

## Nefndarálit

### um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið á fjölmörgum fundum frá því að því var vísað til hennar 18. apríl 2023. Tillagan byggist á 5. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Þar kemur fram að ráðherra skuli leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta.

#### Umsagnaraðilar.

Alls bárust umsagnir frá 30 aðilum og komu 22 þeirra fyrir nefndina. Þeir voru frá ASÍ, BHM, BSRB, Bændasamtökunum, dómstólasýslunni, fjármálaráði, Félagi fyrirtækja í hótél- og gistiþjónustu, félaginu Femínísk fjármál, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Landssamtökunum Þroskahjálp, Öryrkjabandalagi Íslands, Landspítala, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum iðnaðarins, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, Samtökum verslunar og þjónustu, Bílgreinasambandinu og frá Viðskiptaráði Íslands.

Að auki bárust umsagnir frá Félagi atvinnurekenda, Landhelgisgæslu Íslands, Reykjavíkurakademíunni, Sambandi ungra sjálfstæðismanna, Samkeppniseftirlitinu og Bandalagi íslenskra listamanna.

Nefndin kallaði til alla ráðherra sem hver um sig fór yfir helstu markmið, mælikvarða, áskoranir og tækifæri á þeim málefnasviðum sem undir þá heyrja. Auk þess fundaði nefndin með Hagstofu Íslands í tengslum við þjóðhagsspá sem liggur til grundvallar áætluninni og með Betri samgöngum ohf. í tengslum við skipulag og fjármögnun uppbyggingar á samgönguinnviðum á höfuðborgarsvæðinu.

#### Meginþættir áætlunarinnar og samanburður við fyrri áætlun.

Tillagan sjálf samanstendur af sjö töflum sem taka til lykiltalna um afkomu og efnahag, rekstraryfirlits opinberra aðila í heild, skiptingar í A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, heildarútgjalda málefnasviða ríkissjóðs, rammasettra útgjalda og sjóðstreymis ríkissjóðs.

Efnisuppbygging greinargerðar er með þeim hætti að fyrst er fjallað um stefnumið og meginmarkmið stjórnvalda, því næst um efnahagshorfur og viðsnúninginn eftir heimsfaraldur kórónuveiru, þá fjármál ríkis og sveitarfélaga og loks um umbætur í starfsemi hins opinbera. Að síðustu kemur langefnismesti kaflinn sem eru greinargerðir um málefnasvið, þar sem fjallað er um stefnumótun ráðuneyta og einstök málefnasvið sem undir þau heyrja.

Áætlunin skal reist á grundvelli fjármálastefnu. Stefnan var samþykkt í lok febrúar í fyrra. Meginmarkmið hennar er að stuðla að stöðugleika í hagkerfinu og tryggja sjálfbærni opinberra fjármála.

Síðasta fjármálaáætlun var samþykkt fyrir um ári. Áætlunin nú hefur verið uppfærð miðað við nýjustu hagspá Hagstofu Íslands og fjallar í meginatriðum um hagstjórnarlegt hlutverk hins opinbera og efnahagsframvinduna.

Á tekjuhlíð er fyrir áætlun uppfærð miðað við breytingar sem leiðir af nýrri þjóðhagsáætlun. Í greinargerðinni koma einnig fram áform um breytingar á sköttum á þessu ári og því næsta, svo sem lækkun á endurgreiðsluhlutfalli virðisaukaskatts af vinnu við íbúðarhúsnæði, hækkun tekjuskatts lögaðila, áform um aukna gjaldtöku í ferðaþjónustu og hækkun fiskeldisgjalds auk þess sem endurskoðun á lögum um veiðigjald stendur yfir.

Fjallað er um áskoranir á tekjuhlíð sem snúa t.d. að orkuskiptum sem kalla á endurskoðun tekna af eldsneyti og ökutækjum auk þess sem stóraukin viðskipti milli landa með margskonar þjónustu sem veitt er með stafrænum hætti kallar á endurmat á fyrirkomulagi tekjustofna.

Á gjaldahlíð er uppfærsla frá fyrri áætlun sem miðast við uppfærða þjóðhagsspá, lýðfræðilegar forsendur og uppfærslu á útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta. Lögð er áhersla á aðhald, forgangsröðun verkefna og að draga úr þensluhvetjandi aðgerðum. Í þessu felst m.a. að almenn aðhaldskrafa verði tvöfölduð, þó með nánar tilteknum undantekningum, auk þess sem sérstök viðbótaraðhaldskrafa, 1%, verði lögð á aðalskrifstofur Stjórnarráðsins.

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi í rekstri ríkisins lækki sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF), m.a. með nýtingu tækifæra til stafvæðingar og hagræðingar vegna húsnæðis stofnana. Þá verður fjármunum forgangsraðað í þágu áframhaldandi styrkingar innviða, til að mynda til uppbyggingar nýs Landspítala. Til að bæta afkomu ríkissjóðs verður völdum framkvæmdum frestað, m.a. nýbyggingu Stjórnarráðsins og samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila.

Tafla á bls. 58 í greinargerðinni sýnir samanburð við fyrri fjármálaáætlun. Vegna aukinnar verðbólgu má sjá mikla aukningu í nafnvirði heildartekna og -gjalda á tímabilinu sem aukast að jafnaði um 130 ma.kr. á ári. Áætlaður er mikill bati á afkomu ríkissjóðs á þessu ári en heldur lakari árin 2025 og 2026 en í fyrri áætlun. Það skýrist af ýmsum breyttum forsendum og hægari innleiðingu á skattlagningu á ökutæki og eldsneyti en gert var ráð fyrir í fyrri áætlun.

### **Framvinda efnahagsmála.**

Undanfarin misseri hefur verið mikill hagvöxtur á Íslandi og segja má að hagkerfið hafi nú náð sér aftur að fullu og gott betur eftir ýmsar efnahagslegar áskoranir í heimsfaraldri kórónuveiru. Þó eru ávallt ýmsar áskoranir í efnahagslífinu sem þarf að huga að og er það nú fyrst og fremst mikil verðbólga.

Efnahagslífið hefur tekið mun betur við sér en von var á fyrir um ári síðan. Hagvöxtur í fyrra var um 6,4% en í vörspá Hagstofu Íslands í fyrra var gert ráð fyrir að hagvöxtur 2022 yrði um 4,6%. Þá er reiknað með að hagvöxtur í ár verði talsvert meiri en gert var ráð fyrir í efnahagsforsendum fyrri fjármálaáætlunar. Efnahagslegur grunnur fyrirbyggjandi fjármálaáætlunar er því umfangsmeiri miðað fyrri fjármálaáætlun, sem skilar sér í því að fjármál hins opinbera geta náð jafnvægi fyrr en ella.

Peir þættir sem skýra þennan mun eru fyrst og fremst að útflutningur hefur tekið betur við sér fyrr en áætlað var, sérstaklega þjónustuútflutningur vegna ferðamennsku. Einnig hefur fjárfestingarstigið verið hærra en áætlað var, þá helst í atvinnuvegafjárfestingu. Áætlað er að fjárfestingar verði nokkuð umfangsmeiri á árunum 2023 og 2024 miðað við forsendur í fyrri fjármálaáætlun. Þó ber að geta þess að reiknað er með að fjárfestingar verði nokkuð minni þegar fram í sækir fyrir árin 2026 og 2027 í nýrri áætlun miðað við það sem áður var gert ráð fyrir. Þó er spá um meiri meðalvöxt fjárfestinga nú en í fyrri fjármálaáætlun.

Sumar nýrri spár gera þá ráð fyrir enn meiri hagvexti í ár en reiknað er með í forsendum fjármálaáætlunar. Ef til að mynda ný spá Seðlabanka Íslands um 4,8% hagvöxt í ár gengur eftir verður efnahagslegur grunnur fjármálaáætlunar umfangsmeiri en reiknað var með. Auk þess spár Seðlabankinn að verðbólgan verði nokkuð seigari en gert er ráð fyrir í forsendum fjármálaáætlunar.

Í eftirfarandi töflu sést hvernig síðustu spár Hagstofunnar og Seðlabankans hafa þróast fyrir árið 2023. Þar sést hvernig spár um hagvöxt og verðbólgu hafa farið hækkandi.

| Hagspár % fyrir 2023   | Hagstofan | Seðla-   |           | Seðla-   |
|------------------------|-----------|----------|-----------|----------|
|                        |           | bankinn  | Hagstofan |          |
| Birting á spám:        | Nóv 2022  | Feb 2023 | Mar 2023  | Maí 2023 |
| Hagvöxtur              | 1,8       | 2,6      | 3,8       | 4,8      |
| Verðbólga (neysluverð) | 5,6       | 7,2      | 8,2       | 8,8      |
| Atvinnuleysi           | 3,9       | 4,0      | 3,8       | 3,7      |

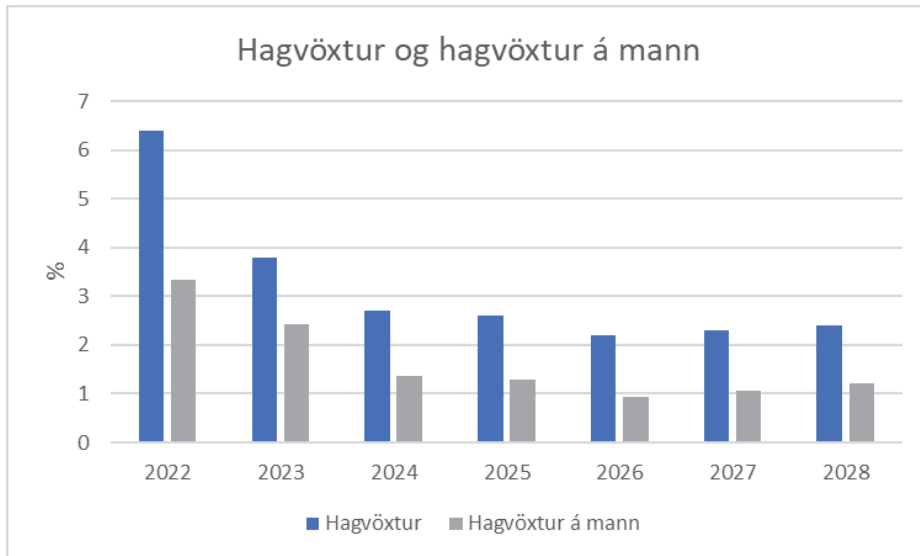
Hagvaxtarspár Hagstofunnar og Seðlabankans eru þó á svipuðu róli næstu ár eftir 2023. Þess ber þá að geta að á fyrsta ársfjórðungi þessa árs var hagvöxtur samkvæmt þjóðhagsreikningum Hagstofunnar um 7%. Þetta er stækkun á hagkerfinu miðað við fyrsta ársfjórðung 2022. Þetta bendir einnig til þess að hagvöxtur í ár verði mjög mikill. Það helsta sem drífur áfram hagvöxt á fyrsta ársfjórðungi í ár er aukin einkaneysla og þjónustuútflytningur vegna ferðaþjónustu.

#### *Hagvöxtur á mann.*

Hafa ber í huga að á undanförunum misserum hefur verið mikill fólksflutningur til Íslands en í fyrra fjölgaði landsmönnum um rúmlega 3%. Því er mikilvægt að fylgjast með þróun hagvaxtar á mann. Næsta mynd sýnir hagvöxt samkvæmt forsendum fjármálaáætlunar ásamt áætluðum hagvexti á mann.

Tölurnar fyrir árið 2022 eru rauntölur en árin þar á eftir sýna hagvöxt á mann samkvæmt spá Hagstofunnar um hagvöxt og mannfjöldaspá (háspá). Samkvæmt háspá um mannfjöldaþróun er reiknað með að fólksfjölgun í ár verði um 1,4% en miðað við þá fjölgun sem nú þegar hefur orðið á fyrsta ársfjórðungi er líklegt að fjölgunin verði mun meiri. Ef miðað er við mannfjöldaspá og hagvaxtarspá næstu ára mun hagvöxtur á mann vera á næstu árum í kringum 1%. Þetta gæti þó breyst ef fólksfjölgun verður meiri en mannfjöldaspáin þar sem reiknað er með að jafnaði um 1,3% fólksfjölgun á næstu árum.

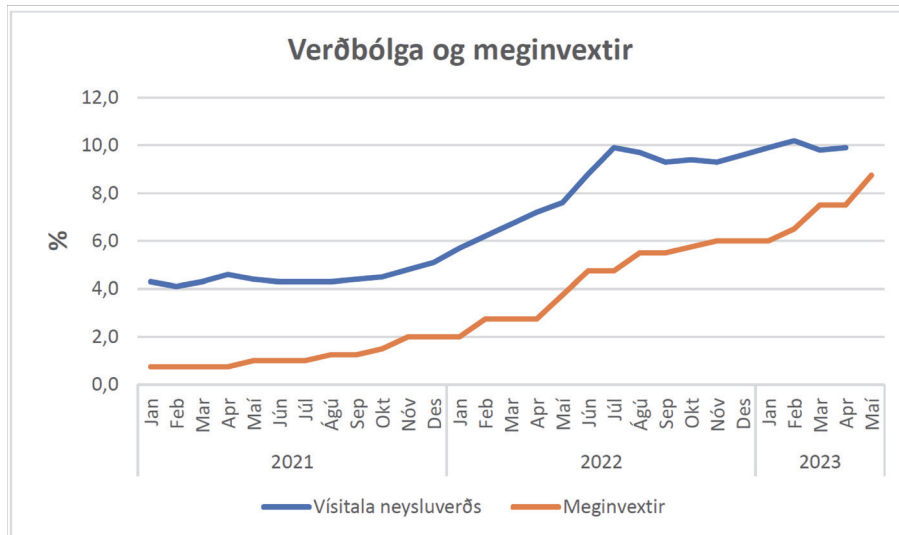
Ef hagvöxtur nær ekki að halda í við fólksfjölgunina gæti hagvöxtur á mann orðið neikvæður. Í þessu samhengi þarf að huga að framleiðni og áframhaldandi háu atvinnustigi til að undirbygja áframhaldandi almenna velferð hér á landi.



### Verðbólgan.

Nú um mundir er verðbólgan helsta áskorunin fyrir íslenskt efnahagslíf. Undanfarna mánuði hefur ársverðbólgan verið nálægt 10% og meginvextir Seðlabanka Íslands hafa hækkað verulega til að reyna að stemma í stigu við verðbólguna. Samkvæmt efnahagsforsendum fjármálaáætlunar er nú gert ráð fyrir því að verðbólga verði ekki komin að verðbólguþröskulmíði um 2,5% fyrr en á árinu 2026, en í fyrri fjármálaáætlun var gert ráð fyrir því að það myndi nást á næsta ári.

Verðbólguhorfur hafa versnað. Orsakir verðbólgunnar eru margar og á breiðum grunni. Enn er mikil alþjóðlega verðbólga, þá varð nokkur gengisveiking við lok síðasta árs og enn fremur er mikil spenna á vinnumarkaði sem hefur ýtt undir verðbólguþrýsting á Íslandi. Næsta mynd sýnir þróun verðbólgu og vaxta frá byrjun árs 2021.



Um miðbik síðasta árs var verðbólgan komin í nálægt 10% og meginvextir Seðlabankans hafa hækkað eftir þeirri þróun. Samkvæmt spá Hagstofunnar verður verðbólga að meðaltali um 8,2% í ár en fer niður í 4,6% á næsta ári. Vaxtahækkunaráhrifin geta tekið langan tíma að virka og enn fremur eru liðir í verðbólgunni sem eru innfluttir og vextirnir hafa lítil áhrif á.

Hægt hefur á hækkanum á húsnæðismarkaði en aðrir liðir hafa þá hækkað meira eins og t.d. matur og drykkjarvörur. Samkvæmt Seðlabanka Íslands eru langtímaverðbólguvæntingar enn mjög háar og eru vel yfir verðbólguþéttum bankans. En verðbólguvæntingar hafa haldist háar í þó nokkurn tíma þrátt fyrir hækkanáttu.

Eins og ávallt eru talsverð skekkjumörk í hagspám, sérstaklega í langtímatölum. Mikill kraftur er í íslensku efnahagslífi um þessar mundir með mikilli eftirspurn. Á þessu ári er útlit fyrir áframhaldandi vöxt í ýmsum greinum, svo sem ferðaþjónustu og fiskeldi. Auk þess er mikill fólksflutningur til Íslands, sem eykur eftirspurn enn frekar. Þetta gæti leitt til þess að efnahagslegur grunnur gæti orðið hærri en gert er ráð fyrir í forsendum fyrirbyggjandi fjármálaáætlunar. Það myndi þó líklegast leiða til þess að enn lengri tíma tæki að ná niður verðbólgunni en ella.

Á móti vegur að vextir eru orðnir mjög háir og gætu hækkað enn frekar, sem gæti t.d. haft áhrif á fjárfestingar þannig að þær yrðu minni en gert er ráð fyrir í forsendum fjármálaáætlunar. Auk þess er óvissa í ýmsum ytri þáttum eins og t.d. hvernig stríðið í Úkraínu muni þróast.

#### *Fjármálareglur – útgjaldaregla.*

Nokkrir umsagnaraðilar hafa fjallað um útgjaldareglu til viðbótar við fjármálareglur samkvæmt lögum um opinber fjármál og leggja til að þess háttar fjármálareglu sé bætt við þær sem fyrir eru. Með útgjaldareglu er sett þak á árlegan vöxt útgjalda hins opinbera.

Einnig er þónokkuð algengt að afkomuregla sé aðlöguð að langtímaþróun í hagsveiflunni. Þó hefur aðeins dregið úr því að hafa slíka aðlögun í afkomureglu þar sem erfitt hefur reynst að innleiða hagsveifluleiðréttu afkomureglu með öllum þeim óvissuþáttum sem því fylgir.

Í 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, eru settar þrjár tölulegar fjármálareglur. Þær eru:

- *Afkomuregla:* Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu.
- *Skuldaregla:* Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
- *Skuldalækkunarregla:* Ef skuldahlutfallið er herra en 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á ári.

Þó að lög um opinber fjármál hafi tekið gildi 2016 hafa fjármálareglurnar í lögnum aðeins verið virkar að fullu í tvö ár, 2017 og 2018, auk þess sem viðmiðin héldu 2019. Ákveðið var að víkja frá fjármálareglum í efnahagsþrengingum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Því er ekki enn komin löng reynsla af fjármálareglunum hér á landi.

Þó má álykta að fjármálareglurnar séu mikilvægt tæki til að byggja undir stöðugleika og festu í opinberum fjármálum. Fjármál hins opinbera eru almennt grundvölluð á hagrænum sjónarmiðum og stjórnmalastefnu. Fjármálareglurnar veita hins vegar skýrt tölulegt aðhald sem hægt að er mæla með hlutlausum hætti, sem er mikilvægt, t.d. til þess að fjármálaráð geti lagt hlutlægt mat á fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Þær eru líka viðmið fyrir almenna umræðu um fjármál hins opinbera.

Æ fleiri þjóðríki hafa innleitt fjármálareglur fyrir fjármál hins opinbera en yfir 100 þjóðríki eru nú með a.m.k. eina fjármálareglu. Algengasta fjármálareglan er afkomuregla og skuldareglur eru næstalgengastar.

Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að draga sem mestan lærdóm af reynslu af fjármálareglum bæði hér innan lands og erlendis áður en frekari breytingar eru gerðar. Mikilvægt er að taka umræðu á vettvangi Alþingis um reynsluna af fjármálareglunum og meta hana með skilvirkum hætti. Þeirri vinnu skal ljúka á næsta löggjafarþingi.

### Hækkun rammasettra útgjalda málefna sviða fyrir gildistíma áætlunarinnar.

Áætlunin byggist á árangursríku stjórnarsamstarfi sem staðið hefur frá árinu 2017. Á þeim tíma hafa útgjöld til helstu málaflokka velferðar og menntamála verið stórauðin. Á sama tíma hefur verið ráðist í sókn á sviði nýsköpunar og rannsókna og í fjárfestingar í innviðum samfélagsins sem tryggja framtíðarhagvöxt og samkeppnishæfni þjóðarinnar.

Meiri hlutinn leggur áherslu á það hér að skoða tíu ára þróun frá árinu 2017 til loka tímabilsins sem fjármálaáætlunin tekur til, sem er árið 2028. Við bætist verulegt umfang efnahagsráðstafana fyrir árin 2020 og 2021 vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

| Málefna svið, m.kr.                                    | Fjárlög | Fjárlög   | Áætlun    | Breyting | Hlutf. br. | Breyting | Hlutf. br. |
|--|---------|-----------|-----------|----------|------------|----------|------------|
|  | 2017    | 2023      | 2028      | frá 2017 | frá 2017   | frá 2023 | frá 2023   |
| 01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess                  | 6.246   | 7.169     | 5.622     | 923      | 14,8%      | -624     | -10,0%     |
| 02 Dómstólar   | 3.242   | 3.839     | 3.839     | 597      | 18,4%      | 597      | 18,4%      |
| 03 Æðsta stjórnvíska                                   | 2.184   | 2.855     | 2.632     | 671      | 30,7%      | 448      | 20,5%      |
| 04 Utanríkismál  | 11.346  | 16.786    | 14.615    | 5.440    | 47,9%      | 3.269    | 28,8%      |
| 05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla                  | 20.722  | 27.256    | 27.222    | 6.535    | 31,5%      | 6.501    | 31,4%      |
| 06 Hagskýrslugerð og grunnskrár                        | 4.405   | 3.323     | 3.022     | -1.081   | -24,5%     | -1.383   | -31,4%     |
| 07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar            | 14.256  | 34.892    | 33.461    | 20.636   | 144,7%     | 19.205   | 134,7%     |
| 08 Sveitarfélög og byggðamál                           | 1.954   | 3.192     | 2.820     | 1.238    | 63,4%      | 866      | 44,3%      |
| 09 Almanna- og réttaröryggi                            | 31.063  | 38.860    | 35.480    | 7.797    | 25,1%      | 4.417    | 14,2%      |
| 10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnvíska dómsmála     | 16.143  | 20.046    | 17.758    | 3.903    | 24,2%      | 1.615    | 10,0%      |
| 11 Samgöngu- og fjarskiptamál                          | 38.985  | 52.418    | 55.533    | 13.433   | 34,5%      | 16.548   | 42,4%      |
| 12 Landbúnaður   | 21.949  | 21.379    | 21.173    | -569     | -2,6%      | -775     | -3,5%      |
| 13 Sjávarútvegur og fiskeldi                           | 7.119   | 6.866     | 8.090     | -253     | -3,6%      | 971      | 13,6%      |
| 14 Ferðaþjónusta                                       | 1.840   | 2.377     | 2.056     | 537      | 29,2%      | 216      | 11,7%      |
| 15 Orkumál   | 4.528   | 8.461     | 11.269    | 3.934    | 86,9%      | 6.741    | 148,9%     |
| 16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála  | 3.140   | 3.549     | 4.161     | 409      | 13,0%      | 1.021    | 32,5%      |
| 17 Umhverfismál  | 17.599  | 29.892    | 31.084    | 12.293   | 69,8%      | 13.485   | 76,6%      |
| 18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál           | 16.221  | 20.993    | 18.359    | 4.772    | 29,4%      | 2.138    | 13,2%      |
| 19 Fjölmíðlun  | 3.980   | 6.282     | 8.186     | 2.302    | 57,8%      | 4.205    | 105,7%     |
| 20 Framhaldsskólastig                                  | 40.022  | 42.141    | 42.068    | 2.119    | 5,3%       | 2.047    | 5,1%       |
| 21 Háskólastig   | 50.465  | 60.196    | 66.115    | 9.731    | 19,3%      | 15.650   | 31,0%      |
| 22 Önnur skólastig og stjórnvíska mennta- og menn.mála | 5.393   | 5.493     | 5.054     | 101      | 1,9%       | -338     | -6,3%      |
| 23 Sjúkrahúsþjónusta                                   | 107.784 | 143.477   | 173.957   | 35.693   | 33,1%      | 66.173   | 61,4%      |
| 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa                 | 57.549  | 78.541    | 86.600    | 20.992   | 36,5%      | 29.050   | 50,5%      |
| 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta                 | 61.457  | 77.119    | 76.182    | 15.662   | 25,5%      | 14.725   | 24,0%      |
| 26 Lyf og lækningavörur                                | 20.580  | 36.514    | 45.213    | 15.935   | 77,4%      | 24.634   | 119,7%     |
| 27 Órorka og málefni fatlaðs fólks                     | 76.519  | 100.539   | 119.343   | 24.021   | 31,4%      | 42.824   | 56,0%      |
| 28 Málefni aldraðra                                    | 95.001  | 115.017   | 130.618   | 20.017   | 21,1%      | 35.618   | 37,5%      |
| 29 Fjölskyldumál                                       | 33.594  | 58.314    | 60.063    | 24.720   | 73,6%      | 26.469   | 78,8%      |
| 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi                       | 6.182   | 8.172     | 7.406     | 1.990    | 32,2%      | 1.224    | 19,8%      |
| 31 Húsnæðisstuðningur                                  | 15.463  | 18.861    | 21.152    | 3.398    | 22,0%      | 5.689    | 36,8%      |
| 32 Lýðheilsa og stjórnvíska velferðarmála              | 10.321  | 11.298    | 10.600    | 976      | 9,5%       | 279      | 2,7%       |
| 34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir     | 29.704  | 35.117    | 55.810    | 5.413    | 18,2%      | 26.106   | 87,9%      |
| 35 Alþjóðleg þróunarsamvinna                           | 5.892   | 12.887    | 17.009    | 6.996    | 118,7%     | 11.117   | 188,7%     |
| Samtals  | 842.844 | 1.114.124 | 1.223.570 | 271.280  | 32,2%      | 380.726  | 45,2%      |

Rammasett útgjöld sýna útgjaldaþróun án vaxtagjalda, lífeyrisskuldbindinga, afskrifta skattkrafna, framlags til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og atvinnuleysistrygginga. Þessir útgjaldaliðir geta sveiflast mikið milli ára, svo sem vegna hagþróunar eða samkvæmt mati við reikningshaldslegt uppgjör sem stjórnvöld geta ekki haft mikil áhrif á. Til þess að skoða útgjaldaþróun til langs tíma gefur það því réttari mynd að skoða rammasett útgjöld í stað heildarútgjalda.

Frá árinu 2017 og til loka áætlunarinnar árið 2028 hækka rammasett útgjöld í heildina um 381 ma.kr. sem er 45% hækkun. Hækkunin endurspeglar áherslur ríkisstjórnarinnar allt frá árinu 2017 þar sem framlög til heilbrigðisþjónustu, almannatrygginga og nýsköpunarmála hafa kerfisbundið verið aukin, auk þess sem stór fjárfestingarverkefni hafa verið fjármöggnuð. Ef fjárfesting er undanskilin þá hækka framlögin í heild um 298 ma.kr. eða 38%.

Mesta hækkunin er til sjúkrahúsþjónustu eða 66 ma.kr., því næst 43 ma.kr. vegna örorkulífeyrisþega og 36 ma.kr. vegna málefna aldraðra. Þá hækka framlög til heilsugæslu og annarrar heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa um 29 ma.kr. og um 26 ma.kr. til fjölskyldumála, svo sem barnabóta og fæðingarorlofs. Framlög í almennan varasjóð hækka einnig um 26 ma.kr. og 24 ma.kr. hækkun er vegna lyfjakostnaðar. Framlög til nýsköpunarmála og rannsóknna hækka um 19 ma.kr.

Hlutfallslega er mesta hækkunin á þessu tímabili til þróunarsamvinnu eða 189% þar sem nú er búið að ná því markmiði að verja sem nemur 0,35% af þjóðartekjum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Næstmest er 149% hækkun til orkumála en það skýrist að mestu leyti af kerfisbreytingu sem kemur til framkvæmda á næsta ári þegar að stuðningur við orkuskipti færast frá tekjuhlíð yfir í gjaldahlíð fjárlaga.

Framlög til nýsköpunar og þekkingargreina hækka um 135% í samræmi við áherslumál stjórnvalda og kemur nær öll hækkunin til á fyrri hluta tímabilsins, þ.e. frá 2017 til 2023. Lyfjakostnaður hækkar um 120% og framlög til fjölmiðla um 106%.

### **Hagræn skipting gjalda – útgjaldasvigrúm minnkar.**

Með hagrænni skiptingu gjalda er átt við að gjöld málefnasviða eru flokkuð eftir rekstrargjöldum ráðuneyta og stofnana, rekstrartilfærslum, sem einkum eru greiðslur almannatrygginga, vaxtagjöldum og stofnkostnaði.

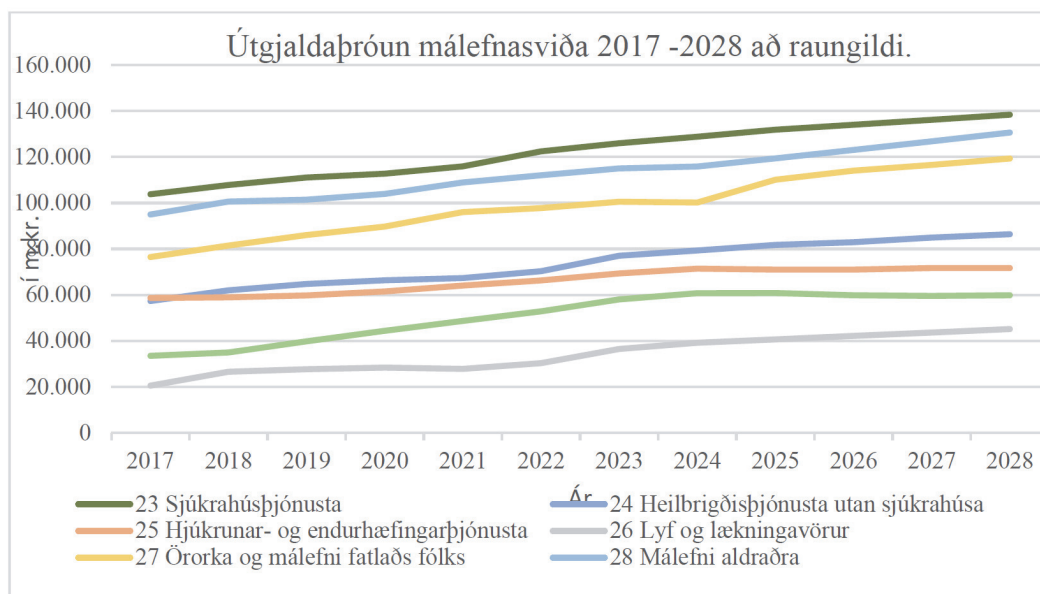
Á undanförunum árum hafa heilbrigðismálin og stóru tilfærslukerfi almannatrygginga tekið til sín stöðugt stærri hluta af heildarkökunni sem til skiptanna er í fjárlögum hverju sinni.

Meiri hlutinn bendir á að það leiðir til þess að minna svigrúm verður til þess að ráðast í arðbærar fjárfestingar auk þess sem enn mikilvægara verður að lækka skuldir og þar með vaxtagjöld ríkissjóðs.

Á eftirfarandi línuriti kemur fram rekstrargjöld sjö málefnasviða innan heilbrigðis- og félagsmála námu samtals 445 ma.kr. árið 2017 en áætlað er að þau verði komin upp í 652 ma.kr. árið 2028 að raungildi. Árið 2017 eru þessi málefnasvið með samtals 56% af heildarútgjöldum en verða komin upp fyrir 60% árið 2028. Raunhækkunin nemur 46% á tímabilinu en öll önnur málefnasvið hækka um 26% á sama tíma.

Sérstaklega er bent á hvað útgjöld vegna lyfja aukast mikið eða um 120% á þessu tímabili. Það er í samræmi við alþjóðlega þróun en fyrir vikið er nauðsynlegt að taka upp enn virkara eftirlit með lyfjaútgjöldum.

Meiri hlutinn beinir því til heilbrigðisráðherra að fara í markvisst samstarf við Norðurlöndin um sameiginleg innkaup. Til þess er nauðsynlegt að breyta lyfjalögum og heimila raf-ræna fylgiseðla. Með slíku samstarfi er hægt að ná fram verulegri hagræðingu.



### Fjölgun ríkisstarfsmanna.

Að undanfögnu hefur nokkur umræða skapast um fjölgun ríkisstarfsmanna. Meiri hlutinn hefur tekið saman tölur í þeim efnum allt frá árinu 2012. Á því tímabili hefur ríkisstarfsmönnum (innan A1-hluta) fjölgað um 3.356 ársverk eða 20%.

Á árunum 2012–2015 stóð fjöldi ríkisstarfsmanna nokkurn veginn í stað en nær öll fjölgun þeirra kemur fram á síðari hluta tímabilsins. Eðli máls samkvæmt er fjölgunin er mjög misjöfn eftir stéttarfélögum. Mesta fjölgunin er hjá hjúkrunarfræðingum, eða 630 ársverk sem er 40% aukning. Háskólakennurum og prófessorum fjölga einnig umtalsvert eða um 581, eða 50%, og háskólamenntuðum félagsvísindamönnum og náttúrufræðingum fjölga samtals um 576 manns sem einnig er 50% fjölgun. Þá fjölgaði háskólamenntuðu starfsfólki Stjórnarráðsins um 350 manns en á móti vegur fækkun annarra starfsmanna. Samtals fjölga starfsfólki Stjórnarráðsins um 275 manns eða 38%.

Hjá ýmsum öðrum fjölmönnum stéttarfélögum er fjölgunin miklum mun minni, svo sem hjá félagsmönnum SFR sem fjölga um 5% og sjúkraliðum sem fjölga um 20%. Ársverkum lögreglumanna fjölga úr 667 í 870 eða um 202 talsins sem nemur 30% aukningu.

Þegar ársverk eru greind eftir ríkisstofnunum kemur berlega í ljós hvað heilbrigðismálin vega þungt til skýringar á fjölgun starfsfólks ríkisins. Helmingur aukningar frá 2012 skýrist af fjölgun starfsfólks sjúkrahúsa og heilsugæslunnar.

### Umfjöllun um álitserð fjármálaráðs.

Samkvæmt 13. gr. laga um opinber fjármál ber fjármálaráði að leggja fram mat og álitserð um fjármálaáætlun. Hlutlægt mat ráðsins á stefnumörkun og áætlanagerð opinberra fjármála er mikilvægt tæki fyrir aðhald og umfjöllun um stefnu stjórnvalda hverju sinni.

Í samantekt ráðsins er bent á eftirfarandi atriði:

- Umbætur hafa átt sér stað í áætlanagerð um opinber fjármál og framsetningu hennar þegar litið er aftur til þess tíma þegar lög um opinber fjármál voru sett.
- Fordást ætti hallarekstur við núverandi aðstæður þegar þensla í efnahagslífinu er mjög mikil. Bent er á að nýta eigi styrka stöðu efnahagsmála til að minnka skuldir.



- Nýta hefði mátt ófyrirséðan tekjuauka þessa árs til að bæta afkomu í stað þess að auka útgjöld.
- Íhuga ber hvort flýta eigi gildistöku tölusettra fjármálareglna. Fjármálaráð telur að opinber fjármál séu sjálfbær og að tölusettt viðmið fjármálareglna geti tekið gildi árið 2026 eins og fyrirhugað er en telur að íhuga beri hvort skilyrði séu til að flýta gildistöku þeirra.
- Varast ber að líta á fjármálastefnuna sem gólf í opinberum fjármálum. Stefnan er rúm og með vikmörkum. Ráðið tekur undir fyrirætlun stjórnvalda um að tekjuauka umfram áætlunir ætti að nýta til að greiða niður skuldir.
- Því er beint til stjórnvalda að auka festu með því að bæta fjárhagsáætlunir og eftirlit með útgjöldum.
- Bent er á að þar sem fjármálaráð rýnir ekki fjárlög þá telur ráðið að bæta megi gagnsæi með upplýsingum um áhrif breytinga í fjárlögum og fjárukaulögum á samþykktu fjármálaáætlun.
- Fjármálaráð telur að skoða eigi gaumgæfilega kosti og galla þess að taka upp útgjalda-reglu til að auka festu í opinberum fjármálum.
- Bent er á að staða sveitarfélaga er mjög misjöfn og þau misstór og óvíst hversu raunhæft er að ætlast til þess að þau beiti fjármálastjórn sinni til að styðja við efnahagsstjórn og vinna gegn hagsveiflum.
- Bent er á að hraðari aðlögun að jafnvægi í opinberum fjármálum og þar með lækkun skulda er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á lánsþæfismat og þar af leiðandi betri vaxtakjör.
- Fjármálaráð telur að núverandi fyrirkomulag geri ráðinu ekki kleift að fylgjast með framvindu opinberra fjármála innan ársins þar sem uppgjör Hagstofunnar er ekki á sama grunni og uppgjör fjármála- og efnahagsráðuneytisins.
- Ráðið telur (eins og fleiri umsagnaraðilar) að minni vöxtur framleiðni vinnuafis síðustu árin sé áhyggjuefni og skoða verði hvernig best sé að bregðast við því.
- Rifjuð er upp ábending fyrri álita um að lög in um opinber fjármál hafi stórbætt alla upplýsingagjöf og aukið festu í opinberum fjármálum að mati ráðsins.
- Stöðugt þarf að ígrunda samspil stjórnar peningamála og opinberra fjármála. Það er vel að afkoma hins opinbera batni á milli ára, en það eitt og sér felur ekki í sér að fjármál hins opinbera uppfylli þá kröfu sem gerð er samkvæmt lögum um opinber fjármál, þ.e. að fjármál hins opinbera stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum og þar af leiðandi stöðugu verðlagi.
- Loks er varað við því að nota stöðu ríkisfjármála í heimsfaraldri kórónuveiru sem viðmið. Það voru fordæmalausir tímar og aðgerðir í samræmi við það.

### **Umfjöllun um nokkur áherslumál meiri hluta nefndarinnar.**

Meiri hlutinn vekur sérstaklega athygli á nokkrum þáttum sem tengjast hinum ýmsu mál-efnasviðum áætlunarinnar, stöðu efnahagsmála, húsnæðismála og ríkisfjármálastefnunnar.

#### *Álit fjármálaráðs.*

Meiri hlutinn tekur undir margt af því sem fjármálaráð nefnir sem helstu niðurstöður álits síns. Sérstaklega þarf að skoða útgjalda-reglu og brýnt er að nýta tekjur umfram áætlunir til þess að stuðla að jafnvægi í efnahagsmálum og þar af leiðandi að stöðugu verðlagi.

Einnig er sérstaklega tekið undir nauðsyn þess að áfram sé stuðlað að því að ríkisfjármála-stefnan sé í takt við peningastefnu Seðlabankans og það verður m.a. gert með því að taka undir ábendingu ráðsins (og fleiri umsagnaraðila) um að flýta gildistöku tölusettra fjármála-reglna um eitt ár. Þær taki því gildi að nýju árið 2025 en ekki árið 2026.

Halda verður í samþykktu fjármálastefnu og nýta ófyrirséðan tekjuauka til þess að bæta afkomu í stað þess að auka útgjöld líkt og fjármálaráð bendir á. Slíkt styður enda við peningamálastjórnina þegar þörf er á því að ná verðbólgu niður.

Meiri hlutinn telur jafnframt að auka verði festu í ríkisfjármálunum með því að bæta áætlanagerð og eftirlit með útgjöldum svo að ekki verði stórkostleg frávik frá fjárlögum við gerð fjárukalaga.

Fjármálaráð hefur bent á að forðast ætti hallarekstur hins opinbera á meðan þensla er mikil í hagkerfinu, svo að rými verði til þess að bregðast kröftuglega við þegar samdráttur verður í hagkerfinu og tekur meiri hlutinn undir þau sjónarmið.

#### *Tekjur ríkissjóðs.*

Vakin er athygli á því að áætlunin gerir ráð fyrir fjölmörgum ráðstöfunum á tekjuhlið sem enn eru ólögfest og nema þær samtals rúmum 18 ma.kr. Þar munar einna mest um skattlagningu vegna ökutækja og eldsneytis. Unnið er að heildstæðri endurskoðun á tekjuöflun ríkisins af farartækjum og umferð á vettvangi sameiginlegrar verkefnisstofu innviðaráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Brýnt er að ráðuneytin ljúki þeirri vinnu sem allra fyrst.

Fjármögnun samgöngusáttmála, samvinnuverkefna og jarðgangaaætlunar mun taka mið af niðurstöðum verkefnisstofunnar. Í þessu samhengi hefur einkum verið horft til þess að nýr grunnur undir tekjuöflun á þessu sviði verði gjaldtaka eftir notkun ökutækja samkvæmt aflestri á kílómetrastöðu sem er ætlað að leysa að hluta til af hólmi núverandi fyrirkomulag á gjaldtöku.

#### *Aðhaldskrafa.*

Í greinargerðinni kemur fram að almenn aðhaldskrafa verði tvöfölduð, úr 1% í 2%, utan þess að aðhaldskrafa á skóla verður 0,5%. Jafnframt verði sérstakt viðbótarprósent aðhalds sett á aðalskrifstofur Stjórnarráðsins. Hins vegar verða lögregluembætti undanskilin aðhaldskröfu á árunum 2024–2025 og fangelsi, heilbrigðis- og öldrunarstofnanir auk almanna- og sjúkratrygginga undanskilin út áætlunartímabilið. Meiri hlutinn telur ástæðu til að skoða hvort lögreglan ætti ekki að vera undanskilin aðhaldi áfram þar sem stærsti hluti útgjalda hennar er launakostnaður.

Umsagnaraðilar voru ekki á einu máli um aðhaldskröfu sem fram kemur í áætluninni, ýmist töldu þeir hana of mikla eða of litla eða að hún ætti að dreifast með öðrum hætti.

Meiri hlutinn beinir því til ráðherranna að hugmyndin á bak við veltutengt aðhald er ekki að nota það til að lækka útgjaldasvigrúm heldur til þess að endurskipuleggja og forgangsraða með nýjum hætti. Aðhaldskrafan er ekki hámark eða lágmark og aðhald þarf að endurspegla stöðu efnahagsmála hverju sinni. Nota þarf tækifærið til að endurmeta útgjöldin í heild sinni.

#### *Endurmat útgjalda.*

Á árinu 2018 var ákveðið að innleiða verkefni um endurmat útgjalda (e. spending reviews) inn í árlegt áætlanagerðarferli ríkissjóðs. Tilgangurinn með endurmatinu er að greina kerfisbundið útgjöld til tiltekinna verkefna eða málaflokka í þeim tilgangi að skoða hvaða undirliggjandi þættir valda því að útgjöld hafa þróast með tilteknum hætti. Niðurstöður matsins gera stjórnvöldum kleift að greina hvernig hægt er að lækka grunnútgjöld og bæta ráðstöfun fjármuna ríkisins og veita gleggri yfirsýn yfir hvaða verkefni eru þarfari fyrir samfélagið en önnur.

Útgjaldaendurmat getur því reynst mikilvægt tól til að forgangsraða takmörkuðum fjármunum til þeirra verkefna sem eru hagkvæm og skila auknum ávinningi fyrir samfélagið.

Meiri hlutinn brýnir fyrir ráðuneytunum að nýta þessa aðferð eins og upp var lagt með og brýnir ríkisstjórnina til þess að innleiða endurmat útgjalda.

#### *Framhaldsskólar.*

Innan Stjórnarráðsins er nú í gangi vinna til að mæta stóraukinni aðsókn í starfsnám á framhaldsskólastigi. Þeirri vinnu er eðlilegt að fylgi aukið fjármagn til málaflokksins og er mikilvægt að sú vinna haldi áfram og að geta framhaldsskólanna til að bjóða upp á hvers kyns starfsnám fyrir alla þá sem sækja um sé gerð varanleg.

Unnið er að gerð tillagna að framtíðarskipulagi framhaldsskóla til þess að takast á við áskoranir sem skólarnir standa frammi fyrir á næstu árum. Þar er verið að skoða aukið samstarf einstakra skóla um fagleg og rekstrarleg málefni eða sameiningu skóla.

Meiri hlutinn bendir á nauðsyn þess að fyrir liggja vandaðar greiningar um eftirspurn eftir bóknámi og starfsnámi á næstu árum sem grundvöllur breytinga.

#### *Háskólar.*

Ráðist hefur verið í átak til þess að efla háskólastarf og fjölga nemendum í STEM-greinum og heilbrigðisvísindum, en hlutfall útskrifaðra úr háskóla í þessum greinum er lægst á Íslandi í samanburði við Norðurlöndin. Verið er að undirbúa nýtt færnisetur fyrir heilbrigðisvísindi sem á að efla, nútímavæða og auðvelda verulega starfsnám á því sviði. Jafnframt hefur hvati háskóla til samstarfs verið aukinn og leggja verður áherslu á jafnari tækifæri, m.a. með öflugum fjarnámi.

Meiri hlutinn telur að leita verði leiða til að efla þekkingarsamfélagið enda fela þær í sér sókn til frekari verðmætasköpunar samfélagsins.

#### *Málefni örorkulífeyrisþega.*

Á undanförnum árum hefur meiri hlutinn oft fjallað um málefni örorkulífeyrisþega. Oftar ekki hafa þar komið ábendingar vegna fjölgunar þeirra umfram aukinn mannfjöldi. Til að bregðast við því hefur m.a. verið lögð aukin áhersla á endurhæfingu og greiðsluþátttaka í sjúkraþjálfun verið stóraukin.

Nú eru að koma fram vísbendingar um að þessi stefna sé að skila árangri. Milli áronna 2021 og 2022 fjölgaði örorkulífeyrisþegum ekki hlutfallslega í fyrsta skipti í áratug. Auk þess dró úr nýgengi þeirra sem hafa verið metnir með a.m.k. 75% örorkumat úr 1.332 árið 2021 í 1.233 í fyrra. Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega stóð í stað milli þessara ára.

Meðal aðgerða til að bregðast við aukinni verðbólgu er að hækka bætur almannatrygginga núna á miðju ári um 2,5%. Til að húsnaðisbætur skerðist ekki á móti er frítekjumark þeirra jafnframt hækkað um 2,5% afturvirkir frá 1. janúar 2023. Áhrif þessara hækkana á fjárhæðir fjármálaáætlunar rúmast innan verðlagsuppfærslu áætlunarinnar á næsta ári.

#### *Málefni fatlaðs fólks.*

Fjöldmargir umsagnaradilar nefndu að útgjöld sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks hafi aukist langt umfram áætlanir og langt umfram því sem nemur framlagi ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þessa verkefnis. Í úttekt á vegum Stjórnarráðsins um stöðu málaflokksins kemur fram að vissulega er mjög vaxandi rekstrarhalli á verkefninu og ef litið er til allra sveitarfélaga í heild þá nánast tvöfaldast hallinn frá 2018 til 2020 og er þá að nálgast 6 ma.kr. í heildina.

Meiri hlutinn bendir á nauðsynlegt er að bregðast við þessari þróun, ekki aðeins með framlögum úr ríkissjóði heldur ekki síður verða sveitarfélögin að leita allra leiða til að ná

fram meiri skilvirkni og hagkvæmni í rekstri málaflokksins. Þar má nefna að útgjöld vegna búsetuúrræða jukust um 11% árið 2019 og 19% árið 2020. Mikilvægt er að tryggja valfrelsi fatlaðs fólks eins og annarra til búsetu. Þess vegna þarf að byggja upp fjölbreytt búsetuúrræði. Meiri hlutinn beinir því til félags- og vinnumarkaðsráðherra að endurskoða reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk til að tryggja slíkan fjölbreytileika.

#### *Málefni aldraðra og hækkandi lífaldur.*

Með fjölgun eldra fólks eykst fjármagn til málaflokks aldraðra en á móti vegur að greiðslur úr lífeyrissjóðum fara hækkandi. Meðalaldurinn hækkar þó ekki eins hratt og ella vegna þess hversu margt ungt fólk flytur til landsins þótt viðbúið sé að fljótlega dragi úr slíkum áhrifum á aldurssamsetninguna. Ísland er með einna hæstu lífslíkur í heimi og lífaldur mun halda áfram að hækka en það mun gerast mjög hægt á Íslandi. Ef lítið er t.d. á þróun sl. 40 ára hefur ólífur meðalævi eftir 67 ára aldur lengst úr um 15,5 árum í u.þ.b. 19,5 ár. Þetta er reyndar gríðarleg breyting, en óljóst er hvort þessi þróun muni halda áfram næstu 40 ár.

Lífaldur og ávöxtun eigna eru þeir þættir sem jafnan hafa mest áhrif á stöðu lífeyrissjóða til lengri tíma. Vanmat á lífslíkum jafngildir vanmati á skuldbindingum og ofmat á ávöxtun til lengri tíma hefur sömu áhrif.

Bregðast verður við þessari þróun með mótvægisáðgerðum, svo sem hækkun lífeyristökualdurs í áföngum og breytingum á reglum um hámarksaldur opinberra starfsmanna til þess að gera þeim sem geta og vilja vinna lengur kleift að vinna áfram. Slíkar breytingar yrði að vinna í samráði við samtök opinberra starfsmanna.

#### *Húsnæðismál.*

Aðstæður á húsnæðismarkaði hafa verið í brennidepli undanfarin ár. Til skamms tíma hafa nokkrir þættir haft mikil áhrif á markaðinn. Þannig hafði lækkan vaxta áhrif á húsnæðis eftirspurn í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru en að sama skapi hefur hækkun vaxta nú áhrif til minnkandi eftirspurnar ásamt aukinni greiðslubyrði á herðar lántakendum og áréttað meiri hlutinn mikilvægi þess að fylgjast grannt með þróun mála.

Þá hefur gríðarleg fólksfjölgun drifið áfram eftirspurn og þörf fyrir húsnæði, til að mynda vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og vinnuafli í ferðaþjónustu og iðnaði. Þá ýtir hátt lóðaverð og lóðaskortur undir aukinn byggingarkostnað. Sömuleiðis má benda á þann hluta íbúðaruppbyggingar sem lýtur að hönnun húsnæðis og varðar bílakjallara og fleira sem eykur byggingarkostnað og lengir byggingartíma. Meiri hlutinn telur brýnt að skoða hvort lækka megji byggingarkostnað með einföldun á þar að lútandi regluverki án þess að slá af nauðsynlegum öryggiskröfum og kröfum um algilda hönnun.

Til langs tíma er unnið að margvíslegum áðgerðum sem miða að því að auka framboð á húsnæði til að auka húsnæðisöryggi, bæta aðgengi að húsnæði og koma í veg fyrir þær miklu sveiflur sem hafa einkennt húsnæðismarkaðinn síðustu ár. Er það í samræmi við ríkisstjórnarsáttmálann. Í því sambandi er mikilvægt að ríkið stígi inn af festu til að bæta húsnæðisöryggi fyrir fólk sem er undir tilgreindum tekju- og eignamörkum.

Í fyrsta skipti er unnið að kortlagningu í húsnæðismálum en á síðasta ári var undirritaður rammisamningur við Samband íslenskra sveitarfélaga þar sem ríki og sveitarfélög náðu í fyrsta sinn í sögu húsnæðismála á Íslandi samkomulagi um sameiginlega framtíðarsýn á að auka framboð nýrra íbúða til að mæta fyrirsjáanlegri og uppsafnaðri íbúðarþörf næstu tíu árin. Samkvæmt samningnum verða 35 þúsund íbúðir byggðar um allt land á tíu ára tímabili og af heildaruppbyggingunni skulu 30% vera hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði og 5% félagslegt húsnæðisúrræði til að bæta stöðu viðkvæmra hópa á húsnæðismarkaði. Sérstök

áhersla verður því á að byggja ríflega 12 þúsund hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði fyrir fólk undir tilteknum tekju- og eignamörkum.

Rammasamningnum var auk þess ætlað að leggja grunn að beinu samningssambandi milli ríkis og einstakra sveitarfélaga með það að markmiði að tryggja lóðaframboð ásamt því að veita nauðsynlegan fjárstuðning til íbúðauppbyggingar. Þar með skuldbinda sveitarfélög sig til þess að útvega nægan fjölda byggingarhæfra lóða undir íbúðauppbyggingu og nauðsynlega innviði. Ríkið leggur fram stuðning til að tryggja uppbyggingu hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði. Þegar hefur verið undirritaður samningur við Reykjavíkurborg og ráðgert er að samningur við Akureyrarbæ verði undirritaður fljótlega. Þá er áætlað að hægt verði að ljúka gerð slíkra samninga við um 15 sveitarfélög til viðbótar á árinu.

Ekki hefur tekist að stuðla að auknu framboði til að mæta lýðfræðilegri þróun og aukinni fólksfjölgun. Frá árinu 2020 hafa yfir 19 þúsund manns flust til landsins umfram brottflutta, þar af 2.700 á fyrsta ársfjórðungi þessa árs. Alls fjölgaði íbúum á Íslandi um 11.510 á frá 1. janúar 2022 til 1. janúar 2023, eða um 3,1%, sem er mesta fjölgun sem sögur fara af á einu ári. Að óbreyttu mun frekari vöxtur ferðaþjónustunnar ýta enn meira undir spennu á húsnæðismarkaði.

Umsagnaraðilar voru ekki sammála um orsakir þess að bygging íbúða heldur ekki í við fjölgun íbúa. Flöskuhálsar geta verið í skipulagsmálum eða að verktakar halda að sér höndum í ljósi hækkandi vaxtastigs og þar með fjármögnunarkostnaðar.

Fyrir liggur að mjög lítið var byggt á árunum eftir bankahrunið eða frá 2009 til 2015. Eftir það færast aukinn kraftur í íbúðarbyggingar og náði hámarki árið 2020 þegar 3.816 íbúðir voru fullgerðar á árinu. Á næstu árum er útlit fyrir heldur hægari fjölgun íbúða en spá HMS gerir ráð fyrir að innan við 3 þúsund íbúðir verði fullbúnar á þessu ári.

Ef miðað er við um 2,4 íbúa í íbúð þá þarf um 4.800 íbúðir á ári ef framhald verður á árlegri fjölgun um 11.500 manns. Því er óhætt að fullyrða að nú sé að myndast uppsöfnuð þörf sem getur tekið langan tíma að uppfylla. Sveitarfélög og ríki geta bæði stuðlað að hagkvæmari og fjölbreyttari lausnum í húsnæðismálum með því að einfalda regluverk og liðka til fyrir uppbyggingu.

Þá er ekki tekið tillit til þess að fyrstu kaupendur eiga erfitt með að fjármagna íbúðarkaup og myndar það uppsafnaða þörf til viðbótar við innflytjendur. Hlutfall ungs fólks (18–24 ára) sem býr í foreldrahúsum var 55% árið 2021 og er enn sem komið er miklu lægra á Íslandi en í ríkjum Evrópusambandsins, þar sem það er nálægt 80%. Líklegt er að þetta hlutfall fari mjög hækkandi hérlendis með sama áframhaldi ef ekki er staðið rétt að málunum.

Ljóst er að þessi staða í byggingum íbúðarhúsnæðis er óásættanleg og fasteignamarkaðurinn getur orðið fastur í vítahring næstu árin ef framboð á húsnæði eykst ekki.

Til að bregðast við þessu ástandi er nýbúið að kynna að framboð á húsnæði fyrir tekju- og eignaminni fjölskyldur og einstaklinga verður stóraukið með því að auka framlög til hlutdeildarlána og tvöfalda stofnframlög til uppbyggingar leiguíbúða innan almenna íbúðakerfisins. Þannig er stefnt að því að 1.000 íbúðir verði byggðar árlega árin 2024 og 2025 í stað 500 íbúða. Aðgerðir verða fjármagnaðar innan núverandi ramma fjármálaáætlunar og án þess að raska stefnumörkun málefnasviða.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að fjármögnun aðgerðanna verði innan fjármálaáætlunar með hliðrun annarra verkefna, notkun á vannýttum heimildum og nýtingu á varasjóði ef þurfa þykir. Gert er ráð fyrir að nánari útfærsla verði kynnt í frumvarpi til fjárlaga í haust.

Jafnframt eru í skoðun aðrar breytingar til að jafna samkeppnisstöðu og draga úr þrýstingi á húsnæðismarkaði.

Meiri hlutinn hvetur til þess að bæði ríki og sveitarfélög, auk verktaka, taki höndum saman og sjái til þess að bætt verði úr brýnni þörf á nýjum íbúðum um land allt.

#### *Málefni útlendinga.*

Í beinu framhaldi af umfjöllun um húsnæðismálin vekur meiri hlutinn sérstaka athygli á rammagrein 2 í greinargerð með fjármálaáætlun, en þar er fjallað um efnahagsleg áhrif fólks á flóttu. Umsóknum um alþjóðlega vernd til Útlendingastofnunar hefur fjölgað úr 654 árið 2020 í 4.518 árið 2022 og hafa fjárframlög til málaflokksins aukist í samræmi við það. Þau voru 3,7 ma.kr. árið 2018 en gert er ráð fyrir því að þau verði 24,5 ma.kr. árið 2024, eða um 590% aukning á tveimur árum.

Um helmingur fjölda flóttafólks hér á landi skýrist beint af stríðinu í Úkraínu. Á undanförunum árum hefur fjöldi umsókna frá Venesúela aukist umtalsvert og á síðustu mánuðum hafa fleiri Venesúelabúar sótt um alþjóðlega vernd en fólk frá Úkraínu. Gert er ráð fyrir að breytingar á útlendingalögum muni auka skilvirkni innan málaflokksins á sama tíma og Ísland heldur áfram að bjóða fólki á flóttu framúrskarandi þjónustu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Þá má ætla að nýjar reglur um dvalarleyfi útlendinga, sem nú bíða samþykktar Alþingis, séu til þess fallnar að draga enn frekar úr beinum kostnaði ríkissjóðs vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd, en með því frumvarpi aukast möguleikar fólks utan EES á að koma til landsins, starfa hér og taka þátt í íslensku samfélagi.

Kallað hefur verið eftir rýmkun atvinnuleyfa, ekki síst hjá nýsköpunarfyrirtækjum sem nú eru að verða þriðja stoðin í íslensku efnahagslífi. Atvinnuþátttaka útlendinga hefur verið mjög góð hér á landi og þarf að tryggja að svo verði áfram, jafnframt er mikilvægt að tryggja að útlendingum standi til boða störf í samræmi við menntun sína og reynslu. Mikilvægt er að ráðast í markvissar aðgerðir í samstarfi við sveitarfélögin varðandi móttöku erlendra ríkisborgara í skólum.

Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp þess efnis að gera viðeigandi breytingar á húsnæði, sem ekki hefur verið ætlað til búsetu, til að unnt sé að nota það sem tímabundið úrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd.

#### *Íbúaþróun og framleiðni.*

Alls fjölgaði íbúum á Íslandi um 11.510 frá 1. janúar 2022 til 1. janúar 2023, eða um 3,1%, sem er mesta fjölgun sem sögur fara af á einu ári og ná tölur Hagstofunnar þó allt aftur til ársins 1735. Fæddir umfram dána skýra aðeins 15% af fjölgun ársins 2022. Aðfluttur umfram brottflutta skýrir 85% af fjölguninni. Fleiri Íslendingar fluttu frá landinu en til þess og fækkaði íbúum vegna búferlaflutninga Íslendinga um 577. Hins vegar fjölgaði erlendum ríkisborgurum vegna flutninga til og frá landinu um 10.341, þar af 8.369 á aldrinum 20–65 ára.

Störfum erlendra ríkisborgara fjölgaði um tæplega 7.924 á sama tíma. Ef litið er á hvernig þróun erlendra ríkisborgara var í helstu atvinnugreinum kemur í ljós að störfum þeirra í ein-kennandi greinum ferðaþjónustu fjölgaði um 3.017 og um 2.128 í atvinnugreinum iðnaðarins (þar af 1.272 í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð). Þar að auki fékk 3.591 erlendir ríkisborgari alþjóðlega vernd.

Slík fjölgun reynir á innviði landsins, sama til hvaða geira er litið. Í raun hefur mannfjölgun verið helsti drifkraftur hagvaxtar undanfarin ár, en framleiðnivöxtur hefur ekki verið upp á marga fiska.

Fjármálaráð beinir því til stjórnvalda í áliti sínu að skoða orsakir þessarar þróunar og hvort og hvernig er hægt að bregðast við minni framleiðnivexti en áður. Þrátt fyrir dapran

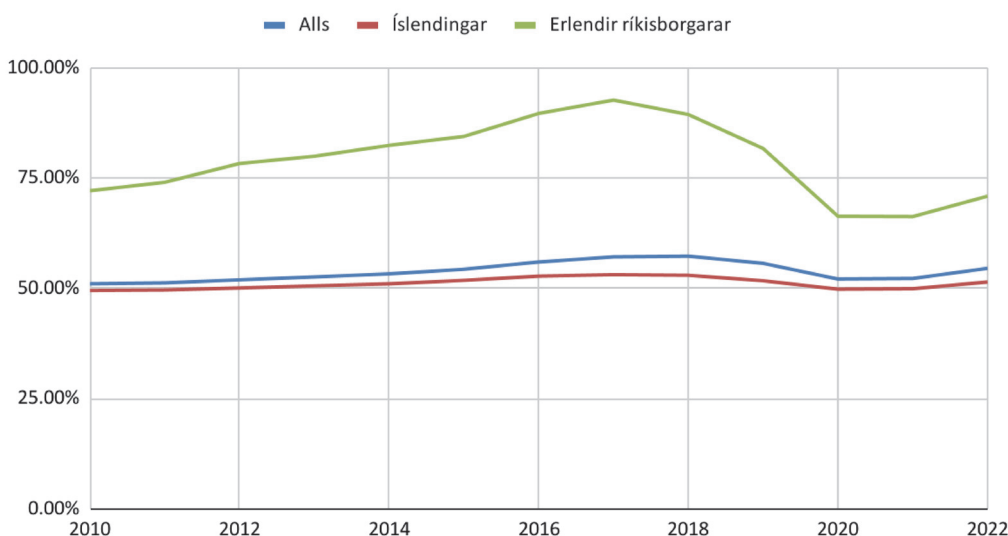
framleiðnivöxt hafa laun hækkað mikið en á meðan framleiðni heldur ekki í við launahækk-anir til lengri tíma skapast kjöraðstæður fyrir verðbólgu.

Til lengri tíma verða framleiðni og launahækkningar að haldast betur í hendur, annars er niðurstaðan verðbólga þangað til raunlaun lækka í átt að því sem framleiðniaukningin getur borið. Árin 2013–2022 jókst framleiðni vinnuafli um 14% en launavísitala hækkaði um 47% umfram vísitölu neysluverðs á sama tíma.

Í sambandi við þessa þróun er áhugavert að skoða hlutfall vinnandi fólks. Þegar margir eru utan vinnumarkaðar getur verið erfiðara að auka framleiðnivöxt. Mikil lækkun á atvinnuþátttöku erlendra ríkisborgara hefur átt sér stað og sú þróun hófst fyrir heimsfaraldur kórónuveiru og gæti að einhverju leyti skýrt hægari framleiðniþróun. Atvinnuþátttaka þeirra varð mest árið 2017, 93%, en í fyrra var hún 66%, ef horft er til fjölda vinnandi erlendra ríkisborgara sem hlutfall af mannfjölda samkvæmt tölum Hagstofunnar.

Skýringin getur að einhverju leyti verið hlutfallsleg fjölgun barna á tímabilinu en af svo skarpri lækkun hlutfallsins má áætla að atvinnuþátttaka erlendra ríkisborgara á vinnualdri fari minnkandi.

### Hlutfall vinnandi af mannfjölda



Nauðsynlegt er að stjórnvöld stígi inn í með aðgerðir til þess að stuðla að aukinni framleiðni. Undanfarin ár hefur verið stutt myndarlega við nýsköpun og þróun sem er til þess fallið að auka framleiðni til lengri tíma litið.

Þá hefur stafrænt Ísland þegar sýnt þess merki að þjónusta batnar og er veitt á skilvirkari hátt. Hægt er að stuðla að meiri framleiðni með fleiri leiðum, t.d. með því að einfalda regluverk. Með auknum hvata og stuðningi við þá sem standa utan vinnumarkaðar til þess að hefja störf á ný má jafnframt styðja við framleiðnivöxt.

Þá þarf að skoða ábatakerfi fyrir opinbera aðila til þess að hagræða í sínum rekstri, t.d. með bættum innkaupum. Menntastefnan skiptir jafnframt máli og þarf ríkið að huga að enn frekari hvatningu til háskólanna að svara kalli atvinnulífsins um útskrift nemenda með þá menntun sem atvinnulífið hefur þörf fyrir. Það er verkefni stjórnvalda á næstu misserum að ráðast í þessi verkefni og stuðla þannig að hraðari framleiðnivexti en á undanförunum áratug.

### *Stafræn þróun.*

Meiri hlutinn vekur athygli á því að aukin stafræn þróun er lykilþáttur í því skyni að ná fram skilvirkari og hagkvæmari ríkisrekstri. Mikið hefur áunnist í þeim málum á sl. árum og Ísland er núna í 5. sæti í Evrópu í hagnýtingu þjónustugáttar þar sem íbúar geta fengið afgreiðslu í gegnum vefsíður stofnana og island.is.

Enn eru þó mörg brýn verkefni á þessu sviði og gagnagrunnar og stór tölvukerfi oft mjög gamaldags og dýr í rekstri þó að búið sé að bæta úr notendaviðmóti. Þar má t.d. nefna þjóðskrárkerfi. Þegar kemur að stafrænni þjónustu eru enn frekari tækifæri til hagræðingar þegar fram í sækir. Stafræn þjónusta er forsenda aukinnar framleiðni, hagræðingar og bættrar þjónustu. Mikil aukning hefur orðið á nýtingu á þeirri stafrænni þjónustu sem nú þegar er til staðar, m.a. má sjá að hlutfall stafrænna umsókna um fæðingarorlof hækkaði úr 20% í janúar 2022 í 90% í febrúar 2023. Með aukinni stafrænni þjónustu er hægt að sýna aðhald inn á við og ábata þess sem skilar sér til samfélagsins í heild.

Meiri hlutinn hvetur til þess að allir forstöðumenn forgangsraði bættri stafrænni þjónustu sem kemur öllum landsmönnum til góða. Til þess að fatlaðir verði ekki út undan í stafrænni þróun getur verið nauðsynlegt að breyta lögum til þess að allir sitji við sama borð í þessum efnum. Einnig má líta til þess að settar verði auknar kröfur á stofnanir að nýta stafræna innviði hins opinbera og mikilvægt að sem flestar stofnanir nýti þau tækifæri sem felast í stafrænni þjónustu til að bæta þjónustuna og auka hagkvæmni ríkisreksturs.

### *Samgöngumál.*

Eitt meginverkefni gildandi fjármálaáætlunar er að draga úr þenslu í þjóðfélaginu og þar með halda aftur af ríkisútgjöldum. Mikilvægt er að næsta samgönguáætlun endurspegli ástand efnahagsmála hverju sinni og sé ekki til þess fallin að auka þenslu í samfélaginu þegar mikil spennan er í þjóðarþúinu. Þegar hægist á efnahagslífinu og dregur úr spennu í þjóðarþúinu er þjóðhagslega hagkvæmt að ráðast í innviðaframkvæmdir, svo sem samgönguframkvæmdir. Í því samhengi er mikilvægt að undirbúningur þeirra sé sem lengst kominn svo að hægt sé að hefjast handa þegar ytri skilyrði eru sem hagkvæmust.

Arleg viðhaldsþörf miðað við eðlilegt ástand er varlega metin á 15,5 ma.kr. Uppsöfnuð viðhaldsskuld er í dag metin á um 80 ma.kr.

Vegagerðin hefur reiknað út virði vegakerfisins að undanfögnu ásamt línulegum afskriftum. Vegakerfið er einhver stærsta eign íslenska ríkisins og nauðsynlegt viðhald þess varðveitir þessa eign. Þetta verðmat samgöngumannvirkja hefur enn fremur verið fært til bókar í efnahagsreikningi ríkisreiknings. Þannig koma nýfjárfestingar og viðhald á móti afskriftum og viðhalda virði þessarar verðmætu eignar landsmanna.

### *Almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu.*

Í gildi er samningur við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um uppbyggingu og rekstur almenningssamgangna. Vegagerðin sér um greiðslur þess samnings. Unnið er að endurskoðun á aðkomu ríkisins að almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við samkomulag um vilja til slíks milli ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Öflugar almenningssamgöngur verða mikilvægur þáttur í vexti og þróun höfuðborgarsvæðisins á komandi árum og áratugum. Mikilvægt er að stuðningur ríkisins við rekstur almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu nýtist til að fjölga notendum almenningssamgangna, auka tíðni ferða og styðja þannig við metnaðarfull markmið Íslands í orkuskiptum í umferð.



Sérstakur viðræðuhópur um samgöngusáttmálann er að störfum og vinnur að uppfærslu á forsendum sáttmálans og mun vinna viðauka við hann. Viðbúið er að niðurstöður vinnunnar muni hafa áhrif á framkvæmdatöflu samgöngusáttmála.

#### *Samstarf ráðuneyta og stofnana – einföldun á stofnanakerfi ríkisins.*

Eitt af meginmarkmiðum með breytingum á skipan Stjórnarráðsins sem samþykkt var á Alþingi í ársbyrjun í fyrra var að auka samvinnu og alla þverfaglega vinnu innan ráðuneytanna. Meiri hlutinn hvetur til þess að áfram sé haldið á þessari braut, enn ber allt of mikið á því að samstarf sé ekki sem skyldi.

Fjöl margar áskoranir, t.d. vegna fjölgunar ferðamanna, reyna á innviði margra ráðuneyta. Þar má nefna samgöngumál, heilbrigðisþjónustu, húsnæðismarkaðinn og löggæslu, þar sem nauðsynlegt er að stofnanir og ráðuneyti vinni í sameiningu að úrlausn mála.

Vakin er athygli á því að þróun upplýsingatekninnar leiðir til þess að samstarf verður skilvirkara en áður var og eykur hagkvæmni þess að fela miðlægum aðilum, svo sem Fjársýslu ríkisins, Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum og Ríkiskaupum aukin verkefni í stað þess að dreifa þeim á allar stofnanir. Allar ríkisstofnanir nota sama bókhalds- og launakerfi og ónýtt hagkvæmni felst í því að fela t.d. Fjársýslu ríkisins aukin verkefni í stað þess að dreifa þeim á fjölda stofnana.

Undanfarin ár hefur ágætur árangur náðst með sameiningu stofnana, m.a. innan skattkerfisins, sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, sameiningu nokkurra stofnana í Samgöngustofu og með niðurlagningu Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, auk þess sem Fjölmenningsarsetur og Vinnumálastofnun runnu saman á vorþingi 2023. Þá eru skýr áform um frekari sameiningar framundan, m.a. Samkeppniseftirlitsins og Neytendastofu líkt og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Þá eru tækifæri til staðar til að draga áfram úr yfirbyggingu og veita betri og hagkvæmari þjónustu innan stjórnsýslunnar.

Með fækkun stofnana getur reynst auðveldara að innleiða stafrænar lausnir sem auka hagkvæmni og bæta þjónustu. Þar sem sameiningum stofnana verður ekki við komið skal leggja áherslu á samrekstur og samnýtingu aðstöðu í því skyni að minnka notkun ríkisstofnana á skrifstofuhúsnæði svo um nemur á tímabili fjármálaáætlunar. Fækkun fermetra í skrifstofuhúsnæði ríkisins er þannig ætlað að skila sparnaði sem nemur um 2 ma.kr. á ári fyrir lok tímabilsins.

#### *Ferðaþjónustan.*

Hraður viðsnúningur hefur átt sér stað hjá ferðaþjónustunni og í brottförum erlendra ferðamanna árið 2022 eftir að öllum takmörkunum var aflétt eftir heimsfaraldurinn.

Ferðaþjónustan er ein af stærstu útflutningsgreinum landsins og mikilvægur drifkraftur hagvaxtar.

Stefnt er að því að leggja fram nýja ferðamálastefnu til ársins 2030 ásamt aðgerðaáætlun á haustþingi 2023. Áfram verður lögð áhersla á öflun áreiðanlegra gagna og innviðaupbyggingu ásamt aðgerðum sem miða að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið og yfir allt árið og einnig að auka öryggi, stuðla að öruggri ferðahegðun og leita leiða til að bæta rekstrarskilyrði greinarinnar hér á landi.

Framtíðarsýn íslenskrar ferðaþjónustu er að vera leiðandi í sjálfbærri þróun á grunni efnahagslegs og samfélagslegs jafnvægis. Í því felst að ferðaþjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf í sátt við náttúru, íslenska menningu, tungu og samfélag.

Eftir heimsfaraldurinn hefur meðalfjöldi gistinátta og kortavelta erlendra ferðamanna aukist samanborið við árin 2018 og 2019. Þá er komum erlendra ferðamanna að fjölga og nálgast fjöldinn óðfluga metárið 2018.

Í nýjstu þjóðhagsspá sinni veltir Seðlabankinn því upp að forsenda grunnspár um fjölda ferðamanna gæti verið of varkár og hvaða áhrif það hefði ef fjölgun ferðamanna yrði hraðari en áætlað er. Nú er spáð að fjöldi ferðamanna í ár verði 2,3 milljónir, í stað 2,2 milljóna eins og spáð var í febrúar. Ef sú þróun heldur áfram á næstu árum má búast við kröftugri útflutningi, betri viðskiptajöfnuði og hærra raungengi árin 2023–2025 þannig að vöxtur efnahags- umsvifa gæti því verið vanmetinn á spátímanum.

Ráðast þarf í breytingar á lagaumhverfi heimagistingar og draga úr þrýstingi á húsnæðis- markað. Jafnframt þarf að útfæra gjaldtöku á skemmtiferðaskip til þess að jafna samkeppnis- stöðu á gistimarkaði. Til viðbótar við þessar aðgerðir telur meiri hlutinn gagnlegt að ráðist verði í greiningu á tekjum ríkisins af mismunandi tegundum ferðamanna, eftir ferðamáta til og frá landinu, ferðamáta innan lands og vali á gistingu.

#### *Velsældarvísar.*

Haustið 2019 voru skilgreindir 39 mælikvarðar um hagsæld og lífsgæði, svokallaðir vel- sældarvísar sem taka mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Við mat á breytingum síðustu fimm ára hefur 21 mælikvarði þróast í jákvæða átt, níu staðið í stað og fjórir þróast til verri vegar.

Meiri hlutinn hvetur til þess að velsældarvísar verði nýttir sem mest við stefnumörkun fjármálaáætlunar, að réttum og áreiðanlegum upplýsingum verði beitt sem stjórnþæki við að ná bættum árangri og að lagt verði reglulegt mat á gæði mælikvarða með það í huga að bæta þá sé þess þörf.

#### *Landbúnaðarmál.*

Vakin er athygli á að nýlega var kynnt sérstök aðgerðaáætlun í kornrækt en mikilvægi hennar hefur aukist í takt við aukið vægi fæðuöryggis síðustu misseri og er það í samræmi við markmið sem fram koma í stjórnarsáttmálanum. Meginmarkmiðið er að styðja við sjálfbærni matvælaframleiðslu Íslands og þar með að styrkja stöðir fæðuöryggis þjóðarinnar. Á tímabili áætlunarinnar er gert ráð fyrir um 2 ma.kr. aukningu í framlögum til málefnasviðsins til að fjármagna aðgerðaáætlunina.

Á þeim tíma sem fjármálaáætlun var til umfjöllunar í nefndinni kynnti matvælaráðherra tillögu um breytta nálgun við útrýmingu á riðuveiki sem samþykkt var í ríkisstjórn. Sú nálgun mun draga úr kostnaði ríkisins til lengri tíma með hratt lækkandi líkum á kostnaðarsömum niðurskurðaraðgerðum og bótum þeim tengdum. Tímabundið mun þessi nálgun leiða til aukins kostnaðar á tímabili áætlunarinnar, sérstaklega á árunum 2024–2026, en minnkandi eftir það.

#### *Orkuskipti.*

Ríkisstjórnin er með háleit markmið í loftslagsmálum. Stjórnvöld hafa undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar um samdrátt í losun og aukinni bindingu kolefnis. Orkuskipti eru ein áhrifaríkasta aðgerðin í þeim málum og mikilvægt að hraða þeim eins og kostur er. Til að auka svigrúm til að árangursstýra framlagi ríkissjóðs til orkuskipta hefur stuðningur við orkuskipti verið fluttur frá tekjuhlið yfir á gjaldahlið. Góður árangur í orkuskiptum getur dregið úr útgjöldum ríkissjóðs og einnig haft jákvæð áhrif á erlendan viðskiptajöfnuð vegna minni innflutnings á eldsneyti og aukinnar orkuframleiðslu innan lands.

### Aðhaldsstig opinberra fjármála.

Í greinargerðinni er fjallað um aðhaldsstig opinberra fjármála og bent á að það sé nú að aukast eftir mikinn slaka í heimsfaraldrinum. Almennu aðhaldi er ætlað að virka til þess að draga úr þenslu og verðbólgu og styðja þannig við peningastefnu Seðlabankans.

Eins og þegar hefur verið rakið í álitinu þessu benda nýlegar hagtölur og spá Seðlabankans til þess að hagvöxtur og framleiðsluspenna verði meiri í ár en spáð var við gerð fjármálaáætlunar. Þá er útlit fyrir að verðbólga verði heldur meiri og þrálátari en þá var spáð.

Auknar skatttekjur í ár munu fyrst og fremst stafa af verðbólgu og efnahagsspennu, sem samkvæmt samþykktri fjármálastefnu á að meginstefnu til að nýta til lækkunar opinberra skulda. Þessar auknu tekjur breyta hvorki mati á undirliggjandi stöðu opinberra fjármála né aðhaldsstigi þeirra frá því sem er í fjármálaáætlun.

Meiri vöxtur landsframleiðslunnar í ár leiðir til þess að nafnvirði landsframleiðslunnar er hærra út tímabil áætlunarinnar. Leiðir það til lægra skuldahlutfalls og enn betri afkomu í ár en áður var spáð sem eru gróflega metin áhrif á um 20 ma.kr. Miðað við fjárlög ársins er þá samtals verið að spá bættri afkomu sem nemur rúmlega 90 ma.kr.

Áhrif þess á afkomu ríkissjóðs og hins opinbera fyrir tímabil sjálfrar fjármálaáætlunar, þ.e. 2024–2028, eru á hinn bóginn óveruleg.

Að öðru leyti eru ekki vísbendingar um verulega breytta efnahagsframvindu á tímabili fjármálaáætlunar frá því sem áður var við framlagningu hennar. Gangi nýjustu spár eftir munu tekjurnar í ár verða hærra en í takt við þá stefnumörkun sem lagt er upp með í fjármála-stefnunni munu þær tekjur nýtast til að bæta afkomuna og lækka skuldir og er það mikið gleðiefni enda eitt af því mikilvægasta fyrir komandi kynslóðir að lækka skuldir ríkissjóðs.

Með hliðsjón af betri stöðu ríkisfjármála en áætlað var leggur meiri hlutinn til að tillagan verði **samþykkt óbreytt** en að gildistöku tölusettra fjármálareglna verði flýtt, um eitt ár frá því sem fyrirhugað var, þannig að þær taki gildi frá og með árinu 2025.

Alþingi, 6. júní 2023.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,  
form., frsm.

Bryndís Haraldsdóttir.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Stefán Vagn Stefánsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.

Vilhjálmur Árnason.