

# MINNISATRIÐI

**Til:** Fjárlaganefndar

**Frá:** Ríkisendurskoðanda

**Afrit:**

**Dags:** 18.11.2022

**Efni:** Frumvarp til 2. fjárukalaga 2022

---

## Inngangur

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir að Ríkisendurskoðun veiti umsögn um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2022 og leggi þar mat á hvort frumvarpið fullnægi skilyrðum 26. gr. laga um opinber fjármál.

## II. Helstu útgjaldatilefni frumvarpsins

Þann 8. nóv. sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2022. Um er að ræða frumvarp til annarra fjárukalaga ársins en fyrstu fjárukalögin voru samþykkt á þingi 15. júní og fólu eingöngu í sér breytingar á fjárheimildum sem leiddu af breyttri skipan stjórnarráðsins.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi eru lagðar til breytingar á fjárheimildum vegna útgjalda samtals að fjárhæð 74.730 m.kr. Af þeirri fjárhæð er 37.000 m.kr. eða rétt um helmingurinn vegna aukins fjármagnskostnaðar sem stafar af verbótahækkunum skulda umfram forsendur fjárlaga. Önnur útgjaldatilefni eru vegna aukinna útgjalda heilbrigðisstofnana (16.584 m.kr.) sem sögð eru skýrast af áhrifum kórunuveirufaraldursins, kaupum á hluta nýbyggingar Landsbankans við Austurbakka fyrir starfsemi utanríkisráðuneytis og sýningarsal Listasafns Íslands (5.981 m.kr.), styrkveitingum til landbúnaðar (2.189 m.kr.), hækkun bóta almannatrygginga (1.580 m.kr.) og barnabótaauka (1.100 m.kr.), hæstaréttardóms um framfærsluuppbot (2.875 m.kr.), endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar (1.750 m.kr.) sem voru meiri en reiknað var með í fjárlögum, aukins fjölda flóttafólks og fjárstuðnings við Úkraínu (1.420 m.kr.) auk minni útgjaldatilefna sem ekki verða tíunduð hér.

## III. Ákvæði LOF um fjárukalög

Lög um opinber fjármál nr. 123/2015 kveða á um í 26. gr. að fjármála- og efnahagsráðherra sé heimilt, ef þess gerist þörf, að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjárukalaga til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að bregðast við þeim með úrræðum sem tilgreind eru í lögnum. Í fylgiriti með frumvarpi til fjárukalaga skal skýra frá skiptingu fjárveitinga til ríkisaðila og verkefna, sbr. 19. gr. Útgjöld skv. fjárlögum ársins námu 1.217.919 m.kr. og því svara breytingar skv. frumvarpinu til 6,1% útgjaldaaukningar frá upphaflegum fjárlögum ársins.

#### **IV. Varasjóðir skv. LOF**

Ákvæðum um varasjóði málaflokka og almennan varasjóð í lögum um opinber fjármál var ætlað að draga úr notkun fjáráukalaga. Lögin kveða þannig á um að fjárveiting í varasjóð fyrir hvern málaflokk sem skuli nema að hámarki 2% af fjárheimildum til málaflokksins (19. gr.). Þá skal gera ráð fyrir óskiptum almennum varasjóði til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt lögum um opinber fjármál. Hann skal að lágmarki nema 1% af fjárheimildum fjárlaga en það er fjármála- og efnahagsráðherra sem tekur ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr honum og gerir fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir nýtingu þess þegar ákvörðun liggur fyrir (24. gr.).

Lög um opinber fjármál leggja hverjum ráðherra þá skyldu á herðar að hafa reglubundið eftirlit með fjárhag ríkisaðila í A1-hluta ríkisins sem undir þá heyrir, greina og bregðast við áhættu og veikleikum í rekstri. Ef hætta er á að útgjöld verði umfram fjárveitingar skal ráðherra leita leiða til að lækka gjöld innan ársins, millifæra fjárveitingar innan málaflokka eða nýta varasjóði þannig að útgjöld verði ekki umfram fjárveitingar (34. gr.).

Loks er í lögnum kveðið á um heimild fjármála- og efnahagsráðherra til að mæla fyrir um nánari framkvæmd laganna með reglugerðum, þar á meðal um ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða sem lögin setja (67. gr.). Útgáfa reglugerðar þar að lútandi hefur dregist á langinn en drög að henni munu liggja fyrir í ráðuneytinu.

#### **V. Notkun almenns varasjóðs**

Í fjárlögum vegna ársins 2022 kemur fram að heildarfjárheimild almenna varasjóðsins nemi 16.500 m.kr. sem er 1,35% af heildarfjárheimild ársins sem er umfram það lágmark sem lög um opinber fjármál setja.

Í greinargerð með frumvarpi fjáráukalaga er fjallað um ráðstöfun fjárveitingar úr almenna varasjóðnum, en fjárheimildir vegna hans eru millifærðar inn á þá fjárlagaliði þar sem viðkomandi gjaldfærsla er sýnd. Fram kemur að nú þegar sé búið að ráðstafa samtals 3,9 ma.kr. úr sjóðnum, þar af 3,6 ma.kr. vegna endurmats á launaforsendum fjárlaga. Til viðbótar sé gert ráð fyrir að ráðstafa úr sjóðnum 3,2 ma.kr. vegna málefna Úkraínu og fjölgunar flóttamanna, rúmlega 3 ma.kr. vegna kostnaðar við bóluefni og sóttvarnarhótel vegna kórónuveirufaraldursins, 1,4 ma.kr. vegna kostnaðar við breytingar á vaktavinnu, 1,2 ma.kr. vegna dómskrafna í málum sem ríkissjóður hefur tapað og um 1,4 ma.kr. vegna annarra útgjaldatilfna. Samtals er því búið að ráðstafa eða taka ákvörðun um ráðstöfun á ríflega 14 ma.kr. úr sjóðnum og því enn svigrúm upp á 2,6 ma.kr. til að mæta óvæntum og óhjákvæmilegum útgjöldum það sem eftir er ársins.

#### **VI. Notkun varasjóða málaflokka**

Á árinu var fjárveitingu veitt til 11 varasjóða málaflokka, sem aftur dreifast á 39 málaflokka, samtals að fjárhæð 1.332 m.kr. Fjárheimildastaða þeirra í árlok flyst að jafnaði yfir á næsta ár (ólíkt því sem gildir um almenna varasjóðinn þar sem fjárheimildastaða fellur niður í lok árs) og nam hún 1.765 m.kr. Til ráðstöfunar á árinu voru því 3.097 m.kr.

Það sem af er ári hefur aðeins verið ráðstafað 65,6 m.kr. af varasjóðnum og því ennþá óráðstafað um 3,0 ma.kr. Fram hefur komið af hálfu ráðuneyta að þau ráðstafi almennt varasjóðum á síðustu mánuðum ársins og kann það að skýra hve miklu er ennþá óráðstafað. Ríkisendurskoðun hefur ekki upplýsingar um með hvaða hætti einstök ráðuneyti hyggjast ráðstafa varasjóðum sinna málaflokka. Ónýtt staða varasjóða málaflokka í lok síðasta árs gæti þó bent til þess að varasjóðir verði ekki nýttir að fullu á árinu.

#### **VII. Heimildir skv. 6 gr.**

Í frumvarpinu eru lagðar til breyting á einu ákvæði og tvö ný ákvæði í heimildarkafli 6. gr. fjárlaga. Varðandi sprota- og nýsköpunarsjóðinn Kríu sem er í eigu ríkisins er lagt til að gengisáhætta

sjóðsins vegna fjárfestingarloforða í erlendir mynt verði hjá ríkissjóði. Að mati Ríkisendurskoðunar verður þó illa séð hvers vegna slíkur kostnaður ætti ekki að falla til hjá sjóðnum sjálfum enda gengisáhætta eðlilegur hluti af rekstri sjóðs af þessu tagi. Að öðrum kosti er hætta á að raunverulegur kostnaður við rekstur sjóðsins verði ekki rétt ákvarðaður og mat á árangri fjárfestinga hans þar af leiðandi skekkt. Þá kann þetta að hafa áhrif á samkeppnisstöðu annarra aðila sem starfa á sama vettvangi og sjóðurinn.

### **VIII. Samantekt og niðurstöður**

Eitt af markmiðum með setningu laga um opinber fjármál árið 2015 var að bæta áætlanagerð um ríkisfjármál og auka festu við framkvæmd fjárlaga. Liður í því var að draga úr notkun fjárukalaga. Frá því lögin gengu í gildi hefur þróunin hins vegar orðið þveröfug. Kemur þar ýmislegt til og má þar nefna tíð ríkisstjórnaskipti eftir að lögin tóku gildi en þó sérstaklega áhrif kórónuveirufaraldursins sem skall á í byrjun árs 2020. Eftir því sem meira jafnvægi kemst á ríkisfjármálin og þau færast í eðlilegra horf mun koma í ljós hvort það markmið laganna að draga úr aukafjárveitingum hafi gengið eftir.

Eðli máls samkvæmt hlýtur það alltaf að vera matsatriði hvað teljast vera ófyrirséð og óhjákvæmileg útgjöld sem falla til eftir setningu fjárlaga. Stjórnvöld hljóta enda að hafa töluvert svigrúm til mats á þessu en ættu engu að síður að geta rökstutt það mat vel. Ríkisendurskoðun telur þó rétt að benda á að sum útgjaldatilfni hefðu ekki átt að koma allsendis á óvart og má þar m.a. nefna útgjöld LSH og annarra heilbrigðisstofnana vegna kórónuveirufaraldursins. Við mat á slíkum viðbótarútgjöldum spilar auk þess inn í að á sama tíma var verið að innleiða styttingu vinnutíma sem samið var um í kjarasamningum en kostnaðarauki vegna þess kann einnig að hafa áhrif.

Ástæða virðist til þess að skilgreina betur hvaða útgjaldatilfnum megi bregðast við með varasjóðum og hverjum með fjárukalögum. Almennt verður að telja æskilegt að nota varasjóði til þess að mæta ófyrirséðum útgjöldum þannig að mæta megi þeim innan þess útgjaldaramma sem skilgreindur er í fjárlögum.