



RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

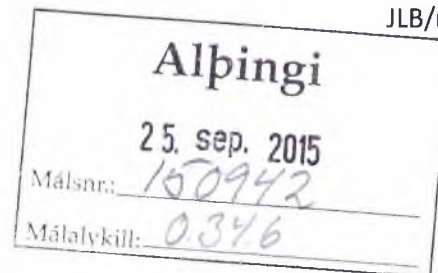
Fjárlaganefnd Alþingis
Vigdís Hauksdóttir formaður
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Dagsetning
24. september 2015

Tilvísun
15090078

3.02

JLB/mb



Umsögn um frumvarp til fjárlaga 2016

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir því að Ríkisendurskoðun veiti umsögn um frumvarp til fjárlaga 2016. Ríkisendurskoðun hefur m.a. það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Í þessari umsögn er stuttlega farið yfir helstu þætti á tekna- og gjaldahlið frumvarpsins og bent á atriði sem stofnunin telur rétt að vekja athygli á. Rétt er að benda einnig á skýrslur stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og umfjöllun þar um einstaka málaflokka og fjárlagaliði með tilliti til fjárheimilda skv. fjárlögum.

Tekjuliðir fjárlaga

Efnahagsforsendur fjárlagafrumvarpsins byggja á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá júní 2015 en munu eins og áður verða endurmetnar í ljósi nýrrar þjóðhagsspár síðar í haust. Þjóðhagsspár endurspeglar þann mikla uppgang sem verið hefur í hagkerfinu undanfarin misseri og búist er við að haldi áfram á næsta ári. Gert er ráð fyrir 4,0% magnaukningu einkaneyslu og 3,0% hagvexti á milli 2015 og 2016. Þensla í hagkerfinu kemur fram í aukinni verðbólgu og er vísitala neysliverð talin hækka um 4,5% á sama tíma. Nýgerðir kjarasamningar eru taldir hækka launavísitölu um 8,0%. Atvinnuleysi er talið verða 3,0%.

Tekjur ríkissjóðs

Í m.kr.	Reikn. 2013	Reikn. 2014	Fjárlög 2015	Áætlun 2015	Frumvarp 2016	Breyt. fjárlög 2015 og frv. 2016	Breyt. áætlun 2015 og frv. 2016		
Skatttekjur	510,7	602,6	600,1	614,3	646,5	46,4	7,7%	32,2	5,2%
Aðrar rekstrartekjur	53,4	81,8	50,6	62,8	46,7	-3,9	-7,8%	-16,1	-25,7%
Sala eigna	26,0	2,2	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Fjárframlög	1,4	2,3	2,1	2,2	2,3	0,2	7,9%	0,1	6,6%
Tekjur samtals	591,4	688,9	653,7	680,1	696,3	42,6	6,5%	16,2	2,4%

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs verði 696,3 ma.kr. sem er 6,5% hækkun að nafnvirði frá fjárlögum 2015. Reyndar er útlit fyrir að tekjur ríkissjóðs á þessu ári verði talsvert umfram fjárlög. Að teknu tilliti til þessa er gert ráð fyrir að tekjur á árinu 2016 verði 2,4% hærra en á þessu ári.

Tekjuáætlanir að baki fjárlögum eru að jafnaði varkárar og hafa tekjur ríkissjóðs að jafnaði verið hærri en gert er ráð fyrir í fjárlögum.

Í athugasemdum með frumvarpinu eru kynntar nokkrar breytingar á sköttum, m.a. lækkun á tekju-skatti einstaklinga og á tollum sem koma til framkvæmda í áföngum auk minni breytinga á öðrum skattstofnum. Áhrif þessara breytinga lækka skatttekjur um 7,5 ma.kr. árið 2016 og 14,5 ma.kr. frá og með 2017. Þrátt fyrir þetta er gert ráð fyrir að tekjuskattar einstaklinga skili ríkissjóði hærri tekjum á næsta ári heldur en á þessu, þ.e. 172,4 ma.kr. í stað 157,2 ma.kr. Kjarasamningar kveða á um meiri nafnlaunahækkunarir en tíðkast hafa um langt árabil og munu þær auka tekjur ríkissjóðs þrátt fyrir að skatthlutföll lækki eitthvað. Gert er ráð fyrir að tekjuskattur á lögaðila skili ríkissjóði áfram svipuðum eða heldur hærri tekjum en á þessu ári og er það til marks um bættu afkomu margra fyrirtækja. Tekjur af virðisaukaskatti og vörugjöldum halda áfram að aukast til samræmis við aukna veltu í hagkerfinu. Einnig kemur til að fyrirtækjum í ferðaþjónustu verður gert að innheimta virðisaukaskatt en mikill vöxtur hefur verið í greininni á undanförunum árum vegna fjölgunar erlendra ferðamanna og er fastlega búist við áframhaldandi vexti í greininni.

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir tekjum af svokölluðum stöðugleikaskatti á fjármálafyrirtæki í skiptameðferð eða öðru framlagi af þeirra hálfu til ríkisins, hvorki á þessu ári né á því næsta. Nái áform um þetta fram að ganga á næsta ári munu viðbótartekjur ríkissjóðs hlaupa á hundruðum milljarða króna sem stjórnvöld hafa ásett sér að nota til að greiða niður skuldir ríkisins.

Aðrar rekstrartekjur eru fjármunatekjur, svo sem vextir af veittum lánnum og arður af hluta- og stofnfjáreignum, húsaleiga og aðrar leigutekjur, þ.m.t. tekjur af veiðigjaldi, ábyrgðargjald vegna ríkisábyrgða og aðrar tekjur s.s. vegna þinglýsinga, útgáfu skírteina, skóla- og prófgjöld, eftirlitsgjöld o.fl. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessar tekjur verði í heild lægri en gerð var ráð fyrir í fjárlögum fyrir þetta ár og í endurmetinni áætlun ársins. Þar munar langmest um minni arðgreiðslur en þær eru taldar verða 13,1 ma.kr. en voru áætlaðar 16,1 ma.kr. í fjárlögum 2015 en eru núna taldar verða 31,0 ma.kr. árinu. Í greinargerð með fjárlagafrumvarpinu er reiknað með ákveðinni arðsemi og arðsemishlutfalli banka í eigu ríkisins. Arðstekjur ríkissjóðs hafa verið vanáætlaðar á undanförunum árum. Hagnaður Landsbankans á fyrri árshelmingi 2015 var 12,4 ma.kr. eftir skatta en var 14,9 ma.kr. á sama tíma 2014. Verið afkoma bankans á síðari hluta ársins svipuð er ljóst að svigrúm er til meiri útgreiðslu arðs en frumvarpið gerir ráð fyrir. Það er engu að síður rétt að halda því til haga að ríkið sem eigandi bankans ræður það hvernig arðgreiðslustefnu hans er háttað.

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjur af sölu eigna verði 800 m.kr. á árinu 2016 sem er sama fjárhæð og í fjárlögum 2015. Stjórnvöld hafa kynnt áform um sölu á allt að 30% eignarhlut ríkisins í Landsbankanum hf. Bankasýsla ríkisins hefur hafið undirbúningsvinnu vegna sölnunnar og áætla að skila formlegri tillögu til ráðherra um sölumeðferðina í byrjun næsta árs. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að söluhagnaði, þ.e. söluandvirði umfram bókfærða eign, sem færast til tekna í rekstrarreikningi en í yfirliti um sjóðstreymi ríkissjóðs á næsta ári kemur fram að áætlað sé að sala hlutabréfa og eignarhluta skili 71,4 ma.kr. innstreymi fjár í ríkissjóð. Eigið fé Landsbankans er 250 ma.kr. en eignarhlutur ríkissjóðs er bókfærður á 146 ma.kr. Innra virði bankans er því um 1,7. Komi til sölu á 30% eignarhluta á árinu 2016 myndi það færa ríkinu um 30 ma.kr. söluhagnað sem færður yrði til tekna og meira ef söluandvirðið er herra en innra virði bankans.

Loks er í frumvarpinu gert ráð fyrir að fjárframlög verði 2,3 ma.kr. í stað tæpra 2,2 ma.kr. skv. endurmetinni áætlun þessa árs. Til fjárframlaga falla m.a. hluti sveitarfélaga í innheimtukostnaði,

framlag Happraðttis HÍ til byggingaframkvæmda hjá Háskóla Íslands og viðbótariðgjöld sveitarfélaga vegna lífeyrisskuldbindinga grunnskólakennara.

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að vekja athygli á séryfirliti 3 í fjárlögum sem að mati stofnunarinnar er ekki nógu greinargott. Rétt er að taka fram að framsetning þessa yfirlits hefur verið óbreytt í áráraðir. Í 23. gr. laga um fjárreiður ríkisins kemur fram að í frumvarpi til fjárlaga skuli vera sérstakt yfirlit um stöðu og ráðstöfun markaðra tekna og lögbundinna framlaga. Í yfirlitinu eru einungis tilgreindar sjóðshreyfingar og eiga þær að endurspegla innheimtu teknanna en ekki álagningu þeirra. Þetta er á skjön við meginhugmynd fjárlaga og ríkisreiknings sem eiga að sýna tekjur og gjöld á rekstrargrunni. Ráðstöfun innheimtunnar, sem greiðsla úr ríkissjóði er sýnd með sama formerki og innheimtan og getur það valdið ruglingi þegar lesa þarf saman markaðar tekjur sem koma af mörgum tekjustofnum en ganga til sömu stofnunarinnar. Þá má einnig nefna að fyrir kemur að jöfnunartala er tilgreind sem „viðskiptahreyfing“ ýmist með sama formerki og aðrar tölur í yfirlitinu eða neikvæðu formerki.

Sem dæmi um hvernig þessar innheimtutölur markaðra tekna eru bókaðar á fjárlagalið stofnunar sem rétt hafa mörkuðu teknanna má nota fjárlagalið Vegagerðarinnar (06-651). Sú stofnun á rétt til fjögurra tekjustofna. Þá þarf að byrja á að leggja saman innheimtu þeirra og gefur hún samtöluna 16.905 m.kr. Talan „greitt úr ríkissjóði“ er tilgreind sem 17.357,4 m.kr. þá kemur fram mismunur sem er með öfugu formerki þar sem greiðslan er hærri en innheimtan eða -452,4 m.kr.

Á fjárlagalið Vegagerðarinnar (06-651) er gjaldaheimild stofnunarinnar að frádrögnum sértekjum hennar 23.251,9 m.kr. Fjármögnun er þannig að „greitt úr ríkissjóði“ eru 5.819,5 m.kr. og „innheimt af ríkistekjum“ eru 17.357,4 m.kr., sem er sama tala og tilgreind er sem greitt úr ríkissjóði í séryfirliti 3. Síðan er lokatalan í fjármögnun „viðskiptahreyfingar 75,0 m.kr. allt önnur tala en er í séryfirlitinu. Með öðrum orðum er Vegagerðinni ætlað að fjármagna rekstur sinn með lántöku hjá ríkissjóði. Ríkisendurskoðun lítur svo á að ríkisstofnanir eigi að fjármagna rekstur sinn með framlagi og eigin tekjum hvort heldur sem eigin tekjur eru sértekjur eða markaðar tekjur.

Í ársreikningi Vegagerðarinnar í ríkisreikningi eru markaðar tekjur bókaðar sem tekjur stofnunarinnar en ekki sem fjármögnun. Álagning teknanna, innheimta og greiðsla til Vegagerðarinnar fer um viðskiptareikning við ríkissjóð.

Það sem vekur hins vega mesta athygli er að „bundið eigið fé“ Vegagerðarinnar er -17,2 ma.kr. eða neikvætt í árslok 2014. Neikvætt bundið eigið fé er því orðið rúmlega árstekjur Vegagerðarinnar af mörkuðum tekjum. Eðli máls er uppsafnaður halli Vegagerðarinnar í árslok 2014 18,7 ma.kr. sem þýðir að stofnunin hefur farið fram úr fjárheimildum sem þessu nemur.

Gjaldaliðir fjárlaga

Í frumvarpinu er áætlað að gjöld ríkissjóðs verði 681,0 ma.kr. sem er 4,8% hækkun frá fjárlögum þessa ári en 3,3% hækkun miðað við endurmetna útkomu ársins.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að stjórnvöld hafi markmið um aðhald í útgjalda-römmum, mismunandi þó eftir málaflokkum. Engu að síður sé gert ráð fyrir að svigrúm um 1% raunvöxt verði í flestum rekstrarmálaflokkum en heldur meiri þegar kemur að ellilífeyri, lyfjum og lífeyrisskuldbindingum. Raunaukning vegna þessa nemur um 5 ma.kr. Þá er gert ráð fyrir nýju útgjaldasvigrúmi að fjárhæð 7,5 ma.kr. til ýmissa áherslumála.

Gjöld ríkissjóðs

Í m.kr.	Reikningur 2013	Reikningur 2014	Fjárlög 2015	Áætlun 2015	Frumvarp 2016	Breyt. fjárlög 2015 og frv. 2016	Breyt. áætlun 2015 og frv. 2016		
Rekstrargjöld	237,2	250,1	263,0	271,5	284,9	21,9	8,3%	13,4	4,9%
Fjármagnskostnaður	74,4	78,6	82,5	76,8	74,4	-8,1	-9,8%	-2,4	-3,1%
Neyslu- og rekstrartilf.	245,4	244,3	245,9	248,6	265,7	19,8	8,1%	17,1	6,9%
Viðhald	9,8	10,2	10,1	10,6	10,1	0,1	0,9%	-0,4	-3,9%
Stofnkostnaður	11,4	14,5	14,5	15,8	15,4	0,8	5,6%	-0,4	-2,8%
Fjármagnstilfærslur	13,9	44,9	34,2	35,8	30,5	-3,7	-10,8%	-5,3	-14,8%
Gjöld samtals	592,2	642,5	650,1	659,0	681,0	30,9	4,8%	22,0	3,3%

Rekstrargjöld hækka skv. frumvarpinu um 8,3% frá fjárlögum þessa árs en 4,9% frá endurmetinni áætlun fyrir árið. Launakostnaður vegur yfir helming af rekstrargjöldum ríkisins og er áætlað að hann hækki um 10,1% á árinu 2016 sé miðað við fjárlög 2015 en 9,7% miðað við endurmetna útkomu. Kjarasamningar sem gerðir hafa verið á þessu ári við ýmis stéttarfélag opinberra starfsmanna fela í sér ríflegar launahækkningar og gætir þess í fjárlagatillögum vegna næsta árs. Launa- og verðlagshækkningar gera það einnig að verkum að lífeyrisskuldbindingar ríkisins hækka umtalsvert á milli ára.

Rekstrargjöld

Í m.kr.	Reikn. 2013	Reikn. 2014	Fjárlög 2015	Áætlun 2015	Frumv. 2016	Breyt. fjárlög 2015 og frv. 2016	Breyt. áætlun 2015 og frv. 2016		
Laun	136,8	144,9	147,1	147,5	161,9	14,8	10,1%	14,4	9,7%
Lífeyrisskuldbindingar	8,8	7,0	10,0	11,5	12,4	2,4	23,5%	0,9	7,7%
Fjármagnstekjuskattur	5,3	7,2	5,3	8,7	5,0	-0,3	-5,1%	-3,7	-42,6%
Önnur gjöld	126,2	131,3	138,4	141,6	145,0	6,7	4,8%	3,4	2,4%
Sértekjur	-39,8	-40,3	-37,8	-37,8	-39,4	-1,6	4,3%	-1,5	4,1%
Rekstrargjöld samtals	237,2	250,1	263,0	271,5	284,9	21,9	8,3%	13,4	4,9%

Frumvarpið gerir ráð fyrir að fjármagnskostnaður ríkissjóðs lækki á næsta ári miðað við endurmetna útkomu þessa árs. Núna er áætlað að vaxtagjöld á þessu ári verði 76,8 ma.kr. og í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þau verði 74,4 ma.kr. árið 2016. Skýrist það af því að gert er ráð fyrir nokkurri uppgreiðslu

lána á árinu og hagstæðari vaxtakjörum á erlendum mörkuðum vegna betra lánshæfismats ríkissjóðs. Á móti kemur hins vegar að útlit er fyrir að innlent vaxtastig muni hækka m.a. vegna hækkunar stýrivaxta Seðlabankans sem ætlað er að slá á verðbólguþrýsting. Komi til þess að tekjur af stöðugleikaskatti/framlagi verði notaðar til að greiða niður lán mun vaxtakostnaður ríkisins lækka sem því nemur.

Neyslu- og rekstrartilfærslur hækka á næsta ári, mismikið þó. Framlög vegna lífeyristryggingar og bóta skv. lögum hækka hlutfallslega mest. Aðeins framlög vegna fæðingarorlofssjóðs og vaxtabóta lækka á milli ára. Einnig er um að ræða talsverða hækkun vegna sjúkratrygginga miðað við fjárlög 2015 en liðurinn hefur á þessu og síðasta ári farið fram úr fjárheimild vegna þess að fallið var frá að kostnaðarhlutdeild sjúklinga yrði áfram óbreytt eftir að samið var um hækkun á gjaldskrá sérgreina-lækna. Með frumvarpinu tekur ríkissjóður á sig allan kostnaðaraukann vegna gjaldskráhækkunarinnar og hækkar fjárveitingu vegna sjúkratrygginga sem því nemur.

Neyslu- og rekstrartilfærslur

Í m.kr.	Reikn. 2013	Reikn. 2014	Fjárlög 2015	Áætlun 2015	Frumv. 2016	Breyt. fjárlög 2015 og frv. 2016		Breyt. áætlun 2015 og frv. 2016	
Lífeyristryggingar	63,3	70,8	74,9	74,9	83,6	8,7	11,6%	8,7	11,6%
Sjúkratryggingar	25,8	28,2	27,0	29,1	30,1	3,1	11,5%	1,0	3,3%
Jöfnunarsj. sveitarfél.	16,4	17,7	17,9	18,6	19,4	1,5	8,5%	0,8	4,3%
Félagsleg aðstoð	12,5	13,1	13,8	13,8	15,4	1,6	11,6%	1,6	11,6%
Búvöruframleiðsla	12,1	12,3	12,5	12,5	12,9	0,4	3,4%	0,4	3,4%
Atvinnleysistryggingar	17,1	13,6	12,2	12,2	13,1	0,9	7,1%	0,9	7,1%
Afskrift skattkrafna	21,9	14,7	12,0	12,0	13,0	1,0	8,3%	1,0	8,3%
Barnabætur	10,5	9,8	11,0	10,4	10,9	-0,1	-1,3%	0,5	4,3%
Aðrar tilfærslur	66,0	64,0	64,6	65,0	67,3	2,7	4,2%	2,3	3,5%
Tilfærslur samtals	245,4	244,3	245,9	248,6	265,7	19,8	8,1%	17,1	6,9%

Með frumvarpinu er svipaðri fjárhæð veitt til stofnkostnaðar og viðhalds á árinu 2016 eins og í fjárlögum 2015. Fjárveiting til stofnkostnaðar og viðhalds nemur samtals 25,5 ma.kr. á árinu 2016. Fjármagnstilfærslur lækka hins vegar um 5,3 ma.kr. á næsta ári miðað við áætlaða útkomu þessa árs og verða 30,5 ma.kr. Undir fjármagnstilfærslur falla m.a. fjárveitingar til rannsókna, tækniþróunar og nýsköpunar, framlög til húsnæðismála, s.s. til Íbúðalánasjóðs, byggingar leiguíbúða og framlög til að lækka húsnæðisskuldir heimila. Helstu breytingar á milli ára felast í auknu framlagi til rannsókna og vöruþróunar og til byggingar leiguíbúða en framlög til Íbúðalánasjóðs og til lækkunar húsnæðisskulda lækka miðað við fjárlög þessa árs.