

Frumvarp til laga

um staðfestingu ríkisreiknings 2023.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Staðfesting ríkisreiknings.

Með lögum þessum staðfestist ríkisreikningur fyrir árið 2023, sbr. 58. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

2. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er ríkisreikningur fyrir árið 2023 lagður fyrir Alþingi til staðfestingar í samræmi við ákvæði 58. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Reikningurinn er settur fram í samræmi við 56. gr. laganna. Frumvarpið var á þingmálaskrá ríkisstjórnar á 155. löggjafarþingi en ekki tókst að leggja það fram áður fundum Alþingis var frestað í nóvember 2024.

Í reikningsskilum ársins 2023 eru ákveðnar breytingar innleiddar vegna innleiðingar á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IPSAS). Stærstur hluti þess snýr að því að búið er að ljúka innleiðingu á samstæðureikningsskilum þannig að samstæðureikningurinn nú nær yfir heildarsamstæðu ríkissjóðs A-, B- og C-hluta. Í fyrri hluta ríkisreiknings nú er settur fram samstæðureikningur ríkisins í heild sem samanstendur af yfirliti um afkomu, efnahagsreikningi, sjóðstreymi, yfirliti um breytingu eigin fjár og starfsþáttayfirliti ásamt viðeigandi skýringum. Í seinni hluta ríkisreiknings er svo að finna ársreikning A1-hluta ríkissjóðs ásamt ýmsum sér-yfirlitum og sundurliðunum sem gefa frekari upplýsingar um ríkisfjármálin. A1-hluti ríkissjóðs er sá hluti ríkisrekstrarins sem tekur til starfsemi sem einkanlega er fjármöggnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum og á sér samsvörun í fjárlögum. Áritun ríkisendurskoðanda er án fyrirvara og niðurstaða endurskoðunarinnar er að ríkisreikningurinn gefi glögga mynd af fjárhagsstöðu ríkissjóðs 31. desember 2023, afkomu ríkissjóðs árið 2023 og breytingu á handbæru fé á árinu. Ábending er um stöðu innleiðingar alþjóðlegra reikningsskilastaðla þar sem heimilað var að fresta því að innleiða alla staðla að fullu fyrir árslok 2023.

Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, segir að reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn (IPSAS) og tóku þau ákvæði gildi 1. janúar 2017. Samkvæmt áætlun um

innleiðingu hinna alþjóðlegu reikningsskilastaðla lýkur henni með ríkisreikningi fyrir árið 2024. Reikningsskilaráð A-hluta ríkisins hefur heimildir til að fresta innleiðingu staðla eins og kemur fram í 1. mgr. 52. gr. laga um opinber fjármál en þar segir að reikningsskilaráð geti frestað tímabundið að taka upp hluta af stöðlunum, enda liggi til þess málefnalegar ástæður. Í ríkisreikningi skal gera grein fyrir hvaða atriðum staðalsins er ekki fylgt, ástæðum þess og áhrifum á afkomu og fjárhag. Þá hefur reikningsskilaráð ríkisins heimild samkvæmt sömu lögum til að fresta innleiðingu einstakra staðla tímabundið. Ráðið nýtti þessa heimild vegna 5 staðla. Reikningsskil fyrir árið 2023 eru gerð á grundvelli IPSAS-staðlanna með frávikum sem fjallað er um í skýringu 2 og öðrum skýringum. Reikningsskilin uppfylla því að svo stöddu ekki alla staðla IPSAS að fullu.

Vegna umfangs innleiðingar á alþjóðlegum reikningsskilum hefur reikningsskilaráð ákveðið að heimila frestun á innleiðingu eftirfarandi staðla að ósk fjármála- og efnahagsráðherra og Fjársýslu ríkisins:

- IPSAS 13 um leigusamninga.
- IPSAS 36 um fjárfestingar í hlutdeildarfélögum og sameiginlegum verkefnum að hluta.
- IPSAS 37 um samrekstur.
- IPSAS 38 um upplýsingagjöf um hagsmuni í öðrum rekstrareiningum.
- IPSAS 42 um útgjöld í félagslega bótakerfinu.

2. Niðurstöðutölur ríkisreiknings 2023 og aðlögun að grunni fjárlaga.

Í ársreikningi A1-hluta, eins og var gert árin 2017–2021, áður en byrjað var að innleiða samstæðustaðalinn og breytta flokkun ríkisaðila, var afkoma ríkisaðila í B- og C-hluta tekin inn í heildaruppgjörið sem hlutdeild í afkomu viðkomandi aðila til hækkunar eða lækkunar á afkomu ríkissjóðs. Á sama hátt voru efnahagsáhrifin tekin inn í efnahagsreikning með hlutdeild í eigin fé þessara aðila á eignahlið. Breytingin við að færa þessa aðila inn í heildarsamstæðu A-, B- og C- hluta hefur ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs heldur á umfang tekna og gjalda. Markmiðið með staðlinum um að ríkið geri samstæðuuppgjör fyrir A-, B- og C-hlutann er m.a. að ná utan um heildarumfangið í starfsemi ríkisins. Í því felst að ekki skiptir öllu máli í hvaða félagiformi starfsemin fer fram heldur er fyrst og fremst horft á stjórnunarleg áhrif eða ábyrgð stjórnvalda á starfseminni. Í yfirliti um afkomu ríkisreiknings 2023 á bls. 21 er afkoma heildarsamstæðu sýnd í framhaldinu og áhrif á efnahag dregin fram. Yfirlit um afkomu A1-hluta er á bls. 79.

Rekstrarafkoma samstæðu ríkisins fyrir árið 2023 var neikvæð um 81,4 milljarða kr. Tekjur námu samtals 1.370,1 milljarði kr., þar af voru skatttekjur 1.054 milljarðar kr. Gjöld fyrir fjármagnsliði námu 1.390,4 milljörðum kr., þar af voru tilfærslur og styrkir 525,7 milljarðar kr. og laun og launatengd gjöld 361,3 milljarðar kr. Annar rekstrarkostnaður nam 343,5 milljörðum kr., breytingar á lífeyrisskuldbindingum námu 97,0 milljörðum kr. og afskriftir og niðurfærslur 62,9 milljörðum kr.

Fjármagnsgjöld umfram fjármunatekjur námu 71,9 milljörðum kr., fjármagnsgjöld voru 315,0 milljarðar kr. og fjármunatekjur 243,1 milljarður kr.

Hlutdeild í afkomu félaga og samrekstrar var jákvæð um 8,8 milljarða kr.

Ársreikningur A1-hluta er birtur á bls. 71 og þar má sjá samanburðarhæfar fjárhæðir miðaðar við fyrra ár.

Tafla 1.

Fjárhæðir í millj.kr.	A-, B- og C-hluti		A1-hluti		
	2023	2022	2022	Breyting á milli ára	% breyting
Afkoma ársins í millj.kr.					
Skatttekjur	1.053.952	1.093.147	945.968	147.179	16%
Aðrar ríkisrekjur	27.016	27.016	23.146	3.870	17%
Ríkistekjur samtals	1.080.967	1.120.163	969.114	151.049	16%
Sala á vöru og þjónustu	245.531	27.369	24.349	3.020	12%
Aðrar tekjur	44.384	14.773	18.856	-4.083	-22%
Tekjur af starfsemi samtals	289.915	42.141	43.206	-1.065	-2%
Tekjur samtals	1.370.882	1.162.304	1.012.320	149.984	15%
Gjöld					
Tilfærslur og styrkir	525.728	532.046	489.169	42.877	9%
Laun, launatengd gjöld og stmkostn.	361.327	286.007	261.703	24.304	9%
Afskriftir og niðurfærslur	62.895	28.517	23.251	5.266	23%
Breyting á lifeyrisskuldbindingum	96.978	97.283	127.229	-29.946	-24%
Annar rekstrarkostnaður	343.512	240.574	220.125	20.449	9%
Gjöld samtals	1.390.441	1.184.427	1.121.476	62.951	6%
Afkoma fyrir fjármagnsliði	-19.559	-22.123	-109.157	87.034	-80%
Fjármunatekjur	243.101	43.205	24.871	18.334	74%
Fjármagnsgjöld	-315.018	-114.048	-100.327	-13.721	-14%
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld samtals	-71.917	-70.844	-75.455	4.611	6%
Afkoma fyrir matsbreytingar	-91.476	-92.967	-184.612	91.645	50%
Áhrif sölu og matsbreytingar eigna	1.233	-24.362	23.627	-47.989	-
Áhrif af rekstri hlutdeildar- og dótturfélaga	8.803	36.783	838	35.945	-
Afkoma ársins	-81.440	-80.546	-160.147	79.601	50%

2.1. Rekstrarafkoma A1-hluta aðlöguð að alþjóðlegum hagskýrslustaðli og framsetningu fjárlaga.

Framsetning og flokkun samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) er sú flokkun og framsetning sem l. gr. fjárlaga miðast við og þar með meginmarkmið stjórnvalda í fjármála-stefnu og fjármálaáætlun sem og fjármálareglur í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Bæði GFS og IPSAS er ætlað að tryggja samkvæmni og alþjóðlega samanburðarhæfni en þeir staðlar hafa ólíkar áherslur. IPSAS samræmir reikningsskil með áherslu á rekstrarafkomu og stöðu efnahags, gerir kleift að meta fjárhagslega afkomu og rekstrarárangur, skerpa ábyrgð stjórnenda og auka gagnsæi fyrir ákvarðanatöku í rekstri. GFS metur efnahagsleg áhrif opinberrar fjármálastefnu, greinir áhrif hennar á hagkerfið og valkosti við ákvarðanatöku í opinberum fjármálum. Megináhersla GFS er á heildarafkomu sem mælikvarða á efnahagsleg áhrif.

Samkvæmt framsetningu á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals er afkoma ársins 2023 neikvæð um 20 milljarða kr. fyrir A1-hluta ríkissjóðs.

Meginforsendur breytinga milli staðlanna eru í töflu 1. Nánari skýringar á forsendum breytinga má finna á bls. 127 í ríkisreikningi 2022, í séryfirliti 1 um heildarafkomu A1-hluta – samanburði við fjárlög.

Tafla 2.

Skýringar á mun í uppgjörsaðferðum þjóðhagsreikninga (GFS) og ríkisreiknings (IPSAS) – upphæðir í milljörðum kr.	
Rekstrarafkoma A1-hluta ríkissjóðs á IPSAS samkvæmt ársreikningi A1-hluta á bls. 79 í ríkisreikningi	-80,5
Bakfærsla á afkomu hlutdeildar- og dótturfélaga og tekjufærsla á mótteknum arði	0,8
Gjaldfærsla hreinnar fjárfestingar	-72,2
Matsbreytingar eigna og söluhagnaður	24,4
Bakfærsla á afskriftum fastafjármuna	28,6
Bakfærsla á gjaldfærslu lífeyrisskuldbindinga	76,8
Aðrar breytingar	2,1
Heildarafkoma samkvæmt þjóðhagsuppgjöri, séryfirlit 1 bls. 127 í ríkisreikningi	-20,0

Niðurstaða samkvæmt GFS-staðli sýnir afkomu ríkissjóðs á sama hátt og sýnt er í 1. gr. fjárlaga. Í meðfylgjandi töflu er niðurstaða ársins 2023 sýnd í samanburði við fjárheimildir fjárlaga og fjáraulalaga fyrir árið 2023.

Tafla 3.

Heildarafkoma, samanburður við fjárlög – upphæðir í milljörðum kr.					
	Reikningsskil aðlöguð að fjárlagagrunni	Fjárlög	Frávik frá fjárlögum	Áætlun, birt í frumvarpi til fjár- aukalaga	Frávik frá áætlun
Heildartekjur	1.286,1	1.147,9	138,2	1.263,2	22,9
Skatttekjur	1.013,3	896,4	116,8	994,0	19,3
Tryggingagjöld	130,9	128,4	2,5	132,0	-1,1
Fjárframlög	9,0	7,1	1,9	6,6	2,5
Aðrar tekjur	132,9	116,0	17,0	130,7	2,3
Heildargjöld	1.306,1	1.267,5	38,6	1.318,8	-12,6
Rekstrarútgjöld	1.244,1	1.241,4	2,6	1.291,6	-47,5
Fastafjárútgjöld	62,1	26,1	36,0	27,2	34,8
Heildarafkoma	-20,0	-119,6	99,6	-55,6	35,6
Frumjöfnuður	78,7	-50,3	129,0	31,2	47,4

2.2. Efnahagsreikningur ríkisins.

Tafla 4 sýnir helstu þætti í efnahagsreikningi ársins. Bæði efnahagsreikning samstæðu og A1-hluta.

Tafla 4.

Efnahagsreikningur ríkisins 2023 - ma.kr.	Samstæða A-, B- og C-hluta		A1-hluti		
	2023	2022	2023	2022	Breyting
Eignir					
Handbært fé	229	479	312	331	-19
Gulleign	18	17			
Skattkröfur	248	213	266	242	23
Markaðsverðbréf, útlán og önnur verðbréf	2.764	2.383			
Fjárfestingareignir og þróunarverkefni	45	38			
Eignarhlutir í félögum	123	119	1.211	1.258	-47
Erlent stofnfé			16	15	1
Lánveitingar	141	209	159	137	23
Birgðir	24	15	12	8	4
Skammtímakröfur	166	188	44	41	3
Varanlegir rekstrarfjármunir	1.818	1.806	1.008	995	13
Óefnislegar eignir	43	41	8	5	3
Hlutdeild í endurtryggingaskuld	15	-			
Eignir samtals	5.633	5.507	3.035	3.031	4
Skuldir					
Útgefnir seðlar og mynt	76	81			
Innlán	899	820			
Lántökur	2.800	2.674	1.631	1.555	77
Lánastofnanir og ríkisvixlar	111	109	111	109	1
Aðrar skuldir	563	571	187	165	22
Vátryggingaskuldir	26	0			
Lífeyrisskuldbindingar	936	879	929	870	58
Aðrar skuldbindingar	15	13	19	19	-1
Skuldir samtals	5.425	5.148	2.876	2.718	158
Eignir af frádregnum skuldum samtals	208	359	159	313	-155
Eigið fé					
Hrein eign	115	253	70	212	-142
Endurmat varanlegra rekstrarfjármuna	29	25	29	25	3
Annað eigið fé	58	76	59	76	-16
Eigið fé	203	354	158	313	-155
Hlutdeild minnihluta	5	5	0	0	
Eigið fé samtals	208	359	158	313	-155

2.3. Þróun skulda.

Skuldir A1-hluta ríkissjóðs námu 2.876 milljörðum kr. í árslok 2023 og hækkuðu um 158 milljarða kr. á milli ára. Þar af hækkuðu lántökur um 78 milljarða kr. og aðrar skuldir og skuldbindingar um 22 milljarða kr. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu um 58 milljarða kr. á árinu 2023 og námu 929 milljörðum kr. í árslok. Hækkunin er að mestu leyti til komin vegna launahækkana á árinu.

2.4. Sjóðstreymi.

Sjóðstreymi A1-hluta eins og kemur fram í ársreikningi A1-hluta sýndi að handbært fé frá rekstri var jákvætt um 61 milljarð kr. Fjárfestingahreyfingar voru neikvæðar um 48,1 milljarð kr. og fjármögnunarhreyfingar voru neikvæðar um 30,5 milljarða kr. Handbært fé var 331,2 milljarðar kr. í ársbyrjun og 311,8 milljarðar kr. í árslok og lækkaði því um 19,4 milljarða kr.

2.5. Tekjur.

Tekjur samstæðu A-, B- og C-hluta ríkisins án fjármunatekna námu 1.370,9 milljörðum kr. Tekjur A1-hlutans voru 84,8% af tekjum samstæðunnar fyrir fjármagnsliði og eru þær sýndar sérstaklega í ársreikningi A1-hluta ásamt samanburði við fyrra ár.

Tekjur A1-hluta árið 2023 námu 1.162,3 milljörðum kr. og greinast nánar sem hér segir: Tekjur af sköttum og tryggingagjöldum námu 1.093,1 milljarði kr. Þær falla alfarið undir A1-hluta. Þar af námu skattar 979,1 milljarði kr. og tryggingagjöld 114,0 milljörðum kr. Aðrar ríkistekjur námu 27,0 milljörðum kr. Tekjur af starfsemi A1-hluta námu 42,1 milljarði kr. og þar af voru 27,4 milljarðar kr. af sölu vöru og þjónustu.

Virðisaukaskattur, vörugjöld og aðrir óbeinir skattar og tollar skiluðu tekjum upp á 451,2 milljarða kr. Beinir skattar sem ná yfir tekjur og hagnað einstaklinga og lögaðila, laun, eignir og skuldir skiluðu 527,9 milljörðum kr. og tryggingagjöld skiluðu 114,0 milljörðum kr. Alls námu því skattar að tryggingagjöldum meðtöldum 1.093,1 milljarði kr., eða 94,0% af heildartekjum A1-hlutans án fjármunatekna. Helsta breytingin frá fyrra ári í samsetningu skatttekna var aukið vægi tekjuskatta á hagnað fyrirtækja og fjármagnstekjur einstaklinga sem samtals jukust um rúma 60 milljarða kr. og vógu 20,0% af skatttekjum ársins. Af einstökum liðum skilaði virðisaukaskattur 335 milljörðum kr., eða 30,6% af öllum skatttekjum.

Rekstrartekjur innbyrðis á milli aðila í samstæðuuppgjörinu sem eytt var út námu mun hærrí fjárhæð en áður, eða 103,5 milljörðum kr. Skýrist það m.a. af því að tryggingagjald og virðisaukaskattur, sem mynda skatttekjur hjá A1-hlutanum en gjöld hjá aðilum um alla samstæðuna, fengu nú slíka meðferð í fyrsta sinn. Nam lækkunin alls 39,2 milljörðum kr. og þar af 35,0 milljörðum kr. innan A1-hlutans. Í öllum samanburði við fyrra ár í ríkisreikningi er sömu aðferð beitt bæði árin.

Fjármunatekjur námu 305,4 milljörðum kr. brúttó hjá aðilum samstæðu en 243,1 milljarði kr. þegar tekið hefur verið tillit til færslna innan samstæðu. Þar af námu fjármunatekjur A1-hluta 43,2 milljörðum kr. sem er aukning um 18,3 milljarða kr. frá fyrra ári. Hjá A1-hlutanum var einkum um að ræða vaxtatekjur af veittum lánnum, bankareikningum og skattkröfum en 7,3 milljarðar kr. eru jákvæð áhrif gengisbreytinga.

Í uppgjöri samstæðu er nettósöluhagnaður af hlutabréfum og varanlegum rekstrarfjármunum jákvæður um 1,0 milljarð kr. og matsbreytingar sem færðar eru um rekstrarreikning einnig lítillaga jákvæðar. Viðsnúningur þessara liða hjá samstæðu milli ára var jákvæður um 27,7 milljarða kr. Sé hins vegar litið einungis til A1-hlutans eru áhrif þessara óreglubundnu liða neikvæð um 24,4 milljarða kr. en höfðu verið jákvæð um áþekka fjárhæð árið áður og breytingin á milli ára því neikvæð um 48,0 milljarða kr. hjá A1-hluta.

Hlutdeildaráhrif hjá samstæðunni voru jákvæð um 9,2 milljarða kr. Hjá A1-hluta einum voru þau jákvæð um 36,8 milljarða kr. en höfðu einungis verið 0,8 milljarðar kr. árið 2022. Arðgreiðslur frá hlutdeildarfélögum til samstæðu námu 5,0 milljörðum kr. en arðgreiðslur til A1-hlutans námu 37,6 milljörðum kr., 6,9 milljörðum kr. minna en árið áður. Arðgreiðslur hafa þó ekki áhrif á afkomu ársins á IPSAS-grundvelli heldur eru færðar sem lækkun á bókfærðu virði eignar í félagi.

Í séryfirliti 1 er leidd fram heildarafkoma á grundvelli GFS með því að gera tilteknar aðlaganir á helstu liðum tekna og gjalda og raða þeim upp á sama hátt og í fjárlögum. Heildartekjur reynast 1.286 milljarðar kr. sem er 138 milljörðum kr. meira en í fjárlögum fyrir árið 2023. Það jafngildir 0,74 prósentustigum af VLF því heildartekjum var í fjárlögum spáð 29,03% af VLF en þær reyndust 29,76%. Verðbólga og vextir á árinu 2023 reyndust talsvert umfram hagspá fjárlaga, einnig hagvöxtur og loks flestar hagstærðir í krónum taldar, þar á meðal VLF. Frávík tekna skýrist því að mestu leyti af frávíki í hagþróuninni miðað við forsendur fjárlaga frá því í nóvember 2022.

Fyrst er þó rétt að líta til óreglulegra liða sem eru óháðir efnahagsframvindu ársins og hefðbundnum forsendum áætlanagerðar. Að þessu sinni eru tveir slíkir liðir í tekjuuppgjörinu og hefur hvor um sig mikil og jákvæð áhrif á útkomu ársins, sem rétt er að taka til hliðar þegar

frávik frá áætlun eru greind. Þeir eru: (i) afskriftir skattkrafna sem urðu 20,1 milljarður kr. minni en í áætlun og (ii) 15,5 milljarðar kr. tekjuskattur af söluhagnaði Landsvirkjunar sem ekki var gert ráð fyrir í áætlun. Sé áhrifum þeirra sleppt minnkar frávik tekna um 35,6 milljarða kr. og fer úr 0,7 í 0,2 prósentustig af VLF sem er mun betra samræmi við hagbróunina. Þar af er frávik frumtekna 0,0 prósentustig en frávik vaxtatekna 0,2 prósentustig af VLF. Frávik vaxtatekna skýrist ekki síst af meiri verðbólgu og hærri vöxtum en spáð var.

Þótt heildarfrávik frumtekna sé óverulegt er þó að finna stærri frávik í einstökum liðum skatttekna. Tekjuskattar urðu meiri og neysluskattar minni en áætlað var. Á sama hátt varð hagvöxtur, sem er nú talinn 5,0% í stað 1,8% í forsendum fjárlaga, annar að samsetningu og þar með hinir ólíku skattstofnar. Tekjuskattar reyndust 0,7 prósentustigum af VLF umfram fjárlagaáætlun sem samræmist því að breytur á borð við launastofn landsmanna og vaxtastigið urðu talsvert hærri en áætlað var í fjárlögum. Neysluskattar reyndust hins vegar 0,7 prósentustigum af VLF undir áætlun í fjárlögnum enda jókst kaupmáttur ráðstöfunartekna og einkaneysla minna en í forsendum fjárlaga og einkaneyslulutfallið af VLF varð lægra.

Að lokum er rétt að gera sérstaklega grein fyrir afskriftum skattkrafna í uppgjöri ársins 2023. Þær voru hinar langminnstu í a.m.k. aldarfjórðung og mun minni en áætlað var. Afskriftir hafa ávallt verið talsvert óreglulegur liður í afkomu ríkissjóðs. Á tímabilinu 1998–2016 þegar uppgjörið byggðist á fjárreiðulögum, nr. 88/1997, voru afskriftir að meðaltali 3,0% af tekjum. Frá innleiðingu laga um opinber fjármál og uppgjöri fyrir árið 2017 voru afskriftir að meðaltali 2,4% af tekjum til ársins 2021. Árið 2022 voru 5,6 milljarðar kr. afskrifaðir og árið 2023 aðeins 2,3 milljarðar kr., eða að jafnaði aðeins 0,3% af tekjum tvö undanfarin ár. Þessi þróun skýrist af því að innleiddar hafa verið breyttar aðferðir við að meta verðmæti eftirstöðva ógreiddra skatta og er sú innleiðing liður í því að færa reikningshald ríkisins til samræmis við alþjóðlega reikningskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS). Eftirstöðvar eru eignfærðar í efnahagsreikningi ríkisins. Þær eru árlega metnar sérstaklega með varúð að leiðarljósi og færðar niður í það verðmæti sem telja má raunhæft með tilliti til þess hversu líklegt er að krafa muni innheimtast. Matið tekur mið af tegund skatts og aldri kröfu og er þörf fyrir niðurfærslu metin í ljósi sögulegrar reynslu af innheimtu. Sé krafa eldri en þriggja ára er hún færð niður til fulls. Afskriftir voru miklar á meðan þessar breytingar voru innleiddar, eða að jafnaði rúmir 30 milljarðar kr. árlega á verðlagi ársins 2023, á árunum 2018–2020. Árið 2021 kom enn til mikilla afskrifta af öðrum orsökum sem tengdust aðgerðum stjórnvalda í veirufaraldrinum í formi aukinna endurgreiðslna á virðisaukaskatti. Árangur framangreindra breytinga á matsaðferðum birtist því ekki í minni afskriftum fyrr en á árunum 2022 og 2023. Hann birtist einnig í því að eignfærðar skattkröfur í efnahagsreikningi ríkisins lækkuðu úr 6,7% af VLF árið 2016 í 3,4% á næstu fimm árum. Þær jukust á ný árið 2023 og standa nú í 3,7% af VLF sé litið fram hjá áhrifum aðlögunar vegna innleiðingar IPSAS á skattkröfur til hækkunar árin 2022 og 2023 en 6,2% af VLF, eða 265 milljörðum kr., sé sú hækkun meðtalin.

2.8. Gjöld málefnasviða.

Gjöld umfram rekstrartekjur voru alls 1.301,6 milljarðar kr. sem var 63,3 milljörðum kr. innan heildarfjárheimilda ársins. Sundurliðun kemur fram í séryfirliti 3 á bls. 133 í ríkisreikningi. Heildarfjárheimild ársins að meðtöldum fjárheimildum sem fluttust frá fyrra ári, en án fjárfestingarframlags, nam 1.364,9 milljörðum kr. og er sundurliðun eftir eðli fjárheimilda í séryfirliti 8 á bls. 165 í ríkisreikningi.

Í töflu 5 er yfirlit yfir málefnasvið með meira en 1 milljarðs kr. frávikum frá heildarfjárheimildum ársins.

Tafla 5.

Málefna svið með meira en 1 milljarðs kr. fráviki frá heildarfjárheimildum, að teknu tilliti til fluttra fjárheimilda frá fyrra ári.

Málefna svið – upphæðir í milljörðum kr.	Gjöld umfram rekstrartekjur	Fjárheimild	Frávik
05 - Skatta-, eiga- og fjármálaþjónusta	46,3	24,3	-22,0
29 - Fjölskyldumál	60,4	59,3	-1,1
24 - Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	74,9	76,0	1,1
12 - Landbúnaður	21,9	23,7	1,8
31 - Húsnæðis- og skipulagsmál	19,5	21,3	1,8
27 - Örorka og málefni fatlaðs fólks	100,1	102,7	2,6
13 - Sjávarútvegur og fiskeldi	4,1	8,5	4,3
17 - Umhverfismál	26,6	31,1	4,5
30 - Vinnumarkaður og atvinnuleysi	33,4	38,4	4,9
21 - Háskólastig	49,7	56,4	6,8
28 - Málefni aldraða	107,4	115,0	7,6
25 - Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	67,6	75,7	8,1
33 - Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	200,9	211,5	10,6
07 - Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	30,7	42,3	11,5
34 - Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	2,3	22,8	20,5

Ársskýrslur ráðherra voru birtar samhliða ríkisreikningi 2023. Í þeim eiga ráðherrar að gera ítarlega grein fyrir niðurstöðu útgjalda innan málefna sviða og málaflokka og bera saman við fjárheimildir fjárlaga og skýra frávik innan ársins. Einnig skal greint frá fjárveitingum til einstakra ríkisaðila og verkefna og meta ávinning af ráðstöfun þeirra með tilliti til settra markmiða og aðgerða.

2.9. Fjárfestingar.

Fjárfestingar ársins 2023 námu 66,6 milljörðum kr. og voru 63,5 milljörðum kr. lægri en heimildir til ráðstöfunar á árinu. Fjárfestingarframlag til ráðstöfunar á árinu nam 130,1 milljarði kr., en þar af voru fjárheimildir frá fyrra ári 62,1 milljarður kr. Fjárheimild ársins 2023 var 69,2 milljarðar kr. eins og kemur fram í séryfirlit 6b á bls. 181 í ríkisreikningi. Fjárfesting ársins er því 2,6 milljörðum kr. innan fjárheimilda ársins. Stærstu fjárfestingar ársins voru í málaflökkunum *Samgöngur*, 30,4 milljarðar kr., *Sérhæfð sjúkrahúsþjónusta*, 16,8 milljarðar kr., *Alþingi*, 2,8 milljarðar kr., *Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi*, 2,3 milljarðar kr., og *Háskólar og rannsóknarstarfsemi*, 2,2 milljarðar kr.

Í töflu 6 er yfirlit yfir málefna svið sem skýra helstu frávik frá áætlaðri fjárfestingu ársins og voru þau öll innan heimilda.

Tafla 6.
Málefna svið með meira en 1 milljarðs kr. frávik frá heimilaðri fjárfestingu ársins.

Málefna svið – upphæðir í milljörðum kr.	Eignfærsla	Fjárheimild	Frávik
23 - Sjúkrahúspjónusta	17, 8	40, 3	22, 5
25 - Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	1,9	16, 1	14, 2
05 - Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	2,3	7,6	5,4
24 - Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	0,5	3,1	2,7
11 - Samgöngu- og fjarskiptamál	30, 5	33, 1	2,6
13 - Sjávarútvegur og fiskeldi	2,3	4,9	2,5
09 - Almanna- og réttaröryggi	2,1	4,6	2,5
29 - Fjölskyldumál	0,1	1,9	1,9
03 - Æðsta stjórnýsla	0,3	2,0	1,7
20 - Framhaldsskólastig	0,5	2,1	1,6
18 - Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	0,4	1,7	1,3
01 - Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	2,8	4,1	1,3
34 - Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	–	1,3	1,3