18. september 2023

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024

Kynning fyrir fjárlaganefnd
Fyrri hluti

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Efnisskipan kynningar

mánudaginn 18. september

1. Efnahagshorfur
2. Markmið og niðurstöður í ríkisfjármálum
3. Samstæðuyfirlit A-hluta í heild

miðvikudaginn 21. september

4. Tekjur ríkissjóðs
5. Útgjöld ríkissjóðs
6. Efnahagur, lánsfjármál og fjárhagsáhættur
7. Heimildir ráðherra

Efnahagshorfur

Mikill hagvöxtur

Ekkert Evrópuríki sem samræmdar tölur ná til hafði meiri hagvöxt á fyrri helmingi árs.

Hagvöxtur

*Meðaltal OECD-ríkja. Heimild: Hagstofa Íslands (Ísland), OECD (önnur ríki).

Ör fjölgun starfa og íbúa drífur vöxtinn

Íbúafjölgun fyrst og fremst drifin af mikilli eftirspurn eftir vinnuafli, ekki síst í ferðaþjónustu. Vísbendingar um að eftirspurn eftir vinnuafli hafi minnkað undanfarið.

Fjöldi starfandi og fjölgun frá 4. ársfjórðungi 2020
Þúsundir

Alls
+32 þús. störf

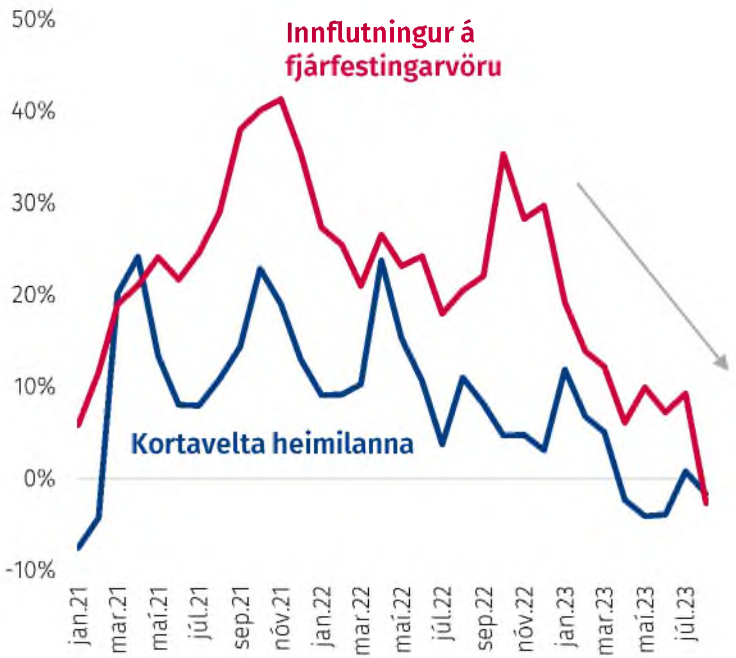
þar af innflytjendur:
+19 þús. störf

Heimild: Hagstofa Íslands. Starfandi samkvæmt skrám. Árstíðaleiðrétt.

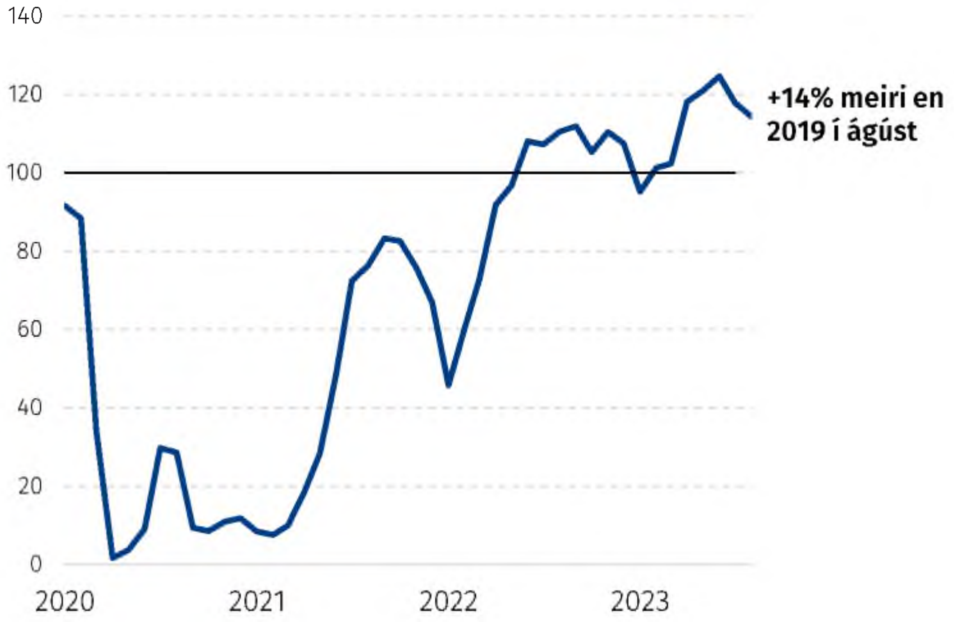
Nú hægir á vextinum

Aðhald hagstjórnar er byrjað að kæla einkaneyslu og fjárfestingu líkt og því er ætlað. Ferðaþjónusta hélt áfram að vaxa hratt fyrr á árinu en nú hægir líklega á vexti hennar.

Hægir á neyslu og fjárfestingu
Vöxtur milli ára



Ferðaþjónusta hefur náð fyrra stigi og gott betur
Velta erlendra greiðslukorta á raunvirði,
2019 = 100

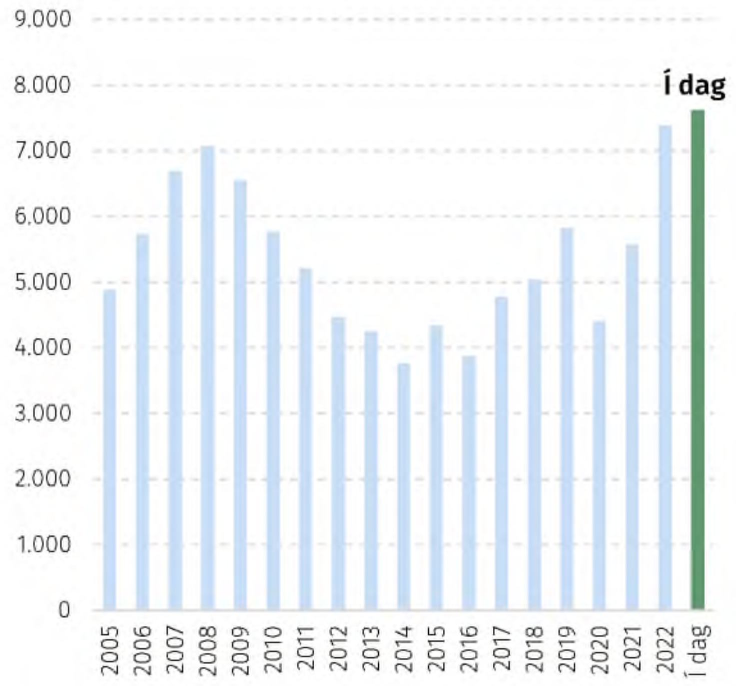


Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

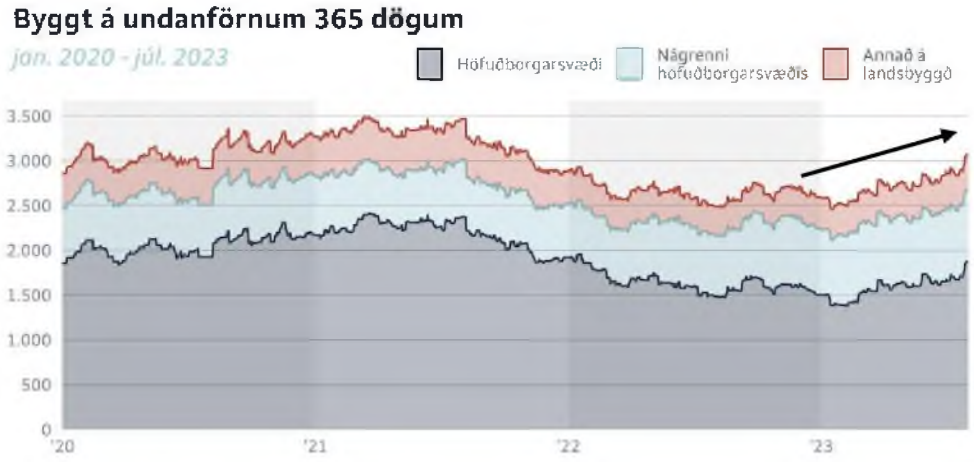
Áfram mikil uppbygging íbúða

Engin skýr teikn um að dregið hafi úr uppbyggingu húsnæðis.

Íbúðum í byggingu fjölgar



Nýbyggðum íbúðum fjölgar einnig

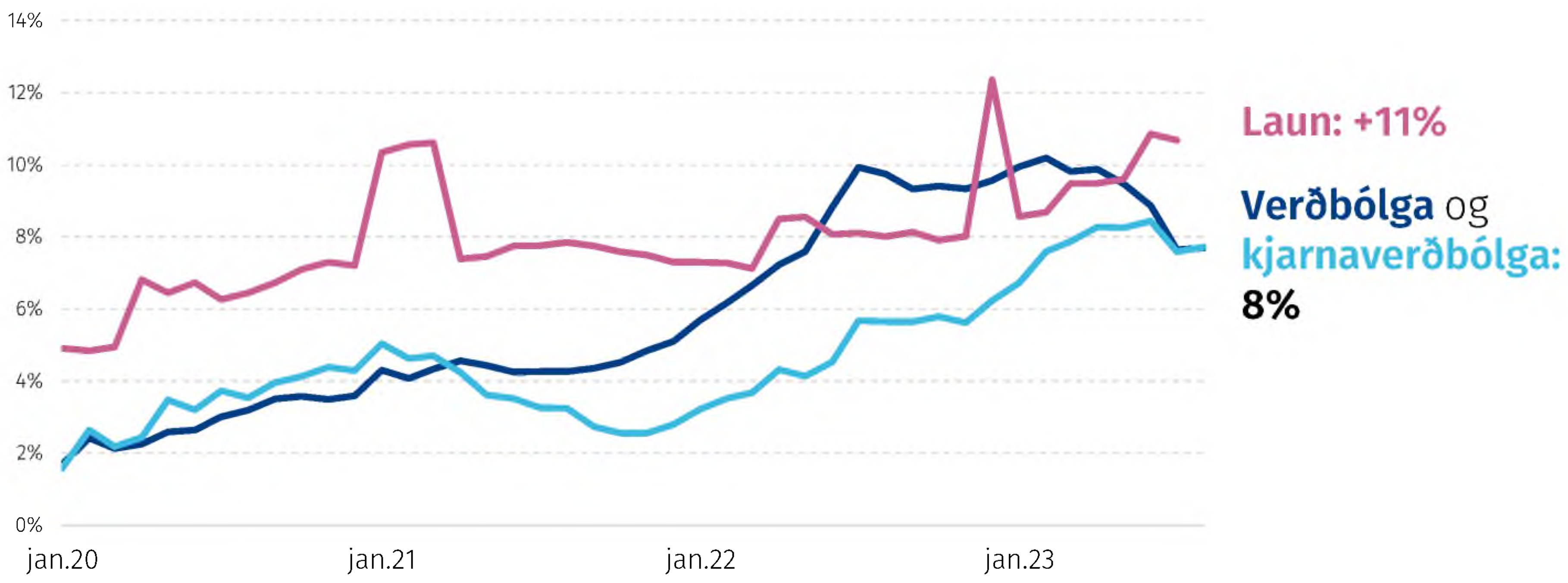


Heimild: HMS. Vinstri mynd: Staða samkvæmt fasteignaskrá.

Kaupmáttur að aukast þrátt fyrir verðbólgu

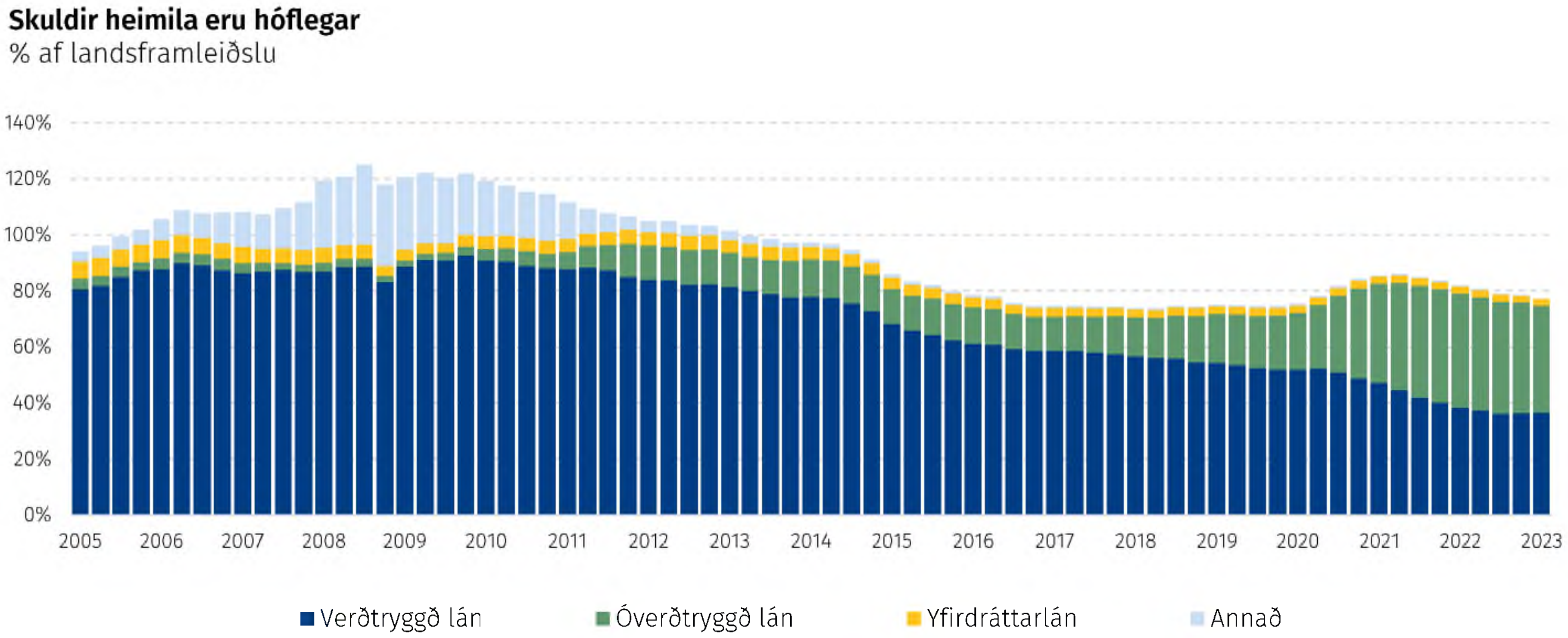
Verðbólga enn allt of há en engu að síður hefur kaupmáttur aukist, enda hafa laun hækkað meira. Viðvarandi háar verðbólguvæntingar eru áhyggjuefni.

Laun hækkað meira en verðlag undanfarið
12 mánaða hækkun



Staða heimilanna er sterk

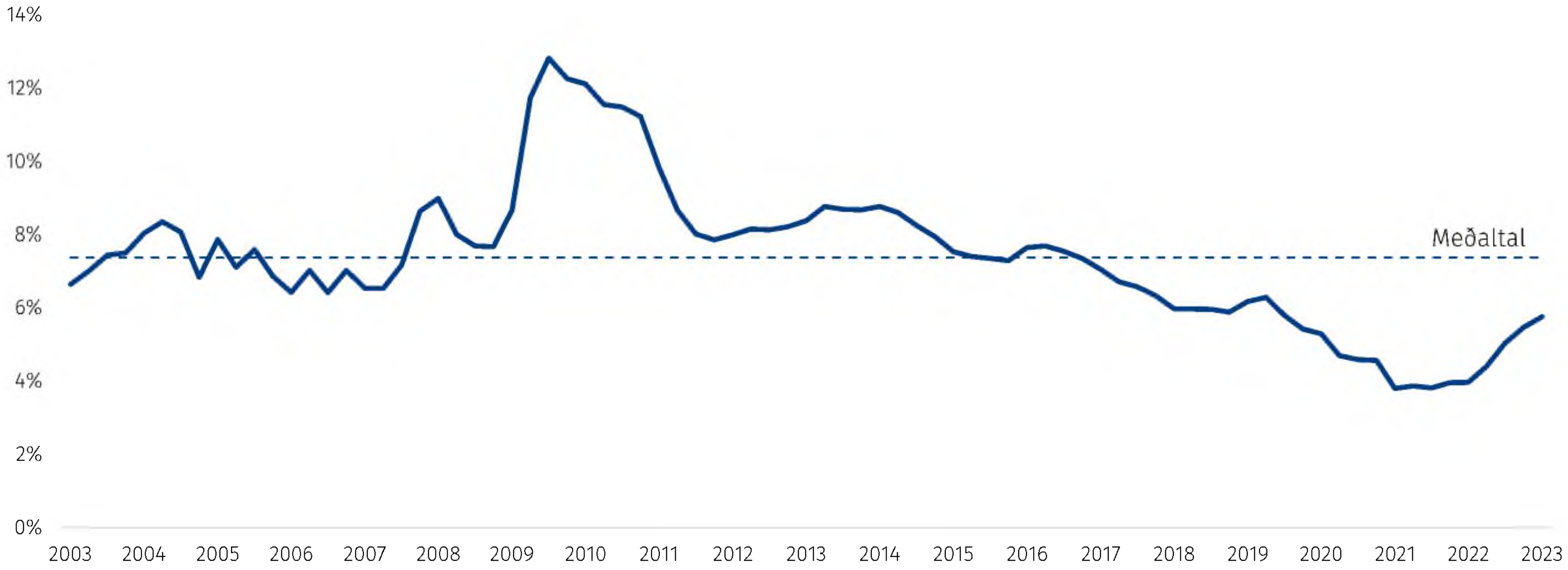
Skuldavöxtur heimila er hóflegur. Verðtryggðar lánveitingar hafa aukist að undanförnu en hlutdeild þeirra í útistandandi lánum hefur ekki breyst mikið.



Vaxtagjöld heimila ekki orðin sérlega há

Vaxtagjöld heimila hafa farið hækkandi, en voru enn undir langtímameðaltali á 1. ársfjórðungi í hlutfalli við ráðstöfunartekjur.

Vaxtagjöld heimila
Hlutfall af ráðstöfunartekjum

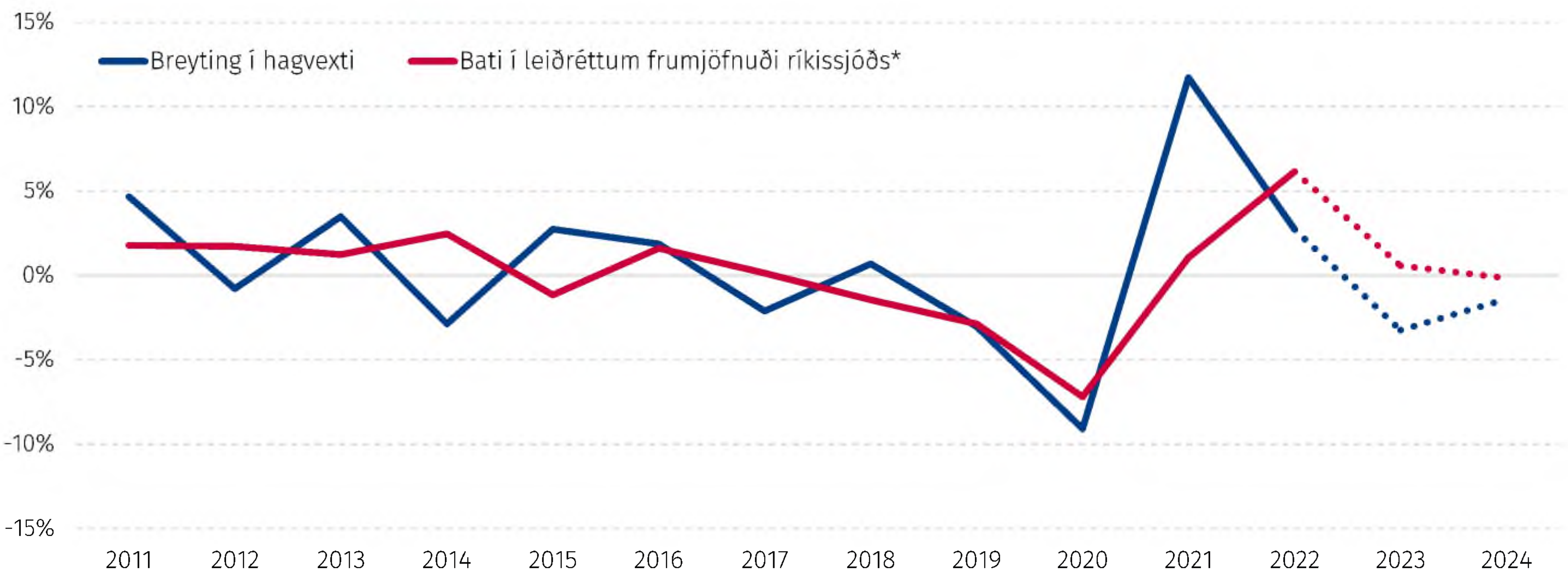


Heimild: Tekjuskiptingaruppgjör Hagstofu Íslands. Hlutfall af ráðstöfunartekjum fyrir vaxtagjöld. Árstíðaleiðrétt.

Afkoma ríkissjóðs hefur fylgt hagsveiflunni

Litið yfir tímabilið 2021-2023 er afkoma að batna í takt við hagvöxt, ólíkt því sem stundum er haldið fram.

Afkoman hefur þróast í takt við hagsveifluna

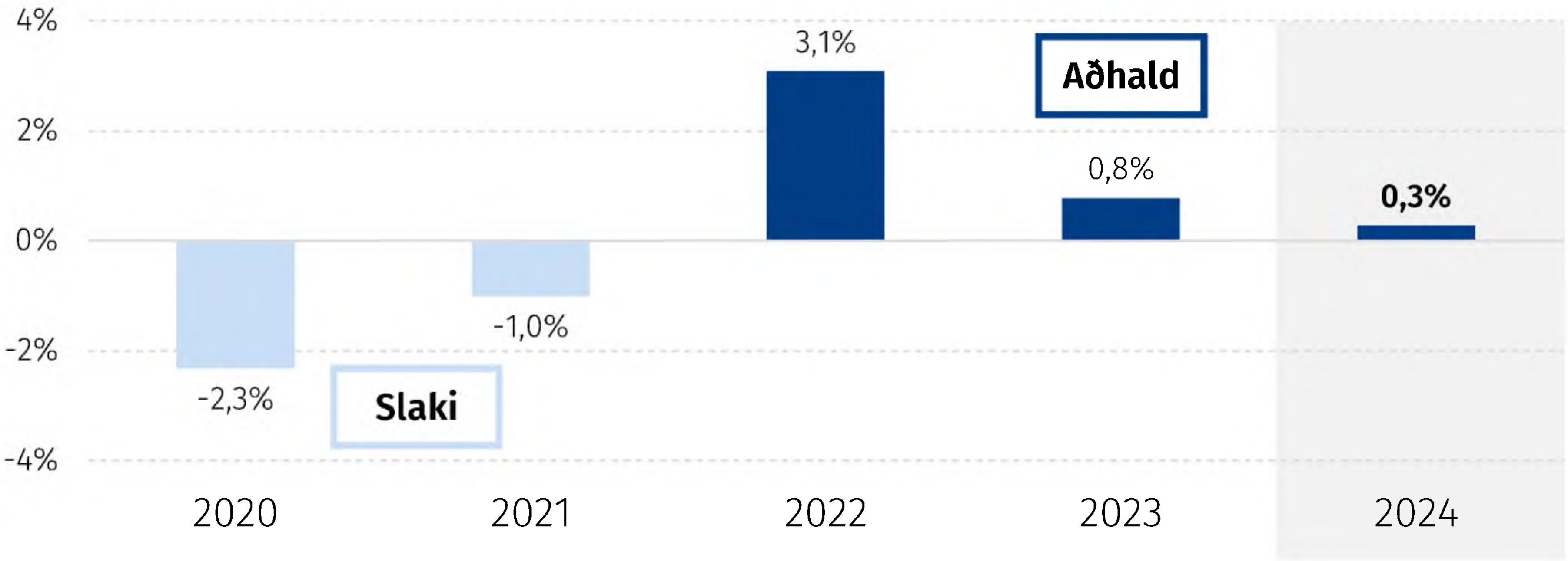


*Leiðréttur fyrir einskiptis- og tilfallandi liðum. % af landsframleiðslu.

Áfram aðhald 2024

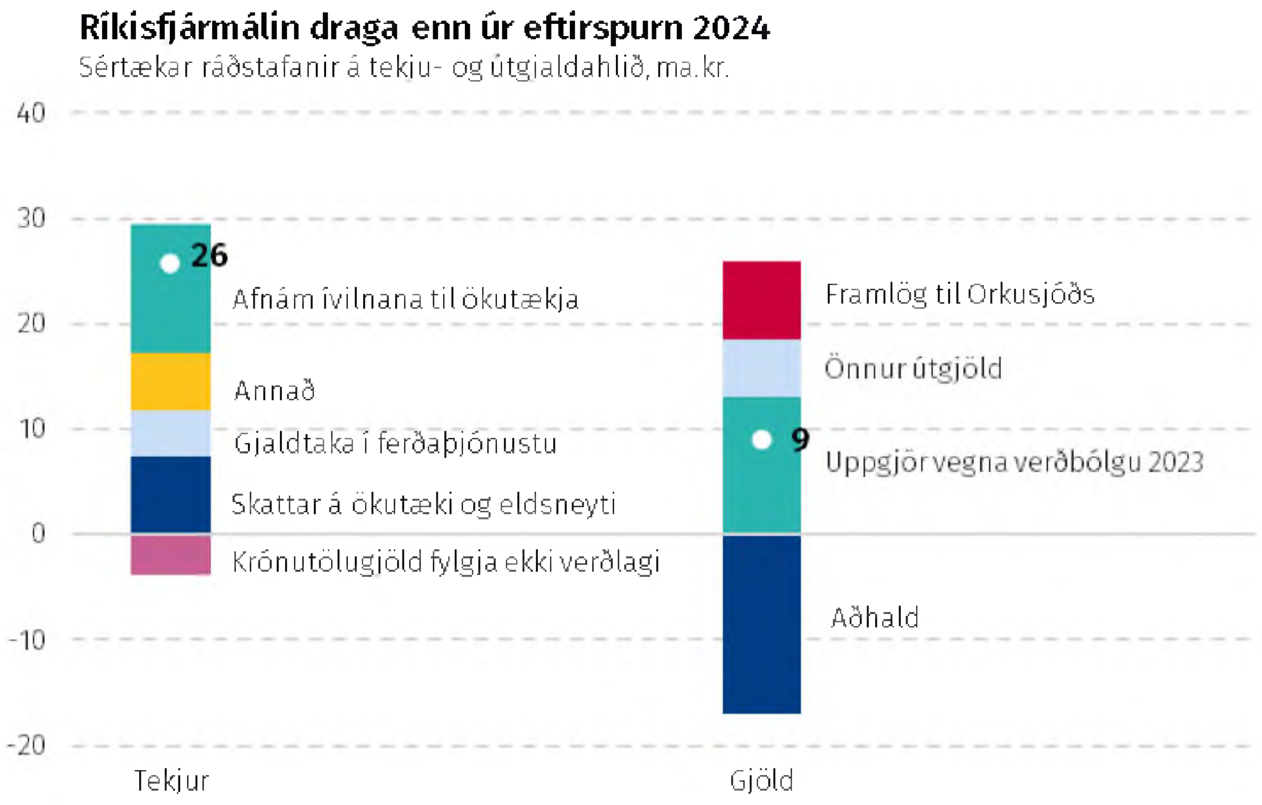
Áfram er brýnt að ríkissjóður hamli ekki því verkefni að ná verðbólgu að markmiði. Gert er ráð fyrir að ríkissjóður dragi lítillega úr umsvifum í hagkerfinu 2024.

Ríkissjóður hefur dregið úr eftirspurn
Breyting í hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði ríkissjóðs, % af framleiðslugetu



Skattar hækka meira en útgjöld

Ekki er svigrúm til þess að falla frá fyrirhuguðum tekjuráðstöfunum eða auka útgjöld frekar án þess að það leiði til meiri verðbólgu og/eða hærri vaxta.



Markmið og niðurstöður í ríkisfjármálum

Lykilatriði í fjárlagafrumvarpinu

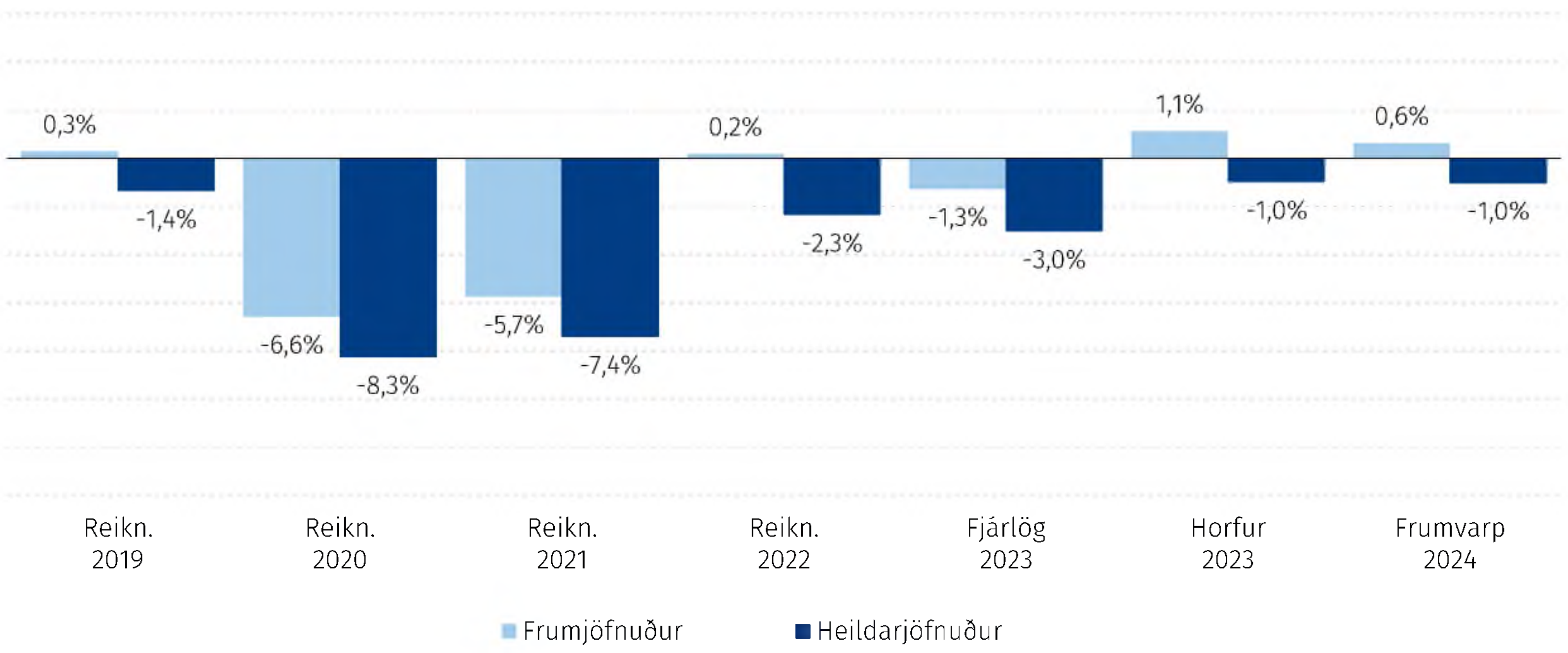
- **Gert er ráð fyrir 46 ma.kr. halla á næsta ári eða 1% af VLF** sem er yfir 70 ma.kr. betri afkoma en áætlun fjárlaga ársins 2023.
- **Frumjöfnuður verður jákvæður um 28 ma.kr. eða 0,6% af VLF** og batnar milli ára þegar tekið er tillit til einskiptisliða.
- **Skuldir skv. skuldareglu verða 31% af VLF** og lækkar hlutfallið lítillega milli ára.

- **Rekstur ríkissjóðs er á réttri leið**
  - **Frumjöfnuður hefur batnað verulega** og mun hraðar en áður áætlað.
  - **Ríkið vinnur áfram gegn verðbólguþrýstingi** og styður við markmið peningastefnu.
  - **Ráðstafanir auka tekjur og draga úr útgjaldavexti á næsta ári.**
  - **Skuldahlutfall fer lækkandi** og meginmarkmiði fjármálastefnu árin 2022-2026 hefur þegar verið náð.

Afkoma ríkissjóðs hefur batnað hratt

Afkoman hefur ekki verið betri síðan 2018 og stjórnvöld eru nú í raunhæfri stöðu að ná fram jákvæðum heildarjöfnuði áður en langt um líður.

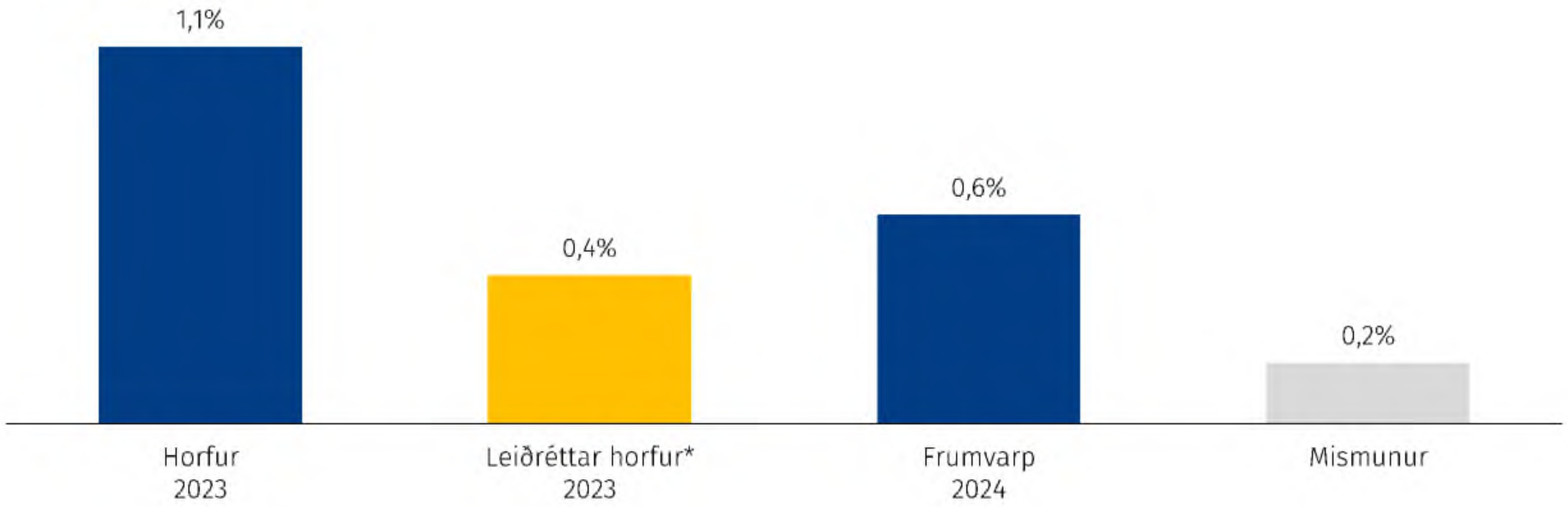
Frumjöfnuður og heildarjöfnuður ríkissjóðs
% af VLF



Frumjöfnuðurinn batnar milli ára

Þegar leiðrétt er fyrir einskiptis tekjum og áhrifum verðlagsbóta er bati í undirliggjandi frumjöfnuði um 10 ma.kr. eða 0,2% af VLF frá 2023 til 2024.

Frumjöfnuður og leiðréttur frumjöfnuður ríkissjóðs
% af VLF

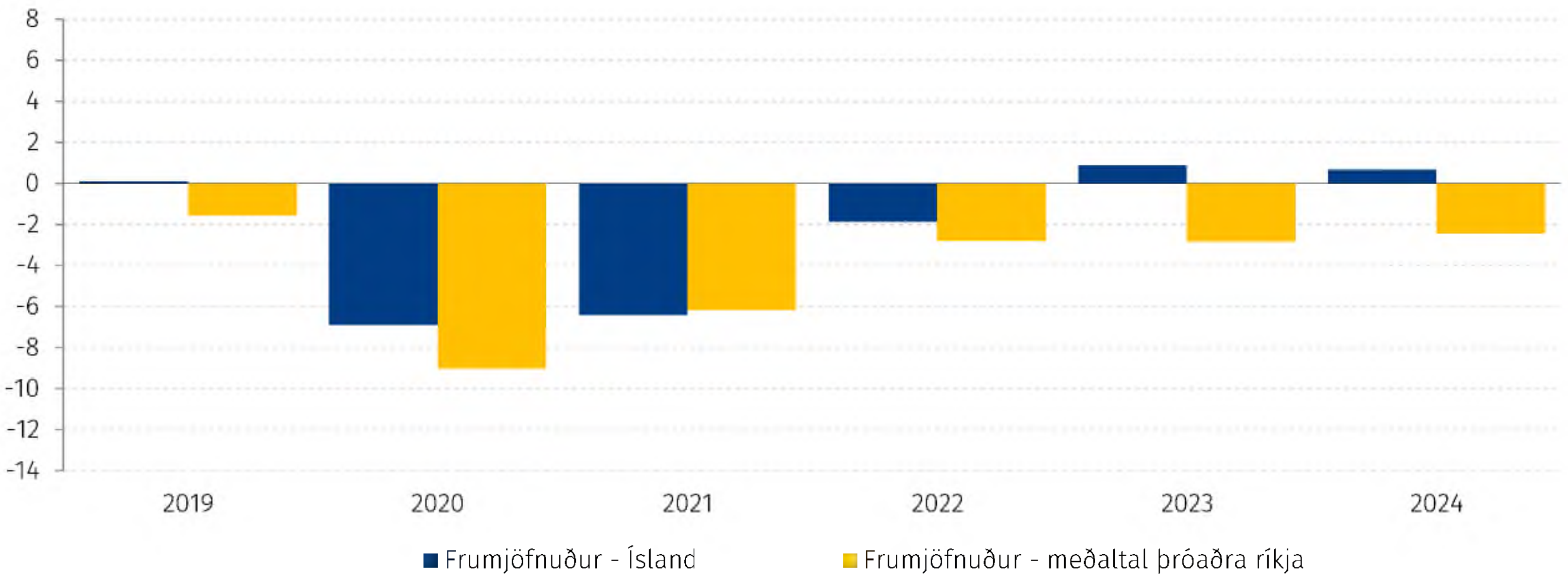


* Frumjöfnuður ársins 2023 leiðréttur fyrir 15,5 ma.kr. einskiptis tekjum vegna sölu Landsvirkjunar á Landsneti og 13 ma.kr. áhrifum verðlags ársins 2023 sem koma fram á árinu 2024.

Kraftmeiri bati en meðaltal þróaðra ríkja

Viðsnúningurinn hefur verið kraftmeiri og batinn meiri en að jafnaði meðal þróaðra ríkja.

Afkoma hins opinbera að batna hratt í alþjóðlegum samanburði
Frumjöfnuður hins opinbera, % af VLF

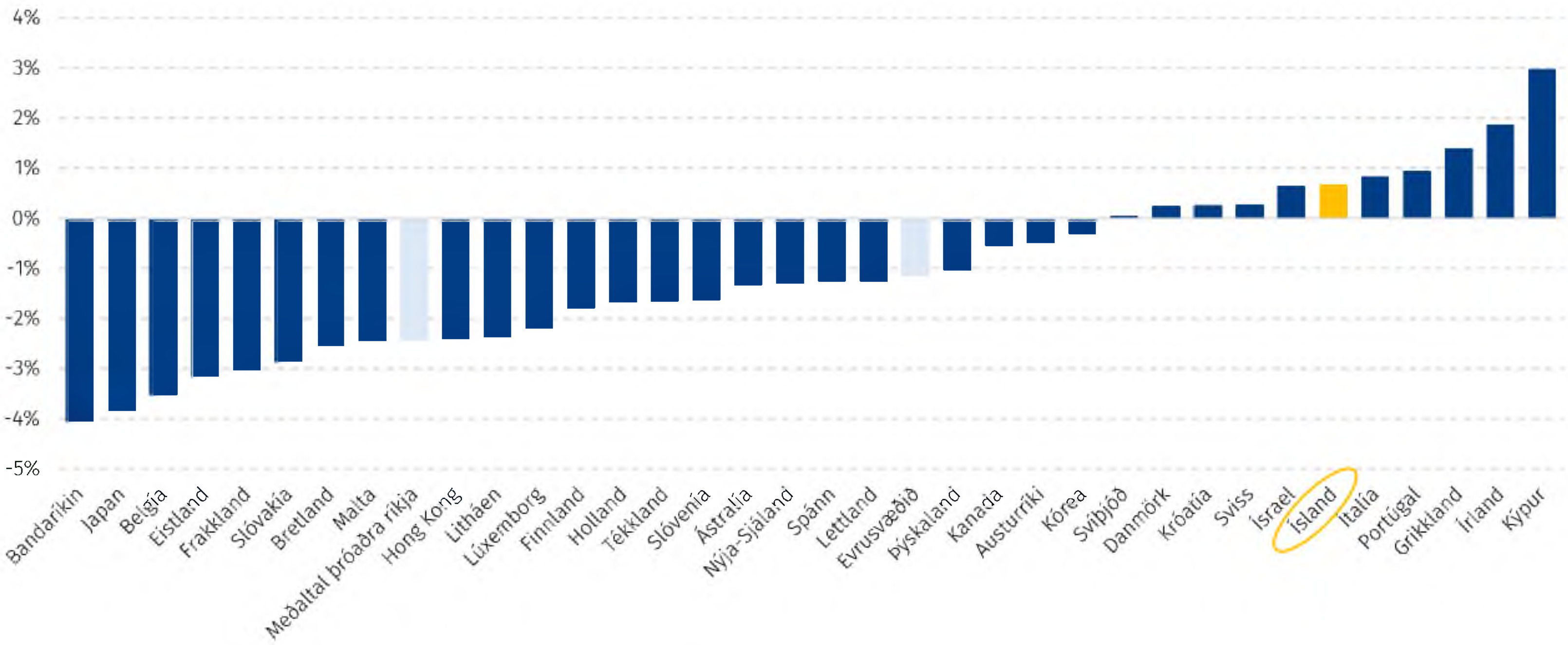


Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Alþjóðlegur samanburður

Frumjöfnuður hins opinbera, þ.e. ríki og sveitarfélaga, er áætlaður hærri á næsta ári en í mörgum öðrum ríkjum.

Frumjöfnuður hins opinbera verður jákvæður um 0,7%
Frumjöfnuður hins opinbera 2024, % af VLF

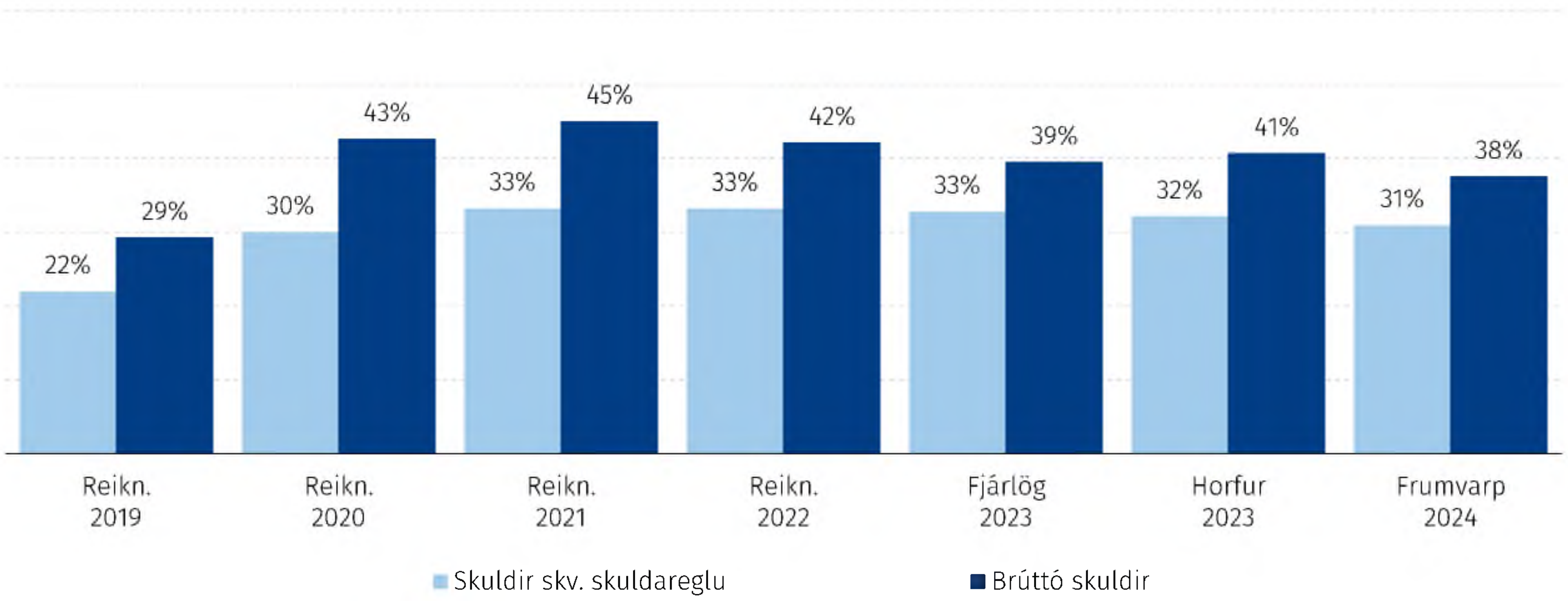


Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Skuldir verða 31% af VLF í lok næsta árs

Skuldahlutfallið náði hámarki 2021-2022 og fer lækkandi. Markmið fjármálastefnu árin 2022-2026 um að stöðva vöxt skulda sem % af VLF hefur verið náð.

Skuldahlutfallið lækkar áfram og stefnir í 31% af VLF í árslok 2024
Skuldir skv. skuldareglu* hækka um rúmlega 50 ma.kr. að nafnvirði milli 2023 og 2024 en lækka sem hlutfall af VLF

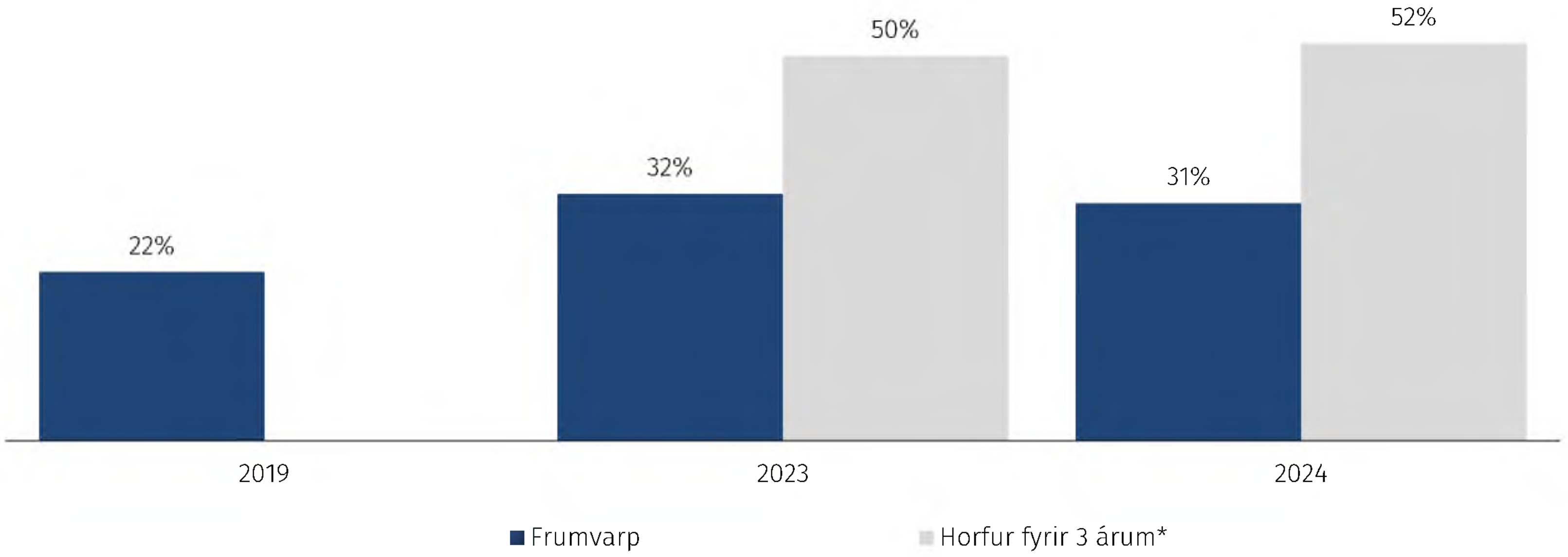


* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum. Skuldareglan tekur til hins opinbera í heild og kveður á um að skuldir hins opinbera skuli ekki vera umfram 30% af VLF.

Markvert betri staða en fyrstu spár

Skuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu sem % af VLF fara lækkandi frá miklu lægra stigi en óttast var fyrir þremur árum þ.e. á upphafsdögum faraldursins.

Skuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu, % af VLF



*Samanburður við fjármálaáætlun árin 2021-2025

Stefnumörkun í opinberum fjármálum

Fjármálastefna 2022-2026
Samþykkt á Alþingi í febrúar 2022

Stöðva hækkun skulda sem % af VLF eigi síðar en 2026

Leiðarljós laga um opinber fjármál um sjálfbærni og stöðugleika

Fjármálaáætlun 2023-2027
Samþykkt á Alþingi í júní 2022

Hagvaxtartímabilið nýtt til þess að styrkja fjárhagsstöðu ríkissjóðs og opinberum fjármálum beitt til þess að draga úr þenslu- og verðbólgu

Fjármálaáætlun 2024-2028
Samþykkt á Alþingi í júní 2023

Standa vörð um efnahagsbatann sem náðst hefur eftir kórónuveirufaraldurinn og sporna við þenslu í hagkerfinu og verðbólgu á sama tíma og styrkur ríkisfjármálanna er endurbyggður

Frumvarp 2024
Lagt fram á Alþingi í september 2023

- Halli 46 ma.kr. eða 1% af VLF sem er yfir 70 ma.kr. betri afkoma en áætlun fjárlaga ársins 2023
- Skuldir í árslok 2024 áætlaðar um 31% af VLF sem er lækkun um yfir 1% af VLF frá fyrra ári

Frumvarpið er í samræmi við markmið fjármálaáætlunar

Samanburður við fjármálaáætlun árin 2024-2028

Þjóðhagsgrunnur	ma.kr. Fjármála-áætlun 2024	Frumvarp 2024	br.	% af VLF Fjármála-áætlun 2024	Frumvarp 2024	br.
Frumtekjur	1.298,0	1.312,3	14,3	29,2	29,0	-0,3
Frumgjöld	1.284,5	1.284,1	-0,4	28,9	28,4	-0,6
Frumjöfnuður	**13,5**	**28,1**	**14,6**	**0,3**	**0,6**	**0,3**
Vaxtatekjur	35,1	36,3	1,2	0,8	0,8	0,0
Vaxtagjöld	96,9	110,7	13,8	2,2	2,4	0,3
Vaxtajöfnuður	**-61,8**	**-74,4**	**-12,6**	**-1,4**	**-1,6**	**-0,3**
Heildartekjur	1.333,1	1.348,5	15,4	30,0	29,8	-0,2
Heildargjöld	1.381,4	1.394,8	13,4	31,1	30,8	-0,3
Heildarjöfnuður	**-48,3**	**-46,3**	**2,0**	**-1,1**	**-1,0**	**0,1**

- Frá samþykkt fjármálaáætlunar hafa efnahags-forsendur breyst á þann veg að nú er gert ráð fyrir hærri verðbólgu og vaxtastigi.
- Tekið er tillit til nokkurra afmarkaðra mála sem forsendur lágu ekki fyrir við vinnslu fjármálaáætlunar t.d. aukin stofnframlög og samningur við sérgreinalækna.
- Afkomubætandi ráðstafanir 9 ma.kr. eru útfærðar á gjaldahlið í frumvarpinu en voru til jafns á tekju- og gjaldahlið í fjármálaáætlun þar sem útfærslan lá ekki fyrir á þeim tímapunkti.

Heildarjöfnuður batnar um 2% af VLF frá fjárlögum 2023

Samanburður við fjárlög 2023

Þjóðhagsgrunnur	ma.kr. Fjárlög 2023	ma.kr. Frv. 2024	ma.kr. br.	% af VLF Fjárlög 2023	% af VLF Frv. 2024	% af VLF br.
Heildartekjur	**1.147,9**	**1.348,5**	**200,6**	**29,0%**	**29,8%**	**0,7%**
Skatttekjur	**896,4**	**1.059,7**	**163,2**	**22,7%**	**23,4%**	**0,7%**
Skattar á tekjur og hagnað	387,8	456,6	68,8	9,8%	10,1%	0,3%
Skattar á laungreiðslur og vinnuafl	11,1	12,1	1,0	0,3%	0,3%	0,0%
Eignarskattar	10,6	16,5	6,0	0,3%	0,4%	0,1%
Skattar á vöru og þjónustu	465,8	550,2	84,3	11,8%	12,1%	0,4%
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	5,0	6,8	1,8	0,1%	0,1%	0,0%
Aðrir skattar	16,1	17,5	1,4	0,4%	0,4%	0,0%
Tryggingagjöld	**128,4**	**141,2**	**12,8**	**3,2%**	**3,1%**	**-0,1%**
Fjárframlög	**7,1**	**7,1**	**0,0**	**0,2%**	**0,2%**	**0,0%**
Aðrar tekjur	**116,0**	**140,5**	**24,6**	**2,9%**	**3,1%**	**0,2%**
Eignatekjur	68,5	94,3	25,9	1,7%	2,1%	0,4%
þ.a. vaxtatekjur	25,4	36,3	10,9	0,6%	0,8%	0,2%
þ.a. arðgreiðslur	33,2	45,2	12,1	0,8%	1,0%	0,2%
Sala á vöru og þjónustu	41,2	40,3	-0,9	1,0%	0,9%	-0,2%
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	6,2	5,9	-0,4	0,2%	0,1%	0,0%
Heildargjöld	**1.267,5**	**1.394,8**	**127,3**	**32,0%**	**30,8%**	**-1,3%**
Rekstrarútgjöld	**1.241,4**	**1.367,8**	**126,3**	**31,4%**	**30,2%**	**-1,2%**
Laun	283,9	310,8	26,9	7,2%	6,9%	-0,3%
Kaup á vöru og þjónustu	205,0	225,6	20,6	5,2%	5,0%	-0,2%
Afskriftir	59,5	68,2	8,7	1,5%	1,5%	0,0%
Vaxtagjöld	94,7	110,7	16,0	2,4%	2,4%	0,1%
Framleiðslustyrkir	62,9	70,3	7,4	1,6%	1,6%	0,0%
Fjárframlög	438,2	473,8	35,5	11,1%	10,5%	-0,6%
Félagslegar tilfærslur til heimila	27,3	29,4	2,1	0,7%	0,6%	0,0%
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	69,9	79,0	9,1	1,8%	1,7%	0,0%
Fastafjárútgjöld	**26,1**	**27,0**	**1,0**	**0,7%**	**0,6%**	**-0,1%**
Fjárfesting í efnislegum eignum	85,6	95,3	9,7	2,2%	2,1%	-0,1%
Afskriftir (-)	-59,5	-68,2	-8,7	-1,5%	-1,5%	0,0%
Frumjöfnuður	**-50,3**	**28,1**	**78,4**	**-1,3%**	**0,6%**	**1,9%**
Vaxtajöfnuður	**-69,3**	**-74,4**	**-5,2**	**-1,8%**	**-1,6%**	**0,1%**
Heildarjöfnuður	**-119,6**	**-46,3**	**73,3**	**-3,0%**	**-1,0%**	**2,0%**

- Tekjuáætlun er um 200 ma.kr. hærri m.a. vegna verðlagsáhrifa af hærri verðbólgu og grunnáhrifa frá árinu 2022.
- Frumgjöld aukast um 111 ma.kr. frá fjárlögum síðasta árs sem er raunaukning um 4% þegar frá eru taldar launa- og verðlagsbætur sem nema 68 ma.kr.
- Ef leiðrétt er fyrir hækkun framlaga vegna orkuskipta sem voru áður á tekjuhlið og 10 ma.kr. auknum framlögum vegna byggingar nýs Landspítala þá er raunaukning 2%.
- Innifaldar í þessum raunvexti eru 17 ma.kr. ráðstafanir sem draga úr útgjaldavexti.

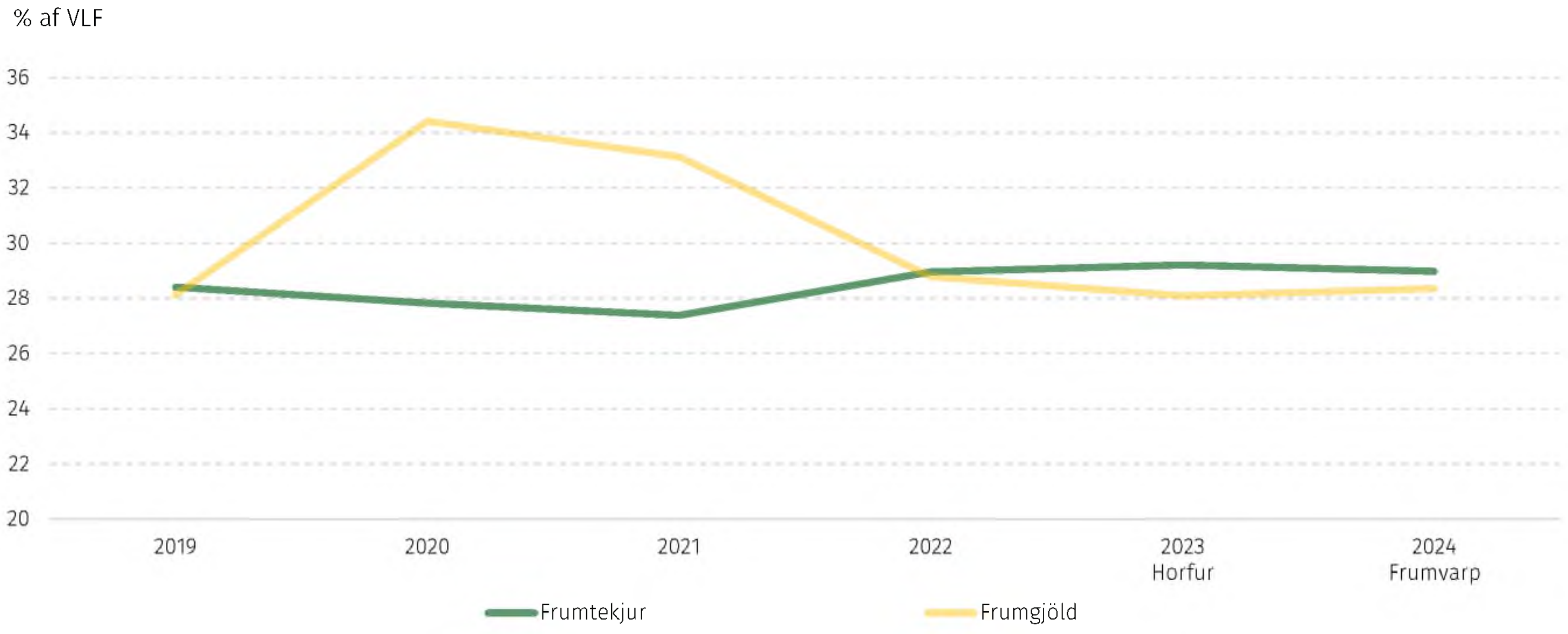
Ráðstafanir á tekju- og gjaldahlið ríkissjóðs eru útfærðar í frumvarpinu

- Á næsta ári er gert ráð fyrir **17 ma.kr. ráðstöfunum til að draga úr útgjaldavexti** sem útfærðar eru í málefnasviðum ráðuneytanna. Þær ráðstafanir felast m.a. í því að draga saman rekstrarframlög og umfangi nýrra verkefna sem fyrirhuguð voru í forsendum fjármálaáætlunarinnar.
- Ráðstafanir á tekjuhlið skila **u.þ.b. 25 ma.kr. í auknar tekjur** á næsta ári. Þar er m.a. gengið út frá forsendum um heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis, að farið sé í aukna skattlagningu á ferðaþjónustuna og aukna gjaldtöku af fiskeldi til viðbótar við ráðstafanir sem tóku gildi í ár.

Svipað umfang frumgjalda og árið 2019

Umfang frumtekna og frumgjalda verður svipað á næsta ári og árið 2019 sem hlutfall af VLF.

Þróun tekna og gjalda ríkissjóðs (A1-hluta) frá 2019



Samstæðuyfirlit A-hluta í heild

Samstæðuyfirlit A-hluta í heild

A-hluti samstæða

A1
Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum.

A2
Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins, og stendur undir sér með sölu á vöru og þjónustu, leigu og lánastarfsemi.

A3
Starfsemi hlutafélaga sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

sbr. 1. gr. fjárlaga og kafla 3, 4 og 5 í greinargerð

sbr. kafla 6 í greinargerð

Samstæðuyfirlit A-hluta í heild
sbr. kafla 7 í greinargerð

- Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber að setja fjárlög fram í samræmi við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, skl. GFS staðal (e. Government Finance Statistics).
- Í lok árs 2021 var 50. gr. laga um opinber fjármál, um starfsemi og verkefni ríkisins, breytt með skiptingu A-hluta í A1-, A2- og A3-hluta (lög um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2022, nr. 131/2021).

Yfirlit yfir flokkun ríkisaðila í A2- og A3-hluta

Sbr. 6. kafla greinargerðar með frumvarpinu. Áætlun B-hluta aðila er í 8. kafla.

Ríkisaðili	Flokkun
Byggðastofnun	A-2
Eignasafn ríkiseigna	A-2
Húsnæðissjóður	A-2
ÍL-sjóður	A-2
Menntasjóður námsmanna	A-2
Náttúruhamfaratrygging Íslands	A-2
Betri samgöngur ohf.	A-3
Eignahlutir ehf.	A-3
Fasteignir Háskóla Íslands ehf.	A-3
Fjárföng ehf.	A-3
Harpa ohf.	A-3
Landskerfi bókasafna hf.	A-3
Leigufélagið Bríet ehf.	A-3

Ríkisaðili	Flokkun
Lindarhvoll ehf.	A-3
Neyðarlínan ohf.	A-3
Nýr Landspítali ohf.	A-3
Rannsókna- og háskólanet Íslands hf.	A-3
Ríkisútvarpið ohf.	A-3
Sítus ehf.	A-3
Tæknigarður ehf.	A-3
Tæknisetur ehf.	A-3
Vaðlaheiðargöng hf.	A-3
Vísindagarðar Háskóla Íslands ehf.	A-3
Vísindagarðurinn ehf.	A-3
Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.	A-3
Öryggisfjarskipti ehf.	A-3

Samstæðuyfirlit A1, A2 og A3-hluta 2024

Innbyrðis viðskipti eru áætluð annars vegar með upplýsingum um framlög til rekstrar úr ríkissjóði úr samstæðureikningi A2- og A3-hluta sem sett er fram í kafla 6 og hins vegar með áætlun um önnur innbyrðis viðskipti miðað við sögulega þróun.

Þjóðhagsgrunnur, m.kr.	A1-hluti	A2-hluti	A3-hluti	Innbyrðis viðskipti	Samstæða
Frumtekjur	1.312.253	27.593	50.933	-37.646	1.353.133
Frumgjöld	1.284.132	29.601	42.288	-37.646	1.318.375
Frumjöfnuður	**28.121**	**-2.008**	**8.645**	**0**	**34.758**
% af VLF	**0,6%**	**0,0%**	**0,2%**	**0,0%**	**0,8%**
Vaxtatekjur	36.278	76.433	811	-35.554	77.968
Vaxtagjöld	110.693	84.465	8.921	-35.554	168.526
Fjármagnsjöfnuður	**-74.415**	**-8.032**	**-8.110**	**0**	**-90.558**
% af VLF	**-1,6%**	**-0,2%**	**-0,2%**	**0,0%**	**-2,0%**
Heildartekjur	1.348.532	104.026	51.744	-73.201	1.431.101
Heildarútgjöld	1.394.826	114.066	51.210	-73.201	1.486.901
Heildarjöfnuður	**-46.294**	**-10.040**	**535**	**0**	**-55.800**
% af VLF	**-1,0%**	**-0,2%**	**0,0%**	**0,0%**	**-1,2%**

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið