

Dagsetning

Tilvísun

Fjárlaganefnd Alþingis
Willum Þór Þórsson formaður
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík.

19. nóvember 2019

Efni bréfs: Umsögn um frumvarp til fjárukalaga 2019 – 364. mál – þingskj. 434

Inngangur

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Ríkisendurskoðunar um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2019. Fjármála- og efnahagsráðherra lagði frumvarp til fjárukalaga vegna ársins 2019 fram á Alþingi 9. nóvember sl. Umsagnarbeiðni fjárlaganefndar barst frá ritara nefndarinnar 12. nóvember sl.

Í umsögn þessari er fjallað um þau atriði frumvarpsins sem Ríkisendurskoðun telur falla innan síns verksviðs. Einkum er lögð áhersla á að meta hvernig frumvarpið fellur að lögum um opinber fjármál nr. 123/2015.

Ákvæði um fjárukalög í lögum um opinber fjármál

Í 26. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál er fjallað um fjárukalög. Þar segir að ráðherra (þ.e. 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 lögum þessum. Í fylgiriti með frumvarpi til fjárukalaga skal skýra frá skiptingu fjárveitinga til ríkisaðila og verkefna, sbr. 19. gr. (sem fjallar um svokallað fylgirit með frumvarpi til fjárlaga). Þá er tekið fram að við framlagningu breytingartillagna við frumvarp til fjárukalaga á Alþingi skuli liggja fyrir mat á áhrifum þeirra á heildarafkomu ríkissjóðs, skuldbindingar hans og aðrar forsendur fjármálaáætlunar.

Í athugasemdum með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál er tekið fram að ákvæði frumvarpsins mæli fyrir um að aðeins megi leita aukinna fjárheimilda til að mæta tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins. Þurfi öll skilyrði ákvæðisins að vera uppfyllt en um sé að ræða sömu skilyrði og sett eru fyrir notkun almenns varasjóðs.

Ákvæðið setur þannig þrengri skilyrði en eldri fjárreiðulög kváðu á um, enda fól frumvarpið að lögum nr. 123/2015 í sér ný úrræði, þ.m.t. millifærslur innan málaflokka, varasjóði fyrir málaflokka og almennan varasjóð, sem ætlað er að mæta öllum helstu frávikum frá áætlunum. Því var gert ráð fyrir að umfang fjárukalaga yrði mun minna en verið hafði.

Helstu efnisatriði fyrirleggjandi frumvarps til fjárukalaga 2019

Í 1. gr. frumvarpsins er fjallað um breytingar á fjárheimildum málefnasviða frá gildandi fjárlögum og eru breytingarnar nánar sundurliðaðar niður á málaflokka í 2. gr. Í 3. gr. er fjallað um breytingar sem ráðherra óskar að gera á heimildum til lántöku, endurlána og ríkisábyrgða og í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um breytingar á heimildum ráðherra til fjárráðstafana. Frumvarpinu fylgja athugasemdir þar sem m.a. er fjallað almennt um tekju- og gjaldahorfur ríkissjóðs á árinu m.a. út frá efnahagsþróun auk þess sem fjallað er nánar um einstakar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Með frumvarpinu er lagt fram fylgirit þar sem sýnd er sundurliðun fjárveitinga eftir hagrænni skiptingu, eftir málaflokkum og ráðuneytum, og loks eftir ráðuneytum, stofnunum og verkefnum.

Í frumvarpinu er lagt til að fjárveitingar hækki um samtals 14.906,5 m.kr. frá fjárlögum ársins. Um er að ræða nettófjárhæð en bæði er um að ræða hækkunir á fjárveitingum sumra fjárlagaliða á meðan gjöld annarra lækka. Frumvarpið gerir þannig ráð fyrir hækkun fjárveitinga um samtals 20.587,4 m.kr. og lækkun fjárveitinga um samtals 5.613,8 m.kr.

Tekið skal fram að þegar er búið að stofna til flestra ef ekki allra umræddra útgjalda nú þegar.

Helstu breytingar til hækkunar fjárveitinga skv. frumvarpinu tengjast auknu atvinnuleysi. Þannig er fjárheimild málefnasviðsins *30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi* aukin um 7.635, þar af 6.255 m.kr. til að mæta auknum útgjöldum Atvinnuleysistryggingasjóðs og 1.270 m.kr. til Ábyrgðasjóðs launa auk smærri framlaga til Vinnumálastofnunar.

Fjárheimild málefnasviðsins *28 Málefni aldraðra* hækkar um 5.117 m.kr. Munar þar mest um 5.400 m.kr. sem skýrist af því að óheimilt var talið að skerða afturvirkt greiðslur Tryggingarstofnunar ríkisins til ellilífeyrisþega vegna greiðslna úr lífeyrissjóðum. Voru skerðingarnar dæmdar ólögsmætar. Innan málefnasviðsins *27 Örorka og málefni fatlaðs fólks* er m.a. lagt til að hækka fjárveitingu um 721 m.kr. vegna endurreiknings búsetuskerðingar í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis.

Framlag til Þjóðkirkjunnar var hækkað um 1.108 m.kr., annars vegar um 801 m.kr. til að efna kirkjujarðasamkomulag ríkisins við hana með sama hætti og árin 2015 – 2018 og hins vegar um 307 m.kr. vegna hækkunar á framlagi til að mæta áhrifum úrskurðar kjararáðs á laun presta árið 2017.

Veitt er 790 m.kr. framlag vegna byggingar Vestmannaeyjaferju, annars vegar 532 m.kr. vegna greiðslu til skipasmíðastöðvar og hins vegar 258 m.kr. til að mæta kostnaðarauka vegna seinkunnar á afhendingu Herjólfss til Vestmannaeyjabæjar.

Sótt er um 410 m.kr. viðbótarfjárheimild vegna málefnasviðsins *23 Sjúkrahúspjónusta* vegna sjúkrahúspjónustu erlendis þar sem áætlanir gera ráð fyrir að útgjöldin stefni sem þessu nemur umfram fjárheimild fjárlaga. Í athugasemdum frumvarpsins er tekið fram að málaflokkurinn sé mjög sveiflukenndur og erfitt að sjá fyrir þróun kostnaðar.

Fjárheimild málefnasviðsins *24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa* er aukin um 623 m.kr. og er það nettótala. Í frumvarpinu er m.a. gerð tillaga um 660 m.kr. viðbótarfjárheimild vegna sjúkrahúspjónunar en útgjöld vegna þjálfunar hafa aukist verulega frá gildistöku kerfisins. Aukninguna í útgjöldum umfram áætlanir má einkum rekja til aukins fjölda einstaklinga sem sækja þjálfun og aukinnar greiðsluþátttöku Sjúkratrygginga Íslands með breyttu kerfi auk þess sem einingum á hverja komu hefur fjölgað lítillega milli ára. Um næstu áramót er ætlunin að við

taki samningar sem byggjast á útboði Sjúkratrygginga Íslands og að umfang þjónustukaupa í þeim samningum verði innan fjárveitinga.

Lagt er til að framlag til Fæðingarorlofsjóðs hækki um 1.400 m.kr. vegna fjölgunar umsókna, lengra fæðingarorlofs sem sótt er um og hærri greiðsla á hvern umsækjanda. Á móti kemur að lögð er til 280 m.kr. lækkun á fjárveitingu til sjóðsins vegna fæðingarstyrkja þar sem umsóknum um þá hefur fækkað.

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til lækkanir á fjárheimildum nokkurra liða. Mest munar þar um 5.100 m.kr. lækkun á framlagi til almenns varasjóðs til að vega upp á móti auknum fjárheimildum sem lagðar er til í frumvarpinu. Um almennan varasjóð A-hluta er fjallað í 24. gr. laga um opinber fjármál en þar segir að í frumvarpi til fjárlaga skuli 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 þessum. Varasjóður skal nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga. Í fjárlögum fyrir árið 2019 var fjárheimild almenna varasjóðsins 10,4 ma.kr. Fjármála- og efnahagsráðherra tekur ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr varasjóði og gerir fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir nýtingu þess þegar ákvörðun liggur fyrir.

Fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til fjárukalaga að áætlað sé að ráðstafa þurfi um 2,0 ma.kr. af almenna varasjóðnum með millifærslum innan árs, einkum vegna aukinna dómkragna (420 m.kr.) og vegna breytinga á launa- og gengisförsendum frá försendum fjárlaga 2019 (1,6 ma.kr.). Gangi þetta eftir sé áætlað að eftir standi ríflega 3,0 ma.kr. framlag í almenna varasjóðnum og er af varfærnisssjónarmiðum ekki lögð til meiri lækkun en 5,1 ma.kr. ef til þess kemur að bregðast þurfi við frekari óvæntum og óhjákvæmilegum útgjöldum fyrir lok ársins.

Rétt er að benda á að aðeins í fáum tilvikum er stofnunum bætt ófyrirséð útgjöld í fjárukalögum heldur er gert ráð fyrir að þær þurfi að mæta útgjöldum með því að skera niður annars staðar á árinu eða á næsta ári. Miðað við mánaðaryfirlit Fjársýslunnar liggur fyrir að sumir fjárlagaliðir stefna í verulegan halla á þessu ári. Má þar m.a. nefna rekstur Landspítalans.

Auk ofangreindra hækkana og lækkana á fjárheimildum eru í frumvarpinu lagðar til millifærslur innan og á milli fjárlagaliða sem ekki hafa áhrif á fjárveitingar í heild. Fjárveitingum innan fjárlagaliða er t.d. breytt til að færa fjárveitingu á milli rekstrar og fjárfestinga eða á milli rekstrarframlags og rekstrartilfærslna. Einnig eru dæmi um millifærslur vegna leiðréttinga ef fjárheimild var sýnd á röngum fjárlagaliði í fjárlögum.

Í frumvarpinu er lagt til að tveir nýir liðir bætist við heimildarákvæði í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2019. Annars vegar er ráðherra heimilað að koma á fót hlutafélagi í kringum Þjóðarleikvang í Laugardal og leggja félaginu til 5 m.kr. í stofnfé og hins vegar að ganga til samninga við Spöl ehf. og hluthafa þess um yfirtöku ríkisins á félaginu í tengslum við samningsbundna færslu Hvalfjarðarganga til ríkisins.

Niðurlag

Það er mat Ríkisendurskoðunar að fyrirliggjandi frumvarp sé í öllum meginatriðum í samræmi við ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Ríkisendurskoðun vill þó vekja athygli á eftirfarandi:

1. Ekki er hægt að fullyrða að allar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu hafi verið ófyrirséðar við gerð fjárlaga. Má þar nefna framlög til Þjóðkirkjunnar á grundvelli

samkomulags hennar við ríkið um að ríkissjóður kosti tiltekinn fjölda presta og um uppgjör á hækkunum á launum presta árið 2017.

2. Álitamál er hvort að ákvörðun um að millifæra hluta af fjárveitingu Fjaraskiptaskiptasjóðs til verkefnisins *115 Samningur við fjaraskiptafyrirtækið Farice ehf.* til að standa m.a. undir kostnaði við lagningu ljósleiðara verði talin falla að tilgangi fjárukalaga um að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins. Hins vegar er ljóst að ráðherra hefur ákveðnar heimildir skv. lögum um opinber fjármál til þess að færa fjárveitingar á milli liða innan sama málaflokks.
3. Að sama skapi má velta upp þeirri spurningu hvort í fyrirliggjandi frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2019 sé með fullnægjandi hætti mætt öllum útgjaldatilfnum sem með réttu ættu heima í fjárukalögum. Í því samhengi má til að mynda nefna halla á rekstri sumra stofnana á þessu ári að því marki sem hann er tímabundinn, ófyrirséður og óhjákvæmilegur.
4. Hækkun á framlagi til að mæta sveiflum vegna liðarins erlendum sjúkrakostnaður, sem fram hefur komið að er breytilegur frá ári til árs, gefur tilefni til að huga að notkun varasjóða til þess að mæta sveiflukennendum útgjöldum. Bæði mætti huga sér að nýta varasjóði málaflokka og almenna varasjóðinn til að mæta útgjöldum af þessum toga. Minnt skal á að fjárveiting í varasjóð fyrir hvern málaflokk skal nema að hámarki 2% af fjárheimildum til málaflokksins. Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að frumvarpi til fjárukalaga fylgdi yfirlit sem sýnir ráðstöfun og stöðu varasjóða á árinu.
5. Að mati Ríkisendurskoðunar færi betur á því að fjárveitingum væri ráðstafað beint úr almenna varasjóðinum inn á viðkomandi fjárlagaliði í staðinn fyrir að framlag til hans sé lækkað í fjárukalögum til að mæta útgjöldum. Lög nr. 123/2015 um opinber fjármál gera enda ráð fyrir því að almenni varasjóðurinn sé notaður með þeim hætti enda séu umrædd útgjöld tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg. Tilgangur almenna varasjóðsins er ekki síst að draga úr þörf á að leggja fram frumvarp til fjárukalaga.
6. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegra að heimildarákvæðin um stofnun hlutafélags í kringum þjóðarleikvang í Laugardal og um yfirtöku ríkisins á Speli ehf. séu tilgreind í fjárlögum 2020 en frumvarp til þeirra er nú til meðferðar hjá Alþingi. Fyrirnefnda félaginu er ætlað að vinna að undirbúningi og sviðsmyndagreiningu að mögulegum nýjum þjóðarleikvangi í Laugardal í stað Laugardalsvallar og er gert ráð fyrir að frekari framlög til félagsins komi frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu með þjónustusamningi. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að huga vel að því með hvaða hætti verkefnum ríkisins er útvistað til opinberra hlutafélaga.

Virðingarfyllst,

