30. nóvember 2020

Frumvarp til fjáraukalaga V fyrir árið 2020

- kynning fyrir fjárlaganefnd Alþingis

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Fimmta fjáraukalagafrumvarp ársins

- Öllu jafna samþykkir Alþingi ein fjáraukalög á ári. Það sem af er árinu 2020 hefur Alþingi samþykkt fjögur fjáraukalög og hafa þau öll beinst fyrst og fremst að viðbrögðum vegna heimsfaraldursins COVID-19.
- Fimmta frumvarp til fjáraukalaga vegna ársins 2020 lagt fram á Alþingi.
- Í þetta sinn er um að ræða frumvarp sem venju samkvæmt er ætlað að bregðast við breyttum forsendum frá fjárlögum ársins.
- Eðli máls samkvæmt má nær alfarið rekja útgjaldabreytingar frumvarpsins til heimsfaraldursins með einum eða öðrum hætti og ekki þótti tímabært að fara fram með í fyrri fjáraukalagafrumvörpum ársins. Þess í stað þótti rétt að bíða þar til framvinda og afleiðingar faraldursins yrði ljósari á síðari hluta ársins þ.m.t. hvað varðar áhrif hans á rekstur einstakra stofnana og verkefna.

Hlutverk fjáraukalaga

- Fjáraukalögum er einungis ætlað að taka til **tímabundinna, óhjákvæmilegra** útgjaldatilefna sem voru **ófyrirséð** við afgreiðslu fjárlaga en sýnt þyki að falli til á árinu og að ríkissjóður komist ekki hjá að greiða þau, þar á meðal vegna áhrifa nýrra kjarasamninga eða nýrrar löggjafar á árinu, sem **ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti**.
- Fjáraukalögum er því ekki ætlað að mæta útgjöldum til nýrra verkefna, aukins umfangs starfsemi eða rekstrarhalla einstakra málefnasviða og málaflokka umfram setta útgjaldaramma, enda ber samkvæmt lögunum að vísa slíkum tillögum um breytingar á fjárheimildum til umfjöllunar um fjárlög fyrir næsta fjárhagsár.

Samþykkt fjáraukalög ársins 2020

Fjáraukalög I - mars:

Fjárfestingar- og uppbyggingarátak

- Aukning hlutafjár í ríkisfyrirtækjum til að auka fjárfestingargetu
- Lánveitingar og lánafyrirgr.til fyrirtækja
- Skattaaðgerðir (t.a.m. auka eftirspurn)

Fjáraukalög II - apríl:

- Tryggja lánafyrirgreiðslu til fyrirtækja og einstaklinga í atvinnustarfsemi
- Félagslegar aðgerðir
- Nýsköpun og þróun í landinu
- Lokunarstyrki til rekstraraðila

Fjáraukalög III - maí:

- Vinnumarkaðsúrræði
- Heimild til nýsköpunar m.a. með framlagi í Kríu sjóð og til Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins

Fjáraukalög IV - ágúst:

- Heimildargrein vegna ríkisábyrgðar á lánum til Icelandair
- Engar útgjaldaheimildir til málefnasviða og málaflokka

Efni fimmta frumvarpsins

Frumvarpinu er venju samkvæmt einungis ætlað að bregðast við **tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum** útgjaldamálum.

Að stærstum hluta má rekja útgjaldabreytingar frumvarpsins til heimsfaraldursins.

Ekki þótti tímabært að gera tillögur um auknar fjárheimildir vegna umframkostnaðar einstakra stofnana af völdum heimsfaraldursins í fyrri frumvörpum til fjáraukalaga.

Ástæða þótti til að bíða þar til framvinda og afleiðingar faraldursins yrðu ljósari á síðari hluta ársins.

Tillögum í frumvarpinu vegna COVID-19 má því skipta annars vegar í **viðbrögð vegna aukins kostnaðar** sem faraldurinn hefur haft í för með sér og hins vegar **tillögum um auknar fjárheimildir vegna frekari mótvægisaðgerða** sem ætlað er að milda félagsleg og efnahagsleg áhrif faraldursins.

Auk þess eru tillögur vegna **útgjaldabreytinga** óháð heimsfaraldrinum.

Helstu breytingar og umfang frumvarpsins

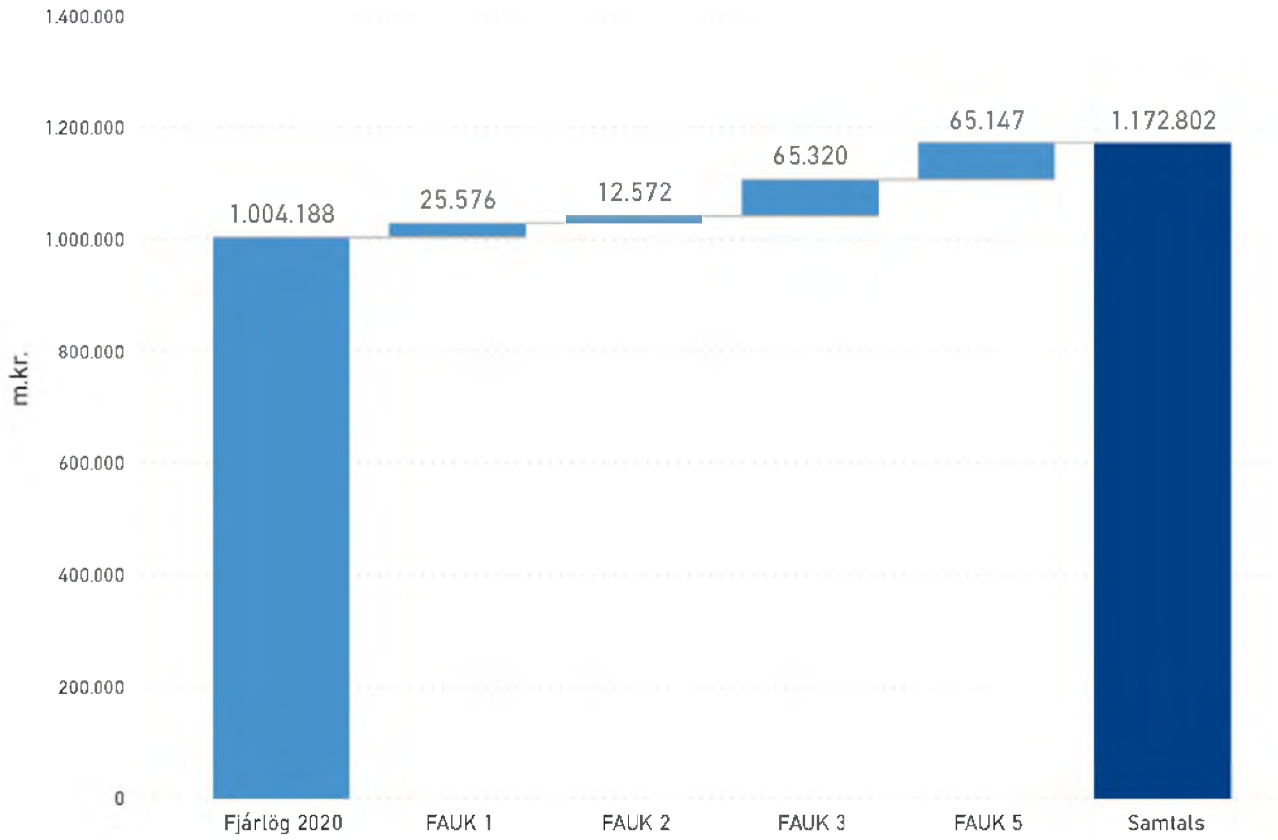
Breytingar á útgjaldaheimildum frá því fjárlög 2020 voru samþykkt - heildarútgjöld

1.004.188
Fjárlög 2020

65.147
FAUK 5

168.615
FAUK 1-5

1.172.802
Heimildir 2020



Heildarbreyting fjárheimilda

Rekstrargrunnur, m.kr.	Fjárlög 2020	Heimild[1] 2020	Breyting[2] m.kr.	Breyting %
Rekstrarframlög	438.689	452.822	9.398	2,1%
Rekstrartilfærslur	325.372	395.357	30.213	9,3%
Fjármagnstilfærslur	22.308	28.253	295	1,3%
Fjárfestingarframlag[3]	51.905	64.861	-30	-0,1%
Rammasett útgjöld	**838.274**	**941.294**	**39.877**	**4,8%**
Vaxtagjöld	43.228	44.744	1.516	3,5%
Aðrir liðir utan ramma	122.686	186.766	23.755	19,4%
Heildargjöld	**1.004.188**	**1.172.803**	**65.147**	**6,5%**
Rekstrartekjur	60.042	59.086	-956	-1,6%
Framlag úr ríkissjóði	903.540	1.053.528	46.520	5,1%
Viðskiptahreyfingar	40.605	60.189	19.583	48,2%
Samtals fjármögnun	**1.004.188**	**1.172.803**	**65.147**	**6,5%**

[1] Fjárlög 2020 að viðbættum fjáraukalögum og frumvarpi til fjáraukalaga, sbr. lög nr. 110/2020

[2] Breyting í frumvarpi til fjáraukalaga, sbr. lög nr. 110/2020, frá fjárlögum árins 2020

[3] Fárfestingarframlög færast ekki til gjalda í ríkisreikningi heldur eru þau eignfærð og afskrifuð yfir líftíma eignarinnar

Breytingar eftir málefnasviðum

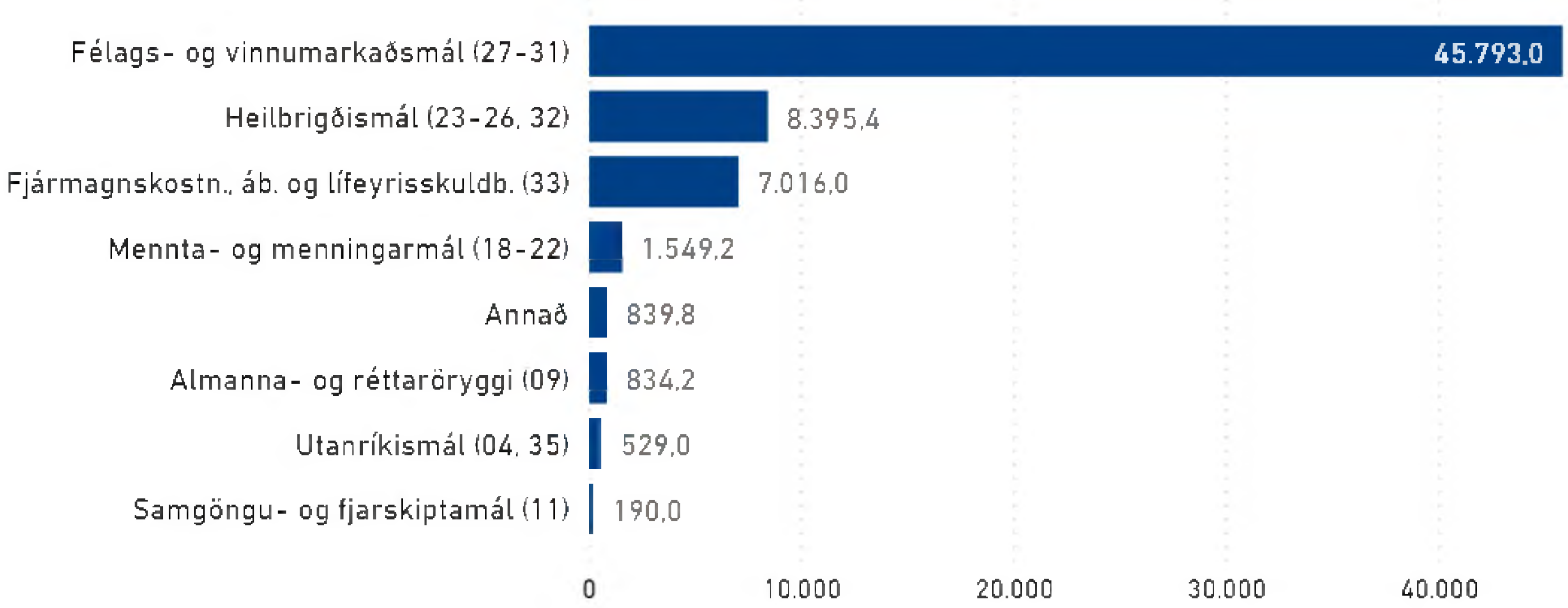
Nr og heiti málefnasviðs	Fjárlög 2020	FAUK 1-4	FAUK 5	% br.	FAUK 1-5	% br. heild
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.892,9					
02 Dómstólar	3.379,3		20,0	0,6	20,0	0,6
03 Æðsta stjórnsýsla	2.904,7		20,0	0,7	20,0	0,7
04 Utanríkismál	12.585,2		2,6	0,0	2,6	0,0
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	31.859,0	50,0	170,7	0,5	220,7	0,7
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.122,0		-20,7	-0,5	-20,7	-0,5
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	15.926,9	2.920,0	-8,6	-0,1	2.911,4	18,3
08 Sveitarfélög og byggðamál	23.419,6	555,0	104,0	0,4	659,0	2,8
09 Almanna- og réttaröryggi	30.520,1	15,0	788,7	2,6	803,7	2,6
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	16.809,4		436,0	2,6	436,0	2,6
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	47.736,7		170,5	0,4	170,5	0,4
12 Landbúnaður	17.007,4		-13,6	-0,1	-13,6	-0,1
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.876,8		-48,3	-0,7	-48,3	-0,7
14 Ferðaþjónusta	2.005,0	3.000,0			3.000,0	149,6
15 Orkumál	4.521,5					
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála	4.813,0		-47,5	-1,0	-47,5	-1,0
17 Umhverfismál	20.586,2		2,8	0,0	2,8	0,0
18 Menning, listir, íþrótta- og æskulýðsmál	16.158,4	250,0	260,9	1,6	510,9	3,2
19 Fjölmiðlun	5.302,1		55,2	1,0	55,2	1,0
20 Framhaldsskólastig	36.303,4	300,0	447,2	1,2	747,2	2,1
21 Háskólastig	45.275,2	800,0	494,3	1,1	1.294,3	2,9
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menn.mála	5.549,8		2,0	0,0	2,0	0,0
23 Sjúkrahúsþjónusta	106.061,1	1.200,0	4.108,4	3,9	5.308,4	5,0
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	56.736,2	940,0	1.831,6	3,2	2.771,6	4,9
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	56.673,3	30,0	813,0	1,4	843,0	1,5
26 Lyf og lækningavörur	27.020,4		1.449,8	5,4	1.449,8	5,4
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	74.698,5	557,0	2.123,0	2,8	2.680,0	3,6
28 Málefni aldraðra	85.309,2		1.735,0	2,0	1.735,0	2,0
29 Fjölskyldumál	42.220,6	4.240,0	-2,0	0,0	4.238,0	10,0
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	36.516,2	67.300,0	44.290,0	121,3	111.590,0	305,6
31 Húsnæðisstuðningur	13.497,0		140,0	1,0	140,0	1,0
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	10.992,1	875,0	410,4	3,7	1.285,4	11,7
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi	99.675,7		7.016,0	7,0	7.016,0	7,0
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	28.315,2	20.436,0	-2.104,8	-7,4	18.331,2	64,7
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	5.917,5		500,0	8,4	500,0	8,4
Samtals	**1.004.187,6**	**103.468,0**	**65.146,6**	**6,5**	**168.614,6**	**16,8**

Stærstu breytingarnar eru á málefnasviði 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

Atvinnuleysisbætur og tekjufallsstyrkir heyra undir málefnasvið 30

Tillögur um fjárheimildir eftir málefnasviðum

Málefnasvið: millifærslur og launauppfærsla undanskilið



Tillögur eftir flokkum

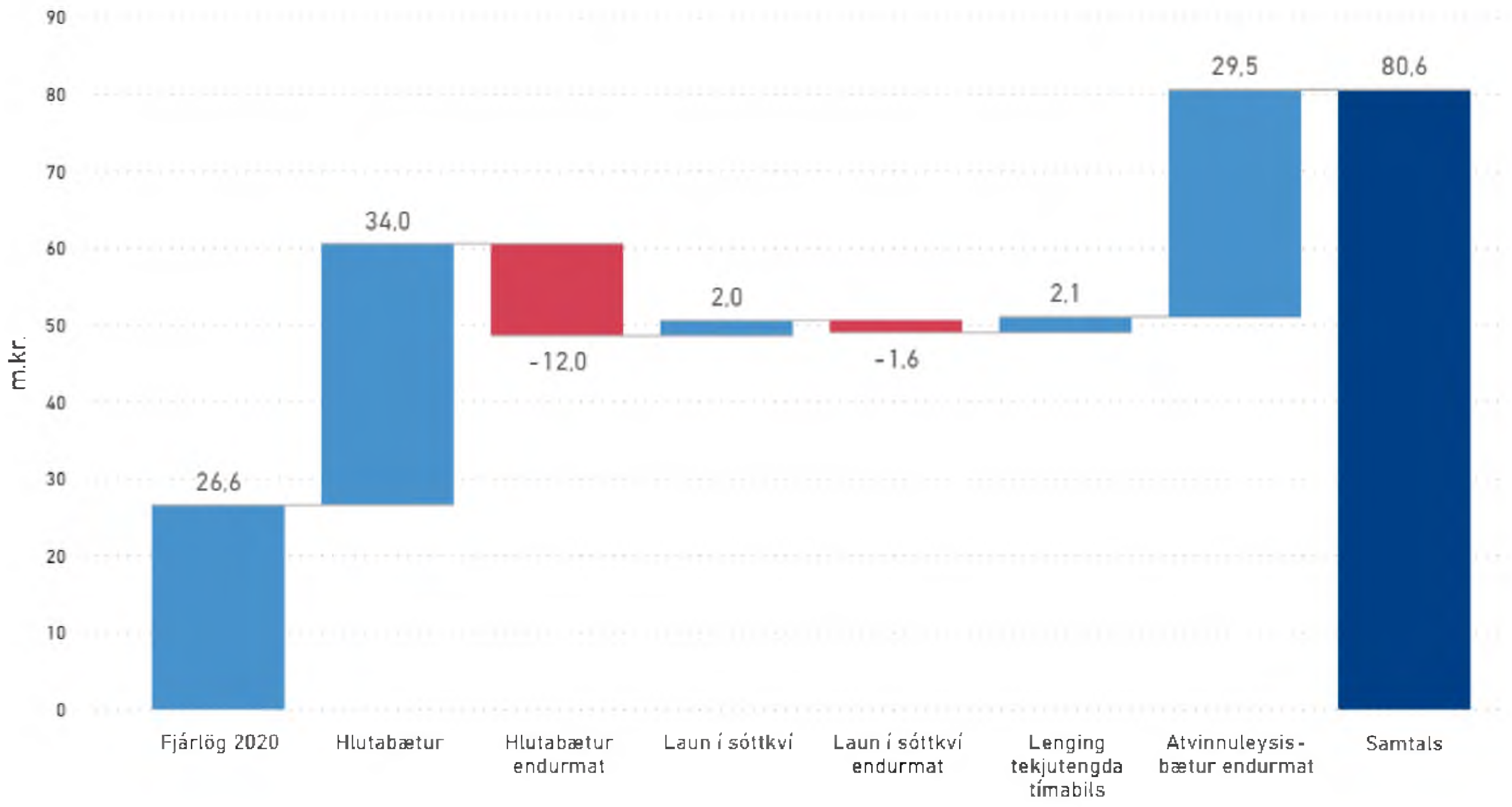
Flokkur	m.kr.
Mótvægisráðstafanir vegna COVID-19	**28.744**
Tekjufallsstyrkir til rekstraraðila vegna COVID-19	23.300
Framlög til viðspyrnu sveitarfélaga og varnar grunnþjónustu sbr. yfirlýsingu	2.140
Tímabundin lenging tekjutengdra atvinnuleysisbóta v. COVID-19	2.100
COVAX: Kaup á bóluefni og framlag Íslands til bóluefnis til þróunarríkja	946
Félagslegar aðgerðir	258
Aukin útgjöld vegna COVID-19	**40.066**
Aukið atvinnuleysi vegna COVID-19 faraldursins[1]	29.500
Heilbrigðismál: Ófyrirséður kostnaður vegna heimsfaraldursins	6.181
Vaxtagjöld: Hækkun vegna áhrifa COVID-19 á afkomu ríkissjóðs	1.516
Menntamál: Fjölgun nemenda á framhalds- og háskólastigi	1.050
Ýmis framlög til mennta- og menningarmála v. COVID-19	499
Ríkislögreglustjóri, lögreglustj. á höfuðborgarsvæðinu, ýmis lögregluembætti, o.fl.	834
Ýmis málefnasvið	486
Endurmat á fyrri mótvægisráðstöfunum	**-13.600**
Lækkun vegna hlutabótaleiðar	-12.000
Lækkun vegna launa í sóttkví	-1.600
Önnur útgjöld en vegna COVID-19	**9.937**
Lífeyrisskuldbindingar. Reiknaður vöxtur frá fjárlögum 2020.	5.501
Endurmat á útgjaldahorfum ársins v. endurhæfingarlífeyris	1.960
Lyf og lækningavörur, sjúkrahúsþj. erl.: Endurmat á útgjaldahorfum ársins.	1.570
Endurmat á útgjaldahorfum ársins v. lægri tekna ellilífeyrisþega	1.380
Ýmis málefnasvið	1.562
Jöfnunarsjóður: Lækkun til samræmis við uppfærða tekjuspá	-2.036
Samtals	**65.147**

Samtals 65,1 ma.kr.

Endurmat launa lækkar um 0,4 ma.kr. vegna afturvirkra kjarasamninga – millifært á alm. varasjóð

[1] Gert er ráð fyrir því að útgjöld vegna almennra atvinnuleysisbóta hækki um 29,5 ma.kr. frá því sem gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins. Í frumvarpinu er á hinn bóginn einungis lagt til að hækka fjárheimild málaflokksins um 15,9 ma.kr. Mismunurinn, 13,6 ma.kr., skýrist af því að útlit er fyrir að útgjöld vegna hlutbótaleiðar verði 12 ma.kr. lægri en áður var gert ráð fyrir og útgjöld vegna launa í sóttkví um 1,6 ma.kr. lægri.

Atvinnuleysisbætur: breyting fjárheimilda yfir árið



Áhrif á jafnrétti

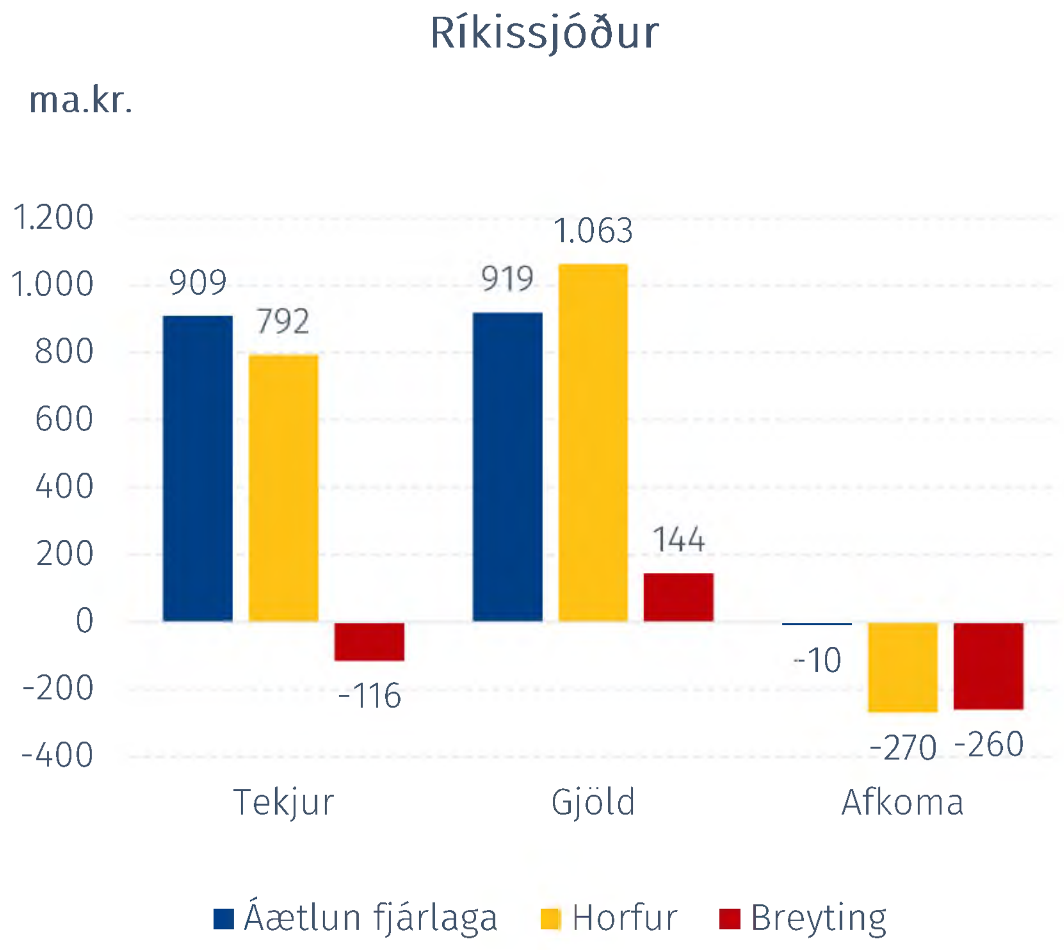
Lagt var mat á áhrif ráðstafana sem eru annaðhvort mótvægisaðgerðir vegna COVID-19 eða eru að öðru leyti stefnumarkandi, samtals ríflega 80% af heildarumfangi frumvarpsins.

Langstærsti hluti ráðstafana sem lagt var mat á eru taldar **viðhalda óbreyttu ástandi** á stöðu kynjanna en þær nema um 65% af heildarumfangi frumvarpsins. Hér er t.d. um að ræða tekjufallsstyrki og aukinn kostnað vegna fjölgunar nemenda á framhalds- og háskólastigi og vegna aukins atvinnuleysis

Nokkur fjöldi tillagna eru taldar **stuðla að jafnrétti** og má þar t.d. nefna framlög til sveitarfélaga, ófyrirséðan kostnað heilbrigðisþjónustu vegna COVID-19 og þróun bóluefnis.

Tvær aðgerðir eru taldar líklegar til að **auka kynjabil**, tímabundin lenging tekjutengdra atvinnuleysisbóta og stuðningur við framleiðendur í minkarækt

Endurmat á afkomu ársins 2020



Afkoma 2020

- Halli á rekstri ríkissjóðs stefnir í **270 ma.kr.** eða um **9,5% af VLF** árið 2020
- Um er að ræða verulegt frávik frá áætlun fjárlaga eða lækkun á afkomu um 260 ma.kr.
- Breyting á afkomu er bæði vegna lægri tekna (116 ma.kr.) og hærri útgjalda (144 ma.kr.)
- Tekjur stefna í að verða 13% lægri en áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir og útgjöld um 16% hærri

Viðbrögð stjórnvalda við efnahagslegum áhrifum faraldursins eru af þrennum toga:

Í fyrsta lagi hefur **umfang** þjónustu, framkvæmda og tilfærslna verið haldið **óbreyttum þrátt fyrir umtalsvert tekjufall**

Í öðru lagi hefur verið gripið til margvíslegra **mótvægisaðgerða**, en áhrif þessara mótvægisaðgerða til lækkunar á afkomu ríkissjóðs nema tæpum 103 ma.kr. eða **3,6% af VLF**

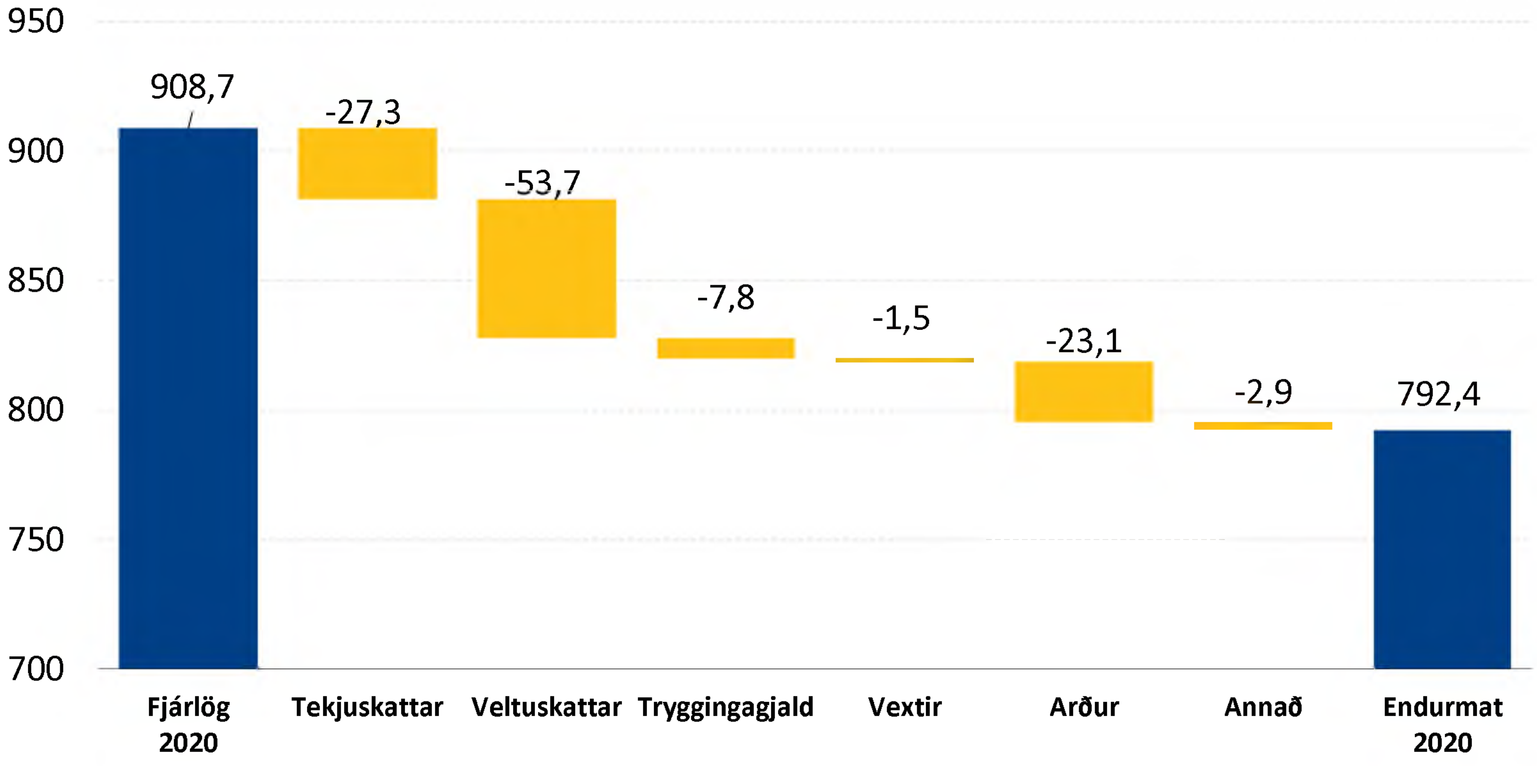
Í þriðja lagi hafa **sjálfvirkir sveiflujafnarar ríkisfjármálanna** fengið að virka óheftir í formi minni skattheimtu og aukinna útgjalda vegna atvinnuleysis en þeir leiða til 117 ma.kr. afkomulækkunar eða **4,1% af VLF**

Afgerandi efnahagsleg áhrif faraldursins

Halli ársins 2020 stefnir í 9,5% af VLF, en um 7,7% af VLF má rekja til mótvægisaðgerða stjórnvalda og sjálfvirkra sveiflujafnara ríkisfjármálanna

	ma.kr.			% af VLF		
Þjóðhagsgrunnur	Fjárlög 2020	Áætlun 2020	br.	Fjárlög 2020	Áætlun 2020	br.
Frumtekjur	900,3	785,5	-114,8	29,3	27,5	-1,8
Frumgjöld	862,5	1.003,3	140,8	28,1	35,2	7,1
Frumjöfnuður	**37,8**	**-217,7**	**-255,6**	**1,2**	**-7,6**	**-8,9**
Vaxtatekjur	8,4	6,9	-1,5	0,3	0,2	0,0
Vaxtagjöld	56,0	59,4	3,4	1,8	2,1	0,3
Vaxtajöfnuður	**-47,6**	**-52,5**	**-4,9**	**-1,6**	**-1,8**	**-0,3**
Heildartekjur	908,7	792,4	-116,3	29,6	27,8	-1,8
Heildargjöld	918,5	1.062,7	144,2	29,9	37,2	7,4
Heildarjöfnuður	**-9,8**	**-270,3**	**-260,5**	**-0,3**	**-9,5**	**-9,2**

Tekjuáætlun 2020
breyting frá fjárlögum 2020 (ma.kr.)



116 ma.kr. tekjufall

Tekjur lækka frá áætlun fjárlaga um 116 ma.kr. Endurmatið byggist á þjóðhagsspá frá því í september og upplýsingum um álagninu og innheimtu skatttekna það sem af er ári

Helstu breytingar á tekjuhlið frá fjárlögum

Skattar og tryggingagjöld

- Virðisaukaskattur: -47 ma.kr.
- Tekjuskattar: -27 ma.kr.
- Tryggingagjöld: -8 ma.kr.
- Vörugjöld á bíla og bensín: -4 ma.kr.
- Olíu- og kolefnsigjald: -1,6 ma.kr.

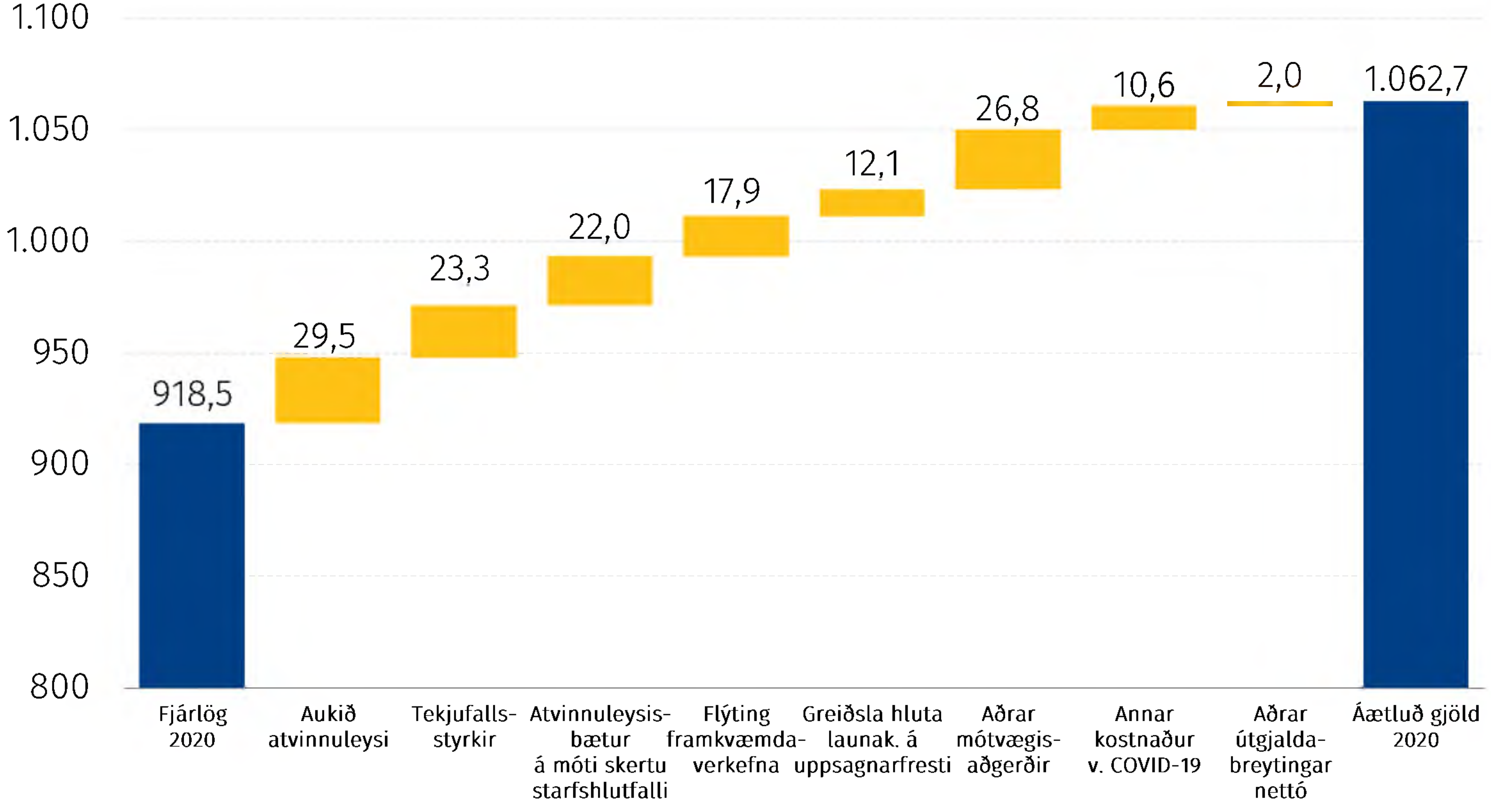
Tekjur utan skatttekna

- Arðgreiðslur: -23 ma.kr.
- Sala á vöru og þjónustu: -3,6 ma.kr.

Aðgerðir ríkisstjórnar

- Lækkanir, endurgreiðslur og niðurfellingar: -6 ma.kr.
- Tekjuskattur v/úttekta séreignarsparnaðar: +5 ma.kr.

Útgjöld 2020
breyting frá fjárlögum 2020 (ma.kr.)



144 ma.kr. í aukin útgjöld

102 ma.kr. er vegna mótvægisaðgerða (þ.m.t. hlutabætur)

29,5 ma.kr. aukið alm. atvinnuleysi

10,6 ma.kr. COVID-19 kostnaður

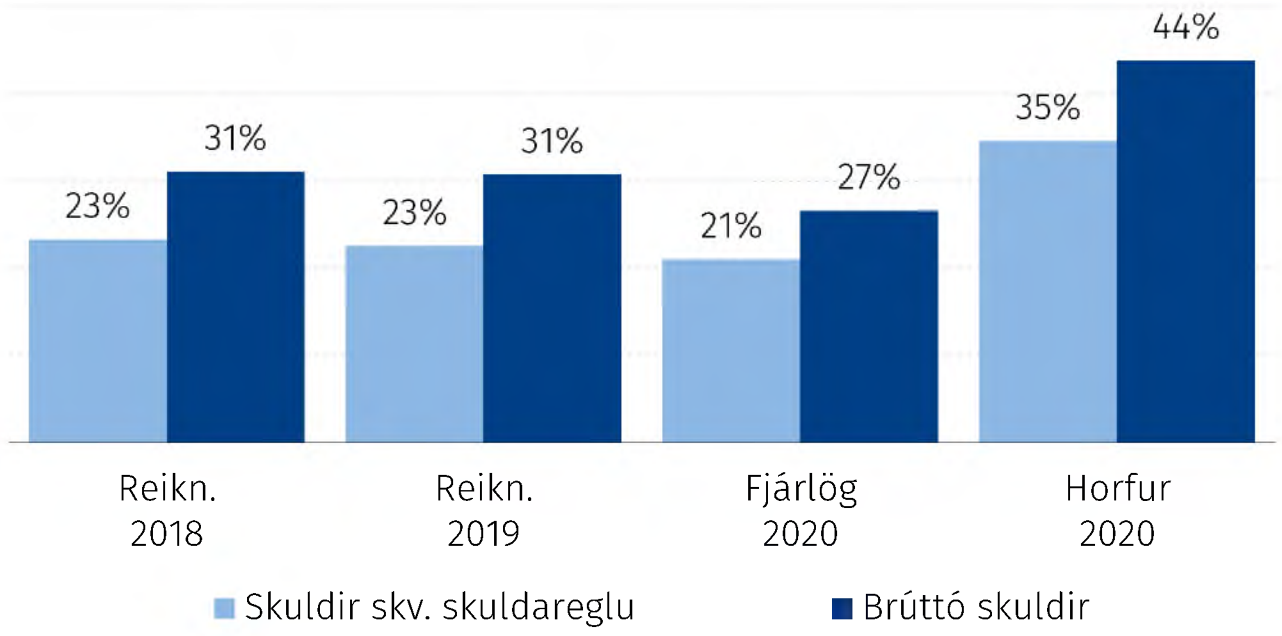
2 ma.kr. aðrar breytingar (nettó)

Horfur 2020	ma.kr.	þ.a. mótv. aðg.	þ.a. endurmat	þ.a. sjálf. sv.
Heildartekjur fjárlög 2020	**908,7**			
Endurmat skatta og tryggingagjald	-86,7		1,0	-87,7
Endurmat á arði	-23,1		-23,1	
Aukin VSK endurgreiðsla v. viðhalds ofl.	-4,7	-4,7		
Aðrar tekjubreytingar utan skatta	-4,1		-4,1	
Breyting vaxtatekna	-1,5		-1,5	
Lögaðilar afturfæranlegt tap	-1,0	-1,0		
Niðurfelling gistináttaskatts	-0,3	-0,3		
Niðurfelling tollafgreiðslugjalds	-0,2	-0,2		
Útgreiðsla séreignarsparnaðar	5,3	5,3		
Samtals tekjur	**792,4**	**-0,9**	**-27,7**	**-87,7**
% af VLF	**27,8%**	**0,0%**	**-1,0%**	**-3,1%**
Heildargjöld fjárlög 2020	**918,5**			
Aukið atvinnuleysi	29,5			29,5
Tekjufallsstyrkir	23,3	23,3		
Atvinnuleysisbætur á móti skertu starfshlutfalli	22,0	22,0		
Flýting framkvæmdaverkefna	17,9	17,9		
Greiðsla hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	12,1	12,1		
Ýmis félags- og heilbrigðismál	5,7	5,7		
Náms- og starfsúrræði	5,0	5,0		
Barnabótaauki	3,1	3,1		
Markaðsátak innanlands og erlendis	3,0	3,0		
Mótvægisaðgerðir til sveitarfélaga skv. yfirlýsingu	2,1	2,1		
Endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar	2,1	2,1		
Framlenging á tekjutengdan atvinnuleysisbótarétt	2,1	2,1		
Stuðningur við nýsköpun og þróun	1,4	1,4		
Styrkur vegna lokunar	1,0	1,0		
Framlag vegna bóluefnis gegn COVID-19	0,9	0,9		
Greiðslur launa í sóttkví	0,4	0,4		
Annar kostnaður vegna COVID-19	10,6		10,6	
Aðrar útgjaldabreytingar, nettó	2,0		2,0	
Samtals gjöld	**1.062,7**	**102,1**	**12,6**	**29,5**
% af VLF	**37,2%**	**3,6%**	**0,4%**	**1,0%**
Heildarjöfnuður	**-270,3**	**-103,0**	**-40,3**	**-117,2**
% af VLF	**-9,5%**	**-3,6%**	**-1,4%**	**-4,1%**

Sundurliðun afkomuhorfa

Áhrif mótvægisaðgerða og sjálfvirkra sveiflujafnara á afkomu ríkissjóðs er um 7,7% af VLF árið 2020

Hröð skuldaaukning samhliða versnandi afkomu
Heildarskuldir ríkissjóðs stefna í um 1.251 ma.kr. í árslok 2020. Skuldir skv. skuldareglu verður þá um 34,6% af VLF



Skuldahorfur

Skuldahlutfall ríkissjóðs samkvæmt lögum um opinber fjármál stefnir í 34,6% af VLF

Fjárþörf og fjármögnun ríkissjóðs á árinu 2020	Fjárlög 2020	Endurmat 2020
Fjárþörf ríkissjóðs	-65	-359
Afborganir af innlendum lánum	-77	-66
Nettó innlend lántaka	12	-293
Fjármögnun ríkissjóðs	40	359
Ríkisbréf	40	169
Ríkisvíxlar	-	95
Lán frá ÍL-sjóði	-	95

- Mikilli aukningu á fjárþörf ríkissjóðs hefur verið mætt með útgáfu ríkisbréfa, ríkisvíxla og lántökum frá ÍL-sjóði.
- Útgefin ríkisbréf á árinu í lok nóvember nema 168,8 ma.kr.
- Útistandandi ríkisvíxlar á gjalddaga á næsta ári nema nú 93,3 ma.kr.
- Þegar hafa verið tekin lán frá ÍL-sjóði fyrir 80 ma.kr. og stefnt er að því að taka 15 ma.kr. að láni til viðbótar á árinu í desember.
- Sjóðstaða ríkissjóðs er sterk, um 120 ma.kr. í íslenskum krónum og um 220 ma.kr. í erlendum gjaldeyri sem mögulegt er að nýta og draga þar með úr annarri útgáfu á móti.

Heimildarákvæði

Breyting á heimildarákvæði 5. gr. fjárlaga

Lagt er til að lánsfjárheimild ríkissjóðs skv. 1. tölul. 5. gr. verði hækkuð úr 140 ma.kr. í 360 ma.kr. vegna aukinnar fjárþarfar ríkissjóðs í tengslum við aðgerðir sem miða að því að verja íslenskt efnahagslíf fyrir neikvæðum áhrifum af COVID-19 faraldrinum.

Aukin lánsfjárþörf kemur til vegna samdráttar í tekjum ríkissjóðs og frestana í innheimtu, kostnaðar við fjármögnun þeirra aðgerða sem ætlað er að styðja við heimili og fyrirtæki, aukna fjárfestingu og kostnað vegna veitinga ábyrgða á lán banka til fyrirtækja.

Breyting á heimildarákvæði 6. gr. fjárlaga

Lagt er til að við heimildarákvæði 6. gr. fjárlaga bætist einn nýr liður til að kaupa húsnæði í Mývatnssveit fyrir opinbera starfsemi. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er kveðið á um að ríkið skuli koma á fót meginstarfsstöðvum vegna starfsemi þjóðgarðsins á tilteknum stöðum, þ. á m. í Mývatnssveit.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur óskað eftir því að skoðað verði að hefja viðræður við eigendur Hótels Gígs á Skútustöðum í Mývatnssveit sem hafa áhuga á því að selja umrædda eign. Um er að ræða fyrrum skólahúsnæði sem er um 1.300 fermetrar að stærð og hefur verið aðlagað fyrir ferðaþjónustu.

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið