

## Álit fjárlaganefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014.

Fjárlaganefnd Alþingis hefur haft skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 til umfjöllunar. Við úrvinnslu hennar óskaði nefndin eftir skriflegum skýringum á ýmsum ábendingum og athugasemdum sem fram koma í skýrslunni frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis, Ríkisendurskoðun, fjármála- og efnahagsráðuneyti, innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti, Fjársýslu ríkisins og ríkislögmanni.

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

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

Hér á eftir verða ábendingar Ríkisendurskoðunar reifaðar, svör viðkomandi aðila og ályktun fjárlaganefndar Alþingis um svörin þar sem það er talið eiga við.

### 1. Færsla verðbóta og gengismunar um höfuðstólsreikning.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 4: *Í árituninni var ábending um að færsla áfallinna verðbóta og gengisbreytinga á teknum og veittum lánum og skuldbindingum A-hluta ríkissjóðs á höfuðstól væri ekki í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins og laga um ársreikninga.*

Enn fremur segir á bls. 9: *Þannig nemur uppfærsla á fjármunatekjum 18,8 ma.kr. og fjármagnsgjöldum 55,6 ma.kr. sem þýðir að hrein fjármagnsgjöld sem færð eru á endurmatsreikning meðal eigin fjár ríkissjóðs í A-hluta nema 36,8 ma.kr. Á árinu 2013 nam sambærileg fjárhæð 29,3 ma.kr.*

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

Fjárlaganefnd hefur tekið undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar en fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur vísað til þess að breytingin verði gerð samhliða samþykkt laga um opinber fjármál.

Loks segir á bls. 7: Ríkisendurskoðun hefur á liðnum árum einnig gert athugasemdir við að ákveðin atriði í reikningsskilum ríkisins fylgi ekki ákvæðum fjárreiðulaga og þar með ársreikningalaga. Meðal þessara atriða er færsla á verð- og gengisuppfærslu lána í árslok en sú uppfærsla er færð á endurmatsreikning meðal eigin fjár í stað rekstrarreiknings. Þannig koma þessar fjármunatekjur og fjármagnsgjöld ekki fram í rekstrarreikningi ríkissjóðs eins og almenn ákvæði ársreikningalaga kveða á um heldur eru þau færð yfir höfuðstól. Stjórnvöld hafa bent á að þessu og ýmsu öðru er varðar reikningsskil ríkisins verði breytt við samþykkt laga um opinber fjármál en frumvarp þar um var lagt fram á haustþingi 2014 og aftur 2015. Í því frumvarpi er hins vegar bráðabirgðaákvæði sem kveður á um að við gerð ríkisreiknings til loka ársins 2016 skuli beitt sömu reikningsskilaaðferðum og á undanförunum árum. Þetta er að mati Ríkisendurskoðunar óásættanlegt.

### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd ítrekar álit sitt um ríkisreikningsnefnd sem fram kemur í álitni nefndarinnar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 en þar segir: Í 46. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir: „[Ráðherra] skipar ríkisreikningsnefnd er skal vera honum til ráðuneytis um framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings og annars er þýðingu hefur fyrir það reikningslega kerfi er lögum þessum er ætlað að tryggja.

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

Þá segir í álitinu:

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

## **2. Endurskoða þarf framsetningu markaðra tekna í fjárlögum og ríkisreikningi.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 5: Ríkisendurskoðun hefur ítrekað gert athugasemdir við að svokallað bundið eigið fé Vega-gerðarinnar sé neikvætt. Bundið eigið fé hennar var neikvætt um rúma 17,2 ma.kr. í árslok 2014 vegna þess að gjaldaheimild stofnunarinnar sem greiða á með mörkuðum tekjum hefur verið ákveðin mun hærri en áætlaðar tekjur. Þar sem vitneskja fjárlagagerðaraðila um þessa

stöðu hefur legið fyrir lengi er ljóst að framlag til Vegagerðarinnar í fjárlögum hefði átt að brúa þetta bil eða lækka útgjaldaheimildir stofnunarinnar.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd ítrekar eftirfarandi álit sitt frá umfjöllun nefndarinnar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013: *Fjárlaganefnd er sammála þessari ábendingu. Staða liðarins er óviðunandi og verður ekki séð að það takist að lagfæra hana á næstu árum þar sem viðhalds- og stofnkostnaðarþörf í samgöngukerfinu er orðin mjög mikil. Fjárlaganefnd telur að uppgjörsaðferð markaðra tekna gangi ekki upp í tilviki Vegagerðarinnar og því þurfi útgjaldaákvæðanir umfram markaðar tekjur ársins framvegis að gera upp sem bein framlög í stað þess að mynda útistandandi skuldir sem síðan eru færðar á eigið fé. Fjárlaganefnd telur í þessu sambandi að hætta beri mörkun á tekjustofnum Vegagerðarinnar. Fjárlaganefnd beinir þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að framvegis verði komið í veg fyrir að eigið fé verði neikvætt. Þá telur nefndin að í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2017 þurfi að koma fram raunhæfar áætlanir um með hvaða hætti stofnunum ríkisins sé ætlað að gera upp neikvætt uppsafnað bundið eigið fé eins hratt og hægt er.*

Fjárlaganefnd er eins og fyrr segir sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar. Engu að síður varð sú niðurstaða við fjárlagagerðina fyrir árið 2016 að bæta enn við neikvætt bundið eigið fé Vegagerðarinnar. Við uppgjör samkvæmt nýjum lögum um opinber fjármál verður þessari mörkun tekna hjá Vegagerðinni hætt. Engu að síður þarf að ljúka uppgjöri á skuld Vegagerðarinnar og telur nefndin að fjármála- og efnahagsráðuneytið þurfi að leysa þetta mál við fjárlagagerðina fyrir árið 2017.

#### **3. Áætluð gjöld verði sérgreind í tekjubókhaldi ríkisins.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 5: *Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sem stofnunin hefur sett fram fyrr í skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings um að fjármála- og efnahagsráðuneytið hlutist til um að skattfyrirvöldum verði gert kleift að sérgreina og skila til tekjubókhalds ríkisins áætluðum gjöldum einstaklinga og lögaðila.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd ítrekar það sem segir í álitum um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012: *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 forgangsráða notkun þeirra fjármuna sem tiltækir eru í samræmi við áhættumat, arðsemi og mikilvægi á hverjum tíma.*

#### **4. Niðurfærsla fasteignalána.**

Á bls 5 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Í ábendingu ríkisendurskoðanda í áritun hans á ríkisreikning 2014 kemur fram að einungis helmingur skuldbindingar vegna niðurfærslu fasteignalána er færður til gjalda í ríkisreikningi í árslok 2014 eða 35,8 ma.kr. Í reynd hafí Alþingi samþykkt greiðslu á 54,2 ma.kr. Þó þannig að fjórði og síðasti hlutinn skyldi koma til greiðslu á árinu 2016.*

Enn fremur segir á bls. 23: *Í 16. gr. laga, nr. 35/2014, um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána er tilgreint að framlag til framkvæmda laganna sé háð samþykki Alþingis á fjárlögum hvers árs. Í lögnum er gert ráð fyrir að niðurfærslan verði greidd á fjórum árum. Á*

árinu 2014 var búið að heimila greiðslu á helmingi niðurfærslunnar. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2015, þann 16. desember 2014, samþykkti Alþingi skuldbindandi heimild til greiðslu á þriðja hluta niðurfærslunnar eða 18,4 m.kr. Þar með liggur fyrir heimild til skuldbindingar á þremur fjórðu hlutum niðurfærslunnar í árslok 2014, eða 52,4 ma.kr. Bent er á að einungis helmingur skuldbindingar um niðurfærslu fasteignalána er færður til gjalda í ríkisreikningi í árslok 2014, eða 35,8 ma.kr.

Fjárlaganefnd óskaði eftir skýringum fjármála- og efnahagsráðuneytisins á því hvers vegna þessar skuldir voru ekki færðar til gjalda í ríkisreikningi. Í svari ráðuneytisins segir: Í lögum nr. 35/2014 um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána kemur fram að framlag til framkvæmdarinnar sé háð samþykki Alþingis á fjárlögum hvers árs. Heimildin til greiðslu á 35,8 ma.kr. var fyrir árið 2014 og í fjárlögum fyrir árið 2015 var samþykkt heimild til greiðslu á 18,4 ma.kr. Ekki var gjaldfært meira á árinu 2014 en heimilt var að greiða á því ári.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála fjármála- og efnahagsráðuneytinu um að færa beri leiðréttinguna til gjalda í samræmi við heimildir fjárlaga og fjáraukalaga árið 2014. Því telur nefndin að ekki eigi að færa til gjalda á árinu 2014 heimildir sem veittar eru vegna rekstrar ársins 2015.

#### **5. Hækka þarf iðgjöld A-deildar LSR.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 5: *Ríkisendurskoðun tekur undir ábendingu Fjármálaeftirlitsins um að mikilvægt sé að hækka iðgjöld A-deildar LSR til að ná stöðu sjóðsins í jafnvægi, enda bendir tryggingafræðileg úttekt til þess að hækka þurfi heildariðgjald til sjóðsins úr 15,5% í 19,4%.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála Ríkisendurskoðun um að færa beri fyrrgreinda skuldbindingu upp í ríkisreikningi og áréttar enn á ný eftirfarandi álit: *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 6–7 milljarðar kr. í ríkisreikning í samræmi við þær reglur sem um færslu skuldbindinga gilda.*

#### **6. Birta yfirlit um málaferli.**

Á bls. 6 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Ríkisendurskoðun hefur lagt til við fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjársýslu ríkisins að birt verið yfirlit í ríkisreikningi yfir þau málaferli sem íslenska ríkið er aðili að og varða verulega hagsmuni.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu ríkislögmans til ábendingarinnar. Í svari ríkislögmans segir að ef fyrir hendi séu nægjanlega skýrar forsendur fyrir því hvaða mál séu talin varða verulega hagsmuni sé ekkert því til fyrirstöðu að kanna á hverjum tíma hvort einhver dómsmál falli þar undir. Bæði geti komið til álita einstök mál sem ein og sér varða verulega hagsmuni eða mál sem hefðu fordæmisgildi fyrir önnur sambærileg og varði verulega hagsmuni. Í síðarnefndum tilvikum þyrfti þó frekar athugunar við í samráði við stofnanir eða viðkomandi ráðuneyti. Ákvörðun um hvort slík samantekt yrði gerð og hvaða viðmiðanir ætti

að styðjast við væri hins vegar á forræði forsætisráðuneytis ásamt fjármála- og efnahagsráðuneytis ef til kæmi.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála Ríkisendurskoðunar og mun beita sér fyrir því að fyrrnefnt yfirlit verði framvegis birt í ríkisreikningi enda er embætti ríkislögmans jákvætt fyrir tillögnum.

#### **7. Fjársýsla ríkisins geri þjónustusamninga.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 6: *Ríkisendurskoðun leggur til að Fjársýsla ríkisins geri þjónustusamning við þær stofnanir og ráðuneyti sem hún þjónustar þar sem fram komi ábyrgð hvors aðila varðandi bókhald, launaafgreiðslu, uppgjör, afstemmingar og skil á gögnum.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu Fjársýslunnar til ábendingarinnar og kom í ljós að hún tekur undir hana og hefur þegar hafið undirbúning að gerð þjónustusamninga sem stefnan er að ljúka við fyrir árslok 2016.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar. Nefndin telur jafnframt að færa beri hlutdeild stofnana og fjárlagaliða í kostnaði við bókhald, greiðsluþjónustu og aðra þjónustu sem Fjársýslan og aðrar stoðstofnanir veita. Einnig þyrfti að veita sambærilegar upplýsingar um lífeyrisgjöld. Markmiðið er að fyrir liggi raunkostnaður af rekstri allra fjárlagaliða ríkisins þannig að sem bestar upplýsingar fái um raunkostnað hvernar þjónustu og starfsemi ríkisins.

#### **8. Áfallnar skuldbindingar ríkissjóðs.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 7: *Ríkisendurskoðun telur enn rétt að vísa til umræðu síðustu ára um nauðsyn þess að færa áhvílandi skuldbindingar í efnahag ríkissjóðs og/eða geta þeirra í skýringum með ríkisreikningi. Þó að ekki hafi orðið neinar verulegar breytingar á undanförunum árum á því hvernig áfallnar skuldbindingar, sem færa skal í efnahag ríkissjóðs eru skilgreindar, þá er þeirra getið í skýringum með mun skilmerkilegri hætti en áður.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Enn á ný ítrekar fjárlaganefnd það álit sitt að það sé óásættanlegt að til lengri tíma litið sé uppi ágreiningur milli Ríkisendurskoðunar, Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins um með hvaða hætti skuli færa áhvílandi skuldbindingar í ríkisreikning. Þennan ágreining verður að leysa. Sé hann tæknilegs eðlis þurfi aðilar sem málið varðar að koma sér saman um lausn hans. Stafi hann af lagatæknilegum atriðum geti þurft aðkomu löggjafans. Meginatriðið sé að í ríkisreikningi sé að finna allar þær upplýsingar sem í honum eigi að vera og að þær séu settar fram í samræmi við lög, reglugerðir, reikningsskilastaðla og annað sem máli skipti til að upplýsa skattgreiðendur um raunverulega stöðu ríkisfjármála og ítrekað að staða þessara mála sé óviðunandi.

#### **9. Heildaráhætta ríkisins.**

Á bls. 8 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Í samskiptum Ríkisendurskoðunar við systurstofnanir annars staðar á Norðurlöndum hefur komið fram að þar er vaxandi áhugi á að gera grein fyrir heildaráhættu ríkisins og ríkissjóðs í skýr-*

ingum með ríkisreikningi. Auk þeirrar áhættu sem steðjað getur að viðkvæmum tölvubúnaði og orkumannvirkjum er einnig fyrir hendi vá sem getur stafað af eldgosum og afleiðingum þeirra. Önnur áhætta sem ríkið stendur frammi fyrir og getur haft áhrif á afkomu og stöðu þess og þjódarbúsins eru ytri þættir eins og fjármálakreppa, breytingar á umhverfi, loftslagi eða sjávarskilyrðum. Þá geta innri áhættur einnig haft veruleg áhrif á afkomu og stöðu ríkisins og má þar nefna atríði eins og vaxta-, gjaldmiðla- og lausafjáráhættu. Nefna má fleiri atríði. Vissulega eru til stofnanir sem hafa það hlutverk að líta til tiltekinna þátta í þjódarbúskapnum og greina þær hættur sem fyrir hendi eru eða gætu steðjað að. Hins vegar er ekki gerð grein fyrir áhættu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir og eðlilegt er að geta um í skýringum með ríkisreikningi.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála ábendingunni og vísar til fyrra álits þar sem segir m.a. að nefndin telji að eðlilegt að í skýringum með ríkisreikningi sé fjallað um stærstu fjárhagslegu áhættuþætti sem ríkissjóður standi frammi fyrir, sem og aðra áhættu sem ástæða sé til að gera grein fyrir. Í alþjóðlegum reikningsskilastöðlum sé gert ráð fyrir að í skýringum með ríkisreikningi sé gerð grein fyrir fjárhagslegri áhættu og hvernig brugðist sé við henni en verði frumvarp um opinber fjármál að lögum verði ríkisreikningur settur fram samkvæmt þeim stöðlum.

#### **10. Er framlag til Alþjóðaframfarastofnunarinnar stofnfjárframlag eða ekki?**

Á bls. 13 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: Í skýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2013 taldi stofnunin vafa leika á því hvort framlag til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA) eigi að flokka sem stofnfjárframlag til sjóðsins eða hvort hér sé um að ræða rekstrarframlag sem beri að gjaldfæra í ríkisreikningi. Unnið er að því að finna lausn á þessu máli m.a. í samráði við systurstofnanir á Norðurlöndunum.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til ábendingarinnar og upplýsingum um hvernig bæri að færa þetta stofnframlag samkvæmt gildandi reikningsskilastöðlum og IPSAS. Þá vísaði nefndin í þessu sambandi til álits síns um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 þar sem nefndin beindi þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að mál þetta yrði tekið til skoðunar og að niðurstaðan yrði send fjárlaganefnd. Að mati nefndarinnar ætti Ríkisendurskoðun að hafa afgerandi skoðun á því með hvaða hætti hefði átt að færa framlögin.

Í svari ráðuneytisins segir að það hafi fengið þær upplýsingar frá Ríkisendurskoðun að samkvæmt áliti frá dönsku ríkisendurskoðuninni um framlög til IDA sé meginhluti þeirra rekstrarlegs eðlis og myndi hvorki eign né endurkröfu. Samkvæmt því myndaði þetta framlag enga eign í stofnfé IDA og væri því ekki heldur endurkræft eða seljanlegt ef hætt yrði afskiptum af þessu sjóði. Ekki sé gert ráð fyrir að alþjóðlegir reikningsskilastaðlar (IPSAS) meðhöndli slíkar greiðslur með öðrum hætti en getið sé um fyrr í svarinu. Samkvæmt því mætti álykta að ekki hefði ekki átt að eignfæra þennan hlut heldur gjaldfæra sem framlag á undanförunum árum. Ráðuneytið mundi í samstarfi við Fjárslu ríkisins og utanríkisráðuneytið yfirfara meðferð þess framlags sem hefði verið eignfært og ef niðurstaðan yrði að gjaldfæra þyrfti það framlag yrði leitað eftir fjárheimildum á fjárukalögum á árinu 2016 vegna allt að 6 ma.kr. mögulegrar gjaldfærslu. Getið yrði um þetta í skýringum með ríkisreikningi vegna ársins 2015.

### Álit fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd Alþingis telur að málið sé í eðlilegri vinnslu hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu enda verði það afgreitt í síðasta lagi við gerð ríkisreiknings 2015.

### 11. Eftirstöðvar í innheimtakerfi ríkissjóðs.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 15: *Skráðar eftirstöðvar í innheimtakerfi ríkissjóðs ná allt aftur til ársins 1988 en meginþungi eftirstöðva er yngri en 2005.*

Á bls. 16 í skýrslunni er eftirfarandi tafla:

2.7 Eftirstöðvar höfuðstóls og aldursskipting í m.kr.				
	Eldri en 2005	2006–2010	2011–2014	Samtals
Opinber gjöld ríkis og sveitarf.	705	30.982	37.829	69.516
Virðisaukaskattur	35	6.493	10.460	17.523
Dómssektir ofl.	163	2.401	4.309	6.874
Tryggingagjald	98	1.613	3.580	5.293
Staðgreiðsla, vanskil	95	1.255	8.372	9.722
<b>Samtals</b>	<b>1.096</b>	<b>42.744</b>	<b>64.550</b>	<b>108.928</b>

Þá segir í skýrslunni á bls. 16: *Af framangreindum eftirstöðvum eru 22,2 ma.kr. (23,3%) þar sem að viðkomandi skuldari er í gjaldþrotaskiptum og 54,1 ma.kr. (50,1%) þar sem innheimtuaðgerðir eru hafnar. Um 73% af eftirstöðvunum eru því komin í ákveðið innheimtuferli.*

Fjárlaganefnd spurði Ríkisendurskoðun hvort það hlutfall væri í samræmi við þann hluta sem ætti að vera kominn í innheimtuferli samkvæmt innheimtureglum ríkisins. Ef svo væri ekki var óskað eftir upplýsingum um hve stór hluti ætti að vera kominn í innheimtuferli, hvers vegna hann væri lægri en reglur segðu til um og hvað unnt væri að gera til að bæta þar úr.

Ríkisendurskoðun er ekki kunnugt um þær reglur sem vísað var til í fyrirspurninni og segir: *Ekki hafa verið gefnar út heildstæðar reglur um innheimtu skatta og gjalda. Hins vegar hefur tollstjóri sett fram verklagsreglur um einstaka þætti innheimtunnar. Verklagsreglur þessar eru birtar á innri vef tollstjóra. Auk þessa gefur embættið út ársskýrslu þar sem m.a. er fjallað um innheimtu og þau markmið sem embættið setur sér á hverju ári.*

Það kom fjárlaganefnd á óvart að ekki væru til innheimtureglur um stóran hluta tekna ríkisins og hafði því samband við tollstjóra til að afla skýringa. Í ljós kom að tollstjóri er ósammála Ríkisendurskoðun um að ekki séu til innheimtureglur og þarf fjárlaganefnd því að fara betur í það mál.

Í fyrrgreindri töflu á bls. 16 kemur fram það mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins að 109 ma.kr. kunni að tapast í álögðum sköttum og sektum. Sambærileg ábending er í endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2013 og í áliti um þá skýrslu segir m.a. um eftirstöðvar helstu tekjuflokka: *Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 kemur fram á bls. 15, í töflu 2.7, að eftirstöðvar helstu tekjuflokka í innheimtakerfi ríkisins hafi numið 100.965 m.kr. í árslok. Þá segir í skýrslunni: "Af framangreindum eftirstöðvum eru 26,9 ma.kr. (26,6%) þar sem að viðkomandi skuldari er í gjaldþrotaskiptum og 47,7 ma.kr. (47,7%) þar sem innheimtuaðgerðir eru hafnar. Um 75% af eftirstöðvunum eru því komin í ákveðið innheimtuferli.*

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

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

Í álitinu frá árinu 2013 taldi fjárlaganefnd að þetta þyrfti að kanna betur áður en endurskoðunarskýrsla vegna endurskoðunar ríkisreiknings 2014 yrði gefin út. Fjárlaganefnd óskaði eftir nánari upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, eftir því sem við yrði komið, um skiptingu eftirstöðva hvers tekjuflokks milli höfuðstóls, áætlana, kostnaðar og annarra liða. Þá óskaði nefndin eftir yfirliti um stöðu innheimtunnar í árslok 2014 vegna þeirra krafna sem ekki væru komnar í innheimtuferli og mati á því hvort stærra hlutfall krafna en 73% árið 2014 ætti að vera komið í innheimtuferli. Loks, eftir því sem við yrði komið með góðu móti, upplýsinga um ástæður vanskila í helstu tekjuflokkum og áætluðu umfangi hvers þáttar fyrir sig og fjármála- og efnahagsráðuneytið spurt hvort mögulegt væri að lækka þessar eftirstöðvar og ef svo væri, til hvaða ráða mætti grípa í því skyni.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir: *Ráðuneytið hefur þegar óskað eftir þeim upplýsingum sem fjárlaganefnd biður um frá tollstjóra sem innheimtir ca. 3 krónur af hverjum 4 sem lagðar eru á í formi skatta og gjalda. Í ljósi þess hversu viðamikil beiðnin er mun það taka embættið nokkurn tíma að vinna þá greiningu og síðan skýrslu um málið. Ráðuneytið hefur lagt áherslu á mikilvægi málsins og mun senda fjárlaganefnd þá skýrslu eins fljótt og auðið er.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd telur að vinnsla málsins sé í eðlilegum farvegi hjá ráðuneytinu. Hins vegar þurfi að skýra betur ólíka afstöðu Ríkisendurskoðunar og embættis tollstjórans í Reykjavík til innheimturreglna. Fjárlaganefnd mun taka skýrsluna til gagn Gerrar skoðunar þegar hún kemur út.

#### **12. Skuldaviðurkenningar vegna aðflutningsgjalda.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 16: *Skuldaviðurkenningar vegna aðflutningsgjalda eru vegna innflutnings olíufélaganna á olíuvörum.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir álit fjármála- og efnahagsráðuneytisins á því hvort ástæða væri til að veita olíufélagunum heimild til greiðslufrests á innflutningi á olíuvörum eins og verið hefur um langt skeið. Óskað var eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvers vegna ríkari ástæða væri til að veita félagunum þessar heimildir umfram t.d. matvöruverslanir og önnur fyrirtæki sem flytja inn aðra nauðsynjavöru.

Í svari ráðuneytisins segir: *Þessar skuldaviðurkenningar eru arfur frá gamalli tíð sem löngu er orðið tímabært að afleggja. Ráðuneytið hefur fyrir nokkru beðið tollstjóra um tillögur hvernig best verði staðið að slíku afnámi og væntir þess að fá þær tillögur innan skamms.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd telur að leggja beri niður þessar heimildir við fyrsta tækifæri og væntir þess að það verði gert á þessu ári og óskar eftir að ráðuneytið tilkynni nefndinni niðurstöðu málsins þegar hún liggur fyrir.



Fjárlaganefnd telur eðlilegt að ráðuneytið tryggi með reglugerð eða öðrum úrræðum að nægar birgðir olfu séu ætíð til staðar í landinu út frá efnahagslegum öryggissjónarmiðum án þess að ríkissjóður veiti greiðslufresti á aðflutningsgjöldum.

### **13. Tryggingafé vegna gjaldþrotaskipta.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 17: *Í árslok 2014 voru útistandandi 330 m.kr. hjá skiptastjórum þrotabúa vegna greiðslu tryggingarfjár við upphaf gjaldþrotaskipta. Í desember 2013 lauk Ríkisendurskoðun við greiningu á viðskiptareikningum tryggingarfjár vegna gjaldþrotaskipta og hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að Fjársýslan ljúki við uppgjörið. Í árslok 2014 eru enn þá eftir liðlega 251 m.kr. í óuppgerðri skiptatryggingu. Frá árinu 2013 hefur verið haldið utan um viðskiptareikninga skiptastjóra í tekjubókhaldi ríkisins. Sú breyting leiddi til þess að nú er auðveldara að fá upplýsingar um hvaða skiptastjórar eru með bú í skiptum og í framhaldi af því hefur verið auðveldara að fá staðfestingu frá þeim um stöðu þrotabúanna. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að innheimtuembætti upplýsi Fjársýsluna reglulega um stöðu þrotabúa þar sem trygging hefur verið greidd.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd tekur undir þá ábendingu að ljúka beri uppgjörinu. Þá telur fjárlaganefnd að innheimtuembætti eigi að koma upplýsingum um stöðu innheimtubúa reglulega til Fjársýslunnar samkvæmt föstum verklagsreglum til að koma í veg fyrir vandamál sem þetta í framtíðinni.

### **14. LH sameinaður B-deild LSR.**

Á bls. 20–21 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Nefnd á vegum stjórnar LH lagði árið 2013 til að LH yrði sameinaður B-deild LSR. Eftir sameininguna skyldu réttindareglur B-deildar LSR gilda en þó þannig að enginn tapaði áunnum rétti vegna sameiningarinnar. Auknar skuldbindingar vegna sameiningar réttinda eru áætlaðar að hámarki 331 m.kr. Núvirtur sparnaður í rekstri sjóðanna vegna sameiningar þeirra var áætlaður 572 milljónir kr. Nettósparnaður samkvæmt reikniforsendum er því 234 milljónir kr.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd ítrekar þau tilmæli sem beint var til fjármála- og efnahagsráðuneytis og stjórnenda LSR að lokið verði við að meta hagkvæmni við sameiningu sjóðanna hið fyrsta og þar sem Ríkisendurskoðun hafi lagt mat á hagræðið af sameiningunni sé rétt að hún fari fram og spari ríkissjóði 234 millj. kr.

### **15. Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 21: *Umsjón með Eftirlaunasjóði starfsmanna Útvegsbanka Íslands fluttist til LSR á árinu 2010. Í fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings hefur verið bent á að eðlilegast sé að leggja þennan lífeyrissjóð niður þar sem slíkt leiði til hagræðingar og sparnaðar. Ríkisendurskoðun hefur talið að yrði það gert væri hægt að spara árlega rúmlega 3 m.kr. í rekstrarkostnaði sjóðsins. Í álit fjárlaganefndar kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir þessa ábendingu og telur nefndin nauðsynlegt að leiða málið til lykta sem fyrst.*

**Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd ítrekar áður fram komið álit sitt að þar sem Ríkisendurskoðun hafi lagt mat á hagræðið af því að leggja sjóðinn niður megi vænta þess að nettósparnaður ríkisins verði árlega 3 millj. kr. og því sé rétt að fara að ráðleggingum stofnunarinnar.

**16. Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 er bent á að heildarstaða A-deildar sé ekki í jafnvægi. Þá segir á bls. 21–22: *Fjármálaeftirlitið hefur bent á að mikilvægt sé að hækka iðgjöld til að ná stöðu sjóðsins í jafnvægi og hefur Ríkisendurskoðun tekið undir það.*

*Að mati tryggingafræðings þyrfti að hækka heildariðgjald til A-deildar úr núverandi 15,5% í 19,4% til þess að ná heildarstöðu deildarinnar í jafnvægi, en hækkun í 17,4% er talin nægjanleg til að koma stöðunni undir 5% mörkin.*

**Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd ítrekar enn á ný það álit sitt að *stjórn LSR beri að sjá til þess að deildin eigi fyrir skuldbindingum. Nefndin telur óásættanlegt að ekki sé búið að leysa úr ágreiningi Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins varðandi áfallnar lífeyrisskuldbindingar A-deildar sjóðsins.*

**17. Opinber gjöld.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 27–28: *Við álagningu eru skattar á tekjur og hagnað í mörgum tilfellum áætlaðir á einstaklinga og lögaðila. Þó svo að upplýsingakerfi ríkisskattstjóra geti greint milli þess hluta tekjuskatts sem lagður er á samkvæmt framtölum og þess sem er áætlaður þá getur 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, skapar þessi framkvæmd hættu á að skatttekjur séu ofmetnar í ríkisreikningi.*

*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. Fjárlaganefnd hefur tekið undir þessa athugasemd en bendir jafnframt á að forgangsraða þarf notkun þeirra fjármuna sem tiltækir eru í samræmi við áhættumat, arðsemi og mikilvægi á hverjum tíma.*

**Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd tekur enn á ný undir með Ríkisendurskoðun um að nauðsynlegt sé skilaskyldum aðilum verði gert að greina milli einstaklinga og lögaðila við skil á fjármagnstekjuskatti.

Þá telur nefndin að þar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjársýsla ríkisins taki undir með stofnuninni um að sérgreindar upplýsingar komi að góðu gagni, ekki síst við mat á eftirstöðvum í árslok sé eðlilegt 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 fyrri álitum fjárlaganefndar er jafnframt tekið undir þá skoðun Ríkisendurskoðunar að mikilvægt sé 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 og

mælir fjárlaganefnd með því að þessi breyting verði gerð, þar sem það styrki eftirlit með tekjuöfluninni að mati Ríkisendurskoðunar. Þá sagði einnig í niðurstöðu nefndarinnar að hún teldi að þessi ábending Ríkisendurskoðunar væri komin í réttan farveg.

### 18. Virðisaukaskattur.

Á bls 28 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Reynslan sýnir að yfirleitt tekst aðeins að innheimta um 2% af heildarfjárhæð þessara áætlana á hverju ári. Þess vegna eru 98% þeirra ekki tekjufærð og hafa því ekki veruleg áhrif á uppgjör virðisaukaskatts.*

Enn fremur segir á bls. 28: *Hjá þeim aðilum sem skulda um 80% af eftirstöðvum áætlana hefur virðisaukaskattsnúmeri verið lokað.*

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

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

Í fyrrnefndu álitinu taldi fjárlaganefnd að efnahags- og viðskiptanefnd þyrfti að fara yfir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar og leggja mat á hvort breyta þyrfti fyrirmælum laga um tekjuskatt um áætluð gjöld á framteljendur til að draga mætti úr þeim vandamálum sem stofnunin lýsir í skýrslu sinni.

Fjárlaganefnd óskaði eftir mati ráðuneytisins á því hvort það teldi að breyta þyrfti beitingu áætlana og þá til lækkunar eða hvort ráðuneytið teldi að núverandi fyrirkomulag tryggði þann innheimtuárangur sem að væri stefnt. Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum um hvort þeir aðilar sem virðisaukaskattsnúmeri hefur verið lokað hjá hefðu fengið nýtt, annaðhvort á eigin nafni, maka eða fyrirtækis.

Í svari ráðuneytisins segir að innheimta áætlana í virðisaukaskatti sé eitt af flóknari verkefnum skattkerfisins, bæði með tilliti til álagningar og eftirlits og þá ekki síður innheimtu. Ráðuneytið telji lækkun á áætlunum ekki ráð til bóta heldur þvert á móti. Það sem vanti sé samstilling og samráð milli skattastofnanna þriggja, þ.e. ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra og tollstjóra. Nú þegar liggi fyrir drög að samstarfssamningi þeirra á millum sem m.a. sé liður í þeirri viðleitni ráðuneytisins að efla varnirnar gegn áætlunum virðisaukaskatts í því skyni að bæta innheimtu þeirra. Upplýsingar um hvort aðilar sem virðisaukanúmeri hafi verið lokað hjá hafi fengið nýtt, annaðhvort á eigin nafni, maka eða fyrirtækis, liggi ekki fyrir. Ráðuneytið muni hins vegar fara þess á leit við embætti ríkisskattstjóra að það taki saman stutta greinargerð um þetta mál.

Fjárlaganefnd óskaði einnig eftir afstöðu efnahags- og viðskiptanefndar til málsins og tók nefndin erindið fyrir á fundi sínum. Efnahags- og viðskiptanefnd vakti athygli á því að fjárlaganefnd gæti kallað til nauðsynlega sérfræðinga til að leggja mat á hvort ástæða væri til að breyta umræddu fyrirkomulagi áætlana án sérstakrar aðkomu efnahags- og viðskipta-

nefndar. Nefndin mun því ekki skila umsögn til fjárlaganefndar um framangreinda ábendingu frá Ríkisendurskoðun.

### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd telur eðlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið leggi mat á hvort ástæða sé til að breyta tilhögun áætlana þar sem niðurstöður Ríkisendurskoðunar benda til að þær innheimtist ekki. Engu að síður þarf að skoða heildaráhrif þeirra áður en unnt er að leggja til breytingar á tilhögun þeirra. Fjárlaganefnd telur nauðsynlegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið tryggji öflugt samstarf fyrrgreindra aðila og faglega beitingu áætlana til að tryggja skattskil. Nefndin mun óska eftir að ráðuneytið geri grein fyrir samstarfssamningnum og öðrum aðgerðum sem ætlað er að bæta innheimtuskil þegar gengið hefur verið frá honum.

### **19. Eftirstöðvar höfuðstóls virðisaukaskatts.**

Á bls. 28 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 er yfirlit yfir eftirstöðvar höfuðstóls virðisaukaskatts. Í álitinu fjárlaganefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 segir m.a. um eftirstöðvar höfuðstóls virðisaukaskatts að þær hafi verið færðar niður í árslok 2013 um 11,6 ma.kr. vegna áætlana og heildareftirstöðvar virðisaukaskatts hafi numið í árslok 19,6 ma.kr. og þar af hafi áætlanir numið 12,1 ma.kr. eða 61,5%. Eftirstöðvar í virðisaukaskatti nái allt aftur til ársins 1990.

Þá segir í álitinu: *Þar sem eftirstöðvarnar ná allt til ársins 1990 óskaði fjárlaganefnd eftir upplýsingum um hvort elstu eftirstöðvar væru ófrágengnar vegna málaferla eða hvort aðrar ástæður væru fyrir því að uppgjöri þeirra væri ekki lokið. Einnig spurði nefndin hvort hægt væri að flokka ástæður eftirstöðva eftir helstu tilefnum og gera stutta grein fyrir þeim. Í svari Ríkisendurskoðunar segir að stofnunin hafi ekki upplýsingar um þá flokkun sem fjárlaganefnd óskaði eftir. Reynslan sé sú að í flestum tilfellum megi rekja þær til gjaldþrotaskipta sem geti tekið talsverðan tíma. Þá geti verið um að ræða fyrirtæki sem hafi hætt starfsemi en ekki náðst í forráðamenn þeirra til að hefja formlegt innheimtuferli. Einnig geti verið um að ræða einstaklinga sem séu búsettir erlendis.*

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

Fjárlaganefnd óskaði eftir fyrrgreindum upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu vegna árána 2013, 2014 og 2015, lægju þær fyrir.

Í svari ráðuneytisins segir: *Ráðuneytið fagnar þeirri tillögu fjárlaganefndar að farið verði í greiningu á eftirstöðvum virðisaukaskatts allt frá árinu 1990 og mun ráðast í þá vinnslu eins fljótt og auðið er. Raunar er þessi þáttur hluti af heildarendurskoðun virðisaukaskatts sem enn er í gangi og mun ekki ljúka fyrr en í lok þessa árs.*

### **Álit fjárlaganefndar.**

Að mati fjárlaganefndar er vinnsla málsins í góðum farvegi.

### **20. Bætt upplýsingagjöf um innheimtu virðisaukaskatts.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 28: *Umtalsverðar sveiflur hafa orðið milli ára á virðisaukaskatti af innlendum vörum og þjónustu, sbr. skýringu 9 í ríkisreikningi og athugasemd í síðustu skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Ríkisendurskoðun hefur því talið nauðsynlegt að breyta framsetningu upplýsinga um virðisaukaskatt í ríkisreikningi til að veita betri upplýsingar um þróun virðisaukaskatts á*

milli ára. Í álitum fjárlaganefndar fyrir árið 2013 kemur fram að fjármála- og efnahagsmálaráðuneytið telur eðlilegt að kanna í samráði við Fjársýsluna hvort unnt sé að bregðast við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar með því að auka upplýsingar um uppgjör virðisaukaskatts í ríkisreikningi.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Í álitum fjárlaganefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013 var fjallað ítarlega um þessa ábendingu og segir þar m.a.: *Fjárlaganefnd tekur undir með fjármála- og efnahagsráðuneytinu um að leita verði leiða til að auka upplýsingar og skýringar á virðisaukaskatti í ríkisreikningi og hvetur til að það verkefni verði leyst sem fyrst.*

#### **21. Tryggingagjald.**

Á bls. 29 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum lagt til að skoðað verði hvort hægt sé að einfalda uppgjör á tryggingagjaldi. Í álitum fjárlaganefndar fyrir árið 2013 er tekið undir þessa ábendingu. Þar kemur einnig fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið horfi til þess að í frumvarpi tillaga um opinber fjármál sé gert ráð fyrir töluverðri breytingu varðandi meðhöndlun markaðra tekna og munu þessar breytingar þá einnig hafa áhrif á uppgjör tryggingagjalds. Sé ráðuneytið með málið til skoðunar. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að niðurstaða ráðuneytisins liggja fyrir sem fyrst.*

Óskað var eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til ábendingarinnar. Ráðuneytið vísaði til fyrri svara um sama mál, en í þeim var vísað til þess að með samþykkt nýrra laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, yrðu breytingar á uppgjöri og meðhöndlun markaðra tekjustofna. Ráðuneytið væri enn þeirrar skoðunar að nýju löggin mundu einfalda þetta uppgjör frá og með gerð fjárlaga og ríkisreiknings fyrir árið 2017.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og ítrekar að ekki verði betur séð en aðilar máls séu sammála um að einfalda beri uppgjörið og að sá vilji muni birtast í ríkisreikningi 2017 og nefndin telji því að málið sé í eðlilegum farvegi.

#### **22. Skattstyrkir.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 30: *Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun vakið athygli á meðferð skattstyrkja í bókhaldi ríkisins, flokkun þeirra og lagaumhverfi. Það var og er mat Ríkisendurskoðunar að Alþingi þurfi að skoða forsendur þess að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið væri skýrt á um markmið skattafsláttar og þau væru vel skilgreind og mælanleg. Allar forsendur, athuganir og útreikningar sem lögð væru fyrir þingið þyrftu að vera ítarleg og skjalfest. Þá er lagt til að gildistími yrði í öllum tilfellum takmarkaður. Í álitum fjárlaganefndar fyrir árið 2013 kemur fram að hún er sammála þessari ábendingu og beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að hefja vinnslu frumvarps í þessa veru.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um stöðu málsins frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og spurði hvort ráðuneytið ynni að sérstakri löggjöf um skattstyrki. Í svari ráðuneytisins segir að við vinnslu nýrra laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, hafi verið skoðað hvort taka ætti upp sérstaka löggjöf um skattstyrki. Niðurstaðan hafi orðið sú að nægjanlegt væri að leggja formlega fram uppgjör á skattstyrkjum í greinargerð með fjárlagafrumvarpi hvers árs, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 17 gr. laganna.

### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd beinir sem fyrr þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að hefja vinnslu frumvarps í þessa veru og ítrekar 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 hafi lagt til.

### **23. Innheimta dómsekta og sakarkostnaðar.**

Á bls. 32 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Ríkisendurskoðun bar afskrift ógreiddra dómsektar og málskostnaðar í árslok 2014 saman við niðurstöður úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2009. Niðurstaðan er sú að eingöngu greiddast um 5,7% af álögðum sektum og sakarkostnaði. Mismunurinn er annaðhvort bakfærður, ef einstaklingar afplána sekt sína í fangelsi eða taka hana út í samfélagsþjónustu, eða hreinlega afskrifaður vegna fyrningarákvæða ef ekki hefur reynst pláss fyrir sektarþola í fangelsum landsins. Stærstur hluti mismunarins er afskrifaður. Því er það skoðun Ríkisendurskoðunar að þörf sé á viðbótarniðurfærslu að fjárhæð 1.836 m.kr og að afskriftar-reikningurinn ætti a.m.k. að standa í 6.189 m.kr.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir því við innanríkisráðuneytið að það upplýsti um þau úrræði sem það hygðist leggja til til að bæta innheimtu sekta og sakarkostnaðar og til að tryggja að innheimtuárangur yrði svipaður og við innheimtu opinberra gjalda. Óskað var eftir rökstuðningi fyrir þeim tillögum og að með svariinu yrði lögð fram raunhæf áætlun sem tryggði innheimtuárangur sem stæðist samanburð við innheimtu opinberra gjalda. Í svari ráðuneytisins segir að samkvæmt ákvæði III til bráðabirgða með nýjum lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, skuli ráðherra setja á laggirnar starfshóp til að endurskoða úrræði yfirvalda til innheimtu sekta og sakarkostnaðar með það að markmiði að bæta innheimtuhlutfall. Starfshópurinn eigi að skila ráðherra skýrslu um málið ásamt lagafrumvarpi eigi síðar en 1. október 2016. Samkvæmt verkefnaáætlun sem liggja fyrir í ráðuneytinu sé gert ráð fyrir að gerð verði grein fyrir starfi starfshópsins með bréfi í maí nk. sem og fyrir 15. ágúst nk.

### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd telur að innheimtuárangur sekta sé óviðunandi. Málið hefur verið rætt þó nokkuð í nefndinni. Fjárlaganefnd mun bíða eftir tillögum starfshópsins og taka málið upp að nýju þegar tillögur hans liggja fyrir. Vísar nefndin einnig til bréfs sem hún sendi ráðherra nýlega um málið. Þá telur fjárlaganefnd að með tillögum og greinargerðum ráðuneytisins þurfi að fylgja raunhæfar sviðsmyndir hvaða árangri talið er að hver tillaga skili.

### **24. 35% fjárlagaliða umfram fjárheimildir.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 36: *Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út um framkvæmd fjárlaga fyrir árið 2014 kom fram að greidd gjöld vegna 252 fjárlagaliða eða 65% voru undir fjárheimild um samtals 25,9 ma.kr. Greidd gjöld vegna 138 fjárlagaliða eða 35% fóru fram úr fjárheimild um samtals 13,5 ma.kr.*

*Af þessu leiðir að sjaldan er hægt að færa réttmætar ástæður fyrir því að forstöðumenn stofni til útgjalda umfram fjárheimildir fjárlaga og fjáráukalaga. Slík umframgjöld ættu með réttu að leiða til viðurlaga gagnvart viðkomandi forstöðumönnum í samræmi við lög. Ríkisendurskoðun er þó ekki kunnugt um að slíkum viðurlögum hafi verið beitt gagnvart þeim sem stofnuðu til útgjalda umfram heimildir á árinu 2014.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir upplýsingum um þær leiðir sem fjármála- og efnahagsráðuneytið mun mæla með við fagráðuneytin og fjárlaganefnd Alþingis til að koma í veg fyrir að stofnanir fari í jafnríkum mæli fram úr fjárheimildum og hér um ræðir. Þá var óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til ábendingar Ríkisendurskoðunar um að beitt yrði viðurlögum gangvart þeim sem ekki hlýða fyriræmum fjárlaga.

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur verið óhægt um vik að beita viðurlögum starfsmannalaga gagnvart forstöðumönnum stofnana sem fara fram úr heimildum fjárlaga, þrátt fyrir ákvæði fjárreiðulaga og starfsmannalaga þar að lútandi. Í því samhengi megi benda á hvort hlutaðeigandi forstöðumaður geti haft áhrif á útgjöld eða þau ráðist af utanaðkomandi þáttum. Eins sé í einhverjum tilvikum um að ræða að forstöðumenn leggi til aðgerðir sem ekki séu staðfestar af ráðuneyti og komi því ekki til framkvæmda. Með vísan til laga um opinber fjármál komi fram skýr skylda forstöðumanna og hvers ráðherra til að bregðast við frávikum. Þannig komi fram í 35. gr. að forstöðumaður ríkisaðila skuli upplýsa hlutaðeigandi ráðherra án tafar um frávik frá rekstraráætlun, ástæður þeirra og hvernig fyrirhugað sé að bregðast við þeim. Hlutaðeigandi ráðherra skuli upplýsa forstöðumann innan 15 daga um afstöðu sína til fyrirhugaðra viðbragða.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála ábendingu og niðurstöðu Ríkisendurskoðunar. Nefndin telur nauðsynlegt að ráðuneytin taki ábendinguna til alvarlegrar skoðunar, geri forstöðumönnum og ábyrgðaraðilum ríkisrekstrar grein fyrir ábyrgð þeirra og boði í framhaldinu þær aðgerðir sem Ríkisendurskoðun leggur til að beitt verði haldi forstöðumenn stofnunum ekki innan fjárheimilda. Þá telur nefndin að nýleg lög um opinber fjármál séu til mikilla bóta til að tryggja aga í framkvæmd fjárlaga ríkisins.

#### **25. Fjárlagaliðir m.a. með lög- eða samningsbundnum útgjöldum.**

Á bls. 36 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Þá bendir stofnunin á að bæta þurfi áætlanagerð fjárlaga vegna ýmissa fjárlagaliða, m.a. liða með lög- eða samningsbundnum útgjöldum sem ekki verður breytt með skömmum fyrirvara, í stað þess að fella sjálfkrafa niður stöðu slíkra liða með lokafjárlögum. Óskiptri fjárheimild á sérstökum fjárlagalið sem ætlaður er til að mæta ófyrirséðum útgjöldum ríkissjóðs má ráðstafa til slíkra umframgjalda þannig að þau leiði ekki til þess að útgjöld verði umfram fjárheimild ársins.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þessara ábendinga. Í svari sínu segir ráðuneytið að við undirbúning fjárlagafrumvarps hvers árs ákveði ríkisstjórnin útgjaldaramma frumvarpsins og skiptingu hans milli ráðuneyta. Við þá ákvörðun sé m.a. litið til áætlana um svonefnd bundin og kerfislæg útgjöld, þ.m.t. um lög- eða samningsbundin útgjöld, og hve mikil þau séu talin verða á næsta ári. Eftir rammasetningu ríkisstjórnar ljúki hvert ráðuneyti við útfærslu á eigin ramma og beri í því sambandi ábyrgð á að ráðstafa nægu fé til lög- eða samningsbundinna verkefna í samræmi við útgjaldaáætlanir. Eftir setningu fjárlaga beri ráðuneyti ábyrgð á því að framfylgja fjárheimildum vegna slíkra verkefna eins og kostur er. Það geti komið til álita innan ársins að breyta lagaákvæðum eða reglugerðum í því skyni. Hins vegar megi vera ljóst að áætlanagerð um slík útgjaldakerfi geti verið háð talsverðri óvissu og framvinda mála á fjárlagaárinu geti vikið frá því sem gert var ráð fyrir þannig að í lok ársins geti hafa myndast umframgjöld eða afgangsheimildir.

Fjárlagaliðurinn 09-989 Ófyrirséð útgjöld sé eins konar varasjóður til að bregðast við óvæntum atburðum og ófyrirséðum útgjöldum á fjárlagaárinu án þess að það raski útgjalda-

hlið fjárlaga. Ráðstöfun fjárheimildar þessa liðar sé háð ströngum skilyrðum og sé fyrst og fremst ætlað að mæta hugsanlegum frávikum í launa-, gengis- og verðlagsforsendum fjárlaga. Einnig sér þessi fjárheimild ætluð til að bregðast við öðrum meiri háttar ófyrirséðum útgjöldum sem óhjákvæmilegt sé að ríkið mæti, svo sem útgjöldum vegna náttúruhamfara, óvæntum rekstraráfallum og álíka málum. Liðurinn sé ekki ætlaður til millifærslu fjárheimilda vegna útgjaldaauka af öðrum toga en að framan greinir í reglubundinni starfsemi ríkisins eins og þegar rekstrarhalli myndast í starfsemi tiltekinnar stofnana eða verkefna.

Þá telji ráðuneytið að það kynni að gefa villandi mynd af afkomu einstakra ríkisaðila og ráðuneyta miðað við fjárlög ef tekið yrði upp á því að millifæra til þeirra fjárheimildir af liðnum *Ófyrirséð útgjöld* vegna annarra útgjaldafrávika en að framan greini og mundi fremur letja en hvetja aðila til að leitast við að halda útgjöldum innan fjárheimilda.

### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar. Nefndin telur að ekki náist viðunandi stjórn á útgjöldum þessara liða nema með bættri áætlanagerð og með því að beita fjárlagaliðnum komi til þess að fjárveitingar dugi ekki fyrir gjöldum í stað þess að fella niður gjöld umfram tekjur. Þá er nefndin sammála ráðuneytinu um að fjárlagaliðurinn *Ófyrirséð útgjöld* sé nýttur í eins konar neyðartilvikum.

### **26. Forsendur fyrir samdrætti gjalda og hækkun á gjaldskrá.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 37: *Jafnframt er bent á að við afgreiðslu fjárlaga ætti ekki að ganga út frá forsendum um samdrátt gjalda og hækkun á gjaldskrá* nema raunverulega sé ætlunin að hrinda slíkum ráðstöfunum í framkvæmd. Þá sé heldur ekki eðlilegt að ójafnaður halli fyrra árs vegna umframgjalda sé sjálfkrafa látinn koma til skerðingar á fjárheimild næsta fjárlagaárs nema ætlunin sé að láta viðkomandi stofnun greiða hann upp á því ári og gripið sé til viðeigandi ráðstafana til að svo megi verða.

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu ráðuneytisins til þessara ábendinga. Í svari sínu tekur fjármála- og efnahagsráðuneytið undir það með Ríkisendurskoðun að ekki eigi að ganga út frá forsendum fyrir lækkun gjalda og hækkun gjaldskrár nema ætlunin sé að hrinda slíkum ráðstöfunum í framkvæmd. Ráðuneytið vilji af því tilefni árétta að hér sé alla jafna, líkt og í annarri efnislegri tillögugerð, um að ræða fjárlagatillögur einstakra fagráðuneyta. Því sé það á ábyrgð hvers ráðuneytis að útfæra aðgerðir til lækkunar útgjalda og/eða breytinga á gjaldskrá sem við er miðað við afgreiðslu fjárlaga.

Samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins hafi verið heimilt að geyma ónýttar fjárheimildir í lok reikningsárs til næsta árs og færa útgjöld umfram fjárheimildir í lok árs til lækkunar á fjárheimildum næsta árs. Afgangsheimildir og umframgjöld í árslok á fjárlagaliðum þar sem útgjöld lúti fjármálastjórn tiltekinnar stjórnsýsluáðila, svo sem í hefðbundnum stofnanarekstri ríkisins, séu alla jafnan flutt til næsta árs. Yfirfærslu fjárheimildastöðu milli ára sé einkum ætlað að hvetja ráðuneyti og stofnanir til aðhalds og styrkari fjármálastjórnar til lengri tíma litið. Tilgangurinn sé einnig sá að gera starfsemi ráðuneyta og stofnana sveigjanlegri með því að veita þeim svigrúm til að hnika útgjöldum til í tíma, t.d. ef hagkvæmt þyki að flýta eða fresta framkvæmd. Þrátt fyrir að í undantekningartilvikum hafi verið misbrestur á því að fjárveiting næsta árs sé nýtt til að mæta yfirfærðum halla frá fyrra ári þá telji fjármála- og efnahagsráðuneytið engu að síður mikilvægt að ekki verði send út þau skilaboð að hallinn verði sjálfkrafa felldur niður hafi ekki verið gripið til ráðstafana til að vinna hann upp. Mikil-



vægt sé að ráðuneytin taki á veikleikum af þessu tagi með lækkun útgjalda og/eða ráðstöfun á útgjaldasvigrúmi til ójafnaðs halla í fjárlagagerð fyrir næsta ár.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála þessu álit Ríkisendurskoðunar. Þar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir sjónarmiðin verður ekki betur séð en lausnin felist í því að framkvæmdin verði í samræmi við álit beggja aðila. Það er eðlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið beiti sér sem samræmingaraðili fyrir réttri og samræmdri framkvæmd.

#### **27. Dregið úr fjárstjórnarvaldi Alþingis.**

Á bls. 37 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Ríkisendurskoðun hefur einnig lýst þeirri skoðun sinni að draga ætti sem mest úr mörkun tekna en hún felst í að ákveða að tekjur af tilteknum sköttum skuli standa undir ákveðnum útgjöldum. Það sama gildir um svokallað neikvætt bundið eigið fé en það myndast efstofnað er til útgjalda með því að ráðstafa mörkuðum tekjum áður en þeirra er aflað. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta til þess fallið að draga úr fjárstjórnarvaldi Alþingis og því markmiði rammafjárlagagerðar að halda ríkisútgjöldum innan fyrirfram ákveðins ramma.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála Ríkisendurskoðun.

#### **28. Meira um neikvætt bundið eigið fé.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 31: *Neikvætt bundið eigið fé þýðir í raun að viðkomandi stofnun hefur ráðstafað framtíðartekjum sínum. Að mati Ríkisendurskoðunar getur ekki talist eðlilegt að stofnanir geti verið með neikvætt bundið eigið fé. Þá telur Ríkisendurskoðun að setja þurfi skýrari reglur um hvenær og hvernig bundið eigið fé myndast hjá stofnunum.*

Í álitinu sínu fyrir árið 2013 beinir fjárlaganefnd þeim tilmælum til fámála- og efnahagsráðuneytisins að framvegis verði komið í veg fyrir að bundið eigið fé verði neikvætt.

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sammála Ríkisendurskoðun og mælist til þess að ákveðið verði hvernig eigi að ganga frá uppgjöri neikvæðs bundins eigin fjár Vegagerðarinnar.

#### **29. Ríkisreikningur er ekki samstæðureikningur.**

Á bls. 37 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Ríkisreikningur er ekki hægt að skilgreina sem samstæðureikning þar sem innbyrðis viðskipti eru ekki nema að litlu leyti tekin út.*

Í þessu sambandi vísar fjárlaganefnd til eftirfarandi umfjöllunar í álitu nefndarinnar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013:

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

Í álitu nefndarinnar er vísað til heildaryfirlits ríkisreiknings fyrir árið 2013 þar sem sýnd er afkoma allra ríkisaðila. Þar kemur fram vísir að samstæðureikningi fyrir A-hluta ríkissjóðs

í heild og innbyrðis viðskipti milli sviða og deilda innan stofnunar eru einangruð en ekki á milli aðila innan A-hluta.

*Pá segir í álitinu: Að mati fjárlaganefndar eru ársreikningar annaðhvort samstæðureikningar eða ekki. Nefndin telur að semja eigi samstæðureikning fyrir ríkissjóð.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir afstöðu ráðuneytisins til þessa máls. Í svari ráðuneytisins segir að í skýringum ríkisreiknings hafi á undanförunum árum verið tekið fram að heildaryfirlit ríkisreiknings sé vísir að samstæðureikningi að því leyti að innbyrðis viðskipti milli sviða og deilda innan stofnunar séu einangruð en ekki á milli aðila innan A-hluta. Samstæðureikningur samkvæmt uppgjörstöðlum geri hins vegar kröfu um öll innbyrðisviðskipti innan viðkomandi samstæðu séu einangruð. Fjárlaganefnd telji að semja eigi samstæðureikning fyrir ríkissjóð. Fjármála- og efnahagsráðuneytið deili þeirri afstöðu með nefndinni, en í lögum um opinber fjármál sé í 1. tölul. 2. mgr. 56. gr. nýrra laga um opinber fjármál kveðið á um að reikningsskil ríkissjóðs skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila. Í skýringum við greinina segi orðrétt: *Með upptöku á opinberum alþjóðlegum reikningsskilastaðli felst jafnframt krafa um birtingu samstæðuuppgjörs fyrir A-, B- og C-hluta. Ljóst er að samstæðuuppgjör verður aðeins fullþróað á löngu tímabili, enda krefst gerð þess mikils undirbúnings og aðlögunar sem eðlilegt er að vinna í áföngum.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd ítrekar fyrri álit sín um að ríkisreikningur sé ekki samstæðureikningur, þó svo að hann eigi að vera það. Nefndin hefur tekið dýpra í árinna en Ríkisendurskoðun og telur að gera eigi ríkissjóð upp í samstæðuuppgjöri og að ríkisreikningur eigi að uppfylla allar kröfur sem gerðar séu til samstæðureiknings enda verði ekki betur séð en þær kröfur séu nú þegar gerðar í lögum um ársreikning ríkisins og hafi verið í langan tíma. Nefndin beinir þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að ríkisreikningur uppfylli framvegis þessar kröfur. Nefndin er ekki sammála fjármála- og efnahagsráðuneytinu um að það taki langan tíma að þróa samstæðuuppgjör þar sem tæknin við uppgjörið hefur lengi verið þekkt og aðgangur að sérfræðingum á þessu sviði ætti að vera greiður.

#### **30. Réttmæti reikningsskila A-hluta stofnana.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 37: *Almennt eru athugasemdir við réttmæti reikningsskila A-hluta stofnana óverulegar. Reikningsskilin eru yfirleitt tiltölulega einföld gjaldafirlit þar sem öll eignakaup, fjárfestingar og ýmsir fjármálagerningar ríkisins eru færðir til gjalda í rekstrarreikningi, en ekki til eignar í efnahagsreikningi. Fjárhagsendurskoðun beinist því að verulegu leyti að því að staðfesta niðurstöðu einstaka liða rekstrarreiknings auk staðfestingar á efnahagsliðum. Einnig beinist endurskoðunin að ýmsum þáttum í rekstri stofnana, svo sem að rekstur sé í samræmi við fjárlög, rekstraráætlanir og ýmsar reglur sem gilda um útgjöld og sértekjur ríkisins, þ.m.t. samþykktarferla, innheimtuferla og reglur um innra eftirlit.*

#### **Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd telur að Ríkisendurskoðun eigi í samstarfi við viðkomandi stofnanir, ráðuneyti og fjárlaganefnd að kanna hvernig sé hægt að þróa reikningsskil þessara stofnana þannig að þau veiti betri upplýsingar um kostnað og árangur þeirra verkefna sem ríkisstofnunum eru falin. Þær upplýsingar og mælingar á árangri kæmu til viðbótar við hefðbundið uppgjör sem Ríkisendurskoðun hefur lýst í skýrslunni um endurskoðun ríkisreiknings.

Fjárlaganefnd telur að með breyttri nálgun megi ná betra samstarfi, samlegð og árangri í rekstri ríkisins.

### **31. Ekkert stofnfé er fært vegna Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Bjargráðasjóðs.**

Á bls. 39 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Ekkert stofnfé er fært vegna Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Bjargráðasjóðs. Eiginfjárstaða slíkra sjóða endurspeglar ekki vaxta- eða tryggingaráhættuna og því álitamál hvernig meta skuli eignarhluti ríkissjóðs í þeim, eins og segir í ríkisreikningnum.*

Í framhaldi af ábendingu Ríkisendurskoðunar spurði fjárlaganefnd fjármála- og efnahagsráðuneytið nánar út í málið þar sem nefndin taldi eðlilegt að ríkisreikningsnefnd legði fram álit þar sem fram kæmi hvernig nefndin teldi að meta skyldi eignarhlutina. Í framhaldinu taldi nefndin eðlilegt að fjármálaráðuneytið gerði rökstudda grein fyrir afstöðu sinni til álitsins og síðan á mati eignarhlutanna í ríkisreikningi. Fjárlaganefnd óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneytið gerði rökstudda grein fyrir afstöðu sinni til þess hvernig ætti að meta þessa eignarhluti með vísan til viðeigandi reglna og staðla.

Í svari ráðuneytisins segir: *Í tengslum við undirbúning að gerð fjárreiðulaga, lög nr. 88/1997, sem tóku gildi í ársbyrjun 1998 var gaffjármálaráðuneytið út handbók í nóvember 1994 sem ber heitið: Fjárreiður ríkisins – Ný uppbygging ríkisreiknings og fjárlaga. Álit og tillögur ríkisreikningsnefndar um breytingar á reikningsskilum, ríkisreikningi og fjárlögum. Með fjárreiðulögnum varð mikil breyting á reikningsskilum ríkisins og var handbókin tekin saman til að skýra þær breytingar. Meðal breytinga sem áttu sér stað voru eignfærslur á eignarhlutum ríkisins í ríkisfyrirtækjum, lánastofnunum og sameignarfélögum. Aðeins eign í hlutafélögum var eignfærð í efnahagsreikningi ríkissjóðs samkvæmt eldri lögum. Með fjárreiðulögnum 1998 var þessu breytt þannig að bókhaldsleg meðferð á eignarhluta ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnun skuli lúta sömu reglum án tillits til rekstrarforms viðkomandi aðila. Um efnahagsreikninginn er fjallað sérstaklega í 6. kafla handbókarinnar. Það viðhorf sem gildi í störfum ríkisreikningsnefndar var að taka þessar eignir inn í efnahagsreikning ríkissjóðs en þess þó gætt að ofmeta þær ekki. Í upphafi var almennt miðað við að bókfæra 80% af eiginfé viðkomandi aðila í efnahagsreikning ríkissjóðs.*

Á bls. 39 segir orðrét: *„Með því að færa eignarhluta ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum utan A-hluta einnig í efnahagsreikning er tryggt að bókhaldsmeðferð í ríkisreikningi ráðist ekki af rekstrarformi, þ.e. hvort um er að ræða eign í hlutafélagi eða annars konar fyrirtæki. Fjárframlög ríkissjóðs til fyrirtækja og stofnana mynda þó ekki alltaf eign hjá þeim. Hér má annars vegar nefna framlög sem hafa það hlutverk eitt að greiða niður verð á vöru og þjónustu ríkisfyrirtækja eða lánastofnana. Dæmi um þetta eru niðurgreiðslur á áburðarverði og raforkuverði. Hins vegar má nefna framlög til ýmissa lánastofnana sem hafa félagslegt hlutverk og er ekki ætlað að ávaxta sig. Ríkissjóður leggur þessum stofnunum oft til fé sem er ætlað að mæta rekstrarkostnaði þeirra og jafna vaxtamun inn- og útlána. Í ársreikningum slíkra stofnana getur sýnst veruleg eign en ljóst er að hún er aðeins tímabundin og engin raunveruleg verðmæti að baki sem ríkissjóður getur átt kröfu til. Þessar lánastofnanir eru Lánasjóður íslenskra námsmanna, Framleiðnisjóður landbúnaðarins, Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna. Lagt er til að framlög til þessara aðila gjaldfærist jafnóðum hjá A-hluta ríkissjóðs.“*

**Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd telur að Ríkisendurskoðun og ráðuneytið geti leyst sameiginlega úr vanda málinu við gerð næsta ríkisreiknings en síðan munu uppgjorsreglur IPSAS ráða framsetningunni.

**32. Staða Íbúðalánasjóðs.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 39: *Áritun endurskoðandans er án fyrirvara en þar kemur þó fram eftirfarandi ábending:*

*Án þess að gera fyrirvara við álit okkar viljum við benda á að eiginfjárlutfall sjóðsins sem reiknað er samkvæmt ákvæðum í reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs er 4,5% í árslok 2014, samanber skýringu 32f. Samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar skal sjóðurinn hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárlutfalli sínu yfir 5,0%. Stjórn sjóðsins hefur í samræmi við ákvæði umræddar reglugerðar gert ráðherra félags- og húsnæðismála grein fyrir þessu.*

*Einnig viljum við benda á umfjöllun í skýrslu stjórnar og forstjóra, og umfjöllun í skýringu 2. b., um rekstrarhæfi sjóðsins.*

Fjárlaganefnd óskaði eftir viðbrögðum frá velferðarráðuneytinu við ábendingum Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið staðfestir að eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs var 4,5% árið 2014. Ráðuneytið bendir á að í 7. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að grípa skuli til tiltekinna aðgerða stefni eiginfjárlutfallið niður fyrir 4%. Með vísan til þessa telur ráðuneytið ekki sérstaka ástæðu til að bregðast við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar og getur þess að í árslok 2015 var eiginfjárlutfallið 5,5% samkvæmt ársreikningi og hefur ekki verið hærra síðan árið 2007.

Ráðuneytið segir í svari sínu við fyrirspurn fjárlaganefndar um hvernig það hyggist tryggja að ekki falli frekari útgjöld á Íbúðalánasjóð en þegar er orðið að megináhætta í rekstri Íbúðalánasjóðs liggi í ójafnvægi milli eigna og skulda þar sem sjóðurinn hefur ekki heimildir til að greiða upp verðtryggðar skuldir sínar sem bera fasta vexti, samhliða uppgreiðslum lána hjá sjóðnum. Brugðist hefur verið við þessari áhættu með ráðstöfun lausafjár til kaupa á verðtryggðum skuldabréfum með föstum vöxtum, sbr. kaupin á verðtryggðum fasteignalánum úr eignasafni Seðlabankans sem tilkynnt var um í lok síðasta árs. Uppgreiðslur verða áfram áskorun sem leita þarf lausna á. Gripið hefur verið til fjölbreyttra aðhaldsaðgerða hjá sjóðnum, skipulag hefur verið einfaldað, störfum fækkað og rekstrarkostnaður lækkaður. Þar af leiðandi hefur ríkissjóður ekki lagt sjóðnum til aukið eigið fé frá árinu 2013. Framlög ríkissjóðs til Íbúðalánasjóðs í fjárlögum yfirstandandi árs eru vegna vaxtaniðurgreiðslu félagslegra útlána og framlags vegna tapaðs vaxtamunar í kjölfar lækkunar höfuðstóls verðtryggðra íbúðalána.

**Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd telur að í ljósi batnandi stöðu Íbúðalánasjóðs sé ekki ástæða til aðgerða að sinni.

**33. Seðlabanki Íslands.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir á bls. 39: *Seðlabankinn á og rekur eignarhaldsfélögin Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. og Hildu ehf. auk Greiðsluveitunnar ehf. Áritun endurskoðenda er án fyrirvara eða sérstakra ábendinga.*

*Ríkisendurskoðun hefur áður fjallað um ESÍ hf. og lýst þeirri skoðun sinni að bankanum beri að losa sig úr þeim rekstri.*

**Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd er sem fyrr sammála Ríkisendurskoðun og ítrekar að bankinn verði við þessari ábendingu.

**34. Viðlagatrygging Íslands.**

Á bls. 39 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2014 segir: *Eigið fé nam í árslok 26,7 ma.kr. og jókst um 2,8 ma.kr. milli ára. Eignarhluturinn er ekki bókfærður í ríkisreikningi með vísan til skilgreiningar ríkisreikningsnefndar eins og áður hefur komið fram. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara eða sérstakra ábendinga.*

**Álit fjárlaganefndar.**

Fjárlaganefnd áréttar eftirfarandi álit sitt frá umfjöllun nefndarinnar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013: *Samkvæmt fjárreiðulögum skal færa eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar í efnahagsreikningi. Ríkisreikningsnefnd ákvað að gera tvær undantekningar frá þessari reglu. Annars vegar þegar um er að ræða eignarhluti í lánastofnunum sem gegna félagslegu hlutverki og hins vegar þegar um er að ræða eignarhluti í tryggingarsjóðum sem hafa það hlutverk að bæta fyrir eignatjón af völdum náttúruhamfara eða annarra stórtjóna. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að endurskoða þessar reglur ef fyrirbyggjandi frumvarp til laga um opinber fjármál verður samþykkt.*

Ásmundur Einar Daðason var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Vigdís Hauksdóttir og Valgerður Gunnarsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en rita undir álit þetta með vísan til 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 29. ágúst 2016.

Vigdís Hauksdóttir,  
form., frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Haraldur Benediktsson.

Páll Jóhann Pálsson.

Valgerður Gunnarsdóttir.

Oddný G. Harðardóttir.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Brynhildur Pétursdóttir.