

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um staðfestingu ríkisreiknings 2019.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin fékk fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Fjársýslu ríkisins á fund sinn til að kynna frumvarpið. Þeir voru Viðar Helgason og Kristinn H. Jónasson frá ráðuneytinu og Ingbór K. Eiríksson frá Fjársýslu ríkisins.

Ríkisendurskoðun var eini umsagnaraðilinn um frumvarpið og fulltrúar stofnunarinnar, Skúli Eggert Þórðarson, Ingi K. Magnússon, Guðrún Jenný Jónsdóttir, Jón L. Björnsson og Birgir Finnbogason, voru á fjárfundi nefndarinnar.

Frumvarp af þessu tagi er nú lagt fram í þriðja sinn en fram að samþykkt laga um opinber fjármál var ríkisreikningur ekki staðfestur með beinum hætti af Alþingi, heldur óbeint með samþykkt svokallaðra lokafjárlaga, þar sem veittar voru heimildir til þess að færa rekstrar-afgang og umframgjöld á milli ára fyrir einstaka ríkisaðila.

#### Efni frumvarpsins.

Frumvarpið er einfalt og felur í sér að Alþingi staðfesti ríkisreikning ársins 2019. Frumvarpið byggist á 58. gr. laga um opinber fjármál þar sem fram kemur að ráðherra skuli leggja fram frumvarp á Alþingi til staðfestingar ríkisreikningi. Í greinargerð með frumvarpinu skal fjalla um niðurstöðutölur reikningsins og gera grein fyrir frávikum tekna, útgjalda og lána-mála frá samþykktum heimildum Alþingis.

#### Áritun ríkisendurskoðanda.

Ríkisendurskoðun hefur endurskoðað reikninginn samkvæmt lögum nr. 46/2016, um ríkis-endurskoðanda og endurskoðun ríkisreiknings, og í samræmi við alþjóðlega endurskoðunar-staðla fyrir opinbera aðila (ISSAI). Ríkisendurskoðandi hefur áritað reikninginn án fyrirvara. Það er álit ríkisendurskoðanda að reikningurinn gefi glögga mynd af fjárhagsstöðu ríkissjóðs 31. desember 2019, afkomu ríkissjóðs fyrir árið 2019 og breytingu á handbæru fé á árinu 2019 í samræmi við lög um opinber fjármál.

#### Reikningsskilareglur ríkisins.

Með lögum um opinber fjármál voru gerðar umfangsmiklar breytingar á reikningsskila-reglum ríkissjóðs. A-hluti ríkissjóðs er gerður upp á grundvelli alþjóðlegra reikningsskila-staðla fyrir opinbera aðila (IPSAS) á rekstrargrunni.

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um frávik milli reikningsskilastaðla. Framsetning og flokkun samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) er sú flokkun og framsetning sem 1. gr. fjárlaga miðar við. Báðum stöðlunum er ætlað að tryggja samkvæmni og alþjóðlega samanburðarhæfni en áherslur eru ólíkar. Samkvæmt IPSAS-staðli eru reikningsskilin sam-ræmd með áherslu á rekstrarafkomu og stöðu efnahags. Staðallinn gerir kleift að meta fjár-hagslega afkomu, skerpa ábyrgð stjórnenda og auka gagnsæi fyrir ákvarðanatöku í rekstri.

GFS-hagskýrslustaðallinn metur efnahagsleg áhrif opinberrar fjármálastefnu, greinir áhrif hennar á hagkerfið og valkosti við ákvarðanatöku í opinberum fjármálum.

Frávik í afkomu milli þessara tveggja staðla er skýrð í meðfylgjandi töflu. Rekstrarafkoman í ríkisreikningi er jákvæð um 42,3 milljarða kr. en fjárfesting er ekki eignfærð og afskrifuð á líftíma samkvæmt GFS-staðlinum, heldur gjaldfærð strax að fullu og hefur 24,8 milljarða kr. áhrif. Þá hefur mismunandi meðferð á hagnaði félaga í eigu ríkisins 58,7 milljarða kr. áhrif. Hvort tveggja gefur lakari afkomu samkvæmt GFS-staðli, en mismunandi uppgjörsreglur að öðru leyti vege um 2,5 milljarða kr. og gefa betri afkomu. Samtals er afkoman því lakari um 81 milljarð kr. samkvæmt GFS-staðlinum en samkvæmt ríkisreikningi.

Innleiðingu staðlanna er enn ekki að fullu lokið en í skýringu 2 með ríkisreikningi kemur fram frekari skýring á því. Innleiðing staðlanna byggist á innleiðingarátætlun samkvæmt IPSAS-staðli nr. 33. Staðallinn inniheldur ýmsar frestunarheimildir og undanþágur.

Innleiðingu sex staðla hefur verið frestað. Þeir fjalla um leigusamninga, fjármálagerninga, samstæðureikningsskil, um fjárfestingar í hlutdeildarfélögum, samrekstur og upplýsingagjöf um hagsmuni í öðrum einingum. Í skýringunni er gerð grein fyrir breyttum grundvelli reikningsskilanna og stöðu innleiðingarinnar.

Hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins, sem starfar skv. 63. gr. laga um opinber fjármál, er að taka ákvarðanir um innleiðingu reikningsskilastaðla og álitafni er þá varða. Ráðið hefur samþykkt heimild til að fresta fullri innleiðingu staðlanna vegna umfangs breytinganna og ýmissa flækjubatta. Í skýringu með reikningnum er gerð grein fyrir ástæðum og áætluðum áhrifum frestunarinnar.

### Niðurstöðutölur ríkisreiknings 2019.

Eins og áður segir reyndist heildarafkoman samkvæmt IPSAS-staðlinum jákvæð um 42,3 milljarða kr. samanborið við 84,4 milljarða kr. árið áður. Rekstrartekjur námu 830 milljörðum kr. og rekstrargjöldin 809,2 milljörðum kr. eða 20,8 milljörðum kr. lægri en tekjurnar. Vaxtadjöfnuður var neikvæður um 56,7 milljarða kr. en á móti vegur að hlutdeild í afkomu félaga og samrekstrar var jákvæð um 78,3 milljarða kr. Að öllu samanlögðu er því afkoman jákvæð um 42,3 milljarða kr.

Af hlutdeild ríkissjóðs í afkomu félaga munar mest um 13 milljarða kr. hjá Landsvirkjun, 15 milljarða kr. hjá Landsbanka, 7 milljarða kr. hjá Íslandsbanka og 22 milljarða kr. hjá Seðlabanka. Samandregið afkomuyfirlit er í eftirfarandi töflu:

Í milljörðum kr.	2019	2018	Breyting
Heildartekjur	835,9	849,6	-13,7
Heildargjöld	-871,9	-856,7	-15,2
Hlutdeild í afkomu félaga	78,3	91,4	-13,1
Afkoma ársins	42,3	84,3	-42,0

Í greinargerðinni er farið yfir efnahagsreikning, þróun skulda, sjóðstreymi, tekjur og gjöld. Einnig er farið nánar yfir frávik einstakra málefnasviða þar sem heildarfrávik er umfram 1 milljarð kr.

Nefndin hefur einnig fengið upplýsingar um flutning stöðu fjárheimilda á milli ára og vekur athygli á því að í séryfirliti 16 með ríkisreikningi koma fram þær stöður í árslok 2019 sem eru fluttar yfir til ársins 2020.

Í 30. gr. laga um opinber fjármál kemur fram að útgjöld, sem eru umfram fjárheimild í árslok, skulu dragast frá fjárheimild næsta árs. Einnig kemur fram að hafi fjárheimild ekki

verið nýtt að fullu getur hlutaðeigandi ráðherra óskað eftir því að ónýttri heimild verði ráðstafað á næsta ári. Þetta gildir ekki um þá liði sem ráðast alfarið af hagrænum forsendum fjárlaga, metnum stærðum eða öðrum þáttum sem lúta ekki ákvörðunarvaldi ráðherra. Það á t.d. við um flesta liði almannatrygginga.

### **Endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar.**

Eins og fram kemur í umsögn Ríkisendurskoðunar er ekkert því til fyrirstöðu að staðfesta ríkisreikning með því að samþykkja frumvarpið. Í áritun ríkisendurskoðanda með reikningnum kemur fram að hann geri Alþingi nánari grein fyrir niðurstöðu endurskoðunarinnar í sérstakri skýrslu.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, og skv. 59. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, tekur starfssvið ríkisendurskoðanda til endurskoðunar ríkisreiknings og ársreikninga ríkisaðila.

Niðurstaða endurskoðunarinnar er sú að rekstur ríkissjóðs hafi gengið vel í öllum aðalatriðum á árinu 2019 og í árslok hafi fjárhagur ríkisins verið traustur. Eiginfjárstaða ríkissjóðs er góð þar sem eignir standa undir skuldum og vel það, en þó er ólukið mati á stórum eigna- og skuldaliðum.

Ríkisreikningur vegna ársins 2019 var gefinn út í júlí sl. og í september gaf Ríkisendurskoðun út endurskoðunarskýrslu sína. Skv. 16. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, skal með skýrslum, greinargerðum og endurskoðunarbréfum gera grein fyrir niðurstöðum við endurskoðun og eftirlit, auk þess að benda á atriði sem talið er að athuga þurfi og gera tillögur til úrbóta.

Í niðurstöðukafla endurskoðunarskýrslunnar eru talin til 29 atriði sem vakin er sérstök athygli á. Þau varða fjárhagsupplýsingar almennt, ábendingar í áritun ríkisendurskoðanda, lög um opinber fjármál, mat á eignum og upplýsingar um eignamat. Einnig er fjallað um innra eftirlit og verklag við reikningsskilagerð, innri endurskoðun og flokkun á starfsemi ríkisins. Endurskoðunarskýrslan stendur sjálfstætt fyrir sínu og verið er að fylgja eftir ábendingum og athugasemdum sem þar koma fram.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur nú þegar farið yfir margvíslegar ábendingar og tillögur Ríkisendurskoðunar. Fram kom á fundi nefndarinnar með Ríkisendurskoðun, að ráðuneytið:

- Fer sérstaklega yfir bókhaldslega meðferð á fasteignum og vegakerfinu með Fjársýslu ríkisins.
- Felur reikningskilaráði að fara yfir skýrslu Ríkisendurskoðunar við áframhaldandi innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaða hjá hinu opinbera.
- Metur hvort rétt sé að endurskoða V. kafla laga nr. 123/2015 sérstaklega í samræmi við þarfir vegna innleiðingar reikningsskilastaða og líta til ábendinga Ríkisendurskoðunar.
- Hyggst ljúka við gerð flestra reglugerða skv. 67. gr. laga um opinber fjármál á næstu vikum.

### **Ábendingar meiri hluta fjárlaganefndar.**

Á undanförunum árum hefur verið brugðist við ábendingum meiri hluta nefndarinnar vegna staðfestingar ríkisreiknings. Það eru þó tvær ábendingar sem standa út af:

1. Ábending þess efnis að nauðsynlegt sé að reikningurinn sjálfur, frumvarp til staðfestingar hans og endurskoðunarskýrsla komi út því sem næst á sama tíma og fyrr heldur en verið hefur fram til þessa.

2. Ábending um nauðsyn þess að fjármála- og efnahagsráðuneytið gefi sem allra fyrst út reglugerð um flutning fjárheimilda milli ára. Skv. 30. gr. laga um opinber fjármál skal reglugerðin sett að höfðu samráði við fjárlaganefnd Alþingis.

Til viðbótar framangreindum ábendingum telur meiri hlutinn fulla ástæðu til þess að fylgja sérstaklega eftir nokkrum úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar:

3. Að lagt verði mat á árangur af lögum um opinber fjármál og bendir meiri hlutinn á að enn er ólokið verkefni um að setja allar þær reglugerðir sem boðaðar eru í lögunum. Ríkisendurskoðun bendir á að sérstaklega þarf að yfirfara V. kafla laganna sem fjallar um reikningsskil og skýrslugerð.
4. Nokkuð vantar upp á að umsýsla með fasteignir sé með viðunandi hætti og opinberar upplýsingar um þær og jarðir í eigu ríkisins séu fullnægjandi.
5. Meiri hlutinn bendir á mikilvægi innri endurskoðunar hjá ríkisaðilum. Hún er skilgreind sem starfsemi sem veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf, sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur ríkisins. Í þessu sambandi er bent á að Landspítalinn, sem er langumfangsmesta ríkisstofnunin í A-hluta ríkisins, er ekki með endurskoðunarnefnd eða innri endurskoðenda. Meiri hlutinn leggur til að bætt verði úr því sem fyrst og að ráðuneytið setji sem allra fyrst reglugerð um innri endurskoðun hjá ríkisaðilum í samræmi við 65. gr. laga um opinber fjármál.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir og Páll Magnússon voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álitid í samræmi við 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Ágúst Ólafur Ágústsson skrifar undir álitid með fyrirvara

Alþingi, 30. nóvember 2020.

Willum Þór Þórsson,  
form., frsm.

Haraldur Benediktsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Páll Magnússon.

Ágúst Ólafur Ágústsson,  
með fyrirvara.