

Umsögn

um tillögur til þingsályktunar um fjármálastefnu og fjármálaáætlun fyrir árin 2017 – 2021

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis

Sendandi: Ríkisendurskoðun



Ríkisstjórnin hefur í samræmi við ný lög um opinber fjármál mótað fjármálastefnu til fimm ára og einnig fjármálaáætlun til jafnlangs tíma og lagt fram tillögur til þingsályktana þar um. Að mati Ríkisendurskoðunar eru ákvæðin um fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ásamt þeim grunngildum og skilyrðum sem byggja skal þær á, mjög mikilvægar til að tryggja meiri stefnufestu og samræmi í fjármálastjórn hins opinbera.

Í 4. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál er mælt fyrir um að þegar ríkisstjórn er mynduð skuli hún móta fjármálastefnu og fjármála- og efnahagsráðherra leggja hana fram sem þingsályktunartillögu svo fljótt sem auðið er en ekki síðar en með framlagningu næsta fjárlagafrumvarps.

Nú háttar svo til að lög þessi tóku gildi 1. janúar 2016 og ber því núverandi ríkisstjórn að móta og leggja fram þingsályktunartillögu um fjármálastefnu og skiptir þá ekki máli að kosningar hafa verið boðar síðar á þessu ári. Efnahags- og fjármálaráðherra hefur því lagt fram tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2019 til 2021.

Rétt er að nefna það að ný ríkisstjórn, sem tekur við eftir boðaðar kosningar í haust, ber að leggja fram nýja þingsályktun um fjármálastefnu til fimm ára svo fljótt sem verða má og eigi síðar en samhliða framlagningu fjárlagafrumvarps.

Í samræmi við ákvæði 4. greinarinnar ber að skipta fjármálastefnunni í eftirfarandi þætti:

1. Stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Skilgreining á afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
2. Greinargerð um hvernig grunngildum skv. 2. mgr. 6. gr. verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera.

Þá er kveðið á um það í 6. grein að stefnumörkun í opinberum fjármálum felist í gerð fjármálastefnu ríkisstjórna og fjármálaáætlunar og samkomulagi ríkis og sveitarfélaga og skal hún byggð á eftirfarandi grunngildum:

1. Sjálfbærni
2. Varfærni
3. Stöðugleika
4. Festu

5. Gagnsæi

Loks eru í 7. grein sett fram þau þrjú skilyrði sem hún skal uppfylla. Í fyrsta lagi að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2% af landsframleiðslu. Í öðru lagi að heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Í þriðja lagi er kveðið á um það að ef skuldahlutfall skv. 2. tölulið, er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári. Rétt er að taka fram að hlutfallstölur í greininni taka til A-hluta hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga.

Ríkisendurskoðun vill taka fram að fjármálastefnu er ætlað að skilgreina stefnu hvarrar ríkisstjórnar um helstu hagstærðir í opinberum rekstri, þ.e. ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Af því leiðir að um er að ræða pólitíska stefnumörkun sem stofnunin getur eðli máls samkvæmt ekki haft skoðun á. Hins vegar getur stofnunin skoðað hvort fjármálastefnan sé sett fram í samræmi við ákvæði laga og vakið athygli á hugsanlegum álitamálum í því sambandi. Einnig getur stofnunin eftir atvikum bent á atriði í sambandi við opinber fjármál sem eðlilegt er að fjármálastefnan taki til og sem hún hefur til að mynda fjallað um við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings.

Fjármálastefnan í þingsályktunartillögunni er sýnd sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hvert árána fimm sem tekur til afkomu og heildarskulda hins opinbera (ríkissjóðs og sveitarfélaga) í A-hluta og sambærilegar hlutfallsstærðir fyrir opinbera aðila í heild.

Við þessa framsetningu fjármálastefnu má benda á að í texta þingsályktunarinnar kemur m.a. fram að stefnan sé sett fram „... á grundvelli þeirra forsendna sem fjármálastefnan er reist á“. Hér mætti þó vísa til þess að 3. mgr. kveður svo á að í fjármálastefnunni skuli staðfesta að hún sé samkvæmt þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum 7. gr.

Þá skal gerð sú athugasemd að stefnan tekur ekki sérstaklega til þróunar eigna eins og áskilið er í 1. tl. 2. mgr. 4. gr. en ljóst er að frá og með árinu 2017 ber að færa til eignar alla varanlega rekstrarfjármuni og eftir atvikum óefnislegar eignir. Ofangreint ákvæði kveður á um að í fjármálastefnunni skuli fjallað um „umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára.“ Í þeirri tillögu til þingsályktunar sem hér er birt er ekki fjallað sérstaklega um þróun eigna heldur eru þær að hluta nettaðar á móti skuldum sbr. framsetningu í 7. gr. („Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.“). Afleiðingin er að í stefnunni er ekki sýnd þróun veigamikilla eignaflokka eins og eignahluta í fjármálastofnunum og öðrum fyrirtækjum hins opinbera.

Þá ber einnig að nefna að aðeins er greint frá heildarskuldum en ekki kemur fram hvort skuldbindingar séu þar meðtaldar. Þetta er í ósamræmi við ákvæði í lögnum þar sem áskilið er að gerð verði grein fyrir þróun skulda og langtímaskuldbindinga. Í ríkisreikningi liðinna ára og áratuga hafa skuldbindingar að stórum hluta ekki verið færðar eða mat lagt á ófærðar skuldbindingar. Á seinni árum hefur þó verið getið um skuldbindingar sem ekki hafa verið færðar í ríkisreikningi. Ekki getur heldur talist rétt að tala í þessu sambandi um „heildarskuldir“ (sbr. töflu) þegar frá heildarskuldum er búið að draga frá lífeyrisskuld-

bindingar, viðskiptaskuldir, sjóði og bankainnstæður, jafnvel þótt til skýringar sé vísað til 7. gr. laga um opinber fjármál.

Í fjármálastefnunni eru eins og áður er nefnt birtar hlutfallstölur af vergri landsframleiðslu. Að mati Ríkisendurskoðunar færi betur á því að greina frá hver verg landsframleiðsla er áformuð hvert þeirra ára sem stefnan nær til. Þannig er hægt að tengja saman fjárhæðir og hlutfallstölur með skýrum hætti. Rétt er þó að geta þess að í lögnum er reyndar ekki gert ráð fyrir að fjárhæð landsframleiðslu sé tilgreind.

Í lokamálsgrein 4. gr. er gert ráð fyrir að fjármálaáætlun hvers árs verði grundvölluð á „ályktun Alþingis um fjármálastefnu“. Þær sérstöku aðstæður sem nú eru á Alþingi þar sem þingsályktanir um fjármálastefnu og fjármálaáætlun eru lagðar fram samhliða þá verði í það minnsta að tryggja að fjármálastefnan verði samþykkt á undan fjármálaáætluninni.

Gerð er grein fyrir því markmiði ríkisstjórnarinnar að á þessu fimm ára tímabili verði heildarafkoma hins opinbera um 1% af vergri landsframleiðslu og er það vel innan þeirra marka sem lögin kveða á um. Það er í sjálfu sér gott markmið en telja verður eðlilegt að gerð sé grein fyrir því hvort og hvaða meginbreytingar ríkisstjórnin sjái fyrir sér að verði á tekna og gjaldahlið til þess að ná þessu hlutfalli. Benda má á að bygging nýs meðferðakjarna á Landspítalanum er í engu getið í greinargerðinni en bent á mikla þörf fyrir uppbyggingu í orku- og samgönguinnviðum.

Líklega má segja að rökstuðningur fyrir þessari niðurstöðu sé fremur fátæklegur og ekki gerð grein fyrir þeim áhættum sem geta steðjað að og valdið því að þau markmið sem stefnt er á að ná geti staðist. Hins vegar er vikið að ýmsum áhættum í greinargerð með fjármálaáætluninni. Við umfjöllun um fjármálastefnuna þarf því jafnframt að horfa til þess sem fram kemur í greinargerð með fjármálaáætlunni.

Skuldahlutfall árið 2017 er áætlað 34% en á ekki þegar frá líður að vera meira en 30% skv. skilyrðum 7. gr. Það sem er umfram skal lækka að meðaltali um a.m.k. 5% á þriggja ára tímabili í samræmi við ákvæði laganna. Hlutfallið er komið niður í 30% á öðru ári og fer lækkanði árin þar á eftir. Þannig má segja að hlutfallinu sé náð á öðru ári fjármálastefnunnar.

Fram kemur að afkoma fyrirtækja hins opinbera verði neikvæð á árinu 2017-2019 og er það skýrt með eftirfarandi hætti í athugasemdum við þingslályktunartillöguna: „*Varðandi stefnu stjórnvalda um heildarafkomu opinberra aðila í heild er ljóst að erfitt verður að veita æskilegu aðhaldsstigi hjá fyrirtækjum í opinberri eigu á næstu árum þar sem mikil þörf hefur myndast fyrir nauðsynlega uppbyggingu í innviðum samfélagsins, einkum á sviði orku og samgönguinnviða.*“ Hér er með öðrum orðum gengið út frá því að fjárfestingar af þessu tagi leiði til halla á rekstri viðkomandi fyrirtækja. Slíkt gerist þó aðeins ef stofnkostnaður er gjaldfærður að fullu en ekki eignfærður og afskrifaður eins og reikningshaldsreglur mæla fyrir um, en vera kann að þessi framsetning helgist af ákvæðum um að fylgja skuli stöðlum um gerð þjóðhagsreikninga.

Telja verður að mikilvægur þáttur fjármálastefnunnar sé hvernig ríkisfjármálum er beitt til hagstjórnar, s.s. að dempa hagsveiflur með því eftir atvikum að draga úr þenslu í hagkerfinu eða ýta undir eftirspurn. Fjármálastefnan gerir ráð fyrir að heildarafkoma A-hluta hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, verði 1,0% af VLF öll árin 2017-2021. Þá er gert ráð fyrir að heildarafkoma fyrir opinbera aðila í heild fari úr 0,0% af VLF í 1,3% af VLF árið 2021. Í

athugasemdum með stefnunni kemur fram að efnahagsleg framvinda og horfur bendi til þess samkvæmt spám að hin hefðbundna íslenska eftirspurnarþensla, með vexti þjóðar-útgjalda umfram landsframléiðslu, sé enn og aftur hafin eða í aðsigi þótt tekist hafi all vel að halda jafnvægi í hagkerfinu á síðasta ári. Seðlabankinn hefur brugðist við aukinni þenslu síðustu misseri með auknu aðhaldi í peningamálastefnunni. Síðan segir: „*Mikilvægt er að fjármálastefnan vinni með peningamálastefnunni að stöðugleika í hagkerfinu og að aðhaldsstig opinberra fjármála verði viðhaldið á komandi árum. Í ljósi þessa er það stefna stjórnvalda að áhrif af fjármálum hins opinbera verði til þess að draga úr heildareftirspurn og auka þjóðhagslegan sparnað og styðji þar með við peningamálastefnu Seðlabankans.*“ Hærra afkomuhlutfall á síðari hluta tímabilsins bendir til þess að ríkisfjármálum verið beitt til að draga úr þenslu en hafa skal í huga að þau áhrif eru einkum vegna minni fjárfestinga opinberra fyrirtækja. Ekki virðist gert ráð fyrir að aukið aðhald verði hjá A-hluta hins opinbera frá því sem er í byrjun tímabilsins, þ.e. að afkoma A-hlutans batni með því að hækka skatta og/eða draga úr útgjöldum.

Fjármálaáætlun

Fjármálaáætlun til fimm ára er lögð er fyrir Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar og skal það gert eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Fjármálaáætlun geymir umfjöllun um efnahagsþróun undanfarinna 3ja ára með samanburði við fyrri fjármálastefnu og fjármálaáætlanir.

Þá er þar að finna mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára og markmið um afkomu og efnahag hins opinbera í heild og einstakra hluta (A- og B-hluta ríkis og sveitarfélaga, sem og C-hluta ríkis).

Staðfesta skal að fjármálaáætlunin sé í samræmi við fjármálastefnu. Í greinargerð skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda.

Hér er rétt að taka fram að fjármálaáætlun skal setja fram samkvæmt alþjóðlegum stöðlum sem vísað er til í V. kafla laganna en þar er átt við IPSAS reikningsskilastaðla. Fjármálastefnan er hins vegar sett fram skv. alþjóðlegum hagskýrslustaðli, þ.e. GFS staðli. Afkomuhugtök og efnahagshugtök eru ekki þau sömu milli þessara alþjóðlegu staðla. Í þessu samhengi þarf að athuga hvort hreint endurmat tekinna og veittra lána er ekki fært á viðeigandi liði í rekstrarreikningi eins og staðlar kveða á um. Ríkisendurskoðun hefur bent á að svo hafi ekki verið heldur hafi þessi hreinu fjármagnsgjöld verið færð á endurmarsreikning meðal eigin fjár.

Hér er því rétt að hafa þann fyrirvara að samkvæmt núgildandi reikningsskilareglum þá eru varanlegir rekstrarfjármunir gjaldfærðir í A-hluta ríkisreiknings en frá og með árinu 2017 ber að eignfæra alla varanlega rekstrarfjármuni. Ríkisendurskoðun hefur ekki séð útreikninga eða skýrslur sem lýsa því hver eignastaða A-hluta ríkissjóðs verður að meðtöldum varanlegum rekstrarfjármunum og því ber að taka upplýsingar með fyrirvara þar sem vísað er til þeirra. Þá skal einnig nefnt að skuldbindingar ríkissjóðs í A-hlutanum hafa ekki allar verið færðar í reikningsskilin og ber einnig að hafa fyrirvara um þær skuldbindingar. Tekið skal fram að oft er það svo að á móti færslu skuldbindinga þarf oftast færa tiltekna eign eða réttindi.

Mikilvægi fjármálaáætlunar sést einna best á því að leggja skal hana til grundvallar við fjárlagagerð ríkisins og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga á hverju ári. Í reynd má segja að með

sambýkkt hennar séu lagðar línur um fjárhagsleg umsvif hins opinbera og þróun til næstu ára.

Greinargerð með fjármálaáætluninni er á stundum talsvert ítarlegri og taka jafnvel til fremur smærri atriða í sambandi við rekstur einstakra stofnana. Velta má upp þeirri spurningu hvort ekki færi betur á að nákvæm umfjöllun væri í athugasemdum með fjárlagafrumvarpi hvers árs en í umfjöllun um fjármálaáætlunin sé sjónum fyrst og fremst beint að meginlínunum í rekstri málefnasviða með tengingu við áhrif breytinga á fólksfjölda og aldursamsetningu hans, tæknipróunar og fleiri atriða sem geta haft áhrif á kostnað við málefnasvið auk þeirra meginbreytinga sem stjórnvöld hyggjast koma í framkvæmd..

Þá má spyrja hversu mikil stefnumótunarvinna liggir í raun og veru á bak við umfjöllun um sum málefnasviðin. Sem dæmi má taka að í umfjöllun um málefnasvið fyrir framhaldsskóla og háskóla kemur fram að stjórnvöld mennta- og menningarmálaráðuneytis vinni að því að allir framhaldsskólar skipuleggi nám til stúdentsprófs þannig að námstíminn verði að jafnaði 3 ár. Stytting námstíma hlýtur að hafa í för með sér að á tilteknu ári verði útskriftarárgangur tvöfaldur, en ekki er sagt hvernig skuli mæta meiri eftirspurn eftir háskólanámi sem gera má ráð fyrir að leiði af fjölgun brautskráðra nemenda. Þá kemur fram í stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum fyrir árin 2014-2016 að fjármögnun háskóla skuli að minnsta kosti verða sambærileg við meðaltal aðildarríkja innan OECD árið 2016 og Norðurlanda árið 2020, en í fjármálaáætluninni mætti fjalla um hvaða kostnaðarauki kunni að fylgja þessu.

Annað dæmi er að í umfjöllun um sjúkrahúspjónustu kemur t.d. fram að viðmið verði sett um hámarksbiðtíma eftir innlögn, eftir þjónustu innan sjúkrahúss og eftir útskrift þegar meðferð lýkur en ekkert mat sett fram um áhrif þessa á kostnað við málefnasviðið. Þá má nefna að landlæknir og fleiri hafa gagnrýnt mjög fyrirkomulag sérfræðiþjónustu innan sjúkrahúsa, einkum hlutastörf sérfræðilækna og skort á göngudeildarstarfsemi sem hvorki tryggi bestu þjónustu, skilvirkni né falli að hlutverki háskólasjúkrahúsa. Í umfjöllun um málefnasvið sjúkrahúsa kemur hins vegar ekkert fram um hvort til standi að taka tillit til þessara sjónarmiða.

Hér hafa verið nefnd dæmi um tvö málefnasvið sem benda til þess að stefnumótun hafi ekki verið að fullu lokið þegar þessi fjármálaáætlun var unnin. Það má hins vegar alls ekki líta svo á að hér sé kastað til höndunum. Höfundar sem unnu að stefnumörkun, greiningu og áætlun hver á sínu sviði hafa gert það sem þeir gátu en að öllum líkindum viljað hafa lengri tíma til að horfa inn í seinni hluta fjármálaáætlunarinnar. Þessi vinna er rétt að byrja og þess er að vænta að næstu eða þarnæstu fjármálaáætlanir verði fyllri og með viðeigandi rökstuðningi.