

Nefndarálit

um frumvarp til fjáráukalaga fyrir árið 2023.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Gestir nefndarinnar og lagagrundvöllur frumvarpsins.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að kynna frumvarpið. Þeir kynntu einnig tillögur ríkisstjórnar fyrir 2. umræðu frumvarpsins. Að auki komu fulltrúar heilbrigðisráðuneytis, félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og dómsmálaráðuneytis á fundi nefndarinnar til að kynna þann hluta frumvarpsins sem fellur að þeirra málefnasviðum og svara spurningum nefndarmanna. Nefndinni barst umsögn um málið frá Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Frumvarpið byggist á 26. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Þar kemur fram að ráðherra er heimilt, ef þess gerist þörf, að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjáráukalaga til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að bregðast við þeim með öðrum úrræðum sem tilgreind eru í lögunum.

Efni frumvarpsins.

Alls er lagt til að heildargjaldaheimildir hækki um 83,5 ma.kr., sbr. töflu á bls. 42 í greinargerð frumvarpsins. Þar veга langþýngst 44 ma.kr. vegna endurmetinnar stöðu lífeyrisskuldbindinga. Vísitala lífeyrisskuldbindinga hefur hækkað umfram forsendur fjárlaga, m.a. í tengslum við kjarasamninga. Heildarlífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs nema meira en 1.100 ma.kr. og þannig geta hlutfallslega litlar breytingar á vísitölunni leitt til hárrar gjaldfærslu.

Næstmest veга 26,4 ma.kr. vegna vaxtagjalda sem einkum skýrast af verðbótum verðtryggðra lána. Í forsendum fjárlaga var gert ráð fyrir 5,6% verðbólgu á árinu en nú er spáð að hún verði um 8,7%. Hvert prósentustig af verðbólgu leiðir til gjaldfærslu um 6–6,5 ma.kr. í auknar verðbætur.

Önnur tilefni veга mun minna, þau helstu koma fram í töflunni, sbr. eftirfarandi:

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, hækkun lögbundinna framlaga. . . .	2.013
Sjúkratryggingar, hallarekstur nokkurra viðfangsefna.	1.993
Endurgreiðsla til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega.	1.600
Bókhaldsleg meðferð loftslagsheimilda.	1.400
Úkraína. Kaup á færanlegu neyðarsjúkrahúsi.	1.087
Lokauppgjör á byggingu húss íslenskunnar. (Eddu).	969
Aukning stofnfjárframlög til byggingar almennra íbúða.	520
Vegagerðin. Aukning til vetrarþjónustu.	500
Almannatryggingar. Hæstaréttardómur um framfærsluuppbot. . .	450
Ábyrgðasjóður launa. Fjölgun gjaldþrota umfram forsendur. . .	450
Samtals	10.982

Þegar þessum tæpum 11 ma.kr. sem fram koma í töflunni er bætt við tillögur um vaxta-
gjöld og lífeyrisskuldbindingar þá er samtalan orðin 83,1 ma.kr. en allar aðrar tillögur vega
þá samtals aðeins 2,1 ma.kr.

Nýting á almennum varasjóði fjárlaga.

Í 24. gr. laga um opinber fjármál er tiltekið að gera skuli ráð fyrir óskiptum almennum
varasjóði til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg
og ekki unnt að bregðast við með öðrum hætti. Varasjóður skal nema að lágmarki 1% af fjár-
heimildum fjárlaga. Honum er almennt ætlað að mæta frávikum frá launa-, gengis- og verð-
lagsforsendum fjárlaga. Tilgangurinn er að draga eins og kostur er úr notkun fjáráukalaga.
Þetta eru sömu skilyrði og eiga við um þau tilefni sem falla undir 26. gr. laganna um frum-
varp til fjáráukalaga.

Í fjárlögum ársins nam heimild almenna varasjóðsins samtals 34,6 ma.kr. Áður en kom
að vinnslu frumvarpsins var búið að ráðstafa 19,5 ma.kr., einkum vegna launahækkana. Við
undirbúning frumvarpsins var ákveðið að ráðstafa 11,4 ma.kr. til viðbótar. Þar munar lang-
mestu um 6,6 ma.kr. vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og næst eru 1,5 ma.kr. vegna
kostnaðar við leiðtogafund Evrópuráðsins og 1,4 ma.kr. vegna dómkrafna.

Eftir standa um 3,8 ma.kr. sem er óráðstafað í almennum varasjóði fjárlaga og ekki er gerð
tillaga um nýtingu þess fjár en líklegt er að hluti þess nýtist vegna rekstrarkostnaðar við-
bragðsaðila á Suðurnesjum í kjölfar jarðhræringanna.

Endurmat á afkomu ársins 2022.

Í greinargerð með frumvarpinu er birt áætlun um afkomu líðandi árs. Hraður viðsnúningur
er að verða á afkomunni til hins betra á síðastliðnu og þessu ári eftir mikinn halla bæði árin
2020 og 2021 sem leiddi af heimsfaraldri kórónuveiru. Þetta sést best í betri frumjöfnuði. Í
fjárlögum ársins var áætlað að halli á frumjöfnuði yrði um 50 ma.kr. eða 1,3% af vergri
landsframleiðslu (VLF) en í greinargerðinni kemur fram að frumjöfnuður sé nú áætlaður já-
kvæður um 41,5 ma.kr. sem er 92 ma.kr. viðsnúningur frá fjárlögum. Á móti vegur reyndar
að vaxtajöfnuður er lakari um 18 ma.kr. vegna aukinnar verðbólgu. Heildarafkoman er á-
ætluð neikvæð um 45 ma.kr. í greinargerðinni.

Meiri hlutinn hefur endurmetið afkomuspána í ljósi breytingartillagna sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali, auk þess sem arðgreiðslur verða lægri en áætlað var. Er nú áætlað að heildarafkoman verði neikvæð um 54,7 ma.kr. eða 9,4 ma.kr. lakari heldur en fram kemur í greinargerðinni.

Heildarniðurstaðan er engu að síður 64,9 ma.kr. betri afkoma heldur en áætlað var í fjárlögum ársins.

Reikningsskilastaðlar.

Mikill munur er á þeim gjaldaheimildum sem lagðar eru til í frumvarpinu og áætlaðri útkomu ársins. Það skýrist af því að fjárlög og fjáráukalög eru sett fram með tveimur mismunandi reikningsskilastöðlum. Annars vegar er óskað eftir 83,5 ma.kr. hækkun heimilda í frumvarpinu en endurmat á afkomu ársins miðar við gjaldahækkun upp á 42,2 ma.kr. Þar munar 41,3 ma.kr. og skýrist það nær alfarið af mismunandi bókhaldsmeðferð lífeyrisskuldbindinga. Endurmat á afkomuhorfum ársins er sambærilegt við 1. gr. fjárlaga þar sem hækkun eldri lífeyrisskuldbindinga er ekki gjaldfærð heldur færð um endurmatsreikning. Reikningsskilastaðall málefnasviða miðast hins vegar við gjaldfærslu þeirra og þess vegna er óskað eftir 43,9 ma.kr. heimild vegna lífeyrisskuldbindinga.

Ábendingar meiri hlutans.

Meiri hlutinn hefur farið yfir tillögur til hækkunar gjalda, ráðstöfun varasjóðs og tillögur um millifærslur á milli málefnasviða og málaflokka og nefnir nokkur atriði í tengslum við þá vinnu.

- Ekki hefur enn verið gefin út reglugerð um ráðstöfun fjár úr varasjóðum eins og mælt er fyrir um í 67. gr. laga um opinber fjármál. Lagt er að ráðherra að gefa hana út sem allra fyrst.
- Allmargar tillögur fela í sér millifærslur á milli málefnasviða og málaflokka. Þetta verklag getur orkað tvímælis þegar um eðlisólík verkefni er að ræða. Eitt dæmi af mörgum er að 308 m.kr. afgangur af lið sjúkratrygginga vegna sjúkra- og iðjuþjálfunar er millifærður á mörg önnur verkefni, m.a. til að koma til móts við rekstrarvanda Heyrnar- og talmeinstöðvar Íslands. Annað dæmi eru millifærslur af málefnaflokknum Safnamál, m.a. til málaflokksins Stjórnarsýsla ríkisfjármála og til Menningarstofnana til að fjármagna útgjaldavilyrði Kvikmyndasjóðs.
- Af sama meidi eru tillögur sem lagðar eru til við 2. umræðu frumvarpsins þar sem fjárhæðir allt að 340 m.kr. eru millifærðar milli málaflokka sem allir falla undir rekstur heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni.
- Meiri hlutinn telur ekki til fyrirmyndar að óskað sé eftir mörgum millifærslum af þessu tagi sem bendir til þess að bæta megi verulega alla áætlanagerð fjárlaga auk þess sem heilbrigðisráðuneytinu beri að sjá til þess að betra samræmi sé á milli bókhalds og fjárheimilda hjá heilbrigðisstofnunum.
- Fram koma töluverð umframgjöld vegna lokauppgjörs byggingar Eddu, húss íslenskuunnar. Heildarkostnaður nemur þar með 7.524 m.kr. og óskað er eftir 678 m.kr. eða tæplega 10% til viðbótar við fyrri áætlanir. Meiri hlutinn telur brýnt að fjármála- og efnahagsráðuneytið yfirfari skilamat framkvæmdarinnar í því skyni að bæta áætlanagerð fasteignaverkefna í framtíðinni.

Breytingartillögur.

Við undirbúning frumvarpsins var ekki búið að lýsa yfir óvissustigi vegna jarðhræringanna á Reykjaneskaga. Strax og þær komu fram lýstu ráðherrar því yfir að ríkissjóður verði nýttur til þess að fjármagna óvænt útgjöld vegna jarðhræringanna.

Meiri hlutinn tekur heils hugar undir þær yfirlýsingar og nú liggur fyrir kostnaðarmat frumvarpa sem Alþingi hefur þegar samþykkt í tengslum við þrjú verkefni tengd jarðhræringunum.

1. Gerð er tillaga um 2.700 m.kr. hækkun á málaflokki *17.40 Varnir vegna náttúruvár* til byggingar varnargarðs við orkuverið í Svartsengi í þágu almannavarna. Markmiðið er að koma í veg fyrir að mikilvægir innviðir verði fyrir tjóni af völdum eldsumbrota á Reykjaneskaga.
2. Gerð er tillaga um 2.000 m.kr. hækkun á málaflokki *30.10 Vinnumál og atvinnuleysi* vegna tímabundins stuðnings til greiðslu launa starfsfólks á almennum vinnumarkaði sem getur ekki gegnt störfum sínum þar sem starfsstöð þess er í Grindavík. Í áhrifamati frumvarps um tímabundinn stuðning til greiðslu launa fólks sem starfar í Grindavík er áætlað að stuðningurinn nái til 1.500–2.000 einstaklinga og að kostnaður gæti numið á bilinu 960–1.400 m.kr. á mánuði í auknum útgjöldum ríkissjóðs. Gildissvið laganna er frá 11. nóvember 2023 til febrúarloka 2024 og því gætu um 1,6–2,4 ma.kr. fallið á þetta ár.
3. Gerð er tillaga um 375 m.kr. hækkun á málaflokki *31.10 Húsnæðismál*. Um er að ræða tímabundið stuðningsúrræði til þriggja mánaða til að lækka húsnæðiskostnað Grindavíkinga sem þurfa að leigja húsnæði til íbúðar utan Grindavíkur vegna jarðhræringanna. Í áhrifamati frumvarps um sértækan húsnæðisstuðning vegna náttúruhamfara í Grindavíkurbæ kemur fram að kostnaður er áætlaður 220–242 m.kr. á mánuði.

Samtals er óskað eftir rúmlega 5 ma.kr. gjaldaheimildum af þessu tilefni. Ekki liggja enn fyrir upplýsingar um viðbótarkostnað viðbragðsaðila en bent er á að enn er til staðar um 3,8 ma.kr. afgangur af almennum varasjóði fjárlaga og hugsanlega þarf að ganga á hann áður árinu lýkur vegna viðbótarkostnaðar vegna jarðhræringanna.

Einnig er gerð tillaga um 2.100 m.kr. hækkun á málaflokki *12.10 Stjórnun landbúnaðarmála* vegna tímabundins aukins stuðnings við bændur. Tillagan byggist á niðurstöðu starfsþóps ráðuneytisstjóra sem skipaður var til að bregðast við erfiðri fjárhagsstöðu bændu, en þó þannig að heildarfjárhæðin er hækkuð um 500 m.kr. frá tillögum starfshópsins sem miðuðust við 1.600 m.kr. heildarstuðning.

Samkvæmt greiningum hópsins er vandinn mestur hjá nýliðum í landbúnaði og þeim sem staðið hafa í miklum fjárfestingum í greininni síðustu ár. Miðað er við að stuðningurinn einskorðist við þau bú sem uppfylla skilyrði búnaðar- og búvörulaga fyrir stuðningsgreiðslum í desember 2023.

Fjárhæðin sundurliðast þannig að 600 m.kr. flokkast sem nýliðunarstuðningur til að styrkja sérstaklega undirstöðu rekstrar yngri bændu, enda hafa þeir staðið í hvað stærstum fjárfestingum. Þá fara 450 m.kr. í fjárfestingarstuðning sem aftur skiptist í 386 m.kr. vegna nautgriparræktar og 64 m.kr. vegna sauðfjárræktar. Þá er gert ráð fyrir 450 m.kr. viðbót í býlisstuðning samnings um starfsskilyrði í sauðfjárrækt. Loks er lagt til að 100 m.kr. verði bætt við gripagreiðslur holdakúa í samningi um starfsskilyrði nautgriparræktar.

Til að koma til móts við erfiða stöðu í mjólkurframleiðslu verði bætt við greiðslur vegna innveginna mjólkur 500 m.kr. Með þessu er komið að nokkru til móts við þann halla sem myndast hefur á árinu 2023. Því er lagt til að horft verði til mjólkurframleiðslu fyrstu ellefu

mánaða yfirstandandi árs við ákvörðun skiptingar þessara fjármuna en þó þannig að aðeins þeir sem skiluðu innveginni mjólk í nóvember 2023 eigi rétt á greiðslum úr þeim potti.

Gerð er tillaga um 360 m.kr. hækkun á málaflokki *09.20 Landhelgi*. Tillögunni er ætlað að styrkja rekstur Landhelgisgæslunnar með því að koma í veg fyrir að uppsafnaður halli verði á rekstri stofnunarinnar í árslok 2023.

Samhliða tillögunni leggur meiri hlutinn til að stefnumótun, árangursmælingar og fjárhagsgrunnur stofnunarinnar verði tekinn til endurskoðunar í tengslum við undirbúning næstu fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar.

Loks eru gerðar tvær tillögur þar sem útgjöld eru hækkuð til samræmis við tekjuáætlun fjárlaga. Annars vegar er um að ræða 678 m.kr. hækkun á málaflokki *17.30 Meðhöndlun úrgangs* vegna leiðréttingar á áætlunum vegna Endurvinnslusjóðs og Úrvinnslusjóðs. Hins vegar er gerð leiðrétting á málaflokki *23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta* þar sem verið er að leiðrétta tillögu sem er í frumvarpinu og tengist slitum á félaginu Fjárföng ehf. sem er alfarið í eigu ríkissjóðs og er um að ræða 74,7 m.kr. lækkun. Þar er verið að falla frá aukinni fjárfestingarheimild hjá Landspítalanum vegna kaupa á bifreiðum. Þess í stað mun spítalinn nýta fyrirbyggjandi heimildir til kaupanna.

Aðrar breytingartillögur skýrast ýmist af millifærslum eða breyttri hagrænni skiptingu. Að öllu samanlögðu gerir meiri hlutinn tillögu um 8.143 m.kr. hækkun gjalda.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem hér hefur verið gerð grein fyrir og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 11. desember 2023.

Stefán Vagn Stefánsson,
form., frsm.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Jódís Skúladóttir.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Teitur Björn Einarsson.

Vilhjálmur Árnason.