

Rammagrein 3

Fjárlagafrumvarp
fyrir árið 2019

Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2019 var lagt fram í september sl. Þjóðhagsforsendur hafa breyst lítils háttar frá þeim sem miðað var við í fjármálaáætluninni sl. vor og nokkrir tekju- og gjaldaliðir hafa einnig breyst. Í töflu 1 má sjá spá Hagstofu Íslands sem lögð var til grundvallar fjárlagafrumvarpinu og breytingar frá spánni sem miðað var við í fjármálaáætluninni. Spá *Peningamála* 2018/3 er einnig sýnd til samanburðar en hún var birt á svipuðum tíma og spáin sem lá til grundvallar frumvarpinu.

Tafla 1 Þjóðhagsforsendur fjárlagafrumvarps ársins 2019

	2019 (%)	Breytingar frá febrúar (prósentur)	PM 2018/3 (%)
Einkaneysla	3,9	0,2	3,8
Samneysla	2,1	0,5	1,9
Fjármunamyndun	4,9	-0,2	6,1
Útflutningur	2,7	-0,7	3,6
Innflutningur	5,1	-0,2	6,2
Verg landsframleiðsla	2,7	-0,1	2,7
Neysluverðsvisitala	2,9	0,0	2,8
Gengisvisitala	0,3	0,1	-0,9
Launavisitala	6,0	0,1	5,7

Heimildir: Fjárlagafrumvarp ársins 2019, Seðlabanki Íslands.

Ýmsar forsendur fjárlagafrumvarps fyrir árið 2019

Launaforsendur: Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2018 var gert ráð fyrir 3,1% hækkun launa á þessu ári en flestar hækkunir tóku gildi 1. júní sl. Hækkunin ætlar að reynast meiri vegna áhrifa nokkurra samninga sem ekki lágu fyrir við fjárlagagerðina sem, auk uppfærslu launahækkana 2018 á ársgrundvöll, hefur áhrif til hækkunar á launaforsendum frumvarpsins fyrir árið 2019 sem nemur 4,1 ma.kr. Kjarasamningar starfsmanna ríkisins eru lausir frá 1. apríl á næsta ári og byggist áætlun um launapróun næsta árs á mati á niðurstöðum þeirra kjarasamninga. Í forsendum frumvarpsins er gert ráð fyrir 3,4% hækkun í þessum kjarasamningum og gildistöku 1. apríl 2019. Vegin hækkun meðallauna árið 2019 er áætluð 3,1%.

Verðlagsforsendur: Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2018 var gert ráð fyrir að verðbólga í ár næmi 2,9%. Hagstofan hefur endurskoðað spá sína og spáir nú 2,7% verðbólgu. Ekki er hefð fyrir því að lækka fjárheimildir vegna ofmats á verðbólgu í fjárlögum heldur kemur það sem var umfram til frádráttar á verðlagsuppfærslu næsta árs. Hagstofan spáir 2,9% verðbólgu á næsta ári og nemur verðlagsuppfærslan á öðrum rekstrargjöldum 2,7% að teknu tilliti til frádráttarins. Algengt er að rekstrarútgjöld nemi 20-30% af rekstrarveltu stofnana.

Gengisforsendur: Útreikningur í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019 á kostnaði í erlendum gjaldmiðlum miðast við meðalgengi júlímánaðar 2018. Það er 1,4% hærra en gengið sem miðað var við í forsendum fjárlaga fyrir árið 2018 og veldur 500 m.kr. hækkun á fjárheimildum stofnana.

Atvinnuleysisbætur og bætur almannatrygginga: Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að bætur hækki um 3,4% 1. janúar 2019. Kostnaður af hækkun bóta nemur 5,6 ma.kr. Jafnframt er gert ráð fyrir að bætur til öryrkja hækki sérstaklega um 4 ma.kr. til viðbótar.

Samtals nema launa-, verðlags- og gengisbreytingar á fjárheimildum í fjárlagafrumvarpi ársins 2019, að meðtöldum hækkunum atvinnuleysisbóta og bóta Almannatrygginga, rúmum 25 ma.kr. (tafla 2).

Tafla 2 Launa-, bóta-, verðlags- og gengisbreytingar árið 2019

Rekstrargrunnur	Ma.kr.
Launaforsendur	
Hækkun launa 2018 umfram forsendur fjárlaga	4,1
Áætlaðar launahækkanir 2019	9,9
Sérbókanir í kjarasamningum árána 2015 og 2016	0,1
Samtals launahækkanir	14,1
Atvinnuleysisbætur og bætur Almannatrygginga	5,6
Almennar verðlagsforsendur	5,1
Gengisforsendur	0,5
Samtals launa-, bóta-, verðlags- og gengisbreytingar	25,3

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2019.

Jafnframt er gert ráð fyrir að skattkerfisbreytingar, bæði þær sem þegar hafa verið lögfestar og hinar sem enn hafa ekki verið lögfestar, lækki tekjur um rúmlega 2 ma.kr. (tafla 3).

Tafla 3 Tekjuáhrif skattkerfisbreytinga á ríkissjóð árið 2019

Rekstrargrunnur	Ma.kr.
Lögfestar breytingar	
Afnám afsláttar af vörugjaldi bilaleigna	1,3
Almennt úrræði séreignarsparnaðar fellur brott um mitt ár	1,1
Samtals	2,4
Ólögfestar breytingar	
Lækkun tryggingargjalds um 0,25 prósentur	-4,0
Viðbótarhækkun persónuafsláttar og minni hækkun efri þrepamarka	-1,7
Stuðningur við bókaútgáfu á íslensku	-0,8
Hækkun kolefnisgjalds um 10%	0,6
Hækkun aukatekna	0,5
Aðgerðir gegn skattsvikum	1,0
Samtals	-4,5
Lögfestar og ólögfestar breytingar samtals	-2,1

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2019.

Frávik fjárlagafrumvarps frá fjármálaáætlun eru lítil

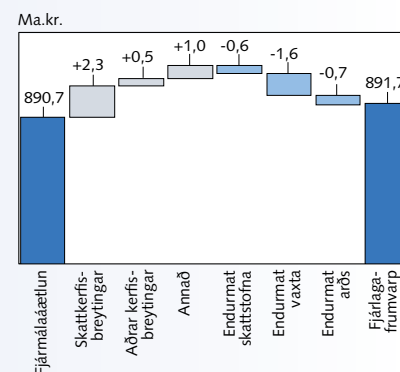
Miðað við ofangreindar forsendur munar einungis 1 ma.kr. á heildar-tekjum og 500 m.kr. á heildargjöldum, hvoru tveggja til hækkunar, ef borið er saman við fjármálaáætlun. Fjárlagafrumvarpið fer því mjög nærri fjármálaáætlun bæði að því er varðar tekjur, gjöld og afkomu.

Breytingar á tekjuhlið

Á mynd 1 eru samandregnar helstu breytingar frá fjármálaáætlun til fjárlagafrumvarps á tekjuhlið eftir því hvers eðlis þær eru. Í fjármálaáætlun voru kynnt áform um nokkrar skattkerfisbreytingar á árinu 2019. Þau áform hafa tekið einhverjum breytingum í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019. Nú er minni lækkun tekjuskatts áformuð samhliða hækkun barnabóta. Þá er gert ráð fyrir auknum tekjum af aðgerðum gegn skattsvikum. Samanlagt hafa þessar breytingar frá því sem gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun jákvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs sem nemur 2,3 ma.kr. auk 500 m.kr. verðuppfærslu ýmissa aukatekna ríkissjóðs. Eins og komið hefur fram var lítið tilefni til endurmat skattstofna vegna efnahagsforsendna en það leiddi til 0,6 ma.kr. lækkunar á tekjum frá fjármálaáætlun. Helstu ástæður breytinga á sértekjum eru 1,6 ma.kr. brottfall vaxtatekna fimm sjóða af inneign þeirra hjá ríkissjóði auk þess sem arðgreiðslur eru metnar 700 m.kr. lægri.

Mynd 1

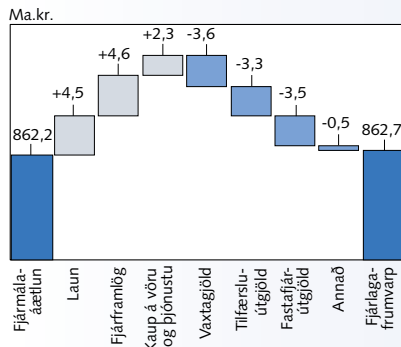
Breyting á áætluðum tekjum frá fjármálaáætlun til fjárlagafrumvarps 2019



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2019.

Mynd 2

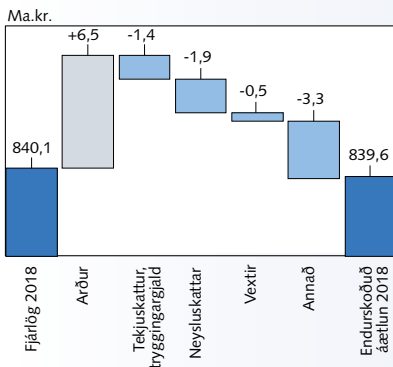
Breyting á útgjöldum frá fjármálaáætlun til fjárlagafrumvarps 2019



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2019.

Mynd 3

Endurskoðun tekjuáætlunar frá fjárlögum 2018



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2019.

Breytingar á gjaldahlið

Helstu breytingar á útgjöldum frá fjármálaáætlun til fjárlagafrumvarps fyrir árið 2019 koma fram á mynd 2. Tveir helstu liðirnir til hækkunar gjalda eru laun og fjárramlög. Endurskoðuð áætlun um vaxtagjöld ríkissjóðs gerir ráð fyrir að þau lækki um 3,6 ma.kr. frá fjármálaáætlun. Þar vegast á ýmis tilefni bæði til hækkunar og lækkunar innan ársins. Fjárfesting minnkar um 3,5 ma.kr. auk þess sem tilfærsluútgjöld lækka um 3,3 ma.kr.

Endurskoðun tekjuáætlunar fyrir árið 2018

Í fjárlögum fyrir árið 2018 voru tekjur áætlaðar 840 ma.kr. og er gert ráð fyrir að sú áætlun gangi eftir (mynd 3). Þrátt fyrir að tekjur af sköttum lækki um samtals 3,4 ma.kr. auk annarra lækkana um 3,8 ma.kr. koma til auknar arðgreiðslur frá viðskiptabönkum í eigu hins opinbera sem bæta upp lækkunina að fullu.

Frumjöfnuður ársins 2019 í takt við fjármálaáætlun en lækkar um 0,5% af landsframleiðslu milli ára

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2019 er gert ráð fyrir að frumjöfnuður verði jákvæður um 77,2 ma.kr. samanborið við 91,2 ma.kr. í fjárlögum ársins 2018. Frumjöfnuður lækkar milli ára úr 3,3% í 2,7% af vergri landsframleiðslu (tafla 4). Gert er ráð fyrir ýmsum ráðstöfunum á tekju- og gjaldahlið sem hafa áhrif bæði til hækkunar og lækkunar frumgjalda eins og áður hefur verið fjallað um. Frumtekjur eru áætlaðar 880,5 ma.kr. og hækka um 53,2 ma.kr. frá fjárlögum ársins 2018. Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að frumgjöld verði 803,3 ma.kr. samanborið við 736,1 ma.kr. í fjárlögum ársins 2018 og hækki því um 67,2 ma.kr. Að undanskildum launa-, gengis- og verðlagsbreytingum er raunhækkun frumgjalda 42,9 ma.kr. Samkvæmt frumvarpinu batnar vaxtajöfnuður um 10 ma.kr. milli ára. Breytingin felst að mestu leyti í lækkun vaxtagjalda um 11,7 ma.kr. Þar af lækka gjaldfærð vaxtagjöld ríkissjóðs um 10,4 ma.kr. en reiknuð vaxtagjöld á ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar lækka um 1,3 ma.kr. frá áætlun fjárlaga fyrir árið 2018. Að meðtöldum breytingum á vaxtajöfnuði er áætlað að heildarafkoma ríkissjóðs verði jákvæð um 29 ma.kr. sem svarar til 1% af landsframleiðslu og er í samræmi við þá fjármálastefnu sem Alþingi samþykkti í mars sl.

Við mat á aðhaldsstigi opinberra fjármála þarf að taka tillit til þess að hve miklu leyti frumjöfnuður litast af óreglulegum tekju- og gjaldabreytingum og að hve miklu leyti afkoman endurspeglar einfaldlega breytingar á almennum efnahagssumsvifum. Í kafla IV er nánari greining á afkomunni þegar leiðrétt hefur verið fyrir þessum sjálfvirku sveiflujöfnurum (sjá einnig töflu 4 í viðauka 1).

Tafla 4 Yfirlit yfir afkomu samkvæmt fjárlagafrumvörpum árána 2018 og 2019

Þjóðhagsgrunnur	Ma.kr.		Breyting í ma.kr.	% af VLF		Breyting í prósentum
	Frumvarp 2018	Frumvarp 2019		Frumvarp 2018	Frumvarp 2019	
Frumtekjur	827,2	880,5	53,2	28,9	30,7	1,8
Frumgjöld	736,1	803,3	67,2	25,7	28,0	2,3
Frumjöfnuður	91,2	77,2	-14,0	3,2	2,7	-0,5
Vaxtatekjur	12,9	11,2	-1,7	0,5	0,4	-0,1
Vaxtagjöld	71,2	59,4	-11,7	2,5	2,1	-0,4
Vaxtajöfnuður	-58,3	-48,2	10,0	-2,0	-1,7	0,4
Heildartekjur	840,1	891,7	51,6	29,4	31,1	1,7
Heildargjöld	807,3	862,7	55,4	28,2	30,1	1,8
Heildarjöfnuður	32,8	29,0	-3,8	1,1	1,0	-0,1

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2019.