

MINNISBLAÐ

Til: Alþingi - Fjárlaganefnd

Frá: Ríkisendurskoðun / *off*

Dags: 26.2.2018

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

Ríkisstjórnin hefur mótað fjármálastefnu og fjármála- og efnahagsráðherra lagt hana fram á Alþingi sem tillögu til þingsályktunar í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál nr. 123/2015. Er þetta í þriðja sinn sem fjármálastefna er lögð fram með þessum hætti á jafnmörgum árum. Fjármálastefna tveggja fyrri ríkisstjórna var samþykkt á Alþingi í ágúst 2016 og apríl 2017, en hver ný ríkisstjórn mótar fjármálastefnu svo fljótt sem auðið er.¹ Fjármálastefna og fjármálaáætlun, sem byggja á þeim grunngildum og skilyrðum sem mælt er fyrir um í lögum um opinber fjármál, eiga að stuðla að meiri stefnufestu og betra samræmi í fjármálastjórn hins opinbera. Lög um opinber fjármál gera ráð fyrir að fjármálastefna gildi til eigi skemmri tíma en fimm ára en þó skuli hver ný ríkisstjórn leggja fram nýja fjármálastefnu. Tíð stjórnarskipti gera það að verkum að örðugt er að ná að fullu markmiðum laganna um meiri festu í fjármálastjórn hins opinbera.

Fjármálastefnan nær til ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Um er að ræða pólitíska stefnumörkun stjórnvalda sem Ríkisendurskoðun tekur eðli máls samkvæmt ekki afstöðu til. 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 þýðingu hafa við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings. Rétt er að taka fram að fjármálaráð, sem starfar skv. 13. gr. laga um opinber fjármál, hefur það hlutverk að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum og skilyrðum laga um opinber fjármál og hvort fullgilt tilefni sé til að endurskoða gildandi fjármálastefnu ríkisstjórnar. Fjármálaráðið skilaði álitargerð sinni um tillöguna þann 29. desember 2017.²

Fjármálastefnu skal setja fram sem markmið um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga ríkis, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmiðin eru sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og skilgreining á afkomu og efnahag tekur mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Fjármálastefnan felst einnig í greinargerð um hvernig grunngildum skv. 2. mgr. 6. gr. laganna verði fylgt, bæði hvað

¹ (1) Fjármálastefna 2017—2021 var lögð fram 29.04.2016 og samþykkt 18.08.2016. (2) Fjármálastefna 2017—2022 var lögð fram 24.01.2017 og samþykkt 06.04.2017. (3) Fjármálastefna 2018--2022 var lögð fram 14.12.2017.

² <http://www.althingi.is/alttext/erindi/148/148-102.pdf>

varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í þingsályktuninni er staðfest að fjármálastefnan sé í samræmi við grunnildin sem og skilyrði (fjármálareglur) sem tilgreind eru í 2. mgr. 6.gr. og skilyrðum skv. 7. gr. laganna.

Grunngildi fjármálastefnunnar eru sem kunnugt er sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Skilyrðin sem stefnan skal uppfylla eru annars vegar að heildarjöfnuður A-hluta ríkis og sveitarfélaga yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli jafnframt ávallt undir 2% af vergri landsframleiðslu (VLF), hins vegar að heildarskuldir sömu aðila að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Ef þetta skuldahlutfall 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.

Í stefnunni er nánari útfærsla á ofangreindum skilyrðum sem felur í sér meira aðhald en skilyrðin mæla fyrir um. Sett eru tölusett markmið um afgang á heildarjöfnuði hins opinbera á tímabilinu, sem lækkar úr 1,4% af VLF 2018 niður í 1,0% af VLF 2022 (ákvæði I), markmið um að heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2020 og verði að hámarki 25% í árslok 2022 (ákvæði II) og loks að heildarútgjöld hins opinbera vaxi á árinu 2018 um 0,6% af VLF en að þróun á starfsemi hins opinbera út tímabilið stuðli að efnahagslegum stöðugleika (ákvæði III). Almennt eru markmið fjármálastefnunnar á svipuðum nótum og fjármálastefnur fyrri ríkisstjórna en ekki er þó lengur tekið þar fram að öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til niðurgreiðslu skulda eða lífeyrisskuldbindinga né er sett tölusett þak á árleg heildarútgjöld hins opinbera sem hlutfall af VLF.

Fjármálastefnan byggir á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2017 en hún nær til árana 2017-2023. Þjóðhagsspáin gerir ráð fyrir að 3,1% hagvexti á árinu 2018 en 2,5-2,6% vexti eftir það út spátímamann. Þjóðhagsspáin gerir því ráð fyrir að heldur dragi úr hagvexti frá því sem verið hefur undanfarin ár. Eftir sem áður byggir fjármálastefnan á þjóðhagsspá sem gerir ráð fyrir lengsta samfellda hagvaxtarskeiði á síðari tímum. Von er á endurskoðaðri þjóðhagsspá Hagstofunnar síðari í þessum mánuði og bendir flest til þess að endurskoðuð spá verði á sömu nótum og spáin frá í haust.

Fjármálastefna fyrri ríkisstjórnar gerði ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þessara aðila, færi úr 0,5% af VLF árið 2017 í 2,5% árið 2020 og lækkaði síðan í 2,3% árið 2022. Afkomubatin var til staðar hjá ríki, sveitarfélögum og opinberum fyrirtækjum. Fjármálastefna núverandi ríkisstjórnar gerir hins vegar ráð fyrir að heildarafkoman verði 2,9% af VLF á þessu ári og síðan 3,0% á ári út gildistíma stefnunnar. Eins og í fyrri fjármálastefnu er við það miðað að bætt afkoma skili sér í lægri skuldastöðu opinberra aðila, en heildarskuldir opinberra aðila í heild, að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, eru taldar lækka úr 59,8% af VLF árið 2018 í 45% af VLF árið 2022. Skuldahlutfall A-hluta ríkissjóðs lækkar á sama tíma úr 27,5% í 20,0%.

Rétt er að hafa það hugfast að lög um opinber fjármál kveða á um að setja skuli fram stefnu um „umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára“, sbr. 1. tl. 2. mgr. 4. gr. laganna, þ.e. fjallað skal bæði um kuldir og langtímaskuldbindingar opinberra aðila. Hér er bæði um að ræða lífeyrisskuldbindingar en einnig ýmiskonar kuldbindingar sem tengjast m.a. leigusamningum sem ekki hafa verið færðir í efnahagsreikning ríkissjóðs fram að þessu. Framsetning skuldahlíðar fjármálastefnunnar, þ.e. að sýna kuldir án kuldbindinga, er með sama hætti og í tveimur fyrri fjármálastefnum. Hins vegar nær þessi framsetning að mati Ríkisendurskoðunar ekki að uppfylla

að fullu ákvæði laga um opinber fjármál. Þá sýnir fjármálastefnan heldur ekki þróun eigna heldur eru þær jafnaðar að hluta til á móti skuldum. Að mati Ríkisendurskoðunar liggja nú þegar fyrir upplýsingar um marga eignaflokka ríkissjóðs, s.s. eignarhluti í opinberum fyrirtækjum, til að hægt sé að birta upplýsingar um þá í fjármálastefnunni. Sama á við um eignir sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja.