

Álit fjárlaganefndar

um skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012.

Fjárlaganefnd hefur haft skýrslur Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 til umfjöllunar og fengið á sinn fund fulltrúa Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Auk þess óskaði nefndin eftir skriflegum skýringum frá eftirfarandi aðilum á ýmsum ábendingum og athugasemdum sem fram koma í skýrslunni: Ríkisendurskoðun, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fjármálaeftirlitinu, Seðlabanka Íslands, ríkisskattstjóra, tollstjóra, Fjársýslu ríkisins og efnahags- og viðskiptanefnd. Auk þess voru aðal- skrifstofum allra ráðuneyta send bréf þar sem óskað var eftir að gengið yrði frá eignaskrá viðkomandi ráðuneytis og allra stofnana þess fyrir 1. apríl 2014 og að skráin yrði send Fjársýslu ríkisins. Enn fremur var óskað eftir að fjárlaganefnd yrði send staðfesting um að gengið hefði verið frá eignaskrá, skv. 15. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, um leið og Fjársýslan fengi fyrrgreind gögn. Sú staðfesting barst eingöngu frá forsætisráðuneytinu.

Í áliti fjárlaganefndar vegna endurskoðunar ríkisreiknings 2009 (þskj. 1918 á 139. þingi) kom fram að sú ákvörðun hefði verið tekin að nefndin 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 á ríkisreikningum 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 sem helstu ábendingar og athugasemdir stofnunarinnar lutu að. Hér á eftir verða ábendingar stofnunarinnar reifaðar, svör viðkomandi aðila og ályktun fjárlaganefndar um svörin þar sem það er talið eiga við.

1. Ábending í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikninga 2011–2012.

Ríkisendurskoðun áritaði ríkisreikninga 2011–2012 án fyrirvara en vakin var athygli á skýringum og séryfirliti þar sem getið var um skuldbindingar sem ríkissjóður hafði undirgengist en voru ekki færðar í efnahag ríkissjóðs. Er það í samræmi við aðferðir fyrri ára. Í endurskoðunarskýrslu 2011 segir m.a.: „Enn er vísað til umræðu síðustu ára um nauðsyn þess að færa áhvílandi skuldbindingar í efnahag ríkissjóðs og/eða geta þeirra í ríkisreikningi. Þó að ekki hafi á síðustu árum orðið neinar verulegar breytingar á því hvernig áfallnar skuldbindingar sem færa skal í efnahag ríkissjóðs eru skilgreindar, þá fer ekki milli mála að þeirra er getið í skýringum með ríkisreikningum fyrir árin 2010 og 2011 með mun skilmerkilegri hætti en áður. Þrátt fyrir þetta taldi ríkisendurskoðandi rétt að hafa sérstaka ábendingu í áritun sinni á ríkisreikning ársins 2011 þar sem vakin er athygli á umræddum skuldbindingum.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir að Ríkisendurskoðun ynni stutt minnisblað þar sem fram kæmi hvaða ákvæði laga og reikningsskilastaðla giltu á Íslandi um færslu skuldbindinga í ársreikninga og hvers vegna ríkisendurskoðandi teldi þörf á þessari ábendingu í áritun sinni á ríkisreikning. Þá var óskað eftir tillögum Ríkisendurskoðunar til úrbóta, nánari upplýsingum um hvað fælist í ábendingunni og hverjar væru að mati Ríkisendurskoðunar ástæður þess að ekki væri gengið frá ríkisreikningi með þeim hætti sem stofnunin teldi réttastan.

Í svari stofnunarinnar er bent á lagalegar skyldur hennar til að endurskoða ríkisreikning og fyrirmæli 8. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, um að fjárhagsendurskoðun skuli gerð samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma. Þá segir í svari stofnunarinnar: „Góð endurskoðunarvenja hefur verið skilgreind með ýmsum hætti á liðnum árum og áratugum en samkvæmt lögum um endurskoðendur, nr. 79/2008, er með góðri endurskoðunarvenju átt við að endurskoðað sé með viðurkenndum aðferðum í samræmi við leiðbeinandi reglur um endurskoðun (ISA) sem út eru gefnar af alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC) sem Félag löggiltra endurskoðenda er aðili að. Með því að Ríkisendurskoðun telst ekki endurskoðunarfélag í skilningi þessara laga er þetta ákvæði einungis til viðmiðunar.

Ríkisendurskoðun hefur hins vegar ákveðið að fylgja endurskoðunarstöðlum sem samþykktir hafa verið af INTOSAI, sem eru alþjóðasamtök ríkisendurskoðana. Stofnunin hefur á liðnum árum verið að vinna að innleiðingu þessara endurskoðunarstaðla.

Reikningsskil ríkisins og þar með ríkisreikningur eru samin í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Þar segir að þau skuli fylgja almennum ákvæðum laga um ársreikninga (nr. 3/2006) nema þar sem fjárreiðulögin mæla fyrir um frávik þar frá. Helstu ákvæði um frávik eru þau að fjárfesting í varanlegum rekstrarfjármunum er ekki eignfærð heldur gjaldfærð á kaupári eða eftir því sem framkvæmdum miðar áfram þegar um byggingaframkvæmdir er að ræða. Skuldbindingar eru ekki færðar með sama hætti og einkafyrirtæki gera og áfallið orlof er ekki fært. Ýmsar leiðbeiningar og staðlar sem gefnir hafa verið út fyrir almennan markað eiga því ekki alltaf við um þessa þætti í rekstri ríkisins, þ.e. A-hluta ríkisins. Þannig hefur á liðnum árum komið upp ágreiningur milli Ríkisendurskoðunar og þeirra sem leggja fram ríkisreikning, þ.e. fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins, um túlkun tiltekinna áhrifa af færslu skuldbindinga sem ríkið hefur tekið á sig eða undirgengist. Meðan sá ágreiningur er óútljásður hefur Ríkisendurskoðun lagt áherslu á að skuldbindinganna sé getið í skýringum ríkisreiknings þó svo að þær hafi ekki verið færðar til bókar í reikningnum.

Það er mikil ábyrgð fólgin í því að árita ársreikning með fyrirvara. Í slíkum tilvikum þarf það sem fyrirvarinn beinist að vera skýrt afmarkað atriði og brot á lögum eða gildandi stöðlum. Það sem ríkisendurskoðandi getur gert þegar ljóst er að ágreiningur fæst ekki jafnaður er að gera kröfu um að greint sé frá ágreiningsefnum í skýringum ríkisreiknings og jafnframt að vísa til þeirra skýringa í áritun sinni. Það hefur verið gert í áritun ríkisendurskoðanda árin 2011 og 2012.

Þegar spurt er hvort ríkisreikningurinn gefi glögga mynd þá verður að taka tillit til þess regluverks sem gildir um ríkisreikning þar með talið þess lagaumhverfis sem gildir um gerð og framsetningu hans. Þá verður að líta til þess að ríkisreikningur er gerður upp með sama hætti og verið hefur í mörg ár.

Í drögum að frumvarpi til nýrra laga um opinber fjármál eru fyrirséðar breytingar á reikningsskilaverki ríkisins. Þar er gert ráð fyrir upptöku á alþjóðlegum reikningsskilareglum sem gilda fyrir opinbera aðila og er þá vísað til IPSAS-reikningsskilareglanna. Með upptöku þeirra ættu að leysast þau ágreiningsatriði sem nú eru uppi á milli Ríkisendurskoð-

unar og ábyrgðaraðila ríkisreiknings. Hins vegar geta liðið mörg ár þar til áhrif þessara laga eru að fullu komin til framkvæmda.“

Fjárlaganefnd óskaði einnig eftir skýringum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu á því hvers vegna þessi hluti ríkisreiknings er ekki færður með þeim hætti sem ríkisendurskoðandi telur réttastan þannig að ekki þurfi að árita ríkisreikning með skýringu.

Í svari ráðuneytisins segir að í tengslum við undirbúning að frumvarpi til laga um opinber fjármál sem unnið hafi verið að á undanförunum 2–3 árum hafi verið lögð áhersla á að bæta upplýsingar og birtingu þeirra í ríkisreikningi. Í frumvarpinu sé lagt til að ríkissjóður beiti alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila. Samhliða vinnu við samningu frumvarpsins hafi verið unnið að því að draga fram ýmsar upplýsingar til undirbúnings að því að taka nýja staðla í notkun. Liður í þessu starfi hafi verið að þróa yfirlit um skuldbindandi samninga hjá öllum ríkisaðilum í A-hluta. Í ríkisreikningi 2011 hafi slíkt yfirlit verið birt þar í fyrsta sinn og aftur í ríkisreikningi 2012 og hafði þá verið þróað enn frekar. Í tengslum við gerð ríkisreiknings 2013 hafi verið gengið fast eftir því að allar ríkisstofnanir afhentu yfirlit um skuldbindandi samninga við skil á ársuppgjöri fyrir árið.

Ekki hafi þótt rétt að gera stórar breytingar á reikningsskilavenjum nema í tengslum við formlegar breytingar á reikningsskilunum. Samkvæmt gildandi reikningsskilareglum séu þessir samningar skýringarliðir í bókhaldi. Til umræðu hafi verið að gera breytingar á meðferð langtímaleigusamninga í reikningsskilum en þær breytingar hafi ekki tekið gildi.

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar er óæskilegt og í reynd óviðunandi að langvarandi ágreiningur sé uppi á milli Ríkisendurskoðunar og ábyrgðaraðila ríkisreiknings um framsetningu reikningsskila. Svo virðist sem mörg ár kunni að líða þar til upptaka nýrra reikningsskilareglna komi til með að lagfæra þann ágreining auk þess sem ekki liggur fyrir hvort nýir reikningsskilastaðlar koma til með að hafa annars konar ágreining í för með sér. Fjárlaganefnd telur eðlilegt að reynt verði að jafna þann ágreining sem hér hefur verið lýst áður en gengið verður frá næsta ríkisreikningi, enda ætti að liggja fyrir hvaða reglur gilda um uppgjör og framsetningu ríkisreiknings.

2. Endurskoðun á þriggja ára fresti eða jafnvel sjaldnar.

Ríkisendurskoðun bendir á að sumir liðir, einkum liðir með takmarkað rekstrarumfang, eru einungis endurskoðaðir á þriggja ára fresti eða jafnvel sjaldnar. Þetta er að mati stofnunarinnar óviðunandi og nauðsynlegt að henni verði gert kleift að sinna því lögboðna hlutverki sínu að endurskoða alla fjárlagaliði ríkisins með reglubundnari hætti en nú er mögulegt.

Fjárlaganefnd óskaði upplýsinga um hvaða fjárlagaliðir falla undir þessa ábendingu og að Ríkisendurskoðun legði lauslegt mat á kostnaðarauka sem kynni að falla til vegna aukinnar endurskoðunarvinnu.

Að sögn Ríkisendurskoðunar hafa 84 fjárlagaliðir ekki verið endurskoðaðir í þrjú ár eða lengur en við endurskoðun ríkisreiknings 2014 er gert ráð fyrir að um helmingur þeirra verði endurskoðaður. Í kjölfar alþjóðlegrar jafningjaúttektar á vinnubrögðum Ríkisendurskoðunar við fjárhagsendurskoðun, sem gefin var út 2014, var áhættugreiningu breytt á þann hátt að meira tillit yrði tekið til liða sem ekki hafa verið endurskoðaðir með reglubundnum hætti á undanförunum árum. Á þessu ári hyggst Ríkisendurskoðun vinna endurskoðunarstefnu samkvæmt ábendingu sem fram kom í jafningjaúttektinni sem mun taka á þeim þáttum sem fjárlaganefnd spurði um. Þar sem endurskoðunarverkefni eru misumfangsmikil getur Ríkisendurskoðun ekki lagt mat á þann kostnaðarauka sem þessi vinna kann að leiða til.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að Ríkisendurskoðun þurfi að endurskoða ríkisreikning út frá áhættumati þar sem ekki sé raunhæft að endurskoða allan ríkisreksturinn árlega. Nefndin ætlast til að endurskoðunarstefna stofnunarinnar leiði til fullnægjandi endurskoðunar ríkisreiknings hér eftir sem hingað til.

3. Grímshagi ehf., endurskoðun.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að öll reikningsskil aðila í B–E-hluta ríkisreiknings voru endurskoðuð. Þar sem fjárlaganefnd bárust óendurskoðaðir ársreikningar Grímshaga ehf. vegna rekstraráranna 2011–2012 var óskað upplýsinga um hvort þeir hefðu ekki verið endurskoðaðir og þá hvort hið sama ætti við um fleiri ársreikninga í B–E-hluta.

Ríkisendurskoðun bendir á að Grímshagi ehf. sé í eigu Landbúnaðarháskóla Íslands á Hvanneyri. Samkvæmt stofnsamþykkt hafi félaginu ekki verið kjörinn endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki en hins vegar tilgreindur skoðunarmaður. Stofnsamþykktin geri því ekki ráð fyrir að ársreikningur sé endurskoðaður heldur látið nægja að skoðunarmaður áriti reikninginn, enda fyrirtækið innan þeirra stærðarmarka sem krefjast þess að löggiltur endurskoðandi endurskoði ársreikninginn. Þá mat Ríkisendurskoðun það svo að vinna KPMG ehf. við ársreikninginn væri mjög nálægt þeirri vinnu sem liggur að baki könnunaráritun.

Fjárlaganefnd bendir á að Landbúnaðarháskóli Íslands hefur um árabíl staðið fyrir umfangsmiklum búrekstri á Hvanneyri og að Hesti í Borgarfirði. Búreksturinn er grunnur fyrir mikilvæga þætti í kennslu og rannsóknum við stofnunina og hornsteinn íslenskra búvísinda. Áherslur hafa verið lagðar á búfjárrækt og jarðrækt en á seinni árum einnig á atferlis-, umhverfis- og orkuvísindi. Búreksturinn er aðskilinn frá annarri starfsemi skólans þar sem Grímshagi ehf. er sérstakt félag sem sér um rekstur búsins. Eftir sem áður er meginmarkmiðið að reka kennslu- og rannsóknarbú í hæsta gæðaflokki fyrir starfsemi háskólans til afnota fyrir vísindasamfélagið. Með því er sköpuð aðstaða fyrir nemendur og starfsmenn skólans til fræðslu og rannsókna sem tengjast landbúnaði, auðlindum og umhverfismálum í víðum skilningi.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að þar sem markmiðið með því að flytja tilteknar eignir Landbúnaðarháskólans til Grímshaga ehf. var að ná fram rekstrarhagræðingu í starfsemi skólans verði að horfa á hlutafélagið í því ljósi og skoða það sem hluta af starfsemi skólans, ekki sem einangrað hlutafélag. Rekstur Grímshaga ehf. verður tæplega aðskilinn frá rekstri skólans og því vart hægt að horfa fram hjá rekstri Grímshaga ehf. við reglulega endurskoðun Landbúnaðarháskólans, jafnvel þó að gengið hafi verið frá samþykktum félagsins með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun hefur gert grein fyrir.

Fjárlaganefnd telur einnig að Ríkisendurskoðun beri að gæta þess að þegar verktakar beita könnunaráritun verði aðferðafræði þeirra að uppfylla þær kröfur sem til hennar eru gerðar og að þá beri að árita reikningsskilin sem slík, en það var ekki gert í tilfalli Grímshaga ehf.

4. Mismunur í uppgjöri samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins og reikningsskilastöðlum.

Á bls. 4 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 segir m.a.: „Þær reikningsskilareglur sem uppgjör ríkisreiknings byggist á eru ekki að öllu leyti í samræmi við almennt viðurkenndar reikningsskilareglur. [...] Stærsta frávikið er meðferð verð-

breytingafærslna og gengismunar sem færð eru á eigið fé í ríkisreikningi en á rekstrarreikning hjá fyrirtækjum á einkamarkaði.“

Þá segir á bls. 18: „*Samkvæmt ársreikningalögum og þá um leið fjárreiðulögum ber að gjaldfæra í rekstrarreikningi gengistap og verðbætur vegna langtímaskulda og verðbætur vegna bókfærðra lífeyrisskuldbindinga.“*

Á bls. 19 segir svo: „*Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að við gerð reikningsskila ríkissjóðs er ekki farið eftir reglum ársreikningalaga að þessu leyti heldur eru framangreindir fjármagnsliðir færðir á eigið fé.“*

Óskað var upplýsinga frá Ríkisendurskoðun um á hvaða heimildum færslur verðbreytinga og gengismunar á eigið fé byggðust og hvort þær væru í samræmi við lög um bókhald, ársreikninga og viðurkennda reikningsskilastaðla. Óskað var eftir tæmandi yfirliti yfir þau frávík sem eru á milli uppgjörs ríkisreiknings og þeirra reglna sem Ríkisendurskoðun telur að fara beri eftir við uppgjör ríkisreiknings.

Fjárlaganefnd óskaði sérstaklega eftir upplýsingum frá Ríkisendurskoðun um hvort það gæfi glögga mynd af rekstri og efnahag ríkisins að færa verðbreytingatekjur, verðbreytingagjöld og gengismun erlendra lána fram hjá rekstrarreikningi og hvernig þessum færslum væri háttáð í grannlöndunum. Loks óskaði fjárlaganefnd eftir yfirliti frá Ríkisendurskoðun sem sýndi þær breytingar sem yrðu á afkomu ríkissjóðs árin 2010, 2011 og 2012 ef allur fjármagnskostnaður hefði verið færður í rekstrarreikning en ekki hluti hans á eigið fé eins og nú er gert.

Ríkisendurskoðun hefur um nokkurt árabil vakið athygli á því að ekki hafa allar breytingar á reikningsskilareglum ársreikningalaga verið teknar upp í A-hluta fjárlaga. Miklu máli skipti sú breyting, sem tengist ákvörðun ríkisreikningsnefndar, að færa áfallnar verðbætur og gengisuppfærslu af teknum og veittum lánnum til lengri tíma og öðrum skuldbindingum ríkissjóðs á endurmatsreikning meðal eigin fjár í stað rekstrarreiknings. Ríkisendurskoðun hefur bent á að þessi aðferð sé ekki í samræmi við ákvæði fjárreiðulaga þar sem undirliggjandi lög um ársreikninga heimili ekki lengur verðbólgu-reikningsskil. Þrátt fyrir það hefur fyrri ákvörðun ríkisreikningsnefndar ekki verið breytt til samræmis við ársreikningalögin. Ríkisendurskoðun gerði síðan í svari sínu grein fyrir þeim breytingum sem orðið hafa síðan verðbólgu-reikningsskil voru aflögð og hvað lög um ársreikninga segðu um færslu verðbóta og vaxta.

Fjárlaganefnd bendir á að skv. 46. gr. laga um fjárreiður ríkisins er ríkisreikningsnefnd fjármála- og efnahagsráðherra til ráðuneytis um framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings og annars er þýðingu hefur fyrir það reikningslega kerfi sem lögum er ætlað að tryggja. Í greininni segir: „*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.“* Mikilvægt er að hafa í huga að samkvæmt lögum veitir ríkisreikningsnefnd leiðbeiningar en tekur ekki ákvarðanir um tilhögun á framsetningu ríkisreiknings eða færslu bókhalds. Að mati fjárlaganefndar verður vart séð að núverandi færsla verðbreytinga og gengismunar eigi sér fullnægjandi stoð í lögum eða reikningsskilastöðlum og telur nefndin því að ekki sé grundvöllur til að setja ríkisreikning oftast fram með þeim hætti. Nefndin lítur svo á að leiðbeiningar ríkisreikningsnefndar um færslu verðbóta og gengismunar eigi ekki lengur við og

að notkun þeirra hafi skekkt afkomumælingar rekstrarreiknings ríkisins verulega eins og sjá má í eftirfarandi töflu:

Milljarðar kr.	2012	2011	2010
Afkoma samkvæmt ríkisreikningi	-35,8	-89,4	-123,3
Afkoma samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins	-65,0	-130,0	-127,3
Mismunur	-29,2	-40,6	-4,0

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins við framangreindum athugasemdum um skekkju í afkomumælingum kom fram að ráðuneytið er sammála því hverjar breytingar hefðu orðið á afkomu ríkissjóðs umrædd ár hefðu verðbreytingar og gengismunur verið færð í rekstrarreikning ríkissjóðs.

Eins og kunnugt er ætlar ríkisstjórnin að ná tilteknum markmiðum í frumjöfnuði og heildarjöfnuði í rekstri ríkisins. Taflan sýnir að framsetning ríkisreiknings skiptir miklu máli við mat á því hvort markmiðin hafa náðst eða ekki. Því má ekki leika neinn vafi á því að afkomumælingar ríkissjóðs séu í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins og reikningsskilastaðla og mikilvægt er að leiðbeiningar um framsetningu ríkisreiknings séu endurskoðaðar um leið og lögin og viðkomandi staðlar. Ríkisendurskoðun bendir á að áhrif fyrrgreindra breytinga á fjárhagsstöðu ríkissjóðs í árslok eru engin.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að að gera verði þá kröfu að reikningsskilareglur um heildaruppgjör ríkissjóðs séu samfelldar og stöðugar. Þeim verði því ekki breytt nema að undangenginni ítarlegri umfjöllun. Breytingar á reikningsskilaaðferðum hjá ríkissjóði séu að sumu leyti flóknari í framkvæmd en hjá einkafyrirtækjum. Skýrist það ekki síst af því að sérstök lög gildi um reikningsuppgjör hjá ríkissjóði og náin tengsl séu milli framsetningar þeirra og fjárlaga/fjáraukalaga hverju sinni. Reikningsskil hjá ríkinu miði m.a. að því að tengja saman raunveruleg útgjöld við þær áætlanir sem löggjafinn hafi samþykkt við afgreiðslu fjárlaga/fjáraukalaga hverju sinni.

Með samþykkt fjárreiðulaga sem tóku gildi í ársbyrjun 1998 gilda í aðalatriðum almenn reikningsskil fyrirtækja samkvæmt ársreikninga- og bókhaldslögum. Við framkvæmd laganna ákvað ríkisreikningsnefnd sérreglur varðandi meðferð verðbóta í lánareikningum og áfallið orlof. Ævinlega er um þetta fjallað í skýringu 1 í ríkisreikningi þar sem fjallað er um reikningsskilareglur ríkisins.

Þegar fjárreiðulög voru sett giltu sérstakar reglur hér á landi um færslu vaxta og verðbóta í almennum reikningsskilum. Ríkisreikningsnefnd lagði því til að fylgt yrði óbreyttum aðferðum í reikningsskilum ríkisins, a.m.k. þar til þau mál skýrðust betur í almennum reikningsskilum. Nokkru síðar var ákveðið að færa allar verðbætur á rekstrarreikning í almennum reikningsskilum hér á landi og réðu þar sjónarmið alþjóðlegra reikningsskilastaðla. Í framhaldi af því fjallaði ríkisreikningsnefnd um að gera sambærilegar breytingar á reikningsskilum hjá ríkissjóði. Ljóst er að slíkar breytingar hafa umtalsverð áhrif á niðurstöður rekstrarreiknings hjá ríkissjóði (tekjuafgang eða halla) en engin áhrif á skuldir eða eiginfjárstöðu ríkissjóðs. Niðurstaða nefndarinnar var að tímabært væri að gera slíkar breytingar á reikningsskilum ríkisins í tengslum við allsherjarendurskoðun á lögnum. Hafin var vinna við endurskoðun laganna árið 2005 en óneitanlega hafði efnahagshrunið á árinu 2008 og annir í kjölfar þau áhrif að henni seinkaði.

Árið 2011 hafi síðan verið ákveðið að leggja til við fjármálaráðherra að taka upp þráðinn að nýju eftir umræður í ríkisreikningsnefnd. Í framhaldi af því hafi verið skipaður sérstakur vinnuhópur sem hafi fengið það hlutverk að stýra verkefninu. Í nóvember 2011 hafi verið

fenginn sérfræðihópur frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum til að fjalla um reikningsskil og áætlanagerð hjá íslenska ríkinu með tilliti til þeirra aðferða sem þættu hvað bestar í alþjóðasamfélaginu. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafi síðan skilað ágættri skýrslu með fjölþættum tillögum og hafi hún jafnan verið höfð til hliðsjónar í vinnuhópi sem hafi unnið að gerð frumvarps til laga um opinber fjármál þar sem lagt hafi verið til að beitt yrði alþjóðlegum opinberum reikningsskilastöðlum í reikningshaldi ríkisins. Í því felist m.a. að verðbætur verði færðar á rekstrarreikning og áfallið orlof verði reikningsfært. Í tengslum við undirbúning að frumvarpinu á undanförunum 2–3 árum hafi verið lögð áhersla á að bæta upplýsingar og birtingu þeirra í ríkisreikningi. Liður í þessu starfi hafi verið að þróa yfirlit um skuldbindandi samninga hjá öllum ríkisaðilum í A-hluta. Í ríkisreikningi 2011 hafi slíkt yfirlit verið birt þar í fyrsta sinn og aftur í ríkisreikningi 2012 eftir að það hafði verið þróað enn frekar. Í tengslum við gerð ríkisreiknings 2013 hafi verið gengið fast eftir því að allar ríkisstofnanir afhentu yfirlit um skuldbindandi samninga við skil á ársuppgjöri fyrir árið.

Ekki hafi þótt rétt að gera stórar breytingar á reikningsskilavenjum nema í tengslum við formlegar breytingar á reikningsskilunum. Samkvæmt gildandi reikningsskilareglum séu þessir samningar skýringarliðir í bókhaldi. Til umræðu hafi verið að gera breytingar á meðferð langtímaleigusamninga í reikningsskilum en þær breytingar hafi ekki tekið gildi.

Ráðuneytið telji rétt að minna á að reikningsskilin endurspegli jafnan áætlanagerðina sem séu í þessu tilviki fjárlög og fjárukalög. Mikilvægt sé því að byrjað sé á réttum enda þannig að Alþingi byrji á að afgreiða fjárlög þar sem gert sé ráð fyrir fjárheimildum til að mæta gjaldfærslum bæði af verðbótum og áföllnu orlofi. Verði nýtt frumvarp um opinber fjármál að lögum muni umrædd atriði færast á rekstrarreikning.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir á að ríkisreikningur á að gefa glögga mynd af afkomu ríkissjóðs, ríkisstofnana og fyrirtækja og sjóða í A–E-hluta, efnahag í árslok og breytingu á handbæru fé á árinu í samræmi við lög um ársreikninga og lög um fjárreiður ríkisins. Því er ekki nóg að áhrifin á brúttófjárhagsstöðu séu engin þegar jafn mikil frávik koma fram í rekstrarreikningi og að framan er rakið. Fjárlaganefnd telur að of lengi hafi dregist að breyta færslum verðbóta og gengismunar til samræmis við það sem gert er í almennum rekstri. Ríflega áratugur er liðinn frá því að verðbólgu-reikningsskil voru aflögð og þau réttlæta því ekki lengur þessar færslur. Fjárlaganefnd telur að samkvæmt gildandi reikningsskilareglum eigi að færa öll fjármagnsgjöld og fjármagnstekjur á rekstrarreikning og að núgildandi uppgjörsvenja byggist á úreltu áliti ríkisreikningsnefndar. Nefndin mælist til þess að þetta verði fært til betri vegar.

5. Áfallið orlof er ekki fært í ríkisreikningi ólíkt reikningum fyrirtækja.

Ríkisendurskoðun bendir á að áfallið orlof er ekki fært í ríkisreikningi líkt og gert er í reikningum fyrirtækja. Að mati stofnunarinnar er nauðsynlegt að ríkisreikningsnefnd taki það mál til sérstakrar skoðunar.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um hvers vegna bókhald ríkisins er ekki fært að þessu leyti eins og tíðkast á almennum markaði og hvort reglur um færslu áfallins orlofs séu ekki það skýrar að ekki þurfi að leita álits ríkisreikningsnefndar þar sem ekki á að leika vafi á túlkun laganna hvað færslu orlofs varðar.

Ríkisendurskoðun taldi eðlilegt að þessari fyrirspurn væri beint til fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem ber ábyrgð á gerð ríkisreiknings. Að mati stofnunarinnar eru reglurnar skýrar en hins vegar liggja ekki fyrir áreiðanlegar upplýsingar um áfallið orlof hjá einstökum

ríkisaðilum þar sem ekki sé til staðar miðlægt fjarvistakerfi og ekki sé gerð krafa um að þeir birta slíkar upplýsingar í sínum ársreikningum frekar en að þeim sé gert skylt að birta upplýsingar um áfallnar lífeyrisskuldbindingar.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir að í ríkisreikningi sé greitt orlof jafnan gjaldfært í rekstrarreikningi en ekki áfallið orlof. Væri þessu breytt væri það einskíptisaðgerð sem fæli í sér viðbótargjaldfærslu. Sú gjaldfærsla mundi ná til áunnins orlofs frá maí til desemberloka ár t að viðbættu ónýttu orlofi frá fyrra orlofstímabili (t-1). Mjög gróf áætlun gerir ráð fyrir að einskíptisgjaldfærsla næmi 11–13 milljörðum kr. að meðtöldum launatengdum gjöldum.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að ekki leiki nokkur vafi á því að færa beri áfallið orlof í ríkisreikning samkvæmt lögum og að fjármála- og efnahagsráðuneytinu beri að sjá til þess að farið sé að ársreikningalögum. Í lögunum virðist ekki gert ráð fyrir undanþágum hvað þetta mál varðar. Fjárlaganefnd fær ekki séð að ríkisreikningsnefnd þurfi að taka þetta mál til sérstakrar skoðunar.

6. Eignarhlutir, færsla í ríkisreikningi.

Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt fjárreiðulögum skuli færa eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar í efnahagsreikningi. Frá þessu séu þó undantekningar sem samþykktar voru af ríkisreikningsnefnd, 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. Stofnunin bendir á að endurmeta þurfi eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum og sjóðum svo að ríkisreikningur endurspegli rétta eign á hverjum tíma. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að endurskoða þessar reglur í tengslum við frumvarp til laga um opinber fjármál. Stefna beri að því að færa upp stofnfé þessara aðila í ríkisreikningi með sama hætti og gert er í reikningsskilum fyrirtækja.

Ríkisendurskoðun bendir einnig á að ekki sé samræmi í verðmætamati hlutafjár í ríkisreikningi miðað við hlutdeild í eigin fé viðkomandi hlutafélags. Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum námu um 85.481 millj. kr. í árslok 2012 samkvæmt ríkisreikningi en bókfært eigið fé samkvæmt efnahagsreikningum þessara aðila var á sama tíma samtals 126.454 millj. kr. Niðurstaðan var því sú að bókfært eigið fé stofnananna í árslok væri í raun um 40.973 millj. kr. meira en skráðir eignarhlutir í ríkisreikningi. Að mati Ríkisendurskoðunar var skráning umræddra eignarhluta í ríkisreikningi í samræmi við gildandi reikningsskilareglur. Hins vegar leggur Ríkisendurskoðun til að kannað verði hvort rétt sé að skrá eignarhluti ríkisins í hluta- og sameignarfélögum í samræmi við hlut ríkisins í bókfærðu eigin fé félaganna, líkt og gert er í reikningum félaganna sjálfra. M.a. þyrfti að fá úr því skorið hvort slík skráning teldist í samræmi við þá reikningsskilastaðla sem stefnt er að því að taka upp samkvæmt frumvarpi til laga um opinber fjármál.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu Ríkisendurskoðunar til þess hvort hún mælti með því að gengið yrði frá ríkisreikningi 2013 í samræmi við þessa ábendingu. Í svari stofnunarinnar segir að það komi skýrt fram í ábendingu Ríkisendurskoðunar að núverandi fyrirkomulag sé í samræmi við gildandi reikningsskilareglur ríkisins og ákvarðanir ríkisreikningsnefndar. Ábending Ríkisendurskoðunar lúti fyrst og fremst að því að huga þurfi að þessu atriði í tengslum við endurskoðun fjárreiðulaga.

Fjárlaganefnd spurði fjármála- og efnahagsráðuneytið hvers vegna ekki væri samræmi í eignamatinu. Ráðuneytið benti á að skráning umræddra eignarhluta væri í samræmi við gildandi reikningsskilareglur og að í skýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2012 kæmi fram að eðlilegt væri að þessi mál yrðu tekin til skoðunar samhliða endurskoðun fjárreiðulaga og að því hefði verið unnið. Ekki verði því gerðar breytingar á gildandi venjum við uppgjör ríkissjóðs 2013 og sé þar stuðst við ákveðið varúðarsjónarmið.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála því að ríkisreikningur þurfi að endurspegla rétta eign á hverjum tíma. Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar endurspeglar ríkisreikningur ekki alltaf rétt verðmætatilvik auk þess sem undantekningar sem ríkisreikningsnefnd hefur mælt með valda einnig mismun. Fjárlaganefnd telur eðlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið leggi mat á hvort mat ríkisreikningsnefndar eigi enn við í öllum tilfellum þegar gengið er frá ríkisreikningi og hvort betur færi á því að hætta notkun einhverra þeirra reglna sem ráðið mælti með á sínum tíma. Ríkisendurskoðun og fjármála- og efnahagsráðuneytið hafa bent á að í frumvarpi til laga um opinberra fjármála verði tekið á þessum málum og þau færð til betri vegar.

7. Viðlagatrygging.

Ríkisendurskoðun bendir á að eigið fé Viðlagatryggingar hafi í árslok 2012 numið 22,1 milljarði kr. og hafi aukist um tæpa 3 milljarða kr. milli ára. Engin eign sé skráð í ríkisreikningi. Áritun endurskoðanda, KPMG hf. sé án fyrirvara.

Þá bendir stofnunin á að eignarhlutir í tryggingarsjóðum sem hafa það hlutverk að bæta fyrir eignatjón af völdum náttúruhamfara eða önnur stórtjón, komi til þeirra, séu ekki færðir í ríkisreikning. Ríkisendurskoðun bendir á að í ríkisreikningi segi að í ársreikningum slíkra sjóða endurspeglast tryggingaráhættan ekki í reikningsskilum þeirra og sé því ekki talið rétt að sýna eignarhluta í þeim í efnahagsreikningi ríkissjóðs.

Fjárlaganefnd óskaði eftir nánari upplýsingum þar sem um veruleg verðmæti er að ræða og spurði hvort Ríkisendurskoðun væri sammála þeirri afstöðu sem fram kemur í skýringum ríkisreiknings. Ríkisendurskoðun taldi eðlilegt að fyrirspurninni væri beint til fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem ber ábyrgð á gerð ríkisreiknings.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið benti á fyrri umfjöllun sína um endurskoðun á fjárreiðulögum og sagðist gera ráð fyrir að þetta yrði skoðað við innleiðingu á lögum um opinber fjármál, verði frumvarp þess efnis að lögum.

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar hefði Ríkisendurskoðun átt að taka fyrirspurnina til efnislegrar umfjöllunar. Þá telur nefndin að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði enn fremur átt að svara í samræmi við þau lög og reikningsskilastaðla sem í gildi eru um leið og vísað var til fyrirbyggjandi frumvarps um opinber fjármál.

8. Stofnfjárloforð í erlendum fjármálafyrirtækum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að ríkissjóður sé skráður fyrir stofnfjárloforðum í nokkrum erlendum fjármálafyrirtækum. Megi þar nefna Endurreisnar- og þróunarbankann (ERBD), Þróunarbanka Evrópu (CEB) og Alþjóðaendurreisnar- og þróunarbankanum (IBRD). Þessara stofnfjárloforða sé ekki getið í ríkisreikningi en Ríkisendurskoðun leggi til að upplýsingar um þau verði birtar í skýringum með honum. Samkvæmt alþjóðlegum reikn-

ingsskilastöðlum (IPSAS 30 og IFRS 7 – Fjármálagjörningar, upplýsingar og framsetning) á að gera grein fyrir formlegum stofnfjárloforðum, hlutafjárloforðum og lánsloforðum í skýringum reikningsskila. Þó svo að ekki sé gerð krafa um að ríkisreikningur fylgi alþjóðlegum stöðlum í þessu tilviki væri til bóta ef upplýsingar um erlend stofnfjárloforð væri að finna í skýringu 39 í ríkisreikningi. Slíkt gæfi betri mynd af stöðu erlends stofnfjár þar sem upplýst væri um stofnfjárloforð sem ríkissjóður hefur gefið.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um hvers vegna þessar upplýsingar koma ekki fram í ríkisreikningi, mati Ríkisendurskoðunar á því hvort nú þegar sé samkvæmt fjárreiðulögum ætlast til þess að fyrrgreind loforð séu færð í ríkisreikning og upplýsingum um hve háar fjárhæðir ríkissjóður hefur greitt upp í þessi loforð.

Í svari Ríkisendurskoðunar segir að eins og fram komi í ríkisreikningi geri lög um fjárreiður ríkisins ráð fyrir að framlög til stofnana og sjóða erlendis sem eru endurkræf eða fást endurgreidd þegar stofnun eða sjóður er lagður niður séu færð til eignar á efnahagsreikning ríkissjóðs. Þannig hafi greidd stofnfjárframlög verið færð. Þá segir að stofnunin hafi vakið athygli á að í ársreikningum þessara stofnana og sjóða hafi ríkissjóður verið skráður fyrir hærri hlut en hann hafi greitt og í því gæti falist skuldbinding. Ríkisendurskoðun telur rétt og sjálfsgagt að birta þessar upplýsingar í skýringum með ríkisreikningi og segir Fjársýslu ríkisins hafa unnið að söfnun upplýsinga um þessi mál í samvinnu við viðkomandi ráðuneyti og væntanlega muni upplýsingarnar birtast í ríkisreikningi 2013.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið segir að unnið hafi verið að því að bæta upplýsingagjöf um þessar stofnfjárgreiðslur og gert sé ráð fyrir að upplýsingar um þær verði framvegis að finna í ríkisreikningi. Því til viðbótar verði þessi upplýsingagjöf endurmetin í tengslum við lög um opinber fjármál.

Álit fjárlaganefndar.

Þar sem tekið var tillit til þessarar ábendingar í ríkisreikningi 2013 telur fjárlaganefnd að málinu sé lokið.

9. Eftirlaunasjóðir, yfirtaka.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir að ríkissjóður hafi á sínum tíma yfirtekið Eftirlaunasjóð fyrrverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands og Eftirlaunasjóð fyrrverandi bankastjóra sama banka. Um sé að ræða lokaða sjóði þar sem fjöldi sjóðfélaga sé vel undir viðmiðunarmörkum og skuldbindingar fari lækkandi. Ríkisendurskoðun ítrekar þá skoðun sína að þessa sjóði beri að leggja niður með formlegum hætti með rekstrarhagræðingu og sparnað í huga.

Í ljósi svara fjármála- og efnahagsráðuneytisins við fyrirspurnum fjárlaganefndar við úrvinnslu álits um endurskoðun ríkisreiknings 2010 taldi fjárlaganefnd að búið væri að ganga frá þessu máli. Í ábendingu nr. 40 í áliti fjárlaganefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. þingi) segir: „*Ríkisendurskoðun hefur lagt til að Eftirlaunasjóður fyrrverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands og Eftirlaunasjóður fyrrverandi bankastjóra Útvegsbanka Íslands verði formlega lagðir niður með rekstrarhagræðingu og sparnað í huga. Fjármála- og efnahagsráðuneytið benti á að umsýsla þessara sjóða var flutt til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um áramótin 2010/2011 og því sé þegar búið að ná fram þeirri rekstrarhagræðingu og þeim sparnaði sem Ríkisendurskoðun leggur til. Að mati fjárlaganefndar telst ábendingin afgreidd.*“

Því óskaði nefndin eftir því að Ríkisendurskoðun tæki saman stutt minnisblað þar sem gerð væri grein fyrir þeim þáttum málsins sem óafgreiddir væru til að unnt væri að leiða það til lykta. Einnig óskaði nefndin upplýsinga um hvers vegna ekki hefði náðst sú hagræðing

sem ætla mátti að hefði náðst. Þá var spurt um hvað rekstur sjóðsins kostaði fyrir og eftir umrædda breytingu.

Í yfirliti Ríkisendurskoðunar um rekstur Eftirlaunasjóðs fyrrverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands kemur fram að frá árinu 2009 hafi kostnaðurinn aukist úr 4,4 millj. kr. í tæplega 10,1 millj. kr. árið 2012. Eftirlaunasjóðurinn var í umsjá Íslandsbanka til ársloka 2009. Þá tók LSR við honum og hækkaði umsjónarkostnaður verulega við það. Umsjónarkostnaður LSR byggist á skiptingu rekstrarkostnaðar milli deilda sjóðsins og LH samkvæmt reglum sem stjórn sjóðsins hefur sett og miðast við fjölda sjóðfélaga og fjölda lífeyrisþega í hverri deild fyrir sig. Ríkisendurskoðun telur að spara megi árlega rúmlega 3 millj. kr. í rekstrarkostnaði sjóðsins með því að leggja hann niður og áréttar fyrri niðurstöður sínar, þ.e. að niðurlagning lífeyrissjóðsins leiði til hagræðingar og sparnaðar. Auk þess hefur LSR upplýst Ríkisendurskoðun um að úrskurðir lífeyris byggist að miklu leyti á launum eftirmanns, eftirmannsreglu, sem krefjist meiri vinnu en ef einungis er miðað við vísitölu lífeyris. Hjá stjórn eftirlaunasjóðsins séu uppi hugmyndir um að taka upp einfaldara fyrirkomulag með því að styðjast við meðaltalsreglu. LSR telji að við það gæti umsýslukostnaður við lífeyri lækkað. Þá er bent á að Útvegsbanki Íslands starfi ekki lengur og því sé forsendubrestur fyrir eftirmannsreglunni.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir að ráðuneytið taki undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að ástæða sé til að skoða að leggja þessa eftirlaunasjóði niður með formlegum hætti. Þó tekur ráðuneytið fram að það telji að búið sé að ná fram rekstrarlegri hagræðingu með því að færa reksturinn til LSR. Þetta verði skoðað áfram á næstu mánuðum.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir á að það er hlutverk stjórnenda LSR að leita allra leiða til að reka sjóðinn á sem hagkvæmastan hátt og fjármála- og efnahagsráðuneytinu beri að fylgjast með rekstrinum, enda eigi ráðuneytið fulltrúa í stjórn sjóðsins m.a. til að auðvelda því að annast skyldur sínar. Fjárlaganefnd telur að ráðuneytinu beri að leiða þetta mál til lykta á árinu 2014 og gera fjárlaganefnd grein fyrir niðurstöðu þess og þeim ávinningi sem vænst er að úrlausnin hafi í för með sér.

10. Áfallnar lífeyrisskuldbindingar A-deildar LSR.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir um áfallnar lífeyrisskuldbindingar: „Að mati Ríkisendurskoðunar eiga allir launagreiðendur að færa til skuldar í reikningskilum 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. Að mati Ríkisendurskoðunar gildir þetta einnig um þá launagreiðendur sem eru aðilar að A-deild LSR.“

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

bráðabirgðaákvæði þess efnis að heimilt væri að hafa 10% mun á milli eigna og framtíðar-skuldbindinga lífeyrissjóðs í allt að sex ár frá og með árinu 2008.

Þá 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.

Skv. 3 mgr. 13 gr. laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, ber stjórn sjóðsins að sjá til þess að deildin eigi fyrir skuldbindingum. Nefndin telur óásættanlegt að ekki sé búið að leysa úr ágreiningi Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins varðandi áfallnar lífeyrisskuldbindingar A-deildar sjóðsins.

11. A-deild LSR, heildarskuldbindingar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir að í ríkisreikningi sé gerð grein fyrir málum sem mögulega geta falið í sér skuldbindingu fyrir ríkissjóð en falla ekki undir skilgreiningu laga um ríkisábyrgðir. Þar sé um að ræða skuldbindingar vegna innstæðna í fjármálafyrirtækjum í tengslum við endurreisn fjármálakerfisins, lífeyrisskuldbindingar vegna A-deildar LSR og skuldbindingar vegna langtímasamninga við stofnanir og félög um verkefni sem ná fram yfir reikningsárið.

Fjárlaganefnd óskaði eftir minnisblaði frá Ríkisendurskoðun þar sem farið yrði yfir skuldbindingu ríkissjóðs vegna A-deildar lífeyrissjóðsins. Óskað var eftir afstöðu stofnunarinnar til þess hvort með sérlögum væri unnt að halda vikmörkunum lengi þannig að sjóðurinn ætti ekki fyrir skuldbindingum og hvort upp gæti komið sú staða að A-deild LSR gæti ekki greitt lífeyri að fullu þar sem ekki hefði verið séð til þess að eignir dygðu fyrir skuldbindingum.

Í svari Ríkisendurskoðunar segir að A-deildinni hafi verið ætlað að vera sjálfbær og því hafi iðgjöld og þar með eignir hennar átt að standa alfarið undir greiðslu lífeyris. Í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, segir: „*Sjóðfélagar og launagreiðendur þeirra bera eigi ábyrgð á skuldbindingum deildarinnar nema með iðgjöldum sínum.*“ Í 4. mgr. 13. gr. laganna segir: „*Leiði tryggingafræðileg athugun í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi launagreiðenda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins, sbr. þó 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, skal stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar.*“ Ríkisendurskoðun bendir á að eðli máls samkvæmt þurfi að lesa þessar tvær málsgreinar saman og niðurstaðan sé að launagreiðendur séu ábyrgir fyrir skuldbindingum A-deildar LSR. Stjórn lífeyrissjóðsins eigi að endurmeta árlega þörfina á hækkan iðgjalds launagreiðanda þannig að tryggingafræðileg staða sjóðsins sé í jafnvægi bæði miðað við áfallna stöðu og framtíðarstöðu A-deildar. Eins og fram kemur í 5. mgr. sömu lagagreinar „*skal ákvörðun um hækkan [iðgjaldsins] eða lækkun liggja fyrir eigi síðar en 1. október fyrir komandi almanaksár.*“ Meginreglan sé því sú að A-deild sé ætlað að vera í jafnvægi miðað við tryggingafræðilega stöðu.

Um vikmörk er fjallað í 2. mgr. 39. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Ríkisendurskoðun bendir á að eftir fall bankanna hafi þau vikmörk verið rýmkuð tímabundið með bráðabirgðaákvæðum. Þannig sé ekki gerð krafa um að hækka þurfi iðgjöld launagreiðenda ef tryggingafræðileg staða deildarinnar er innan þeirra

marka sem þar koma fram. Þótt ekki hafi verið lagaskylda að hækka iðgjöldin í október 2013 fyrir árið 2014 sé vandi A-deildar óleystur. Stofnunin og Fjármálaeftirlitið hafa bent á að mikilvægt sé að hækka iðgjöldin til að ná A-deildinni í jafnvægi og rýmri vikmörk hafi einungis frestað þeim vanda sem felst í of lágu iðgjöldum miðað við tryggingafræðilega stöðu sjóðsins. Í of lágu iðgjöldum til A-deildarinnar felist einnig vanmat á rekstrarkostnaði þeirra aðila sem greiða iðgjöld til hennar.

Þá segir Ríkisendurskoðan að komi sú staða upp að A-deild LSR geti ekki greitt umsaminn lífeyri að fullu muni reyna á ábyrgð launagreiðenda á skuldbindingum deildarinnar. Eftir fall bankanna hafi tryggingafræðilegur halli deildarinnar verið á bilinu 12–13%. Hann muni væntanlega ekki leysast nema með hækkun iðgjalda launagreiðenda. Auknar lífslíkur sjóðfélaga auki enn á vanda deildarinnar. Þar sem réttindaávinnsla í deildinni sé ekki aldurstengd auki hækkandi meðalaldur greiðandi sjóðfélaga halla deildarinnar. Ef henni yrði lokað fyrir nýjum sjóðfélögum þegar skuldbindingar eru umfram eignir yrði enn í gildi ákvæðið um að hækka beri iðgjald launagreiðanda vegna þeirra sjóðfélaga sem eftir eru. Ef A-deild yrði hins vegar lokað alfarið og þar með réttindaávinnslu í deildinni hætt tæki ekkert lagaákvæði beinlínis á því hvernig fara beri með hallann. Ætla megi að ábyrgð launagreiðenda á iðgjöldum yrði túlkuð þannig að þeir ættu að standa undir þeim lífeyrisskuldbindingum sem eftir stæðu þegar eignir A-deildar mynduðust í hlutfalli við greidd iðgjöld og greiddan lífeyri. Reiknuð tryggingafræðileg staða, þ.e. heildarstaða deildarinnar, hafi verið neikvæð um 12,5% í árslok 2012 eða um 61 milljarð kr., og neikvæð um 11,7% eða 63,1 milljarð kr. í árslok 2013. Þetta sé því sá tryggingafræðilegi halli sem launagreiðendur gætu mögulega þurft að standa undir ef A-deild LSR yrði lokað fyrir nýjum sjóðfélögum.

Þar sem vandi deildarinnar samkvæmt framangreindu eykst væntanlega ár frá ári telur fjárlaganefnd að ekki verði lengur komist hjá því að taka á honum. Í álitum um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. þingi) óskaði nefndin eftir því að fjármála- og efnahagsráðherra skilaði nefndinni greinargerð um fyrirætlanir sínar til lausnar á vanda A-deildarinnar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur einnig fram að mat tryggingafræðings sé að hækka þyrfti heildariðgjald A-deildar úr 15,5% í 20,1% til að ná heildarstöðu deildarinnar í jafnvægi og útgjöld ríkissjóðs vegna þessa gætu numið allt að 4,5 milljörðum kr. á ári.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir að ráðuneytið sé meðvitað um þann vanda sem steðjar að A-deild LSR vegna bágrar tryggingafræðilegrar stöðu deildarinnar undanfarin ár. Liður í því að ná tókum á þeim vanda sé heildarendurskoðun sem nú fer fram, annars vegar í samráði við aðila á almennum vinnumarkaði um lífeyriskerfið til framtíðar og hins vegar við stéttarfélög opinberra starfsmanna um hvernig unnt sé að aðlaga lífeyriskerfi þeirra (A-deild LSR) að því sem gildir á almennum markaði. Fram kemur að þeirri endurskoðun sé enn ekki lokið og vonir séu bundnar við að henni ljúki fyrir árslok. Niðurstaða þeirrar vinnu verði grundvöllur undir ákvörðunartöku stjórnvalda um framtíð A-deildar.

Álit fjárlaganefndar.

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.

Í eftirfarandi töflu kemur fram hvernig skuldbindingar A-deildarinnar hafa þróast frá árinu 2008. Fram til þess tíma voru þær sem næst því að vera í jafnvægi að sögn Fjársýslu ríkisins en árið 2008 námu áfallnar skuldbindingar 5,1 milljarði kr. umfram eignir. Síðan hefur

hallinn sveiflast töluvert, verst var staðan í árslok 2011 en þá nam hallinn 10,2 milljörðum kr. en hallinn hefur síðan minnkað niður í 5,7 milljarða kr.

Milljarðar kr.	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Áfallin staða	-5,7	-7,5	-10,2	-4,2	-6,8	-5,1
Heildarstaða	-63,2	-60,9	-57,4	-47,3	-51,1	-46,9

12. Íbúðalánasjóður, eigið fé.

Ríkisendurskoðun bendir á í skýrslu sinni að í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2013 hafi verið veitt heimild til að efla eigið fé Íbúðalánasjóðs um allt að 13 milljarða kr. Þessi heimild var nýtt í apríl 2013 og var þá gengið frá greiðslu fjárhæðarinnar. Í ársreikningi Íbúðalánasjóðs fyrir árið 2012 sé þetta framlag bókað sem stofnfjárloforð og hækkaði eigið fé sem því nam. Íbúðalánasjóður telji með öðrum orðum rétt að bókfæra framlagið á reikningsárið 2012 þar sem að mati forsvarsmanna sjóðsins hafi verið tekin bindandi ákvörðun um framlagið fyrir lok þess árs. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telji að sú ákvörðun hafi ekki verið tekin fyrir en á árinu 2013 og bókfæri því framlag ríkisins á það reikningsár. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið réttara að færa framlagið á árið 2013 í reikningsskilum Íbúðalánasjóðs þar sem áformað framlag til styrkingar eiginfjárstöðu sjóðsins tók til ársins 2013 í samræmi við ákvæði fjárlaga þess árs og í því fólst engin skuldbinding fyrir árið 2012.

Fjárlaganefnd óskaði eftir skýringum Ríkisendurskoðunar á þessu ósamræmi.

Stofnunin bendir á að málið snúist um hvenær ríkissjóður hafi tekið bindandi ákvörðun um framlagið. Íbúðalánasjóður taldi að það hefði verið gert við samþykkt fjárlaga í desember 2012 en fjármála- og efnahagsráðuneytið taldi að ákvörðunin hefði ekki verið tekin fyrir en á árinu 2013. Um var að ræða heimildarákvæði í fjárlögum fyrir árið 2013. Þar sem fjármála- og efnahagsráðherra ákvað að nýta heimildina ekki fyrir en í apríl 2013 telur Ríkisendurskoðun rökrétt að færa hana til bókar á því ári.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála álit Ríkisendurskoðunar og átelur vinnubrögð Íbúðalánasjóðs. Þá bendir nefndin á að velferðarráðuneytið hefur ekki svarað fyrirspurn nefndarinnar um þetta mál þrátt fyrir að nefndin hafi ítrekað beiðni um það.

13. Háskólavellir ehf. og Keilir, miðstöð vísinda og fræða ehf., kröfur.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að kröfur á Háskólavelli ehf., Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf., Gagnavörsluna hf. og Keili, miðstöð vísinda og fræða ehf., séu nú færðar á viðkomandi skuldara í bókum ríkisins en áður höfðu þær verið færðar sem skuld Þróunarfélagsins. Staða Háskólavalla gagnvart ríkissjóði sé sú að félaginu hafi ekki tekist að greiða í samræmi við kaupsamninga. Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 11. febrúar 2013 hafi komið fram að samningaviðræður væru í gangi og ljóst væri að hliðrun mundi eiga sér stað í greiðslum. Þannig væri ekki gert ráð fyrir neinum afborgunum á árunum 2013 og 2014. Fram kom að skuld Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf. breyttist ekkert nema undirliggjandi eign seldist. Gagnavarslan hf. hefði skilað inn skuldabréfi í samræmi við samkomulag sem gert var og var í skilum í árslok 2012. Keilir, miðstöð vísinda og fræða ehf., hafi verið í skilum á sama tíma.

Þá kemur fram að eftir viðræður Keilis og fjármála- og efnahagsráðuneytisins hafi stjórn Þróunarfélagsins samþykkt í apríl 2013 að gera viðauka við kaupsamning Keilis um tilteknar

fasteignir. Samþykkt var m.a. að veita Keili sex ára niðurfellingu á vöxtum af skuldabréfi í tengslum við kaup á Grænásbraut 9–10 frá 1. janúar 2013. Breytingarnar hafi verið gerðar með það að markmiði að styrkja stoðir og rekstur Keilis til næstu sex ára í því skyni að efla grundvöll menntunar og rannsókna á Ásbrú.

Fjárlaganefnd óskaði eftir minnisblaði frá Ríkisendurskoðun um hvort mögulegt væri að rifta kaupsamningi við Háskólavelli ehf. og Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf., kosti þess og galla. Þá óskaði nefndin eftir minnisblaði frá Ríkisendurskoðun um hvort þeir viðaukar sem gerðir hefðu verið við kaupsamninginn væru í samræmi við fyrirbyggjandi heimildir fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að gera kaupsamning við félagið. Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum frá Ríkisendurskoðun um eftir hvaða heimildum samþykkt hefði verið að veita Keili sex ára niðurfellingu á vöxtum af skuldabréfi.

Í svari sínu gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir að riftun sé að jafnaði mjög afdrifaríkt úr-ræði og rekur síðan í hverju úrræðið felist og hver séu skilyrðin fyrir beitingu þess. Þá segir: „Í 4. gr. laga nr. 176/2006, um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli, er fjallað um „starfssvæði Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf.“ Samkvæmt þessu lagaákvæði er heimilt að fela félaginu umsýslu fasteigna á varnarliðssvæðinu og framtíðarþróun þess fyrir hönd íslenska ríkisins. Megintilgangurinn var að umbreyta svæðinu svo að það gæti komið að borgaralegum notum. Félagið er í fullri eigu ríkisins og frá gildistöku laga nr. 126/2011 fer fjármálaráðherra með hlutafé ríkisins í félaginu en áður hafði forsætisráðherra farið með það. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps að lögnum segir að með umsýslu í skilningi greinarinnar felist m.a. úttekt á svæðinu, hreinsun þess og eftir atvikum niðurrifmannvirkja, rekstur, sala og útleiga fasteigna. Að auki var í lið 7.13 í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2007 og lið 7.10 í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2008 að finna heimild til handa fjármálaráðherra að selja, leigja eða ráðstafa með öðrum hætti fasteignum og landsvæðum á varnarsvæðum á Keflavíkurflugvelli sem koma á í borgaraleg not.

Með hliðsjón af framansögðu verður varla efast um heimildir Þróunarfélagsins ehf. og ráðuneytisins til þess að selja eignir á varnarsvæðunum sem þau hafa umsjón með. Á grundvelli sömu heimilda verður og að ætla að ráðuneytinu og félaginu sé heimilt að grípa til allra þeirra aðgerða, sem taldar eru nauðsynlegar til þess að tryggja hagsmuni þeirra sem kröfuhafa skv. einkaréttarlegum samningum sem þau hafa gert, svo sem til að gera samkomulag um breytingar á þegar gerðum samningum, t.d. að breyta eftirstöðvum kaupsamningsgreiðslu með lengingu gjaldfresta, breyta þeim í lán eða jafnvel hlutabréf ef slíkar aðgerðir eru taldar líklegri til að tryggja hagsmuni ríkisins og um leið þjóna betur yfirlýstum tilgangi áðurnefndra laga nr. 176/2006.

Að öðru leyti er edlilegast að spurningu þessari sé beint að fjármálaráðuneytinu enda stendur það því næst að veita kosti og galla við að rifta samningnum, verði hann vanefndur og að tilgreina nánar þær heimildir sem stuðst var við í þessu máli.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið útvegaði nefndinni afrit af viðauka við kaupsamning Keilis um tilteknar fasteignir. Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum um eftir hvaða heimildum samþykkt var að veita Keili sex ára niðurfellingu á vöxtum af skuldabréfi.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið útvegaði umbeðinn viðauka. Í svari ráðuneytisins kemur fram að upphaflega hafi verið tekin ákvörðun samkvæmt heimild í lögum um að fela Þróunarfélagi Keflavíkurflugvallar að fara með umsjón og utanumhald allra þeirra eigna sem á svæðinu voru og vinna að því að auka virði eignanna. Markmiðið með þessum samningum hafi verið að tryggja hagsmuni ríkissjóðs og er vísað til laga um Þróunarfélag Keflavíkurflug-

vallar og þjónustusamnings milli Þróunarfélagsins og ríkisins. Stjórn Þróunarfélagsins hafi að lokum samþykkt þessar aðgerðir í samræmi við það umboð sem hún hafi.

Álit fjárlaganefndar.

Þar sem Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við það verklag sem lýst var í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings telur fjárlaganefnd að ekki sé ástæða til að hafast meira að í þessu máli. Á hitt ber að líta að telja mátti við lestur skýrslunnar að stofnunin gerði athugasemd við verklagið og hefði þegar kannað í endurskoðunarvinnu sinni þær heimildir sem stuðst var við. Þá virtist sem Ríkisendurskoðun væri að benda á að vafi léki á því að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði heimildir til að efla grundvöll menntunar og rannsókna á Ásbrú með því að fella niður sex ára vexti af skuldabréfi. Að mati fjárlaganefndar er æskilegt að gerður verði skýrari greinarmunur á athugasemdum og ábendingum sem krefjast viðbragða af hálfu fjárlaganefndar og almennum lýsingum sem ekki er ætlast til viðbragða við.

14. Háskólavellir, vanskil á greiðslum.

Fyrirtækið Háskólavellir ehf. gerði samning um kaup á eignum á fyrrum svæði varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli af ríkissjóði. Ríkisendurskoðun bendir á að veruleg vanskil hafi orðið á greiðslum frá Háskólavöllum. Engar greiðslur hafi borist á árinu 2011 og námu vanskil tæpum 3 milljörðum kr. í árslok það ár. Ríkisendurskoðun telur að fjármála- og efnahagsráðuneytið þurfi að taka þetta mál til alvarlegrar skoðunar. Í 5. tölulið í áliti fjárlaganefndar á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. þingi) kemur eftirfarandi m.a. fram: „Útistandandi kaupsamningsgreiðslur frá Háskólavöllum og dótturfélögum eru nú í samningsferli samfara fjárhagslegri endurskipulagningu sem unnið er að í samráði við Þróunarfélagið. Markmið viðræðna er að tryggja hagsmuni ríkisins en veð er í þeim eignum sem seldar voru. Fjárlaganefnd mun óska eftir því að fá upplýsingar um framvindu málsins og að fjármála- og efnahagsráðuneytið meti líkur á því að samningsaðili geti staðið við greiðslur kaupverðs þegar drög að samningum liggja fyrir.“

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fékk bréf þar sem nefndin óskaði eftir að gerð yrði grein fyrir málinu og að nýju var óskað eftir minnisblaði um stöðu málsins.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis, frá maí 2014, segir: „Þróun Ásbrúar, fyrrum varnarsvæðis á Keflavíkurflugvelli, er langtímaverkefni sem snýr að því að breyta yfirgefnum mannvirkjum og einu verðmætasta atvinnuþróunarsvæði landsins í öflugt athafna- og íbúasvæði. Árið 2006 stóð valið á milli þess að jafna mannvirki á svæðinu við jörðu og standa til viðbótar straum af hreinsunarkostnaði, eða að horfa á svæðið sem tækifæri þannig að hreinsun og uppbygging þess yrði sjálfbært verkefni. Íslenska ríkið valdi síðari kostinn. Verkefnið mundi þar með skila ríkissjóði til baka öllum útlögðum kostnaði til lengri tíma og framtidarskatttekjum af virðismikilli starfsemi á svæðinu. Jafnframt mundi verkefnið styrkja athafnalíf og mannlíf á Reykjanesi eftir undangengin áföll. Fyrsti áfangi verkefnisins er að koma mannvirkjum á svæðinu í virðisskapandi rekstur í höndum einstaklinga og fyrirtækja og stuðla þar með að umbreytingu svæðisins til langframa. Í þessum tilgangi var stofnað sérstakt félag, Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar, til að hafa yfirumsjón með verkefninu og umsýslu á þeim eignum sem á svæðinu eru í umboði ríkissjóðs.“

Heildarþróunarverkefnið á Ásbrú hefur hingað til ekki verið rekið fyrir skattfé heldur er það sjálfbært fjárhagslega þar sem fjármuna til reksturs og þróunar svæðisins hefur verið aflað með sölu og leigu eigna. Þeim fjármunum hefur verið skilað til ríkissjóðs og síðan miðlað til baka á fjárlögum.

Þann 18. mars 2008 gerði Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar (ÞK), fyrir hönd ríkissjóðs, samning um sölu á fasteignum til Háskólavalla og dótturfélaga þess (HV). Háskólavellir eru því eitt þeirra fyrirtækja sem tekið hefur þátt í uppbyggingunni á Ásbrú og hefur félagið gegnt lykilhlutverki í því að laða íbúa að svæðinu og kynna Ásbrú sem áhugaverðan búsetuvalkost fyrir ungar fjölskyldur. Í kaupsamningnum var gert ráð fyrir að kaupverð væri greitt að fullu til seljanda á þremur árum. Af heildarskuld upp á 11,3 milljarða kr. hafa um 3,7 milljarðar kr. þegar verið greiddir. Markaðsaðstæður hafa hins vegar reynst HV erfiðar og þar með ekki verið hægt að fjármagna kaupsamningsgreiðslur til ríkissjóðs nema að hluta. Þær aðstæður eru tilkomnar vegna þeirra fordæmalausu áfalla sem dunið hafa á íslensku efnahagslífi og bitnað einna verst á fjármagns- og fasteignamörkuðum.

Forsvarsmenn ÞK hafa frá ársbyrjun 2008 fundið fyrir því að fjármagnsmarkaðir hafa verið nær algerlega lokaðir fyrir öll stærri fasteignaverkefni. Hefur það birst hvað skýrast í því að fá raunhæf tilboð hafa borist í eignir frá þeim tíma. Það hefur því haft mikla þýðingu að hafa náð að klára þann samning sem gerður var við Háskólavelli með tilheyrandi uppbyggingu og innstreymi fjármagns inn í heildarþróunarverkefnið á Ásbrú. Þrátt fyrir tímaþundna erfiðleika við fjármögnun verkefna er framtíðin á svæðinu björt og mikil tækifæri til þróunar og uppbyggingar framundan í samræmi við þau áform sem uppi hafa verið. Þá hafa forsvarsmenn HV lýst yfir skýrum vilja sínum til að halda áfram rekstri og vera virkir þátttakendur í þeirri uppbyggingu sem stefnt er að á Ásbrúarsvæðinu.

ÞK telur markvissa uppbyggingu á fasteignum í eigu HV og tengdra félaga eina af grunnstöðum þróunar á starfsvæði sínu. Því telur ÞK að hagsmunir ríkissjóðs séu best tryggðir með því að styrkja grundvöll til áframhaldandi rekstrar á þeim eignum sem nú þegar eru farnar að gefa tekjur. Jafnframt því þarf að skapa skilyrði til áframhaldandi þróunar á nýtingu fasteigna á Ásbrú.

Miðað við þá samninga er gerðir voru í upphafi er ljóst að HV mun ekki geta staðið við þær greiðslur sem þar eru skilgreindar. Því hafa undanfarin misseri staðið yfir viðræður milli ÞK og HV vegna stöðu kaupsamninganna. Viðræðurnar hafa gengið út á að kortleggja leiðir sem færar eru í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu Háskólavalla og dótturfélaga þess. Jafnframt hefur verið unnið að útfærslu á leið sem talin er tryggja best hagsmuni ríkissjóðs í þróunarverkefninu á Ásbrú. Jafnframt hafa átt sér stað samningaviðræður við aðra lánardrottna félagsins. Sú leið er lögð hefur verið til hefur það að markmiði að hámarka endurheimtur og framtíðarvirði ríkissjóðs af þessum eignum.

Tekið skal fram að tryggingarstaða ríkissjóðs vegna viðkomandi eigna er góð. Þar af leiðandi er gert ráð fyrir fullum heimtum á þeim verðmætum sem um ræðir, til lengri tíma litið. Að teknu tilliti til markaðsaðstæðna og tímaflekra samninga HV við aðra lánardrottna sína er hins vegar ljóst að hliðrun mun eiga sér stað í greiðslum.

Háskólavellir hafa náð þeim árangri að í dag búa um 2.000 manns á svæðinu, en gert er ráð fyrir að um 4.000 manns muni búa að Ásbrú þegar núverandi húsakostur er allur kominn í notkun. Eigendur Háskólavalla hafa lagt yfir 700 milljónir kr. í verkefnið. Þetta fé hefur farið í rekstur og endurbætur á fasteignum félagsins að Ásbrú. Fyrir eigendum Háskólavalla er þetta fé tapað. Sú leið að semja við núverandi eigendur og endurskipuleggja eignir og skuldir félaganna byggir í meginatriðum á aðferðafræði „beinu brautarinnar“ svokölluðu.

Meginforsendur endurskipulagningar og samninga við núverandi eigendur:

- Tryggja fullar heimtur upprunalegs söluverðs skv. samningum frá 2008.
- Tryggja áframhaldandi tekjugrundvöll eigna sem þegar eru í útleigu.
- Eignum skipt í tekjuberandi og ótekjuberandi – núverandi kröfur fylgja viðkomandi eignum.

- *Kraftar einkaaðila nýttir til áframhaldandi uppbyggingar, reksturs og útleigu fasteigna.*
- *Hlúð að grundvallarvirði tekjuberandi eigna og það nýtt til áframhaldandi uppbyggingar.*
- *Fullar heimtur söliverðs þeirra eigna sem komnar eru í notkun. Vaxtakostnaður mun tapast ef farin verður önnur leið.*
- *Minnkar áhættu og skuldbindingar ríkissjóðs.*
- *Þekking og kraftar núverandi eigenda nýtast til áframhaldandi reksturs og uppbyggingar.*
- *Auðveldar útgöngu fyrir ríkissjóð/PK – stór hluti eigna þar með seldur.*
- *Auðveldar aðgengi að nýjum fjárfestum og fjármagni. Gerir verkefnið hæfara til fjármögnunar og auðveldar mögulega aðkomu fjárfesta/lánveitenda að einstökum eignum og þar með tryggir áframhaldandi þróun, rekstur og nauðsynlegar fjárfestingar á svæðinu.*
- *Þróa grundvöll til nýtingar á eignum sem ekki eru tekjuberandi og því ekki í útleigu og koma þeim í flokk tekjuberandi eigna. Samhliða því að vinna nýja áætlun um útleigu, endurbyggingu og sölu eigna.*
- *Núverandi hluthafar HV tryggja verkefninu nýtt hlutfé til að tryggja rekstur þess og til að gera HV hæfara til að standa við skuldbindingar sínar í framhaldinu.*
- *Skoða leiðir til fjármögnunar verkefnisins til að sinna nauðsynlegum endurbótum og áframhaldandi þróun.*
- *Skapa skilyrði til góðs og heilbrigðs rekstrar viðkomandi félaga.*
Nokkur skilyrði voru sett fyrir fullnustu samninga á þessum grundvelli, meðal annars að samningar tækjust við aðra kröfuhafa Háskólavalla.
Samningar um fjárhagslega endurskipulagningu HV og dótturfélaga eru á lokametrunum og ráðgert að samningar liggi fyrir innan fárra vikna.“

Álit fjárlaganefndar.

Þar sem samningaviðræður eru á lokametrunum hefur nefndin óskað eftir að fá upplýsingar um framgang málsins um leið og eitthvað gerist í því. Jafnframt leggur fjárlaganefnd til að lög um Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. verði endurskoðuð.

15. Misræmi í yfirliti Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar og bókhaldi ríkisins varðandi skuldabréf Gagnavörslunnar.

Ríkisendurskoðun benti á að misræmi væri á milli yfirlits Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar og bókhalds ríkissjóðs. Það stafaði annars vegar af því að skuldabréf sem Gagnavarslan gaf út hefði ekki verið uppfært í bókhaldi ríkisins um áramótin 2011–2012 og hins vegar því að áfallnir vextir og endurmat að fjárhæð 348 millj. kr. hefði ekki verið fært inn á yfirlit Þróunarfélagsins.

Fjársýsla ríkisins hefur bent á að henni hafi borist frumrit skuldabréfs að fjárhæð rúmlega 311 millj. kr. á sumarmánuðum árið 2013 og hafi það þá þegar verið fært inn í lánakerfi ríkisins en viðskiptaskuld Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar hafi verið lækkuð að sama skapi. Um miðjan nóvember 2013 hafi Fjársýslunni borist skuldskeyting við fyrrgreint skuldabréf dagsett 6. september 2013 vegna áfallinna vaxta sem bætt var við höfuðstól skuldarinnar. Allt hafi þetta verið unnið í nánú samstarfi við Ríkisendurskoðun. Þá hefur Fjársýslan bent á að um sé að ræða misskilning þess efnis að færa hefði átt endurmat að fjárhæð 348 millj. kr., en hið rétta sé að óbókað hafi verið endurmat að fjárhæð 36,5 millj. kr.

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar sýnir þessi umfjöllun nauðsyn þess að öll bókhaldsgögn berist Fjársýslu ríkisins jafnóðum og þau verða til og jafnframt að ekki megi fresta gerð þeirra um-

fram það sem nauðsynlegt er. Þeim tilmælum er beint til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að fara yfir verklagsreglur sem um þessi mál gilda og gæta þess að þeim sé fylgt.

16. Ríkissjóðstekjur, niðurfærslur og aðrar leiðréttingar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að niðurfærslur og aðrar leiðréttingar ríkissjóðstekna hafi numið 91,7 milljörðum kr. í árslok 2012 og niðurfærslureikningur endurspeglir kröfur sem talin er hætta á að tapist á næstu árum. Í lauslegum samanburði fjárlaganefndar reyndust heildartekjur ríkissjóðs nema 526 milljörðum kr. árið 2012 og nemur niðurfærslureikningurinn því um 17% heildartekna. Fjárlaganefnd óskaði eftir minnisblaði þar sem niðurfærslan yrði greind nánar og lagt yrði mat á hvort niðurfærslureikningurinn teldist hlutfallslega hár eða ekki.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki ljóst eftir hvaða greiningu fjárlaganefnd óskaði um fram það sem fram kemur í skýrslunni og ríkisreikningi. Venjulega sé þetta hlutfall reiknað miðað við eftirstöðvar en ekki tekjur. Ekki sé hægt að bera þetta hlutfall saman við það sem gerist hjá fyrirtækjum á almennum markaði. Innheimtumönnum ríkissjóðs sé ekki heimilt að afskrifa kröfur fyrir en fullreynt er með innheimtu. Í tilviki einstaklinga sé það fyrning sem miðað er við, en fyrningarfrestur sé fjögur ár, eða nauðasamningur. Innheimtan geti tekið lengri tíma þar sem tiltekna innheimtuáðgerðir eins og fjárnám rjúfi fyrningu. Hjá lögaðilum sé miðað við lok gjaldþrotaskipta eða staðfestan nauðasamning. Gjaldþrotaskipti geti tekið mörg ár. Þá séu fyrri afskriftir endurvaktar ef skattbreyting berst á viðkomandi tímabil. Skattfyrivöld hafi heimildir til að gera skattbreytingar sex ár aftur í tímann. Skattbreytingar valdi einnig sveiflum á niðurfærslureikningi, sérstaklega á síðustu árum. Einnig kemur fram að Ríkisendurskoðun yfirfari árlega mat Fjársýslunnar á niðurfærslu eftirstöðva og hafi sú yfirferð verið án athugasemda.

Fjárlaganefnd óskaði einnig eftir minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu þar sem niðurfærslan væri greind nánar og lagt mat á það hvort niðurfærslureikningurinn teldist hlutfallslega hár eða ekki. Í svari ráðuneytisins kemur fram að farið verði yfir þessi mál við gerð ríkisreiknings 2013 og lagt mat á þau.

Álit fjárlaganefndar.

Þar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið mun fara yfir þessi mál bendir fjárlaganefnd einnig á að árin 2011 og 2012 þurfi að skoða til samanburðar.

17. Tryggingafé. Greining á stöðu viðskiptareikninga vegna tryggingarfjár við gjaldþrotaskipti.

Ríkisendurskoðun bendir á í skýrslu sinni að ekki sé komin niðurstaða í greiningu á stöðu viðskiptareikninga vegna tryggingarfjár við gjaldþrotaskipti þrátt fyrir athugasemdir stofnunarinnar frá fyrri árum en stofnunin telji að kröfurnar ætti að greina eftir skiptastjórum en ekki innheimtuembættum eins og gert hafi verið. Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um stöðu þessa máls og hvort talið væri að skortur á þessari flokkun hefði skaðað innheimtu tekna ríkisins og uppgjör tryggingarfjár.

Í svari stofnunarinnar kemur fram að hún hafi greint stöðu þessara viðskiptareikninga niður á ár haustið 2013 og sent Fjársýslunni greininguna til skoðunar og úrvinnslu. Kröfur á bústjóra séu nú færðar í tekjubókhaldskerfi ríkisins og ætti sú breyting að veita betri upplýsingar um stöðuna. Uppgjöri þessara viðskiptareikninga fyrir árið 2013 sé ólokið og því ekki hægt að segja til um hvort vinna Fjársýslunnar og breytt fyrirkomulag hafi leitt til skýrari viðskiptastöðu einstakra bústjóra og þá hvort ríkissjóður hafi orðið fyrir tjóni.

Fjárlaganefnd spurðist einnig fyrir um þetta mál hjá Fjársýslu ríkisins. Fjársýslan bendir á að innheimtumenn ríkissjóðs verði að leggja fram tryggingafé til héraðsdóms þegar farið er fram á að einstaklingur eða lögaðili séu teknir til gjaldþrotaskipta. Ríkisendurskoðun hefur gagnrýnt að í bókhaldi ríkisins séu útistandandi kröfur vegna tryggingafjár við gjaldþrotaskipti bókaðar á kennitölur innheimtumanna. Hins vegar eru það skiptastjórar sem taka við tryggingafénu og þess vegna telur stofnunin að kröfurnar eigi að bókast á kennitölur þeirra þar sem þeir eru ábyrgir fyrir uppgjöri þrotabúa. Ríkisendurskoðun hefur því ekki getað staðfest réttmæti þessara krafna með fyrirspurn til skiptastjóra.

Fjársýsla ríkisins bendir jafnframt á að liðið gætu nokkrir dagar frá því að héraðsdómstóll tæki á móti tryggingafé og þar til skiptastjóri væri skipaður og því hefði ekki verið unnt að bóka það strax á kennitölu skiptastjóra. Hins vegar væru héraðsdómstólar nýkomnir í greiðslu- og bókhaldsþjónustu Fjársýslunnar og hefðu auk þess tekið í notkun innheimtukerfi ríkissjóðs sem er í umsjá Fjársýslunnar. Fram kom að árið 2013 hefði Fjársýslan tekið upp breytt fyrirkomulag sem ætti að tryggja að þegar héraðsdómur hefur skipað skiptastjóra sé tryggingaféð greitt út á kennitölu hans þar til uppgjöri búsins er skilað og ber þá innheimtumanni að gera upp stöðuna þegar skiptastjórinn skilar uppgjöri sínu.

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar hefur Fjársýslan brugðist við athugasemdinni og mun Ríkisendurskoðun ganga úr skugga um hvernig til hefur tekist síðar á árinu. Ekki liggur enn fyrir hvort ríkissjóður hefur orðið fyrir tjóni vegna þess fyrirkomulags sem notað hefur verið.

18. Mat á fjárhagslegum og faglegum ávinningi sem breyting á starfsemi eða sameining Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga við annan sjóð er talin hafa í för með sér.

Fjárlaganefnd óskaði eftir minnisblaði frá Ríkisendurskoðun þar sem lagt yrði mat á þann fjárhagslega og faglega ávinning sem breyting á starfsemi Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga (LH) eða sameining hans við annan sjóð er talin hafa í för með sér.

Í svari Ríkisendurskoðunar kemur fram að stofnunin hefur bent á að virkum sjóðfélögum í LH hafi fækkað jafnt og þétt og sé fjöldi þeirra verulega undir lágmarksviðmiði laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Árið 2012 hafi virkir sjóðfélagar verið 426 en skv. 21. gr. laganna skulu að jafnaði minnst 800 sjóðfélagar greiða iðgjöld til lífeyrissjóðs reglulega í mánuði hverjum. Ekki sé skylt að leggja sjóðinn niður samkvæmt lögum þar sem hann nýtur ríkisábyrgðar en Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum bent á þann möguleika til hagræðingar sem felst í því að sameina svo lítinn sjóð öðrum stærri sem er í rekstri. Stofnunin hafi þó ekki unnið neina útreikninga til að sýna fram á hugsanlegan sparnað af sameiningu. Þá greinir Ríkisendurskoðun frá því að stjórn LH hafi falið tveimur sérfræðingum að gera úttekt á hagkvæmni þess að sameina LH og LSR en jafnframt að gæta þess að réttindi hjúkrunarfræðinga í LH yrðu ekki skert. Var niðurstaða þeirra birt í skýrslu í ágúst 2013 og var hún sú að auknar skuldbindingar vegna sameiningar réttinda voru áætlaðar að hámarki 331 millj. kr. Núvirtur sparnaður í rekstri sjóðanna vegna sameiningar þeirra var áætlaður 572 millj. kr. og nettósparnaður því 234 millj. kr.

Með vísan til bls. 20 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 óskaði fjárlaganefnd eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneytið legði mat á þann fjárhagslega og faglega ávinning sem breyting á starfsemi LH eða sameining hans við annan sjóð væri talin hafa í för með sér.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið kveðst hafa verið þeirrar skoðunar að rétt væri að sameiningu LH og B-deild LSR. Stjórn LH hafi falið sérstökum starfshópi að vinna tillögur að sameiningu og haia þær þegar verið kynntar fjármála- og efnahagsráðherra. Skýrsla starfshópsins sé nú til nánari skoðunar í ráðuneytinu.

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar virðist úttektin benda til að verulegur sparnaður náist með sameiningu LH við B-deild LSR og því sé hún fýsilegur kostur. Nefndin telur að áður en af því verður þurfi álit fjármála- og efnahagsráðuneytis og stjórnenda LSR að liggja fyrir og beinir þeim tilmælum til þeirra aðila að ljúka við að meta hagkvæmni við sameiningu sjóðanna hið fyrsta.

19. Landsbanki Íslands. Yfirtaka ríkissjóðs á eftirlaunaskuldbindingum vegna ríkisábyrgðar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 segir: „Árið 2009 yfirtók ríkissjóður eftirlaunaskuldbindingar Landsbanka Íslands vegna ríkisábyrgðar á þeim. Fyrir liggur sérstök ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins (FME) þess efnis að tilgreindar lífeyrisskuldbindingar fylgi gamla bankanum en hún er að mati Ríkisendurskoðunar á skjön við hina almennu ákvörðun Fjármálaeftirlitsins flutning eigna, skulda og skuldbindinga vegna innlendrar starfsemi bankans yfir til Landsbankans hf. Þá liggur fyrir að í samningaviðræðum skilanevndar og erlendra kröfuhafa Landsbanka Íslands kom fram að þeir gætu ekki sætt sig við að Landsbankinn hf. verði skuldsettur meira en um væri samið því að 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 hf., eins og Ríkisendurskoðun hefur talið rökrétt og eðlilegt.“

Sambærileg athugasemd var í skýrslu stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 og 2011.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um fjárhæð þessarar skuldbindingar og nánari upplýsingum um hvers vegna Ríkisendurskoðun ítrekaði þessa ábendingu. Í áliti nefndarinnar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. þingi) segir: „Fjárlaganefnd telur óheppilegt að Ríkisendurskoðun og Fjármálaeftirlitið séu ósamála um með hvaða hætti málið var leyst.“

Í svari Ríkisendurskoðunar segir að skuldbindingin nemi 258 millj. kr. í árslok 2012 og að greidd hafi verið um 41 millj. kr. í lífeyri á því ári. Þá segir stofnunin: „Í ofangreindu áliti fjárlaganefndar felst engin afstaða til þessa ágreiningsefnis. Af þeim sökum telur Ríkisendurskoðun rétt að ítreka þessa ábendingu í skýrslu sinni til Alþingis og leita eftir afstöðu þess til málsins enda um að ræða verulegar fjárhæðir.“

Fjárlaganefnd óskaði einnig eftir upplýsingum um fjárhæð þessarar skuldbindingar í dag frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og þar sem Ríkisendurskoðun ítrekar þessa ábendingu var óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til hennar.

Í svari ráðuneytisins segir að skv. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 50/1997, um stofnun hlutafélags um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, beri ríkissjóður ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum (eftirlaunaskuldbindingum) Landsbanka Íslands gagnvart tilteknum fyrrverandi starfsmönnum bankans, bankastjórum, aðstoðarbankastjórum og mökum þeirra sem nutu eftirlaunaréttinda með beinum eftirlaunasamningum við bankann við hlutafélagavæðingu hans. Samkvæmt sérstakri ákvörðun Fjármálaeftirlitsins hafi tilgreindar lífeyrisskuldbind-

ingar fylgt nýja bankanum og ráðuneytið hafi falið NBI banka hf. að annast áframhaldandi greiðslur eftirlauna til umræddra aðila sem nyttu umrædds réttar í samræmi við gildandi eftirlaunasamninga og eftirlaunaréttindi einstakra aðila, sbr. sérstakt samkomulag. Samhliða liti fjármála- og efnahagsráðuneytið svo á að eftirlaunakrafa einstakra aðila, sem munu njóta áframhaldandi eftirlaunagreiðslna, sé framseld ríkissjóði sem muni lýsa kröfunni við slita-meðferð Landsbanka Íslands hf. Þegar samkomulagið var gert hafi þessar eftirlaunakröfur numið samtals 350.711.928 kr. samkvæmt tryggingafræðilegu mati 30. apríl 2009.

Álit fjárlaganefndar.

Afstaða fjárlaganefndar til málsins er óbreytt, sbr. 15. tölul. í áliti nefndarinnar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. þingi).

20. Kostnaður sem útgáfa skuldabréfs í bandaríkjadölum í byrjun maí 2012 hafði í för með sér.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er greint frá því að í byrjun maí 2012 hafi ríkissjóður gefið út skuldabréf að fjárhæð milljarður bandaríkjadala, sem jafngilti um 124 milljörðum kr. Lánið sé til 10 ára, greiðist allt upp í lok lánstímans og beri 5,875% fasta vexti sem greiðast tvisvar á ári. Lántökukostnaður hafi numið samtals 11,8 milljónum bandaríkjadala. Í kjölfar þessarar lántöku hafi verið tekin ákvörðun um að greiða fyrir fram inn á lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Norðurlöndunum. Ákvörðun um endurgreiðslu hafi jafnframt verið tekin með hliðsjón af tiltölulega rúmri lausafjárstöðu ríkissjóðs og Seðlabankans í erlendri mynt á þessum tíma eins og fram komi í tilkynningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Þá segir í skýrslu Ríkisendurskoðunar að ljóst sé að vaxtakjör hins nýja láns séu mun óhagstæðari en vaxtakjör þeirra lána sem greidd voru niður og það leiði óhjákvæmilega til aukins vaxtakostnaðar ríkissjóðs á komandi árum þrátt fyrir að aðrir hagsmunir hafi að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegið þyngra.

Fjárlaganefnd óskaði eftir að Ríkisendurskoðun reiknaði út þann kostnað sem útgáfa skuldabréfsins í byrjun maí 2012 hafði í för með sér umfram þann kostnað að gefa skuldabréfið ekki út, en greiða niður Norðurlandalánið í samræmi við ákvæði þeirra.

Í svari Ríkisendurskoðunar er gerð almenn grein fyrir fjárhæð útboðsins, föstum vöxtum bréfanna, gjaldþaga, afföllum og lántökukostnaði, hvernig andvirði bréfsins var ráðstafað og kjörum þeirra lána sem greitt var inn á. Þá segir í svarinu: „*Varðandi útreikning á kostnaði telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að þeirri fyrirspurn verði vísað til Seðlabankans, sem fer með lánamál ríkisins eða fjármála- og efnahagsráðuneytisins.*“

Álit fjárlaganefndar.

Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til útboðsins og telur sig ekki geta reiknað út kostnað vegna útgáfunnar. Fjárlaganefnd mun því ekki fjalla nánar um málið.

21. Landsbankinn hf. Virði skuldbindinga gagnvart gamla Landsbankanum.

Samkvæmt samningi frá 15. desember 2009 gaf Landsbankinn hf. út skilyrt skuldabréf til gamla Landsbankans sem viðbótargreiðslu fyrir eignir og skuldir sem fluttar voru úr gamla bankanum. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er greint frá því að samkomulag hafi náðst um virði þessara skuldbindinga í apríl 2013. Óháður þriðji aðili, Deloitte, hafi komist að þeirri niðurstöðu að mat tiltekinna eigna í tengslum við skilyrta skuldbréfið næði þeim 92 milljörðum kr. sem samkomulagið gerði ráð fyrir. Bréfið hafi verið gefið út í þremur gjaldmiðlum, 50% í evrum, 30% í bandaríkjadölum og 20% í breskum pundum. Í kjölfar þessa uppgjörs eigi

Íslenska ríkið nú 98% hlut í bankanum en Landsbankinn hafi eignast 2% af eigin bréfum. Það skilyrði sé fyrir eignarhlut Landsbankans að honum verði dreift meðal starfsmanna bankans.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þess hvort heimild hefði verið í lögum til að dreifa þessum eignarhluta til starfsmanna eða hvort Ríkisendurskoðun og ráðuneytið teldu að þurft hefði lagaheimild til að greiða laun með eignum ríkisins.

Í svari Ríkisendurskoðunar kemur fram að samkvæmt lögum nr. 138/2009, um heimild til að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og NBI hf., hafi fjármála- og efnahagsráðherra verið heimilt að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í þessum bönkum við skilaneindir gömlu bankanna í tengslum við samninga sem voru gerðir um uppgjör vegna yfirtekinna eigna og skulda, sbr. lög nr. 125/2008.

Í svari ráðuneytisins segir að umræddur eignarhluti hafi ekki verið í eigu ríkisins heldur þrotabús gamla bankans.

Álit fjárlaganefndar.

Í ljósi afstöðu Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins mun fjárlaganefnd ekki aðhafast frekar í málinu en bendir á að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur viss atriði tengd málefnum gamla Landsbankans til skoðunar.

22. Hvenær lýkur endurskoðun?

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 kemur fram að um miðjan september hafi 118 fjárlagaliðir verið endurskoðaðir og útgjöld þeirra numið samtals 398,1 milljarði kr. Endurskoðun fjölmargra verkefna hafi enn staðið yfir en almennt ljúki endurskoðun viðkomandi árs ekki fyrr en um mánaðamótin október/nóvember.

Fjárlaganefnd óskaði eftir nánari upplýsingum um hvers vegna endurskoðun héldi áfram eftir að búið væri að ljúka henni samkvæmt áritun á ríkisreikning.

Ríkisendurskoðun segir að verkáætlun stofnunarinnar 2013 byggist á áhættugreiningu þar sem gert hafi verið ráð fyrir að við útgáfu ríkisreiknings væri búið að endurskoða það stóran hluta útgjalda ríkissjóðs að votta mætti með áritun að ríkisreikningur gæfi glögga mynd. Ríkisreikningur sé sjálfstæður reikningur og endurskoðaður sem slíkur. Þeir fjárlagaliðir sem endurskoðaðir séu eftir útgáfu ríkisreiknings hafi ekki áhrif á þá niðurstöðu og tengist ekki beint endurskoðun ríkisreiknings. Þá megi benda á að nánast aldrei séu gerðar athugasemdir við réttmæti reikningsskila ríkisstofnana og því ekki um verulega áhættu að ræða gagnvart þeirri niðurstöðu rekstrar og efnahags sem birtist í ríkisreikningi.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur eðlilegt að endurskoðun ljúki með áritun á ríkisreikning en standi ekki yfir mánuðum saman eftir að henni er lokið. Þó svo að ýmsum frágangi sé ólokið sem taki sinn tíma telur fjárlaganefnd eðlilegt að á þessum tímamörkum sé leitast við að skipuleggja og hefja endurskoðun nýs rekstrarárs.

23. Samstæðureikningur?

Að sögn Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að skilgreina ríkisreikning sem samstæðureikning þar sem innbyrðis viðskipti séu ekki nema að litlu leyti tekin út. Vottun á þeim útgjöldum sem birtist í ríkisreikningi byggist því á endurskoðun einstakra fjárlagaliða og eins og fram hafi komið sé markmiðið að endurskoða það stóran hluta af útgjöldum ríkisins að hægt sé að votta réttmæti þeirra í ríkisreikningi.

Fjárlaganefnd óskaði eftir minnisblaði frá Ríkisendurskoðun um afleiðingar þessa þar sem ekki væri búið að færa til baka innbyrðis viðskipti ríkissjóðs í rekstrarreikningi, sjóðstreymi og efnahagsreikningi ríkissjóðs. Þá var óskað upplýsinga um hvað þyrfti að gera til að ríkisreikningur yrði hefðbundinn samstæðureikningur.

Ríkisendurskoðun bendir á að afleiðingarnar séu tvíþættar. Annars vegar séu tekjur og gjöld oftalin og hins vegar séu skuldir og eignir oftaldar. Í báðum tilfellum sé niðurstaða rekstrar og eigið fé hið sama og ef um samstæðureikning væri að ræða. Ekki liggi fyrir upplýsingar um hve háar fjárhæðir sé að ræða í hvoru tilfelli. Hefðbundinn samstæðureikningur ríkisins feli í sér að fella saman ársreikninga A-hluta stofnana, fyrirtækja og sjóða í eigu ríkisins og hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins og hlutdeildar í þeim fyrirtækjum sem ríkissjóður eigi minni hluta í. Í tengslum við þetta þurfi þá að færa til baka öll innbyrðis viðskipti þessara aðila. Sem dæmi megi nefna að viðskipti ríkisaðila við Rarik og dótturfélög vegna kaupa á rafmagni yrðu felld út. Þá þurfi einnig að taka tillit til viðskipta ríkisaðila við Landsbankann. Þá bendir stofnunin á að í frumvarpi til laga um opinber fjármál eru ákvæði um gerð samstæðureiknings ríkisins.

Fjárlaganefnd óskaði eftir minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um hvað stæði í vegi fyrir því að færa til baka innbyrðis viðskipti ríkissjóðs í rekstrarreikningi, sjóðstreymi og efnahagsreikningi ríkissjóðs þannig að fullnægjandi samstæðuuppgjör lægi fyrir.

Ráðuneytið segir að samstæðuuppgjör hafi ekki verið gert hjá ríkissjóði til þessa. Í frumvarpi til laga um opinber fjármál sé gert ráð fyrir að alþjóðlegir reikningsskilastaðlar verði innleiddir sem m.a. þýði að gera þurfi samstæðuuppgjör fyrir ríkisaðila í heild. Með þessu fáiist heildstæðari sýn bæði á þann rekstur sem ákvörðunarvald ríkisins nær til og einnig á þær skuldir og skuldbindingar sem stofnað hafi verið til. Ljóst sé að innleiðing á samstæðuuppgjör sé umfangsmikið verkefni sem krefjist vandaðs undirbúnings og verði aðeins þróað í áföngum. Eðlilegt sé að byrja á slíku uppgjör fyrir A-hluta í fyrsta áfanga en huga samtímis að frekari þróun á þessu umfangsmikla verkefni.

Álit fjárlaganefndar.

Að mati fjárlaganefndar ætti ríkið að færa hefðbundið samstæðuuppgjör A-hluta og telur nefndin eðlilegt að gerðar verði viðeigandi breytingar á bókhaldi ríkisins til að það verði unnt.

24. Eftirlitsþættir í upplýsingakerfum ríkisins.

Á árinu 2011 vann Ríkisendurskoðun að úttekt á eftirlitsþáttum í upplýsingakerfum ríkisins sem tengjast innheimtu tekjuskatts og útsvars og skiptingu innheimtu á milli ríkis og sveitarfélaga. Þetta var gert á grundvelli nýrra endurskoðunarleiðbeininga (ISAE 3402) í fjárhagsendurskoðun þar sem lögð var áhersla á að fyrir lægi vottun á innra eftirliti í upplýsingakerfum þjónustuaðila. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að þótt stofnunin hafi unnið þessa sérstöku úttekt sé hún ekki í stakk búin að greina öll upplýsingakerfi ríkisins með samþærilegum hætti. Hún telji hins vegar að full þörf sé á því þar sem margir aðilar í samfélaginu treysti á upplýsingar úr þessum kerfum. Stofnunin beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að þessi vinna verði sett af stað í samvinnu við þjónustuaðila kerfanna.

Þar sem úttekt sú sem Ríkisendurskoðun vísar til hefur ekki borist fjárlaganefnd og hana virðist ekki að finna á vef Ríkisendurskoðunar óskaði fjárlaganefnd eftir að fá afrit af henni. Í svari Ríkisendurskoðunar segir að þær skýrslur sem fjalla um upplýsingaöryggi séu ekki birtar opinberlega af öryggisástæðum og eingöngu sendar þeim sem athugunin beinist að.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir á að í þingsköpum liggja fyrir reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga í meðförum þingsins.

25. Afskrift gamalla krafna.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er greint frá því að Fjársýslan hafi unnið að afstemmingum viðskiptakrafna á árinu 2011. Í framhaldi af þeirri yfirferð lagði Fjársýslan til beinar afskriftir sem nema um 3 millj. kr. vegna gamalla launakrafna og 259 millj. kr. afskriftir vegna annarra gamalla krafna sem vafi lék á að væru gildar eða voru fyrndar. Fjárlaganefnd óskaði eftir sundurliðun frá Ríkisendurskoðun yfir hæstu kröfur í síðarnefnda floknum og upplýsingum um hvers vegna þær reyndust fyrndar eða hvers vegna vafi lék á að þær væru gildar. Þá var óskað eftir upplýsingum um verklag sem viðhaft er við afskrift krafna.

Ríkisendurskoðun sagðist telja eðlilegt að þessari fyrirspurn væri beint til fjármála- og efnahagsráðuneytisins og/eða Fjársýslu ríkisins sem höfðu umsjón með þessum kröfum.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd mun kalla eftir nánari upplýsingum um afskriftir þegar nefndin tekur endurskoðunarskýrslu fyrir árið 2013 til umfjöllunar.

26. Aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins.

Í töflu 2.12 á bls. 23 í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2011 sem sýnir skiptingu áfallinna skuldbindinga B-deildar LSR koma m.a. fram skuldbindingar við sparissjóði, stjórn-málaflokka og stéttarfélög. Fjárlaganefnd óskaði eftir að Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga um ástæður þess að fyrrgreindir aðilar hafa fengið aðild að sjóðnum. Jafnframt var óskað eftir að stofnunin gæti þess, teldi hún ástæðu til, ef á meðal skuldbindinga væru fjárhæðir sem rétt væri að vekja athygli nefndarinnar á.

Óskað var eftir minnisblaði sem sýndi hverjir hefðu rétt á að eiga aðild að sjóðnum og spurt hvort Ríkisendurskoðun teldi að vera kynni að einhverjir sem nú greiða til sjóðsins ættu fremur að greiða til almennra lífeyrissjóða.

Svar Ríkisendurskoðunar er svohljóðandi:

„Almennar heimildir um rétt einstaklinga til aðildar að LSR og LH eru tilgreindar í lögum. Eins og hér er tilgreint hvíla lífeyrisskuldbindingar á tilteknum stéttarfélögum, stjórn-málaflokkum, líknarfélögum fyrir utan þær skuldbindingar sem hvíla á opinberum aðilum auk þess sem sjóðirnir njóta bakábyrgðar ríkissjóðs. Í svörum LSR til Ríkisendurskoðunar í sambandi við lagaheimildir til aðildar að sjóðnum voru m.a. tilgreind eldri ákvæði laga sem lutu að heimild til aðildar að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins:

- 1. Heimild var í 4. gr. laga nr. 29/1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, að taka í tölu sjóðfélaga „starfsmenn fræðsluskrifstofa, starfsmenn bæjar-, sýslu- og hrepps-félaga og stofnana, er þeim tilheyra og sérstakan fjárhag hafa, starfsmenn landshluta-samtaka sveitarfélaga, starfsmenn stofnana í sameign ríkis og sveitarfélaga, sem sér-stakan fjárhag hafa, starfsmenn Sinfóníuhljómsveitar Íslands, starfsmenn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, Bandalags háskólamanna svo og starfsmenn aðildar-félaga bandalaganna ásamt starfsfólki sparissjóða, samnorrænna stofnana og upp-eldis- og heilbrigðisstofnana, sem reknar eru af sjálfstæðum styrktar- og líknarfélög-*

um, svo og starfsmenn stjórn málaflokka sem voru í starfi árið 1971 eða hófu starf síðar enda séu uppfyllt skilyrði 3. gr. 1. a. um ráðningartíma og aðalstarf.“

2. Í svörum frá LSR til Ríkisendurskoðunar komu einnig eftirfarandi upplýsingar um heimildir einstaklinga til að eiga aðild að A-deild og B-deild LSR og LH:

A-deild LSR.

- LSR er lokaður lífeyrissjóður, fyrst og fremst fyrir ríkisstarfsmenn.
- Skylduáðild að A-deild eiga starfsmenn ríkisins og ríkisstofnana sem fá greidd laun á grundvelli kjarasamninga sem gerðir eru á grundvelli laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, eða á grundvelli launaákvæðana samkvæmt lögum um kjararáð, enda greiði þeir ekki í B-deild sjóðsins eða í LH af launum fyrir það starf. Heimilt er þó að semja um í kjarasamningi að tilteknir hópar starfsmanna ríkisins, sem uppfylla þessi skilyrði, greiði í aðra lífeyrissjóði. Á þetta t.d. við um lækna og verkfræðinga.
- Kennarar og skólastjórnendur grunnskóla sveitarfélaga eiga rétt á aðild að sjóðnum.
- Starfsmönnum ríkisins og ríkisstofnana sem eru utan stéttarfélaga en taka laun, sem ákveðin eru með hliðsjón af kjarasamningum opinberra starfsmanna eða á grundvelli launaákvæðana samkvæmt lögum um kjararáð, er heimilt að eiga aðild að A-deild sjóðsins.
- Starfsmönnum sveitarfélaga og stofnana þeirra og starfsmönnum sameignarstofnana ríkis og sveitarfélaga, sem eru vegna eðlis starfa sinna utan stéttarfélaga en taka laun sem ákveðin eru með hliðsjón af kjarasamningum opinberra starfsmanna eða ákvörðunum kjararáðs, er heimilt að eiga aðild að A-deild sjóðsins.
- Félagsmönnum aðildarfélaga BSRB, aðildarfélaga BHM og Kennarasambands Íslands er heimil aðild að A-deild sjóðsins með samþykki launagreiðanda, enda samþykki hann að greiða mótframlag sem nú er 11,5% af heildarlaunum.
- Stjórn sjóðsins getur í sérstökum tilvikum veitt þeim aðild að A-deild sem eiga þess ekki kost að vera í stéttarfélagi eða eru vegna eðlis starfs síns utan stéttarfélaga. Heimild þessari skal einkum beitt í þeim tilvikum þegar launagreiðandi tryggir verulegan hluta starfsmanna sinna hjá sjóðnum.

B-deild LSR.

- B-deild var lokað fyrir nýjum launagreiðendum og sjóðfélögum í árslok 1996 með lögum nr. 141/1996 (nú lög nr. 2/1997) en með þeim voru miklar breytingar gerðar á lífeyrissjóðakerfi ríkisstarfsmanna. Lögin voru síðan endurútgefin sem lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins nr. 1/1997.
- Launagreiðendur, sem fengið höfðu heimild fyrir árslok 1996 til að greiða iðgjald til sjóðsins fyrir starfsmenn sína, hafa áfram sömu heimild til að greiða iðgjald til B-deildar sjóðsins fyrir þá starfsmenn sína og aðra sjóðfélaga sem greiddu iðgjald til sjóðsins við árslok 1996.
- Til að uppfylla aðildarskilyrði þarf sjóðfélagi að vera ráðinn í að minnsta kosti 50% starf með minnst þriggja mánaða uppsagnarfresti. Ef um tímabundna ráðningu er að ræða má hún ekki vera til skemmri tíma en eins árs.
- Ef iðgjaldagreiðslur til sjóðsins falla niður í tólf mánuði eða lengri tíma á viðkomandi einstaklingur ekki frammar rétt á aðild að B-deild.

Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga (LH).

- Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga var lokað fyrir nýjum sjóðfélögum í árslok 1996 með lögum nr. 141/1996.
- Hjúkrunarfræðingar, sem starfa við hjúkrun og höfðu heimild til aðildar að sjóðnum við árslok 2004, eiga rétt til aðildar að sjóðnum á meðan þeir gegna störfum hjá ríki eða sveitarfélögum, eða stofnun sem alfarið er í þeirra eigu eða á heilbrigðisstofnun sem viðurkennd er af heilbrigðisstjórninni og rekin er sem sjálfseignarstofnun eða alfarið á vegum styrktar- eða líknarfélaga. Skilyrði er að þeir séu ráðnir með föst mánaðarlaun.
- Aðrir launagreiðendur en um er getið hér að framan, sem fengið höfðu heimild til að greiða fyrir starfsmenn sína í árslok 2004, hafa heimild til að greiða fyrir þá starfsmenn sína sem þeir greiddu fyrir í árslok 2004 og þá hjúkrunarfræðinga sem heimild hafa til aðildar að sjóðnum og fæddir eru á árinu 1950 eða fyrr og greitt hafa samtals 21 ár í sjóðinn miðað við árslok 2004.
- Hjúkrunarfræðingar, sem heimild áttu til aðildar að sjóðnum við árslok 2004 og starfa að félagsmálum á vegum Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga, hafa jafnframt heimild til aðildar að sjóðnum.
- Ef iðgjaldagreiðslur til sjóðsins falla niður í tólf mánuði eða lengri tíma á viðkomandi einstaklingur ekki frammar rétt á aðild að LH.“

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að á meðal áfallinna skuldbindinga B-deildar LSR í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 sé flokkurinn „ýmsir séraðilar“ sem greiða 11,5% viðbótargreiðslu. Undir hann falli m.a. hjúkrunar- og dvalarheimili og aðrar stofnanir sem sinna félagslegri þjónustu og fá greidd daggjöld á grundvelli þjónustusamninga við ríkissjóð. Hjá mörgum þessara aðila séu lífeyrisskuldbindingar umtalsverðar. Til að uppfylla lagaskyldur gagnvart lífeyrissjóðnum þurfi launagreiðendur að greiða lögbundið mótframlag á móti iðgjaldi launþegans og lífeyrishækkanir (verðlags- og launabreytingar). Í útreikningum sé miðað við að greiðslur vegna lífeyrishækkana dugi fyrir helmingi af áunnum lífeyrisréttindum launþegans.

Í þessu sambandi er minnt á álit fjárlaganefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. þingi) en í því segir: „Starfsmenn ýmissa félaga og samtaka sem ekki geta talist eiginlegir ríkisaðilar hafa í gegnum tíðina fengið aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga. Má þar nefna starfsmenn sparissjóða stéttarfélaga, stjórnmalaflokka, sveitarfélaga og ýmissa aðila með bakábyrgð sveitarfélaga, svo sem sjálfseignarstofnana á þeirra vegum. Sama máli gegnir einnig um starfsmenn ýmissa heilbrigðisstofnana sem greiddu iðgjöld til Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga. Það sem upp á vantar til að launagreiðendur geti staðið skil á mótframlagi lendar á ríkissjóði vegna bakábyrgðar hans. Af þessari ástæðu hefur helmingur skuldbindingar launagreiðenda sem nam alls 17,3 milljörðum kr. í árslok 2010 verið færður í ríkisreikningi sem hluti af lífeyrisskuldbindingum ríkisins, þ.e. 8,8 milljarðar kr. Ríkisendurskoðun lýsir áhyggjum yfir að fjárhagsstaða margra þessara stofnana er með þeim hætti að ekki verður séð að þær hafi að óbreyttu bolmagn til að standa undir lífeyrisskuldbindingum sínum að fullu þegar til greiðslu þeirra kemur. Það er álit fjárlaganefndar að starfsmenn félaga og samtaka sem ekki geta talist ríkisaðilar fái framvegis ekki aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og rétt sé að breyta lögum um sjóðinn þess efnis. Fjárlaganefnd beinir því til stjórnvalda að bregðast við þessari ábendingu.“

Einnig leggur fjárlaganefnd til að fjármála- og efnahagsráðuneytið kanni hvaða breytingar þurfi að gera á lögum til að ná því markmiði að fækka þeim sem eiga rétt á aðild að sjóðnum.

Ekki koma fram ábendingar í svari Ríkisendurskoðunar um hvort einhverjir sem nú greiða til LSR ættu fremur að greiða til almennra lífeyrissjóða.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til ábendingarinnar. Ráðuneytið tók undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar og sagðist mundu kanna hvernig unnt væri að veita henni framgang.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að athugun málsins sé komin í réttan farveg hjá ráðuneytinu. Nefndin kallar engu að síður eftir því að málsmeðferð verði hraðað og óskar eftir upplýsingum um útfærslu ráðuneytisins þegar hún liggur fyrir. Fjárlaganefnd telur að þrengja þurfi reglur um aðild að LSR þannig að þær nái eingöngu til ríkisstarfsmanna. Þá telur nefndin eðlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefji undirbúning að því að skipta lífeyrisskuldbindingum B-deildar milli stofnana ríkisins til að almenningur sjái raunkostnað af starfsemi þeirra.

27. Endurgreiðslur vegna kolefnisgjalds af flugvéla- og þotueldsneyti.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að endurgreiðslur vegna kolefnisgjalds af flugvéla- og þotueldsneytis á árinu 2011 hafi verið hærri en álagning ársins sem skýrist af endurgreiðslum vegna álagningar ársins 2010. Á árinu 2010 hafi tekjur af kolefnisgjaldi numið 1,9 milljörðum kr., álagt gjald 2,0 milljörðum kr. og endurgreiðslur 124 millj. kr.

Endurgreiðslur af kolefnisgjaldi séu nú færðar til lækkunar á tekjum og hafi auk þess reynst óvenju miklar á árinu 2011 vegna síðbúinna endurgreiðslna allt frá innleiðingu kolefnisgjaldsins í ársbyrjun 2010. Þrátt fyrir leiðréttingu í fjárukalögum vegna endurgreiðslna hafi tekjur af kolefnisgjaldi orðið 208 millj. kr. minni en áætlun gerði ráð fyrir.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um hvort tekjur af kolefnisgjaldinu væru rétt lotaðar, þ.e. færðar á rétt bókhaldsár, og ef svo væri ekki var óskað skýringa.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið svaraði að kolefnisgjald væri einn af þeim tekjustofnum sem félli mjög misjafnt til innan ársins, m.a. vegna þeirrar endurgreiðslu- og undanþáguheimilda sem í gildi væru. Slíkt gerði alla áætlanagerð erfiða sem sýndi sig hér, en ráðuneytið ynni stöðugt að úrbótum.

Að sögn Ríkisendurskoðunar voru ákveðnir byrjunarörðugleikar til staðar við bókun á álagningu og innheimtu gjaldsins. Ljóst væri að endurgreiðslukrafa myndaðist strax við innflutning á flugvéla- og þotueldsneyti á þeim afgreiðslum sem eru undanþegnar gjaldinu. Dregist hefði að endurgreiða þær kröfur sem mynduðust á árinu 2010 og fram á árið 2011. Ástæður þess hefðu ekki verið kannaðar sérstaklega og lotun þessa tiltekna tekjuliðar hefði ekki verið skoðuð við uppgjör ríkisreiknings 2011.

Álit fjárlaganefndar.

Þegar tekið hefur verið tillit til fyrrgreindra byrjunarörðugleika gerir fjárlaganefnd þá eðlilegu kröfu að bókhaldið verði framvegis fært á rétt bókhaldsár.

28. Viðskiptastöður, samræmi.

Við endurskoðun ríkisreiknings 2010 kom m.a. í ljós að nauðsynlegt væri að tryggja betur að viðskiptastaða stofnana væru í samræmi við viðskiptastöðu þeirra í sameiginlegum efnahag ríkisins þar sem nokkur munur hefði verið á þessu undanfarin ár. Með bréfi dags. 16. október 2013 óskaði fjárlaganefnd eftir upplýsingum frá Ríkisendurskoðun um hvort samræmi hefði verið í öllum viðskiptastöðum í ríkisreikningi 2012 og hvort stofnunin teldi að

brugðist hefði verið við ábendingunni með fullnægjandi hætti. Í svari Ríkisendurskoðunar kom fram að farið hefði verið skipulega yfir viðskiptareikninga í efnahag ríkissjóðs og að mati stofnunarinnar væru þeir viðskiptareikningar í lagi sem gerð hefði verið athugasemd við og að því leyti verið brugðist við athugasemdinni með fullnægjandi hætti.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að búið sé að færa þessi mál til betri vegar.

29. Eignasafn Seðlabanki Íslands ehf.

Í skýrslum Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings undanfarin ár hefur komið fram það mat stofnunarinnar að hin daglegu og lögbundnu verkefni Seðlabankans fari illa saman við rekstur félags um eignasafn sem heldur utan um kröfur sem bankinn eignaðist við fall viðskiptabankanna árið 2008. Ríkisendurskoðun hefur því lagt til að Seðlabankinn íhugaði hvort það væri ekki í þágu hagsmuna hans að selja tilgreindar eignir félagsins eða félagið í heild til aðila sem sérhæfa sig í slíkri eignausýslu. Fjárlaganefnd óskaði eftir yfirliti yfir eignir félagsins, þróun eignamats frá falli viðskiptabankanna, upplýsingum um hvaða eignir hafa verið seldar og söluandvirði þeirra.

Seðlabankinn sendi nefndinni ársreikninga frá stofnun félagsins til ársins 2012. Eignir félagsins námu í árslok 2012 326,2 milljörðum kr. en eigið fé 9,8 milljörðum kr. Jafnframt gerði bankinn grein fyrir helstu breytingum sem orðið hafa á eignum félagsins í samræmi við spurningar nefndarinnar.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur verið þeirrar skoðunar að eignasafnið ætti að vera hjá Seðlabankanum og óskaði fjárlaganefnd eftir upplýsingum um hvort afstaða þess hefði breyst í þessu máli. Ráðuneytið vísaði til fyrri svara um þessi atriði og að afstaða þess væri óbreytt.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd fjallaði um þetta mál í áliti sínu á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. löggjafarþingi). Í því kemur fram að nefndin telji eðlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið annist þessa eignausýslu fyrir hönd ríkissjóðs en ekki Seðlabankinn, sbr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Í álitinu tilkynnti nefndin að hún mundi gera sérstaka athugun á málinu. Að lokinni þeirri athugun er afstaða nefndarinnar óbreytt.

30. Fjármálaeftirlitið, rekstraráætlun.

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings frá árinu 2011 kemur fram að tekjur af eftirlitsgjaldi Fjármálaeftirlitsins reyndust vera í takt við áætlanir en hækkun gjalda milli ára reyndist töluvert minni en áætlað var eða um 380 millj. kr. í stað 560 millj. kr. Fjárlaganefnd óskaði eftir að Fjármálaeftirlitið veitti upplýsingar um helstu ástæður þess að gjöldin reyndust lægri en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Í svari Fjármálaeftirlitsins kemur fram að í rekstraráætlun stofnunarinnar fyrir árið 2011 var gert ráð fyrir fjölgun starfsmanna. Um missirslöng ófyrirséð töl hefði hins vegar orðið á afhendingu nýs húsnæðis fyrir stofnunina á árinu 2011. Þar sem eldra húsnæði hafi verið fullnýtt hafi óhjákvæmileg orðið töl á fyrirhuguðum ráðningum nýrra starfsmanna sem skýrði

að langmestu leyti þann mun sem hefði orðið á áætlaðri hækkun gjalda á árinu 2011 og þeirri hækkun sem fjárlaganefnd spurði um.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur sig hafa fengið viðhlítandi svör við þessari fyrirspurn.

31. 52 bráðabirgðaákvæði eru í gildi í lögum nr. 90/2003.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er bent á að í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, séu 52 bráðabirgðaákvæði í gildi. Flest séu um framlengingu á gildistíma tiltekinna ákvæða sem sett voru til skamms tíma. Erfitt sé að lesa úr lögnum hvaða ákvæði eru í gildi á hverjum tíma auk þess sem þetta flæki skattframkvæmdina. Ríkisendurskoðun beindi þeim tilmælum til Alþingis og fjármála- og efnahagsráðuneytisins að kanna hvort nauðsynlegt væri að fram færi heildarendurskoðun á þessum lögum. Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu ríkisskattstjóra til ábendingarinnar. Auk þess var óskað eftir að ríkisskattstjóri útbyggi yfirlit yfir þessi bráðabirgðaákvæði, veitti umsögn um þau og gæfi út álit á með hvaða hætti væri rétt að koma meiri festu á þessi mál. Þá var óskað eftir ábendingum er varða heildarendurskoðun á lögum nr. 90/2003.

Í svari sínu rakti ríkisskattstjóri breytingar sem orðið hafa á lögnum og benti á að frá árinu 2003 hefðu verið gerðar 60 breytingar á lögum um tekjuskatt og þar af hefðu verið samþykkt 67 ákvæði til bráðabirgða eða breytingar á bráðabirgðaákvæðum laganna. Ríkisskattstjóri tekur undir það álit Ríkisendurskoðunar að talsverð hætta sé á að yfirsýn yfir gildandi ákvæði á hverjum tíma sé stefnt í hættu. Vel megi vera að skynsamlegt sé að fram fari endurskoðun á lögnum og að þau verði endurútfengin líkt og gert var á árunum 1981 og 2003. Við þá endurskoðun og endurútgáfu væri unnt að fella út þau bráðabirgðaákvæði sem hafa ekki lengur hafa þýðingu. Slík endurskoðun og endurútgáfa gæti haft í för með sér að þau ákvæði laganna sem nú eru auðkennd með bókstöfum, svo sem 57. gr. a og 70. gr. a, fengju sérnúmer.

Ríkisskattstjóri hefur í gegnum árin veitt efnahags- og viðskiptanefnd fjölda umsagna um lagafrumvörp. Embættið bendir á að mikilvægt sé að horfa til þess að allar breytingar á skattalögum, einkum ef breytingar eru örur, dragi úr stöðugleika og þekkingu almennings og sérfræðinga á einstökum ákvæðum og efni þeirra. Á síðustu árum hafi breytingar verið það örur og sömu ákvæðum svo oft breytt að sérfræðingar hafi ekki efnisákvæði laganna á takteinum. Sérstaklega sé þetta varhugavert þegar mjög mismunandi lagaákvæði gildi frá einu ári til annars.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu efnahags- og viðskiptanefndar til framangreindrar ábendingar. Í svari nefndarinnar kom fram að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins frá 22. maí 2013 væri gert ráð fyrir því að ráðist yrði í úttekt á skattkerfinu og skattkerfisbreytingum undanfarinna ára, m.a. með fyrirsjáanleika og einföldun skattkerfisins að leiðarljósi. Slík endurskoðun ætti beint og óbeint að hafa í för með sér fækkun bráðabirgðaákvæða.

Enn fremur óskaði fjárlaganefnd eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þess-

arar ábendingar. Að sögn ráðuneytisins er þetta verkefni á verkefnalista skrifstofu skattamála í ráðuneytinu á fyrri hluta árs 2015 þannig að ný lög geti tekið gildi í ársbyrjun 2016.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd hvetur til þess að lög um tekjuskatt verði tekin til endurskoðunar vegna fjölda bráðabirgðaákvæða sem gera jafnvel sérfræðingum í skattarétti erfitt um vik við túlkun og framkvæmd laganna.

32. Sérgreining á áætluðum gjöldum einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins.

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað lagt áherslu á mikilvægi þess að hægt sé að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins, ekki aðeins virðisaukaskatt og opinber gjöld heldur einnig aðra skatta og bent á að gera þurfi skattyfirvöldum kleift að bæta úr þessum annmörkum kerfisins.

Í álit fjárlaganefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. löggjafarþingi) kemur fram eftirfarandi álit nefndarinnar sem eru viðbrögð við framangreindri athugasemd Ríkisendurskoðunar um sérgreiningu áætlaðra gjalda: „Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að hægt sé að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins. Samkvæmt svari Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins virðist unnt að aðgreina gjöldin í virðisaukaskatti en ekki í þing- og sveitarsjóðsgjöldum. Fjárlaganefnd mælir með því að þessi breyting verði gerð, þar sem það styrki eftirlit með tekjuöfluninni að mati Ríkisendurskoðunar.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá ríkisskattstjóra um hvort unnt væri að sérgreina þessar upplýsingar í kerfum embættisins.

Að sögn ríkisskattstjóra er hægt að sérgreina áætlaðan virðisaukaskatt eftir skattþrepum í álagningarkerfi virðisaukaskatts. Embættið bendir á að það kerfi sé í stofninn tölvukerfi sem hafi verið hannað og smíðað á árunum 1988–1989 og sé orðið mjög miklum takmörkunum háð. Ríkisskattstjóri hafi farið fram á fjárheimild til að hefja smíði nýs tölvukerfis virðisaukaskatts sem mundi auðvelda skattskil, tryggja betri skattframkvæmd og skila víðtækari rafrænum upplýsingum til stofnana sem fara með hagstjórn í landinu.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins um hvort unnt væri að sérgreina þessar upplýsingar í kerfum ríkisskattstjóra og í hvaða kerfum þessar upplýsingar lægju fyrir sundurliðaðar. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvað gerst hefði í þessu máli frá því álit nefndarinnar á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 kom út.

Í svari Fjársýslunnar segir að í tekjubókhaldskerfi ríkisins sé almennt haldið utan um áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila á grundvelli upplýsinga úr álagningarkerfum ríkisskattstjóra. Undantekningin sé upplýsingar um áætlanir þing- og sveitarsjóðsgjalda úr þinggjaldakerfi ríkisskattstjóra, m.a. vegna tæknilegra örðugleika. Hingað til hafi ekki verið gerðar þær breytingar á álagningar- og skattbreytingarkerfi þinggjalda sem þarf til að hægt sé að senda þessar upplýsingar til gjaldendabókhaldsins.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd mælir sem fyrr með því að unnt verði að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins þar sem sú aðgerð styrki eftirlit með tekjuöfluninni að mati Ríkisendurskoðunar. Hins vegar þarf að mati nefndarinnar að forgangsraða notkun

þeirra fjármuna sem tiltækir eru í samræmi við áhættumat, arðsemi og mikilvægi á hverjum tíma.

33. Áætlanir sem fjöldi félaga sætir ár eftir ár.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að áætlanir í virðisaukaskatti hafi fyrst verið sérgreindar í tekjubókhaldskerfinu á árinu 1998 og frá þeim tíma hafi margir einstaklingar og lögaðilar sætt áætlun stóran hluta þess tímabils. Í skýrslunni segir einnig að 433 einstaklingar hafi sætt áætlun í fimm ár eða lengur og 77 lögaðilar. 39 einstaklingar með rekstur hafi sætt áætlun í a.m.k. 10 ár og nemi áætlaðar stöður þeirra samtals rúmum 2 milljörðum kr. Aðeins átta þessara einstaklinga hafi verið með virk virðisaukaskattsnúmer í ársbyrjun 2012, þar af einn sem hætti starfsemi árið 2005. Ríkisendurskoðun ítrekar að grípa þurfi til virkari aðgerða til að koma í veg fyrir að slík mál geti þróast með þessum hætti. Þá telur stofnunin mjög mikilvægt að fækka eins og unnt sé félögum sem sannanlega séu ekki í rekstri og hafi ekki uppfyllt margvísleg ákvæði laga. Með því að fækka áætlunum styrkist tekjugrunnur ríkissjóðs og betra mat fáist á eftirstöðvar ríkissjóðstekna í árslok. Sambærileg athugasemd um fækkun áætlana var í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 og fjallaði fjárlaganefnd um hana í álitinu sínu (þskj. 647 á 141. lögjafarþingi) og sagði þá jafnframt: „Ríkisskattstjóri er sammála þessu og hefur unnið kerfisbundið við verkefnið en bendir á að ferlið sé seinvirkt. Að mati fjárlaganefndar er mikilvægt að styrkja tekjugrunn ríkisins m.a. með því að fækka þessum félögum eins ört og unnt er.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá ríkisskattstjóra um framgang þessa verkefnis.

Í svari ríkisskattstjóra, frá mars 2014, segir: „Ríkisskattstjóri er sem fyrr sammála því að mjög æskilegt sé að fækka sem mest þeim félögum í fyrirtækjaskrá sem ekki stunda lengur neina starfsemi. Samkvæmt 83. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög og 108. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög hefur hlutafélagaskrá heimild til að fella niður skráningu félaga sem ekki hafa uppfyllt nánar tiltekin skilyrði. Við beitingu þessara ákvæða verður að sjálfsögðu að gæta ítrustu varúðar við málsmeðferð með því að boða fyrirhugaða afskráningu og veita rétt á andmælum. Þá er skylt að auglýsa í Lögbirtingablaði og veita fresti til andmæla. Allur þessi ferill tekur nokkurn tíma og hefur í för með sér útgjöld. Á fyrri hluta ársins 2012 var 300 félögum sem ætla mátti að ekki væru með neina starfsemi send bréf og tilkynnt um fyrirhugaða afskráningu. Af þessum félögum voru síðan 142 félög felld af skrá í lok ársins. Hin félögin brugðust við með því að bæta úr þeim ágöllum sem ella hefðu leitt til afskráningar. Á árinu 2013 vannst ekki tími til að halda verkefninu áfram og var ekkert félag afskráð með þessum hætti.“

Þá segir enn fremur í svari ríkisskattstjóra: „Nauðsynlegt er að vekja athygli á að afskráning félaga á grundvelli áðurnefndra lagaákvæða hefur þann ágalla að vera kann að þau félög sem afskráð eru eigi einhverjar eignir eða beri skuldir. Þar sem ekki er kveðið skýrt á um í lögum hvernig með hugsanlegar eignir og skuldir skuli fara er brýnt að skerpa á lögum að þessu leyti, t.d. með því að ábyrgð falli beint á eigendur félags við afskráningu þess. Óvissa um þetta efni veikir mjög þetta úrræði og þegar við bætist að vinnan er tímafrek hefur þetta verkefni heldur setið á hakanum og vikið fyrir öðrum aðkallandi verkefnum. Fyrirtækjaskrá er daglega undir mikilli pressu frá viðskiptavinum sem senda inn tilkynningar og greiða tilskilin skráningargjöld og hefur sú vinna haft forgang enda mikilvægt að skráning félaga sé réttilega uppfærð á hverjum tíma. Auk þess hafa ný verkefni kallað á mikla vinnu svo sem sektir vegna vanskila ársreikninga, sem skilað hafa miklum árangri, og einnig má nefna að

á árinu 2013 var fyrirtækjaskrá falið að veita undanþágu frá innköllun vegna hlutafjárlekkana en það verkefni var áður hjá viðskiptaráðuneytinu.

Svo brýnt sem þetta verkefni er verði því ekki sinni af krafti nema unnt sé að skapa nauðsynlegt svigrúm til þess meðfram þeim lögbundnu verkefnum sem stöðugt er pressað á.“

Fjárlaganefnd spurði fjármála- og efnahagsráðuneytið hvað það teldi að gera þyrfti til að bæta hér úr. Ráðuneytið sagðist vera þeirrar skoðunar að það væri fyrst og fremst verkefni skattframkvæmdar, þ.e. embættis ríkisskattstjóra, að koma þessu í betra horf. Fram kom að ráðuneytið mundi áréttta við embættið að unnið yrði að því verkefni eins fljótt og auðið væri.

Óskað var eftir upplýsingum um hvað ríkisskattstjóri teldi að gera þyrfti til að koma í veg fyrir að sömu aðilar sættu áætlun í fimm ár eða lengur.

Í svari ríkisskattstjóra, frá mars 2014, kemur fram að sú skylda hvíli á embættinu að áætla virðisaukaskatt á þá aðila sem vanrækja þá skyldu sem á þeim hvílir skv. 24. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, að standa skil á virðisaukaskatti og virðisaukaskattsskýrslu á gjalddaga hvers tímabils. Í þeim tilvikum þar sem áætlaður sé virðisaukaskattur á þá aðila sem kunna að hafa lokið rekstri sínum stafi það af því að þeir hafa vanrækt að tilkynna um lok rekstrarins til ríkisskattstjóra, sbr. ákvæði 5. gr. sömu laga. Frá árinu 2010 hafi töluvert áunnist við að draga úr fjölda þeirra sem sæta áætlun við frumálagningu virðisaukaskatts á hverju uppgjörstímabili. Þá segir: „Þannig sættu að jafnaði 19,12% skráðra aðila áætlun virðisaukaskatts árið 2010 en á árinu 2013 var þetta hlutfall komið niður í 11,7% og sættu u.þ.b. 11.600 færri aðilar áætlun á árinu 2013 en á árinu 2010. Jafnframt hefur fjárhæð áætlaðs virðisaukaskatts við frumálagningu virðisaukaskatts lækkað að sama skapi niður í 43,6% af því sem hún var árið 2010. Þennan árangur má að stórum hluta rekja til þess að með lögum nr. 163/2010, um breyting á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, fékk embættið heimild til þess að afskrá af virðisaukaskattsskrá aðila sem sætt höfðu áætlun í samfellt tvö ár eða lengur, sbr. 27. gr. A nefndra laga nr. 50/1988. Með breytingu samkvæmt lögum nr. 42/2013 er nú miðað við samfella áætlun í tvö uppgjörstímabil eða lengur í stað tveggja ára. Þessu ákvæði var beitt í fyrsta sinn árið 2011 þegar umfangsmikið átak var gert til þess að afskrá síáætlaða aðila af virðisaukaskattsskrá en gerð var ítarleg grein fyrir því í framangreindu bréfi embættisins til fjárlaganefndar frá 23. mars 2012.

Bætt þjónusta við framteljendur og breytt vinnubrögð við frumálagningu virðisaukaskatts hafa einnig átt sinn þátt í því að dregið hefur úr áætlunum virðisaukaskatts. T.a.m. er þeim gjaldendum sem ekki hafa staðið skil á virðisaukaskattsskýrslu send ábending þess efnis í tölvupósti u.þ.b. 20 dögum eftir hvern gjalddaga og bregðast þá margir við og skila. Jafnframt hefur 5.000 kr. sérstakt gjald sem lagt er á aðila við hverja skýrslu sem skilað er í stað áætlunar, sbr. 27. gr. B nefndra laga nr. 50/1988, eindregið forvarnagildi í þessu sambandi.

Þrátt fyrir að margt hafi áunnist telur ríkisskattstjóri engu að síður að fækka þurfi enn frekar þeim aðilum sem sæta áætlun virðisaukaskatts á hverju uppgjörstímabili. Verði þá annars vegar horft til þess að beita áfram þeim aðferðum sem þegar hafa skilað árangri í þessum efnum, og lýst var hér að framan, og hins vegar þess að hefja nýtt átak við afskráningu síáætlaðra aðila á grundvelli heimildar skv. framangreindu ákvæði 27. gr. A nefndra laga nr. 50/1988. Verður það gert.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd beinir því til efnahags- og viðskiptanefndar að taka ábendingar ríkisskattstjóra til skoðunar og kanna með hvaða hætti er hægt að bæta úr þeim ágöllum sem fram hafa komið við framkvæmd laga um hlutafélög og einkahlutafélög.

34. Samrekstrarstofnanir, uppgjör.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings frá 2012 segir m.a.: „Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu standa yfir viðræður við önnur sveitarfélög um stöðu samrekstrarstofnana með tilliti til lífeyrisskuldbindinga þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að niðurstöður fáiast í þessar viðræður sem fyrst.“

Ríkissjóður hefur fært 5,9 milljarða kr. varfærnisfærslu til að mæta þessum skuldbindingum. Þá kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011: „Langt er síðan að gert var samkomulag við Reykjavíkurborg um skiptingu lífeyrisskuldbindinga sem hvíla á stofnunum sem ríkið og hún hafa rekið saman. Ekki hefur verið gert sambærilegt samkomulag við önnur sveitarfélög en skv. upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu standa yfir viðræður um það.“

Í álit fjárlaganefndar á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. löggjafarþingi) segir að í ríkisreikningi hafi „um árabíl verið færð varúðarfærsla vegna þessa og nam uppsöfnuð fjárhæð hennar 5 milljörðum kr. í árslok 2010. Fjárlaganefnd telur nauðsynlegt bæði fyrir ríki og sveitarfélög að sem fyrst verði gengið frá samningum um þessi mál og að æskilegt sé að þeim viðræðum ljúki fyrir 1. febrúar 2013.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um fjárhæð þessara krafna sem skipt yrði á hvert sveitarfélag. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvers vegna ekki hefði verið gengið frá þessu máli því staðið hefur til árum saman að leysa það. Í þessu sambandi benti fjárlaganefnd á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings ársins 1999 kemur fram að á árinu 1999 hafi í fyrsta skipti verið færð inn áætlun að fjárhæð 4 milljarðar kr. sem skuldbinding vegna samrekstrarstofnana sveitarfélaga. Fjárlaganefnd bendir á að ekki hefur enn verið gengið frá endanlegu samkomulagi um hvernig skipta eigi þessum skuldbindingum á milli ríkissjóðs og sveitarfélaga.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins, frá maí 2014, segir: „Frá því að gert var samkomulag milli ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar um uppgjör lífeyrisskuldbindinga vegna samrekstrar til ársloka 2002 hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið átt viðræður við ýmis sveitarfélög um gerð sambærilegra uppgjöra. Vinna að því hefur verið slitrótt af allra hálfu. Í einhverjum tilvikum er erfitt að vinna nauðsynlegar upplýsingar svo að hægt sé að skipta hlutdeild á milli aðila. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hyggst taka upp beinar viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga um málið síðar á þessu ári. Fjárhæð sú sem tilgreind er sem skuldbinding vegna samrekstrar er bein lífeyrisskuldbinding sjúkrasamlaga. Auk þeirrar fjárhæðar eru aðrar skuldbindingar frá þeim tíma sem þær stofnanir voru í samrekstri ríkis og sveitarfélaga s.s. vegna sjúkrahúsa, heilsugæslustöðva og framhaldsskóla. Á móti eru skuldbindingar í lífeyrissjóðum sveitarfélaga. Óljóst er um hver hlutur ríkisins eða sveitarfélaga er í þeim skuldbindingum. Jafnframt er rétt að geta þess að í samningnum við Reykjavíkurborg var frestað uppgjori skuldbindinga vegna Ríkisspítalanna og Borgarspítalans sem dreifist á öll sjúkrasamlög sem greiddu kostnað sjúkrahúsanna meðan sjúkra-tryggingar greiddu fyrir þjónustu sjúkrahúsa.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur afar brýnt að uppgjör þessara mála dragist ekki lengur en góðu hófi gegnir enda varúðarfærsla vegna þessa færð árið 1999. Nefndin telur eðlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið leggi sem fyrst fram áætlanir sínar um hverjar þessar skuldbindingar eru, fjárhæð þeirra og aðrar upplýsingar sem taka þarf tillit til í uppgjörinu. Þá telur nefndin að gera þurfi gangskör í að ljúka þessu uppgjori og að það eigi að liggja fyrir eigi síðar en við gerð ríkisreiknings 2014.

35. Eignaskrá ríkisins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 kemur fram að ekki hafi allar stofnanir ríkisins lokið við gerð eignaskrár. Enn þá séu 84 stofnanir með skrána í vinnslu og tíu stofnanir og ráðuneyti hafi ekki farið að fyrirmælum Fjársýslu ríkisins um að hefja innleiðingu og skráningu í eignakerfi ríkisins. Þessa vegna hafi ekki verið hægt að birta lögbundið yfirlit í ríkisreikningi. Ríkisendurskoðun beindi þeim tilmælum til ráðuneyta að þau hlutuðust til um að stofnanir sem undir þau heyra lykju gerð eignaskrár á árinu 2012 þannig að hægt yrði að birta lögbundið yfirlit í ríkisreikningi ársins 2013.

Fjárlaganefnd sendi aðalskrifstofum ráðuneytanna bréf og óskaði eftir að þessu máli yrði komið í lag fyrir 1. apríl 2014. Þá óskaði nefndin eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið annaðist þetta mál. Áður hafði Fjársýsla ríkisins sent öllum stofnunum bréf dags. 20. janúar 2014 þar sem var óskað eftir skránni til birtingar í ríkisreikningi 2013.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið sagðist taka undir mikilvægi þess að allar stofnanir ríkisins lykju við gerð eignaskrár og ráðuneytið mundi fylgja því eftir ásamt Fjársýslu ríkisins.

Álit fjárlaganefndar.

10. apríl 2014 hafði fjárlaganefnd einungis borist staðfesting frá aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins á að lokið hefði verið við gerð eignaskrár en engin staðfesting hafði borist frá aðalskrifstofum annarra ráðuneyta þótt fjárlaganefnd hefði óskað eftir því í fyrrgreindu bréfi til þeirra. Þó hefur verið lagaskylda áratugum saman að ganga frá slíkri skrá. Í 15. gr. laga nr. 88/1997 segir: „*Árlega skal halda sérstaka eignaskrá um varanlega rekstrarfjármuni ríkisins. Hún skal sundurliðuð eftir eignaflokkum og skulu niðurstöður hennar birtar með ríkisreikningi.*“

Í ríkisreikningi 2013 er gerð sérstök grein fyrir eignaskrá ríkisins í fyrsta skipti í nokkur ár. Jafnframt kemur fram að enn sinni um 20 stofnanir lítið fyrirspurnum frá Fjársýslunni þrátt fyrir ítrekanir varðandi eignarskrármálefni. Fjárlaganefnd gengur út frá því að fullnægjandi eignaskrá birtist framvegis í ríkisreikningi.

36. Bundið eigið fé.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 kemur fram að stofnunin hafi ítrekað gert athugasemdir við að svokallað bundið eigið fé tiltekinn stofnana sé neikvætt. Þar segir um þetta: „*Sérstaklega á þetta við um Vegagerðina, en bundið eigið fé hennar var neikvætt um rúma 16 ma. kr. í árslok 2012. Stofnunin hvetur því ríkisreikningsnefnd enn á ný til að endurskoða framsetningu markaðra tekna í fjárlögum og ríkisreikningi og gera nauðsynlegar breytingar þannig að neikvæð staða verði leiðrétt og slík staða geti ekki myndast aftur. Þá telur stofnunin nauðsynlegt að taka ákvörðun um neikvæða stöðu fjárlagaliðarins Flugvellir- og flugleiðsöguþjónusta, en hún nam 1,3 ma. kr. í árslok 2012.*“ Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2011 vekur Ríkisendurskoðun athygli á svohljóðandi skýringu með séryfirliti 3 í ríkisreikningi: „*Með lögum nr. 45/2011 voru lög nr. 31/1987, um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, felld úr gildi. Við það féll niður álagning flugvallaskatts og varaflugvallagjalds en tekjur af þeim höfðu verið færðar sem ríkistekjur. Í stað þeirra kemur eigin tekjuöflun ISAVIA ohf. í formi rekstrargjalda. Þar með hefur fjárlagaliðurinn [Flugvellir og flugleiðsöguþjónusta] engar framtíðartekjur til að mæta neikvæðu bundnu eigin fé og því var staða þess færð á höfuðstól. Á sínum tíma var tekin sú ákvörðun að sérstakar framkvæmdir við Akureyrarflugvöll yrðu fjármagnaðar af framtíðartekjum umrædds fjárlagaliðar og því gjaldfærðar á þennan fjárlagalið og skýrir það hvers vegna bundið eigið fé liðarins er orðið neikvætt. Ekki liggur fyrir hvernig þessi halli verður fjármagn-*

aður.“ Þá segir: „Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að fjárlaganefnd og fjármála- og efnahagsráðuneytið taki til skoðunar framsetningu markaðra tekna í fjárlögum og leggi til nauðsynlegrar breytingar þannig að neikvæð staða verði leiðrétt.“

Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir að óviðunandi sé að bundið eigið fé sé bókað með neikvæðri stöðu og segir að ekki sé komin tímasett áætlun um með hvaða hætti verði undið ofan af þessu vandamáli en unnið verði að því samhliða innleiðingu nýrrar löggjafar.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd er sammála því að óviðunandi sé að bundið eigið fé sé bókað með neikvæðri stöðu. Meiri hluti nefndarinnar hefur unnið að gerð frumvarps í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið með það að markmiði að afnema markaðar tekjur. Engu að síður þarf að bregðast við þegar bundið eigið fé er neikvætt. Fjárlaganefnd óskaði eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneytið legði fram tímasetta áætlun um með hvaða hætti vandamálið yrði fært til betri vegar en bendir á að tekið var tillit til skuldar Isavia við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2014. Fjárlaganefnd bendir á að lausn vandamálsins er ekki bundin við innleiðingu nýrrar löggjafar og hvetur fjármála- og efnahagsráðuneytið til taka málið til efnislegrar úrlausnar.

37. Áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins, sérgreining.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að þó svo að upplýsingakerfi ríkisskattstjóra geti greint milli þess hluta tekjuskatts sem lagður er á samkvæmt framtölum og þess sem er áætlaður, þá geti það ekki sent þessar upplýsingar til tekjubókhaldskerfisins á sérlykli. Þrátt fyrir að reynt sé að taka tillit til áhrifa áætlana eftir því sem hægt er skapi þessi framkvæmd hættu á að skatttekjur séu ofmetnar í ríkisreikningi. Fram kemur í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings árið 2011 að Ríkisendurskoðun hafi ítrekað lagt áherslu á mikilvægi þess að hægt væri að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins, ekki aðeins virðisaukaskatt og opinber gjöld heldur einnig aðra skatta. Stofnunin telur að gera þurfi skatt-yfirvöldum kleift að bæta úr þessum annmörkum kerfisins.

Í álitinu fjárlaganefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. löggjafarþingi) segir: „Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að skilaskyldum aðilum verði gert að greina milli einstaklinga og lögaðila við skil á fjármagnstekjuskatti. Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjársýsla ríkisins taka undir með stofnuninni um að sérgreindar upplýsingar komi að góðu gagni, ekki síst við mat á eftirstöðvum í árslok. Því telur fjárlaganefnd edlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið beiti sér fyrir því að skilaskyldum aðilum verði gert að greina á milli einstaklinga og lögaðila við skil á fjármagnstekjuskatti.“

Í álitinu kemur auk þess fram eftirfarandi álit nefndarinnar: „Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að hægt sé að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins. Samkvæmt svari Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins virðist unnt að aðgreina gjöldin í virðisaukaskatti en ekki í þing- og sveitarsjóðsgjöldum. Fjárlaganefnd mælir með því að þessi breyting verði gerð, þar sem það styrki eftirlit með tekjuöfluninni að mati Ríkisendurskoðunar.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessarar ábendingar. Ráðuneytið sagðist sem fyrr þeirrar skoðunar að sérgreindar upplýsingar af þessu tagi mundu koma að góðu gagni. Slíkt kallaði á ýmsar breytingar á tölvukerf-

um og þar með aukin útgjöld. Verkefnið hefði þurft að þoka fyrir öðrum brýnni, en ráðuneytið vonaði að unnt myndist að ráðast í það innan alls of langs tíma.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að þessi ábending Ríkisendurskoðunar sé komin í réttan farveg.

38. Tryggingagjald, uppgjör.

Uppgjör tryggingagjalds er orðið nokkuð flókið að mati Ríkisendurskoðunar og villuhætta töluverð. Ríkisendurskoðun beinir þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að kanna hvort ekki sé mögulegt að einfalda þetta uppgjör með lagabreytingu.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessarar ábendingar ásamt upplýsingum um með hvaða hætti unnt væri að einfalda uppgjórið með lagabreytingum eða öðrum virkum aðferðum. Í svari ráðuneytisins frá maí 2014 sagði að þetta væri á gátlista fyrir verkefni haustsins.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að þetta mál sé í eðlilegum farvegi.

39. Skattafslættir, skattstyrkir.

Í skýrslum Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 segir að það sé og hafi verið mat Ríkisendurskoðunar að Alþingi þurfi að skoða forsendur þess að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið verði skýrt á um markmið skattafsláttar og þau verði vel skilgreind og mælanleg. Allar forsendur, athuganir og útreikningar sem lögð séu fyrir þingið þurfi að vera ítarleg og skjalfest. Þá er lagt til að gildistími verði í öllum tilfellum takmarkaður.

Í álit fjárlaganefndar á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010 (þskj. 647 á 141. löggjafarþingi) segir: „Alþingi þarf að mati Ríkisendurskoðunar að skoða forsendur þess að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið er á um vel skilgreind og mælanleg markmið skattafsláttar. Óskað var eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessarar ábendingar og upplýsingum um hvaða mælanleg markmið koma hér til greina. Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir það sjónarmið að skoða þurfi vandlega að sett verði löggjöf um skattstyrki. Ljóst sé að það uppgjör sem birt er árlega með fjárlagafrumvarpinu sé langt frá því að vera fullnægjandi. Þá séu sérfræðingar ráðuneytisins að skoða hvernig nágrannapjódir okkar haga uppgjóri skattstyrkja. Markmið þeirrar vinnu sé að móta þau mælanlegu markmið sem brýnt er að miða við í slíku uppgjóri. Fjárlaganefnd telur að vinna þessi sé í eðlilegum farvegi og óskar eftir að niðurstöður hennar verði kynntar nefndinni þegar þær liggja fyrir.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir minnisblaði um stöðu þessa verkefnis frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í svari þess, frá maí 2014, segir að nýlega hafi verið lagt fyrir Alþingi frumvarp til laga um opinber fjármál sem taka muni við af lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Í 2. tölul. 2. mgr 17. gr. frumvarpsins segir að í skýringum með frumvarpi til fjárlaga eigi að vera nánari umfjöllun um tekjuöflun og skattastefnu, auk umfjöllunar um skattstyrki.

Álit fjárlaganefndar.

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.

40. Lög, reglugerðir og önnur fyrirmæli sem gilda um rekstur og reikningshald ríkisins verði gerð aðgengileg á einum stað.

Ríkisendurskoðun bendir á að flest fyrirmæli um rekstur og bókhald stofnana komi frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Fjársýslu ríkisins. Það sé hins vegar misjafnt hversu aðgengileg þau séu á heimasíðum þessara aðila. Þá séu einnig gagnlegar upplýsingar á heimasíðu Félags forstöðumanna ríkisstofnana. Ríkisendurskoðun leggur til að þessi fyrirmæli verði samræmd og höfð aðgengileg á einni vefsíðu.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til ábendingarinnar.

Ráðuneytið tekur undir ábendinguna og segist ítrekað hafa bent á þetta á undanförunum árum. Ráðuneytið muni beita sér fyrir því að þetta verði lagfært og telji eðlilegt að þessum upplýsingum verði safnað saman og þær birtar á heimasíðu Fjársýslu ríkisins, þ.m.t. ábendingar og leiðbeiningar frá Ríkisendurskoðun sem hafi ekki verið nægilega aðgengilegar að mati ráðuneytisins.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd væntir þess að ábendingin komist fljótlega til framkvæmda þar sem Ríkisendurskoðun og fjármála- og efnahagsráðuneytið eru sammála um ágæti hennar.

41. Sértekjur, mikil lækkun milli ára.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir að sértekjur ársins 2011 hefðu verið 5,4 milljörðum kr. lægri en sértekjur ársins 2010. Lækkunin skýrist af sameiningu tveggja fjárlagaliða vegna Vegagerðarinnar, en fyrir þessa sameiningu hefðu innbyrðis viðskipti fjárlagaliðanna tveggja verið töluverð og færð til tekna. Þá segir: „Þessi millideildasala Vegagerðarinnar nam 6,3 ma. kr. á árinu 2011 og var nettud út í ársreikningi Vegagerðarinnar. Í áætlun fjárlaga fyrir árið 2011 var gert ráð fyrir sértekjum af millideildasölu Vegagerðarinnar og það sama var gert í áætlun fjárlaga fyrir árið 2012. Í frumvarpi til fjárákmalaga 2012 voru sértekjur Vegagerðarinnar hins vegar lækkaðar um 6,3 ma. kr.“

Meginhluti sértekna er vegna viðskipta milli ríkisaðila, s.s. vegna leigu og endurgreiðslu sameiginlegs kostnaðar. Þannig mynduðust t.d. 11% allra sértekna A-hluta á árinu 2011 hjá einni stofnun sem hefur nær eingöngu sértekjur af innbyrðis viðskiptum ríkisaðila. Þá voru um 17% sértekna ársins færð á tegundir í bókhaldi sem eru fyrir endurgreiðslu á hlutdeild stofnana í kostnaði sem þær bera sameiginlega með öðrum stofnunum.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þess fyrirkomulags sem gilt hefur um bókun sértekna Vegagerðarinnar og upplýsinga um hvers vegna uppgjóri hefur verið háttáð eins og því er hér lýst. Ráðuneytið segir að þegar um tvo fjárlagaliði hafi verið að ræða hafi verið talið mikilvægt að halda inni sértekjum öðrum megin og gjöldum hinum megin, en við sameiningu þessara tveggja fjárlagaliða hafi þessir þættir verið teknir út í uppgjörum þrátt fyrir að hægt hefði verið að nýta þessi innbyrðisviðskipti við stjórnun þeirra verkefna sem stofnunin vinnur að. Fjármála- og efnahagsráðuneytið gerir ekki athugasemdir við þetta fyrirkomulag en segir að taka þurfi tillit til þessarar breytingar við vinnu við gerð fjárlaga.

Álit fjárlaganefndar.

Í ljósi þess að fjárlaganefnd telur að færa eigi samstæðuuppgjör fyrir ríkissjóð telur hún nauðsynlegt að netta út sértekjur og gjöld af þessu lagi.

42. Óvissa um lögmæti lánasamninga.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012 segir m.a. að endurskoðunarfyritæki hafi áritað ársreikning Byggðastofnunar með eftirfarandi ábendingu: „*Án þess að gera um það fyrirvara viljum við vekja athygli á skýringu nr. 17 en hún fjallar um málaferli sem höfðuð hafa verið á hendur stofnuninni. Óvissa ríkir um niðurstöður málaferla en mat stofnunarinnar og lögfræðinga hennar er að lánasamningar stofnunarinnar séu lögmætir.*“

Ríkisendurskoðun segir síðan um þetta: „*Í tilvitnaðri skýringu 17 kemur fram að stofnunin hafi ekki fært varúðarframlag í afskriftareikning vegna óvissu um lögmæti lána sem hún hefur veitt viðskiptavinum sínum í erlendri mynt. Segir jafnframt í skýringunni að verði niðurstaðan sú að samningarnir séu ólögmætir muni það hafa veruleg áhrif á útlánasafn stofnunarinnar.*“

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

Ráðuneytið segir að málefni Byggðastofnunar heyri undir atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið og það ráðuneyti hafi ekki dregið málið fram sem sérstakan áhættuþátt í rekstri í upplýsingagjöf sinni til fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Álit fjárlaganefndar.

Lánasamningar Byggðastofnunar voru dæmdir löglegir og því varð ekki það tjón á útlánasafni stofnunarinnar sem hefði getað orðið.

43. Vísindagarðurinn ehf. Ársreikningur barst ekki.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á athugasemd í ríkisreikningi þar sem fram kemur að þrátt fyrir ítrekuð tilmæli og eftirgrennslan Fjársýslu ríkisins hafi ekki borist ársreikningur frá Vísindagarðinum ehf. innan tilskilinna tímamarka og því sé ekki hægt að birta hann í ríkisreikningi 2012. Er þetta annað árið í röð sem það gerist.

Fjárlaganefnd óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið beitti sér fyrir því að skil á þessum ársreikningum kæmist í eðlilegt horf. Ráðuneytið tók undir að þetta væri óásættanlegt og sagðist hafa beitt sér fyrir lagfæringum á skilum ársreiknings.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að brugðist hafi verið við ábendingunni og að ekki þurfi að aðhafast frekar.

44. Vottun á innra eftirliti í upplýsingakerfum þjónustuaðila.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að á árinu 2011 hafi stofnunin unnið að úttekt á eftirlitsþáttum í upplýsingakerfum ríkisins sem tengjast innheimtu tekjuskatts og útsvars og skiptingu innheimtu á milli ríkis og sveitarfélaga. Þetta var gert á grundvelli nýrra endurskoðunarleiðbeininga (ISAE 3402) í fjárhagsendurskoðun þar sem lögð var áhersla á að fyrir lægi vottun á innra eftirliti í upplýsingakerfum þjónustuaðila. Þó svo að Ríkisendurskoðun hafi unnið þessa sérstöku úttekt segist stofnunin ekki í stakk búin til að greina öll upplýsingakerfi ríkisins með sambærilegum hætti. Hún telur hins vegar að full þörf sé á því þar sem margir treysti á upplýsingar úr þessum kerfum. Stofnunin beinir þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að greiningarvinnan verði sett af stað í samvinnu við þjónustuaðila kerfanna.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessarar ábendingar Ríkisendurskoðunar og væri ráðuneytið sammála henni var óskað upplýsinga um hve-

nær gera mætti ráð fyrir að úttektin hæfist. Í svari ráðuneytisins kom fram að unnið væri að því að greina upplýsingatæknikerfi ríkisins sem heild og tekið var undir mikilvægi þess að greina innra eftirlit í upplýsingakerfum þjónustuaðila. Verið væri að skoða þessa þætti í einstökum kerfishlutum en erfitt væri að segja til um hvenær gera mætti ráð fyrir að slíkum úttektum yrði lokið.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að úrlausn ábendingarinnar sé í eðlilegum farvegi.

45. Ríkisábyrgðargjald, ívilnun.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 segir að frá og með árinu 2011 skuli ríkisábyrgðargjald svara að fullu til þeirrar ívilnunar sem viðkomandi aðili nýtur, á grunni ríkisábyrgðar, í formi hagstæðari lánskjara umfram þau kjör sem almennt bjóðast á markaði án ríkisábyrgðar. Ábyrgðargjald skuli ákveðið á grundvelli mats óháðs aðila á lánskjörum með og án ríkisábyrgðar og skuli reiknað af höfuðstól gjaldskyldra skuldbindinga eins og hann sé að meðaltali á hverju gjaldtímabili. Ákvæði þetta eigi við um þá fjóra aðila sem hafi greitt ríkisábyrgðargjald á árinu 2011. Mat óháðs aðila sé þó einungis fengið fyrir Landsvirkjun. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisábyrgðasjóði hefði ekki fengist fjárheimild til að unnt hefði verið að láta meta alla aðila. Ríkisendurskoðun telur ófrávíkjanlega kröfu að farið verði að lögum við mat á ábyrgðargjaldi og tryggja verði fjármagn til að unnt sé að framfylgja ákvæðum þeirra. Frá árinu 2007 hafi áhættugjald skv. 4. gr. aðeins einu sinni verið fært í bókhald ríkissjóðs. Þegar töflur 3.23 og 3.24 í skýrslu Ríkisendurskoðunar eru bornar saman má sjá að fjöldi aðila er með skráða ríkisábyrgð án þess að fyrir hana hafi verið greitt ábyrgðargjald eða áhættugjald á undanförunum árum. Af þeim 16 aðilum sem voru með skráða ríkisábyrgð á árinu 2011 greiddu aðeins fjórir ábyrgðargjald.

Í skýrslunni segir: „Í bókhaldi ríkisins hafa greiðslurnar verið ranglega lotaðar um nokkurt skeið þannig að á hverju ári er bókað ábyrgðargjald vegna fyrstu þriggja ársfjórðunga líðandi árs ásamt gjaldi síðasta ársfjórðungs næstliðins árs. Árið 2011 varð breyting á þannig að bókað var álagt gjald vegna fjögurra ársfjórðunga ársins 2011 og síðasta ársfjórðungs ársins 2010. Skýrir þetta tæplega 300 millj. kr. hækkun tekna vegna ríkisábyrgða milli ára.“

Síðar segir: „Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að endurskoða verklag tengt ríkisábyrgðum. Í kjölfar bankahrunsins hefur komið í ljós að innan föllnu bankanna eru lán með ríkisábyrgð frá því að bankarnir voru í eigu ríkisins en ekki liggur fyrir nein heildstæð skráning á þeim. Því er ekki vitað hvort og þá hve há ríkisábyrgð fellur á ríkissjóð á hverju ári. Það er með öllu óásættanlegt að mati Ríkisendurskoðunar. Nauðsynlegt er að á hverjum tíma liggi fyrir skrá yfir ríkisábyrgðir sem ríkissjóður hefur undirgengist og samþykkt.“

Jafnframt segir: „Samkvæmt 5. gr. laga um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997, skal Ríkisábyrgðasjóður halda afskriftareikning vegna veittra ábyrgða sem skal á hverjum tíma gefa raunhæfa mynd af áætludum afskriftum allra ábyrgða sjóðsins. Þessu lagaákvæði hefur ekki verið fylgt þar sem litið hefur verið svo á að þar sem ríkissjóður standi að baki Ríkisábyrgðasjóði þurfi ekki sérstakan sjóð.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir skýringum fjármála- og efnahagsráðuneytisins á því hvers vegna ekki væri farið að lögum um afskriftareikning veittra ríkisábyrgða eða að lögum við mat á ábyrgðargjaldi og afstöðu ráðuneytisins til þess. Þá var óskað upplýsinga um fjölda þeirra sem bar að greiða gjöldin, fjárhæð ógreiddra gjalda og hvers vegna tekjurnar hefðu verið ranglega lotaðar milli ára.

Ráðuneytið sagði að þetta ákvæði laganna um afskriftareikning hefði verið hluti af tillögum nefndar um ríkisábyrgðir sem lög nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, væru að mestu byggðar á. Ákvæðið byggðist á því að Ríkisábyrgðasjóður væri sjálfstæður aðili með sérgreindan efnahagsreikning. Í athugasemdum við 5. gr. frumvarps til laga um opinber fjármál segði hins vegar að með nýjum lögum um fjárreiður ríkisins væri Ríkisábyrgðasjóður hluti af efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs. Þetta ákvæði um afskriftareikning Ríkisábyrgðasjóðs hefði því ekki tilgang lengur þar sem farið væri með mat á afskriftarþörf krafna sjóðsins í ríkisreikningi með sama hætti og ætti við um aðrar kröfur á ríkissjóð.

Eins og fram kemur í svari ráðuneytisins var á árinu 2011 gerð sú breyting á lögum um ríkisábyrgðir að í stað fasts endurgjalds fyrir ríkisábyrgð skyldi meta hverja og eina ábyrgð með það í huga að ábyrgðargjaldið svaraði að fullu til þess ábata sem aðili nyti í hagstæðari lánskjörum vegna ríkisábyrgðarinnar, umfram þau kjör sem viðkomandi aðila byðust á markaði án ríkisábyrgðar. Framvegis skyldi ábyrgðargjald grundvallað á mati óháðs aðila á lánskjörum ábyrgðarþega með og án ríkisábyrgðar. Breytingarnar eiga sér grunn í athugasemdum ESA um ótakmarkaða ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum Landsvirkjunar. Þar væri um að ræða ríkisaðstoð sem samræmdu ekki EES-samningnum. Landsvirkjun greiddi um 96% af samanlögðu ábyrgðargjaldi sem rann til ríkisins árið 2012. Til þess að meta hvert ábyrgðargjald Landsvirkjunar ætti að vera svo að ábati félagsins yrði að fullu gjaldfærður í því var leitað aðstoðar Capacent ehf. og síðar Summu ehf. Gerðar voru tvær skýrslur af hálfu þessara fyrirtækja fyrir Ríkisábyrgðasjóð. Á grundvelli þeirra var ábyrgðargjald Landsvirkjunar hækkað úr 0,25% í 0,48% á ársgrundvelli. Fyrir utan Landsvirkjun er um þrjá aðila að ræða sem greiða ábyrgðargjald til Ríkisábyrgðasjóðs, þ.e. Byggðastofnun, Rarik ohf., og Ríkisútvarpið ohf. Hjá Ríkisútvarpinu ohf. og Rarik ohf. er um eldri lán að ræða sem koma til gjalddaga 2014–2024, þó mest á árunum 2023 og 2024. Hjá þessum tveimur félögum er staða lána sem ríkisábyrgð hvílir á miðað við lok mars 2013 samtals rúmum 6 milljarðar kr. Ekki er um að ræða nýjar lántökur þessara aðila með ríkisábyrgð og njóta þeir því ekki ívilnunar á markaði vegna ríkisábyrgðarinnar við lántökur. Ríkisábyrgðasjóður hefur því m.a. af þeim ástæðum metið það svo að ekki sé þörf á að gera sérstaka úttekt vegna ábyrgðargjalds Rarik ohf. og Ríkisútvarpsins ohf. Byggðastofnun er mun stærri ábyrgðarþegi með lánastöðu upp á tæpa 14 milljarða kr. í lok mars 2013. Fulltrúi Ríkisábyrgðasjóðs hefur rætt við fulltrúa Eftirlitsstofnunar EFTA vegna Byggðastofnunar um endurskoðun ábyrgðargjalds þeirrar stofnunar. Í ljósi þeirra samræðna og með hlutverk Byggðastofnunar í huga hefur Ríkisábyrgðasjóður ekki talið nauðsynlegt að svo komnu máli að gera sérstaka endurskoðun á ábyrgðargjaldi vegna Byggðastofnunar.

Frá árinu 2010 greiða fjórir aðilar ábyrgðargjald til ríkissjóðs, Byggðastofnun, Landsvirkjun, RARIK ohf., og Ríkisútvarpið ohf. Meðfylgjandi tafla sýnir ábyrgðargjald viðkomandi aðila frá 2010. Rétt er að geta þess að hafi aðili greitt áhættugjald þegar ríkisábyrgðin var veitt er hann undanþeginn ábyrgðargjaldi skv. 7. gr. laga um ríkisábyrgðir.

Ábyrgðarþegi	Ábyrgðargjald			
	2013	2012	2011	2010
Byggðastofnun	33.902.020	38.692.759	43.990.755	49.777.540
Landsvirkjun	1.502.399.795	1.209.349.279	562.300.488	563.805.707
Rarik ohf.	6.124.979	6.683.866	7.272.052	10.835.800
Ríkisútvarpið ohf.	528.119	876.687	1.190.721	1.503.773
	1.542.954.913	1.255.602.591	614.754.016	625.922.820

Ekki er um ógreidd gjöld að ræða nema að því leyti sem markast af ákvæðum laganna um hvenær gjaldið er gjaldkræft. Gjaldldagi ábyrgðargjalds er 15. dagur næsta mánaðar eftir lok þess ársfjórðungs sem gjaldið miðast við. Þannig er 15. janúar ár hvert gjaldldagi ábyrgðargjalds fyrir tímabilið 1. október – 31. desember árið á undan. Ríkisábyrgðasjóður getur því ekki skilað gjaldinu til ríkissjóðs fyrr en eftir 15. janúar á nýju ári sem gerir það að verkum að í reikningsskilum sem byggjast á greiðslugrunni falla tekjurnar til í janúarmánuði á greiðsluári en ekki desembermánuði á tekjuári. Á hverju ári er því ógreitt ábyrgðargjald fyrir síðasta ársfjórðung tekjuársins en á móti er tekjufærður síðasti ársfjórðungur ársins á undan tekjuárinu.

Hvað varðar ranga lotun í bókhaldi ríkisins höfðu við lokun á ríkisreikningi fyrri ára ekki borist upplýsingar um síðasta ársfjórðung þess árs sem unnið var með en bókfærðar tölur voru miðaðar við upplýsingar sem höfðu borist frá þeirri tímasetningu sem bókfærð hafði verið árið á undan. Þegar verið var að vinna ríkisreikning vegna ársins 2011 bárust upplýsingar í tæka tíð fyrir árið 2011 og voru þær greiðslur því bókaðar ásamt þeim greiðslum frá árinu 2010 sem ekki náðust inn í ríkisreikning ársins 2010. Reynt verður að tryggja að slíkur skortur á upplýsingum komi ekki upp aftur þannig að hægt sé að bókfæra allar greiðslur hvers árs í ríkisreikningi viðkomandi árs.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að leyst hafi verið úr þessu vandamáli.

46. Fjármálagerningar, skil til Fjársýslunnar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 segir að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi veitt Ríkisábyrgðasjóði heimild í janúar 2011 til að taka við B-hluta-bréfum í Farice ehf., að nafnverði 2.273.341 evra sem fullnaðargreiðslu fyrir ógreitt áhættugjald fyrir árið 2009. Engar færslur áttu sér stað í bókhaldi ríkisins vegna þessa. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að ekki sé tryggt að Fjársýslunni berist upplýsingar um fjármálagerninga sem gerðir eru í nafni ríkissjóðs og feli í sér skuldbindingar eða fyrirmæli og komi þannig áreiðanlega til bóknar á eðlilegan hátt.

Fjárlaganefnd óskaði eftir skýringum fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Ráðuneytið vísar til fyrri svara varðandi þær ráðstafanir sem gripið var til í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu Farice. Ráðuneytið tekur undir að mikilvægt sé að Fjársýslunni berist upplýsingar um þá fjármálagerninga sem gerðir eru í nafni ríkissjóðs og að tryggja þurfi að þeir komi til bóknar með eðlilegum hætti. Ráðuneytið muni gera sitt til að tryggja að svo verði í framtíðinni.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að brugðist hafi verið við ábendingunni með fullnægjandi hætti.

47. Umsjón með kröfum ríkisins, afstemming og innheimtuferli.

Ríkisendurskoðun hefur bent á í fyrri skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings að innheimtustarfsemi hjá ríkinu líði fyrir það að ólíkt því sem gerist hjá stórum fyrirtækjum hafi enginn einn aðili umsjón með kröfum ríkisins, stemmi þær af og setji í innheimtuferli. Starfsmenn Fjársýslunnar hafi að hluta til sinnt þessu en meginverksvið þeirra sé bókhalds- og uppgjörstörf. Nauðsynlegt sé að efla umsjón með kröfum ríkisins til að koma í veg fyrir að þær tapist vegna sinnuleysis eða tímaskorts.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til ábendingarinnar og upplýsingum um til hvaða aðgerða ráðuneytið hefði gripið til að bæta úr þeim ágöllum sem Ríkisendurskoðun benti á.

Ráðuneytið segir að í niðurstöðum vinnuhóps sem hafi fjallað um lausafjárstýringu ríkisins hafi m.a. verið að finna tillögur um að uppfæra innheimtureglur og greiðsluskilmála ríkisins. Nú standi yfir vinna við að útfæra tillögur hópsins og verði tekið tillit til þessara ábendinga Ríkisendurskoðunar við þá vinnu.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur málið frágengið en óskar eftir að fá upplýsingar um framgang verkefnisins og útfærslu tillagna hópsins þegar hún liggur fyrir.

48. Erfðafjárskattur, innheimta.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur m.a. fram að á árinu 2009 skilaði erfðafjárskattur um 1,6 milljörðum kr. sem er um 300 millj. kr. meira en erfðafjárskattur ársins 2011. Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um hvort fyrir lægju skýringar á þessari lækkun.

Ríkisendurskoðun segir að þessi mismunur sé tilgreindur með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru á erfðafjárskatti 2010 og fjallað sé um í skýrslunni. Afleiðing þessara breytinga hafi m.a. verið þær að erfingjar hafi drifið í að ljúka skiptum á dánarbúum áður en erfðafjárskattur hækkaði úr 5% í 10% 1. janúar 2011.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir að í upphafi árs 2011 hafi erfðafjárskattur hækkað úr 5% í 10%, auk þess sem fríeignarmarkið hafi hækkað úr 1 millj. kr. í 1,5 millj. kr. Áhrif þessa á tekjur af erfðafjárskatti á því ári hafi verið þríþættar. Í fyrsta lagi hafi væntanleg lækkun á skatthlutfallinu um áramótin 2010/2011 leitt til þess að uppgjöri dánarbúa sem orðið höfðu til fyrir það tímamark hafi verið hraðað sem hafi orsakað tilfærslu á tekjum frá árinu 2011 yfir á árið 2010. Í öðru lagi hafi lækkun á frítekjumarkinu óhjákvæmilega leitt til lækkunar á skatttekjum á árinu 2011 að öðru óbreyttu. Í þriðja lagi, sem á móti vó, hafi hlutfallið hækkað úr 5% í 10% sem dugði þó ekki til að mæta því tekjutapi/tilfærslu sem af tveimur fyrri þáttunum hlaut.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að fullnægjandi skýringar liggi fyrir á þeirri lækkun sem Ríkisendurskoðun vakti athygli á.

49. Dómsmálagjöld.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 segir að fyrirætlan stjórnvalda hafi verið að gera dómsstólum betur kleift að takast á við aukinn málafjölda með því að fjölga þrepum dómsmálagjalda á árinu 2011. Með því hafi verið gert ráð fyrir að hækka mætti dómsmálagjöld um 165 millj. kr. sem mundu nýtast til að fjölga dómurum við Hæstarétt og héraðsdómstólana. Þá segir: „Áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir að tekjur af dómsmálagjöldum yrðu 400 millj. kr. á árinu 2011. Þær reyndust hins vegar aðeins 300 millj. kr. sem var 28 millj. kr. minna en tekjur ársins 2010. Um 60% dómsmálagjalda á árinu 2011 voru vegna þingfestinga á stefnum í héraði en hlutfallið var 70% árið 2010. Fækkun mála hjá héraðsdómstólum skýrir að miklu leyti bæði frávik frá áætlun fjárlaga og lækkun milli ára.“

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um hvort þessi ábending gæfi að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins tilefni til að endurmeta álagsgreiðslur til dómara.

Ráðuneytið bendir á að kjararáð sé sjálfstætt stjórnvald sem ákvarði m.a. laun dómara og segist ekki telja eðlilegt að gera athugasemdir við ákvarðanatöku þeirra. Að öðru leyti heyri málefni héraðsdómstóla undir innanríkisráðuneyti.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að fyrrgreind ábending sé athugunarefni fyrir kjararáð og innanríkisráðuneyti. Nefndin beinir þeim tilmælum til kjararáðs að endurmeta álagsgreiðslur.

50. Virðisaukaskattur, undanþegin velta stóriðju.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að velta fyrirtækja sem framleiða og flytja út járn, stál, járnblendi og ál er nær öll undanþegin virðisaukaskatti. Þá segir að á árinu 2011 hafi tæplega fjórðungur allrar undanþeginnar veltu verið vegna slíkrar starfsemi. Þar sem virðisaukaskattur af innfluttum aðföngum fyrir framleiðslu á járn, stáli, járnblendi og áli sé mun hærri en virðisaukaskattur þeirra af starfseminni innan lands hafi fyrirtækin fengið greiddan innskatt undanfarin ár. Áhrif skattlagningar á fyrirtækin komi því annars vegar fram í hærri tekjum af virðisaukaskatti af innfluttum vörum og hins vegar í lækkun virðisaukaskatts af innlendum vörum og þjónustu. Ríkisendurskoðun leggur til að framsetningu upplýsinga um virðisaukaskatt í ríkisreikningi verði breytt til að hún endurspegli betur þessa þróun.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessarar ábendingar.

Ráðuneytið tekur undir þessa ábendingu og segist munu gera sitt til að stuðla að því að framsetningin verði betri.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að núverandi framsetning gefi ekki nógu skýra sýn á innheimtu virðisaukaskatts af innlendri framleiðslu og þjónustu. Nefndin telur brýnt að þessum málum verði komið í lag hið fyrsta.

51. Þing- og sveitarsjóðsgjöld, uppgjör.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að lög um greiðsluuppgjör náðu til þing- og sveitarsjóðsgjalda, virðisaukaskatts, staðgreiðslu opinberra gjalda og tryggingagjalda sem gjaldféllu fyrir 1. janúar 2010. Um 50% heildarfjárhæðar skuldabréfa, eða 1 milljarður kr., hafi verið vegna virðisaukaskatts. Ríkisendurskoðun vill vekja athygli á því að við framkvæmd laganna hafi ekki verið gert samkomulag við sveitarfélög um að þau tækju þátt í þessu skuldauppgjóri. Afleiðing þessa sé sú að þau hafi fengið þau vanskil í sveitarsjóðsgjöldum sem skuldabréfið náði yfir staðgreidd. Þar með falli öll áhætta af vanskilum skuldabréfanna á ríkissjóð. Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu nam þessi fjárhæð 84,4 millj. kr. Þó ekki sé um háa fjárhæð að ræða telur Ríkisendurskoðun engu að síður að hagsmuna ríkissjóðs hafi ekki verið gætt sem skyldi.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins

til þessarar ábendingar. Í svari ráðuneytisins segir að það muni gera sitt til að tryggja að svona gerist ekki aftur og hafa þetta í huga við gerð samkomulags af þessu tagi.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að ábending þessi sé afgreidd.

52. Rekstraráætlanir, skráning í bókhaldskerfi ríkisins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að talsvert skorti á að allar rekstraráætlanir fjárlagaliða séu skráðar í bókhaldskerfi ríkisins.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti um með hvaða hætti mætti bæta úr þessu. Í svari ráðuneytisins segir að á undanförunum árum hafi verið unnið markvisst að því að bæta úr þessu með ágætum árangri. Bæði hafi rekstraráætlunum í bókhaldskerfi ríkisins fjölgað verulega og jafnframt hafi áætlanagerðin batnað og hangi nú meira en áður saman við fjárheimildir innan ársins. Áfram verði unnið að þessu með Fjársýslu ríkisins enda telji ráðuneytið að vandaðar rekstraráætlanir séu eitt af mikilvægari stjórnækjum stjórnanda.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd minnir á að nefndin skilaði álit um skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjármálastjórn ráðuneyta og skil rekstraráætlana í apríl 2010 (þskj. 1030 á 138. löggjafarþingi). Skýrsla Ríkisendurskoðunar staðfestir að ekki hefur enn tekist að bæta nægjanlega vel úr þeim ágöllum sem þar eru nefndir. Fjárlaganefnd minnir því á ábyrgð ráðuneytanna í eftirliti með framkvæmd fjárlaga og telur óásættanlegt að endurtaka þurfi ábendingar um mikilvægi áætlanagerðar hjá stofnunum og fjárlagaliðum ríkisins.

53. Sértekjuáætlanir fjárlaga.

Ríkisendurskoðun hefur áður vakið athygli á því að flokkun sértekna hjá ríkinu orki tvímælis. Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2008 var vakin athygli á ýmsum atriðum sem talið var að taka þyrfti til skoðunar. Þetta var ítrekað í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2010. Úttekt Ríkisendurskoðunar varpaði frekara ljósi á brotalamir í meðferð sértekna. Í kjölfarið benti stofnunin fjármála- og efnahagsráðuneytinu á að vinnubrögð við gerð sértekjuáætlana fjárlaga þyrfti að bæta sem og eftirfylgni með frávikum sértekna og skráningu þeirra í fjárlagakerfi og bókhaldskerfi.

Í skýrslu úttektarinnar beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Ráðuneytið hefur tekið undir margt sem þar kemur fram og hyggst m.a. funda með fagráðuneytum um veikleika í áætlanagerðinni. Þá er ætlunin að taka upp nýtt form fyrir innköllun tekjuáætlana. Ráðuneytið telur hins vegar ekki þörf á að bregðast sérstaklega við tveimur ábendingum Ríkisendurskoðunar, annars vegar um að bæta þurfi eftirlit með frávikum sértekna og hins vegar því að greina þurfi þessar tekjur eftir uppruna.

Fjárlaganefnd óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið gerði stutta grein fyrir því af hverju það væri ekki sammála Ríkisendurskoðun. Ráðuneytið segir að sértekjur séu hluti af rekstri ýmissa stofnana. Við uppgjör sé sérstaklega horft á útgjöld að frádregnum sértekjum og við eftirlit með framkvæmd fjárlaga sé reynt að tryggja að sú tala sé innan heimilda fjárlaga. Fjármála- og efnahagsráðuneytið segist taka undir ábendingar um vandaða áætlanagerð bæði varðandi innheimtu sértekna og stjórnun útgjalda. Á þetta hafi ráðuneytið lagt áherslu við önnur ráðuneyti og stofnanir.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd telur að aðalskrifstofum ráðuneytanna beri að taka þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar til jákvæðrar skoðunar enda nauðsynlegt að áætlanir um tekjuöflun séu áreiðanlegar, ekki síður en gjaldaáætlanir. Fjárlaganefnd telur ekki nægjanlegt að horfa á þessar áætlanir nettó eins og ráðuneytið gerir þar sem það samrýmist ekki vandaðri áætlanagerð. Jafnframt telur nefndin að greina þurfi sértekjur eftir uppruna.

54. Austurhöfn–TR ehf. Fyrirvaralaus áritun en ábending um fjárhagsstöðu samstæðunnar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 kemur fram að ársreikningur Austurhafnar–TR ehf. sé áritaður með fyrirvaralausri áritun en með ábendingu um fjárhagsstöðu samstæðunnar.

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um hvað hefði verið gert til að tryggja sjálfbæran rekstur fyrirtækisins til lengri tíma litið og mati á afkomu ársins 2013 í því sambandi.

Í svari ráðuneytisins segir: „Eins og fjárlaganefnd er kunnugt var ríkissjóði veitt heimild í fjárlögum ársins 2013 til ákveðinna aðgerða er varða rekstur Hörpu.“

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd bendir á að stjórnendur fyrirtækisins hafi tekið að sér að tryggja að rekstur þess verði sjálfbær. Þó að framlög til Hörpunnar séu færð á fjárlagalið mennta- og menningarmálaráðuneytisins telur nefndin mikilvægt að ráðuneytið fylgist mjög vel með fjárhagsmálefnum fyrirtækisins og tryggi að gripið verði til þeirra aðgerða sem nauðsynlegar eru til að reksturinn standi undir sér án frekari framlaga úr ríkissjóði.

55. Sparisjóðir Vestmannaeyja, Bolungarvíkur, Svarfdæla og Þórshafnar.

Í ljósi umfjöllunar í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 óskaði fjárlaganefnd eftir upplýsingum um áform fjármála- og efnahagsráðuneytisins í mállefnum sparisjóða Vestmannaeyja, Bolungarvíkur, Svarfdæla og Þórshafnar. Í svari ráðuneytisins segir að Bankasýsla ríkisins fari með eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Ráðuneytinu sé kunnugt um að vilji Bankasýslunnar liggi til þess að vinna að sameiningu sparisjóða.

Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd leggur áherslu á að niðurstaða um framtíð fyrrgreindra sparisjóða liggi fyrir sem fyrst.

Að lokum vill nefndin benda á ítarlegt álit sitt á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010. Fjárlaganefnd fagnar því að brugðist hefur verið við ýmsum athugasemdum sem þar koma fram en ítrekar mikilvægi þess að það sem enn stendur út af verði fært til betri vegar sem fyrst.

Fjárlaganefnd þakkar Ríkisendurskoðun fyrir skýrsluna og öllum hlutaðeigandi aðilum fyrir skjót viðbrögð og samstarf við vinnslu hennar.

Alþingi, 21. janúar 2015.

Vigdís Hauksdóttir,
form., frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Oddný G. Harðardóttir.

Ásmundur Einar Daðason. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir. Brynhildur Pétursdóttir.

Karl Garðarsson.

Valgerður Gunnarsdóttir.