

Fjárlaganefnd Alþingis
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

19. október 2020

Efni: Umsögn um fjármálaáætlun 2021-2025 og frumvarp til fjárlaga 2021

Ríkisendurskoðun barst hinn 2. október 2020 erindi frá fjárlaganefnd Alþingis um að veitt yrði umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021, 1. mál og tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025, 2. mál. Var þess óskað að umsagnir bærust eigi síðar en 19. október.

I. Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025

Helstu ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál (LOF) um fjármálaáætlun fela í sér greiningu á stöðu efnahagsmála, nánari sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð á næstu fimm árum. Framlagning fjármálaáætlunar og fjármálastefnu var flýtt til að unnt væri að bregðast við aðstæðum vegna kórónuveirufaraldursins. Fjármálaáætlunin, sem byggð er á fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar og skilyrðum hennar, tekur til umfjöllunar um efnahagsþróun undanfarinna þriggja ára með samanburði við markmið gildandi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þá skal leggja fram mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára og setja markmið um afkomu og efnahag fyrir hið opinbera í heild til sama tíma. Í fjármálaáætlun skal setja nánari markmið um afkomu og efnahag A-hluta ríkissjóðs um tekjuöflun, þróun gjalda eftir málefnasviðum og breytingar á eignum og skuldum.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp um breytingar á þeim ákvæðum LOF er mæla fyrir um skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar að því er varðar hámark árlegs halla ríkissjóðs og skuldhlutfalls. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki annað séð en að framlögð þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun uppfylli, að því frumvarpi samþykktu, önnur ákvæði LOF. Upplýsingar um áætlaða þróun á stöðu efnahagsliða, s.s. um skuldir í lok árs hefðu þó mátt koma skýrar fram í áætluninni sjálfri.

Ríkisendurskoðun tekur að öðru leyti ekki afstöðu til tillögunnar enda felur hún í sér stjórnómálag markmið ríkisstjórnar Íslands á hverjum tíma. Fjármálaráð sem skipað er skv. 13. gr. LOF hefur auk þess það hlutverk að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum og skilyrðum sem tilgreind eru í lögnum.

II. Frumvarp til fjárlaga 2021

1. Afkoma ríkissjóðs

Fyrirliggjandi fjárlagafrumvarp er byggt á tilteknum forsendum um framvindu ríkisfjármála sem ljóst má vera að eru háð óvenju mikilli óvissu vegna kórónuveirufaraldursins sem nú geisar um heim allan. Eðli máls samkvæmt er ómögulegt að segja til um hvenær faraldrinum muni ljúka og hversu langan tíma muni taka að endurreisa atvinnugreinar sem hafa orðið fyrir mestum neikvæðum áhrifum af honum né heldur hver verði alþjóðleg þróun í þessu samhengi.

Fara þarf aftur til áranna í kjölfar bankahrunsins 2008 til að finna hliðstæðu við þann gríðarlega halla á ríkissjóði Íslands sem boðaður er í frumvarpinu. Afkoma eða heildarjöfnuður ríkissjóðs er talinn verða neikvæður um 264.191 m.kr. á árinu 2021. Hallinn sem hlutfall af áætluðum tekjum ársins er 34,2%.

Fjárlög ársins 2020 gerðu ráð fyrir 9.813 m.kr. halla þótt núna sé gert ráð fyrir að afkoma ársins verði neikvæð um 269.293 m.kr. sem er áþekkur halli og reiknað er með á næsta ári skv. frumvarpinu. Meiri halli bæði í ár og á því næsta skýrist bæði af samdrætti í tekjum og meiri útgjöldum sem eins og áður segir má að lang mestu leyti rekja til áhrifa kórónuveirufaraldursins á skattstofna ríkisins og aðgerða stjórnvalda til að lina efnahagsleg áhrif faraldursins en þó ekki eingöngu. Á árinu 2019, áður en kórónuveirufaraldurinn kom til sögunnar, var ríkissjóður rekinn með 42.260 m.kr. afgangi og 84.375 m.kr. afgangi árið 2018. Þar vega hins vegar þungt áhrif af rekstri dóttur- og hlutdeildarfélagum. Ef horft er fram hjá rekstri slíkra félaga var 26.012 m.kr. halli af starfsemi A-hluta ríkisins árið 2019 og 7.046 m.kr. halli árið 2018. Versnandi afkoma á milli ára að þessu leyti skýrist að hluta til af tekjusamdrætti en þó fyrst og fremst af aukningu útgjalda. Í fjárlögum ársins 2020 var gert ráð fyrir 9.813 m.kr. halla. Ljóst er rekstur ríkissjóðs skilaði ekki eins miklum afgangi og á fyrri árum áður en kórónuveirufaraldurinn skall á. Því mun stórt verkefni bíða stjórnvalda þegar kemur að því að ná aftur jafnvægi í ríkisfjármálum.

Taflan að neðan sýnir afkomu ríkissjóðs skv. fjárlagafrumvarpi, fjárlögum og ríkisreikningi. Tekið skal fram að afkomutölur fjárlaga og ríkisreiknings eru ekki fyllilega samanburðarhæfar.

Í m.kr.	2015	2016	2017	2018	2019
Fjárlagafrumvarp	4.057	15.287	28.533	35.160,7	28.969
Fjárlög	3.579	6.734	24.725,7	32.875	28.569
Með stöðugleikaframlagi		345.634			
Ríkisreikningur	20.038	294.619	39.087	84.375	42.260

2. Áhrif af tímabundinni lækkun tryggingagjalds

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að heildartekjur ríkisjóðs á árinu 2021 verði 772,2 ma.kr. á rekstrargrunni og 790,7 ma.kr. á greiðslugrunni. Er það talsverð lækkun frá fjárlögum ársins 2020 en þess ber að geta að þau hafa verið endurmetin í ljósi kórónuveirufaraldursins.

Tekjur af tryggingagjaldi skv. frumvarpinu er áætlaðar 94,5 ma.kr. á rekstrargrunni sem er 8,5% hækkun frá áætluðum tekjum af tryggingagjaldi fyrir árið 2020 skv. endurmati. Í frumvarpinu kemur fram að eftir töluverðan samdrátt á yfirstandandi ári sé gert ráð fyrir að launastofn vaxi nokkuð á árinu 2021 sem leiði til aukinna tekna af tryggingagjaldi.

Ríkisendurskoðun bendir á að ekki verður séð að í fjárlagafrumvarpinu sé tekið tillit til áformaðrar lækkunar á tryggingagjaldi tímabundið í eitt ár sem kynnt hefur verið sem liður í aðgerðapakka ríkistjórnarinnar og er ætlað að stuðla að félagslegum og efnahagslegum stöðugleika í tengslum við lífshjarasamninginn en þó er um það fjallað í fjármálaáætlun. Samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um framangreindar aðgerðir er gert ráð fyrir að sú lækkun tryggingagjalds muni nema um 4 ma.kr. og ætla má að sú lækkun komi einkum fram á árinu 2021.

Jafnframt er rétt að huga að því að í ljósi þróunar faraldursins ríkir óvissa um innheimtu þeirrar staðgreiðslu og tryggingagjalds sem frestað hefur verið fram í janúar 2021 sé horft til greiðslugetu hlutaðeigandi rekstraraðila.

3. Fjármagnskostnaður ríkissjóðs

Í frumvarpinu kemur fram að fjármagnskostnaður A-hluta ríkisins verði 61.087,8 m.kr. (sbr. 1. gr. sem sýnir rekstraryfirlit eða fjárstreymi ríkissjóðs). Á öðrum stað kemur fram að vaxtagjöld ríkissjóðs verði 46.009,0 m.kr. (sbr. 4. gr. sem sýnir fjárheimildir málefnasviða og málaflokka). Sama fjárhæð er tilgreind sem fjármagnskostnaður í töfluviðauka frumvarpsins, töflu 4 sem sýnir hagræna skiptingu útgjalda A-hluta ríkissjóðs (bls. 328). Munurinn liggur í reiknuðum vaxtagjöldum vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 15,1 ma.kr. skv. fjárlagafrumvarpinu (sjá bls. 143 í greinargerð fjármálaáætlunar 2021-2025).

Í yfirliti um skuldir og skuldahlutföll ríkissjóðs í greinargerð frumvarpsins (á bls. 135) kemur fram að skuldir ríkissjóðs, án lífeyrisskuldbindinga, voru 913.161 m.kr. í lok árs 2019. Áætlun gerir ráð fyrir að skuldarnar verði 1.251.430 í lok árs 2020. Í frumvarpinu er síðan gert ráð fyrir því að skuldarnar verði orðnar 1.519.011 m.kr. í árslok 2021 sem er 66,3% aukning í krónutölu frá árinu 2019. Miðað við skuldareglu laga um opinber fjármál er gert ráð fyrir að hlutfall skulda fari á sama tíma úr 22,5% í 41,1%.

Í fjármálaáætlun 2021-2025 kemur fram að gert sé ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs vaxi úr 61,1 ma.kr. í 81,0 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar að meðtöldum reiknuðum vaxtagjöldum vegna lífeyrisskuldbindinga. Á milli áronna 2020 og 2021 er áætlað að vaxtagjöldin hækki um 5,1 ma.kr. Vaxtagjöld ríkissjóðs hækka þannig á milli ára en þó ekki að fullu í takt við aukningu skulda. Í því samhengi má benda á að í greinargerð með fjármálaáætluninni er fjallað um vaxtakostnaður ríkissjóðs og segir þar að vaxtakjör ríkissjóðs hafi verið góð að undanfögnu og endurspeglar það m.a. í því að vaxtajöfnuður ríkissjóðs sem hlutfall af VLF haldist nær óbreyttur á áætlunartímabilinu þrátt fyrir auknar skuldir. Komi til hækkunar á fjármögnunarkostnaði ríkisins á komandi árum sé á hinn bóginn ljóst að vaxtabyrði ríkissjóðs muni þá fljótt ryðja frá sér svigrúmi til annarra útgjalda að öðru óbreyttu (sjá bls. 65).

4. Heimildaákvæði í 5. og 6. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins eru ákvæði um heimildir til lántöku, endurlána og ríkisábyrgðir og í 6. gr. er að finna ýmsar heimildir til handa fjármála- og efnahagsráðherra til að ráðstafa fé ríkissjóðs. Á meðal ákvæða í 5. gr. er heimild til að endurlána sérstöku hlutafélagi í eigu ríkisins sem hefur það hlutverk að annast minni fjárfestingar fyrir hönd stofnana allt 1.500 m.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að markmið þessara áforma komi betur fram og hver eigi að vera umgjörð þess lögaðila sem áformað er að stofna. Þá telur Ríkisendurskoðun að huga þurfi að auknu eftirliti með ráðstöfunum samkvæmt 6. gr. frumvarpsins.

III. Lokaorð

Ríkisendurskoðun telur ekki efni til að gera frekari athugasemdir og tekur að lokum fram að taka verði tillit til þessara einstöku aðstæðna sem skolið hafa á íslensku samfélagi með algjöru hruni stærstu útflutningsatvinnugreinar þjóðarinnar. Verður að telja að tekist hafi mun betur að ganga frá fyrirbyggjandi fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi en búast mátti við að í ljósi tilvitnaðra aðstæðna.

Virðingarfyllt

Skúli Eggert Þórðarson
(sign)

Jón Loftur Björnsson
(sign)