



Endurskoðun ríkisreiknings 2014

Nóvember 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	4
1 Inngangur	7
1.1 Reikningsskil ríkisins	7
1.2 Framkvæmd endurskoðunar	8
1.3 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2014	9
2 Endurskoðun efnahags 2014	11
2.1 Eignir	11
2.2 Áhættufjármunir og langtímakröfur	11
2.3 Skuldir og eigið fé	18
2.4 Lífeyrisskuldbindingar	19
2.5 Langtímaskuldir	22
2.6 Skammtímaskuldir	24
2.7 Eignaskrá ríkisins	24
2.8 Málaferli	25
3 Endurskoðun tekjuliða	26
3.1 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar	26
3.2 Fjárlög og fjáraulög	27
3.3 Uppgjör og endurskoðun	27
3.4 Opinber gjöld	27
3.5 Virðisaukaskattur	28
3.6 Tryggingagjald	29
3.7 Afskriftir og niðurfærsla	29
3.8 Skattstyrkir	30
3.9 Markaðar tekjur og rekstrartekjur	30
3.10 Ráðstöfun hagnaðar Seðlabanka Íslands	31
3.11 Innheimta dómssekta og sakarkostnaðar	31
4 Endurskoðun gjalda í A–hluta	33
4.1 Inngangur	33
4.2 Að reikningsskil gefi glögga mynd	33
4.3 Innra eftirlit	34
4.4 Þjónusta Fjársýslu ríkisins	34
4.5 Samræmi við lög og reglur	34
4.6 Endurskoðun einstakra stofnana	37
5 Aðilar utan A–hluta	38
5.1 Ríkisfyrirtæki í B hluta	38
5.2 Ríkisfyrirtæki í C hluta	38
5.3 Ríkisfyrirtæki í D hluta	39
5.4 Ríkisfyrirtæki í E hluta í meirihlutaeigu ríkissjóðs	39
6 Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs	42
7 Álit fjárlaganefndar	44

Tölur og myndir

2.1	Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum í m.kr.....	12
2.2	Hlutfé í m.kr.....	13
2.3	Hlutfé í m.kr.....	13
2.4	Stofnfé í m.kr. í árslok 2014.....	14
2.5	Skuldunautar ríkissjóðs í árslok 2014 í m.kr.....	14
2.6	Eftirstöðvar ríkissjóðstekna í ma.kr.....	15
2.7	Eftirstöðvar höfuðstóls, aldursskipting í m.kr.....	16
2.8	Skammtímakröfur í m.kr.....	16
2.9	Handbært fé í árslok 2014 í m.kr.....	17
2.10	Eigið fé ríkissjóðs árið 2014 í m.kr.....	18
2.11	Endurmat 31.12.2014 í m.kr.....	19
2.12	Skipting lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs 2014 í m.kr.....	20
2.13	Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR 2001-2014.....	21
2.14	Staða langtímaskulda í árslok 2014 í m.kr.....	22
2.15	Skammtímaskuldir í árslok 2014 í m.kr.....	24
2.16	Næsta árs afborganir af langtímaskuldum í m.kr.....	24
3.1	Tekjur ríkissjóðs 2014 í m.kr.....	26
3.2	Tekjur og fjárheimildir 2014 í m.kr.....	27
3.3	Eftirstöðvar virðisaukaskatts 2014 í m.kr.....	28
3.4	Stofnar og niðurfærsla 2014 í m.kr.....	29
3.5	Bundið eigið fé í árslok í m.kr.....	31
4.1	Skipting útgjaldaliða eftir umfangi 2014 í m.kr.....	33
4.2	Ráðstöfun gjalda árið 2014 í ma.kr.....	35
4.3	Uppruni fjárheimilda í m.kr.....	36

Niðurstöður og ábendingar

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 2014 án fyrirvara þann 30. júní 2015. Í árituninni var ábending um að færsla áfallinna verðbóta og gengisbreytinga á teknum og veittum lánum og skuldbindingum A-hluta ríkissjóðs á höfuðstól væri ekki í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins og laga um ársreikninga.

Heildargjöld ríkissjóðs námu 642,5 ma.kr.

Heildargjöld ríkissjóðs á árinu 2014 námu 642,5 ma.kr. sem er 12,7 ma.kr. lægri fjárhæð en heildarfjárheimild ársins gerði ráð fyrir. Gjöldin hækkuðu um 50,3 ma.kr. frá fyrra ári og ræður þar mestu 10,2 ma.kr. hækkun hjá velferðarráðuneytinu og 28,5 ma.kr. nettó hækkun hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Þar vegur þyngst 35,8 ma.kr. útgjöld til niðurfærslu á verðtryggðum húsnæðisskuldum heimilanna.

Heildartekjur ríkissjóðs námu 688,9 ma.kr.

Heildartekjur ríkissjóðs námu 688,9 ma.kr. sem er 3,4 ma.kr. hærrí fjárhæð en fjárlög og fjárukalög gerðu ráð fyrir. Tekjurnar hækkuðu um 97,5 ma.kr. á milli ára og munar þar mest um 28,7 ma.kr. hækkun á arðgreiðslum, 27,4 ma.kr. hækkun á tekjuskatti lögaðila (sem skýrist af sérstökum fjársýsluskatti) og 32,8 ma.kr. hækkun annarra skatta en þar vegur þyngst sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki.

Heildarskuldir ríkissjóðs námu 2.027 ma.kr. í árslok

Bókfærðar eignir ríkissjóðs námu 1.167,8 ma. kr. í árslok 2014 og hækkuðu um 103,9 ma.kr. milli ára. Heildarskuldir ríkissjóðs námu 2.027,4 ma.kr. í árslok og hækkuðu um 94,3 ma.kr. milli ára, þar af nam hækkun lífeyrisskuldbindinga 27,9 ma.kr. Eigið fé ríkissjóðs í árslok 2014 var neikvætt um 859,6 ma.kr. samanborið við 869,2 ma.kr. neikvæða stöðu í árslok 2013.

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 eða lengur fengu meira vægi í endurskoðunaráætlun ársins.

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 lögnum gildi ákvæði laga um bókhald og ársreikninga, svo og góðar bókhalds- og reikningsskilavenjur. Í fjárreiðulögnum 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.

Fjárlaganefnd hefur tekið undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar en fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur vísað til þess að breytingin verði gerð samhliða samþykkt laga um opinber fjármál.

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 17,2 ma.kr. í árslok 2014 vegna þess að gjaldaheimild stofnunarinnar sem greiða á með mörkuðum tekjum hefur verið ákveðin mun hærrí en áætlaðar tekjur. Þar sem vitneskja fjárlagagerðaraðila um þessa stöðu hefur legið fyrir lengi og þá er ljóst að framlag til Vegagerðarinnar í fjárlögum hefði átt að brúa þetta bil eða lækka útgjaldaheimildir stofnunarinnar.

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 til um að skattyfirvöldum verði gert kleift að sérgreina og skila til tekjubókhalds ríkisins áætluðum gjöldum einstaklinga og lögaðila.

Niðurfærsla fasteignalána

Í ábendingu ríkisendurskoðanda í áritun hans á ríkisreikning 2014 kemur fram að einungis helmingur skuldbindingar vegna niðurfærslu fasteignalána er færður til gjalda í ríkisreikningi í árslok 2014 eða 35,8 ma.kr. Í reynd hafi Alþingi samþykkt greiðslu á 54,2 ma.kr. Þó þannig að fjórði og síðasti hlutinn skyldi koma til greiðslu á árinu 2016.

Hækka þarf iðgjöld A-deildar LSR

Ríkisendurskoðun tekur undir ábendingu Fjármálaeftirlitsins um að mikilvægt sé að hækka iðgjöld A-deildar LSR til að ná stöðu sjóðsins í jafnvægi, enda bendir tryggingafræðileg úttekt til þess að hækka þurfi heildariðgjald til sjóðsins úr 15,5% í 19,4%.

Birta yfirlit um málaferli

Ríkisendurskoðun hefur lagt til við fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjársýslu ríkisins að birt verið yfirlit í ríkisreikningi yfir þau málaferli sem íslenska ríkið er aðili að og varða verulega hagsmuni.

Fjársýsla ríkisins geri þjónustusamninga

Ríkisendurskoðun leggur til að Fjársýsla ríkisins geri þjónustusamning við þær stofnanir og ráðuneyti sem hún þjónustar þar sem fram komi ábyrgð hvors aðila varðandi bókhald, launaafgreiðslu, uppgjör, afstemmingar og skil á gögnum.

1 Inngangur

Með þessari skýrslu lýkur Ríkisendurskoðun vinnu sinni við endurskoðun á ríkisreikningi og reikningsskilum ríkisstofnana, ríkisfyrirtækja og félaga í meirihlutaeigu ríkisins fyrir árið 2014. 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 fáist um að ríkisreikningur sé án verulegra annmarka.

Endurskoðað í samræmi við lög og góða endurskoðunarvenju

Á haustþingi 2015 lagði forsætisnefnd á ný fram frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga en ekki tókst að ljúka afgreiðslu þess á vorþingi. 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 niðurstöður fjárhagsendurskoðunar ríkisstofnana.

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 hefðbundnum reikningsskilavenjum nema fjárreiðulögin mæli fyrir um annað. Á bls. 29–31 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.

Ríkisendurskoðun telur enn rétt að vísa 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.

Áhvílandi skuldbindinga getið með skilmerkilegri hætti nú en áður

Ríkisendurskoðun hefur á liðnum árum einnig gert athugasemdir við að ákveðin 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 á endurmatsreikning meðal eigin fjár 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 og aftur 2015. 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. Þetta er að mati Ríkisendurskoðunar óásættanlegt.

Óásættanlegt að ekki sé búið að breyta reikningsskilaaðferðum

Eðlilegt að gera grein fyrir heildaráhættu sem steðjar að ríkissjóði

Með tilvísun til þessa taldi ríkisendurskoðandi rétt að hafa sérstaka ábendingu í áritun sinni á ríkisreikning ársins 2014 þar sem vakin er athygli á umræddri færsluáferð.

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 vaxandi áhættu 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 af þeim aðilum sem málið varðar.

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 tök 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 2014 lagði stofnunin áherslu á A-hluta stofnanir og fjárlagaliði. 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 á að ekki sé farið að lögum, reglum og öðrum lögmætum fyrirmælum.

Stofnanir endurskoðaðar a.m.k. á 3ja ára fresti

Veigamikill hluti endurskoðunar felst í því að kanna hvort rekstri stofnana sé hagað í samræmi við heimildir fjárlaga og annarra heimilda sem eiga við um rekstur ríkisstofnana. Að auki hefur Ríkisendurskoðun sinnt eftirliti með gerð og innfærslu rekstraráætlaða 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.

Í október 2015 sendi fjárlaganefnd frá sér álit á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2013. Í þessu álit, sem og í fyrri álitum nefndarinnar, er 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 skýrslanna hafi tilætluð áhrif. Í þessari skýrslu er á nokkrum stöðum vísað til þessa álits fjárlaganefndar.

Drög að skýrslunni voru send til fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Fjársýslu ríkisins til umsagnar. Frá báðum aðilum bárust óformlegar ábendingar sem tekið hefur verið er tillit til í þessari skýrslu. Ríkisendurskoðun þakkar starfsmönnum þessara stofnana fyrir gott samstarf við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2014.

1.3 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2014

Ríkisendurskoðandi er endurskoðandi ríkisreiknings samkvæmt 6. gr. fjárreiðulaga en um endurskoðun og áritun fer eftir lögum um Ríkisendurskoðun. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2014 þann 10. júní 2015 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 2014, efnahag 31. desember 2014 og breytingu á handbæru fé á árinu 2014, í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins.

Ábendingar

Í áritun á ríkisreikning fyrir árið 2013 var ábending þess efnis að færsla á áföllnum verðbótum og gengisbreytingum á teknum og veittum lánnum og skuldbindingum ríkissjóðs í A-hluta hefði verið færð um endurmatsreikning meðal eigin fjár í stað þess að færa uppfærsluna á viðeigandi fjármagnsliði í rekstrarreikningi ríkissjóðs í A-hluta. Engin breyting hefur orðið á þessum færslumáta í ríkisreikningi árið 2014. Þannig nemur uppfærsla á fjármunatekjum 18,8 ma.kr. og fjármagnsgjöldum 55,6 ma.kr. sem þýðir að hrein fjármagnsgjöld sem færð eru á endurmatsreikning meðal eigin fjár ríkissjóðs í A-hluta nema 36,8 ma.kr. Á árinu 2013 nam sambærileg fjárhæð 29,3 ma.kr.

Bráðabirgðaákvæði I í frumvarpi til laga um opinber fjármál heimila að hafa framangreint fyrirkomulag um færslu ofangreindra liða óbreytt til ársloka 2016 en áformað er að nýir reikningsskilastaðlar taki gildi frá og með árinu 2017. Frumvarpið hefur ekki hlotið afgreiðslu á Alþingi.

Í 16. gr. laga, nr. 35/2014, um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána er tilgreint að framlag til framkvæmdar laganna sé háð samþykki Alþingis á fjárlögum hvers árs. Í lögum er gert ráð fyrir að niðurfærslan verði greidd á fjórum árum. Á árinu 2014 var búið að heimila greiðslu á helmingi niðurfærslunnar. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2015, þann 16. desember 2014, samþykkti Alþingi skuldbindandi heimild til greiðslu á þriðja hluta

Áfallnar verð-
bætur og gengis-
breytingar færðar
á endurmats-
reikning eiginfjár

niðurfærslunnar eða 18,4 ma.kr. Þar með liggur fyrir heimild til skuldbindingar á þremur fjórðu hlutum niðurfærslunnar í árslok 2014 eða 54,2 ma.kr. Bent er á að einungis helmingur skuldbindingar um niðurfærslu fasteignalána er færð til gjalda í ríkisreikningi í árslok 2014 eða 35,8 ma.kr.

2 Endurskoðun efnahags 2014

Efnahagsreikningur ríkissjóðs sýnir niðurstöður úr efnahagsreikningum allra A-hluta stofnana auk hins sameiginlega efnahags ríkissjóðs. Endurskoðun efnahags miðaði að því að staðfesta að eignir og skuldir ríkissjóðs væru rétt tilgreindar og fjárhæð þeirra byggði á viðeigandi mati. Beitt var hefðbundnum endurskoðunaraðferðum til að staðfesta tilvist þeirra og nánari upplýsinga og gagna 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, innheimtum ríkistekjum og handbæru fé.

**Varanlegir
rekstrarfjármunir
ekki eignfærðir
hjá ríkinu**

2.2 Áhættufjármunir og langtímakröfur

Í árslok 2014 námu áhættufjármunir og langtímakröfur 509,9 ma.kr. samanborið við 521,2 ma.kr. í lok fyrra árs. Hér er í fyrsta lagi um að ræða stofnfé í B-, C-, og D-hluta stofnunum og fyrirtækjum samtals að fjárhæð 85,5 ma.kr. í árslok. Í öðru lagi er um að ræða eign ríkissjóðs í fyrirtækjum í E-hluta, sem hann á að fullu eða eru í meiri-hlutaeigu hans, samtals að fjárhæð 236,1 ma.kr. Í þriðja lagi er um að ræða eignarhluta í öðrum félögum að fjárhæð 19,5 ma.kr. Einnig á ríkissjóður hlut í stofnunum og sjóðum erlendis samtals 9,6 ma.kr. Þá námu veitt langtímalán ríkissjóðs samtals 168,3 ma.kr. í árslok.

2.2.1 Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum

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.

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.

**Tvær
undantekningar
frá reglu um
færslu
eignarhluta**

Endurskoðunin beindist m.a. að því að bera skráðan eignarhluta í fyrirtækjum og stofnunum í B-, C- og D-hluta ríkissjóðs í árslok saman við bókfært eigið fé í ársreikningnum þeirra.

2.1 Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum í m.kr.		
	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Bókfært eigið fé
ÁTVR	1.376	4.483
Happdrætti HÍ	12	1.495
Íslenskar orkurannsóknir	103	311
Byggðastofnun	2.100	2.652
Íbúðalánasjóður	13.000	18.087
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	4.271	5.237
Orkusjóður	87	85
Seðlabanki Íslands	64.576	75.027
Samtals	85.525	107.377

Bókfært eigið fé 21,9 ma.kr. hærra en getið er um í ríkisreikningi

Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum námu um 85.525 m.kr. í árslok 2014 skv. ríkisreikningi en bókfært eigið fé samkvæmt efnahagsreikningum þessara aðila var á sama tíma 107.377 m.kr. Niðurstaðan er því sú að bókfært eigið fé þeirra í árslok var í raun 21.852 m.kr. hærra en skráðir eignarhlutir í ríkisreikningi. Mismun á eigið fé Seðlabankans má rekja til hagnaðar hans á árinu 2014 sem færast hjá ríkissjóði á árinu 2015.

2.2.2 Eignarhlutir í hlutafélögum og sameignarfélögum.

Eignarhlutir í hlutafélögum og sameignarfélögum (E-hluti) námu 255.629 m.kr. í árslok 2014. Þar af námu eignarhlutir í félögum þar sem ríkið átti 50% eignarhlut eða meira 236.125 m.kr. Í ríkisreikningi er hlutdeild í afkomu og eigin fé fyrirtækja í B- til E- hluta ekki bókfærð hjá A-hluta ríkissjóðs.

Eins og gildir um fyrirtæki og stofnanir í B-,C- og D-hluta beinist endurskoðunin að því að bera skráða eignarhluti þessara félaga í ríkisreikningi í árslok saman við hlut ríkissjóðs í bókfærðu eigin fé samkvæmt efnahagsreikningum þeirra í árslok 2014.

Eigið fé 284 ma.kr. hærra skv. reikningum félaganna en skv. ríkisreikningi

Eins og kemur fram í töflu 2.2. námu eignarhlutar ríkissjóðs í þessum félögum skv. ríkisreikningi 236.125 m.kr. í árslok 2014. Á hinn bóginn var bókfært eigið fé (þ.e. hlutdeild ríkissjóðs í eigin fé) samkvæmt efnahagsreikningum félaganna samtals 520.496 m.kr. í árslok. Niðurstaðan er því sú að bókfært eigið fé þessara hluta- og sameignarfélaga skv. reikningum þeirra var í raun 284.371 m.kr. hærra en skráðir eignarhlutir ríkissjóðs í ríkisreikningi.

2.2	Hlutafé í m.kr.			
	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Eignarhlutur í %	Bókfært eigið fé	Hlutdeild í eigin fé
Landsbankinn	146.875	97,9	250.803	245.536
Landsvirkjun	60.440	99,9	216.841	216.624
Rarik ohf.	14.565	100,0	29.495	29.495
Isavia ohf.	4.923	100,0	17.061	17.061
Orkubú Vestfjarða ohf.	4.642	100,0	5.611	5.611
Íslandspóstur ohf.	1.991	100,0	2.314	2.314
Vísindagarðar Háskóla Íslands ehf.	1.000	100,0	1.214	1.214
Aðrir í meirihlutaeygu ríkisins	1.689		3.319	2.641
Samtals	236.125		526.658	520.496

Ríkissjóður og stofnanir þess eru minnihlutaeygendur í nokkrum fyrirtækjum og nam bókfærð eign ríkissjóðs 19.504 m.kr. í árslok 2014. Stærstu aðilarnir eru sýndir í eftirfarandi töflu.

2.3	Hlutafé í m.kr.			
	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Eignarhlutur í %	Bókfært eigið fé	Hlutdeild í eigin fé
Arion banki hf.	9.862	13,0	161.212	20.958
Íslandsbanki hf.	6.332	5,0	185.487	9.274
Farice hf.	2.017	30,2	6.661	2.012
Minjavernd hf.	330	38,3		330
Aðrir í minnihlutaeygu	963			963
Samtals	19.504		353.360	33.537

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 2014 nam erlent stofnfé um 9.628 m.kr. en framlög á árinu 2014 námu 346 m.kr. og endurmat 49 m.kr. Hækkunina má einkum rekja til aukningar á stofnfé í Alþjóðaframfarastofnuninni (IDA), Alþjóðabankanum (IBRD) og Norræna þróunarsjóðnum (NDF). Stofnfé í IDA var rúmur helmingur af öllu erlendu stofnfé eða 5.068 m.kr. Samkvæmt yfirliti IDA er skuldbinding ríkissjóðs 824 m.kr. sem fellur til á árunum 2015 til og með 2017.

Erlent stofnfé
nam 9,6 ma.kr.

Til að fá nákvæmt yfirlit um stöðu stofnfjár var í marsbyrjun sent út staðfestingarbréf til þeirra stofnana og sjóða erlendis, sem ríkissjóður hefur greitt framlag til. Svör höfðu ekki borist frá öllum fyrir lok uppgjors fyrir árið 2014 og var því ákveðið að fresta afstemmingu á stofnfé til ársins 2015.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2013 taldi stofnunin vafa leika 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. Unnið er að því að finna lausn á þessu máli m.a í samráði við systurstofnanir á Norðurlöndunum.

2.4 Stofnfé í m.kr. í árslok 2014	Greitt	Inn- kallanlegt stofnfé	Áætlun um greiðslu
Alþjóðabanki til enduruppbyggingar og framþróunar (IBRD)	976	18.292	424
Alþjóða framfarastofnunin (IDA)	5.068	626	824
Endurreisnar og Þróunarbanki Evrópu (EBRD)	968	3.775	0
Fjölpjóðlega fjárfestingarábyrgðarstofnunin (MIGA)	25	90	0
Lánasjóður Vestur-Norðurlanda	53	0	0
Norræna umhverfisfjármögnunarfélagið NEFCO)	204	0	0
Norrænn Þróunarsjóður (NDF)	1.485	31	62
Norræna Umhverfisþróunarfélagið (MNF)	71	4	6
Norræni fjárfestingarbankinn (NIB)	602	8.616	0
Þróunarbanki Evrópu (CEB)	174	1.433	0
Annað	1	0	0
Samtals	9.628	32.867	1.316

2.2.4 Veitt löng lán

Veitt löng lán
námu 168,3
ma.kr.

Veitt löng lán ríkissjóðs í árslok 2014 námu 168.278 m.kr og höfðu hækkað um 4.817 m.kr. frá fyrra ári. Í fjárlögum og fjárukalögum ársins 2014 var veitt heimild til að taka lán og endlána allt að 68.400 m.kr. til m.a. Lánasjóðs íslenskra námsmanna (10.500 m.kr.) og Vaðlaheiðarganga hf. (2.100 m.kr.). Einnig var nokkrum aðilum veitt heimild til að nýta lántökuheimildir, þ. á m. Landsvirkjun (allt að 18.000 m.kr.), Íbúðalánasjóði (allt að 24.000 m.kr.) og Byggðastofnun (allt að 1.500 m.kr.).

2.5 Skuldunautar ríkissjóðs í árslok 2014 í m.kr.	Staða í árs- byrjun	Ný lán	Af- borganir	Verðbætur/ gengismunur	Staða í árslok
Veitt löng lán					
Lánasjóður ísl. námsmanna	86.066	10.500	-6.521	924	90.968
Arion banki hf.	31.995	0	0	-304	31.691
Íslandsbanki hf.	22.716	0	-383	-585	21.748
Seðlabanki Íslands	7.800	0	0	-434	7.366
Þróunarfélagið Keflavík	8.404	342	-54	0	8.692
Vaðlaheiðargöng hf.	2.101	1.810	0	0	3.911
Skuldabréf hjá tollstjóra	1.677	4	-317	15	1.379
Ofanflóðasjóður	1.352	152	-211	0	1.293
Aðrir aðilar	1.350	144	-273	8	1.230
Samtals	163.461	12.953	-7.759	-377	168.278

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 2014 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. 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. Jafnframt fékk Íslandsbanki lán vegna kaupa á BYR sparisjóði, sem hafin er endurgreiðsla á.

Skuldbreytingar Tollstjóra

Skoðuð voru vanskil skuldabréfa vegna skuldbreytinga skattaskulda einstaklinga og lögaðila sem gerðar hafa verið hjá Tollstjóra í samræmi við lög nr. 24/2010. Í árslok 2014 námu skuldir 416 einstaklinga og lögaðila 1.379 m.kr. Þar af voru 111 einstaklingar og lögaðilar í vanskilum með afborganir að fjárhæð 333 m.kr. og eru elstu vanskilin frá því í júlí 2012. Í árslok 2014 höfðu lán í vanskilum verið sett í lögfræðinnheimtu. Nokkrir einstaklingar og lögaðilar eru nú í gjaldþrotameðferð.

Vöru- og efnisbirgðir

Vöru- og efnisbirgðir námu alls 2.098 m.kr. Birgðirnar eru í vörslu viðkomandi stofnana ríkisins og staðfestar við uppgjör hverrar stofnunar fyrir sig. Meginuppistaða birgðanna eru lyf og hjúkrunarvörur Landspítalans og annarra heilbrigðisstofnana auk birgða Vegagerðarinnar.

Vöru- og efnisbirgðir námu 2,1 ma.kr.

2.2.5 Eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Eftirstöðvar ríkissjóðstekna námu 115,2 ma.kr. í árslok 2014 eftir að tekið hefur verið tillit til niðurfærslu og annarra leiðréttinga að fjárhæð 94,8 ma.kr.

2.6 Eftirstöðvar ríkissjóðstekna í ma.kr.	2014	2013	Mism.
Eftirstöðvar tekjubókhalds (TBR)	172,8	168,9	3,9
Aðrar eftirstöðvar	37,2	39,2	-2,0
Samtals	210,0	208,1	1,9
Sérstök leiðrétting v/ áætlana og vaxta	-17,4	-18,6	1,2
Staða afskriftarsjóðs í árslok	-77,4	-78,3	0,9
Samtals	115,2	-111,2	4,0

Sérstök færsla er gerð í bókhaldi til að leiðrétta fyrir áætlunum í virðisaukaskatti og til að forðast ofmat á eftirstöðvum reiknaðra dráttarvaxta en í ársbyrjun 2010 var á grundvelli reglna fjármála- og efnahagsráðuneytisins gerð sú breyting á forgangsröðun greiðslna í tekjubókhaldi að nú ganga greiðslur fyrst upp í kostnað, svo upp í höfuðstól og þá upp í dráttarvexti, áður var höfuðstóll síðastur í forgangsröðun en dráttarvextir fyrstir. Staða niðurfærslureiknings í árslok endurspeglar kröfur sem talin er hætta á að tapist á næstu árum. Nánar er fjallað um niðurfærsluna í kafla 3.1.6.

Skráðar eftirstöðvar í innheimtukerfi ríkissjóðs ná allt aftur til ársins 1988 en meginþungi eftirstöðva er yngri en 2005. Eftirfarandi tafla sýnir grófa aldurskiptingu helstu tekjuflokka ríkisins.

Um 73% af eftirstöðvum komin í innheimtuferli

2.7	Eftirstöðvar höfuðstóls, aldursskipting í m.kr.			
	Eldri en 2005	2006– 2010	2011– 2014	Samtals
Opinber gjöld ríkis og sveitarf.	705	30.982	37.829	69.516
Virðisaukaskattur	35	6.493	10.460	17.523
Dómssektir ofl.	163	2.401	4.309	6.874
Tryggingagjald	98	1.613	3.580	5.293
Staðgreiðsla, vanskil	95	1.255	8.372	9.722
Samtals	1.096	42.744	64.550	108.928

Af framangreindum eftirstöðvum eru 22,2 ma.kr. (23,3%) þar sem að viðkomandi skuldari er í gjaldþrotaskiptum og 54,1 ma.kr. (50,1%) að innheimtuaðgerðir eru hafnar. Um 73% af eftirstöðvunum eru því komin í ákveðið innheimtuferli.

Í ríkisreikningi (bls. 74) 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.	Fjárhæð
	Vörslufé ríkisstofnana	5.358
	Óinnheimtir reikningar hjá ríkisstofnunum	4.265
	Fyrirframgreiddur kostnaður	2.616
	Aðflutningsgjöld af olúinngjöldum	1.690
	Áfallnar, ógjaldfallnar vaxtatekjur	445
	Tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta	330
	Kröfur vegna launaafgreiðslu	61
	Seðlabankinn	162
	Annað	3.806
	Samtals	18.733

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.

Vörslufé, sjóðir

Vörslusjóðir stofnana eru ekki taldir með handbæru fé heldur sérgreindir í bókhaldi þeirra. Kröfur vörslusjóða hækkuðu um 84 m.kr. á árinu 2014.

Skuldaviðurkenningar vegna aðflutningsgjalda

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

Tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta

Í árslok 2014 voru útistandandi 330 m.kr. hjá skiptastjórum þrotabúa vegna greiðslu tryggingarfjár við upphaf gjaldþrotaskipta. Í desember 2013 lauk Ríkisendurskoðun við greiningu á viðskiptareikningum tryggingarfjár vegna gjaldþrotaskipta og hefur ítrekað bent á að nauðsyn þess að Fjársýslan ljúki við uppgjörið. Í árslok 2014 eru ennþá eftir liðlega 251 m.kr. í óuppgerðri skiptatryggingu. Frá árinu 2013 hefur verið haldið utan um viðskiptareikninga skiptastjóra í tekjubókhaldi ríkisins. Sú breyting leiddi til þess að nú er auðveldara að fá upplýsingar um hvaða skiptastjórar eru með bú í skiptum og í framhaldi af því hefur verið auðveldara að fá staðfestingu frá þeim um stöðu þrotabúanna.

Útistandandi 330 m.kr. vegna greiðslu tryggingarfjár til skiptastjóra

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að innheimtuembætti upplýsi Fjársýsluna reglulega um stöðu þrotabúa þar sem trygging hefur verið greidd.

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. Óvissa er um hversu mikið muni innheimtast af þeirri kröfu. Þessi krafa hefur ekki verið færð niður í bókhaldi ríkisins.

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

Handbært fé

Handbært fé ríkissjóðs og stofnana hans nam í árslok 2014 um 512.717 m.kr., sem skiptist í inneign á reikningum í Seðlabankanum, hjá öðrum innlendum banka-stofnunum og á gjaldeyrisreikningum.

2.9	Handbært fé í árslok 2014 í m.kr.	Fjárhæð
	Seðlabankinn	143.440
	Gjaldeyrisreikningar	362.173
	Aðrir reikningar	7.104
	Samtals innstæður	512.717

Handbært fé 513 ma.kr.

Endurskoðun bankareikninga ríkissjóðs í umsjón Fjársýslu ríkisins fólst í því að afstemmingarbók bankareikninga ríkissjóðs var borin saman við útskrift úr fjárhagskerfinu. Þá var sent út staðfestingarbréf til allra fjármálastofnana og skoðaðar afstemmingar innlendra reikninga og í erlendri mynt og þær bornar saman við yfirlit banka. Staða erlendra reikninga var uppreiknuð miðað við miðgengi gjaldmiðla þann 31.12.2014.

Innlendir bankareikningar

Innlendir bankareikningar, í umsjón Fjársýslunnar, með stöðu í árslok 2014 voru 6 og þar af eru 3 vistaðir í Seðlabankanum og 3 í Landsbankanum en inneign á þeim var óveruleg. Afstemmingar allra bankareikninga voru staðfestar.

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 31.12.2014.

Staðfestingabréf

Að beiðni Ríkisendurskoðunar sendi Fjársýslan í febrúar 2015 út staðfestingabréf til viðskiptabanka ríkissjóðs 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 fjárvörslureikninga.
- ✓ Stöðu allra skulda (annarra en yfirdráttarlána).
- ✓ Allar ábyrgðir eða skuldbindingar vegna þriðja aðila gagnvart fjármálafyrirtækinu.
- ✓ 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 2014 í samræmi við bókhald ríkissjóðs.

2.3 Skuldir og eigið fé

Skuldir og eigið fé ríkissjóðs námu 1.167.789 m.kr. í árslok 2014. Langtímaskuldir námu 1.402.674 m.kr., lífeyrisskuldbindingar 435.659 m.kr. og skammtímaskuldir 189.056 m.kr. Eigið fé var neikvætt um 859.600 m.kr.

2.3.1 Eigið fé

Samkvæmt ríkisreikningi urðu eftirfarandi hreyfingar á eigin fé á árinu 2014.

2.10 Eigið fé ríkissjóðs árið 2014 í m.kr.	Fjárhæð
Eigið fé í ársbyrjun, neikvætt	-869.215
Hagnaður samkvæmt rekstrarreikningi	46.404
Endurmat	-36.789
Eigið fé í árslok, neikvætt	-859.600

Samkvæmt töflunni hér að ofan er endurmat ársins í eiginfjárreikningnum neikvætt um 36.789 m.kr. Í skýringum með eiginfjárreikningi ríkisreiknings er þessi fjárhæð ekki sundurliðuð. Endurmatið sundurliðast á eftirfarandi hátt:

2.11 Endurmat 31.12.2014 í m.kr.	
	Fjárhæð
Gengismunur og verðbætur vegna langtímalána og –skulda	-21.871
Verðbætur vegna lífeyrisskuldbindinga	-33.355
Verðbætur vegna veittra langtímalána	-377
Gengismunur vegna erlends stofnfjár	49
Gengismunur vegna handbærs fjár í erlendri mynt	18.765
Samtals	-36.789

Ríkisreikningur ber að gera samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins. Þar segir að við gerð reikningsins skuli fylgt lögum um ársreikninga nema að því leyti að gjaldfæra skal varanlega 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 eftirlaunaskuldbindingum. 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. Niðurstaða rekstrarreiknings ríkisins hefði verið 36.789 m.kr. Íakari ef beitt hefði verið reglum ársreikningalaga. Hins vegar er eiginfjárstaða ríkissjóðs í árslok sú sama hvorri aðferðinni sem beitt er.

Ríkisendurskoðun áréttar ábendingar í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2014 sem og frá fyrra ári um að farið sé eftir reglum ársreikningalaga um meðferð framangreindra fjármagnsliða.

2.4 Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 436 ma.kr. í árslok 2014 en voru 408 ma.kr. árið 2013. Lífeyrisskuldbindingar hækkuðu því milli ára um 6,8%. Gjaldfærður kostnaður ríkissjóðs á árinu 2014 vegna lífeyrisskuldbindinga nam 7,8 ma.kr.

Grundvöllur útreiknings lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs er í stórum dráttum eftirfarandi:

- ✓ Úttektir tryggingafræðings á skuldbindingunum í árslok.
- ✓ Ársreikningar LSR og LH sem sýna m.a. iðgjöld, eignir og skuldbindingar hverrar deildar fyrir sig og bakábyrgð ríkissjóðs. Ríkisendurskoðun endurskoðar lífeyrissjóðina skv. lögum.
- ✓ Samantekt Fjársýslu ríkisins um áfallnar skuldbindingar sem byggir á niðurstöðu tryggingafræðings og ársreikningum sjóðanna.

Endurmat fært á eiginfjárreikning í stað þess að færa það til gjalda

Lífeyrisskuldbindingar hækkuðu um 28 ma.kr.

2.12 Skipting lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs 2014 í m.kr.

	Nýjar				
	Staða í ársbyrjun	skuldb. á árinu	Greiðslur á árinu	Endurmat ársins	Staða í árslok
Lífeyrissj. starfsm. ríkisins (B deild)	342.725	6.394	-10.553	27.465	366.031
Lífeyrissj. hjúkrunarfræðinga (LH)	41.063	1.867	-1.579	3.862	45.213
LSR og LH samtals	383.788	8.261	-12.132	31.327	411.244
Alþingismenn	6605	-376	-419	549	6.358
Ráðherrar	1.728	-45	-168	146	1.661
Eftirlaun forseta og æðstu emb.m.	4.029	-98	-162	341	4.110
Eftirlaun fyrrv. starfsm. Útvegsbanka	4.674	-117	-299	395	4.652
Eftirlaun fyrrv. bankastj. Útvegsb.	266	9	-41	23	257
Eftirlaun fyrrv. starfsm. Landsbanka	261	11	-34	23	260
Lífeyrissj. Sveitarfél v. Samrekstrar	6.384	128	0	552	7.064
Ýmsar skuldbindingar	0	3	-3	0	0
Aðrir opinberir aðilar samtals	23.947	-485	-1.126	2.029	24.362
Samtals lífeyrisskuldbindingar	407.734	7.776	-13.259	33.356	435.607

Um 94% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs voru vegna B-deildar LSR og LH. Eldri skuldbindingar vegna alþingismanna, ráðherra og æðstu embættismanna námu 12,1 ma.kr. í árslok 2014. Í þessum tilvikum er ekki um sjóðsöfnun að ræða og greiðast eftirlaun þeirra beint úr ríkissjóði.

Lífeyrisskuldbindingar alþingismanna, ráðherra, forseta og æðstu embættismanna eru miðað við gildandi lagaákvæði um eftirlaun þessara aðila. Lög um eftirlaun þessara aðila, þ.e. svonefnd eftirlaunalög, tóku gildi í árslok 2003 en voru felld úr gildi 25. apríl 2009. Áunnin réttindi samkvæmt lögnum mynda eftirlaunarétt sem er reiknaður af tryggingafræðingi.

Nánari umfjöllun um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs kemur fram í skýringu 44 í ríkisreikningi 2014, bls. 90–92.

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

- ✓ Eins og áður hefur komið fram í skýrslum Ríkisendurskoðunar hefur virkum sjóðfélögum LH fækkað jafnt og þétt á undanförunum árum og er fjöldi þeirra nú kominn verulega undir lágmarksviðmiðun laga nr. 129/1997 um skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þótt ekki sé skylt samkvæmt lögum að leggja sjóðinn niður vegna þess að hann nýtur ríkisábyrgðar hefur stofnunin á undanförunum 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.
- ✓ Nefnd á vegum stjórnar LH lagði árið 2013 til að LH yrði sameinaður B-deild LSR. Eftir sameininguna skyldu réttindareglur B-deildar LSR gilda en þó þannig að enginn tapaði 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 milljónir kr. Nettó sparnaður samkvæmt reikniforsendum er því 234 milljónir kr.

- ✓ Umsjón með Eftirlaunasjóði starfsmanna Útvegsbanka Íslands fluttist til LSR á árinu 2010. Í fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings hefur verið bent á að eðlilegast sé að leggja þennan lífeyrissjóð niður þar sem slíkt leiði til hagræðingar og sparnaðar. Ríkisendurskoðun hefur talið að yrði það gert væri hægt að spara árlega rúmlega 3 m.kr. í rekstrarkostnaði sjóðsins. Í álitum fjárlaganefndar kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir þessa ábendingu og telur nefndin nauðsynlegt að leiða málið til lykta sem fyrst.

2.4.2 Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR

Áfallin staða A-deildar í árslok 2014 var jákvæð um 4,8 ma.kr. eða 1,6% en var neikvæð um 5,7 ma.kr. eða 2,2% árið á undan. Heildarstaða deildarinnar var hins vegar neikvæð um 55,6 ma.kr eða 9,6% í árslok 2014 en var neikvæð um 11,7% árið á undan. Því er ljóst að bæði áfallin staða og heildarstaða deildarinnar hafa batnað umtalsvert frá árinu á undan.

Staða A-deildar LSR er neikvæð um 55,6 ma.kr.

Bráðabirgðaákvæði nr. VI. með lífeyrissjóðalögum hafa í för með sér að löggin gera ekki kröfu um að stjórn LSR hækki framlag launagreiðenda þrátt fyrir að enn sé tryggingafræðilegur halli á A-deild og hafi verið það undanfarin ár.

Eftirfarandi tafla sýnir hvernig staða A-deildar hefur þróast. Eins og fram kemur þá hafa tryggingafræðilegar skuldbindingar miðað við heildarstöðu verið verulega hærri en eignir frá árinu 2008 þó heldur hafi dregið úr halla síðustu þrjú árin.

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%
2014	1,6%	-9,6%

Eins og hér kemur fram er heildarstaða A-deildar ekki í jafnvægi. Fjármálaeftirlitið hefur bent á að mikilvægt sé að hækka iðgjöld til að ná stöðu sjóðsins í jafnvægi og hefur Ríkisendurskoðun tekið undir það.

Að mati tryggingafræðings¹ þyrfti að hækka heildariðgjald til A-deildar úr núverandi 15,5% í 19,4% til þess að ná heildarstöðu deildarinnar í jafnvægi, en hækkun í 17,4% er talin nægjanleg til að koma stöðunni undir 5% mörkin.

2.5 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.

Í fjárlögum ársins 2014 var fjármálaráðherra heimilað að taka lán allt að 68.400 m.kr. og til endurlána. Þá var veitt heimild til að taka allt að 116.000 m.kr. erlent lán. Samtals námu heimildir ríkissjóðs til lántöku 184.400 m.kr. og heildarlántökur námu 178.113 m.kr.

Tekið var lán að fjárhæð 116.000 m.kr. með föstum 2,5% vöxtum til 6 ára og var það nýtt til að greiða upp lán frá Norðurlöndunum, sem höfðu verið tekin í kjölfar efnahagshrunsins ásamt því að kaupa upp skuldabréf í Bandaríkjadollurum sem ríkissjóður hafði gefið út árið 2012 til 10 ára með 5,87% föstum vöxtum. Þessi áform gengu eftir.

2.14 Staða langtímaskulda í árslok 2014 í m.kr.

Tegund	Staða í ársbyrjun	Ný lán á árinu	Afborg. á árinu	Verðb. /gengismunur	Staða í árslok
Ríkisbréf óverðt.	620.797	51.823	-26.610	0	646.010
Ríkisbréf verðtr.	200.221	5.341	-1.677	2.079	205.964
Seðlabankalán	170.950	0	-26.000	0	144.950
Önnur innl. lán	57.056	4.512	-6.747	587	55.408
Innlend lán alls	1.049.023	61.675	-61.035	2.666	1.052.329
Erlend lán alls	388.837	116.438	-110.288	19.205	414.193
Langtímaskuldir alls	1.437.860	178.113	-171.322	21.871	1.466.522

Afborganir langtímalána ríkissjóðs námu samtals 171.323 m.kr. Afborganir af innlendum lánum aðallega af ríkisskuldabréfum námu 61.035 m.kr. Afborganir af erlendum lánum námu alls 110.288 m.kr.

Endurskoðun langtímalána var án athugasemda.

2.2.7 Ógreidd gjöld

Ógreidd gjöld að fjárhæð 50.630 m.kr. eru ýmsar kröfur sem koma til greiðslu eftir að uppgjörstímabilinu lýkur. Þar á meðal er krafa á ríkissjóð að fjárhæð 34.127 m.kr. sem

¹ Tryggingafræðileg úttekt miðað við árslok 2014. Talnakönnun hf., mars 2015.

er vegna framlaga á niðurfærslu verðtryggðra húsnæðisskulda heimilanna, sem höfðu verið samþykkt í árslok, en greiðast ekki út fyrr en á næsta ári.

Niðurfærsla húsnæðislána

Í maí 2014 samþykkti Alþingi lög um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána. Markmið laganna var að kveða á um skipan og fyrirkomulag leiðréttingar á verðtryggðum fasteignaveðlánum heimila á tímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2009. Skv. lögnum var ráðherra heimilt að gera samninga við lífeyrissjóði, íbúðalánasjóð og viðeigandi fjármálafyrirtæki um framkvæmd og uppgjör á leiðréttingunni og skyldi í samningnum við það miðað að hvorki myndaðist hagnaður eða tap hjá samningsaðila vegna greiðslu ríkissjóðs á leiðréttingarhluta lána.

Þann 19. desember 2014 var síðan undirritaður rammisamningur á milli íslenska ríkisins og kröfuhafa um þetta uppgjör. Samningnum fylgdu þrjú viðaukar. Sá fyrsti innihélt staðfestingu einstakra kröfuhafa á aðild að samningnum. Viðaukar II og III innihéldu lýsingu á aðferðafræði við gangvirðisreikning fasteignaveðlána skv. rammisamningnum.

Í tengslum við leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána óskaði fjármála- og efnahagsráðuneytið eftir því við endurskoðunarfyrtækin Deloitte og KPMG að þau önnuðust úttekt á útreikningum umsjónarkerfis leiðréttingarinnar sem er í umsjón ríkisskattstjóra (RSK). Einnig var þeim falið að gera samanburð á lánakerfum gagnaskilaaðila við gagnaskilakerfi RSK. Umsækjendur ná í sínar upplýsingar í umsjónarkerfinu og sækja um niðurfellingu, en kerfið geymir allar opinberar upplýsingar um þá. Umsjónarkerfið kallar eftir gögnum í gagnaskilakerfinu en þar undir eru lánastofnanir með upplýsingar um lán og lánaforsendur. Gagnaskilakerfið skilar inn í umsjónarkerfið upplýsingum um lán og lánaforsendur og þar fer fram útreikningur á fjárhæð niðurfærslunnar, sem ríkissjóður greiðir inn á lán viðkomandi einstaklings.

Að teknu tilliti til ákveðinna fyrirvara var niðurstaða úttektaraðila eftirfarandi: „Útreikningar úttektaraðila á leiðréttingu þeirra 40 umsókna sem valdar voru í handahófskenndu úrtaki til prófunar eru í samræmi við niðurstöður Umsjónarkerfis Libra. Engin frávik komu upp í prófunum en einni ábendingu var komið til verkkaupa á meðan á vinnu okkar stóð og var hún einungis til þess fallin að tryggja að verklagið væri í samræmi við væntingar allra aðila.“

Í ábendingu ríkisendurskoðanda í áritun hans með ríkisreikningi 2014 kemur eftirfarandi fram:

„Í 16. gr. laga, nr. 35/2014, um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána er tilgreint að framlag til framkvæmda laganna sé háð samþykki Alþingis á fjárlögum hvers árs. Í lögnum er gert ráð fyrir að niðurfærslan verði greidd á fjórum árum. Á árinu 2014 var búið að heimila greiðslu á helmingi niðurfærslunnar. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2015, þann 16. desember 2014, samþykkti Alþingi skuldbindandi heimild til greiðslu á þriðja hluta niðurfærslunnar eða 18,4 m.kr. Þar með liggur fyrir heimild til skuldbindingar á þremur fjórðu hlutum niðurfærslunnar í árslok 2014 eða 52,4 ma.kr. Bent er á að einungis helmingur skuldbindingar um niðurfærslu fasteignalána er færð til gjalda í ríkisreikningi í árslok 2014 eða 35,8 ma.kr.“

Úttekt Deloitte og KPMG á framkvæmd leiðréttingar verðtryggðra fasteignalána

35,8 ma.kr. gjaldfærðir hjá ríkissjóði en Alþingi samþykkti 52,4 ma.kr. fjárheimild

Áfallnir ógreiddir vextir

Áfallnir ógreiddir vextir ríkissjóðs námu 28.508 m.kr. í árslok 2014 og höfðu hækkað um 2.330 m.kr frá fyrra ári. Stærsti liðurinn er 23.617 m.kr. vegna ríkisbréfa. Endurskoðun þessa liðar var án athugasemda.

Tekin stutt lán

Tekin stutt lán ríkissjóðs eru svo til eingöngu ríkisvixlar. Staða ríkisvixlanna í árslok var 25.097 m.kr. og hafði hækkað um 3.511 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.

2.6 Skammtímaskuldir

2.15 Skammtímaskuldir í árslok 2014 í m.kr.	Stofnanir	Ríkissjóður	Samtals
Skattar ógjaldfallnir	1.373	5.191	6.564
Launaafdráttur	136	280	416
Vörslufé ríkisstofnana	5.358	0	5.358
Aðrar skammtímaskuldir	4.566	2.700	7.266
Samtals	11.433	8.171	19.604

Fjárhæð skammtímaskulda nam 19.604 m.kr. í árslok og skiptist með ofangreindum hætti á milli stofnana og ríkissjóðs.

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.	
Ríkisverðbréf óverðtryggð	23.497
Ríkisverðbréf verðtryggð	25.220
Önnur lán	9.710
Erlend lán	5.421
Samtals	63.848

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.

2.7 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.

Á árinu 2014 náðist sá áfangi að allar A-hluta stofnanir, samtals 198 ríkisstofnanir og ráðuneyti, eru komnar með sínar eignir inn í eignarskrárluta Orra, fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins. Áætlanir Fjársýslunnar miða að því að aðlaga kerfið enn frekar og betur að Orra.

2.8 Málaferli

Ríkisendurskoðun hefur lagt til við fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjársýslu ríkisins að birt verið yfirlit í ríkisreikningi yfir þau málaferli þar sem íslenska ríkið er aðili að og varða verulega hagsmuni.

Sem dæmi um slíka hagsmuni má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá því í nóvember 2013 þar sem tekist var á um sekt sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála lagði á Vífilfell hf. á árinu 2011. Í málinu krafðist íslenska ríkið þess að félaginu yrði gert að greiða 260 m.kr. eða aðra lægri fjárhæð að mati dómsins í sekt í ríkissjóð og að fellt yrði úr gildi ákvæði í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 30. september 2011 í máli nr. 3/2011 um að stefndi skuli greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 80 m.kr. Vífilfell hf. krafðist sýknu.

Niðurstaða héraðsdóms var sú að íslenska ríkinu var gert að endurgreiða Vífilfelli hf. 80 m.kr. með dráttarvöxtum og var sú niðurstaða staðfest í Hæstarétti (mál 111/2014).

Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir ofangreint mál að nauðsynlegt er að í ríkisreikningi birtist yfirlit yfir málaferli sem íslenska ríkið er aðili að og varða verulega hagsmuni, ásamt mati ríkislögmanns á stöðu hvers máls. Þá má benda á að kærur til ríkisskattstjóra eða yfirskattanefndar vegna álagningar opinberra gjalda og annarra skatta til ríkissjóðs geta snúist um verulegar fjárhæðir og er lagt til að það verði einnig skoðað hvort gera ætti grein fyrir slíkum málum í ríkisreikningi.

Birta ber yfirlit
yfir málaferli
ríkissjóðs

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 tekjurerfa og afstemmingu tekjurerfa 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 2014 námu 688,9 ma.kr. samanborið við 591,4 ma.kr. á árinu 2013 og hækkuðu því um 97,5 ma.kr. eða 16,5% milli ára. Mestu munar um hærri tekjur af tekjuskatti á lögaðila en þær námu 72,6 ma.kr. á árinu 2014 á móti 45,3 ma.kr. á árinu 2013. Arðgreiðslur hækkuðu um 28,7 ma.kr. á milli ára og skýrist það af auknum arðgreiðslum frá Seðlabanka Íslands og Landsbankanum hf. Aðrir skattar hækkuðu um 35,1 ma.kr. og skýrist það af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki en sá skattur hækkaði um 32,9 ma.kr. á milli ára.

Heildartekjur
ríkissjóðs námu
um 689 ma.kr.

3.1 Tekjur ríkissjóðs 2014 í m.kr.

	Est 1/1	Tekjur	Innheimt	Afskrift	Est 31/12
Tekjusk. einstaklinga	22.429	119.377	-117.556	-2.575	21.674
Tekjusk. lögaðila	13.397	72.646	-67.547	-4.970	13.526
Skattar á fjárm.t.	15.627	30.564	-32.453	-379	13.359
Virðisaukaskattur	29.375	159.934	-151.983	-4.534	32.792
Tryggingagjald	8.414	73.432	-72.658	-543	8.646
Vörugjöld	3.330	57.521	-57.281	-67	3.504
Aðrir skattar	5.014	88.339	-85.813	-481	7.059
Vaxtatekjur	5.376	18.598	-15.416	-610	7.948
Arðgreiðslur	0	44.128	-44.128	0	0
Aðrar tekjur	8.192	24.354	-24.606	-1.281	6.659
Samtals	111.156	688.894	-669.442	-15.441	115.167

Til innheimtu á árinu 2015 voru 785 ma.kr. og þar af innheimtust 669 ma.kr. eða 85,3% sem er nokkru betra hlutfall en árið áður en þá nam hlutfallið 83,7%. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts nam 82,3% og innheimtuhlutfall tryggingagjalds nam 89,4% sem er í báðum tilfellum heldur betra hlutfall en árið áður.

Innheimtuhlutfall
ríkissjóðs nam lið-
lega 85%

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna námu 115,2 ma.kr. í árslok 2014 og hækkuðu um 4,0 ma.kr. frá fyrra ári. Hækkunina má alfarið rekja til ógjaldfallinna eftirstöðva, sem eru álagðar kröfur sem ekki eru komnar á gjalddaga. Ógjaldfallnar eftirstöðvar námu 67,4 ma.kr. í árslok 2014 en 63,4 ma.kr. í árslok 2013. Ógjaldfallnar eftirstöðvar hækkuðu því um 6,3% milli ára. Nánar er fjallað um eftirstöðvar í kafla 2.2.5.

3.2 Fjárlög og fjárukalög

Áætlaðar tekjur ársins samkvæmt fjárlögum 2014 voru 613,1 ma.kr. en í fjárukalögum var sú fjárhæð hækkuð um 72,4 ma.kr. Rúman helming hækkunar má rekja til arðgreiðslna en í frumvarpinu var tekin inn sérstök 26,0 ma.kr. hækkun á arði frá Seðlabanka Íslands í samræmi við breytingar á lögum um bankann (lög nr. 122/2014) sem samþykkt voru í desember 2014.

3.2 Tekjur og fjárheimildir 2014 í m.kr.					
	Tekjur 2014	Fjárlög	Fjárukalög	Frávik	Tekjur 2013
Tekjusk. einstakl.	119.377	111.700	8.400	-723	115.603
Tekjusk. lögaðila	72.646	45.600	19.400	7.646	45.280
Skattar á fjárm.t.	30.564	25.270	8.000	-2.706	22.027
Virðisaukaskattur	159.934	160.000	0	-66	148.739
Tryggingagjald	73.432	72.816	1.175	-559	69.899
Vörugjöld	57.521	58.262	-669	-72	55.171
Aðrir skattar	88.339	86.839	-1.758	3.259	53.225
Vaxtatekjur	18.598	18.996	-898	500	16.461
Arðgreiðslur	44.128	11.106	40.759	-7.737	15.438
Aðrar tekjur	24.354	22.474	-2.013	3.893	49.591
Samtals	688.894	613.063	72.396	3.435	591.435

Hækkun á tekjuskatti lögaðila má að stærstum hluta rekja til sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki sem í fyrsta skipti var lagður á fjármálafyrirtæki í slitameðferð. Frávik tekna frá áætlun fjárlaga og fjárukalaga er óveruleg eða 0,5%.

Óverulegt frávik
frá áætlun fjárlaga
og fjárukalaga

3.3 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 65%.

3.4 Opinber gjöld

Endurskoðun opinberra gjalda fólst fyrst og fremst í því að yfirfara afstemmingu Fjársýslu ríkisins á álagningarkerfi 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.

Við álagningu eru skattar á tekjur og hagnað í mörgum tilfellum áætlaðir á einstaklinga og lögaðila. 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 virðis-

aukaskatt og opinber gjöld heldur einnig aðra skatta. Fjárlaganefnd hefur tekið undir þessa athugasemd en bendir jafnframt á að forgangsraða þarf notkun þeirra fjármuna sem tiltækir eru í samræmi við áhættumat, arðsemi og mikilvægi á hverjum tíma.

3.5 Virðisaukaskattur

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

Þá var á árinu 2014, eins og fyrri ár, athyglinni einkum beint að stöðu einstaklinga og lögaðila sem sættu áætlun. Skili framteljandi ekki skýrslum til skattyfirvalda 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 2012 námu eftirstöðvar með dráttarvöxtum 23,0 ma.kr., 19,6 ma.kr. í árslok 2013 og 17,8 ma.kr. í árslok 2014.

98% áætlaðs virðisaukaskatts innheimtast ekki

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 þá 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.

3.3 Eftirstöðvar virðisaukaskatts 2014 í m.kr.

	Höfuð- stóll	Þar af áætlun	Hlutfall
Árið 2014	2.894	2.110	72,9%
Árið 2013	3.276	1.906	58,2%
Árið 2012	2.179	1.133	52,0%
Árið 2011	2.110	1.320	62,6%
Árið 2010	2.376	1.742	73,3%
Árið 2009	1.776	1.124	63,3%
Eldri ár	2.909	1.334	45,9%
Samtals	17.520	10.669	60,9%

Hjá þeim aðilum sem skulda um 80% af eftirstöðvum áætlana hefur virðisaukaskatts-númer verið lokað.

Umtalsverðar sveiflur hafa orðið milli ára á virðisaukaskatti af innlendum vörum og þjónustu, sbr. skýringu 9 í ríkisreikningi, og athugasemd í síðustu skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Ríkisendurskoðun hefur því talið nauðsynlegt að breyta framsetningu upplýsinga um virðisaukaskatt í ríkisreikningi til að veita betri upplýsingar um þróun virðisaukaskatts á milli ára. Í áliti fjárlaganefndar fyrir árið 2013 kemur fram að fjármála- og efnahagsmálaráðuneytið telur eðlilegt að kanna í samráði við Fjársýsluna hvort unnt sé að bregðast við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar með því að auka upplýsingar um uppgjör virðisaukaskatts í ríkisreikningi.

3.6 Tryggingagjald

Tryggingagjald reiknast af heildarlaunum launamanna eða af reiknuðu endurgjaldi. Staðgreiðsluskylt tryggingagjald tók nokkrum breytingum frá fyrra ári. Helstu breytingar voru þær að atvinnutryggingagjald var lækkað úr 2,05% í 1,45% en á móti kom að almennt tryggingagjald var hækkað úr 5,29% í 6,04%. Í heild höfðu þessar breytingar í för með sér 0,1 prósentustiga lækkun á tryggingagjaldi.

Stofn til útreiknings tryggingagjalds er fenginn frá skattyfirvöldum og byggir skiptingin á rauntölum árána 2013 til 2014 en eftirstöðvar í árslok 2012 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. Var sú endurskoðun án athugasemda.

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum lagt til að skoðað verði hvort hægt sé að einfalda uppgjör á tryggingagjaldi. Í álit fjárlaganefndar fyrir árið 2103 er tekið undir þessa ábendingu. Þar kemur einnig fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið horfi til þess að í frumvarpi tillaga um opinber fjármál sé gert ráð fyrir töluverðri breytingu varðandi meðhöndlun markaðra tekna og munu þessar breytingar þá einnig hafa áhrif á uppgjör tryggingagjalds. sé með málið til skoðunar. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að niðurstaða ráðuneytisins liggi fyrir sem fyrst.

Kannað verði hvort einfalda megi uppgjörið

3.7 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 15,4 ma.kr. árið 2014 en árið áður námu þær 23,3 ma.kr.

Forsendur og útreikningur óbeinna afskrifta voru yfirfarin án athugasemda. Kröfur frá árinu 2013 og fyrr voru færðar niður um 75–80%, eftir því hversu langt innheimtu-aðgerðir eru komnar. Kröfur uppgjörssárs voru færðar niður um 40% miðað við sömu forsendur um innheimtu.

Gjaldfærðar afskriftir hafa sveiflast nokkuð á undanförunum árum. Þessar sveiflur geta átt sér margþættar skýringar. Breytingar skattyfirvalda, bæði til hækkunar og lækkunar, geta haft umtalsverð áhrif sem og beinar afskriftir. Þá bætast dráttarvextir við árlega sem leiða til hækkunar á niðurfærslu. Eftirstöðvar fyrri ára geta því tekið umtalsverðum breytingum. Eftirfarandi tafla sýnir niðurfærsluna í helstu gjaldflokkum.

Sveiflur í gjaldfærðum afskriftum

3.4 Stofnar og niðurfærsla 2014 í m.kr.					
	Eftirst. skv. TBR	Stofn til niðurf.	Hlutf. af höfuðstól	Staða niðurf.r.	Hlutf. af stofni
Opinb. gjöld, einst.	20.153	16.272	81%	11.739	72%
Opinb. gjöld, fyrirt.	38.028	23.458	62%	17.323	74%
Dómsektir o.fl.	6.874	6.169	90%	4.557	74%
Staðgreiðsla	9.722	5.688	59%	3.651	64%
Skattsektir o.fl.	2.802	2.013	72%	1.446	72%
Tryggingagjald	5.292	4.841	91%	2.903	60%
Virðisaukaskattur	17523	15.292	87%	10.998	72%
Samtals	100.394	73.733	73%	52.617	71%

Tafla 3.4 sýnir að 73% af eftirstöðvum höfuðstóla í tekjubókhaldskerfinu mynda stofn til niðurfærslu. Nánar er fjallað um afskriftir og niðurfærslu krafna í skýringu 33 í ríkisreikningi 2013.

3.8 Skattstyrkir

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun vakið athygli á meðferð skattstyrkja í bókhaldi ríkisins, flokkun þeirra og lagaumhverfi. 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 skattafláttu 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. Í álitum fjárlagnefndar fyrir árið 2013 kemur fram að hún er sammála þessari ábendingu og beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að hefja vinnslu frumvarps í þessa veru.

Alþingi kanni
fýsleika þess að
setja sérstaka
löggjöf um skatt-
styrki

Í ríkisreikningi 2014 er í fyrsta sinn birt yfirlit yfir ívilnandi samninga við sex fyrirtæki. Slíkir samningar hafa verið gerðir frá árinu 2012. Ívilnandi fjárfestingarsamningar eru ýmist veittir á grundvelli almennra laga eða sérlaga, til að efla nýfjárfestingar í atvinnurekstri, efla samkeppnishæfni Íslands eða styðja við byggðaþróun. Að mati Ríkisendurskoðunar er hér um eina tegund af skattstyrkjum að ræða og leggur til að heildaráhrif þessara ívilnunarsamninga verði framvegis birt í ríkisreikningi.

Fimm af þessum fyrirtækjum fá 50% afslátt af tryggingagjaldi. Væntanlega munu starfsmenn þeirra eftir sem áður njóta þeirra félagslegu réttinda sem gjaldinu er ætlað að standa undir, s.s. atvinnuleysistrygginga. Því má ætla að þessi skerðing lendi alfarið á ríkissjóði en ekki á rétthöfum tryggingagjalds og þarf að skoða það við næsta uppgjör gjaldsins.

3.9 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 2014 voru 19 fjárlagaliðir með slíkt svokallað bundið eigið fé, sbr. eftirfarandi töflu:

3.5 Bundið eigið fé í árslok í m.kr.		
	Jákvætt	Neikvætt
Atvinnuleysistryggingasjóður	8.576	
Fæðingarorlofsjóður	4.753	
Vegagerðin		17.229
Tryggingarsjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga	869	
Skipulagsmál sveitarfélaga	1.661	
Mannvirkjastofnun	1.873	
Ofanflóðasjóður	11.546	
Samgöngustofa	1.401	
Ábyrgðarsjóður launa	2.322	
Aðrar stofnanir (10)	2.210	
Samtals	35.212	17.229
Staðan í árslok 2013	34.925	17.300
Breyting	286	-71

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. 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

Í áliti sínu fyrir árið 2013 beinir fjárlaganefnd þeim tilmælum til fármála- og efnahagsráðuneytisins að framvegis verði komið í veg fyrir að bundið eigið fé verði neikvætt.

3.10 Ráðstöfun hagnaðar Seðlabanka Íslands

Með lögum nr. 122/2014 var sú breyting gerð á ráðstöfun hagnaðar bankans að hún ákvarðast nú árlega með aðferð sem byggir annars vegar á greiningu á virðisendurmati og hins vegar á mati bankans á þörf hans fyrir eigið fé og vaxtaberandi eignir. Skv. lögum skal árlegur hagnaður bankans á liðnu rekstrarári, að teknu tilliti til óinnleysta reiknaðra tekna og gjalda, sbr. 3. mgr. 32. gr., renna í ríkissjóð svo fremi sem honum er ekki ráðstafað til að efla eigið fé bankans. Greiðsla fer fram eigi síðar en 30. apríl hvert ár. Ákveði bankinn að ráðstafa hagnaði til eflingar á eigin fé, að hluta eða í heild, skal það gert til að uppfylla eiginfjármarkmið, sbr. 1. mgr., og að fenginni umsögn ráðherra. Skal bankinn þá kynna ráðherra mat sitt á eiginfjármarkmiði og ráðstöfun hagnaðar til næstu þriggja ára.

Breyting á reglum Seðlabankans um ráðstöfun hagnaðar

Á árinu 2015 var sú ákvörðun tekin að ráðstafa hagnaði ársins, 11,2 ma.kr., þannig að fjárhæð sem jafngildir óinnleystum tekjum, 9,3 ma.kr., var ráðstafað í varasjóð. Það sem eftir stóð, 1,9, ma.kr., var ráðstafað til ríkissjóðs. Engar færslur voru gerðar í ríkisreikning 2014 vegna þessa.

3.11 Innheimta dómssekta og sakarkostnaðar

Ríkisendurskoðun endurskoðaði dómssekir fyrir árið 2014, en innheimtan fer fram hjá Sýslumanninum í Norðurlandi vestra á Blönduósi í innheimtumiðstöðinni (IMST), sem starfrækt er hjá embættinu. Hlutverk stofnunarinnar er að sjá um innheimtu sekta og sakarkostnaðar ásamt því að boða sektarþola til afplánunar vararefsingar greiði hann ekki sektina. Innheimtan byggist á almennum innheimtuaðgerðum þar sem skuldara er sent innheimtubríf og síðan ítrekunarbréf hafi greiðsla ekki borist eða hann ekki gert samning um lúkningu hennar. Gangi innheimtan ekki eftir er aðfararbeiðni send hlutaðeigandi sýslumanni.

Farið var yfir feril innheimtunnar og í því sambandi stuðst við úttekt stofnunarinnar frá árinu 2009 um innheimtu dómsekta á árabílinu 2000 til 2006.

Árlega hafa dómsektir og sakarkostnaður verið færðar niður í fjárhagskerfi ríkissjóðs. Reglan hefur verið sú að eftirstöðvar til og með 2014 eru færðar niður með tvennum hætti. Annarsvegar eru skuldir þeirra sem eru í gjaldþrotaskiptum færðar niður um 80%. Hinsvegar eru skuldir þeirra sem ekki hafa komið til gjaldþrotaskipta en eru í vanskilameðferð færðar niður um 75%. Kröfur sem mynduðust á árinu 2014 hjá báðum þessum aðilum voru færðar niður um 40%.

Áhrif þessarar aðferðar eru þau að niðurfærslureikningurinn stendur í 4.353 m.kr.

Stærstur hluti sekta- og sakarkostnaðar afskrifaður

Ríkisendurskoðun bar saman afskrift ógreiddra dómsekta og málskostnaðar í árslok 2014 saman við niðurstöður úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2009. Niðurstaðan er sú að eingöngu greiðast um 5,7% af álögðum sektum og sakarkostnaði. Mismunurinn er annaðhvort bakfærður, ef einstaklingar afplána sekt sína í fangelsi eða taka hana út í samfélagsþjónustu, eða hreinlega afskrifaður vegna fyrningar-ákvæða ef ekki hefur reynst pláss fyrir sektarpóla í fangelsum landsins. Stærstur hluti mismunarins er afskrifaður. Því er það skoðun Ríkisendurskoðunar að þörf sé á viðbótarniðurfærslu að fjárhæð 1.836 m.kr og að afskriftarreikningurinn ætti a.m.k. að standa í 6.189 m.kr.

Endurskoðunin leiddi eftirfarandi í ljós:

- ✓ Ef tekið er mið af niðurstöðu athugunar á uppgjöri sekta og sakarkostnaðar árið 2009 vegna dómsekta á árabílinu 2000 til 2006 má gera ráð fyrir að af 4.466 m.kr. útistandandi dómsektum í árslok 2014 muni liðlega 255 m.kr. koma til greiðslu, eða sem nemur um 5,7%.
- ✓ Að sama skapi má gera ráð fyrir að um 5,7% af sakarkostnaði muni greiðast eða um 142 m.kr. af 2.098 m.kr. kröfu.
- ✓ Afskriftarreikningur dómsekta og sakarkostnaðar ætti því samkvæmt ofangreindu að nema 6.189 m.kr. og hækka um 1.836 m.kr.
- ✓ Ekki var skoðuð gjaldfærsla vegna samfélagsþjónustu eða afplánunar vararefsingar.
- ✓ Á árinu 2014 biðu 1.723 einstaklingar eftir að hefja afplánun vararefsingar.

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 tryggji 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

Endurskoðunarátætlun 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 „áhættugrunduð 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.

Fjárhæð	Fjöldi	2014	%	Fjöldi	2013	%
Yfir 1.000 m.kr.	84	547.302	85	78	478.125	80
500–1.000 m.kr.	74	52.326	8	80	57.154	10
Undir 500 m.kr.	271	42.862	7	274	56.888	10
Samtals	429	642.490	100	432	592.167	100

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. Við endurskoðun ársins 2014 var því lögð áhersla á að endurskoða stofnanir og fjárlagaliði sem ekki höfðu verið endurskoðuð í þrjú ár eða lengur.

Fjölmargir fjárlagaliðir ekki endurskoðaðir árlega

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 þeirra.

4.4 Þjónusta Fjársýslu ríkisins

Fjársýsla ríkisins annast viðamikla þjónustu fyrir fjölmargar stofnanir og ráðuneyti s.s. bókhaldsþjónustu, greiðsluþjónustu og launaafgreiðslu. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi þjónusta mjög mikilvæg með hliðsjón af innra eftirlit þar sem tryggt er að samræmdar verklagsreglur eru fyrir hendi varðandi bókun og greiðslu reikninga og skuldbindinga. Ríkisendurskoðun hefur orðið þess áskynja við endurskoðun stofnana að ekki ríkir ávallt sameinlegur skilningur milli þeirra og Fjársýslunnar á því hver beri ábyrgð á bókhaldi og uppgjöri í árslok. Vegna þessa leggur Ríkisendurskoðun til að Fjársýslan geri þjónustusamning við þær stofnanir og ráðuneyti sem hún þjónustar þar sem ábyrgð aðila varðandi bókhald, uppgjör, afstemmingar og skil á gögnum verði skýrt skilgreind.

4.5 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. 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.

4.5.1 Niðurstaða ríkisreiknings

Heildargjöld ríkissjóðs á árinu 2014 námu 642,5 ma.kr. sem er 12,7 ma.kr. lægri fjárhæð en heildarfjárheimild ársins gerði ráð fyrir. Gjöldin hækkuðu um 50,3 ma.kr. frá fyrra ári og ræður þar mestu 10,2 ma.kr. hækkan hjá velferðarráðuneytinu og 28,5 ma.kr. nettó hækkan hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Þar vegur þyngst 35,8 ma.kr. útgjöld til niðurfærslu á verðtrygðum húsnæðisskuldum heimilanna.

Í ríkisreikningi er birt yfirlit yfir ráðstöfun gjalda á árinu 2014. Það gefur góða mynd af því til hvaða þátta fjármunum ríkissjóðs var ráðstafað, hverjar breytingarnar voru frá fyrra ári og hvort útgjöldin voru innan þeirra fjárheimilda, sem voru samþykktar.

4.2 Ráðstöfun gjalda árið 2014 í ma.kr.				
	Reikn.	Breyting frá fyrra ári	Fjárheimild	Staða gagnvart fjárheimildum
Rekstrargjöld	250.082	12.862	261.133	11.051
Fjármagnskostnaður	78.554	4.148	78.776	222
Rekstrar- og neyslutilfærslur	249.407	-1.534	245.733	-3.674
Viðhald	10.211	396	7.484	-2.727
Stofnkostnaður	14.459	3.054	18.441	3.982
Fjármagnstilfærslur v/verðtryggðra húsnæðisskulda	35.688	35.688	35.688	0
Aðrar fjármagnstilfærslur	4.089	-4.292	7.957	3.868
Samtals	642.490	50.322	655.212	12.722

Eins og tafla 2.3 ber með sér er ágætt jafnvægi í rekstri ríkissjóðs og breytingar ekki miklar á milli ára. Hækkun gjalda milli ára má einkum rekja til þess að samþykkt var að greiða niður verðtryggðar húsnæðisskuldir heimilanna og voru eyrnamerkir til þess málaflokks um 35,8 ma.kr. Hækkun gjalda milli ára að frádreginni niðurfærslu húsnæðisskulda er tæplega 2,5%.

Jafnvægi í rekstri ríkissins

4.5.2 Almennt um fjárheimildir

Skv. reglugerð um framkvæmd fjárlaga er fjárheimild skilgreind þannig að hún samanstandi af útgjöldum skv. fjárlögum og fjáráukalögum að frádregnum sértekjum, millifærslum af safnliðum, launa- og verðlagsbótum, 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 eða 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.

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.

„Dulin fjárheimild“

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.

4.5.3 Fjárheimildir 2014

Í fjárlögum ársins 2014 voru veittar alls 612,1 ma.kr. til gjalda í A-hluta ríkissjóðs. Ónýttar fjárheimildir frá fyrra ári námu nettó 12,9 ma.kr. Auknar fjárheimildir skv. fjáráukalögum námu 30,2 ma.kr. Eftirfarandi tafla sýnir uppruna fjárheimilda 2014.

4.3 Uppruni fjárheimilda í m.kr.

	Fjárhæðir
Fjárheimildir skv. fjárlögum 2014	612.136
Ónýttar fjárheimildir frá fyrra ári	12.924
Auknar fjárheimildir skv. fjárukalögum 2014	30.151
Samtals	655.211

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 víki niðurstaða þeirra verulega frá áætlun fjárlaga. Sem dæmi má nefna að markaðar tekjur árið 2014 urðu 1,7 ma. kr. ma.kr. hærrí og aðrar rekstrartekjur 0,4 ma.kr. hærrí en áætlun fjárlaga og fjárukalaga gerði ráð fyrir. Þá urðu sértekjur stofnana 0,4 ma.kr. hærrí en áætlað var.

Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út um framkvæmd fjárlaga fyrir árið 2014 kom fram að greidd gjöld vegna 252 fjárlagaliða eða 65% voru undir fjárheimild um samtals 25,9 ma.kr. Greidd gjöld vegna 138 fjárlagaliða eða 35% fóru fram úr fjárheimild um samtals 13,5 ma.kr.

Gjöld flestra fjárlagaliða má áætla í byrjun árs með góðri vissu þannig að haga megi rekstri þeirra í samræmi við fjárlög. Oft er hægt að bregðast við óvæntum og ófyrirséðum útgjaldatilifnum með því að draga úr kostnaði á öðrum sviðum. Fjárukalögum er ætlað að mæta kostnaði vegna ófyrirséðra atvika, kjarasamninga eða nýrrar löggjafar sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum. Af þessu leiðir að sjaldan er hægt að færa réttmætar ástæður fyrir því að forstöðumenn stofni til útgjalda umfram fjárheimildir fjárlaga og fjárukalaga. Slík umframgjöld ættu með réttu að leiða til viðurlaga gagnvart viðkomandi forstöðumönnum í samræmi við lög. Ríkisendurskoðun er þó ekki kunnugt um að slíkum viðurlögum hafi verið beitt gagnvart þeim sem stofnuðu til útgjalda umfram heimildir á árinu 2014.

Í skýrslunni ítrekar Ríkisendurskoðun fyrri ábendingar sínar um að ráðuneyti þurfi að bregðast við með fullnægjandi hætti þegar sýnt þykir að forstöðumenn stofnana nái ekki að haga rekstri þeirra innan fjárheimilda. Ráðuneytum ber að yfirfara og samþykkja rekstraráætlanir stofnana og bera þannig ábyrgð á að áætluð úgjöld rúmist innan heildarheimilda stofnana í samræmi við fjárreiðulög

Þá bendir stofnunin á að bæta þurfi áætlanagerð fjárlaga vegna ýmissa fjárlagaliða, m.a. liða með lög- eða samningsbundnum útgjöldum sem ekki verður breytt með skömmum fyrirvara, í stað þess að fella sjálfkrafa niður stöðu slíkra liða með loka-fjárlögum. Óskiptri fjárheimild á sérstökum fjárlagalið sem ætlaður er til að mæta ófyrirséðum útgjöldum ríkissjóðs má ráðstafa til slíkra umframgjalda þannig að þau leiði ekki til þess að útgjöld verði umfram fjárheimild ársins.

Jafnframt er bent á að við afgreiðslu fjárlaga ætti ekki að ganga út frá forsendum um samdrátt gjalda og hækkan á gjaldskrár nema raunverulega sé ætlunin að hrinda

35% fjárlagaliða fóru fram úr fjárheimildum

Beita þarf viðurlögum fari forstöðumenn fram úr fjárheimildum

slíkum ráðstöfunum í framkvæmd. Þá sé heldur ekki eðlilegt að ójafnaður halli fyrra árs vegna umframgjalda sé sjálfkrafa látinn koma til skerðingar á fjárheimild næsta fjárlagaárs nema ætlunin sé að láta viðkomandi stofnun greiða hann upp á því ári og gripið sé til viðeigandi ráðstafana til að svo megi verða.

Ríkisendurskoðun hefur einnig lýst þeirri skoðun sinni 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 svokallað neikvætt bundið eigið fé en það myndast ef stofnað er til útgjalda með því að ráðstafa mörkuðum tekjum áður en þeirra er aflað. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta til þess fallið að draga úr fjárstjórnarvaldi Alþingis og því markmiði rammafjárlagagerðar að halda ríkisútgjöldum innan fyrirfram ákveðins ramma.

4.6 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. Markmiðið með endurskoðun gjalda er að endurskoða svo stóran hluta af útgjöldum ríkisins að hægt sé að votta réttmæti þeirra í ríkisreikningi

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.

Almennt eru athugasemdir við réttmæti reikningsskila A-hluta stofnana óverulegar. Reikningsskilin eru yfirleitt tiltölulega einföld gjaldafirlit 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. samþykktarferla, innheimtuferla og reglur um innra eftirlit.

Óverulegar
athugasemdir við
réttmæti reiknings-
skila A-hluta
stofnana

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.

Í ríkisreikningi eru tvær undantekningar frá framangreindri reglu. 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.

**Eignarhlutir ríkisins
lækkuðu um 14
ma.kr. milli ára**

Heildarfjárhæð eignarhluta í meirihlutaeign ríkisins í árslok nam 322 ma.kr samanborið við 336 ma.kr. árið áður. Lækkunin (14 ma.kr.) skýrist að mestu af 13 ma.kr. lækkun á stofnfé Seðlabankans samkvæmt ákvörðun Alþingis í fjárukalögum. 84% af heildarverðmæti bókfærðra eignarhluta í árslok eða samtals 272 ma.kr. samanstanda af þremur eignarhlutum: í Landsbankanum hf. (147 ma.kr.), Seðlabanka Íslands (65 ma.kr.) og Landsvirkjun (60 ma. kr.). Bókfært verðmæti þessara eigna hjá viðkomandi félögum er um það bil tvöfalt hærra en skráður eignarhlutur í ríkisreikningi.

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 Ríkisfyrirtæki í C hluta

Sex lánastofnanir eru í C-hluta ríkisreiknings og er það óbreytt milli ára. Ekkert stofnfé er fært vegna Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Bjargráðasjóðs. Eiginfjárstaða slíkra sjóða endurspeglar ekki vaxta- eða tryggingaráhættuna og því álitamál hvernig meta skuli eignarhluti ríkissjóðs í þeim, eins og segir í ríkisreikningnum. Eigið fé þessara lánastofnana nam samtals 81 ma.kr. í árslok 2014. Eignarhlutir annarra lánastofnana í C-hluta eru skráðir í ríkisreikningi á 19,5 ma.kr. og eru þeir óbreyttir frá árinu áður.

42-872 Lánasjóður Íslenskra námsmanna

Afkoma Lánasjóðs Íslenskra námsmanna á árinu 2014 var mun verri en reiknað var með í fjárlögum. Þar var gert ráð fyrir að tekjuafgangur yrði um 7,9 ma.kr. en tekjuhalli reyndist nema 0,6 ma.kr. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara og án sérstakra ábendinga.

48-201 Íbúðalánasjóður

Samkvæmt ríkisreikningi er eignarhlutur í íbúðarlánasjóði skráður á 13,0 ma.kr. og er þar um að ræða stofnframlag sem ríkissjóður lagði sjóðnum til á árinu 2013. Samkvæmt endurskoðuðum ársreikningi sjóðsins nemur eigið fé í árslok 2014 tæpum 18,1 ma.kr. Hagnaður nam 3,2 ma.kr. Sjóðurinn fékk engin framlög úr ríkissjóði á árinu 2014.

Íbúðalánasjóður fékk engin framlög úr ríkissjóði á árinu 2014.

Áritun endurskoðandans er án fyrirvara en þar kemur þó fram eftirfarandi ábending:

„Án þess að gera fyrirvara við álit okkar viljum við benda á að eiginfjárhlutfall sjóðsins sem reiknað er samkvæmt ákvæðum í reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs er 4,5% í árslok 2014, samanber skýringu 32f. Samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar skal sjóðurinn hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárhlutfalli sínu yfir 5,0%. Stjórn sjóðsins hefur í samræmi við ákvæði umræddar reglugerðar gert ráðherra félags- og húsnæðismála grein fyrir þessu Einnig viljum við benda á umfjöllun í skýrslu stjórnar og forstjóra, og umfjöllun í skýringu 2.b., um rekstrarhæfi sjóðsins.“

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 75,0 ma.kr. en í ríkisreikningi er eignarhluturinn bókfærður á 64,6 ma.kr. og lækkaði eignarhlutur samkvæmt ríkisreikningi um 13,0 ma.kr. milli ára en lækkunin stafar af ákvörðun Alþingis í fjárukalögum 2014. Seðlabankinn á og rekur eignarhaldsfélögin Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. og Hildu ehf. auk Greiðsluveitunnar ehf. Áritun endurskoðenda er án fyrirvara eða sérstakra ábendinga.

Ríkisendurskoðun hefur áður fjallað um ESÍ hf. og lýst þeirri skoðun sinni að bankanum beri að losa sig úr þeim rekstri.

Viðlagatrygging Íslands

Eigið fé nam í árslok 26,7 ma.kr. og jókst um 2,8 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 19 hlutafélög og fjármálafyrirtæki í meirihlutaeign ríkissjóðs. Samtals nam eign ríkisins í aðilum E-hluta 236,1 ma.kr. í árslok 2014 samanborið við 237,5 ma.kr. árið áður. Skýrist lækkunin einkum af töpuðum eignarhlut í Sparisjóði Vestmannaeyja og

Sparisjóði Norðurlands en eignarhlutir í Hörpu tónlistar- og ráðstefnuhúsi ehf. og Ríkisútvarpinu ohf. voru færðir niður vegna lækkunar á eiginfjár þeirra.

Harpa tónlistar- og ráðstefnuhús ohf.

Ríkissjóður á 54,0% í félaginu á móti Reykjavíkurborg og nam bókfærður eignarhlutur í ríkisreikningi í 279 m.kr. í árslok 2014 og lækkaði um 192 m.kr. á árinu. Meginástæðu lækkunarinnar má rekja til hærri fasteignagjalda en reiknað var með í upphafi. Málaferlum vegna álagningarinnar er lokið í héraðsdómi og hefur niðurstöðu héraðsdóms verið áfrýjað til hæstaréttar.

Áritun endurskoðanda er fyrirvaralaus en í henni er vakin athygli á skýrslu stjórnar og fjárhagsstöðu samstæðunnar.

Ríkisútvarpið ohf.

Í ársbyrjun 2014 var eignarhlutur ríkisins bókfærður í ríkisreikningi á 530 m.kr. Á árinu var eignarhluturinn færður niður um 201 m.kr. til samræmis við eiginfjástöðu fyrirtækisins og nam bókfært verð hans í árslok því um 329 m.kr. Ársreikningur fyrir árið 2014 er áritaður af endurskoðanda með könnunaráritun en slík könnun felur í sér fyrirspurnir, einkum til starfsmanna sem eru ábyrgir fyrir fjármálum og reikningsskilum félagsins, ásamt greiningum á hinum ýmsu liðum reikningsskilanna og öðrum könnunaraðgerðum. Könnunin felur ekki í sér jafn víðtækar aðgerðir og endurskoðun.

Ástæða þess að um könnunaráritun var að ræða er sú að rekstrarár Ríkisútvarpsins er annað en almanaksárið eins og fram kemur í 2. tölulið skýringa á bls. 186 í ríkisreikningi. Félagið mun breyta reikningsskilum sínum á árinu 2015.

Áritun endurskoðanda fylgdi jafnframt eftirfarandi ábending.

„Við viljum vekja athygli á skýringu 17 með ársreikningnum þar sem fram kemur að félagið hafi náð samkomulagi um frestun afborgunar láns til 1. apríl 2016 og að samkomulagið sé háð samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Eiginfjárlutfall félagsins er lægra en kveðið er á um í lánasamningum félagsins. Stjórn félagsins hefur verið að vinna að úrbótum sem snúa að sölu eigna félagsins. Ef aðgerðir stjórnar ganga ekki eftir, ríkir óvissa um framtíðarhorfur Ríkisútvarpsins.“

Sparisjóður Vestmannaeyja

Í upphafi árs 2014 var eignarhluti ríkisins skráður hjá ríkissjóði á 555,0 m.kr. Á árinu var eignarhluturinn færður niður að fullu sem rekja má til slæmrar stöðu sjóðsins í árslok 2014. Í ársreikningi Sparisjóðsins fyrir árið 2014 kemur fram að áritun endurskoðanda er án álits en eftirfarandi ástæður eru að baki árituninni:

„Verulega mikil óvissa ríkir um mat útlána Sparisjóðs Vestmannaeyja. Sökum þeirrar óvissu og tímafrests sem sjóðurinn hafði til að skila ársreikningi, hefur okkur ekki tekist að afla viðeigandi og nægjanlegra endurskoðunargagna til að komast að rökstuddri niðurstöðu til að gefa álit á ársreikninginn í heild sinni. Vegna þeirrar verulegu óvissu sem ríkir um mat útlána Sparisjóðs

Vestmannaeyja ríkir verulegur vafi um rekstrarhæfi sjóðsins. Ársreikningurinn hefur verið lagður fram miðað við áframhaldandi rekstrarhæfi. Eignir og skuldir eru metnar á grundvelli þeirra forsendu en ekki upplausnarviðri.“

Í ljósi þessarar óvissu var gert samkomulag þann 28. mars 2015 milli Sparisjóðs Vestmannaeyja ses. og Landsbankans hf. um sameiningu félaganna undir kennitölu Landsbankans hf.

Á grundvelli heimildar í VI. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 161/2002 um fjármála-fyrirtæki tók stjórn Fjármálaeftirlitsins á fundi sínum þann 29. mars 2015 ákvörðun, sem fól í sér samruna án skuldaskila þannig að Sparisjóður Vestmannaeyja ses. var sameinaður Landsbankanum hf. með yfirtöku eigna og skulda og þar með var sparisjóðnum slitið.

Sparisjóður Norðurlands

Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis voru sameinaðir í Sparisjóð Norðurlands ses. á árinu 2013. Eignarhlutur ríkisins nam eftir sameininguna 317,0 m.kr. og varð verðmæti hans jafn hátt og verðmæti beggja félaga var áður. Á árinu 2014 sameinast Sparisjóður Bolungarvíkur Sparisjóði Norðurlands. Eignarhlutur ríkisins samkvæmt ríkisreikningi nam eftir sameininguna 710,0 m.kr. eða 79,2%. Eigið fé sjóðsins í árslok 2014 samkvæmt endurskoðuðum ársreikningi sjóðsins lækkaði í 360 m.kr. og var eignarhlutur ríkisins í ríkisreikningi færður niður til samræmis við það í 285,0 m.kr. Ársreikningur fyrir Sparisjóð Norðurlands var endurskoðaður með fyrirvaralausri áritun en henni fylgdi þó eftirfarandi ábending endurskoðenda:

„Án þess að gera fyrirvara við álit okkar viljum við vekja athygli á skýringu númer 22 í ársreikningnum þar sem meðal annars er greint frá því að ákveðin óvissa ríkir um mat á virði útlána sjóðsins. Einnig kemur þar fram að eiginfjárlutfall sjóðsins er undir þeim kröfum sem FME hefur sett sjóðnum til að vera rekstrarhæfur en sjóðurinn hefur starfað á undanþágu frá FME vegna eiginfjárfarna síðan á haustmánuðum 2014. Þann 16. mars 2015 gaf FME út drög að eiginfjárkröfu til sjóðsins í tengslum við SKEP ferli en samkvæmt því er eiginfjárfrafan 13,21%.“

Fjármálaeftirlitið veitti sjóðnum frest til 15. maí 2015 til að koma eiginfjárkröfunni yfir það mark. Það gekk ekki eftir og þann 4. september 2015 samþykkti Fjármálaeftirlitið samruna sjóðsins við Landsbankann hf. á grundvelli 1. mgr. 106. gr. laga nr. 161/2002.

Öryggisfjarskipti ehf.

Í ársbyrjun 2014 var eignarhlutur ríkisins bókfærður í ríkisreikningi á 276,0 m.kr. Vegna versandi eiginfjárstöðu félagsins á árinu 2014 var eignarhluturinn færður niður um 13,0 m.kr. í 262 m.kr. en eignarhlutur ríkisins nemur 75,0%. Ársreikningur fyrir árið 2014 er endurskoðaður með fyrirvaralausri áritun og án sérstakra ábendinga.

6 Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs

Reynt að meta heildaráhættu sem ríkisreksturinn stendur frammi fyrir

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2013 var að finna sérstakan kafla² um þær fjárhagslegu áhættur sem snúa að rekstri ríkisins. Má þar nefna vaxtaáhættu, gengisáhættu og lausafjárahættu. Sú umfjöllun verður ekki endurtekin hér heldur rætt um aðrar áhættur sem nú eru í umræðunni og snúa að öðrum þáttum.

Á vettvangi samstarfs norrænna ríkisendurskoðana hafa aðferðir við áhættugrunað verkefnaval verið til skoðunar, ekki einungis fyrir fjárhagsendurskoðun heldur fyrir þessar stofnanir í heild sinni. Þá er reynt að meta hvaða áhætta sé talin steðja að ríkisrekstrinum í heild, t.d. vegna samfélagslegra eða veðurfarslegra breytinga. Haldnar hafa verið samnorrænar vinnustofur um þetta efni sem starfsmenn Ríkisendurskoðunar hafa sótt. Sumar af norrænum systurstofnunum Ríkisendurskoðunar hafa lagt mikla vinnu og metnað í áhættugrunað verkefnaval. Sænska Ríkisendurskoðunin er þó sú eina þeirra sem birt³ hefur opinberlega þá áhættuþætti sem hún horfir til. Þá má nefna að ríkisendurskoðanir utan Norðurlanda hafa einnig vakið athygli á svipuðum áhættuþáttum. Þannig hefur t.d. ríkisendurskoðun Bandaríkjanna (*General Accountability Office – GAO*) um áratugaskeið gefið reglulega út lista (*High Risk List*⁴) yfir þá 32 ríkisaðila og/eða verkefni þar sem að hennar mati er mest hættu á sviksemi, sóun eða því að misfarið sé með fé skattgreiðenda.

Í því áhættumati sem liggur að baki áhættugrunuðu verkefnavali er reynt að spá fyrir um hve stórar skuldbindingar séu líklegar til að falla á ríkissjóð ef áföll verða. Jafnframt er reynt að kortleggja hvar í ríkiskerfinu séu stærstu vandamálin eða mesta álagið. Í þessu sambandi er m.a. horft til fortíðar. Í efnahagsreikningi ríkisreiknings er að finna bæði eignir og skuldir sem eru háðar óvissu, s.s. gengisáhættu og úrlausn úr þrotabúum föllnu bankanna, en stór hluti skuldsetningar ríkisins er vegna föllnu bankanna og úrlausn þeirra mála því mikilvæg fyrir ríkissjóð.

Framtíðaráhætta getur t.d. falist í aldurssamsetningu þjóðarinnar (fjölgun aldraðra), súrnun sjávar og loftslagsbreytingum. Þá er rétt að hafa hugfast að Ísland er eldfjallaeyja þar sem búast má við náttúruhamförum sem valdið geta miklum skemmdum á mannvirkjum og tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð, svo nokkur atriði séu nefnd. Til þess að ríkissjóður sé betur í stakk búinn til þess að takast á við slíka atburði getur verið ávinningur af því að ríkisendurskoðanir horfi til þessarar áhættu við endurskoðun sína og úttektir.

Telja má að sú fjárhagslega áhætta sem nú um stundir steðjar að ríkissjóði sé einkum tvíþætt og tengist bankahruninu árið 2008:

² [Endurskoðun ríkisreiknings 2013](#) (kaflí 7)

³ [Riksrevisionens Granskningsplan 2014/2015](#) (kaflinn „Risiker för staten och omvärldsförändringar“)

⁴ [High Risk List](#)

1. **Áhætta sem tengist uppgjöri föllnu bankanna – skuldastaða ríkissjóðs og háar vaxtagreiðslur.** Ríkissjóður þurfti að taka á sig miklar skuldbindingar vegna fallinna fjármálastofnana árið 2008. Miklu máli skiptir fyrir stöðu og afkomu ríkissjóðs hvernig tekst að leysa úr þeim málum. Alvarleiki þessara vandamála ríkissjóðs endurspeglast í vaxtagjöldum ríkissjóðs sem námu 78,6 ma.kr. árið 2014. Þetta er há fjárhæð sé litið á hana í samhengi við önnur útgjöld ríkissjóðs.
2. **Uppsöfnuð vandamál hjá ýmsum stofnunum vegna niðurskurðaraðgerða sem grípa þurfti til í kjölfar bankahrunsins.** Margar ríkisstofnanir hafa dregið mjög úr starfsemi sinni á undanförunum árum til þess að mæta sparnaðarkröfum fjárlaga. Í sumum tilvikum hefur gengið vel að draga úr umsvifum í öðrum tilvikum síður þar sem eftirspurnin eftir þjónustu hefur ekki minnkað. Starfsmennavelta hefur ekki verið eðlileg í sumum tilvikum þar sem ekki hefur verið ráðið í störf þeirra sem hafa hætt. Harðar kjaradeilur stéttarfélaganna ríkisstarfsmanna við ríkið endurspeglar þetta að hluta til. Í öðrum tilvikum hefur viðhaldsverkefnum, endurnýjun búnaðar og öðrum verkefnum verið frestað til þess að mæta sparnaðarkröfum. Í þessu felst ákveðin áhætta í ríkisrekstrinum, auknar líkur eru á að eitthvað fari úrskeiðis í rekstrinum eða alvarleg mistök verði sem hafi í för með sér kostnað fyrir samfélagið.

7 Álit fjárlaganefndar

Í september 2011 sendi fjárlaganefnd í fyrsta sinn frá sér álit á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings. Þar var fjallað um skýrsluna fyrir árið 2009⁵. Síðan þá hefur nefndin sent frá sér þrjú álit til viðbótar. Í nóvember 2012 kom út álit vegna endurskoðunar ársins 2010⁶ og í febrúar 2015 kom út álit vegna endurskoðunar fyrir árin 2011 og 2012⁷. Nýjasta álitid kom úr í október 2015 vegna endurskoðunar ríkisreiknings fyrir árið 2013.⁸

Í álitinu fjárlaganefndar vegna skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2009 kom fram að nefndin hefði ákveðið að fjalla framvegis ítarlegar en áður um ríkisreikning hvers árs og skila Alþingi niðurstöðu í formi skýrslu sem tekin yrði til umræðu á þinginu. Tilgangur þessa var sagður tvíþættur:

1. Að draga fram helstu athugasemdir Ríkisendurskoðunar við ríkisreikning hvers árs, álit fjárlaganefndar á þeim og gera formlega tillögur til úrbóta.
2. Að hvetja til umræðna um eftirlit með framkvæmd fjárlaga með það að markmiði að leggja grunn að betri og agaðri stjórn ríkisfjármála.

Álitin eru mjög ítarleg og þar kemur fram afstaða þeirra sem athugasemdir Ríkisendurskoðunar beindust að ásamt afstöðu fjárlaganefndar. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þessi álit mikilvægt innlegg í umræðu um ríkisfjármál og gerð ríkisreiknings. Þau ættu að leiða til þess að ítrekuðum og endurteknum athugasemdum Ríkisendurskoðunar fækki.

⁵ [Álit fjárlaganefndar á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2009](#)

⁶ [Álit fjárlaganefndar á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2010](#)

⁷ [Álit fjárlaganefndar á skýrslum Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012](#)

⁸ [Álit fjárlaganefndar á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2013](#)



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is