

Skýrsla

fjárlaganefndar um veikleika í framkvæmd fjárlaga fyrir árið 2014.

Frá fjárlaganefnd.

Fjárlaganefnd hefur tekið saman skýrslu þessa til Alþingis þar sem gerð er grein fyrir ýmsum veikleikum á útgjaldahlið fjárlaga fyrir árið 2014.

Við vinnslu skýrslunnar hefur m.a. verið byggt á eftirfarandi: Mánaðarlegu greiðslufirliti Fjársýslu ríkisins um stöðu ríkissjóðs og ríkisstofnana, hálfársyfirliti Fjársýslunnar, sem er grundvöllur samanburðar útgjalda og heimilda, og skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út í júní og fjallar um ársáætlanir stofnana 2014 og stöðu fjárlagaliða í lok maí. Þá tók fjármála- og efnahagsráðuneytið saman lista yfir veikleika í fjárlögum sl. vetur og gerði fjárlaganefnd grein fyrir helstu atriðum sem þar komu fram.

Loks hefur fjárlaganefnd átt fundi með flestum ráðuneytum eftir að hálfársuppgjörið lá fyrir. Jafnframt kallaði nefndin eftir minnisblöðum og frekari skýringum frá ráðuneytunum eftir því sem þörf reyndist.

Skil, samþykkt og skráning rekstraráætlana.

Samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga skulu forstöðumenn stofnana skila ráðuneytum ársáætlunum til ráðuneyta fyrir áramót og ráðuneytunum ber að staðfesta þær fyrir miðjan janúar mánuð ár hvert. Í kjölfarið bera ráðuneytin ábyrgð á því að færa áætlanirnar inn í bókhaldskerfi ríkisins. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun nokkrum sinnum tekið saman yfirlit um skil áætlana sem miðast við þessi tímamörk. Það var síðast gert árið 2012, en fjárlaganefnd kannaði stöðu mála miðað við skráningu í bókhaldskerfið 13. mars 2014. Þá ættu allar áætlanir sem á annað borð eru notaðar til eftirlits innan ársins að vera uppfærðar í kerfinu.

Rekstraráætlun er eðli máls samkvæmt ekki gerð fyrir alla fjárlagaliði, heldur fyrst og fremst þegar um rekstur stofnunar er að ræða en síður vegna stofnkostnaðar og almannatrygginga. Heildarfjöldi þeirra stofnana sem eiga að skila áætlun er áætlaður 220 talsins og er það svipað og í athugun Ríkisendurskoðunar árið 2012 þegar þeir töldust vera 206.

Talning á uppfærðum áætlunum var meira en mánuði síðar á ferðinni árið 2014 heldur en 2012 og getur það skýrt heldur betri skil á þessu ári.

Nefndinni er kunnugt um nokkur tilfelli þar sem forstöðumenn hafa sent viðkomandi ráðuneyti endanlegar áætlanir en margar vikur liðið án þess að þær væru færðar upp í upplýsingakerfi til samanburðar við rauntölur ársins. Nauðsynlegt er að bæði fjármála- og efnahagsráðuneytið og önnur ráðuneyti bæti úr þessu. Rekstraráætlanir verða að nýtast til samanburðar við útgjöld og tekjur frá ársbyrjun. Aðeins með því móti gefst tími til þess að grípa til aðgerða í þeim tilfellum þar sem útgjöld stefna í að vera umfram heimildir.

Skil og samþykkt rekstraráætlana.

Ráðuneyti	Fjárlög 2014		Fjárlög 2012	
	Skilaskylda	Samþykkt	Skilaskylda	Samþykkt
Forsætisráðuneyti	16	100%	10	100%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	58	59%	56	0%
Utarríkisráðuneyti	7	100%	5	40%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	18	89%	25	16%
Innanríkisráðuneyti	47	38%	50	78%
Velferðarráðuneyti	43	62%	36	0%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	11	91%	10	80%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	14	29%	14	0%
Samtals	220		206	

Rekstrargjöld ráðuneyta.

Framsetning ríkisútgjalda í skýrslunni byggist á svokallaðri hagrænni skiptingu, þ.e. laun og önnur gjöld að frádregnum sértekjum stofnana og ráðuneyta eru aðgreind frá öðrum útgjöldum. Önnur útgjöld skiptast síðan í viðhalds- og stofnkostnað annars vegar og rekstrar- og neyslutilfærslur hins vegar. Með rekstrartilfærslum er átt við framlög til einstaklinga og félaga utan ríkisins, svo sem bætur almannatrygginga og ýmsar styrkveitingar.

Hagræn skipting gjalda janúar – júní 2014.¹

Í millj. kr.	Gjöld 2014	Fjárheimild ² 2014	Frávik	Gjöld 2013	Breyting
Rekstrargjöld	127.256	121.847	-5.409	117.222	10.034
Fjármagnskostnaður	45.830	45.828	-2	45.884	-54
Rekstrartilfærslur	110.287	112.087	1.801	108.005	2.282
Stofnkostnaður og viðhald	10.640	16.241	5.601	7.382	3.258
Gjöld alls	294.012	296.004	1.992	278.492	15.521

Með því að draga sérstaklega fram rekstrarútgjöld frá öðrum ríkisútgjöldum fæst skýr mynd af því hvert stefnir í ríkisútgjöldum. Fram kemur í töflunni að heildargjöldin eru tæpum 2 milljörðum kr. lægri en fjárheimildir en veruleg frávik eru í báðar áttir. Rekstrargjöldin eru 5,4 milljörðum kr. hærri en heimildir og munar mestu um fjármagnstekjuskatt ríkisins og lífeyrisskuldbindingar. Vaxtagjöldin eru í samræmi við áætlanir, rekstrartilfærslur eru 1,8 milljörðum kr. lægri en heimildir og stofnkostnaður og viðhald er samtals 5,6 milljörðum kr. lægri en heimildir, eða 35%. Eftirfarandi er stutt umfjöllun um helstu veikleika í rekstri, skipt eftir ráðuneytum.

Æðsta stjórn ríkisins.

Rekstrargjöldin eru innan heimilda hjá öllum fjárlagaliðum æðstu stjórnar ríkisins nema rannsóknarnefndum Alþingis þar sem stefnir í 130 millj. kr. umframútgjöld. Vinnu nefndanna er nú lokið en ljóst er að áætlanagerð og kostnaðareftirlit hafa reynst vera ófullnægjandi.

¹ Fjársýsla ríkisins gaf út árshlutauppgjör undir lok júlímánaðar. Frá þeim tíma hafa orðið nokkrar breytingar. Gjöld tímabilsins hækka um 1 milljarð kr. og mánaðardreifingu fjárheimilda hefur verið breytt þannig að nú er um 3 milljörðum kr. hærri heildarheimild á fyrri hluta ársins.

² Innifalið í fjárheimild er afgangur eða halli fyrri ára samkvæmt drögum að frumvarpi til lokafjárlaga 2013.

Forsætisráðuneyti.

Rekstrargjöld flestra liða ráðuneytisins eru í samræmi við heimildir. Stofnanir þess voru ekki á veikleikalista fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Öllum rekstraráætlunum var skilað og þær samþykktar á tilskildum tíma.

Fjárlaganefnd sá ekki ástæðu til þess að kalla fulltrúa ráðuneytisins á fund nefndarinnar þar sem ekki eru fyrirséðir verulegir veikleikar við framkvæmd fjárlaga hjá því.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Í heild eru rekstrargjöldin 1,5 milljörðum kr. lægri en heimildir, eða 6%. Frávik eru mjög mismunandi eftir einstökum stofnunum og málaflokkum. Gjöld háskólastofnana eru samtals 922 millj. kr. lægri en heimildir og skýrist það nær alfarið af góðri stöðu Háskóla Íslands sem gerir meira en vega upp á móti umframgjöldum Landbúnaðarháskóla Íslands (220 millj. kr.), Hólaskóla (82 millj. kr.) og Rannsóknamiðstöðvar Íslands (82 millj. kr.).

Útgjöld framhaldsskóla eru í heild um 570 millj. kr. lægri en heimildir en mestöll inneignin er vistuð á safnliðnum *Framhaldsskólar, almenn*. Þrjú framhaldsskólar eru með umframútgjöld sem nema meira en 10% af fjárveitingu, þ.e. Kvennaskólinn í Reykjavík, Flensborgarskóli og Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ. Rétt er að taka fram að staða einstakra skóla getur breyst verulega í kjölfar millifærslna vegna kjarasamninga kennara og uppgjörs á nemendafjölda.

Útgjöld safna- og listastofnana eru samtals 148 millj. kr. hærri en fjárheimildir sem skýrist nær alfarið af neikvæðri stöðu Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns. Á fundi nefndarinnar með ráðuneytinu kom fram að dreifing fjárheimilda á mánuði endurspeglaði ekki dreifingu útgjalda og staðan yrði í jafnvægi í árslok.

Utanríkisráðuneyti.

Rekstrargjöld flestra liða ráðuneytisins eru í samræmi við heimildir. Öllum rekstraráætlunum var skilað og þær samþykktar á tilskildum tíma.

Fjárlaganefnd sá ekki ástæðu til þess að kalla fulltrúa ráðuneytisins á fund nefndarinnar þar sem ekki eru fyrirséðir verulegir veikleikar við framkvæmd fjárlaga, fyrir utan þýðingamiðstöð ráðuneytisins þar sem útgjöldin eru að dragast saman í samræmi við fyrirætlan fjárlaga.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Rekstrargjöldin eru í heild 935 millj. kr. lægri en heimildir. Mestallur rekstur er innan heimilda. Tvær undantekningar eru frá því. Annars vegar Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna, en nú er unnið að því að leggja stofnunina niður og færa verkefni til Fjárslu ríkisins og annarra stofnana. Hins vegar er halli hjá Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Athygli vekur að gjöld Hafrannsóknastofnunar eru 300 millj. kr. lægri en heimildir þrátt fyrir að stofnunin hafi verið á veikleikalista í ársbyrjun.

Umræða á fundi fjárlaganefndar með ráðuneytinu var einkum um stöðu stofnkostnaðar sem fjallað verður betur um í sérstökum kafla hér á eftir.

Innanríkisráðuneyti.

Rekstrargjöldin eru í heild 1,7 milljörðum kr. hærri en heimildir. Langmestu munar um þjónustuviðhald Vegagerðarinnar sem er tæpum 1,3 milljörðum kr. hærri en fjárheimildir.

Umframútgjöld málaflokksins dómsmál nema 350 millj. kr. og þar munar mestu um málskostnað í opinberum málum, 231 millj. kr., auk héraðsdómstóla með 108 millj. kr. Báðir

liðirnir voru á veikleikalista í ársbyrjun en ekki liggja fyrir aðgerðir til að þeir rúmist innan heimilda fjárlaga.

Umframútgjöld löggæslustofnana nema samtals 115 millj. kr. en frávik eru í báðar áttir. Mestu umframgjöldin eru hjá sérstökum saksóknara, 120 millj. kr., og lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, 84 millj. kr. Á móti vegur rekstrarinneign Landhelgisgæslunnar að fjárhæð 180 millj. kr.

Embætti sýslumanna eru samtals með gjöld umfram heimildir sem nema 110 millj. kr. eða 4,8%. Gjöld flestra embættanna víkja ekki langt frá fjárheimildum en veruleg umframútgjöld, hlutfallslega, koma engu síður fram hjá sýslumannsembættunum í Borgarnesi, Búðardal og Bolungarvík, á Akureyri, Höfn og Selfossi.

Samgöngustofnanir eru með umframgjöld sem nema samtals 1.017 millj. kr. og skýrast þau alfarið af hallarekstri Vegagerðarinnar þar sem uppsafnaður halli á vetrarþjónustu stofnunarinnar nemur um 1,3 milljörðum kr.

Velferðarráðuneyti.

Rekstrargjöldin eru 1,8 milljörðum kr. hærri en heimildir og munar þar langmest um Landspítalann sem er með 1,9 milljarða kr. umframútgjöld í rekstri. Umframútgjöld landlæknis nema 232 millj. kr. og Sjúkrahússins á Akureyri 215 millj. kr. Fjárhagsstaða heilbrigðisstofnana er í heildina neikvæð um 460 millj. kr. og þar munar langmest um heilbrigðisstofnanir á Suðurlandi (163 millj. kr.) og Austurlandi (146 millj. kr.).

Málaflokkurinn öldrunar- og endurhæfingarstofnanir er samtals 305 millj. kr. lægri en heimildir fjárlaga, en sú fjárhagsstaða gefur aðeins til kynna samanburð við áætluð daggjöld en segir ekkert til um raunverulega fjárhagsstöðu stofnananna.

Sjúkraflutningar eru einnig lægri en heimildir um sem nemur 196 millj. kr. en það skýrist af ágreiningi um greiðslur við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu. Rekstrarliðir vinnumála eru samtals 116 millj. kr. hærri en fjárlög og þar af eru 42 millj. kr. hjá Vinnumálastofnun.

Þessar stofnanir voru allar á veikleikalista í ársbyrjun, fyrir utan Vinnumálastofnun. Að auki voru aðrar heilbrigðisstofnanir einnig á listanum.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Rekstrargjöldin eru 4,7 milljörðum kr. hærri en heimildir sem er hlutfallslega langt umfram önnur ráðuneyti. Hefðbundinn stofnanarekstur ráðuneytisins er engu síður allur innan heimilda. Frávikið skýrist alfarið af tveimur liðum.

Annars vegar er gjaldfærður fjármagnstekjuskattur í ríkissjóð 3.518 millj. kr. umfram áætlun sem er reiknaður af hári arðgreiðslu Landsbankans í ríkissjóð á fyrri hluta ársins. Þannig eiga þessi útgjöld sér samsvörun á tekjuhlið fjárlaga og hafa ekki áhrif á afkomu ríkisins í heild.

Hins vegar eru greiðslur vegna lífeyrisskuldbindinga 1.615 millj. kr. umfram áætlun. Fjármála- og efnahagsráðuneytið greiðir lífeyrishækkanir til lífeyrissjóða ríkisstarfsmanna og þær hafa reynst hærri en ætlað var. Greiðslurnar segja ekki til um endanlega gjaldfærslu sem ekki liggur fyrir fyrir en við gerð ríkisreiknings á fyrri hluta næsta árs.

Lífeyrisskuldbindingar voru á veikleikalista í ársbyrjun.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Rekstrargjöldin voru í heild 700 millj. kr. lægri en heimildir. Frávik eru í báðar áttir. Inneign skýrist að mestu leyti af 483 millj. kr. afgangi Úrvinnslusjóðs þar sem tekjur sjóðsins hafa reynst mun hærrí en gjöldin.

Nokkrar stofnanir eru með gjöld umfram heimildir. Mestu munar um Náttúrufræðistofnun (85 millj. kr.) og Umhverfisstofnun (20 millj. kr.).

Á veikleikalista var eingöngu Veðurstofa Íslands en þar hefur verið gripið til aðgerða til þess að gjöldin rúmist innan heimilda fjárlaga.

Rekstrar- og neyslutilfærslur.

Rekstrar- og neyslutilfærslur eru í heild tæpum 2 milljörðum kr. lægri en rammi fjárlaga-áætlunar en veruleg frávik eru í báðar áttir.

Langmestu umframútgjöldin koma fram hjá sjúkratryggingum, 1.540 millj. kr., eða 12% af heimild fyrri hluta ársins. Það stefnir í að umframútgjöld liðarins verði um 3 milljarðar kr. í árslok. Mest munar um greiðslur til sérfræðilækna en þær eru 787 millj. kr. umfram áætlun. Almennur lyfjakostnaður er 308 millj. kr. umfram áætlun og kostnaður við lyf með svokallaðri S-merkingu eru 223 millj. kr. Þá er tannlæknakostnaður 172 millj. kr. umfram áætlun. Sjúkratryggingar voru á veikleikalista í upphafi ársins.

Aðrar umframgreiðslur rekstrartilfærslna eru mun lægri, mest 267 millj. kr. hjá Vega-gerðinni sem einkum skýrist af uppsöfnuðum halla vegna siglinga Herjólfis til Vestmannaeyja.

Útgjöld fjölmargra fjárlagaliða eru lægri en heimildir, þar á meðal eru framlög til alþjóðastofnana og þróunarmála 822 millj. kr. lægri en áætlað var, framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs 556 millj. kr. lægri vegna minna atvinnuleysis og framlög til Lánasjóðs íslenskra námsmanna 428 millj. kr. lægri. Aðrir liðir vega minna en útgjöld meiri hluta þeirra eru innan heimilda á fyrri hluta ársins.

Viðhald, stofnkostnaður og stofnkostnaðarframlög.

Um árabíl hefur safnast upp afgangur á þessum liðum sem færast milli ára. Á fyrri árs- helmingi voru gjöldin rúmum 5,2 milljörðum kr. lægri en fjárheimildir. Útgjöldin námu samtals 10,8 milljörðum kr. en heimildir fjárlaga auk flutnings frá fyrra ári voru 16,2 milljarðar kr.

Að vanda munar mest um stöðu Vegagerðarinnar en á fyrri hluta ársins var frestað nokkrum framkvæmdum sem fyrirhugaðar höfðu verið enda þarf stofnunin að fjármagna halla á vetrarþjónustu á móti 2.855 millj. kr. inneign stofnunarinnar vegna viðhalds og stofnkostnaðar.

Aðrir viðhaldsliðir eru óverulegir en ýmsir aðrir stofnkostnaðarliðir eru lægri en heimildir. Þar má nefna framkvæmdir Ofanflóðasjóðs (1.010 millj. kr.), Framkvæmdasjóð aldraðra (677 millj. kr.) og stofnkostnað framhaldsskóla (284 millj. kr.). Flestir aðrir stofnkostnaðarliðir eru innan heimilda.

Umframgjöld eru langmest á einum lið, Framkvæmdasjóði ferðamannastaða, 508 millj. kr., sem er tvöföld fjárveiting fjárlaga. Fram hafa komið skýringar þar sem vísað er til minnisblaðs sem lagt var fyrir ríkisstjórn þar sem óskað var eftir 384 millj. kr. viðbótarfjárveitingu, auk þess sem bent var á að inneign fyrri ára ætti eftir að bætast við heimildir ársins.

Mat á veikleikum vegna framkvæmdar fjárlaga fyrir árið 2014.

Fjárlaganefnd hefur átt fundi með fjármála- og efnahagsráðuneytinu þar sem farið var yfir skilgreinda veikleika á gjaldahlið fjárlaga og eftirfylgni vegna þeirra innan ársins. Nefndin

hefur einnig fundað með flestum hinna ráðuneytanna, bæði til þess að afla skýringa á umframgjöldum og til þess að knýja á um aðgerðir í þeim tilfellum þar sem líklegt er að útgjöldin verði verulega umfram heimildir fjárlaga.

Í ársbyrjun skilgreindi fjármála- og efnahagsráðuneytið sex mál sérstaklega sem ólíklegt er að muni haldast innan heimilda fjárlaga. Að auki er í minnisblaði ráðuneytisins listi með 62 fjárlagaliðum þar sem nauðsynlegt er talið að grípa þurfi til aðgerða til þess að forsendur fjárlaga geti gengið eftir.

Helstu niðurstöður nefndarinnar eru eftirfarandi:

- Hjá nokkrum ráðuneytum eru ekki meiri háttar fjárhagsveikleikar og uppsafnaður halli fyrri ára er óverulegur. Forsætis- og utanríkisráðuneytin standa best að vígi hvað þessi atriði varðar.
- Ráðuneytin þar sem fjárhagslegt umfang og fjöldi stofnana er mestur eru líka með veigamestu fjárhagsvandamálin.
- Á fundum nefndarinnar með einstökum ráðuneytum komu fram fullnægjandi útskýringar á fjölmörgum athugasemdum uppgjörsins. Nefndin telur eigi að síður að í of mörgum tilfellum liggja ekki fyrir áætlun um aðgerðir til þess að færa útgjöldin að ramma fjárlaga. Eftirfarandi eru dæmi um nokkur mál sem nefndin telur að séu í ófrágengin eða ekki í samræmi við reglugerð um framkvæmd fjárlaga.
 - Sjúkratryggingar, þar sem verulegur halli á ýmsum viðfangsefnum var fyrirséður nánast í ársbyrjun, en ekki hefur verið gripið til aðgerða og nefndin hefur ekki verið upplýst um fyrirætlunir um að færa gjöldin að ramma fjárlaga. Umframútgjöldin gætu orðið um 3 milljarðar kr. í árslok.
 - Landspítalinn, þar sem halli myndast innan ársins til viðbótar eldri halla þrátt fyrir verulegar raunhækkningar í fjárlögum. Þá hefur nefndin hvorki greinargóðar upplýsingar um ástæður hallarekstursins né aðhaldsaðgerðir vegna hans.
 - Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri, þar sem upphaflegar hugmyndir mennta- og menningarmálaráðuneytisins um sameiningu stofnana hafa ekki enn gengið eftir og uppsafnaður halli er um $\frac{2}{3}$ af heimild fjárlaga. Gripið hefur verið til aðhaldsráðstafana en að öllu óbreyttu tekur mörg ár að ná jafnvægi í fjármálum skólans.
 - Framkvæmdasjóður ferðamannastaða, þar sem stofnað hefur verið til rúmlega 500 millj. kr. útgjalda umfram fjárheimildir á grundvelli samþykktar ríkisstjórnar um nauðsyn þess að hefja nú þegar uppbyggingu á vinsælum ferðamannastöðum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun hafa hug á að fara með málið skv. 33. gr. fjárreiðulaga um ófyrirséða greiðsluskyldu, en málið var ekki kynnt fjárlaganefnd eins og lögin gera ráð fyrir. Að auki má nefna að inneign fyrri ára var öll færð á seinni hluta ársins og sú villa hefur enn ekki verið leiðrétt í bókhaldskerfi ríkisins.
 - Löggaðslustofnanir, þar sem veitt var sérstakt 500 millj. kr. viðbótarframlag í fjárlögum fyrir árið 2014 en eigi að síður eru útgjöld umfram heimildir hjá fjölmörgum stofnunum. Við skiptingu fjárheimildarinnar mun hafa verið miðað við að nýta hana að fullu til að fjölga lögreglumönnum. Fjárlaganefnd bendir á að sú ákvörðun er ekki í samræmi við reglugerð um framkvæmd fjárlaga.