



Endurskoðun ríkisreiknings 2013

Nóvember 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	4
1 Inngangur.....	6
1.1 Reikningsskil ríkisins	6
1.2 Framkvæmd endurskoðunar.....	7
1.3 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2013	8
2 Endurskoðun efnahags 2013	10
2.1 Eignir.....	10
2.2 Áhættufjármunir og langtímakröfur	10
2.3 Skuldir og eigið fé.....	18
2.4 Lífeyrisskuldbindingar	19
2.5 Um eftirlaunaskuldbindingar Landsbankans.....	23
2.6 Langtímaskuldir	23
2.7 Skammtímaskuldir.....	25
2.8 Eignaskrá ríkisins	25
3 Endurskoðun tekjuliða.....	27
3.1 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar	27
4 Endurskoðun gjalda í A–hluta.....	34
4.1 Inngangur	34
4.2 Að reikningsskil gefi glögga mynd	34
4.3 Innra eftirlit	35
4.4 Samræmi við lög og reglur	35
4.5 Endurskoðun einstakra stofnana	37
5 Aðilar utan A–hluta.....	40
5.1 Ríkisfyrirtæki í B-hluta	40
5.2 Lánastofnanir í C-hluta	40
5.3 Ríkisfyrirtæki í D-hluta.....	42
5.4 Ríkisfyrirtæki í E-hluta í meirihlutaeigu ríkissjóðs	42
6 Upplýsingakerfi.....	45
6.1 Úttektir upplýsingakerfa	45
6.2 Öryggi upplýsingakerfa.....	46
7 Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs	49
7.1 Gjaldmiðlaáhætta.....	49
7.2 Lausafjárahætta	50
7.3 Vaxtaáhætta.....	50
7.4 Mótaðilaáhætta	50
7.5 Endurfjármögnunaráhætta	51
7.6 Áhætta vegna hugsanlegra náttúruhamfara.....	51
7.7 Niðurstaða.....	52

Tölur og myndir

2.1	EIGNARHLUTIR Í FYRIRTÆKJUM OG STOFNUNUM Í M.KR.	11
2.2	HLUTAFÉ Í M.KR.	12
2.3	HLUTAFÉ Í M.KR.	12
2.4	STOFNFÉ Í M.KR.	13
2.5	STÆRSTU SKULDUNAUTAR RÍKISSJÓÐS Í ÁRSLOK 2013, Í M.KR.	13
2.6	EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA Í MA.KR.	14
2.7	EFTIRSTÖÐVAR HÖFUÐSTÓLS, ALDURSSKIPTING Í M.KR.	15
2.8	SKAMMTÍMAKRÖFUR Í M.KR.	15
2.9	HANDBÆRT FÉ Í ÁRSLOK 2013 Í M.KR.	17
2.10	EIGIÐ FÉ RÍKISSJÓÐS ÁRIÐ 2013 Í M.KR.	18
2.11	ENDURMAT 31.12.2013 Í M.KR.	18
2.12	SKIPTING LÍFEYRISSKULDBINDINGA RÍKISSJÓÐS 2013 Í M.KR.	19
2.13	TRYGGINGAFRÆÐILEG STAÐA A-DEILDAR LSR 2013	22
2.14	STAÐA LANGTÍMASKULDA Í ÁRSLOK 2013 Í M.KR.	24
2.15	SKAMMTÍMASKULDIR Í ÁRSLOK 2013 Í M.KR.	25
2.16	NÆSTA ÁRS AFBORGANIR AF LANGTÍMASKULDUM Í M.KR.	25
3.1	TEKJUR RÍKISSJÓÐS 2013 Í M.KR.	27
3.2	TEKJUR OG FJÁRHEIMILDIR 2013 Í M.KR.	28
3.3	EFTIRSTÖÐVAR VIRÐISAUKASKATTS 2013 Í M.KR.	29
3.4	SKIPTING TRYGGINGAGJALDS Á RÉTTHAFA 2013 Í M.KR.	30
3.5	STOFNAR OG NIÐURFÆRSLA HÖFUÐSTÓLS 2013 Í M.KR.	31
3.6	BUNDIÐ EIGIÐ FÉ Í ÁRSLOK 2013 Í M.KR.	32
4.1	SKIPTING ÚTGJALDALIÐA EFTIR UMFANGI 2013 Í M.KR.	34
4.2	RÁÐSTÖFUN GJALDA ÁRIÐ 2013 Í MA.KR.	36
4.3	UPPRUNI FJÁRHEIMILDA 2013 Í M.KR.	36

Niðurstöður og ábendingar

Ábending í áritun ríkisrendurskoðanda

Samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun er eitt meginverkefni hennar að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2013 án fyrirvara þann 30. júní 2014. Í árituninni var ábending um að færsla á áföllnum verðbótum og gengisbreytingum á teknum og veittum lánnum og skuldbindingum A-hluta ríkissjóðs á höfuðstól væri ekki í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins og um ársreikninga.

Á árinu 2013 námu útgjöld ríkissjóðs 592,2 ma.kr. en tekjur námu 591,4 ma.kr. Tekjuhalli ríkissjóðs nam því 0,7 ma.kr. en fjárlög og fjárukalög gerðu ráð fyrir að hann yrði 19,7 ma.kr. Bókfærðar eignir ríkissjóðs námu 1.063,9 ma. kr. í árslok 2013 og lækkuðu um 49,3 ma.kr. milli ára. Heildarskuldir ríkissjóðs námu 1.933,1 ma.kr. í árslok og lækkuðu um 19,2 ma.kr. milli ára. Hins vegar jukust lífeyrisskuldbindingar um 19,3 ma.kr. Eigið fé í árslok 2013 var neikvætt um 869,2 ma.kr. samanborið við 839,2 ma.kr. neikvæða stöðu í árslok 2012.

Á undanförunum árum hefur áætlun Ríkisendurskoðunar miðað að því að endurskoða útgjaldamestu fjárlagaliðina til að meta réttmæti upplýsinga um útgjöld í ríkisreikningi. Á yfirstandandi ári var áherslum breytt á þann veg að fjárlagaliðir sem ekki höfðu verið endurskoðaðir í þrjú ár fengu meira vægi í endurskoðunaráætlun ársins. Ríkisendurskoðun er falið og hefur ekki tök á að endurskoða alla liði árlega. Þetta er að mati stofnunarinnar óviðunandi ástand og nauðsynlegt að henni verði gert kleift að sinna sínu lögboðna hlutverki að endurskoða alla fjárlagaliði ríkisins með reglubundnari hætti en nú er mögulegt.

Hefur ekki tök á að endurskoða alla liði árlega

Helstu athugasemdir og ábendingar Ríkisendurskoðunar

Uppgjöri ríkisreiknings þarf að breyta til samræmis við viðurkenndar reikningsskilareglur

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 lögum 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 frávikið 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.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti beiti sér fyrir úttekt á tölvukerfum

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sem stofnunin setti fram í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2012 um að fjármála- og efnahagsráðuneytið beiti sér fyrir úttekt á tölvukerfum ríkisins til að tryggja öryggi þeirra.

Fjársýsla ríkisins greini og leiðrétti viðskiptakröfur

Útistandandi kröfur vegna tryggingarfjár námu um 442 m.kr. í árslok 2013. Nauðsynlegt er að eldri viðskiptakröfur séu greindar og staða þeirra leiðrétt þannig að bókhaldið sýni eingöngu réttmætar kröfur á hendur skiptastjórum vegna óuppgerðra þrotabúa.

Aðgerða þörf til að bregðast við tryggingafræðilegri stöðu A-deildar LSR

Hækka þarf heildariðgjald til A-deildar úr 15,5% í 20,1% til að ná heildarstöðinni í jafnvægi. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa rýmri vikmörk í bráðabirgðaákvæðum lífeyrissjóðslaga á undanförunum árum orðið til að fresta vanda A-deildar en ekki leysa hann.

Stofnanir ljúki gerð eignaskrár

Ríkisendurskoðun telur það með öllu óásættanlegt að stofnanir ríkisins hlíti ekki fyrirmælum Fjársýslu ríkisins um að ljúka gerð eignaskrár og beinir því til viðkomandi ráðuneyta að þau hlutist til um að úr verði bætt.

Endurskoða þarf framsetningu markaðra tekna í fjárlögum og ríkisreikningi

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað gert athugasemdir við að svokallað bundið eigið fé Vegagerðarinnar sé neikvætt. Bundið eigið fé hennar var neikvætt um rúma 17,3 ma.kr. í árslok 2013 vegna þess að gjaldaheimild stofnunarinnar vegna markaðra tekna hefur verið ákveðin mun hærrí en áætlaðar tekjur.

Alþingi kanni möguleika á að setja lög um skattstyrki

Ríkisendurskoðun beinir því til Alþingis að kanna möguleika á að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið væri á um markmið skattstyrkja og gildistími væri í öllum tilfellum takmarkaður.

Áætluð gjöld verði sérgreind í tekjubókhaldi ríkisins

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sem stofnunin hefur sett fram fyrri í skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings um að fjármála- og efnahagsráðuneytið hlutist um að skattyfirvöldum verði gert kleift að sérgreina og skila til tekjubókhalds ríkisins áætluðum gjöldum einstaklinga og lögaðila.

Umfjöllun um áhættu ríkissjóðs verði birt í skýringum með ríkisreikningi

Í skýrslunni er sérstaklega fjallað um mögulega áhættu sem ríkissjóður getur staðið frammi fyrir vegna óvæntra atvika og áfalla í ytra umhverfi. Ríkisendurskoðun telur rétt að í skýringum með ríkisreikningi verði fjallað um stærstu fjárhagslega áhættuþætti sem ríkissjóður stendur frammi fyrir.

1 Inngangur

Með þessari skýrslu lýkur endurskoðun Ríkisendurskoðunar á ríkisreikningi og reikningsskilum ríkisstofnana, ríkisfyrirtækja og félaga í meirihlutaeigu ríkisins fyrir árið 2013. Endurskoðað var í samræmi við lög um stofnunina og góða endurskoðunarvenju sem viðhöfð er við endurskoðun ríkisaðila. Samkvæmt henni ber að fara eftir settum siðareglum og að skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fái um að ríkisreikningur sé án verulegra annmarka.

Á vorkomissari lagði forsætisnefnd fram frumvarp til nýrra laga um ríkisendurskoðanda og Ríkisendurskoðun. Frumvarpið varð ekki útrætt á þinginu og var það lagt fram á ný á haustþingi 2014. Verði frumvarpið að lögum verður ríkisendurskoðanda m.a. gert að fylgja upplýsingalögum og virða umsagnarrétt aðila sem sætir athugun eða eftirliti. Lögfestingin gerir ríkisendurskoðanda einnig skylt að birta endurskoðunarbréf og endurskoðunarskýrslur um niðurstöðu fjárhagsendurskoðunar ríkisstofnana.

Frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og Ríkisendurskoðun

1.1 Reikningsskil ríkisins

Í fjárreiðulögum segir að bókhaldi ríkisaðila skuli hagað á skýran og aðgengilegan hátt og að reikningar skuli gefa glögga mynd af rekstri þeirra og efnahag. Ákvæði almennra laga um bókhald og ársreikninga skuli gilda ásamt góðum bókhalds- og reikningsskilavenjum nema fjárreiðulögin mæli fyrir um annað. Á bls. 27 í ríkisreikningi er gerð grein fyrir þeim reikningsskilavenjum sem ríkisreikningur er færður eftir. Þar er greint frá þeim þremur frávikum sem eru frá lögum um gerð ársreikninga.

Enn er vísað 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.

Ríkisendurskoðun hefur á liðnum árum einnig gert athugasemdir við að ákvæðin 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 um höfuðstól 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. 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, sem er að mati Ríkisendurskoðunar óásættanlegt.

Ákvæðin atriði fylgja ekki ákvæðum fjárreiðulaga og ársreikningalaga

Vegna þessa taldi ríkisendurskoðandi rétt að hafa sérstaka ábendingu í áritun sinni á ríkisreikning ársins 2013 þar sem vakin er athygli á umræddri færsluaðferð.

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 skýringum 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 þjóðarbúsins 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 atriði eins og vaxta-, gjaldmiðla- og lausafjáráhættu. Nefna má fleiri atriði. Vissulega eru til stofnanir sem hafa það hlutverk að líta til tiltekinna þátta í þjóðarbúskapnum 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. Í þessari skýrslu er sérstaklega fjallað um þessi atriði og mælir Ríkisendurskoðun með að þau verði tekin til umfjöllunar og framkvæmda hjá viðeigandi aðilum.

Vaxandi áhugi á að fjalla um heildaráhættu ríkissjóðs

1.2 Framkvæmd endurskoðunar

Eins og fram kemur í 1. grein laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun hefur hún það meginhlutverk að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins. Í 8. gr. laganna segir að endurskoða skuli samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma og að hverju endurskoðunin skuli einkum miða.

Ríkisendurskoðun vinnur að innleiðingu alþjóðlegra endurskoðunarstaðla sem Alþjóðasamtök ríkisendurskoðana (INTOSAI) hafa samþykkt og gefið út (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI*). Þess er vænst að innleiðingu ljúki að mestu á yfirstandandi ári þannig að frá árinu 2015 megi vísa til þeirra við áritun ársreikninga ríkisstofnana.

Fjárhagsendurskoðun hjá Ríkisendurskoðun byggir á áhættugreiningu sem stuðlar að því að allir mikilvægir fjárlagaliðir sem birtast í ríkisreikningi séu endurskoðaðir. Endurskoðunarvið hefur ekki tók á að endurskoða alla fjárlagaliði árlega. Því er nauðsynlegt að forgangsraða endurskoðunarverkefnum. Markmiðið er að tryggja að stofnunin hafi nægjanlega vissu um áreiðanleika og réttmæti reikningsskilanna í heild til að geta áritað þau. Mikill tími fer einnig í endurskoðun aðila utan A-hluta, þ.e. fyrirtækja og stofnana í eigu ríkisins. Við endurskoðun ársins 2013 lagði stofnunin áherslu á „mikilvægi“ stofnana og fjárlagaliða, þ.e. þýðingu þeirra fyrir niðurstöðu reikningsskilanna í heild. Endurskoðunarverkefnum var forgangsraðað með tilliti til þessa. Einnig var lögð áhersla á að endurskoðunin næði til hluta af þeim fjárlagaliðum sem ekki hafa verið endurskoðir í þrjú ár. Hluti af áhættugreiningunni felst einnig í því að greina hvar í starfsemi ríkisins sé mest hættu að ekki sé farið að lögum, reglum og öðrum lögmætum fyrirmælum.

Endurskoðunin byggir á áhættugreiningu

Þetta verklag hefur hins vegar þá hættu í för með sér að ekki náist að endurskoða alla fjárlagaliði a.m.k. á þriggja ára fresti. Við þessu er reynt að bregðast með því að skipuleggja endurskoðunina þannig að hún beinist að málaflokkum í stað einstakra stofnana. Í því felst að samkynja stofnanir verði endurskoðaðar sem ein stofnun og þá byggt á ákveðinni greiningar- og samanburðarvinnu.

Veigamikill hluti endurskoðunar felst í því að kanna hvort rekstri stofnana sé hagað í samræmi við heimildir fjárlaga og annarra heimilda sem fylgja rekstri ríkisstofnana. Að auki hefur Ríkisendurskoðun sinnt eftirliti með gerð og innfærslu rekstraráætlana og fylgist með ráðstöfun fjárheimilda á árinu. Niðurstöður þessa eftirlits koma bæði fram í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og í endurskoðunarbréfum sem send eru ríkisaðilum. Í þessari skýrslu er, líkt og í fyrri skýrslum stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings, samantekt athugasemda og ábendinga sem fram koma í þessum endurskoðunarbréfum.

Fjárlaganefnd hefur í tvígang sent frá sér álit á skýrslum Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings, þ.e. fyrir árin 2009 og 2010. Í álitunum eru að finna fjölmargar athugasemdir og ábendingar sem beint er til stjórnvalda. Ríkisendurskoðun telur þetta breytta verklag mjög til bóta og með því sé stuðlað að því að athugasemdir sem stofnunin birtir í skýrslunum hafi tilætluð áhrif. Sambærileg álit vegna endurskoðunarskýrslna árána 2011 og 2012 liggja ekki fyrir.

Drög að skýrslunni voru send til fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Fjársýslu ríkisins. Á fundi með þeim voru fram komnar athugasemdir ræddar og hefur verið tekið tillit til þeirra eftir því sem við á. Ekki voru gerðar athugasemdir við meginniðurstöður skýrslunnar.

1.3 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2013

Ríkisendurskoðandi er endurskoðandi ríkisreiknings samkvæmt 6. gr. fjárreiðulaga en um endurskoðun og áritun fer eftir lögum um Ríkisendurskoðun. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2013 þann 30. júní 2014 og var niðurstaða áritunarinnar þannig:

Álit

Það er álit Ríkisendurskoðunar að ríkisreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu ríkissjóðs, ríkisstofnana, fyrirtækja og sjóða í A til E hluta á árinu 2013, efnahag 31. desember 2013 og breytingu á handbæru fé á árinu 2013, í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins.

Ábending

Án þess að gera um það fyrirvara vekur Ríkisendurskoðun athygli á því að hún hefur á liðnum árum gert athugasemdir við það að færsla á áföllnum verðbótum og gengisbreytingum um áramót á teknum og veittum lánnum og skuldbindingum ríkissjóðs í A-hluta hefur verið færð um endurmatsreikning á höfuðstól í stað þess að færa uppfærsluna á viðeigandi fjármagnsliði í rekstrarreikningi A-hluta ríkissjóðs. Þessi aðferð var tekin upp í tengslum við verðbólgu-reikningsskil fyrri ára en eftir að þau voru afnumin með lögum nr. 133/2001 sem tóku gildi 1. janúar 2002 og hefði þá átt að breyta þessari færslu aðferð. Þessi aðferð hefur því ekki verið í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður

ríkisins og ársreikningalaga frá því ári. Þó svo að Ríkisendurskoðun hafi ekki getið um þetta áður í áritun sinni ber að líta til þess að hún hefur hvatt til breytinga á liðnum árum í endurskoðunarskýrslum sínum um ríkisreikning. Þrátt fyrir athugasemdir og ábendingar hefur ekki verið breytt um færsluaðferð í ríkisreikningi og því verður ekki lengur hjá því komist að benda á þetta atriði í áritun.

2 Endurskoðun efnahags 2013

Hefbundnum
endurskoðunar-
aðgerðum beitt

Efnahagsreikningur ríkissjóðs sýnir niðurstöður úr efnahagsreikningum allra A-hluta stofnana auk hins sameiginlega efnahags ríkissjóðs sem færður er hjá Fjársýslu ríkisins. Endurskoðun efnahags miðaði að því að staðfesta að eignir og skuldir ríkissjóðs væru rétt tilgreindar og viðeigandi mat lagt á þær. Beitt var hefðbundnum endurskoðunaraðferðum til að staðfesta tilvist þeirra og nánari upplýsinga og gagna var aflað frá Fjársýslunni, Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

2.1 Eignir

Ólíkt því sem gildir um fyrirtæki á einkamarkaði eru varanlegir rekstrarfjármunir – eins og fasteignir, vélar og áhöld – ekki eignfærðir hjá ríkinu heldur gjaldfærðir á því reikningsári þegar samið er um kaup á þeim, sbr. 14. gr. fjárreiðulaga. Eignir ríkissjóðs samanstanda af eignarhlutum og stofnfé í fyrirtækjum og stofnunum, veittum lánum, óinnheimtum ríkistekjum og handbæru fé.

2.2 Áhættufjármunir og langtímakröfur

Í árslok 2013 námu áhættufjármunir- og langtímakröfur 521.168 m.kr. eða 49% af heildareignum samkvæmt efnahagsreikningi. Þessi liður hækkaði um 40.900 m.kr. frá fyrra ári. Hér er í fyrsta lagi um að ræða stofnfé í B-, C-, og D-hluta stofnunum og fyrirtækjum samtals að fjárhæð 98.525 m.kr. í árslok. Í öðru lagi eru um að ræða eign ríkissjóðs í fyrirtækjum í E-hluta, sem hann á að fullu eða eru í meirihlutaeigu hans, samtals að fjárhæð 237.521 m.kr. Í þriðja lagi er um að ræða eignarhluta í öðrum félögum að fjárhæð 19.772 m.kr. Einnig á ríkissjóður hlut í stofnunum og sjóðum erlendis samtals 9.232 m.kr. Þá námu veitt langtímalán ríkissjóðs samtals 163.461 m.kr. í árslok.

2.2.1 Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum

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.

Endurskoðunin beindist að því að bera skráða eignarhluta í fyrirtækjum og stofnunum í B-, C- og D-hluta ríkissjóðs í árslok saman við bókfært eigið fé í ársreikningum viðkomandi fyrirtækja og stofnana.

Endurskoða þarf
reglurnar ef lög
um opinber
fjármál taka gildi

2.1 Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum í m.kr.		
	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Bókfært eigið fé
ÁTVR	1.376	4.595
Happdrætti H.Í	12	1.570
Íslenskar orkurannsóknir	103	306
Byggðastofnun	2.100	2.302
Íbúðalánasjóður	13.000	14.845
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	4.271	5.035
Orkusjóður	87	87
Seðlabanki Íslands	77.576	89.807
Samtals	98.525	118.547

Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum námu um 98.525 m.kr. í árslok 2013 skv. ríkisreikningi en bókfært eigið fé samkvæmt efnahagsreikningum þessara aðila var á sama tíma samtals 118.546 m.kr. Niðurstaðan er því sú að bókfært eigið fé stofnanna í árslok var í raun um 20.021 m.kr. hærra en skráðir eignarhlutir í ríkisreikningi.

Þær breytingar, sem urðu á eignarhlutum ríkissjóðs í fyrirtækjum í B-, C- og D-hluta var sú að ríkissjóður lagði fram um 57 m.kr. nýtt stofnfé í Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins skv. heimild í 5. grein laga nr. 133/2005. Þá var í árslok ógreitt rekstrarframlag til Íbúðalánasjóðs að fjárhæð 4.500 m.kr. en í ársreikningi Íbúðalánasjóðs er það fært sem stofnfjárukning á árinu 2013. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta rangt þar sem um er að ræða framlag til rekstrar og líta ber svo á að hér sé um rekstrarframlag að ræða. Í árslok 2012 bókfærði Íbúðalánasjóður 13.000 m.kr. framlag til að efla eigið fé, en greiðsla ríkissjóðs átti sér stað í apríl 2013.

Rekstrarframlag
ranglega fært sem
stofnfjárukning í
ársreikningi

2.2.2 Eignarhlutir í hlutafélögum og sameignarfélögum

Eignarhlutir ríkisins í hlutafélögum og sameignarfélögum (E-hluti) námu 257.293 m.kr. í árslok 2013. Þar af námu eignarhlutir í félögum þar sem ríkið átti 50% eignarhlut eða meira 237.521 m.kr. Í ríkisreikningi er hlutdeild í afkomu og eigin fé fyrirtækja í B- til E-hluta ekki bókfærð í A-hluta ríkissjóðs.

Eins og gildir um fyrirtæki og stofnanir í B-, C- og D-hluta beindist endurskoðunin að því að bera skráða eignarhluti þessara félaga í ríkisreikningi í árslok saman við hlut ríkissjóðs í bókfærðu eigin fé þeirra samkvæmt efnahagsreikningum í árslok 2013.

Eins og fram kemur í töflu 2.2. námu eignarhlutir ríkissjóðs í þessum félögum skv. ríkisreikningi 237.521 m.kr. í árslok 2013 en bókfært eigið fé (þ.e hlutur ríkisins í bókfærðu eigin fé) samkvæmt efnahagsreikningum félaganna í árslok var samtals 482.068 m.kr. Niðurstaðan er því sú að bókfært eigið fé þessara hluta- og sameignarfélaga var í raun 244.547 m.kr. hærra en skráðir eignarhlutir ríkissjóðs í ríkisreikningi.

2.2 Hlutafé í m.kr.

	Bókfært í ríkisreikningi	Eignarhlutur í %	Hlutur í eigin fé
Landsbankinn hf.	146.875	97,9	236.290
Landsvirkjun	60.440	99,9	190.544
Rarik ohf.	14.565	100,0	27.144
Isavia ohf.	4.923	100,0	14.864
Orkubú Vestfjarða ohf.	4.642	100,0	5.522
Íslandspóstur ohf.	1.991	100,0	2.357
Vísindagarðar Háskóla Ísl. ehf.	1.000	100,0	1.142
Aðrir í meirihlutaeigu ríkisins	3.085		4.204
Samtals	237.521		482.068

Ríkissjóður og stofnanir hans eru minnihlutaeigendur í nokkrum fyrirtækjum og nemur bókfærð eign ríkissjóðs 19.772 m.kr. í árslok 2013. Stærstu aðilar koma fram í eftirfarandi töflu.

2.3 Hlutafé í m.kr.

	Bókfært í ríkisreikningi	Eignarhlutur	Hlutdeild í eigin fé
Arion banki hf.	9.862	13,0%	18.843
Íslandsbanki hf.	6.332	5,0%	8.366
Farice hf.	2.257	30,2%	2.526
Minjavernd hf.	330	38,3%	330
Aðrir í minnihlutaeigu ríkisins	991		1.331
Samtals	19.772		31.396

2.2.3 Erlent stofnfé

Erlent stofnfé í efnahagsreikningi ríkissjóðs er framlag til ellefu stofnana og sjóða erlendis. Stofnféð, sem almennt er í erlendri mynt, er endurmetið í samræmi við skráð gengi viðkomandi gjaldmiðils í árslok. Í árslok 2013 nam erlent stofnfé um 9.233 m.kr. en framlög á árinu 2013 námu 238 m.kr. og endurmat 149 m.kr. Hækkunina má einkum rekja til aukningar á stofnfé í Alþjóðaframtakstofnuninni (IDA) og Norræna þróunarsjóðnum (NDF) og Norræna umhverfisþróunarfélaginu (NMF) auk Þróunarbanka Evrópu (CEB). Stofnfé í IDA var rúmur helmingur af öllu erlendu stofnfé eða 4.864 m.kr. Samkvæmt yfirliti IDA er skuldbinding ríkissjóðs 824 m.kr. sem fellur til á árunum 2014 til og með 2017.

Í framhaldi af athugasemd Ríkisendurskoðunar í ríkisreikningi fyrir árið 2012 gerði Fjársýsla ríkisins nánari athugun á erlendu stofnfé í árslok 2013 til að fá gleggri mynd af samsetningu stofnfjár hjá sjóðum og stofnunum erlendis og hafa þær upplýsingar verið uppfærðar í ríkisreikningi 2013. Í séryfirliti 16 um skuldbindingu samninga er tilgreint að á árunum 2014 til 2017 komi til greiðslu 1.316 m.kr. framlög til fjögurra sjóða og banka. Í séryfirlitinu er ekki erlendu stofnfé (*callable capital*) þriggja stofnana/sjóða, en um er að ræða skuldbindingu um kaup á stofnfé en gjalddagi hefur ekki verið ákveðinn. Í raun er hér um að ræða skuldbindingu sem

Ekki getið um innkallanlegt stofnfé í séryfirlitinu

ríkissjóður hefur samþykkt til að tryggja fjárhagsstöðu viðkomandi stofnunar. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að sýna þessa skuldbindingu í skýringum ríkisreiknings ásamt upplýsingum um mögulega greiðsluskyldu á næstu árum.

Að mati Ríkisendurskoðunar leikur vafi 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. Upplýsingar um stofnfjárframlag og loforð koma ekki fram í ársreikningi IDA með jafnafgerandi hætti og hjá öðrum stofnunum sem ríkissjóður hefur greitt framlag til. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að skoða samninga vel til þess að fá úr þessu skorið.

Vafi um hvort færa eigi framlagið sem stofnfjárframlag eða rekstrarframlag

2.4 Stofnfé í m.kr.	Greitt	Innkallanlegt stofnfé	Áætlun um greiðslu
Alþjóðabanki til enduruppbyggingar og framþróunar (IBRD)	784	16.719	424
Alþjóða framfarastofnunin (IDA)	4.864	824	824
Endurreisnar og Þróunarbanki Evrópu (EBRD)	995	3.775	0
Fjölþjóðlega fjárfestingarábyrgðarstofnunin (MIGA)	22	90	0
Lánasjóður Vestur-Norðurlanda	54	0	0
Norræna umhverfisfjármögnunarfélagið NEFCO)	210	0	0
Norrænn Þróunarsjóður (NDF)	1.432	93	62
Norræna Umhverfisþróunarfélagið (MNF)	73	6	6
Norræni fjárfestingarbankinn (NIB)	619	8.616	0
Þróunarbanki Evrópu (CEB)	179	1.433	0
Samtals	9.232	31.556	1.316

2.2.4 Veitt löng lán

Veitt löng lán ríkissjóðs í árslok 2013 námu 163.460 m.kr og höfðu hækkað um 2.807 m.kr. frá fyrra ári. Í fjárlögum og fjárukalægum ársins 2013 var veitt heimild til að endurlána allt að 11.300 m.kr. Annars vegar 11.000 m.kr. til Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) og hins vegar 300 m.kr. til Vaðlaheiðarganga hf. en að auki var ónýtt lánsheimild til félagsins frá fyrra ári að fjárhæð 2.000 m.kr. Lánsheimild til félagsins nam því 2.300 m.kr. en lánið er ádráttarlán, óverðtryggt með 5,3% föstum vöxtum.

2.5 Stærstu skuldunautar ríkissjóðs í árslok 2013, í m.kr.	Staða í ársbyrjun	Ný lán	Afborganir	Verðbætur/gengismunur	Staða í árslok
Veitt löng lán					
Lánasjóður ísl. námsmanna	78.923	10.500	-6.385	3.028	86.066
Arion banki hf.	34.474	0	0	-2.479	31.995
Íslandsbanki hf.	24.280	0	0	-1.565	22.715
Seðlabanki Íslands	8.479	0	0	-679	7.800
Háskólagarðar ehf.	6.583	0	-175	0	6.408
Vaðlaheiðargöng hf.	0	2.101	0	0	2.101
Skuldabréf hjá tollstjóra	1.950	0	-336	62	1.676
HV2 ehf.	1.055	0	0	0	1.055
Aðrir aðilar	4.909	645	-1.837	-73	3.643
Samtals	160.653	13.246	-8.733	-1.706	163.460

Liðlega helmingur af veittum lánum í árslok eða 86.066 m.kr er til Lánasjóðs íslenskra námsmanna til að fjármagna útlán sjóðsins.

Endurskoðunin fólst í því í fyrsta lagi að kanna með úrtaksathugun hvort lán sem skráð eru í lánakerfinu séu í samræmi við lánasamninga og í öðru lagi að bera saman niðurstöður um stöðu einstakra lána í lánakerfinu við bókhald. Niðurstöður endurskoðunar voru þær að staða veittra langtímalána í árslok 2013 er staðfest. Öll veitt langtímalán eru í skilum í árslok ef undan eru skilin veitt lán vegna skuldbreytinga skattaskulda einstaklinga og lögaðila hjá Tollstjóra.

Kröfur á viðskiptabanka

Íslandsbanki og Arion banki fengu hvor um sig víkjandi lán með einum gjalddaga (kúlulán) 31.12.2019 eða 10 árum eftir útgáfu. Skuldabréf Íslandsbanka er að fjárhæð 21.950 m.kr. auk þess sem bankanum voru lánaðar 765 m.kr. vegna kaupa á BYR sparisjóði. Þá er Arion banki með samskonar skuldabréf að fjárhæð 25.891 m.kr. auk tveggja skuldabréfa að fjárhæð 6.104 m.kr. vegna uppgjör á vöxtum.

Vaxtakjör lánanna eru þau að fyrstu 5 árin eru greiddir EURIBOR-vextir með 400 punkta álagi (0,4%) og næstu 5 ár með 500 punkta álagi (0,5%). Vextir hafa verið greiddir á 3ja mánaða fresti frá 31.12.2009 og eru lánin í skilum.

Skuldbreytingar Tollstjóra

Skoduð voru vanskil skuldabréfa vegna skuldbreytinga skattaskulda einstaklinga og lögaðila sem gerðar hafa verið hjá Tollstjóra í samræmi við lög nr. 24/2010. Í árslok 2013 námu skuldir 424 einstaklinga og lögaðila 1.677 m.kr. Þar af voru 125 einstaklingar og lögaðilar í vanskilum með afborganir að fjárhæð 159 m.kr. og eru elstu vanskilin frá því í júlí 2012. Í árslok 2013 höfðu lán í vanskilum verið sett í lögfræðiiinnheimtu. Nokkrir einstaklingar og lögaðilar eru nú í gjaldþrotameðferð.

Vöru- og efnisbirgðir

Vöru- og efnisbirgðir námu alls 2.089 m.kr. Birgðirnar eru í vörslu viðkomandi stofnana ríkisins og staðfestar við uppgjör hvernar stofnunar fyrir sig. Meginuppistaða birgðanna eru lyf og hjúkrunarvörur Landspítalans og annarra heilbrigðisstofnana auk birgða Vegagerðarinnar.

2.2.5 Eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Eftirstöðvar ríkissjóðstekna námu 111,2 ma.kr. í árslok 2013 eftir að tekið hefur verið tillit til niðurfærslu og annarra leiðréttinga að fjárhæð 97,0 ma.kr.

Eftirstöðvar
ríkissjóðstekna
112,2 ma.kr. í
árslok

2.6 Eftirstöðvar ríkissjóðstekna í ma.kr.			
	2013	2012	Mism.
Eftirstöðvar innheimtukerfa	206,7	204,9	1,8
Aðrar eftirstöðvar	1,4	1,1	0,3
Samtals	208,1	206,0	2,1
Sérstök leiðrétting v/ áætlana og vaxta	-18,6	-17,6	-1,0
Staða afskriftarsjóðs í árslok	-78,3	-74,1	-4,2
Samtals	111,2	114,3	-3,1

Sérstök leiðrétting var að stærstum hluta gerð til að leiðrétta fyrir áætlunum í virðisaukaskatti og til að forðast ofmat á eftirstöðvum reiknaðra dráttarvaxta. Í ársbyrjun 2010 var á grundvelli reglna fjármálaráðuneytisins gerð sú breyting á forgangsröðun greiðslna í tekjubókhalda að nú ganga greiðslur fyrst upp í kostnað, svo upp í höfuðstól og þá upp í dráttarvexti, áður var höfuðstóll síðastur í forgangsröðun. Staða niðurfærslureiknings í árslok endurspeglar kröfur sem talin er hætta á að tapist á næstu árum.

Skráðar eftirstöðvar í innheimtakerfi ríkissjóðs ná allt aftur til ársins 1988 en meginþungi eftirstöðva er yngri en 2004. Eftirfarandi tafla sýnir grófa aldursskiptingu helstu tekjuflokka ríkisins.

Skráðar eftirstöðvar ná aftur til ársins 1988

2.7 Eftirstöðvar höfuðstóls, aldursskipting í m.kr.				
	Eldri en 2004	2005– 2009	2010– 2013	Fjárhæð
Opinber gjöld	558	17.158	40.984	58.700
Virðisaukaskattur	73	6.58	12.528	19.682
Dómssektir o.fl.	267	2.148	4.350	6.765
Tryggingagjald	79	1.754	3.881	5.714
Vanskil kaupgreiðanda	60	1.511	8.533	10.104
Samtals	1.537	29.152	70.276	100.965

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%) að innheimtuaðgerðir eru hafnar. Um 75% af eftirstöðvunum eru því komin í ákveðið innheimtuferli.

Í ríkisreikningi (bls. 72) er gerð nánari grein fyrir afskriftum og niðurfærslum ríkissjóðstekna í árslok.

2.2.6 Skammtímakröfur, aðrar

Endurskoðun skammtímakrafna fólst í því að staðfesta afstemmingar krafanna. Ekki eru gerðar athugasemdir í því sambandi.

2.8 Skammtímakröfur í m.kr.			
	Stofnanir	Ríkissjóður	Fjárhæð
Vörslufé ríkisstofnana	5.274	0	5.274
Óinnheimtir reikningar hjá ríkisstofnunum	2.678	0	2.678
Fyrirframgreiddur kostnaður	754	2.179	2.933
Aðflutningsgjöld af olúinnflutningi	0	1.539	1.539
Áfallnar, ógjaldfallnar vaxtatekjur	551	0	551
Tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta	0	442	442
Kröfur vegna launaafgreiðslu	2	177	179
Annað	1.491	3.026	4.517
Samtals	10.750	7.363	18.113

Kröfur A-hluta stofnana

Endurskoðunin fólst í að fara yfir kröfur samkvæmt stöðulista viðskiptamanna ríkissjóðs í árslok. Kröfur A-hluta stofnana eru staðfestar við uppgjör hverrar stofnunar fyrir sig. Aðrar kröfur voru m.a. kannaðar m.t.t. aldurs. Lagðar voru fram afstemmingar á stöðu innheimtumanna ríkissjóðs auk launaskulda. Fjársýslan hélt áfram vinnu við afstemmingu viðskiptakrafna. Þá voru ýmsar skammtímakröfur kannaðar og fengust fullnægjandi skýringar á stöðu þeirra.

Vörslufé, sjóðir

Vörslusjóðir stofnana eru ekki taldir með handbæru fé heldur sérgreindir í bókhaldi þeirra. Kröfur vörslusjóða lækkuðu um 1.028 m.kr. á árinu 2013.

Skuldaviðurkenningar vegna aðflutningsgjalda

Skuldaviðurkenningar vegna aðflutningsgjalda eru vegna innflutnings olíufélaganna á olíuvörum. Hreyfingar eru færðar í lánakerfi ríkissjóðs, LIBRA, og stemmdi árslokastaða skv. því kerfi við fjárhagsbókhald ríkissjóðs.

Tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta

Í árslok 2013 eru útistandandi 442 m.kr. hjá skiptastjórum þrotabúa vegna greiðslu tryggingarfjár við upphaf gjaldþrotaskipta. Í desember 2013 lauk Ríkisendurskoðun við greiningu á viðskiptareikningum tryggingarfjár vegna gjaldþrotaskipta. Í ábendingum Ríkisendurskoðunar kom m.a. eftirfarandi fram.

1. Bent var á að bæta þurfi verklag þannig að tryggingar vegna gjaldþrotaskipta séu gerðar upp strax að loknum skiptum.
2. Í greiningu Ríkisendurskoðunar koma fram dæmi um kröfur frá 2007 og fyrr vegna þrotabúa þar sem skiptum var löngu lokið og búið að afskrá fyrirtækin en skv. bókhaldi hafði uppgjör skiptatryggingarinnar ekki átt sér stað.

Dæmi um kröfur frá 2007 og fyrr

Frá árinu 2013 hefur verið gerð sú breyting á umsýslu skiptatryggingar að nú er haldið utan um viðskiptareikninga skiptastjóra í tekjubókhaldi ríkisins. Þessi breyting leiðir til þess að nú er auðveldara að fá upplýsingar um hvaða skiptastjórar eru með bú í skiptum og í framhaldi af því verður auðveldara að fá staðfestingu frá þeim um stöðu þrotabúanna.

Leggja hefði mátt meiri vinnu í að greina og leiðrétta eldri stöður

Hins vegar telur Ríkisendurskoðun að leggja hefði mátt meiri vinnu í að greina og leiðrétta eldri stöður og nota til þess áður nefnda greiningu þannig að bókhaldið sýni eingöngu réttmætar kröfur á hendur skiptastjórum vegna óuppgerðra þrotabúa. Þá þurfa innheimtuembætti að upplýsa Fjársýsluna reglulega um stöðu þrotabúa þar sem þeir hafa greitt tryggingu. Ríkisendurskoðun telur einnig að taka þurfi til skoðunar þá reglu hjá héraðsdómi að greiða út tryggingarfé við skipun skiptastjóra og þar með áður en ljóst er hvort nægjanlegt fé sé til staðar í þrotabúinu til að standa straum af skiptakostnaði.

Aðrar kröfur

Á meðal annarra krafna er lán að fjárhæð 214 m.kr. vegna kaupa Lánasjóðs landbúnaðarins á bankavíxlum útgefnum af Kaupþingi banka, sem er nú í slitameðferð.

Ekki hefur verið lagt í afskriftarsjóð vegna kröfunnar, en óljóst er um hversu mikið muni innheimtast. Einnig er um að ræða 121 m.kr. inneign hjá einstaklingum og lögaðilum, sem myndaðist á árinu vegna sölu ríkissjóðs á ýmsum eignum. Sú innheimta er án athugasemda.

Endurskoðun skammtímakrafna fólst í því að staðfesta afstemmingar krafanna. Ekki eru gerðar athugasemdir í því sambandi. Endurskoðunin fólst einnig í því að meta innheimtanleika krafanna og skoða hvort þær væru í ákveðnu innheimtufarli.

Handbært fé

Handbært fé ríkissjóðs og stofnana hans nam í árslok 2013 um 404.036 m.kr., sem skiptist í inneign á reikningum í Seðlabankanum, hjá öðrum innlendum banka- stofnunum og á gjaldeyrisreikningum.

**Handbært fé
404.036 m.kr. í
árslok**

2.9 Handbært fé í árslok 2013 í m.kr.	
	Fjárhæð
Seðlabankinn	88.130
Gjaldeyrisreikningar	307.756
Ýmsar ríkisstofnanir	8.150
Samtals innstæður	404.036

Endurskoðun bankareikninga ríkissjóðs í umsjón Fjársýslu ríkisins fólst í því að lögð var fram afstemmingarbók bankareikninga ríkissjóðs og var niðurstaða hennar borin saman við útskrift úr fjárhagskerfinu. Þá var sent út staðfestingabréf til allra fjármálastofnana og skoðaðar afstemmingar 28 innlendra reikninga og 8 í erlendri mynt og þær bornar saman við yfirlit banka. Staða erlendra reikninga var uppreiknuð miðað við miðgengi gjaldmiðla þann 31.12.2013.

Innlendir bankareikningar

Innlendir bankareikningar, í umsjón Fjársýslunnar, með stöðu í árslok 2013 voru 4 og þar af eru 3 vistaðir í Seðlabankanum og einn í Landsbankanum en inneign á honum var óveruleg. Afstemmingar allra bankareikninga voru staðfestar. Þá voru 27 reikningar í Seðlabankanum með stöðuna 0 og var 6 þeirra lokað.

Erlendir bankareikningar

Í umsjón Fjársýslunnar voru 8 bankareikningar í erlendri mynt. Staða hvers reiknings var könnuð í bókhaldi og stemmd af við yfirlit frá banka. Staða í erlendri mynt var uppreiknuð miðað við miðgengi þann 31.12.2013.

Staðfestingabréf

Að beiðni Ríkisendurskoðunar sendi Fjársýslan í mars 2014 út staðfestingabréf til Seðlabankans, Landsbankans, Arion banka, Íslandsbanka, Sparisjóðs Höfðhverfinga, Sparisjóðs Bolungarvíkur, Sparisjóðs Norðfjarðar, Sparisjóðs Ólafsfjarðar og AFLS Sparisjóðs, þar sem óskað var eftir upplýsingum um:

- ✓ Stöðu á öllum bankareikningum (innlánsreikningum, þ.m.t. yfirdráttarheimild).
- ✓ Allar eignir í vörslu fjármálafyrirtækisins, þ.m.t. verðbréf og fjárvörslu- reikninga.

**Staðfestingabréf
til allra fjármála-
stofnana**

- ✓ Stöðu allra skulda (annarra en yfirdráttarlána).
- ✓ Allar ábyrgðir eða skuldbindingar vegna þriðja aðila gagnvart fjármála-fyrirtækinu.
- ✓ Alla opna afleiðusamninga, þ.m.t. gjaldmiðlasamninga.
- ✓ Aðgang að netbanka.
- ✓ Prókúrhafa bankareikninga.

Fullnægjandi svör bárust frá öllum fjármálafyrirtækjum og var staða bankareikninga og lána í árslok 2013 í samræmi við bókhald ríkissjóðs.

2.3 Skuldir og eigið fé

Skuldir og eigið fé ríkissjóðs námu 1.063,9 ma.kr. í árslok 2013. Langtímaskuldir námu 1.381,0 ma.kr., lífeyrisskuldbindingar 407,7 ma.kr. og skammtímaskuldir 144,3 ma.kr. Eigið fé var neikvætt um 869,2 ma.kr.

2.3.1 Eigið fé

Samkvæmt ríkisreikningi urðu eftirfarandi hreyfingar á eigin fé á árinu 2013.

2.10 Eigið fé ríkissjóðs árið 2013 í m.kr.	
	Fjárhæð
Eigið fé í ársbyrjun, neikvætt	-839.152
Tap samkvæmt rekstrarreikningi	-732
Endurmat	-29.331
Eigið fé í árslok, neikvætt	-869.215

Samkvæmt töflunni hér að ofan er endurmat ársins í eiginfjárreikningnum neikvætt um 29.331 m.kr. Í skýringum með eiginfjárreikningi ríkisreiknings er þessi fjárhæð ekki sundurliðuð. Endurmatið sundurliðast á eftirfarandi hátt.

2.11 Endurmat 31.12.2013 í m.kr.	
	Fjárhæð
Gengismunur og verðbætur vegna langtímalána og -skulda	25.192
Verðbætur vegna lífeyrisskuldbindinga	-21.123
Verðbætur vegna veittra langtímalána	-1.705
Gengismunur vegna erlends stofnfjár	148
Gengismunur vegna handbærs fjár í erlendri mynt	-31.843
Samtals	-29.331

Ríkisreikning ber að gera samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins. Í lögum um fjárreiður ríkisins segir að við gerð ríkisreiknings skuli fylgt lögum um ársreikninga nema að því leyti að gjaldfæra skal rekstrarfjármuni.

Lög um ársreikninga eru nr. 3 frá árinu 2006 með síðari breytingum. Samkvæmt 27. grein laganna skal færa til gjalda og skuldar fjárhæðir sem ætlað er að mæta útgjöldum vegna skýrt skilgreindra skuldbindinga. Hér falla undir verðbætur og gengismunur vegna langtímaskulda og breytingar á bókfærðum eftirlauna-

Eigið fé neikvætt um um 869,2 ma.kr. í árslok

skuldbindingum. Til samræmis falla einnig hér undir verðbætur og gengismunur vegna veittra langtímalána og gengismunur vegna erlends gjaldeyris í eigu ríkisins.

Við gerð ríkisreiknings hefur verið vikið frá framangreindum reikningsskilaaðferðum á þann hátt að í stað þess að færa framangreind gjöld og tekjur á rekstrarreikning ríkissjóðs hafa þessir þættir verið færðir beint á eigið fé. Þetta þýðir að niðurstaða rekstrarreiknings ríkisins hefði verið 29,3 ma.kr. lakari ef beitt hefði verið reglum ársreikningslaga en hins vegar er eiginfjárstaða ríkissjóðs í árslok sú sama hvorri aðferðinni sem beitt er.

Niðurstaðan 29,3 ma.kr. lakari ef beitt hefði verið reglum ársreikningalaga

Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að við gerð reikningsskila ríkissjóðs er ekki farið eftir reglum ársreikningalaga að þessu leyti heldur eru framangreindir fjármagnsliðir færðir á eigið fé. Ríkisendurskoðun áréttar athugasemdir sínar frá fyrri árum um að þessir liðir verði færðir um rekstrarreikning ríkissjóðs en ekki beint á eigið fé og vísar í þessu samhengi til ábendingar í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning.

2.4 Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 408 ma.kr. í árslok 2013 en voru 388 ma.kr. í árslok 2012. Lífeyrisskuldbindingar hækkuðu því milli ára um 5,2%. Gjaldfærður kostnaður ríkissjóðs¹ á árinu 2013 vegna nýrra lífeyrisskuldbindinga nam 9,6 ma.kr.

Lífeyrisskuldbindingar 408 ma.kr. í árslok

Ríkisendurskoðun fær skýrslu tryggingastærðfræðings þar sem áfallnar skuldbindingar lífeyrissjóða eru reiknaðar. Við endurskoðunina er gerður samanburður á yfirliti hans og uppgjöri Fjársýslu ríkisins. Helstu niðurstöður voru þær að yfirferð afstemminga milli Fjársýslu ríkisins og skýrslu tryggingastærðfræðings gaf ekki tilefni til athugasemda. Samræmi er milli talna tryggingastærðfræðings og talna Fjársýslu ríkisins.

2.12 Skipting lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs 2013 í m.kr.						
	Staða í ársbyrjun	Nýjar		Endurmat ársins	Staða í árslok	
		skuldb. á árinu	Greiðslur á árinu			
Lífeyrissj. starfsm. ríkisins (B deild)	327.605	7.264	-9.523	17.378	342.725	
Lífeyrissj. hjúkrunarfræðinga (LH)	37.722	1.909	-902	2.334	41.063	
LSR og LH samtals	365.327	9.173	-10.425	19.712	383.788	
Alþingismenn	6.910	-337	-376	407	6.605	
Ráðherrar	1.654	111	-141	103	1.728	
Eftirlaun forseta og æðstu emb.m.	3.621	326	-147	229	4.029	
Eftirlaun fyrrv. starfsm. Útvegsbanka	4.521	136	-260	277	4.674	
Eftirlaun fyrrv. bankastj. Útvegsb.	274	15	-40	17	266	
Eftirlaun fyrrv. starfsm. Landsbanka	258	21	-35	16	261	
Lífeyrissj. Sveitarfél v. Samrekstrar	5.905	118	0	360	6.384	
Ýmsar skuldbindingar	0	3	-3	0	0	
Aðrir opinberir aðilar samtals	23.143	393	-1.002	1.409	23.947	
Samtals lífeyrisskuldbindingar	388.471	9.568	-11.427	21.123	407.734	

¹ Á eigið fé voru færðar 21,1 ma.kr. til lækkunar á eigin fé.

Skuldbindingar vegna LSR og LH jukust um 18,5 ma.kr.

Skuldbindingar vegna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga (LH) jukust um 18,5 ma.kr. eða 5,1% á árinu 2013. Um 94% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs koma til vegna B-deildar LSR og LH. Skuldbindingar vegna alþingismanna, ráðherra og æðstu embættismanna námu 12,4 ma.kr. í árslok 2013. Til samanburðar voru skuldbindingarnar 12,2 ma.kr. í árslok 2012. Framlög til eftirlauna þessara aðila koma beint úr ríkissjóði og ekki er um að ræða sjóðasöfnun vegna þeirra. Nánari umfjöllun um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs kemur fram í skýrningu 44 í ríkisreikningi 2013, bls. 87–89.

Ríkisendurskoðun hefur áður sett fram ýmsar ábendingar eða tilmæli í endurskoðunarskýrslum sínum er varða lífeyrisskuldbindingar. Hér á eftir er fjallað um nokkur þeirra.

Eins og áður hefur komið fram í skýrslum Ríkisendurskoðunar hefur virkum sjóðfélögum LH fækkað jafnt og þétt á undanförnum árum og er fjöldi þeirra nú kominn verulega undir lágmarksviðmiðun laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þótt ekki sé skylt samkvæmt lögum að leggja sjóðinn niður hefur stofnunin á undanförnum árum engu að síður bent á þann almenna möguleika til hagræðingar sem felst í því að sameina svo lítinn sjóð öðrum stærri sem er í rekstri.

Sameining myndi skapa möguleika til hagræðingar

Niðurstaða skýrslu nefndar á vegum stjórnar LH, sem kom út í ágúst 2013 um fyrirkomulag lífeyrissjóðsins, var sú að lagt var til að LH yrði sameinaður B-deild LSR. Eftir sameininguna gildi réttindareglur B-deildar LSR en þó þannig að enginn tapi 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 m.kr. Nettó sparnaður samkvæmt reiknisforsendum er því 234 m.kr. Hafa ber í huga að bakábyrgð ríkissjóðs gagnvart þessum sjóðum er mismunandi. Gagnvart B-deild er ríkissjóður ábyrgur en hjá LH eru það launagreiðendur.

Ríkisendurskoðun hvetur stjórn LH til að leggja þessar tillögur með formlegum hætti fyrir fjármála- og efnahagsráðherra þannig að leggja megi fram frumvarp þessa efnis fyrir Alþingi eins fljótt og verða má.

Umsjón með Eftirlaunasjóði starfsmanna Útvegsbanka Íslands fluttist til LSR á árinu 2010. Í fyrri skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings hefur Ríkisendurskoðun bent á að eðlilegast sé að leggja þennan lífeyrissjóð niður þar sem slíkt leiði til hagræðingar og sparnaðar. Ríkisendurskoðun telur að yrði það gert væri hægt að spara árlega rúmlega 3 m.kr. í rekstrarkostnaði sjóðsins.

2.4.1 Hjúkrunar- og dvalarheimili

Hjúkrunar- og dvalarheimili og aðrar stofnanir sem sinna félagslegri þjónustu fá greidd daggjöld frá ríkissjóði. Hjá mörgum þessara aðila eru lífeyrisskuldbindingar umtalsverðar. Daggjaldatekjur sem þessar stofnanir fá úr ríkissjóði þurfa m.a. að standa undir gjaldföllum skuldbindingum launagreiðenda. Til að uppfylla lagaskyldur

gagnvart lífeyrissjóðnum þurfa launagreiðendur að annast allar iðgjaldagreiðslur vegna launþega og greiða lífeyrishækkunar vegna lífeyrisþega.

Á árinu 2004 var gert samkomulag milli ríkis og Reykjavíkurborgar um skiptingu lífeyrisskuldbindinga sem hvíla á stofnunum sem þessir aðilar hafa rekið saman í árunna rás. Ekki hefur verið gert sambærilegt samkomulag við önnur sveitarfélög. Í reikningsskilum ríkissjóðs er af varfærnisjóðarmiðum færð sérstök fjárhæð sem ætlað er að mæta slíkum uppgjörum við sveitarfélögin. Nam sú fjárhæð tæplega 6,4 ma.kr. í árslok 2013.

Í júní 2014 var gengið frá samkomulagi milli LSR, LH og 12 hjúkrunarheimila um yfirtöku ríkissjóðs á nær öllum lífeyrisskuldbindingum hjúkrunarheimilanna vegna starfsmanna þeirra í B-deild LSR og LH. Með þessu er verið að koma til móts við erfiða fjárhagsstöðu hjúkrunarheimila sem rekin eru af sjálfseignarstofnunum innan Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu. Ætla má að samkomulagið feli í sér hækkun lífeyrisskuldbindinga ríkisins um 2,5 ma.kr.

Gengið frá samkomulagi í júní 2014

Samkvæmt samkomulaginu munu hjúkrunarheimilin gera upp sinn hluta skuldbindinganna við lífeyrissjóðina og greiða viðbótarlífeyrissjóðsframlag vegna þeirra starfsmanna sem eru í starfi hjá viðkomandi heimili og koma þannig í veg fyrir að ný skuldbinding safnist upp. Samningar um þetta atriði gilda frá 1. janúar 2014. Einnig eru gerðar upp skuldir nokkurra hjúkrunarheimila vegna ógreiddra lífeyrishækkana til lífeyrissjóða sem safnast hafa undanfarið ár. Aflað verður heimilda Alþingis til að staðfesta samninginn á fjáráukalögum 2014. Þá hefur verið ákveðið að taka upp hliðstæðar viðræður við fleiri aðila sem unnið hafa að velferðarmálum fyrir ríkissjóð svo sem Sjálfsbjörgu og SÁÁ.

Fjallað er nánar um yfirtöku ríkissjóðs á lífeyrisskuldbindingum í skýringu 43, bls. 86, í ríkisreikningi 2013.

2.4.2 Tryggingafræðileg staða A-deild LSR

Tryggingafræðileg staða² A-deildar LSR var neikvæð um 11,7% árið 2013 en til samanburðar var hún neikvæð um 12,5% árið 2012. Frá árinu 2000 hefur tryggingafræðileg staða A-deildar LSR ætíð verið neikvæð. Auk þess má nefna að áfallin staða A-deildar, þ.e. eignir umfram áfallnar skuldbindingar, var neikvæð um 5,7 ma.kr. í árslok 2013 eða 2,2% af skuldbindingum. Samsvarandi staða var neikvæð um 7,6 ma.kr. árið á undan eða 3,3%.

Tryggingafræðileg staða A-deildar neikvæð um 11,7% í árslok

Áfallin staða A-deildar var jákvæð á árunum 2001 til 2007 sem skýrist af því að deildin var tiltölulega ný með litlar áfallnar skuldbindingar og hagstæða aldursamsetningu. Einnig var raunávöxtun eigna há fram að falli bankanna árið 2008.

Gerð er grein fyrir neikvæðri stöðu A-deildar í skýringu 43, bls. 86, í ríkisreikningi 2013.

² Hér er átt við heildarstöðu, þ.e. bæði verðmæti áunninna réttinda og reiknaðra framtíðarréttinda sjóðfélaga.

2.13 Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR 2013

Ár:	Áfallin skuldbinding	Heildar skuldbinding
2001	37,3%	-0,9%
2002	22,2%	-4,9%
2003	34,8%	-2,8%
2004	32,0%	-3,5%
2005	39,2%	-3,6%
2006	43,1%	-0,6%
2007	32,9%	-2,4%
2008	-4,4%	-13,1%
2009	-4,7%	-13,2%
2010	-2,5%	-12,0%
2011	-5,2%	-13,1%
2012	-3,3%	-12,5%
2013	-2,2%	-11,7%

Samkvæmt nýlegum breytingum³ á bráðabirgðaákvæði VI. í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 (lífeyrissjóðalögum) er lífeyrissjóði nú heimilt að hafa allt 13% mun fyrir árið 2013 á milli eignaliða og framtíðarskuldbindinga án þess að skylt sé að gera breytingar á samþykktum sjóðsins. Ástæða þessara breytinga var sú að staða A-deildar LSR og lífeyrissjóða starfsmanna sveitarfélaga var umfram áður tilgreind vikmörk (11%) en staða almennu lífeyrissjóðanna var innan þeirra. Staða A-deildar LSR er nú innan þeirra marka sem lögin setja og stjórn LSR hefur því ekki tekið ákvörðun um hækkun mótframlags launagreiðenda.

Mikilvægt að stjórn LSR taki ákvörðun um hækkun

Þrátt fyrir að framangreind mörk hafi verið rýmkuð tímabundið, er mikilvægt að mati Ríkisendurskoðunar að stjórn LSR taki ákvörðun um slíka hækkun til að koma sjóðnum í jafnvægi til frambúðar. Í 4. mgr. 13. gr. lífeyrissjóðalaga er gerð krafa um að ef tryggingafræðileg athugun leiðir í ljós að iðgjald sjóðfélaga til sjóðsins ásamt mótframlagi launagreiðenda dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins, sbr. þó 39. gr. laganna, þá skuli stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Það er því hlutverk stjórnar LSR að sjá til þess að staða A-deildar sé traust.

Að mati tryggingastærðfræðings⁴ þyrfti að hækka heildariðgjald til A-deildar úr núverandi 15,5% í 20,1% til þess að ná heildarstöðu deildarinnar í jafnvægi, en hækkun í 18,1% er talin nægjanleg til að koma stöðunni undir 5% mörkin. Fjármálaeftirlitið hefur bent á að mikilvægt sé að hækka iðgjöld til að ná sjóðnum í jafnvægi. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa rýmri vikmörk í bráðabirgðaákvæðum lífeyrissjóðslaga á undanförunum árum orðið til þess að fresta vanda A-deildar en ekki leysa hann.

³ Sbr. 1. gr. laga nr. 96/2014 frá 30. september 2014.

⁴ Tryggingafræðileg úttekt miðað við árslok 2013. Talnakönnun hf., mars 2014.

2.4.3 Færsla lífeyrisskuldbindinga í ársreikningi

Eins og getið er um hér að framan, var reiknuð tryggingafræðileg staða, þ.e. heildarstaða, A-deildar LSR neikvæð um 63,1 ma.kr. í árslok 2013 eða um 11,7%. Áfallin staða deildarinnar var hins vegar neikvæð um 5,7 ma.kr. í árslok 2013 eða 2,2% af skuldbindingum.

Að mati Ríkisendurskoðunar eiga allir launagreiðendur að færa til skuldar í reikningsskilum áfallnar lífeyrisskuldbindingar sínar, sbr. 27. gr. ársreikningalaga. Þetta á við um lífeyrisskuldbindingar vegna lífeyrishækkana hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, sbr. 33. gr. laga nr. 1/1997 og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga, sbr. 20 gr. laga nr. 2/1997. Ríkisendurskoðun telur að þetta gildi einnig um þá launagreiðendur sem eru aðilar að A-deild LSR.

Launagreiðendum ber að færa áfallnar lífeyrisskuldbindingar til skuldar

Ríkisendurskoðun vísar til ábendinga í fyrri skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings og áréttað þá skoðun sína að áfallna skuldbindingu ríkissjóðs og ríkisstofnana vegna A-deildar LSR eigi að færa upp í ríkisreikningi.

2.5 Um eftirlaunaskuldbindingar Landsbankans

Árið 2009 yfirtók ríkissjóður eftirlaunaskuldbindingar Landsbanka Íslands vegna ríkisábyrgðar á þeim. Fyrir liggur sérstök ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins (FME) þess eðlis að tilgreindar lífeyrisskuldbindingar fylgi gamla bankanum en hún er að mati Ríkisendurskoðunar á skjön við hina almennu ákvörðun FME um flutning eigna, skulda og skuldbindinga vegna innlendar starfsemi bankans yfir til NBI hf. Þá liggur fyrir að í samningaviðræðum skilanevndar og erlendra kröfuhafa Landsbanka Íslands kom fram að þeir geti ekki sætt sig við að NBI hf. verði skuldsettur meira en um er samið því það muni rýra getu hans til að standa við skuldbindingar sínar gagnvart þeim, sbr. samkomulag þar um. Nú er lokið uppgjöri við gamla bankann þannig að forsenda hans á ekki lengur við og er því rétt að taka á ný til umræðu og ákvörðunar að flytja tilgreindar skuldbindingar yfir til Landsbankans (NBI hf.) eins og Ríkisendurskoðun hefur talið rökrétt og eðlilegt.

Rétt að flytja skuldbindingarnar til Landsbankans (NBI)

2.6 Langtímaskuldir

Endurskoðun langtímaskulda fólst í því í fyrsta lagi að staðfesta að lánaforsendur í lánakerfinu væru réttar. Skoðaðar voru lánaforsendur og staðfestar afstemmingar milli lánakerfisins og bókhaldsins. Þá beindist endurskoðunin að því að kanna hvort lántökur ríkisins á árinu væru í samræmi við lánsheimildir fjárlaga.

Ný langtímalán ríkissjóðs námu samtals um 110.891 m.kr. á árinu 2013. Lántakan fór nær eingöngu fram innanlands og var nokkru minni en heimilað var í fjárlögum. Óverðtryggðar lántökur námu 89.469 m.kr. en verðtryggðar 20.729 m.kr. Engar erlendar lántökur áttu sér stað á árinu.

Engar erlendar lántökur á árinu

Í fjárlögum ársins 2013 var fjármálaráðherra heimilað að taka lán allt að 128.000 m.kr. og skyldi stefnt að því að lántakan yrði öll innanlands. Auk þess var stefnt að því að skuldsetning ríkissjóðs yrði óbreytt. Þessi áform gengu eftir því staða langtímalána í árslok 2013 lækkaði um liðlega 14.500 m.kr.

Lántökur voru innan heimilda

Við könnun á lánsheimildum kom í ljós að lántökur ríkissjóðs voru innan heimilda, en þær skiptust á eftirfarandi hátt:

- ✓ Ríkissjóður nýtti sér heimild til að gefa út ríkisbréf verðtryggð að fjárhæð 86.500 m.kr.
- ✓ Ríkissjóður nýtti sér heimild til að gefa út ríkisbréf verðtryggð að fjárhæð 20.700 m.kr.
- ✓ Önnur innlend lántaka nam 316 m.kr.

2.14 Staða langtímaskulda í árslok 2013 í m.kr.

Tegund	Staða í ársbyrjun	Ný lán á árinu	Afborg. á árinu	Verðb. /gengismunur	Staða í árslok
Ríkisbréf óverðt.	617.079	89.469	-85.751	0	620.797
Ríkisbréf verðtr.	173.486	20.729	-924	6.931	200.222
Seðlabankalán	169.760	0	-5.000	6.190	170.950
Önnur innl. lán	58.630	316	-3.829	1.939	57.056
Innlend lán alls	1.018.955	110.514	-95.504	15.060	1.049.025
Erlend lán alls	433.475	377	-4.763	-40.251	388.838
Langtímaskuldir alls	1.452.430	110.891	-100.267	-25.191	1.437.863

Afborganir langtímalána ríkissjóðs námu samtals 100.267 m.kr. Afborganir af innlendum lánum aðallega af ríkisskuldabréfum námu 95.504 m.kr. Afborganir af erlendum lánum námu alls 4.763 m.kr.

Ný erlend lántaka á árinu er sýnd sem liðlega 377 m.kr. Ekki er um eiginlega lántöku að ræða heldur myndast afföll/gengismunur vegna uppgreiðslu Landsvirkjunar á sínum hluta GBP-láns, sem var hluti af stærra láni ríkissjóðs. Landsvirkjun óskaði eftir fá að gera upp sinn hluta lánsins en eigendur þess höfnuðu því og varð niðurstaðan sú að Landsvirkjun greiddi andvirði þess til ríkissjóðs ásamt vöxtum út lánstímann. Með þessari aðgerð er ríkissjóður hvorki að taka á sig auknar skuldir né kostnað.

Í árslok 2013 var samið um skilamálabreytingu á 170.949 m.kr. láni Ríkissjóðs hjá Seðlabankanum. Við skilamálabreytinguna breyttust ákvæði um vexti og verðbætur falla niður auk þess sem ríkissjóði er veitt heimild til að greiða aukaafborganir eða greiða lánið upp án sérstaks uppgreiðslugjalds. 1. vaxtadagur verður 1. janúar 2014 með 1. gjalddaga vaxta þann 1. apríl 2014.

Langtímaskuldir lækkuðu um 14.567 m.kr.

Í heild lækkuðu langtímaskuldir ríkissjóðs um 14.567 m.kr. á árinu og námu samtals 1.437.863 m.kr. í árslok. Endurskoðun langtímalána var án athugasemda.

Áfallnir ógreiddir vextir

Áfallnir ógreiddir vextir ríkissjóðs námu 26.178 m.kr. í árslok 2013 og höfðu lækkað um 114 m.kr frá fyrra ári. Stærsti liðurinn er 21.993 m.kr. vegna ríkisbréfa. Endurskoðun þessa liðar var án athugasemda.

Tekin stutt lán

Tekin stutt lán ríkissjóðs eru eingöngu ríkisvixlar. Staða ríkisvixlanna í árslok var 21.586 m.kr. og hafði lækkað um 16.984 m.kr. á árinu. Staða ríkisvixla kemur fram í lánakerfinu. Um er að ræða rafræn bréf, sem boðin eru út á markaði og ráðast kaup og kjör af markaðsaðstæðum hverju sinni. Forvextir eru færðir í efnahagsreikning á móti skuld og gengið er úr skugga um að þeir séu gjaldfærðir á rétt reikningsár í uppgjöri Fjársýslunnar. Endurskoðun tekinnna stuttra lána var án athugasemda.

Staða ríkisvixla
lækkaði um
16.984 m.kr.

2.7 Skammtímaskuldir

2.15 Skammtímaskuldir í árslok 2013 í m.kr.			
	Stofnanir	Ríkissjóður	Samtals
Skattar ógjaldfallnir	1.133	4.966	6.099
Launaafdráttur	180	215	395
Vörslufé ríkisstofnana	5.277	0	5.277
Íbúðalánasjóður		4.500	4.500
Aðrar skammtímaskuldir	5.286	1.747	7.033
Samtals	11.876	11.428	23.304

Fjárhæð annarra skammtímaskulda nam 23.304 m.kr. Þar af námu kuldir ýmissa stofnana ríkissjóðs 11.876 m.kr. Heildarhækkun annarra skammtímaskulda nam 5.296 m.kr. og þar af nam skuld við Íbúðalánasjóð 4.500 m.kr., en á fjárukalögum var kveðið á um framlag sem kom til útgreiðslu á árinu 2014. Endurskoðun skammtímaskulda var án athugasemda

Næsta árs afborganir af langtímaskuldum

Næsta árs afborganir tekinnna langtímalána eru reiknaðar í lánakerfi ríkisins.

2.16 Næsta árs afborganir af langtímaskuldum í m.kr.	
Næsta árs afborganir	
Innlend lán	29.036
Erlend lán	27.776
Samtals	56.812

Endurskoðunin fólst í því að bera saman útreikninga á næsta árs afborgunum úr lánakerfinu og bera niðurstöðuna saman við fjárhæðir í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Endurskoðun næsta árs afborgana var án athugasemda.

2.8 Eignaskrá ríkisins

Í 15. gr. fjárreiðulaganna er kveðið á um að árlega skuli halda eignaskrá um varanlega rekstrarfjármuni ríkisins. Hún skal sundurliðuð eftir eignaflokkum og skulu niðurstöður hennar birtar í ríkisreikningi. Þrátt fyrir að á undanförunum árum hafi verið unnið að því að setja upp og taka í notkun eignarskrárhluða Orra, fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins og Fjársýsla ríkisins hafi lagt sérstaka áherslu á þá vinnu allt frá árinu 2012, hefur verkinu ekki miðað áfram í samræmi við væntingar. Reynt hefur verið að ýta á stofnanir með boði um leiðbeiningar og námskeið, en oft og tíðum með misjöfnum árangri.

Verkinu ekki
miðað áfram í
samræmi við
væntingar

**Upplýsingar 50
stofnana
ófullnægjandi**

Í árslok 2013 var unnin eignaskrá fyrir 197 stofnanir en þar af voru 127 með fullnægjandi skráningu. Eignaskrár þeirra voru birtar í ríkisreikningi. Upplýsingar 50 stofnana voru ekki fullnægjandi en þær voru að vinna að skráningu. Þá höfðu 20 ríkisstofnanir lítið sinnt fyrirspurnum og ítrekunum Fjársýslu ríkisins. 11 stofnanir voru í fjárhagskerfi Orra en 9 stofnanir í öðrum fjárhagskerfum (sjá bls. 160 í ríkisreikningi).

Ríkisendurskoðun beinir þeim tilmælum til ráðuneyta að þau hlutist til um að stofnanir, sem undir þau heyra, ljúki gerð eignaskrár sem fyrst.

3 Endurskoðun tekjuliða

Eins og undanfarin ár var lögð áhersla á að endurskoða uppgjör stærstu tekjuliða ríkissjóðs, þ.e. virðisaukaskatts, opinberra gjalda og tryggingagjalds. Auk þess var farið yfir afstemmingu milli álagningar- og tekjukerfa og afstemmingu tekjukerfa við bókhaldskerfið. Ytri staðfestinga á tekjum var aflað þar sem það þótti nauðsynlegt, niðurfærsla eftirstöðva var endurskoðuð og mat lagt á þær.

3.1 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar

Tekjur ríkissjóðs á árinu 2013 námu 591,4 ma.kr. samanborið við 526 ma.kr. á árinu 2012 og hækkuðu því um 66 ma.kr. eða 12,5% milli ára. Mestu munar um hærra tekjur af virðisaukaskatti en þær námu 149 ma.kr. á árinu 2013 á móti 142 ma.kr. á árinu 2012. Skattar á tekjur og hagnað hækkuðu um 19,7 ma.kr. milli ára og skiptast þannig að skattar á tekjur einstaklinga hækkuðu um 12,6 ma.kr. og skattar á tekjur lögaðila hækkuðu um 7,1 ma.kr.

Tekjurnar námu 591 ma.kr.

	Est 1/1	Tekjur	Innheimt	Afskrift	Est 31/12
Skattar á tekjur og hagnað	52.149	189.444	-177.779	-12.319	51.495
Virðisaukaskattur	29.253	148.739	-141.914	-6.703	29.375
Tryggingagjald	8.339	69.899	-68.488	-1.336	-8.414
Aðrir skattar	8.666	101.862	-101.656	-571	8.301
Vaxtatekjur	5.383	16.461	-15.477	-991	5.376
Arðgreiðslur	0	15.438	-15.438	0	0
Peningal. eignir	0	25.239	-25.239	0	0
Aðrar tekjur	10.484	24.353	-25.247	-1.395	8.195
Samtals	114.274	591.435	-571.238	-23.315	111.156

Á árinu 2013 var meðal annarra tekna færð sérstök tekjufærsla að fjárhæð 24,9 ma.kr. vegna aukningar á eign ríkissjóðs í Landsbankanum hf. vegna uppgjors við LBI hf.

Til innheimtu á árinu 2013 voru 682 ma.kr. og þar af innheimtust 571 ma.kr. eða 83,7% sem er nokkru betra hlutfall en árið áður en þá nam hlutfallið 81,7%. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts nam 82,9% sem er heldur betra hlutfall en árið 2012 en þá nam það 82,2%. Innheimtuhlutfall tryggingagjalds nam 89,1% sem er heldur betra hlutfall en árið áður. Innheimtuhlutfall skatta á tekjur nam 77,7% sem er tveimur prósentustigum betri innheimta en árið 2011.

Innheimtuhlutfallið var 83,7%

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna námu 111,2 ma.kr. í árslok 2013 og lækka um 3,1 ma.kr. frá fyrra ári. Ógjaldfallnar eftirstöðvar, sem eru álagðar kröfur sem ekki eru komnar á gjalddaga, námu 63,4 ma.kr. í árslok 2013 en 61,6 ma.kr. í árslok 2012. Ógjaldfallnar eftirstöðvar hækkuðu því um 2,9% milli ára. Nánar er fjallað um eftirstöðvar í kafla 2.1.5.

3.1.1 Fjárlög og fjárukalög

Áætlaðar tekjur ársins samkvæmt fjárlögum 2013 voru 579,4 ma.kr. en í fjáruka-
lögum var sú fjárhæð lækkuð um 19,7 ma.kr. Þar munar mestu um breytingar á
veiðigjaldi sem lækkuðu áætlaðar tekjur um 3,1 ma.kr. og að áform um sölu eigna
gengu ekki eftir og var áætlun fjárlaga lækkuð um 4,0 m.kr. vegna þess. Þá voru
áætlaðar tekjur af tryggingagjaldi og launaskatti á fjármálafyrirtæki lækkaðar um 5,5
ma.kr. Á móti var gert ráð fyrir aukningu í tekjuskatti lögaðila og að tekjur af
fjármagnsskatti yrðu 2,8 ma.kr. hærrí en áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir.

3.2 Tekjur og fjárheimildir 2013 í m.kr

	Tekjur 2013	Fjárlög	Fjáruka- lög	Frávik	Tekjur 2012
Tekjusk. einstakl.	115.603	111.500	-1.600	5.703	102.954
Tekjusk. lögaðila	45.280	38.900	4.000	2.380	38.172
Skattar á fjárm.t.	22.027	22.260	2.820	-3.053	18.559
Virðisaukaskattur	148.739	153.025	-3025	-1.261	142.446
Tryggingagjald	69.899	69.070	-2.645	3.474	64.882
Aðrir skattar	108.394	117.624	-8.142	-1.088	105.832
Sala eigna	720	4.600	-3.805	-75	542
Vaxtatekjur	16.461	20.782	-2.132	-2.189	21.769
Aðrar tekjur	64.310	41.613	-5.153	27.850	30.720
Samtals	591.435	579.374	-19.681	31.741	525.876

**Tekjurnar 31,7
ma.kr. hærrí en
ráð var fyrir gert**

Tekjur urðu hins vegar 31,7 ma.kr. hærrí en gert var ráð fyrir í fjárlögum og
fjárukalögum sem skýrist fyrst og fremst af því að bókfærðar voru 24,9 ma.kr. tekjur
vegna aukningar á eignarhlut ríkissjóðs í Landsbankanum hf. eins og áður hefur komið
fram.

3.1.2 Uppgjör og endurskoðun

Endurskoðun ríkissjóðstekna hefur sama meginmarkmið og endurskoðun gjalda, þ.e.
að endurskoða nægjanlega stóran hlut teknanna til að unnt sé að meta áreiðanleika
upplýsinga í ríkisreikningi. Megináhersla var lögð á endurskoðun opinberra gjalda,
virðisaukaskatts, tryggingagjalds og vaxtatekna sem tengjast þeim. Hlutdeild þessara
liða í heildartekjum ríkissjóðs er um 70%.

3.1.3 Opinber gjöld

Endurskoðun opinberra gjalda fólst fyrst og fremst í því að yfirfara afstemmingu
Fjársýslu ríkisins á álagningarferfi Ríkisskattstjóra (RSK) og tekjubókhaldskerfi ríkisins
(TBR). Afstemmingin tryggir að allar fjárhæðir í álagningarskrá RSK flytjist rétt yfir á
innheimtulykla í TBR. Þetta gildir bæði um frumálagningu og skattbreytingar. Þessi
yfirferð var án athugasemda.

Skattar á tekjur og hagnað eru í mörgum tilfellum áætlaðir á einstaklinga og lögaðila.
Á árinu 2013 voru opinber gjöld (tekjuskattur og útsvar) áætluð við álagningu á 9.455
einstaklinga og 9.190 lögaðila samtals upp á 12,1 ma.kr. Í árslok námu áætlaðar kröfur
8,0 ma.kr. Þetta er rúmlega 1,0 ma.kr. lægri fjárhæð en árið 2012.

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. Gera þarf skattfyrvöldum kleift að bæta úr þessum annmörkum kerfisins.

Mikilvægt að sérgreina áætluð gjöld

3.1.4 Virðisaukaskattur

Endurskoðunin fólst m.a. í að yfirfara afstemmingu tekjukerfis við talningar frá RSK, afstemmingu tekjukerfis við bókhald auk endurreiknings og mats á niðurfærslu og áætlunum. Endurskoðunin var án athugasemda.

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 skattfyrvalda 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. Bókfærðar eftirstöðvar höfuðstóls í virðisaukaskatti voru þannig færðar niður í árslok 2013 um 11,6 ma.kr. vegna áætlana. Heildareftirstöðvar virðisaukaskatts námu í árslok 19,6 ma.kr. og þar af voru áætlanir 12,1 ma.kr. eða 61,5%. Eftirstöðvar í virðisaukaskatti ná allt aftur til ársins 1990.

Yfirleitt tekst aðeins að innheimta 2% af heildarfjárhæð áætlana

3.3 Eftirstöðvar virðisaukaskatts 2013 í m.kr.			
	Höfuðstóll	Þar af áætlun	Hlutfall
Árið 2013	3.292	2.016	64,7%
Árið 2012	3.267	1.981	61,2%
Árið 2011	2.948	1.863	63,2%
Árið 2010	3.111	2.266	71,3%
Árið 2009	2.580	1.790	66,3%
Eldri ár	4.401	2.218	50,4%
Samtals	19.600	12.053	61,5%

Umtalsverðar sveiflur hafa orðið milli ára á virðisaukaskatti af innlendum vörum og þjónustu, sbr. skýringu 9 í ríkisreikningi. Á milli áranna 2010 og 2011 lækkaði þessi liður um 12,1 ma.kr. eða 59,5%. Á milli áranna 2011 og 2012 hækkaði hann um 71,7% og á milli áranna 2012 og 2013 hækkaði hann um 50%. Ekki hefur komið fram einhlít skýring á þessum sveiflum. Þó má nefna að endurgreiðslur til stórra útflutningsaðila, s.s. stóriðjufyrirtækja hafa hér áhrif. Á árinu 2011 hækkuðu endurgreiðslu til stærstu aðilanna um 10,5 ma.kr. frá fyrra ári en á árinu 2013 lækkuðu þær um 4,1 ma.kr. á milli ára.

Ríkisendurskoðun ítrekar þá skoðun sína að breyta þurfi framsetningu upplýsinga um virðisaukaskatt í ríkisreikningi til að veita betri upplýsingar um þróun virðisaukaskatts á milli ára.

3.1.5 Tryggingagjald

Tryggingagjald reiknast af heildarlaunum launamanna eða af reiknuðu endurgjaldi. Staðgreiðsluskylt tryggingagjald tók nokkrum breytingum frá fyrra ári. Helstu breytingar voru þær að atvinnuþryggingagjald var lækkað úr 2,45% í 2,05% en á móti kom að almennt tryggingagjald var hækkað úr 4,99% í 5,29% til að styrkja afkomu ríkissjóðs. Í heild höfðu þessar breytingar í för með sér 0,1 prósentustiga lækkun á tryggingagjöldum.

Stofn til útreiknings tryggingagjalds er fenginn frá skattyfirvöldum og byggir skiptingin á rauntölum árána 2010 til 2013 en eftirstöðvar í árslok 2010 eru látnar gilda til skiptingar vegna eldri ára. Endurskoðunin fólst m.a. í því að athuga hvort breytingar hefðu orðið á hlut rétthafa, endurreikningi á hlutdeild miðað við stofna, afstemmingu bókhalds við tekjakerfi og skoðun á uppgjörum sem send voru til rétthafa.

3.4 Skipting tryggingagjalds á rétthafa 2013 í m.kr.

	Est 1/1	Tekjur	Afskrift	Innheimt	Est 31/12
Atvinnul.tr.sjóður	2.653	19.103	-375	-19.182	2.199
Trygg.sj. sjálfst. st.	1	62	0	62	1
Ábyrgðarsj. launa	324	2.843	-49	-2.773	346
Fæðingarorlofssj.	1.447	12.135	-232	-11.836	1.515
Lífeyris- og slysatr.	3.894	35.575	-679	34.455	4.336
Slysatr. sjómanna	17	181	0	-180	18
Lífeyrissj., SA og ASÍ	0	2.822	0	2.822	0
Útflutningsráð	59	469	-10	-458	61
Staðlaráð*	2	0	-1	0	1
Samtals	8.400	73.191	-1.346	-71.738	8.476

* Hlutdeild féll niður 2009

Með lögum nr. 177/2006 var gerð sú breyting á tryggingagjaldi að hluta þess var ráðstafað til að jafna örorkubyrði lífeyrissjóða og nemur sá hluti 0,325% af stofni til tryggingagjalds. Kemur fram í lögunum að framlagið skuli greitt í október ár hvert og byggjast á upplýsingum um fjárhæð gjaldstofns tryggingagjalds næstliðins árs.

Uppgjör til lífeyrissjóðanna er með nokkuð öðrum hætti en til annarra rétthafa. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur litið svo á að þeir skuli eingöngu njóta leiðréttinga sem stafa af endanlegri álagningu gjaldsins ári eftir greiðslu. Þetta kemur m.a. fram í árlegri reglugerð um úthlutun og greiðslu fjárframlags til jöfnunar á örorkubyrði. Aðrir rétthafar fá leiðréttingu vegna allra breytinga sem verða á gjaldinu vegna fyrri ára. Þess vegna myndast ekki eftirstöðvar hjá lífeyrissjóðunum þar sem þeir eiga ekki kröfur á þær. Þá hefur uppgjórið þróast með þeim hætti að í sumum tilfellum er stuðst við rauntölur en í öðrum gildir hlutdeildarreglan.

Uppgjörið orðið nokkuð flókið

Uppgjör tryggingagjalds er því orðið nokkuð flókið að mati Ríkisendurskoðunar og villuhætta töluverð. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2012

beindi stofnunin því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að það kanni hvort ekki sé mögulegt að einfalda þetta uppgjör með lagabreytingu.

3.1.6 Afskriftir og niðurfærsla

Gjaldfærðum afskriftum er skipt í beinar afskriftir, þar sem krafa er talin endanlega töpuð, og óbeinar afskriftir þar sem metið er hve hátt hlutfall kröfu verður hægt að innheimta og eftirstöðvar færðar niður sem mismuninum nemur. Gjaldfærðar afskriftir námu 23,3 ma.kr. árið 2013 en árið áður námu þær 5,2 ma.kr.

Forsendur og útreikningur óbeinna afskrifta voru yfirfarin án athugasemda. Kröfur frá árinu 2012 og fyrr voru færðar niður um 75–80%, eftir því hversu langt innheimtuaðgerðir eru komnar. Kröfur uppgjörssárs voru færðar niður um 40% miðað við sömu forsendur um innheimtu. Gjaldfærsla vegna óbeinna afskrifta nam 4,3 ma.kr.

Gjaldfærðar afskriftir hafa sveiflast nokkuð á undanförunum árum. Þessar sveiflur geta átt sér margþættar skýringar. Ein skýringin er breytingar skattýfirvalda, bæði til hækkunar og lækkunar, geta haft umtalsverð áhrif. Sem dæmi má nefnda að árið 2012 námu skattbreytingar í opinberum gjöldum vegna fyrri ára 5,4 ma.kr. til lækkunar en á árinu 2013 námu hliðstæðar skattbreytingar 5,2 ma.kr. til hækkunar. Hér varð því 10 ma.kr. sveifla. Þá eru dæmi þess að stórir skuldarar sem ekki höfðu innheimtumerkingu á árinu 2012 eru komnir í innheimtumeðferð á árinu 2013 og hafa þannig veruleg áhrif á stöðu niðurfærslureiknings. Eftirfarandi tafla sýnir að stofnar til niðurfærslu höfuðstóls í völdum gjaldflokkum eru að meðaltali 73% af eftirstöðvum og að niðurfærslan er að meðaltali 71% af stofni.

Sveiflur í gjaldfærðum afskriftum

3.5 Stofnar og niðurfærsla höfuðstóls 2013 í m.kr.					
	Eftirst. skv. TBR	Stofn til niðurf.	Hlutf. af höfuðstól	Staða niðurf.r.	Hlutf. af stofni
Opinb. gjöld, einst.	21.317	15.536	73%	11.273	73%
Opinb. gjöld, fyrirt.	31.203	20.892	67%	15.473	74%
Dómsektir o.fl.	6.675	5.904	87%	2.981	50%
Kaupgr., vanskil	10.104	6.262	62%	4.187	67%
Skattsektir o.fl.	2.716	2.218	82%	1.512	68%
Tryggingagjald	5.713	4.374	77%	3.228	74%
virðisaukaskattur ¹⁾	19.682	16.866	86%	12.301	73%
Önnur gjöld	6.735	3.698	55%	2.656	72%
Samtals	104.235	75.750	73%	53.611	71%

¹⁾ Stofnar og niðurf. leiðr. m.t.t. áætlana

Taflan sýnir að 73% af eftirstöðvum höfuðstóla í tekjubókhaldskerfinu mynda stofn til niðurfærslu. Staða niðurfærslureiknings í árslok var 78,3 ma.kr. og þar af nam niðurfærsla höfuðstóls 53,6 ma.kr. Nánar er fjallað um afskriftir og niðurfærslu krafna í skýringu 33 í ríkisreikningi 2013.

3.1.7 Afstemming á milli kerfa

Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) er miðlægt innheimtakerfi sem heldur utan um innheimtu á stærstum hluta ríkissjóðstekna. Kerfið skiptist í átta meginhluta sem innihalda m.a. innheimtakerfi, álagningarkerfi og bókhaldskerfi. Upplýsingar í TBR berast frá ýmsum stofnunum, s.s. ríkisskattstjóra, Tollstjóra og sýslumannsembættum,

auk þess sem stofnanir senda álagningar til Fjársýslunnar sem sér um að færa þær í kerfið. Til að tryggja að upplýsingar í TBR séu réttar þarf því að stemma af reglulega.

Kerfi innan TBR eru afstemmd hvert við annað mánaðarlega sem og við önnur álagningar kerfi. Dagleg samskipti kerfanna eru stemmd af með óformlegum hætti. Ríkisendurskoðun yfirfer árlegar afstemmingar Fjársýslunnar og fær skýringar á frávikum. Skoðun á afstemmingum vegna ársins 2013 var án athugasemda.

Ekki gerðar athugasemdir við afstemmingar

3.1.8 Skattstyrkir

Á árinu 2013 námu skattstyrkir 17,8 ma.kr. samanborið við 17,2 ma.kr á árinu 2012. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun vakið athygli á meðferð skattstyrkja í bókhaldi ríkisins, flokkun þeirra og lagaumhverfi. Fjármálaráðuneytið hefur í umfjöllun í fjárlagafrumvörpum síðustu ára lýst þessu vandamáli þannig:

[...] með beitingu skattstyrkja verða mörkin á milli tekna og gjalda hjá hinu opinbera óskýrari og um leið verður skattkerfið ógagnsærra og flóknara. Ennfremur er tilhneiging til að viðhalda þeim mjög rík, jafnvel þótt upprunalegu rökin fyrir tilvist þeirra eigi ekki lengur við.

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 skattafsláttu 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.

Setja þarf sérstaka löggjöf um skattstyrki

3.1.9 Markaðar tekjur og rekstrartekjur

Markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur eru ekki sýndar með sama hætti í fjárlögum og ríkisreikningi. Í fjárlögum eru þessar tekjur sýndar sem hluti af fjármögnun útgjalda en í ríkisreikningi eru þær tekjufærðar í ársreikningi viðkomandi aðila. Hjá tilteknum stofnunum hefur verið ákveðið að binda þann hluta markaðra tekna sem er umfram fjárlög og fjárukalög og er þeim stofnunum ekki heimilt að ráðstafa slíkum umframtekjum án samþykkis Alþingis. Þessi munur flyst því ekki á höfuðstól eins og hjá öðrum stofnunum eða fjárlagaliðum. Í árslok 2013 voru 19 fjárlagaliðir með slíkt svokallað bundið eigið fé, sbr. eftirfarandi töflu:

3.6 Bundið eigið fé í árslok 2013 í m.kr.		
	Jákvætt	Neikvætt
Atvinnuleysistryggingasjóður	8.335	
Fæðingarorlofsjóður	6.493	
Vegagerðin		17.300
Tryggingarsjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga	776	
Skipulagsmál sveitarfélaga	1.662	
Mannvirkjastofnun	1.666	
Ofanflóðasjóður	10.466	
Samgöngustofa	1.272	
Ábyrgðarsjóður launa	2.392	
Aðrar stofnanir (10)	1.865	
Samtals	34.927	17.300
Staðan í árslok 2012	25.740	16.329
Breyting	9.187	971

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. Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum ítrekað gert athugasemdir við þessa stöðu, bæði í skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings og í skýrslum um framkvæmt fjárlaga. Þá telur Ríkisendurskoðun að setja þurfi skýrari reglur um hvenær og hvernig bundið eigið fé myndast hjá stofnunum.

Ekki eðlilegt að stofnanir geti verið með neikvætt bundið eigið fé

4 Endurskoðun gjalda í A–hluta

4.1 Inngangur

Endurskoðað var í samræmi við ákvæði 8. gr. laga um Ríkisendurskoðun en samkvæmt henni skal fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu miða að því að:

- ✓ Reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju
- ✓ Kanna innra eftirlit og hvort það tryggi viðunandi árangur
- ✓ Reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við

Endurskoðunaráætlun ársins byggði á niðurstöðum áhættugreiningar á rekstri og efnahag stofnana og annarra fjárlagaliða. Slík greining miðar m.a. að því að skilgreina þá liði og þætti í rekstri sem mesta þýðingu hafa fyrir niðurstöðu reikningsskilanna í heild. Með því að beina endurskoðun að þessum liðum og þáttum er lagður grunnur að áritun endurskoðandans á reikningsskilin. Þessi aðferðafræði kallast „áhættu-grunduð endurskoðun“ (e. *risk-based auditing*).

„Áhættugrunduð endurskoðun“

4.2 Að reikningsskil gefi glögga mynd

Endurskoðun útgjalda ríkissjóðs fól m.a. í sér úrtakskannanir og athuganir á gögnum til að sannreyna fjárhæðir og aðrar upplýsingar sem birtast í ríkisreikningi. Við endurskoðunina var einnig farið yfir þær reikningsskilaaðferðir og matsreglur sem beitt er við gerð ríkisreiknings og framsetningu hans í heild.

Lögð var áhersla á að endurskoða þá fjárlagaliði sem voru með mest útgjöld og var þeim skipt með þeim hætti sem sést í töflu 4.1.

4.1 Skipting útgjaldaliða eftir umfangi 2013 í m.kr.						
Fjárhæð	Fjöldi	2013	%	Fjöldi	2012	%
Yfir 1.000 m.kr.	78	487.125	82,6	80	463.710	82,3
500–1.000 m.kr.	80	57.154	9,1	72	51.112	9,7
Undir 500 m.kr.	274	47.887	8,4	279	46.899	8,1
Samtals	432	592.166	100,0	431	561.721	100,0

Ljóst er að áhættugrunduð endurskoðun, sem lýst er hér að framan, leiðir til þess að fjölmargir fjárlagaliðir fá ekki árlega endurskoðun. Jafnvel geta liðið þrjú ár eða meira án þess að endurskoðun fari fram á einstökum liðum. Þetta á einkum við um liði þar sem rekstrarumfang er tiltölulega lítið. Ekki verður fram hjá því litið að töluverð áhætta getur fylgt því að endurskoða ekki alla fjárlagaliði árlega. Hætta á að eitthvað fari úrskaiðis í bókhaldi eða rekstri er jafnan meiri hjá litlum stofnunum en þeim sem stærri eru. Ástæðan er sú að virku innra eftirliti verður ekki ávallt við komið í minni stofnunum vegna fámennis eða annarra aðstæðna.

Ekki unnt að endurskoða alla liði árlega

Ríkisendurskoðun stefnir að breyttum áherslum í áhættugreiningu á næstu árum til að ná því markmiði að allir fjárlagaliðir verði endurskoðaðir eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti.

4.3 Innra eftirlit

Ríkisendurskoðun hefur lagt mikla áherslu á að ríkisstofnanir efli hjá sér innra eftirlit og skjalfesti það. Mikilvægt er að skjalfesta verkferla til að tryggja að starfsmenn þekki þá og að vandamál skapist ekki þegar lykilstarfsmenn hætta störfum eða fara í sumarfrí. Á heimasíðu stofnunarinnar má finna [Leiðbeiningar um skjalfestingu innra eftirlits fyrir stofnanir í A-hluta](#) og hafa stofnanir nýtt sé þær. Styrkleiki innra eftirlits ræður miklu um það hversu umfangsmikil endurskoðunin þarf að vera á hverjum tíma.

Ríkisendurskoðun telur að mikið hafi áunnist í skjalfestingu innra eftirlits hjá ríkisstofnunum í heild. Hún hvetur stofnanir til að yfirfara verklagsreglur og áhættugreiningu með reglubundnum hætti til að innra eftirlitið virki eins og til er ætlast og beinist ávallt að mikilvægustu þáttunum í rekstri stofnana.

Stofnanir yfirfari
verklagsreglur og
áhættugreiningu

4.4 Samræmi við lög og reglur

Stofnanir ríkisins þurfa að hlíta ýmsum lögum, reglum og fyrirmælum sem gilda um rekstur ríkisins. Má þar nefna lög um opinber innkaup, reglur um ferðakostnað, risnu og gjafir, reglur um útboð, reglur um lánsviðskipti og framkvæmd fjárlaga. Það fer eftir eðli stofnunar eða fjárlagaliðar hversu mikil áhersla er lögð á einstaka þætti.

Samhliða árlegri fjárhagsendurskoðun hefur Ríkisendurskoðun á undanförunum árum kannað fylgni stofnana við valdar reglur og fyrirmæli sem þeim er ætlað að fylgja. Hefur í þessu sambandi verið rætt um „áhersluatriði við endurskoðun“. Ekki var þó um slík áhersluatriði að ræða í tengslum við endurskoðun ársins 2013. Engu að síður var við endurskoðun einstakra stofnana kannað hvort þær fylgdu lögum og reglum varðandi einstaka þætti í rekstri þeirra.

Fjársýsla ríkisins hefur uppfært heimasíðu sína og má þar nálgast ýmis lög, reglur og fyrirmæli sem gilda um rekstur ríkisstofnana. Ríkisendurskoðun telur þetta mjög til bóta og auðvelda bæði stofnunum og eftirlitsaðilum að nálgast þessar upplýsingar.

4.4.1 Niðurstaða ríkisreiknings

Heildargjöld ríkissjóðs á árinu 2013 námu 592,2 ma.kr. sem er 0,9 ma.kr. lægri fjárhæð en heildarfjárheimild ársins gerði ráð fyrir. Gjöldin hækkuðu um 30,4 ma.kr. frá fyrra ári og ræður þar mestu 17,0 ma.kr. hækkun á afskriftum ríkissjóðstekna, 5,1 ma.kr. hækkun á lífeyristryggingum og 4,1 ma.kr. hækkun á útgjöldum Landspítalans. Á móti vegur að framlag til Atvinnuleysistryggingasjóðs lækkaði um 4,7 ma.kr og vaxtabætur lækkuðu um 6,0 ma.kr.

Heildargjöldin
592,2 ma.kr.

Í ríkisreikningi er birt yfirlit yfir ráðstöfun gjalda á árinu 2013. Það gefur góða mynd af því hvaða þættir í rekstri ríkisins fara mest fram úr fjárheimildum.

4.2 Ráðstöfun gjalda árið 2013 í ma.kr.

	Reikn.	Heimild	Frávik
Æðsta stjórnslásla og ráðuneyti	21,8	24,1	2,3
Ríkisstofnanir	167,9	171,9	4,0
Lífeyrisskuldbindingar	8,8	7,3	-1,5
Framkvæmdir	17,4	24,1	6,7
Keypt þjónusta	42,9	42,0	-0,9
Tilfærslur, framlög og styrkir	253,2	243,0	-10,2
Sértæk gjöld, vaxtagjöld o.fl.	80,2	80,6	0,4
Samtals	592,2	593,0	0,8

Ágætt jafnvægi í rekstri ráðuneyta og stofnana

Eins og tafla 4.2 ber með sér er ágætt jafnvægi í rekstri ráðuneyta og ríkisstofnana en frávikin eru stærst í framkvæmdum og tilfærslum en þar vega þyngst auknar afskriftir ríkissjóðstekna.

4.4.2 Almennt um fjárheimildir

Skv. reglugerð um framkvæmd fjárlaga er fjárheimild skilgreind þannig að hún samanstandi af útgjöldum að frádregnum sértekjum stofnana skv. fjárlögum, milli-færslum af safnliðum, launa- og verðlagsbótum, fjárukalögum, auk innstæðna eða skulda sem færast á milli ára. Ársáætlun stofnana skal rúmast innan fjárheimilda. Í rekstrarreikningi stofnana kemur síðan fram fjárheimild ársins sem innifelur þá þætti sem að ofan greinir að undanskildum innstæðum og skuldum frá fyrra ári. Staða þeirra endurspeglast í höfuðstól stofnunarinnar og þarf að taka tillit til hennar til að unnt sé að meta útkomu miðað við fjárheimildir.

„Dulin fjárheimild“ getur myndast

Innan ársins getur síðan myndast „dulin fjárheimild“ í þeim tilfellum sem markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur eru hærrí en áætlun fjárlaga. Þessi heimild verður almennt ekki virk fyrr en lokafjárlög hafa verið samþykkt löngu eftir að rekstrarárinu lýkur.

Í ríkisreikningi er fjárheimild skv. séryfirliti 2 skilgreind með sama hætti og fram kemur í fyrrnefndri reglugerð og er samsetning hennar sýnd í séryfirliti 5.

4.4.3 Fjárheimildir 2013

Í fjárlögum ársins 2013 voru veittir alls 583,0 ma.kr. til gjalda í A-hluta ríkissjóðs. Ónýttar fjárheimildir frá fyrra ári námu 18,7 ma.kr. en umframgjöld frá fyrra ári námu 4,9 ma.kr. Fjárukalög 2013 voru afgreidd frá Alþingi 19. desember 2013. Í þeim voru fjárheimildir tiltekinna liða auknar um 20,9 ma.kr. en heimildir annarra liða lækkaðar um 24,6 ma.kr. Eftirfarandi tafla sýnir uppruna fjárheimilda 2013.

4.3 Uppruni fjárheimilda 2013 í m.kr.

	Fjöldi fjárlagaliða	Fjárhæðir
Fjárheimildir skv. fjárlögum 2013	422	583.028
Ónýttar fjárheimildir frá fyrra ári	210	18.663
Umframgjöld frá fyrra ári	90	-4.935
Auknar fjárheimildir skv. fjárukalögum 2013	93	20.928
Skertar fjárheimildir skv. fjárukalögum 2013	48	-24.564
Samtals		593.120

Fjárlög og fjárukalög sýna því ekki endanlegar fjárheimildir einstakra stofnana og fjárlagaliða. Skýringin á því er þríþætt. Í fyrsta lagi bætist við eða dregst frá staða fjárheimilda frá fyrra ári. Í öðru lagi hafa markaðar tekjur og rekstrartekjur áhrif á endanlega fjárheimild viki niðurstaða þeirra verulega frá áætlun fjárlaga. Sem dæmi má nefna að markaðar tekjur árið 2013 urðu 10,7 ma.kr. hærrí en áætlun fjárlaga og fjárukalaga gerði ráð fyrir. Þá urðu sértekjur stofnana 3,8 ma.kr. hærrí en áætlað var. Í þriðja lagi koma til færslur fjárheimilda milli fjárlagaliða. Millifærðar fjárheimildir námu brúttó tæpum 5,0 ma.kr. og skiptust þannig að flutt var af 51 fjárlagalið á 119 fjárlagaliði. Í lokafjárlögum er m.a veitt heimild til að nýta markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur sem voru umfram áætlun fjárlaga.

Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út um framkvæmd fjárlaga fyrstu 9 mánuði ársins 2013 ítrekaði stofnunin fyrri ábendingar um að ráðuneyti þurfi að bregðast við með fullnægjandi hætti þegar forstöðumenn stofnana ná ekki að halda rekstri þeirra innan heimilda. Bent var á nokkrar stofnanir sem hefðu margsinnis farið fram úr fjárheimildum. Þá voru árétuð ummæli um bættu áætlanagerð vegna ýmissa fjárlagaliða með lög- eða samningsbundnum útgjöldum. Ennfremur var minnt á að forstöðumenn gætu ekki stofnað til útgjalda einungis á grundvelli vilyrða ráðherra og þingmanna. Bíða yrði þess að Alþingi samþykkti auknar fjárveitingar í fjárlögum eða fjárukalögum.

Ekki heimilt að stofna til útgjalda einungis á grundvelli vilyrða

Til samanburðar má nefna að á árinu 2012 fór þriðjungur fjárlagaliða einnig umfram fjárheimild, samtals um 13 ma.kr. eða 2,3% af heildarfjárheimild. Ríkisendurskoðun benti á það í skýrslu um framkvæmd fjárlaga sem út kom í júlí 2013 að hátt hlutfall fjárlagaliða sem færi fram úr heimildum ylli vonbrigðum. Þróunin væri á þann veg að hlutfall fjárlagaliða sem færi fram úr heimildum hækkaði sem benti til þess að ekki hefði tekist nægilega vel að viðhalda þeim aga í fjárlagaframkvæmd sem innleiddur var eftir efnahagshrunið 2008. Ríkisendurskoðun vakti einnig athygli á vanda stofnana sem voru með uppsafnaðan halla frá fyrri árum en hefðu nú tekið sig á og héldu sig innan heimilda ársins. Ennfremur var bent á að bættu þyrfti áætlanagerð vegna tiltekinna fjárlagaliða, s.s. vegna málskostnaðar í opinberum málum, vegna opinberrar réttaraðstoðar, bóta til brotaþola og vegna ríkisábyrgða.

Ríkisendurskoðun hefur einnig lýst þeirri skoðun 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 neikvætt bundið eigið fé en þá hefur verið stofnað til útgjalda með því að ráðstafa mörkuðum tekjum áður en þeirra er aflað. Þetta er til þess fallið að draga úr fjárstjórnarvaldi Alþingis og því markmiði rammafjárlagagerðar að halda ríkisútgjöldum innan fyrirfram ákveðins ramma.

Draga ber úr mörkun tekna

4.5 Endurskoðun einstakra stofnana

Ríkisreikning 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. Markmið með endurskoðun gjalda er að endurskoða það stóran hluta af útgjöldum ríkisins að hægt sé að votta réttmæti þeirra í ríkisreikningi

Óverulegar
athugasemdir við
réttmæti
reikningsskila

Niðurstöður endurskoðunar fyrir einstakar stofnanir koma fram í endurskoðunarbréfum sem þeim eru send en hafa ekki verið birt opinberlega. Afrit af slíkum endurskoðunarbréfum eru jafnan send viðkomandi ráðuneyti og Fjársýslu ríkisins. Þá hafa fjárlaganefnd verið send afrit af endurskoðunarbréfum frá og með miðju ári 2013. Þetta er liður í að móta reglur um með hvaða hætti best sé að upplýsa nefndina um niðurstöður endurskoðunar hjá einstökum stofnunum. Enn hefur ekki verið tekin afstaða til þess hvort þessi háttur verði hafður á til frambúðar.

Almennt eru athugasemdir við réttmæti reikningsskila A-hluta stofnana óverulegar. Reikningsskilin eru yfirleitt tiltölulega einföld gjaldyfirlit þar sem öll eignakaup, fjárfestingar og ýmsir fjármálagerningar ríkisins eru færð 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. samþykktarferlum, innheimtuferlum og innra eftirliti.

Hér á eftir eru birtar helstu ábendingar sem hafa komið fram í endurskoðunarbréfum til þess tíma sem þessi skýrsla er gefin út. Ef neðangreint yfirlit er borið saman við sams konar yfirlit sem birt var í skýrslu um endurskoðun ríkisins 2012 má sjá að mörg atriði í þessum töflum eru nánast eins, þ.e.a.s. gerðar eru athugasemdir við sams konar atriði hjá öðrum eða sömu stofnunum og gerðar voru í fyrra.

Ástand / vandamál	Viðmið	Áhrif/hugsanl. afleiðingar	Niðurstaða
Rekstur stofnunar er umfram fjárheimildir.	Alþingi fer með fjárstjórnarvald ríkisins skv. stjórnarskrá, sbr. einnig 49. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997	Ákvarðanir Alþingis eru ekki virtar. Hallarekstur stofnana og hugsanlega óásættanleg skuldasöfnun þeirra.	Stofnunum ber að halda sig innan heimilda fjárlaga.
Eigið fé stofnunar er neikvætt.	Neikvætt eigið fé er ekki ásættanlegt þar sem viðkomandi aðili er þar með tæknilega gjaldþrota.	Rekstrarstöðvun á næsta ári vegna fjárskorts. Stofnun ófær um að sinna öllum lögbundnum skyldum sínum.	Fagráðuneyti verða að taka á þessum vanda stofnana. Óska eftir meiri fjárheimildum eða leysa vandann með öðrum hætti.
Stofnanir þurfa að vanda vel til áætlanagerðar og tryggja að þær séu gerðar í samræmi við góðar venjur ríkisstofnana.	7. og 8. gr. reglugerðar nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A hluta.	Ónákvæm áætlanagerð getur leitt til stórra óþarfa frávika frá heimildum fjárlaga.	Vanda þarf gerð fjárhagsáætlana.
Lýsingum á innra eftirliti er áfátt. Bæta þarf innra eftirlit.	Í 7. gr. laga um bókhald nr. 145/1994.	Meiri hætta á mistökum og mögulegu tjóni og að stofnanir nái ekki markmiðum sínum. Nýir starfsmenn eiga erfiðara með að setja sig inn í störfin en ella og skilja til hvers er ætlast af þeim í starfi.	Bæta úr skriflegum lýsingum á innra eftirliti.
Formlegar verklagsreglur eru ekki til staðar eða ekki unnið í samræmi við þær.	Góð stjórnýsla á að byggja á formlegum verklagsreglum.	Ógagnsæ og óskýr stjórnýsla. Gæti leitt til óheimilla útgjalda og/eða rangra ákvarðana.	Setja þarf formlegar verklagsreglur þar sem slíkar reglur eru ófullkomnar eða eru ekki til staðar og tryggja að þeim sé fylgt.
Aðgreining milli starfa bókkara og gjaldkera er ekki fyrir hendi.	Eðlileg aðgreining starfa.	Hætta á að mistök uppgötvist ekki. Byður heim möguleika á fjármálamisferli og tjóni því samfara.	Koma þarf á eðlilegri aðgreiningu starfa. Ef slíki aðgreiningu verður ekki við komið vegna smæðar stofnunar ætti hún
Ráðningarsamningar ekki til staðar eða ófullnægjandi.	Gera skal formlegan ráðningarsamning við starfsmenn sem hefja störf hjá ríkisstofnunum þar sem fram komi m.a. umsamin launakjör.	Hugsanlega getur komið upp ágreiningur milli starfsmanns og stofnunar um kaup og kjör ef ekki er skýr ráðningarsamningur fyrir hendi.	Gera skal formlega ráðningarsamninga við starfsmenn ríkisstofnana. Breytingar á launakjörum samkvæmt ráðningarsamningi skulu ávallt liggja fyrir í launamöppu starfsmanna og sýna launakjör á hverjum tíma.
Eignaskrá hefur ekki verið uppfærð eða henni er áfátt að öðru leyti.	Í 15. laga um fjárreiður ríkisins segir: „Árlega skal halda sérstaka eignaskrá um varanlega rekstrarfjármuni ríkisins. Hún skal sundurliðuð eftir eignaflokkum og skulu niðurstöður hennar birtar með ríkisreikningi.“	Yfirlit um eignir sem birtast í ríkisreikningi er ekki rétt ef eignaskrá ríkisstofnana eru ekki réttar. Einnig kunna hnókrar á eignaskrá að vera vísbending um að eignaumsýsla sé ekki í lagi og getur slíkt leitt til taps fyrir ríkið.	Efla þarf þekkingu starfsmanna á eignakerfi Orra. Uppfæra þarf eignaskrár stofnana þar sem það hefur ekki verið gert og sjá til þess að þeim sé viðhaldið.
Meðal útistandandi krafna eru kröfur sem ljóst er að eru (1) vart innheimtanlegar eða (2) ekki hefur verið lögð áhersla á að innheimta.	Góð fjármálastjórn felst m.a. í því að útistandandi kröfur séu ávallt afstemmdar og í innheimtuferli.	Ríkisstofnanir gætu tapað kröfum ef innheimtu þeirra er ekki sinnt nægilega vel.	Útistandandi kröfur skulu alltaf vera afstemmdar og í innheimtuferli.

5 Aðilar utan A-hluta

Samkvæmt fjárreiðulögum skal færa eignarhlut ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar á upphaflegu kaupverði að viðbættum framlögum ef um þau er að ræða. Í skýringu 36 með reikningi A-hluta ríkissjóðs er sýnd bókfærð eign í árslok í fyrirtækjum og stofnunum utan A-hluta. Einnig eru sýndar í ríkisreikningi lykiltölur úr ársreikningum þessara aðila, svo sem um afkomu og eiginfjárstöðu.

Undantekningar
frá reglu fjár-
reiðulaga um
færslu
eignarhluta

Tvær undantekningar eru frá framangreindri reglu í ríkisreikningi. Annars vegar þegar um er að ræða eignarhluta í lánastofnunum sem gegna félagslegu hlutverki og hins vegar að því er varðar eignarhluta í tryggingarsjóðum sem hafa það hlutverk að bæta fyrir eignatjón af völdum náttúruhamfara eða önnur stórtjón. Þessi tvö frávik frá meginreglu fjárreiðulaganna hefur ríkisreikningsnefnd skilgreint eins og fram kemur í skýringum ríkisreikningsins.

Heildarfjárhæð eignarhluta í árslok 2013 nam 336 ma.kr samanborið við 298 ma.kr. árið áður. Hækkunin um 38 ma.kr. skýrist af 13 ma.kr. framlagi til Íbúðalánasjóðs og viðbótareignarhlutum í Landsbankanum að fjárhæð 25 ma.kr. sem ríkissjóður eignaðist við skuldabréfauppgjör á árinu. 85% af heildarverðmæti bókfærðra eignarhluta í árslok eða samtals 285 ma.kr. samanstanda af þremur eignarhlutum; í Landsbankanum hf. (147 ma.kr.), Seðlabanka Íslands (78 ma.kr.) og Landsvirkjun (60 ma.kr.).

Útvistun
endurskoðunar-
verkefna

Ríkisendurskoðun hefur samið við endurskoðunarfyrirtæki um endurskoðun ákveðinna B-, C-, og D-hluta ríkisfyrirtækja og hlutafélaga sem eru í meirihlutaeign ríkissjóðs. Kannað var hvort áritanir endurskoðenda væru án fyrirvara og hvort í áritun væri sérstök ábending. Einnig var farið yfir hvort mikilvægar athugasemdir kæmu fram í endurskoðunarbréfum. Eign í ríkisreikningi og skráð eigið fé í ársreikningi viðkomandi aðila var borið saman. Eftirfarandi eru helstu niðurstöður þessarar athugunar.

5.1 Ríkisfyrirtæki í B-hluta

Þrjú fyrirtæki eru í B-hluta ríkisreiknings og er bókfærð staða eignarhluta ríkisins í þeim óbreytt frá fyrra ári. Eignarhlutir B-hluta eru skráðir í ríkisreikningi á 1,5 ma.kr. og er eignarhlutur í ÁTVR langstærstur eða 1,4 ma.kr. Engir fyrirvarar eða ábendingar komu fram í áritun endurskoðenda.

5.2 Lánastofnanir í C-hluta

Sex lánastofnanir eru í C-hluta ríkisreiknings og er það óbreytt milli ára. Þar af eru eignarhlutar í Lánasjóði íslenskra námsmanna og Bjargráðasjóði ekki færðir til eignar í ríkisreikningi, sbr. það sem áður segir um undantekningu frá reglu fjárreiðulaga um færslu á eignarhlutum ríkissjóðs. Eiginfjárstaða þessara sjóða endurspeglar ekki vaxta- eða tryggingaráhættuna og því álitamál hvernig meta skuli eignarhluti ríkissjóðs í þeim. Eigið fé þessara lánastofnana nam samtals 81 ma.kr. í árslok 2013. Eignarhlutir

annarra lánastofnana í C-hluta eru skráðir í ríkisreikningi á 19,5 ma.kr. og hækkuðu um 13,1 ma.kr. á árinu. Nær öll hækkinin skýrist af 13 ma.kr. framlagi til Íbúðalánasjóðs.

42-872 Lánasjóður íslenskra námsmanna

Afkoma Lánasjóðs íslenskra námsmanna á árinu 2013 var mun betri en reiknað var með í fjárlögum. Þar var gert ráð fyrir að tekjuafgangur yrði um 3,0 ma.kr. en í reynd varð hann um 7,0 ma.kr. Rétt er að taka fram að þessi tekjuafgangur sjóðsins stafar af því hvernig bókun veittra námslána er háttað í reikningsskilum hans. Námslán eru veitt með 1% vöxtum en þau eru hins vegar ekki færð til núvirðis með tilliti til þessa í efnahagsreikningi sjóðsins heldur er gerð grein fyrir þessu atriði í skýringum í reikningsskilunum. Ónúvirt eigið fé nam 81,3 ma.kr. í árslok 2013 en 74,3 ma.kr. á árinu á undan. En sé útlánasafnið núvirt m.v. meðalvexti langtímalána sem sjóðurinn tekjur hjá Endurlánum ríkissjóðs lækkar eigið fé um 38,8 ma.kr. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara og án sérstakrar ábendingar.

Afkoman betri en reiknað var með

48-201 Íbúðalánasjóður

Samkvæmt ríkisreikningi 2012 hafði bókfærður eignarhlutur ríkisins í Íbúðalánasjóði verið færður niður að fullu. Samkvæmt endurskoðuðum ársreikningi sjóðsins nemur eigið fé í árslok 2013 tæpum 14,8 ma.kr. Tap á rekstri sjóðsins á árinu 2013 nam 4,4 ma.kr. en fjárlög gerðu ráð fyrir 1,3 ma.kr. tapi. Á árinu fékk sjóðurinn tvívegis framlög úr ríkissjóði. Annars vegar var um að ræða 13,0 ma.kr. stofnfjárframlag skv. heimild í 6. gr. fjárlaga og hins vegar 4,5 ma.kr. rekstrarframlag í fjárukalögum ársins. Bókfært verð eignarhlutans í ríkisreikningi í árslok nemur 13,0 ma.kr. Ekki er fullt samræmi milli færslna í ríkisreikningi og ársreikningi sjóðsins. Skýrist það af því að sjóðurinn færði 13,0 ma.kr. stofnfjárframlagið í ársreikningnum 2012 og á árinu 2013 er rekstrarframlag ríkissjóðs að fjárhæð 4,5 ma.kr. fært sem stofnfjárframlag. Að mati Ríkisendurskoðunar átti að færa þetta framlag um rekstrarreikning, sbr. athugasemd í kafla 2.1.1.1.

Fékk tvívegis framlög úr ríkissjóði á árinu

Áritun endurskoðandans er án fyrirvara en þar kemur þó fram eftirfarandi ábending um eiginfjárlutfall annars vegar og um rekstrarhæfi hins vegar:

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 fjárhags- og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs er 3,4% í árslok 2013 samanber skýringu 6f. Samkvæmt 7. gr. Reglugerðarinnar skal sjóðurinn hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárlutfallinu yfir 5,0%. Stjórn sjóðsins hefur í samræmi við ákvæði umræddrar reglugerðar gert ráðherra félags- og húsnæðismála grein fyrir þessu.

Einnig viljum við benda á skýringar 3a og 4a þar sem gerð er grein fyrir með hvaða hætti alþjóðlegum reikningsskilastöðlum er fylgt og áhrifum þess ef sjóðurinn tæki tillit til virðisrýrnunar við innlaun vaxtatekna í rekstrarreikning líkt og kröfur IAS 36 kveða á um.

Að síðustu viljum við benda á umfjöllun í skýrslu stjórnar og forstjóra, og umfjöllunar í skýringu 25 um rekstrarhæfi sjóðsins.

51-411 Byggðastofnun

Eignarhlutur ríkisins í Byggðastofnun er bókfærður á 2,1 ma.kr. í árslok 2013 sem er óbreytt fjárhæð frá fyrra ári. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara eða sérstakrar ábendingar. Eigið fé stofnunarinnar nam 2,3 ma.kr. á sama tíma. Fjárlög gerðu ráð fyrir að 0,2 ma.kr. halli yrði á rekstri ársins en hagnaður nam 0,19 ma.kr. Í endurskoðunarskýrslu kemur fram að dregið hafi verulega úr óvissu vegna dómsmála og því telji endurskoðendur ekki ástæðu til að benda sérstaklega á hana í áritun eins og gert var árið áður.

5.3 Ríkisfyrirtæki í D-hluta

Í D-hluta ríkisreiknings eru tvö fjármálafyrirtæki, Seðlabanki Íslands og Viðlagatrygging.

Seðlabanki Íslands

Samkvæmt endurskoðuðum samstæðuársreikningi Seðlabankans nam eigið fé hans í árslok 89,8 ma.kr. en í ríkisreikningi er eignarhluturinn bókfærður á 77,6 ma.kr. sem er sama fjárhæð og árið áður. Seðlabankinn á tvö dótturfélög, Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. og Greiðsluveituna ehf. Framlag bankans til ríkissjóðs skal skv. lögum nema 2/3 hluta af hagnaði bankans en varð aðeins 1/3 hluti hans þar sem eigið fé bankans var undir skilgreindum mörkum skv. reglu um reikningsskil og ársreikning Seðlabanka Íslands. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara eða sérstakra ábendinga.

Viðlagatrygging Íslands

Eigið fé nam í árslok 23,9 ma.kr. og jókst um 1,8 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.

5.4 Ríkisfyrirtæki í E-hluta í meirihlutaeigu ríkissjóðs

Alls eru 24 hlutafélög og fjármálafyrirtæki í meirihlutaeigu ríkissjóðs. Samtals nam eign ríkisins í aðilum E-hluta 237,5 ma.kr. í árslok 2013 samanborið við 212,6 ma.kr. árið áður. Skýrist hækkunin einkum af 25 ma.kr. eignarhluta sem ríkissjóður eignaðist í Landsbankanum við skuldabréfauppgjör.

Grímshagi ehf

Grímshagi ehf. er 100% í eigu Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri. Þrátt fyrir það er ástæða til að gera grein fyrir stöðu fyrirtækisins hér. Í könnunaráritun endurskoðandans er gerð grein fyrir umfangi könnunar og að hún sé talsvert umfangsminni en endurskoðun sem unnin er í samræmi við endurskoðunarstaðal og því ekki víst að vitneskja fáiist um öll mikilvæg atriði sem gætu komið í ljós við endurskoðun. Þar af leiðandi lét endurskoðandi ekki á ljós álit á ársreikningnum en í ályktun endurskoðanda kom eftirfarandi fram: „Við könnun okkar kom ekkert fram sem bendir til annars en að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu félagsins á árinu, fjárhagsstöðu þess 31. desember 2013 og breytingu á handbæru fé á árinu, í samræmi við lög um ársreikninga“. Auk þess kom fram eftirfarandi ábending:

Án þess að gera fyrirvara við framangreinda ályktun okkar viljum við vekja athygli á fjárhagsstöðu félagsins. Félagið hefur verið rekið með tapi á undanförunum árum og eru skammtímaskuldir 23,3 m.kr. hæri en veltufjármunir, að frádregnu bústofni, í árslok 2013.

Eigið fé í árslok 2013 nemur 12,7 m.kr. Eins og fram kemur í skýrslu stjórnar er verið að vinna í að koma rekstrinum í jafnvægi. Gangi áform stjórnenda ekki eftir leikur vafi á áframhaldandi rekstrarhæfi félagsins.

Harpa tónlistar- og ráðstefnuhús ohf.

Ríkissjóður á 54,0% í félaginu á móti Reykjavíkurborg og nam bókfærður eignarhlutur í árslok 472 m.kr. og hækkaði um 429 m.kr. á árinu vegna framlags ríkissjóðs (yfirteknar skuldir). Hagnaður samkvæmt rekstrarreikningi nam 172 m.kr. Á árinu rann Austurhöfn - TR ehf. inn í Hörpu tónlistar- og ráðstefnuhús ohf. Áritun endurskoðanda er fyrirvaralaus og án sérstakra ábendinga.

Ríkisútvarpið ohf.

Í ársbyrjun 2013 var eignarhlutur ríkisins bókfærður í ríkisreikningi á 640 m.kr. Á árinu var eignarhluturinn færður niður um 110 m.kr. til samræmis við eiginfjárstöðu fyrirtækisins og nam bókfært verð hans í árslok því um 530 m.kr. Að baki breytingunni liggur ársreikningur fyrir árið 2013 áritaður með könnunaráritun. Samkvæmt honum nam halli ársins 127 m.kr. sem færist til lækkunar á eigin fé úr 656 m.kr. í 530 m.kr. eins og áður sagði. Reikningsárið hjá Ríkisútvarpinu ohf. er ekki það sama og almanaksárið eða 1 september 2012 til 31. ágúst 2013. Áritun endurskoðandans er fyrirvaralaus og án ábendinga. Ríkisendurskoðun telur að Ríkisútvarpinu ohf. beri eins og öðrum ríkisaðilum að standa skil á endurskoðuðum ársreikningi sem miðast við almanaksárið í samræmi við ákvæði fjárreiðulaga.

Ber að standa skil á endurskoðuðum ársreikningi fyrir almanaksárið

Sparisjóður Vestmannaeyja

Eignarhlutur í Sparisjóði Vestmannaeyja er bókfærður á 555 m.kr. í árslok og er fjárhæðin óbreytt frá fyrra ári. Eigið fé sparisjóðsins nam í árslok 1.055 millj. kr. en eignarhlutur ríkissjóðs nemur 55,3%. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara en með ábendingu þar sem vakin er athygli á upplýsingum í skýringum um óvissu sem ríki um mat eigna í efnahagsreikningi, sem gæti mögulega haft áhrif á stöðu og rekstrarhæfi sjóðsins. Sams konar ábending var í áritun endurskoðanda árið 2012. Einnig er ábending um að eiginfjárbættir séu lægri en kröfur Fjármálaeftirlitsins geri ráð fyrir.

Sparisjóðurinn í Bolungarvík

Eignarhlutur ríkissjóðs í Sparisjóði Bolungarvíkur er bókfærður á 393,0 m.kr. í árslok 2013 og er sú fjárhæð óbreytt frá fyrra ári. Áritun endurskoðanda er með fyrirvara vegna uppfærðrar skatteignar sem áður hafði verið færð niður. Miðað við fyrirbyggjandi áætlanir stjórnenda er ekki ljóst að hægt verði að nýta það tap (sem uppfærð skattinneign er leidd af) að fullu á næstu 5 árum. Vegna þess ríkir óvissa um möguleika sjóðsins til að nýta bókfærða skattaeign. Auk þess kemur fram eftirfarandi ábending í árituninni:

Án þess að gera við það fyrirvara í áritun okkar viljum við vekja athygli á skýringu númer 34 sem greinir frá þeirri óvissu sem ríkir um mat eigna í efnahagsreikningi og möguleg áhrif þess á rekstrarhæfi sjóðsins. Einnig viljum við vekja athygli á því sem kemur fram í skýringu 35 í ársreikningnum. Þar kemur fram að eiginfjárlutfall í árslok nær þeim kröfum sem FME gerir ráð fyrir. Einnig kemur fram að gangi rekstraráætlanir sjóðsins ekki eftir ásamt þeirri óvissu sem ríkir um mat eigna sjóðsins samanber skýringu 34, sé ljóst að óvissa getur ríkt

um rekstrarhæfi Sparisjóðsins. Ársreikningurinn er settur fram miðað við að forsendan um rekstrarhæfi sé til staðar, en gangi það ekki eftir verður að telja líklegt að virði eigna og skulda sjóðsins verði annað en fram kemur í ársreikningum.

Sparisjóður Norðurlands

Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis voru sameinaðir undir heitinu Sparisjóður Norðurlands ses. á árinu 2013. Eignarhlutur ríkisins nam eftir sameininguna 317,0 m.kr. og varð verðmæti eignarhlutans jafn hátt og verðmæti beggja félaga var áður. Eignarhlutur ríkisins í Sparisjóði Norðurlands nam 80,9% eftir sameininguna. Áritun endurskoðanda er fyrirvaralaus en með ábendingu þar sem vakin var athygli á að óvissu í mati á reiknaðri tekjuskattsinneign og að eiginfjárlutfall var rétt yfir þeim mörkum sem FME hefur sett sjóðnum.

Eignasafn Seðlabanka Íslands

Eignasafn Seðlabanka Íslands, ESÍ ehf., var stofnað í árslok 2009 til þess að halda utan um kröfur sem Seðlabankinn eignaðist við fall bankanna. Meginrökin að baki stofnun félagsins voru þau að markvissa og samræmda vakt þyrfti til að ná yfirsýn yfir innheimtumálin. Markmið félagsins er að innheimta kröfurnar og endurgreiða skuldina við Seðlabankann.

Einn af stærri eignarflokkum ESÍ ehf. eru samningsbundin sértryggð skuldabréf sem upprunalega voru gefin út af Kaupþingi banka hf., en síðar yfirtekin af Arion banka hf. Skv. fréttatilkynningu í desember 2013 hyggst ESÍ ehf. selja þessi bréf á næstu fimm árum og hefja sölu innan sex mánaða. Áætlað er að selja fimmtung á hverju ári en sú áætlun gæti breyst gefi markaðsástæður tilefni til.

Þá var í nóvember 2013 undirritaður samningur á milli ESÍ ehf., Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., Frjálsa hf., Dróma hf., SPRON Verðbréfa hf. og Rekstrarfélags SPRON hf. um yfirtöku á eignum og skuldum. Skv. samningnum er nettó niðurstaðan fyrir Hildu ehf. sú að lán einstaklinga sem voru í eigu Hildu ehf. fóru til Arion banka og í stað þeirra koma eignir frá Dróma/Frjálsa sem samanstanda aðallega af lánum til fyrirtækja og fasteignum. Markmið Hildu ehf. er að koma eignum í söluhæft ástand og minnka þannig efnahagsreikninginn. Einnig er til skoðunar innan ESÍ ehf. að selja Hildu ehf. í einu lagi.

Ekki hlutverk bankans að stunda svo umfangsmikil viðskipti

Ríkisendurskoðun hefur áður fjallað um stöðu ESÍ ehf. og hlutverk Seðlabankans í skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings og lýst þeirri skoðun sinni að það geti ekki verið hlutverk Seðlabankans að stunda svo umfangsmikil viðskipti á almennum markaði og því beri Seðlabankanum að losa sig út úr slíkum rekstri.

6 Upplýsingakerfi

6.1 Úttektir upplýsingakerfa

Ríkisendurskoðun hefur þurft að sæta svipuðum niðurskurði í fjárlögum og margar aðrar stofnanir ríkisins vegna erfiðrar fjárhagsstöðu ríkissjóðs sem rekja má til bankahrunsins 2008. Stofnunin hefur því líkt og aðrar stofnanir ríkisins þurft að draga saman seglin á ýmsum sviðum. Úttektir á upplýsingakerfum eru einn af þeim þáttum sem stofnunin hefur þurft að draga verulega úr. Þetta er reyndar svipuð þróun og verið hefur hjá stórum endurskoðunarstofum hér á landi⁵ þar sem einkafyrirtæki hafa einnig sparað með því að draga úr úttektum upplýsingakerfa. Mikilvægi upplýsingakerfa í rekstri ríkisins er hins vegar vaxandi fremur en hitt. Í ár voru úttektir upplýsingakerfa unnar sem hluti af fjárhagsendurskoðun en ekki sem sérstök verkefni eins og verið hefur. Ekki voru gerðar sérstakar skýrslur um niðurstöður þessara úttekta heldur voru þær settar fram í endurskoðunarbréfum til stofnana þegar við átti. Einnig var hugað að afstemmingu á milli einstakra undirkerfa og fjárhagskerfis og skoðað hvort fjárhagsupplýsingar væru að skila sér eðlilega inn í kerfið.

Þann 15. júní 2011 tóku gildi endurskoðunarleiðbeiningar frá Alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC) sem kveða á um að vinna skuli staðfestingarskýrslur um innra eftirlit þjónustuaðila (*Assurance Reports on Controls at a Service Organization*). Þetta þýðir að þegar mikilvægum þáttum í starfsemi fyrirtækis er úthýst til þjónustufyrirtækis þá þarf endurskoðandi að afla sérstakrar staðfestingar á því að innra eftirlit þessara þátta virki sem skyldi. Fjársýsla ríkisins þjónustar öll sveitarfélög landsins með upplýsingakerfum sínum til viðbótar við greiðslu- og bókhaldsþjónustu fyrir margra ríkisaðila. Mikilvægasti tekjustofn sveitarfélaganna byggir þannig á því að upplýsingakerfi ríkisins sem halda utan um útsvar séu að virka sem skyldi.

Strax eftir gildistöku endurskoðunarleiðbeininganna (ISAE 3402) höfðu endurskoðendur íslenskra sveitarfélaga, þ.m.t. Reykjavíkurborg, samband við Ríkisendurskoðun og spurðust fyrir um hvort hægt væri að fá vottun skv. ISAE 3402 fyrir innra eftirlit þeirra upplýsingakerfa ríkisins sem notuð væru til þess að halda utan um útsvar sveitarfélaganna.

Afstemming var gerð að beiðni Reykjavíkurborgar en útsvar er stærsti einstaki tekjustofn Reykjavíkurborgar og því eðlilegt að sveitarfélagið vilji fá staðfestingu á uppgjöri frá ríkissjóði. Ekki komu fram athugasemdir við það uppgjör. Einnig var rætt við Samband íslenskra sveitarfélaga um hvernig best væri að standa að því að veita öðrum sveitarfélögum sams konar vottun. Ríkisendurskoðun vísaði því máli til fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem er sá aðili sem gert hefur samning við Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög um sameiginlega álagningu og innheimtu

Niðurskurður
framlaga hefur
haft áhrif á
þennan þátt í
starfseminni

Staðfestingar-
skýrslur um innra
eftirlit þjónustu-
aðila

⁵ http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2014/05/21/gifurlegt_vanmat_a_oryggisahaettu/

tekjuskatts og útsvars. Ekki hefur verið ákveðið hvort Ríkisendurskoðun eða einhver annar aðili verði fenginn til að veita slíka vottun á næsta ári.

6.2 Öryggi upplýsingakerfa

Í stefnu um upplýsingasamfélagið 2013–2016⁶ sem gefin var út af innanríkisráðuneytinu árið 2013 koma m.a. fram eftirfarandi þrjú meginmarkmið:

Komið verði á samræmdu skipulagi á landsvísu, samvirkni milli upplýsingakerfa ríkis og sveitarfélaga og tryggt að þau uppfylli tiltekin öryggis- og gæðaviðmi [..]

Í stefnunni er fjallað um ýmis atriði en hér verður einungis fjallað um tvö þeirra, þ.e.a.s. markmiðið um að upplýsingakerfi uppfylli tiltekin öryggis- og gæðaviðmið og um samræmt skipulag á landsvísu.

6.2.1 Kröfur til rekstraröryggis upplýsingakerfa ríkisins sem rekin eru af tölvudeildum ríkisaðila

Í rammasamningi Ríkiskaupa⁷ um hýsingu og rekstrarþjónustu upplýsingakerfa er gerð sú krafa til þjónustuaðila sem sjá um hýsingu og rekstrarþjónustu upplýsingakerfa fyrir ríkisaðila að þeir hafi vottað stjórnkerfi upplýsingaöryggis skv. alþjóðlegum staðli (ÍST/ISO 27001/27002). Þetta er í samræmi við þær öryggiskröfur sem gerðar eru til reksturs upplýsingakerfa opinberra aðila víða í nágrannalöndum okkar.

Hins vegar hefur þessi sama krafa ekki verið gerð til eigin rekstrar ríkisaðila á upplýsingakerfum. Þrátt fyrir þetta horfa margar tölvudeildir ríkisaðila til umrædds staðals. Fyrsti ríkisaðilinn til þess að fá slíka vottun var Þjóðskrá Íslands.

Ekki er talið raunhæft eins og staðan er nú að gera þá kröfu til allra núverandi tölvudeilda ríkisaðila að þeir fylgi ISO/ÍST 27001/27002 í rekstri sínum. Í mörgum tilvikum eru þetta það litlar deildir að ljóst er að mjög kostnaðarsamt væri fyrir þær að uppfylla kröfur staðalsins og ekki skilvirkt. Ekki er heldur víst að það sé hagkvæmt í öllum tilvikum fyrir litlar stofnanir að loka tölvudeildum sínum og úthýsa allri upplýsingatækni. Nauðsynlegt er að hjá ríkisaðilum sé nægileg upplýsingatækniþekking til að þeir geti verið upplýstir kaupendur upplýsingatækni, ef kaupa þarf dýra sérhæfða þjónustu sem mætir þörfum viðkomandi stofnunar með sparnað og hagkvæmni í huga.

Rétt er að geta þess að á árinu 2013 var settur á fót hjá innanríkisráðuneytinu vinnuhópur um stefnumótun á sviði net- og upplýsingaöryggis. Aðalverkefni hópsins er að móta stefnu stjórnvalda í þessum málaflokki og vernd upplýsingainnviða er varða þjóðaröryggi. Þessi hópur hefur ekki ennþá skilað niðurstöðu þó svo að hann hafi sent

Stefnumótun á sviði net- og upplýsingaöryggis

⁶ <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/Voxtur-i-krafti-netsins.pdf>

⁷ <http://www.rikiskaup.is/rammasamningar/flokkar/upplýsingataekni-og-fjarskipti/hysing-og-rekstrarthjonusta/>

frá sérdrög að stefnu.⁸ Óvíst er hvort þessi hópur mun taka á þessu máli þar sem viðfangsefni hans er mun víðtækara en einungis upplýsingakerfi ríkisins.

Ríkisendurskoðun ítrekar athugasemdir sem settar voru fram í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2012 og telur að gera þurfi ákveðnar lágmarkskröfur til öryggis þeirra upplýsingakerfa sem rekin eru í tölvudeildum ríkisins.

Gera þarf
ákveðnar
lágmarkskröfur

6.2.2 Samræmt skipulag á landsvísu – rafræn stjórnsýsla

Eins og getið er um í stefnunni um upplýsingasamfélagið⁹ þá hafa ákveðnir þættir rafrænnar stjórnsýslu hér á landi ekki komið vel út í samanburði við þau nágrannaríki okkar sem við viljum helst bera okkur saman við. Ástæðan er væntanlega að hluta til sú að fé til endurbóta á sviði upplýsingatækni hefur verið af skornum skammti á síðustu árum. Einnig getur verið að skortur á samræmingu og samhæfingu sé hluti af vandamálinu. Töluvert svigrúm virðist vera til þess að bæta rafræna stjórnsýslu hér á landi bæði til þess að veita borgurunum betri þjónustu og/eða til þess að auka skilvirkni í ríkisrekstri.

Starfsmenn Ríkiskaupa eru sérfræðingar í innkaupamálum og geta allir ríkisaðilar leitað til þeirra. Fasteignir ríkissjóðs sérhæfa sig í rekstri fasteigna fyrir ríkisaðila. Fjárskýsla ríkisins sér um samræmingu á bókhaldi og reikningsskilum allra stofnana ríkisins o.s.frv. Hins vegar er engin miðlæg stofnun á vegum ríkisins sem sérhæfir sig í að veita öðrum stofnunum miðlæga þjónustu/aðstoð og samræma og/eða samþætta upplýsingakerfi ríkisins. Hjá Þjóðskrá Íslands er ákveðinn vísir að slíkri þjónustu. Þar er starfandi fjögurra manna deild rafrænar stjórnsýslu þannig að umfang verkefna deildarinnar takmarkast eðlilega af þeim sökum.

Ríkisendurskoðun telur að kanna þyrfti hvort ekki mætti beita upplýsingatækninni betur til þess að ná fram betra innra eftirliti, veita landsmönnum betri þjónustu og ná um leið aukinni hagræðingu í ríkisrekstri s.s. með því að auka rafræna sjálfsafgreiðslu landsmanna í samskiptum þeirra við ríkisaðila, og flýta innleiðingu rafrænna innkaupa o.s.frv. Til þess að svo megi verða þarf að vera til miðlægur aðili eða stofnun sem getur og hefur umboð til að samræma og samþætta opinber kerfi.

6.2.3 Tæknibreytingar – Ský

Í áðurnefndri stefnu um upplýsingasamfélagið er ekki fjallað um tölvutækni sem kennd er við ský (*cloud computing*) og hefur verið að ryðja sér til rúms. Tækni þessi byggir á miðlægum upplýsingakerfum og miðlægri geymslu gagna, í flestum tilvikum á Internetinu. „Skýjatækni“ er mjög alþjóðleg og getur hugsanlega falið í sér tækifæri til að lækka rekstrarkostnað tölvukerfa. Skýjatækni hefur ekki bara kosti heldur felast í henni ýmis ný vandamál eða viðfangsefni sem þarf að takast á við.

Mikilvægt er að íslenska ríkið móti sér stefnu um hvort og þá hvaða skýjatækni sé rétt að nýta þannig að tryggja megi öryggi opinberra gagna og rekstraröryggi ríkisins. Vandamálin sem eru uppi eru t.d.:

⁸ <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/29138>

⁹ <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/Voxtur-i-krafti-netsins.pdf>

- ✓ Stundum er ekki vitað hvar gögnin eru vistuð og hverjir geti mögulega haft aðgang að þeim. Bandarísk yfirvöld hafa t.d. gert kröfu¹⁰ til þess að þau geti, í ákveðnum tilvikum, fengið aðgang að gögnum sem hýst eru hjá bandarískum fyrirtækjum jafnvel þó svo að gögnin séu hýst á netþjónum utan Bandaríkjanna.
- ✓ Lögsaga íslenskra dómstóla nær ekki yfir upplýsingakerfi sem staðsett eru í öðrum ríkjum. Ef t.d. viðkvæmar persónuupplýsingar komast í hendur óviðkomandi aðila þá getur verið álitamál til hvaða dómstóla og í hvaða landi skuli leitað með slík mál.

Evrópusambandið vinnur nú að því að móta stefnu í skýjalausnum¹¹ og er stefnt að samræmdum Evrópumarkaði með slíkar lausnir og einsleitu lagaumhverfi. Væntanlega mun þetta ná til EES-svæðisins. Þetta mál hefur einnig verið til umfjöllunar á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar.¹²

¹⁰ The USA Patriot Act – October 2001.

¹¹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/towards-cloud-public-services>

¹² <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:701433/FULLTEXT01.pdf>

7 Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs

Í gildandi fjárreiðulögum er ekki gerð krafa um að í ríkisreikningi eða skýringum með honum sé að finna upplýsingar um helstu fjárhagslega áhættuþætti sem ríkissjóður stendur frammi fyrir. Slíkt yfirlit mun hins vegar verða hluti af skýringum með ríkisreikningi ef frumvarp til laga um opinber fjármál, sem nú liggur fyrir Alþingi, verður að lögum. Frumvarpið gerir ráð fyrir að reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild skuli gerð og sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila (IPSAS). Í IPSAS 1 (129. gr.) og IPSAS 30 er gert ráð fyrir að í skýringum sé gerð grein fyrir fjárhagslegri áhættu og hvernig brugðist sé við henni (*financial risk management objectives and policies*). Slíkar skýringar eða yfirlit geta verið gagnlegar fyrir lesendur ríkisreiknings sem vilja gera sér grein fyrir hugsanlegum frávikum sem getu komið upp í ríkisfjármálunum.

Gera skal grein fyrir fjárhagslegri áhættu skv. IPSAS

Fjárhagsleg áhætta getur verið í formi vaxtaáhættu í tengslum við veitt og tekin lán ríkissjóðs, gjaldmiðlaáhættu vegna eigna og lána í erlendri mynt, lausafjárahættu, mótaðilaáhættu o.s.frv. Margir aðilar innan ríkisins koma að því að ákveða hversu mikla fjárhagslega áhættu ríkissjóður tekur. Grunninn að þessari greiningu má m.a. finna í skjali sem ber heitið *Stefna í lánamálum ríkisins 2013-2016*¹³ sem fjármála- og efnahagsráðuneytið gaf út í mars 2013.

Hér á eftir er yfirlit yfir nokkra áhættuþætti. Samantektinni er ekki ætlað að gefa heildarmynd af öllum fjárhagslegum áhættuþáttum sem ríkissjóður stendur frammi fyrir heldur er einungis ætlunin að kynna þessa tegund skýringa í reikningsskilum. Þá er leitast við að greina einungis frá þeirri áhættu sem liggur hjá A-hlutanum ríkisreiknings og þar með ríkissjóði. Hér verða einungis nefnd nokkur atriði sem geta skipt máli þegar menn reyna að átta sig á stöðugleika ríkisfjármálanna.

7.1 Gjaldmiðlaáhætta

Gjaldmiðlaáhætta er hættan á að tapa fé ef gengisþróun verður óhagstæð. Með sama hætti getur hagstæð gengisþróun leitt til jákvæðrar niðurstöðu. Þegar litið er yfir söguna hefur íslenska krónan fallið gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Ef litið er til skemmri tíma hefur gengi íslensku krónunnar sveiflast nokkuð. Eftir bankahrunið árið 2008 voru sett á gjaldeyrishöft sem enn eru í gildi. Veruleg hættu er á því að gengi íslensku krónunnar lækki þegar losað verður um höftin en hversu mikið er óljóst.

Andvirði tekinna lána ríkissjóðs í erlendri mynt var 388 ma.kr. í árslok 2013. Á móti kemur að ríkissjóður á verulega innstæður í erlendri mynt í Seðlabankanum og víkjandi lán hjá Arion banka og Íslandsbanka að jafnvirði 362 ma.kr. Óvarin staða sem er háð gengisáhættu er því um 26 ma.kr.

Óvarin staða háð gengisáhættu um 26 ma.kr.

¹³http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/utgafa/Stefna_i_lanamalum_rikisins_2013_2016.pdf

Veruleg breyting á gengi íslensku krónunnar myndi hafa mikil óbein áhrif á útgjöld ríkissjóðs því almennt verðlag í landinu myndi hækka með tilheyrandi áhrifum á vísitölutengda útgjaldaliði og verðtryggð lán.

7.2 Lausafjánhætta

Lausafjánhætta er hættan á að ríkissjóður lendi í lausafjárþurrð og geti ekki greitt skuldbindingar sínar á réttum gjalddögum. Ríkissjóður getur ætíð selt ríkisskuldabréf á mörkuðum og aflað sér þannig lausafjár sem hægt er að nota til að greiða skuldbindingar sínar. Seðlabankinn hefur einnig ákveðið svigrúm til að bjarga ríkissjóði út úr innlendum lausafjávanda með peningaprentun. Hins vegar gegnir öðru máli um skuldbindingar sem greiða þarf í erlendum gjaldeyri. Til þess að geta staðið skil á þeim hefur ríkissjóður aðgang að erlendum innstæðum eða lánamörkuðum. Ríkissjóður hefur aðgang að 308 ma.kr. innstæðum í erlendri mynt hjá Seðlabankanum sem gerir honum kleift að standa að við skuldbindingar sínar í erlendri mynt.

7.3 Vaxtaáhætta

Vaxtaáhætta er hættan á að breytilegir vextir tekinna lána hækki með fjárhagslegum kostnaði fyrir ríkissjóð. Rétt er að hafa í huga að ríkissjóður endurlánar hluta tekinna lána til ríkisaðila þannig að vaxtabreytingnar hafa einnig áhrif á veitt lán. Vextir tekinna lána ríkissjóðs síðustu ára hafa farið lækkandi á undanförunum árum. Ástæðu þessa má líklega rekja til þess að mikið peningamagn hefur verið í umferð hér á landi vegna gjaldeyrishafta, þ.e.a.s. fjármagn sem annars hefði farið úr landi hefur ríkissjóður getað tekið að láni á mjög hagstæðum vaxtakjörum.

Áhættan felst í því að þegar gjaldeyrishöft verða afnumin muni framboð á lánsfé innanlands minnka sem getur leitt til vaxtahækkana og að ríkissjóður þurfi að greiða hærri vexti af þeim lánum sem eru með breytilega vexti. Á móti kemur ábati af vaxtahækkun veittra lána.

Lánasafn ríkissjóðs er þannig að lán með föstum vöxtum eru um 84% en lán með breytilegum vöxtum eru um 16%.

Lán með föstum vöxtum fela einnig í sér þá áhættu að ríkissjóður nýtur ekki þess hagræðis sem verður þegar markaðsvextir lækka niður fyrir fasta vexti á lánum ríkissjóðs. Það þarf því að gera grein fyrir þeirri áhættu sem felst í þessu vaxtafyrirkomulagi.

7.4 Mótaðilaáhætta

Mótaðilaáhætta er hættan á að þeir aðilar sem ríkissjóður hefur samið við standi ekki við gerða samninga. Nýlegt dæmi um fjárútlát ríkissjóðs vegna mótaðila er þegar ríkissjóður þurfti að taka yfir tónlistar- og ráðstefnuhúsið Hörpu þegar sá einkaaðili sem ríkið hafði samið við gat ekki lengur staðið við skuldbindingar sínar.

Í skýrslu um starfsemi Bankasýslu ríkisins fyrir 2014 kemur m.a. fram að hlutur íslenska ríkisins í hlutafé viðskiptabanka sé stærri en margra Evrópuríkja, bæði ef

miðað er við hlutfall af opinberum skuldum og hlutfall af vergri landsframleiðslu. Hlutur ríkisins hafi numið 16,4% af opinberum skuldum í árslok 2013. Það sé meira en tvöfalt hærra hlutfall en í Grikklandi sem það hafi numið 7,2%. Hlutur annarra ríkissjóða sem hlutfall af opinberum skuldum hafi verið á bilinu 1,7% (Belgía) til 5,7% (Írland).¹⁴ Mótaðilaáhætta ríkissjóðs Íslands gagnvart bankakerfinu er því mikil.

Ákveðin verkaskipting er milli ríkis og sveitarfélaga. Innanríkisráðuneytið fer með málefni sveitarfélaga og ber ráðuneytinu að hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum skv. lögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ef eitthvert sveitarfélag lendir í miklum fjárhagsvanda hefur venjan verið sú að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur verið notaður til að leysa úr þeim vanda sem við hefur blasað.

7.5 Endurfjármögnunaráhætta

Í stefnu um lánamál ríkisins á tímabilinu 2013–2016 kemur fram að einn stærsti áhættuþáttur lánasafnsins sé endurfjármögnun þess. Til þess að draga úr endurfjármögnunaráhættunni miðar fjármála- og efnahagsráðuneytið við að endurgreiðsluferill ríkisverðbréfa sé sem jafnastur til lengri tíma litið. Samkvæmt stefnunni eru stærstu gjalddagar á lánum ríkissjóðs á komandi árum og þar með helstu áhættuþættir í lánasafninu með tilliti til endurfjármögnunar eftirfarandi:

- | | | | |
|-----|------|------------|--|
| (a) | 2014 | 171 ma.kr. | Endurfjármögnun Seðlabankans |
| (b) | 2016 | 129 ma.kr. | Lán vegna gjaldeyrisforða |
| (c) | 2018 | 213 ma.kr. | Lán vegna eiginfjárframlags til fjármálastofnana |
| (d) | 2022 | 129 ma.kr. | Lán vegna gjaldeyrisforða |

Í séryfirliti 14 í ríkisreikningi er birt yfirlit yfir lánaendurgreiðslu út lánstímann. Búið er að semja um lengingu láns vegna endurfjármögnunar Seðlabankans (a) til 29 ára og felst í samningum að lánið verði óverðtryggt og með innlánsvöxtum Seðlabankans.

7.6 Áhætta vegna hugsanlegra náttúruhamfara

Eldsumbrotin í Holuhrauni og skjálftavirknin í Bárðarbungu hafa vakið athygli á því að ríkissjóður og almenningur og fyrirtæki búa við margvíslega áhættu vegna tilfallandi náttúruhamfara hér á landi. Náttúruhamfarir valda iðulega umtalsverðu fjárhagslegu tjóni sem ríkissjóður getur þurft að taka á sig og er umfram það tjón sem tryggingafélög bæta.

Ríkissjóður getur þurft að taka á sig tjón vegna náttúruhamfara

Ríkissjóður hefur komið á umtalsverðum áhættuvörnum sem sinnt er af ýmsum stofnunum ríkisins, bæði í formi forvarna við vöktun og öðru eftirliti og sjóðasöfnun til greiðslu tjóna vegna náttúruhamfara.

Viðlagatrygging Íslands er öflugur sjóður sem ræður við að bæta tjón vegna minni náttúruhamfara. Hins vegar má búast við stórum náttúruhamförum á nokkurra

14

http://www.bankasysla.is/files/Sk%C3%BDrsla%20um%20starfsemi%20Bankas%C3%BDslu%20Or%C3%ADkisins%202014_53283556.pdf (sjá bls. 34)

áratuga eða alda fresti sem geta valdið meira tjóni en Viðlagatrygging Íslands ræður við að bæta.

Taka þarf tillit til mögulegra fjárhagslegra áhrifa af miklum hamförum, eldgosum eða jarðskjálftum, í fjárhagsáætlunum ríkisins. Fjárhagsstaða ríkissjóðs þarf að vera nægilega sterk til að hann geti þolað stór áföll vegna náttúruhamfara.

7.7 Niðurstaða

Óháð því hver verða afdrif frumvarps til laga um opinber fjármál telur Ríkisendurskoðun rétt að umfjöllun um stærstu fjárhagslegu áhættuþætti ríkissjóðs verði bætt við skýringar með ríkisreikningi. Slíkt gefi lesanda reikningsins gleggri mynd af stöðu ríkissjóðs og helstu áhættuþáttum sem gætu haft veruleg áhrif á hana. Færa má rök fyrir því að þörfin fyrir slíka upplýsingagjöf sé ríkari nú en áður þar sem ríkissjóður hefur tekið á sig miklar skuldbindingar á undanförunum árum í kjölfar bankahrunsins.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is