

Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2023

Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2023 var lagt fram á Alþingi í september sl. Tekjur ríkissjóðs á næsta ári munu aukast um rúma 163 ma.kr. frá fjárlögum ársins 2022 en útgjöld um tæpa 68 ma.kr. Halli á afkomu ríkissjóðs verður 89 ma.kr. sem er 97,4 ma.kr. minni halli en í fjárlögum ársins 2022. Halli á vaxtjöfnuði eykst um nærri 9 ma.kr. milli ára og verður 63½ ma.kr. en halli á frumjöfnuði minnkar um 106 ma.kr. frá fjárlögum og verður 25½ ma.kr. Halli ársins svarar til 2,3% af landsframleiðslu samkvæmt frumvarpinu sem er 2,9 prósentum minna en í fjárlögum 2022 (tafla 1).

Tafla 1 Yfirlit yfir afkomu samkvæmt fjárlögum ársins 2022 og fjárlagafrumvarpi ársins 2023

Þjóðhagsgrunnur	Ma.kr.		
	Fjárlög 2022	Frumvarp 2023	Breyting í ma.kr.
Frumtekjur	939,5	1.099,8	160,2
Frumgjöld	1.071	1.125,2	54,1
Frumjöfnuður	-131,5	-25,4	106,1
Vaxtatekjur	12,4	17,5	5,0
Vaxtagjöld	67,3	81,1	13,8
Vaxtjöfnuður	-54,9	-63,6	-8,7
Heildartekjur	952,0	1.117,2	165,3
Heildargjöld	1.138,3	1.206,2	67,9
Heildarjöfnuður	-186,4	-89,0	97,4
	% af VLF		
Þjóðhagsgrunnur	Fjárlög 2022	Frumvarp 2023	Breyting í prósentum
Frumtekjur	26,4	28,5	2,1
Frumgjöld	30,0	29,1	-0,9
Frumjöfnuður	-3,7	-0,7	3,0
Vaxtatekjur	0,3	0,5	0,1
Vaxtagjöld	1,9	2,1	0,2
Vaxtjöfnuður	-1,5	-1,6	-0,1
Heildartekjur	26,7	28,9	2,2
Heildargjöld	31,9	31,2	-0,7
Heildarjöfnuður	-5,2	-2,3	2,9

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2023.

Þjóðhagsforsendur frumvarpsins byggjast á spá Hagstofu Íslands frá því í júní sl. Í töflu 2 má sjá spá Hagstofunnar og áætlun fjárlagafrumvarpsins í samanburði við spá Seðlabankans frá svipuðum tíma (*Peningamál* 2022/2 frá því í maí). Frá þeim tíma hafa efnahagshorfur breyst nokkuð og samkvæmt nýrri grunnspá bankans verða hagvöxtur og verðbólga heldur meiri á árinu 2023 en spáð var í maí sl. (sjá kafla III og V).

Tafla 2 Þjóðhagsforsendur fjárlagafrumvarps ársins 2023

	Spá Hagstofu Íslands (%)	PM 2022/2 (%)
Einkaneysla	2,6	3,0
Samneysla	1,1	1,7
Fjármunamyndun	-0,3	-0,5
Útflutningur	6,2	5,2
Innflutningur	3,8	3,5
Verg landsframleiðsla	2,7	2,6
Neysluverðsvísitala	4,9	5,0
Atvinnuleysi	3,7	4,2
Gengisvísitala	-1,5	1,4
Launavísitala	5,2	5,7

Taflan sýnir breytingar frá fyrra ári nema fyrir atvinnuleysi sem er hlutfall af vinnuafli.
Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Ýmsar forsendur fjárlagafrumvarps fyrir árið 2023

- *Launaforsendur:* Alla jafna byggjast launaforsendur frumvarpsins á gildandi kjarasamningum. Þar sem kjarasamningar fyrir næsta ár liggja ekki fyrir er í staðinn byggt á forsendum fjármálaáætlunar um kaupmáttaraukningu opinberra starfsmanna. Kostnaður vegna launahækkunar er metinn 19,1 ma.kr. en þar af eru 5,1 ma.kr. vegna endurmats á launaforsendum fyrri ára.
- *Verðlagsforsendur:* Almenn hækkun rekstrargjalda tekur mið af verðbólguþá Hagstofunnar. Verðbólga er talin verða 7,5% í ár sem er hækkun um 4,2 prósentur frá forsendum fjárlaga fyrir árið 2022 en búist er við að hún minnki á næsta ári og verði 4,9%. Útgjöld verða 9,6 ma.kr. meiri á þessu ári vegna meiri verðbólgu og rúmlega 11 ma.kr. á því næsta. Í heildina má því rekja um 20,7 ma.kr. aukningu útgjalda til forsendna um verðlagsþróun.
- *Gengisforsendur:* Í frumvarpinu er miðað við meðalgengi í júlí 2022 sem felur í sér um 5,8% hækkun á gengi krónunnar milli ára. Þetta leiðir til um 3 ma.kr. lækkunar útgjalda. Þar vega útgjöld vegna utanríkismála og lyfjakostnaðar þyngst.
- *Atvinnuleysisbætur og bætur almannatrygginga:* Bætur almannatrygginga hækka um 6% á næsta ári sem bætist við 3% hækkun í júní sl. Atvinnuleysisbætur hækka sem nemur verðbólgu eða 4,9%. Kostnaður af hækkun fjárhæða bóta er áætlaður 19,1 ma.kr.

Samtals nema launa-, bóta-, verðlags- og gengisbreytingar á fjárheimildum í fjárlagafrumvarpi ársins 2023, 52,6 ma.kr. (tafla 3).

Nokkrar nýjar breytingar á skattkerfinu taka gildi á næsta ári. Gert er ráð fyrir að lögfestar skattkerfisbreytingar lækki tekjur ríkissjóðs á næsta ári um 3,6 ma.kr. en þar er um

Tafla 3 Launa-, bóta-, verðlags- og gengisbreytingar árið 2023

Rekstrargrunnur	Útgjaldaáhrif ma.kr.
Launaforsendur	
Hækkun launa umfram forsendur fjárlaga 2022	5,1
Áætlaðar launahækkanir 2023	14,0
Samtals launahækkanir	19,1
Atvinnuleysisbætur og bætur almannatrygginga	19,1
Almennar verðlagsforsendur	20,1
Gengisforsendur	-3,0
Samtals launa-, bóta-, verðlags- og gengisbreytingar	52,6

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2023.

að ræða fjölgun hreinna rafmagnsbifreiða sem njóta VSK-ívilnunar. Á móti skila breytingar sem ekki hafa verið lögfestar rúmlega 14 ma.kr. í auknar tekjur en þar munar mestu um hækkun gjalda í samræmi við áætlaðar verðlagsbreytingar auk breytinga á vörugjaldi bifreiða og bifreiðagjaldi. Samtals munu breytingarnar skila 10,5 ma.kr. tekjuauka á næsta ári (tafla 4).

Tafla 4 Tekjuáhrif skattabreytinga á ríkissjóð árið 2023

Rekstrargrunnur	Tekjur ma.kr.
Lögfestar breytingar	
Fjölgun rafmagnsbíla sem njóta VSK-ívilnunar	-3,6
Ólögfestar breytingar	
Breytingar á vörugjöldum á ökutæki	2,7
Breytingar á bifreiðagjaldi	2,2
Varaflugvallagjald	1,4
Breyting á verðmætagjaldi sjókvíaldis	0,5
Hækkun gjalda vegna verðbólgu	6,4
Aðrar breytingar	0,8
Samtals lögfestar og ólögfestar breytingar	10,5

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2023.

Auk ofangreindra breytinga verða tekjur ríkissjóðs á næsta ári fyrir áhrifum af fyrri skattabreytingum. Þar er um að ræða breytingar sem annað hvort komu til framkvæmda að hluta til í ár eða tímabundnar ráðstafanir sem ganga til baka í ár á borð við aukna endurgreiðslu VSK vegna „allir vinna“ átaksins á fyrri hluta 2022. Samtals aukast tekjur ríkissjóðs um 13,4 ma.kr. á næsta ári vegna þessara áhrifa. Samanlagt aukast skatttekjur ríkissjóðs því um 23,9 ma.kr. á næsta ári vegna breytinga á skattkerfinu (mynd 1).

Endurskoðun tekjuáætlunar fyrir árið 2022

Umtalsverð breyting er á tekjuáætlun líðandi árs frá fjárlögum en þar leggjast á sömu sveif rúmlega 50 ma.kr. meiri skatttekjur, sem endurspeglar meiri efnahagssumsvif en gert var ráð fyrir, og rúmlega 14 ma.kr. meiri arðgreiðslur. Tryggingagjald verður jafnframt um 11 ma.kr. hærra en fjárlög sögðu til um. Á heildina litið er áætlað að tekjur ársins verði um 78,6 ma.kr. meiri en í fjárlögum.

Breytingar á tekjuhlíð fyrir árið 2023

Tekjur ríkissjóðs samkvæmt frumvarpinu á næsta ári verða 1.117 ma.kr. og eru nánast óbreyttar frá fjármálaáætluninni. Nokkrar breytingar eru þó á einstaka undirliðum en þær veða að mestu upp hvor á móti annari. Stærsta breytingin er í áætlunum veltusköttum sem eru 4,6 ma.kr. meiri í frumvarpinu en í fjármálaáætlun á meðan tekjuskattar munu skila 3,2 ma.kr. minni tekjum.

Eins og sést á mynd 1 munu tekjur á næsta ári aukast um nærri 87 ma.kr. frá áætlunum tekjum ársins í ár. Bróðurpart aukningarinnar má rekja til aukinna efnahagssumsvifa og áhrifum á skatttekjur ríkissjóðs.

Breytingar á gjaldahlíð fyrir árið 2023

Á næsta ári hækka útgjöld um tæpa 68 ma.kr. frá fjárlögum 2022 og verða 1.206 ma.kr. Til hækunar koma áhrif af launa- og verðlagsbótum og bundin útgjöld, m.a. vegna fjölgunar öryrkja og aldraðra og vaxtakostnaðar, til viðbótar við aukið svigrúm vegna nýrra verkefna. Tímabundin framlög, einkum vegna kórónuveirufaraldursins, falla hins vegar niður auk þess sem aðhaldsmarkmiðum er ætlað að draga úr útgjöldum.

Miklar breytingar á efnahagsþróuninni hafa verið á árinu 2022 sem hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs á árinu. Þannig er áætlað að útgjöld ársins verði 34 ma.kr. meiri en fjárlög ársins kváðu á um en þar munar mestu um vaxtagjöld. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu aukast útgjöld um tæpa 34 ma.kr. á næsta ári frá áætlunum heildargjöldum árið 2022 en eins og mynd 2 sýnir þá koma minni vaxtagjöld að hluta á móti auknum rekstrargjöldum á árinu.

Minni halli í ár en búist var við í fjármálaáætlun

Í fjármálaáætlun sem samþykkt var sl. sumar var áætlað að afkoma ríkissjóðs yrði neikvæð um tæplega 158 ma.kr. í ár en í uppfærðri áætlun fyrir árið er gert ráð fyrir 142 ma.kr. halla. Munurinn skýrist af því að áætlað er að skatttekjur og arðgreiðslur verði meiri á árinu. Á móti þessu vegur að vaxtagjöld og launakostnaður eru meiri í nýrri áætlun en að samanlögðu verður halli á frumjöfnuði rúnum 25 ma.kr. minni en í fjármálaáætlun og heildarjöfnuður tæpum 16 ma.kr. minni.

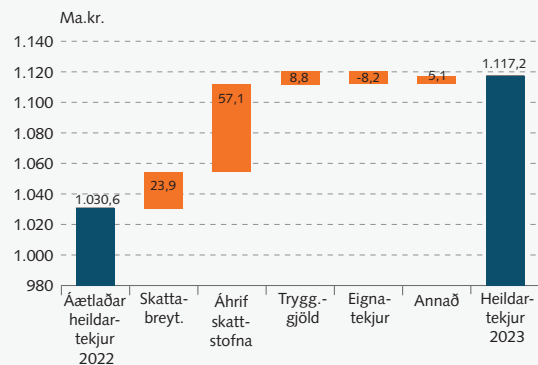
Halli ríkissjóðs minni en viðmið fjármálastefnunnar

Tekjujöfnuður fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2023 er neikvæður um 89 ma.kr. sem er 6,5 ma.kr. meiri halli en áætlað var í fjármálaáætlun í sumar. Líkt og fyrir árið 2022 má helst rekja breytinguna til hærri vaxtagjalda og launakostnaðar.

Líkt og á síðustu árum vegur vaxtagjöfnuður þungt í afkomu ríkissjóðs en hann er neikvæður um 63,6 ma.kr. í frumvarpinu. Halli á frumjöfnuði verður um 25,4 ma.kr. á

Mynd 1

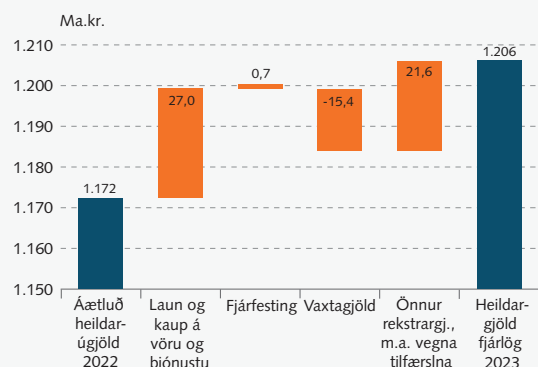
Breyting tekna frá áætlun 2022



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2023, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Mynd 2

Breyting útgjalda fjárlaga frá áætlun 2022



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2023.

árinu eða tæpur þriðjungur af heildarhalla ársins. Í hlutfalli af áætlaðri landsframleiðslu ársins nemur heildarhalli á tekjujöfnuði ríkissjóðs 2,3% en hallinn á frumjöfnuði 0,7%. Hallinn hefur því minnkað nokkuð frá því er hann var mestur árið 2021 en þá var hann 8,1%.

Líkt og fyrr segir er hallinn á tekjujöfnuði samkvæmt frumvarpinu umfram það sem fram kemur í fjármálaáætlun. Hallinn á næsta ári verður hins vegar umtalsvert minni en viðmið fjármálastefnu 2022-2026 sem Alþingi samþykkti í febrúar sl. segja til um. Í kafla III er fjallað nánar um afkomuna þegar leiðrétt hefur verið fyrir áhrifum hagsveiflunnar.

Meiri halli á ríkissjóði en fyrir faraldurinn

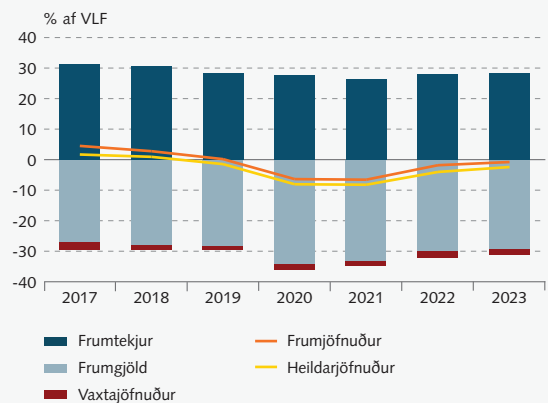
Samkvæmt áætluninni fyrir árið 2022 verða tekjur A1-hluta ríkissjóðs í heild 28,5% af landsframleiðslu og frumtekjur 28%. Á næsta ári verða heildartekjur 28,9% af landsframleiðslu og frumtekjur 28,5%. Þetta er heldur lægra hlutfall í ár og á næsta ári en var áður en faraldurinn hófst.

Heildargjöld verða 32,4% af landsframleiðslu í ár og frumgjöld 29,7% af landsframleiðslu en á næsta ári lækka þessi hlutföll í 31,2% og 29,1% samkvæmt frumvarpinu. Þetta eru nokkru hærra hlutföll en voru síðustu árin fyrir farsóttina. Afkoma ríkissjóðs verður því umtalsvert neikvæðari en á árunum fyrir farsóttina. Eins og sést á mynd 3 skýrir meiri halli á frumjöfnuði að mestu þá þróun. Þrátt fyrir að skuldir ríkissjóðs hafi aukist á síðustu árum er ekki áætlað að halli á vaxtajöfnuði ríkissjóðs verði meiri á næsta ári en hann var áður en farsóttin skall á.

Hækkun skuldahlutfallsins stöðvast fyrr en áður var talið

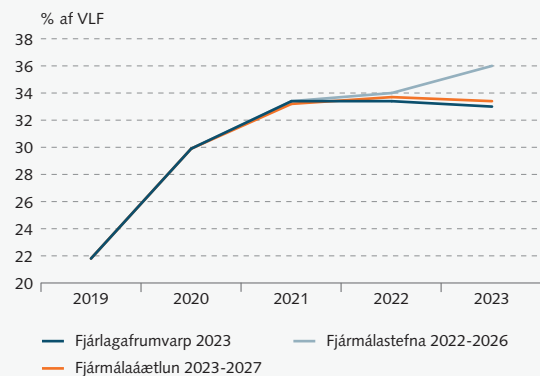
Skuldir ríkissjóðs hafa aukist vegna hallarekstrar ríkissjóðs á tímum farsóttarinnar. Sé horft til skulda ríkissjóðs samkvæmt skuldareglunni sem miðað er við í lögum um opinber fjármál er áætlað að hlutfallið hafi hækkað úr 21,8% af landsframleiðslu árið 2019 í 33,4% á síðasta ári (mynd 4). Í áætlun frumvarpsins helst hlutfallið óbreytt milli áruna 2021 og 2022 en lækkar í 33% á næsta ári. Fyrir næsta ár er þetta lítilsháttar breyting frá fjármálaáætlun áruna 2023-2027 en þar var áætlað að skuldahlutfallið lækkaði á næsta ári en hækkaði svo aftur til ársins 2025 þar sem það færi hæst í 34,5% af landsframleiðslu. Að sama skapi er skuldahlutfall næsta árs umtalsvert lægra en í fjármálastefnu 2022-2026 og munar þar 3 prósentum. Það er einnig umtalsvert lægra en það fór hæst í kjölfar fjármálakreppunnar þegar skuldahlutfallið fór í 58½% af landsframleiðslu árið 2009.

Mynd 3
Afkoma A1-hluta ríkissjóðs 2017-2023



Heimildir: Fjárlagafrumvarp ársins 2023, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Mynd 4
Skuldir ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu¹



1. Skuldir A1-hluta ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu eru heildarskuldir að fráregnum lífeyrisskuldabindingum, viðskiptaskuldum, sjóðum og bankainnstæðum.
Heimildir: Fjárlagafrumvarp ársins 2023, fjármála- og efnahagsráðuneytið, fjármálastefna 2022-2026.