

17. september 2013/SA

## Minnisblað

**Viðtakandi:** fjárlaganefnd Alþingis

**Sendandi:** ríkisendurskoðandi



**Efni:** Fyrirspurn til Ríkisendurskoðunar sem fram komu á fundi með fjárlaganefnd 21. ágúst 2013

Á fundi fjárlaganefndar með Ríkisendurskoðun þann 21. ágúst sl. var óskað eftir svörum við nokkrum spurningum er varða fjármál ríkisins og ríkisaðila. Í þessu minnisblaði er leitast við að veita svör við þeim.

### **Frávik á útkomu aðila í B-og C-hluta miðað við áætlun fjárlaga**

Í fjárlögum fyrir árið 2012 var gert ráð fyrir að hagnaður af rekstri ÁTVR yrði 871,5 m.kr. en í reynd varð hagnaðurinn 1.340 m.kr. Til samanburður var í fjárlögum 2011 gert ráð fyrir að hagnaður fyrirtækisins yrði 852,5 m.kr. en reyndin varð 1.227 m.kr. Loks var í fjárlögum ársins 2010 reiknað með að hagnaðurinn yrði 625,4 m.kr. en hann varð í reynd 1.334 m.kr. Miðað við þetta virðist sem afkoma ÁTVR hafi verið nokkuð vanáætluð í fjárlögum undanfarinna ára og er ástæða til að færa áætlun fjárlaga framvegis til samræmis við raunverulega útkomu af rekstri fyrirtækisins hverju sinni.

Afkoma Lánasjóðs Íslenskra Námsmanna á árinu 2012 var mun betri en reiknað var með í fjárlögum. Í fjárlögum ársins hafði verið gert ráð fyrir að tekjuafgangur yrði 4.567 m.kr. en í reynd varð hann 7.559 m.kr. Rétt er að taka fram að þessi mikli tekjuafgangur sjóðsins er tilkominn vegna þess hvernig bókun veittra námslána er háttáð í reikningsskilum sjóðsins. Námslán eru veitt með 1% vöxtum og eru þau því að hluta til námsstyrkur í formi niðurgreiddra vaxta. Veitt námslán eru hins vegar ekki færð til núvirðis með tilliti til þessa í efnahagsreikningi sjóðsins heldur er gerð grein fyrir þessu atriði í skýringum í reikningsskilum sjóðsins. Útkoman var mun betri en ráð var fyrir gert, ólíkt því sem til að mynda var á árinu 2011 en þá var afkoma sjóðsins mun lakari en skv. fjárlögum, vegna þess að tillit þurfti að taka til aukinna greiðsluferfiðleika og vanskila lánþega eftir bankahrunið. Skýringar á betri afkomu á árinu 2012 eru þær að veitt námslána voru lægri en ráð var fyrir gert í fjárlögum en tæplega 500 færri námsmenn fengu námslán en áætlað hafði verið. Verðbólga var hærri en reiknað hafði verið með sem varð til þess að bæði fjármunatekjur og fjármagnsgjöld urðu hærri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Framlag í afskriftasjóð útlána var lægra en fjárlög gerðu ráð fyrir en skýringu á því má rekja til hagstæðari þróunar á endurgreiðslum námslána en ráð var fyrir gert og minna taps vegna greiðsluferfiðleika lántakenda en áður hafði verið áætlað.

Taflan að neðan sýnir afkomu ríkisaðila í B- og C-hluta fjárlaga samkvæmt fjárlögum og ríkisreikningi. Helstu frávík eru, eins og áður segir, að afkoma ÁTVR hefur verið vanátæluð í fjárlögum, á meðan afkoma Byggðastofnunar, Íbúðalánasjóðs og Lánasjóðs ísl. námsmanna hefur verið ofátæluð. Lánastofnanirnar sýna þegar á heildina er litið lakari afkomu en fjárlög segja til um einkum vegna útlánatapa sem örðugt hefur reynst að áætla kostnað vegna og hefur það í reynd ekki verið gert í fjárlögum. Þess í stað hafa framlög úr ríkissjóði til að mæta slíkum töpum verið tilgreind í fjárukaalögum þegar nánari upplýsingar liggja fyrir um fjárhæðir.

#### Afkoma ríkisaðila í B- og C-hluta fjárlaga

m.kr.	2010		2011		2012		Samtals	
	Fjárlög	Útkoma	Fjárlög	Útkoma	Fjárlög	Útkoma	Fjárlög	Útkoma
ÁTVR	625	1.334	853	1.227	872	1.340	2.349	3.901
Happdrætti HÍ	660	768	760	767	780	665	2.200	2.200
Ísl. orkurannsóknir	-40	-94	-40	-44	-20	-9	-100	-147
<b>B-hluti samt.</b>	<b>1.245</b>	<b>2.008</b>	<b>1.573</b>	<b>1.950</b>	<b>1.632</b>	<b>1.996</b>	4.449	5.954
Byggðastofnun	47	-2.628	8	-236	12	-153	67	-3.017
Íbúðalánasjóður	1.786	-34.513	707	986	-1.269	-7.856	1.224	-41.383
Lánasj. ísl. námsmanna	8.677	5.263	8.552	239	4.567	7.559	21.796	13.061
Nýsköpunarsj. atv.l.	-19	16	14	-316	48	116	43	-184
Orkusjóður	7	18	7	3	5	31	19	52
<b>C-hluti samt.</b>	<b>10.497</b>	<b>-31.844</b>	<b>9.288</b>	<b>676</b>	<b>3.363</b>	<b>-303</b>	<b>23.149</b>	<b>-31.471</b>

Eins og kunnugt er hefur Íbúðalánasjóður verið rekinn með miklu tapi undanfarin ár sem gengið hefur á eigið fé hans. Ríkissjóður hefur lagt sjóðnum til aukið fé til að bæta eiginfjárstöðuna. Mikill taprekstur hefur engu að síður gert það að verkum að eiginfjárlutfall sjóðsins, sem reiknað er samkvæmt ákvæðum í reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, var 3,2% í árslok 2012, en samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar skal sjóðurinn hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárlutfalli sínu yfir 5,0%. Samkvæmt árshlutareikningi sjóðsins var hlutfallið komið niður í 2,5% í lok júní 2013. Eftirfarandi tölur eru úr ársreikningi sjóðsins en það ber að athuga að framlag ríkisins til sjóðsins sem bókað er hjá honum á árinu 2012 var heimilað í fjárlögum ársins 2013 og var fært það ár í bókhaldi ríkisins.

#### Fjárhagsstaða Íbúðalánasjóðs

m.kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	jan-júní						
Hagnaður (tap)	2.528	-6.904	-3.202	-34.513	986	-7.856	2.979
Virðisrýrnun útlána og krafna	-295	-8.683	-5.035	-36.057	-272	-8.806	-3.649
Stofnfjárframlag ríkissjóðs	0	0	0	33.000	0	13.000	0
Eigið fé	20.189	13.285	10.083	8.569	9.555	14.699	11.721
Eiginfjárlutfall	7,0%	4,6%	3,0%	2,2%	2,3%	3,2%	2,5%

Ljóst er að rekstur Íbúðalánasjóðs hefur þróast mjög til hins verra í kjölfar efnahagshrunsins. Frá árinu 2008 nemur samanlagt tap á rekstri sjóðsins 48,5 ma.kr. og stafar það af miklum útlánatöpum og annarri virðisrýrnun eigna en töp vegna þessa námu samtals 62,5 ma.kr. á umræddu tímabili. Til að viðhalda rekstrarhæfi sjóðsins hefur ríkissjóður lagt honum til samtals 46 ma.kr. á þessum tíma. Eins og kunnugt er, og m.a. kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga á árinu 2013, glímir sjóðurinn við vanskil á útlánum, kostnað vegna fullnustueigna sem hann hefur leyst til sín og vanda vegna uppgreiðslu lána. Lækkað vaxtastig undanfarin ár gerir það að verkum að lántakendur greiða upp lán sín hjá sjóðnum en hann hefur hvorki möguleika á að greiða upp lán sem hann hefur tekið né að ávaxta andvirðið með fullnægjandi hætti.

### **Kjör USD láns sem tekið var 2012 og ráðstöfun á andvirði þess til niðurgreiðslu annarra lána**

Í maí 2012 efndi ríkissjóður til skuldabréfaútbóðs að fjárhæð 1 milljarðs USD eða sem svaraði til 128,7 ma.kr. Bréfin bera 5,875% fasta vexti og greiðast þeir tvisvar á ári. Höfuðstóll bréfanna greiðist upp í einu lagi í lok lánstímans sem eru 10 ár (árið 2022). Afföll og lántökukostnaður námu samtals 11,3 milljónum USD.

Andvirði skuldabréfanna var ráðstafað til greiðslu á eldri lánum sem ríkissjóður hafði tekið hjá öðrum Norðurlöndum í tengslum við efnahagsáætlun Alþjóða gjaldeyrissjóðsins og íslenskra stjórnvalda. Um var að ræða lán í evrum frá Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð. Lánin báru breytilega 3-mánaða Euribor vexti með 2,75% álagi. Á árinu 2012 nam meðalvaxta-prósenta þessara lána 3,512%. Um var að ræða fyrirframgreiðslu inn á lánin en þau eru með gjalddaga á árunum 2016-2018. Veitt var heimild til þessara ráðstafana í fjárukalögum ársins.

Ljóst má vera að umrædd lántaka og ráðstöfun andvirðis hennar til fyrirframgreiðslu á lánum frá Norðurlöndunum hafði aukinn kostnaði í för með sér fyrir ríkissjóð enda voru lán Norðurlandanna veitt á mun hagstæðari kjörum en ríkissjóði hafa boðist um langt skeið.

Ríkisendurskoðun leitaði eftir afstöðu fjármálaráðuneytisins til skuldabréfaútgáfunnar árið 2012 og þess hvernig vaxtakjör sem þá fengust hafi verið metin í samanburði við vaxtakjör á Norðurlandalánunum. Í svörum ráðuneytisins koma fram þau almennu sjónarmið að langtímastefna í lánamálum ríkisins feli m.a. í sér reglulegar skuldabréfaútgáfur á erlendum mörkuðum. Tilgangur þeirra séu einkum til styrkingar gjaldeyrisforða Seðlabankans en eins til endurfjármögnunar útistandandi lána. Þá sé tilgangur lánsfjármögnunar í erlendum gjaldmiðlum einnig að viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að aðgengi að fjölbreyttum hópi fjárfesta. Erlendri útgáfu sé enn fremur ætlað að auka vitund fjárfesta um ríkissjóð Íslands sem útgefanda. Þá segir í svarinu að aðgengi ríkissjóðs að erlendum mörkuðum sé m.a. ein af forsendum fyrir afnámi gjaldeyrishafta auk þess sem að skuldabréfaútgáfur ríkissjóðs liði fyrir fjármögnun annarra innlendra aðila eins og fjármála- og orkufyrirtækja. Með skuldabréfaútgáfu í bandaríkjadöllum árið 2011 hafi verið tekin mikilvæg skref inn á alþjóðamarkaði og hafi aðgengið að alþjóðamörkuðum enn frekar verið styrkt með skuldabréfaútgáfunni í maí 2012. Til að viðhalda aðgangi að mörkuðum sé nauðsynlegt að vera sýnilegur þar með reglulegu millibili. Sé þessi stefna undirstrikuð í langtímaáætlun um lánamál. Ráðuneytið telji að útgáfan hafi heppnast mjög

vel en töluverð umframeftirspurn var á meðal fjárfesta. Við útgáfuna hafi meðallíftími lánasafns ríkissjóðs lengst og sé nú 6,5 ár. Þá kemur fram í svari ráðuneytisins að þróun skuldabréfa ríkissjóðs á eftirmarkaði hafi verið mjög hagstæð frá útgáfu þó að á síðustu mánuðum hafi verið töluverður titringur á alþjóðamörkuðum og skuldabréf ríkissjóðs ekki farið varhluta af þeirri þróun. Um nokkurt skeið hafi markaðir verið mun hagstæðari fyrir útgáfu skuldabréfa í bandaríkjadollar fremur en evrum. Þá sé spáð hækkandi vaxtastigi á erlendum mörkuðum á næstu misserum og árum.