



## Framkvæmd fjárlaga janúar til júní 2017

# Efnisyfirlit

|  |    |
|--|----|
| Helstu niðurstöður og ábendingar .....           | 2  |
| 1 Inngangur .....                                | 4  |
| 2 Afkoma og sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs ..... | 5  |
| 3 Tekjur A-hluta ríkissjóðs .....                | 7  |
| 4 Gjöld A-hluta ríkissjóðs.....                  | 9  |
| 5 Umfjöllun um málefnasvið ráðuneyta.....        | 13 |
| 5.1 Forsætisráðuneyti .....                      | 13 |
| 5.2 Mennta- og menningarmálaráðuneyti.....       | 13 |
| 5.3 Dómsmálaráðuneyti.....                       | 13 |
| 5.4 Velferðarráðuneyti.....                      | 14 |
| 5.5 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti .....  | 17 |
| 5.6 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti .....        | 18 |

## Helstu niðurstöður og ábendingar

Tekjujöfnuður ríkissjóðs á fyrri árs helmingi var jákvæður um tæpa 4,0 ma.kr. Tekjur tímabilsins námu alls 387,3 ma.kr. og gjöldin 383,4 ma.kr. Fjárlög ársins 2017 gera ráð fyrir að tekjujöfnuður alls ársins verði jákvæður um 28,5 ma.kr. sem er 3,7% af tekjum. Hins vegar er í endurmati á tekju- og útgjaldahorfum vegna ársins gert ráð fyrir að bæði tekjur og gjöld verði umtalsvert hærri en áætlað var í fjárlögum, tekjur um sem nemur 25 ma.kr. og gjöld um tæplega 21 ma.kr., sem þýðir að afkoma ríkissjóðs batnar um 4 ma.kr. miðað við fjárlög.

Tekjujöfnuður á fyrri hluta árs var 53,6 ma.kr. lægri en á sama tíma í fyrra. Þar skiptir mestu máli að hluti stöðugleikaframlaga sem greidd voru af slitabúum banka var færður til tekna hjá ríkissjóði í fyrra en engin slík framlög eru á árinu 2017. Af sömu ástæðu skilaði rekstur ríkissjóðs á fyrri árs helmingi lægra handbæru fé. Sé horft fram hjá stöðugleikaframlögum skilaði ríkissjóður meiru handbæru fé frá rekstri á þessu ári en í fyrra. Handbært fé ríkissjóðs lækkaði hins vegar um 147,4 ma.kr. á tímabilinu og munar þar mest um meira útstreymi fjár vegna afborgana.

Tekjur á fyrri hluta ársins voru áætlaðar 387,5 ma.kr. en í reynd urðu þær 388,3 ma.kr. Tekjur stofnana eru núna sýndar með tekjum ríkissjóðs í stað þess að vera dregnar frá gjöldum eins og eldri fjárreiðulög kváðu á um. Að þessum tekjum slepptum voru tekjur ríkissjóðs næstum 40 ma.kr. lægri á fyrri hluta þessa árs en á sama tíma í fyrra vegna áhrifa stöðugleikaframlaga árið 2016. Gert er ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs á öllu árinu 2017 verði talsvert meiri en áætlað var í fjárlögum ársins, bæði þar sem skattstofnar hafa vaxið vegna meiri hagvaxtar og vegna hærri arðgreiðslna.

Gjöld ríkissjóðs á fyrri hluta ársins námu samtals 355,3 ma.kr. Fjárheimildir á fyrri hluta ársins til að mæta gjöldum námu 366,6 ma.kr. þar af voru 19,6 ma.kr. vegna ónýtttra fjárheimilda fyrra árs sem ætlaðar voru til ráðstöfunar á tímabilinu. Gjöldin voru þannig á heildina litið innan áætlunar. Alls voru gjöld 256 fjárlagaliða (64%) undir áætlun á fyrri hluta ársins, samtals um 37,5 ma.kr., en gjöld 144 fjárlagaliða (36%) voru yfir áætlun um samtals 29,0 ma.kr.

Endurmat á útgjaldahorfum ársins 2017 sem unnið var af fjármála- og efnahagsráðuneyti bendir til þess að gjöld ársins kunni að hækka um tæpan 21 ma.kr. frá fjárlögum, mest vegna nokkurra málaflokka sjúkratrygginga (7,1 ma.kr.), vaxtagjalda (6,7 ma.kr.), málaflokka almannatrygginga (2,8 ma.kr.) og málaflokka sem tengjast umsóknum um alþjóðlega vernd (2,2 ma.kr.) en á móti megi gera ráð fyrir að útgjöld einstaka stærri gjaldaliða lækki frá fjárlögum, s.s. vegna vaxta- og barnabóta.

Ofangreindar niðurstöður um framkvæmd fjárlaga á árinu benda til þess að setning nýrra laga um opinber fjármála hafi ekki, enn sem komið er, aukið til muna festu í fjármálastjórn ríkisins að því er varðar fylgni við fjárlög. Sömu skýringar og oft áður eru færðar fyrir því að útgjöld ríkisins víki frá fjárheimilum, s.s. að útgjaldatílefi séu vanmetin við gerð fjárlaga og að erfitt eða jafnvel ómögulegt reynist að grípa til nægjanlega mikilla sparnaðarráðstafana innan ársins. Skýringar á vannýttum fjárveitingum eru yfirleitt frestun verkefna eða lækkun tekjutengdra bótagreiðslna frá því sem reiknað var með í fjárlögum vegna hærri tekna bótaþega.

Ljóst er að ráðuneytin fylgjast vel með þróun útgjalda fjárlagaliða sem undir þau heyra og eru almennt vel upplýst um ástæður frávika. Í mörgum tilvikum er það ekki á valdi einstakra forstöðumanna ríkisstofnana að bregðast við þegar útgjöld víkja umtalsvert frá fjárveitingum heldur geta slík frávik kallað á ráðstafanir af hálfu viðkomandi ráðuneyta, s.s. með breytingum á reglugerðum. Í öðrum tilvikum gæti þurft að leita atbeina Alþingis vegna lagabreytinga ef ætlunin er að stemma stigu við útgjaldaaukningu. Oftar en ekki virðast ráðuneytin þó frekar bregðast við umframútgjöldum með því að fara fram á auknar fjárheimildir í stað þess að grípa til markvissra sparnaðarráðstafana.

Einn megintilgangur laga um opinber fjármál nr. 123/2015 var að stuðla að meiri fastheldni við fjárhagsáætlanir ríkisins og forðast þannig breytingar á settum fjárlögum. Skyldi m.a. ná þessu markmiði með bættri áætlanagerð um fjármál hins opinbera og auknum sveigjanleika við framkvæmd fjárlaga, s.s. með fækkun fjárlagaliða, auknum möguleikum á tilfærslum milli fjárlagaliða og meiri notkun varasjóða. Að mati Ríkisendurskoðunar á enn eftir að koma í ljós hvort slíkar ráðstafanir nái að koma alfarið í stað fjárlagala. Bent skal á að framlög til varasjóða í fjárlögum eru enn sem komið er ekki jafnmikil og lög um opinber fjármál heimila. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga að frá árinu 2013 hefur í þriggung verið kosið til Alþingis sem hefur leitt til þess að nýjar ríkisstjórnir hafa átt erfitt með að fylgja í hörgul þeim tímasetningum og verklagi sem nýju lögin gera ráð fyrir.

Þá liggur ekki endanlega fyrir með hvaða hætti staðið verður að niðurfellingu fjárheimildastaða skv. 30. gr. laganna vegna útgjalda sem ráðast af hagrænum forsendum fjárlaga, metnum stærðum í reikningshaldslegu uppgjöri eða öðrum þáttum sem lúta ekki ákvörðunarvaldi ráðherra. Þannig á fjármálaráðherra eftir að setja reglur um uppgjör fjárheimilda samkvæmt þessari málsgrein og hvernig með skuli farið við gerð útgjaldaáætlana. Loks má nefna að ekki hefur enn þá verið kveðið endanlega á um með hvaða hætti fjárheimildir vegna fjárfestinga verða bornar saman við fjárfestingar og fyrningar í reikningskilum.

# 1 Inngangur

Lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, tóku gildi 1. janúar 2017 og frá sama tíma féllu úr gildi eldri lög um Ríkisendurskoðun, nr. 89/1997. Í nýju lögunum kemur fram að starfssvið ríkisendurskoðanda taki m.a. „*til aðstoðar við störf þingnefnda er varða fjárhagsmálefni ríkisins, þ.m.t. eftirlit með framkvæmd fjárlaga*“. Í frumvarpi til laganna var ekki tekið sérstaklega fram hvert skyldi vera hlutverk Ríkisendurskoðunar við eftirlit með framkvæmd fjárlaga en í meðförum Alþingis var ákveðið að bæta við ofangreindu ákvæði. Í eldri lögunum kom hins vegar fram að stofnunin skyldi „*annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins*“. Segja má að núgildandi lög séu að þessu leyti samhljóða þeim eldri og því er gert ráð fyrir að Ríkisendurskoðun muni halda áfram að sinna eftirliti með framkvæmd fjárlaga með svipuðum hætti og verið hefur.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir framkvæmd fjárlaga á fyrri árshelmingi 2017 og tekna- og gjaldahorfum til ársloka. Fjallað er um afkomu A-hluta ríkissjóðs, frávík í tekjum og gjöldum á árinu og sjóðshreyfingar. Ný lög um opinber fjármál voru sett í lok árs 2015 en fyrstu fjárlög sem samin eru skv. ákvæðum þeirra voru vegna ársins 2017. Lögin hafa m.a. í för með sér breytingar á framsetningu fjárlaga en fjárheimildum skv. fjárlögum er núna skipt niður á 34 málefnasvið sem aftur skiptast niður í 101 málaflokk. Lögin leggja ríka ábyrgð á ráðuneyti að stýra og fylgjast með fjármálum málaflokka á þeirra sviði. Fjárveitingar til einstakra stofnana og annarra fjárlagaliða eru sýndar í svokölluðu fylgiriti með fjárlögum. Alþingi ákveður þannig ekki lengur fjárveitingar niður á einstaka fjárlagaliði heldur er það verkefni hvers ráðuneytis. Þrátt fyrir það er stjórnendum stofnana að sjálfsögðu áfram skylt að haga rekstri í samræmi við fjárveitingar sem stofnunum eru markaðar enda fjárveitingarnar byggðar á stjórnvaldsfyrirmælum ráðherra.

Upplýsingar í þessari skýrslu byggja m.a. á mánaðar- og ársfjórðungsuppgjörum Fjársýslu ríkisins. Vegna breytinga á framsetningu fjárlaga í kjölfar nýrra laga um opinber fjármál hafa þessi yfirlit verið seinna á ferðinni en áður auk þess sem framsetning þeirra er nokkuð breytt. Tekið skal fram að útgjöld vegna liða eins og lífeyrisskuldbindinga, fjármagnskostnaðar, afskrifta skattkrafna o.fl. eru iðulega sett fram á greiðslugrunni innan ársins og geta því verið talsvert frábrugðin endanlegu uppgjöri þeirra í ríkisreikningi sem er á rekstrargrunni. Þá getur mismunandi innheimtuhlutfall og greiðslutímabil tekna frá ári til árs haft áhrif á hve miklu munar á tekjum skv. greiðsluuppgjörum og ríkisreikningi.

## 2 Afkoma og sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs

Heildartekjur ríkissjóðs á fyrri árshelmingi 2017 voru 387,3 ma.kr. á meðan heildargjöldin voru 383,4 ma.kr. Tekjujöfnuður tímabilsins var þannig jákvæður um tæpa 4,0 ma.kr. Áætlun fyrir tímabilið gerði ráð fyrir heldur lægri tekjum og nokkru hærri gjöldum en raunin varð. Tekjujöfnuðurinn er um 3,8 ma.kr. hærri en reiknað var með. Fjárlög ársins gera hins vegar ráð fyrir að tekjujöfnuður alls ársins verði jákvæður um 28,5 ma.kr. sem er 3,7% af tekjum.

### 2.1 Tekjur, gjöld og afkoma A-hluta ríkissjóðs, janúar–júní 2017

| Í m.kr.            | Fjárlög | Áætlun | Útkoma | Útkoma fyrra árs*) |
|--------------------|---------|--------|--------|--------------------|
| Tekjur             | 772,0   | 386,5  | 387,3  | 400,6              |
| Gjöld              | 743,4   | 386,3  | 383,4  | 343,0              |
| Tekjujöfnuður      | 28,5    | 0,2    | 4,0    | 57,6               |
| Hlutfall af tekjum | 3,7%    | 0,0%   | 1,0%   | 14,4%              |

\*) Án stöðugleikaframlaga að undanskildum 68,0 ma.kr. sem Fjársýslan tekjufærði á tímabilinu.

Tekjur ríkissjóðs í ár voru lægri og gjöld hærri en á sama tíma í fyrra. Tekjujöfnuðurinn er að sama skapi lægri sem nemur 53,6 ma.kr. Í því sambandi skiptir mestu máli að á árinu 2016 var hluti svokallaðra stöðugleikaframlaga sem greidd voru af slitabúum banka færður til tekna hjá ríkissjóði en engin slík framlög voru tekjufærð á þessu ári.

Endurmat á tekju- og útgjaldahorfum vegna ársins 2017 sem unnið var í tengslum við gerð frumvarps til fjárlaga 2018 gerir ráð fyrir að bæði tekjur og gjöld þessa árs verði umtalsvert hærri en áætlað var í fjárlögum, tekjur sem nemur um 25 ma.kr. og gjöldin um tæplega 21 ma.kr. Gangi þetta eftir batnar afkoma ríkissjóðs um 4 ma.kr. frá fjárlögum ársins.

Rekstur ríkissjóðs á fyrri árshelmingi skilaði rúmum 8,4 ma.kr. í handbæru fé. Það er mun minna en á sama tíma árið 2016 þegar stöðugleikaframlög skiluðu ríkissjóði verulegum tekjum sem komu strax til greiðslu. Þegar alfarið er horft fram hjá stöðugleikaframlögum, einnig þeim 68 ma.kr. sem tekjufærðar voru til að mæta niðurfellingu bankaskatts, skilaði ríkissjóður hins vegar meiru handbæru fé frá rekstri á þessu ári en í fyrra.

### 2.2 Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs, janúar–júní 2017

| Í m.kr.                 | Útkoma     | Útkoma fyrra árs | Útkoma fyrra árs án stöðugl.frl. *) |
|-------------------------|------------|------------------|-------------------------------------|
| Handbært fé frá rekstri | 8.441,0    | 342.721,0        | 37.899,0                            |
| Fjárfestingahreyfingar  | 49.387,0   | -313.315,0       | -9.129,0                            |
| Fjármögnunarhreyfingar  | -205.202,0 | -108.318,0       | -108.318,0                          |
| Breyting á handbæru fé  | -147.374,0 | -78.912,0        | -79.548,0                           |

\*) Án stöðugleikaframlaga að undanskildum 68,0 ma.kr. sem Fjársýslan tekjufærði á tímabilinu

Fjárfestingarhreyfingar á fyrri hluta ársins ollu minna útstreymi úr ríkissjóði en í fyrra einkum vegna meiri afborgana af langtímakröfum en þær námu 54,0 ma.kr. í ár samanborið við 3,3 ma.kr. í fyrra. Þá leiddu fjármögnunarhreyfingar til um tvöfalt hærra útstreymis úr ríkissjóði í ár vegna meiri afborgana af skuldum ríkissjóðs, bæði skammtíma- og langtímaskuldum. Að teknu tilliti til þessa lækkaði handbært fé ríkissjóðs um 147,4 ma.kr. á tímabilinu.



### 3 Tekjur A-hluta ríkissjóðs

Í fjárlögum er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs verði 772,0 ma.kr. á öllu árinu 2017. Í mánaðaryfirliti Fjársýslunnar eru tekjur á fyrri hluta ársins áætlaðar 387,5 ma.kr. en þær urðu í reynd lítillega hærrí eða 388,3 ma.kr. Það eru hins vegar nokkru lægri tekjur en á sama tíma árið á undan þegar tekjurnar voru 400,6 ma.kr. Tekjur stofnana eru núna sýndar með tekjum ríkissjóðs í stað þess að vera dregnar frá gjöldum eins og eldri fjárreiðulög kváðu á um. Að slepptum þessum tekjum voru tekjur ríkissjóðs næstum 40 ma.kr. lægri á fyrri hluta þessa árs en á sama tíma í fyrra.

#### 3.1 Tekjur A-hluta ríkissjóðs, janúar–júní 2017

| Í m.kr.                              | Fjárlög      | Áætlun       | Útkoma       | Frávik frá áætlun        | Útkoma<br>fyrri árs | Breyting frá<br>fyrri ári  |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|---------------------|----------------------------|
| <b>Skatttekjur og tryggingagjöld</b> | <b>691,2</b> | <b>329,3</b> | <b>325,6</b> | <b>-4,7</b> <b>-1,4%</b> | <b>300,5</b>        | <b>25,1</b> <b>8,3%</b>    |
| Skattar á tekjur og hagnað           | 264,9        | 139,7        | 129,1        | -10,6 -7,6%              | 122,2               | 6,9 5,6%                   |
| Skattar á launagr. og vinnuafli      | 8,0          | 3,8          | 3,9          | 0,1 1,6%                 | 3,3                 | 0,6 17,3%                  |
| Eignaskattar                         | 4,3          | 4,1          | 4,9          | 0,8 19,8%                | 4,2                 | 0,7 15,8%                  |
| Skattar á vöru og þjónustu           | 304,1        | 134,6        | 139,5        | 4,9 3,6%                 | 126,0               | 13,5 10,7%                 |
| Skattar á alþjóðav. og viðskipti     | 2,6          | 1,5          | 1,9          | 0,4 26,3%                | 2,2                 | -0,3 -11,5%                |
| Aðrir skattar                        | 16,4         | 2,3          | 3,1          | 0,8 36,0%                | 0,3                 | 2,8 943,0%                 |
| Tryggingagjöld                       | 90,8         | 43,2         | 42,2         | -1,1 -2,5%               | 42,3                | -0,1 -0,4%                 |
| <b>Rekstrar- og fjármunatekjur</b>   | <b>51,1</b>  | <b>35,1</b>  | <b>33,7</b>  | <b>-1,4</b> <b>-4,0%</b> | <b>99,6</b>         | <b>-65,9</b> <b>-66,2%</b> |
| Fjárframlög                          | 5,0          | 1,8          | 0,1          | -1,7 -94%                | 0,1                 | 0,0 8,0%                   |
| Fjármunatekjur                       | 37,0         | 24,3         | 28,7         | 4,4 18,0%                | 22,9                | 5,8 25,1%                  |
| Aðrar rekstrartekjur                 | 9,1          | 9,0          | 4,9          | -4,1 -45,3%              | 76,6                | -71,7 -93,6%               |
| Sala eigna                           | 0,8          | 0,3          | 1,2          | 1,0 380%                 | 0,3                 | 0,9 315,7%                 |
| Tekjur stofnana                      | 28,9         | 21,8         | 27,8         | 6,0 27,5%                | 0,0                 | 27,8                       |
| <b>Tekjur alls</b>                   | <b>772,0</b> | <b>387,5</b> | <b>388,3</b> | <b>0,8</b> <b>0,2%</b>   | <b>400,4</b>        | <b>-12,1</b> <b>-3,0%</b>  |

Samkvæmt fjárlögum ársins skila skattar og tryggingagjöld 691,2 ma.kr. eða sem nemur um 90% af tekjum ríkissjóðs. Skatttekjur að meðtöldum tryggingagjöldum voru í heild 1,4% hærrí en áætlað var. Þessar tekjur eru auk þess um 8,3% hærrí en á sama tíma í fyrra og skýrist það af stærri skattstofnum vegna meiri umsvifa í hagkerfinu. Allir skattflokkar skila meiri tekjum ef undan eru skildir skattar á alþjóðaverslun og viðskipti sem dragast saman vegna niðurfellingar almennra vörugjalda á árunum 2015-2017 á flestar aðrar vörur en tiltekna landbúnaðarafurðir. Reyndar vega tollar núorðið lítið í tekjuöflun ríkissjóðs og má segja að þeir tollar sem eftir standa séu einkum notaðir til neyslustýringar.

Rekstrartekjur, fjármunatekjur, söluhagnaður eigna og sértekjur stofnana skila samtals 80,8 ma.kr. skv. fjárlögum. Nokkur frávik voru á einstökum tekjuliðum á fyrri hluta ársins. Þannig voru fjárframlög og liðurinn aðrar rekstrartekjur lægri en áætlað var en fjármunatekjur, sala eigna og



tekjur stofnana hins vegar hærri. Samtals skiluðu þessir tekjustofnar þó 5,6 ma.kr. hærri tekjum en áætlað hafði verið.

Á síðasta ári voru stöðugleikaframlög frá slitabúum banka færð til tekna hjá ríkissjóði. Þessi framlög hafa áhrif á greiðsluhreyfingar á þessu ári en hafa hins vegar óveruleg áhrif á rekstraruppgjör ársins.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti gerir ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs á árinu 2017 verði talsvert meiri en áætlað var í fjárlögum ársins. Skýrist það bæði af meiri hagvexti en reiknað var með, sem aftur þýðir að flestir skattstofnar vaxa, og af meiri arðgreiðslum frá félögum í eigu ríkisins, einkum Landsbanka og Íslandsbanka, en áætlað hafði verið. Í athugasemdum við fjárlagafrumvarp 2018 er fjallað nánar um breytingar á einstökum tekjuliðum.

## 4 Gjöld A-hluta ríkissjóðs

Í fjárlögum eru fjárheimildir vegna gjalda alls ársins 2017 samtals 743,4 ma.kr. Í mánaðaryfirliti Fjársýslu ríkisins kemur fram að fjárheimildir á fyrri hluta ársins nemi 366,6 ma.kr. en þar af eru 19,6 ma.kr. af ónýttum fjárheimildum fyrra árs ætlaðar til ráðstöfunar á tímabilinu. Gjöld ríkissjóðs á fyrri hluta ársins 2017 námu hins vegar 355,3 ma.kr.

### 4.1 Fjárheimildir eftir málefnasviðum, janúar–júní 2017

| Í m.kr.   | Fjárlög        | Fjáruka-<br>lög | Launa-<br>bætur | Milli-<br>færslur | Flutt frá<br>fyrri ári | Fjárheimild<br>samtals |
|---|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| 01 Löggjafarvald og eftirlit                        | 2.451          | 0               | 0               | 27                | 314                    | 2.791                  |
| 02 Dómstólar  | 1.165          | 0               | 0               | 4                 | 0                      | 1.169                  |
| 03 Æðsta stjórnarsýsla                              | 812            | 0               | 0               | 46                | 98                     | 956                    |
| 04 Utanríkismál                                     | 6.470          | 0               | 0               | 260               | 961                    | 7.690                  |
| 05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla               | 7.284          | 0               | 0               | -74               | 1.537                  | 8.747                  |
| 06 Grunnskrár og upplýsingamál                      | 1.669          | 0               | 0               | 75                | 125                    | 1.870                  |
| 07 Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál               | 5.129          | 0               | 0               | 805               | 1.747                  | 7.680                  |
| 08 Sveitarfélög og byggðamál                        | 8.766          | 0               | 0               | 411               | 389                    | 9.566                  |
| 09 Almanna- og réttaröryggi                         | 10.607         | 0               | 0               | 93                | 303                    | 11.003                 |
| 10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórns. innanríkism. | 5.908          | 0               | 0               | 63                | 47                     | 6.019                  |
| 11 Samgöngu- og fjarskiptamál                       | 14.824         | 0               | 0               | 248               | 2.718                  | 17.790                 |
| 12 Landbúnaðarmál                                   | 7.790          | 0               | 0               | 50                | 295                    | 8.134                  |
| 13 Sjávarútvegur                                    | 957            | 0               | 0               | 968               | 1.193                  | 3.118                  |
| 14 Ferðaþjónusta                                    | 1.090          | 0               | 0               | -237              | 329                    | 1.182                  |
| 15 Orku- og eldsneytismál                           | 1.623          | 0               | 0               | 73                | 68                     | 1.764                  |
| 16 Markaðseftirlit og stjórns. atv.mála og nýsk.    | 1.932          | 0               | 0               | -1.153            | 211                    | 990                    |
| 17 Umhverfismál                                     | 5.426          | 0               | 0               | 422               | 3.498                  | 9.346                  |
| 18 Menning og listir                                | 5.017          | 0               | 0               | 127               | 534                    | 5.679                  |
| 19 Fjölmíðlun, íþrótt- og æskulýðsmál               | 2.458          | 0               | 0               | -57               | 11                     | 2.413                  |
| 20 Framhaldsskólastig                               | 14.279         | 0               | 0               | 391               | 987                    | 15.657                 |
| 21 Háskólastig                                      | 19.896         | 0               | 0               | -2.432            | 649                    | 18.113                 |
| 22 Önnur skólastig og stj.s. mennta- og menn.m.     | 2.178          | 0               | 0               | 15                | -47                    | 2.146                  |
| 23 Sjúkrahúsþjónusta                                | 38.356         | 0               | 0               | -822              | 1.221                  | 38.754                 |
| 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa              | 20.545         | 0               | 0               | -882              | 844                    | 20.508                 |
| 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta              | 21.535         | 0               | 0               | -689              | 1.108                  | 21.954                 |
| 26 Lyf og lækningavörur                             | 8.816          | 0               | 0               | -228              | 0                      | 8.588                  |
| 27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks                 | 23.521         | 0               | 0               | -367              | 4                      | 23.158                 |
| 28 Málefni aldraðra                                 | 34.434         | 0               | 0               | -1.355            | 0                      | 33.078                 |
| 29 Fjölskyldumál                                    | 14.913         | 0               | 0               | 2.495             | -244                   | 17.165                 |
| 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi                    | 7.846          | 0               | 0               | -152              | 158                    | 7.852                  |
| 31 Húsnæðisstuðningur                               | 1.028          | 0               | 0               | 6.796             | 448                    | 8.273                  |
| 32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála         | 3.402          | 0               | 0               | -109              | 142                    | 3.434                  |
| 33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar       | 53.263         | 0               | 0               | -13.518           | 0                      | 39.744                 |
|   | <b>355.389</b> | <b>0</b>        | <b>0</b>        | <b>-8.704</b>     | <b>19.648</b>          | <b>366.333</b>         |

Gjöld 256 fjárlagaliða (64%) voru undir áætlun á fyrri hluta ársins, samtals um 37,5 ma.kr. Aftur á móti voru gjöld 144 fjárlagaliða (36%) yfir áætlun um samtals 29,0 ma.kr. á sama tíma. Frávikshlutföllin eru svipuð eins og fyrir sama tímabil í fyrra.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur endurmetið útgjaldahorfur ársins 2017. Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga 2018 kemur fram að gert sé ráð fyrir að gjöld þessa árs hækki um tæpan 21 ma.kr. Mest er aukningin vegna nokkurra málaflokka sjúkratrygginga eða um 7,1 ma.kr., vaxtagjalda um 6,7 ma.kr., málaflokka almannatrygginga um 2,8 ma.kr., málaflokka sem tengjast umsóknum um alþjóðlega vernd um 2,2 ma.kr., stofnframlaga til félagslegs leiguhúsnæðis um 1,5 ma.kr. og vegamála um 1,2 ma.kr. Á móti er áætlað að útgjöld einstaka stærri gjaldaliða lækki frá fjárlögum, s.s. vaxtabætur um 1,6 ma.kr. og barnabætur um 1,2 ma.kr.

Tekið skal fram að fjárheimildum ársins er skipt niður á mánuði til samræmis við hvernig útgjöld viðkomandi fjárlagaliða eru talin falla til innan ársins. Ráðuneytin bera ábyrgð á að dreifing fjárheimilda endurspegli rekstur stofnana og annarra fjárlagaliða sem undir þau heyra. Fjárheimildir einstakra fjárlagaliða geta breyst frá fjárlögum vegna þess að á þá eru færðar fjárheimildir af öðrum fjárlagaliðum, s.s. af safnliðum og fjárlagalið vegna launa- og verðlagsbóta, eða vegna flutnings verkefna á milli stofnana. Lög um opinber fjármál sem sett voru árið 2015 heimila ráðuneytum í ríkara mæli en áður að færa fjárheimildir á milli fjárlagaliða innan sömu málaflokka. Þá er þar gert ráð fyrir varasjóðum fyrir hvern málaflokk, reyndar ekki nema um þriðjungi af því sem lög um opinber fjármál heimila. Heildarfjárheimild ríkissjóðs breytist hins vegar ekki við þetta.

Samþykkt fjárlagagerð getur einnig breytt fjárheimildum einstakra fjárlagaliða, til hækkunar eða lækkunar en það gerist hins vegar ekki fyrr en undir lok ársins þegar frumvarp til fjárlagagerðar hefur verið lagt fram og samþykkt. Reyndar var einn tilgangur nýrra laga um opinber fjármál að auka festu í fjárlagagerð og fjárlagaframkvæmd m.a. með því að takmarka notkun fjárlagagerðar frá því sem verið hefur. Leggur Ríkisendurskoðun ríka áherslu á að því verði fylgt.

Loks geta fjárheimildir fjárlagaliða breyst vegna flutnings fjárheimilda frá árinu á undan, hvort sem um er að ræða inneign vegna þess að útgjöld voru innan fjárheimilda eða skuld vegna útgjalda umfram fjárheimild. Með nýjum lögum um opinber fjármál verður breyting á því hvernig heimildir til slíks flutning verða til. Í 30. gr. laganna segir að útgjöld, sem eru umfram fjárheimild í árslok, skuli dragast frá fjárheimild næsta árs og jafnframt að hafi fjárheimild ekki verið nýtt að fullu í árslok geti hlutaðeigandi ráðherra óskað eftir því við fjármálaráðherra að hinni ónýttu fjárheimild verði ráðstafað á næsta ári í heild eða að hluta, enda verði henni ráðstafað til þess að mæta útgjöldum sem hafa frestast eða fyrir liggja skýr hagkvæmnisrök. Ofangreind ákvæði eru hliðstæð því sem var í eldri lögum en nýju lögum taka hins vegar fram að þessi ákvæði gildi þó ekki um fjárheimildir fyrir útgjöldum sem „ráðast af hagrænum forsendum fjárlaga, metnum stærðum í reikningshaldslegu uppgjöri eða öðrum þáttum sem lúta ekki ákvörðunarvaldi ráðherra“. Í eldri lögum var á hinn bóginn kveðið á um að til þess að fella niður fjárheimildastöðu í árslok þyrfti að afla heimildar í svokölluðum lokafjárlögum. Í nýju lögum er hins vegar tekið fram að fjármálaráðherra setji reglur, að höfðu samráði við fjárlaganefnd Alþingis, um uppgjör fjárheimilda samkvæmt málsgreininni og hvernig með skuli farið við gerð útgjaldaáætlana. Þá skal hann gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir meðferð og uppgjöri fjárheimilda.

#### 4.2 Gjöld A-hluta ríkissjóðs eftir málefna sviðum, fjárheimild og útkoma, janúar–júní 2017

| Í m.kr.   | Fjár-heimild   | Útkoma         | Frávik undir fjárheimild | Frávik yfir fjárheimild | Fj. undir fjárheim.*) | Fj. yfir fjárheim*) |
|---|----------------|----------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|
| 01 Löggjafarvald og eftirlit                      | 2.791          | 2.257          | 540                      | 6                       | 4                     | 1                   |
| 02 Dómstólar                                      | 1.169          | 1.132          | 57                       | 20                      | 3                     | 1                   |
| 03 Æðsta stjórnarsýsla                            | 956            | 1.010          | 130                      | 183                     | 5                     | 3                   |
| 04 Utanríkismál                                   | 7.690          | 6.495          | 1.569                    | 374                     | 8                     | 2                   |
| 05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla             | 8.747          | 6.585          | 2.126                    | 287                     | 17                    | 2                   |
| 06 Grunnkrár og upplýsingamál                     | 1.870          | 1.194          | 333                      | 12                      | 4                     | 1                   |
| 07 Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál             | 7.680          | 5.539          | 2.080                    | 255                     | 8                     | 5                   |
| 08 Sveitarfélög og byggðamál                      | 9.566          | 9.027          | 549                      | 6                       | 6                     | 1                   |
| 09 Almanna- og réttaröryggi                       | 11.003         | 10.383         | 746                      | 125                     | 20                    | 5                   |
| 10 Réttindi einst., trúmál og stj.s. innanríkism. | 6.019          | 7.515          | 139                      | 1.640                   | 9                     | 18                  |
| 11 Samgöngu- og fjarskiptamál                     | 17.790         | 13.919         | 3.709                    | 45                      | 7                     | 1                   |
| 12 Landbúnaðarmál                                 | 8.134          | 7.639          | 355                      | 0                       | 10                    | 0                   |
| 13 Sjávarútvegur                                  | 3.118          | 1.971          | 1.142                    | 25                      | 9                     | 2                   |
| 14 Ferðaþjónusta                                  | 1.182          | 1.132          | 229                      | 178                     | 2                     | 1                   |
| 15 Orku- og eldsneytismál                         | 1.764          | 1.607          | 153                      | 0                       | 4                     | 0                   |
| 16 Markaðseftirlit og stjórns. atv.m. og nýsk.    | 990            | 725            | 239                      | 0                       | 5                     | 0                   |
| 17 Umhverfismál                                   | 9.346          | 5.949          | 3.656                    | 270                     | 15                    | 6                   |
| 18 Menning og listir                              | 5.679          | 5.106          | 2.210                    | 1.747                   | 17                    | 17                  |
| 19 Fjölmíðlun, íþrótt- og æskulýðsmál             | 2.413          | 2.395          | 152                      | 134                     | 4                     | 2                   |
| 20 Framhaldsskólastig                             | 15.657         | 13.792         | 2.861                    | 1.083                   | 24                    | 18                  |
| 21 Háskólastig                                    | 18.113         | 16.042         | 1.664                    | 264                     | 7                     | 8                   |
| 22 Önnur skólastig og stj.s. mennta- og menn.m.   | 2.146          | 2.158          | 863                      | 877                     | 10                    | 5                   |
| 23 Sjúkrahúsþjónusta                              | 38.754         | 37.245         | 2.654                    | 1.209                   | 5                     | 7                   |
| 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa            | 20.508         | 19.780         | 2.166                    | 1.438                   | 11                    | 6                   |
| 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta            | 21.954         | 19.955         | 3.597                    | 1.598                   | 8                     | 8                   |
| 26 Lyf og lækningavörur                           | 8.588          | 9.746          | 0                        | 1.158                   | 0                     | 1                   |
| 27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks               | 23.158         | 24.736         | 0                        | 1.578                   | 0                     | 4                   |
| 28 Málefni aldraðra                               | 33.078         | 33.855         | 177                      | 954                     | 2                     | 1                   |
| 29 Fjölskyldumál                                  | 17.165         | 16.384         | 1.644                    | 863                     | 14                    | 3                   |
| 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi                  | 7.852          | 7.830          | 248                      | 373                     | 4                     | 7                   |
| 31 Húsnæðisstuðningur                             | 8.273          | 7.079          | 1.194                    | 0                       | 4                     | 0                   |
| 32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála       | 3.434          | 3.146          | 296                      | 143                     | 9                     | 6                   |
| 33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar     | 39.744         | 51.948         | 0                        | 12.204                  | 1                     | 2                   |
|   | <b>366.333</b> | <b>355.275</b> | <b>37.480</b>            | <b>29.049</b>           | <b>256</b>            | <b>144</b>          |

\*) Fj.= Fjöldi fjárlagaliða innan málefna sviðs

Eins og kunnugt er kveða lög um opinber fjármál á um að fjárfestingar í varanlegum rekstrarfjármunum, s.s. fasteignum, húsbúnaði, áhöldum og tækjum, skuli eignfærður og síðan vera afskrifast með árlegri fyrningu. Gjaldfærslu stofnverðs eignanna er þannig dreift yfir líftíma þeirra. Eldri lög um fjárreiður ríkisins mæltu hins vegar fyrir um að varanlegir rekstrarfjármunir skyldu gjaldfærðir að fullu á kaupári. Fjárlög skal setja fram skv. þjóðhagsreikningastöðum en ríkisreiknings skv. alþjóðlegum reikningshaldsstöðlum og ársreikningar stofnana gerðir skv.

ársreikningalögum. Þetta skapar ákveðið ósamræmi við samanburð fjárheimilda og fjárveitinga annars vegar og reikningstalna hins vegar sem ekki liggur enn þá fyrir með hvaða hætti verður leyst. Mikilvægt er að unnt sé að bera saman áætlanir og útkomu vegna fjárfestinga með sama hætti og gert er vegna annara fjárráðstafana.

## 5 Umfjöllun um málefnasvið ráðuneyta

Ríkisendurskoðun leitaði eftir upplýsingum frá ráðuneytunum um fjárlagaliði sem að óbreyttu gætu farið marktækt fram úr fjárheimild í lok árs, hvaða skýringar væru á frávikum og til hvaða ráðstafana væri gripið vegna þeirra. Sömuleiðis var óskað eftir upplýsingum um fjárlagaliði sem útlit er fyrir að verði marktækt undir fjárheimild í lok ársins. Flest ráðuneytin skiluðu umbeðnum upplýsingum.

### 5.1 Forsætisráðuneyti

Afkomugreinagerð vegna tímabilsins janúar-júní 2017 bendir ekki til þess að stofnanir sem falla undir ráðuneytið verði marktækt yfir fjárheimildum málaflokksins í lok árs. Samkvæmt áætlun munu stofnanir ráðuneytis verða innan fjárlagaramma í lok árs. Þá er heldur ekki að sjá að fjárheimildastaða málaflokka verði marktækt undir fjárheimild málaflokksins í lok árs og reiknað er með að málaflokkar sem falla undir ráðuneytið nýti fjárheimildir sínar innan ársins.

### 5.2 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Einn málaflokkur ráðuneytisins, *18.3 Menningarsjóðir*, var með gjöld marktækt yfir fjárheimild tímabilsins eftir sex mánuði ársins og var staða hans neikvæð um 255,9 m.kr. sem er um 16% af fjárheimildum tímabilsins. Helsta skýring á neikvæðri stöðu er að dreifing fjárheimilda á tímabil endurspeglar ekki hvernig gjöld falla til í reynd. Líklegt má telja að afkomusveiflur af þessu tagi jafnist út eftir því sem líður á árið og rekstur málaflokksins verði í jafnvægi í árslok.

Horfur eru á að tveir málaflokkar ráðuneytisins, *7.1 Samkeppnissjóðir í rannsóknum* og *20.1 Framhaldsskólar*, verði með marktækt jákvæða stöðu fjárheimilda í árslok. Í fyrra tilvikinu liggur skýringin í því að loforð um styrki hafa ekki að fullu verið greidd út. Unnið er að því að minnka slík frávik og dreifa fjárveitingum sjóðanna betur í samræmi við það hvernig gjöld falla til í reynd. Önnur skýring er að ekki hefur verið úthlutað framlögum úr fjárlagalið markáætlunar um vísindi og tækni en til stendur að það verði gert á næsta ári. Jákvæð fjárheimildastaða málaflokksins *20.1 Framhaldsskólar* skýrist einkum af stofnkostnaðarliðum sem ekki hafa verið nýttir að fullu vegna seinkana á framkvæmdum.

### 5.3 Dómsmálaráðuneyti

Dómsmálaráðuneyti varð til í núverandi mynd við skiptingu innanríkisráðuneytis í tvö aðskilin ráðuneyti þann 1. maí 2017. Að liðnum fyrstu sex mánuðum ársins voru þrír málaflokkar með útgjöld yfir 4% af fjárheimild þegar tekinn er með yfirfærður afgangur eða halli frá fyrra ári þar sem við á. Um er að ræða eftirtalda málaflokka.

Málaflokkurinn *09.4 Réttaraðstoð og bætur* fór 63 m.kr. eða 7,7% umfram fjárheimild. Þar af voru liðirnir málskostnaður í opinberum málum og opinber réttaraðstoð 11,5% og 21% yfir fjárheimildum en á móti voru aðrir liðir 30% og 33% undir fjárheimildum. Málaflokkurinn inniheldur liði sem ráðuneytið telur sig ekki hafa beina stjórn á. Ráðuneytið telur á hinn bóginn

að ekki séu vísendingar um að útkoma þessa málaflokks verði marktækt yfir fjárheimildum málaflokksins í árslok.

Málaflokkurinn *10.1 Réttindi einstaklinga* var 1.227 m.kr. eða 148% umfram fjárheimild. Ráðuneytið telur fullvíst að þrír fjárlagaliðir útlendingamála, þ.e. kærunefnd útlendingamála, Útlendingastofnun og hælisleitendur, fari að óbreyttu marktækt yfir fjárheimildir ársins. Skýringar á útgjöldum umfram fjárheimildir eru að kostnaður vegna málefna útlendinga (hælisleitenda) voru verulega vanmetin og vanfjármögnuð í fjárlögum 2017, auk þess að umsóknir um alþjóðlega vernd á árinu 2017 voru mun fleiri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Ráðuneytið segir að ríkisstjórnin hafi ítrekað verið upplýst um stöðuna og hafi hún fullvissað ráðuneytið um að við skorti á fjárheimildum verði brugðist innan ársins. Liðurinn fastanefndir var 38,5 m.kr. eða 64% umfram fjárheimild. Endurupptökunefnd er ein þeirra nefnda sem falla undir liðinn sem verður líklega hlutfallslega markvert umfram fjárheimildir í árslok, m.a. vegna kostnaðar vegna umfjöllunar nefndarinnar um Guðmundar- og Geirfinnsmál.

Málaflokkurinn *10.3 Sýslumenn* var 264 m.kr. eða 19,3% umfram fjárheimild og fullvíst að mati ráðuneytisins að málaflokkurinn verður umtalsvert umfram fjárheimildir í árslok 2017. Staða embættanna níu eftir fyrstu sex mánuði ársins er misjöfn. Þrjú hafa aukið hallann (embætti á höfuðborgarsvæðinu, Vesturlandi og Suðurlandi), þrjú önnur standa í stað en Norðurland vestra, Austurland og Reykjanes hafa minnkað hallann. Heildarhalli við áramót var um 270 m.kr. en við júnílok 2017 var hallinn og um leið heildarfráviknið um 265 m.kr., sem er um 19,3% af fjárheimildum ársins. Embættin hafa frá fækkun og sameiningu þeirra í núverandi mynd í byrjun árs 2015 tekist á við nýjar rekstraraðstæður, með mannskap frá fyrri embættum sem ekki mátti segja upp og hafa safnað halla sem hefur verið afskrifaður að hluta. Ráðuneytið og embætti sýslumanna eru að vinna sameiginlega að aðgerðum til að ná fram nauðsynlegri hagræðingu til að aðlaga reksturinn að fjárheimildum og ná fjárhagslegum jöfnuði fyrir árslok 2018.

Málaflokkurinn *10.4 Stjórnarsýsla innanríkismála* var innan 4% frávíks þegar horft er á dómsmálahlutann, en sameiginlegur safnliður vegna ýmissa framlaga innanríkisráðuneytis, var 22 m.kr. eða 103% yfir fjárheimild í júnílok sem skýrist af því að greiðslur áttu sér stað fyrr en gert var ráð fyrir í greiðsludreifingu. Þótt fjárlagaliður innanríkisráðuneytis - aðalskrifstofu sé innan 4% frávíks liggur fyrir að viðbótarkostnaður fellur til vegna uppskiptingar innanríkisráðuneytis. Ráðuneytið telur að viljrði liggja fyrir um aukafjárveitingu innan ársins vegna þessa.

Hjá dómsmálaráðuneyti er það fyrst og fremst málaflokkurinn *09.2 Landhelgi* sem var marktækt undir fjárheimildum í júnílok. Rekstur Landhelgisgæslunnar er umfangsmikill og sveiflukenndur og gengur nú í gegnum breytingar á reikningsskilareglum, svo sem varðandi eignfærð kaup og afskriftir. Einstakir rekstrarþættir, svo sem umfangsmikið viðhald fer stundum seinna í gang en áætlað er og tekjur koma óreglulega inn. Ráðuneytið segir að samkvæmt upplýsingum stofnunarinnar sé áætlað að flestir þættir rekstrar verði í jafnvægi við árslok.

## 5.4 Velferðarráðuneyti

Undir málaflokkinn *23.20 Almenn sjúkráhusþjónusta* fellur rekstur sjúkrasviða heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni. Komið hefur í ljós að endurskoða þarf dreifingu fjárheimilda hjá heilbrigðisstofnunum milli sjúkrasviða, heilsugæslusviða og hjúkrunarrýma. Með nýjum lögum



um opinber fjármál er ráðuneytum settar þrengri skorður en áður að millifæra fjárheimildir milli málaflokka innan ársins en fyrrgreind svið hjá heilbrigðisstofnunum tilheyra mismunandi málefnasviðum. Til að bregðast við þessum vanda var gripið til þess ráðs að gera breytingar á dreifingu fjárheimilda í fjárlagafrumvarpi 2018. Þá er í skoðun að óska eftir því að fjárheimildir verði færðar milli sviða heilbrigðisstofnana (málaflokka) í fjáraukalögum 2017.

Undir málaflokkinn *24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun* falla réttindaflokkar Sjúkratrygginga Íslands (08-206) auk reksturs sjúkrahótels. Frávik málaflokksins eru talsverð á fyrri helming ársins og endurspeglar það vænta útkomu ársins. Frávik vegna læknskostnaðar (08-206-111) stafa af meiri magnaukningu en forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir auk þess sem hækkun einingaverðs og kostnaður vegna nýs greiðsluþátttökukerfis stefnir í að vera nokkru meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Gert er ráð fyrir að liðurinn læknskostnaður verði um 1.200 m.kr. umfram fjárheimildir á yfirstandandi ári. Sambærileg skýring á við liðinn tannlækningar (08-206-135) en forsendur fjárlaga vanmátu magnaukningu auk þess sem 4 og 5 ára börn fá endurgreiðslu í fyrsta sinn í ár. Gert er ráð fyrir liðurinn verði ríflega 330 m.kr. umfram heimildir.

Undir málaflokkinn *24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun* falla útgjöld vegna sjúkraþjálfunar (08-206-131) auk reksturs Heyrnar- og talmeinstöðvar. Frávik málaflokksins stafa alfarið af vanmati á kostnaði vegna þjálfunar. Ástæður frávikna má rekja til nýs greiðsluþátttökukerfis sjúklinga auk þess sem einingaverð hækkaði um 80 m.kr. á árinu umfram það sem gert var ráð fyrir. Að auki má gera ráð fyrir magnaukningu umfram forsendur fjárlaga. Vænt afkoma ársins er um 770 m.kr. umfram fjárheimildir.

Undir málaflokkinn *26.10 Lyf* falla lyf (08-206-115) og lyf með S-merkingu<sup>1</sup> (08-206-116). Gert er ráð fyrir frávikum á báðum fjárlagaliðum og er vænt afkoma ársins 1.800 m.kr. umfram fjárheimildir. Ástæður eru magnaukning umfram forsendur fjárlaga en rétt er að benda á að hallinn væri umtalsvert meiri ef krónan hefði ekki styrkst umfram forsendur fjárlaga.

Í fjárlögum 2017 var gert ráð fyrir minni magnaukningu málaflokksins *26.30 Hjálpartæki* en raunin er. Ástæður þessa eru m.a. kröfur um aukna heimaþjónustu sem og ýmsar tækinýjungar. Gert er ráð fyrir að hallinn verði ríflega 960 m.kr. umfram fjárheimildir.

Gert er ráð fyrir að fjárlagaliðir sem falla undir málaflokkinn *27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir* verði umfram fjárheimildir. Ástæður þessa eru fjölgun lífeyrisþega umfram forsendur fjárlaga. Í heildina er gert ráð fyrir að málaflokkurinn fari ríflega 2.000 m.kr. umfram fjárheimildir.

Gert er ráð fyrir að einstakir fjárlagaliðir málaflokksins *27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka* verði umfram fjárheimildir. Þar má nefna endurhæfingarlífeyri (08-203-131) og barnalífeyrir (08-204-135). Hvað varðar fyrri liðinn þá hefur orðið meiri fjölgun endurhæfingarlífeyrisþega en gert var ráð fyrir skv. forsendum fjárlaga. Varðandi seinni liðinn er

---

<sup>1</sup> Lyf sem eru eingöngu notuð á eða í tengslum við sjúkrastofnun og vandmeðfarin lyf vegna sérhæfðrar meðferðar á eða í tengslum við sjúkrastofnun.

sömuleiðis gert ráð fyrir meiri fjölgun en forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir. Á heildina litið er gert ráð fyrir að þessir tveir liðir verði um 500 m.kr. umfram fjárheimildir.

Málaflokkurinn *28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra* er breyttur frá framsetningu fjárlagaliða ársins 2016. Undir fjárlagaliðinn 08-204-111 eru nú sameinaðir fjárlagaliðir ellilífeyris og tekjutrygginga sem hafa verið aðgreindir í fjárlögum fyrri ára. Ólíkt því sem gert hafði verið ráð fyrir hækkuðu launa- og lífeyristekjur ellilífeyrisþega minna en taxti ellilífeyris og fyrir vikið er kostnaður við ellilífeyri meiri. Fjöldi ellilífeyrisþega er sami og gert var ráð fyrir í spáforsendum. Samkvæmt spá Tryggingastofnunar ríkisins munu ofgreiðslur fyrra árs hafa áhrif á lífeyrisgreiðslur að því marki að lækka greiðslur yfirstandandi árs sem hefur í för með sér að málaflokkurinn verði í lok árs um 0,7% umfram fjárheimildir eða um 145 m.kr.

Frávik hjá málaflokknum *30.10 Vinnumarkaður og atvinnuleysi* skýrast fyrst og fremst af sjómannaverkfalli. Mögulegt er að málaflokkurinn verði innan fjárheimilda í árslok vegna minna atvinnuleysis en spár gerðu ráð fyrir.

Sem fyrr segir er gert ráð fyrir að afkoma bótaflokka almannatrygginga og réttindaflokka sjúkratrygginga verði umfram fjárheimildir og segir velferðarráðuneyti að raunaukning útgjalda hafi verið vanmetin í forsendum fjárlaga. Þá megi rekja umframútgjöld málaflokks *26.10 Lyf* til þess að magnaukning í fjárlögum hafi verið reiknuð út frá fjárhæðum í fjárlögum síðasta árs en ekki miðað við rauntölur ársins auk þess sem ekki hafi verið tekið tillit til nýrra og dýrari lyfja. Smásöluálagning lyfja (08-206-115) hefur hækkað umfram áætlanir en gert er ráð fyrir að sú hækkun verði í heildina um 320 m.kr. við lok ársins. Bent er á að halli málaflokksins væri enn meiri ef ekki hefði komið til styrkingar krónunnar.

Fyrr á árinu var skipaður vinnuhópur fulltrúa frá velferðarráðuneyti og fjármálaráðuneyti um kostnaðargreiningu í heilbrigðiskerfinu. Hlutverk hópsins er að skoða m.a. réttindaflokka sjúkratrygginga og bótaflokka almannatrygginga. Vegna umframútgjalda læknskostnaðar (08-206-111) hefur tímabundið verið lokað fyrir inntöku nýrra lækna á samninginn. Einhverjir læknar munu ætla að láta reyna á lögmæti þessa fyrir dómstólum. Velferðarráðuneyti skipaði auk þess vinnuhóp til að greina orsakir vegna fjölgunar öryrkja og mun vinnuhópurinn ljúka störfum á árinu. Að lokum hafa heilbrigðisráðherra og fjármálaráðherra nýverið skipað samstarfsnefnd samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar frá 17. febrúar til að greina umfang vandans og leggja mat á fjárþörf málaflokksins.

Útgjöld málaflokksins *23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta* er nokkuð lægri en áætlanir gera ráð fyrir. Meginskýringin er sú að innan málaflokksins er fjárlagaliður 08-376 bygging sjúkrahúss á lóð Landspítalans. Frávik frá fjárheimildum skýrast að mestu af því að bókun kostnaðar vegna byggingar er ekki í samræmi við dreifingu fjárheimilda.

Málaflokkurinn *24.10 Heilsugæsla* er undir fjárheimildum sem skýrist einkum af dreifingu fjárheimilda milli sjúkrasviða, heilsugæslusviða og hjúkrunarrýma innan heilsugæslustöðva eins og var getið í skýringu vegna málaflokks 23.20. Nýtt fjármögnunarlíkan heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu var tekið í notkun í upphafi árs en greiðslur vegna þess eru ekki komnar til fullra framkvæmda. Þetta veldur því að afkoma málaflokksins er undir fjárheimild. Þess er þó vænst að afkoma ársins verði í takt við fjárheimildir.

Afkoma málaflokksins 25.10 *Hjúkrunar- og dvalarrými* er nokkuð lægri en áætlanir gera ráð fyrir. Ástæður frávika má að stærstum hluta til rekja til tafa á uppgjöri Sjúkratrygginga Íslands við öldrunarstofnanir vegna rammasamnings SÍ (08-403). Einnig er dreifing fjárheimilda vegna reksturs hjúkrunarrýma á heilbrigðisstofnunum ekki með réttum hætti en gerðar eru breytingar á þeim í frumvarpi til fjárlaga 2018 sbr. skýringu vegna málaflokks 23.20 og 24.10. Gera má ráð fyrir að uppgjör Sjúkratrygginga Íslands við öldrunarstofnanir verði komið í lag við árslok og því er ekki gert ráð fyrir að fjárlagaliðurinn 08-403 verði undir fjárheimild.

Málaflokkurinn 28.20 *Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun* er breyttur frá framsetningu fjárlagaliða ársins 2016. Undir fjárlagaliðnum 08-203 er nú sameinaður fjárlagaliður 08-203-145 heimilisuppbót ellilífeyrisþega sem áður var á fjárlagaliðum 08-203-152 og 08-203-155 auk þess sem fjárlagaliðirnir frekari uppbætur og bifreiðakostnaður ellilífeyrisþega falla undir málaflokkinn. Gert er ráð fyrir að afkoma málaflokksins verði í takt við fjárheimildir en afkoma einstakra fjárlagaliða innan þessa málaflokks er þó misjöfn. Meginskýringin er sú að það stefnir í að lítið verði greitt út af frekari uppbótum ellilífeyrisþega auk þess sem heimilisuppbót ellilífeyrisþega verður undir fjárheimildum, samtals er gert ráð fyrir því að þessi fjárlagaliðir verði um 260 m.kr. undir fjárheimildum á meðan bifreiðakostnaður verður um 100 m.kr. umfram heimildir.

Útgjöld málaflokksins 31.10 *Húsnæðisstuðningur* voru riflega 400 m.kr. lægri en fjárheimildir. Velferðarráðuneyti hefur unnið að því að greina frávikin.

## 5.5 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti

Eins og áður hefur komið fram var innanríkisráðuneyti skipt upp í tvö ráðuneyti, þ.e. dómsmálaráðuneyti og samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti, þann 1. maí 2017. Rekstur og fjárheimildir ráðuneytanna eru enn að hluta til á sameiginlegum fjárlaganúmerum og -viðföngum á yfirstandandi fjárlagaári. Óvissa er um endanlega uppskiptingu nokkurra blandaðra liða innan málaflokkanna 10.1 *Réttindi einstaklinga* (06-190-110 fastanefndir) og 10.4 *Stjórnsýsla innanríkismála* (06-101 innanríkisráðuneyti aðalskrifstofa, 06-199 ráðstöfunarfé og 06-190-198 ýmis framlög innanríkisráðuneytisins). Frá og með næsta fjárlagaári verður rekstur ráðuneytisins sérgreindur undir málaflokknum 11.3 *Stjórnsýsla samgönguráðuneytis*.

Af átta málaflokkum sem samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti ber að hluta eða öllu leyti ábyrgð á voru tveir yfir fjárheimild eftir fyrstu sex mánuði ársins þ.e. 10.1 *Réttindi einstaklinga* (fjárlagaviðfangið 06-190-110 fastanefndir) og 10.4 *Stjórnsýsla innanríkismála*. Í báðum tilfellum er um að ræða blandaða málaflokka með dómsmálaráðuneyti eins og áður segir.

Frávik í fyrrnefnda málaflokknum þ.e. á fjárlagaviðfanginu 06-190-110 nam kr. 52,2 m.kr. eða 86,7% eftir fyrstu sex mánuði ársins, en eins og áður segir er um að ræða blandaðan lið ráðuneytanna tveggja. Flutt fjárheimild að fjárhæð 13,7 m.kr. kemur hins vegar til lækkunar. Útgjöld vegna fastanefnda samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis eru lítillega lægri en á sama tímabili árið 2016 og í takt við áætlun.

Fráviknið í síðari málaflokknum nemur 49,2 m.kr. eða 9,9%. Að teknu tilliti til fluttra fjárheimilda milli ára nemur fráviknið 7,4%. Útgjöld á fjárlagaliðnum 06-101 innanríkisráðuneyti, aðalskrifstofa voru 14,9 m.kr. eða 3,1% yfir fjárheimild að teknu tilliti til fluttra fjárheimilda milli ára.

Umframútgjöld má rekja til ófyrirséðs kostnaðar vegna uppskiptingar ráðuneytisins m.a. fjölgunar starfsmanna og húsnæðisbreytinga. Ný ríkisstjórn tók til starfa þann 11. janúar 2017 og Alþingi samþykkti þingsályktun um breytta skipan í Stjórnarráði Íslands þann 22. mars 2017 sem fól í sér uppskiptingu innanríkisráðuneytis.

Útgjöld vegna fjárlagaviðfangsins 06-190-198 ýmis verkefni innanríkisráðuneytisins voru 21,8 m.kr. eða 103,3% umfram fjárheimild með yfirfærðum afgangi frá fyrra ári og að viðbættri fjárheimild vegna ráðstöfunarfjár. Aukin útgjöld eiga rætur að rekja til mannréttindamála, Íslenskrar ættleiðingar og ýmiss kostnaðar vegna dómsmála en þessi viðföng heyra undir dómsmálaráðuneyti.

Ráðuneytið telur að stærstu frávik sem lúta að ráðuneytinu megi rekja til kostnaðar vegna uppskiptingar innanríkisráðuneytis. Samkvæmt drögum að fjárlagafrumvarpi 2018 er gert ráð fyrir auknum fjárveitingum til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis í tengslum við breyttar rekstrarforsendur vegna uppskiptingar ráðuneytanna. Vilyrði er fyrir fjárveitingu í fjárukalögum 2017 til að mæta óvæntum kostnaðarauka sem hlotist hefur vegna framangreinds á yfirstandandi ári.

Fimm af átta málaflokkum voru undir fjárheimild eftir fyrstu sex mánuði ársins. Gengið er út frá því að frávik jafnist út þannig að jafnvægi verði innan ársins. Skýringar á frávikum felast m.a. í dreifingu fjárheimilda innan árs, fluttum fjárheimildum milli ára, rekstraráætlanagerð stofnana og lotun gjalda. Enn fremur geta útgjöld fallið misjafnlega til innan ársins þegar um er að ræða umsóknir um styrki og framlög. Þá byggja útgjöld t.a.m. í vegamálum á verkframvindu innan ársins. Ráðuneytið mun funda með stofnunum í því augnamiði að fara yfir áætlanagerð og dreifingu fjárheimilda innan árs í tengslum við fjárlagagerð fyrir árið 2018.

## 5.6 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Ekki er útlit fyrir að neinn málaflokkur verði yfir fjárheimild málaflokksins í lok árs miðað við afkomugreiningu fyrir eftir fyrstu sex mánuði ársins. Málaflokkarnir *6.1 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál* og *8.1 Framlög til sveitarfélaga* falla að hluta til undir umhverfis- og auðlindaráðuneytis og tekur umfjöllun hér aðeins til þeirra fjárlagaliða málaflokkanna sem falla undir ráðuneytið.

Frávik þar sem málaflokkar hafa ekki nýtt alla fjárheimild tímabilsins skýrast af rangri dreifingu fjárheimilda og einnig eru dæmi um að bókanir vanti inn á tímabilið. Ráðuneytið mun ítreka við stofnanir sínar að bókhald sé uppfært með reglubundnum hætti og að vanda þurfi gerð rekstraráætlna þannig að tekjum og gjöldum sé rétt dreift á milli mánaða.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100

[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)