

## Tillaga til þingsályktunar

### um gerð stofnefnahagsreikninga fyrir ríkissjóð í heild og einstaka ríkisaðila í A-hluta.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar að á grundvelli efnahagsreikninga fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta og ríkissjóð í heild í árslok 2016 skuli færðir nýir stofnefnahagsreikningar fyrir sömu aðila frá ársbyrjun 2017. Skal það gert á grundvelli breyttra reikningsskilaaðferða í samræmi við ákvæði 52. gr. laga um opinber fjármál, 123/2015.

Breytingar á reikningsskilum ríkisins komi til framkvæmda á næstu árum og byggist á sérstakri innleiðingarætlun sem fjármála- og efnahagsráðherra ber ábyrgð á að unnin verði og skal hún lögð fyrir og samþykkt af reikningsskilaráði ríkisins. Gerð verði grein fyrir breytingum hvers árs í sérstakri umfjöllun í ríkisreikningi fyrir hvert ár á þessu tímabili. Ríkisreikningur ársins 2019 verði fyrsti reikningurinn sem lagður er fram að fullu samkvæmt breyttum reikningsskilareglum.

Að lokinni innleiðingu breytinganna skal reikningshaldsleg meðferð eigna og skulda ríkissjóðs og ríkisaðila í A-hluta uppfylla kröfur alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila og laga um ársreikninga.

#### Greinargerð.

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, kveða á um að alþjóðlegur reikningsskilastaðall fyrir opinbera aðila sé tekinn upp í reikningsskilum hjá A-hluta ríkissjóðs í heild. Jafnframt kveða þau á um að reikningsskil einstakra ríkisaðila í A-hluta verði í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Um mat og framsetningu eigna og skulda í ríkisreikningi muni gilda reglur sem lýst er í þessum reikningsskilastöðlum.

Gildistaka laganna hefur veruleg áhrif á reikningsskilin bæði hjá ríkissjóði og einstökum ríkisaðilum í A-hluta. Með þessari þingsályktunartillögu er stigið fyrsta skrefið í innleiðingu breyttra reikningsskila en það felst í uppsetningu á stofnefnahagsreikningum hjá þessum aðilum. Umtalsverðar breytingar verða bæði á framsetningu og innihaldi efnahagsreiknings hjá þeim en ein sú veigamesta felst í breyttri meðferð varanlegra rekstrarfjármuna, sem í stað þess að gjaldfærast við kaup verða nú eignfærðir í reikningsskilunum og afskrifaðir í samræmi við endingartíma. Fyrir A-hluta ríkissjóðs felst helsta breytingin í því að eftirleiðis verða allir fjármunir færðir til eignar, þ.m.t. varanlegir rekstrarfjármunir sem verða afskrifaðir á líftíma sínum eða þeim tíma sem þeir nýtast til að veita þjónustu í framtíðinni. Eignfærðar verða einnig eignir sem ríkisaðilar hafa fengið að gjöf. Á sama hátt þarf að sýna í ríkisreikningi skuldir og skuldbindingar sem ríkissjóður hefur stofnað til og þarf að standa undir í framtíðinni, svo sem skuldbindingar vegna áfallinna og áunninna launatengdra réttinda. Þá færast inn í efnahagsreikninginn

allir skuldbindandi samningar til lengri tíma en eins árs, hvort heldur er á eigna- eða skuldahlið. Loks verður tekin upp hlutdeildaraðferð við mat á bókfærðum eignarhluta ríkissjóðs í félögum.

Áhrifum breyttra reikningsskila á eigna- og skuldahlið efnahagsreiknings hjá þessum aðilum má í aðalatriðum skipta í þrennt, þ.e. nýir liðir á eigna- og skuldahlið, breyttar matsaðferðir og breytt sundurliðun á eigin fé. Hér á eftir verður fjallað um einstaka liði og þeir skýrðir efnislega.

#### A. Nýir liðir í efnahagsreikningi.

1. *Varanlegir rekstrarfjármunir* verða eignfærðir í efnahagsreikningi og afskrifaðir yfir endingartíma sinn. Áður gjaldfærðar eignir verða endurmetnar og færðar upp sem eign og afskrifaðar yfir það sem eftir er af líftíma þeirra. Eignaflokkarnir verða færðir inn eftir því sem eignamati vindur fram á innleiðingartíma. Með þessu er dregin fram sú fjárbinding sem liggur í þessum eignum og rekstrarreikningur mun sýna þann kostnað sem hlýst af notkun þeirra.

Helstu eignaflokkarnir eru (ekki tæmandi):

- Húsgögn, skrifstofubúnaður og minni tæki.
- Bifreiðar og vinnuvélar.
- Stærri tæki (svo sem stærri lækningatæki).
- Fasteignir og jarðir.
- Skip, flugvélar og þyrlur.
- Innviðafjárfestingar (svo sem flugvellir og vegakerfið).

Staðlar gera ráð fyrir að eignir séu færðar á kostnaðarverði. Þar sem kostnaðarverð liggur ekki fyrir varðandi flestar eldri eignir þarf að beita öðrum aðferðum við eignamat þeirra. Meginregla við verðmat fasteigna í stofnefnahagsreikningi verður tekjuvirðisaðferð og miðað verður við markaðsleigu, þar sem henni verður komið við, en í öðrum tilvikum þarf leiguverðið einnig að taka mið af eðli starfsemi og ætluðum eignarhaldskostnaði viðkomandi húsnæðis (tryggingum, fasteignagjöldum, umsjón og viðhaldi, afskriftum, ásamt lágmarksfjármagnskostnaði). Ákvörðun leigugreiðslna af þessu tagi auðveldar heildstæða umsýslu húsnæðisins, gerir kostnað gagnsæjan og stuðlar að hagkvæmri nýtingu húsnæðis.

2. *Skuldbindandi samningar til lengri tíma en eins árs* sem uppfylla ákveðin skilyrði verða færðir upp bæði á eigna- og skuldahlið efnahagsreiknings. Annars vegar eru eignfærðir samningar sem fela í sér kröfur viðkomandi A-hluta aðila og mótbókast þá samsvarandi fjárhæð skuldamegin en það er vegna þess hluta þeirra sem á eftir að nýta á samningstímanum. Hins vegar eru skuldbindandi samningar ríkisaðila skuldfærðir. Á sama hátt mótbókast samsvarandi fjárhæð eignamegin og sýnir það ónýttan hluta samningsins á gildistíma hans. Með því að færa slíka samninga inn í reikningshaldið er verið að leggja áherslu á að sýna allar skuldbindingar sem ríkisaðilar í A-hluta hafa stofnað til og um leið að auka gagnsæið.
3. *Áfallin orlofsskuldbinding* hefur ekki verið bókfærð í efnahag hjá ríkisaðilum í A-hluta en verður það nú. Í árslok hverju sinni svarar þessi skuldbinding til áunnins orlofs starfsmanna á orlofsárinu sem hefst í maí ár hvert. Skuldbindingin verður skuldfærð hjá einstökum ríkisaðilum í A-hluta en hún mótbókast með samsvarandi kröfu á ríkissjóð. Með öðrum orðum er gert ráð fyrir að færsla í efnahagsreikning á orlofsskuldbindingu hafi ekki áhrif á eiginfjárstöðu viðkomandi aðila.
4. *Varúðarfærslur tengdar áhættu* eru mikilvægur hluti af innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila. Gerðar eru ríkar kröfur til fjármálagreininga og áhættumats. Gera má ráð fyrir að áhrif þessa komi fram í margvíslegum varúðarfærslum sem fela í sér gjaldfærslur vegna skuldbindinga af ýmsu tagi. Jafnframt má ætla að skýringahluti

ríkisreiknings muni vaxa töluvert þessu samfara. Lykilatriðið er að reikningsskilin valdi ekki tortryggni, trúverðugleiki og gagnsæi verði haft að leiðarljósi.

## B. Breyttar matsaðferðir.

1. *Birgðir* verða færðar í efnahagsreikning með breyttum hætti frá því sem verið hefur. Bæði í alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila og ársreikningalögum er fjallað um mat birgða og má gera ráð fyrir að birgðir verði færðar í efnahagsreikningi á fleiri stöðum en verið hefur.
2. *Eignarhlutir í félögum* verða metnir samkvæmt hlutdeildaraðferð en samkvæmt eldri reikningsskilum hefur eignin verið metin út frá kostnaðarverði að teknu tilliti til niðurfærslu þegar vísbendingar hafa legið fyrir um að raunvirðið hefur verið lægra. Þetta þýðir að eignarhlutir færast í efnahag sem hlutdeild í eigin fé félaga og breytast því í hverju uppgjöri eftir því sem eigin fé félaga breytist með viðeigandi tekju- eða gjaldfærslu í rekstrarreikning.
3. *Lífeyrisskuldbindingar* hafa verið metnar út frá tryggingafræðilegu mati á stöðu opinberra lífeyrissjóða þar sem forsendur um lífslíkur lífeyrisþega hafa tekið mið af reynslu undanfarinna ára. Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar fyrir opinbera aðila gera kröfu til að forsendur um lífslíkur við þessa útreikninga miðist við áætlaðar lífslíkur í framtíðinni og mun þetta hafa áhrif við útreikning skuldbindinga. Áhrif af þessu eru í skoðun og er gert ráð fyrir að innleiðingartími verði nýttur fyrir þennan lið.
4. *Langtímaskuldir og veitt langtímalán* hafa verið metin út frá gildandi lánskjörum á öllum lánasamningum í árslok. Gert er ráð fyrir að lánasamningar verði núvirtir út frá virkum vöxtum eða markaðsvirði í samræmi við staðla. Verið er að meta nákvæmlega áhrif staðlanna á þetta mat.
5. *Fyrirframgreidd gjöld og fyrirframgreiddar tekjur* eiga að færast í efnahagsreikning og verður farið yfir þetta með tilliti til meðhöndlunar tekna og gjalda vegna samninga og fleiri þátta.
6. *Áætlun tekna og gjalda* – Ein grunnforsenda IPSAS og ársreikningalaga er rekstrargrunnur og þar er miðað við að jafna að mestu saman tekjum og gjöldum. Áætla þarf óinnheimtar tekjur liggi þær ekki fyrir að fullu og gera grein fyrir í efnahag. Sama á við um ógreidd gjöld á móti færðum tekjum.

## C. Breytt sundurliðun.

*Eigið fé* í efnahagsreikningum hjá ríkisaðilum í A-hluta verður endurskilgreint meðal annars með hliðsjón af breyttri skipan fjárheimilda með lögum um opinber fjármál. Þar er kveðið á um aðgreiningu á milli fjárveitinga til rekstrar, tilfærslna og fjárfestinga sem hefur bein áhrif á sundurliðun eigin fjár. Hingað til hefur fjárheimildastaðan endurspeglast í höfuðstólnum innan eiginfjárins, en hér eftir getur hún sundurliðast meira en áður. Þá kveða löggin á um að markaðar tekjur skuli renna í ríkissjóð, en samhliða því þarf að taka afstöðu til meðferðar á bundnu eigin fé.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál, sbr. ákvæði til bráðabirgða I, skal frá og með árinu 2017 fara að ákvæðum laganna hvað varðar uppgjör ríkisreiknings og skal ríkisreikningur vegna ársins 2017 því í fyrsta sinn gerður í samræmi við þessar breyttu reikningsskilareglur. Vegna umfangs þess verkefnis að færa reikningsskil opinberra aðila til samræmis við reglur alþjóðlegra reikningsskilastaðla um opinbera aðila er gert ráð fyrir því að innleiðingin verði gerð á þriggja ára tímabili. Þessi innleiðing skal byggð á sérstakri innleiðingaráætlun sem fjármála- og efnahagsráðherra ber ábyrgð á að unnin verði og skal hún lögð fyrir og samþykkt af reikningsskila-

ráði ríkisins. Breytingarnar byrja með stofnefnahagsreikningi 1. janúar 2017 en fyrsti ríkisreikningurinn sem uppfyllir allar kröfur alþjóðlegra reikningsskila fyrir opinbera aðila verður fyrir árið 2019. Á þessu stigi er því óraunhæft að meta hver endanleg áhrif verða á efnahagsreikning ríkissjóðs með breyttum reikningsskilaaðferðum. Með þessari þingsályktunartillögu eru því ekki forsendur til að setja fram fjárhæðir heldur frekar lögð áhersla á að gera grein fyrir helstu þáttum sem breytingin hefur áhrif á í efnahag ríkissjóðs og ríkisaðila í A-hluta. Í ríkisreikningi hvers árs verður gerð grein fyrir áhrifum breyttra reikningsskila og hvernig fram vindur í innleiðingu.