

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis

Sendandi: Ríkisendurskoðun

Dags.: 22. febrúar 2017

Samkvæmt ákvæðum laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, hefur ríkisstjórnin mótað fjármálastefnu og fjármála- og efnahagsráðherra lagt hana fram á Alþingi sem tillögu til þingsályktunar. Er þetta í annað sinn sem fjármálastefna er lögð fram með þessum hætti en fjármálastefna síðustu ríkisstjórnar var samþykkt á Alþingi í ágúst 2016, en hver ný ríkisstjórn mótar fjármálastefnu svo fljótt sem auðið er. Ákvæði laganna um fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ásamt þeim grunngildum og skilyrðum sem byggja skal þær á, eiga að tryggja stefnufestu og samræmi í fjármálastjórn hins opinbera.

Með fjármálastefnu skiigreinir hver ríkisstjórn stefna sína um helstu hagstærðir í opinberum rekstri og nær hún 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 hefur nýlega skilað umsögn sinni um fjármálastefnuna.

Að mati Ríkisendurskoðunar er rökréttara að ný fjármálastefna taki til árána 2018-2022, en ekki ársins 2017, þar sem þegar er búið að marka þann ramma sem fjármál hins opinbera eiga að fylgja á því ári, sbr. gildandi fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlög.

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 landsframleiðsiu 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 varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í þingsályktuninni skal staðfest að fjármálastefnan sé í samræmi við grunngildin sem og skilyrði (fjármálaeðglur) sem tilgreind eru í 7. gr. laganna. Er þetta enda tekið fram í þingsályktunartillögunni en þar segir: „Alþingi telur að fjármálastefna þessi sé samkvæm þeim grunngildum og skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laga um opinber fjármál“.

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 landsframleiðslu, hins vegar að heildarskuldir sömu aðila að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum 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 hækkar fyrst úr 1,0% í 1,6% af VLF en lækkar síðan eftir það) og ráðstöfun á afgangi umfram það til greiðslu skulda (ákvæði I), markmið um að heildarskuldir hins opinbera verði undir 30% af VLF í árslok 2019 og 26% í árslok 2022 (ákvæði II), að öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til niðurgreiðslu skulda eða lífeyrisskuldbindinga (ákvæði III) og loks að árleg heildarútgjöld hins opinbera verði ekki umfram 41,5% af VLF á tímabilinu (ákvæði IV).

Efnahagslegar forsendur fjármálastefnunnar byggja á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2016. Mikill hagvöxtur hefur verið undanfarin ár og gerir spáin ráð fyrir að svo verði áfram eða á bilinu 3 - 5% á ári. Þetta endurspeglast einnig í öðrum hagstærðum eins og aukinni einkaneyslu, meiri fjárfestingu og minna atvinnuleysi. Hluttur ferðaþjónustu í hagvextinum er mjög stór en greinin hefur vaxið mjög hratt nokkur undanfarin ár. Ýmis þenslumerki hafa einnig gert vart við sig, s.s. mikil styrking raungengis og miklar verðhækkanir á fasteignamarkaði. Í þjóðhagsspánni fyrir 2016 - 2022 er gert ráð fyrir að verg landsframleiðsla aukist mest á árinu 2017 eða um 4,4% en að síðan dragi jafnt og þétt úr vextinum, hann verði 3,0% 2018 en verði kominn í 2,6% á árinu 2022. Vöxtur annarra hagstærða svo sem einkaneyslu, samneyslu, sumra tegunda fjárfestinga, út- og innflutnings og launavísitölu er talinn hægja á sér á tímabilinu. Í endurskoðaðri þjóðhagsspá Hagstofunnar, sem birt var í febrúar 2017, er gert ráð fyrir að þróun hagstærða verði í aðalatriðum í samræmi við fyrri spá. Það er helst á spágildum fyrir þetta og næsta ár sem nokkur munur er á spánum en þjóðhagsspáin er m.a. endurskoðuð í ljósi útkomu nýjustu hagtalna.

Helstu breytingar frá fyrri fjármálastefnu eru að í stað þess að gert sé ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þessara aðila, vaxi á tímabilinu 2017-2021 úr 0,0% í 1,3% af VLF, er núna gert ráð fyrir að afkoman fari úr 0,5% á þessu ári í 2,5% árið 2020 og lækki síðan í 2,3% árið 2022. Afkomubattinn er til staðar hjá ríki, sveitarfélögum og opinberum fyrirtækjum. Til dæmis er gert ráð fyrir að afkoma A-hluta ríkissjóðs verði 1,0% af VLF á árinu 2017, verði 1,5% á árinu 2018 en lækki síðan jafnt og þétt niður í 1,1% af VLF árið 2022. Af þessu má reyndar ráða að gert sé ráð fyrir að afkomubati ríkissjóðs verði meiri í byrjun og að hann muni lækka þegar liður á tímabilið.

Bætt afkoma skilar sér jafnframt í lægri skuldastöðu opinberra aðila. Heildarskuldir opinberra aðila í heild, að frádrögnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, eru taldar lækka úr 59% af VLF árið 2017 í 43% af VLF. Ef bara er horft til A-hluta ríkissjóðs fer skuldahlutfallið úr 31% í 21% á tímabilinu.

Rétt er að taka fram að hér er um að ræða skuldahlutfall eins og lög um opinber fjármál mæla fyrir um að það skuli reiknað út þegar horft er til þeirra skilyrða (fjármálareglna) sem löggin mæla fyrir um. Hins vegar kveða löggin 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. láganna. Með öðrum orðum skal þar fjallað bæði um skuldir og langtíma-

skuldbindingar opinberra aðila. Hér er bæði um að ræða lífeyrisskuldbindingar en einnig ýmiskonar skuldbindingar sem tengjast m.a. leigusamningum sem ekki hafa verið færðir í efnahagsreikning ríkissjóðs fram að þessu.

Fjármálastefnan tekur heldur ekki til þróunar eigna eins og þó er áskilið að gert skuli. Þess í stað eru eignir að hluta nettaðar á móti skuldum og er sú skýring gefin á þessu í greinargerðinni að unnið sé að því að búa til stofnefnahagsreikning fyrir ríkissjóð og muni sú vinna standa fram eftir árinu. Stefnt sé að því að stofnefnahagsreikningur verði birtur ekki síðar en í ríkisreikningi fyrir árið 2017. Að mati Ríkisendurskoðunar liggja nú þegar fyrir upplýsingar um marga eignaflokka ríkissjóðs, s.s. eignahluti í opinberum fyrirtækjum, og hægt að birta upplýsingar um þá í fjármálastefnunni. Upplýsingar um eignir sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja eru auk þess tiltækar.

Bæði þjóðhagsspá Hagstofunnar og fjármálastefnan eru settar fram sem hlutfallstölur fimm ár fram í tímann með nákvæmni upp á einn aukastaf. Telja verður líklegt að hagstærðir muni í reynd víkja nokkuð frá spánni þótt torvelt sé að áætla í hvaða átt og hversu mikil frávikin verði. Í greinargerð með stefnunni er hins vegar ekki leitast við að setja fram næmnigreiningu er tekur til þess hvaða breytingar megi verða á efnahagsforsendum stefnunnar til að stjórnvöld treysti sér til að halda fast við hana. Lög um opinber fjármál gera vissulega ráð fyrir að endurskoða megi fjármálastefnuna ef grundvallarforsendur hennar breyta eða fyrirsjáanlegt er að svo verði vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna sem ómögulegt er talið að bregðast við með tiltækum úrræðum og skal þá fjármálaráð veita Alþingi umsögn um hvort fullgilt tilefni sé til slíkrar endurskoðunar (sbr. 10 gr. laganna). Að mati Ríkisendurskoðunar myndi það auka festu við framkvæmd fjármálastefnu ef skýrari mörk væru sett um endurskoðun stefnunnar. Auk þess má telja gagnlegt ef til viðbótar við hlutfallstölur hagstærða í fjármálastefnunni væru einnig sýndar áætlaðar fjárhæðir viðkomandi hagstærða s.s. í viðauka með þingsályktunartillögunni. Sömu leiðis gæfi það skýrari mynd ef tekjur og gjöld væru tilgreind en ekki bara afkoman.

Í greinargerð með þingsályktunartillögu um fjármálastefnu er tæpt á því að horfa þurfi til þróunar lýðfræðilegra breytna á næstu áratugum og áhrifum á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Tekið er fram að talið sé að hægja muni á mannfjölgun og aldursamsetning breytast þegar eldra fólki fjölgar hlutfallslega miðað við yngri árganga. Þetta muni síðan hafa veruleg áhrif á fjármál hins opinbera. Fram kemur að æskilegt sé að ráðast í greiningar á slíkum breytingum og leggja þær til grundvallar allri stefnumótun og áætlunum um opinber fjármál, en hins vegar hafi ekki ennþá gefist ráðrúm til slíks. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að stjórnvöld vinni áætlanagerð til lengri tíma um opinber fjármál m.a. út frá spám um þróun mannfjölda og ævilengdar og geri ráð fyrir svigrúmi til að mæta áhrifum af slíku í áætlanagerðinni.