



RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Fjárlaganefnd Alþingis	14. desember 2016	16120034
Haraldur Benediktsson formaður		11.01
Austurstræti 8-10		SA/bb
150 Reykjavík		

Umsögn um frumvarp til fjárlaga 2017

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir að Ríkisendurskoðun veiti umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2017. Tekið skal fram að stofnuninni hefur gefist mjög skammur tími til að vinna umsögnina. Framsetning frumvarpsins er auk þess mjög breytt frá því sem verið hefur. Þar af leiðandi hefur ekki gefist kostur á að kafa mjög djúpt í frumvarpið. Ríkisendurskoðun vill engu að síður vekja athygli á nokkrum atriðum í sambandi við frumvarpið sem rétt er að hafa í huga við afgreiðslu þess.

Breytt framsetning fjárlaga

Lög um opinber fjármál sem samþykkt voru í árslok 2015 kveða á um gjörbreytta framsetningu fjárlaga frá því sem verið hefur. Lögbundnar fjárheimildir eru núna bundnar við málefnasvið (sem eru 34 talsins) og málaflokka í stað ráðuneyta, stofnana og viðfangsefna (sbr. sundurliðun 2 í frumvarpinu).

Í fylgiriti með frumvarpinu er hins vegar sýnd skipting fjárheimilda hvers málefnasviðs niður á einstakar stofnanir, þ.e. fjárveitingar til stofnana og hvernig þær skiptast í rekstrarframlög, rekstrartilfærslur, fjármagnstílfærslur, fjárfestingaframlög og rekstrartekjur. Athuga ber að þetta er ekki lengur lögbundin skipting heldur geta ráðuneyti breytt skiptingunni innan ársins. Fylgiritið er þannig meira hugsað til upplýsingar fyrir Alþingi og stofnanir ríkisins.

Lög um opinber fjármál kveða á um að í fylgiritinu skuli sýndar fyrirhugaðar fjárveitingar til stofnana til næstu 3ja ára, þ.e. vegna fjárlagaársins og 2ja ára þar á eftir. Gert er ráð fyrir að þetta ákvæði taki ekki gildi fyrr en við fjárlagagerð 2018.

Framsetning á ákvæðum um lántökur, endurlán og ríkisábyrgðir (4. gr.) og heimildum (5. gr.) er óbreytt.

Sérstök umfjöllun um stefnu og horfur í ríkisfjármálum fylgir frumvarpinu ekki lengur í sérstöku hefti heldur er í greinargerð með fjármálaáætluninni.

Ólík framsetning sumra liða í fjárlögum og ríkisreikningi

Framsetning sumra liða er mismunandi skv. frumvarpi og ríkisreikningi. Frumvarp og fjárlög eru sett fram skv. alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) með sama hætti og þjóðhagsreikningar. Ríkisreikningur verður aftur á móti gerður skv. alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IPSAS). Dæmi um þetta er að fjárfestingar að frádregnum afskriftum eru sýnd sem gjöld í frumvarpinu (fastafjárútgjöld), en aðeins afskriftir (fyrningar) eru færðar til gjalda í ríkisreikningi. Annað dæmi er að gengismunur og verðuppfærsla lána eru núna færð á rekstrarreikning skv. reikningshaldi en beint yfir efnahag skv. hagskýrslustaðli. Þarf að taka tillit til þessa við samanburð fjárheimilda og raunútkomu, en í ríkisreikningi ársins verður sýnd tenging á milli niðurstaða reikningsins og fjárstreymisyfirlits fjárlaga. Heildargjöld skv. frumvarpinu eru áætluð 757,1 ma.kr. skv. framsetningu reikningsskila en 743,4 ma.kr. skv. framsetningu þjóðhagsreikninga.

Tekjuhlíð frumvarpsins

Framsetning tekjuhluta fjárlaga er ekki mjög frábrugðin því sem verið hefur. Áætlanir um tekjur ríkissjóðs byggja á forsendum um efnahagsþróun á komandi ári auk sérstakrar tekjuöflunar sem fram kemur í yfirliti 10 (bls. 515) í frumvarpinu. Þær breytingar sem lög um opinber fjármál leiða af sér snúa fyrst og fremst að reikningshaldlegri framsetningu tekna, bæði hjá stofnunum og ríkissjóði í heild.

Eins og fram kemur í frumvarpinu er reikningshaldsleg framsetning tekjuáætlunar byggð á svonefndum GFS staðli frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Þannig verða rekstrartekjur ríkisaðila (sértekjur) færðar í heild hjá ríkinu en ekki dregnar frá gjöldum eins og gert var í fyrri fjárlögum. Þá er gerð sú breyting að afskriftir skattkrafna eru nú dregnar frá tekjuhlíð í stað þess að færast á gjaldahlíð og fjármagnstekjuskattur sem ríkið greiðir mun einnig verða dregin frá heildartekjum. GFS staðallinn gerir ráð fyrir fleiri breytingum, sbr. umfjöllun á bls. 110, en þær koma ekki til framkvæmda að sinni þar sem þær krefjast töluverðs undirbúnings.

Þá er vakin athygli á sérstakri umfjöllun um skattastyrki á bls. 111, en þar er gerð ítarleg grein fyrir mismunandi flokkun þeirra og bókhaldslegri meðferð. Meginreglan skv. GFS er að þessir styrkir eru færðir til lækkunar á tekjum, en útborganlegir skattastyrkir, s.s. barnabætur og vaxtabætur eru færðar á gjaldahlíð sem tilfærslur.

Þá verður umtalsverð breyting á framsetningu tekna í reikningsskilum ríkisstofnana. Markaðar skatttekjur verða ekki lengur færðar í reikningsskil einstakra réttthafa heldur í heild hjá ríkissjóði. Á móti kemur að rekstrartekjur ríkisaðila verða færðar í reikningsskil þeirra en rekstrartekjur ríkisins, sem byggja á lögum um aukatekjur, verða færðar hjá ríkissjóði, sbr. 51. grein.

Vakin skal athygli á því að sú framsetning sem að ofan er lýst kann að verða frábrugðin þeirri framsetningu sem birtist í reikningsskilum ríkisins sem byggja á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila (IPSAS), fyrir ríkið í heild og lögum um ársreikninga fyrir einstakar stofnanir.

Samhengi fjármálaáætlunar og fjárlaga

Lög um opinber fjármál kveða á um að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun til minnst 5 ára, sem lögð er fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert, skuli liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár (5. gr. laganna). Nánar tiltekið er tekið fram að frumvarp til fjárlaga skuli vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar (14. gr.). Mikilvægt er að samræmi sé á milli fjármálaáætlunar og fjárlaga því annars missir áætlunargerð um opinber fjármál marks.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að fjárlagafrumvarpið sé grundvallað á fjármálaáætlun fyrir árin 2017-2021 sem lögð var fram af ríkisstjórninni í apríl og samþykkt af Alþingi í ágúst. Að auki hafi verið tekið tillit til fjárhagsáhrifa sem leiða af nýjum og breyttum lögum, sem Alþingi hefur samþykkt og ekki var tekið tillit til í fjármálaáætlun (og rúmast ekki innan hennar), auk beinna skuldbindinga sem stofnað hefur verið til og bókana ríkisstjórnar sem gerðar voru fyrir kosningar til Alþingis (bls. 71 í frumvarpinu). Út frá ákvæðum laga um opinber fjármál er eðlilegt að breyta fjármálaáætluninni áður en útgjöld ríkisins skv. fjárlögum eru aukin umfram það svigrúm sem gildandi áætlun veitir.

Heildarútgjöld á árinu 2017 hafa hækkað um 10 ma.kr. frá því sem áætlað var í fjármálaáætlun sem samþykkt var í ágúst. Rammasett útgjöld málefna sviða hafa aukist um 23,2 ma.kr. eða 3,9% frá fjármálaáætluninni. Nánari sundurliðun á þessu er í athugasemdum með frumvarpinu (bls. 146). Þinglegri meðferð frumvarpsins er ekki lokið en reynslan úr eldri fjárlagagerð var að útgjöld jukust yfirleitt talsvert frá frumvarpi til fjárlaga.

Heildarútgjöld skv. frumvarpinu aukast um 21,2 ma.kr. frá fjárlögum 2016.

Í m.kr.	Fjármála- áætlun	Frumvarp til fjárlaga	Breyting	%
Laun	194,6	186,2	-8,4	-4,3
Kaup á vöru og þjónustu	106,2	107,5	1,3	1,2
Afskriftir	30,9	30,3	-0,6	-2,0
Vaxtagjöld	71,0	80,8	9,8	13,8
Framleiðslustyrkir	32,0	33,7	1,7	5,4
Fjárframlög	239,9	240,1	0,2	0,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	18,3	23,6	5,3	29,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	41,0	39,2	-1,8	-4,3
Rekstrarútgjöld samtals	733,9	741,4	7,5	1,0
Fjárfesting í efnislegum eignum	30,5	32,3	1,8	5,9
Afskriftir	-30,9	-30,3	0,6	-2,0
Fastafjárútgjöld	-0,4	2,0	2,4	-601,8
Gjöld samtals	733,5	743,4	9,9	1,4

Eitt af meginmarkmiðum laga um opinber fjármál var að ná fram aukinni festu og aga í fjármálastjórn ríkisins og rekstri ríkisaðila. Með fjármálaáætlun til fimm ára og fjárlagagerð þar sem þrjú ár eru undir er stefnt að því að allir aðilar fái vitneskju um og öðlist trú á að það

sem þar stendur fái staðist. Ríkisaðilarnir geti því aðlagað rekstur og þjónustu að þeim fjárveitingum sem búið er að samþykkja fyrir komandi ár og þeim áformum um umsvif næstu þriggja til fimm ára sem finna má í áætluninni.

Þessi framgangsmáti krefst tölverðs aga af hálfu bæði handhafa fjárveitingavalds og framkvæmdavalds en er um leið ein helsta forsenda þess að lögin nái þeim tilgangi sínum að auka og viðhalda festu og fyrirsjáanleika í fjármálastjórn hins opinbera til lengri tíma. Þá má benda á að lögin ná líka til fjármála sveitarfélaga og því mikilvægt að þessir aðilar séu samtiga í því að fylgja eftir þeirri fjármálaáætlun sem samþykkt er hverju sinni.

Það er ekki hlutverk Ríkisendurskoðunar að fjalla um einstakar fjárveitingar til málefnasviða og málaflokka í fjárlagafrumvarpi. Umsvifin eru mörkuð með samþykkt Alþingis á fjármálaáætlun til fimm ára sem byggist á samþykktri fjármálastefnu til fjögurra ára. Fjármálaáætlunin er síðan endurskoðuð árlega að vori og frumvarp til fjárlaga að því búnu samið á grundvelli hennar. Ríkisendurskoðun getur hins vegar bent á atriði í fjárlagafrumvarpi sem hún telur vera í ósamræmi við fjármálaáætlun og ekki eru rökstudd með skýrum hætti. Vegna þess skamma tíma sem til ráðstöfunar er hefur ekki gefist nægjanlegt ráðrúm til þess að fara yfir frumvarpið hvað þetta varðar.

Rétt er að geta þess að hlutverk svokallað fjármálaráðs, sem starfar skv. 13. gr. laga um opinber fjármál, er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum og skilyrðum sem tilgreind eru í 6. og 7. gr. laganna. Séu lagðar fram tillögur um breytingar á fjármálastefnunni vegna þess að talið er að grundvallarforsendur hennar séu brostnar skal fjármálaráð sömuleiðis gefa umsögn um tillögurnar og hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar á gildandi stefnu.

