

MINNISBLAÐ

Til: Fjárlaganefndar Alþingis

Frá: Ríkisendurskoðun *SA*

Dags: 19.12.2017

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga 2018 sem lagt var fram í desember 2017

Þann 16. desember sl. barst Ríkisendurskoðun beiðni frá nefndarritara fjárlaganefndar um að veita umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2018 og að gera grein fyrir henni á fundi nefndarinnar þann 19. desember, en frumvarpið var lagt fram á Alþingi þann 14. desember. Ríkisendurskoðun hafði áður verið tilkynnt hvenær frumvarpið myndi birtast á vef Alþingis og að fulltrúar stofnunarinnar yrðu kallaðir á fund nefndarinnar. Ríkisendurskoðun gafst því mjög skammur tími til þess að veita umsögnina að þessu sinni. Knöpp tímamörk skýrast af því að ný ríkisstjórn var mynduð eftir alþingiskosningar sem fóru fram 28. október. Fyrri ríkisstjórn hafði lagt fram fjárlagafrumvarp fyrir árið 2018 þann 12. september og því verið vísað til fyrstu umræðu. Enda þótt núverandi frumvarp byggji í meginatriðum á þeirri vinnu sem er að baki fyrra frumvarpi er þó að finna á því breytingar sem leiða af pólitískum stefnumiðum núverandi stjórnarflokka.

Fjárlagafrumvarp vegna 2017 var það fyrsta sem lagt var fram skv. lögum um opinber fjármál sem samþykkt voru í lok árs 2015. Með lögnum voru gerðar umtalsverðar breytingar á fjárlagaferlinu og framsetningu fjárlaga. Meðal annars skulu fjárlög byggð á fjármálastefnu og fjármálaáætlun til fimm ára. Þá er megináherslan í fjárlögum á fjárheimildir málefnasviða og málaflokka í stað fjárveitinga til einstakra fjárlagaliða. Takmörkuð reynsla er komin á nýja framsetningu fjárlaga og verklag í sambandi við fjárlagagerð skv. nýju lögnum. Þess ber einnig að geta að þrennar alþingiskosningar hafa verið haldnar síðan löggin tóku gildi sem aftur hefur leitt til þess að tímasetningar sem löggin ganga út frá hafa að ýmsu leyti riðlast.

Frumvarp til fjárlaga 2018 og fjármálaáætlun 2018-2022

Fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2018–2022 var samþykkt á Alþingi 1. júní sl. Lög um opinber fjármál kveða á um að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Ef litið er til gildandi fjármálastefnu sést að fjárlagafrumvarpið sem lagt var fram í september rúmaðist innan áætlunarinnar en núverandi frumvarp víkur frá því hvað varðar heildartekjur, heildargjöld og heildarjöfnuð á næsta ári. Rétt er að geta þess að árlega og eigi síðar en 1. apríl ár hvert skal ráðherra leggja fyrir Alþingi nýja fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta og gefst þar tækifæri til að gera breytingar í samræmi við breyttar efnahagsforsendur og áherslur ríkisstjórnar enda rúmist þær innan þeirrar fjármálastefnu sem hver ný ríkisstjórn skal, eftir að hún er mynduð, leggja fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er, en þó eigi síðar en

samhliða framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga. Ráðherra lagði fram tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 þann 14. desember samhliða fjárlagafrumvarpinu.

Rekstrargrunnur í ma.kr.	Frv. 2018 (des.)	Frv. 2018 (sept.)	Fjárm.áætl. 2018-2022	Fjárlög 2017
Heildartekjur	840,4	833,5	836,3	776,0
Skatttekjur	661,6	652,1	654,1	606,5
Tryggingagjöld	96,4	99,5	99,4	90,8
Fjárframlög	5,1	5,2	5,3	5,0
Aðrar tekjur	77,2	76,7	77,5	73,7
Heildargjöld	805,2	789,8	796,5	751,3
Rekstrarútgjöld	794,5	782,1	791,9	745,4
Fjárfest. í efnisl. eignum	41,7	38,8	35,8	36,2
Afskriftir	-30,9	-31,2	-31,2	-30,3
Frumjöfnuður	94,4	104,2	104,9	91,0
Heildarjöfnuður	35,2	43,7	39,8	24,7

Framsetning fjárfestinga

Með lögum um opinber fjármál varð breyting á því hvernig fjárfestingar í varanlegum rekstrarfjármunum, s.s. fasteignir, húsbúnaður, áhöld og tæki eru sýnd í reikningsskilum, en þær ber að eignfæra og afskrifa árlegri fyrningu. Eldri lög um fjárreiður ríkisins mæltu hins vegar fyrir um að varanlegir rekstrarfjármunir skyldu gjaldfærðir að fullu á kaupári. Fjárlög eru sett fram skv. þjóðhagsreikningastöðlum en ríkisreikningur skv. alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila og ársreikningar stofnana gerðir skv. ársreikningalögum. Þetta skapar ákveðið ósamræmi við samanburð fjárheimilda og fjárveitinga annars vegar og reikningstalna hins vegar sem ekki liggur enn þá fyrir með hvaða hætti verður leyst. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur lagt fram ákveðnar tillögur um framsetninguna sem eftir er að samþykkja.

Stefnumótun málefnasviða og stofnana

Á meðal nýmæla í lögum um opinber fjármál er stefnumótun fyrir hvert málefnasvið. Þar segir að hver ráðherra setji fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í stefnunni skal lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Þá skal gerð grein fyrir fyrirhuguðum lagabreytingum. Stefna fyrir málefnasvið skal vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun.

Einnig kveða lögin á um að ríkisaðilar skuli á hverju ári móta stefnu fyrir starfsemi sína fyrir a.m.k. næstu þrjú ár. Í stefnunni skal m.a. greina frá markmiðum og almennum áherslum og hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga. Gera skal grein fyrir mælikvörðum og viðmiðum sem lögð eru til grundvallar mati á árangri starfseminnar og niðurstöðum slíks mats fyrir næstliðin ár. Stefnumótun ríkisaðila skal staðfest af hlutaðeigandi ráðherra og skal hann gæta þess að markmið og áherslur séu í samræmi við gildandi stefnu fyrir það málefnasvið sem við á.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að vinna áfram með framsetningu stefnumótunar fyrir málefnasvið sem er að finna í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga með það fyrir augum að umfjöllunin verði læsileg og sýni glögglega samhengi á milli fjárveitinga til viðkomandi málaflokks og þess árangurs sem stjórnvöld vænta af málefnasviðinu.

Varasjóðir

Lög um opinber fjármál gera ráð fyrir tvenns konar varasjóðum í fjárlögum. Annars vegar skal í frumvarpi til fjárlaga skal gera ráð fyrir óskiptum almennum varasjóði til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjálkæmleg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt lögum um opinber fjármál. Slíkur varasjóður skal nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga. Ráðherra tekur ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr varasjóði og gerir fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir nýtingu þess þegar ákvörðun liggur fyrir. Hins vegar er gert ráð fyrir varasjóði fyrir hvern málaflokk og skal fjárveiting til þeirra nema að hámarki 2% af fjárheimildum til málaflokksins.

Tilgangur varasjóða er að hægt sé að bregðast við óvæntum og brýnum útgjaldatílefnum án þess að óska þurfi eftir aukafjárveitingu í fjárukaalögum eða millifæra fjárveitingar af öðrum fjárlagaliðum innan sama málaflokks eins og ráðherra er heimilt að gera. Fjárveiting til almenna varasjóðsins er ríflega 8,8 ma.kr. eða 1,1% af heildarfjárheimild ríkissjóðs sem er rétt yfir því lágmarki sem lög um opinber fjármál mæla fyrir um. Fjárveitingar til varasjóða málaflokka nema tæpum 1,1 ma.kr. skv. frumvarpi til fjárlaga 2018 sem er aðeins um 0,3% af fjárheimildum viðkomandi málaflokka. Þá er ekki gert ráð fyrir varasjóðum vegna allra málaflokka. Hlutfallslega er um að ræða sömu fjárveitingar til málaflokka og í fjárlögum 2017. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að fylgjast vel með notkun varasjóða með það fyrir augum að þeim sé varið með þeim hætti sem lög um opinber fjármál gera ráð fyrir og að þeir séu hæfilega stórir miðað við tilgang sinn.

Ýmis atriði varðandi frumvarpið

Lög um opinber fjármál kveða á um að í frumvarpi til fjárlaga skuli setja fram áætlun um tekjur A-hluta ríkissjóðs. Áætlunin skal byggð á opinberum þjóðhagsspám, gildandi lögum og eftir atvikum á tengdum frumvörpum sem lögð eru fram samhliða frumvarpi til fjárlaga. Ljúka skal, eftir því sem kostur er, afgreiðslu slíkra frumvarpa áður en gengið er til lokaatkvæðagreiðslu um frumvarp til fjárlaga. Ríkisendurskoðun telur mjög til fyrirmyndar að ráðherra lagði, samhliða fjárlagafrumvarpinu, fram frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2018 þar sem kveðið er á um breytingar á skatthlutföllum og skattfjárhæðum.

Í yfirliti sem sýnir fjárstreymi ríkissjóðs í frumvarpi til fjárlaga 2017 voru sýndar heildartekjur og heildargjöld, með sundurliðunum, heildarafkoma ríkissjóðs og hreyfingar peningalegra eigna og skulda. Í frumvarpi til fjárlaga 2018 er í stað heildarafkomu talað um heildarjöfnuð og auk þess sýndur frumjöfnuður sem eins konar lokastærð í yfirlitinu. Með frumjöfnuði er hér átt við afkomu ríkissjóðs án vaxtatekna og vaxtagjalda. Þetta var sýnt með sama hætti í fyrra frumvarpi til fjárlaga 2018 sem lagt var fram í september. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi breytta framsetning ekki til bóta og til þess fallin að valda ruglingi þegar rætt er um afkomu ríkissjóðs, ekki síst þegar millistærðin er sýnd sem lokastærð í fjárstreymisyfirlitinu.

Lög um opinber fjármál kveða á um að fjárheimildastaða hvers fjárlagaliðar í árslok flytjist yfir á næsta ár en þó er gerð sú undantekning að fjárheimildastaða vegna útgjalda sem ráðast af hagrænum forsendum fjárlaga, metnum stærðum í reikningshaldslegu uppgjöri eða öðrum þáttum sem lúta ekki ákvörðunarvaldi ráðherra skuli fella niður í árslok. Þetta er reyndar í samræmi við fyrirkomulag sem tíðkaðist frá tíma eldri laga um fjárreiður ríkisins en Alþingi þurfti eftir sem áður að staðfesta niðurfellinguna með setningu lokafjárlaga. Ekki er lengur gert ráð fyrir lokafjárlögum heldur skal ráðherra setja reglur, að höfðu samráði við fjárlaganefnd Alþingis, um

uppgjör fjárheimilda og hvernig með skuli farið við gerð útgjaldaáætlana. Ráðherra skal auk þess gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir meðferð og uppgjöri fjárheimilda og annast birtingu breytinga á fjárheimildum fjárlagaliða sem leiða af flutningi fjárheimilda. Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að gerð væri grein fyrir umræddum reglum í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga.