

Svör fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingum sem beint er til ráðuneytisins í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar í júní 2012, um sértekjur í A-hluta:**Bæta þarf áætlun sértekna við fjárlagagerð.**

Ábending Ríkisendurskoðunar: *Mikilvægt er að áætlun fjárlaga gefi rétta mynd af áætluðum sértekjum fjárlagaliða. Sértekjur eru tengdar eða háðar starfsemi þeirra stofnana sem inna þjónustuna af hendi, þ.e. selja hana. Af því leiðir að töluvert samhengi er í reynd á milli útgjalda stofnunar og sértekna hennar. Vanáætlun sértekna þýðir því gjarnan vanáætlun gjalda skv. fjárlögum. Samræmi ætti að vera á milli áætlanagerðar fjárlaga annars vegar og rekstraráætlana stofnana hins vegar.*

Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir það með Ríkisendurskoðun að mikilvægt sé að áætlun fjárlaga gefi eins raunhæfa mynd og kostur er af sértekjum komandi fjárlagaárs miðað við þær forsendur sem fyrir liggja þegar ráðuneyti og stofnanir gera sínar áætlanir u.þ.b. 9 mánuðum fyrr. Að mati ráðuneytisins gildir hið sama reyndar ekki síður um útgjöld stofnana. Vegna þessarar ábendingar vill ráðuneytið taka það fram að við gerð sérhvers fjárlagafrumvarps er kallað eftir tillögum og áætlunum fagráðuneyta um hvers kyns breytingar á gjöldum og tekjum stofnana sem undir þau heyra. Í leiðsögn um skráningu fjárlagatillagna og samskiptum við ráðuneytin hefur ávallt verið lögð áhersla á að þau vandi tillögugerðina og að óskir um breytingar á fjárheimildum séu settar fram með skýrum og greinargóðum hætti og fjárheimildir sundurliðaðar í laun, önnur gjöld, eignakaup, tilfærslur og sértekjur. Tegundasundurliðun fjárheimilda í fjárlögum byggist þannig á áætlunum fagráðuneyta og stofnana og almennt eru ekki gerðar sértækar áætlanir um sértekjur stofnana af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Mikilvægt þykir að gott samræmi sé á milli sértekna í fjárlögum, rekstraráætlunum og ríkisreikningi til að samanburður verði á réttum grunni og sama á við útgjöld sem fjármögnuð eru með slíkum tekjum. Í þessu sambandi hefur ráðuneytið einnig vakið athygli annarra ráðuneyta á því í gegnum tíðina að launa- og verðlagsreikningur fjárheimilda byggist á því að tegundaskipting þeirra sé rétt og að ef velta er vantalin þá fái sá hluti sem á vantar enga launa- og verðlagshækkun. Engu að síður hafa ráðuneyti og stofnanir almennt ekki gætt að því sem skyldi í árlegri fjárlagagerð að uppfæra sértekjur og veltu sem fjármögnuð er með þeim tekjum í fjárlagafrumvörpum með hliðsjón af reikningsniðurstöðum liðins árs og rekstraráætlunum fyrir komandi ár. Vera má að tilhneiging sé til þess að sinna þessu ekki nægilega reglulega þar sem veltubreytingar sem fjármagnaðar eru með sértekjum hafa engin áhrif á það hversu mikið beint framlag stofnanir fá úr ríkissjóði í fjárlögum.

Þar sem reynslan hefur sýnt að þessi áætlanagerð ráðuneyta og stofnana hefur ekki verið í nægilega góðu horfi hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið með nokkurra ára millibili farið yfir það með vélrænum samanburði hvort tilefni hefur verið til að breyta sértekju-áætlunum fjárlaga. Eru þá sértekjur í fjárlögum bornar saman við sértekjur í bókhaldi og gerðar tillögur með hliðsjón af því um breytingar á rekstrarumfangi (tekjum og gjöldum) viðkomandi stofnana. Þær tillögur hafa síðan verið lagðar fyrir einstök ráðuneyti til yfirferðar og eftir atvikum uppfærðar inn í fjárlagafrumvörp. Tillögur af þeim toga, um breytingar á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með sértekjum, voru t.d. gerðar um margar stofnanir í fjárlagafrumvarpi ársins 2008 og í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2013 sem lagt var fram 11. september sl. eru fluttar slíkar tillögur um breytingar við um 130 fjárlagaliði sem hækka veltu þeirra um nálægt 3,7 mia.kr. samtals.

Yfirleitt ríkir nokkru meiri óvissa um það hverjar sértekjur verða fremur en gjöld eða ríkistekjur stofnana. Sértekna er ekki aflað með lögboðinni gjaldtöku og geta verið háðar eftirspurn aðila utan ríkiskerfisins eftir vöru og þjónustu ríkisstofnana og ólíkt gjöldum hefur ekki verið litið svo á að fjárlög reisi stofnunum skorður við öflun meiri sértekna en áætlað er í fjárlögum. Vegna þessarar óvissu má telja eðlilegt að sértekjur séu fremur varlega áætlaðar en hitt, en um leið er leitast við að hafa áætlun þeirra raunhæfa.

Sértekjur standa í flestum tilfellum undir minnihluta af gjöldum stofnana. Þótt stofnun afli meiri sértekna en reiknað er með í fjárlögum þá leiðir það oftast til hlutfallslega minni aukningar gjalda en tekna. Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2011 voru sértekjur samtals 36 mia.kr. og skiptust milli 295 fjárlagaliða. Heildargjöld þessara sömu liða voru 377 mia.kr. og stóðu sértekjurnar því undir 9,5% af gjöldum þeirra. Miðað við óbreytta samsetningu í fjármögnun myndi 10% hækkun á sértekjum þessara liða geta staðið undir tæplega 1% hækkun á gjöldum þeirra. Vegna upptalningar í inngangskafli skýrslunnar á fjölda fjárlagaliða sem ekki er áætlað að hafi sértekjur í fjárlögum en hafa haft sértekjur samkvæmt ríkisreikningi vill ráðuneytið benda á að af þeim 295 liðum sem eru með sértekjur í ríkisreikningi 2011 var ekki áætlað fyrir sértekjum á 77 þeirra í fjárlögum eða fjáraukalögum. Samkvæmt ríkisreikningi námu sértekjur þessara 77 liða 509 m.kr., eða 1,4% af öllum sértekjum. Gjöld þessara 77 liða námu hins vegar 123 mia.kr. og stóðu sértekjur því aðeins undir 0,4% af gjöldunum. Sértekjur margra liða í ríkisreikningi eru einnig óverulegar. Þannig voru 43 liðir með sértekjur undir 1 m.kr. í ríkisreikningi 2011 og 17 liðir voru með sértekjur á bilinu 1-2 m.kr. Fjöldi liða með engar eða vanáætlaðar sértekjur í fjárlögum segir því ekki endilega mikið um vægi teknanna í krónum talið. Í skýrslunni er gerður samanburður á 34,7 mia.kr. sértekjum í fjárlögum ársins 2011 við bráðabirgðatölur ríkisreiknings fyrir árið 2011 þar sem gengið er út frá því að þær hafi verið 42,3 mia.kr. Samkvæmt útgefnum ríkisreikningi fyrir árið 2011 voru sértekjurnar hins vegar 36 mia.kr. Loks má nefna að sértekjur í fjárlagafrumvarpi ársins 2013 eru áætlaðar rúmlega 36 mia.kr. eða álíka miklar og þær voru samkvæmt ríkisreikningi ársins 2011.

Í sambandi við þessa ábendingu skýrslunnar telur ráðuneytið ástæðu til að vekja athygli á því að í mörgum tilvikum er ekki beint samhengi á milli öflunar sértekna og útgjalda viðkomandi stofnunar eins og segir í ábendingunni. Sem dæmi má taka breytilegar tekjur af miðasölu Þjóðleikhússins, Sinfóníuhljómsveitarinnar eða ýmissa safna, tekjur Verkefnasjóðs sjávarútvegsins af seldum meðafla, álagður sakarkostnaður sem tekst að innheimta hjá brotamönnum, vaxandi tekjur frá vistmönnum á öldrunarstofnunum, vaxtatekjur Atvinnuleysistryggingasjóðs og fleiri sjóð vegna inneigna á mörkuðum tekjum hjá ríkissjóði o.s.frv.

Þrátt fyrir framangreindar athugasemdir telur fjármála- og efnahagsráðuneytið að ábendingar og umfjöllun Ríkisendurskoðunar í skýrslunni gefi fullt tilefni til þess að ráðuneyti og stofnanir leitist við að bæta áætlanagerð sína á þessu sviði og komi tillögum þar að lútandi á framfæri í fjárlagagerðinni. Ráðuneytið telur þó ekki beinlínis ástæðu til að breyta því verklagi sem viðhaft hefur verið við áætlun sértekna í fjárlögum. Allur umbúnaður er til staðar fyrir þessa áætlanagerð á vegum ráðuneytanna en hins vegar hefur skort á að henni hafi verið nægjanlega vel sinnt hjá ráðuneytum. Ráðuneytið mun því í framhaldi af skýrslunni beina því sérstaklega til fagráðuneyta að í árlegri fjárlagagerð verði lögð meiri áhersla á að fara yfir sértekjur stofnana og meta hvort tilefni sé til að breyta þeim enn frekar í fjárlögum. Í því sambandi fyrirhugar ráðuneytið að eiga fund með öðrum ráðuneytum þar sem farið verði yfir þessa veikleika í áætlanagerðinni. Í framhaldi af því er ætlunin að tekið verði upp nýtt form fyrir innköllun á þessum tekjuáætlunum með áþekktum hætti og gert er varðandi markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur stofnana.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir það með Ríkisendurskoðun að rekstraráætlanir stofnana ættu að vera í góðu samræmi við áætlanir fjárlaga. Samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga skulu forstöðumenn skila ársáætlun fyrir næsta ár til ráðuneytis fyrir lok desember ár hvert. Áætlunin skal rúmast innan fjárheimilda og sýna dreifingu útgjalda innan ársins sundurliðaða eftir yfirviðfangsefnum, launagjöldum, öðrum rekstrargjöldum, eignakaupum, tilfærslum og sértekjum. Fyrir miðjan janúar ár hvert skal fagráðuneyti taka afstöðu til og staðfesta ársáætlun stofnunar með eða án breytinga. Að því búnu er fjárheimildum dreift á mánuði innan ársins í upplýsingakerfi ríkisins. Ráðuneytið hefur lagt áherslu á að rekstraráætlanir séu gerðar fyrir allar stofnanir og að þær séu raunhæfar og nýttar sem stjórnæki stofnana. Jafnframt hefur verið óskað eftir því við fagráðuneytin að áætlað sé fyrir öðrum fjárlagaliðum sem heyra undir þau heyra. Rekstraráætlanagerð hefur batnað verulega á undanförunum árum en þó þarf að fjölga þeim liðum sem áætlað er fyrir og bæta skil þannig að áætlanir liggi fyrir í byrjun árs. Ráðuneytið mun áfram leggja áherslu á bættu áætlanagerð, að rekstraráætlanir verði gerðar fyrir sem flesta fjárlagaliði og bættu áætlun sértekna.

Fylgjast þarf betur með frávikum sértekna.

Ábending Ríkisendurskoðunar: *Ráðuneytum og ríkisstofnunum ber að virða fjárheimildir. Mikilvægt er að skýringar á frávikum frá fjárlögum séu þekktar og áætlanir fjárlaga leiðréttar þegar það á við. Lítil áhersla virðist lögð á að leiðréttu sértekjur á fjárlagaliðum þegar breyttar forsendur, s.s. ný eða niðurfalinn verkefni eða upplýsingar um vexti og gengi gjaldmiðla, liggja fyrir.*

Fjármála- og efnahagsráðuneytið getur vitaskuld tekið undir það með Ríkisendurskoðun að ráðuneytum og ríkisstofnunum ber að virða fjárheimildir og að mikilvægt sé að skýringa á frávikum sé leitað og að áætlanir fjárlaga séu leiðréttar þegar það á við. Að mati ráðuneytisins á þetta einnig og ekki síður við um gjöld en sértekjur. Sama gildir einnig um fjölmarga aðra þætti sem hafa áhrif á ríkisfjármálin, s.s. veltubreytingar í skattstofnum, atvinnustig, vaxtastig, kjarasamningar, gengis- og verðlagsþróun svo nokkur dæmi sú nefnd. Þess vegna eru áætlanir um alla þessa þætti endurmetnar með reglubundnum hætti hjá fjármálaráðuneytinu og fagráðuneytum í fjárlagaferli hvers árs.

Á hinn bóginn þarf að hafa hugfast að fjárlagagerð felur í sér stefnumörkun og ákvarðanatöku og áætlanagerð reista á þeim forsendum sem fyrir liggja á hverjum tíma fremur en að í fjárlögum sé ætlunin að leitast við að skrásetja bókhaldsfærslur ríkisreiknings fyrirfram. Í sambandi við breytingar í fjárlagaliðum þarf að taka mið af hlutverki þeirra en um það segir í 44. gr. laga nr. 88/1997: „Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárlagaliðum“. Þar segir einnig: „Öðrum óskum um breyttar heimildir til fjárráðstafana en getur í 1. mgr. skal jafnan vísað til ákvörðunar Alþingis í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta ár“. Það hefur því ekki tíðkast að leggja fyrir Alþingi með fjárlagaliðum fjölmargar tillögur um minniháttar breytingar sem gætu komið fram í rekstri stofnana á árinu auk þess sem slíkt liggur í mörgum tilvikum ekki fyrir með nægilegri vissu á miðju ári þegar hafist er handa við að ganga frá frumvarpinu. Lítils háttar frávík af þessum toga hafa litla þýðingu fyrir stýringu á framvindu ríkisfjármálanna í heild. Slík frávík koma fram í ríkisreikningi þegar uppgjöri hefur verið lokið um hálfu ári eftir að fjárlagaárinu er lokið og gegnir ríkisreikningurinn þar með þessu hlutverki.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur því ekki lagt sérstaka áherslu á að leiðrétta áætlanir um sértekjur í fjárukalögum með tilliti til minniháttar forsendubreytinga innan ársins, enda telur ráðuneytið það ekki samræmast tilgangi fjárukalaga að vera vettvangur fyrir leiðréttingar á skiptingu fjárheimilda miðað við tegundalykil bókhalds eða aðrar slíkar smærri lagfæringar á áætlunum vegna breytinga á forsendum sem sífellt verða í ríkisrekstrinum innan ársins. Sértekjur eru hins vegar leiðréttar eða endurmetnar í fjárukalögum þegar fyrir liggur að umtalsverðar breytingar verða í rekstri stofnunar frá áætlun fjárlaga eða þegar um verulega háar fjárhæðir er að ræða. Sem dæmi má taka Landhelgisgæsluna þegar gjaldaheimild stofnunarinnar, fjármögnuð með sértekjum af erlendum verkefnum, var augin um rúman 1 mia.kr. í fjárukalögum 2011 en veruleg óvissa hafði verið um þau verkefni þegar fjárlög fyrir árið 2011 voru sett. Að mati ráðuneytisins eiga leiðréttingar og endurmat á sértekjum fremur að koma til umfjöllunar og ákvörðunar við afgreiðslu fjárlaga hverju sinni. Þá er vandséð með hvaða hætti ný eða niðurfelld verkefni eða upplýsingar um vexti og gengi gjaldmiðla, eins og gert er ráð fyrir í ábendingunni, ættu að leiða til teljandi breytinga á áætlunum um sértekjur í fjárukalögum. Ráðuneytið telur því ekki þörf á að bregðast sérstaklega við þessari ábendingu.

Greina þyrfti sértekjur eftir uppruna.

Ábending Ríkisendurskoðunar: Til þess að auðveldlega megi sjá hve stór hluti sértekna ríkisins eru raunverulegar tekjur, þ.e. tekjur sem ekki eru vegna innbyrðis viðskipta (millifærslna) ríkisaðila, væri æskilegt að hægt væri að greina uppruna sértekna í bókhaldi. Við gerð fjárlaga og skráningu þeirra í bókhaldskerfið þarf einnig að greina sértekjurnar í sundur en í dag eru allar sértekjur fjárlagaliðar færðar á eina tegund og erfitt að greina hvaða þættir urðu þess valdandi að sértekjur reyndust ekki í samræmi við áætlun fjárlaga.

Ábendingin felur í sér tvær athugasemdir af ólíkum toga.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins er einungis hægt að greina sértekjur vegna innbyrðis viðskipta ríkisaðila frá öðrum sértekjum svo óyggjandi sé ef tekjufærslurnar koma úr viðskiptakröfuhluta bókhaldskerfis ríkisins því þá fylgir kennitala kaupanda hverri færslu. Séu viðskiptin aftur á móti skráð beint í fjárhagsbókhaldið fylgir kennitala kaupanda yfirleitt ekki með tekjufærslunni. Stofnanir sem færa bókhald sitt utan fjárhagskerfis ríkisins skila heldur ekki upplýsingum á því formi að hægt sé að greina þar milli tekna af viðskiptum stofnunar við annan ríkisaðila og tekna af viðskiptum hennar við aðra. Ef gera ætti kleift að aðgreina sértekjur af viðskiptum milli ríkisaðila frá sértekjum af viðskiptum ríkisaðila við aðra þyrfti að breyta tilhögun í bókhaldi, bæði miðlægu bókhaldi ríkisins í umsjón Fjársýslunnar og bókhaldi einstakra stofnana sem halda eigið bókhald utan kerfisins, ásamt því að auka upplýsingaskil úr bókhaldi þessara stofnana inn í miðlægt bókhald ríkisins. Fjárhagskerfi ríkisins gefur möguleika á að jafna út viðskipti milli ríkisstofnana. Það myndi þó kalla á að sérstakar upplýsingar yrðu skráðar með hverri viðskiptafærslu ríkisaðila, bæði í bókhaldi seljanda og kaupanda. Síðan þyrfti að útbúa keyrslu sem útilokar þessar samsetningar. Þessi leið myndi krefjast mikils aga af stofnunum því ef merking af þessu tagi væri ekki væri rétt gerð í bókhaldi beggja myndu innbyrðisviðskipti ekki stemma í bókhaldskerfi ríkisins. Fjársýsla ríkisins hefur ekki talið nægileg rök standa til þess að gera slíkar breytingar á fyrirkomulagi á reikningshaldi ríkisins. Í þessu sambandi má einnig benda á að eftir sem áður þyrfti að sýna full umsvif allra aðila sem eiga viðskipti við aðra ríkisaðila í ríkisreikningi og fjárlögum til að þau gögn skili því hlutverki sem þeim er ætlað að gegna. Einnig mætti í þessu samhengi spyrja hvort tekjur ríkisins af t.d. virðisaukaskatti og tryggingagjaldi sem ríkisstofnanir greiða ættu þá heldur ekki að teljast vera „raunverulegar tekjur“ og hvort ekki ætti þá líka að aðgreina þær frá öðrum tekjum í reikningshaldi.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið er ekki sammála því að ástæða sé til þess að skipta sértekjum fjárlaga niður á tekjulykla bókhalds. Sértekjuliðir eru hátt í 150 talsins í bókhaldi ríkisins. Fjárlög eru hins vegar stjórnunarleg fyrirmæli og áætlun um ríkisreksturinn á samandregnu formi. Við undirbúning þeirra er unnið með stjórnunarpplýsingar sem fela í sér hæfilega mikla samantekt á undirliggjandi forsendum til að þjóna þeim tilgangi fremur en mýgrút af smáatriðum. Í fjárlögum eru settir rammar um meginstærðir í útgjöldum og tekjum verkefna og stofnana. Við setningu fjárlaga á Alþingi er ekki kveðið á um nánari skiptingu tekna í t.d. sölu á sérfræðipjónustu, rannsóknum eða búnaði né útgjalda í t.d. laun, húsaleigu eða akstur. Í þessu felst einn af kostum rammafjárlagagerðar, sem er að stofnanir fá talsvert svigrúm innan fjárlagarammans til að ákvarða hagkvæmustu samsetningu aðfanga í sinni starfsemi. Við undirbúning að setningu gildandi laga um fjárreiður ríkisins á árinu 1997 og smíði á fjárlagakerfi til að innleiða framsetninguna sem þá var tekin upp fór fram ítarleg greiningarvinna á upplýsingaþörfum fjárlagagerðarinnar. Sundurliðun í vinnugögnum og framsetningu fjárlaga miðast við niðurstöður af þeirri vinnu. Ráðuneytið telur því enga sérstaka þörf á að tegundagreina sértekjur meira í fjárlögum, ekki fremur en laun eða önnur gjöld sem ekki eru nánar tegundasundurliðuð í fjárlögum. Nánari sundurliðun tekna og gjalda á að fara fram í rekstraráætlunum stofnana þar sem þörf er á frekari greiningu á starfsemi einnar rekstrareiningar. Jafnvel á því stigi hefur verið talin þörf á að draga saman í um 30 liði rúmlega 600 tegundalykla sem unnt er skipta rekstrarreikningi stofnunar eftir í bókhaldi ríkisins. Full sundurgreining á öllum tekju- og útgjaldaliðum ríkisins fer fram í bókhaldi og hefur það þótt vera nægjanlegt til hvers kyns greiningar á ríkisrekstrinum og þar með til samanburðar við áætlanir ráðuneyta og stofnana um sértekjur þeirra hvort sem er í rekstraráætlunum eða fjárlögum. Ráðuneytið telur því ekki ástæðu til að bregðast sérstaklega við þessari ábendingu.

Vegna umfjöllunar í skýrslunni um sértekjur Vegagerðarinnar vill fjármála- og efnahagsráðuneytið taka það fram að skipting stofnunarinnar á tvo liði í fjárlögum 2004 var á sínum tíma gerð samkvæmt eindregnum tilmælum Ríkisendurskoðunar. Það var gert þrátt fyrir að ráðuneytið teldi það ekki vera heppilegt fyrirkomulag enda í raun um eina stofnun og eitt ábyrgðarsvið að ræða. Færsla sértekna vegna millideildasölu innan stofnunarinnar hafði hins vegar verið tekin upp áður í ríkisreikningi og var því óháð þessari tvískiptingu stofnunarinnar í fjárlögum. Í fjárlögum 2002 var framsetningu á fjárreiðum stofnunarinnar breytt til samræmis við framsetningu þeirra í ríkisreikningi með 3,1 mia.kr. hækkun á rekstrarumfangi vegna sölu milli deilda. Í fjárlögum 2011 var ákveðið að hverfa frá tvískiptingu á fjárreiðum stofnunarinnar, enda vandséðar forsendur til að halda henni áfram. Í framhaldi af því tók fjárlagaskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis það upp við ríkisreikningsnefnd hvort ekki væri rétt að færa millideildavíðskipti út úr uppgjöri Vegagerðarinnar og jafnvel allra annarra aðila í ríkisreikningi. Ekki varð niðurstaða af þeirri skoðun á þeim tíma og beið ákvörðun um breytt fyrirkomulag á þessum framsetningarmáta í fjárlögum þess að áður væru ákveðnar samsvarandi breytingar í ríkisreikningi. Á lokastigi við frágang ríkisreiknings 2011, hálfu ári eftir afgreiðslu fjárukalaga 2011, var ákveðið að færa millideildavíðskiptin út úr reikningsuppgjöri stofnunarinnar. Með hliðsjón af því er í fjárukalagafrumvarpi 2012 og fjárlagafrumvarpi 2013 lagðar til samsvarandi breytingar á framsetningu fjárreiðna Vegagerðarinnar.