

RÍKISENDURSKOÐUN

Ríkisreikningur

Endurskoðunarskýrsla fyrir árið 2024



Endurskoðunarskýrsla

Ágúst 2025

Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur lokið endurskoðun á ríkisreikningi, þ.e. ársreikningi samstæðu og ársreikningi A- hluta ríkissjóðs fyrir árið 2024. Markmið endurskoðunarinnar er að skila álitum á ríkisreikningi og ársreikningi A- hluta ríkissjóðs.

Reikningarnir eru lagðir fram af fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóra og á ábyrgð þeirra í samræmi við lög og reglur. Ábyrgð Ríkisendurskoðunar felst í því álitum sem látið er í ljós á reikningunum á grundvelli endurskoðunarinnar.

Endurskoðað var í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila (ISSAI). Samkvæmt þeim ber Ríkisendurskoðun að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni á þann hátt að nægjanleg víska fái um að ríkisreikningur sé án verulegra annmarka. Endurskoðun felur í sér aðgerðir til staðfestingar á fjárhæðum og skýringum í ríkisreikningi. Val endurskoðunaraðgerða byggir á faglegu mati Ríkisendurskoðunar, meðal annars á þeirri hættu að verulegir annmarkar séu á ríkisreikningi, hvort sem er af völdum sviksemi eða mistaka.

Við áhættumat er tekið tillit til þess innra eftirlits sem varðar gerð og framsetningu ríkisreiknings, til þess að skipuleggja viðeigandi endurskoðunaraðgerðir og kanna hvort það tryggi viðunandi árangur. Endurskoðun felur einnig í sér mat á þeim reikningsskilaaðferðum og matsaðferðum sem stjórnendur beita við gerð ríkisreiknings sem og mat á framsetningu hans í heild.

Ársreikningur A- hluta ársins 2024 er fyrsti ársreikningur A- hluta en ársreikningur A1- hluta var áritaður fyrir árið 2023. Ríkisreikningur samstæðu og ársreikningur A- hluta ríkissjóðs voru hvor um sig áritaðir af ríkisendurskoðanda.

Í skýrslu þessari er fjallað almennt um vinnu við endurskoðun ríkisreiknings og þær niðurstöður sem Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Alþingi, fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóri fái upplýsingar um. Í skýrslu þessari er því ekki fjallað um öll mál sem upp hafa komið við endurskoðunina. Endurskoðunarvinna byggir á góðu samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins. Stjórnendur og starfsfólk veitti þá aðstoð sem óskað var eftir og brást vel við ábendingum. Ríkisendurskoðun færir þeim bestu þakkir fyrir gott samstarf.

Frekari upplýsingar í tengslum við skýrsluna veitir:

Guðmundur Björgvin Helgason
Ríkisendurskoðandi

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartún 7, 105 Reykjavík
Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími: 448 8800

Efnisyfirlit

1	Ábendingar og athugasemdir	4
2	Áritun ríkisendurskoðanda og staðfesting stjórnenda.....	9
1.1	Áritun	9
1.2	Óhæði og hlutverk.....	9
1.3	Sviksemi	10
1.4	Staðfestingarbréf stjórnenda	10
1.5	Ábyrgð Ríkisendurskoðunar	10
3	Áhættumat og mikilvægi	11
4	Endurskoðun ársins.....	14
4.1	Niðurstaða endurskoðunarinnar.....	14
4.2	Gerð ríkisreiknings	14
4.3	Flokkun ríkisaðila og reikningsskilareglur	15
4.4	Óvanalegir atburðir.....	16
4.5	Leiðréttir og óleiðréttir mismunir	16
4.6	Viðskipti milli ríkisaðila	17
4.7	Varanlegir rekstrarfjármunir	17
4.8	Leigugeignir og leiguskuldir	19
4.9	Lífeyrisskuldbindingar og starfstengd réttindi	20
4.10	Laun og launatengd gjöld.....	21
4.11	Fjáreignir og fjárskuldir	22
4.12	Óvissar eignir og óvissar skuldir	23
4.13	Skuldbindingar vegna velferðarþjónustu	23
4.14	Væntanlegur reikningsskilastaðall um auðlindir	24
4.15	Ríkisaðilar í A1- hluta ríkissjóðs.....	24
4.16	Ríkisaðilar aðrir en í A1- hluta ríkissjóðs.....	25
4.16.1	A2- hluta ríkisaðilar.....	26
4.16.2	Stærstu A3- hluta ríkisaðilar.....	28
4.16.3	Stærstu B- hluta ríkisaðilar.....	28
4.16.4	Stærstu C- hluta ríkisaðilar	29
4.19.5	Niðurstöður endurskoðunar á aðilum utan A1- hluta ríkissjóðs	29
5	Fylgni við reikningsskilastaðla	31

1 Ábendingar og athugasemdir

Vakin er athygli á eftirfarandi ábendingum og athugasemdum til fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins en smávægilegum ábendingum var komið beint á framfæri við stjórnendur einstakra ríkisaðila þegar endurskoðunarvinna fór fram.

1

Innra eftirlit og innri endurskoðun

Skortur á reglugerðum, reglum og leiðbeiningum skapar aukna möguleika til sviksemi og sniðgöngu og ber vott um veikleika í fjármálastjórnun hjá ríkinu. Ríkisendurskoðun áréttar enn mikilvægi þess að innri endurskoðun sé sett á laggirnar í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Sjá nánar í kafla 3.

2

Gerð reikningsskila - samstæðureikningur

Ríkisendurskoðun áréttar fyrri ábendingar um brýna nauðsyn þess að innleitt verði samstæðuuppgjörskerfi fyrir gerð samstæðureiknings ríkissjóðs til að lágmarka handvirkar færslur með tilheyrandi villuhættu. Við gerð samstæðu ríkisreiknings er mikilvægt að halda vel utan um einstaka samstæðufærslur, leiðréttingar, breytingar vegna flokkunar liða og áhrif á eigið fé. Ríkisendurskoðun hefur ekki fengið fullnægjandi gögn til stuðnings fjárhæð liðarins „Matsbreyting samstæðu“ í yfirliti um breytingu á eigin fé í ríkisreikningi. Sjá nánar kafla 4.2.

3

Gerð reikningsskila – sérfræðiaðstoð

Ríkisendurskoðun leggur til, líkt og áður, að fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins leiti sér utanaðkomandi sérfræðiaðstoðar til að bæta verklag, upplýsingagjöf og fylgni við reikningsskilastaðla. Sjá nánar kafla 4.2.

4

Óvanalegir atburðir

Ríkisendurskoðun mælir með að útgjöld ríkissjóðs vegna jarðhræringa á Reykjanesskaga og óvanalegra viðlíkra atburða fari í gegnum eitt fjárlaganúmer sem er sérstaklega sett á stofn vegna slíkra atburða. Sjá nánar kafla 4.4.

5

Varanlegir rekstrarfjármunir – eignfærður virðisaukaskattur

Í skýringu 1 um grundvöll ríkisreiknings kemur fram að viðskipti milli ríkisaðila og stöður milli þeirra eru jafnaðar út við gerð ríkisreiknings að öðru leyti en virðisaukaskattur sem fylgir fjárfestingum er ekki færður út þar sem gögn þar um eru ekki áreiðanleg. Ríkisendurskoðun bendir á að tekjur af virðisaukaskatti eru þar af leiðandi ofmetnar og eignir að sama skapi sem veldur skekkju í ríkisreikningi. Sjá nánar kafla 4.7.

6

Varanlegir rekstrarfjármunir - vegakerfi

Ríkisendurskoðun gerir alvarlega athugasemd við að engin sundurliðun á bókfærðu virði vega og veghluta sé til staðar. Enn fremur er gerð athugasemd við forsendur við útreikning afskrifta sem eru ekki í tengslum við bókfært virði eignanna. Sjá nánar kafla 4.7.

7

Varanlegir rekstrarfjármunir – eignir undir fjárlagaliðnum „Mannvirki ríkissjóðs“

Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn þess og mikilvægi að eignir fjárlagaliðarins „Mannvirki ríkissjóðs“ séu færðar í eignaskrá og umsýsla formfest og sinnt reglulega í ljósi umfangs. Sjá nánar kafla 4.7.

8

Varanlegir rekstrarfjármunir – verk í vinnslu

Talsvert er af nýjum fasteignum sem nú þegar hafa verið teknar í notkun og hefðu átt að færast á eignaskrá til fyrningar yfir áætlaðan líftíma þeirra. Ríkisendurskoðun bendir á að ábyrgðaraðili framkvæmda og viðkomandi ráðuneyti þurfa að tryggja að eignfærsla nýbygginga sé í samræmi við lög um opinber fjármál. Sjá nánar kafla 4.7.

9

Leigueignir og leiguskuldir

Við innleiðingu á IPSAS 43 reyndust ábyrgðaraðilar vanmeta umfang og flækjustig verkefnisins og vill Ríkisendurskoðun ítreka að vanda þurfi undirbúning við innleiðingu nýrra reikningsskilastaðla. Sjá nánar kafla 4.8.

10

Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eru metnar samkvæmt reglugerð nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða eins og kemur fram í skýringu 32 í ríkisreikningi en ekki samkvæmt IPSAS 39 um starfstengd réttindi. Ríkisendurskoðun bendir á að reikna skal út lífeyrisskuldbindingu ríkissjóðs í samræmi við lög um opinber fjármál og yfirlýsingu í skýringu 1 sem fjallar um grunn reikningsskilanna. Sjá nánar kafla 4.9.

11

Laun og launatengd gjöld – samþykki launa

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að formlegu samþykki vegna launakeyrslu hvers mánaðar verði komið á í launakerfi áður en að útborgun fer fram en slíkt samþykki er ekki skilyrt í launakerfinu í dag. Sjá nánar kafla 4.10.

12

Laun og launatengd gjöld – afstemming á milli kerfa

Nauðsynlegt er að Fjársýsla ríkisins geri afstemmingar milli fjárhagsbókhalds og launakerfis með reglubundnum hætti innan ársins og í lok þess þannig að kerfisvillur og mistök í skráningu uppgötvist tímanlega. Einnig er áréttað að gera þarf heildarafstemmingu á milli launakerfis og fjárhagsbókhalds í tengslum við gerð ríkisreiknings. Sjá nánar í kafla 4.10.

13

Laun og launatengd gjöld – skýringar

Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt IPSAS stöðlum skal upplýsa um starfstengdar greiðslur og mögulegar skuldbindingar vegna þeirra svo sem vegna veikindaréttis, námsleyfa og starfslokauppgjörs í ríkisreikningi og í skýringum um laun og launatengd gjöld. Sjá nánar í kafla 4.10.

14

Fjáreignir og fjárskuldir – flokkun fjármálagerninga

Flokka skal fjármálagerninga eftir eðli upplýsinga sem greina þarf frá í skýringum ásamt því að taka tillit til einkenna þeirra. Samkvæmt IPSAS 30.11 skal upplýsa um fjárhæð allra tegunda fjáreigna eins og þær eru skilgreindar í IPSAS 41 í skýringum eða í efnahagsreikningi, en slík skýring er ekki til staðar í ríkisreikningi. Sjá nánar í kafla 4.11.

15

Fjáreignir og fjárskuldir - lántökur

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að Fjársýsla ríkisins hafi aðgang að lánakerfi sem reiknar virka vexti í samræmi við IPSAS þar sem það krefst mikillar handavinnu að halda utan um bókfært virði skuldabréfaútgáfu ríkissjóðs í töflureikni með tilheyrandi villuhættu. Sjá nánar í kafla 4.11.

16

Óvissar eignir og óvissar skuldir

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að hjá ríkinu er ekki heildstætt yfirlit um reiknaðar skuldbindingar, óvissar skuldir og óvissar eignir. Sjá nánar í kafla 4.12.

17

Skuldbindingar vegna velferðarþjónustu

Ríkisendurskoðun bendir á að upplýsingagjöf í ríkisreikningi er rýr þegar kemur að mati á áhrifum af innleiðingu IPSAS 42 um velferðarþjónustu og félagslega aðstoð. Ekki kemur fram hvaða hlutar reikningsskilastaðalsins hafa verið innleiddir eða hvaða áhrif og breytingar full innleiðing hans hefur í för með sér. Ríkisendurskoðun sér ástæðu til þess að fjármála- og efnahagsráðuneyti fái tryggingastærðfræðinga til að reikna út áhrif mögulegra skuldbindinga vegna innleiðingar. Sjá nánar í kafla 4.13.

18

Ríkisaðilar í A1- hluta ríkissjóðs

Samkvæmt 54. gr. laga um opinber fjármál skal hver ráðherra sjá til þess að ríkisaðilar sem undir hann heyra uppfylli ákvæði laganna um skilafresti ársreikninga. Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að tryggja að ekki sé misbrestur á skilum og yfirfara hvað hamlar að skilað sé innan lögbundins skiladags. Sjá nánar í kafla 4.15.

19

Ríkisaðilar í A2- hluta - ÍL-sjóður

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að ársreikningur ÍL-sjóðs sé gerður í samræmi við lög um ársreikninga í stað IPSAS líkt og lög um opinber fjármál segja til um. Sjá nánar í kafla 4.16.1.

20

Fylgni við reikningsskilastaðla - gátlistar

Þar sem ekki var stuðst við gátlista fyrir IPSAS staðla vegna ríkisreiknings 2024, skortir upplýsingar um þau atriði sem upp á vantar til að tryggja fylgni við reikningsskilastaðla. Sjá nánar í kafla 5.

21

Fylgni við reikningsskilastaðla - frestanir

Samkvæmt áritun fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóra er gert ráð fyrir að IPSAS 36, 37, 38 og 42 verði að fullu innleiddir í ríkisreikningi 2025. Ríkisendurskoðun ítrekar að innleiðing reikningsskilastaðla er flókið og tímafrekt viðfangsefni sem krefst vandaðra vinnubragða og góðs undirbúnings. Sjá nánar í kafla 5.

22

Fylgni við reikningsskilastaðla – nýir staðlar

Formfesta þarf verklag vegna innleiðingar á nýjum reikningsskilastöðlum og framsetningu og mat á áhrifum þeirra á ríkisreikninga. Ef um er að ræða flókin reikningsskilamál sem mögulega hafa veruleg áhrif á ríkisreikning, leggur Ríkisendurskoðun til að kallað verði á utanaðkomandi reikningsskilasérfræðinga til aðstoðar. Ríkisendurskoðun vill árétta mikilvægi þess að reikningsskilastaðlar sem taka gildi 2025 verði innleiddir tímanlega. Sjá nánar í kafla 5.

2 Áritun ríkisendurskoðanda og staðfesting stjórnenda

1.1 Áritun

Endurskoðað var í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Ríkisendurskoðun telur að við endurskoðunina hafi verið aflað nægilegra og viðeigandi gagna til að byggja álit á ríkisreikningi.

Áritun ríkisendurskoðanda er án fyrirvara en með ábendingu þar sem vísað er til eftirfarandi skýringa í ríkisreikningi og athugasemda í þeim:

- Skýring 1 í kaflanum „Yfirlýsing um samræmi“ upplýsir að ríkisreikningurinn feli í sér reikningsskil fyrir ríkissjóð Íslands í heild árið 2024 og að hann sé gerður samkvæmt lögum um opinber fjármál. Í skýringu 2 er vísað til fylgni við IPSAS og heimildar til frestunar á innleiðingu fjögurra reikningsskilastaðla.
- Skýring 1 í kaflanum „Yfirlýsing um samræmi“ upplýsir að ríkisreikningurinn sé gerður á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) með þeim frávikum sem lýst er í skýringum með honum í samræmi við innleiðingaráætlun og samþykktir reikningsskilaráðs A- hluta ríkisins, auk þess sem stuðst er við lög um ársreikninga nr. 3/2006 varðandi atriði sem ekki er fjallað um í IPSAS.
- Skýring 32 um lífeyrisskuldbindingar upplýsir að við núvirðisreikning væntanlegs lífeyris og framtíðariðgjalda sé notuð 3,5% vaxtaviðmiðun umfram vísitölu neysluverðs samkvæmt reglugerð nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Það er ekki í samræmi við IPSAS þar sem nota skal ávöxtunarkröfu áhættuminnstu ríkisskuldabréfa í núvirðisreikningnum.

Að teknu tilliti til framangreindra ábendinga og með vísan til samþykktar reikningsskilaráðs um heimild til frestunar á tilteknum IPSAS stöðlum er það álit ríkisendurskoðanda að ríkisreikningur gefi glögga mynd af fjárhagsstöðu ríkissjóðs 31. desember 2024, afkomu ríkissjóðs árið 2024 og breytingu á handbæru fé á árinu 2024 í samræmi við kröfur laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Endurskoðunarskýrslan kemur ekki í stað áritunar á ríkisreikning en í skýrslunni er nánar vikið að niðurstöðum vegna endurskoðunar einstakra liða og þeim áherslum sem Ríkisendurskoðun hafði í endurskoðuninni.

1.2 Óhæði og hlutverk

Ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis og er sjálfstæður og engum háður í störfum sínum. Hæfi ríkisendurskoðanda og starfsmanna Ríkisendurskoðunar fer eftir lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga og hafa starfsmenn undirritað sérstaka trúnaðar- og óhæðisýfirlýsingu vegna starfa sinna fyrir embættið.

Ríkisendurskoðun er mikilvægt embætti sem fer með eftirlitshlutverk fyrir hönd löggjafarvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Hlutverk ríkisendurskoðanda samkvæmt 3. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga er „...að hafa í

umboði Alþingis eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum. Hann skal í störfum sínum hafa eftirlit með tekjum ríkisins og að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og þeim ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.”

Fjárhagsendurskoðun ríkisendurskoðanda tekur mið af eftirfarandi skv. 5. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga:

- a. að reikningsskilin gefi glögga mynd af rekstri, fjárhagslegri stöðu og breytingu á henni á árinu í samræmi við settar reikningsskilareglur fyrir opinbera aðila,
- b. að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur,
- c. að rekstur og umsvif séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáráukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, samninga og starfsvenjur þar sem það á við.

Hjá Ríkisendurskoðun er sérstakt verkefni að kanna rekstur og umsvif í samræmi við c-lið og niðurstaða þeirra vinnu er ekki til umfjöllunar í endurskoðunarskýrslunni.

1.3 Sviksemi

Ríkisendurskoðun upplýsir stjórnendur ríkisaðila um sviksemisáhættu og kallar eftir skriflegum svörum frá þeim við spurningum um mögulega sviksemi og fylgni við lög og reglur. Endurskoðunin hefur ekki leitt í ljós sviksemi eða grun um sviksemi hjá stjórnendum og starfsmönnum sem hafa mikilvægu hlutverki að gegna við innra eftirlit og þar sem sviksemi gæti leitt til verulegrar skekkju í ríkisreikningi.

1.4 Staðfestingarbréf stjórnenda

Stjórnendur einstakra ríkisaðila staðfesta í sérstöku staðfestingarbréfi að ýmsar fullyrðingar sem erfitt er að sannreyna með öðrum hætti séu samkvæmt þeirra bestu vitund og þekkingu. Fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóri staðfesta með áritun sinni á ríkisreikninginn að hann sýni glögga mynd af rekstri samstæðu A-, B- og C- hluta ríkissjóðs á árinu 2024 og stöðu í lok árs í samræmi við lög um opinber fjármál.

1.5 Ábyrgð Ríkisendurskoðunar

Markmið með endurskoðuninni er að afla nægjanlegrar vissu um að ríkisreikningur sé án verulegra annmarka, hvort sem er af völdum sviksemi eða mistaka og að gefa út áritun sem felur í sér álit á ríkisreikningnum. Nægjanleg vissa er mikið öryggi, en ekki trygging þess að endurskoðun sem framkvæmd er í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila (ISSAI) muni uppgötva allar verulegar skekkjur séu þær til staðar. Skekkjur geta orðið vegna mistaka eða sviksemi og eru álitnar verulegar ef þær gætu haft áhrif á fjárhagslega ákvarðanatöku notenda ríkisreikningsins, stakar eða samanlagðar.

3 Áhættumat og mikilvægi

Áhættumat

Mat á áhættu og mikilvægi eru grundvallarpættir sem horft er til við skipulagningu og framkvæmd endurskoðunar. Þetta merkir að sjónum er sérstaklega beint að áhættusömum og verulegum liðum í ríkisreikningi. Leitast er við að skipuleggja endurskoðunina með skilvirkni í huga en liður í því er að taka mið af eftirlitsumhverfi ríkissjóðs eins og kostur er.

Stjórnendur geta verið í aðstöðu til að eiga við fjárhagsfærslur og fara fram hjá eftirliti með ráðstöfun eigna og geta sett fram röng reikningsskil með því að sniðganga eftirlitsaðgerðir sem annars virðast vera skilvirkar og þannig haft áhrif á ríkisreikninginn. Stjórnendur eiga möguleika á að sniðganga eftirlitsaðgerðir bæði m.t.t. ráðstöfunar eigna og færslna í fjárhagsbókhaldi.

Umfjöllun um áhættu og endurskoðun á einstaka liðum hér á eftir á einkum við um A1- hluta ríkisreiknings nema annað sé tekið fram sérstaklega. Flestir ríkisaðilar utan A1- hluta eru endurskoðaðir sérstaklega og eru ársreikningar þeirra áritaðir endurskoðunaráritun. A1- hlutinn er endurskoðaður í heild en aðilar innan hans, sem Ríkisendurskoðun metur að fylgi meiri áhætta en almennt á við um A1- hluta starfsemi ríkisins, fá sérstaka skoðun. Ríkisendurskoðun áritar ekki reikningsskil einstakra ríkisaðila í A1- hluta.

Við endurskoðun á ríkisreikningi árið 2024 flokkaði Ríkisendurskoðun áhættur í A1- hluta eftir megin flokkum og beindi endurskoðunaraðgerðum einkum að þeim:

Skatttekjur	Laun og launatengd gjöld	Tilfærslur og annar rekstrarkostnaður
Varanlegir rekstrarfjármunir og tengdir rekstrarliðir	Innleiðing IPSAS 43 um leigusamninga	Hlutdeildarfélög
Útlán og aðrar lánveitingar	Lántökur, lánastofnanir og ríkisvixlar	Lífeyrisskuldbindingar

Áherslur í endurskoðun ríkisreiknings samstæðu og A- hluta voru gerð samstæðureiknings, yfirferð á samstæðufærslum og skoðun á innbyrðis færslum. Niðurstöður endurskoðunar ársreikninga einstakra aðila utan A1- hluta koma fram í kafla 4.16.

Áhætta á sniðgöngu stjórnenda á eftirliti með einstökum framangreindra flokka er mismunandi og fyrirkomulag eftirlits með ólíkum hætti. Í grundvallaratriðum byggir styrkleiki eftirlits á nákvæmri skráningu ferla og lýsingu á eftirlitsþáttum og verklagi, viðeigandi aðgreiningu á störfum tengdum einstaka aðgerðum og skráningu og skjalfestingu upplýsinga. Auk þess er mikilvægt að hafa skýrar reglur um meðferð einstakra viðskipta og bókhaldsfærslur til að lágmarka óvissu í bókhaldsskráningu, gæta samræmis hjá öllum ríkisaðilum og bæta möguleika til greiningar á frávikum og eftirlit með þeim.

Mikilvægismörk

Áherslan í endurskoðun beindist að framangreindum flokkum og stuðst við mikilvægismörk sem sett eru fyrir fram til afmörkunar á umfangi endurskoðunarinnar.

Við skipulagningu endurskoðunar voru mikilvægismörk ákvörðuð sem 1% af eignum ríkisaðila, 40 milljarðar króna fyrir A- hluta og 55 milljarðar króna fyrir samstæðu A-, B- og C- hluta ríkissjóðs. Fyrir einstaka ríkisaðila var stuðst við lægri mikilvægismörk. Mikilvægismörk eru sú fjárhæð skekkna sem talið er að hafi ekki áhrif á upplýstan lesanda reikningsskila.

Mikilvægismörk eru því einn af grunnþáttum endurskoðunar og marka meðal annars umfang þeirra endurskoðunargagna sem aflað er.

Allar skekkjur yfir 3% af mikilvægismörkum sem finnast við endurskoðun hjá ríkisaðilum eru tilkynntar með formlegum hætti til stjórnenda. Minni skekkjur sem finnast og máli skipta er komið á framfæri við stjórnendur einstakra aðila.

Möguleg sniðganga stjórnenda á eftirliti

Nauðsynlegt er að vinna betur að skráningu mikilvægra ferla og skilgreina og skjala mikilvæga eftirlitsþætti. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur ekki mælt nægjanlega fyrir um framkvæmd laga um opinber fjármál með setningu reglugerða eins og ákvæði eru um í 67. grein laganna þar sem einungis er búið að setja fjórar af þeim fjórtán reglugerðum sem lögin tilgreina. Á árinu 2018 var sett reglugerð um styrkveitingar ráðherra en sú reglugerð var ekki tilgreind sérstaklega í 67. grein LOF og á árinu 2024 var sett reglugerð um bifreiðamál ríkisins en sú reglugerð var heldur ekki tilgreind sérstaklega í 67. grein LOF.

Yfirlit um reglugerðir sem lög um opinber fjármál kveða á um að skuli setja:

Reglugerðir í gildi	Reglugerðir sem á eftir setja
Nr. 642/2018 um styrkveitingar ráðherra	um framsetningu og sundurliðun fjármálaáætlunar
Nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni	um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa og reglugerða
Nr. 218/2020 um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga	um gerð og skipan efnispáttá í stefnumótun málefnasviða og málaflokk

Nr. 566/2021 um flutning fjárheimilda A-hluta á milli ára	um gerð og skil tillagna um fjárveitingar, þ.m.t. framsetning og tímafrestir
Nr. 822/2021 um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs	um bókhald og launaafgreiðslu ríkisaðila
Nr. 892/2024 um ráðstöfun og öflun eigna ríkisins	um innri endurskoðun
Nr. 1160/2024 um bifreiðamál ríkisins	um ráðstöfun fjár úr almennum varasjóði A-hluta
	um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga
	um skilgreiningu málefnasviða og málaflokka

Fjársýsla ríkisins hefur að takmörkuðu leyti sett framkvæmda- og verklagsreglur og leiðbeiningar til ríkisaðila, eins og ákvæði eru um í 2. mgr. 64. grein laganna. Nánar er fjallað um veikleika sem af þessu leiðir í köflum um einstaka liði og einnig er vísað til stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar sem beint er að starfsemi og starfsháttum Fjársýslu ríkisins. Skýrslan um starfshætti, skipulag og árangur Fjársýslu ríkisins kom út í ágúst 2024 og hana má finna á heimasíðu embættisins, rikisendurskodun.is, undir útgefnu efni. Heiti skýrslunnar er „Fjársýsla ríkisins – starfshættir, skipulag og árangur“.

Skortur á reglugerðum, reglum og leiðbeiningum skapar aukna möguleika til sviksemi og sniðgöngu og ber vott um veikleika í fjármálastjórnun hjá ríkinu. Ríkisendurskoðun áréttar enn mikilvægi þess að innri endurskoðun sé sett á laggirnar í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál.

4 Endurskoðun ársins

4.1 Niðurstaða endurskoðunarinnar

Endurskoðað var í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila (ISSAI). Farið var yfir niðurstöður endurskoðunarinnar með fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins. Áritun ríkisendurskoðanda er án fyrirvara en með ábendingu þar sem vísað er í skýringar í ríkisreikningi og athugasemdir í þeim, sjá umfjöllun í kafla 2.1.

4.2 Gerð ríkisreiknings

Ríkisreikningur 2024 er samstæðureikningur fyrir ríkið í heild. Hann innifelur A1-, A2-, A3-, B- og C- hluta ríkisaðila. Félög eða ríkisaðilar þar sem ríkið á 50% eignarhlut eða meira eru hluti af samstæðureikningi ríkissjóðs. Félög eða ríkisaðilar þar sem ríkið á 20-50% eru tekin inn sem hlutdeildarfélög í ríkisreikning.

Við endurskoðun ríkisreiknings var erfitt og tímafrekt að rekja samstæðufærslur. Mikið er um handfærðar færslur og leiðréttingar sem eðlilegt væri að skýra nánar með betri gögnum og þær yfirfarnar af öðrum aðila innan Fjársýslu ríkisins. Æskilegt væri að stórar og mikilvægar færslur fái samþykki yfirmanns áður en bókað er. Að mati Ríkisendurskoðunar vantar heildstætt yfirlit um samstæðufærslur sem gerðar eru með skýringum á einstaka færslum.

Við gerð samstæðu ríkisreiknings er mikilvægt að halda vel utan um einstaka samstæðufærslur, leiðréttingar, breytingar vegna flokkunar liða og áhrif á eigið fé. Ríkisendurskoðun hefur ekki fengið fullnægjandi gögn til stuðnings fjárhæð liðarins „Matsbreyting samstæðu“ í yfirliti um breytingu á eigin fé í ríkisreikningi.

Vegna flækjustigs í samstæðu og fjölda samstæðufærslna telur Ríkisendurskoðun að vinna þurfi samstæðugerð í þar til gerðu samstæðukerfi.

Ríkisendurskoðun áréttar fyrri ábendingar um brýna nauðsyn þess að innleitt verði samstæðuuppgjörskerfi fyrir gerð samstæðureiknings ríkissjóðs til að lágmarka handvirkar færslur með tilheyrandi villuhættu.

Áður hefur Ríkisendurskoðun bent á að fylgni við IPSAS reikningsskilastaðla hefur verið ófullnægjandi og voru ítarlegar ábendingar í endurskoðunarskýrslu vegna ríkisreiknings 2022 og almennar ábendingar í endurskoðunarskýrslu vegna ríkisreiknings 2023. Við gerð ársreikninga og reikningsskilagerð eru almennt hafðir til hliðsjónar gátlistar reikningsskilareglna til að tryggja fullnægjandi upplýsingagjöf. Hvorki fjármála- og efnahagsráðuneyti né Fjársýsla ríkisins styðjast við slíka gátlista í uppgjörserli ríkisreiknings. Innan samstæðu ríkissjóðs eru margir reikningshaldslega flóknir og eðlisólíkir liðir og telur Ríkisendurskoðun það afar gagnlegt að fylgni við IPSAS sé rýnd með skipulögðum hætti.

Ríkisendurskoðun leggur til, líkt og áður, að fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins leiti sér utanaðkomandi sérfræðiaðstoðar til að bæta verklag, upplýsingagjöf og fylgni við reikningsskilastaðla.

Endurskoðunarvinnan felur meðal annars í sér að kanna hvort afstemmingar séu gerðar milli fjárhagskerfis og undirkerfa, svo sem viðskiptamannakerfis, launakerfis, innheimtakerfis, eignakerfis og fyrningarskýrslna. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að gerðar séu afstemmingar milli allra undirkerfa og fjárhagsbókhalds í uppgjörferlinu, hvort sem þær eru gerðar hjá einstaka stofnunum eða miðlægt hjá Fjársýslu ríkisins.

Gerð samstæðureiknings ríkissjóðs kallar á aga, skipulag og góð samskipti milli Fjársýslu ríkisins og aðila í samstæðu ríkissjóðs.

Ákvæði eru um skilafresti A1, A2, A3, B og C aðila í lögum um opinber fjármál. Annars vegar þurfa aðilar í A1 og A2- hluta að skila ársreikningum fyrir 28. febrúar hvers árs og hins vegar þurfa A3-, B- og C- hluta aðilar að skila ársreikningum fyrir 31. mars. Hingað til hafa þó nokkrir aðilar ekki náð að standast skilafresti og hafa orðið tafir á uppgjör- og endurskoðunarvinnu í kjölfarið.

Gerð skýringa og gagnasöfnun fyrir skýringar er mikilvægur hluti reikningsskilaferlis við gerð samstæðureiknings. Fjársýsla ríkisins stillir upp ársreikningum og vinnur skýringarnar út frá gögnum frá aðilum og fjárhagsbókhaldi. Fjármála- og efnahagsráðuneyti er eigandi ársreikninganna og hefur mikilvæga aðkomu að gerð skýringa um t.d. lögfræðileg málefni, atburði eftir lok reikningsskilaárs, innleiðingu reikningsskilastaða, óvanalega atburði, áhættur og áhættumat. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á vægi skýringa í endurskoðunarvinnunni og að rúmur tími sé til staðar til að endurskoða skýringar í samræmi við endurskoðunarstaðla.

Ríkisendurskoðun telur að mikilvæg og jákvæð skref hafi verið tekin í umgjörð gerðar samstæðureiknings fyrir árið 2024. Fjársýsla ríkisins hefur beitt auknum aga gagnvart skilum einstakra aðila á reikningsskilum og stóð við lokanir á fjárhagsbókhaldi í samræmi við útgefnar dagsetningar. Í einstaka tilvikum var fjárhagsbókhaldið opnað fyrir mikilvægar færslur í samræmi við reglur Fjársýslu ríkisins.

4.3 Flokkun ríkisaðila og reikningsskilareglur

Flokkun ríkisaðila A- hluta í A1, A2 og A3 er umfram það sem ákvæði IPSAS kveða á um. Samkvæmt IPSAS er einungis reynt að draga fram þá starfsemi sem fellur undir A- hluta eða „hið opinbera“. Með þessari séríslensku flokkun eykst flækjustig við gerð ríkisreiknings þar sem hluti A- hluta starfsemi ríkisins fellur undir annað regluverk en þá megin reglu sem alþjóðlegu reikningsskilastaðlarnir (IPSAS) grundvallast á. Með þessu verða umsvif ríkisins í „hinu opinbera“ (e. General Government Sector) óskýr.

Samkvæmt LOF skulu ársreikningar ríkisaðila í A3- hluta uppfylla kröfur laga um ársreikninga nr. 3/2006. Starfsemi A3- hluta ríkisaðila er rekin í formi hlutafélaga en um reikningsskil hlutafélaga gilda lög um ársreikninga. Starfsemi og verkefni þessara aðila falla undir starfsemi hins opinbera samkvæmt skilgreiningu alþjóðlegra hagskýrslustaða, þó form og reikningsskilareglur byggi á sömu lagaheimildum og um hagnaðardrífna starfsemi sé að ræða.

Við gerð ríkisreiknings þarf að aðlaga ársreikninga þessara ríkisaðila að þeim reikningsskilareglum sem gilda um ríkisreikninginn, þ.e. IPSAS, sem hefur í för með sér vinnu og villuhættu sem hægt væri að komast hjá ef allir ríkisaðilar í A-hluta féllu undir sömu reikningsskilareglur.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á lögum um ársreikninga og lögum um opinber fjármál þannig að ársreikningar allra aðila sem flokkast sem hluti af hinu opinbera (A- hluti) séu gerðir á grundvelli reikningssskilastaðla fyrir opinbera aðila.

4.4 Óvanalegir atburðir

Í ríkisreikningi er í skýringu 36 umfjöllun um jarðhræringar á Reykjanesi og heildarkostnað ríkissjóðs vegna þeirra frá árslokum 2023 til ársloka 2024. Þar kemur fram að samanlögð útgjöld og fjárfesting úr ríkissjóði námu 82 milljörðum króna í árslok 2024. Þar af var framlag til Fasteignafélagsins Þórkötlum ehf. að fjárhæð 51,5 milljarðar króna í formi eiginfjárfraðags og lánsfjár. Í samanburði við ríkisaðila innan A1- hluta ríkissjóðs er kostnaður ríkissjóðs vegna jarðhræringa á Reykjanesi verulegur og einungis framlög til Landspítala eru hærri. Því er mikilvægt að halda vel utan um kostnað sem fellur til vegna atburða sem þessara og að ábyrgð sé skýr. Fjölmarginir ríkisaðilar hafa orðið fyrir áhrifum af jarðhræringunum og ekki er að fullu séð fyrir endann á útgjöldum ríkissjóðs vegna náttúruhamfaranna. Eins og er dreifast fjárhagsleg áhrif jarðhræringanna á ýmsa ríkisaðila eins og fram kemur í skýringu 36 í ríkisreikningi. Skýring 36 dregur saman upplýsingar vegna náttúruhamfaranna og hjálpar við að skýra þessa mynd.

Ríkisendurskoðun mælir með að útgjöld ríkissjóðs vegna jarðhræringanna og óvanalegra viðlíkra atburða fari í gegnum eitt fjárlaganúmer sem er sérstaklega sett á stofn vegna slíkra atburða.

4.5 Leiðréttir og óleiðréttir mismunir

Greind var flokkunarskekkja á milli annarra skammtímakrafna og varanlegra rekstrarfjármuna að fjárhæð 1,3 milljarðar króna. Ekki var gengið frá bókun í eignaskrá á sendiherrabústað í London sem keyptur var á árinu 2023 og var eignin færð meðal skammtímakrafna hjá fjárlagaliðnum „Sendiráð Íslands“. Eignin hefði átt að vera færð til eignar hjá fjárlagaliðnum „Mannvirki ríkissjóðs“ um mitt ár 2023 þegar fasteignin var keypt.

Vegagerðin hefur bætt við álagi ofan á eignfærða rekstrarfjármuni allt frá árinu 2017. Álaginu er ætlað að bæta við óbeinum kostnaði við gerð varanlegra rekstrarfjármuna svo sem almennum skrifstofukostnaði. Í IPSAS 17.31 er gerð grein fyrir kostnaði sem heimilt er að eignfæra á meðal varanlegra rekstrarfjármuna og einungis er heimilt að eignfæra beinan kostnað sem hlýst við gerð þeirra. IPSAS 17.33 tekur sérstaklega fram að ekki sé leyfilegt að eignfæra skrifstofukostnað og því er um að ræða skekkju. Ríkisendurskoðun áætlaði skekkjuna reiknaða aftur til 2017 og nemur uppsöfnuð áætluð skekkja rúnum 5,7 milljörðum króna. Að mati Ríkisendurskoðunar eru varanlegir rekstrarfjármunir vegna þessa ofmetnir sem því nemur.

Ekkert reikningshaldslegt undirkerfi er til staðar fyrir vegi hjá Vegagerðinni en stofnunin heldur utan um svokallaðan slitlagabanka sem er verkfræðitól. Þrátt fyrir það eru afskriftir reiknaðar út frá slitlagabanka. Stofnverð vega samkvæmt ársreikningi Vegagerðarinnar að frádregnum brúm, skiltum og ræsum, sem haldið er utan um sérstaklega, er 891 milljarður króna á meðan

stofnverð slitlagabanka er 414 milljarðar króna. Afskriftir eru því reiknaðar af mun lægra stofnverði en bókhaldið segir til um og áætlað Ríkisendurskoðun að afskriftir 2025 séu vanreiknaðar sem nemur tæpum 5,7 milljörðum króna vegna þessa.

Ekki fékkst reikningshaldslegur rökstuðningur vegna eignfærðra launa á meðal varanlegra rekstrarfjármuna hjá Vegagerðinni. Vegagerðin eignfærir nákvæmlega 1.365.000.000 króna af launakostnaði á árinu 2024 en sú eignfærsla er ekki heimfærð á einstaka starfsmenn sem eru að vinna að einstaka verkefnum. Þess í stað er hún færð beint í fjárhag og eignfærð á meðal vega. Svo virðist sem Vegagerðin noti eignfærðan launakostnað til að stilla af fjárlagaviðföngin „Almennur rekstur“ og „Þjónusta“ svo þau samræmist betur áætlunum stofnunarinnar. Fjárheimildir vegna þessara viðfanga er rekstrarframlag á meðan fjárfesting í vegum fellur undir fjárfestingarframlag.

Samkvæmt ríkisreikningi eru RIKB og RIKS skuldabréfaútgáfur ríkisins, undir liðnum lántökur í efnahagsreikningi, metnar á afskrifuðu kostnaðarverði. Samkvæmt IPSAS 41.69 skal nota aðferð virkra vaxta við útreikninga á höfuðstól og vöxtum. Við skoðun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að afföll og yfirferð eru færð í gegnum yfirlit um afkomu með línulegri aðferð. Þegar greiðsla berst vegna útgáfu skuldabréfa myndast mismunur á greiðslu og stöðu láns vegna affalla eða yfirverðs. Þessi mismunur er færður á efnahagsreikning til aðlögunar á lánunum og er haldið utan um hann í töflureikni. Mismunurinn er afskrifaður línulega yfir lánstímann en það er ekki heimilt samkvæmt IPSAS og ber að nota aðferð virkra vaxta. Ríkisendurskoðun áætlaði frávík vegna ofangreinds og var það metið 1,3 milljarðar króna og fært á skekkjublað.

4.6 Viðskipti milli ríkisaðila

Í samstæðu ríkissjóðs eru fjárhagslega stór og mikilvæg félög í meirihlutaeigu ríkissjóðs. Verulegt umfang er á viðskiptum milli aðila, annars vegar við ríkissjóð og hins vegar milli aðilanna sjálfra. Við gerð samstæðu ríkissjóðs eru viðskipti milli aðila í A-, B- og C- hluta ríkissjóðs færð út og stöðum milli aðila jafnað saman. Ákvörðun var tekin um að færa ekki út eignfærðan virðisaukaskatt meðal varanlegra rekstrarfjármuna og eftir er að taka ákvörðun um útfærslu slíkra leiðréttinga. Sjá ítarlegri umfjöllun í kafla 4.9.

Endurskoðunin beindist að því að fá upplýsingar um viðskiptin, stöður og gögn þar að baki.

4.7 Varanlegir rekstrarfjármunir

Varanlegir rekstrarfjármunir eru næst stærsti eignaliður samstæðunnar á eftir fjáreignum. Auk varanlegra rekstrarfjármuna sem tilheyra A- hluta starfsemi ríkisins eru umtalsverðar eignir í orkumannvirkjum og öðrum innviðaeignum hjá C- hluta ríkisaðilum. Endurskoðun á ríkisaðilum utan A- hluta er að stærstum hluta útvistað, sbr. heimild í 7. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga og ársreikningar ríkisaðila utan A- hluta eru áritaðir endurskoðunaráritun af viðkomandi endurskoðendum.

Varanlegir rekstrarfjármunir í heild sinni eru 1.917 milljarðar króna og samanstanda af samgöngumannvirkjum að fjárhæð 747 milljarðar króna, raforkumannvirkjum að fjárhæð 641 milljarði króna, fasteignum að fjárhæð 440 milljarðar króna og öðrum eignum að fjárhæð 90 milljarðar króna samkvæmt ríkisreikningi.

Í skýringu 1 um grundvöll ríkisreiknings kemur fram að viðskipti milli ríkisaðila og stöður milli þeirra eru jafnaðar út við gerð ríkisreiknings að öðru leyti en virðisaukaskattur sem fylgir fjárfestingum er ekki færður út gögn þar um eru ekki áreiðanleg. Þetta leiðir af sér það að eignfærður virðisaukaskattur verður gjaldfærður sem afskriftir á líftíma eignanna á meðan sami virðisaukaskattur er líka allur tekjufærður í yfirliti yfir afkomu. Þetta veldur því ofmati á bæði tekjum og eignum. Send var fyrirspurn á Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti hvort reynt hafi verið að ná utan um umfang eignfærðs virðisaukaskatts. Samkvæmt svari sem barst frá Fjársýslu ríkisins þann 13. júní sl. reyndist ekki mögulegt að ná utan um umfangið en Fjársýslan hefur verið í samtali við ráðuneytið við að finna lausn á vandamálinu til framtíðar.

Ríkisendurskoðun bendir á að tekjur af virðisaukaskatti eru þar af leiðandi ofmetnar og eignir að sama skapi sem veldur skekkju í ríkisreikningi.

Umfang varanlegra rekstrarfjármuna hjá Vegagerðinni er gríðarlega mikið eða tæplega 710 milljarðar króna, þar á meðal er allt vegakerfið sem er í eigu ríkisins. Vegir í umsjón Vegagerðarinnar er ekki í bókhaldslegu undirkerfi heldur er bókað beint á fjárhag. Vegagerðin hefur yfir að ráða svokölluðum slitlagabanka sem er verkfræðilegt tól. Slitlagabanki reiknar staðlað kostnaðarverð veganna með tilliti til afskrifta en hann er ekki notaður til halda utan um bókfært virði. Staðlað kostnaðarverð með tilliti til afskrifta er áætlað 321 milljarður króna en bókfært virði er um 550 milljarðar króna. Þar sem vegir eru bókaðir beint á fjárhag er ekki til sundurliðun niður á vegi eða veghluta. Afskriftir eru hins vegar reiknaðar út frá virði í slitlagabanka og því er í raun verið að afskrifa af röngu stofnverði. Ófærðar afskriftir vegna þessa voru áætlaðar 5,7 milljarðar króna. Við endurskoðun á viðbótum ársins kom í ljós að stofnunin bætir við álagi ofan á eignfærslur á varanlegum rekstrarfjármunum. Álagið á að endurspegla óbeinan kostnað Vegagerðarinnar svo sem kostnað vegna fjármáladeildar, mannauðssviðs og annan almennan skrifstofukostnað. Slíkt er ekki heimilt samkvæmt IPSAS 17.33 þar sem er tekið fram að ekki megi eignfæra óbeinan kostnað líkt og skrifstofukostnað.

Ríkisendurskoðun gerir alvarlega athugasemd við að engin sundurliðun á bókfærðu virði vega og veghluta sé til staðar. Enn fremur er gerð athugasemd við forsendur við útreikning afskrifta sem eru ekki í tengslum við bókfært virði eignanna.

Ekki fékkst reikningshaldslegur rökstuðningur vegna eignfærðra launa á meðal varanlegra rekstrarfjármuna hjá Vegagerðinni. Vegagerðin eignfærir nákvæmlega 1.365.000.000 króna af launakostnaði á árinu 2024 en sú eignfærsla er ekki heimfærð á einstaka starfsmenn sem eru að vinna að einstaka verkefnum. Þess í stað er hún færð beint í fjárhag og eignfærð á meðal vega. Svo virðist sem Vegagerðin noti eignfærðan launakostnað til að stilla af fjárlagaviðföngin „Almennur rekstur“ og „Þjónusta“ svo þau samræmist betur áætlunum stofnunarinnar. Fjárheimildir vegna þessara viðfanga er rekstrarframlag á meðan fjárfesting í vegum fellur undir fjárfestingarframlag.

Fjárlagaliðurinn „Mannvirki ríkissjóðs“ sem heldur utan um innlendar og erlendar fasteignir ríkissjóðs ásamt jörðum og jarðgöngum var skoðaður sérstaklega. Haldið er utan um eignirnar í töflureikni hjá Fjársýslu ríkisins og nemur bókfært virði þeirra 93,6 milljörðum króna.

Fjárlagaliðurinn er í umsjón fjármála- og efnahagsráðuneytis. Ríkisendurskoðun fundaði með fjármála- og efnahagsráðuneyti ásamt Framkvæmdasýslu-Ríkiseignum sem sér um kaup og sölu á þessum eignum og Fjársýslu ríkisins sem fer með umsýslu bókunar og fjármagns. Ríkisendurskoðun greindi flokkunarskekkju á milli annarra skammtímakrafna og varanlegra rekstrarfjármuna að fjárhæð 1,3 milljarðar króna. Þeim sem annast umsýslu á þessum eignum láðist að ganga frá færslum í eignaskrá á sendiherrabústað í London frá árinu 2023.

Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn þess og mikilvægi að eignir fjárlagaliðarins „Mannvirki ríkissjóðs“ séu færðar í eignaskrá og umsýsla formfest og sinnt reglulega í ljósi umfangs.

Verk í vinnslu

Verk í vinnslu vegna varanlegra rekstrarfjármuna hafa aukist mikið síðustu ár. Talsvert er af fasteignum sem teknar hafa verið í notkun og hefðu átt að færast á eignaskrá og byrja að fyrna eignirnar yfir áætlaðan líftíma þeirra. Ýmsar ástæður eru nefndar þegar Ríkisendurskoðun hefur sent fyrirspurnir til stofnana af hverju fasteignir hafa ekki verið á eignaskrá og er algengasta ástæðan að um sé að ræða sitt hvorn aðilann sem er byggingaraðili annars vegar og rekstraraðili hins vegar. Algengt er að byggingaraðilinn hafi ekki aðgang að FA eignakerfi og því ómögulegt fyrir hann að hefja fyrningar. Á meðal eigna sem enn eru á verkum í vinnslu má nefna Smiðju, sem er ný skrifstofubygging Alþingis og var tekin í notkun 1. desember 2023. Einnig má nefna Eddu, hús íslenskunnar, sem var vígt þann 19. apríl 2023. Húsið var tekið í notkun í skrefum á árunum 2023-2025 og var eignfært í tveimur hlutum á mismunandi fjárlagaliðum, „Stofnkostnaði menningarst.“ og „Stofnkostnaði háskóla“. Hjá fjárlagaliðnum „Öldrunarstofnanir almennt“ eru fimm fasteignir komnar í notkun en standa enn á verkum í vinnslu um áramót. Fjársýsla ríkisins, í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti, færði aðlögunarfærslu í ríkisreikning vegna fasteigna sem teknar höfðu verið í notkun að fjárhæð 14,9 milljarðar króna. Ekki voru færðar afskriftir vegna þessara eigna og reiknaði Ríkisendurskoðun áhrif þess og voru þau undir skekkjumörkum.

Ríkisendurskoðun bendir á að ábyrgðaraðili framkvæmda og viðkomandi ráðuneyti þurfa að tryggja að eignfærsla nýbygginga sé í samræmi við lög um opinber fjármál.

4.8 Leigueignir og leiguskuldir

Staðall IPSAS 43 um leigusamninga tekur gildi 1. janúar 2025 en ákveðið var að innleiða staðalinn í reikningsskilum fyrir árið 2024 eins og heimild er fyrir í staðlinum. Ríkisendurskoðun óskaði fyrst eftir upplýsingum um stöðu innleiðingar reikningsskilastaðalsins í október 2024 frá ábyrgðaraðilum. Þá voru upplýsingar frá ábyrgðaraðilum á þann veg að útreikningar á leiguskuldbindingu ríkisins væru á lokametrinum. Í framhaldinu gekk erfiðlega að fá fundi með ábyrgðaraðilum innleiðingarinnar. Það var ekki fyrr en að fimm mánuðir voru liðnir frá fyrstu fyrirspurn Ríkisendurskoðunar og eftir margar ítrekanir að það tókst að fá ábyrgðaraðila til þess að fara yfir stöðuna á innleiðingunni með Ríkisendurskoðun.

Á þeim tímapunkti var staða innleiðingar ekki á þeim stað sem Ríkisendurskoðun hafði verið tjáð. Umfang verkefnisins hafði verið vanmetið og útreikningar og forsendur sem hefðu átt að liggja fyrir vegna innleiðingar voru ekki til staðar. Margir þættir höfðu þar áhrif en meðal stærstu álitamála var vaxtakostnaður ríkisins sem hefur bein og veruleg áhrif á fjárhæð leiguskuldbindingar og afnotaréttar leigueigna í ríkisreikningi. Þá töldu ábyrgðaraðilar í upphafi að leiguskuldbinding er tengist samningum Ríkiseigna myndi ná utan um allar verulegar leiguskuldbindingar ríkisins. Þegar betur var að gáð var hins vegar ljóst að leiguskuldbinding annarra aðila ríkisins samanlagt væri stærri en Ríkiseigna og því þyrfti að ná utan um umfang hennar.

Fjársýsla ríkisins tók við verkefninu og reiknaði upp leiguskuldbindingu og afnotarétt leigueigna ásamt rekstraráhrifum út frá upplýsingum um skuldbindandi samninga sem safnað var frá stofnunum í A1- hluta. Var sú vinna vel unnin miðað við þær upplýsingar og tímafresti sem gáfust.

Núverandi fyrirkomulag gerir ráð fyrir að útreikningar á afnotarétti leigueigna, leiguskuldbindingu og tengdum rekstrarliðum fari fram miðlægt hjá Fjársýslu ríkisins þar sem um er að ræða flókið reikningshaldslegt viðfangsefni. Samkvæmt 52. gr. laga um opinber fjármál skulu reikningsskil fyrir A- hluta í heild og einstakra ríkisaðila í A1- og A2- hluta gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS). Núverandi fyrirkomulag stangast því á við 52. gr. laga um opinber fjármál þar sem þessar upplýsingar hefðu átt að liggja fyrir hjá einstökum ríkisaðilum í ársreikningum þeirra.

Við innleiðingu á IPSAS 43 reyndust ábyrgðaraðilar vanmeta umfang og flækjustig verkefnisins og vill Ríkisendurskoðun ítreka að vanda þurfi undirbúning við innleiðingu nýrra reikningsskilastaðla.

4.9 Lífeyrisskuldbindingar og starfstengd réttindi

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eru metnar samkvæmt reglugerð nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrisséttinda og starfsemi lífeyrissjóða eins og kemur fram í skýringu 32 í ríkisreikningi en ekki samkvæmt IPSAS 39 um starfstengd réttindi. Í umfjöllun í skýringu 2 um frestun reikningsskilastaðla er IPSAS 39 staðallinn ekki nefndur og því óljóst hvers vegna lífeyrisskuldbindingin er reiknuð út frá íslenskri reglugerð í stað IPSAS 39.

Ríkisendurskoðun bendir á að reikna skal út lífeyrisskuldbindingu ríkissjóðs í samræmi við lög um opinber fjármál og yfirlýsingu í skýringu 1 sem fjallar um grunn reikningsskilanna.

Lífeyrisskuldbindingar í ríkisreikningi eru 940 milljarðar króna. Stærstur hluti skuldbindingarinnar er vegna aðildar ríkisstarfsmanna hjá A1- hluta ríkisins að B-deild LSR. Til staðar eru skuldbindingar vegna sérstakra reglna um lífeyrisséttindi alþingismanna, ráðherra, forseta og hæstaréttardómara. Einnig greiðir ríkið lífeyri vegna fyrrum bankastjóra Landsbanka og Útvegsbanka auk fyrrum starfsmanna Útvegsbankans. Þar að auki eru skuldbindingar vegna aðildar starfsmanna að Lífeyrissjóðnum Brú vegna samstarfsverkefna ríkis og sveitarfélaga.

Fjárhæð skuldbindinganna er sá hluti sem er ófjármagnaður og byggir á útreikningum og mati tryggingastærðfræðinga. Skuldbindingarnar hafa farið vaxandi vegna launahækkana ríkisstarfsmanna sem eiga rétt til lífeyrisgreiðslna í takt við launabreytingar. Mestu áhrifin eru þó vegna þess að ríkið hefur ekki greitt til lífeyrissjóðanna eða inn á skuldbindinguna fjárhæð samsvarandi áunnum réttindum á hverjum tíma og hefur á umliðnum árum ekki lagt sjóðunum til nægjanlegt fjármagn til að halda áunnum réttindum í horfinu eða greiða þau niður.

4.10 Laun og launatengd gjöld

Í endurskoðunarskýrslu 2023 var vakin athygli á að forstöðumenn í stofnunum samþykkja ekki launakeyslur hvers mánaðar áður en laun eru greidd en æskilegt væri að slíkt væri skilyrt í launakerfinu. Hjá Fjársýslu ríkisins hefur verið til skoðunar að koma slíku formlegu samþykki á af til þess bærum aðilum innan stofnana áður en að til útborgunar kemur. Slíku samþykki hefur þó ekki enn verið komið á.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að formlegu samþykki vegna launakeyslur hvers mánaðar verði komið á í launakerfi áður en að útborgun fer fram en slíkt samþykki er ekki skilyrt í launakerfinu í dag.

Afstemming á milli fjárhagsbókhalds og launakerfis hjá Fjársýslu ríkisins var ekki gerð með reglubundnum hætti á árinu 2024 en verið var að breyta vinnulagi við gerð slíkrar afstemmingarvinnu hjá mannauðssviði á árinu. Í lok árs 2024 kom í ljós mismunur milli kerfa sem nú er búið að skýra en nokkurn tíma tók að draga þann mismun fram. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að slíkar afstemmingar séu gerðar reglubundið þannig að hægt sé að uppgötva kerfisvillur og mistök í skráningu tímanlega og leiðrétt. Einnig þarf að liggja skýrt fyrir hver ábyrgðarskil milli mannauðssviðs og fjármálasviðs eru á slíkri afstemmingarvinnu.

Áréttuð er fyrri ábending um að nauðsynlegt er að gera heildarafstemmingu milli launakerfis og fjárhagsbókhalds ríkisins í lok árs en slík afstemming liggur ekki fyrir. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að fjármálasvið Fjársýslunnar sjái til þess að slík afstemming sé gerð í tengslum við gerð ríkisreiknings en færslur á launalykla eru gerðar í fleiri kerfum en launakerfi.

Nauðsynlegt er að Fjársýsla ríkisins geri afstemmingar milli fjárhagsbókhalds og launakerfis með reglubundnum hætti innan ársins og í lok þess þannig að kerfisvillur og mistök í skráningu uppgötvist tímanlega. Einnig er áréttað að gera þarf heildarafstemmingu á milli launakerfis og fjárhagsbókhalds í tengslum við gerð ríkisreiknings.

Ekki er upplýst um starfstengdar greiðslur og mögulegar skuldbindingar vegna þeirra svo sem vegna veikindaréttis, námsleyfa og starfslokauppgjörs í ríkisreikningi eins og IPSAS staðlar gera ráð fyrir. Bæta þarf og samræma skráningu slíkra réttinda hjá stofnunum og hjá mannauðssviði þannig að hægt sé að færa skuldbindingar vegna slíkra réttinda í ríkisreikningi og birta upplýsingar um þær og starfstengdar greiðslur í skýringum með ríkisreikningi.

Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt IPSAS stöðlum skal upplýsa um starfstengdar greiðslur og mögulegar skuldbindingar vegna þeirra svo sem vegna veikindaréttis, námsleyfa og starfslokauppgjörs í ríkisreikningi og í skýringum um laun og launatengd gjöld.

4.11 Fjáreignir og fjárskuldir

Flokkun fjáreigna og fjárskulda og sundurliðun þeirra í ríkisreikningi fer fremur eftir uppruna þeirra fremur en eðli sem gerir lesendum erfitt um vik að átta sig á heildarsamhengi fjáreigna og fjárskulda í reikningnum.

Flokka skal fjármálagerninga eftir eðli upplýsinga sem greina þarf frá í skýringum ásamt því að taka tillit til einkenna þeirra. Samkvæmt IPSAS 30.11 skal upplýsa um fjárhæð allra tegunda fjáreigna eins og þær eru skilgreindar í IPSAS 41 í skýringum eða í efnahagsreikningi, en slík skýring er ekki til staðar í ríkisreikningi.

Á meðal fjáreigna á gangvirði í gegnum yfirlit yfir afkomu eru veitt námslán, hluti útlána, gulleign, fjárfestingareignir, hluti markaðsverðbréfa og afleiður. Samkvæmt IPSAS 30.33 skal upplýsa um stigveldi gangvirðis (e. fair value hierarchy) fyrir hvern flokk ofangreindra fjáreigna, endurflokkun á milli gangvirðisstiga og hreyfingar vegna fjáreigna í gangvirðisstigi 3, en slíkt er ekki að finna í ríkisreikningi. Línan aðrar eignir í efnahagsreikningi inniheldur eignarhluti í félögum og erlent stofnfé og eru þessar eignir metnar á kostnaðarverði að viðbættum gengisbreytingum en engin heimild er fyrir því í IPSAS að meta eignarhluti (e. equity instruments) á kostnaðarverði, þá ber að meta á gangvirði.

Fjáreignir metnar á afskrifuðu kostnaðarverði (e. held to maturity) eru meðal annars skattkröfur, hluti markaðsverðbréfa og hluti útlána. Samkvæmt IPSAS 30.20 þegar færð er varúðarniðurfærsla vegna mögulegs taps og virðisrýrnunin er færð á sérstakan afskriftarreikning skal birta breytingar á afskriftarreikningi fyrir hvern flokk fjáreigna en það er ekki gert. Breyting á niðurfærslu fjáreigna metnum á afskrifuðu kostnaðarverði er ekki birt sérstaklega í yfirliti yfir afkomu en það ber að gera samkvæmt IPSAS 1.102.

Samkvæmt ríkisreikningi eru RIKB og RIKS skuldabréfaútgáfur ríkisins, undir liðnum lántökur í efnahagsreikningi, metnar á afskrifuðu kostnaðarverði. Samkvæmt IPSAS 41.69 skal nota aðferð virkra vaxta við útreikninga á höfuðstól og vöxtum. Við skoðun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að afföll og yfirverð eru færð í gegnum yfirlit um afkomu með línulegri aðferð. Lánamál ríkisins, sem er í umsjá Seðlabankans samkvæmt samningi við fjármála- og efnahagsráðuneyti, hafa umsjón með ofangreindum útgáfum og þar sem kaupverð þeirra er að öllu jöfnu ekki jafnt og nafnverð myndast annað hvort yfirverð eða afföll. Fjársýsla ríkisins ber ábyrgð á uppgjörsferli lánanna og vaxtagjöldum tengdum þeim. Sem hluti af ferlinu fær Fjársýsla ríkisins starfsmenn Seðlabanka til að færa lánaupplýsingar er varða útgáfur inn í kerfi Fjársýslunnar. Upplýsingarnar sem slegnar eru inn tengjast þó einungis nafnverði lánsins vegna takmarkana í lánakerfi Fjársýslunnar og því er um mjög einfalda útreikninga að ræða. Þegar greiðsla berst vegna útgáfu skuldabréfa myndast mismunur á greiðslu og stöðu láns vegna affalla eða yfirverðs. Þessi mismunur er færður á efnahagsreikning til aðlögunar á lánunum og er haldið utan um hann í töflureikni. Mismunurinn er afskrifaður línulega yfir lánstímann en það er ekki heimilt

samkvæmt IPSAS og ber að nota aðferð virkra vaxta. Ríkisendurskoðun áætlaði frávik vegna ofangreinds og var það metið 1,3 milljarðar króna og fært á skekkjublað.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að Fjársýsla ríkisins hafi aðgang að lánakerfi sem reiknar virka vexti í samræmi við IPSAS þar sem það krefst mikillar handavinnu að halda utan um bókfært virði skuldabréfaútgáfu ríkissjóðs í töflureikni með tilheyrandi villuhættu.

4.12 Óvissar eignir og óvissar skuldir

Óvissar eignir og óvissar skuldir geta tilheyrt einstökum fjárlaganúmerum í A-, B- og C- hluta ríkissjóðs og heyrta undir hin ýmsu ráðuneyti. Ekki er haldið heildrænt utan um þessar eignir og skuldir. Í skýringu 33 er yfirlit um aðrar skuldbindingar og í skýringu 35 um atburði eftir reikningsskiladag er meðal annars greint frá yfirstandandi dómsmálum við ríkið.

Við gerð ríkisreiknings var kallað eftir upplýsingum frá ríkislögmanni um mál sem eru í gangi hjá embættinu fyrir hönd ríkissjóðs. Listi yfir yfirstandandi dómsmál inniheldur annars vegar mál sem geta haft fjárhagslega mikil áhrif á ríkisreikninginn og hins vegar mál þar sem niðurstaðan getur haft í för með sér að samlegðaráhrif sambærilegra mála hafi veruleg áhrif á ríkisreikninginn.

Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt IPSAS 19 um reiknaðar skuldbindingar, óvissar skuldir og óvissar eignir eigi að fara fram mat á hvort um reiknaðar skuldbindingar er að ræða og hversu líklegt er að þær raungerist. Einnig bendir Ríkisendurskoðun á að meta þurfi hvort um óvissar skuldir sé að ræða hjá ríkissjóði og tengdum aðilum með rekjanlegum hætti og að ná þurfi betur utan um óvissar eignir, svo sem þróunarreiti, byggingarétt og flugvallasvæði. Einnig þarf að huga betur að óvissum eignum sem felast í auðlindum en í bígerð er alþjóðlegur reikningsskilastaðall um auðlindir.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að hjá ríkinu er ekki heildstætt yfirlit um reiknaðar skuldbindingar, óvissar skuldir og óvissar eignir.

4.13 Skuldbindingar vegna velferðarþjónustu

IPSAS reikningsskilastaðall 42 um velferðarþjónustu og félagslega aðstoð hefur tekið gildi en innleiðingu á honum hefur verið frestað að hluta til eins og fram kemur í skýringu 2 í ríkisreikningi. Þar kemur fram að staðallinn fjalli um reikningshaldslega meðferð félagslegrar aðstoðar og velferðarþjónustu sem veitt er í formi peningagreiðslna eða ígildis þeirra til viðtakanda. Fram kemur að þeim hluta staðalsins sem varðar skuldbindingar hafi verið frestað en að öðru leyti hafi staðallinn verið innleiddur.

Í skýringu 2 mætti, líkt og bent var á í endurskoðunarskýrslu 2023, upplýsa um þá vinnu sem þarf að fara fram vegna innleiðingar staðalsins að fullu, mat á áhrifum af innleiðingu og hugsanlegar breytingar sem innleiðingin hefði í för með sér.

Ríkisendurskoðun bendir á að upplýsingagjöf í ríkisreikningi er rýr þegar kemur að mati á áhrifum af innleiðingu IPSAS 42 um velferðarþjónustu og félagslega aðstoð. Ekki kemur fram hvaða hlutar reikningsskilastaðalsins hafa verið innleiddir eða hvaða áhrif og breytingar full innleiðing hans hefur í för með sér. Ríkisendurskoðun sér ástæðu til þess að fjármála- og efnahagsráðuneyti fái tryggingastærðfræðinga til að reikna út áhrif mögulegra skuldbindinga vegna innleiðingar.

4.14 Væntanlegur reikningsskilastaðall um auðlindir

Unnið er að sérstökum reikningsskilastaðli um auðlindir sem mun hafa áhrif á utanumhald og meðferð auðlinda í ríkisreikningi. Staðallinn er í drögum sem var í umsagnarferli hjá IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board) sem lauk í febrúar 2025. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti setji af stað vinnu til að skrásetja og verðmeta auðlindir og önnur áþreifanleg verðmæti.

Ríkisendurskoðun bendir á að fyrir liggja drög að alþjóðlegum reikningsskilastaðli um auðlindir og er mikilvægt að undirbúa innleiðingu hans með skipulögðum og formlegum hætti.

4.15 Ríkisaðilar í A1- hluta ríkissjóðs

Nokkrir stórir ríkisaðilar í A1- hluta mynda mikilvægan hluta ríkisreiknings. Skekkjur í reikningsskilum þeirra geta haft veruleg áhrif á ríkisreikninginn í heild. Stærstu stofnanirnar og þær sem mest áhætta er bundin við eru:

Ríkisaðilar í A1- hluta (í millj. kr.)	Heildargjöld 2024	Heildareignir 31.12.2024	Fjöldi ársverka 2024
Landspítali og tengd starfsemi	135.219	13.961	5.115
Vinnumálastofnun og tengd starfsemi	76.092	37.140	218
Vegagerðin og hafnarbótasjóður	40.936	729.836	365
Háskóli Íslands og tengdir aðilar	37.099	26.437	1.875
Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu	16.745	2.270	755
Sjúkrahúsið á Akureyri	14.358	4.679	644
Heilbrigðisstofnun Suðurlands	12.351	1.648	559
Ríkislögreglustjóri	12.038	3.137	256
Landhelgisgæsla Íslands	11.911	9.310	236
Heilbrigðisstofnun Norðurlands	11.280	992	492
Skatturinn	9.445	3.268	460
Heilbrigðisstofnun Vesturlands	9.101	1.448	341
Heilbrigðisstofnun Austurlands	7.352	1.005	344
Heilbrigðisstofnun Suðurnesja	5.900	1.005	261
Hafrannsóknarstofnun og bygging skips	5.373	8.198	193

Fyrirkomulag endurskoðunarvinnunnar hjá Ríkisendurskoðun byggir á forsendu um mat á áhættu tengd einstökum ríkisaðilum og liðum í ríkisreikningi.

Skil gagna

Í 54. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að ríkisaðilar í A1- hluta ríkissjóð skuli skila ársreikningi og eignaskrá til Fjársýslu ríkisins, hlutaðeigandi ráðherra og Ríkisendurskoðunar eigi síðar en 28. febrúar ár hvert.

Samkvæmt birtum skilum ríkisaðila í A1 á vef Fjársýslu ríkisins eru samtals 391 fjárlaganúmer sem eiga að skila ársreikningi en af þeim voru fimmtán enn þá í vinnslu um miðjan ágúst 2025. Þessir ársreikningar dreifast á nokkur ráðuneyti. Af 376 aðilum sem höfðu skilað ársreikningi voru einungis fjórir aðilar sem skiluðu fyrir 28. febrúar 2025. Skil ársreikninga eftir 28. febrúar dreifast yfir mánuðina mars til júní 2025.

Við skoðun á skilum ársreikninga ríkisaðila fyrir árið 2023 eru enn sex ársreikningar sem er óskilað um miðjan ágúst 2025. Ríkiseignir voru flokkaðar sem A1- hluta ríkisaðili á árinu 2023 og hefur ekki verið skilað ársreikningi fyrir Ríkiseignir 2023. Ríkiseignir halda utan um verulegan hluta fasteigna ríkissjóðs og gerir Ríkisendurskoðun athugasemd við að frágangi ársreiknings 2023 sé enn ekki lokið í ágúst 2025.

Samkvæmt 54. gr. laga um opinber fjármál skal hver ráðherra sjá til þess að ríkisaðilar sem undir hann heyra uppfylli ákvæði laganna um skilafresti ársreikninga. Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að tryggja að ekki sé misbrestur á skilum og yfirfara hvað hamlar að skilað sé innan lögbundins skiladags.

4.16 Ríkisaðilar aðrir en í A1- hluta ríkissjóðs

Nokkrir stórir ríkisaðilar í A2-, A3-, B- og C- hluta mynda mikilvægan hluta ríkisreiknings. Skekkjur í reikningsskilum ríkisaðila í A2-, A3-, B- og C- hluta geta haft veruleg áhrif á ríkisreikninginn í heild. Flokkun ríkisaðila í undirflokk inn A- hluta flækir gerð ríkisreiknings og er ekki í samræmi við þá flokkun sem fram kemur bæði í IPSAS og alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Í 54. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að ríkisaðilar í A2- hluta ríkissjóðs skuli skila ársreikningi og eignaskrá til Fjársýslu ríkisins, hlutaðeigandi ráðherra og Ríkisendurskoðunar eigi síðar en 28. febrúar ár hvert. ÍL-sjóður, Ríkiseignir, Náttúruhamfaratrygging Íslands, Húsnæðissjóður, Byggðastofnun og Menntasjóður námsmanna flokkast sem A2 ríkisaðilar. Hjá þremur aðilum lágu fyrir undirritaðir ársreikningar fyrir 28. febrúar en tveir þeirra undirrituðu ársreikninga í apríl og maí. Ekki er búið að undirrita ársreikning Ríkiseigna. Fjársýsla ríkisins og hlutaðeigandi ráðherra þurfa að sjá til þess að ríkisaðilar í A2- hluta uppfylli ákvæði laga um opinber fjármál um skilafresti á ársreikningi.

Í lögum um opinber fjármál er einnig kveðið á um að aðilar í A3-, B- og C- hluta skuli skila ársreikningi til Fjársýslu ríkisins, hlutaðeigandi ráðherra og Ríkisendurskoðunar eigi síðar en 31. mars ár hvert. Skil hafa batnað en hér þarf að ganga harðar eftir að félögin og aðilarnir standi við skilafresti. Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að ganga eftir því að ráðherrar sjái til þess að ríkisaðilar í A3-, B- og C- hluta sem undir þá heyra uppfylli ákvæði þessarar greinar um skilafresti ársreikninga.

Í umfjöllun hér fyrir neðan koma fram upplýsingar um eignarhlut ríkissjóðs í hverjum aðila. Eignarhluturinn er ýmist 100% eignarhald eða minna. Ríkissjóður færir tekjur af eignarhlutum í samræmi við eignarhald sitt í viðkomandi aðila, þ.e. sem hlutdeildartekjur. Til glöggvunar eru einnig birtar upplýsingar um heildareignir og heildarskuldir aðilanna samkvæmt endurskoðuðum ársreikningi þeirra fyrir árið 2024.

4.16.1 A2- hluta ríkisaðilar

Ríkisaðilar í A2- hluta (í millj. kr.)	Tekjur samkvæmt ársreikningi	Heildareignir samkvæmt ársreikningi	Heildarskuldir samkvæmt ársreikningi	Eigið fé samkvæmt ársreikningi	Eignar- hlutur
Menntasjóður námsmanna	7.112	150.637	87.789	62.848	100%
Náttúruhamfaratrygging Íslands	5.239	50.843	9.419	41.424	100%
Húsnæðissjóður	14.114	204.481	177.987	26.494	100%
Ríkiseignir	18.517	118.430	110.776	7.654	100%
Byggðastofnun	3.414	30.117	24.114	6.003	100%
ÍL-sjóður	36.112	531.932	794.006	(262.073)	100%

ÍL-sjóður

ÍL-sjóður telst til A2- hluta ríkissjóðs. Áritun endurskoðanda á ársreikning hans fyrir árið 2024 er án fyrirvara en í áritun er vakin athygli á verulegri óvissu tengdri rekstrarhæfi sjóðsins. Í skýringu 35 í ríkisreikningi um upplýsingar um atburði eftir reikningsskiladag er umfjöllun um uppgjör á HFF skuldabréfum í flokkum HFF34 og HFF44 miðað við 7. mars 2025. Uppgjörið byggir á niðurstöðu viðræðunefnda fjármála- og efnahagsráðherra og ráðgjafa 18 lífeyrissjóða. Fram kemur í skýringunni að eigendur HFF skuldabréfanna fái frá ÍL-sjóði og íslenska ríkinu ríkisskuldabréf, önnur verðbréf og reiðufé í evrum og íslenskum krónum gegn afhendingu skuldabréfanna. Þann 3. júní 2025 samþykkti Alþingi breytingu á fjáráukalögum fyrir árið 2025 með breytingu á 5. gr. fjárlaga og við bætist nýr töluliður þess efnis „að gefa út ríkisskuldabréf allt að 510 milljarða króna að höfuðstól til að endurfjármagna skuld ríkissjóðs við ÍL-sjóð og innleysa hluta eigna sjóðsins, ásamt því að gera upp fyrirbyggjandi ríkisábyrgð á skuldum sjóðsins.“ Í júní 2025 fór fram uppgjör á HFF bréfunum þegar ríkissjóður nýtti heimildir til útgáfu ríkisskuldabréfa samkvæmt breytingu á fjáráukalögum.

Um verulegar fjárhæðir er að ræða fyrir ríkissjóð en eigið fé ÍL-sjóðs var neikvætt um 262 milljarða króna, heildareignir um áramót námu 532 milljörðum króna á móti 794 milljörðum króna skulda. Ef miðað er við óendurskoðað upplausnarvirði 7. mars 2025 sem fram kemur í skýringu 25 í ársreikningi ÍL-sjóðs 2024 er eigið fé neikvætt um 168 milljarða króna sem jafngildir kostnaði fyrir ríkissjóð við uppgreiðslu ríkisábyrgðar ÍL-sjóðs. Í skýringu 37 um áhættuþætti og áhættustýringu í kafla um ríkisábyrgðir er umfjöllun um uppgjör ÍL-sjóðs og þar kemur fram að eftirstandandi áætluð gjaldfærsla í ríkisreikningi sé 60 milljarðar króna.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að ársreikningur ÍL-sjóðs sé gerður í samræmi við lög um ársreikninga í stað IPSAS líkt og lög um opinber fjármál segja til um.

Menntasjóður námsmanna

Menntasjóður námsmanna telst til A2- hluta ríkissjóðs. Áritun endurskoðanda á ársreikning sjóðsins er án fyrirvara. Gerðar voru breytingar á framsetningu reikningsskila sjóðsins í kjölfar reglugerðar nr. 67/2025 sem kvað á um að fullur aðskilnaður eigi að vera í bókhaldi Menntasjóðs námsmanna milli eldri námslána sem veitt voru af LÍN og nýrra útlána Menntasjóðs námsmanna, að því er varðar rekstur og sjóðstreymi. Gerðir voru ársreikningar annars vegar fyrir LÍN og hins vegar fyrir Menntasjóð námsmanna, ásamt samstæðuársreikningi fyrir Menntasjóð námsmanna.

Reglugerðin tók gildi í byrjun árs 2025 og olli því að uppgjörsvinna tafðist og endurskoðun á ársreikningi varð tímafrekari en gert var ráð fyrir. Stjórnendur og endurskoðendur árituðu ársreikninga sjóðsins þann 20. maí 2025 sem er töluvert fram yfir lögbundinn skiladag ársreikninga samkvæmt LOF.

Endurskoðendur Menntasjóðs námsmanna benda á að uppgjöri milli LÍN og Menntasjóðs námsmanna verði lokið, rekstrarsamningur verði gerður á milli sjóðanna og fjármögnun útlána og reksturs Menntasjóðs námsmanna fari í gegnum Endurlán ríkisins.

Náttúruhamfaratrygging Íslands

Náttúruhamfaratrygging Íslands telst til A2- hluta ríkissjóðs. Áritun endurskoðanda á ársreikning 2024 er án fyrirvara en í áritun er umfjöllun um megináherslu í endurskoðun, mat á skuldbindingu vegna orðinna tjóna.

Í skýringu 36 í samstæðureikningi ríkissjóðs er farið yfir heildarkostnað verkefna tengdum jarðhræringum við Grindavík. Á árinu 2024 greiddi ríkissjóður 15 milljarða króna til Fasteignafélagsins Þórkötlu með framlagi af eigin fé Náttúruhamfaratryggingar Íslands. Í ársreikningi Náttúruhamfaratryggingar Íslands er umfjöllun um að mat hafi verið uppfært á áætluðu tjóni og það nemi um 13,7 milljörðum króna og lækkaði það um 10,3 milljarða króna frá fyrra mati.

Ársreikningur Náttúruhamfaratryggingar Íslands fyrir árið 2024 er í samræmi við IFRS og greint frá því í ársreikningi að ekki sé munur á IFRS og IPSAS í árslok 2024.

Húsnæðissjóður

Húsnæðissjóður telst til A2- hluta ríkissjóðs. Áritun endurskoðanda á ársreikning sjóðsins fyrir árið 2024 er án fyrirvara. Í endurskoðunarskýrslu Húsnæðissjóðs er bent á að formlega lánasamninga skorti vegna fjármögnunar á hlutdeildarlánum umfram 5,1 milljarð króna en staða hlutdeildarlána var um 9 milljarðar króna í lok árs 2024.

Byggðastofnun

Byggðastofnun telst til A2- hluta ríkissjóðs. Áritun endurskoðanda á ársreikning hennar fyrir árið 2024 er með fyrirvara. Endurskoðendunum reyndist ekki unnt að endurskoða með fullnægjandi hætti upphafsstöðu afskriftareiknings á árinu 2024. Upphafsstaða

afskriftareiknings útlána á árinu 2024 var 1,1 milljarður króna og ársloka staða 0,8 milljarðar króna. Stjórnendur Byggðastofnunar brugðust við ábendingum í endurskoðunarskýrslu 2023 vegna inntaks gagna og reiknilíkans vegna mats á útlánum en vegna frávika á árinu 2023 sem fram komu í endurskoðun á afskriftareikningi útlána gátu endurskoðendur ekki aflað nægjanlegra og viðeigandi endurskoðunargagna varðandi afskriftareikning útlána þann 1. janúar 2024.

4.16.2 Stærstu A3- hluta ríkisaðilar

Ríkisaðilar í A3- hluta (í millj. kr.)	Heildartekjur samkvæmt ársreikningi	Heildareignir samkvæmt ársreikningi	Heildarskuldir samkvæmt ársreikningi	Eigið fé samkvæmt ársreikningi	Eignar- hlutur
Fasteignafélagið Þórkatla ehf.	0	53.849	33.218	20.650	100%
Betri samgöngur ohf.	0	28.343	13.339	15.004	100%
Leigufélagið Bríet ehf.	1.316	34.372	15.092	9.280	90,9%
Vísindagarðar Háskóla Íslands ehf.	1.050	15.362	8.885	6.477	94,6%
Öryggisfjarskipti ehf.	578	2.307	216	2.091	100%
Ríkisútvarpið ohf.	9.149	9.306	7.684	1.622	100%
Þróunarfélag Keflavíkurflugv. ehf.	102	1.250	221	1.029	100%
Harpa ohf. (samstæðuársreikn.)	2.491	36.026	25.268	10.757	54%
Fasteignir Háskóla Íslands	3.438	55.097	57.518	(2.421)	100%

Fasteignafélagið Þórkatla ehf.

Fasteignafélagið Þórkatla ehf. telst til A3- hluta ríkissjóðs og var félagið stofnað á árinu 2024 í þeim tilgangi að sjá um uppkaup fasteigna í eigu einstaklinga í Grindavík. Ríkisendurskoðun endurskoðaði ársreikning félagsins. Áritun fyrir árið 2024 er án fyrirvara en með ábendingarmálgrein vegna mats fjárfestingareigna og mikilvægi skýringar um matsaðferðir og helstu forsendur við mat á gangvirði fjárfestingareigna. Matsbreyting fjárfestingareigna nam 16,7 milljörðum króna til gjalda.

4.16.3 Stærstu B- hluta ríkisaðilar

Ríkisaðilar í B- hluta (í millj. kr.)	Heildartekjur samkvæmt ársreikningi	Heildareignir samkvæmt ársreikningi	Heildarskuldir samkvæmt ársreikningi	Eigið fé sbr. samkvæmt ársreikningi	Eignar- hlutur
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	42.218	9.216	1.704	7.513	100%
Happdrætti Háskóla Íslands	2.828	7.631	997	6.633	100%
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	299	4.917	44	4.874	100%

4.16.4 Stærstu C- hluta ríkisaðilar

Ríkisaðilar í C- hluta (í millj. kr.)	Heildartekjur samkvæmt ársreikningi	Heildareignir samkvæmt ársreikningi	Heildarskuldir samkvæmt ársreikningi	Eigið fé sbr. samkvæmt ársreikningi	Eignar- hlutur
Landsbankinn hf.	79.703	2.181.759	1.857.110	324.649	98,2%
Landsvirkjun (á gengi USD í árslok 2024)	77.514	480.644*	162.257*	318.387*	100%
Seðlabanki Íslands	35.856	921.762	831.783	89.979	100%
Landsnet hf. (á gengi USD í árslok 2024)	26.113	170.838*	91.381*	79.457*	93,2%
Rarik ohf.	24.017	103.285	38.353	64.931	100%
Isavia ohf.	51.917	114.791	65.498	49.293	100%
Orkubú Vestfjarða ohf.	4.298	14.943	3.932	11.011	100%
Farice ehf. (á gengi EUR í árslok 2024)	2.086	14.011	3.876	10.135	100%
Íslandspóstur ohf.	7.640	6.503	2.682	3.822	100%
Orkufjariskipty	762	2.710	1.332	1.378	100%

Seðlabanki Íslands

Ársreikningur Seðlabanka Íslands er unninn í samræmi við lög um ársreikninga. Endurskoðun ársreiknings hans var án verulegra athugasemda og áritun hans fór fram innan lögbundinna tímamarka.

Í endurskoðun samstæðu ríkissjóðs var óskað eftir staðfestingum frá Seðlabanka á stöðum ríkissjóðs hjá Seðlabankanum. Upplýsingar bárust á áritunardegi þannig að ekki var hægt að staðfesta viðskipti og stöður milli Seðlabanka Íslands og annarra ríkisaðila fyrir undirritun ríkisreiknings.

Í endurskoðun samstæðu ríkissjóðs var farið yfir verulegar jöfnunarfærslur vegna innbyrðis viðskipta og staða milli ríkissjóðs og einstakra ríkisaðila og milli ríkisaðilanna sjálfra. Fjársýsla ríkisins sendi út gagnabeiðni á ríkisaðila um stöður og innbyrðis viðskipti en Seðlabanki Íslands varð ekki við þeirri beiðni.

Ríkisendurskoðun bendir á að ríkisaðilar í samstæðu eigi að láta tímanlega í té umbeðnar upplýsingar sem farið er fram á við gerð samstæðu ríkissjóðs og í endurskoðun á samstæðu ríkissjóðs.

4.19.5 Niðurstöður endurskoðunar á aðilum utan A1- hluta ríkissjóðs

Við yfirferð á samstæðu ríkisreikningsins og skoðun á niðurstöðu endurskoðunar stærstu aðila vill Ríkisendurskoðun vekja athygli á eftirfarandi atriðum:

- Samstæða ríkissjóðs samanstendur af A-, B- og C- hluta ríkisaðilum. Reikningsskil aðila í A1- og A2- hluta eiga að vera í samræmi við IPSAS en aðilar í A3-, B- og C- hluta mega beita öðrum reikningsskilareglum í samræmi við lög um opinber fjármál.

- Töluvert flækjustig er við að setja saman samstæðu ríkissjóðs, afla gagna og yfirfara viðskipti milli tengdra aðila. Mikilvægt er að ríkisaðilar bregðist vel við gagnabeiðnum Fjársýslu ríkisins og virði lögbundna tímafresti við gerð reikningsskila sinna.
- Ársreikningar allra A2-, A3-, B- og C- hluta aðila eru endurskoðaðir og gefnar eru út sérstakar endurskoðunarskýrslur fyrir öll mikilvæg félög og sjóði. Ef tilefni er til, er getið um þær verulegu niðurstöður sem áhrif geta haft á ríkisreikning hér í endurskoðunarskýrslu ríkisreiknings fyrir árið 2024.
- Viðskipti eru veruleg milli aðila A-, B- og C- hluta. Stöður og viðskipti eru tekin út með jöfnunarfærslum við gerð samstæðu A- hluta og samstæðu A-, B- og C- hluta að undanskildum eignfærðum virðisaukaskatti. Sjá umfjöllun í kafla 4.6.

5 Fylgni við reikningsskilastaðla

Í endurskoðunarskýrslu vegna ríkisreiknings 2022 var ítarlegur kafli um fylgni við reikningsskilastaðla. Ríkisendurskoðun telur að enn vanti upp á skýrleika upplýsinga í ríkisreikningi fyrir lesendur hans og því mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins vinni að úrbótum. Þess má geta að skýringar um reikningsskilastaða í öðrum ársreikningum sem gera upp skv. alþjóðlegum reikningsskilastöðlum eru mun ítarlegri en sambærilegar skýringar í ríkisreikningi.

Megin markmiðið með því að taka upp alþjóðlega reikningsskilastaða fyrir opinbera aðila (IPSAS) er samkvæmt greinargerð með frumvarpi að lögum um opinber fjármál að auka skýrleika fjárhagsupplýsinga hjá íslenska ríkinu og fella þau að viðurkenndum skilgreiningum sem uppfylla alþjóðlegar kröfur sem almenningur og fagaðilar geta treyst. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins fylgi þessu megin markmiði til hins ítrasta við gerð ríkisreiknings og reikningsskila allra ríkisaðila sem skilgreindir eru sem aðgreind reikningsskilaeining. Öll frávík eru til þess fallin að gera notendum reikningsskilanna erfitt fyrir við að leggja mat á fjárhagslega stöðu og fjárhagslega þróun ríkisins og einstakra ríkisaðila og hætt er við að ófullnægjandi upplýsingar leiði til þess að notendur dragi rangar ályktanir af reikningsskilunum. Innleiðing reikningsskilastaða og fylgni við þá getur ekki verið valkvæð og ber ráðuneytinu að sjá til þess að ríkisreikningar sé í fullu samræmi við ákvæði IPSAS.

Eins og fram kemur í skýringu 2 í ríkisreikningi eru fjórir IPSAS staðlar ekki innleiddir og þyrftu upplýsingar um áhrif þeirra á ríkisreikninginn að vera skilmerkilegri og ítarlegri. Sama á við um nýja staðla sem gefnir hafa verið út en hafa ekki tekið gildi. Yfirfara þarf upplýsingar í ríkisreikningi, einkum hvað varðar skýrleika upplýsinga og röðun og flokkun einstakra liða.

Þar sem ekki var stuðst við gátlista fyrir IPSAS staðla vegna ríkisreiknings 2024, skortir upplýsingar um þau atriði sem upp á vantar til að tryggja fylgni við reikningsskilastaðla.

Eftirtaldir staðlar hafa tekið gildi en reikningsskilaráð ríkisins hefur heimilað frestun á innleiðingu þeirra að ósk fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins:

- IPSAS 36 um fjárfestingar í hlutdeildarfélögum og sameiginlegum verkefnum að hluta, tók gildi 1. janúar 2017
- IPSAS 37 um samrekstur (Joint arrangement), tók gildi 1. janúar 2017
- IPSAS 38 um upplýsingagjöf um hagsmuni í öðrum rekstrareiningum, tók gildi 1. janúar 2018
- IPSAS 42 um velferðarþjónustu og félagslega aðstoð (Social Benefits), tók gildi 1. janúar 2023

Þar sem langt er um liðið frá gildistöku IPSAS 36, 37 og 38 telur Ríkisendurskoðun að setja þurfi endapunkt á þá vinnu sem er í gangi svo innleiða megi staðlana að fullu.

IPSAS 42 staðallinn um velferðarþjónustu og félagslega aðstoð tók gildi 1. janúar 2023 og er einn af fimm stöðlum þar sem innleiðingu hefur verið frestað. Í ríkisreikningi kemur fram að staðallinn hafi verið innleiddur að hluta en frestað að því leyti er varðar skuldbindingar.

Samkvæmt áritun fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóra er gert ráð fyrir að IPSAS 36, 37, 38 og 42 verði að fullu innleiddir í ríkisreikningi 2025. Ríkisendurskoðun ítrekar að innleiðing reikningsskilastaðla er flókið og tímafrekt viðfangsefni sem krefst vandaðra vinnubragða og góðs undirbúnings.

IPSAS 43 var innleiddur árinu 2024, sjá nánari umfjöllun um innleiðinguna í kafla 4.8.

Sjö nýir IPSAS reikningsskilastaðlar hafa verið gefnir út og taka gildi á næstu árum. Samkvæmt upplýsingum í ríkisreikningi munu reikningsskilastaðlarnir ekki hafa veruleg áhrif á reikningsskil ríkissjóðs. Ekki eru til vinnugögn sem sýna hvernig sú niðurstaða var leidd fram. Þessir reikningsskilastaðlar eru:

- IPSAS 44, Fastafjármunir til sölu og aflögð starfsemi, tók gildi 1. janúar 2025
- IPSAS 45, Varanlegir rekstrarfjármunir, tók gildi 1. janúar 2025
- IPSAS 46, Mat og mælikvarðar, tók gildi 1. janúar 2025
- IPSAS 47, Tekjur, tekur gildi 1. janúar 2026
- IPSAS 48, Tilfærsluútgjöld, tekur gildi 1. janúar 2026
- IPSAS 49, Starfslokagreiðslur, tekur gildi 1. janúar 2026
- IPSAS 50, Rannsóknir og mat á jarðefnaauðlindum, tekur gildi 1. janúar 2027

Formfesta þarf verklag vegna innleiðingar á nýjum reikningsskilastöðlum og framsetningu og mat á áhrifum þeirra á ríkisreikninga. Ef um er að ræða flókin reikningsskilamál sem mögulega hafa veruleg áhrif á ríkisreikning, leggur Ríkisendurskoðun til að kallað verði á utanaðkomandi reikningsskilasérfræðinga til aðstoðar. Ríkisendurskoðun vill árétta mikilvægi þess að reikningsskilastaðlar sem taka gildi 2025 verði innleiddir tímanlega.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | rikisendurskodun.is