



FRAMKVÆMD FJÁRLAGA JANÚAR–JÚNÍ 2013

OKTÓBER 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
1 INNGANGUR	5
2 REKSTUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	6
2.1 Afkoma ríkissjóðs.....	6
2.2 Frávik tekna frá fjárlögum og öðrum áætlunum	6
2.3 Frávik gjalda frá áætlunum	7
3 EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	13
4 FJÁRMÁL B- OG C-HLUTA RÍKISSJÓÐS	16
VIÐAUKI: SKÝRINGAR Á HUGTÖKUM.....	18

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Á fyrstu sex mánuðum ársins 2013 var ríkissjóður rekinn með 16,7 ma.kr. greiðsluhalla en til samanburðar gera fjárlög ársins ráð fyrir að greiðsluhallinn verði 21 ma.kr. á árinu öllu. Greiðsluhalli tímabilsins sem hlutfall af tekjum var 6,4% en er áætlaður 3,8% fyrir allt árið skv. fjárlögum. Greiðsluhalli ríkissjóðs það sem af er árinu er nánast sá sami og á sama tíma í fyrra.

Bæði innheimtar tekjur og greidd gjöld voru hærri en á sama tímabili í fyrra, tekjurnar 3,3% hærri og gjöldin 3,1% hærri. Áætlað var að innheimtar tekjur yrðu 259,8 ma.kr. á fyrri hluta ársins en þær voru í reynd 260,2 ma.kr. eða 0,4 ma.kr. hærri. Greidd gjöld ríkissjóðs á fyrri hluta ársins voru áætluð 285,6 ma.kr. en þau voru 277,9 ma.kr. eða tæpum 7,8 ma.kr. lægri.

Skatttekjur tímabilsins urðu á heildina litið 2,4% lægri en áætlað hafði verið en útkoman er mismunandi eftir skattstofnum. Tekjuskattar skiluðu þannig hærri tekjum en veltuskattar minni. Tekjur af sölu eigna það sem af er árinu eru einungis 13% af því sem áætlað er í fjárlögum. Um mitt ár var búið að bókfæra 41% af því sem áætlað er í fjárlögum að skili sér sem aðrar tekjur á árinu, en þar er m.a. um að ræða arðgreiðslur og aðrar tekjur sem falla til nokkuð ójafnt yfir árið.

Á fyrri hluta ársins fóru 38% fjárlagaliða, þ.e. 166 af 437 liðum, fram úr áætlunum og námu umframgreiðslur á þeim samtals 10,8 ma.kr. Aftur á móti voru 62% fjárlagaliða, þ.e. 271 af 437, ýmist á eða undir áætlun um gjöld á tímabilinu, samtals um 18,5 ma.kr. Hlutfall fjárlagaliða með umframgreiðslur á fyrri hluta ársins er svipað og á sama tíma í fyrra. Hins vegar hefur þetta hlutfall verið að hækka síðustu tvö ár og bendir það til þess að minna aðhald sé við framkvæmd fjárlaga en áður og því hafi dregið úr þeim aga sem tókst að ná upp og innleiða á fyrstu árum eftir efnahagshrunið árið 2008.

Í tilviki 44 fjárlagaliða var stofnað til útgjalda umfram áætlun á fyrri hluta ársins enda þótt liðurinn væri með neikvæða fjárheimildastöðu í byrjun árs. Ef fram heldur sem horfir er útlit fyrir að margir þessara liða muni auka enn við uppsafnaðan halla í lok ársins. Dæmi eru um að stofnanir sem náð höfðu jafnvægi í rekstri hafi aftur farið að bæta við uppsafnaðan halla á fyrri hluta ársins.

Nokkrir fjárlagaliðir eru með verulega neikvæða fjárheimildastöðu (höfuðstól) án þess að fyrir liggi af hálfu viðkomandi ráðuneyta hvort eða hvernig sú staða verður rétt af. Ljóst má vera að umræddar stofnanir fara fram úr fjárheimildum á árinu enda munu heimildir þeirra skerðast sem nemur neikvæðri uppsafnaðri stöðu fjárheimilda.

**HALLI RÍKISSJÓÐS VAR
16,7 MA.KR. Á FYRRI
HLUTA ÁRSINS 2013**

**RÍFLEGA ÞRÍÐJUNGUR
FJÁRLAGALIÐA
STOFNAÐI TIL GJALDA
UMFRAM ÁÆTLANIR**

**RÁÐUNEYTI ÞURFA AÐ
ÁKVEÐA HVERNIG VINNA
EIGI BUG Á NEIKVÆÐRI
FJÁRHEIMILDASTÖÐU
NOKKURRA FJÁRLAGALIÐA**

Veruleg umframgjöld voru á nokkrum fjárlagaliðum um mitt ár sem hafa iðulega farið fram úr fjárheimildum ársins á undanförunum árum. Erfitt virðist að áætla útgjöld sumra þessara liða og stýra þeim innan ársins.

Lánveitingar úr ríkissjóði voru 0,8 ma.kr. hærrí en á sama tíma í fyrra en innheimtar afborganir nánast þær sömu. Hærrí eigninfjárframlög skýrast af 13 ma.kr. framlagi til Íbúðalánasjóðs. Áform í fjárlögum um eignasölu hafa ekki gengið eftir og því ekki innborganir í ríkissjóð vegna sölu eigna. Fjárfestingarhreyfingar voru á miðju árinu komnar í 20 ma.kr. en í fjárlögum eru þær áætlaðar 15,8 m.kr. á öllu árinu. Í fjárlögum var áætlað að afla ríkissjóði 13 ma.kr. með nýjum lántökum umfram greiddar afborganir og með lækkun á handbæru fé um 28 ma.kr. Um mitt ár voru lánahreyfingar hins vegar neikvæðar um 42,5 m.kr. og handbært fé hafði lækkað um 74,5 ma.kr.

Ekki er ástæða til að ætla annað en að rekstur, arðgreiðslur, fjárfestingar og lántökur ríkisfyrirtækja í B-hluta verði í samræmi við fjárlög, en frávik eru í rekstri, fjárfestingum og lánahreyfingum lánastofnana í C-hluta. Eins og áður er rekstur og fjárhagsstaða Íbúðalánasjóðs sérstaklega alvarleg en verulegt tap var á rekstri hans á fyrri hluta ársins og ekki útlit fyrir að sú staða breytist það sem eftir lifir árs. Að óbreyttu er útlit fyrir að rekstur Íbúðalánasjóðs komi til með að íþyngja ríkissjóði verulega á næstu árum. Afkoma Bygðastofnunar á fyrri hluta ársins er hins vegar betri en áætlað var í fjárlögum.

ÁBENDINGAR TIL FJÁRLAGANEFNDAR

1. AUKA ÞARF AGA Í FJÁRLAGAFRAMKVÆMD OG STÖÐVA ÍTREKAÐAN HALLAREKSTUR

Nokkrar stofnanir hafa um árabíl verið reknar með halla og stofnað til útgjalda umfram heimildir án þess að hlutaðeigandi ráðherra hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana til að bæta fjármálastjórn þeirra. Þetta á m.a. við um stofnanir á forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis. Eðlilegt er að fjárlaganefnd kalli eftir svörum viðkomandi ráðherra um hvernig og hvenær fjármálastjórn þessara aðila verði komið í lag.

2. ÁKVEÐA ÞARF HVERNIG VINNA EIGI Á UPPSÖFNUÐUM HALLA STOFNANA SEM NÁÐ HAFI AÐ LAGA REKSTUR SINN

Nokkrar stofnanir sem áður fóru fram úr fjárheimildum hafa náð að laga rekstur sinn en sitja uppi með halla fyrri ára sem kemur fram sem neikvæð staða höfuðstóls. Reglur kveða á um 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. Eðlilegt er að fjárlaganefnd kalli eftir svörum viðkomandi ráðherra um hvernig því marki verði náð.

3. BÆTA ÞARF ÁÆTLANAGERÐ VEGNA NOKKURRA FJÁRLAGALIÐA

Nokkrir liðir fjárlaga þar sem árleg fjárveiting er byggð á áætlun um fjölda þeirra sem rétt eiga á greiðslum hafa að jafnaði farið yfir fjárheimildir. Í sumum tilvikum virðast fjárveitingar skv. fjárlögum ekki taka nægjanlegt mið af útgjaldareynslu undangenginna ára. Þetta á til að mynda við um fjárlagaliði vegna málskostnaðar í opinberum málum og liði sem ætlað er að standa undir opinberri réttaraðstoð og bótum handa brotapolum í sakamálum. Æskilegt er að fjárlög endurspegli sem nákvæmast útgjöld vegna þessara málaflokka.

1 INNGANGUR

Samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997 skal stofnunin m.a. hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga og er þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Stofnuninni ber einnig að kanna hvort reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáráukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við. Á grundvelli þessara ákvæða fylgist Ríkisendurskoðun reglulega með framkvæmd fjárlaga og fjallar um hana í skýrslum til Alþingis.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir framkvæmd fjárlaga fyrstu sex mánuði ársins 2013. Fjallað er um afkomu A-hluta ríkissjóðs og frávik í tekjum og gjöldum. Vikið er að efnahag A-hluta ríkissjóðs og fjármálum fyrirtækja og sjóða í B- og C-hluta eftir því sem ætla má að þau hafi áhrif á fjárhagstöðu ríkissjóðs og niðurstöðu fjárlaga.

Þegar útkoma innan ársins er borin saman við áætlanir er rétt að hafa hugfast að ekki er gert eiginlegt rekstraruppgjör fyrir ríkissjóð nema fyrir heilt ár. Þetta hefur einkum þýðingu við mat á stöðu liða eins og lífeyrisskuldbindinga, vaxtagjalda, afskrifta skattkrafna o.s.frv. sem ekki eru gerðir upp innan ársins en greiðsluhreyfingar vegna þeirra á árinu kunna að vera aðrar en endanleg niðurstaða þeirra í ríkisreikningi. Þá eru í árshlutauppgjörum ríkissjóðs ekki taldir með fjárlagaliðir þar sem engar gjaldfærslur hafa ennþá átt sér stað á viðkomandi tímabili, en það á t.d. við um liðina *09-391 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða, 09-711 Afskriftir skattkrafna og 09-990 Ríkisstjórnarákvarðanir*. Ýmist eru fjárheimildir á þessum liðum millifærðar yfir á aðra liði eða færslur eru aðeins gerðar í lok ársins.

Sömuleiðis ber að hafa hugfast að fjárheimildum er að mestu dreift hlutfallslega jafnt á tímabil innan ársins. Frávik á einu tímabili getur jafnast út á því næsta ef útgjöld og sértekjur falla til með öðrum hætti en áætlað hafði verið. Í ljósi þess er rétt að tala um frávik frá áætlunum innan ársins en um frávik frá fjárheimildum í árslok.

Stofnunin mun næst gefa út skýrslur um framkvæmd fjárlaga vegna 9 og 12 mánaða uppgjors ríkissjóðs fyrir árið 2013. Gert er ráð fyrir að þær komi að jafnaði út um tveimur mánuðum eftir lok hvors uppgjörstímabils.

**EKKI GERT EIGINLEGT
REKSTRARUPPGJÖR
FYRIR RÍKISSJÓÐ**

2 REKSTUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

2.1 AFKOMA RÍKISSJÓÐS

Innheimtar tekjur A-hluta ríkissjóðs á fyrri hluta ársins voru 260,2 ma.kr. og greidd gjöld 276,9 ma.kr. Greiðsluhalli ríkissjóðs var því 16,7 ma.kr. Þessar fjárhæðir eru allar á greiðslugrunni (sjóðshreyfingar) en ríkissjóður er aðeins gerður upp á rekstrargrunni þegar verið er að gera upp allt árið.¹ Fyrir flesta fjárlagaliði er niðurstaðan þó svipuð án tillits þess hvaða uppgjörsgrunn er miðað við, en fyrir nokkra liði getur munurinn þó verið umtalsverður.

Fjárlög ársins 2013 gera ráð fyrir að greiðsluhalli ríkissjóðs verði 21,0 ma.kr. Reiknað er með að innheimtar tekjur verði 557,7 ma.kr. og greidd gjöld 578,7 ma.kr. Til samanburðar er í fjárlögum áætlað að rekstrarhalla ríkissjóðs á árinu verði 3,7 ma.kr., álagðar tekjur 579,4 ma.kr. og að stofnað verði til 583,0 ma.kr. gjalda.

Greiðsluhalli ríkissjóðs um mitt ár var heldur minni en áætlanir tímabilsins gerðu ráð fyrir og munar þar mestu um að greidd gjöld voru lægri. Hins vegar er hallinn nánast sá sami og hann var á sama tímabili árið 2012 jafnvel þótt halli þess árs hafi verið áætlaður umtalsvert meiri er gert var í fjárlögum ársins.

2.1 Tekjur, gjöld og afkoma A-hluta ríkissjóðs janúar–júní (greiðsluuppgjör)				
MA.KR.	ÚTKOMA 2013	ÁÆTLUN 2013	FJÁRLÖG 2013	ÚTKOMA 2012
TEKJUR	260,2	259,8	557,7	251,9
GJÖLD	276,9	285,6	578,7	268,6
AFKOMA	-16,7	-25,8	-21,0	-16,6
HLUTFALL AF TEKJUM	-6,4%	-9,9%	-3,8%	-6,6%

Innheimtar tekjur á fyrri hluta ársins 2013 voru 3,3% hærrí en á sama tímabili árið á undan, en greidd gjöld voru hins vegar 3,1% hærrí. Til samanburðar hækkaði vísitala neysluverðs um 3,8% á milli þessara tímabila. Bæði innheimtar tekjur ríkissjóðs og greidd gjöld drógust því nokkuð saman að raungildi.

2.2 FRÁVIK TEKNA FRÁ FJÁRLÖGUM OG ÖÐRUM ÁÆTLUNUM

Tafla 2.2 hér á eftir sýnir samanburð á fjárlögum, áætlun og útkomu tekna A-hluta ríkissjóðs á árinu 2013. Tekið skal fram að fjárhæðir fjárlaga miðast við allt árið en áætlun og útkoman er fyrir sex mánuði.

¹ Hugtökin „greiðslugrunnur“ og „rekstrargrunnur“ eru skýrð í viðauka skýrslunnar.

GREIÐSLUHALLI RÍKISSJÓÐS ER HELDUR MINNI EN ÁÆTLAÐ VAR Í FJÁRLÖGUM....

... EN ÚTKOMAN ER SAMT LAKARI EN Á SAMA TÍMA Í FYRRA

BÆÐI TEKJUR OG GJÖLD RÍKISSJÓÐS HAFA DREGIST SAMAN AÐ RAUNGILDI.

2.2 Fjárlög, áætlun og tekjur A-hluta ríkissjóðs janúar – desember 2012 (greiðslugrunnur)

MA.KR.	FJÁRLÖG	ÁÆTLUN	ÚTKOMA	FRÁVIK		FRÁVIK	
	2013	2013	2013	FJÁRLÖG OG ÚTKOMA	ÁÆTLUN OG ÚTKOMA		
SKATTTEKJUR OG TRYGGINGAGJÖLD	491.847	241.062	235.368	-256.479	-52,1%	-5.694	-2,4%
SKATTAR Á TEKJUR OG HAGNAÐ	163.190	86.295	89.899	-73.291	-44,9%	3.604	4,2%
EIGNARSKATTAR	16.367	6.041	5.397	-10.970	-67,0%	-644	-10,7%
SKATTAR Á VÖRU OG ÞJÓNUSTU	219.754	105.932	100.524	-119.230	-54,3%	-5.408	-5,1%
TOLLAR OG AÐFLUTNINGSGJÖLD	6.942	3.222	2.778	-4.164	-60,0%	-444	-13,8%
AÐRIR SKATTAR	7.013	435	482	-6.531	-93,1%	47	10,8%
TRYGGINGAGJÖLD	69.063	34.366	33.075	-35.988	-52,1%	-1.291	-3,8%
FJÁRFRAMLÖG	2.082	664	82	-2.000	-96,1%	-582	-87,7%
AÐRAR TEKJUR	59.171	17.849	24.194	-34.977	-59,1%	6.345	35,5%
DRÁTTARVEXTIR AF SKATTTEKJUM	3.660	1.830	1.477	-2.183	-59,6%	-353	-19,3%
AÐRAR VAXTATEKJUR	16.495	5.719	6.194	-10.301	-62,4%	475	8,3%
ARÐGREIÐSLUR	15.206	58	3.973	-11.233	-73,9%	3.915	6.750,0%
HLUTI AF TEKJUM RÍKISFYRIRTÆKJA	2.380	925	1.100	-1.280	-53,8%	175	18,9%
LEIGUTEKJUR	12.896	5.858	7.271	-5.625	-43,6%	1.413	24,1%
SALA Á VÖRU OG ÞJÓNUSTU	6.382	2.420	2.858	-3.524	-55,2%	438	18,1%
SEKTIR OG SKAÐABÆTUR	1.986	1.002	1.249	-737	-37,1%	247	24,7%
ÝMSAR OG ÓSKILGREINDAR TEKJUR	166	37	72	-94	-56,6%	35	94,6%
SALA EIGNA	4.600	250	598	-4.002	-87,0%	348	139,2%
TEKJUR ALLS	557.700	259.825	260.242	-297.458	-53,3%	417	0,2%

Tekjur ríkissjóðs af sköttum á fyrri hluta ársins voru á heildina litið 2,4% lægri en áætlun tímabilsins gerði ráð fyrir, en útkoman er nokkuð mismunandi eftir skatttegundum. Tekjuskattar, bæði skattar á tekjur einstaklinga og á hagnað lögaðila, skiluðu meiru en áætlað var. Skýringin liggur m.a. í því að tekjur einstaklinga hækkuðu meira en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga, bæði vegna launahækkana og úttektar á séreignarsparnaði. Hins vegar skiluðu veltuskattar, s.s. virðisaukaskattur, vörugjöld og tollar minni tekjum en áætlanir tímabilsins gerðu ráð fyrir. Meginskýringin er að einkaneysla og fjárfestingar hafa vaxið minna en áætlað var.

HEILDARSKATTTEKJUR ERU LÆGRI EN ÁÆTLUN GERÐI RÁÐ FYRIR

Sala eigna það sem af er árinu er um 350 m.kr. meiri en áætlun tímabilsins gerir ráð fyrir en í fjárlögum ársins er áætlað að selja eignir fyrir 4,6 ma.kr. mest vegna sölu á eignarhlutum í bönkum. Ekki er útlit fyrir að þær tekjur skili sér á árinu.

ÁHÖLD ERU UM HVORT TEKJUR AF EIGNASÖLU SKILI ÞVÍ SEM AÐ VAR STEFNT

Aðrar tekjur ríkissjóðs eru í fjárlögum áætlaðar 59,2 ma.kr. en af þeim höfðu 24,2 ma.kr. verið innheimtar um mitt árs. Rétt er að geta þess að þær tekjur sem hér um ræðir falla misjafnlega til innan ársins. Þannig eru arðgreiðslur frá Landsbankanum að fjárhæð um 10 ma.kr. greiddar í október.

2.3 FRÁVIK GJALDA FRÁ ÁÆTLUNUM

Fjárlagaliðir á árinu 2013 eru samtals 437 talsins. Þar af fóru 166 eða 38% fram úr áætlunum á fyrri hluta ársins en 271 fjárlagaliður (62%) voru undir áætlunum. Hlutfall fjárlagaliða sem fór fram úr áætlunum um mitt ár var svipað og í fyrra og hefur

FLEIRI FJÁRLAGALIÐIR ERU MEÐ GREIÐSLUR UMFRAM ÁÆTLANIR EN ÁÐUR

hlutfallið farið hækkandi undanfarin ár (tafla 2.3). Eins og bent var á í skýrslum um framkvæmd fjárlaga vegna ársins 2012 má ætla að þetta sé 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. Miðað við stöðuna á sama tíma í fyrra er varla útlit fyrir að takist að ná jafnvægi í lok árs. Hátt hlutfall fjárlagaliða sem fer fram úr áætlunum innan ársins veldur vonbrigðum og bendir til þess að ekki hafi tekist nógu vel að innleiða aukinn aga í fjárlagaframkvæmd hér á landi.

2.3 Fjöldi fjárlagaliða yfir og undir áætlun janúar–júní 2009–2013					
	2009	2010	2011	2012	2013
FJÁRLAGALIÐIR YFIR ÁÆTLUN	156	127	150	168	166
FJÁRLAGALIÐIR Á EÐA UNDIR ÁÆTLUN	340	392	293	259	271
FJÁRLAGALIÐIR SAMTALS	496	519	443	427	437
HLUTFALL YFIR ÁÆTLUN	31%	24%	34%	39%	38%
HLUTFALL Á EÐA UNDIR ÁÆTLUN	69%	76%	66%	61%	62%
FJÁRLAGALIÐIR SAMTALS	100%	100%	100%	100%	100%

Af þeim liðum sem voru umfram áætlun á fyrri árshelmingi 2013 voru 37 með á bilinu 0–2% frávik, 26 með 2–4% frávik, 31 með 4–10% frávik, 33 með 10–20% og 39 með meira en 20% frávik. Skipting fjárlagaliða sem voru undir áætlun var hins vegar þannig að 51 voru 0–2% undir, 34 voru 2–4% undir, 43 voru 4–10% undir, 29 var 10–20% undir og 111 voru 20% eða meira undir áætlun.

2.4 Áætluð gjöld og útkoma A-hluta ríkissjóðs janúar–júní 2013 (greiðslugrunnur)					
M.KR.	FJÁRLÖG TÍMABILS	ÁÆTLUN TÍMABILS	ÚTKOMA TÍMABILS	FRÁVIK UNDIR ÁÆTLUN	FRÁVIK YFIR ÁÆTLUN
00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS	2.129	2.156	2.261	99	-203
01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI	635	768	464	303	0
02 MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI	38.556	39.738	36.445	4.033	-740
03 ÚTANRÍKISRÁÐUNEYTI	6.052	6.563	5.130	1.498	-65
04 ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTI	15.709	17.937	13.778	4.574	-415
06 INNANRÍKISRÁÐUNEYTI	32.674	31.838	33.391	1.047	-2.600
08 VELFERÐARRÁÐUNEYTI	116.547	116.380	118.521	2.888	-5.029
09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	19.078	18.165	18.126	1.682	-1.643
14 UMHVÆRFIS- OG AUÐLINDARÁÐUNEYTI	4.914	6.248	4.435	1.907	-94
19 VAXTAGJÖLD RÍKISSJÓÐS	49.197	45.842	45.327	515	0
	285.490	285.635	277.878	18.546	-10.789

FJÁRLAGALIÐIR SEM FÓRU MEST YFIR ÁÆTLUN

Reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, nr. 1061/2004, leggur forstöðumönnum þá skyldu á herðar að gæta þess að samræmi sé á milli útgjalda stofnunar og ársáætlunar hennar. Komi í ljós að heildarútgjöld að frádregnum tekjum séu meira en 4% umfram áætlun stofnunar skal forstöðumaður tafarlaust skýra stjórn hennar, sé henni til að dreifa, og ráðuneyti frá því hverjar séu ástæður þess og hvernig hann hyggst bregðast við.

Ráðuneyti eiga einnig að bera saman áætlun og útgjöld stofnana sem undir þau heyra, ekki sjaldnar en þriðja hvern mánuð. Komi í ljós eftir könnun ráðuneytis á útgjöldum stofnunar, eða að fengnum upplýsingum forstöðumanns, að útgjöld hennar séu meira en 4% umfram áætlun skal ráðuneyti eiga frumkvæði að því að leita skýringa og koma því til leiðar að forstöðumaður grípi til nauðsynlegra aðgerða til að færa útgjöld að heimildum. Á endanum eru það því ráðuneytin sem bera ábyrgð á að rekstur stofnana sé í samræmi við fjárlög.

HALLAREKSTUR ÁRSINS BÆTIST VIÐ NEIKVÆÐA STÖÐU ÁRIÐ Á UNÐAN

Nokkrir fjárlagaliðir sem voru með uppsafnaðan halla í lok síðasta árs hafa haldið áfram að bæta við hallann á fyrri hluta þessa árs þannig að samanlagður halli í lok tímabilsins er 4% eða meira umfram áætlun. Þetta á við um 44 fjárlagaliði. Í einhverjum tilvikum má gera ráð fyrir að rétta megi af hallann eða grynna á honum á síðari hluta ársins, en í öðrum tilvikum sýnist ljóst að greiðslur í árslok verði umfram heimildir.

Ríkisendurskoðun bendir á að ítrekað hafi verið stofnað til útgjalda vegna rannsóknarnefnda Alþingis langt umfram fjárheimildir sem það hefur samþykkt til þeirra. Mikilvægt er að Alþingi afmarki betur umfang úttekta af þessu tagi og gangi eftir því að raunhæfar kostnaðaráætlanir séu gerðar um þær.

Landbúnaðarháskóli Íslands hefur um langt skeið stofnað til útgjalda umfram fjárheimildir og safnað upp skuldum við ríkissjóð af þeim sökum. Rekstur skólans á fyrri hluta þessa árs bendir til þess að framhald verið á hallarekstri. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur ekki brugðist með fullnægjandi hætti við þessum vanda. Fyrir liggur að Alþingi hefur ekki aukið fjárveitingar til skólans til samræmis við umfang rekstrar og ber því ráðuneytinu skylda til þess að sjá til þess að dregið verði úr starfsemi skólans þannig að hún rúmist innan núverandi fjárveitinga.

Undanfarin ár hafa stjórnendur Landspítalans rekið sjúkrahúsið innan heimilda fjárlaga en hafa hins vegar ekki greitt neitt upp í 3 ma.kr. skuld sjúkrahússins við ríkissjóð vegna hallareksturs þar á undan. Í samkomulagi á milli velferðarráðuneytisins og spítalans frá 29. apríl 2010, sem fjármálaráðuneytið staðfesti, kemur fram að fjármálaráðuneytið muni fjármagna rekstrarfjárförf stofnunarinnar vegna uppsafnaðs rekstrarvanda en að velferðarráðuneytið skuli gera áætlun um hvernig stofnunin vinni á uppsöfnuðum halla á næstu árum. Velferðarráðuneytið hefur hins vegar ekki lagt fram slíka áætlun. Á fyrri hluta þessa árs var sjúkrahúsið rekið umfram áætlanir m.a. vegna nýrra stofnanasamninga við starfsfólk og tækjakaupa sem ekki rúmast að fullu innan núverandi fjárveitinga. Engin áform eru um frekari hagræðingu eða niðurskurð í rekstri á síðari hluta ársins og stefnir því að óbreyttu í verulegan hallarekstur á árinu sem bregðast þarf við og kemur hann til viðbótar eldri fjárhagsvanda sjúkrahússins.

Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu, sem einnig glímir við uppsafnaðan vanda, fór lítilliga framúr áætlunum á fyrri hluta ársins en ekki er ástæða til að ætla annað en að það frávik megi rétta af fram að áramótum. Sama máli gegnir um Heilbrigðisstofnun Austurlands.

**NOKKRAR STOFNANIR
HAFU BÆTT VIÐ
UPPSAFNAÐAN HALLA
Á FYRRI HLUTA ÁRSINS**

Aftur á móti stefnir í að rekstur nokkurra annarra heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni fari að óbreyttu fram úr fjárheimildum. Má þar nefna Heilbrigðisstofnun Vestmannaeyja, Heilbrigðisstofnun Suðurlands og Heilbrigðisstofnun Suðurnesja. Ef Alþingi hyggst ekki draga saman rekstur umræddra heilbrigðisstofnana frá því sem nú er til að mæta núverandi hallarekstri og halla undanfarinna ára þarf að tryggja þeim viðeigandi fjárveitingar á fjárlögum í stað þess að láta viðgangast að stofnanir séu reknar með halla sem seint og um síðir er jafnaður með fjárveitingu í fjáráuka- eða lokafjárlögum.

Þá þarf að taka þarf á rekstri nokkurra framhaldsskóla og sýslumannsembættu til þess að halda megi rekstri þeirra innan fjárheimilda í lok ársins. Einnig er umtalsverður greiðsluhalli á rekstri Landhelgisgæslunnar og Náttúrufræðistofnunar Íslands á fyrri hluta ársins.

UPPSAFNAÐUR VANDI FRÁ FYRRI ÁRUM EN REKSTUR Í JAFNVÆGI ÞAÐ SEM AF ER ÁRINU

Nokkrir fjárlagaliðir sitja uppi með vanda vegna halla fyrri ára eru að reyna að greiða niður hallann á þessu ári. Þeir fjárlagaliðir sem þannig háttar til um eru 12 talsins.

Nefna má að Hólaskóli – Háskólinn á Hólum, sem lengi var rekinn með halla, hefur það sem af er árinu náð að haga rekstri nokkuð innan áætlana. Sama máli gegnir um Lögreglustjóran á Suðurnesjum sem hefur jafnt og þétt greitt niður eldri halla. Nokkur sýslumannsembætti sem voru með uppsafnaðan halla í ársbyrjun náðu einnig að grynka á honum á fyrri hluta ársins.

Í þennan flokk fellur einnig fjárlagaliður vegna flugvalla og flugleiðsöguþjónustu en þar hefur verið óvissa um uppgjör markaðra tekna eftir að sértekjur komu í stað markaðra tekna.² Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2014 verður dregið úr framlögum til liðarins en ekki liggur fyrir hvernig eldri halli verður jafnaður.

Höfuðstóll nokkurra fjárlagaliða er það neikvæð vegna hallareksturs fyrri ára að verulega þyrfti að draga saman í rekstri þeirra ef ætlunin er að vinna upp hallann. Nefna má að í árslok 2012 var staða Landbúnaðarháskólans neikvæð um 400 m.kr. og Hólaskóla um 178 m.kr. Til samanburðar nemur fjárveiting ríkissjóðs til þess fyrrnefnda 659,5 m.kr. skv. fjárlögum þessa árs og til þess síðarnefnda 315,1 m.kr. Ekkert liggur fyrir um að skólunum verði gert að haga rekstri með þeim hætti að verulegt svigrúm skapist til að jafna neikvæða stöðu. Þá liggur heldur ekki fyrir að uppsafnaður halli verði bættur með aukafjárveitingu eða felldur niður í lokafjárlögum. Að óbreyttu er því ljóst að báðir skólarnir munu fara fram úr fjárheimildum sínum á þessu ári enda skerðast þær sjálfkrafa sem nemur neikvæðri stöðu viðkomandi fjárlagaliða.

² Nánar er fjallað um þetta mál á bls. 16 í skýrslu um framkvæmd fjárlaga janúar–desember 2012.

VERULEG UMFRAMGJÖLD Á ÁRINU

Um mitt ár höfðu 42 fjárlagaliðir farið fram úr áætlunum án þess að hafa verið með neikvæða stöðu fjárheimilda frá fyrra ári. Stærstu frávikin voru vegna 08-206 *Sjúkratrygginga* (1.264 m.kr.), 09-721 *Fjármagnstekjuskatts* sem ríkissjóður greiðir (795 m.kr.) en frávik á honum jafnast reyndar á tekjuhliðinni, 06-236 *Sanngirnibætur vegna misgjörða á vistheimilum fyrir börn* (345 m.kr.), 09-381 *Lífeyrisskuldbindinga, eftirlauna* (496 m.kr.), 09-984 *Fasteigna ríkissjóðs* (428 m.kr.), 08-301 *Landlæknis* (172 m.kr.), 06-821 *Þjóðskrár Íslands* (165 m.kr.), 06-231 *Málskostnaðar í opinberum málum* (136 m.kr.) og 06-232 *Opinberrar réttaraðstoðar* (129 m.kr.).

Undanfarin ár hefur gengið illa að halda útgjöldum sjúkratrygginga innan fjárlaga og virðist velferðarráðuneyti tregt til þess að grípa til þeirra sparnaðarráðstafana sem þarf til að útgjöld verði innan ramma fjárlaga, en ráðuneytið stýrir í reynd kostnaði vegna liðarins með ákvörðunum sem fram koma í reglugerðum og samningum.

Margir þessara liða eiga það sammerkt að erfitt hefur reynst að áætla fyrir þeim í fjárlögum og örðugt kann að reynst að draga úr kostnaði við þá innan ársins þegar um er að ræða lög- eða samningsbundnar greiðslur sem ekki verður breytt með skömmum fyrirvara. Fjárheimildastaða margra þessara liða, hvort sem hún er jákvæð eða neikvæð, hefur að jafnaði verið felld niður með lokafjárlögum. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að bæta áætlanagerð vegna slíkra fjárlagaliða í tengslum við fjárlagagerðina en sumir hafa ár eftir ár reynst kostnaðarsamari en fjárlög gerðu ráð fyrir. Þá virðist eðlilegt að mæta umframkostnaði vegna slíkra liða með millifærslu fjárheimilda af fjárlagalið sem ætlaður er til að mæta ófyrirséðum útgjöldum ríkissjóðs.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga 2012 var bent á að með því að fella niður fjárheimildastöðu slíkra liða séu fjárlögin í reynd ekki látin stýra útgjöldum þeirra. Fjárlögin verði þannig fremur spá um kostnað við slíka útgjaldaliði í stað þess að þau mæli fyrir um heimildir til að stofna til útgjalda.

FJÁRLAGALIÐIR SEM VORU MEST UNDIR ÁÆTLUN

27 fjárlagaliðir voru með afgangsheimild í byrjun árs sem nam 10% eða meira af fjárheimild og ýmist bættu við afganginn eða héldu honum óbreyttum á fyrri hluta ársins. Hér er m.a. um að ræða sjóði og safniði sem fá reglulegar fjárveitingar úr ríkissjóði en greiðslur úr þeim falla til með óreglulegum hætti.

Eftirtaldir liðir voru með hæstar ónýttar fjárheimildir um mitt ár: 04-521 *Endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar* (862 m.kr.) sem skýrist af hægari útgreiðslum á fyrri hluta ársins en til að mynda árið á undan, 14-381 *Ofanflóðasjóður* (759 m.kr.), 04-241 *Fjármálaeftirlitið* (373 m.kr.), 02-318 *Framhaldskólar, stofnkostnaður* (373 m.kr.), 02-235 *Markáætlun á sviði vísinda og tækni* (253 m.kr.), 09-985 *Fyrrum varnarsvæði við Keflavíkurflugvöll* (260 m.kr.), 09-981 *Ýmsar fasteignir ríkissjóðs* (211 m.kr.) og 08-401 *Öldrunarstofnanir, almennt* (198 m.kr.).

Í skýrslu um framkvæmd fjárlaga janúar til júní 2012 benti Ríkisendurskoðun á að vandséð væri hvernig Fjármálaeftirlitið kæmi til með að nýta alla fjárheimild þess árs. Kostnaður við stofnunina væri að langstærstum hluta fjármagnaður með sérstöku

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

**HUGA ÞARF AÐ FJÁR-
VEITINGUM TIL VERKEFNA
EKKI NÝTA EÐA HAFNA
NÝTT FJÁRHEIMILDIR
SÍNAR AÐ FULLU**



lögbundnu eftirlitsgjaldi sem fjármálastofnanir greiða, en ljóst væri að tekjur af því væru umtalsvert meiri en næmi rekstrarumfangi stofnunarinnar. Í fjárlögum 2013 voru fjárveitingar til embættisins ákveðnar 1.818 m.kr. en við þá fjárhæð bættist ónýtt fjárheimildastaða að fjárhæð 623 m.kr. í lok árs 2012.

3 EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

Í 2. gr. fjárlaga er sýnt áætlað sjóðstreymi ríkissjóðs og í 5. gr. sagt frá heimildum fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að taka lán, endurlána, veita ríkisábyrgðir og fleira eftir því sem kveðið er á um í greininni.

Taflan hér að neðan sýnir áætlað sjóðstreymi ríkissjóðs skv. fjárlögum og fjáruka-lögum ásamt útkomu á fyrri hluta ársins.

3.1 Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs janúar–júní 2013

M.KR.	FJÁRLÖG ÁRSINS	ÁÆTLUN TÍMABILS	ÚTKOMA TÍMABILS	ÚTKOMA FYRRA ÁRS
REKSTRARHREYFINGAR				
TEKJUJÖFNUÐUR	-3.654	-25.803	-16.670	-16.624
REKSTRARLIÐIR SEM EKKI HAFÁ ÁHRIF Á HANDBÆRT FÉ	-100			
BREYTING Á REKSTRARTENGÐUM EIGNUM OG SKULDUM 1)	-21.339		4.240	-2.573
HANDBÆRT FÉ FRÁ REKSTRI	-25.093	-25.803	-12.430	-19.197
FJÁRFESTINGARHREYFINGAR				
VEITT LÖNG LÁN	-12.500	-7.728	-9.034	-8.218
INNHEIMTAR AFBORGANIR	7.000	2.943	2.349	2.325
KAUP HLUTABRÉFA OG EIGINFJÁRFRAMLÖG	-14.500	-13.876	-13.291	-2.175
SALA HLUTABRÉFA OG EIGNARHLUTA	4.200			22
FJÁRFESTINGARHREYFINGAR SAMTALS	-15.800	-18.661	-19.976	-8.046
FJÁRMÖGNUNARHREYFINGAR				
TEKIN STUTT LÁN INNLEND, NETTÓ		-4.885	-13.973	-13.625
TEKIN LÖNG LÁN	113.000	66.000	74.737	180.355
AFBORGANIR LÁNA	-100.000	-87.580	-88.135	-164.643
GENGISMUNUR OG ENDURMAT BANKAREIKNINGA 2)			-15.115	7.024
FJÁRMÖGNUNARHREYFINGAR SAMTALS	13.000	-26.465	-42.486	9.111
BREYTING Á HANDBÆRU FÉ	-27.893	-70.929	-74.892	-18.132
HREINN LÁNSFJÁRJÖFNUÐUR (LÁNSFJÁRÞÖRF)	-40.893	-44.464	-32.406	-27.243

1) VIÐSKIPTAREIKNINGAR, NETTÓ BREYTING

2) GENGISMUNUR OG ENDURMAT HAFÁ EKKI VERIÐ FÆRÐ Á REKSTRARREIKNING RÍKISSJ.

Samanborðið við fyrstu sex mánuði síðasta árs hefur rekstur ríkissjóðs á þessu ári dregið til sín minna handbært fé og munar þar tæpum 6,8 ma.kr., þ.e. ríkissjóður þurfi að greiða minna með rekstrinum sem þessu nemur. Um mitt ár hafði verið ráðstafað til rekstrar um helmingi þess handbæra fjár sem áætlað er í fjárlögum vegna alls ársins.

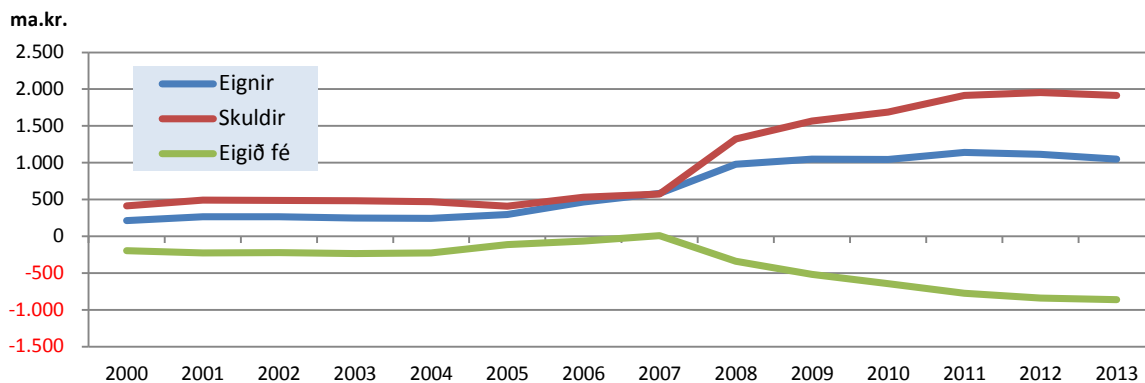
Lánveitingar úr ríkissjóði voru um 0,8 ma.kr. hærri en á sama tíma í fyrra en innheimtar afborganir nánast þær sömu. Aftur á móti voru eiginfjárframlög mun meiri og skýrist það af 13 ma.kr. framlagi til Íbúðalánasjóðs en í 6. grein fjárlaga 2013 er heimild til að leggja sjóðnum til þá fjárhæð úr ríkissjóði. Heimildin var nýtt í apríl 2013 og var þá gengið frá greiðslunni. Þess má geta að í ársreikningi Íbúðalánasjóðs fyrir árið 2012 er framlagið sýnt sem stofnfjárloforð og eigið fé hækkað sem því nemur.

Eins og áður hefur komið fram hafa áform í fjárlögum um eignasölu ekki gengið eftir og því engar innborganir komið í ríkissjóð vegna hennar. Um mitt ár voru fjárfestingarhreyfingar, þ.e. samtala lánveitinga, innheimtra afborgana, eiginfjárframlaga og eignasölu, orðnar 20 ma.kr. en voru í fjárlögum áætlaðar 15,8 m.kr. vegna alls ársins.

Ríkissjóður fjármagnar neikvætt sjóðstreymi rekstrar og fjárfestingarhreyfingar ýmist með lántöku og/eða með því að ganga á handbært fé. Í fjárlögum var áætlað að afla ríkissjóði nettó 13 ma.kr., með nýjum lántökum umfram greiddar afborganir, og með lækun á handbæru fé um 28 ma.kr. Um mitt ár voru lánahreyfingar hins vegar neikvæðar um 42,5 m.kr. og handbært fé hafði lækkað um 74,5 ma.kr. Til samanburðar aflaði ríkissjóður á sama tíma í fyrra 9,1 ma.kr. með nýjum lánum umfram afborganir og handbært fé lækkaði um 18,1 ma.kr.

Efnahagsreikningur ríkissjóðs hefur breyst það sem af er árinu á þann veg að stofnfjáreignir hafa hækkað um 13,3 ma.kr. frá ársbyrjun og útistandandi lán hækkað um 4,5 ma.kr. Veltufjármunir lækkuðu um 80,1 ma.kr. þar af handbært fé um 74,9 ma.kr. Bókfærðar eignir ríkissjóðs námu samtals 1.051 ma.kr. um mitt ár og höfðu samtals lækkað um 62,3 ma.kr. frá ársbyrjun. Á skuldahliðinni lækkuðu langtímaskuldir um 24,5 ma.kr. og skammtímaskuldir um 14,9 ma.kr. Ekki liggur ennþá fyrir hvernig lífeyrisskuldbindingar hafa breyst. Skuldir ríkissjóðs námu samtals 1.913 ma.kr. um mitt ár og höfðu lækkað um 39,4 ma.kr. frá ársbyrjun. Eigið fé ríkissjóðs var neikvætt um 862 ma.kr. um mitt ár og versnaði staða þess um 22,9 ma.kr. frá áramótum. Eins og áður segir liggur hins vegar ekki fyrir hvernig staða lífeyrisskuldbindinga mun þróast á árinu.

3.2 Eignir, skuldir og eigið fé A-hluta ríkissjóðs 2000–2013

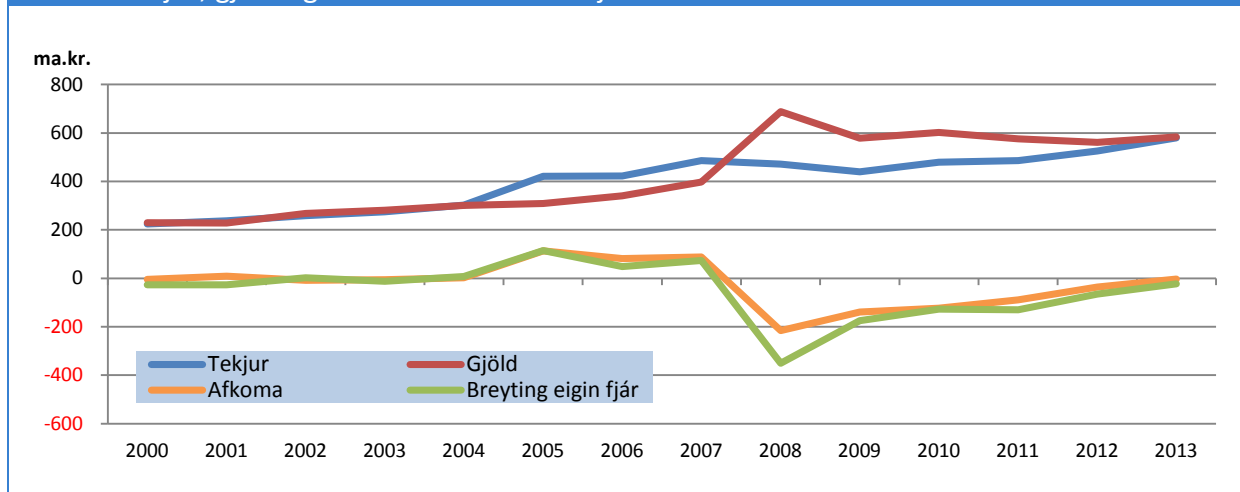


Rauntölur 2000–2012, áætlun 2013. Rekstrargrunnur 2000–2012, greiðslugrunnur 2013.

Mynd 3.2 sýnir hvernig fjárhagsstaða ríkissjóðs, þ.e. eignir og skuldir, hefur þróast frá aldamótum. Allt fram til ársins 2007 námu skuldir ríkissjóðs um 500 ma.kr. Bókfærðar eignir voru þá orðnar jafnar skuldum og eigið fé ríkissjóðs orðið jákvætt. Frá þeim tíma hefur fjárhagsstaðan hins vegar versnað jafnt og þétt og höfðu skuldirnar meira en þrefaldast í árslok 2012 í krónum talið. Eignir höfðu á sama tíma nálægt tvöfaldast. Neikvæð eiginfjárstaða ríkissjóðs nam í árslok 2012 eða tæplega 160% af tekjum ársins.

Mynd 3.3 sýnir þróun tekna, gjalda og afkomu ríkissjóðs frá aldamótum. Framan af héldust tekjur og gjöld í hendur en frá og með 2004 jukust tekjurnar en útgjalda-hækkunar tók að gæta nokkru síðar. Við efnahagshrunið 2008 snarhækkðu útgjöld ríkissjóðs en hafa haldist nokkuð stöðug og jafnvel lækkað (í krónum talið) frá 2012. Tekjur ríkissjóðs lækkuðu á milli 2007 og 2009 en hafa jafnt og þétt hækkað frá þeim tíma. Mismunur tekna og gjalda hefur að sama skapi minnkað.

3.3 Tekjur, gjöld og afkoma A-hluta ríkissjóðs 2000–2013



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 hins vegar að geta að ríkisaðilar sem tilheyra D- og E-hluta 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.

Í fjárlögum ársins er gert ráð fyrir að ríkisfyrirtækin þrjú sem teljast til B-hlutans, þ.e. Happraætti Háskóla Íslands, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) og Íslenskar orkurannsóknir verði rekin með samtals 1.762 m.kr. hagnaði og að ÁTVR skili 1.200 m.kr. arði í ríkissjóð. Ekki er ástæða til að ætla annað en að áætlun fjárlaga varðandi þessi fyrirtæki gangi eftir eins og raunin var í fyrra.

Aftur á móti eru frávik í rekstri, fjárfestingum og lánahreyfingum sumra ríkisaðila í C-hluta miðað við fjárlög ársins. Þeir aðilar sem falla undir C-hlutann eru Byggðastofnun, Íbúðalánasjóður, Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN), Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins og Orkusjóður en Orkustofnun annast daglega umsýslu vegna hans.

Í fjárlögum ársins er gert ráð fyrir lítilsháttar tapi á rekstri Byggðastofnunar en árshlutareikningur vegna fyrri hluta ársins bendir hins vegar til þess að nokkur hagnaður geti orðið af rekstrinum. Útlán stofnunarinnar eru mun minni en reiknað var með í fjárlögum, þannig eru lánveitingar á árinu áætlaðar 1.500 m.kr. (brúttó) en voru aðeins 189 m.kr. á fyrri hluta ársins.

Vegna lægra vaxtastigs í landinu hefur vaxtamunur á veittum og teknum lánum Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) farið minnkandi sem þýðir að kostnaður ríkissjóðs vegna vaxtamunarins hefur farið lækkandi. Á móti kemur að hærra hlutfall lántakenda er með há námslán, erfitt atvinnuástand hefur valdið því að sumir lánþegar koma seinna út á vinnumarkaðinn og minni launahækkningar kunna að auka afskriftaþörfina.

Í árshlutareikningi Íbúðalánasjóðs 30. júní 2013 kemur fram að sjóðurinn tapaði 2.979 m.kr. á fyrstu sex mánuðum ársins og er það því sem næst sama útkoma og varð á sama tímabili árið á undan. Fjárhagsstaða Íbúðalánasjóðs er sérstaklega alvarleg og sér ekki fyrir endann á taprekstri hans. Í fjárlögum ársins var reiknað með 887 m.kr. hagnaði á rekstrinum fyrir allt árið en afar ólíklegt er að sú verði niðurstaðan. Eins og oft hefur komið fram glímir sjóðurinn við vanskil lána, kostnað vegna fullnustu eigna og innlausna á lánum sem hann veitti en getur ekki greitt upp tekin lán á móti eða ávaxtað fjármunina með ásættanlegum hætti. Vextir hér á landi hafa lækkað á undanförmum misserum, m.a. vegna takmarkana sem eru á fjármagnsflutningum til útlanda. Á meðan stíf gjaldeyrishöft eru við lýði og fjárfestingar eru í sögulegu lágmarki er líklegt að vextir haldist áfram lágir.

Nýjar lánveitingar eru verulega undir áætlun fjárlaga og útlán eru í reynd að dragast saman. Verulegar líkur eru á að ríkissjóður verði fyrir frekari kostnaði vegna sjóðsins en þegar er orðið en 33 ma.kr. voru gjaldfærðir vegna þeirra árið 2011 og 13 ma.kr. árið 2013. Þess má geta að í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2014 er gert ráð fyrir 4,5 ma.kr. framlagi úr ríkissjóði til sjóðsins.

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 Fæðingarorlofs) 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 fjárveiting sem veitt er í fjárlögum til að skuldbinda ríkissjóð á tilteknu ári að viðbættri hugsanlegri viðbótarfjárveiting 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. gjaldaheimild. 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). Reikningskilaregla 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 löggin 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, eftirlitgjöld 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). Reikningskilaregla 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. Almennt 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 eru 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 en 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.