

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um staðfestingu ríkisreiknings 2020.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Samkvæmt 58. gr. laga nr. 123/2015 segir um staðfestingu ríkisreiknings: „ráðherra skal leggja fram frumvarp á Alþingi til staðfestingar ríkisreikningi. Í greinargerð með frumvarpinu skal fjalla um niðurstöðutölur reikningsins og gera grein fyrir frávikum tekna, útgjalda og lánamála frá samþykktum heimildum Alþingis.“ Í frumvarpinu er farið yfir þessi mál en umfjöllunin tekur að nokkru til séryfirlita sem minni hlutinn mun gera nánari grein fyrir. Þá kemur þar fram uppgjör samkvæmt GFS-stöðlunum sem eru á grunni þjóðhagsreikninga. Það uppgjör er hvorki endurskoðað af Ríkisendurskoðun né öðrum endurskoðendum. Minni hlutinn telur að finna þurfi því uppgjóri endurskoðunarfarveg eins og skylt er með ríkisreikning til að tryggja gæði þess.

Í 56. gr. laga nr. 123/2015 kemur fram um gerð ríkisreiknings hvað ríkisreikningur skuli innihalda. Því til viðbótar koma fyrirmæli í IPSAS-reikningsskilastöðlunum. Þar segir m.a. að innan sex mánaða frá árslokum skuli ráðherra birta ríkisreikning sem nær yfir fjárreiður A-, B- og C-hluta ríkissjóðs.

Reikningurinn var áritaður af fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóra 29. júní 2021 sem og af ríkisendurskoðanda. Má því segja að frestur til að birta reikninginn hafi verið fullnýttur eins og hefur verið venja frá þeim tíma sem lögin tóku gildi. Minni hlutinn telur mikilvægt að uppgjóri verði framvegis hraðað þannig að reikningurinn komi út á svipuðum tíma og ársreikningar helstu fyrirtækja í Kauphöllinni. Þannig gæfist Alþingi færi á að ljúka umfjöllun um hann á vorþingi í stað þess að hún geti dregist fram eftir árinu, hvað þá fram á næsta ár eins og staðan er nú. Þá kom endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar út í september 2021 en minni hlutinn telur að sama skapi eðlilegt að hún komi út um svipað leyti og ríkisreikningur þannig að umfjöllun um hana gæti einnig lokið á vorþingi, fyrir afgreiðslu fjármálaáætlunar næstu ára.

Ríkisreikningur skal settur fram í tveimur hlutum. Fyrri hluti ríkisreiknings nær yfir fjárreiður A-hluta ríkissjóðs í heild og skal innihalda:

*1. Reikningsskil fyrir síðasta fjárhagsár, gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila.*

Í innleiðingarstaðlinum er heimild til að innleiða alla staðlana á þremur árum. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur nýtt þá heimild og auk þess fengið heimild frá reikningsskilaráði ríkisins skv. 52. grein LOF til að fresta fullri innleiðingu um allt að fimm ár frá og með árinu 2021. Frá því að ný lög um opinber fjármál voru sett gætu því hafa liðið allt að tíu ár þar til ríkisreikningur verður að fullu í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila.

Minni hlutinn telur þetta allt of langan tíma og hvetur fjármála- og efnahagsráðherra til að láta bæta úr þessum hægagangi án tafar.

Þeir staðlar sem ekki hafa verið innleiddir enn eru:

- 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*), og
- IPSAS 38 – um upplýsingagjöf um hagsmuni í öðrum einingum.

Á bls. 30 í ríkisreikningi koma fram áhrif þess á ríkisreikning að innleiðingu fyrrgreindra staðla hefur verið frestað. Einnig kemur fram í áritun ríkisendurskoðanda að gerð sé efnislega grein fyrir áhrifum þess á ríkisreikninginn og ástæðum þess að innleiðingu sé frestað.

Minni hlutinn telur fyrrgreindar skýringar ekki nógu nákvæmar þar sem töluleg gildi vantar í skýringarnar. Notað er almennt orðaval sem ekki gefur nægilega glögga mynd af áhrifunum, sbr. eftirfarandi skýringar í ríkisreikningi:

- IPSAS 13. Frestun á innleiðingu þessa staðals hefur **óveruleg** áhrif á reikningsskil núna, en búast má við að nýr staðall þýði **töluverðar** breytingar á meðferð leigusamninga líkt og átt hefur sér stað við innleiðingu samsvarandi IFRS-staðals.
- IPSAS 35. Áhrif af þessari frestun **eiga ekki að vera mikil** á afkomu ríkissjóðs, en **verða veruleg** á eignir og skuldir þar sem eignir og skuldir B- og C- hluta aðila koma að fullu inn í samstæðu ríkissjóðs í heild.
- IPSAS 36. **Ekki liggur fyrir** hver áhrifin eru á reikningsskil ríkisins, en **ekki gert ráð fyrir að þau séu veruleg**.
- IPSAS 37. **Ekki liggur fyrir** hver áhrifin eru á reikningsskil ríkisins, en **ekki gert ráð fyrir að þau séu veruleg**.
- IPSAS 38. Áhrif frestunar eru **engin** á efnahag og rekstur heldur **hefur áhrif á upplýsingagjöf í ríkisreikningi**.

Í áritun ríkisendurskoðanda segir: „Með vísan til samþykktar reikningsskilaráðs um heimild til frestunar og ábendinga í áritun er það álit ríkisendurskoðanda að ríkisreikningurinn gefi glögga mynd af fjárhagsstöðu ríkissjóðs 31. desember 2020, afkomu ríkissjóðs árið 2020 og breytingu á handbæru fé á árinu 2020 í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál.“ „Auk þessa fylgja ríkisreikningi séryfirlit nr. 1–16 en þau eru ekki endurskoðuð.“ Eins og minni hlutinn mun gera grein fyrir telur hann að endurskoða hefði átt a.m.k. hluta séryfirlitanna þar sem upplýsingar sem koma fram í þeim eru hluti ríkisreiknings samkvæmt skilgreiningu í 56. gr. laganna.

## 2. Framsetningu og flokkun samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.

Í endurskoðunarskýrslunni er vakin athygli á því að misræmis gætir um flokkun á starfsemi og verkefnum á milli þess sem kveðið er á um í 50. gr. laga nr. 123/2015 og ákvæða í IPSAS. Ríkisendurskoðun bendir á að eyða þurfi misræmi þannig að ótvírætt sé að farið verði að þeim grundvallarreglum sem kveðið er á um í alþjóðlegum hagskýrslu- og reikningsskilastöðlum. Minni hlutinn tekur undir með Ríkisendurskoðun.

## 3. Reikningstölur með samanburði við ráðstöfunarheimildir reikningsársins, fjárlög og reikningstölur næstliðins árs.

Á bls. 9 segir: „Í LOF er þannig gert ráð fyrir að reikningstölur séu birtar með samanburði við ráðstöfunarheimildir reikningsársins, fjárlög og reikningstölur næstliðins árs. Í þessum reikningi eru birtar samanburðartölur við fyrra ár en í fjárlögum og fjáráukalögum eru fjárheimildir ekki birtar á sama grunni og reikningsskilastaðlarnir eru. Ekki er birtur rekstrarreikningur í fjárlögum og því ekki hægt að birta þær samanburðartölur nú. Í yfirliti um útgjöld málefna víða er birtur samanburður við fjárlög, enda eru þær fjárheimildir samþykktar

af Alþingi og koma fram í fjárlögum og fjárukalögum ársins 2020. Þá er í séryfirlitum sömuleiðis birtur samanburður ríkisaðila í A-hluta við fjárheimildir.“

Minni hlutinn telur að þennan samanburð hafi átt að birta í ríkisreikningi og þessar upplýsingar sé hægt að útbúa þannig að samanburðurinn geti farið fram. Þá bendir minni hlutinn á að séryfirlitin eru ekki endurskoðuð sem er óheppilegt þar sem þau eru gefin út sem hluti af ríkisreikningi eins og fyrrgreindar skýringar hans bera með sér.

#### 4. Flokkun og ráðstöfun fjárheimilda eftir uppruna þeirra.

Einnig kemur fram á bls. 9 í ríkisreikningi að flokkun og ráðstöfun fjárheimilda eftir uppruna þeirra er birt í séryfirliti 5 í seinni hluta ríkisreiknings. Þar er flokkunin eftir ríkisaðilum í A-hluta sem eru þau uppgjör sem ríkisreikningurinn byggist á. Séryfirlitið er í fjórum hlutum, sem skiptist eftir málefnaviðum og málaflokkum niður í rekstur og fjárfestingu og síðan niður á ríkisaðila í A-hluta eftir rekstri og fjárfestingu. Minni hlutinn bendir á að yfirlitið er óendurskoðað.

#### 5. Millifærslu fjárveitinga innan málaflokks sem samþykktar hafa verið og birtar.

Á bls. 10 segir m.a. „Millifærslum fjárveitinga innan málaflokka er gerð grein fyrir í séryfirliti 6 í seinni hluta ríkisreiknings.“ Minni hlutinn bendir á að yfirlitið er óendurskoðað.

#### 6. Sundurliðuð yfirlit um helstu flokka eigna og skulda í efnahag A-hluta ríkissjóðs í heild.

Sundurliðuð yfirlit um helstu flokka eigna og skulda í efnahag A-hluta ríkissjóðs í heild er að finna í skýringum með ársreikningnum sem sundurliða þær eignir og skuldir sem liggja til grundvallar stærðum í efnahagsreikningi.

#### 7. Yfirlit sem sýni tekjur ríkissjóðs af nýtingu auðlinda í ríkiseigu og vegna takmarkaðra réttinda sem stjórnvöld ráðstafa.

Á bls. 10 segir m.a. „Yfirlit sem sýni tekjur ríkissjóðs af nýtingu auðlinda í ríkiseigu og vegna takmarkaðra réttinda sem stjórnvöld ráðstafa er ekki birt. Unnið er að því að skilgreina hvað á að falla hér undir og ná saman viðeigandi upplýsingum.“ Minni hlutinn bendir á að nokkuð er um liðið síðan lög um opinber fjármál tóku gildi og því ætti yfirlitið að mati hans að liggja fyrir.

#### 8. Sundurliðuð yfirlit um skattastyrki, sem ekki eru útborganlegir, skal sýnt sérstaklega í tekjuyfirliti.

Á bls. 10 segir m.a. „Sundurliðuð yfirlit um skattastyrki, sem ekki eru útborganlegir er birt sem séryfirlit 10 í seinni hluta ríkisreikningsins. Það er sambærilegt við yfirlit sem birt er í fjárlögum hvers árs.“ Minni hlutinn bendir á að yfirlitið er óendurskoðað.

### Aðrar athugasemdir minni hluta.

Seinni hluti ríkisreiknings skal innihalda samandregnar upplýsingar um fjármál ríkisaðila og lykiltölur úr ársreikningum ríkisaðila í A-, B- og C-hluta.

Samhliða birtingu ríkisreiknings hverju sinni skal Fjársýsla ríkisins birta opinberlega ársreikninga einstakra ríkisaðila í A-, B- og C-hluta.

Minni hluti bendir á að samráð hefur ekki farið fram um það hvaða upplýsingar eru gagnlegar fyrir fjárveitingavaldið til að sinna sínu eftirlitshlutverki með framkvæmd fjárlaga. Þannig birtast einungis þær upplýsingar sem framkvæmdarvaldið telur gefa glögga mynd af fjármálum ríkisaðila. Slíkt sjálfsmat á því hvað teljast vera samandregnar upplýsingar er ekki viðunandi.

**Um yfirsýn yfir stöðu framkvæmda, nýtingu fjárheimilda í tengslum við fjárfestingar, Landspítala og Vegagerðina:**

Fram kemur í álitum Ríkisendurskoðanda að sérstakt sé að ekki sé innri endurskoðandi á Landspítalanum í ljósi umfangs starfseminnar. Að sama skapi hafi skil Vegagerðarinnar á ársreikningi verið í ólagi. Þetta vekur athygli í ljósi þess að yfirgnæfandi meiri hluti samþyktra fjárfestingarheimilda rennur til Landspítalans annars vegar, í tengslum við byggingu nýs sjúkrahúss, og Vegagerðarinnar hins vegar, vegna samgangna, og illa hefur gengið að nýta slíkar heimildir. Tafir hafa verið á framkvæmdum og erfitt að ýta framkvæmdum úr vör að því er virðist. Því hefur minni hlutinn lýst yfir áhuga á því að fá greiningu á fjárfestingar- getu opinberra aðila þegar kemur að „átaksfjárfestingum“. Ljóst er að bæta þarf úr verklagi og telur minni hlutinn brýnt að Vegagerðin skili ársreikningi á réttum tíma og að skoðað verði hvort ekki sé við hæfi að koma á innri endurskoðun á Landspítalanum.

Guðbrandur Einarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 31. janúar 2022.

Björn Leví Gunnarsson,  
frsm.

Kristrún Frostadóttir.

Eyjólfur Ármannsson.