

Júlí 2006

Framkvæmd fjárlaga árið 2005

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	5
1. INNGANGUR.....	7
2. FJÁRHEIMILDIR ÁRSINS 2005.....	9
3. HÖFUÐSTÓLL ÁRSINS 2005.....	13
4. BRÁÐABIRGÐAUPPGJÖR 2005	15
5. FRÁVIK Á EINSTÖKUM FJÁRLAGALIÐUM	19
UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ	19
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ	29
SAMGÖNGURÁÐUNEYTIÐ.....	37
UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ.....	39

Töflur

Tafla 1.	Tekjur og gjöld A-hluta ríkissjóðs, fjárlög og ríkisreikningur	9
Tafla 2.	Breyting á fjárheimildum í fjárukalögum ársins 2005	9
Tafla 3.	Fjárheimildir ársins 2005 og áætlun tekna 2005	10
Tafla 4.	Sundurliðun á tekjum og fjárheimildum gjalda 2005	11
Tafla 5.	Gjöld A-hluta ríkissjóðs, fjárlög og ríkisreikningur	13
Tafla 6.	Fjárlagaliðir með of- eða vannýttar fjárheimildir í árslok 2005	14
Tafla 7.	A-hluti ríkissjóðs, bráðabirgðauppgjör 2005 og fjárheimildir 2005	16
Tafla 8.	Sjóðstreymi A-hluti ríkissjóðs, bráðabirgðauppgjör 2005	17
Tafla 9.	Utanríkisráðuneytið, aðalskrifstofa, árin 2002 til 2005	20
Tafla 10.	Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli, árin 2002 til 2005	21
Tafla 11.	Sendiráð Íslands, árin 2002 til 2005	24
Tafla 12.	Próunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi, árin 2002 til 2005	25
Tafla 13.	Próunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi, fjárlagaviðfangsefni	26
Tafla 14.	Alþjóðastofnanir, árin 2002 til 2005	27
Tafla 15.	Alþjóðastofnanir, fjárlagaviðfangsefni	28
Tafla 16.	Skattar og tollamál, ýmis útgjöld, árin 2002 til 2005	29
Tafla 17.	Skattar og tollamál, ýmis útgjöld, fjárlagaviðfangsefni	30
Tafla 18.	Innheimtukostnaður, árin 2002 til 2005	31
Tafla 19.	Fasteignamat ríkisins, árin 2002 til 2005	32
Tafla 20.	Fjármálaráðuneytið, ýmislegt, árin 2002 til 2005	34
Tafla 21.	Fjármálaráðuneytið, ýmislegt, fjárlagaviðfangsefni	35
Tafla 22.	Póst- og fjarskiptastofnunin, árin 2003 til 2005	38
Tafla 23.	Styrkir til fráveitu sveitarfélaga, árin 2002 til 2005	40
Tafla 24.	Úrvinnslusjóður, árin 2003 til 2005	41
Tafla 25.	Úrvinnslusjóður, fjárlagaviðfangsefni	42
Tafla 26.	Skipulagsmál sveitarfélaga, árin 2002 til 2005	44
Tafla 27.	Endurgreiðslur til sveitarfélaga með skipulagsdeildir árið 2004	44
Tafla 28.	Endurgreiðslur til sveitarfélaga á árinu 2004	45
Tafla 29.	Brunamálastofnun ríkisins, árin 2002 til 2005	47
Tafla 30.	Ofanflóðasjóður, árin 2002 til 2005	49

Samantekt

Í þessari skýrslu um framkvæmd fjárlaga á árinu 2005 er sérstaklega lögð áhersla á eftirfarandi atriði:

- Stöðu fjárheimilda.
- Bráðabirgðauppgjör A-hluta ríkissjóðs 2005 m.t.t. fjárheimilda.
- Frávik á einstökum fjárlagaliðum tiltekinna ráðuneyta.

Meginniðurstöður

Með fjárlögum samþykkir Alþingi þau útgjöld sem ráðuneytum og stofnunum eru heimiluð til starfsemi sinnar. Áður en til frekari útgjalda er stofnað þarf að fá til þess heimild hjá Alþingi. Í 41. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að „[e]kkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.“

Í árslok 2005 hafði ríflega fjórðungur fjárlagaliða ráðstafað fjármunum umfram heimildir eða alls 135 fjárlagaliðir. Af þeim voru 96 með meira en 4% halla en skv. reglugerð um framkvæmd fjárlaga ber að grípa til sérstakra aðgerða ef farið er yfir þessi mörk. Á sama tíma áttu 299 fjárlagaliðir inneign eða tæplega tveir þriðju allra fjárlagaliða. Af þeim voru ónotaðar fjárheimildir hærri en 4% hjá 237 fjárlagaliðum, eða u.þ.b. helmingi.

Höfuðstóll einstakra fjárlagaliða sýnir uppsafnaða afkomu þeirra gagnvart fjárheimildum. Skv. bráðabirgðauppgjöri í árslok 2005 sýnir staða höfuðstóls að ekki hafi verið ráðstafað fjárheimildum nettó að fjárhæð 18,0 ma.kr. Hins vegar, ef staða í árslok er greind milli þeirra sem fóru fram úr heimildum og þeirra sem ekki hafa nýtt fjárheimildir að fullu, kemur í ljós að 8,9 ma.kr. eru umfram heimildir og 26,9 ma.kr. ónotaðir. Af þeirri fjárhæð eru 11,2 ma.kr. bundið fé, þ.e.a.s. að ekki má ráðstafa þeirri fjárhæð nema til komi samþykki Alþingis. Brúttó frávik svarar til 11,6% af gjöldum ársins 2005 hjá A-hluta ríkissjóðs.

Bráðabirgðauppgjör A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 2005 sýnir heildartekjur um 421 ma.kr. sem er 12,6 ma.kr. meiri tekjur en áætlun fjárlaga og fjáraukalaga ársins 2005 áformuðu eða sem svarar til 3,1%. Gjöld námu 308 ma.kr. sem er 18,1 ma.kr. minni útgjöld en áætlanir fjárlaga, fjáraukalaga og flutningur fjárheimilda frá fyrra ári gerðu ráð fyrir eða sem svarar til 5,5%. Áætlað var að hreyfingar á efnahagsliðum ásamt afkomu ársins bættu sjóðs- og bankainnstæðu A-hluta ríkissjóðs um 39 ma.kr. en reyndin var 26 ma.kr.

sem er 13 ma.kr. minni hækkun en fjárlög og fjáraukalög ársins 2005 gerðu ráð fyrir.

Í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta er skýrt kveðið á um skyldur forstöðumanna stofnana og eftirlitshlutverk ráðuneytanna. Ljóst er að í alltof mörgum tilfellum eru ákvæði reglugerðarinnar virt að vettugi og þannig gefið í skyn að fjárlög séu ekki annað en áætlun sem hafa beri til hliðsjónar, en sem heimilt sé að víkja frá í verulegum mæli án atbeina Alþingis sem fer með fjárveitingarvaldið. Það er á ábyrgð Alþingis, ráðuneyta og forstöðumanna stofnana að sjá til þess að fjárlög séu virt.

Í kafla 5 í skýrslunni er gerð grein fyrir sérstökum athugunum á nokkrum fjárlagaliðum utanríkis-, fjármála-, samgöngu- og umhverfisráðuneyta sem hafa á undanförunum árum vikið umtalsvert frá fjárheimildum; hvort heldur farið fram úr eða verið með ónýttar fjárheimildir. Ríkisendurskoðun hvetur viðkomandi yfirvöld til að huga að ábendingum stofnana sem gerð er grein fyrir við einstaka fjárlagaliði.

1. Inngangur

Eitt af hlutverkum Ríkisendurskoðunar er að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Í árlegri skýrslu stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings er gerð grein fyrir framkvæmd fjárlaga á viðkomandi ári. Þá hefur stofnunin á undanförunum árum gefið út eina eða fleiri skýrslur um framkvæmd fjárlaga innan ársins þar sem tekjur og útgjöld ríkissjóðs hafa verið borin saman við fjárheimildir skv. fjárlögum og sama tímabil fyrra árs.

Hér er gerð grein fyrir gjöldum A-hluta ríkissjóðs á árinu 2005. Uppgjörið byggir á upplýsingum úr fjárhagskerfum ríkissjóðs í júlí 2006, en endanlegt rekstraruppgjör birtist síðan í ríkisreikningi. Þrátt fyrir að ríkisreikningur liggji ekki fyrir í endanlegri gerð má samt slá því föstu að tölur sem lagðar eru til grundvallar í þessari skýrslu séu í reynd sem næst endanleg útkoma.

Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út í júní 2005 var gerð grein fyrir fjárhagsstöðu nokkurra stofnana landbúnaðar- og menntamálaráðuneyta. Í þessari skýrslu er farið yfir stöðu nokkurra stofnana og fjárlagaliða hjá utanríkisráðuneyti, fjármálaráðuneyti, samgönguráðuneyti og umhverfisráðuneyti. Til stendur að halda áfram með sambærilegar athuganir hjá öðrum ráðuneytum.

Áður en farið er út í greiningu á stöðu fjárlagaliða hjá þessum ráðuneytum er vikið í heild að fjárheimildum og rekstri A-hluta ríkissjóðs árið 2005.

2. Fjárheimildir ársins 2005

Fjárlög ársins 2005 voru samþykkt af Alþingi með tekjujöfnuði að fjárhæð 10 ma.kr. Heildartekjur voru áætlaðar 306,4 ma.kr. og gjöld 296,4 ma.kr.

Tafla 1. Tekjur og gjöld A-hluta ríkissjóðs, fjárlög og ríkisreikningur

Í ma.kr.	Fjárlög 2005	Fjárlög 2004	Breyting %	Ríkis- reikningur 2004	Breyt. frá RR. 2004 til fjárl. 2005
Tekjur	306,4	282,0	8,7%	302,4	1,3%
Gjöld	296,4	275,3	7,7%	300,4	-1,3%
Tekjujöfnuður	10,0	6,7	49,3%	2,0	
Tekjujöfnuður sem hlutfall af tekjum	3,3%	2,4%		0,7%	

Fjárlög ársins 2005 gerðu ráð fyrir að tekjur ársins í samanburði við útkomu ársins 2004 hækkuðu um 1,3% en gjöld lækkuðu um sömu prósentutölu. Þannig var gert ráð fyrir nokkurri raunlækkun gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs frá árinu 2004. Verðlagsforsendur fjárlaga 2005 gerðu ráð fyrir að meðalverðlag hækkaði um 3,5% milli árunna.

Fjárukalög fyrir árið 2005 voru samþykkt af Alþingi í nóvembermánuði 2005. Þar var gert ráð fyrir að tekjur A-hluta ríkissjóðs hækkuðu frá fjárlögum um 102,2 ma.kr., þar af söluhagnaður eigna um 59,0 ma.kr. og að gjöld ykjust um 21,0 ma.kr. Þannig jókst tekjujöfnuður frá 10,0 ma.kr. í 91,2 ma.kr.

Tafla 2. Breyting á fjárheimildum í fjárukalögum ársins 2005

Í m.kr.	Fjárlög 2005	Fjáruka- lög 2005	Breyting %	Fjárlög og fjárukalög
Tekjur	306.382	102.200	33,4%	408.582
Gjöld	296.381	21.018	7,1%	317.399
Tekjujöfnuður	10.001	81.182	811,7%	91.183
Tekjujöfnuður sem hlutfall af tekjum	3,3%	79,4%		22,3%

Fjárheimildir ársins 2005, þegar tekið hefur verið tillit til fluttra heimilda frá fyrra ári, nema alls 326,4 ma.kr. sem er 30,0 ma.kr. aukning frá fjárlögum eða sem nemur 10,2%. Ef fluttar fjárheimildir frá fyrra ári eru undanskildar nemur hækkunin 7,1%. Áætlun tekna hækkaði um 33,4%. Ef tekjur af sölu eigna eru undanskildar nam hækkun frá fjárlögum um 14%.

Tafla 3. Fjárheimildir ársins 2005 og áætlun tekna 2005

Í m.kr.	Gjöld	Tekjur
Fjárlög	296.381	306.382
Fjáraukalög	21.018	102.200
Höfuðstóll skv. Ríkisreikningi:	-3.613	
Yfirfærð ónýtt heimild fyrra árs	16.531	
Yfirfærð umframheimild fyrra árs	-20.144	
Lokafjárlög 2004 og aðrar breytingar	12.709	
Fjárheimild alls	326.449	408.582
Hækkun frá fjárlögum	30.068	102.200
Hlutfallsleg breyting frá fjárlögum	10,2%	33,4%
Hlutfallsleg breyting án fluttra fjárheimilda frá fyrra ári	7,1%	

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað bent á að fjárlög hvers árs, sem samþykkt eru af Alþingi, feli í sér heimildir sem ráðuneytum og stofnunum beri að virða. Í 41. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að „[e]kkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum“. Þá hefur stofnunin ítrekað bent á að mikil frávik frá fjárlögum ár eftir ár séu til marks um meira agaleysi í fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga hér á landi en tíðkast í löndum sem Ísland er gjarnan borið saman við. Frávikin hafa að meðaltali verið um 15 til 20% undanfarin ár og er fjárlagaárið 2005 engin undantekning. Slík frávik þekkjast ekki í nálægum löndum.

Tafla 4 sýnir breytingu á fjárheimildum vegna helstu tekna- og gjaldaliða á árinu 2005. Verulegar breytingar eru á öllum megintekjustofnum. Afar misjafnt er hversu miklar breytingar eru á fjárheimildum vegna gjalda en almennt má segja að þær séu verulegar.

Tafla 4. Sundurliðun á tekjum og fjárheimildum gjalda 2005

Í m.kr.	Fjárlög 2005	Fjár- aukalög 2005	Millif. fjár- heim.	Yfirfært frá f. ári lokafjár.	Alls 2005
Tekjur (áætlun)					
Skatttekjur:					
Skattar á tekjur einstaklinga	67.900	3.800			71.700
Skattar á tekjur lögaðila	13.500	7.000			20.500
Skattar á fjármagnstekjur	7.800	4.200			12.000
Fjármagnstekjur gr. af ríkissjóði	500	6.377			6.877
Tryggingagjöld o.fl. launagjöld	31.902	604			32.506
Eignarskattar	9.250	4.980			14.230
Virðisaukaskattur	101.400	7.000			108.400
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	47.287	3.547			50.834
Skattar ótaldir annars staðar	1.618	30			1.648
Skatttekjur samtals	281.157	37.538			318.694
Rekstrartekjur:					
Arðgreiðslur	3.457	4.342			7.799
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	12.452	1.030			13.482
Rekstrartekjur ótaldar annars staðar	7.770	940			8.710
Rekstrartekjur samtals	23.679	6.312			29.991
Sala eigna	540	58.350			58.890
Fjárframlög	1.006	0			1.006
Tekjur alls	306.382	102.200			408.581
Gjöld (heimildir)					
Æðsta stjórn ríkisins	2.701	113	54	-2	2.865
Forsætisráðuneytið	1.134	851	25	400	2.410
Menntamálaráðuneytið	36.685	975	1.008	630	39.298
Utanríkisráðuneytið	6.910	529	18	464	7.920
Landbúnaðarráðuneytið	12.298	3.247	67	81	15.694
Sjávarútvegsráðuneytið	2.523	65	59	708	3.355
Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	15.888	248	376	831	17.365
Félagsmálaráðuneytið	26.686	691	448	64	27.890
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	119.128	2.310	1.016	-208	122.246
Fjármálaráðuneytið	28.742	11.264	-3.240	835	37.610
Samgönguráðuneytið	17.952	1.761	75	3.611	23.391
Iðnaðarráðuneytið	3.786	405	2	858	5.051
Viðskiptaráðuneytið	1.347	43	19	96	1.505
Hagstofa Íslands	601	6	11	-21	597
Umhverfissráðuneytið	4.551	-151	62	703	5.165
Fjármagnskostnaður	15.450	-1.340	0	0	14.110
Gjöld samtals	296.381	21.018	0	9.050	326.449
Tekjuafgangur (tekjuhali)	10.001	81.182			82.132

3. Höfuðstóll ársins 2005

Höfuðstóll einstakra fjárlagaliða sýnir uppsafnaða stöðu þeirra gagnvart fjárheimildum. Sé um mun á fjárheimildum og gjöldum að ræða flyst hann yfir á næsta ár nema annað sé ákveðið í lokafjárlögum viðkomandi árs. Eftirfarandi yfirlit sýnir höfuðstólsstöðuna skv. bráðabirgðauppgjöri í árslok 2005.

Tafla 5. Gjöld A-hluta ríkissjóðs, fjárlög og ríkisreikningur

Í m.kr.	Br. uppg. 2005	Heildarfjár- heimild 2005	Staða í árslok 2005	Br. upp. 2005 umfram	Br. upp. 2005 ónýtt
Æðsta stjórn ríkisins	2.724	2.865	142	-10	152
Forsætisráðuneytið	2.030	2.410	380	0	380
Menntamálaráðuneytið	37.749	39.298	1.548	-1.801	3.349
Utanríkisráðuneytið	6.418	7.920	1.502	-232	1.734
Landbúnaðarráðuneytið	15.643	15.694	51	-359	409
Sjávarútvegsráðuneytið	2.196	3.355	1.159	-273	1.432
Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	16.825	17.365	519	-474	993
Félagsmálaráðuneytið	27.507	27.890	382	-486	868
Heilbr.- og tryggingam.ráðun.	118.464	122.246	3.782	-1.926	5.708
Fjármálaráðuneytið	36.927	37.610	674	-2.765	3.439
Samgönguráðuneytið	18.079	23.391	5.320	-77	5.397
Iðnaðarráðuneytið	4.203	5.051	848	-124	972
Viðskiptaráðuneytið	1.345	1.505	159	-12	171
Hagstofa Íslands	632	597	-35	-35	0
Umhverfisráðuneytið	4.233	5.165	932	-278	1.210
Fjármagnskostnaður	13.420	14.110	690	0	690
Alls	308.395	326.449		-8.851	26.905
Nettó staða í árslok			18.054		18.054

Öll eiga ráðuneytin sameiginlegt að ónýttar fjárheimildir voru á mörgum fjárlagaliðum (tafla 6).

Tafla 6. Fjárlagaliðir með of- eða vannýttar fjárheimildir í árslok 2005

	Fjöldi fjárlaga-liða 2005	Fjöldi umfram heimild	Fjöldi a.m.k. 4% yfir heimild	Þar af a.m.k. 10% yfir heimild	Fjöldi með ónýtta heimild	Fjöldi a.m.k. 4% yfir heimild	Þar af a.m.k. 10% yfir heimild
Æðsta stjórn ríkisins	7	2	1	1	5	4	1
Forsætisráðuneytið	15	1	1	1	14	14	9
Menntamálaráðuneytið	104	35	29	24	55	45	35
Utanríkisráðuneytið	10	4	1	1	5	5	4
Landbúnaðarráðuneytið	30	9	7	5	17	10	7
Sjávarútvegsráðuneytið	17	1	1	1	15	13	13
Dóms- og kirkjum.ráðun.	61	12	8	7	44	33	22
Félagsmálaráðuneytið	33	8	2	1	15	10	9
Heilbr.- og trygg.m.ráðun.	112	43	29	18	55	37	24
Fjármálaráðuneytið	39	9	7	5	30	24	19
Samgönguráðuneytið	16	1	1	1	14	14	13
Iðnaðarráðuneytið	17	2	1	1	13	12	11
Viðskiptaráðuneytið	9	1	1	0	8	8	4
Hagstofa Íslands	1	1	1	0	0	0	0
Umhverfissráðuneytið	17	6	6	5	9	8	7
Fjármagnskostnaður	1	0	0	0	1	1	0
Alls	489	135	96	71	299	237	178
Hlutföll		27,6%	19,6%	14,5%	61,1%	48,5%	36,4%

Alls var ríflega fimmtungur fjárlagaliða með stöðu umfram 4% viðmiðunina í árslok 2005, flestir hjá menntamálaráðuneyti og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, en þó hlutfallslega flestir hjá umhverfissráðuneyti (35%).

Fjárlagaliðir sem hafa farið 4% fram úr fjárheimildum og eiga 4% eða meira ónýtt eru um 68%. Af þeim hafa um þrjú af hverjum fjórum farið 10% fram úr eða eiga 10% ónýtt. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að Alþingi fjalli sérstaklega um þessa fjárlagaliði í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2007. Eðlilegt má telja að ónýttar fjárheimildir sem eru umfram 4% verði felldar niður nema þær eigi að nýta á næsta fjárlagaári. Heimildir má síðan endurnýja í fjárlögum næstu ára eftir því sem þörf er á. Einnig þarf að ákveða hvað gera skuli í fjármálum stofnana sem eru komnar meira en 4% fram úr fjárheimildum; annað hvort taka ákvörðun um að hækka fjárheimildir eða ganga eftir að viðkomandi stofnun dragi úr útgjöldum sínum. Ófært er að mál sem þessi séu látin velkjast ár eftir ár án þess að gripið sé til viðeigandi ráðstafana.

4. Bráðabirgðauppgjör 2005

Bráðabirgðauppgjör fyrir árið 2005 sýnir áætlaða rekstrarniðurstöðu ársins eins og hún var skv. bókhaldi A-hluta ríkissjóðs og drögum að ríkisreikningi í júlí 2006. Ekki er gert ráð fyrir að endanleg niðurstaða breytist mikið frá þessari útkomu.

Samanburður á bráðabirgðauppgjöri og fjárheimildum 2005

Tekjur A-hluta ríkissjóðs 2005

Fjárlög fyrir árið 2005 voru afgreidd frá Alþingi í desember 2004 og var þar áætlað að heildartekjur ríkissjóðs á árinu 2005 yrðu 306 ma.kr. Í fjárukalögum, sem samþykkt voru í lok nóvember 2005, var þessi áætlun hækkuð um 102 ma.kr., þar af um 57 ma.kr. vegna sölu Símans hf. Tekjur hafa þannig í heild verið áætlaðar 408 ma.kr. en útlit er fyrir að rekstrarniðurstaðan verði um 421 ma.kr. Hækkunin frá fjárlögum er þannig um 37,6%. Tafla 7 sýnir helstu tekjuliði í samanburði við fjárlög og fjárukalög.

Gjöld A-hluta ríkissjóðs 2005

Fjárlög heimiluðu útgjöld að fjárhæð 296 ma.kr. á árinu 2005. Við það bættist 21 ma.kr. í fjárukalögum og heimildir námu því samtals 317 ma.kr. Því til viðbótar námu nettó yfirfærðar fjárheimildir frá fyrri árum 9 ma.kr., þannig að alls voru fjárheimildir ársins 2005 326 ma.kr. Bráðabirgðauppgjör sýnir að gjöld A-hluta námu 308 ma.kr. sem er 18 ma.kr. minni útgjöld eða sem svarar til 5,5%. Öll ráðuneytin nema eitt sýna nettó að þau hafi ekki ráðstafað öllum fjárheimildum sínum.

Hins vegar ef staðan í árslok er greind milli þeirra sem fóru umfram heimildir og þeirra sem ekki hafa nýtt fjárheimildir að fullu kemur í ljós að 8,9 ma.kr. eru umfram heimildir og 26,9 ma.kr. ónotaðir. Brúttó frávikin svara til 11,6% af gjöldum ársins 2005 hjá A-hluta ríkissjóðs.

Tafla 7. A-hluti ríkissjóðs, bráðabirgðauppgjör 2005 og fjárheimildir 2005

Í m.kr.	Bráðab.- uppgjör 2005	Fjárh. alls 2005	Frávik frá fjárh. ársins	Mism. fjárh. og br.uppgj.
Tekjur (áætlun)				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	73.615	71.700	1.915	2,7%
Skattar á tekjur lögaðila	23.413	20.500	2.913	14,2%
Skattar á fjármagnstekjur	16.074	12.000	4.074	34,0%
Fjármagnstekjur gr. af ríkissjóði	5.597	6.877	-1.280	-18,6%
Tryggingagjöld o.fl. launagjöld	32.777	32.506	271	0,8%
Eignarskattar	13.340	14.230	-890	-6,3%
Virðisaukaskattur	114.183	108.400	5.783	5,3%
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	54.398	50.834	3.564	7,0%
Skattar ótaldir annars staðar	1.828	1.648	180	10,9%
Skatttekjur samtals	335.225	318.695	16.530	5,2%
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	8.230	7.799	431	5,5%
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	9.166	13.482	-4.316	-32,0%
Rekstrartekjur ótaldar annars staðar	8.822	8.710	112	1,3%
Rekstrartekjur samtals	26.218	29.991	-3.773	-12,6%
Sala eigna	58.823	58.890	-67	-0,1%
Fjárframlög	901	1.006	-105	-10,4%
Tekjur alls	421.167	408.581	12.585	3,1%
Gjöld (heimild)				
Æðsta stjórn ríkisins	2.724	2.865	-142	-4,9%
Forsætisráðuneytið	2.030	2.410	-380	-15,8%
Menntamálaráðuneytið	37.749	39.298	-1.548	-3,9%
Utánríkisráðuneytið	6.418	7.920	-1.502	-19,0%
Landbúnaðarráðuneytið	15.643	15.694	-51	-0,3%
Sjávarútvegsráðuneytið	2.196	3.355	-1.159	-34,6%
Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	16.825	17.365	-519	-3,1%
Félagsmálaráðuneytið	27.507	27.890	-382	-1,4%
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	118.464	122.246	-3.782	-3,1%
Fjármálaráðuneytið	36.927	37.610	-674	-1,8%
Samgönguráðuneytið	18.079	23.391	-5.320	-22,7%
Iðnaðarráðuneytið	4.203	5.051	-848	-16,9%
Viðskiptaráðuneytið	1.345	1.505	-159	-10,6%
Hagstofa Íslands	632	597	35	5,9%
Umhverfissráðuneytið	4.233	5.165	-932	-18,1%
Fjármagnskostnaður	13.420	14.110	-690	-4,9%
Gjöld samtals	308.395	326.449	-18.054	-5,5%

Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs

Áætlað var að handbært fé frá rekstri á árinu 2005 yrði 24,0 ma.kr. en reyndin varð aftur á móti 35,0 ma.kr. eða 11,0 ma.kr. meira en ráð var fyrir gert.

Fjárlög og fjárukalög 2005 gerðu ráð fyrir að fjármunahreyfingar gæfu innborganir umfram útgreiðslur að fjárhæð 75,8 ma.kr. en reyndin varð aftur á móti 44,6 ma.kr. sem er 31,2 ma.kr. minna innkomið fé. Þar kemur til að veitt löng lán urðu 32,4 ma.kr. hærri en áformað var. Sú hækkun skýrist af útgáfu skuldabréfa Seðlabanka Íslands vegna ráðstöfunar á hluta af hagnaði sölu Símans hf.

Við gerð fjárlaga og fjárukalaga var gert ráð fyrir að hreinn lánsfjárafgangur næmi 99,8 ma.kr. en raunin varð 20,1 ma.kr. lægri eða 79,7 ma.kr.

Áætlun fjárlaga og fjárukalaga 2005 gerði ráð fyrir að fjármögnunarahreyfingar nettó, þ.e.a.s. útgreiðslur umfram innborganir, næmu 60,5 ma.kr. en reyndin varð 53,2 ma.kr. sem er 7,3 ma.kr. minni fjárþörf. Tekin löng lán urðu 15,3 ma.kr. hærri en á móti jukust afborganir tekinnna lána um 6,9 ma.kr.

Áætlað var að hreyfingar á lána- og viðskiptahreyfingum ársins 2005 og afkoma ársins hækkuðu sjóðs- og bankainnstæður um 39,3 ma.kr. en hækkunin nam hins vegar 26,4 ma.kr. sem er um 13,0 ma.kr. minni hækkun en fjárlög og fjárukalög gerðu ráð fyrir.

Tafla 8. Sjóðstreymi A-hluti ríkissjóðs, bráðabirgðauppgjör 2005

Í m.kr.	Fjárl. + fjárukalög	Bráðab. uppgjör 2005	Frávik frá fjárh. ársins
Rekstrarhreyfingar:			
Handbært fé frá rekstri	24.024	35.057	11.033
Fjármunahreyfingar:			
Veitt stutt lán	-400	0	400
Veitt löng lán	-4.640	-37.027	-32.387
Afborganir veittra lána	16.950	18.728	1.778
Kaup hlutabréfa og eiginfjárframlög	-1.400	-375	1.025
Sala hlutabréfa og eignarhluta	69.253	69.092	-161
Fyrirframgreitt upp í langt.kostnað	-4.000	-5.826	-1.987
Fjármunahreyfingar, alls	75.763	44.591	-31.172
Hreinn lánsfjárafgangur (lánsfjárþörf)	99.787	79.648	-20.139
Fjármögnunarahreyfingar			
Tekin stutt lán, nettó	0	-534	-534
Tekin löng lán	10.500	25.793	-15.293
Afborganir af teknum lánum	-71.000	-77.917	6.917
Fjármögnunarahreyfingar, alls	-60.500	-53.219	7.281
Sjóður og bankareikn., hreyfing ársins	39.287	26.429	-13.038

5. Frávik á einstökum fjárlagaliðum

Eins og áður hefur komið fram gerði Ríkisendurskoðun sérstaka úttekt á nokkrum fjárlagaliðum menntamálaráðuneytis og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis í júní 2005. Að þessu sinni eru tekin dæmi um ráðstafanir vegna þeirra fjárlagaliða utanríkis-, fjármála-, samgöngu- og umhverfismálaráðuneyta sem hafa á undanförunum árum vikið umtalsvert frá fjárheimildum, hvort heldur farið fram úr eða verið með ónýttar fjárheimildir í árslok 2005. Farið var yfir upplýsingar í ársreikningum og önnur gögn og leitað skýringa hjá ráðuneytum og stofnunum á frávikum og hvernig brugðist hafi verið við þeim.

Hjá stofnunum sem hafa farið verulega fram úr fjárheimildum var meðal annars leitað eftir skýringum á fjárhagsvandnum, hvernig hafi verið brugðist við honum og hvað væri verið að gera til að leysa vandann til lengri tíma litið. Vegna þeirra fjárlagaliða sem eru með verulegar uppsafnaðar fjárheimildir var leitað skýringa á ástæðum uppsöfnunar og áætlaða fyrir rekstur næstu ára.

Utanríkisráðuneytið

Á undanförunum árum hefur kostnaður utanríkisráðuneytisins vegna aðalskrifstofu ráðuneytisins, sýslumannsembættisins á Keflavíkurflugvelli og sendiráða hækkað mikið. Hækkun fjárheimilda hjá ráðuneytinu frá árinu 2002 er mest vegna verkefna á sviði þróunar- og hjálparstarfa, en þó hefur aðeins hluti þeirra framlaga verið gjaldfærður á viðkomandi verkefni.

Utanríkisráðuneytið, aðalskrifstofa

Aðalskrifstofa utanríkisráðuneytisins hefur undanfarin ár flutt uppsafnaðan halla milli ára. Hallinn hefur lækkað frá árinu 2002 úr 73 m.kr. í 24 m.kr. skv. bráðabirgðauppgjöri fyrir árið 2005.

Tafla 9. Utanríkisráðuneytið, aðalskrifstofa, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br.uppgj.	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004	2005	
Fjárlög	713	764	811	851	3.139
Framlag úr ríkissjóði	763	834	847	906	3.350
Rekstur	824	824	826	888	3.362
Afgangur / - halli ársins	-61	10	21	18	-12
Eigið fé, - uppsafnaður halli	-73	-63	-42	-24	

Fjárheimildir

Hækkun fjárheimilda frá fjárlögum á árunum 2002 til 2005 nam alls 211 m.kr. Þessar auknu fjárheimildir koma aðallega til vegna 111 m.kr. viðbótarfjárheimilda í fjárukalögum, 56 m.kr. í millifærslum af öðrum fjárlagaliðum og 26 m.kr. launabóta.

Hækkun fjárheimilda í fjárukalögum árið 2003 var aðallega til að mæta hækkun á launum vegna úrskurðar kjaranefndar. Á árinu 2004 var veitt 32 m.kr. aukafjárveiting til hreinsunar á svokölluðu nikkelsvæði Varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli og 13 m.kr. vegna sérfræðikostnaðar í tengslum við varnarmálaskrifstofu. Á árinu 2005 var 50 m.kr. veitt til skrifstofunnar til að mæta uppsöfnuðum halla.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Í frumvarpi til fjárlaga árin 2003 og 2004 var gert ráð fyrir að aðalskrifstofan næði fram um 23 m.kr. hagræðingu, en eins og áður gat hækkuðu fjárheimildir skrifstofunnar um 211 m.kr. alls á árunum 2002 til 2005. Ráðuneytið telur að meginástæður fjárhagsvandans hafi verið að aðalskrifstofunni tókst ekki að ná fram hagræðingarkröfu fjárlaganna og við ráðherraskipti á árinu 2005 hafi fallið til óvæntir kostnaðarliðir, m.a. vegna nýrra starfsmanna. Þessar skýringar taka samt ekki nema til lítils hluta af kostnaðinum umfram fjárlög en frekari skýringar hafa ekki enn fengist frá ráðuneytinu.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Aðalskrifstofu ráðuneytisins hefur ekki tekist að draga úr kostnaði. Ráðuneytið tók ekki á fjárhagsvandanum eins og fjárlög gerðu ráð fyrir. Uppsafnaður vandi hefur verið leystur að mestu leyti með fjárukalögum eins og rakið er hér að framan.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Aðalskrifstofur ráðuneytanna hafa eftirlit með öllum fjárlagaliðum viðkomandi ráðuneytis. Mikilvægt er að aðalskrifstofurnar sýni gott

fordæmi og starfi sjálfar innan fjárheimilda. Ljóst er að utanríkisráðuneytið hefur ekki náð að laga rekstur sinn að fjárheimildum undanfarin ár. Þrátt fyrir að skrifstofan hafi fengið aukafjárveitingar hafa þær ekki dugað til að rétta hallann við að fullu. Ríkisendurskoðun minnir á að skv. lögnum um fjárreiður ríkisins eiga fjáráukalög almennt aðeins að taka til óvæntra útgjalda en er ekki ætlað að bæta hallarekstur af almennri starfsemi ráðuneyta eða stofnana. Standi vilji til að auka útgjöld ráðuneytisins ber að veita heimildir til slíks í fjárlögum.

Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli

Umsvif embættisins hafa vaxið mikið undanfarin ár og rekstri ekki verið haldið innan fjárheimilda síðustu fjögur árin. Uppsafnaður halli af rekstri var skv. bráðabirgðauppgjöri um 98 m.kr. í árslok 2005. Fjárveiting í fjárlögum 2006 er 596 m.kr., en þegar búið er að draga frá uppsafnaðan halla stendur aðeins eftir útgjaldaheimild upp á 441 m.kr. fyrir árið 2006. Reksturinn á árinu 2005 kostaði hins vegar 605 m.kr. Miðað við fyrirhugaða aukningu umsvifa hjá embættinu er ljóst að nauðsynlegt er að bæta verulega við fjárheimildir ársins 2006 sé ætlunin að standa undir núverandi starfsemi. Ef ekki kemur til aukningar fjárheimilda er nauðsynlegt að draga umtalsvert saman í þjónustu. Engin áform eru þó uppi um slíkan samdrátt.

Tafla 10. Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur		Br. uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003		
Fjárlög, án ríkistekna	447	461	544	1.927
Framlag úr ríkissjóði	472	466	480	1.984
Rekstur	480	477	489	2.051
Afgangur / - halli ársins	-8	-11	-9	-67
Eigið fé, - uppsafnaður halli	-39	-50	-59	-98

Fjárheimildir

Á árunum 2002 til 2005 voru fjárveitingar skv. fjárlögum hækkaðar um 57 m.kr. sem skiptist jafnt milli launabóta og millifærslna af öðrum fjárlagaliðum.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Mikil breyting hefur orðið á rekstri embættis sýslumanns á Keflavíkurflugvelli undanfarin ár. Verkefni hafa aukist verulega á flestum sviðum. Má þar sérstaklega nefna verkefni er varða flugvernd, fraktafgreiðslu, umferð

ferðamanna í ólögmetum erindum og vernd gegn fíkniefnavá. Flugfarþegar voru innan við 1,4 milljónir árið 2001 en um 1,8 milljónir árið 2005.

Ástæður fyrir halla ársins 2004 voru ýmsar. Í fyrsta lagi sagði Varnarliðið einhliða upp samningi um hliðgæslu. Greiðslur minnkuðu um 6 m.kr. á sama tíma og kostnaðurinn við hliðgæsluna jókst. Alþingi samþykkti hækkun á öryggisgjaldi í maí en innheimta á því hófst ekki fyrr en um miðjan ágúst. Embættið hefur þegar tekið á sig stofnkostnað vegna aukinnar öryggisgæslu. Embættinu voru ekki bætt ófyrirséð 5 m.kr. útgjöld á árinu 2001 vegna sérstakra ráðstafana til að verjast gin- og klaufaveiki-faraldrinum.

Í öðru lagi hefur staðið til um nokkurt skeið að byggja nýtt stjórnsýsluhús á Keflavíkurflugvelli. Embættið hefur borið ófyrirséðan kostnað til að geta sinnt lögbundnum verkefnum, m.a. með uppsetningu á bráðabirgðahúsnæði sem hefur kostað embættið um 20 m.kr. sl. tvö ár. Auk þess hefur embættið keypt aukabúnað fyrir 15 m.kr. og nú þegar hafa 10 m.kr. verið lagðar í forgreiningu á fyrirhuguðu stjórnsýsluhúsi.

Í þriðja lagi hafa ýmis verkefni verið flutt frá öðrum stofnunum til embættisins. Þar má nefna stóraukin umsvif í fraktdeild tollgæslunnar. Á árinu 2001 voru tollafgreiðslurnar 45 þúsund, en um 140 þúsund á árinu 2005. Rannsóknir fíkniefnamála hafa í auknum mæli farið fram á Keflavíkurflugvelli og sífellt fleiri verkefni vegna alþjóðasamskipta hafa færst frá Ríkislögreglustjóra til embættisins. Þá hafa verkefni vegna aukins öryggis á varnarsvæðinu stórukist.

Í fjárlagatillögum árána 2002 og 2003 voru gerðar kröfur um hagræðingu upp á 35 m.kr. hjá embættinu. Á árunum 2004 og 2005 var einnig gert ráð fyrir frekari hagræðingu í rekstri og ekki bætt við fjárveitingum þó að umfang verkefna embættisins hafi aukist verulega á undanförunum árum.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Við fjárlagagerð undanfarinna tveggja ára hefur embættið sérstaklega vakið athygli á ofangreindum vanda tengdum stóruknum umsvifum og húsnæðisvandamálum. Embættið gerir ráð fyrir að fá hallann að hluta til bættan við flutning í nýtt húsnæði.

Stjórnendur hafa unnið að hagræðingu innan embættisins með því að breyta skipulagi og rekstri þess. Í skipulaginu eru nú nýjar deildir með nýjum starfsstéttum, nýtt vaktakerfi hefur verið tekið upp og vinnuferlar endurskoðaðir.

Frá ágúst 2005 var fækkað um fjóra í lögregluliði embættisins og fimm í tollgæslu. Sparnaður af hagræðingunni hefur að öllu leyti farið til að kosta aukin verkefni embættisins. Hjá embættinu hefur starfsskipulagi verið breytt og við það var m.a. hægrætt í fyrirkomulagi vakta- og yfirvinnu.

Meiri áhersla hefur verið lögð á að þjónustutekjur standi undir auknum þjónustugjöldum og standa tekjur embættisins nú undir stærri hluta kostnaðar en áður. Þar sem embættið hefur nú þegar lagt verulegar fjárhæðir í stofnkostnað við öryggisgæslu er nú áætlað að tekjur af öryggisgjaldinu á árinu 2006 skili meiri tekjum en sem nemur beinum kostnaði við verkefnið.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu?

Þrátt fyrir aðhaldsaðgerðirnar var 39 m.kr. halli á rekstri ársins 2005, eða um 7%. Aðgerðirnar hafa einkum haft áhrif á þjónustustig í hliðum að varnarsvæði ásamt vijkjandi verkefnum í löggæslu og öryggisgæslu. Þrátt fyrir hagræðingaraðgerðir embættisins hefur ekki verið slakað á öryggiskröfum eða nauðsynlegu eftirliti, en sem fyrr segir er ljóst að ætli embættið að halda sig innan fjárheimilda ársins 2006 verður að skera verulega niður í starfseminni.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Vegna mikillar fjölgunar ferðamanna og aukins innflutnings hefur umfang verkefna embættis sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli aukist verulega á undanförunum árum. Ljóst er að við fjárlagagerð hefur ekki verið gert ráð fyrir svo mikilli aukningu. Þar sem embættið fékk ekki viðbótarfjárheimild til að mæta þessum auknu verkefnum var stjórnendum þess skylt að draga úr þjónustunni, eða a.m.k. að auka hana ekki með innleiðingu nýrra verkefna. Það liggur hins vegar fyrir að aukin umsvif embættisins hafa verið gerð með fullri vitund og vilja utanríkisráðuneytisins sem ekki hefur lagt fyrir forstöðumann að draga umtalsvert saman í starfseminni. Sé það mat stjórnvalda að vöxtur embættisins sé eðlilegur, með tilliti til aukinna og nýrra verkefna, ber að tryggja meiri fjárheimildir í fjárlögum. Mikilvægt er að þetta mál verði skoðað og niðurstaða fengin í tengslum við breytingar sem standa yfir á skipulagi og starfsemi sýslumannsembætta í landinu.

Sendiráð Íslands

Fram til ársins 2004 var hvert sendiráð með sérstakt fjárlaganúmer í fjárlögum en sendiráðin hafa síðan öll verið undir einum og sama fjárlagaliðnum. Fjárhagsstaða einstakra sendiráða var afar misjöfn; sum voru með afgang en önnur uppsafnaðan halla sem nam verulegum hluta af fjárheimild ársins. Eftir að sendiráðin voru sett undir einn fjárlagalið sér aðalskrifstofa utanríkisráðuneytis um að skipta fjárveitingunni milli þeirra. Upplýsingar um rekstur einstakra sendiráða eru því ekki aðgengilegar með sama hætti og áður.

Tafla 11. Sendiráð Íslands, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br.úppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2005	2002-2005
Fjárlög		1.702	1.553	1.696	4.951
Framlag úr ríkissjóði		1.654	1.549	2.030	5.233
Rekstur		1.691	1.786	1.781	5.258
Afgangur / - halli ársins		-37	-237	249	-25
Eigið fé, - uppsafnaður halli	-52	-89	-326	-77	

Fjárheimildir

Á árunum 2003 til 2005 var fjárheimild til sendiráðanna frá fjárlögum aukin um 282 m.kr. Gengisbreytingar hafa áhrif á endanlegar fjárheimildir sendiráðanna. Þegar gengi krónunnar styrkist frá forsendum fjárlaga eru fjárheimildir til sendiráðanna lækkaðar. Á árinu 2004 var í fjárukalögum aukið við heimildir vegna eignakaupa en þær lækkaðar um rúmar 70 m.kr. vegna gengisbreytinga. Fjárheimildir lækkuðu því um 28,5 m.kr. í fjárukalögum 2004. Á árinu 2005 var veitt 274 m.kr. aukafjárveiting til að mæta uppsöfnuðum halla. Auk þess bættust við fjárheimildir vegna launabóta og millifærslna af öðrum fjárlagaliðum, alls um 57 m.kr. Á árinu 2005 hækkuðu fjárheimildir sendiráðanna því alls um 334 m.kr. frá fjárlögum eða um tæp 20%.

Í fjárlögum 2006 er fjárveitingin til sendiráðanna alls 1.547 m.kr. en gjöldin árið 2005 voru 1.781 m.kr. eða 234 m.kr. hærri. Engu að síður áætla ráðuneytið að reksturinn á árinu 2006 verði innan fjárheimilda.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Við fjárlagagerð árána 2001 til 2004 var þess krafist að sendiráðin hagræddu alls um 366 m.kr. í rekstri. Ráðuneytið bendir á að hluti af skýringunni á halla sendiráðanna sé aukinn kostnaður vegna skólagöngu barna starfsmanna, án þess að það hafi komið fram í auknum fjárveitingum í fjárlögum. Sú skýring nægir þó engan veginn til að skýra ástæður hallans og hafa aðrar skýringar ekki fengist frá ráðuneytinu.

Hvernig hefur verið brugðist við vandanum?

Utanríkisráðuneytið segist hafa reynt að draga úr kostnaði án þess að minnka þjónustu, en telur að ekki sé hægt að draga mikið meira úr kostnaði nema minnka starfsemina. Á árinu 2005 var farið út í sérstakar hagræðingaraðgerðir sem reiknað er með að skili rúmlega 31 m.kr. sparnaði á 12 mánaða tímabili. Í janúar 2006 var unnið að því að skoða leiðir til að breyta rekstri til að ná fram nauðsynlegum sparnaði. Stærsti hluti uppsafnaðs halla sendiráðanna var bættur í fjárukalögum 2005.

Hvaða áhrif hafa aðgerðirnar haft á fjárhag og þjónustu?

Þrátt fyrir áherslu á aðhald í rekstri hefur fjárhagsstaðan versnað undanfarin ár. Hingað til hefur ekki verið um beinan niðurskurð í starfseminni að ræða þrátt fyrir að fjárveitingar skv. fjárlögum miðist við mun umfangsminni starfsemi. Það liggur fyrir að miðað við óbreyttar fjárveitingar þarf að draga úr starfsemi sendiráðanna og lækka kostnað ef halda á rekstri þeirra innan fjárheimilda.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur utanríkisráðuneytið ekki gripið til raunhæfra aðgerða til að draga úr kostnaði við sendiráðin og má ljóst vera að draga þarf verulega úr starfsemi þeirra, segja upp starfsfólki og jafnvel loka einstökum sendiráðum ef halda á rekstri þeirra innan heimilda. Þrátt fyrir tregðu ráðuneytisins til að grípa til slíkra aðhaldsaðgerða og vilja til að halda úti núverandi umfangi hafa ríkisstjórnin og Alþingi heldur ekki treyst sér til þess að auka fjárveitingar til þessa málaflokks á fjárlögum. Þess í stað eru umframútgjöld greidd og hallanum síðan mætt með aukafjárveitingum í fjárákalogum eða hann felldur niður í lokafjárlögum. Ríkisendurskoðun telur slíkt verklag ekki í samræmi við lög og reglugerðir sem gilda um fjárlög og framkvæmd þeirra.

Þróunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi

Flest viðfangsefnin undir liðnum tengjast Sameinuðu þjóðunum og sérstökum verkefnum á þeirra vegum. Á undanförunum árum hafa fjárheimildir ekki verið nýttar að fullu. Í árslok 2003 voru ónýttar fjárheimildir alls 306 m.kr. en í árslok 2005 námu þær 120 m.kr.

Tafla 12. Þróunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br.uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög	182	185	176	421	964
Framlag úr ríkissjóði	271	484	226	487	1.468
Rekstur	269	271	369	531	1.440
Afgangur / - halli ársins	2	212	-143	-43	
Eigið fé	90	303	141*	120	

* Í lokafjárlögum ársins 2004 var 23 m.kr. ónýtt fjárheimild felld niður.

Fjárheimildir

Eins og tafla 12 sýnir voru fjárheimildirnar alls 1.468 m.kr. á árunum 2002 til 2005 og hækkuðu frá fjárlögum um 504 m.kr. Þar af námu

aukafjárveitingar til viðfangsefnisins „Mannúðarmál og neyðaraðstoð“ 450 m.kr. á árunum 2002 til 2005, á árinu 2002 var veitt 80 m.kr. aukafjárveiting vegna hjálpargagnaflugs í Afganistan og á árinu 2003 var veitt 100 m.kr. aukafjárveiting til neyðaraðstoðar og 200 m.kr. til uppbyggingar í Írak. Á árinu 2005 var veitt 31 m.kr. til stuðnings fórnarlömbum fellibyls í Bandaríkjunum og 30 m.kr. vegna jarðskjálfta í Pakistan.

Til viðbótar aukafjárlægum hafa komið fjárveitingar af ráðstöfunarlið ríkisstjórnar og millifærslur af öðrum liðum alls upp á 58 m.kr. á árunum 2002 til 2005.

Rekstur og ástæður ónýtra fjárheimilda

Við fjárlagagerð liggur ekki alltaf nákvæmlega fyrir hversu mikil fjárförf einstakra hjálparverkefna verður, enda ná þau oft yfir lengra tímabil en fjárhagsárið. Tafla 13 sýnir stöðu fjárlagaviðfangsefnanna skv. bráðabirgða-uppgjöri ársins 2005.

Tafla 13. Þróunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi, fjárlagaviðfangsefni

Í m.kr.	Br. rekstur 2005	Fjár- heimild ársins	Staða í árslok 2005	Staða í árslok 2004
Jarðhitaskóli Sameinuðu þjóðanna	92,3	89,8	-2,5	0,0
Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna, FAO	3,3	7,6	4,3	-1,4
Þróunaraðstoð Sameinuðu þjóðanna, UNDP	19,8	19,8	0,0	-20,6
Alþjóðabarnahjálparstofnunin, UNICEF	15,3	15,3	0,0	-1,0
Sjávarútvegsskóli Sameinuðu þjóðanna	67,2	68,9	1,7	0,1
Hjálparstarf Sameinuðu þjóðanna fyrir konur í þróunarlöndum, UNIFEM	11,7	11,7	0,0	0,0
Aðstoð Ísl. við endurreisnarstarf í Bosn Mannúðarmál og neyðaraðstoð	0,0	49,5	49,5	49,5
200,8	239,2	38,4	114,1	
Þróunarmál og hjálparstarfsemi, óskipt	118,7	147,5	28,8	
Tæki og búnaður	1,8	1,8	0,0	0,0
Alls	530,9	651,1	120,2	140,7

Eins og fram kemur töflu 13 eru sum verkefni í samræmi við fjárheimildir meðan rekstur annarra er með veruleg frávík.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að vandað sé til fjárlagagerðar eins og kostur er og að þær fjárveitingar sem veittar eru á hverju ári tengist raunverulega skilgreindum verkefnum þess árs. Þegar kemur í ljós að ekki er þörf fyrir fjárheimildina er rétt að fella hana niður í stað þess að flytja verulegar ónýttar fjárheimildir milli ára. Þá telur Ríkisendurskoðun rétt að gjaldfæra styrki og önnur framlög þegar tekin er ákvörðun um fjárveitingu

eða skuldbinding er gerð, í stað þess að bíða með gjaldfærslu þar til greiðsla er innt af hendi.

Alþjóðastofnanir

Í fjárlögum og ríkisreikningi eru alþjóðaverkefni sem íslenska ríkið tekur þátt í færð undir sérstök fjárlagaviðfangsefni. Á undanförunum árum hafa fjárveitingar á fjárlagaliðnum „Alþjóðastofnanir“ ekki verið nýttar að fullu. Oft er erfitt að áætla hversu umfangsmikil einstök verkefni verða. Tafla 14 sýnir að fjárheimildir undanfarinna ára hafa í heild verið verulega umfram fjárþörf hvers árs.

Tafla 14. Alþjóðastofnanir, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br. uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög	763	794	1.018	1.380	3.955
Framlag úr ríkissjóði	737	811	1.137	1.478	4.163
Rekstur	692	712	862	790	3.056
Afgangur / - halli ársins	45	99	275	689	1.108
Eigið fé	229	328	603*	1.387	

* Í lokafjárlögum ársins 2004 var 96 m.kr. ónýtt fjárheimild felld niður.

Fjárheimildir

Fjárheimildir skv. fjárlögum árin 2002 til 2005 voru alls um 4 ma.kr. Til viðbótar bætast 208 m.kr. fjárheimildir skv. fjárukalögum og með milli-færslum af öðrum fjárlagaliðum. Árið 2003 var 50 m.kr. veitt til „Íslensku friðargæslunnar“ vegna ófyrirséðs kostnaðar við rekstur á flugvælinum í Pristína í Kosóvó. Ísland leiddi þar fjölbjóðlegt verkefni undir merkjum herafra KFOR. Í frumvarpi til fjárukalaga 2003 segir að „[...] verkefnið hafi reynst kostnaðarsamara en gert var ráð fyrir vegna þess að aðilar, sem falið var að taka þátt í kostnaðinum, hafi heygt á því og ber Ísland kostnaðinn sem forystuþjóð“.

Í fjárukalögum ársins 2004 var bætt við 100 m.kr. til „Íslensku friðargæslunnar“, annars vegar 70 m.kr. þar sem verkefni ársins 2003 reyndust mun umfangsmeiri en gert var ráð fyrir og hins vegar 30 m.kr. til stuðnings flugi öryggisveita Atlantshafsbandalagsins til Afganistan. Þá voru felldar niður 16 m.kr. fjárheimildir til ýmissa viðfangsefna.

Árið 2005 var 87 m.kr. veitt í fjárukalögum til viðfangsefnisins „Alþjóðleg friðargæsla“ vegna hjálparflugs fyrir NATO árin 2004 og 2005. Annars vegar er um að ræða hjálparflug í Afganistan í samvinnu við hollensk yfirvöld og hins vegar í Írak.

Við uppgjör á erlendum verkefnum um áramót er staða verkefna metin og sömuleiðis áhrif gengis krónunnar. Vegna slíkra breytinga og millifærslna milli fjárlagaliða hafa bæst við um 100 m.kr. á fjárlagaliðinn „Alþjóðastofnanir“ á árunum 2002 til 2005. Tafla 15 sýnir kostnað við rekstur einstakra viðfangsefna fjárlaga á árinu 2005 og stöðu þeirra í árslok 2005 og 2004.

Tafla 15. Alþjóðastofnanir, fjárlagaviðfangsefni

Fjárlagaviðfangsefni	Í m.kr.	Br. rekstur 2005	Fjárheimild alls	Staða í árslok 2005	Staða í árslok 2004
Sameinuðu þjóðirnar, UN		49,7	28,0	-21,7	-67,5
Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNESCO		6,9	8,6	1,7	0,9
Alþjóðakjarnorkumálastofnunin, IAEA		10,4	5,5	-4,9	3,7
Alþjóðaviðskiptastofnunin, WTO		3,9	3,4	-0,5	-0,4
Alþjóðabankinn, Íslenski ráðgjafasjóðurinn (IMF)		13,0	13,0	0,0	0,3
Norðurskautsráðið, Eyrstrasaltsráðið, Barentsráðið		2,8	5,5	2,7	-29,5
Evrópuráðið		23,7	19,9	-3,8	-5,0
Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnunin, OECD		22,2	18,8	-3,4	7,4
Atlantshafsbandalagið, NATO		26,3	58,2	31,9	-2,9
Fríverslunarsamtök Evrópu, EFTA		47,9	47,8	-0,1	-10,4
Eftirlitsstofnun EFTA, ESA		60,1	76,4	16,3	-2,9
EFTA-dómstóllinn		18,8	25,0	6,2	3,5
Þróunarsjóður EFTA		107,0	1.163,9	1.056,9	664,8
Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, ÖSE		18,6	26,2	7,6	7,5
Samningur um bann við tilraunum með kjarnavopn		2,2	1,5	-0,7	-0,5
Alþjóðleg friðargæsla		60,3	139,8	79,5	-0,7
Íslensk friðargæsla		292,9	506,8	213,9	33,0
Átak í lækun skulda þróunarríkja		22,9	28,6	5,7	1,6
Alls		789,6	2.176,8	1.387,2	603,1

Rekstur og ástæður ónýttar fjárheimilda

Útgjöld vegna flestra verkefna undir fjárlagaliðnum „Alþjóðastofnanir“ eru í góðu samræmi við fjárheimildir. Uppsafnaðar ónýttar heimildir eru engu að síður orðnar í heild um 1,4 ma.kr. Mest er það vegna „Þróunarsjóðs EFTA“ sem stofnað var til árið 2003. Frá þeim tíma hefur Alþingi samþykkt fjárveitingar til verkefnisins eins og samið var um við Evrópu-sambandið en hins vegar var ekki byrjað að greiða úr sjóðnum fyrr en á árinu 2005. Uppsafnaðar fjárheimildir skv. greiðsluuppgjöri í lok árs 2005 voru rúmur milljarður króna. Samkvæmt samningum á framlag Íslands til sjóðsins að vera 5 milljónir evra á ári. Í samræmi við það eru 437 m.kr. í fjárlögum 2006. Ráðuneytið bendir sérstaklega á að dregist hafi að greiða úr Þróunarsjóði EFTA vegna ófrágenginna mála hjá sjóðnum.

Önnur veruleg frávik voru vegna ónýtttra fjárheimilda „Alþjóðlegu friðargæslunnar“ upp á um 80 m.kr. í lok árs 2005 og „Íslensku friðargæslunnar“ um 214 m.kr.

Eina fjárlagaviðfangsefnið sem var með verulegan halla er „Sameinuðu þjóðirnar, UN“. Skv. upplýsingum ráðuneytisins hefur fjárlagaramminn ekki verið „leiðréttur“ í fjárlögum undanfarinna ár.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun ítrekar áherslu stofnunarinnar á að vel sé fylgst með verkefnum sem eru með sérstaka fjárheimild skv. fjárlögum. Fjárlögin endurspeglu vilja Alþingis og samþykktan kostnað við þau verkefni sem ríkisvaldinu ber að sinna. Ef ekki er fyrir séð að ónýtt fjárheimild verði nýtt á næsta ári eftir að hún er veitt ætti að jafnaði að fella hana niður.

Fjármálaráðuneytið

Nokkrir fjárlagaliðir og stofnanir undir fjármálaráðuneyti hafa ekki verið í samræmi við fjárheimildir. Oftast standa eftir ónotaðar fjárheimildir vegna þessara liða.

Skattar og tollamál, ýmis útgjöld

Fjárlagaliðurinn „Skattar og tollamál, ýmis útgjöld“ hefur verið notaður til að mæta óvæntum útgjöldum vegna reksturs skattkerfisins. Á undanförunum árum hefur verið töluverð uppsöfnuð ónýtt fjárheimild í árslok, sbr. töflu 16.

Tafla 16. Skattar og tollamál, ýmis útgjöld, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br.uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög	129	78	114	86	407
Framlag úr ríkissjóði	75	17	1	39	132
Rekstur	50	27	35	22	134
Afgangur / - halli ársins	25	-10	-34	17	-2
Eigið fé	162	152	118	134	

Fjárheimildir

Í fjárlögum árána 2002 til 2005 var heildarfjárveitingin 407 m.kr. Á þessum árum var millifært á aðra fjárlagaliði eins og skattstofur 217 m.kr. og felldar niður 67 m.kr. af fjárheimildum fjárlaga. Í árslok 2005 voru ónýttar fjárheimildir 134 m.kr. en 118 m.kr. í árslok 2004 (tafla 17).

Tafla 17. Skattar og tollamál, ýmis útgjöld, fjárlagaviðfangsefni

Í m.kr.	Br. rekstur 2005	Fjár- heimild alls	Staða í árslok 2005	Staða í árslok 2004
Ýmis sameiginleg útgjöld	0,0	15,2	15,2	0,6
Verðjöfnunargjöld og útflutningsskýrslur	0,0	1,4	1,4	0,4
Útgáfa úrskurða í skattamálum	0,0	0,0	0,0	0,0
Gæða- og þjónustumál skattstofa	0,7	24,4	23,6	20,5
Athugun á virðisaukaskattkerfi	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatteftirlit	0,0	46,0	46,0	57,9
Átak í tollgæslu gegn fíkniefnasmygli	0,0	0,0	0,0	0,0
Þungaskattur	20,7	14,3	-6,5	-5,0
Hugbúnaðargerð fyrir skattkerfið	0,6	55,3	54,7	43,6
Alls	22,0	156,5	134,4	117,9

Rekstur og ástæður ónýttar fjárheimilda

Í fjárlögunum er fjárveitingu á þennan lið skipt á viðfangsefni. Engin gjaldfærsla var á nokkur viðfangsefni á árinu 2005 en einnig hefur verið haldið áfram að veita fé til viðfangsefna þrátt fyrir ónýttar fjárveitingar á þeim, t.d. á viðfangsefnin „Gæða- og þjónustumál skattstofa“, „Skatteftirlit“ og „Hugbúnaðargerð fyrir skattkerfið“. Í árslok 2005 var vannýtt fjárheimild þessara liða alls um 125 m.kr.

Vannýttar fjárheimildir vegna skatteftirlits stafa m.a. af því að ekki er búið að hrinda í framkvæmd sérstöku átaki í skatteftirliti með stærri fyrirtækjum og vegna breytinga sem tengjast aukinni alþjóðlegri starfsemi íslenskra fyrirtækja. Að hluta til eru þessir liðir einnig hugsaðir til að mæta óvæntum útgjöldum t.d. vegna stærri skattrannsókna.

Þá hefur verið sérstaklega áætlað fyrir „Hugbúnaðargerð fyrir skattkerfið“. Aðeins var gjaldfært á það verkefni 586 þús.kr. á árinu 2005, en heildarheimildin nam rúmum 55 m.kr. Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að stærstur hluti þessara ónýttu fjárheimilda fari til verkefna hjá Ríkisskattstjóra.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ekki ætti að veita fjárheimildir til verkefna nema ljóst sé að í þau verði ráðist. Fjárheimildir skulu þá vera í samræmi við kostnaðaráætlun. Þótt eðlilegt sé að til staðar séu safnliðir til að mæta óvæntum útgjöldum, sérstaklega þeim sem ekki er æskilegt að biða með, ætti að biða með fjárveitingu þar til við næstu afgreiðslu fjárlaga. Sérstaklega ber að gjalda varhug við að fjárheimildir standi ónýttar árum saman og er eðlilegt að slíkar heimildir falli niður.

Innheimtukostnaður

Á undanförunum árum hefur verið töluverður halli á rekstri fjárlagaliðarins „Innheimtukostnaður“ (tafla 18) en honum er ætlað að standa straum af kostnaði við innheimtuaðgerðir sýslumanna.

Tafla 18. Innheimtukostnaður, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br.uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög	159	212	218	267	856
Framlag úr ríkissjóði	159	196	300	267	922
Rekstur	197	249	289	281	1.016
Afgangur / - halli ársins	-38	-53	-60	-14	-165
Eigið fé, - uppsafnaður halli	42	-11	0	-14	

Fjárheimildir

Fjárheimildir í fjárlögum á árunum 2002 til 2005 námu alls 856 m.kr. en fjárheimildin hækkaði um 66 m.kr. á tímabilinu Í aukafjárlögum ársins 2004 var felldur niður 71 m.kr. uppsafnaður halli undanfarinna ára. Fjárheimild ársins 2006 nemur 277 m.kr. Ólíklegt er að hún dugi nema komi til nokkurra aðhaldsaðgerða eða fjöldi fjárnáma og gjaldþrotabeidna minnki frá því sem nú er.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Í skýringum með aukafjárveitingunni árið 2003 kemur fram að afar erfitt sé að áætla fyrir kostnaði við innheimtu með nokkurri vissu; eftir því sem fjöldi fjárnáma og gjaldþrotabeidna eykst hækkar kostnaðurinn. Bent var á að tryggingafé til bústjóra hækkaði úr 150 þús.kr. í 200 þús.kr. en sú staðreynd skýrir ekki nema hluta af halla tímabilsins.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun bendir á að betur þarf að vanda til fjárlagagerðar vegna þessa liðar og að fyrr þurfi að taka tillit til breyttra forsendna, t.d. vegna gjaldskrárbreytinga, en gert hefur verið. Það er ástæðulaust að taka á uppsöfnuðum vanda í lokafjárlögum ef það liggur fyrir hver hann er þegar kemur að setningu fjárukalaga.

Fasteignamat ríkisins

Fasteignamats ríkisins sér um rekstur og þróun á Landskrá fasteigna, metur fasteignir til brunabóta- og fasteignamats og annast rannsóknir á fasteignamarkaðnum. Rúmur helmingur tekna Fasteignamatsins kemur af umsýslugjaldi sem innheimt er af tryggingafélögum sem hluti af brunatryggingagjaldi fasteigna. Þetta gjald fellur niður í árslok 2006. Framundan er endurskoðun á fjárhagsgrundvelli starfseminnar. Eins og sést á töflu 19 hefur stofnunin átt umtalsverðar ónýttar fjárheimildir í árslok, sem lækkuðu úr 196 m.kr. í 93 m.kr. í árslok 2005.

Tafla 19. Fasteignamat ríkisins, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br. uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög:					
Sértekjur	2	2	2	2	8
Markaðar tekjur, umsýslugjald	229	217	230	280	956
Aðrar ríkistekjur, aðgangur að fasteignamatsskrá	129	129	119	119	496
Tekjur samtals	360	348	351	401	1.460
Gjöld samtals	423	466	455	470	1.814
Framlag í fjárlögum umfram tekjur	63	118	104	69	354
Fjárheimild ársins í raun	93	121	104	472	790
Mism. fjárlaga og heimilda ársins	30	3	0	2	35
Rekstur:					
Sértekjur	3	4	14	18	39
Markaðar tekjur, umsýslugjald	227	254	281	279	1.041
Aðrar ríkistekjur, aðgangur að fasteignamatsskrá	150	162	189	229	730
Tekjur samtals	380	420	484	526	1.810
Gjöld samtals	465	487	505	575	2.032
Gjöld umfram tekjur	85	67	21	49	222
Fjárheimild ársins í raun	93	121	104	472	790
Afgangur / - halli ársins	8	54	83	-103	42
Eigið fé, ónýtt fjárheimild í árslok	59	113	196	93	

Fjárheimildir

Fjárlög gerðu ráð fyrir samtals 1.460 m.kr. tekjum og 1.814 m.kr. gjöldum á árunum 2002 til 2005. Af tekjunum eru markaðar tekjur (umsýslugjald) alls 956 m.kr. og aðrar ríkistekjur (aðgangur að fasteignamatsskrá) alls 496 m.kr. Aðrar sértekjur voru áætlaðar 8 m.kr. Í raun urðu tekjur af þessum liðum 350 m.kr. hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir eða 24%. Gjöldin umfram áætlun fjárlaganna voru 218 m.kr. hærri en gert var ráð fyrir í fjárlögum eða 12%.

Á árunum 2002 til 2005 hækkaði fjárheimild stofnunarinnar um 35 m.kr. frá fjárlögum. Á árinu 2002 fékk stofnunin 25 m.kr. í fjárlögum til að

standa straum af kostnaði við endurmat á fasteigna- og brunabótamati. Launabætur á tímabilinu voru 5 m.kr. og 7 m.kr. voru millifærðar af öðrum fjárlagaliðum.

Rekstur og ástæður ónýtttra fjárheimilda

Eins og fram kemur í töflu 19 voru ónýttar fjárheimildir í árslok 2002 um 59 m.kr. en voru komnar í 93 m.kr. í árslok 2005. Aðalskýringin á þessari ónýttu fjárheimild er að tekjurnar á árunum 2002 til 2005 voru 350 m.kr. umfram fjárlög en gjöldin 218 m.kr. hærri en fjárheimildir fjárlaga, eins og áður gat. Vegna þessa jókst ónýtt heimild stofnunar um 34 m.kr. á árunum 2002 til 2005.

Fjárlög ársins 2006 heimila heildargjöld upp á 490 m.kr. og gert er ráð fyrir að tekjur stofnunarinnar verði þær sömu. Tekjur Fasteignamats ríkisins árið 2005 námu 526 m.kr. og gjöldin 575 m.kr. Rekstraráætlun stofnunarinnar gerir ráð fyrir að útgjöld ársins 2006 verði 648 m.kr. og að halli á rekstrinum verði því um 80 m.kr. Miðað við rekstraráætlunina verða ónýttar fjárheimildir í árslok 2006 um 13 m.kr.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Mikilvægt er að stofnanir safni ekki upp ónýttum fjárheimildum. Nú liggur fyrir að umsýslugjaldið fellur niður í árslok 2006 og jafnframt að fjármögnun stofnunarinnar til framtíðar verði endurskoðuð. Mikilvægt er að gengið verði frá því í fjárlögum að tekjur stofnunarinnar verði í samræmi við samþykkt umfang rekstrar á hverju ári og þar með að fjárlögin sýni í raun áætluð gjöld hvers árs. Mikilvægt er að um leið og framtíðarskipan stofnunarinnar verður ákveðin verði staða fjárheimildanna stillt af í samræmi við rekstrarforsendur.

Fjármálaráðuneytið, ýmislegt

Fjárlagaliðurinn „Ýmislegt“ er safnliður sem fjármálaráðuneytið hefur umsjón með. Í fjárlögum eru fjárveitingar sundurliðaðar á sérstök viðfangsefni. Eðli verkefnanna er mjög mismunandi og sum þeirra tengjast fjármálaráðuneytinu ekki beint eins og viðfangsefnið „Dómkröfur“ en þar er færður kostnaður í málum sem Ríkislögmaður vinnur að fyrir hönd ríkissjóðs. Embættið heyrir undir forsætisráðuneytið. Einnig má nefna viðfangsefnið „Lífeyrissjóður bændu“ sem ekki tengist fjármálaráðuneytinu beint.

Á undanförunum árum hefur fjárlagaliðurinn „Ýmislegt“ verið með tiltölulega stóran hluta fjárheimilda ónýttan um áramót, eins og töflur 20 og 21 sýna.

Tafla 20. Fjármálaráðuneytið, ýmislegt, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br. uppgj.	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004	2005	
Fjárlög	562	606	691	707	2.566
Framlag úr ríkissjóði	590	773	603	680	2.646
Rekstur	530	762	647	663	2.602
Afgangur / - halli ársins	60	11	-44	17	44
Eigið fé	178	189	145*	175	

* Í lokafjárlögum ársins 2004 var 14 m.kr. ónýtt fjárheimild felld niður.

Fjárheimildir

Í fjárlögum árána 2002 til 2005 var veitt alls 2.566 m.kr. til þeirra verkefna sem falla undir fjárlagaliðinn „Ýmislegt“. Breytingar á fjárheimildum á tímabilinu hækkuðu fjárheimildina um 80 m.kr. Í fjárukalögum árána 2002 til 2004 var veitt alls 136 m.kr. til ýmissa verkefna sem færð eru á fjárlagaliðinn, m.a. verulegar fjárhæðir tengdar dómkröfum og kjaramálum. Ýmsar millifærslur hækkuðu fjárheimildina um tæpar 40 m.kr. og þá hafa verið felldar niður alls 80 m.kr. af ónýttum fjárheimildum í lokafjárlögum, m.a. 14 m.kr. árið 2004.

Rekstur og ástæður ónýtttra fjárheimilda

Undir fjárlagaliðnum „Ýmislegt“ hjá fjármálaráðuneyti eru um tuttugu mismunandi fjárlagaviðfangsefni. Flest þeirra voru með verulegan afgang um áramótin, eins og fram kemur í töflu 21. Ónýttar fjárheimildir voru alls tæplega 175 m.kr. árslok 2005 en 145 m.kr. í árslok 2004.

Einstök viðfangsefni hafa verið með mismunandi stöðu; sum farið fram úr heimildum meðan önnur hafa átt ónýttar heimildir í árslok. Tafla 21 sýnir stöðuna við bráðabirgðauppgjör 2005, fjárheimildir ársins (þ.e. með heimildum fyrra árs) og uppsafnaða stöðu um áramótin 2005 og 2004.

Tafla 21. Fjármálaráðuneytið, ýmislegt, fjárlagaviðfangsefni

Í m.kr.	Br. rekstur 2005	Fjár- heimild alls	Staða í árslok 2005	Staða í árslok 2004
Símakostnaður og burðargjöld fyrir Stjórnarráðið	23,6	41,8	18,2	14,4
Endurmenntun og starfsmenntunarsjóðir	12,0	12,0	0,0	25,1
Greiðslur til samtaka höfundarréttarhafa fyrir ljósritun á höfundarréttarvernduðu efni	6,5	8,8	2,3	1,1
Kjarasamningar	17,0	52,0	35,0	19,2
Tryggingabætur samkvæmt kjarasamningum	27,0	38,5	11,5	-12,4
Kjararannsóknir	8,0	5,6	-2,4	-3,9
Styrkur til stjórnáflakokka í samræmi við heimild í 6. gr.	200,0	200,0	0,0	0,0
Endurgreiðslur til sveitarfélaga	30,0	30,0	0,0	0,0
Lífeyrissjóður bænda	49,8	75,0	25,2	12,5
Ýmsar nefndir	22,8	23,8	1,0	-3,0
Rekstur fjárlagakerfis ráðuneyta og Alþingis	2,9	27,3	24,4	22,1
Alþjóðastofnanir um tollamál (CCC, ICTB)	1,6	1,6	0,0	0,0
Dómkröfur	156,8	134,2	-22,6	-57,9
Kjaranefnd	28,8	5,4	-23,4	-15,0
Yfirfasteignamatsnefnd	13,5	-6,6	-20,1	-11,4
Aðstoð vegna jarðskjálfta á Suðurlandi	-13,4	0,0	13,4	19,2
Verðjöfnunargjöld vegna útflutnings	3,1	5,0	1,9	5,0
Ýmis verkefni	51,4	141,9	90,5	100,9
Rekstrarkostn. Biðreikn. Útvegsb. Ísl.	0,0	0,0	0,0	0,0
Bifreiðar Stjórnarráðsins	0,0	-8,9	-8,9	-8,9
Hugbúnaðargerð fyrir fjárlagakerfi ráðuneyta og Alþingis	0,2	27,4	27,2	22,6
Hagræðingarmál	7,5	23,2	15,7	15,2
Alls	649,1	838,0	188,9*	144,8

* Ekki liggur nákvæmlega fyrir hvernig 14 m.kr. niðurfelling fjárheimilda skiptist á fjárlagaviðfangsefni.

Tilfni er til að fara sérstaklega yfir þau verkefni sem voru með veruleg frávík um síðustu áramót.

Liðurinn „Símakostnaður og burðargjöld fyrir Stjórnarráðið“ átti 14 m.kr. ónýtta fjárheimild í árslok 2004. Heimildin var felld niður í lokafjárlögum 2004. Í fjárlögum 2005 var fjárveitingin 42 m.kr. Gjöld ársins voru 24 m.kr. þannig að ónýtt staða var 18 m.kr. í árslok 2005. Á árinu 2006 er fjárveiting fjárlaganna lækkuð í 35 m.kr.

Í fjárlögum 2005 var fjárheimild liðarins „Kjarasamningar“ 16 m.kr. Uppsöfnuð heimild í árslok 2004 nam 19 m.kr. Til viðbótar bættist við millifærsla vegna stofnanasamninga upp á 17 m.kr. Gjöld ársins 2005 færð á liðinn voru 17 m.kr. Ónýttar fjárheimildir í árslok 2005 voru því 35 m.kr.

Í árslok 2004 var halli á liðnum „Tryggingabætur skv. kjarasamningum“ 12 m.kr. og var hann felldur niður í lokafjárlögum ársins 2004. Í fjárlögum ársins 2005 var fjárheimildin 38,5 m.kr. en gjaldfærðar bætur ársins 2005

námu 27 m.kr. Ónýttar heimildir í árslok voru því 11,5 m.kr. Erfitt er að áætla nákvæmlega hversu háar bætur verða á hverju ári. Það er því eðlilegt að mismunur sem verður um áramót verði annað hvort bættur eða felldur niður í lokafjárlögum.

Nokkur viðfangsefni voru rekin með halla á tímabilinu. Fyrst ber að nefna „Kjararannsóknir“ með 3,9 m.kr. uppsafnaðan halla í árslok 2004. Fjárheimild fjárlaganna var 5,6 m.kr. og gjöld ársins 8 m.kr. og hallinn þar með 2,4 m.kr. Í fjárlögum ársins 2006 er fjárheimildin 10 m.kr. Hugmyndir hafa komið fram um að færa verkefnið „Kjararannsóknir“ til Hagstofunnar.

„Kjaranefnd“ var að sama skapi rekin með halla, en viðfangsefnið hefur oft farið verulega fram úr fjárheimildum. Þar hefur verið bætt við verkefnum án þess að fyrst hafi verið leitað viðbótarfjárheimilda. Hallinn var 15 m.kr. í árslok 2004. Fjárheimildir fjárlaga 2005 voru 20 m.kr. Það voru því aðeins eftir 5 m.kr. í heimild fyrir árið 2005 en gjöldin voru 29 m.kr. Hallinn var því rúmar 23 m.kr. í árslok 2005. Fjárheimild ársins 2006 er 21,3 m.kr. Samkvæmt því er „Kjaranefnd“ með neikvæða heimild upp á tæpar 2 m.kr. fyrir árið 2006. Þetta ósamræmi milli umfangs verkefnisins og fjárveitinga þarf að lagfæra.

Mjög erfitt er að áætla hversu miklar fjárveitingar þarf til að standa undir „Dómkröfum“ og hafa útgjöldin verið umfram heimildir á undanförunum árum. Liðurinn stendur undir kostnaði Ríkislögmans vegna mála sem höfðuð eru á hendur ríkinu. Í árslok 2004 var hallinn 58 m.kr., en var felldur niður í lokafjárlögum fyrir árið 2004. Í fjárlögum 2005 var fjárheimildin 134 m.kr. en gjöld ársins voru 157 m.kr. Hallinn í lok árs 2005 var því tæpar 23 m.kr. Í fjárlögum ársins 2006 er fjárheimildin 139 m.kr.

Mun meira álag hefur verið á „Yfirfasteignamatsnefnd“ en gert var ráð fyrir í fjárlögum, einkum vegna mikilla umsvifa á fasteignamarkaði. Gjöld nefndarinnar hafa farið verulega fram úr fjárheimildum án þess að bætt hafi verið við fjárheimildir í fjárlögum. Í árslok 2004 var uppsafnaður halli 11,4 m.kr. Fjárlög ársins 2005 voru 4,6 m.kr. Fjárheimild nefndarinnar var því neikvæð um 6,6 m.kr. fyrir árið 2005. Gjöld ársins voru engu að síður 13,5 m.kr. Uppsafnaður halli í árslok 2005 var því kominn í 20 m.kr. Í fjárlögum ársins 2006 er fjárheimildin 4,9 m.kr. Neikvæð staða fjárheimilda fyrir árið 2006 er því um 15 m.kr.

Á viðfangsefnið „Aðstoð vegna jarðskjálfta á Suðurlandi“ eru bókaðar 13,4 m.kr. sölutekjur af eignum.

Viðfangsefnið „Ýmis verkefni“ er notað sem safnliður og stóðu þar ónýttar fjárheimildir upp á tæplega 101 m.kr. í árslok 2004. 230 m.kr. voru fluttar frá fyrra ári og í fjárlögum 2005 voru veittar 48,5 m.kr. Á árinu voru 5 m.kr. millifærðar inn á liðinn en út af honum færðar 32 m.kr. til Fjárþýslu ríkisins vegna samninga við Skýrr hf. Á þetta viðfangsefni voru hins vegar gjaldfærðar 51 m.kr. á árinu 2005.

Stofnkostnaðarviðfangsefnið „Bifreiðar Stjórnarráðsins“ var með halla upp á 9 m.kr. í árslok 2004. Í fjárlögum ársins 2005 var fjárveitingin 10 m.kr. Millifærðar voru 10 m.kr. yfir á ráðuneytið, þannig að enn var hallinn 9 m.kr. í árslok 2005.

Þá var stofnkostnaðarviðfangsefnið „Hugbúnaðargerð fyrir fjárlagakerfi ráðuneyta og Alþingis“ með 5 m.kr. fjárheimild í fjárlögum 2005. Ónýttar heimildir voru 23 m.kr. í árslok 2004. Gjöld ársins 2005 voru 207 þús.kr. og ónýttar heimildir hækkuðu því um tæpar 4 m.kr. Í árslok 2005 voru þær því rúmar 27 m.kr.

Að lokum er viðfangsefnið „Hagræðingarmál“ inni á fjárlagaliðnum „Ýmislegt“. Ónýtt heimild í árslok 2004 var 15 m.kr. Á árinu 2005 hækkaði heimildin um 8 m.kr. sem millifærðar voru af fjárlagalið ríkisstjórnar. Gjöld ársins 2005 voru tæpar 8 m.kr. Uppsöfnuð ónýtt fjárheimild í árslok 2005 var því tæpar 16 m.kr.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Óvissa ríkir eðlilega um nokkur viðfangsefni undir fjárlagaliðnum „Ýmislegt“ en engu að síður er nauðsynlegt að meta um hver áramót fjárþörf á komandi ári og fella niður fjárheimildir sem ekki er ljóst að verði nýttar þá. Vel kemur til álita að fækka viðfangsefnum sem falla undir þennan fjárlagalið, t.d. að þar verði einungis verkefni sem fá beinar greiðslur úr ríkissjóði (tilfærslur) eins og „Styrkir til stjórnarálflokka“, „Endurgreiðslur til sveitarfélaga“ og „Alþjóðastofnanir um tollamál“. Önnur viðfangsefni sem tengjast meira rekstri fjármálaráðuneytisins sjálfs ætti að færa undir viðkomandi fjárlagaliði ráðuneytisins. Þar má nefna verkefni varðandi kjaramál, „Bifreiðar Stjórnarráðsins“, „Hugbúnaðargerð fyrir fjárlagakerfi ráðuneyta og Alþingi“, „Ýmis verkefni“ og „Hagræðingarmál“

Samgönguráðuneytið

Póst og fjarskiptastofnunin

Póst og fjarskiptastofnunin hóf starfsemi árið 1996 í kjölfar þess að Póst- og símamálastofnuninni var breytt í Póst og síma hf. Stofnunin hefur með höndum ýmis stjórnsýsluverkefni á sviði fjarskiptamála, sinnir m.a. eftirliti með reglum sem gilda um fjarskiptamál og hefur með höndum tæknilegt skipulag og stjórnun vegna þeirra mála.

Á undanförunum árum hafa tekjustofnar stofnunarinnar hækkað verulega umfram áætlanir í fjárlögum, eins og tafla 22 sýnir.

Tafla 22. Póst- og fjarskiptastofnunin, árin 2003 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br. uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög:					
Markaðar- og aðrar rekstrartekjur	67	146	209	209	631
Tekjur samtals	67	146	209	209	631
Gjöld samtals	304	146	209	209	868
Framlag í fjárlögum umfram tekjur	237	0	0	0	237
Fjárheimild ársins umfram tekjur	158	16	0	2	176
Mismunur fjárlaga og heimilda ársins	-79	16	0	2	-61
Rekstur:					
Sértekjur	13	7	12	11	43
Markaðar- og aðrar rekstrartekjur	249	195	208	250	902
Tekjur samtals	262	202	220	261	945
Rekstur Póst- og fjarskiptastofnunar	195	204	242	247	888
Rekstur strandstöðva	160	0	0	0	160
Gjöld umfram tekjur	-93	-2	-22	25	-92
Fjárheimild gr. úr ríkissjóði	158	16	0	0	174
Afgangur / - halli ársins	65	14	-22	-25	32
Eigið fé (ónýtt fjárheimild)	231	245	223	198	

Fjárheimildir

Fjárheimildir Póst- og fjarskiptastofnunar hafa verið í samræmi við fjárlög árin 2002 til 2005, að undanskildu árinu 2002 þegar 79 m.kr. var bætt við markaðar tekjur, en sama fjárhæð kom til lækkunar á útgreiðslum ríkissjóðs. Árið 2005 bættust 2 m.kr. við fjárheimild ársins vegna launabóta.

Á árunum 2002 til 2005 voru tekjur stofnunarinnar 48% hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Gjöldin fóru sömuleiðis rúm 20% fram úr gjaldaheimildum fjárlaga. Ónýttar fjárheimildir voru 231 m.kr. í árslok 2002 og miðað við bráðabirgðauppgjör 2005 verða ónýttar fjárheimildir 198 m.kr. í árslok 2005.

Rekstur og ástæður ónýttra fjárheimilda

Þegar markaðar tekjur stofnana fara fram úr fjárlögum hefur stofnun ekki heimild til að nýta þær umframtekjur nema Alþingi samþykki sérstaklega að bæta umframtekjunum við fjárheimild ársins. Það gerist yfirleitt í lokafjárlögum viðkomandi árs. Á árinu 2004 voru mörkuðu tekjurnar 14 m.kr. hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Í lokafjárlögum ársins 2004, sem samþykkt voru nú á vörþingi, var þessi fjárhæð formlega afgreidd til stofnunarinnar. Ónýtt fjárheimild sem flutt var frá árinu 2004 yfir á árið 2005 var alls 223 m.kr.

Forstöðumaður Póst- og fjarskiptastofnunar hefur bent á að stofnunin hafi óskað eftir því að fá að nýta umframtekjurnar, en því verið hafnað þrátt fyrir að verkefni hafi verið að vaxa. Stofnunin hafi reynt að halda sig við útgjöld í samræmi við gjaldaheimildir fjárlaga og því hafi höfuðstóll aukist, þrátt fyrir að aukin krafa væri gerð til stofnunarinnar vegna breytinga á fjarskiptamarkaði og aukinna alþjóðlegara krafna, m.a. frá ESA um greiningu á markaðnum en þar eigi stofnunin mikið verk óunnið.

Einn af tekjustofnum stofnunarinnar er jöfnunargjald, en það hefur á undanförunum árum ekki dugað til að standa undir beinum kostnaði tengdum þeirri gjaldtöku. Árið 2004 voru tekjurnar af jöfnunargjaldinu rúmum 7 m.kr. lægri en gjöldin.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að farið verði yfir rekstrarumfang Póst- og fjarskiptastofnunarinnar og að tekjustofnar stofnunarinnar í fjárlögum séu í samræmi við rekstrarumfangið. Sérstaklega þarf að áætla og ákveða ráðstöfun á núverandi ónýttum fjárheimildum. Ríkisendurskoðun leggur til að ónýttar fjárheimildir, sem ekki tengjast mörkuðu tekjunum og ekki verða nýttar skv. rekstraráætlun 2006, verði felldar niður í lokafjárlögum fyrir árið 2005.

Umhverfisráðuneytið

Styrkir til fráveitu sveitarfélaga

Styrkir til fráveitu sveitarfélaga eiga stoð í lögum nr. 53/1995 um stuðning við framkvæmdir sveitarfélaga í fráveitumálum. Á undanförunum árum hefur fjárheimild fjárlaganna verið 220 m.kr. en styrkir töluvert umfram þá fjárhæð. Þannig var uppsafnaður halli í lok árs 2004 kominn í 106 m.kr. Fjárheimild ársins 2005 var því aðeins 114 m.kr., í stað 220 m.kr., þegar búið var að draga frá fjárheimild fjárlaganna uppsafnaðan halla fyrri ára. Gjöld ársins 2005 voru 212 m.kr. skv. bráðabirgðauppgjöri og hallinn í lok ársins var því kominn niður í 98 m.kr.

Í lögunum er kveðið á um að fyrir 1. maí ár hvert skuli sveitarfélög sækja um styrk vegna fráveituf framkvæmda yfirstandandi árs. Í 4. gr. laganna kemur fram að styrkurinn geti numið allt að 20% af heildarkostnaði við fráveituf framkvæmdir og að heildarfjárhæð styrkja ríkissjóðs á ári geti farið í allt að 200 m.kr. „[...]“ eftir því sem nánar er kveðið á um í fjárlögum“. Úthlutunarnefndin setur það sem skilyrði fyrir fjárstuðningi að framkvæmdin sé áfangi í heildarlausn á fráveitumálum sveitarfélags. Almennt hefur reglan verið sú að þéttbýlissveitarfélög fá greidd 15% af

styrkhæfum framkvæmdakostnaði, þegar öll tilskilin gögn hafa borist, en dreifbýlissveitarfélög 20%.

Tafla 23. Styrkir til fráveitu sveitarfélaga, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br. uppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög, greitt úr ríkissjóði	220	220	220	220	880
Framlag úr ríkissjóði	220	220	220	220	880
Rekstur	262	253	251	212	978
Afgangur / - halli ársins	-42	-33	-31	8	-98
Eigið fé, - uppsafnaður halli	-42	-75	-106	-98	

Fjárheimildir

Ekki hefur verið aukið við fjárheimildir umfram það sem fram kemur í fjárlögum árunum 2002 til 2005.

Rekstur og ástæður fjárhagsvandans

Umfang þeirra framkvæmda sem sveitarfélög hafa ráðist í á tímabilinu hefur verið meira en fjárheimildir fjárlaga. Í árslok 2000 var uppsafnaðar halli 138 m.kr. en hann var felldur niður í lokafjárlögum þess árs. Frá árinu 2001 til ársloka 2004 safnaðist aftur upp halli, sem endaði í um 98 m.kr. í árslok 2005, sbr. töflu 23. Á árunum 2002 til 2005 var heimildin 220 m.kr. á ári eins og áður gat, en í fjárlögum ársins 2006 er fjárhæðin lækkuð í 200 m.kr. Þegar 98 m.kr. halli undanfarinna ára hefur verið dreginn frá hefur sjóðurinn aðeins 102 m.kr. til ráðstöfunar á árinu 2006. Miðað við fyrirbyggjandi gildar umsóknir sveitarfélaga og reglur um greiðsluhlutfall ríkissjóðs, þá er full styrktarupphæð yfir 300 m.kr. á árinu 2006. Miðað við stöðu fjárheimilda þarf því að skerða greiðsluhlutfallið.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Eins og bent hefur verið á í þessari skýrslu þá telur Ríkisendurskoðun rétt að fella niður í lokafjárlögum þær fjárheimildir sem ekki verða nýttar á næsta ári. Skv. lögum eiga sveitarfélög að sækja um styrkveitingar fyrir 1. maí ár hvert. Umhverfisráðherra hefur sérstaka nefnd (fráveitunefnd) sér til ráðuneytis og fjallar hún um umsóknir. Ráðuneytið á í raun aðeins að samþykkja styrki fyrir sömu upphæð og fjárheimildin leyfir hverju sinni. Ef sótt er um styrki umfram heimildir þarf að ganga frá viðbótarfjárheimild frá Alþingi áður en til úthlutunar kemur.

Úrvinnslusjóður

Úrvinnslusjóður starfar skv. lögum nr. 162/2002. Í 1. gr. laganna segir „[m]arkmið laga þessara er að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna“. Gjöld úrvinnslusjóðs eru fjármögnuð með mörkuðum tekjum. Þeim er skipt í þrjá meginflokka, þ.e. úrvinnslugjald vegna innlendra vara, úrvinnslugjald vegna innfluttra vara og loks úrvinnslugjald vegna ökutækja. Tekjurnar eiga að duga til að greiða fyrir meðferð úrgangs á söfnunarstöðvum, flutning, endurnýtingu, endurvinnslu eða förgun með eða án skilagjalds.

Með lögum nr. 128/2004 var tekjustofnun ýmissa flokka breytt þannig að gjaldtakan á að endurspegla betur en áður raunkostnað við endurvinnslu og förgun. Þar má nefna að gjald af gjaldskyldu ökutæki á hverju gjaldtímabili var lækkað úr 520 kr. í 350 kr. og skilagjald við förgun bifreiða var hækkað úr 10.000 kr. í 15.000 kr. Ný reglugerð nr. 1124/2004 tók gildi 1. janúar 2005.

Eins og sjá má af töflu 24 voru gjöldin á árunum 2003 til 2005 verulega lægri en mörkuðu tekjustofnarnir. Í lok árs 2005 voru uppsafnaðar markaðar tekjur um 604 m.kr. Það ber að hafa í huga að álagning fer oftast fram við sölu á vörunni en kostnaður fellur til þegar hætt er að nota vöruna, jafnvel löngu síðar. Það þarf því að gæta vel að því að mörkuðu tekjurnar sem lagðar eru á vöruna í upphafi dugi þegar til endurvinnslu eða förgunar kemur. Til lengri tíma litið á sjóðurinn að vera sjálfbær, þ.e. tekjur eiga að standa undir gjöldum.

Tafla 24. Úrvinnslusjóður, árin 2003 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Gr.uppgj. 2005	Alls árin 2003-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög, markaðar tekjur		365	715	1.035	2.115
Rekstur, markaðar tekjur		536	691	538	1.765
Gjöld alls		276	373	511	1.160
Afgangur / - halli ársins		260	304	26	591
Leiðrétt eigið fé v. fyrra árs			14		
Eigið fé		260	578	604	

Í töflu 25 sést skiptingin á eiginfjárstöðunni í lok árunna 2004 og 2005. Eigið fé jókst um 26 m.kr. á milli árunna.

Tafla 25. Úrvinnslusjóður, fjárlagaviðfangsefni

Viðfang	í m.kr.	Staða eigin fjár í árslok 2004, Ríkisr.	Staða eigin fjár í árslok 2005, áætlun	Mism. 2004 og 2005
Heyrúlluplast		14	23	9
Drykkjarvöruumbúðir		36	37	1
Olíuvörur		48	38	-10
Leysiefni		-3	2	5
Halógeneruð efnasambönd		-8	-6	2
Ísósýanöt		-1	0	1
Málning		-35	-26	9
Prentlitir		1	8	7
Rafhlöður		15	14	-1
Rafgeymar		39	33	-6
Vörur í ljósmyndaiðnaði		-9	-9	0
Kvikasilfurvörur		0	0	0
Varnarefni		1	0	-1
Kælimiðlar		26	21	-5
Hjólbarðar		242	347	105
Veiðarfæri		-4	-3	1
Pappa- og pappírsumbúðir		-1	-42	-41
Raftæki		0	0	0
Plastumbúðir		0	-2	-2
Ökutæki		218	169	-49
	Samtals	578	604	26

Eins og hér má sjá (tafla 25) er staða einstakra flokka mjög mismunandi, allt frá því að vera með halla upp á 42 m.kr. („Pappa- og pappírsumbúðir”) yfir í uppsafnaðan höfuðstól upp á 347 m.kr. vegna hjólbarða og 169 m.kr. vegna ökutækja.

Fjárheimildir

Á árinu 2003 áætluðu fjáráukalögin að mörkuðu tekjurnar yrðu 365 m.kr., en reyndin varð 536 m.kr. Fjárheimild gjaldanna var einnig 365 m.kr. en reyndin var 276 m.kr. Gjöldin árið 2004 reyndust einnig verulega lægri en heimilað var í fjárlögum. Eftir breytingu á mörkuðu tekjustofnunum 1. janúar 2005 hafa tekjur dregist saman og voru verulega lægri á árinu 2005 en áætlað var í fjárlögum, eins og sjá má í töflu 25. Fjárlög ársins 2006 gera ráð fyrir að mörkuðu tekjurnar skili 750 m.kr. í tekjur og kostnaður verði sá sami.

Rekstur og ástæður ónýtra fjárheimilda

Mörkuðu tekjurnar eru bundnar við ákveðna flokka á vörum eins og fram kemur í töflu 25. Tekjurnar eiga að standa undir kostnaði við að koma vörum í endurvinnslu eða eyðingu. Í flestum tilvikum er úrvinnslugjaldið

innheimt þegar vara er seld, en til kostnaðar kemur ekki fyrr en síðar þegar hætt er að nota vöruna eins og áður sagði. Í árslok 2005 lá ekki fyrir áætlun um stöðu einstakra flokka vegna framtíðarkostnaðar við eyðingu þeirra vara sem þegar er búið að greiða fyrir.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Lögð er áhersla á að vel sé fylgst með stöðu einstakra flokka og tryggt að mörkuðu tekjurnar standi undir kostnaði þeirra. Miðað við stöðuna í árslok 2004 og 2005 eru nokkrir flokkar ekki með nægjanlega háar tekjur til að standa undir kostnaði og eru þannig þegar reknir með halla. Í mörgum tilfellum á kostnaður eftir að aukast á einstökum flokkum. Mikilvægt er að leiðrétta tekjugrunn þeirra og að árlega verði farið yfir gerðar framtíðarskuldbindingar hvers vöruflokks og tryggt að tekjur dugi fyrir endurvinnslu eða eyðingu.

Skipulagsmál sveitarfélaga

Í lögum um skipulags- og byggingarmál nr. 73/1997 er kveðið á um skipan skipulagsmála sveitarfélaga og frá árinu 2001 hafa „Skipulagsmál sveitarfélaga“ verið sérstakur fjárlagaliður undir umsjón Skipulagsstofnunar. Af fjárlagaliðnum er endurgreiddur helmingur af innheimtu skipulagsgjaldi til þeirra sveitarfélaga sem annast sjálf gerð aðalskipulagsgerðs.

Mörkuðu tekjurnar af skipulagsgjaldinu hafa hækkað mun meira en fjárlög gerðu ráð fyrir. Skýrist það einkum af því að nýframkvæmdir hafa vaxið miklu meira en vænst var.

Á árunum 2002 til 2005 var áætlað að skipulagsgjaldið myndi skila 525 m.kr., en raunin varð 893 m.kr. eða 70% hækkun frá fjárlögum. Fjárlögin þessi ár heimiluðu 350 m.kr. til greiðslu styrkja en reyndin varð sú að útgreiðslurnar voru 451 m.kr. eða rúmlega 30% hærri en heimild fjárlaga. Í árslok 2004 var uppsafnað eigið fé (markaðar tekjur umfram greidda styrki) 362 m.kr. Af þeirri upphæð var búið að taka 309 m.kr. til hliðar í bundið eigið fé. Alþingi þarf sérstaklega að veita heimild þegar það verður nýtt. Útlit er fyrir að bundið eigið fé hafi aukist um 143 m.kr. á árinu 2005, en endanleg afgreiðsla þess fer fram í lokafjárlögum ársins.

Tafla 26. Skipulagsmál sveitarfélaga, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br.úppgj. 2005	Alls árin 2002-2005
	2002	2003	2004		
Fjárlög, markaðar tekjur, skipulagsgjald	110	125	150	140	525
Fjárlög, gjöld samtals	81	82	82	105	350
Rekstur, markaðar tekjur	201	188	256	248	893
Rekstur, gjöld alls	117	89	124	121	451
Afgangur / - halli ársins	84	99	132	-16	299
Bundið eigið fé			309	452	
Eigið fé (ónýtt heimild)	132	231	53	38	

Fjárheimildir

Fjárheimildum hefur ekki verið breytt frá fjárlögum ársins 2005. Sjóðurinn hefur þó nýtt hluta aukningar markaðra tekna umfram fjárlög.

Ráðstöfun skipulagsgjaldsins, markaðra tekna á árinu 2004

Eins og fram kemur í töflu 26 námu gjöldin, styrkir til sveitarfélaga, alls 451 m.kr. á árunum 2002 til 2005. Á árinu 2004 voru þessir styrkir 124 m.kr. Styrkjunum er skipt í tvo meginflokkka, þ.e. til sveitarfélaga sem starfrækja skipulagsdeildir og hinna sem fá greiddan hluta af útlögðum kostnaði við skipulagsmál. Þau sveitarfélög sem reka skipulagsdeildir fá helming af mörkuðum tekjum sem koma frá sveitarfélaginu. Á árinu 2004 voru greiðslurnar eftirfarandi:

Tafla 27. Endurgreiðslur til sveitarfélaga með skipulagsdeildir árið 2004

	Í þús. kr.	2004
Reykjavíkurborg		49.407
Seltjarnarneskaupstaður		74
Kópavogsbær		10.262
Garðabær		4.260
Hafnarfjarðarbær		10.971
Bessastaðahreppur		2.125
Mosfellsbær		2.917
Akraneskaupstaður		1.309
Akureyrarbær		6.326
Alls		87.651

Önnur sveitarfélög geta, skv. 34. gr. laga nr. 73/1997, sótt um styrk til „Skipulagsmála sveitarfélaga” og fengið allt að helming af kostnaði við gerð og endurskoðun á aðalskipulagi endurgreiddan. Skipulagsstofnun úrskurðar

um styrkveitingar. Eftirfarandi sveitarfélög fengu endurgreiddan hluta kostnaðar vegna skipulagsmála árið 2004:

Tafla 28. Endurgreiðslur til sveitarfélaga á árinu 2004

	Í þús kr.	2004
Hveragerði		5.500
Eyrarsveit		1.825
Djúpavogshreppur		1.500
Sveitarfélagið Árborg		9.500
Skaftárhreppur		1.000
Sveitarfélagið Ölfus		1.833
Rangárþing eystra		4.000
Bláskógabyggð		1.333
Skeiða- og Gnúpverjahreppur		2.850
Breiðdalshreppur		500
Dalabyggð		1.092
Öxarfjarðarhreppur		4.400
Svæðisskipulag A-Húnavatnssýslu		1.333
	Alls	36.666

Á árinu 2004 var enginn annar kostnaður færður á fjárlagaliðinn fyrir utan tapaðar kröfur að andvirði tæplega 28 þús. kr.

Eru tekjur í samræmi við þarfir sveitarfélaganna?

Eins og fram hefur komið hafa tekjur verið verulega hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Samkvæmt 2. t.l. bráðabirgðaaðkvæða skipulags- og byggingarlaga skulu öll sveitarfélög hafa gert aðalskipulag árið 2008. Fjöldi sveitarfélaga vinnur nú að aðalskipulagi. Miðað við stöðuna í dag er gert ráð fyrir að verkefnið nái allt fram til ársins 2010. Verkefnið verður síðan viðvarandi þar sem mörg sveitarfélög fara yfir og endurskoða aðalskipulagið á fjögurra ára fresti, þ.e. eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar.

Skipulagsstofnun sér um að fara yfir umsóknir frá sveitarfélögum og greiðir að hálfu fyrir skipulagsvinnu sem tilheyrir aðalskipulagi, en ekki fyrir aðra skipulagsvinnu sveitarfélaga, s.s. vegna deiliskipulags.

Unnið er að nýju frumvarpi um skipulagsmál þar sem gert er ráð fyrir að tekjur af skipulagsgjaldinu verði einnig nýttar til að greiða fyrir þróunarverkefni sem geta nýst sveitarfélögum almennt við sína skipulagsvinnu, t.d. fyrir sameiginlegan gagnagrunn með kortum og náttúrufarsupplýsingum. Skipulagsstofnun vinnur nú m.a. að skipulagsvefsjá þar sem sveitarfélög fá netaðgang að gagnagrunni stofnunarinnar en í honum verður að finna upplýsingar um aðal- og deiliskipulagsgerð á öllu landinu.

Það er sjónarmið skipulagsstjóra ríkisins að auknar kröfur til sveitarfélaga um aðalskipulagsgerð muni kalla á slíka útgjaldaaukningu sjóðsins að ekki muni veita af núverandi tekjustofni til að standa undir kostnaði til lengri tíma litið.

Í fjárlögum ársins 2006 er gert ráð fyrir að tekjurnar af skipulagsgjaldinu verði 240 m.kr. en gjaldaheimildin í fjárlögunum er 125 m.kr. Skipulagsstofnun áætla að styrkir til sveitarfélaga verði um 200 m.kr. á árinu 2006 og eigið fé verði því neikvætt um 37 m.kr. nema til komi heimild frá Alþingi til nýtingar bundins eigin fjár.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að nýtt kostnaðarmat verði gert á verkefnum sem skipulagsgjaldið á að standa undir. Markaði tekjustofninn, skipulagsgjaldið, verði síðan endurskoðaður og færður til þess raunkostnaðar sem verksviðið nær til. Komi til þess að útgjöld aukist í framtíðinni hljóta tekjur stofnunarinnar að taka mið af því.

Brunamálastofnun ríkisins

Brunamálastofnun tók til starfa 1. janúar 1970 skv. lögum nr. 55 frá 22. maí 1969 um brunavarnir og brunamál. Stofnunin starfar nú samkvæmt lögum nr. 75 frá 10. maí 2000 um brunavarnir. Samkvæmt lögum hefur Brunamálastofnun eftirlit með framkvæmd laganna og yfirumsjón með eldvarnar-eftirliti og slökkvistarfi sveitarfélaganna í þeim tilgangi að tryggja samræmt eftirlit og virkt slökkvistarf á landinu öllu. Stofnuninni er ætlað að samræma brunavarnir í landinu og stuðla að samvinnu þeirra sem starfa að brunavörnum.

Eins og fram kemur í töflu 29 hafa tekjur stofnunarinnar verið hærri en gjöld á undanförunum árum. Uppsafnaður höfuðstóll var alls um 221 m.kr. í árslok 2003. Á árinu 2004 voru 165 m.kr. færðar á bundið eigið fé. Stofnunin þarf sérstaka heimild frá Alþingi til að nýta þetta fjármagn. Samkvæmt bráðabirgðauppjöri 2005 var eigið fé alls 390 m.kr. í árslok, þar af 259 m.kr. bundnar.

Tafla 29. Brunamálastofnun ríkisins, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br.uppgj.	Alls árin
	2002	2003	2004	2005	
Fjárlög:					
Sértekjur	0	0	0	0	0
Markaðar tekjur, brunavarnagjald	106	113	117	111	447
Tekjur samtals	106	113	117	111	447
Gjöld samtals	108	113	117	112	450
Framlag í fjárlögum umfram tekjur	2	0	0	1	3
Fjáraukalög, fjárstuðningur við sveitarfélög				50	50
Rekstur:					
Sértekjur	10	12	15	18	55
Markaðar tekjur, brunavarnagjald	144	150	160	202	656
Tekjur samtals	154	162	175	220	711
Gjöld samtals	128	141	135	126	530
Tekjur umfram gjöld	26	21	40	35	124
Fjárheimild beint úr ríkissjóði	2	0	0	0	
Afgangur / - halli ársins	28	21	40	35	124
Bundið eigið fé			165	259	
Eigið fé, til ráðstöfunar, alls	200	221	96	131	

Fjárheimildir

Eins og fram kemur í töflu 29 hafa mörkuðu tekjurnar af brunavarnagjaldinu verið mun hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Á árunum 2002 til 2005 eru tekjurnar í raun 264 m.kr. hærri en í fjárlögum eða um 59%. Af tekjunum eru 55 m.kr. sértekjur en engin áætlun er á þann lið í fjárlögum þessi fjögur ár.

Í fjáraukalögum 2005 er gefin heimild til að nýta 50 m.kr. af uppsöfnuðu eigin fé til styrktar sveitarfélögum.

Rekstur og ástæður ónýtra fjárheimilda

Lögin um brunavarnir tóku gildi 1. janúar 2001. Í þeim eru „Ákvæði til bráðabirgða I” og í þeim segir: „Á árunum 2001 til og með 2005 er Brunamálastofnun heimilt að veita þeim sveitarfélögum tímabundinn fjárstuðning sem sameinast um rekstur eldvarnaeftirlits og/eða slökkviliðs, sbr. 14. gr., eftir reglum sem ráðherra setur að fenginni umsögn brunamálaráðs. Heildarfjárstuðningur skal ákveðinn í fjárlögum hvers árs og skal hann ekki vera lægri ár hvert en sem nemur mismun á innheimtu brunavarnagjaldi annars vegar og kostnaði við rekstur Brunamálastofnunar hins vegar“. Ljóst er að tekjur sjóðsins eru meiri en útgjaldaþörfin og því tilefni til endurskoðunar.

Brunamálastofnun, í samvinnu við umhverfisráðuneytið, hefur unnið að úttekt á eiturefnavörnum hjá sveitarfélögum. Það var ekki fyrir en í fjáraukalögum 2005 sem formleg heimild upp á 50 m.kr. fékkst til

verkefnisins. Stofnunin vinnur nú að framgangi málsins og gerir ráð fyrir að verkefnið muni kosta yfir 100 m.kr.

Á undanförunum tveimur árum hefur umhverfissráðuneytið unnið að frumvarpi um byggingamál þar sem gert er ráð fyrir að öll stjórnslýsla vegna byggingamála verði á einni hendi. Brunamálastofnun verði lögð niður en ný stofnun, Byggingastofnun, yfirtaki núverandi verkefni stofnunarinnar.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að innkoman af mörkuðu tekjunum sé notuð til þeirra verkefna sem löggin kveða á um og að tekjurnar séu í takt við verkefnið. Skattstofninn verði endurmetinn til samræmis við raunkostnað verkefnanna sem hann á að standa undir. Mikilvægt er þegar stjórnvöld hafa tekið ákvörðun um breytt fyrirkomulag á starfsemi einstakra málaflokka, að gengið sé í þau eins hratt og kostur er. Á meðan ekki er búið að ákveða fyrirkomulagið með formlegum hætti ríkir ákveðin óvissa um framkvæmdina hjá þeim sem vinna að viðkomandi verkefnum.

Ofanflóðasjóður

Sjóðurinn starfar skv. lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Veðurstofa Íslands og Náttúrufræðistofnun Íslands safna ýmsum upplýsingum fyrir Ofanflóðasjóð. Í lögnum er kveðið á um að Veðurstofan skuli ráða sérstaka eftirlitsmenn til að kanna og fylgjast með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu af ofanflóðum í þeim sveitarfélögum þar sem þörf er á slíkum athugunum samkvæmt ákvörðun ráðherra. Laun eftirlitsmanna á að greiða úr ríkissjóði.

Sjóðurinn er fjármagnaður með mörkuðum tekjustofni, forvarnargjaldi, sem lagt er á allar brunatryggðar húseignir og nemur 3 prómillum (0,3%) af váttryggingarverðmæti. Sjóðurinn greiðir framkvæmdakostnað við fyrirbyggjandi aðgerðir sem eiga að tryggja öryggi íbúa á snjóflóðasvæðum. Skv. 13. gr. laganna er meginkostnaður Ofanflóðasjóðs tilfallinn vegna fjármögnunar á vörnum sem hér segir:

1. Greiða skal allan kostnað við gerð hættumats, þ.m.t. kostnað við starfsemi hættumatsnefnda skv. 4. gr. og við gerð uppdrátta skv. 6. gr.
2. Greiða skal allan kostnað við kaup og uppsetningu á tækjum og búnaði sem sérstaklega er aflað til rannsókna og eftirlits með ofanflóðahættu. Sama gildir um kostnað við rannsóknir sem miða að því að bæta hættumat og hönnun varnarvirkja.
3. Greiða má allt að 90% af kostnaði við undirbúning og framkvæmdir við varnarvirki skv. 1. og 2. mgr. 10. gr.
4. Greiða má allt að 60% af kostnaði við viðhald varnarvirkja skv. 3. mgr. 10. gr.

5. Greiða má allt að 90% af kostnaði við kaup eða eignarnám á húseignum, lóðum eða öðrum fasteignum, svo og af kostnaði við flutning húseigna, skv. 1., 2. og 4. mgr. 11. gr., eftir því sem nánar er fyrir mælt í 14. gr.

Langflest sveitarfélög sem njóta stuðnings Ofanflóðasjóðs fá lán hjá honum fyrir kostnaðarhlutdeild sinni.

Í árslok 2002 var uppsafnað eigið fé sjóðsins rúmlega 1,8 ma.kr. Á árunum 2002 til 2005 voru tekjur Ofanflóðasjóðs 3,6 ma.kr. en gjöldin voru um 2 ma.kr. Í lok ársins 2005 var staða eigin fjár, þ.e. ónýttar markaðar tekjur, rúmlega 2,9 ma.kr. Í áætlunum fyrir næstu 10 ár er gert ráð fyrir að heildar-útgjöldin verði um 8,5 ma.kr. Miðað við fyrirbyggjandi áætlun og núverandi fjárhagsstöðu þurfa tekjur sjóðsins að vera um 600 m.kr. á ári. Endurskoða þarf markaða tekjustofninn í samræmi við það.

Tafla 30. Ofanflóðasjóður, árin 2002 til 2005

Í m.kr.	Ríkisreikningur			Br. uppgj. Alls árin	
	2002	2003	2004	2005	2002-2005
Fjárlög:					
Sértekjur	0	0	0	72	72
Markaðar tekjur, forvarnargjald	500	500	740	826	2.566
Fært á viðskiptareikning	-302	-302	-197	-588	-1.389
Tekjur samtals	198	198	543	310	1.249
Gjöld samtals	198	198	543	310	1.249
Framlag í fjárlögum umfram tekjur	0	0	0	0	0
Aukning í fjárukalögum:					
Markaðar tekjur, forvarnargjald		554	85	180	819
Rekstur:					
Sértekjur	111	65	96	186	458
Markaðar tekjur, forvarnargjald	715	818	795	799	3.127
Tekjur samtals	826	883	891	985	3.585
Gjöld samtals	361	714	649	262	1.986
Tekjur umfram gjöld	465	169	242	157	1.033
Eigið fé, alls	1.806	1.975	2.217	2.940	
Þar af bundið eigið fé	770	770	1.875	2.689	

Fjárheimildir

Á undanförunum árum hafa markaðar tekjur af forvarnargjaldinu verið mun hærri en í fjárlögum og eigið fé því vaxið jafnt og þétt.

Í árslok 2004 var bundið eigið fé 1.875 m.kr., þ.e. markaðar tekjur umfram gjöld, sem ekki er heimilt að nýta nema Alþingi samþykki sérstaklega og útlit fyrir að í árslok 2005 hafi bundið eigið fé numið alls um 2.7 ma.kr.

Rekstur og ástæður ónýttra fjárheimilda

Vegna mikilla framkvæmda í samfélaginu á undanförunum árum var ákveðið að fresta eða hægja á framkvæmdum á vegum sjóðsins. Áætlað er að mörkuðu tekjurnar gefi um 950 m.kr. á árinu 2006. Í áætlun um framkvæmdir sjóðsins fyrir árið 2006 er gert ráð fyrir útgjöldum upp á 560 m.kr. Miðað við þessa áætlun verður uppsafnað eigið fé í árslok 2006 um 3,3 ma.kr. Kostnaðaráætlun árunna 2006 til 2015 er alls um 8,5 ma.kr. eins og áður segir.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að skattstofn markaðra tekna, ofanflóðagjaldið, verði betur samræmdur kostnaði vegna framkvæmda Ofanflóðasjóðs. Miðað við fyrirliggjandi áætlanir til næstu 10 ára má lækka gjaldið frá og með árinu 2007 um 40%. Miðað við að tekjur hvers árs verði um 600 m.kr. á verðlagi þessa árs, þá er tryggt að uppsafnaðar tekjur og framtíðar-tekjur af forvarnargjaldinu verða hærri en fyrirliggjandi kostnaðaráætlun.