



# FRAMKVÆMD FJÁRLAGA JANÚAR – DESEMBER 2012

Júlí 2013

# EFNISYFIRLIT

<b>NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INNGANGUR .....</b>	<b>6</b>
<b>2 REKSTUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....</b>	<b>7</b>
2.1 Afkoma ríkissjóðs .....	7
2.2 Frávik tekna frá fjárlögum og öðrum áætlunum .....	8
2.3 Frávik gjalda frá fjárlögum og öðrum fjárheimildum .....	9
2.4 Fjárheimildir ársins .....	12
<b>3 EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....</b>	<b>18</b>
<b>4 FJÁRMÁL B- OG C-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....</b>	<b>20</b>
<b>VIÐAUKI: SKÝRINGAR Á HUGTÖKUM.....</b>	<b>22</b>

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Á árinu 2012 var ríkissjóður rekinn með 40,5 ma.kr. greiðsluhalla sem er 5,8 ma.kr. lakari útkoma heldur en fjárlög ársins gerðu ráð fyrir. Innheimtar tekjur ríkissjóðs urðu 4,4 ma.kr. hærrí en áætlað var í fjárlögum en greidd gjöld voru 10,2 ma.kr. hærrí. Greiðsluhalli ársins sem hlutfall af tekjum var -8,0% en hafði verið áætlaður -6,9% í fjárlögum. Til samanburðar má nefna að árið 2011 var greiðsluhallinn 57,4 ma.kr. eða sem svarar til -12,3% af tekjum. Greiðsluhallinn lækkaði því á milli ára um 16,9 ma.kr. Endanleg rekstrarafkoma ríkissjóðs á árinu 2012 hefur ekki ennþá verið birt.

Skatttekjur urðu á heildina litið nokkru hærrí (2,4%) en áætlað var í fjárlögum þótt niðurstaðan sé breytileg eftir skattstofnum. Þannig skiluðu bæði tekju- og eignarskattar meiri tekjum en skattar á vörur og þjónustu minni en áætlað var í fjárlögum. Tekjur af sölu eigna urðu einnig mun lægri, en hins vegar voru aðrar tekjur, s.s. fjármunatekjur, sem næst í samræmi við áætlun fjárlaga.

Fjárheimildir vegna greiddra gjalda ársins voru 536,1 ma.kr. skv. fjárlögum ársins. Þær voru hækkaðar um 9,5 ma.kr. með fjáraukalögum og um 12,6 ma.kr. vegna ónýtttra heimilda, að frádregnum umframgjöldum, frá árinu á undan. Fjárheimildir ársins námu þannig samtals 558,2 ma.kr. sem er 4,1% hækkan frá fjárlögum.

Um þriðjungur fjárlagaliða, þ.e. 142 liðir af 435, fóru fram úr fjárheimildum á árinu og námu frávikin á þeim samtals 13,1 ma.kr. eða 2,3% af heildarfjárheimild. Hjá fjórðungi, þ.e. 110 fjárlagaliðum, var frávikid 4% eða meira yfir fjárheimild. Tveir þriðju fjárlagaliða voru hins vegar á eða undir fjárheimild, samtals um 27,8 ma.kr. eða 5,0% af heildarfjárheimild. Þróunin undanfarin ár sýnir að hlutfall fjárlagaliða sem fer fram úr fjárheimildum fer hækkan á sama tíma og fjárlagaliðum hefur fækkað. Hátt hlutfall fjárlagaliða sem fer fram úr fjárheimildum veldur vonbrigðum og bendir til þess að ekki hafi tekist nógu vel að viðhalda þeim aga í fjárlagaframkvæmd sem innleiddur var eftir efnahagshrunið 2008.

Lengi hefur tíðkast að auka við fjárheimildir fjárlaga með fjáraukalögum þótt heldur hafi dregið úr slíku undanfarin ár vegna þröngrar fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar eru slíkar hækkanir á fjárheimildum samt ennþá of miklar til að samrýmast agaðri stjórn ríkisfjármála.

Dæmi eru um fjárlagaliði með neikvæða stöðu bundins eigin fjár vegna þess að stofnað var til útgjalda í samræmi við fjárheimildir sem voru hærrí en markaðar tekjur viðkomandi liða. Mismunurinn hefur verið færður sem skuld liðarins við ríkissjóð og ætlunin að jafna hann síðar með hluta markaðra tekna. Til þess að það gangi eftir þarf fjárheimild liðarins í framtíðinni að vera lægri en nemur áætluðum mörkuðum tekjum

**HALLI RÍKISSJÓÐS VAR  
40,5 MA.KR. Á ÁRINU  
2012.**

**ÞRIÐJUNGUR  
FJÁRLAGALIÐA FÓR  
FRAM ÚR HEIMILDUM.**

**DRAGA ÞARF ÚR  
VIÐBÓTARFJÁRHEIMILDUM  
Í FJÁRAUKALÖGUM TIL AÐ  
BÆTA AGA Í RÍKISREKSTRI.**

hans þar til skuldin hefur verið greidd. Það hefur hins vegar ekki ætíð orðið raunin og má í því sambandi nefna að fjárlagaliðir vegna Vegagerðar og vegna flugvalla og flugleiðsöguþjónustu voru með neikvæða stöðu í lok árs 2012.

Lántökur og afborganir lána á árinu urðu tvöfalt hærra en áætlað var í fjárlögum, en heimild til þeirra breytinga var aflað í fjáraukalögum. Rekstri, arðgreiðslum, fjárfestingu og lántöku ríkisfyrirtækja í B-hluta var hagað í góðu samræmi við fjárlög, en umtalsverð frávik voru í rekstri, fjárfestingu og lánahreyfingum lánastofnana í C-hluta. Rekstur og fjárhagsstaða Íbúðalánasjóðs er sérstaklega alvarleg en tap á rekstri hans var margfalt meira en áætlað var í fjárlögum. Stjórnvöldum er vel kunnugt um stöðu sjóðsins og hafa um nokkurt skeið verið með málefni hans til sérstakrar skoðunar.

## ÁBENDINGAR TIL FJÁRLAGANEFNDAR

### 1. AUKA ÞARF AGA Í FJÁRLAGAFRAMKVÆMD OG STÖÐVA ÍTREKAÐAN HALLAREKSTUR

Nokkrar stofnanir hafa ítrekað verið reknað með halla og stofnað til útgjalda umfram heimildir án þess að hlutaðeigandi ráðherra hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana til að ráða bót á fjármálastjórn þeirra. Þetta á m.a. við um Landbúnaðarháskóla Íslands, Hólaskóla - Háskólann á Hólum, Flensborgarskóla, Sýslumanninn í Borgarnesi, Sýslumanninn á Selfossi, Heilbrigðisstofnun Austurlands, Heilbrigðisstofnun Suðurlands og Heilbrigðisstofnunina í Vestmannaeyjum. Eðlilegt er að fjárlaganefnd kalli eftir svörum viðkomandi ráðherra um hvernig og hvenær fjármálastjórn þessara aðila verði komið í lag.

### 2. RÁÐA ÞARF BÓT Á UPPSÖFNUÐUM HALLA STOFNANA SEM NÁÐ Hafa að LAGA REKSTUR SINN

Nokkrar stofnanir sem fóru fram úr fjárheimildum hafa náð að laga rekstur sinn en sitja uppi með halla frá fyrri árum sem kemur fram sem neikvæð staða höfuðstóls. Þetta eru einkum Lögreglustjórnin á Suðurnesjum, Landspítali og Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu. Gert er ráð fyrir að slíkur halli sé greiddur upp með fjárveitingum strax á næsta ári eða í sérstökum tilvikum á lengri tíma enda hafi samkomulag þess efnis verið gert á milli stofnunar, fagráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Ljóst er að ráðuneyti eiga ekki að samþykkja ársáætlanir nema þar sé gert ráð fyrir svigrúmi til að greiða niður halla af þessu tagi. Þar sem ekkert liggur fyrir um að halli þessara fjárlagaliða verði bættur með aukafjárveitingu eða felldur niður í lokafjárlögum ber ráðherra að sjá til þess að dregið sé úr kostnaði þannig að unnt sé að greiða jafnt og þétt niður eldri halla. Eðlilegt er að fjárlaganefnd kalli eftir svörum viðkomandi ráðherra um hvernig því marki verði náð.

### 3. RÉTTA ÞARF AF STÖÐU FJÁRLAGALIÐA MEÐ NEIKVÆTT BUNDIÐ EIGIÐ FÉ

Taka þarf verklag við mörkun tekna til skoðunar með það fyrir augum að efla útgjaldastýringu ríkisins og koma í veg fyrir að stofnað sé til útgjalda með því að ráðstafa fyrirfram tekjum og mynda um leið neikvæða stöðu á bundnu eigin fé.

#### 4. SKOÐA ÞARF FORSENDUR FJÁRVEITINGA TIL FJÁRLAGALIÐA MEÐ MARKAÐAR TEKJUR

Á nokkra fjárlagaliði hefur safnast ónýtt fjárheimild sem ekki verður séð að stafi af því að útgjöldum hafi verið frestað svo nokkru nemur, heldur virðist ósamræmi á milli fjárhæðar markaðra tekna sem varið er til stofnunar og raunverulegrar útgjaldaparfar hennar. Ástæða virðist til að fjárlaganefnd skoði forsendur fjárveitinga, m.a. til Fjármálaeftirlitsins og Mannvirkjastofnunar, í ljósi þess hvert teljist vera eðlilegt rekstrarumfang þessara stofnana.

#### 5. DRAGA ÆTTI SEM MEST ÚR MÖRKUN TEKNA

Til að auka festu í fjárstjórn ríkisins og einstakra stofnana er æskilegt að draga sem mest úr mörkun ríkistekna eða leggja hana alveg af. Núverandi fyrirkomulag dregur úr fjárstjórnarvaldi Alþingis og því markmiði rammafjárlagagerðar að ríkisútgjöldum sé haldið innan fyrirfram ákveðins ramma.

#### 6. BÆTA ÞARF ÁÆTLANAGERÐ VEGNA NOKKURRA FJÁRLAGALIÐA

Nokkrir liðir fjárlaga, sem svo háttar til um að árleg fjárveiting er byggð á áætlun um fjölda þeirra sem rétt eiga á greiðslum, hafa að jafnaði farið yfir fjárheimild. Í sumum tilvikum virðist fjárveiting skv. fjárlögum ekki taka nægjanlegt mið af útgjaldareynslu undangenginna ára. Þetta á til að mynda við um fjárlagaliði vegna málskostnaðar í opinberum málum, opinberrar réttaraðstoðar, bóta brotapolá og ríkisábyrgðir. Enda þótt jákvæð eða neikvæð fjárheimildastaða slíkra liða sé felld niður í árslok með lokafjárlögum er samt sem áður æskilegt að fjárlög endurspegli sem nákvæmast útgjöld vegna þeirra.

#### 7. DRAGA ÆTTI ÚR VIÐBÓTARFJÁRHEIMILDUM Í FJÁRAUKALÖGUM

Til að auka á festu í fjárstjórn ríkisins ætti einungis að gera breytingar á fjárlögum með fjárukalögum sé um að ræða ófyrirséð og brýn útgjaldatílefni sem ekki verður mætt með öðrum hætti í gildandi fjárlögum, svo sem með varasjóði til að mæta óvæntum útgjöldum. Fjárukalög ætti auk þess að leggja fram fyrir á árinu en tíðkast hefur þannig að viðbótarfjárheimildir séu samþykktar formlega af Alþingi áður en til frekari útgjalda er stofnað.

# 1 INNGANGUR

Samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997 annast stofnunin m.a. eftirlit með framkvæmd fjárlaga og er þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Á grundvelli þessa ákvæðis fylgist Ríkisendurskoðun reglulega með framkvæmd fjárlaga og fjallar um hana í skýrslum til Alþingis.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir framkvæmd fjárlaga á öllu árinu 2012. Fjallað er um afkomu A-hluta ríkissjóðs og frávik í tekjum og gjöldum. Einnig er gerð grein fyrir fjárheimildum ársins og breytingum sem urðu á þeim. Loks er vikið stuttlega að efnahag A-hluta ríkissjóðs og fjármálum fyrirtækja og sjóða í B- og C-hluta.

Stofnunin mun næst gefa út skýrslur um framkvæmd fjárlaga vegna 6, 9 og 12 mánaða uppgjors ríkissjóðs fyrir árið 2013. Gert er ráð fyrir að þær komi út um 2 mánuðum eftir lok hvers tímabils.

## 2 REKSTUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

### 2.1 AFKOMA RÍKISSJÓÐS

Innheimtar tekjur A-hluta ríkissjóðs á árinu voru 505,8 ma.kr. og greidd gjöld 546,3 ma.kr. Greiðsluhalli ríkissjóðs var því 40,5 ma.kr. Þessar fjárhæðir eru allar á greiðslugrunni (sjóðshreyfingar) en rekstraruppgjör ríkissjóðs hafði ekki verið birt þegar þetta er ritað. Fyrir flesta fjárlagaliði er niðurstaðan svipuð sama við hvorn uppgjörsgrunninn er miðað, en fyrir nokkra liði getur munurinn þó verið umtalsverður.

Fjárlög ársins 2012 gerðu ráð fyrir að greiðsluhalli ríkissjóðs á árinu yrði 34,7 ma.kr. Reiknað var með að innheimtar tekjur yrðu 501,4 ma.kr. og greidd gjöld 536,1 ma.kr. Til samanburðar var áætlað að rekstrarhali ríkissjóðs á árinu yrði 20,7 ma.kr., álagðar tekjur 522,9 ma.kr. og að stofnað yrði til 543,7 ma.kr. gjalda.

Með fjárukalögum, sem samþykkt voru í nóvember 2012, var tekjuáætlun fjárlaga hækkuð um 6,3 ma.kr. á rekstrargrunni og 3,2 ma.kr. á greiðslugrunni. Fjárheimildir vegna gjalda voru auknar um 11,4 ma.kr. á rekstrargrunni og um 9,5 ma.kr. á greiðslugrunni. Þá hækkuðu fjárheimildir ársins um 12,6 ma.kr. vegna ónýtttra fjárheimilda, umfram fluttan halla, fyrra árs. Samkvæmt þessu var því áætlað að halli ríkissjóðs á árinu gæti orðið nokkru meiri heldur en fram kom í fjárlögum.

2.1 Tekjur, gjöld og afkoma A-hluta ríkissjóðs janúar – desember (greiðsluuppgjör)					
MA.KR.	ÚTKOMA 2011	FJÁRLÖG 2012	ÁÆTLUN 2012	ÚTKOMA 2012	
TEKJUR	468,1	501,4	504,6	505,8	
GJÖLD	525,5	536,1	558,2	546,3	
AFKOMA	-57,4	-34,7	-53,6	-40,5	
HLUTFALL AF TEKJUM	-12,3%	-6,9%	-10,6%	-8,0%	

Innheimtar tekjur ríkissjóðs urðu í reynd litlu hærri eða 0,2% en áætlað hafði verið við samþykkt fjárukalaga en greidd gjöld urðu hins vegar 2,1% lægri en nam fjárheimildum. Halli á ríkissjóði var um fjórðungi lægri (24,4%) en sú áætlun benti til, en greiðsluhallinn varð hins vegar tæplega 17% hærri en samkvæmt fjárlögum ársins.

Innheimtar tekjur á árinu 2012 voru 8% hærri en árið á undan, en greidd gjöld hins vegar 4% hærri. Til samanburðar hækkaði vísitala neysluverðs um 5,2% á milli ára. Innheimtar tekjur ríkissjóðs hækkuðu því talsvert að raungildi en greidd gjöld drógust heldur saman.

**GREIÐSLUHALLI  
RÍKISSJÓÐS ER MEIRI EN  
ÁÆTLAÐ VAR Í  
FJÁRLÖGUM.**

**TEKJUR RÍKISSJÓÐS  
HÆKKUÐU AÐ  
RAUNGILDI EN GJÖLD  
DRÓGUST SAMAN.**



## 2.2 FRÁVIK TEKNA FRÁ FJÁRLÖGUM OG ÖÐRUM ÁÆTLUNUM

Taflan að neðan sýnir samanburð á fjárlögum, áætlun og útkomu tekna A-hluta ríkissjóðs á árinu 2012. Áætlunin endurspeglar stöðuna þegar frumvarp til fjárlögreglugrunna var lagt fram í október 2012.

2.2 Fjárlög, áætlun og tekjur A-hluta ríkissjóðs janúar – desember 2012 (greiðslugrunnur)							
MA.KR.	FJÁRLÖG	ÁÆTLUN	ÚTKOMA	FRÁVIK		FRÁVIK	
	2012	2012	2012	FJÁRLÖG OG ÚTKOMA		ÁÆTLUN OG ÚTKOMA	
<b>SKATTTEKJUR OG TRYGGINGAGJÖLD</b>	<b>453.110</b>	<b>461.250</b>	<b>463.798</b>	<b>10.688</b>	<b>2,4%</b>	<b>2.548</b>	<b>0,6%</b>
SKATTAR Á TEKJUR OG HAGNAÐ	146.490	152.530	157.097	10.607	7,2%	4.567	3,0%
SKATTAR Á LAUNAGR. OG VINNUAFL	7.565	5.314	5.438	-2.127	-28,1%	124	2,3%
EIGNARSKATTAR	13.615	15.675	15.091	1.476	10,8%	-584	-3,7%
SKATTAR Á VÖRU OG ÞJÓNUSTU	206.501	206.522	203.966	-2.535	-1,2%	-2.556	-1,2%
TOLLAR OG AÐFLUTNINGSGJÖLD	6.122	6.692	7.645	1.523	24,9%	953	14,2%
AÐRIR SKATTAR	8.909	9.054	9.218	309	3,5%	164	1,8%
TRYGGINGAGJÖLD	63.908	65.463	65.342	1.434	2,2%	-121	-0,2%
<b>FJÁRFRAMLÖG</b>	<b>1.818</b>	<b>1.798</b>	<b>1.677</b>	<b>-141</b>	<b>-7,8%</b>	<b>-121</b>	<b>-6,7%</b>
<b>AÐRAR TEKJUR</b>	<b>38.840</b>	<b>40.795</b>	<b>38.795</b>	<b>-45</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-2.000</b>	<b>-4,9%</b>
DRÁTTARVEXTIR AF SKATTTEKJUM	2.500	3.200	3.285	785	31,4%	85	2,7%
AÐRAR VAXTATEKJUR	17.940	16.886	13.775	-4.165	-23,2%	-3.111	-18,4%
ARÐGREIÐSLUR	2.157	5.447	5.423	3.266	151,4%	-24	-0,4%
HLUTI AF TEKJUM RÍKISFYRIRTÆKJA	1.536	1.536	1.586	50	3,3%	50	3,3%
LEIGUTEKJUR	6.306	6.290	6.565	259	4,1%	275	4,4%
SALA Á VÖRU OG ÞJÓNUSTU	4.991	5.288	6.365	1.374	27,5%	1.077	20,4%
SEKTIR OG SKAÐABÆTUR	1.935	1.935	1.737	-198	-10,2%	-198	-10,2%
ÝMSAR OG ÓSKILGREINDAR TEKJUR	1.475	213	60	-1.415	-95,9%	-153	-71,8%
<b>SALA EIGNA</b>	<b>7.600</b>	<b>716</b>	<b>1.561</b>	<b>-6.039</b>	<b>-79,5%</b>	<b>845</b>	<b>118,0%</b>
<b>TEKJUR ALLS</b>	<b>501.368</b>	<b>504.558</b>	<b>505.830</b>	<b>4.462</b>	<b>0,9%</b>	<b>1.272</b>	<b>0,3%</b>

Sundurliðun skatta og annarra tekna er m.a. sýnd í fjárlögum, sundurliðun 1.

Tekjur ríkissjóðs af sköttum voru á heildina litið 2,4% hærrí en fjárlög gerðu ráð fyrir, en útkoman var mismunandi eftir einstökum sköttum. Tekjuskattar, bæði skattar á tekjur einstaklinga og á hagnað lögaðila, skiluðu meiru en áætlað var í fjárlögum. Skýringin liggur því að tekjur einstaklinga hækkuðu meira en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga, bæði vegna launahækkana og úttektar á séreignarsparnaði. Hærrí tekjuskattur lögaðila skýrist aðallega af annarri flokkun skatttekna heldur en sýnd var í fjárlögum en hluti fjársýsluskattsins er núna færður sem tekjuskattur (skattar á launagreiðslur og vinnuafll skiluðu lægri tekjum en reiknað hafði verið með af sömu ástæðu). Hins vegar skiluðu skattar á vöru og þjónustu 1,2% minni tekjum en fjárlög gerðu ráð fyrir, en sá skattstofn skilar vel yfir 40% af öllum skatttekjum ríkisins, og hafa sérhver frávik þar því mikil fjárhagsleg áhrif þótt þau séu ekki hlutfallslega mikil.

Sala eigna skilaði mun minni tekjum en reiknað var með í fjárlögum, þ.e. tæpum 1,6 ma.kr. í staðinn fyrir 7,6 ma.kr., en ekki varð af sölu eignarhluta ríkisins í fjármála- stofnunum eins og áformað var.

**SKATTTEKJUR URÐU  
HÆRRÍ EN FJÁRLÖG  
ÁÆTLUÐU EN TEKJUR  
AF SÖLU EIGNA MUN  
LÆGRI.**



Aðrar tekjur voru sem næst í samræmi við áætlun fjárlaga en undir þær falla m.a. fjármunatekjur. Meiri arðgreiðslur runnu til ríkissjóðs en á móti kom að vaxtatekjur urðu minni.

## 2.3 FRÁVIK GJALDA FRÁ FJÁRLÖGUM OG ÖÐRUM FJÁRHEIMILDUM

Fjárlagaliðir á árinu 2012 voru samtals 435 talsins. Þar af fóru 142 eða um þriðjungur (33%) fram úr fjárheimildum en 287 fjárlagaliðir (67%) voru undir heimildum. Hlutfall fjárlagaliða sem fer fram úr fjárheimildum hefur farið hækkandi undanfarin ár eftir að hafa lækkað nokkuð (tafla 2.3). Gera má ráð fyrir að þessi þróun sé m.a. til marks um að ýmsum stofnunum gangi illa að laga sig að ströngum aðhaldsaðgerðum í rekstri og að ráðuneyti hafi ekki náð sem skyldi að halda þeim við efnið. Það hversu hátt hlutfall fjárlagaliða fer fram úr heimildum á hverju ári veldur vonbrigðum og bendir til þess að ekki hafi tekist nógu vel að innleiða aukinn aga í fjárlagaframkvæmd hér á landi.

**ÞRIÐJUNGUR  
FJÁRLAGALIÐA VAR  
YFIR HEIMILD SEM  
BENDIR TIL SLAKARA  
AÐHALDS EN ÁÐUR.**

2.3 Fjöldi fjárlagaliða yfir og undir fjárheimild 2006-2012	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FJÁRLAGALIÐIR YFIR FJÁRHEIMILD	141	126	131	93	107	133	142
FJÁRLAGALIÐIR Á EÐA UNDIR FJÁRHEIMILD	337	345	348	378	350	316	287
<b>FJÁRLAGALIÐIR SAMTALS</b>	<b>478</b>	<b>471</b>	<b>479</b>	<b>471</b>	<b>457</b>	<b>449</b>	<b>429</b>
HLUTFALL YFIR FJÁRHEIMILD	29%	27%	27%	20%	23%	30%	33%
HLUTFALL Á EÐA UNDIR FJÁRHEIMILD	71%	73%	73%	80%	77%	70%	67%
<b>FJÁRLAGALIÐIR SAMTALS</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Rekstrarútkoma 2006–2011, greiðsluútkoma 2012. Á árinu 2012 voru 6 fjárlagaliðir ekki með skilgreindu prósentufráviki og því ekki taldir með í frávikagreiningunni.

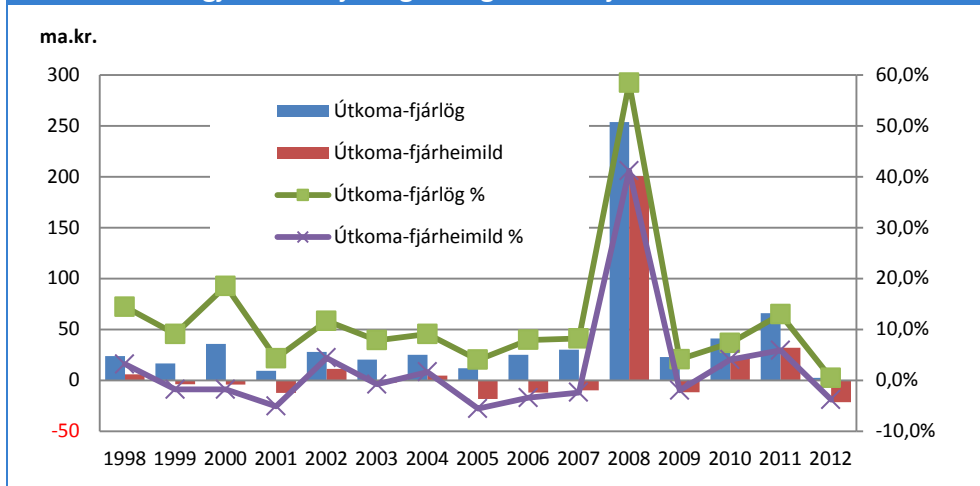
Af þeim liðum sem fóru umfram fjárheimild á árinu 2012 voru 32 með á bilinu 0-2% frávik, 23 með 2-4% frávik, 51 með 4-10% frávik, 14 með 10-20% og 22 með meira en 20% frávik. Skipting fjárlagaliða sem voru undir fjárheimild var hins vegar þannig að 82 voru 0-2% undir, 41 voru 2-4% undir, 54 voru 4-10% undir, 31 var 10-20% undir og 79 voru 20% eða meira undir fjárheimild.

2.4 Fjárheimildir og gjöld A-hluta ríkissjóðs janúar-desember 2012 (greiðslugrunnur)	FJÁRLÖG	FJÁR- HEIMILDIR	ÚTKOMA	FRÁVIK UNDIR FJÁRHEIMILD	FRÁVIK YFIR FJÁRHEIMILD
00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS	3.753	4.355	4.305	139	-88
01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI	999	1.199	892	307	0
02 MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI	63.131	66.498	62.679	4.995	-1.175
03 ÚTANRÍKISRÁÐUNEYTI	9.905	11.554	9.996	1.559	0
04 SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI	19.425	23.024	20.966	2.096	-38
06 INNANRÍKISRÁÐUNEYTI	62.589	66.051	66.353	2.174	-2.476
08 VELFERÐARRÁÐUNEYTI	228.129	230.111	234.244	4.165	-8.298
09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	51.821	55.800	51.308	5.449	-958
11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	5.668	9.144	6.882	2.282	-20
12 EFNAHAGS- OG VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI	4.373	5.071	3.990	1.082	0
14 UMHVERFISRÁÐUNEYTI	8.792	12.182	9.105	3.127	-50
19 VAXTAGJÖLD RÍKISSJÓÐS	77.479	76.020	75.570	450	0
	<b>536.063</b>	<b>561.009</b>	<b>546.289</b>	<b>27.822</b>	<b>-13.104</b>

Ráðuneytaskipting er skv. fjárlögum 2012

Myndin að neðan sýnir hvernig gjöld ríkissjóðs viku frá fjárlögum og öðrum fjárheimildum á árunum 1998–2012. Framan af voru gjöld almennt í samræmi við fjárheimildir, en við fall bankakerfisins á árinu 2008 fóru gjöldin verulega umfram fjárheimildir einkum vegna tapaðra lána Seðlabankans og fleiri skuldbindinga sem féllu á ríkissjóðs og ekki varð séð fyrir við gerð fjárlaga. Árið 2009 tókst að haga gjöldum innan fjárheimilda en þau fóru síðan fram úr fjárheimild bæði 2010 og 2011, m.a. vegna gjaldfærslu á framlagi til Íbúðalánasjóðs en fjárheimildar hafði ekki verið aflað vegna hennar. Samkvæmt greiðsluuppgjöri voru gjöld innan fjárheimilda á árinu 2012 en eins og fram hefur komið liggur niðurstaða rekstraruppgjörs ekki ennþá fyrir.

## 2.5 Frávik gjalda frá fjárlögum og öðrum fjárheimildum 1998–2012



Rekstrargrunnur 1998–2011, greiðslugrunnur 2012

### FJÁRLAGALIÐIR SEM FÓRU MEST YFIR FJÁRHEIMILD

Almennt verður að líta svo á að skylt sé að haga starfsemi ríkisaðila með þeim hætti að rekstur þeirra sé innan fjárheimilda á hverju ári. Með reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, nr. 1061/2004, er stofnunum hins vegar gefið allt að 4% svigrúm til þess að stofna til umframútgjalda enda sé dregið samsvarandi úr gjöldum næsta árs og umframgjöldin þannig jöfnuð. Ljóst er að allmargir fjárlagaliðir hafa farið fram úr þessum mörkum og liggja ýmsar skýringar þar að baki.

Vera má að í sumum tilfellum reynist örðugt að haga greiðslum á árinu að fullu í samræmi við fjárheimildir, einkum þegar útgjöld stýrast af þáttum sem ekki verður með góðu móti áætlað fyrir og stýrt innan ársins. Þetta á t.d. við um ýmsa fjárlagaliði þar sem önnur lög, samningar eða aðrar skuldbindingar kveða á um greiðslur úr ríkissjóði.

**RÁÐHERRAR ÞURFA  
AÐ GRÍPA FYRR TIL  
RÁÐSTAFANA EN GERT  
HEFUR VERIÐ.**

Í flestum tilvikum benda frávikin samt til þess að viðkomandi ráðherrar þurfi að halda betur á málum og grípa tímanlega til ráðstafana til að tryggja að útgjöld stofnana og annarra fjárlagaliða sem undir þá heyra verði innan heimilda. Það liggur oftast fyrir snemma á árinu að tilteknir fjárlagaliðir stefni að óbreyttu í að fara yfir fjárheimild og því gefst ráðrúm til þess að bregðast við og grípa til sparnaðaraðgerða, sé á annað borð vilji til þess, en að öðrum kosti þarf að afla viðbótarheimilda áður en til útgjalda er stofnað.

**Ítrekaður hallarekstur.** 17 fjárlagaliðir, sem voru með 4% eða meiri halla bæði í byrjun og lok árs, héldu áfram að bæta við hallann. Þrátt fyrir að veikleiki í starfsemi þessara aðila væri þekktur í byrjun árs var ekki gripið til ráðstafana sem dugðu til þess að vinna bug á áframhaldandi halla né að greiða niður þá skuld sem fyrir var. Þetta á einkum við um eftirtalda fjárlagaliði: 02-216 Landbúnaðarháskóli Íslands, 02-217 Hólaskóli - Háskólinn á Hólum, 02-352 Flensborgarskóli, 06-413 Sýslumaðurinn í Borgarnesi, 06-433 Sýslumaðurinn á Selfossi, 08-777 Heilbrigðisstofnun Austurlands, 08-781 Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum, og Heilbrigðisstofnun Suðurlands. Sama á einnig við um nokkra aðila sem vegna smæðar geta síður mætt sveiflum í rekstri, t.d. rannsóknarnefndir flug- og umferðarslysa. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa viðkomandi ráðuneyti ekki tekið fjárhagsstjórn þessara aðila nægjanlega föstum tókum með það fyrir augum að koma í veg fyrir að ítrekað sé stofnað til útgjalda umfram fjárheimildir.

**17 FJÁRLAGALIÐIR  
VORU MEÐ  
ÍTREKAÐAN  
HALLAREKSTUR.**

**Uppsafnaður vandi.** 14 fjárlagaliðir með 4% eða meiri halla bæði í byrjun og lok árs sýndu viðleitni til þess að greiða niður hallann á árinu. Hjá sumum greiðist hallinn upp á þessu eða næsta ári, en í öðrum tilvikum er ljóst að draga verður frekar úr kostnaði eigi að takast að rétta hann af. Þeir fjárlagaliðir sem þannig háttar til um eru einkum 06-312 Lögreglustjórnin á Suðurnesjum, 08-373 Landspítali og 08-506 Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu. Undir þetta falla einnig liðir þar sem ágreiningur hefur verið um uppgjör markaðra tekna, þ.e. 08-317 Lyfjastofnun og 06-672 Flugvellir og flugleiðsöguþjónusta. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa viðkomandi ráðuneyti ekki í öllum tilvikum beitt sér nægjanlega fyrir því að dregið verði úr kostnaði þannig að uppsafnaður halli minnki. Ljóst er að ráðuneyti eiga ekki að samþykkja ársáætlanir nema þar sé gert ráð fyrir svigrúmi til að greiða niður halla af þessu tagi enda liggur ekkert fyrir um að hann verði bættur með aukafjárveitingu eða felldur niður í lokafjárlögum.

**TAKA ÞARF Á UPP-  
SÖFNUÐUM VANDA  
AÐILA SEM HAFNA NÁÐ  
AÐ STÖÐVA  
HALLAREKSTUR.**

**Veruleg umframgjöld á árinu.** Fjárlagaliðir sem voru í byrjun árs með halla undir 4% af fjárheimild en fór umtalsvert (10%) fram úr fjárheimild á árinu voru 16. Í sumum tilvikum er þar um að ræða liði sem erfitt hefur reynst að áætla fyrir í fjárlögum og örðugt getur reynst að draga úr kostnaði við innan ársins. Þetta eru t.d. 06-231 Málskostnaður í opinberum málum, 06-232 Opinber réttaraðstoð, 06-235 Bætur brotþola, 06-236 Sanngirnissbætur vegna misgjörða á vistheimilum, 06-399 Hælisleitendur og 09-971 Ríkisábyrgðir. Þetta á hins vegar síður við um aðra fjárlagaliði sem einnig fóru fram úr fjárheimild, t.d. 00-291 Rannsóknarnefndir Alþingis, 02-238 Tækjasjóður og 02-519 Vinnustaðanámssjóður. Kostnaður við vaxtaniðurgreiðslu á lánum Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða er færður á 08-861 Leiguíbúðir og fór hann fram úr heimildum þar sem á árinu 2012 var gjaldfærður á hann vanáætlaður kostnaður vegna fyrri ára.

**VERULEG  
UMFRAMGJÖLD VORU  
Á SUMUM FJÁR-  
LAGALIÐUM OG ÞARF  
AÐ TAKA Á ÞEIM  
VANDA.**

#### FJÁRLAGALIÐIR SEM VORU MEST UNDIR FJÁRHEIMILD

Fjárlagaliðir sem voru með 10% eða hærri afgangshæð í byrjun árs og sem ýmist bættu við afganginn eða héldu honum óbreyttum á árinu voru 39. Almennt er hér um að ræða ýmiskonar sjóði en einnig safnliði. Skýringar á því hvers vegna ónýtt fjárveiting vegna fyrri árs hefur ekki verið nýtt er m.a. að gjöld hafa fallið síðar til

heldur en reiknað var með. Ráðuneytin höfðu þegar þetta er ritað ekki öll lokið við að greina ástæður þess að afgangur myndaðist.

**HUGA ÞARF AÐ FJÁR-  
VEITINGUM TIL  
NOKKURRA LIÐA SEM  
VORU VERULEGA UNDIR  
FJÁRHEIMILD.**

Gjöld á fjárlagiðum 06-309 Sérstakur saksóknari samkvæmt lögum nr. 135/2008 voru 487 m.kr. undir fjárheimild á árinu, þar af voru 416 m.kr. vegna ónýttra fjárheimilda fyrra árs. Ríkisendurskoðun benti á í skýrslu um framkvæmd fjárlaga janúar til júní 2012 að huga gæti þurft að forsendum fjárveitinga til embættisins í ljósi mikils rekstrarafgangs og þess að verkefni við rannsókn sakamála í tengslum við bankahrunið 2008 og tengd mál hljóti að dragast saman. Í fjárlögum 2013 voru fjárveitingar til embættisins lækkaðar og nema nú 849 m.kr.

Gjöld 12-402 Fjármálaeftirlitsins voru 631 m.kr. undir fjárheimild, þar af voru 334 m.kr. vegna ónýttra fjárheimilda frá fyrra ári. Í skýrslu um framkvæmd fjárlaga janúar til júní 2012 benti Ríkisendurskoðun á að miðað við stöðu stofnunarinnar um mitt ár væri vandséð hvernig hún kæmi til með að nýta alla fjárheimild ársins. Kostnaður við stofnunina er að langstærstu leyti fjármagnaður með sérstöku eftirlitsgjaldi sem fjármálastofnanir greiða, en ljóst má vera að tekjur af því eru umtalsvert meiri heldur en nemur rekstrarumfangi stofnunarinnar. Í fjárlögum 2013 voru fjárveitingar til embættisins ákveðnar 1.818 m.kr.

Fjárlagaliðurinn 14-320 Mannvirkjastofnun skilaði 223 m.kr. afgangi á árinu, þar af var ónýtt fjárheimild frá fyrra ári 133 m.kr. og frávik vegna uppgjörstekna 179 m.kr. Frávik tekna er skv. ársfjórðungsyfirliti Fjársýslu ríkisins en fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að fjárheimild stofnunarinnar hækki um 58,5 m.kr. með lokafjárlögum 2012.

## 2.4 FJÁRHEIMILDIR ÁRSINS

Taflan hér að neðan sýnir fjárheimildir vegna gjalda A-hluta ríkissjóðs á árinu 2012, bæði þær sem samþykktar voru með fjárlögum ársins og breytingar sem gerðar voru á fjárheimildum síðar á árinu.

2.6 Fjárheimildir A-hluta ríkissjóðs janúar–desember 2012			
M.KR.	FJÖLDI FJÁRLAGALIÐA	REKSTRAR- GRUNNUR	GREIÐSLU- GRUNNUR
FJÁRHEIMILDIR SKV. FJÁRLÖGUM	435	543.689	536.063
HÆKKUN FJÁRHEIMILDA SKV. FJÁRAUKALÖGUM	72	17.062	9.531
LÆKKUN FJÁRHEIMILDA SKV. FJÁRAUKALÖGUM	21	-5.677	
<b>FJÁRHEIMILIR SKV. FJÁRLÖGUM OG FJÁRAUKALÖGUM</b>		<b>555.074</b>	<b>545.594</b>
ÓNÝTTAR FJÁRHEIMILDIR FRÁ FYRRA ÁRI <sup>1)</sup>	224	19.478	19.478
UMFRAMGJÖLD FRÁ FYRRA ÁRI <sup>1)</sup>	78	-6.888	-6.888
<b>FJÁRHEIMILDIR FLUTTAR FRÁ FYRRA ÁRI (NETTÓ)</b>		<b>12.590</b>	<b>12.590</b>
<b>FJÁRHEIMILDIR SAMTALS</b>		<b>567.664</b>	<b>558.184</b>
FJÁRHEIMILDIR V/FRÁVIKS REKSTRARTEKNA <sup>2)</sup>	65	578	578
FJÁRHEIMILDIR V/FRÁVIKS MARKAÐRA TEKNA <sup>2)</sup>	39	2.247	2.247
<b>FJÁRHEIMILDIR AÐ TEKNU TILLITI TIL FRÁVIKS TEKNA</b>		<b>570.489</b>	<b>561.009</b>

1) Skv. ársfjórðungsyfirliti Fjársýslu ríkisins jan-des 2012, en skv. lokafjárlögum 2011 var þessi fjárhæð 13,1 ma.kr. nettó.

2) Skv. ársfjórðungsyfirliti Fjársýslu ríkisins jan-des 2012, en skv. fjármálaráðuneytinu er gert ráð fyrir að fjárheimildir hækki um samtals 1.768 m.kr. vegna þessara liða.

### FJÁRHEIMILDIR SKV. FJÁRAUKALÖGUM

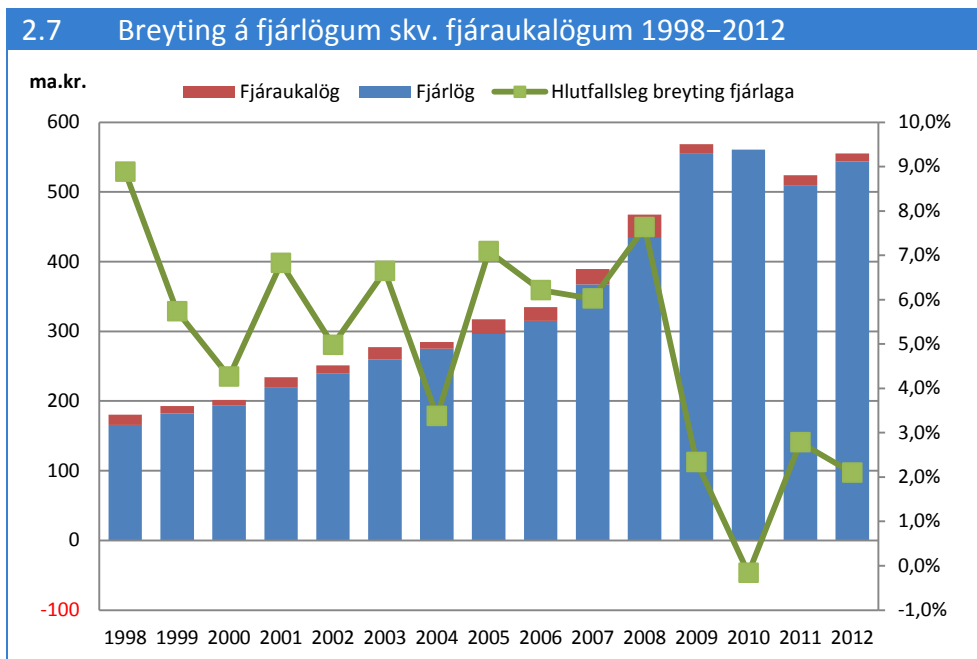
Fjárlögum ársins var breytt með fjárukalögum sem samþykkt voru 19. nóvember 2012 og voru fjárheimildir hækkaðar (nettó) um 2,1% (rekstrargrunnur). Það er minni hækkun en árið 2011 þegar fjárheimildir fjárlaga voru hækkaðar (nettó) um 2,8% með fjárukalögum. Alls var fjárheimildum á 93 af 437 fjárlagaliðum fjárlaga breytt, ýmist til hækkunar eða lækkunar. Fjárheimildum fimmta hvers fjárlagaliðar var þannig breytt með fjárukalögum.

**UMTALSVERÐAR  
BREYTINGAR VORU  
GERÐAR Á  
FJÁRHEIMILDUM MED  
FJÁRAUKALÖGUM.**

Undanfarin ár hefur aukins aðhalds gætt gagnvart hækkun fjárheimilda (mynd 2.7). Á tímabilinu 2003 til 2007 voru fjárheimildir fjárlaga hækkaðar að meðaltali um 6% með fjárukalögum. Árið 2008 var hlutfallið tæp 8% enda var þá brugðist við ýmsum kostnaði vegna falls bankanna þá um haustið. Í fjárukalögum 2009 voru fjárheimildir hækkaðar um rúm 2% frá fjárlögum en lækkaðar lítillega með fjárukalögum 2010. Þróunin hefur þannig verið í átt til þess að breyta fjárlögum minna til hækkunar heldur en áður tíðkaðist.

Útgjaldaaukning skv. fjárukalögum er reyndar ennþá nokkru hærri en tíðkast í nágrennalöndum (algengt viðmið þar er 1%). Í fjárlögum 2012 var gert ráð fyrir 2,8 ma.kr. til þess að mæta ófyrirséðum útgjöldum en slíkur liður ætti að draga úr þörfinni fyrir aukafjárveitingar. Það hversu mörgum fjárlagaliðum er breytt með fjárukalögum bendir til þess að mögulegt sé að auka enn frekar aðhald og festu við framkvæmd fjárlaga.

**SETJA ÞARF FREKARI  
SKORÐUR VIÐ AÐ  
ÚTGJÖLD RÍKISSJÓÐS  
SÉU AUKIN MED  
FJÁRAUKALÖGUM.**



#### FLUTTAR FJÁRHEIMILDIR FRÁ FYRRA ÁRI OG NIÐURFELLD STAÐA

Fjárheimildir ársins voru hækkaðar með flutningi fjárheimilda frá fyrra ári eins og tíðkast hefur. Nam sú hækkun tæpum 12,6 ma.kr. á heildina litið eða um 2,3% af fjárlögum. Flutningur afgangshemilda hefur á undanförunum árum verið takmarkaður meira en áður tíðkaðist og er almennt við það miðað að flytja ekki meira en 10% af fjárheimild liðar vegna rekstrar til næsta árs nema sérstakar ástæður mæli með því.

Taflan hér að neðan sýnir fjárhæð fluttra fjárheimilda undanfarin ár (afgang umfram skuld) í hlutfalli við fjárlög og sést þar að jafnt og þétt hefur dregið úr slíkum flutningi fjárheimilda á milli ára. Skýrist það m.a. af 10% þaki á flutningi heimilda en ekki síður að stofnanir hafa gengið á jákvæða fjárheimildastöðu vegna samdráttar í fjárveitingum til þeirra.

2.8 Fluttar fjárheimildir frá fyrra ári 2006–2012							
M.KR.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FLUTTAR FJÁRHEIMILDIR (NETTÓ)	17.413	17.687	19.927	21.665	18.497	16.470	12.590
FJÁRHEIMILDIR SKV. FJÁRLÖGUM	315.059	367.260	434.232	555.641	560.724	509.808	543.689
HLUTFALL	5,5%	4,8%	4,6%	3,9%	3,3%	3,2%	2,3%

**FLUTNINGUR  
FJÁRHEIMILDA Á MILLI  
ÁRA HEFUR MINNKAD  
MIKIÐ.**

Flutningi fjárheimilda á milli ára er ætlað að skapa meiri sveigjanleika í rekstri stofnana þannig að þær geti hliðrað til útgjöldum á milli ára (sem nemur allt að 4% af ársáætlun) gegn því að mæta slíkum útgjöldum af fjárveitingu næsta árs. Ekki þarf að sækja um endurnýjaða fjárheimild þótt útgjöld, sem ráðgerð höfðu verið á árinu, frestist fram yfir áramót. Ætla má að stjórnendur ríkisstofnana freistist síður til þess að fullnýta alla fjárheimild ársins af ótta við að hún verði að öðrum kosti skert í næstu fjárlögum. Sveigjanleiki af þessu tagi virkar vel fyrir margar stofnanir, en hins vegar eru nokkur dæmi um að ríkisstofnanir velti halla á undan sér, og jafnvel auki við hann, án þess að gripið sé til aðgerða til að ráða bót á vandanum.

Eins og kunnugt er tíðkast að fella niður fjárheimildarstöðu, bæði jákvæða og neikvæða, á fjárlagaliðum þar sem útgjöld eru lög- eða samningsbundin (t.d. lífeyris-tryggingar, sjúkratryggingar, eftirlaunaskuldbindingar og ríkisábyrgðir), útgjöld eru hagræns eðlis (t.d. vaxtagjöld og afskriftir krafna) eða um er að ræða viðhalds- eða stofnkostnaðarverkefni þar sem framkvæmdum er lokið. Þetta fyrirkomulag þýðir í reynd að fjárlög eru ekki látin stýra útgjöldum vegna slíkra liða. Fjárlögin eru þannig fremur áætlun um slíka útgjaldaliði í stað þess að þau mæli fyrir um heimildir til að stofna til útgjalda. Þetta er í sjálfu sér svipað fyrirkomulag og þekkist í fjárlagaframkvæmd annarra ríkja, en getur hugsanlega leitt til þess að minni áhersla verði lögð á að áætla sem nákvæmast fyrir slíkum liðum og grípa til aðgerða stefni í að þeir fari fram úr fjárheimild. Til greina kemur að fella ekki niður neikvæða stöðu þeirra heldur flytja yfir til næsta árs en grípa þá jafnframt til ráðstafana til þess að draga úr útgjöldum. Með því móti ættu útgjöld viðkomandi fjárlagaliðar að verða í betra samræmi við fjárlög þegar horft er til nokkurra ára í senn. Afgangsheimildir yrðu hins vegar áfram felldar niður eins og tíðkast hefur.

**MILLIFÆRÐAR FJÁRHEIMILDIR INNAN ÁRSINS**

Fjárheimildir einstakra fjárlagaliða geta breyst vegna færslu fjárheimilda á milli fjárlagaliða innan ársins, en heildarfjárheimildir ríkissjóðs breytast hins vegar ekki vegna þessa. Í fjárreiðulögum eru engin ákvæði um flutning fjárveitinga milli fjárlagaliða innan fjárlagaársins, heldur segir þar einungis að flytja megi fjárheimildir innan ársins milli einstakra rekstrarverkefna hvers ríkisaðila í A-hluta, enda séu verkefni tilgreind í fjárlögum. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að litið sé svo á að stofnun sé einungis heimilt að flytja fjármuni milli rekstrarverkefna, t.d. starfsdeilda, en ekki til stofnkostnaðarverkefna eða nýrra verkefna.

Í ljósi þeirra skorða sem fjárreiðulög reisa við flutningi fjárheimilda innan hvers fjárlagaliðar og ekki síður þess að eðli máls samkvæmt er það Alþingi sem ákveður í fjárlögum fjárveitingar til einstakra stofnana og verkefna, verður að telja að flutningur fjárheimilda milli liða sé almennt ekki heimill. Í framkvæmd hafa hins vegar orðið til ýmsar undantekningar frá þessu. Þannig hefur lengi tíðkast að fjárheimildir af tilteknum fjárlagaliðum, sem oft eru nefndir „safnliðir“, séu fluttar á aðra fjárlagaliði enda kostnaður sem þeim er ætlað að mæta bókaður þar.

Dæmi um þetta er fjárlagaliður *02-319 Framhaldsskólar, almennt*. Fjárveitingar til framhaldsskóla eru ákveðnar á grundvelli reiknireglu sem m.a. byggir á nemendafjölda sem þreytir próf, námsframboði og fleiri þáttum sem ekki liggja fyrir þegar fjárlög eru samin. Endanleg fjárveiting til hvers framhaldsskóla ákvarðast því ekki fyrr en þessar upplýsingar liggja fyrir. Framangreindum fjárlagalið er ætlað að mæta þessum fjárveitingum. Önnur dæmi um hliðstæða safnliði eru *08-500 Heilsugæslustöðvar, almennt* og *08-379 Sjúkrahús, óskipt*, en þessum liðum er m.a. ætlað að mæta kostnaði sem ekki liggur fyrir hvar falli til þegar fjárlög eru afgreidd.

Fjárlagalið *09-481 Útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum* er ætlað að standa undir kostnaði við ráðstafanir samkvæmt heimildarákvæðum 6. gr. fjárlaga en ekki liggur endilega fyrir við samþykkt fjárlaga hverjar þeirra muni raunverulega koma til framkvæmda. Fjárheimild til að mæta kostnaði af þeim er þess í stað sýnd á einum fjárlagalið og hún síðan millifærð eftir að fyrir liggur hvaða heimildir verða nýttar á árinu. Sama máli gegnir um fjárlagaliðinn *09-990 Ríkisstjórnarákvarðanir*. Sumir framangreindra liða eru hreinir millifærsluliðir, þ.e. fjárheimildir á þeim eru millifærðar á aðra liði þar sem viðkomandi útgjöld eru færð. Í öðrum tilvikum eru liðir blandaðir, þ.e. hluti fjárheimilda er millifærður á aðra liði en útgjöld einnig færð til gjalda á safnliðinn.

Í fjárlögum 2012 var 2,8 ma.kr. fjárveiting á liðnum *09-989 Ófyrirséð útgjöld* (en hún var síðan lækkuð um 928 m.kr. í fjárlögum síðar á árinu). Fjárveitingu á þessum lið er ætlað að mæta óvæntum og ófyrirséðum útgjöldum, einkum vegna verðlagshækkana og kjarasamninga og draga með því móti úr þörf á aukafjárveitingum. Fjárheimildir af liðnum eru millifærðar á ýmsa aðra fjárlagaliði og fjárheimildir þeirra þannig auknar.

Af framangreindu má ráða að með því að hafa óskipta fjárlagaliði í fjárlögum hafi Alþingi í reynd samþykkt að heimila í nokkrum mæli millifærslu fjárveitingar milli fjárlagaliða. Á hinn bóginn verður að slá því föstu, eins og að framan er rakið, að almenna reglan sé sú að ekki sé heimilt að millifæra fjárheimildir milli einstakra fjárlagaliða.

Að mati Ríkisendurskoðunar er einnig full ástæða til þess að skoða hvort fækka megi fjárlagaliðum þannig að ráðuneyti hefðu meira svigrúm til þess að ráðstafa sjálf fjárveitingum til stofnana innan hvers málaflokks. Ríkisendurskoðun telur einnig æskilegt að sveiflukendum, óvissum útgjöldum sé mætt með millifærslu fjárheimilda af *09-989 Ófyrirséð útgjöld* umfram það sem gert var á árinu 2012. Til greina kemur að hvert ráðuneyti hefði í fjárlögum óráðstafaðan safnlið til að mæta slíkum útgjöldum.



**FJÁRHEIMILDUM ER  
BREYTT VIÐ UPPGJÖR  
Á RÍKISTEKJUM  
STOFNANA.**

**BREYTINGAR Á FJÁRHEIMILDUM VEGNA UPPGJÖRS TEKNA**

Tíðkast hefur að breyta fjárheimild einstakra fjárlagaliða vegna uppgjörs á mörkuðum tekjum og öðrum rekstrartekjum stofnana. Reynist slíkar tekjur stofnana hærrí en fjárlög (og fjárlög) gerðu ráð fyrir er slík viðbót færð á höfuðstólsreikning liðarins, færast þar með yfir til næsta árs og kemur þannig til hækkunar á fjárheimild (enda sé staða höfuðstólsins jákvæð). Sé mismunurinn hins vegar að hluta eða öllu leyti færður á svokallað „bundið eigið fé“ breytist staða höfuðstólsins ekki sem þeirri færslu nemur og þar með ekki heldur fjárheimild liðarins.

Þessu er eins farið farið þegar slíkar tekjur eru lægri heldur en áætlað var í fjárlögum eða fjárlög gera ráð fyrir að gjöld verði fjármögnuð með hærrí tekjum en áætlun um innheimtu teknanna gerir ráð fyrir. Þetta hefur verið tilfellið með nokkra fjárlagaliði á undanförunum árum og hafa fjárheimildir skerast af þessum sökum.

Tvenns konar rök hafa einkum verið færð fyrir því að breyta fjárheimildum stofnana eftir á lokafjárlögum. Annars vegar að það sé beint eða sterkt samband milli útgjalda og öflunar tekna og hins vegar að tekjurnar séu markaðar stofnuninni og því eigi hún rétt til þeirra. Reyndar hafa stofnanir sjálfar oft litla stjórn á tekjum af þessu tagi og útgjöld þeirra iðulega einungis lauslega tengd tekjuöfluninni. Fjárlagaliður getur þannig verið rekinn í samræmi við gjaldaheimildir en samt sem áður myndast reikningslegt tap á rekstrinum sem færast til lækkunar á höfuðstól hans.

**ÚTGJÖLD UMFRAM  
MARKAÐAR TEKJUR  
HAFA VERIÐ  
FJÁRMÖGNUM MEÐ  
FYRIRFRAMRÁÐSTÖFUN  
Á TEKJUNUM.**

Í öðrum tilvikum blasir við að markaðar tekjur, sem tilgreindar hafa verið í fjárlögum, nægja ekki til þess að standa undir þeim gjöldum sem þar eru heimiluð. Fjárlagaliður 10-212 *Samgönguverkefni, nú 06-651 Vegagerðin*, er sjálfsgagt gleggsta dæmið um þetta. Í stað þess að brúa slíkan mismun með beinu framlagi („greitt úr ríkissjóði“) er látið líta svo út að liðurinn sé eftir sem áður fjármagnaður með „innheimtu af ríkistekjum“. Þegar nánar er að gáð kemur í ljós að markaðar tekjur liðarins eiga aðeins að standa undir hluta þeirrar fjármögnunar, en viðskiptahreyfingar við ríkissjóð látnar mæta því sem upp á vantar. Með öðrum orðum lánar ríkissjóður viðkomandi fjárlagalið fyrir hluta af útgjöldum. Að mati Ríkisendurskoðunar getur þetta ekki talist eðlileg framsetning.

Fjárlagaliður 10-472 *Framkvæmdir Flugmálastjórnar, nú 06-372 Flugvellir og flugleiðsögubjónusta*, var sama marki brenndur. Til gjalda á liðinn eru færð framlög til Isavia ohf. til að annast starfsemi á grundvelli þjónustusamnings innanríkisráðuneytisins við félagið. Til að standa straum af því hafði liðurinn m.a. markaðar skatttekjur sem voru flugvallagjald og varaflugvallagjald. Á árinu 2011 voru þeir skattar lagðir af en í staðinn innheimtir Isavia notendagjöld af flugrekendum. Í lok þess árs var bundið eigið fé liðarins neikvætt um 1.176 m.kr. Ástæðan er sú að á sínum tíma var ákveðið að stofna til kostnaður við flugvallaframkvæmdir umfram tekjur liðarins. Var við það miðað að væntanlegar tekjur hans næðu síðar að jafna þetta upp. Þegar liðurinn hætti að fá þessar tekjur var neikvæð staða bundins eigin fjár færð yfir á höfuðstól. Ekki liggur fyrir með hvaða hætti neikvæð staða liðarins verður rétt af í kjölfar þess að breytt var fyrirkomulagi á innheimtu tekna sem ætlaðar voru til að standa undir framkvæmdum sem gjaldfærðar eru á liðinn.

Skýringin á þessari framsetningu markaðra tekna er vafalaust sú að stjórnvöld ætlast til þess að slíkar tekjur standi undir gjöldum viðkomandi málaflokks eða verkefnis, sem er „rétthafi“ viðkomandi tekna, en vilja samt hafa svigrúm til þess að láta gjöld þeirra á hverju ári ekki ráðast af tekjum ársins. Þess vegna lánar ríkissjóður til viðkomandi verkefna tiltekin ár en fær lánið endurgreitt síðar þegar tekjur liðarins eru hærrí en gjöldin. Viðskiptastaða liðarins á þannig að endurspeglar mismuninn á samanlögðum tekjum hans og gjöldum yfir lengra árabíl.

Þessi framsetning hefur ekki áhrif á gjöld og fjárhagsstöðu ríkisins í heild, enda á slík innbyrðis viðskiptastaða ríkisaðila að nettast út í ríkisreikningi. Hún getur hins vegar haft áhrif á það hvernig staða einstakra stofnana er sýnd í ársreikningum þeirra gagnvart ríkissjóði. Þannig má nefna að í ársreikningi Vegagerðarinnar var neikvætt eigið fé tæpir 15 ma.kr. í árslok 2011. Ríkisendurskoðun hefur margofter áður lýst þeirri skoðun að ekki sé eðlilegt að mynda með þessum hætti neikvæða stöðu á bundnu eigin fé stofnana, sbr. t.d. athugasemdir í endurskoðunarbréfum vegna Vegagerðarinnar og skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings og um framkvæmd fjárlaga.

Tekið skal fram að sértekjur ríkisstofnana, þ.e. tekjur þeirra af sölu vöru og þjónustu sem seld er á markaðsforsendum, eru dregnar frá gjöldum þeirra við uppgjör. Afli stofnanir meiri sértekna en fjárlög og fjárlög gera ráð fyrir geta þær stofnað til meiri útgjalda sem því nemur. Með sama hætti þurfa stofnanir að draga úr útgjöldum reynist sértekjur þeirra lægri en fjárlög og fjárlög gera ráð fyrir.

Ríkisendurskoðun hefur verið þeirrar skoðunar að til þess að auka festu í fjárstjórn ríkisins og einstakra stofnana sé æskilegt að draga sem mest úr mörkun ríkistekna eða leggja alveg af. Með því móti yrðu minni breytingar á fjárheimildum stofnana frá því sem ákveðið er í fjárlögum og dregið væri úr sveiflum í rekstri þeirra aðila sem tekjurnar renna til. Núverandi fyrirkomulag dregur úr fjárstjórnarvaldi Alþingis og því markmiði að ríkisútgjöldum sé haldið innan fyrirfram ákveðins ramma. Mörkun ríkistekna kallar auk þess á mikla vinnu og getur valdið töfum á lokauppgjöri einstakra fjárlagaliða. Ef hætt yrði að markaðstekjur rynnu allar ríkistekjur beint í ríkissjóð og allar stofnanir yrðu á fastri fjárveitingu. Til að koma til móts við það sjónarmið að upplýsa um með hvaða hætti tilteknum skatttekjum er ráðstafað mætti sýna í ríkisreikningi yfirlit um tekjur af tilteknum skattstofnum í samanburði við útgjöld tiltekinna stofnana eða verkefna, t.d. skatttekjur af ökutækjum í samanburði við stofnkostnað og rekstur vegakerfisins, tekjur af gjaldi á fjármálafyrirtæki og kostnað við fjármálaeftirlit, o.s.frv.

**EKKI ER ÆSKILEGT AÐ  
RÁÐSTAFI TEKJUM  
FYRIRFRAM MEÐ  
ÞESSUM HÆTTI.**

**MÖRKUN TEKNA  
DREGUR ÚR  
FJÁRSTJÓRNARVALDI  
ALÞINGIS.**

## 3 EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

Í 2. gr. fjárlaga er sýnt áætlað sjóðstreymi ríkissjóðs og í 5. gr. eru tilgreindar heimildir fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að taka lán, endurlána, veita ríkisábyrgðir og fleira eftir því sem kveðið er á um í ákvæðum greinarinnar. Taflan hér að neðan sýnir áætlað sjóðstreymi ríkissjóðs skv. fjárlögum og fjáraukalögum ásamt útkomu ársins.

3.1 Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs janúar–desember 2012				
Í M.KR.	FJÁRLÖG	FJÁRAUKALÖG	FJÁRLÖG OG FJÁRAUKALÖG	ÚTKOMA
<b>REKSTRARHREYFINGAR</b>				
TEKJUJÖFNUÐUR	-20.750	-5.093	-25.843	-40.459
REKSTRARLÍÐIR SEM EKKI HAFÁ ÁHRIF Á HANDBÆRT FÉ	-118	7.328	7.210	
BREYTING Á REKSTRARTENGNUM EIGNUM OG SKULDUM <sup>1)</sup>	-20.928	-1.576	-22.503	5.686
<b>HANDBÆRT FÉ FRÁ REKSTRI</b>	<b>-41.796</b>	<b>660</b>	<b>-41.136</b>	<b>-34.773</b>
<b>FJÁRFESTINGARHREYFINGAR</b>				
EFNAHAGSTENGDIR VIÐSKIPTAREIKNINGAR				-19.198
VEITT LÖNG LÁN	-13.500	200	-13.300	-12.844
INNHEIMTAR AFBORGANIR	8.000	-500	7.500	7.765
KAUP HLUTABRÉFA OG EIGINFJÁRFRAMLÖG	-3.100	0	-3.100	-2.851
SALA HLUTABRÉFA OG EIGNARHLUTA	7.200	-7.000	200	23
<b>FJÁRFESTINGARHREYFINGAR SAMTALS</b>	<b>-1.400</b>	<b>-7.300</b>	<b>-8.700</b>	<b>-27.105</b>
<b>FJÁRMÖGNUNARHREYFINGAR</b>				
TEKIN STUTT LÁN INNLEND, NETTÓ				-20.295
TEKIN LÖNG LÁN	115.000	102.000	217.000	240.755
AFBORGANIR LÁNA	-104.000	-118.000	-222.000	-227.825
GENGISMUNUR OG ENDURMAT BANKAREIKNINGA <sup>2)</sup>				19.767
<b>FJÁRMÖGNUNARHREYFINGAR SAMTALS</b>	<b>11.000</b>	<b>-16.000</b>	<b>-5.000</b>	<b>12.402</b>
<b>BREYTING Á HANDBÆRU FÉ</b>	<b>-32.196</b>	<b>-22.640</b>	<b>-54.836</b>	<b>-49.476</b>

1) Viðskiptareikningar, nettó breyting

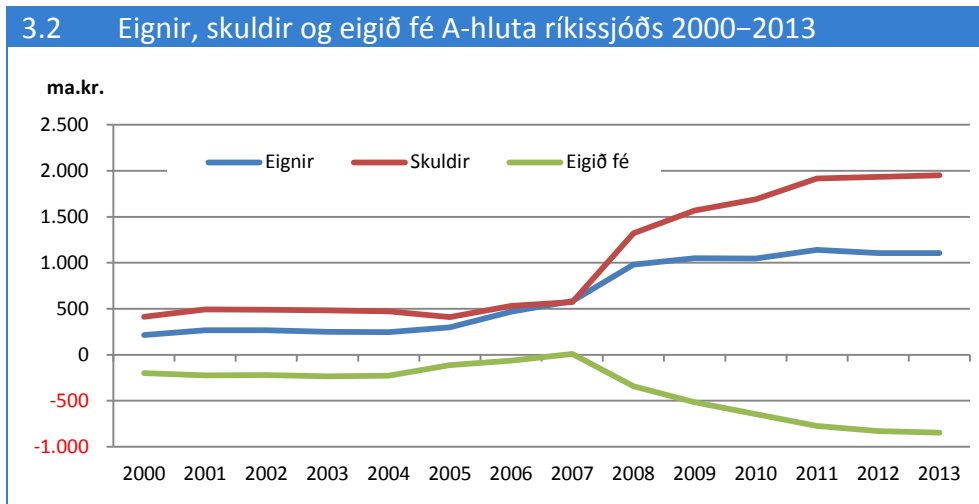
2) Gengismunur og endurmat hafa ekki verið færð á rekstrarreikning ríkissjóðs

### MINNI SALA EIGNA OG MEIRI LÁNTÖKUR OG AFBORGANIR EN ÁÆTLAÐ VAR Í FJÁRLÖGUM.

Mestu frávikin felast í því að ekki varð af sölu eignarhluta í fjármálastofnunum eins og áformað hafði verið í fjárlögum. Lántökur og afborganir lána á árinu urðu tvöfalt hærri en áætlað var í fjárlögum. Það skýrist annars vegar af erlendu skuldabréfaútbóði að fjárhæð eins milljarðs USD og hins vegar af lántöku til greiðslu á 19,2 ma.kr. framlagi ríkissjóðs vegna yfirtöku Landsbankans á SpKef sparissjóði. Mikilvægt þótti á þessum tíma að láta reyna á hvort ríkissjóður gæti aflað fjár á erlendum lánamörkuðum á ásættanlegum kjörum. Andvirði erlenda lánsins var að mestu ráðstafað til að greiða niður lán sem ríkissjóður tók hjá hinum Norðurlöndunum í tengslum við fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til ríkissjóðs. Lánin voru með gjalddaga á árunum 2016–2018

og var því um fyrirframgreiðslu á þeim að ræða. Veitt var heimild til þessara ráðstafana í fjárukalögum.

Eins og kunnugt er hefur fjárhagsstaða ríkissjóðs versnað mjög í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Skuldir hafa meira en þrefaldast en á móti kemur að bókfærðar eignir hafa vaxið en þó ekki jafn mikið. Eigið fé ríkissjóðs endurspeglar nettóskuldastöðu og er því gagnlegur mælikvarði á þróunina. Í lok árs 2007 var eigið fé jákvætt um tæpa 10 ma.kr. en hafði nokkrum árum áður verið neikvætt um ríflega 230 ma.kr. Í árslok 2012 var eigið fé ríkissjóðs hins vegar orðið neikvætt um 828 ma.kr. eða 164% af tekjum ársins.



Rauntölur 2000–2012, áætlun 2013. Rekstrargrunnur 2000–2011, greiðslugrunnur 2012–2013.

## 4 FJÁRMÁL B- OG C-HLUTA RÍKISSJÓÐS

### FJÁRHAGSSTAÐA AÐILA Í B- OG C-HLUTA GETUR HAFT ÁHRIF Á RÍKISSJÓÐ

Lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, mæla fyrir um að í B- og C-hluta frumvarps til fjárlaga skuli koma fram áætlun um rekstrarafkomu, arðgreiðslur, fjárfestingu, lántökur og lánveitingar einstakra aðila í B- og C-hluta ríkisreiknings (25. gr.). Í sér-yfirlitum skal sýnd sundurliðun á rekstrarreikningi og sjóðstreymi.

Með því að fella ofangreinda aðila undir fjárlög með þessum hætti er leitast við að nota fjárlögin til þess að hafa áhrif á og stýra ríkisfjármálum í víðara samhengi heldur en ef þau miðast einungis við A-hlutann. Þess ber hinsvegar að gæta að ríkisaðilar sem tilheyra D- og E-hlutann falla ekki undir fjárlög.

Ljóst er að rekstur og fjárhagsstaða ríkisaðila utan A-hlutans skiptir verulegu máli við mat á fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Ríkissjóður ber almennt ábyrgð á skuldbindingum þessara aðila og getur orðið fyrir umtalsverðum kostnaði vegna áfalla í rekstri þeirra.

#### 4.1 Fjárreiður ríkisfyrirtækja og lánastofnana í B-hluta

B-HLUTI (M.KR.)	AFKOMA		ARÐUR		FJÁRFESTING		LÁNTÖKUR	
	FJÁRLÖG	ÚTKOMA	FJÁRLÖG	ÚTKOMA	FJÁRLÖG	ÚTKOMA	FJÁRLÖG	ÚTKOMA
HAPPDRÆTTI HÁSKÓLA ÍSLANDS	780	665	0	0	15	159	0	0
ÁFENGIS- OG TÓBAKSVERSLUN RÍKISINS	872	1.340	1.050	1.050	300	214	0	0
ÍSLENSKAR ORKURANNSÓKNIR	-20	-9	0	0	30	6	0	0
	<b>1.632</b>	<b>1.995</b>	<b>1.050</b>	<b>1.050</b>	<b>345</b>	<b>379</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

#### 4.2 Fjárreiður ríkisfyrirtækja og lánastofnana í C-hluta

C-HLUTI (M.KR.)	AFKOMA		VEITT LÁN (BRÚTTÓ)		FJÁRFESTING		LÁNTÖKUR (BRÚTTÓ)	
	FJÁRLÖG	ÚTKOMA	FJÁRLÖG	ÚTKOMA	FJÁRLÖG	ÚTKOMA	FJÁRLÖG	ÚTKOMA
LÁNASJÓÐUR ÍSLENSKRA NÁMSMANNA	4.567	7.559	17.918	16.348	79	34	11.500	11.500
ÍBÚÐALÁNASJÓÐUR, SAMTALS	-1.269	-7.856	47.508	29.466	148	68	69.000	5.779
NÝSKÖPUNARSJÓÐUR ATVINNULÍFSINS	48		350		0		0	
ORKUSJÓÐUR	5		6		0		0	
BYGGÐASTOFNUN	12	-153	1.000	215	0	10	3.000	1.129
	<b>3.363</b>	<b>-450</b>	<b>66.782</b>	<b>46.029</b>	<b>227</b>	<b>112</b>	<b>83.500</b>	<b>18.408</b>

Á árinu 2012 var rekstri, arðgreiðslum, fjárfestingu og lántöku ríkisfyrirtækja í B-hluta hagað í góðu samræmi við fjárlög. Aftur á móti voru umtalsverð frávik í rekstri, fjárfestingu og lánahreyfingum lánastofnana í C-hluta frá fjárlögum.

Rekstur og fjárhagsstaða Íbúðalánasjóðs er sérstaklega alvarleg en tap á rekstri hans var margfalt meira en áætlað var í fjárlögum. Fyrir utan vanskil lána og kostnað vegna fullnustueigna glímir sjóðurinn við vanda vegna innlausnar á lánum sem hann veitti, en þau voru fjármögnuð með verðtryggðri skuldabréfaútgáfu sem ber fasta vexti og

eru ekki innkallanleg. Lækkað vaxtastig undanfarin ár gerir það að verkum að lán-takendur greiða upp lán sín hjá sjóðnum en sjóðurinn hefur hvorki möguleika á að greiða upp lán sem hann hefur tekið né að ávaxta andvirði uppgreiddra lána með jafnháum vöxtum og hann ber vegna skuldabréfa sem hann gaf út. Reyndar gæti sjóðurinn keypt til baka eigin skuldabréf á markaði en yrði þá að taka á sig yfirverð og innleysa þegar orðið tap. Nýjar lánveitingar eru verulega undir áætlun fjárlaga og sjóðurinn er að mestu hættur að gefa út ný skuldabréf. Ekki er líklegt að vaxtastig hækki á meðan takmarkanir eru á erlendum fjárfestingum vegna gjaldeyrishafta. Alls óvíst er að þeir sem lánað hafa sjóðnum, m.a. innlendir lífeyrissjóðir, séu fúsir til að endursemja um uppgreiðsluskilmála og hagstæðari kjör fyrir sjóðinn enda ríkisábyrgð á skuldbindingum sjóðsins og fáir aðrir fjárfestingarkostir í boði. Því má gera ráð fyrir því að ríkissjóður verði fyrir frekari kostnaði vegna sjóðsins en þegar er orðið. Ríkissjóður hefur þegar orðið fyrir miklum kostnaði vegna ábyrgðar sinnar á sjóðnum en 33 ma.kr. voru gjaldfærðir vegna þeirra árið 2011 og 13 ma.kr. árið 2013.

**FJÁRHAGSSTAÐA  
ÍBÚÐALÁNASJÓÐS ER  
ALVARLEG OG HEFUR  
VALIÐ RÍKISSJÓÐI  
MIKLUM KOSTNAÐI.**

## VIÐAUKI: SKÝRINGAR Á HUGTÖKUM

**A-hluti ríkissjóðs.** Rekstri á vegum ríkisins er skipt í fimm hluta: A-, B-, C-, D- og E-hluta með tilliti til eðlis starfseminnar, fjármögnunar hennar og ábyrgðar. A-hlutinn er umfangsmestur en til hans heyrir rekstur stofnana ríkisins sem eru að stærstum hluta fjármagnaður af skatttekjum þótt stofnanir geti einnig selt þjónustu og aflað þannig tekna. Til A-hlutans heyra ráðuneyti, ríkisstofnanir, ýmsir styrktarsjóðir og tilfærslur til B- og C-hlutans, sveitarfélaga, einstaklinga, samtaka og atvinnuvega. Ríkissjóður ber ótakmarkaða fjárhagslega ábyrgð á skuldbindingum ríkisstofnana í A-hluta. Efnahagur ríkissjóðs telst einnig til A-hlutans.

**Bundið eigið fé.** Rekstrarafgangur sumra fjárlagaliða sem hafa ríkistekjur, þ.e. markaðar tekjur eða aðrar rekstrartekjur, er að hluta eða öllu leyti færður á svokallað bundið eigið fé í stað höfuðstóls. Nánar tiltekið er almennt um að ræða mismun ríkistekna sem færðar eru í ársreikning viðkomandi fjárlagaliðar og fjárheimilda hans skv. fjárlögum, fjáraukalögum og lokafjárlögum. Sé tekjufærslan umfram fjárheimild er bundið eigið fé jákvætt, en neikvætt ef tekjurnar eru undir fjárheimild. Afkoma fjögurra fjárlagaliða (Atvinnuleysistryggingasjóðs, Tryggingasjóðs sjálfstætt starfandi einstaklinga, Ábyrgðasjóðs launa og Fæðingarorlof) hefur þó verið færð að fullu á bundið eigið fé. Ekki er heimilt að ráðstafa bundnu eigin fé nema skv. ákvæði í fjárlögum eða fjáraukalögum. Sjá einnig *markaðar tekjur*.

**Fjárheimild (fjárveiting, gjaldaheimild).** Fjárheimild er heimild sem veitt er í fjárlögum til að skuldbinda ríkissjóð á tilteknu ári að viðbættri hugsanlegri viðbótarheimild í fjáraukalögum og millifærslum af öðrum fjárlagaliðum, s.s. vegna launa- og verðlagsbóta. Fjárheimild tekur einnig tillit til hugsanlegra ónotaðrar fjárheimildar eða halla frá fyrri árum. Yfirleitt felur fjárveiting í sér heimild til að greiða skuldbindinguna á árinu, þ.e. greiðsluheimild. Almennt eru fjárheimildir tilgreindar í 1. gr. fjárlaga og sundurliðun 2 og koma þær þá inn í samtölu fjárlaga, en í sumum tilvikum er einnig veitt heimild til ráðstafana í 6. grein fjárlaga.

**Flutt fjárheimild milli ára.** Lög um fjárreiður ríkisins (nr. 88/1997) heimila, að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra, að ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs séu geymdar til næsta árs (sbr. 2. mgr. 37. gr. laganna). Með sama hætti er heimilt að draga skuldir fyrra árs (vegna þess að fjárlagaliður fór fram úr fjárheimild á árinu) frá fjárveitingum ársins. Fylgiskjal 1 með frumvarpi til lokafjárlaga hvers árs sýnir þær ónýttu fjárheimildir og umframgjöld sem fjármálaráðuneytið leggur til að flytjist yfir á næsta ár og breyti þar með fjárheimildum þess árs. Eigi hins vegar ekki að auka eða skerða fjárveitingar næsta árs með þessum hætti þarf að leita eftir heimild til þess í



frumvarpi til lokafjárlaga að fella niður afgangsheimildir og umframgjöld. Slíkar niðurfellingar eru tilgreindar í 2. gr. frumvarpsins.

**Greiðslugrunnur (greiðsluuppgjör, sjóðshreyfingar).** Reikningsskilaregla sem kveður á um að viðskipti (og skuldbindingar þeim tengdar) skuli aðeins færa þegar greiðsla vegna þeirra fer fram. Uppgjör á greiðslugrunni sýnir tekjur þegar þær innheimtast og gjöld þegar þau eru innt af hendi. Sjá *rekstrargrunnur*.

**Höfuðstóll.** Höfuðstóll fjárlagaliða sýnir stöðu þeirra gagnvart fjárheimildum. Ef rekstur ársins skilar jákvæðri niðurstöðu, þ.e. er innan fjárheimilda, hækkar staða höfuðstóls en lækkar ef rekstrarniðurstaðan er neikvæð. Hjá flestum fjárlagaliðum færast höfðustólsstaðan milli ára og hefur áhrif á fjárheimild næsta árs. Á sumum fjárlagaliðum er staðan hins vegar að hluta eða öllu leyti bundin (sjá *bundið eigið fé*) og því ekki til ráðstöfunar til rekstrar viðkomandi stofnunar. Eins er venjan að fella niður með lokafjárlögum höfuðstólsstöðu ýmissa liða fjárlaga sem byggðir eru á áætlunum eða útreikningum, t.d. vegna lífeyris-, sjúkra- og slysatrygginga lífeyrisskuldbindinga, barnabóta, vaxtabóta, afskrifta skattkrafna og vaxtagjalda.

**Lokafjárlög.** Ákvæði um lokafjárlög er að finna í 45. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Þar segir að með ríkisreikningi skuli fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Lokafjárlög eru í þremur greinum. Með fyrstu greininni eru gerðar breytingar á fjárheimildum vegna frávika ríkistekna frá áætlun fjárlaga (sjá *markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur*). Í annarri greininni eru felldar niður afgangsheimildir og gjöld umfram fjárheimild ef ekki á að flytja slíka stöðu yfir á næsta ár. Loks er í þriðju grein lokafjárlaga mælt fyrir um að lögin öðlist þegar gildi og að ríkisreikningur ársins teljist þar með staðfestur.

**Markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur.** Markaðar tekjur kallast tekjur af þeim sköttum sem beinlínis er ætlað að standa undir tilteknum útgjöldum. Þannig er til dæmis ákveðið í lögum að mestallar tekjur af sköttum sem lagðir eru á eldsneyti (bensíngjald) renni til vegagerðar. Með sama hætti er kveðið á um í lögum hvernig ráðstafa skuli tekjum af tryggingagjaldi. Til annarra rekstrartekna stofnana teljast lögbundnar tekjur fyrir veitta þjónustu eða starfsemi á vegum ríkisins. Dæmi um þetta eru innritunargjöld skóla, eftirlitsgjöld af ýmsu tagi, tekjur af útgáfu vottorða, leigutekjur o.fl. Markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur eru taldar upp í séryfirlitum í fjárlögum. Í lokafjárlögum vegna viðkomandi árs er fjárheimildum einstakra fjárlagaliða breytt til samræmis við uppgjör markaðra tekna og annarra rekstrartekna, þ.e. fjárheimild er ýmist hækkuð eða lækkuð eftir því hvort slíkar tekjur urðu hærri eða lægri en áætlað var í fjárlögum.

**Rekstrargrunnur (rekstraruppgjör).** Reikningsskilaregla sem kveður á um að viðskipti (og skuldbindingar þeim tengdar) skuli færa þegar þau eiga sér stað en ekki aðeins þegar greiðsla vegna þeirra fer fram. Uppgjör á rekstrargrunni sýnir þannig áfallnar tekjur og gjöld, þ.e. álagðar tekjur þegar þær verða kræfar og skuldbindingar um útgjöld þegar til þeirra er stofnað. Almenn er litið svo á að uppgjör samkvæmt rekstrargrunni gefi fyllri mynd af fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Sjá *greiðslugrunnur*.

**Safnliðir fjárlaga.** Í fjárlögum tíðkast í nokkrum mæli að ráðstafa fé á svokallaða safnliði, þ.e. fjárlagaliði með fjárveitingu sem gert er ráð fyrir að einstök ráðuneyti geti ráðstafað á árinu til hækkunar á fjárheimildum annarra fjárlagaliða sem undir þau heyra, s.s. til að mæta ófyrirséðum útgjöldum, leiðréttu fjárveitingar til stofnana á grundvelli endanlegrar niðurstöðu reiknilíkana o.fl. Í greinargerð með frumvarpi til fjárlaga er taldir upp fjárlagaliðir sem eru með óskipta fjárheimild og hver sé tilgangur þeirra. Þá er í ríkisreikningi hvers árs, séryfirliti 6, sýndar allar millifærslur fjárheimilda milli fjárlagaliða innan ársins.

**Sértekjur stofnana.** Tekjur sem færðar eru í rekstrarreikning einstakra ríkisaðila, þ.e. tekjur ríkisstofnana af sölu vöru og þjónustu sem seld er á markaðsforsendum. Slíkar tekjur færast til lækkunar á gjöldum en eru jafnframt sýndar sérstaklega í reikningum þeirra og áætlaðar í fjárlögum. Nái stofnun að afla meiri sértekna er fjárlög áætla getur hún aukið útgjöld sem mismuninum nemur. Með sama hætti þarf stofnun að draga saman útgjöld verði sértekjur hennar lægri en áætlað var í fjárlögum.