

Álit fjárlaganefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013.

Fjárlaganefnd Alþingis hefur haft skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 til umfjöllunar og fengið á sinn fund fulltrúa Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins við úrvinnslu hennar. Auk þess óskaði nefndin eftir skriflegum skýringum á ýmsum ábendingum og athugasemdum sem fram koma í skýrslunni frá Ríkisendurskoðun, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fjársýslu ríkisins og dómstólaráði.

Í álit fjárlaganefndar vegna endurskoðunar ríkisreiknings 2009 var sú ákvörðun tekin að fjárlaganefnd skyldi framvegis fjalla ítarlegar en áður um ríkisreikning hvers árs og skila Alþingi niðurstöðu í formi skýrslu sem tekin yrði til umræðu á þinginu. Tilgangurinn er tvíþættur:

1. Að draga fram helstu athugasemdir Ríkisendurskoðunar við ríkisreikning hvers árs, álit fjárlaganefndar á þeim og gera formlegar tillögur til úrbóta.
2. Að hvetja til umræðna um eftirlit og framkvæmd fjárlaga með það að markmiði að leggja grunn að betri og agaðri stjórn ríkisfjármála.

Álit þetta var þannig unnið að sendar voru fyrirspurnir til Ríkisendurskoðunar og þeirra aðila sem helstu ábendingar og athugasemdir stofnunarinnar lutu að. Hér á eftir verða ábendingar stofnunarinnar reifaðar, svör viðkomandi aðila og ályktun fjárlaganefndar Alþingis um svörin þar sem það er talið eiga við.

1. Færsla verðbóta og gengismunar um höfuðstólsreikning.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 4: „*Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2013 án fyrirvara þann 30. júní 2014. Í árituninni var ábending um að færsla á áföllnum verðbótum og gengisbreytingum á teknum og veittum lánum og skuldbindingum A-hluta ríkissjóðs á höfuðstól væri ekki í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins og um ársreikninga.*“

Enn fremur segir á bls. 4–5: „*Þær reikningsskilareglur sem uppgjör ríkisreiknings byggist á eru ekki að öllu leyti í samræmi við almennt viðurkenndar reikningsskilareglur. Í lögum um fjárreiður ríkisins er kveðið á um að sé ekki sérstaklega mælt fyrir á annan veg í lögnum gildi ákvæði laga um bókhald og ársreikninga, svo og góðar bókhalds- og reikningsskilavenjur. Í fjárreiðulögum er kveðið á um eina undantekningu frá þessum almennu reglum en hún varðar færslu varanlegra rekstrarfjármuna sem eru gjaldfærðir að fullu á kaupári hjá stofnunum A-hluta en eignfærðir hjá fyrirtækjum á almennum markaði. Fleiri undantekningar er að finna í ríkisreikningi sem byggja á ákvörðun ríkisreikningsnefndar. Stærsta frávik er meðferð verðbreytingafærslna og gengismunar sem færð eru beint á eigið fé í ríkisreikningi en á rekstrarreikning hjá fyrirtækjum á almennum markaði. Þá er áfallið orlof ekki fært í ríkisreikningi líkt og í reikningum fyrirtækja.*“

Þá segir á bls. 6: „*Ríkisendurskoðun hefur á liðnum árum einnig gert athugasemdir við að ákveðin atriði í reikningsskilum ríkisins fylgi ekki ákvæðum fjárreiðulaga og þar með ársreikningalaga. Meðal þessara atriða er færsla á verð- og gengisuppfærslu lána í árslok*

en sú uppfærsla er færð um höfuðstól í stað rekstrarreiknings. Þannig koma þessar fjármunatekjur og fjármagnsgjöld ekki fram í rekstrarreikningi ríkissjóðs eins og almenn ákvæði ársreikningalaga kveða á um heldur eru þau færð yfir höfuðstól.“

Álit fjárlaganefndar.

Í 46. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir: „[Ráðherra] skipar ríkisreikningsnefnd er skal vera honum til ráðuneytis um framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings og annars er þýðingu hefur fyrir það reikningslega kerfi er lögum þessum er ætlað að tryggja.

Ef vafi leikur á um túlkun laga þessara eða framkvæmd þeirra að öðru leyti skal leitað álits ríkisreikningsnefndar áður en ákvörðun er tekin eða reglur settar.“

Að mati fjárlaganefndar er hlutverk ríkisreikningsnefndar að vera ráðgefandi og fjármála- og efnahagsráðherra hefur því endanlegt ákvörðunarvald um hvernig ríkisreikningur lítur út. Þó svo að fyrir liggi frumvarp til laga um opinber fjármál var ríkisreikningur saminn á grundvelli gildandi lagaákvæða og er því fjallað um þau hér. Að mati fjárlaganefndar er ekki lengur rétt að færa verðbreytingarfærslur og gengismun í ríkisreikningi á eigið fé enda vantar að mati nefndarinnar lagastoð fyrir færslunum. Þær byggjast á áliti ríkisreikningsnefndar en það álit telur fjárlaganefnd að hafi gengið úr sér með lögum nr. 133/2001 sem tóku gildi 1. janúar 2002. Þau fólu m.a. í sér að hætt var að semja verðbólguleiðrétt reikningssskil og hefði þá verið eðlilegt að hætta að styðjast við álitid. Að mati nefndarinnar gefur það ekki nógu glögga mynd af rekstrarafkomu ríkissjóðs að færa verðbætur og gengismun fram hjá rekstrarreikningnum og hefði verið eðlilegra að færa þessi vaxtagjöld á rekstrarreikning í ríkisreikningi 2013. Áfallið orlof hefði átt að færa með sama hætti og gert er á almennum markaði og væri það einnig í samræmi við fyrirmæli laga um frágang á ársreikningum sem ríkissjóði ber að fara eftir, komi ekki beinlínis fram undanþágur í sérlögum en svo er ekki í þeim tilfellum sem hér hefur verið farið yfir.

2. Niðurstaða rekstrarreiknings ríkisins hefði verið 29,3 milljörðum kr. lakari ef beitt hefði verið reglum ársreikningalaga.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 18–19: „Lög um ársreikninga eru nr. 3 frá árinu 2006 með síðari breytingum. Samkvæmt 27. grein laganna skal færa til gjalda og skuldar fjárhæðir sem ætlað er að mæta útgjöldum vegna skýrt skilgreindra skuldbindinga. Hér falla undir verðbætur og gengismunur vegna langtíma-skulda og breytingar á bókfærðum eftirlaunaskuldbindingum. Til samræmis falla einnig hér undir verðbætur og gengismunur vegna veittra langtímalána og gengismunur vegna erlends gjaldeyris í eigu ríkisins.

Við gerð ríkisreiknings hefur verið vikið frá framangreindum reikningssskilaaðferðum á þann hátt að í stað þess að færa framangreind gjöld og tekjur á rekstrarreikning ríkissjóðs hafa þessir þættir verið færðir beint á eigið fé. Þetta þýðir að niðurstaða rekstrarreiknings ríkisins hefði verið 29,3 ma.kr. lakari ef beitt hefði verið reglum ársreikningalaga en hins vegar er eiginfjárstaða ríkissjóðs í árslok sú sama hvorri aðferðinni sem beitt er.“ Hjalagt fylgir sundurliðun endurmatsins:

Endurmat 31.12.2013

	Fjárhæð
Gengismunur og verðbætur vegna langtímalána og -skulda	25,192
Verðbætur vegna lífeyrisskuldbindinga	-21,123
Verðbætur vegna veittra langtímalána	-1,705
Gengismunur vegna erlends stofnfjár	148
Gengismunur vegna handbærs fjár í erlendri mynt	-31,843
Samtals	-29,331

Milljarðar kr.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd vekur athygli á því að afkoma ríkissjóðs mæld í samræmi við lög um ársreikninga er í raun 29,3 milljörðum kr. verri en fram kemur í rekstrarreikningi ríkisins. Í 4. tölul. í álti fjárlaganefndar um skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 kemur fram að á árunum 2010–2012 hafi afkoman verið samtals 73,8 milljörðum kr. verri en fram kemur í ríkisreikningi, miðað við hefðbundnar reikningsskilareglur, þannig að á tímabilinu 2010–2013 er því heildarafkoman 103,1 milljörðum kr. verri. Að mati nefndarinnar er þetta frávik í afkomumælingum ríkissjóðs óviðunandi. Nefndin vekur athygli á að gert er ráð fyrir að ný lög um opinber fjármál taki gildi árið 2017 og verður frá þeim tíma ekki lengur vikist undan því að færa fyrrgreindan kostnað í rekstrarreikning ríkisins.

3. Færsla verðbóta af lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 19: „Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 408 ma.kr. í árslok 2013 en voru 388 ma.kr. í árslok 2012. Lífeyrisskuldbindingar hækkuðu því milli ára um 5,2%. Gjaldfærður kostnaður ríkissjóðs á árinu 2013 vegna nýrra lífeyrisskuldbindinga nam 9,6 ma.kr.“ „Á eigið fé voru færðar 21,1 ma.kr. til lækkunar á eigin fé.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir, eins og áður hefur komið fram, á að núverandi fyrirkomulag við færslu verðbóta hefur veruleg áhrif á rekstrarreikning ríkisins og veldur óviðunandi skekkju í afkomumælingum ríkisins.

4. Nauðsynlegt er að færa áhvílandi skuldbindingar í efnahag ríkissjóðs.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 6: „Enn er vísað til umræðu síðustu ára um nauðsyn þess að færa áhvílandi skuldbindingar í efnahag ríkissjóðs og/eða geta þeirra í skýringum með ríkisreikningi. Þó að ekki hafi orðið neinar verulegar breytingar á undanförunum árum á því hvernig áfallnar skuldbindingar sem færa skal í efnahag ríkissjóðs eru skilgreindar, þá er þeirra getið í skýringum með mun skilmerkilegri hætti en áður.“

Enn fremur segir í skýrslunni á bls. 23: „Að mati Ríkisendurskoðunar eiga allir launagreiðendur að færa til skuldar í reikningsskilum áfallnar lífeyrisskuldbindingar sínar, sbr. 27. gr. ársreikningalaga. Þetta á við um lífeyrisskuldbindingar vegna lífeyrishækkana hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, sbr. 33. gr. laga nr. 1/1997 og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga, sbr. 20 gr. laga nr. 2/1997. Ríkisendurskoðun telur að þetta gildi einnig um þá

launagreiðendur sem eru aðilar að A-deild LSR. Ríkisendurskoðun vísar til ábendinga í fyrri skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings og áréttar þá skoðun sína að áfallna skuldbindingu ríkissjóðs og ríkisstofnana vegna A-deildar LSR eigi að færa upp í ríkisreikningi.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála Ríkisendurskoðun um að færa beri fyrrgreinda skuldbindingu upp í ríkisreikningi. Í því sambandi áréttar nefndin álit sitt sem fram kom í 11. tölul. álits fjárlaganefndar um skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 en þar segir m.a.: „Fjárlaganefnd er sammála greiningu Ríkisendurskoðunar á því að ríkissjóður beri ábyrgð á skuldbindingum A-deildar LSR. Í ljósi þess sem að framan er ritað telur nefndin að ekki verði lengur komist hjá því að færa áfallna skuldbindingu A-deildarinnar að fjárhæð um 6–7 milljarðar kr. í ríkisreikning í samræmi við þær reglur sem um færslu skuldbindinga gilda.“

5. Heildariðgjald til A-deildar LSR.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 5: „Hækka þarf heildariðgjald til A-deildar úr 15,5% í 20,1% til að ná heildarstöðunni í jafnvægi. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa rýmri vikmörk í bráðabirgðaákvæðum lífeyrissjóðslaga á undanförunum árum orðið til að fresta vanda A-deildar en ekki leysa hann.“

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 22: „Þrátt fyrir að framangreind mörk hafi verið rýmkuð tímabundið, er mikilvægt að mati Ríkisendurskoðunar að stjórn LSR taki ákvörðun um slíka hækkun til að koma sjóðnum í jafnvægi til frambúðar. Í 4. mgr. 13. gr. lífeyrissjóðalaga er gerð krafa um að ef tryggingafræðileg athugun leiðir í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi launagreiðenda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins, sbr. þó 39. gr. laganna, þá skuli stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Það er því hlutverk stjórnar LSR að sjá til þess að staða A-deildar sé traust. Að mati tryggingastærðfræðings þyrfti að hækka heildariðgjald til A-deildar úr núverandi 15,5% í 20,1% til þess að ná heildarstöðu deildarinnar í jafnvægi, en hækkun í 18,1% er talin nægjanleg til að koma stöðunni undir 5% mörkin. Fjármálaeftirlitið hefur bent á að mikilvægt sé að hækka iðgjöld til að ná sjóðnum í jafnvægi. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa rýmri vikmörk í bráðabirgðaákvæðum lífeyrissjóðslaga á undanförunum árum orðið til þess að fresta vanda A-deildar en ekki leysa hann.“

Fjárlaganefnd vísar til 10. tölul. í áliti nefndarinnar um skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 en þar segir m.a.:

„Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessa máls.

Í svari ráðuneytisins segir að í ríkisreikningi séu lífeyrisskuldbindingar vegna A-deildar lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins ekki sýndar en fjallað sé um þær í skýringum. Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins beri sjóðfélagar og launagreiðendur þeirra ekki ábyrgð á skuldbindingum deildarinnar nema með iðgjöldum sínum. A-deild lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins eigi að byggjast upp þannig að iðgjöld standi undir þeim lífeyrisrétti sem myndast í sjóðnum. Sé ekki svo sé það hlutverk stjórnar sjóðsins að hækka eða lækka iðgjald til að jafnvægi náist. Eftir fall fjármálakerfisins hafi ákvæði 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða frá 1997 verið breytt með bráðabirgðaákvæðum þess efnis að heimilt væri að hafa 10% mun á milli eigna og fram-tíðarskuldbindinga lífeyrissjóðs í allt að sex ár frá og með árinu 2008.

Pá bendir ráðuneytið á að ákvæði um ábyrgð ríkissjóðs á greiðslu lífeyris sé að finna í 32. gr. laga um LSR en líkt og komi fram í 22. gr. sömu laga gildi sú lagagrein einungis um B-deild LSR.

Samkvæmt þessu sé fjármála- og efnahagsráðuneyti ósammála mati Ríkisendurskoðunar á að skuldbindingar A-deildar hvíli sérstaklega á launagreiðendum og þar með beri þeim að færa þær til skuldar í reikningsskilum sínum.“

Álit fjárlaganefndar.

Nefndin ítrekar það álit sitt að stjórn LSR beri „að sjá til þess að deildin eigi fyrir skuldbindingum. Nefndin telur óásættanlegt að ekki sé búið að leysa úr úgreiningi Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins varðandi áfallnar lífeyrisskuldbindingar A-deildar sjóðsins.“

6. Óviðunandi er að stofnanir ríkisins geri ekki eignaskrá.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 5: „Ríkisendurskoðun telur það með öllu óásættanlegt að stofnanir ríkisins hlíti ekki fyrirmælum Fjársýslu ríkisins um að ljúka gerð eignaskrár og beinir því til viðkomandi ráðuneyta að þau hlutist til um að úr verði bætt.“

Pá segir í skýrslunni á bls. 25: „Þrátt fyrir að á undanförunum árum hafi verið unnið að því að setja upp og taka í notkun eignarskrárhlyta Orra, fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins og Fjársýsla ríkisins hafi lagt sérstaka áherslu á þá vinnu allt frá árinu 2012, hefur verkinu ekki miðað áfram í samræmi við væntingar. Reynt hefur verið að ýta á stofnanir með boði um leiðbeiningar og námskeið, en oft og tíðum með misjöfnum árangri.

Í árslok 2013 var unnin eignaskrá fyrir 197 stofnanir en þar af voru 127 með fullnægjandi skráningu. Eignaskrár þeirra voru birtar í ríkisreikningi. Upplýsingar 50 stofnana voru ekki fullnægjandi en þær voru að vinna að skráningu. Þá höfðu 20 ríkisstofnanir lítið sinnt fyrirspurnum og útrekunum Fjársýslu ríkisins. 11 stofnanir voru í fjárhagskerfi Orra en 9 stofnanir í öðrum fjárhagskerfum (sjá bls. 160 í ríkisreikningi).

Ríkisendurskoðun beinir þeim tilmælum til ráðuneyta að þau hlutist til um að stofnanir, sem undir þau heyra, ljúki gerð eignaskrár sem fyrst.“

Álit fjárlaganefndar.

Ríkisendurskoðun hefur árum saman beint tilmælum til stofnana ríkisins um að þær skili Fjársýslu ríkisins eignaskrá í því formi sem Fjársýslan gerir kröfu um. Eins og hér kemur fram eru viðbrögð ýmissa stofnana óviðunandi. Verði þessi mál ekki færð til betri vegar kemur til greina af hálfu fjárlaganefndar að lækka fjárveitingar til viðkomandi stofnana.

7. Neikvætt bundið eigið fé nokkurra stofnana ríkisins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 5: „Ríkisendurskoðun hefur ítrekað gert athugasemdir við að svokallað bundið eigið fé Vega-gerðarinnar sé neikvætt. Bundið eigið fé hennar var neikvætt um rúma 17,3 ma.kr. í árslok 2013 vegna þess að gjaldaheimild stofnunarinnar vegna markaðra tekna hefur verið ákveðin mun hærrí en áætlaðar tekjur.“

Pá segir í skýrslunni á bls. 33: „Neikvætt bundið eigið fé þýðir í raun að viðkomandi stofnun hefur ráðstafað framtíðartekjum sínum. Að mati Ríkisendurskoðunar getur ekki talist eðlilegt að stofnanir geti verið með neikvætt bundið eigið fé. Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum ítrekað gert athugasemdir við þessa stöðu, bæði í skýrslum um endurskoðun

ríkisreiknings og í skýrslum um framkvæmd fjárlaga. Þá telur Ríkisendurskoðun að setja þurfi skýrari reglur um hvenær og hvernig bundið eigið fé myndast hjá stofnunum.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála þessari ábendingu. Staða liðarins er óviðunandi og verður ekki séð að það takist að lagfæra hana á næstu árum þar sem viðhalds- og stofnkostnaðarþörf í samgöngukerfinu er orðin mjög mikil. Fjárlaganefnd telur að uppgjörsaðferð markaðra tekna gangi ekki upp í tilviki Vegagerðarinnar og því þurfi útgjaldaákvæðanir umfram markaðar tekjur ársins framvegis að gera upp sem bein framlög í stað þess að mynda útistandandi skuldir sem síðan eru færðar á eigið fé. Fjárlaganefnd telur í þessu sambandi að hætta beri mörkun á tekjustofnum Vegagerðarinnar. Fjárlaganefnd beinir þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að framvegis verði komið í veg fyrir að eigið fé verði neikvætt. Þá telur nefndin að í fjárlagafrumvarpi 2017 þurfi að koma fram raunhæfar áætlanir um með hvaða hætti stofnunum ríkisins sé ætlað að gera upp neikvætt uppsafnað bundið eigið fé eins hratt og hægt er.

8. Setja þarf löggjöf um skattstyrki.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 5: „*Ríkisendurskoðun beinir því til Alþingis að kanna möguleika á að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið væri á um markmið skattstyrkja og gildistími væri í öllum tilfellum takmarkaður.“*

Þá segir á bls. 32 í skýrslunni: „*Það var og er mat Ríkisendurskoðunar að Alþingi þurfi að skoða forsendur þess að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið væri skýrt á um markmið skattafsláttu og þau væru vel skilgreind og mælanleg. Allar forsendur, athuganir og útreikningar sem lögð væru fyrir þingið þyrftu að vera útarleg og skjalfest. Þá er lagt til að gildistími yrði í öllum tilfellum takmarkaður.“*

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála ábendingunni og beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að hefja vinnslu frumvarps í þessa veru. Fjárlaganefnd ítrekar það álit sitt sem fram kemur í áliti um skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 en í því segir m.a.:

„*Fjárlaganefnd leggur áherslu á að í fjárlögum ár hvert komi fram áætlun sem sýni umfang skattstyrkja og síðan verði samanburður birtur við rauntölur í ríkisreikningi ár hvert. Yfirlitið verði á því formi sem Ríkisendurskoðun hefur lagt til.“*

9. Skýra þarf frá þeirri áhættu sem ríkissjóður getur staðið frammi fyrir.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 5: „*Í skýrslunni er sérstaklega fjallað um mögulega áhættu sem ríkissjóður getur staðið frammi fyrir vegna óvæntra atvika og áfalla í ytra umhverfi. Ríkisendurskoðun telur rétt að í skýringum með ríkisreikningi verði fjallað um stærstu fjárhagslega áhættuþætti sem ríkissjóður stendur frammi fyrir.“*

Þá segir í skýrslunni á bls. 7: „*Í samskiptum Ríkisendurskoðunar við systurstofnanir annars staðar á Norðurlöndum hefur komið fram að þar er vaxandi áhugi á að gera grein fyrir heildaráhættu ríkisins og ríkissjóðs í skýringum með ríkisreikningi. Auk þeirrar áhættu sem stöðjað getur að viðkvæmum tölvubúnaði og orkumannvirkjum er einnig fyrir hendi vá sem getur stafað af eldgosum og afleiðingum þeirra. Önnur áhætta sem ríkið stendur frammi*

fyrir og getur haft áhrif á afkomu og stöðu þess og þjóðarbúsins eru ytri þættir eins og fjármálakreppa, breytingar á umhverfi, lofislagi eða sjávarskilyrðum. Þá geta innri áhættur einnig haft veruleg áhrif á afkomu og stöðu ríkisins og má þar nefna atríði eins og vaxta-, gjaldmiðla- og lausafjáráhættu.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur eðlilegt að í skýringum með ríkisreikningi sé fjallað um stærstu fjárhagslegu áhættuþætti sem ríkissjóður stendur frammi fyrir, sem og aðra áhættu sem ástæða er til að gera grein fyrir. Í alþjóðlegum reikningsskilastöðlum er gert ráð fyrir að í skýringum með ríkisreikningi sé gerð grein fyrir fjárhagslegri áhættu og hvernig brugðist sé við henni en verði frumvarp um opinber fjármál að lögum verður ríkisreikningur settur fram samkvæmt þeim stöðlum.

10. Endurskoðun reglna um færslu eignarhluta ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 10: „Samkvæmt fjárreiðulögum skal færa eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar í efnahagsreikningi. Ríkisreikningsnefnd ákvað að gera tvær undantekningar frá þessari reglu. Annars vegar þegar um er að ræða eignarhluti í lánastofnunum sem gegna félagslegu hlutverki og hins vegar þegar um er að ræða eignarhluti í tryggingarsjóðum sem hafa það hlutverk að bæta fyrir eignatjón af völdum náttúruhamfara eða annarra stórtjóna. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að endurskoða þessar reglur efiyrirliggjandi frumvarp til laga um opinber fjármál verður samþykkt.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála ábendingunni og vísar í því sambandi til álits nefndarinnar í 6.–7. tölul. í álitum fjárlaganefndar um skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012.

11. Rekstrarframlag til Íbúðalánasjóðs var ranglega fært sem stofnfjárauðning.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 11: „Í árslok var ógreitt rekstrarframlag til Íbúðalánasjóðs að fjárhæð 4.500 m.kr. en í ársreikningi Íbúðalánasjóðs er það fært sem stofnfjárauðning á árinu 2013. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta rangt þar sem um er að ræða framlag til rekstrar og líta ber svo á að hér sé um rekstrarframlag að ræða. Í árslok 2012 bókfærði Íbúðalánasjóður 13.000 m.kr. framlag til að efla eigið fé, en greiðsla ríkissjóðs átti sér stað í apríl 2013.“

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 41: „Samkvæmt ríkisreikningi 2012 hafði bókfærður eignarhlutur ríkisins í Íbúðalánasjóði verið færður niður að fullu. Samkvæmt endurskoðuðum ársreikningi sjóðsins nemur eigið fé í árslok 2013 tæpum 14,8 ma.kr. Tap á rekstri sjóðsins á árinu 2013 nam 4,4 ma.kr. en fjárlög gerðu ráð fyrir 1,3 ma.kr. tapi. Á árinu fékk sjóðurinn tvívegis framlög úr ríkissjóði. Annars vegar var um að ræða 13,0 ma.kr. stofnfjárframlag skv. heimild í 6. gr. fjárlaga og hins vegar 4,5 ma.kr. rekstrarframlag í fjárukalögum ársins. Bókfært verð eignarhlutans í ríkisreikningi í árslok nemur 13,0 ma.kr. Ekki er fullt samræmi milli færslna í ríkisreikningi og ársreikningi sjóðsins. Skýrist það af því að sjóðurinn færði 13,0 ma.kr. stofnfjárframlagið í ársreikningnum 2012 og á árinu 2013 er rekstrarframlag ríkissjóðs að fjárhæð 4,5 ma.kr. fært sem stofnfjárframlag. Að mati Ríkisendurskoðunar átti að færa þetta framlag um rekstrarreikning, sbr. athugasemd í kafla 2.1.1.1.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir á að til að heimilt sé að veita framlög úr ríkissjóði þurfi að vera til þess heimild á fjárlögum. Hún var ekki til staðar í fjárlögum 2012. Í frumvarpi til fjárlögum fyrir árið 2013 segir: „*Stærsti einstaki útgjaldaliðurinn til hækkunar í frumvarpinu er áformað 4,5 mia.kr. rekstrarframlag til Íbúðalánasjóðs vegna erfiðrar fjárhagsstöðu sjóðsins.*“ Framlagið er hins vegar merkt með bókunartákni stofnkostnaðar í frumvarpinu. Í álit fjárlaganefndar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 kemur fram að nefndin er sammála Ríkisendurskoðun um að framlagið hafi borið að færa á bókhaldsárið 2013.

12. Eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 41 um áritun endurskoðenda Íbúðalánasjóðs: „*Án þess að gera fyrirvara við álit okkar viljum við benda á að eiginfjárlutfall sjóðsins sem reiknað er samkvæmt ákvæðum í reglugerð nr. 544/2004 um fjárhags- og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs er 3,4% í árslok 2013 samanber skýringu 6f. Samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar skal sjóðurinn hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárlutfallinu yfir 5,0%. Stjórn sjóðsins hefur í samræmi við ákvæði umræddrar reglugerðar gert ráðherra félags- og húsnæðismála grein fyrir þessu.*

Einnig viljum við benda á skýringar 3a og 4a þar sem gerð er grein fyrir með hvaða hætti alþjóðlegum reikningsskilastöðlum er fylgt og áhrifum þess ef sjóðurinn tæki tillit til virðisrýrnunar við innlausn vaxtatekna í rekstrarreikning líkt og kröfur IAS 36 kveða á um. Að síðustu viljum við benda á umfjöllun í skýrslu stjórnar og forstjóra, og umfjöllunar í skýringu 25 um rekstrarhæfi sjóðsins.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að fjármála- og efnahagsráðuneytið þurfi að færa þau mál sem hér er gerð athugasemd við til betri vegar þar sem það á við.

13. Nýtt stofnfé í Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 11: „*Þær breytingar, sem urðu á eignarhlutum ríkissjóðs í fyrirtækjum í B-, C- og D-hluta var sú að ríkissjóður lagði fram um 57 m.kr. nýtt stofnfé í Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins skv. heimild í 5. grein laga nr. 133/2005.*“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir á að til að heimilt sé að veita framlög úr ríkissjóði þurfi að vera til þess heimild á fjárlögum. Hún var ekki til staðar fyrir árið 2013. Þá voru lög nr. 133/2005 felld úr gildi með lögum nr. 173/2008. Í 13. gr. þeirra laga segir: „*Lög um ráðstöfun á söluandvirði Landssíma Íslands hf., nr. 133/2005, með síðari breytingum, eru felld úr gildi.*“

14. Hlutdeild í afkomu og eigin fé fyrirtækja í B–E-hluta er ekki bókfærð í A-hluta ríkissjóðs.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 10–12: „*Endurskoðunin beindist að því að bera skráða eignarhluta í fyrirtækjum og stofnunum í B-, C- og D-hluta ríkissjóðs í árslok saman við bókfært eigið fé í ársreikningum viðkomandi fyrirtækja og stofnana.*“

Þá segir enn fremur á bls. 11 í skýrslunni: „*Í ríkisreikningi er hlutdeild í afkomu og eigin fé fyrirtækja í B- til E-hluta ekki bókfærð í A-hluta ríkissjóðs.*“

Álit fjárlaganefndar.

Eins og fram kemur í skýrslunni er yfirleitt lítið samræmi á milli eignarhlutar í ríkisreikningi og bókfærðs verðmætis eigin fjár eins og fram kemur í eftirfarandi töflu:

	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Bókfært eigið fé	Hlutdeild í eigin fé	Mismunur
Eignarhlutur í fyrirtækjum og stofnunum	98.525	118.547		20.022
Hlutfé, ríkissjóður meirihluta eigandi	237.521		482.068	244.547
Hlutfé, ríkissjóður minnihluta eigandi	19.772		31.396	11.624
Samtals:	355.818	118.547	513.464	264.569

Millj. kr.

Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum eru samkvæmt töflunni vanmetnir í ríkisreikningi um 20 milljarða kr. og hlutfé um 256,2 milljarða kr. Mest er vanmatið í eignarhlutum í Landsbankanum hf. og Landsvirkjun.

Að mati fjárlaganefndar er við hæfi að taka í notkun hlutdeildaraðferðina til að ríkisreikningur endurspegli betur raunverulegt verðmæti eignarhluta ríkisins. Nefndin telur að vandamálið verði fært til betri vegar þegar ný lög um opinber fjármál taka gildi.

15. Flokkun á framlag til IDA.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 13: „*Að mati Ríkisendurskoðunar leikur vafi á því hvort framlag til Alþjóðaframsófnunarinnar (IDA) eigi að flokka sem stofnfjárframlag til sjóðsins eða hvort hér sé um að ræða rekstrarframlag sem beri að gjaldfæra í ríkisreikningi. Upplýsingar um stofnfjárframlag og loford koma ekki fram í ársreikningi IDA með jafnafgerandi hætti og hjá öðrum stofnunum sem ríkissjóður hefur greitt framlag til. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að skoða samninga vel til þess að fá úr þessu skorið.*“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd beinir þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að mál þetta verði tekið til skoðunar og að niðurstaðan verði send fjárlaganefnd. Að mati nefndarinnar ætti Ríkisendurskoðun að hafa afgerandi skoðun á því með hvaða hætti hefði átt að færa framlögin.

16. Skuldbindingar og greiðsluskyldu vegna sjóða og stofnana erlendis.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 12: „*Í framhaldi af athugasemd Ríkisendurskoðunar í ríkisreikningi fyrir árið 2012 gerði Fjársýsla ríkisins nánari athugun á erlendu stofnfé í árslok 2013 til að fá gleggri mynd af samsetningu stofnfjár hjá sjóðum og stofnunum erlendis og hafa þær upplýsingar verið uppfærðar í ríkisreikningi 2013. Í séryfirliti 16 um skuldbindandi samninga er tilgreint að á árunum 2014 til 2017 komi til greiðslu 1.316 m.kr. framlög til fjögurra sjóða og banka. Í séryfirlitinu er ekki er getið um innkallanlegt stofnfé (callable capital) þriggja stofnana/sjóða, en um er að ræða skuldbindingu um kaup á stofnfé en gjalddagi hefur ekki verið ákveðinn. Í raun er hér um að ræða skuldbindingu sem ríkissjóður hefur samþykkt til að tryggja fjárhagsstöðu viðkomandi stofnunar. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að sýna þessa skuldbindingu í skýringum ríkisreiknings ásamt upplýsingum um mögulega greiðsluskyldu á næstu árum.*“

Ríkisendurskoðun gerði fjárlaganefnd nánari grein fyrir athugasemdinni. Í henni segir að framlag til alþjóðastofnana sé metið í samræmi við þá aðferð sem notuð hefur verið undanfarin ár. Framlag sé eignfært þegar samningar og skilmálar gera ráð fyrir endurgreiðslu framlags þegar og ef viðkomandi stofnun er lögð niður. Framlagið er greitt í erlendri mynt og endurmetið árlega miðað við gengi í árslok. Framlag sem ekki verður endurgreitt er gjaldfært. Ríkisendurskoðun hefur vakið athygli á því að ekki hafa legið fyrir nógu góðar upplýsingar frá viðkomandi stofnunum og sjóðum um hvernig bókfært stofnfé eða framlag er fært hjá þeim og einnig hefur skort á að upplýsingar um innheimtanleg stofnfjárloforð hafi verið tilgreindar í viðeigandi skýringu í ríkisreikningi. Við uppgjör fyrir árið 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir að aflað yrði staðfestinga frá viðkomandi sjóðum og stofnunum um stöðuna í árslok. Þar sem svör eru enn að berast getur Ríkisendurskoðun ekki fullyrst ótvírætt hvort eignfærslan í ríkisreikningi 2013 sé rétt í öllum tilfellum.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að fjárhagsstaða alþjóðlegra lánastofnana sem Ísland er aðili að er traust og því ekki gert ráð fyrir að til innköllunar á þessu stofnfé komi á næstunni. Almennt sé innkallanlegt stofnfé fyrst og fremst hugsað sem skuldbinding sem nýtist viðkomandi stofnun við lánsfjáröflun á alþjóðlegum mörkuðum, þar sem það hefur áhrif á lánshæfi og vaxtakjör. Að mati ráðuneytisins er ljóst að formlega er hægt að kalla þetta stofnfé til greiðslu og því er skuldbindingarinnar getið í ríkisreikningi. Innköllunin yrði þó ekki ákvörðuð nema að undangenginni ítarlegri umfjöllun meðal eigenda viðkomandi stofnana og mundi kalla á mikla samstöðu meðal þeirra. Ætla má að tekið yrði tillit til stöðu og sjónarmiða þeirra ríkja sem af einhverjum ástæðum treystu sér ekki til að greiða innkallanlegt stofnfé.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar og beinir þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að skuldbindingin verði sýnd í ríkisreikningi fyrir árið 2014 og að veittar verði upplýsingar um mögulega greiðsluskyldu á næstu árum. Þá mun fjárlaganefndin óska eftir fyrrgreindum staðfestingum frá Ríkisendurskoðun þegar stofnunin hefur fengið svör við staðfestingarbréfum sínum.

17. Uppgjör á tryggingum vegna gjaldþrotaskipta.

Á bls. 16 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir að stofnunin hafi að lokinni endurskoðun á útistandandi kröfum hjá skiptastjórum bent á „að bæta þurfi verklag þannig að tryggingar vegna gjaldþrotaskipta séu gerðar upp strax að loknum skiptum.

Í greiningu Ríkisendurskoðunar koma fram dæmi um kröfur frá 2007 og fyrr vegna þrotabúa þar sem skiptum var löngu lokið og búið að afskrá fyrirtækin en skv. bókhaldi hafði uppgjör skiptatryggingarinnar ekki átt sér stað.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur mjög mikilvægt að uppgjör og frágangur bókhalds dragist ekki lengur en nauðsynlegt er.

18. Kröfur á hendur skiptastjórum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 5: „Útistandandi kröfur vegna tryggingarfjár námu um 442 m.kr. í árslok 2013. Nauðsynlegt er að

eldri viðskiptakröfur séu greindar og staða þeirra leiðrétt þannig að bókhaldið sýni eingöngu réttmætar kröfur á hendur skiptastjórum vegna óuppgerðra þrotabúa.“

Enn fremur segir á bls. 16: „*Hins vegar telur Ríkisendurskoðun að leggja hefði mátt meiri vinnu í að greina og leiðrétta eldri stöður og nota til þess áður nefnda greiningu þannig að bókhaldið sýni eingöngu réttmætar kröfur á hendur skiptastjórum vegna óuppgerðra þrotabúa. Þá þurfa innheimtuembætti að upplýsa Fjársýsluna reglulega um stöðu þrotabúa þar sem þeir hafa greitt tryggingu.“*

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála þessari ábendingu.

„Ríkisendurskoðun telur einnig að taka þurfi til skoðunar þá reglu hjá héraðsdómi að greiða út tryggingarfé við skipun skiptastjóra og þar með áður en ljóst er hvort nægjanlegt fé sé til staðar í þrotabúinu til að standa straum af skiptakostnaði.“

Í svari dómstólaráðs við fyrirspurn fjárlaganefndar um málið bendir ráðið að í 7. gr. gjaldþrotalaga sé mælt fyrir um í hvaða búningi krafa um gjaldþrotaskipti skuli vera og hvaða gögn skuli fylgja henni. Af gildandi ákvæðum gjaldþrotaskiptalaga verði ekki ráðið að hlutverk dómara sé að fara í viðamikla rannsókn á því hvort eignir muni nægja fyrir greiðslu skiptakostnaðar enda hefði slíkt í för með sér verulegar tafir á málsmeðferðinni sem þó ber að hraða eins og fjölmörg ákvæði laganna beri með sér. Grundvöllur gjaldþrotaskiptabeiðna sem berast Héraðsdómi Reykjavíkur muni oft vera árangurslaust fjárnám hjá skuldara, sem sé ótvíræð yfirlýsing um eignaleysi skuldara, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 65. gr. laganna. Í þeim tilvikum hljóti lánardrottinn sjálfur að hafa gert einhverja könnun á eignastöðu skuldarans. Því ætti ekki að koma honum á óvart að ekki séu miklar líkur til þess að eignir finnist. Meginreglan muni því vera sú að þegar dómara hafi borist krafa um gjaldþrotaskipti og hann telji kröfu tæka til úrskurðar sé skiptabeiðandi krafinn um greiðslu tryggingar fyrir greiðslu skiptakostnaðar á grundvelli 67. gr. gjaldþrotalaga. Það muni því heyra til algjörra undantekninga að ekki sé krafist tryggingar á grundvelli 2. mgr. 67. gr. gjaldþrotalaganna enda geri ákvæðið ráð fyrir því að framkomin gögn taki af tvímæli um að eignir skuldarans muni nægja fyrir greiðslu skiptakostnaðar. Í ljósi framangreindra upplýsinga frá Héraðsdómi Reykjavíkur telur dómstólaráð því ekki forsendur til þess að breyta frá þeirri meginreglu við uppkvaðningu gjaldþrotaráskurðar að krefja skiptabeiðanda um tryggingu fyrir greiðslu skiptakostnaðar.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd tekur undir sjónarmið dómstólaráðs.

19. Verðmat bankavíxla útgefina af Kaupþingi banka.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 16–17: „*Á meðal annarra krafna er lán að fjárhæð 214 m.kr. vegna kaupa Lánasjóðs landbúnaðarins á bankavíxlum útgefnum af Kaupþingi banka, sem er nú í slitameðferð. Ekki hefur verið lagt í afskriftarsjóð vegna kröfunnar, en óljóst er um hversu mikið muni innheimtast.“*

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að það sé hluti af reikningsskilum ríkisins að leggja mat á verðmæti eigna ríkisins og því beri að færa óbeina afskrift á móti kröfunni sé talið óvíst að hún innheimtist að fullu.

20. Sameining LH við B-deild LSR.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 20: „Niðurstaða skýrslu nefndar á vegum stjórnar LH, sem kom út í ágúst 2013 um fyrirkomulag lífeyrissjóðsins, var sú að lagt var til að LH yrði sameinaður B-deild LSR. Eftir sameininguna gildi réttindareglur B-deildar LSR en þó þannig að enginn tapi áunnum rétti vegna sameiningarinnar. Auknar skuldbindingar vegna sameiningar réttinda eru áætlaðar að hámarki 331 m.kr. Núvirtur sparnaður í rekstri sjóðanna vegna sameiningar þeirra var áætlaður 572 m.kr. Nettó sparnaður samkvæmt reiknisforsendum er því 234 m.kr. Hafa ber í huga að bakábyrgð ríkissjóðs gagnvart þessum sjóðum er mismunandi. Gagnvart B-deild er ríkissjóður ábyrgur en hjá LH eru það launagreiðendur.“

Álit fjárlaganefndar.

Í 18. tölul. í álit fjárlaganefndar um skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 var þeim tilmælum beint til fjármála- og efnahagsráðuneytis og stjórnenda LSR að ljúka við að meta hagkvæmni við sameiningu sjóðanna hið fyrsta. Nefndin telur að þar sem Ríkisendurskoðun hefur lagt mat á hagræðið af sameiningunni sé rétt að hún fari fram og spari ríkissjóði 234 millj. kr.

21. Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands lagður niður.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 20: „Um-sjón með Eftirlaunasjóði starfsmanna Útvegsbanka Íslands fluttist til LSR á árinu 2010. Í fyrri skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings hefur Ríkisendurskoðun bent á að eðlilegast sé að leggja þennan lífeyrissjóð niður þar sem slíkt leiði til hagræðingar og sparnaðar. Ríkisendurskoðun telur að yrði það gert væri hægt að spara árlega rúmlega 3 m.kr. í rekstrarkostnaði sjóðsins.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að þar sem Ríkisendurskoðun hefur lagt mat á hagræðið af því að leggja sjóðinn niður megi vænta þess að nettósparnaður ríkisins verði árlega 3 millj. kr. Því sé rétt að fara að ráðleggingum stofnunarinnar.

22. Ganga þarf frá fjárhagslegum uppgjörum við sveitarfélögin.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 21: „Á árinu 2004 var gert samkomulag milli ríkis og Reykjavíkurborgar um skiptingu lífeyrisskuldbindinga sem hvíla á stofnunum sem þessir aðilar hafa rekið saman í áranna rás. Ekki hefur verið gert sambærilegt samkomulag við önnur sveitarfélög. Í reikningskilum ríkissjóðs er af varfærnisjónarmiðum færð sérstök fjárhæð sem ætlað er að mæta slíkum uppgjörum við sveitarfélögin. Nam sú fjárhæð tæplega 6,4 ma.kr. í árslok 2013.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur óviðunandi að ekki sé gengið frá þessum málum og hvetur fjármála- og efnahagsráðuneytið til að ljúka samningum um þau við sveitarfélögin. Þá væri eðlilegt að teknar væru saman nákvæmar fjárhagsupplýsingar um stöðu þessara mála sem færðar væru í reikningshald ríkisins.

23. Daggjaldatekjur þurfa að standa undir gjaldföllnum lífeyrisskuldbindingum launagreiðenda.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 20: „Hjúkrunar- og dvalarheimili og aðrar stofnanir sem sinna félagslegri þjónustu fá greidd daggjöld frá ríkissjóði. Hjá mörgum þessara aðila eru lífeyrisskuldbindingar umtalsverðar. Daggjaldatekjur sem þessar stofnanir fá úr ríkissjóði þurfa m.a. að standa undir gjaldföllnum skuldbindingum launagreiðenda. Til að uppfylla lagaskyldur gagnvart lífeyrissjóðnum þurfa launagreiðendur að annast allar iðgjaldagreiðslur vegna launþega og greiða lífeyrishækkunar vegna lífeyrisþega.“

Álit fjárlaganefndar.

Í 17. tölul. í álit nefndarinnar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 segir á bls. 11: „Að mati Ríkisendurskoðunar kann að vera ástæða til að kanna hvort ekki sé rétt að eftirlaunaskuldbindingar hjúkrunar- og dvalarheimila sem fá greidd daggjöld frá ríkinu, og eru nú að hluta færðar hjá launagreiðanda, verði að fullu færðar hjá ríkissjóði þar sem reksturinn er á ábyrgð hans. Fjárlaganefnd óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið staðfesti að ekki væri gert ráð fyrir að daggjöld stæðu undir þessum lífeyrisskuldbindingum og að ótvírætt lægi fyrir að ríkissjóður bæri ábyrgð á þeim. Fjármála- og efnahagsráðuneytið er ósammála fullyrðingu Ríkisendurskoðunar um að „þar sem ekki er gert ráð fyrir að daggjöld standi undir þessum skuldbindingum eru þær íþyngjandi í rekstri þeirra“. Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að samkvæmt ákvæðum laga um almannatryggingar eru greiðslur daggjalda fullnaðargreiðsla af hálfu ríkissjóðs fyrir veitta þjónustu. „Því er það mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins að ekki sé bein lagaskylda á ríkissjóði vegna þessara lífeyrisskuldbindinga, umfram það sem falli á ríkissjóð vegna bakábyrgðar á B-deild LSR, þegar iðgjaldagreiðslur og lífeyrishækkanir á hverjum tíma standa ekki undir heildarskuldbindingu sem hefur myndast. Bakábyrgð vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga er hins vegar hjá einstökum launagreiðendum en ekki ríkissjóði eins og talið er í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Það misræmi sem er í fjárhæð lífeyrisskuldbindingarinnar og iðgjalda og áætlaðra lífeyrishækkana frá launagreiðendum hefur verið fært til skulda í ríkisreikningi. Fjármála- og efnahagsráðuneytið og velferðarráðuneytið eiga nú í viðræðum við Samtök fyrirtækja í heilbrigðisþjónustu um stöðu lífeyrisskuldbindinga aðildarféлага þeirra. Nauðsynlegt er að ljúka málinu sem fyrst.“

Fjárlaganefnd telur að daggjöld þurfi að standa undir öllum rekstrarkostnaði, þar á meðal heildarkostnaði vegna lífeyrisréttinda allra starfsmanna. Því er krafa nefndarinnar að stofnanir greiði jafnóðum allan kostnað vegna lífeyrisréttinda starfsmanna til lífeyrissjóðs.“

24. Yfirtaka ríkissjóðs á lífeyrisskuldbindingum hjúkrunarheimila.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 21: „Í júní 2014 var gengið frá samkomulagi milli LSR, LH og 12 hjúkrunarheimila um yfirtöku ríkissjóðs á nær öllum lífeyrisskuldbindingum hjúkrunarheimilanna vegna starfsmanna þeirra í B-deild LSR og LH. Með þessu er verið að koma til móts við erfða fjárhagsstöðu hjúkrunarheimila sem rekin eru af sjálfseignarstofnunum innan Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu. Ætla má að samkomulagið feli í sér hækkun lífeyrisskuldbindinga ríkisins um 2,5 ma.kr.“

Samkvæmt samkomulaginu munu hjúkrunarheimilin gera upp sinn hluta skuldbindinganna við lífeyrissjóðina og greiða viðbótarlífeyrissjóðsframlag vegna þeirra starfsmanna sem eru

í starfi hjá viðkomandi heimili og koma þannig í veg fyrir að ný skuldbinding safnist upp. Samningar um þetta atriði gilda frá 1. janúar 2014. Einnig eru gerðar upp skuldir nokkurra hjúkrunarheimila vegna ógreiddra lífeyrishækkana til lífeyrissjóða sem safnast hafa undanfarið ár. Aflað verður heimilda Alþingis til að staðfesta samninginn á fjáráaukalögum 2014. Þá hefur verið ákveðið að taka upp hliðstæðar viðræður við fleiri aðila sem unnið hafa að velferðarmálum fyrir ríkissjóð svo sem Sjálfsbjörgu og SÁÁ.“

Um þetta segir á bls. 86 í ríkisreikningi 2013: „Á árinu 2014 gerðu Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu samkomulag við ríkissjóð um uppgjör á áföllnum lífeyrisskuldbindingum aðildarfélaga sinna gagnvart B-deild LSR og LH. Samkomulagið felur í sér að ríkissjóður tekur yfir lífeyrisskuldbindingar 12 hjúkrunarheimila að fjárhæð um 6,7 milljarðar króna að frádregnum um 0,8 milljarða króna viðbótariðgjöldum sem stofnanirnar höfðu innt af hendi til sjóðanna á liðnum árum. Í ríkisreikningi liðinna ára hafa 50% af skuldbindingum þessara aðila verið færðar meðal lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs vegna bakábyrgðar hans á sjóðunum. Samkomulagið felur því í sér að lífeyrisskuldbindingar ríkisins munu hækka um 2,5 milljarða króna á árinu 2014.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um þær forsendur sem ákvörðun um uppgjörið byggist á og hvers vegna ætlunin hafi verið að yfirtaka skuldbindingarnar. Spurt var hvort viðkomandi aðilar stæðu undir þeirri skuldbindingu sem þeir yfirtækju í uppgjörinu og ef ætlunin væri að þeir bæru hana var óskað eftir staðfestingu á því að þeir hefðu til þess fjárhagslega burði. Auk þess var óskað eftir stuttu minnisblaði þar sem gerð yrði grein fyrir því með hvaða hætti ráðuneytið teldi að þessir aðilar gætu staðið undir skuldbindingunum.

Í svari ráðuneytisins segir: „Um margra ára skeið hafa hjúkrunarheimili sóst eftir viðurkenningu á því að ríkissjóður beri ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum sem myndast hafa hjá hjúkrunarheimilum í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga. Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu, sem eru heildarsamtök hjúkrunarheimila og annarra þjónustustofnana á velferðarsviði hafa lengi átt í viðræðum við fjármála- og efnahagsráðuneytið og velferðarráðuneytið um það hvar ábyrgðin liggir. Með samkomulagi hinn 11. apríl 2014 var viðurkennt af hálfu samtakanna að daggjald á hverjum tíma væri fullnaðargjald af hálfu ríkisins og því ættu hjúkrunarheimilin ekki kröfu á ríkissjóð vegna lífeyrisskuldbindinga umfram það sem lög um lífeyrissjóðina kveða á um. Í samkomulaginu kemur fram að þrátt fyrir að daggjald feli í sér fullnaðargreiðslu, hafi verið ákveðið af hálfu ríkissjóðs að koma til móts við erfiða fjárhagsstöðu hjúkrunarheimila sem rekin eru af sjálfs-eignarstofnunum innan SFV. Það var mat fjármála- og efnahagsráðuneytis að samkomulag um yfirtöku þegar áfallinna lífeyrisskuldbindinga hjúkrunarheimilanna væri gert til að eyða ákveðinni óvissu sem var um fjárhagsstöðu þeirra til framtíðar og væri liður í að tryggja rekstrarhæfi þeirra til framtíðar, þannig að þau gætu haldið áfram að veita þá nauðsynlegu þjónustu sem felst í rekstri hjúkrunarheimila. Þá kveða samningar á um að hjúkrunarheimilin muni greiða fullnaðariðgjald vegna þeirra starfsmanna sem enn eru að störfum og greiða til áðurgreindra lífeyrissjóða til að mæta framtíðar lífeyrisskuldbindingum.“

Eins og fram komi í skýringu 43 d á bls. 86 í ríkisreikningi 2013 nam skuldbinding þessara hjúkrunarheimila 6,7 ma.kr. Frá henni dregst 0,8 ma.kr. viðbótariðgjald sem stofnanir höfðu þegar greitt inn á skuldbindinguna, umfram lögbundið iðgjald. Jafnframt er vísað til þess að í ríkisreikningi hafi 50% af umræddri skuldbindingu verið færð með heildarskuldbindingum ríkissjóðs vegna bakábyrgðar hans á skuldbindingum sjóðanna í samræmi við lagaákvæði um LSR og LH. Sú skuldbinding sem ríkið tók á sig við þessa samninga nemur því um 2,5 ma.kr.

Þann hluta skuldbindinga hjúkrunarheimilanna sem ekki fluttust á ábyrgð ríkissjóðs gerðu hjúkrunarheimilin upp við lífeyrissjóðina í tengslum við sammingsgerðina. Þar er um að ræða skuldbindingar sem orðið höfðu til vegna annarra þátta í starfsemi þeirra en kostuð hafi verið af ríkissjóði.“

Fjárlaganefnd spurði fjármála- og efnahagsráðuneytið einnig um sambærilegar viðræður við fleiri aðila sem unnið hafa að velferðarmálum fyrir ríkissjóð. Í svari ráðuneytisins sagði að samkvæmt „áðurgreindu samkomulagi við Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu skyldi taka upp viðræður við ýmsa aðra aðila en hjúkrunarheimili, sem sinnt hafa þjónustustarfsemi gegn greiðslum úr ríkissjóði, um lífeyrisskuldbindingar þeirra.

Í samkomulaginu kemur fram að unnið skuli að greiningu þjónustusamninga ríkisins við Heilsustofnun NLFÍ, Krabbameinsfélag Íslands og SÁÁ með tilliti til lífeyrisskuldbindinga þeirra. Jafnframt að gera skuli sambærilega greiningu vegna þeirrar starfsemi Sjálfsbjargar sem ríkið hefur fjármagnað. Fram kemur að við greiningarvinnuna skuli metið í hve miklum mæli meginþættir samkomulagsins geti átt við lífeyrisskuldbindingar þessara stofnana.

Samkomulagið felur ekki í sér yfirlýsingu um að ríkið muni yfirtaka skuldbindingar þessara stofnana heldur að greina skuli hvaða ábyrgð hvor aðili skuli bera á þeim skuldbindingum sem myndast hafa í LSR og LH.

Vinna á grundvelli þessa ákvæðis hefur dregist þar sem hún hefur reynst tímafrekari en áætlað var og stendur því enn yfir. Varðandi mögulega fjárhagslega getu þessara aðila til að bera skuldbindingar sínar, þá hefur ráðuneytið ekki skoðað það sérstaklega. Samkvæmt lögum um LSR og LH ber launagreiðanda að standa skil á greiðslu lífeyrishækkana sem myndast eftir að starfsmenn hafa hafið töku lífeyris, auk þess sem launagreiðendur bera ábyrgð á skuldbindingum sem myndast hafa í LH. Ekki hefur verið gerð nein úttekt á rekstrarhæfi þessara aðila, heldur miðast ofangeind vinna fyrst og fremst að því að greina hvort þessar stofnanir eigi kröfu á hendur ríkissjóði sem þjónustukaupanda samkvæmt lögum eða samningum sem gerðir hafa verið um starfsemi þeirra.“

Þá óskaði fjárlaganefnd eftir mati Ríkisendurskoðunar á því hvort samkomulagið tryggði að hjúkrunarheimilin, Sjálfsbjörg, SÁÁ og aðrir sambærilegir aðilar stæðu framvegis undir lífeyrisskuldbindingum sínum þannig að ólíklegt væri að þær féllu að nýju á ríkissjóð.

Í svari Ríkisendurskoðunar segir:

„Ríkisendurskoðun benti á að ekki væri enn búið að semja við tilgreindar heilbrigðisstofnanir líkt og gert var við hjúkrunarheimilin. Hjúkrunarheimilin eru rekin á daggjöldum og þessi þáttur breytir ekki rekstri þeirra þar sem allur gangur var á því hvort þau færa upp lífeyrisskuldbindingu í ársreikningum sínum. Að mati Ríkisendurskoðunar er aðalatriðið hvernig launategd gjöld eru sett inn í daggjöld hjúkrunarheimila og þau hafa, eftir því sem Ríkisendurskoðun veit best, ekki falið í sér framlag vegna áfallinna lífeyrisskuldbindinga. Um rekstrarhorfur vísar Ríkisendurskoðun til skýrslu sem stofnunin gaf út í lok fyrra árs og fjallaði um rekstrarafkomu og fjárhagsstöðu hjúkrunarheimila á árinu 2013.“

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar sýna þær fjárhæðir sem hér er um að ræða mikilvægi þess að í fjárlögum hvers árs sé gengið frá heildarfjármögnun á rekstri ríkisins því óviðunandi er að háar fjárhæðir falli með þessum hætti á ríkissjóð. Nefndin telur að í rekstrarforsendum fjárlaga fyrir þessa aðila sé gert ráð fyrir að þeir standi sjálfir undir lífeyrisskuldbindingum sínum. Því telur nefndin nauðsynlegt að þeir hagi rekstri sínum þannig að ríkissjóður þurfi ekki að yfirtaka lífeyrisskuldbindingar vegna þeirra. Í þessu sambandi ítrekar nefndin skoðun sína að gert hafi verið ráð fyrir fjármögnun lífeyrisskuldbindinga í daggjöldunum.

25. Flytja þarf tilgreindar lífeyrisskuldbindingar Landsbanka Íslands til Landsbankans (NBI hf.).

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 23: „Árið 2009 yfirtók ríkissjóður eftirlaunaskuldbindingar Landsbanka Íslands vegna ríkisábyrgðar á þeim. Fyrir liggur sérstök ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins (FME) þess eðlis að tilgreindar lífeyrisskuldbindingar fylgi gamla bankanum en hún er að mati Ríkisendurskoðunar á skjön við hina almennu ákvörðun FME um flutning eigna, skulda og skuldbindinga vegna innlendra starfsemi bankans yfir til NBI hf. Þá liggur fyrir að í samningaviðræðum skilanevndar og erlendra kröfuhafa Landsbanka Íslands kom fram að þeir geti ekki sætt sig við að NBI hf. verði skuldsettur meira en um er samið því það muni rýra getu hans til að standa við skuldbindingar sínar gagnvart þeim, sbr. samkomulag þar um. Nú er lokið uppgjöri við gamla bankann þannig að forsenda hans á ekki lengur við og er því rétt að taka á ný til umræðu og ákvörðunar að flytja tilgreindar skuldbindingar yfir til Landsbankans (NBI hf.) eins og Ríkisendurskoðun hefur talið rökrétt og eðlilegt.“

Álit fjárlaganefndar.

Afstaða fjárlaganefndar til málsins er óbreytt og telur hún óheppilegt að Ríkisendurskoðun og Fjármálaeftirlitið séu ósammála um með hvaða hætti málið var leyst.

26. Áhættugrunnuð endurskoðun.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 34: „Ljóst er að áhættugrunnuð endurskoðun, sem lýst er hér að framan, leiðir til þess að fjölmargir fjárlagaliðir fá ekki árlega endurskoðun. Jafnvel geta liðið þrjú ár eða meira án þess að endurskoðun fari fram á einstökum liðum. Þetta á einkum við um liði þar sem rekstrarumfang er tiltölulega lítið. Ekki verður fram hjá því lítið að töluverð áhætta getur fylgt því að endurskoða ekki alla fjárlagaliði árlega. Hætta á að eitthvað fari úrskaiðis í bókhaldi eða rekstri er jafnan meiri hjá litlum stofnunum en þeim sem stærri eru. Ástæðan er sú að virku innra eftirliti verður ekki ávallt við komið í minni stofnunum vegna fámennis eða annarra aðstæðna.

Ríkisendurskoðun stefnir að breyttum áherslum í áhættugreiningu á næstu árum til að ná því markmiði að allir fjárlagaliðir verði endurskoðaðir eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd minnir á að Ríkisendurskoðun ber að endurskoða í samræmi við ákvæði laga um stofnunina og góða endurskoðunarvenju hjá ríkisaðilum. Samkvæmt því ber stofnuninni að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg vissa fáiast um að ríkisreikningurinn sé án verulegra annmarka og að samkvæmni við lög og reglur sé gætt í starfsemi ríkisaðila. Það er því stofnunarinnar að meta hvernig endurskoðunin er unnin.

27. Forstöðumenn geta ekki stofnað til útgjalda á grundvelli vilýrða ráðherra og þingmanna.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 37: „Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út um framkvæmd fjárlaga fyrstu 9 mánuði ársins 2013 ítrekaði stofnunin fyrri ábendingar um að ráðuneyti þurfi að bregðast við með fullnægjandi hætti þegar forstöðumenn stofnana ná ekki að halda rekstri þeirra innan heimilda. Bent var á nokkrar stofnanir sem hefðu margsinnis farið fram úr fjárheimildum. Þá voru áréttuð

ummæli um bætta áætlanagerð vegna ýmissa fjárlagaliða með lög- eða samningsbundnum útgjöldum. Ennfremur var minnt á að forstöðumenn gætu ekki stofnað til útgjalda einungis á grundvelli viljrða ráðherra og þingmanna. Biða yrði þess að Alþingi samþykkti auknar fjárveitingar í fjárlögum eða fjáraulögum.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd tekur undir þessar ábendingar Ríkisendurskoðunar.

28. Ríkisreikningur er ekki samstæðureikningur.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 37: „*Ríkisreikningur er ekki hægt að skilgreina sem samstæðureikningur þar sem innbyrðis viðskipti eru ekki nema að litlu leyti tekin út. Vottun á þeim útgjöldum sem birtast í ríkisreikningi byggir því á endurskoðun einstakra fjárlagaliða.“*

Álit fjárlaganefndar.

Í heildaryfirliti ríkisreiknings fyrir árið 2013 segir m.a. á bls. 27: „*Ríkisreikningur 2013 – Heildaryfirlit þar sem sýnd er afkoma allra ríkisaðila. Þar kemur fram vísir að samstæðureikningi fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild. Innbyrðis viðskipti milli sviða og deilda innan stofnunar eru einangruð en ekki á milli aðila innan A-hluta.“*

Að mati fjárlaganefndar eru ársreikningar annaðhvort samstæðureikningar eða ekki. Nefndin telur að semja eigi samstæðureikning fyrir ríkissjóð.

29. Fjárhagsstaða Grímshaga ehf.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 42: *Í áritun endurskoðanda Grímshaga ehf. kemur m.a. eftirfarandi fram: „Án þess að gera fyrirvara við framangreinda ályktun okkar viljum við vekja athygli á fjárhagsstöðu félagsins. Félagið hefur verið rekið með tapi á undanförunum árum og eru skammtímaskuldir 23,3 m.kr. hærrí en veltufjármunir, að frádregnu bústofni, í árslok 2013. Eigið fé í árslok 2013 nemur 12,7 m.kr. Eins og fram kemur í skýrslu stjórnar er verið að vinna í að koma rekstrinum í jafnvægi. Gangi áform stjórnenda ekki eftir leikur vafi á áframhaldandi rekstrarhæfi félagsins.“*

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir á að það er hlutverk stjórnenda ríkisfyrirtækja að tryggja rekstrarhæfi þeirra. Fagráðuneytinu ber að grípa inn í, gerist þess þörf.

30. Eignarhlutir ríkissjóðs í sparissjóðum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 43: „*Eignarhlutur í Sparissjóði Vestmannaeyja er bókfærður á 555 m.kr. í árslok og er fjárhæðin óbreytt frá fyrra ári. Eigið fé sparissjóðsins nam í árslok 1.055 millj. kr. en eignarhlutur ríkissjóðs nemur 55,3%. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara en með ábendingu þar sem vakin er athygli á upplýsingum í skýringum um óvissu sem ríki um mat eigna í efnahagsreikningi, sem gæti mögulega haft áhrif á stöðu og rekstrarhæfi sjóðsins. Sams konar ábending var í áritun endurskoðanda árið 2012. Einnig er ábending um að eiginfjárbættir séu lægri en kröfur Fjármálaeftirlitsins geri ráð fyrir.“*

Enn fremur segir á bls. 43–44: „*Eignarhlutur ríkissjóðs í Sparissjóði Bolungarvíkur er bókfærður á 393,0 m.kr. í árslok 2013 og er sú fjárhæð óbreytt frá fyrra ári. Áritun endurskoðanda er með fyrirvara vegna uppfærðrar skatteignar sem áður hafði verið færð niður. Miðað*

við fyrirliggjandi áætlanager stjórnenda er ekki ljóst að hægt verði að nýta það tap (sem uppfærð skattineign er leidd af) að fullu á næstu 5 árum. Vegna þess ríkir óvissa um möguleika sjóðsins til að nýta bókfærða skattaeign. “ Auk þess kemur fram eftirfarandi ábending í árituninni:

„Án þess að gera við það fyrirvara í áritun okkar viljum við vekja athygli á skýringu númer 34 sem greinir frá þeirri óvissu sem ríkir um mat eigna í efnahagsreikningi og möguleg áhrif þess á rekstrarhæfi sjóðsins. Einnig viljum við vekja athygli á því sem kemur fram í skýringu 35 í ársreikningnum. Þar kemur fram að eiginfjárlutfall í árslok nær þeim kröfum sem FME gerir ráð fyrir. Einnig kemur fram að gangi rekstraráætlanager sjóðsins ekki eftir ásamt þeirri óvissu sem ríkir um mat eigna sjóðsins samanber skýringu 34, sé ljóst að óvissa getur ríkt um rekstrarhæfi Sparisjóðsins. Ársreikningurinn er settur fram miðað við að forsendan um rekstrarhæfi sé til staðar, en gangi það ekki eftir verður að telja líklegt að virði eigna og skulda sjóðsins verði annað en fram kemur í ársreikningum.“

Þá segir á bls. 44: „Eignarhlutur ríkisins í Sparisjóði Norðurlands nam 80,9% eftir samninguna. Áritun endurskoðanda er fyrirvaralaus en með ábendingu þar sem vakin var athygli á að óvissu í mati á reiknaðri tekjuskattsinneign og að eiginfjárlutfall var rétt yfir þeim mörkum sem FME hefur sett sjóðnum.“

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar þarf fjármála- og efnahagsráðuneytið í ljósi fyrrgreindra áritana að fylgjast mjög vel með eignarhlut ríkissjóðs í sparisjóðum.

31. Staða ESÍ ehf. og hlutverk Seðlabanka Íslands.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 44: „Ríkisendurskoðun hefur áður fjallað um stöðu ESÍ ehf. og hlutverk Seðlabankans í skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings og lýst þeirri skoðun sinni að það geti ekki verið hlutverk Seðlabankans að stunda svo umfangsmikil viðskipti á almennum markaði og því beri Seðlabankanum að losa sig út úr slíkum rekstri.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála Ríkisendurskoðun og fer þess á leit við bankann að við þessu verði orðið. Eftirlitsnefndir þingsins munu taka þetta mál til nánari skoðunar.

32. Úttektir upplýsingakerfa.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 45: „Þann 15. júní 2011 tóku gildi endurskoðunarleiðbeiningar frá Alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC) sem kveða á um að vinna skuli staðfestingarskýrslur um innra eftirlit þjónustuaðila (Assurance Reports on Controls at a Service Organization). Þetta þýðir að þegar mikilvægum þáttum í starfsemi fyrirtækis er úthýst til þjónustufyrirtækis þá þarf endurskoðandi að afla sérstakrar staðfestingar á því að innra eftirlit þessara þátta virki sem skyldi.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur mikilvægt að upplýsingakerfi ríkisins standist þær kröfur sem gerðar eru til þeirra. Stofnunin minnir á skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárhagskerfið Orra. Nefndin beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að taka þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar til athugunar.

33. Úttekt á tölvukerfum ríkisins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 5: „*Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sem stofnunin setti fram í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2012 um að fjármála- og efnahagsráðuneytið beiti sér fyrir úttekt á tölvukerfum ríkisins til að tryggja öryggi þeirra.*“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála þessari ábendingu.

34. Um öryggi upplýsingakerfa í tölvudeildum ríkisins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 47: „*Ríkisendurskoðun ítrekar athugasemdir sem settar voru fram í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2012 og telur að gera þurfi ákveðnar lágmarkskröfur til öryggis þeirra upplýsingakerfa sem rekin eru í tölvudeildum ríkisins.*“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um með hvaða hætti ráðuneytið hygðist bregðast við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins við fyrirspurn fjárlaganefndar Alþingis um þetta mál kemur fram að ráðuneytið tekur undir fyrrgreindar athugasemdir Ríkisendurskoðunar. Þá kemur fram í svari ráðuneytisins að nú þegar hafi einstaka stofnanir fengið ISO 27001 vottun og aðrar vinni eftir þeim staðli eða séu að undirbúa það að fá vottun. Þá sé verið að skoða þessi mál í stærra samhengi.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að úrvinnsla ábendingarinnar sé í réttum farvegi.

35. Móta þarf stefnu um nýtingu skýjataekni.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings segir á bls. 47: „*Mikilvægt er að íslenska ríkið móti sér stefnu um hvort og þá hvaða skýjataekni sé rétt að nýta þannig að tryggja megi öryggi opinberra gagna og rekstraröryggi ríkisins. Evrópusambandið vinnur nú að því að móta stefnu í skýjalausnum og er stefnt að samræmdum Evrópumarkaði með slíkar lausnir og einsleitu lagaumhverfi. Væntanlega mun þetta ná til EES-svæðisins. Þetta mál hefur einnig verið til umfjöllunar á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar.*“

Fjárlaganefnd óskaði eftir stuttu minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um stöðu þessara mála.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir að ráðuneytið hafi fylgst með þeirri vinnu sem eigi sér stað innan Evrópusambandsins um tölvuský og hafi tekið þátt í vinnuhópi á vegum norrænu ráðherranefndarinnar um tölvuský í opinberum rekstri. Fyrirhugað sé að móta stefnu um þetta mál sem muni taka mið af þeirri vinnu sem eigi sér stað innan ESB og Norðurlandanna.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að úrvinnsla málsins sé í réttum farvegi.

36. Bætt þjónusta ríkisins og aukin hagkvæmni í rekstri.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 47: „*Ríkisendurskoðun telur að kanna þyrfti hvort ekki mætti beita upplýsingataekninni betur til þess að ná fram betra innra eftirliti, veita landsmönnum betri þjónustu og ná um leið aukinni hag-*

ræðingu í ríkisrekstri s.s. með því að auka rafræna sjálfsafgreiðslu landsmanna í samskiptum þeirra við ríkisaðila, og flýta innleiðingu rafrænna innkaupa o.s.frv. Til þess að svo megi verða þarf að vera til miðlægur aðili eða stofnun sem getur og hefur umboð til að samræma og samþætta opinber kerfi.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um hvort og þá með hvaða hætti fjármála- og efnahagsráðuneytið hygðist bregðast við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins við fyrirspurn fjárlaganefndar um þetta atriði kemur fram að ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og telur að styrkja þurfi miðlæga stýringu og samhæfingu upplýsingatæknimála ríkisins. Ráðuneytið hefur látið gera greiningu á upplýsingakerfum og nýttjaleyfum hugbúnaðar hjá ríkinu og verið er að vinna úr þeim tillögum og upplýsingum sem þar koma fram. Starfshópur vinnur jafnframt að innleiðingu rafrænna innkaupa hjá ráðuneytinu. Á vegum innanríkisráðuneytisins skoðar starfshópur hvort þörf sé á sérstakri upplýsingatæknistofnun eða hvort og þá með hvaða hætti hægt væri að fela einhverri stofnun þessi verkefni. Stýrihópurinn hefur mótað drög að tillögum um breytingar á skipulagi upplýsingatæknimála, m.a. um upplýsingatæknimiðstöð sem tæki að sér miðlægt verkefni ríkisins. Fyrirhugað er að kynna þær fyrir ráðherrum á næstunni.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að úrvinnsla ábendingarinnar sé í réttum farvegi.

37. Áætlanir á tekjustofna framteljanda.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 29: „Þá var á árinu 2013, eins og fyrri ár, athyglinni einkum beint að stöðu einstaklinga og lögaðila sem sættu áætlun. Skili framteljandi ekki skýrslum til skattýfirvalda ber skattstjóra að áætla tekjustofna hans og leggja á samkvæmt þeim. Á undanförunum árum hafa slíkar áætlanir skekkt verulega uppgjör virðisaukaskatts þótt smám saman hafi dregið úr áhrifum þeirra. Í árslok 2011 námu eftirstöðvar áætlana með dráttarvöxtum 32,1 ma.kr., í árslok 2012 námu eftirstöðvar 23,0 ma.kr. og í árslok 2013 námu eftirstöðvar 19,6 ma.kr.“

Reynslan sýnir að yfirleitt tekst aðeins að innheimta um 2% af heildarfjárhæð þessara áætlana á hverju ári. Þess vegna eru 98% þeirra ekki tekjufærð og hafa því ekki veruleg áhrif á uppgjör virðisaukaskatts.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að efnahags- og viðskiptanefnd þurfi að fara yfir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar og leggja mat á hvort breyta þurfi fyrirmælum laga um tekjuskatt um áætluð gjöld á framteljendur til að draga megi úr þeim vandamálum sem stofnunin lýsir í skýrslu sinni.

38. Eftirstöðvar helstu tekjuflokka.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 kemur fram á bls. 15, í töflu 2.7, að eftirstöðvar helstu tekjuflokka í innheimtukerfi ríkisins hafi numið 100.965 millj. kr. í árslok. Þá segir í skýrslunni: „Af framangreindum eftirstöðvum eru 26,9 ma.kr. (26,6%) þar sem að viðkomandi skuldari er í gjaldþrotaskiptum og 47,7 ma.kr. (47,7%) að innheimtuadgerðir eru hafnar. Um 75% af eftirstöðvunum eru því komin í ákveðið innheimtuferli.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá Ríkisendurskoðun um hvort og þá hve stór hluti þeirra 25% sem út af stæðu ættu að vera komin í innheimtuferli og hvers vegna kröfur sem vera ættu í innheimtuferli væru það ekki.

Í svari Ríkisendurskoðunar við fyrirspurn fjárlaganefndar segir að stofnunin hafi ekki upplýsingar um stöðu á innheimtu krafanna en gagnályktar að telja megi að þær séu í skilum þar sem ekki hafi verið gripið til sérstakra innheimtuaðgerða varðandi þær.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að þetta þurfi að kanna betur áður en endurskoðunarskýrsla vegna endurskoðunar ríkisreiknings 2014 verður gefin út.

39. Eftirstöðvar höfuðstóls í virðisaukaskatti.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 kemur fram í töflu 2.7 á bls. 29 að „*bókfærðar eftirstöðvar höfuðstóls í virðisaukaskatti voru þannig færðar niður í árslok 2013 um 11,6 ma.kr. vegna áætlana. Heildareftirstöðvar virðisaukaskatts námu í árslok 19,6 ma.kr. og þar af voru áætlanir 12,1 ma.kr. eða 61,5%. Eftirstöðvar í virðisaukaskatti ná allt aftur til ársins 1990.*“

Þar sem eftirstöðvarnar ná allt til ársins 1990 óskaði fjárlaganefnd eftir upplýsingum um hvort elstu eftirstöðvar væru ófrágengnar vegna málaferla eða hvort aðrar ástæður væru fyrir því að uppgjöri þeirra væri ekki lokið. Einnig spurði nefndin hvort hægt væri að flokka ástæður eftirstöðva eftir helstu tilefnum og gera stutta grein fyrir þeim.

Í svari Ríkisendurskoðunar segir að stofnunin hafi ekki upplýsingar um þá flokkun sem fjárlaganefnd óskaði eftir. Reynslan sé sú að í flestum tilfellum megi rekja þær til gjaldþrotaskipta sem geti tekið talsverðan tíma. Þá geti verið um að ræða fyrirtæki sem hafi hætt starfsemi en ekki náðst í forráðamenn þeirra til að hefja formlegt innheimtuferli. Einnig geti verið um að ræða einstaklinga sem séu búsettir erlendis.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að hefja vinnu við að greina eftirstöðvar virðisaukaskatts sem ná allt aftur til ársins 1990 og gera fjárlaganefnd grein fyrir niðurstöðunni.

40. Uppgjör tryggingagjalds við lífeyrissjóði vegna örorkubyrðar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 30: „*Uppgjör til lífeyrissjóðanna er með nokkuð öðrum hætti en til annarra réttihafa. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur litið svo á að þeir skuli eingöngu njóta leiðréttinga sem stafa af endanlegri álagningu gjaldsins ári eftir greiðslu. Þetta kemur m.a. fram í árlegri reglugerð um úthlutun og greiðslu fjárframlags til jöfnunar á örorkubyrði. Aðrir réttihafar fá leiðréttingu vegna allra breytinga sem verða á gjaldinu vegna fyrri ára. Þess vegna myndast ekki eftirstöðvar hjá lífeyrissjóðunum þar sem þeir eiga ekki kröfur á þær. Þá hefur uppgjörið þróast með þeim hætti að í sumum tilfellum er stuðst við rauntölur en í öðrum gildir hlutdeildarreglan.*“

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu Ríkisendurskoðunar til þessarar uppgjörsaðferðar þar sem hún er með öðrum hætti en til annarra réttihafa. Nefndin óskaði eftir upplýsingum um hvort Ríkisendurskoðun teldi að reglugerðin sem vísað er til ætti sér nægilega lagastoð.

Í svari Ríkisendurskoðunar segir að í 3. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, sé ekki gerður greinarmunur á uppgjörsaðferðum til þeirra réttihafa sem þær séu tilgreindir. Hins

vegar sé ráðherra veitt heimild í 22. gr. sömu laga til að setja reglugerð um nánari skiptingu og úthlutun fjárframlags til lífeyrissjóðanna sem gildi þá sérstaklega um þennan réttihafa. Ríkisendurskoðun treysti sér vegar ekki til að kveða upp úr með það hvort reglugerðin og sú uppgjörsaðferð sem leiðir af henni standist lög eða ekki.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur óheppilegt að ekki liggi fyrir hvort reglugerðin og uppgjörsaðferðin standist lög og mun óska eftir frekari upplýsingum um málið.

41. Staða niðurfærslureiknings.

Á bls. 15 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 er fjallað um stöðu niðurfærslureiknings en staða hans í árslok endurspeglar kröfur sem talin er hætta á að tapist á næstu árum. Á niðurfærslureikningi standa 78,3 milljarðar kr. samkvæmt skýrslunni.

Fjárlaganefnd óskaði eftir því að Ríkisendurskoðun legði mat á árlega þörf fyrir beinar afskriftir á næstu árum í ljósi þessarar stöðu og bæri hana saman við afskriftaþörf samkvæmt áætlun fjárlaga 2015. Óskaði nefndin eftir álit stofnunarinnar á því hvort áætlun fjárlaga samkvæmt þessu væri áreiðanleg.

Niðurfærsla eftirstöðva ríkissjóðstekna í árslok 2013 var með tvennum hætti. Annars vegar voru skuldir færðar niður um 80% hjá þeim aðilum sem voru í gjaldþrotaskiptum. Hins vegar voru skuldir færðar niður um 75% hjá þeim aðilum sem voru í annarri vanskilameðferð. Þessari aðferð var beitt við skuldir sem voru tilkomnar á árinu 2012 eða fyrr. Kröfur sem mynduðust á árinu 2013, og uppfylltu áðurnefnd skilyrði, voru færðar niður um 40%. Vegna þessa óskaði fjárlaganefnd eftir því að Ríkisendurskoðun útbyggi fimm ára yfirlit sem sýndi afskriftareikninginn flokkaðan í samræmi við fyrrgreint mat.

Í svari Ríkisendurskoðunar kemur fram að nær ómögulegt sé að meta þörf fyrir beinar afskriftir á næstu árum. Afskriftir verði ekki endanlegar fyrr en viðkomandi lögaðili sé gjaldþrota og ljóst sé að krafa fái ekki greidd úr búi eða að hún sé fyrnd samkvæmt almennum fyrningarreglum. Hins vegar sé óbein afskrift unnin eftir þeim reglum sem fram komi í fyrirspurn fjárlaganefndar og vegna þessarar óvissu sé framlag til afskrifta í fjárlögum varfærið. Þar sem nokkur vinna sé fólgin í því að taka saman umbeðið fimm ára yfirlit verði það sent fjárlaganefnd eins fljótt og unnt sé.

Verklag við afskriftir.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 31: „Gjaldfærðar afskriftir hafa sveiflast nokkuð á undanförunum árum. Þessar sveiflur geta átt sér margþættar skýringar. Ein skýringin er breytingar skattýfirvalda, bæði til hækkunar og lækkunar, geta haft umtalsverð áhrif. Sem dæmi má nefnda að árið 2012 námu skattbreytingar í opinberum gjöldum vegna fyrri ára 5,4 ma.kr. til lækkunar en á árinu 2013 námu hliðstæðar skattbreytingar 5,2 ma.kr. til hækkunar. Hér varð því 10 ma.kr. sveifla. Þá eru dæmi þess að stórir skuldarar sem ekki höfðu innheimtumerkingu á árinu 2012 eru komnir í innheimtumeðferð á árinu 2013 og hafa þannig veruleg áhrif á stöðu niðurfærslureiknings.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir mati Ríkisendurskoðunar á gæðum þess verklags sem notað er við mat og færslu á óbeinum afskriftum.

Í svari Ríkisendurskoðunar segir að stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við þá aðferðafræði sem notuð er. Eðli máls samkvæmt séu matskenndir liðir í reikningsskilum ávallt háðir vissri óvissu sem kalli á reglulega endurskoðun á þeirri aðferðafræði sem beitt er við matið. Í skýrslunni sé bent á vandamálið sem sé sú staðreynd að staða kröfunnar geti breyst af

ýmsum ástæðum sem innheimtumaður geti ekki haft áhrif á, þ.e. með skattbreytingu. Hver sú aðferðafræði sem notuð yrði við mat á eftirstöðvum í framtíðinni þyrfti að geta tekið þennan þátt inn í útreikninginn en eins og hann sé tilkominn yrði það ýmsum vandkvæðum háð.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að áætlanir fjárlaga hafi ekki reynst nógu nákvæmar þegar kemur að mati á beinum afskriftum og því þurfi að styrkja verklag við matið. Nefndin beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að fara yfir verklagið, leggja mat á styrkleika og veikleika þess og senda fjárlaganefnd síðan minnisblað um með hvaða hætti ráðuneytið hyggist styrkja afskriftaferlið og áreiðanleika áætlana við mat á endanlegum afskriftum.

42. Áhvílandi skuldbindingar færðar upp í efnahag ríkisins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 6: „*Enn er vísað til umræðu síðustu ára um nauðsyn þess að færa áhvílandi skuldbindingar í efnahag ríkissjóðs og/eða geta þeirra í skýringum með ríkisreikningi. Þó að ekki hafi orðið neinar verulegar breytingar á undanförunum árum á því hvernig áfallnar skuldbindingar sem færa skal í efnahag ríkissjóðs eru skilgreindar, þá er þeirra getið í skýringum með mun skilmerkilegri hætti en áður.*“

Ríkisendurskoðun var spurð hvort hér væri átt við fleira en færslu skuldbindinga vegna A-deildar LSR.

Í svari Ríkisendurskoðunar segir að verulegrar tregðu gæti við að færa upp í bókhaldi ríkisins skuldbindingar sem ríkið hafi undirgengist og/eða tekið á sig. Oftast sé það vegna þess að færsla skuldbindinga feli í sér gjaldfærslu í rekstrarreikningi ríkisins og þar með lakari afkomu ríkissjóðs. Í frumvarpi til fjárlaga sé greint frá þeim skuldbindingum sem ríkið hafi tekið á sig hjá hverju ráðuneyti fyrir sig. Skuldbindingarnar séu ólíkar að eðli og í sumum tilvikum sé ekki viðeigandi út frá reikningsskilareglum að þær séu færðar í bókhald ríkisins en eðlilegt engu að síður að geta þeirra í skýringum. Í öðrum tilvikum, eins og með skuldbindingu vegna A-deildar LSR, væri það mat Ríkisendurskoðunar að bóka ætti hlutdeild þeirra launagreiðenda sem féllu undir ríkisreikning í áfallinni skuldbindingu deildarinnar. Þetta væri ekki gert heldur greint frá skuldbindingunni í skýringu. Að mati Ríkisendurskoðunar væri ljóst að í árslok 2014 væri ekki áhvílandi skuldbinding vegna A-deildarinnar. Á árinu 2012 hefði Ríkisendurskoðun tekið saman skýrslu þar sem fjallað væri um skuldbindingar sem ríkið hefði undirgengist en ekki fært til bókar og vísaði Ríkisendurskoðun til þeirrar skýrslu til nánari skýringa. Stofnunin benti á að ekki færi á milli mála að ágreiningur væri við Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytið um meðferð þessara skuldbindinga í mörgum atriðum.

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar er óásættanlegt að til lengri tíma litið sé uppi ágreiningur milli Ríkisendurskoðunar, Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins um með hvaða hætti skuli færa áhvílandi skuldbindingar í ríkisreikning. Þennan ágreiningur verður að leysa. Sé hann tæknilegs eðlis þurfa aðilar sem málið varðar að koma sér saman um lausn hans. Stafi hann af lagatæknilegum atriðum getur þurft aðkomu löggjafans. Að mati fjárlaganefndar er meginatriðið að í ríkisreikningi sé að finna allar þær upplýsingar sem í honum eiga að vera og að þær séu settar fram í samræmi við lög, reglugerðir, reikningsskilastaðla og annað sem máli skiptir til að upplýsa skattgreiðendur um raunverulega stöðu ríkisfjármála. Því er ítrekað að staða þessara mála er óviðunandi.

43. Sveifflur í virðisaukaskatti af innlendum vörum og þjónustu.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 30: „*Umtalsverðar sveiflur hafa orðið milli ára á virðisaukaskatti af innlendum vörum og þjónustu, sbr. skýringu 9 í ríkisreikningi. Á milli árunna 2010 og 2011 lækkaði þessi liður um 12,1 ma.kr. eða 59,5%. Á milli árunna 2011 og 2012 hækkaði hann um 71,7 % og á milli árunna 2012 og 2013 hækkaði hann um 50%. Ekki hefur komið fram einhlít skýring á þessum sveiflum. Þó má nefna að endurgreiðslur til stórra útflutningsaðila, s.s. stóriðjufyrirtækja hafa hér áhrif. Á árinu 2011 hækkuðu endurgreiðslur til stærstu aðilanna um 10,5 ma.kr. frá fyrra ári en á árinu 2013 lækkuðu þær um 4,1 ma.kr. á milli ára. Ríkisendurskoðun útrekar þá skoðun sína að breyta þurfi framsetningu upplýsinga um virðisaukaskatt í ríkisreikningi til að veita betri upplýsingar um þróun virðisaukaskatts á milli ára.*“

Fjárlaganefnd óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneyti greindi og skýrði þessar sveiflur.

Í svari ráðuneytisins segir að í skýringu 9 í ríkisreikningi 2013 séu tekjur af virðisaukaskatti (VSK) sundurliðaðar í töflu. Annars vegar séu sýndar brúttótekjur og nánari skipting þeirra í þrjá liði eftir uppruna álagningar og hins vegar endurgreiðslur og helstu undirliðir þeirra. Langstærsti einstaki liðurinn sem skýringin sýni sé VSK af innfluttum vörum, 140,8 milljarðar kr., og næststærsti liðurinn VSK af innlendri starfsemi, 21,1 milljarður kr. Í meðfylgjandi töflu megi sjá helstu tölur fyrir árin 2008–2013 og hlutfallslega breytingu þeirra milli ára.

Tekjur af VSK 2008–2013 og helstu undirliðir.

Millj. kr.	2008	2009	2010	2011	2012	2013
VSK alls (hrein álagning – endurgreiðslur)	134.216	121.248	123.976	131.404	142.446	148.739
Hrein álagning alls (útskattur – innskattur)	146.072	133.366	135.937	143.034	155.962	163.498
Álagning á innflutta vöru (tollstjóri)	117.417	99.274	114.452	132.912	138.987	140.759
Álagning á erlenda þjónustu (RSK)	1.120	997	1.219	1.923	2.893	1.619
Álagning á innlenda starfsemi að frádregnum						
heildarinnskatti (RSK)	27.535	33.095	20.265	8.199	14.082	21.120
Endurgreiðslur skv. ýmsum endurgreiðsluheimildum	-11.855	-12.117	-11.961	-11.630	-13.515	-14.759

Breyting milli ára (%)	2009	2010	2011	2012	2013
VSK alls (hrein álagning – endurgreiðslur)	-9,7	2,2	6	8,4	4,4
Hrein álagning alls (útskattur – innskattur)	-8,7	1,9	5,2	9	4,8
Álagning á innflutta vöru (tollstjóri)	-15,5	15,3	16,1	4,6	1,3
Álagning á erlenda þjónustu (RSK)	-11	22,2	57,8	50,4	-44
Álagning á innlenda starfsemi að frádregnum					
heildarinnskatti (RSK)	20,2	-38,8	-59,5	71,7	50
Endurgreiðslur skv. ýmsum endurgreiðsluheimildum	2,2	-1,3	-2,8	16,2	9,2

Heimild: Ríkisreikningur árunna 2008–2013.

Þá segir í svari ráðuneytisins: „*Hér verður sjónum beint að þeim lið sem spurt er um, þ.e. „virðisaukaskatti af innlendum vörum og þjónustu“ (hér stýtt í: „virðisaukaskattur af innlendri starfsemi“). Rétt er að taka skýrt fram hvað þessi liður inniheldur og hvað hann inniheldur ekki. Hann inniheldur bókfærðar tekjur af álögðum virðisaukaskatti á virðisaukaskattskylda aðila í álagningarkerfi RSK, að frádregnum þeim innskatti sem þessir aðilar færa á móti útskattinum. Þetta má setja fram í jöfnu svona:*

VSK af innlendri starfsemi

= álagður VSK á VSK-skylda aðila skv. álagningarkerfi RSK (útskattur)

– allur greiddur VSK sem færður er á móti útskatti hjá þessum aðilum (innskattur)

VSK sem lagður er á vöru við innflutning til landsins er ekki með í þessari jöfnu. Hann er lagður á og innheimtur hjá tollstjóra. Hins vegar er innifalinn í jöfnunni allur VSK sem kemur til frádráttar sem innskattur, einnig sá VSK sem greiddur var til tollstjóra við innflutning. Af þessari samsetningu liðarins „VSK af innlendri starfsemi“ leiðir að hann einn og sér felur ekki í sér neinar marktækar upplýsingar. Mjög stór hluti heildarinnskattsins er VSK sem greiddur hefur verið í tolli við innflutning vöru, vegna þess að langmest af innfluttri vöru gengur áfram inn í starfsemi fyrirtækja, sem aðföng í framleiðslu eða fjárfestingu, heildsölu, umboðssölu o.s.frv. Framkvæmd VSK er þannig að sá VSK sem greiddur er við innflutning (hjá tollstjóra) kemur síðar til frádráttar þeim VSK sem lagður er á endanlegt söluverðmæti (hjá RSK). Ekki er hægt að aðgreina þann hluta frá öðrum innskatti. Sveifla í innflutningi leiðir af þessum sökum sjálfkrafa til sveiflu í liðnum „VSK af innlendri starfsemi“. Heildarinnflutningur getur verið mjög breytilegur frá einu uppgjörstímabili til annars og hið sama gildir um heildarinnskatt. Innskattur getur jafnvel verið meiri en útskattur á einstökum 2 mánaða tímabilum og innlenda álagningin ein og sér verður þá neikvæð. Summa álagningar í tolli og álagningar á innlenda starfsemi er þó ávallt jákvæð. Breytileikinn er minni á milli ára, en getur samt sem áður verið umtalsverður. Það má rekja til liða sem falla til óreglulega, einkum sem tengjast fjárfestingarvörum eða rekstrarvörum til stóriðju. Má þar sérstaklega nefna álframleiðslufyrirtækin, en innskattur af innfluttum aðföngum þeirra var mjög breytilegur á þeim árum sem tilgreind eru í spurningunni. Innskatturinn kemur til endurgreiðslu við hin reglulegu skil á virðisaukaskatti. Álframleiðslufyrirtækin vega þungt í heildarveltu fyrirtækja í VSK kerfinu. Sé þeim sleppt úr tölunum minnkar sveiflan á milli ára úr því að vera á bilinu -56% upp í +56% niður í að vera innan við 10% árlega (þá er miðað við álagningargögn RSK en ekki endanlegar bókfærðar tekjur ríkisreiknings). Breytileiki í innflutningnum endurspeglast í innskattinum og þar með álagningunni á innlenda starfsemi.

Eftirfarandi dæmi sýnir hvernig breytingar á innflutningi hafa áhrif á liðinn „VSK af innlendri starfsemi“ í gegnum innskatt:

innflutningur eykst

→ VSK í tolli eykst

→ innskattur sem dregst frá útskatti við álagningu hjá RSK eykst

→ „VSK af innlendri starfsemi“ (útskattur – innskattur) minnkar

→ summa VSK-álagningar tollstjóra og RSK óbreytt

Af framangreindu sést að með því að leggja saman álagningu í tolli og hjá RSK (fyrstu og þriðju línu í töflunni í 9. skýringu ríkisreiknings) fæst edlileg og marktæk mynd af þróun tekna af VSK á milli ára, sem fæst ekki með því að skoða einungis þriðju línuna (VSK af innlendri starfsemi).

Til nánari skýringar má benda á svar við skriflegri fyrirspurn á 140. löggjafarþingi 2011–2012 á þingskjali 1462 – 624. mál.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur edlilegt að kanna í samráði við Fjársýsluna hvort unnt sé að bregðast við ábendingu Ríkisendurskoðunar með því að auka upplýsingar um uppgjör virðisaukaskatts í ríkisreikningi. “

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd tekur undir með fjármála- og efnahagsráðuneytinu um að leita verði leiða til að auka upplýsingar og skýringar á virðisaukaskatti í ríkisreikningi og hvetur til að það verkefni verði leyst sem fyrst.

44. Flækjur í uppgjöri tryggingagjalds.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 30: „Uppgjör tryggingagjalds er því orðið nokkuð flókið að mati Ríkisendurskoðunar og villuhætta töluverð. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 beindi stofnunin því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að það kanni hvort að ekki sé mögulegt að einfalda það uppgjör með lagabreytingu.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessarar ábendingar og spurðist fyrir um með hvaða hætti ráðuneytið hygðist bregðast við henni.

Í svari ráðuneytisins segir að í frumvarpi til laga um opinber fjármál sé gert ráð fyrir töluverðri breytingu varðandi meðhöndlun markaðra tekjustofna. Þessar breytingar muni hafa áhrif á uppgjör tryggingagjaldsins og er vísað til þeirrar vinnu með frekari afstöðu og hvernig brugðist verði við. Jafnframt er vísað til minnisblaðs sem ráðuneytið sendi til fjárlaganefndar Alþingis 18. mars síðastliðinn og fjallaði sérstaklega um áhrif frumvarpsins á tryggingagjald.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar.

45. Um afkomu Lánaþjófss íslenskra námsmanna.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 41: „Afkoma Lánaþjófss íslenskra námsmanna á árinu 2013 var mun betri en reiknað var með í fjárlögum. Þar var gert ráð fyrir að tekjuafgangur yrði um 3,0 ma.kr. en í reynd varð hann um 7,0 ma.kr. Rétt er að taka fram að þessi tekjuafgangur sjóðsins stafar af því hvernig bókun veittra námslána er háttáð í reikningsskilum hans. Námslán eru veitt með 1% vöxtum en þau eru hins vegar ekki færð til núvirðis með tilliti til þessa í efnahagsreikningi sjóðsins heldur er gerð grein fyrir þessu atriði í skýringum í reikningsskilunum. Ónúvirt eigið fé nam 81,3 ma.kr. í árslok 2013 en 74,3 ma.kr. á árinu á undan. En sé útlánasafnið núvirt m.v. meðalvexti langtímalána sem sjóðurinn tekur hjá Endurlánum ríkissjóðs lækkar eigið fé um 38,8 ma.kr.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um hvort ekki væri samræmi í forsendum fjárlaga og uppgjöri sjóðsins samkvæmt ríkisreikningi. Óskað var eftir stuttu minnisblaði sem skýri þann mismun sem Ríkisendurskoðun benti á.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir að reikningsskil LÍN séu gerð samkvæmt ársreikningalögum af endurskoðendum PWC sem vinni í umboði Ríkisendurskoðunar. Í ríkisreikningi sé þetta uppgjör birt óbreytt og hafi verið með þeim hætti um árabil. Í tengslum við undirbúning fjárreiðulaga á sínum tíma ályktaði ríkisreikningsnefnd að það bæri ævinlega að reikna út áhrif vaxtamunarsins og gera grein fyrir honum í skýringum. Þetta þótti mikið framfaraskref á sínum tíma. Hvað varðaði ríkisreikning 2013 þá kæmi fram í A-hluta ríkisreiknings (heildaryfirlit) bls. 56 að framlagið samkvæmt reikningnum væri nánast í samræmi við fjárheimildir. Vissulega væri mismunur á niðurstöðum áætlaðs rekstraryfirlits samkvæmt fjárlögum 2013 miðað við útkomuna hjá sjóðnum sjálfum í C-hluta. En fjárheimildir og útkoma í A-hlutanum gagnvart sjóðnum væri nánast samkvæmt áætlun.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur mikilvægt að lokið verði við að færa ársreikninginn í samræmi við þá staðla sem um hann gilda.

46. Afkoma Hörpu, tónlistar- og ráðstefnuhúss ohf.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir á bls. 43: „*Ríkissjóður á 54,0% í félaginu (Innskot: Hörpu tónlistar- og ráðstefnuhúss ohf.) á móti Reykjavíkurborg og nam bókfærður eignarhlutur í árslok 472 m.kr. og hækkaði um 429 m.kr. á árinu vegna framlags ríkissjóðs (yfirteknar skuldir). Hagnaður samkvæmt rekstrarreikningi nam 172 m.kr. Á árinu rann Austurhöfn – TR ehf. inn í Hörpu tónlistar- og ráðstefnuhúss ohf.*“

Fjárlaganefnd óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið greindi nánar gæði þessa hagnaðar og legði mat á framtíðar rekstrarhorfur félagsins.

Í svari ráðuneytisins segir að í kjölfar stöðumats sem unnið var af rekstrarráðgjöfum á árinu 2012 í tengslum við rekstrarstöðu Hörpu var farið fram á það af hálfu eigenda að unnið yrði að gerð ítarlegrar áætlunar um rekstur félagsins til næstu fimm ára. Slík áætlun um rekstur hússins var gerð í ársbyrjun 2013 af hálfu félagsins í samstarfi við þá ráðgjafa sem áður höfðu unnið fyrrnefnda greiningu að beiðni eigenda. Langtímaáætlunin byggðist á markmiðssetningu og framtíðarsýn félagsins þar sem sett er fram aðgerðaráætlun fyrir hvert svið rekstursins sem miðar að því að auka skilvirkni, draga úr kostnaði og auka tekjur. Þrátt fyrir að áætlunin hafi verið sett fram á frekar varfærum forsendum gefur niðurstaða hennar að mörgu leyti tilefni til ákveðinnar bjartsýni um framtíðarrekstur Hörpu.

Fasteignagjöld Hörpu hafa verið rekstrinum þungur baggi en heildargjöldin vegna þeirra nema um 336 millj. kr. á ári. Tekin var ákvörðun, á grundvelli lögfræðilíts, að vísa ágreiningi um grundvöll gjaldanna til dómstóla og voru bundnar vonir við að fjárhæðin mundi að fenginni úrlausn þeirra lækka verulega eða um allt að 120–130 millj. kr. Miðað við viðburðadagskrá, raunhæfan gestafjölda og eðlilegar tekjur af ráðstefnuhlutanum á næstu árum, var gert ráð fyrir að viðvarandi fjárþörf vegna rekstrarins gæti orðið nokkur jafnvel þótt framangreind lækkun dómstóla á fasteignagjöldum gangi eftir.

Með yfirtöku ríkis og borgar á verkefninu á árinu 2009 og sameiginlegu ákvörðun þessara aðila að halda verkefninu áfram, tóku ríki og borg í raun á sig eigendaskyldur gagnvart félaginu og verkefnum þess. Því var talið heppilegast að reyna að mæta þessari rekstrarstöðu með samkomulagi milli eigenda og Hörpu á grundvelli fyrirliggjandi verkefnissamnings um rekstur tónlistar- og ráðstefnuhússins. Á vormánuðum 2013 gengu ríki og borg til samninga við Hörpu um tímabundin viðbótarframlög, aðallega vegna fasteignagjalda. Sú fjárhæð nam um 160 millj. kr. árlega til 2016 sem skiptist eftir eignarhlutföllum þessara aðila. Þar sem verkefnið og félagið sem annast rekstur þess hafði ekki verið eiginfjármagnað við yfirtöku ríkis og borgar á því var jafnframt tekin sú ákvörðun að breyta u.þ.b. 800 millj. kr. eigendalánnum ríkis og borgar í hlutfé, sbr. heimildir 7.10 og 7.11. í 6. gr. fjárlaga 2013. Félagið tapaði fasteignagjaldamálinu fyrir héraðsdómi en hefur nú áfrýjað því til Hæstaréttar.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að gera þurfi raunhæfar rekstraráætlanir miðað við þau fasteignagjöld sem dæmd hafa verið.

Alþingi, 14. október 2015.

Vigdís Hauksdóttir,
form., frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Oddný G. Harðardóttir.

Ásmundur Einar Daðason.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Brynhildur Pétursdóttir.

Haraldur Benediktsson.

Valgerður Gunnarsdóttir.

Páll Jóhann Pálsson.