



Minnisblað

Viðtakandi Fjárlaganefnd Alþingis
Sendandi Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Dagsetning 20. maí 2024
Málsnúmer

Svar við spurningum fjárlaganefndar

Á fundi fjárlaganefndar og fulltrúa ráðuneytisins þann 10. maí, þar sem frumvarp til fjárukalaga var til umræðu, komu fram nokkrar spurningar í tengslum við frumvarpið. Í framhaldinu óskaði nefndin eftir minnisblaði frá ráðuneytinu og fundi með fjármálaráðherra til ræða horfur um hugsanlegar breytingar á aðhaldsstigi ríkisfjármála á árinu 2024. Spurningarnar voru af tvennum toga:

Annars vegar var óskað eftir minnisblaði með rökstuðningi fyrir því að útgjaldatílefnin sem fram koma í frumvarpinu falli að 26. gr. laga um opinber fjármál.

Hins vegar var óskað eftir minnisblaði og fundi ráðherra ásamt efnahagsskrifstofu með nefndinni þar sem fram kæmi mat á breytingum á aðhaldsstigi ríkisfjármála í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur það sem af er árinu. Nokkur atriði voru nefnd í þessu sambandi:

- Útgjaldahækkunir fjárukafrumvarpsins og fyrri fjárukalaga ársins.
- Hækkun arðgreiðslu Landsvirkjunar um 10 ma.kr. frá því sem ákveðið var í febrúar. Á hvaða forsendum var sú ákvörðun tekin?
- Áhrif aðgerða ríkisstjórnarinnar á húsnæðismarkaðinn – eru líkur til þess að húsnæðisverð hækki sérstaklega vegna ráðstafana til aukningar húsaleigubóta og vaxtaniðurgreiðslu?

Svar við fyrri spurningu fjárlaganefndar

Aðkoma ríkissjóðs að kjarasamningum á almennum markaði

Ríkisstjórnin kynnti 7. mars sl. aðgerðir til stuðnings kjarasamningum sem þá höfðu verið undirritaðir á almennum markaði. Samningarnir koma til með að gilda næstu fjögur árin, þ.e. út janúar 2028, að uppfylltum vissum skilyrðum. Ráðstöfunum stjórnvalda er ætlað að stuðla að heilbrigðari húsnæðismarkaði og fjölskylduvænna samfélagi samhliða því að stuðla að lækkun verðbólgu og vaxta. Útgjöld vegna þeirra falla einkum til á árunum 2024–2027 en hluti þeirra felur í sér varanlegar breytingar á tilfærslukerfum sem leiða til útgjaldaauka að því tímabili loknu. Gert er ráð fyrir viðbótarútgjöldum vegna þessa frá og með árinu 2025 í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 sem nýlega var lögð fyrir þingið en eftir sem áður þarf að leggja til og þingið að samþykka fjárheimildir vegna einstakra verkefna í fjárlögum hvers árs. Þá er ljóst að ekki eru fyrir hendi fjárheimildir í fjárlögum 2024 vegna útgjalda við þau verkefni sem gert er ráð fyrir í viljayfirlýsingunni að falli til á yfirstandandi ári. Þau útgjöld eru metin á um 12,9 ma.kr. en gert er ráð fyrir að þau verði öll ýmist byrjuð að falla til eða komin að fullu fram um mitt árið.



Minnisblað

Hlutverk fjárukalaga

Í 41. gr. stjórnarskrárinnar segir að ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum.

Hlutverk fjárukalaga er skýrt afmarkað í 26. gr. laga um opinber fjármál. Í því felst að gert er ráð fyrir að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir komi fram í fjárlögum hvers árs. Í fjárukalögum verði því eingöngu leitað heimilda til að bregðast við útgjaldatílefnum sem voru ófyrirséð við afgreiðslu fjárlaga og eru tímabundin og óhjákvæmileg innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að mæta þeim með öðrum úrræðum sem heimiluð eru í lögnum. Vakin er athygli á því að þetta eru sömu skilyrði og eiga við um nýtingu á almennum varasjóði sbr. 24. gr. laganna.

Heimildir fyrir útgjöldum sem falla til á árinu 2024 vegna aðkomu ríkissjóðs að kjarasamningum á almennum markaði

Aðgerðir stjórnvalda til stuðnings kjarasamningum koma fram í sameiginlegri yfirlýsingu um stuðning ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna kjarasamninga í mars 2024 sem birt er á vef stjórnarráðsins þann 7. mars sl.

Ljóst er að yfirlýsing sem þessi leiðir ekki í sjálfu sér til beinna skuldbindinga ríkissjóðs þar sem Alþingi, sem fer með fjárstjórnarvaldið, hefur ekki fjallað um og samþykkt viðeigandi fjárheimildir vegna þessara verkefna fyrir yfirstandandi ár í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar.

Í samræmi við ofangreint hefur frumvarp til fjárukalaga verið lagt fyrir þingið. Með hliðsjón af skilyrðum 26. gr. laga um opinber fjármál er horft til þess að aðkoma stjórnvalda að kjarasamningum hafi ekki geta verið með öllu fyrirsjáanleg við afgreiðslu fjárlaga. Þá er litið til þess að afar brýnt hafi verið að greiða fyrir því að gerðir séu langtímakjarasamningar með hóflegar launahækkanir til þess að ná hagstjórnarmarkmiðum stjórnvalda og skapa skilyrði fyrir lækkun verðbólgu og vaxtastigs. Lokaákvörðun um fjármögnun verkefnanna sem felast í þeirri aðkomu er færð fjárstjórnarvaldinu, þ.e. þinginu, til efnislegrar meðferðar í fjárukalagafrumvarpi.

Svar við síðari hluta fjárlaganefndar

1)

Fyrsta fjárukalagafrumvarp ársins, sem samþykkt var á Alþingi þann 8. febrúar sl., innihélt ýmsar fjárheimildir til að standa straum af aðgerðum vegna eldsumbrota og jarðhræringa við Grindavík en fól hins vegar í sér samsvarandi lækkun á fjárheimildum í almennum varasjóði á móti. Breytingar á fjárheimildum í því frumvarpi voru því hlutlausar gagnvart heildarfjárheimild ársins samkvæmt áætlun fjárlaga.

Annað fjárukalagafrumvarp ársins, sem samþykkt var á Alþingi þann 23. febrúar, var lagt fram í tengslum við kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavíkurbæ og inniheldur heimildarákvæði sem hafa ekki bein áhrif á afkomu yfirstandandi árs. Til skýringar er ástæða til að vekja athygli á því að fjárfesting á íbúðarhúsnæði í gegnum Fasteignafélagið Þórkötlum færir sem framlag í gegnum sjóðstreymi í A1-hluta ríkissjóðs hefur það ekki áhrif á rekstrarafkomu í þeim hluta en kemur hins vegar fram sem gjaldfærð fjárfesting til lækkunar á afkomu í samstæðuuppgjöri A-hluta ríkissjóðs í heild. Í þáttl. um fjármálaáætlun er því lagt sérstakt mat á aðhaldsstig opinberra fjármála bæði með og án þessarar fjárfestingar.



Minnisblað

Þriðja fjárukalagafrumvarp ársins, sem hefur verið lagt fram vegna aðkomu ríkissjóðs að kjarasamningum og er nú í meðförum þingsins, leiðir til 12,9 ma.kr. aukningu á útgjaldaheimildum umfram áætlun fjárlaga 2024. Í endurmati á afkomu ársins 2024 sem birt var í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að uppfærðar afkomuhorfur ársins 2024 samkvæmt þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 gera ráð fyrir sömu útgjöldum vegna kjarasamninga á árinu og tilgreind eru í frumvarpinu að tveimur liðum undanskildum. Í frumvarpinu bætist við 320 m.kr. gjaldfærsla vegna hækkunar á heimild hlutdeildarlána sem lá ekki fyrir við vinnslu fjármálaáætlunarinnar og einnig 200 m.kr. viðbót vegna breytinga á fyrra kostnaðarmati aðgerðanna. Mat á aðhaldsstigi opinberra fjármála sem birt var í fjármálaáætlun tekur þannig mið af aðkomu ríkissjóðs að gerð kjarasamninga á árinu 2024 að undanskildum rúmlega 500 m.kr. Áhrif þessa mismunar á aðhaldsstig ríkisfjármála í heild er því hverfandi. Með öðrum orðum var búið að taka tillit til útgjaldaáhrifa framangreindra fjárukalagafrumvarpi í greiningu fjármálaáætlunar á aðhaldsstigi ríkisfjármálanna. Eins og þar kemur fram er aðhaldsstigið talið vera viðeigandi miðað við núverandi framvindu efnahagsmála og vísast að öðru leyti til þeirrar umfjöllunar.

2)

Rekstur Landsvirkjunar hefur gengið vel að undanförunu og voru rekstrarárin 2022 og 2023 þau bestu í sögu félagsins. Með hliðsjón af því lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram beiðni til félagsins um að arðgreiðsla ársins yrði hækkuð um 10 ma.kr. Arðgreiðslan er í samræmi við arðgreiðslustefnu og reikniforsendu sem stjórn Landsvirkjunar samþykkti að undangengnu samráði við ráðuneytið sem fer með eigendahlutverk ríkisins gagnvart félaginu. Þeirri arðgreiðslustefnu er ætlað að byggja upp fjárhagslegan styrk fyrirtækisins samhliða því að tryggja eigandanum, íslenska ríkinu, eðlilegan arð af eign sinni.

Tekjustofnar og útgjaldaliðir ríkissjóðs hafa mismunandi áhrif á hagkerfið en í auknum arðgreiðslum til ríkissjóðs felst að öðru óbreyttu aðhald í ríkisfjármálum. Þeim fjármunum er þá ekki ráðstafað í annað, svo sem í rekstur eða fjárfestingar hjá því fyrirtæki sem greiðir arðinn. Arðgreiðslur til A1-hluta ríkissjóðs teljast til tekna gagnvart afkomu hans og breytingar á þeim hafa því áhrif á hagsveifluleiðréttra afkomu sem er algengur mælikvarði á aðhaldsstig.

Óreglulegar arðgreiðslur færast á inn bóginn ekki sem tekjur og hafa þannig ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs. Þær hafa þar af leiðandi engin áhrif á mat á aðhaldsstigi ríkissjóðs.

3)

Ríkisstjórnin kynnti hinn 7. mars aðgerðir til stuðnings fjögurra ára kjarasamningum. Áætlaður heildarkostnaður ríkissjóðs vegna aðgerðanna nemur 14-23 ma.kr. á ári á verðlagi ársins í ár (0,3-0,5% af VLF) og er með þeim lögð sérstök áhersla á að styðja við barnafjölskyldur. Ráðstafanirnar hafa markverð áhrif á aðhaldsstig ríkissjóðs. Það leiðir annars vegar af umfangi þeirra og hins vegar af því að þær beinast að fólki í neðri hluta og um miðbik tekjudreifingar, svo líklegt er að heimilin verji töluverðum hluta viðbótartekna sem af þeim leiða í neyslu. Samkvæmt mati sem birt er í fjármálaáætluninni vegur á móti framangreindum ráðstöfunum hækkun tekna, s.s. vegna hærri skatta á eldsneyti og ökutæki, og minni útgjaldavöxtur á öðrum málefna sviðum.

Aðgerðirnar felast m.a. í hækkun barnabóta og auknum stuðningi á húsnæðismarkaði, bæði til heimila í eigin húsnæði og á leigumarkaði. Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta til leigjenda hækka um 25% frá 1. júní og aukið tillit verður tekið til fjölskyldustærðar við útreikning bóta. Heildarkostnaður vegna ráðstöfunarinnar er um 2,5 ma.kr. árlega, en heildarkostnaður vegna húsnæðisbóta nam 8,5 ma.kr. árið



Minnisblað

2023. Sérstökum vaxtastuðningi er ætlað að mæta auknum vaxtakostnaði heimilanna. Í sérstökum vaxtastuðningi felst 7 ma.kr. tilfærsla til fólks sem á eigin fasteign og ekki er gert ráð fyrir að ráðstöfunin verði endurtekin. Til þess að lágmarka eftirspurnarhrif vaxtastuðningsins er gert ráð fyrir að hann greiðist beint inn á höfuðstól húsnæðisláns, en heimilt verði að óska eftir að nýta hann til lækkunar greiðslubyrði í tiltekinn tíma.

Opinberum stuðningi, félagslegum eða öðrum, sem beinlínis er beint á eftirspurnarhlið húsnæðismarkaðar er til þess fallinn að hækka húsnæðis- og leiguverð að einhverju marki. Samanlögð hækkun húsnæðisbóta og vaxtastuðnings felur í sér tæplega 10 ma.kr. tilfærslu á húsnæðismarkað í ár. Til samanburðar hleypur velta á markaði með íbúðarhúsnæði á tugum milljarða í hverjum mánuði og fjárhæðin nemur tæpum 2% af veltu á íbúðamarkaði árið 2023.

Sem fyrr segir er gert ráð fyrir að hinn sérstaki vaxtastuðningur verði greiddur inn á höfuðstól lána, en þannig eru eftirspurnarhrif vegna hans lágörkuð. Sú staðreynd að um einskíptisráðstöfun er að ræða dregur einnig úr áhrifum hennar á húsnæðisverð.

Framangreindar ráðstafanir ættu þó að skoðast í því ljósi að húsnæðisverð hefur hækkað mikið frá því að vextir lækkuðu og útgjöld hins opinbera jukust í tengslum við heimsfaraldur. Markvert aukið aðhald hagstjórnar síðan hefur ekki snúið þeirri þróun við í teljandi mæli. Þá koma þjóðhagsleg áhrif jarðhræringa og eldgosa við Grindavík einkum fram á húsnæðismarkaði, auk þess sem að ríkissjóður, í gegnum Þórkötlun, hefur keypt fasteignir Grindvíkinga á verði sem er í mörgum tilfellum verulega yfir markaðsverði eignanna áður en atburðirnir hófust. Einnig hafa stjórnvöld veitt umtalsverðan stuðning við húsaleigukostnað Grindvíkinga, sem hefur áhrif í sömu átt og framangreindar ráðstafanir.