

Nefndarálit

um frumvarp til laga um staðfestingu ríkisreiknings 2020.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin fékk fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins, þá Viðar Helgason, Kristin H. Jónasson og Kjartan Dige Baldursson, til þess að kynna meginatriði frumvarpsins. Einnig komu Skúli E. Þórðarson, Ingi K. Magnússon og Birgir Finnbogason frá Ríkisendurskoðun og kynntu endurskoðunarskýrslu ríkisreiknings vegna ársins 2020. Þá kom Ingbór K. Eiríksson frá Fjársýslu ríkisins og kynnti ríkisreikning ársins 2020.

Efni frumvarpsins.

Frumvarpið er einfalt og felur í sér að Alþingi staðfesti ríkisreikning ársins 2020. Frumvarpið byggist á 58. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, þar sem fram kemur að ráðherra skuli leggja fram frumvarp á Alþingi til staðfestingar á ríkisreikningi. Í greinargerð frumvarpsins skal fjalla um niðurstöðutölur reikningsins og gera grein fyrir frávikum tekna, útgjalda og lánamála frá samþykktum heimildum Alþingis.

Áritun ríkisendurskoðanda.

Ríkisendurskoðun hefur endurskoðað reikninginn samkvæmt lögnum nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreiknings, og í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila (ISSAI). Ríkisendurskoðandi hefur áritað reikninginn án fyrirvara en með ábendingu um stöðu innleiðingar alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS).

Frestað er innleiðingu á fimm stöðlum. Um er að ræða:

IPSAS 13 – um leigusamninga.

IPSAS 35 – um samstæðureikningsskil.

IPSAS 36 – um fjárfestingar í hlutdeildarfélögum og sameiginlegum verkefnum að hluta.

IPSAS 37 – um samrekstur (e. *joint arrangement*).

IPSAS 38 – um upplýsingagjöf um hagsmuni í öðrum einingum.

Reikningsskilareglur ríkisins.

Með lögum um opinber fjármál voru gerðar umfangsmiklar breytingar á reikningsskilareglum ríkissjóðs. A-hluti ríkissjóðs er gerður upp á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila á rekstrargrunni.

Innleiðing á breyttum reikningsskilum er umfangsmikið verkefni sem hófst fyrir árið 2017 og er því ekki að fullu lokið með útgáfu á ríkisreikningi fyrir árið 2020. Reikningsskil fyrir árið 2020 eru gerð á grundvelli IPSAS-staðlanna með þeim frávikum þar sem reikningsskilaráð hefur heimilað frestun á innleiðingu nokkurra staðla.

Í greinargerð með frumvarpinu og í skýringu 2 með ríkisreikningi er fjallað um heimildir til að fresta innleiðingu tiltekinna staðla og fjallað um staðlana þar sem verið er að fresta innleiðingunni. Einnig er fjallað um frávik á milli staðla.

Framsetning og flokkun samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) er sú flokkun og framsetning sem 1. gr. fjárlaga fyrir árið 2020 miðar við. Bæði GFS og IPSAS er ætlað að tryggja samkvæmni og alþjóðlega samanburðarhæfni en þeir hafa ólíkar áherslur.

IPSAS samræmir reikningsskil með áherslu á rekstrarafkomu og stöðu efnahags, gerir kleift að meta fjárhagslega afkomu, skerpa ábyrgð stjórnenda og auka gagnsæi fyrir ákvarðanatöku í rekstri.

GFS metur efnahagsleg áhrif opinberrar fjármálastefnu, greinir áhrif hennar á hagkerfið og valkosti við ákvarðanatöku í opinberum fjármálum. Megináhersla GFS er á heildarafkomu sem mælikvarða á efnahagsleg áhrif og eru því hagstjórnarmarkmið skv. 1. gr. fjárlaga fyrir árið 2020 sett fram samkvæmt GFS-staðlinum.

Frávik í afkomu þessara tveggja staðla eru skýrð í meðfylgjandi töflu. Þar kemur fram að afkoman samkvæmt ríkisreikningi (IPSAS-staðlar) er neikvæð um 144,5 milljarða kr. en samkvæmt þjóðhagsuppgjöri (GFS-staðall) er afkoman neikvæð um 217,5 milljarða kr.

Niðurstöðutölur ríkisreiknings 2020.

Eins og áður segir reyndist heildarafkoman samkvæmt ríkisreikningi neikvæð um 144,5 milljarða kr. samanborið við 42,3 milljarða kr. jákvæða stöðu árið áður. Þannig versnar afkoman um 186,8 milljarða kr. milli ára. Rekstrartekjur námu 801,8 milljörðum kr. og rekstrargjöldin 990,3 milljörðum kr. Vaxtjöfnuður var neikvæður um 46,1 milljarð kr. en á móti vegur að hlutdeild í afkomu félaga var jákvæð um 90,1 milljarð kr. Að öllu samanlögðu er afkoman því neikvæð um 144,5 milljarða kr.

Samandregið afkomuyfirlit sl. fjögurra ára er í eftirfarandi töflu:

Í milljörðum kr.	2020	2019	2018	2017
Heildartekjur	816,4	835,9	849,9	802,5
Heildargjöld	-1.051,0	-871,9	-856,7	-804,4
Hlutdeild í afkomu félaga	90,1	78,3	91,4	40,9
Afkoma ársins	-144,5	42,3	84,6	39,0

Meginskýringin á miklu lakari afkomu ársins 2020 miðað við fyrri ár liggur í áhrifum af heimsfaraldri kórónuveirunnar. Traustri fjárhagsstöðu ríkissjóðs fyrir faraldurinn var beitt til þess að draga úr efnahagslegu og samfélagslegu tjóni og leggja grunn að viðspyrnu efnahagslífsins. Ríkisstjórnin kynnti á árinu 2020 úrræði sem ætlað var styðja beint við efnahagslega vörn, vernd og viðspyrnu heimila og fyrirtækja. Þessi úrræði fólu í sér bein útgjöld fyrir ríkissjóð (tilfærslur), minni skattheimtu, heimildir til frestunar skattgreiðslna milli ára og ábyrgðir sem geta raungerst síðar sem kostnaður fyrir ríkissjóð. Mótuð voru sértæk efnahagsúrræði sem ætlað var að vinna gegn áhrifum faraldursins.

Áhrif þessara ráðstafana námu um 80 milljörðum kr. árið 2020. Auk þessa nam frestun skattgreiðslna 20,5 milljörðum kr. og ábyrgðir ríkissjóðs 31 milljarði kr. Við þetta bætist sjálfvirkt viðbragð skatt- og atvinnuleysisbótakerfis upp á ríflega 92 milljarða kr. Átak í fjárfestingu nam 15 milljörðum kr. á árinu en með því að hefja nýjar fjárfestingar eða flýta áður fyrirhuguðum fjárfestingum var ætlunin að auka umsvif í hagkerfinu og skapa störf. Á árinu voru samþykkt fimm fjárukalög, þar af fern snemma árs til þess að heimila og fjármagna ýmsar aðgerðir sem ráðist var í vegna heimsfaraldursins og þau síðustu undir lok ársins.

Í greinargerðinni er farið yfir helstu þætti í samandregnum efnahagsreikningi, þróun skulda, sjóðstreymi, tekjur og gjöld málefnasviða.

Einnig eru upplýsingar um flutning stöðu fjárheimilda á milli ára og birt tafla þar sem fram koma þau málaefnasvið gjalda sem eru með meira en eins milljarðs kr. frávik frá heildarfjárheimildum ársins.

Í séryfirliti 16 með ríkisreikningi koma síðan fram allar stöður þær sem í árslok 2020 eru fluttar til ársins 2021. Séryfirlitin eru ekki endurskoðuð. Flutningurinn byggist á heimild í 30. gr. laga um opinber fjármál sem hefur verið nánar útfærð í reglugerð 566/2021 um flutning fjárheimilda A-hluta á milli ára. Meginreglan er að staða rekstrarliða og framlög til fjárfestinga færast á milli ára að uppfylltum tilteknum skilyrðum en tilfærsluliðir og ýmsir reiknaðir liðir sem ráðast af hagrænum forsendum og öðrum þáttum utan ákvörðunarvalds ráðherra flytjast ekki á milli ára. Það á við um flesta liði almannatrygginga, lífeyrisskuldbindingar og fjármagnskostnað.

Endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar.

Í niðurlagi kafla í ríkisreikningi um áritun ríkisendurskoðanda kemur fram að ríkisendurskoðandi gerir Alþingi nánari grein fyrir niðurstöðu endurskoðunar í sérstakri skýrslu. Hann hefur kynnt skýrsluna á fundi nefndarinnar.

Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikninginn er án fyrirvara með vísan til laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, og með ábendingu um stöðu innleiðingar á IPSAS-reikningskilastöðlum.

Niðurstaða endurskoðunarinnar er sú að rekstur ríkissjóðs hafi gengið vel í öllum aðalatriðum á árinu 2020, þrátt fyrir áföll af völdum COVID-19 heimsfaraldursins. Eiginfjárstaða ríkissjóðs er góð og standa eignir undir skuldum. Eiginfjárstaðan er þó lakari en hún var í lok næstliðins árs og eru það áhrif af völdum kórónuveirunnar.

Í niðurstöðukafla skýrslunnar eru talin til nokkur atriði sem meiri hluti nefndarinnar vekur sérstaka athygli á. Þau varða niðurstöður og ábendingar Ríkisendurskoðunar vegna fyrri ára; ítrekaðar eru niðurstöður vegna ársins 2019 sem standa óbreyttar í árslok 2020, fjallað um fjárhagsupplýsingar almennt; ábendingar í áritun ríkisendurskoðanda, lög um opinber fjármál, mat á eignum og upplýsingar um eignarhald, innra eftirlit og verklag við reikningsskilagerð, innri endurskoðun og flokkun á starfsemi ríkisins.

Fram koma tillögur til úrbóta sem skipt er í fjóra flokka og eru þær eftirfarandi:

1. Eftirfylgni með gerð ársreikninga hjá ríkisaðilum.

- Fjármála- og efnahagsráðuneytið þarf að fylgja því eftir að ríkisaðilar standi skil á ársreikningum, sbr. ákvæði í 54. gr. laga um opinber fjármál.
- Til að styrkja fjármálastjórn hjá ríkinu er nauðsynlegt að fylgja ákvæðum laga vegna bókhalds og gerðar ríkisreiknings. Flýta þarf setningu reglugerða eins og heimild er fyrir í 67. gr. laganna.
- Fjársýsla ríkisins þarf að setja skýrar reglur og leiðbeiningar fyrir ríkisaðila til að eyða hugsanlegri óvissu um bókhaldslega meðferð einstakra viðskipta.

2. Gagnrýnin skoðun á verklagi við gerð ríkisreikninga.

- Fjársýsla ríkisins rýni og endurmeti alla verkferla við gerð ríkisreikninga þannig að tryggt sé að verklag við reikningshald og reikningsskilagerð valdi því ekki að útgáfa ársreikninga ríkisaðila tefjist.
- Nauðsynlegt er að unnið verði með markvissum hætti að undirbúningi fyrir gerð samstæðureiknings fyrir ríkið í heild þannig að ekki verði frekari tafir á því að lagaákvæði um reikningsskil ríkisins verð uppfyllt með fullri innleiðingu á IPSAS.

3. Árangur af lögnum um opinber fjármál og æskileg endurskoðun laganna.

Ríkisendurskoðun leggur til að fjármála- og efnahagsráðherra hlutist til um að lagt verði mat á virkni laganna og hvort markmið með lagasetningunni hafi náðst.

4. Innri endurskoðun verði framkvæmd hjá aðilum í A-hluta.

Til að efla innra eftirlit með ríkisfjármálum og styrkja eftirlit með ríkisaðilum þarf að setja reglugerð um innri endurskoðun hjá ríkisaðilum í A-hluta í samræmi við 65. gr. laganna.

Ábendingar meiri hluta fjárlaganefndar.

Á undanförunum árum hefur verið brugðist við ýmsum ábendingum meiri hlutans vegna staðfestingar ríkisreiknings. Enn stendur þó út af ábending þess efnis að nauðsynlegt sé að ríkisreikningur, frumvarp til staðfestingar hans og endurskoðunarskýrslan komi út því sem næst á sama tíma og fyrr heldur en verið hefur fram til þessa. Því til viðbótar telur meiri hluti nefndarinnar að full ástæða sé til að fylgja sérstaklega eftir nokkrum úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar. Þar má sérstaklega nefna:

- Flýta þarf setningu reglugerða sem taldar eru upp í 67. gr. laga um opinber fjármál, ekki bara vegna innri endurskoðunar, heldur einnig allar aðrar reglugerðir sem eftir er að setja.
- Brýnt er að endurmeta alla verkferla við gerð reikningsins, ekki aðeins til að tefja ekki útgáfu ársreikninga ríkisaðila, heldur einnig til að flýta útgáfu ríkisreiknings í heild sinni.
- Innleiðing samstæðureikningsskila fyrir ríkið í heild. Meiri hlutinn tekur undir með Ríkisendurskoðun um nauðsyn þess að endanleg innleiðingaráætlun liggi fyrir sem allra fyrst. Í endurskoðunarskýrslunni er bent á að með heimild reikningsskilaráðs til að fresta endanlegri innleiðingu IPSAS-staðlanna um 5 ár verða liðin 10 ár frá samþykkt laga um opinber fjármál þar til staðlarnir verða innleiddir að fullu.
- Í tengslum við athugasemdir um að efla innra eftirlit hjá ríkisaðilum bendir meiri hluti nefndarinnar á að Landspítalinn, sem er langumfangsmesta ríkisstofnunin, er ekki með innri endurskoðanda. Lagt er til að bætt verði úr því sem allra fyrst og að endurskoðandinn heyri beint undir væntanlega stjórn spítalans.

Í endurskoðunarskýrslunni koma fram margar ábendingar og athugasemdir sem ekki er fjallað um í kafla um tillögur til úrbóta. Meiri hlutinn mun fylgja mörgum þeirra frekar eftir, bæði gagnvart Ríkisendurskoðun, fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Fjársýslu ríkisins. Þessar athugasemdir lúta t.d. að mati á eignum og upplýsingum um eignarhald.

Alþingi, 26. janúar 2022.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
form., frsm.

Haraldur Benediktsson.

Vilhjálmur Árnason.

Ingibjörg Isaksen.

Stefán Vagn Stefánsson.

Bryndís Haraldsdóttir.