

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Helga Hrafni Gunnarssyni um auknar fjárheimildir í frumvarpi til fjárukalaga.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvernig er mati háttáð á því hvort öllum skilyrðum 26. gr. laga nr. 123/2015 sé fullnægt þegar tekin er ákvörðun um að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjárukalaga? Svar óskast sundurliðað eftir því hvort útgjöld eru talin:

- a. tímabundin,
- b. ófyrirséð,
- c. óhjákvæmileg.

Í 41. gr. stjórnarskrárinnar segir að óheimilt sé að inna af hendi greiðslur úr ríkissjóði nema heimild sé fyrir hendi í fjárlögum eða fjárukalögum. Þá segir í 26. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, að ráðherra 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. Með þeim úrræðum er átt við auknar heimildir ráðuneyta til að mæta útgjöldum með því að millifæra fjárheimildir milli aðila og verkefna innan sama málaflokks á fjárhagsárinu eða nýta varasjóð viðkomandi málaflokks til að mæta auknum útgjöldum eða að mæta þeim með framlagi úr almennum varasjóði fjárlaga.

a. Tímabundin útgjöld.

Samkvæmt þeirri stefnumörkun Alþingis sem felst í lögum um opinber fjármál eru framlög í fjárukalögum ætíð tímabundin og þeim er einungis ætlað að mæta útgjöldum innan viðkomandi fjárlagaárs. Slík framlög leiða ekki til varanlegrar hækkunar á útgjaldaramma, en ef þörf er á að veita áfram fé til þeirra verkefna, sem framlögum á fjárukalögum er ætlað að mæta, skal það gert með því að afla heimilda Alþingis fyrir fram á fjárlögum og forgangsraða fjárveitingum í þágu þeirra verkefna sem um ræðir.

b. Ófyrirséð útgjöld.

Þegar rætt er um ófyrirséð útgjöld er átt við útgjöld eða kostnað sem fellur til innan fjárlagaársins sem ekki var vitað um eða búist við að myndi raungerast þegar undirbúningur fjárlaga stóð yfir eða fjárlagafrumvarp var til meðferðar á Alþingi, og ekki reynist unnt að bregðast við með þeim úrræðum sem tilgreind eru í lögum um opinber fjármál, þ.e. með millifærslum innan málaflokks, nýtingu varasjóðs málaflokks eða með ráðstöfun úr almennum varasjóð. Hafa þarf í huga að við undirbúning fjárukalagafrumvarps á oft eftir að reikningsfæra útgjöld tveggja til þriggja síðustu mánaða ársins, auk reikningshaldslegra uppgjörsfærslna. Það liggur því oftast nær ekki fyrir með óyggjandi hætti hvort unnt sé að mæta ófyrirséðum

útgjöldum með millifærslu innan viðkomandi málaflokka eða úr almennum varasjóði fjárlaga.

Ófyrirséð útgjöld eru í meginatriðum af tvennum toga. Annars vegar útgjaldatefni sem fortakslaust krefjast þess að efnt sé til útgjalda, eins konar neyðar- eða bráðatilefni. Hins vegar er um að ræða tilefni þar sem spyrja verður hvort ekki megi fresta því að bregðast við aðstæðum með fjárráðstöfunum. Í skilningi laga um opinber fjármál verður að telja útgjöld afar brýn til að beiðni um heimildir til fjárráðstafana rati á fjárukalög, þ.e. tímamörk þurfa að vera slík að ekki verður beið með viðbrögð og öflun heimilda til fjárráðstafana þar til fjárheimildir sem aflað er á nýjum fjárlögum verði virkjaðar.

c. Óhjákvæmileg útgjöld.

Það er vandasamt að skilgreina með ótvíræðum hætti hvenær útgjöld eru óhjákvæmileg og hvenær ekki, þrátt fyrir að samkvæmt orðanna hljóðan virðist það ekki ýkja flókið. Almenn er hætt við því að fjálsræði í túlkun þeirra verði til þess að efnt sé til útgjalda úr ríkissjóði án tilskilinna heimilda. Fjárlög eru sett til eins árs í senn og ætla verður að flest útgjaldatefni séu þess eðlis að þeim megi hliðra í tíma þannig að afla megi heimilda frá Alþingi til þeirra. Almennum varasjóði er ætlað að fjármagna slík útgjöld innan fjárlagaársins.

Árið 2017 er fyrsta fjárlagaárið sem unnið er samkvæmt lögum um opinber fjármál en lögin tóku gildi 1. janúar 2016. Fjárlög fyrir árið 2017 voru sett við óvenjulegar aðstæður þar sem Alþingi hafði einungis örfáar vikur til að fjalla um og afgreiða fjárlagafrumvarpið. Samþætilegar aðstæður voru uppi við undirbúning og afgreiðslu frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2018, sem lagt var fram á Alþingi 14. desember sl., og frumvarps til fjárukalaga fyrir árið 2017 sem lagt var fram 20. desember sl. Þar sem fjárukalög fyrir árið 2017 eru fyrstu fjárukalögin sem unnin eru samkvæmt lögum um opinber fjármál er lítil reynsla komin á breytt vinnulag og viðmiðanir, en búast má við að eftir því sem fram líður verði útbúnar nákvæmari viðmiðunarreglur um mat og greiningu mála fyrir frumvarpið.

Verklag við gerð frumvarps til fjárukalaga fyrir árið 2017 var á þá leið að fagráðuneytum var gefinn kostur á að skila inn erindum um mál þar sem þau töldu þörf á auknum fjárheimildum. Ætlast var til að ráðuneytin afmörkuðu þessi erindi við brýn útgjaldatefni sem voru ófyrirséð við gerð fjárlaga, svo sem vegna óvæntra atburða á árinu eða annarra ákvarðana stjórnvalda til að bregðast við kringumstæðum eða aðstæðum sem talist gátu óvæntar. Erindi ráðuneytanna voru rýnd í fjármála- og efnahagsráðuneyti með tilliti til þess hvort þau teldust samræmast fyrrgreindum skilyrðum, hvort unnt væri að mæta þeim með millifærslum innan málaflokka eða hvort þau uppfylltu forsendur til afgreiðslu úr varasjóðum málaflokka eða almenns varasjóðs. Almenn gildir að í frumvarpi til fjárukalaga eru tekin mál þar sem ekki er talið unnt að bregðast við málum með framangreindum úrræðum. Í frumvarpinu voru einnig lagðar til breytingar á fjárheimildum á grundvelli endurmats á forsendum ýmissa áætla- ana ásamt hagrænum og kerfisbundnum útgjöldum, t.d. vaxtagjöldum og bótagreiðslum almannatrygginga. Þess skal getið að við mat á því hvort leysa megi úr málum með millifærslu fjárheimilda úr almennum varasjóði þarf fjármála- og efnahagsráðuneytið einnig að meta hvort líkur séu á að nota þurfi sjóðinn til að mæta launa- og verðlagshækkunum innan fjárlagaársins umfram forsendur fjárlaga.

Í lögum um opinber fjármál gilda sömu skilyrði fyrir notkun almenns varasjóðs og um fjárukalög. Unnið er að reglugerð um ráðstöfun úr almennum varasjóði sem ætlað er að skerpa á túlkun þessara ákvæða.