



# RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Alþingi fjárlaganefnd	11. desember 2018	18120022
Austurstræti 8-10		11.01
150 Reykjavík		JLB/ih

## Efni: Umsögn um frumvarp til fjárukalaga 2018

Með tölvupósti sem barst 10. desember sl. óskaði ritari fjárlaganefndar Alþingis eftir því að Ríkisendurskoðun gæfi nefndinni umsögn um frumvarp til fjárukalaga vegna ársins 2018. Jafnframt var þess óskað að umsögnin myndi berast nefndinni í síðasta lagi daginn eftir í ljósi knapps tímafrests vegna þingfrestunar.

Ljóst er að fyrirvarinn er mjög skammur og hefur því ekki gefist kostur á að skoða frumvarpið með jafn ítarlegum hætti og kostur væri. Þá skal bent á að Ríkisendurskoðun fjallar ekki um stjórnmálalegar ákvarðanir sem kunna að birtast í frumvarpinu.

### Almennt um frumvarpið

Í 26. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, er fjallað um frumvarp til fjárukalaga. Þar segir 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 útgjöldum með öðrum úrræðum sem tilgreind eru í lögnum.

Almennt má segja um frumvarp það sem hér er til umsagnar að í því er ekki verið að breyta heildarfjárheimildum einstakra málefna sviða heldur eru flestar breytingar vegna millifærsla frá einum málaflokki til annars eða innan málaflokka s.s. á milli framlags- og tilfærsluliða. Eftir sem áður er að finna dæmi um auknar fjárveitingar til að mæta útgjöldum sem vandséð er að séu tímabundin, ófyrirséð og óhjákvæmileg innan fjárlagaársins, og ekki hefði verið unnt að bregðast við þeim með öðrum úrræðum sem tilgreind eru í lögnum, s.s. varasjóðum og millifærslu fjárheimilda innan málaflokka. Dæmi um þetta er 83,3 m.kr. hækkun á fjárheimild málefna sviðsins 04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála; 29,7 m.kr. vegna 10.30 Sýslumenn; 45,8 m.kr. vegna tveggja verkefna undir 11.30 Stjórnsýsla samgönguráðuneytis; 469 m.kr. vegna 24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun; og 267,6 m.kr. vegna 32.30 Stjórnsýsla velferðarmála.

### 3. gr. frumvarpsins

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að veita Íslandspósti ohf., allt að 500 m.kr. lán. Í athugasemdum við frumvarpið kemur að heimild til endurláns til félagsins sé til þess að bregðast við lausafjávanda þess. Fram kemur að lausafjávandi Íslandspósts ohf. sé m.a. vegna fækkunar bréfsendinga og óhagstæðra ákvæða alþjóðasamninga á sviði póstmála sem Ísland er aðili að. Fyrirhuguð sé frekari lánveiting til félagsins í fjárlögum ársins 2019 samhliða undirbúningi annarra aðgerða til þess að mæta

fyrirséðum langtímaavanda í rekstrarumhverfi Íslandspósts ohf. Tekið er fram að skilyrði lánveitingar sé að lánið verði veitt á markaðsforsendum með fullnægjandi tryggingum og að félagið viðhaldi póstrekarleyfi sínu og sinni einkaréttar- og alþjónustuskyldu ríkisins á sviði póstpjónustu um allt land.

Breytingar voru gerðar á frumvarpi til fjárlaga 2019 í meðförum Alþingis þar sem bætt var við ákvæðum um heimild til að endurlána allt að 1.500 m.kr. til Íslandspósts ohf. og að leggja félaginu til aukið eigið fé vegna fyrirbyggjandi lausafjárvanda félagsins.

Almennt er óheppilegt að ekki liggi nákvæmlega fyrir hvernig fyrirhugað sé að taka á rekstrarvanda félagsins þannig að tilskilinn árangur náist áður en tekin er ákvörðun um framlög úr ríkissjóði til félagsins. Fyrir þarf að liggja hvort og þá hver fjárhagsvandinn sé vegna einkaréttarluta starfseminnar (þ.e. dreifingu áritaðra bréfa undir 50 grömmum), vegna alþjónustukvaða sem lagðar eru á fyrirtækið eða vegna samkeppnisstarfsemi sem það stundar. Þeir möguleikar sem fyrir hendi eru á að takast á við vandann hljóta að ráðast að miklu leyti af niðurstöðu slíkrar greiningar.

#### **4. gr. frumvarpsins**

Í 4. gr. eru lagðar til nokkrar breytingar á heimildarákvæðum 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2018. Þar er m.a. lagt til að heimila Náttúruminjasafni Íslands að gera samning um afnot af sýningarhúsnæði fyrir safnið í Perlunni í Reykjavík, kaup á tiltekinni fasteign í Mosfellsbæ í tengslum við uppbyggingu Laxnessseturs og að ganga til samninga um kaup á réttindum að íslenskri orðabók og eftir atvikum öðrum sambærilegum orðabókum og miðla þeim rafrænt í opnum aðgangi í því skyni að efla íslenska tungu.

Spyrja má hvers vegna heimilda til þessa var ekki aflað í fjárlögum 2019 í ljósi þess hve seint var liðið á árið þegar frumvarp til fjárlagalaga 2018 var lagt fram. Hafi þegar verið gengið til þeirra samninga sem um ræðir hefði mátt hafa fyrirvara í þeim um samþykki Alþingis í fjárlögum næsta árs. Hvorki kemur fram í athugasemdum frumvarpsins hver sé áætlaður kostnaður vegna umræddra ráðstafana né heldur hvort þessar fyrirhuguðu heimildir hafi þegar verið nýttar á árinu.

#### **Samspil fjárlagalaga og almenns varasjóðs skv. 24. gr. LOF**

Eins og fram hefur komið heimila lög um opinber fjármál ráðherra að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjárlagalaga til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að bregðast við þeim með öðrum úrræðum sem tilgreind eru í lögum. Í reynd er hér um að ræða sambærilegt ákvæði eins og lögin hafa að geyma um ráðstöfun almenns varasjóðs A-hluta. Lög um opinber fjármál setja þannig sömu skilyrði fyrir ráðstöfun almenns varasjóðs skv. 24. gr. laganna og sett eru í 26. gr. um heimild ráðherra til að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjárlagalaga.

Af þessu tilefni vaknar óhjákvæmilega sú spurning hvenær rétt sé leita eftir fjárveitingu úr almenna varasjóðnum til að mæta tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum og hvenær leita eigi eftir heimild til að mæta slíkum útgjöldum með aukinni fjárheimild skv. fjárlagalögum. Í ljósi þess að lögum um opinber fjármál er ætlað að draga úr þörf og umfangi fjárlagalaga sýnist rétt að áður en auknar fjárheimildir eru veittar með fjárlögum séu fyrst ráðstafað þeim fjárheimildum sem veitt var í fjárlögum í varasjóði málaflokka og í almenna varasjóðinn.

Samkvæmt 24. gr. laga um opinber fjármál er það ráðherra sem tekur ákvörðun um ráðstöfun almenna varasjóðsins og ber að kanna hvort skilyrði laganna séu uppfyllt. Það er þannig pólitísk ákvörðun að ráðstafa varasjóðnum og vafasamt að það sé á valdi ríkisendurskoðanda að meta eða endurmeta. Þá má einnig benda á að ríkisendurskoðandi hefur ekki forsendur til að meta hvort skilyrði laganna séu uppfyllt hvað varðar framlag til vegaframkvæmda þar sem embættið hefur ekki fengið yfirlit yfir þær framkvæmdir sem fyrirhugað er að framkvæma með varasjóðsfénu.

Ríkisendurskoðandi bendir á að fjárlaganefnd Alþingis hefur tvívegis verið greint frá afstöðu embættisins um ráðstöfun almenna varasjóðsins. Afstaða ríkisendurskoðanda er ekki byggð á öðru en ótvíræðu lagaákvæði um að ráðstöfun úr sjóðnum megi því aðeins gera þegar sérstakar aðstæður krefjast, að öllum skilyrðum uppfylltum. Skilyrði laganna eru þau að ráðstöfun úr varasjóðnum sé því aðeins heimil að viðkomandi útgjöld séu tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og að ekki væri unnt að bregðast við með öðrum hætti. Samkvæmt almennum lögskýringarsjónarmiðum sem og athugasemdum við 24. gr. þess frumvarps sem varð að lögum um opinber fjármál ber að skýra ákvæði um ráðstöfun úr almenna varasjóðnum þröngt.

Hvað varðar einstaka ráðstafanir úr almenna varasjóðnum s.s. framlag til vegaframkvæmda þá kann vel að vera að fullt tilefni sé til þess að nýta varasjóðinn í það verkefni í samræmi við aðstæður hverju sinni. Slíkt er vitanlega háð mati á einstökum verkefnum og gæti þannig rúmast innan skilyrða lagaákvæðisins að fjármögnun einstakra vegaframkvæmda falli þar undir enda séu þær taldar óhjákvæmilegar eða ófyrirséðar. Málaflokkurinn er einnig þess eðlis að slíkt framkvæmdafé er líklegt til að greiða fyrir samgöngum, forða slysum eða framkvæmdir séu á annan hátt svo mikilvægar í þjóðhagslegu tilliti að þær þoli ekki bið eftir fjárlögum næsta árs. Ríkisendurskoðandi hefur ekki upplýsingar um einstaka úthlutanir eða einstakar vegaframkvæmdir sem hluti varasjóðsins er ætlaður í og er því ómögulegt að taka afstöðu til þeirra. Er raunar vafasamt að slíkt geti verið hlutverk ríkisendurskoðanda eins og áður segir. Hið pólitíska vald hefur metið einhverja þá ráðstöfun úr sjóðnum sem óhjákvæmileg er talin og ríkisendurskoðandi hefur ekki frekari upplýsingar eða aðrar en ráðherra og eftir atvikum fjárlaganefnd Alþingis.

#### **Framsetning fjárlaga til samræmis við IPSAS-reikningsskilastaðla**

Tvær stærstu breytingar sem lagðar eru til á gjaldahlið fjárlaga skv. frumvarpinu eru vegna lífeyrisskuldbindinga og afskrifta skattkrafna, að langstærstum hluta til að koma til móts við IPSAS-reikningsskilastaðla. Breytingin á lífeyrisskuldbindingum vegna þessa er 31,0 ma.kr. og 18,2 ma.kr. vegna afskrifta skattkrafna. Fyrri breytingin hefur í för með sér lakari afkomu sem þessu nemur þar sem umrædd fjárhæð færir um rekstur en ekki beint á efnahag, en í síðara tilvikinu eru áhrifin á afkomu engin þar sem tekjuhlið fjárlaga hækkar samsvarandi.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál eru fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárlög sett fram á uppgjörsgrunni þjóðhagsreikninga, nánar tiltekið svokölluðum GFS-staðli (Government Finance Statistics) Alþjóða gjaldeyrissjóðsins. Ríkisreikningur er í samræmi við lögin hins vegar settur fram á grunninn alþjóðlegra reikningsskila, IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) og skv. ákvæðum laga nr. 3/2006 um ársreikninga þegar kemur að einstökum ríkisaðilum.



Til að hægt sé að bera saman fjárheimildir ríkisaðila í heild og fyrir einstaka aðila skv. fjárlögum og fjárukalögum við niðurstöðu reikningsskila hefur gjaldahlið fjárlaga og fjárukalaga einnig verið sett fram skv. IPSAS auk þess að vera sýnd skv. GFS framsetningu. Yfirlit sem sýnir þetta er í 3. gr. fjárlaga. Enda þótt margt sé líkt með GFS og IPSAS stöðlunum er annað ólíkt og getur munað háum fjárhæðum eftir því við hvora framsetninguna er miðað.

### Áhrif breyttrar framsetningar lífeyrisskuldbindinga og afskrifaðra krafna skv. GFS og IPSAS

Í m.kr.	Fjárlög 2018	Frv. til fjárukalaga 2018
<b>GFS-framsetning skv. 1. gr. fjárlaga</b>		
Heildartekjur	840.126,3	0
Heildargjöld	807.251,2	0
Heildarjöfnuður	32.875,1	0
<b>IPSAS-framsetning skv. 3. gr. fjárlaga</b>		
Heildargjöld	820.286,9	49.221,5

#### 3.30 Lífeyrisskuldbindingar

Samkvæmt IPSAS ber að færa allar breytingar á lífeyrisskuldbindingum á rekstrarreikning, s.s. breytingar vegna ávinnslu nýrra lífeyrisréttinda á árinu, launabreytinga og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum, s.s. lífslíkum. Umræddar breytingar voru fyrir upptöku IPSAS færðar beint á eiginfjárreikning og það er áfram gert skv. GFS framsetningu fjárlaga. Til að hægt sé að bera þennan lið fjárlaga saman við samsvarandi lið ríkisreiknings þarf að leiðrétta IPSAS-framsetningu fjárlaga skv. 3. gr. og því er þessi breyting lögð til í frumvarpi til fjárukalaga. Rétt er að taka fram að þessu fylgja engar breytingar á fjárhæð lífeyrisskuldbindinga eða greiðslufyrirkomulagi þeirra.

#### 34.30 Afskriftir skattkrafna

Kröfur vegna álagðra en ógreiddra skatta eru ýmis afskrifaðar beinni afskrift þegar sýnt þykir að þær séu sannanlega tapaðar, s.s. vegna gjaldþrota, eða færðar niður með óbeinni afskrift eftir því sem talið er líklegt að muni tapast s.s. á grundvelli fyrri innheimtuárangurs. IPSAS staðlar gera ráð fyrir að afskriftir séu ýmist sýndar á gjaldahlið fjárlaga eða færðar til lækkunar á tekjum. GFS framsetning gerir hins vegar ráð fyrir að afskriftir séu alfarið færðar til lækkunar á tekjum og hefur verið miðað við þá framsetningu í fjárlögum frá árinu 2017. Breytingin sem lögð er til í frumvarpi til fjárukalaga færir framsetningu 3. gr. fjárlaga einnig til samræmis við IPSAS og gerir þannig kleift að bera niðurstöðu ársins skv. ríkisreikningi saman við fjárlög. Breytingin sem lögð er til hefur engin áhrif á greiðslur eða skuldbindingar ríkissjóðs.

Virðingarfyllst,

  
Skúli Eggert Þórðarson  
ríkisendurskoðandi

  
Guðrún Jenny Jónsdóttir  
sviðsstjóri