

MINNISBLAÐ**Til:** Fjárlaganefnd Alþingis**Frá:** Ríkisendurskoðun **Dags:** 03/05/2018**Efni:** Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019 – 2023

Ríkisstjórnin hefur í samræmi við lög um opinber fjármál nr. 123/2015 mótað fjármálaáætlun árána 2019-2023 og lagt hana fram á Alþingi sem tillögu til þingsályktunar. Áætlunin var lögð fram þann 4. apríl sl. en ríkisstjórnin hafði áður lagt fram og Alþingi samþykkt þann 22. mars 2018 fjármálastefnu fyrir tímabilið 2018-2022.¹

Þetta er í þriðja sinn sem fjármálaáætlun skv. lögum um opinber fjármál er lögð fram en rétt er að geta þess að áætlanir um ríkisfjármál til nokkurra ára í senn hafa áður verið lagðar fram. Þannig samþykkti Alþingi árið 2015 ríkisfjármálaáætlun fyrir árin 2016-2019 en reyndar náði sú áætlun aðeins til ríkisins en ekki til hins opinbera í heild og var til fjögurra ára.²

Fjármálaáætlunin hefur að geyma markmið og áherslur stjórnvalda sem Ríkisendurskoðun eðli máls samkvæmt tekur ekki afstöðu til. Þá er það hlutverk fjármálaráðs skv. 13. gr. laga um opinber fjármál að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum og skilyrðum laganna.³ Umsögn Ríkisendurskoðunar tekur því einungis til atvika er snúa að hlutverki og verkefnum stofnunarinnar og þá sérstaklega er varðar endurskoðun ríkisreiknings og eftirlit með framkvæmd fjárlaga.

Megintilgangur ákvæða um fjármálastefnu og fjármálaáætlun í lögum um opinber fjármál, sem og þeirra grunngilda og skilyrða sem þær byggja á, er að stuðla að meiri stefnufestu og betra samræmi en áður í fjármálastjórn hins opinbera. Enda þótt gert sé ráð fyrir að fjármálaáætlunin sé uppfærð árlega er henni engu að síður ætlað að vera stefnumótandi til fimm ára hvað varðar fjárlög hvers árs. Þá nær hún bæði til hins opinbera, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu, enda þótt megináherslur og umfjöllun áætlunarinnar snúi að fjármálum ríkisins. Þá ber að geta þess að aðrar fjárhagslegar áætlanir, eins og samgönguáætlun, geta eðli máls ekki verið á öðrum grunni en fjármálaáætlun tiltekur fyrir sama tímabil.

¹ Eftir að áætlunin var lögð fram kom í ljós að skýringartölur í greinargerðum tiltekinna málefnasviða höfðu ekki skilað sér með réttum hætti og var það leiðrétt.

² Fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021 var lögð fram 29.04.2016 og samþykkt 18.08.2016.

Fjármálaáætlun 2018–2022 var lögð fram 31.03.2017 og samþykkt 01.06.2017.

³ Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2019-2023: <http://www.althingi.is/altext/erindi/148/148-1274.pdf>

Hver ný ríkisstjórn mótar fjármálastefnu sem Alþingi staðfestir með þingsályktun og skal leggja hana til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar til fimm ára sem Alþingi skal einnig staðfesta. Til að setja fjármálaáætlunina í samhengi er í greinargerð með henni fjallað um efnahagsþróun undanfarinna 3ja ára með samanburði við fyrri fjármálastefnu og fjármálaáætlanir. Einnig er þar lagt 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 tillögnum er kynnt stefnumótun fyrir einstök málefnasvið 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 fjárhagsáætlanir 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 málefnasviða 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. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf af þessum sökum að huga vel að tengingu á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar, fjárlaga og framkvæmdar. Sama máli gegnir um sértækar áætlanir sem unnar eru og samþykktar á vegum stjórnvalda, s.s. á sviði heilbrigðis- og samgöngumála.

Efnahagsforsendur nýrrar fjármálaáætlunar byggja á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá febrúar sl. Eins og í núgildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að þróun hagstærða á gildistíma nýju áætlunarinnar verði talsvert hægari en verið hefur undanfarin ár en þó vel viðunandi. Í greinargerð með áætluninni er þetta orðað svo að þjóðhagsspáin beri þess „*skýr merki að spennan í þjóðarþúskapnum fari minnkandi og þar með hefur dregið úr líkum á ofhitnun hagkerfisins*“. Þess í stað er gert ráð fyrir að hagkerfið lagist að hægari vexti næstu misseri en haldist í ágætu jafnvægi á tímabilinu. Spáð er að árlegur hagvöxtur á tímabili fjármálaáætlunarinnar fari úr 2,8% árið 2019 í 2,5% árið 2023. Einkaneysla mun vaxa heldur minna þegar líður á tímabilið, fara úr 3,7% árlegum vexti í 2,5%, en vöxtur samneyslu standa í stað og vera 1,6% á ári. Gert er ráð fyrir að fjármunamyndun (fjárfestingar) verði nokkuð sveiflukennð á tímabilinu með árlegan vöxt á bilinu 1,7% til 5,1%.

Fjármálaáætlunin miðar við að heildargjöld málefnasviða A-hluta ríkisins verði 7,1% hærrí á árinu 2023 en þau voru 2019 á verðlagi ársins 2018. Útgjaldavöxturinn er misjafn eftir málefnasviðum og má nefna að framlög til stórra málefnasviða á sviði heilbrigðismála eru aukin vel umfram þetta (23 *Sjúkrahúspjónusta* 12,1%, 24 *Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa* 15,0%, 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta* 10,4%, 26 *Lyf og lækningavörur* 16,0% og 28 *Málefni aldraðra* 12,5%) en á móti kemur að framlög til annarra málefnasviða vaxa minna, svo sem til menntamála (20 *Framhaldsskólastig* 2,2%, 21 *Háskólastig* 4,7%).

Lög um opinber fjármál kveða á um að fjármálaáætlun skuli setja fram samkvæmt alþjóðlegum stöðlum sem vísað er til í V. kafla laganna en þar er fjallað um bæði GFS-hagskýrslustaðalinn og IPSAS-reikningsskilastaðla. Í framkvæmd hefur verið stuðst við GFS við framsetningu fjármálaáætlunar og fjárlaga. Þar sem afkomu- og efnahagshugtök eru ekki að öllu leyti þau sömu í þessum stöðlum eru fjárhæðir að óbreyttu ekki sambærilegar við niðurstöðu ríkisreiknings. Dæmi um þetta er að í fjármálaáætluninni eru fjárfestingarframlög talin með heildargjöldum en í ríkisreikningi er aðeins árleg fyrning (afskrift) fastafjármuna gjaldfærð skv. IPSAS. Mikilvægt er að haga framsetningu með þeim hætti að ekki valdi misskilningi. Ríkisendurskoðun benti á það í umsögn sinni um fjármálaáætlun 2018-2022 að áætlunin væri sett fram með þeim hætti að framlög vegna fjárfestinga að frádregnum afskriftum væru flokkuð sem útgjöld (fastafjárútgjöld). Í útgjaldaliðum málefnasviða í áætluninni eru því blandað saman útgjöldum vegna rekstrar og framlögum til fjárfestinga, en að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að aðgreina þetta fyrir hvert málefnasvið.

Fjármálaáætlunin er sem kunnugt er brotin niður á einstök málefnasvið en nánari sundurliðun á málaflokka og einstakar stofnanir (fjárlagaliði) er hins vegar sýnd í fylgiriti fjárlaga. Með þessu er vonast til þess að meiri yfirsýn og umræða fái um áherslur og forgangsröðun í ríkisfjármálum í stað þess að hún snúist um fjármál einstakra ríkisaðila. Þá skapar það sveigjanleika í áætluninni að ráðherrar geta núna breytt fjárveitingum innan einstakra málaflokka. Sá ókostur er við þetta að oft er ekki að fullu ljóst hvaða áhrif breyttar fjárheimildir hafa á starfsemi einstakra málefnasviða og stjórnendur ríkisstofnana eiga erfiðara með að sjá fyrir áhrifin á þann rekstur sem þeir eru ábyrgir fyrir. Fylgirit fjárlaga skiptir hér miklu máli en það nær til yfirstandandi árs og tveggja næstu ára.

Lög um opinber fjármál kveða á um að hver ráðherra skuli setja 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. Tekið er fram að stefna fyrir málefnasvið skuli vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðarmörk sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun. Eftir því sem markmiðssetning fyrir hvert málefnasvið í greinargerð með fjármálaáætluninni þróast áfram, s.s. með frekari tölulegum markmiðum um magn og gæði starfseminnar og aðgerðir sem grípa á til að ná þeim, má ætla að hægt verði að gera betri grein fyrir því hvaða áhrif fyrirhuguð framlög til málefnasviða hafi á starfsemi og þjónustu einstakra ríkisaðila. Eins og í síðustu fjármálaáætlun er almennt gert ráð fyrir að magn og gæði fari batnandi eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á að ítarleg kostnaðargreining þurfi að liggja að baki markmiðum af þessu tagi eigi þau að vera raunhæf. Þá er mikilvægt að í árlegum ársskýrslum ráðherra koma fram mat á því hvernig til hefur tekist með framkvæmdina.

Ríkisendurskoðun hefur í umsögnum um fyrri fjármálastefnur og fjármálaáætlanir bent á að þar vantaði fyllri umfjöllun um langtímaskuldbindingar opinberra aðila, s.s. lífeyrisskuldbindingar og skuldbindingar sem tengjast m.a. leigusamningum sem ekki hafa verið færðir í efnahagsreikning ríkissjóðs fram að þessu. Ríkisreikningur fyrir árið 2017 verður gerður upp skv. IPSAS reikningsskilastöðum og má því vænta þess að þar verði ítarlega gerð grein fyrir öllum skuldbindingum ríkisins af þessu tagi. Mikilvægt er að slíkar skuldbindingar komi einnig fram í fjármálaáætluninni.