

MINNISBLAÐ

Til: Fjárlaganefndar Alþingis

Frá: Ríkisendurskoðun 

Dags: 4.5.2017

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018 - 2022

Ríkisstjórnin hefur í samræmi við lög um opinber fjármál nr. 123/2015 mótað fjármálaáætlun árána 2018-2022 og lagt hana fram á Alþingi sem tillögu til þingsályktunar. Áður hafði ríkisstjórnin lagt fram og Alþingi samþykkt þingsályktunartillögu um fjármálastefnu til sama tíma. Ákvæðin um fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ásamt þeim grunngildum og skilyrðum sem byggja skal þær á, eru eitt helsta nýmæli í lögum um opinber fjármál en þeim er ætlað að tryggja meiri stefnufestu og betra samræmi en áður í fjármálastjórn hins opinbera.

Í lögum um opinber fjármál er mælt fyrir um að þegar ný ríkisstjórn er mynduð skuli hún móta fjármálastefnu og fjármála- og efnahagsráðherra leggja hana fram sem þingsályktunartillögu svo fljótt sem auðið er en þó ekki síðar en með framlagningu næsta fjárlagafrumvarps. Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar en hana ber að leggja fyrir Alþingi ár hvert. Þingsályktun um fjármálastefnu til árána 2017-2022 var samþykkt á Alþingi 6. apríl sl.

Fjármálaáætlun til fimm ára er lögð fyrir Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar og skal það gert ekki síðar en 1. apríl ár hvert. Fjármálaáætlun geymir umfjöllun um efnahagsþróun undanfarinna 3ja ára með samanburði við fyrri fjármálastefnu og fjármálaáætlunir. 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, þ.e. A- og B-hluta ríkis og sveitarfélaga, sem og C-hluta ríkisins. Í greinargerð með tillögunni skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefna svið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda.

Mikilvægi fjármálaáætlunar sést best á því að leggja skal hana til grundvallar við fjárlagagerð ríkisins og fjárhagsáætlunir sveitarfélaga á hverju ári. Í reynd má segja að með samþykkt hennar séu lagðar línur um fjárhagsleg umsvif hins opinbera til næstu ára og helstu áherslur um tekjuöflun og ráðstöfun fjármuna til hinna ýmsu málefna sviða og málaflokka. Þótt ný fjármálaáætlun sé lögð fram árlega er almennt ekki gert ráð fyrir að henni sé breytt í verulegum atriðum nema forsendur fjármálastefnunnar hafi brostið, enda væri tilgangur áætlanagerðar af þessu tagi til lengri tíma en eins árs í senn að öðrum kosti harla lítill.

Fjármálastefnu og fjármálaáætlun skal setja fram samkvæmt alþjóðlegum stöðlum sem vísað er til í V. kafla laganna en þar er fjallað um bæði GFS hagskýrslustaðalinn og IPSAS reikningsskilastaðla. Afkomu- og efnahagshugtök eru ekki að öllu leyti þau sömu í þessum stöðlum, en unnið er að því að haga framsetningu með þeim hætti að ekki valdi misskilningi.

Efnahagsforsendur fjármálaáætlunarinnar gera ráð fyrir áframhaldandi hagvexti þótt búist sé við að heldur dragi úr vextinum þegar líður á tímabilið. Gert er ráð fyrir að tekjur og gjöld ríkissjóðs vaxi í takt við þetta og verða heildargjöld málefnasviða A-hluta ríkisins þannig 8,8% hærrí á árinu 2022 en þau voru 2018 á föstu verðlagi ársins 2017. Útgjaldavöxturinn er þó misjafn eftir málefnasviðum, stór málefnasvið á sviði heilbrigðismála fá aukin framlög (23 *Sjúkrahúsþjónusta* 19,3%, 24 *Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa* 18,2%, 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta* 9,8%, 26 *Lyf og lækningavörur* 29,8% og 28 *Málefni aldraðra* 9,6%) og sömuleiðis liðurinn 09 *Almanna- og réttaröryggi* sem vex um 17,1%. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að stór málaefnasvið sem tengjast menntamálum vaxi mun minna eða dragist jafnvel saman (20 *Framhaldsskólastig* - 2,3%, 21 *Háskólastig* 5,0%).

Ríkisendurskoðun getur eðli máls samkvæmt ekki haft skoðun á þeirri pólitísku stefnumótun sem sett er fram í fjármálaáætluninni. Einnig er rétt að minna á að skoðun á efnahagslegum forsendum áætlunarinnar er á verksviði fjármálaráðs sem skilað hefur umsögn þar að lútandi. Ríkisendurskoðun vekur hins vegar athygli á nokkrum atriðum í áætluninni:

Fjármálaáætlunin er sett fram með þeim hætti að framlög vegna fjárfestinga að frádregnum afskriftum eru flokkuð sem útgjöld (fastafjárútgjöld). Í útgjaldaliðum málefnasviða í áætluninni eru því blandað saman útgjöldum vegna rekstrar og framlögum til fjárfestinga. Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að aðgreina þetta fyrir hvert málefnasvið þar sem þetta verður aðgreint í reikningsskilum ríkisins og gæti því torvelað samanburður á niðurstöðu þeirra við fjármálaáætlun.

Fjármálaáætlunin er sundurliðuð niður á málefnasvið en undir hverju geta verið einn eða fleiri málaflokkar. Í fjárlögum hvers árs er tilgreind skipting fjárheimilda niður á málaflokka og í fylgiriti fjárlaga eru sýndar fjárveitingar niður á einstakar stofnanir og aðra liði. Með því að hafa framsetninguna ekki meira sundurliðaða í fjármálaáætlun gefst stjórnvöldum meiri sveigjanleiki til að ráðstafa útgjöldum innan málaefnasviða, en á hinn bóginn má ljóst vera að stjórnendur einstakra stofnana hafa ekki eins skýra sýn á hvernig framlög til þeirra munu þróast. Sama máli gegnir reyndar einnig um þingið sem fer eftir sem áður með fjárveitingavaldið.

Í umsögn Ríkisendurskoðunar um fjármálastefnu og fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021 og um fjármálastefnu 2017–2022 var bent á að þar vantaði umfjöllun um langtímaskuldbindingar opinberra aðila, bæði lífeyrisskuldbindingar og skuldbindingar sem tengjast m.a. leigusamningum sem ekki hafa verið færðir í efnahagsreikning ríkissjóðs fram að þessu. Með sama hætti er ekki gerð full grein fyrir þessum skuldbindingum í fjármálaáætluninni en gera verður ráð fyrir að úr því verði bætt þegar allar skuldbindingar af þessu tagi hafa verið reiknaðar út og færðar í ríkisreikning.

Í fjármálaáætluninni eru skilgreind nokkur markmið fyrir hvert málefnasvið, ásamt tölulegum mælikvörðum og viðmiðunum fyrir þau. Með öðrum orðum er gert ráð fyrir því að magn og/eða gæði starfsemi sem fellur undir málefnasviðin séu mæld og útkoman síðan borin saman við þau viðmið sem felast í áætluninni. Skilgreindar eru tiltekna aðgerðir sem grípa á til í þessu skyni. Almennt virðist gert ráð fyrir að magn og gæði fari batnandi eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar. Í sumum tilvikum kemur fram að eftir sé að útfæra mælikvarðana sem ætlunin er að nota en því verði lokið síðar. Að mati Ríkisendurskoðunar er framsetning sem þessi góðra gjalda verð og byggir á ákvæðum um stefnumótun fyrir málefnasvið í lögum um opinber fjármál en þar segir m.a. að hver ráðherra setji fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á og að þar skuli lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið. Einnig skal þar gerð grein fyrir hvernig markmiðunum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Þá skal gerð grein fyrir fyrirhuguðum lagabreytingum. Tekið er fram að stefna fyrir málefnasvið skuli vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðarmörk sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun. Að mati Ríkisendurskoðunar er það helst síðasta atriðið sem gæti hugsanlega steytt á, þ.e. að stofnanir hafi næga fjármuni til að ná settum viðmiðunum sem sett eru fram í áætluninni. Markmiðin og viðmiðin fyrir þau eru vissulega byggð á hugmyndum og tillögum stofnana hvers málefnasviðs og málaflokks en efast má um að í öllum tilvikum liggja þar að baki ítarleg kostnaðargreining þannig að fullyrða megi að þau rúmist innan fjárhagsramma áætlunarinnar. Búast má við að eftir því sem vinnu við stefnumótun af þessu tagi vindur lengra fram muni markmiðssetning í meira mæli byggja á ítarlegri kostnaðargreiningu.

Eins og áður er nefnt byggja efnahagsforsendur fjármálaáætlunar á áframhaldandi hagvexti þótt reiknað sé með að hann verði minni en á undanförunum árum. Fjármálastefnan sem samþykkt var fyrr á árinu og fjármálaáætlunin sem hér er til umræðu þurfa að byggja á grunnildum laga um opinber fjármál og fjármálaeðlum sem þar eru settar fram. Eftir sem áður hafa stjórnvöld mikið svigrúm til að stýra ríkisfjármálum til markvissrar hagstjórnar, þ.e. að dempa hagsveiflur með því eftir atvikum að draga úr þenslu í hagkerfinu eða ýta undir eftirspurn. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að heildarafkoma A-hluta ríkissjóðs verði um og innan við 40 ma.kr. á ári allt tímabilið. Afgangurinn sem hlutfall af tekjum fer úr 4,8% í 3,9% á tímabilinu. Samkvæmt þessu virðist heldur draga úr aðhaldi hjá A-hluta ríkisins eftir því sem líður á tímabilið.

Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs lækki úr 77,8 ma.kr. í 67,1 ma.kr. á tímabilinu enda gert ráð fyrir að skuldir verði greiddar upp að hluta. Þrátt fyrir hagstæðara skuldahlutfall ríkissjóðs í samanburði við mörg önnur lönd eru vaxtagjöld áfram há sem skýrist af óhagstæðari lánaðkjörum en öðrum bjóðast.