



Eftirfylgni:
Þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.

Nóvember 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur	6
2 Þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.	7
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012	7
2.2 Rekstur Farice ehf. 2012–15.....	10
2.3 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	11
2.3.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis.....	11
2.3.2 Ábending til innanríkisráðuneytis	13
2.3.3 Ábending til Fjarskiptasjóðs	14

Niðurstöður

Í skýrslunni *Þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.* (nóvember 2012) kannaði Ríkisendurskoðun aðkomu ríkisins að málefnum Farice ehf. á árabílinu 2003–12. Félagið rekur sæstrengina FARICE og DANICE sem tryggja fjarskipti við meginland Evrópu. Fram kom að ríkissjóður hefði frá upphafi átt hlut í félaginu og forverum þess. Starfsemin hefði verið talin mikilvægur liður í að tryggja öryggi alþjóðlegra fjarskiptatenginga við Ísland og viðskiptaáætlanir sýnt að hún væri arðbær. Í lok árs 2012 hefðu ríkissjóður og félag í eigu hans (Landsvirkjun) átt um 60% hlut í félaginu.

**Aðkoma ríkisins
að málefnum
Farice ehf. könnuð**

Greint var frá því að tap hefði verið á rekstri Farice ehf. og forvera þess frá stofnun. Ríkissjóður hefði þurft að taka á sig hluta af fjárhagslegum byrðum þeirra og auknar ábyrgðir vegna þess. Á árunum 2002–11 hefði ríkissjóður lagt þeim til samtals 4,2 ma.kr. í formi hlutafjár og skammtímalána og veitt rúmlega 7 ma.kr. ríkisábyrgð vegna lántöku þeirra. Þá hefði Fjarskiptasjóður, fyrir hönd ríkissjóðs, gert þjónustusamning við Farice ehf. í apríl 2012 þegar greiðslufall blasti við hjá félaginu. Tilgangur samningsins hefði verið að tryggja áframhaldandi rekstur félagsins og öryggi fjarskiptatenginga við Ísland. Einnig hefðu falist miklir hagsmunir í því að hindra að skuldir félagsins með ríkisábyrgð féllu á ríkissjóð. Þær voru þá um 80% allra skulda þess.

**Tap frá stofnun
félaganna**

Á árinu 2014 var tæplega 600 m.kr. tap (3,9 m. evra) á rekstri Farice ehf. samanborið við 1,4 ma.kr. tap (8,6 m.evra) árið 2011. Reksturinn hefur því batnað verulega. Félagið hefur náð að lækka heildarskuldir sínar um 1,7 ma.kr. (17%) á tímabilinu 2012–14 en ljóst er að þróun gengis krónu gagnvart evru hefur þar töluverð áhrif. Heildarskuldir í evrum hafa einungis lækkað um 5 m.evra á tímabilinu eða um 8,5%. Í lok árs 2014 var ríkisábyrgð á 85% skulda Farice ehf. Það er hærra hlutfall en þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út árið 2012 og hærra en viðmið laga um ríkisábyrgðir um hámarkshlutfall ábyrgðar ríkissjóðs af lánsfjárbörf verkefni (75%). Að mati Ríkisendurskoðunar er áhætta ríkissjóðs vegna ábyrgða á lánum félagsins veruleg.

**Áhætta vegna ríkis-
ábyrgða er veruleg**

Í skýrslunni frá 2012 benti Ríkisendurskoðun á nokkur atriði í viðskiptum ríkisins við Farice ehf. sem stofnunin taldi orka tvímælis. Verklag við veitingu ríkisábyrgða hefði t.d. ekki alltaf verið í samræmi við lög um ríkisábyrgðir og borið hefði á því að heimildir í fjárlögum og fjáráukalögum væru ófullnægjandi, óskýrar eða jafnvel ekki til staðar þegar ríkið tók á sig skuldbindingar vegna félagsins og innti af hendi greiðslu til þess. Þá hefði þjónustusamningur Fjarskiptasjóðs við Farice ehf. ekki verið í fullu samræmi við reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

**Verklag fjármála- og
efnahagsráðuneytis
gagnrýnt**

Ríkisendurskoðun setti fram fimm ábendingar í skýrslu sinni árið 2012, þrjár til fjármála- og efnahagsráðuneytis, eina til innanríkisráðuneytis og eina til Fjarskiptasjóðs.

**Fimm ábendingar
árið 2012**

Virða beri lög um ríkisábyrgðir og skýra og upplýsa um skuldbindingar

Ábendingarnar til fjármála- og efnahagsráðuneytis lutu að mikilvægi þess að lögbundin skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgða væru virt, að greinargerð með frumvarpi til fjár- og fjárukalaga geymdu hverju sinni fullnægjandi skýringar á og upplýsingar um umfang og eðli fyrirhugaðra skuldbindinga og að upplýsingar um heildarfjárskuldbindingu, einingarverð og áætlaðar árlegar greiðslur kæmu fram í samningum sem ríkisaðilar gerðu fyrir hönd ríkisins.

Í greinargerð sem fjármála- og efnahagsráðuneyti sendi Ríkisendurskoðun vegna skýrslunnar árið 2012 var ekki brugðist beint við þessum ábendingum. Þar kom þó fram að ráðuneytið teldi aðgerðirnar sem gripið var til á árunum 2009–11 eðlilegar miðað við ástandið sem skapaðist við hrun fjármálakerfisins haustið 2008. Þær hefðu miðað að því að tryggja almannahagsmuni vegna fjarskiptatenginga við útlönd og hagsmuni ríkissjóðs sem hluthafa og ábyrgðaraðila á lánnum Farice ehf. Ráðuneytið kvaðst hafa starfað á grundvelli heimilda í fjár- og fjárukalögum sem hefðu verið eins skýrar og hugsast gat miðað við óvissuna sem þá ríkti. Ráðuneytið sagði jafnframt að upp gætu komið tilvik þar sem ekki væri hægt að setja fram afgerandi viðmið um heildarskuldbindingu í samningum ríkisaðila. Þá yrði að liggja fyrir áætlun um fjárhagsforsendur samningsins og hvernig eftirliti með framkvæmd hans yrði háttað. Að öðru leyti vísaði fjármála- og efnahagsráðuneyti á innanríkisráðuneyti og Fjarskiptasjóð vegna þjónustusamningsins við Farice ehf.

Ábendingar ekki ítrekaðar

Í svari sínu árið 2015 við því hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingunum vísaði fjármála- og efnahagsráðuneyti til viðbragða sinna árið 2012. Það kvaðst sammála því að virða bæri lög um ríkisábyrgðir og að í samningum ríkisaðila kæmu fram nauðsynlegar upplýsingar um fjárhagskuldbindingar. Þá myndi það reyna að tryggja að í greinargerðum frumvarpa um fjár- og fjárukalög yrðu ávallt fullnægjandi skýringar á og upplýsingar um umfang og eðli þeirra skuldbindinga sem stofna ætti til. Svör ráðuneytisins gefa til kynna að það muni framvegis hafa ábendingar Ríkisendurskoðunar til hliðsjónar og eru þær því ekki ítrekaðar. Ríkisendurskoðun vísar þó í skýrslu sína *Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs* (október 2015). Þar er fjallað um verklag við veitingu ríkisábyrgða og ábendingum þar að lútandi beint til fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Fjarskiptasjóður geti staðið við skuldbindingar

Ábendingin til innanríkisráðuneytis laut að mikilvægi þess að það tryggði Fjarskiptasjóði fjárhagslegt bolmagn til að fylgja eftir skuldbindingum í þjónustusamningi hans við Farice ehf., bæði greiðslum til félagsins og eftirliti með framkvæmd hans.

Fjármögnun og eftirlit tryggð

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis árið 2012 tók það undir efni ábendingarinnar og benti á að fyrirvara um samþykki Alþingis hefði verið bætt við samninginn. Samþykkti Alþingi ekki fjárveitingu félli hann úr gildi. Ráðuneytið taldi Fjarskiptasjóð hafa nægilega burði til að tryggja eftirlit með samningnum og benti á að hann hefði samið við sjálfstæðan eftirlitsaðila um að sinna því. Árið 2015 kvaðst ráðuneytið hafa fylgt málinu eftir. Fjármögnun og eftirlit með framkvæmd samningsins væru tryggð. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna.

Ábendingin til Fjarskiptasjóðs laut að mikilvægi þess að í þjónustusamningi ríkisins við Farice ehf. kæmu fram upplýsingar um heildarfjárskuldbindingu, einingarverð og áætl- aðar greiðslur.

Upplýsa beri um
skuldbindingar

Í viðbrögðum Fjarskiptasjóðs árið 2012 tók sjóðurinn undir þessi sjónarmið. Hann benti þó á að fyrir hefðu legið minnisblað innanríkisráðherra og fjármálaráðherra til ríkisstjórnar, sem ákvörðun sjóðsins um gerð þjónustusamnings byggði á, og áætlanir Farice ehf. þar sem gerð væri grein fyrir öllum tölum sem lægju til grundvallar samningnum. Mikilvægt væri að slíkar áætlanir væru reglulega uppfærðar og lagðar fram svo að tryggja mætti heildaryfirsýn um áætlaða heildarfjárskuldbindingu. Árið 2015 vísaði Fjarskiptasjóður til fyrri viðbragða en kvaðst jafnframt telja að nægilegar skorður væru settar við fjárveitingu úr sjóðnum með fyrirvara Alþingis um fjárveitingar. Ekki hefði verið talin þörf á að breyta ákvæðum samningsins að svo stöddu. Hann rynni út í lok árs 2016. Þar sem einungis eitt ár er til loka þjónustusamningsins ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína.

Ábending ekki
ítrekuð

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Í samræmi við áðurnefnda staðla fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar og hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem vakin var athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.* (nóvember 2012). Leitast var við að meta hvort og þá með hvaða hætti fjármála- og efnahagsráðuneyti, innanríkisráðuneyti og Fjarskiptasjóður hefðu brugðist við þeim ábendingum sem þar var beint til þeirra.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga hjá framangreindum aðilum sem jafnframt fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.](#) (nóvember 2012) fjallaði Ríkisendurskoðun um aðkomu ríkisins að málefnum Farice ehf. á tímabilinu 2003–12. Stofnunin beindi sjónum sínum einkum að eignarhlut ríkisins í félaginu, ríkisábyrgðum á lánum þess og þjónustusamningi sem Fjarskiptasjóður gerði við það í apríl 2012.

Fram kom að Farice ehf. ræki sæstrengina FARICE og DANICE sem tryggja fjarskipti Íslands við meginland Evrópu. Félagið hefði orðið til við samruna og fjárhagslega endurskipulagningu Eignarhaldsfélagsins Farice ehf. og Farice hf. á árunum 2009–11. Samruni félaganna hefði komið til vegna rekstrarvanda þeirra í kjölfar efnahagshrunsins 2008 og brostinna væntinga um starfsemi gagnavera á Íslandi.

Sæstrengir Farice ehf. tryggja fjarskipti landsins

Í skýrslunni kom fram að ríkissjóður hefði frá upphafi átt hlut í Farice ehf. og forverum þess. Í nóvember 2012 hefði eignarhlutur ríkissjóðs í nýja félaginu verið 30% auk þess sem Landsvirkjun hefði átt 29,5% hlut í því. Samtals hefðu ríkissjóður og félag í eigu hans því átt um 60% hlut í félaginu. Á árunum 2002–11 hefði ríkissjóður lagt Farice ehf. og forverum þess til samtals 4,2 ma.kr. í formi hlutafjár, skammtímalána og áhættugjalda sem breytt var í hlutafé. Auk þess hefði hann veitt rúmlega 7 ma.kr. ábyrgð vegna lántöku félaganna.

4,2 ma.kr. framlög og 7 ma.kr. ríkisábyrgð 2002–11

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að gerður væri greinarmunur á aðkomu ríkisins að málefnum Farice ehf. og forvera þess fyrir og eftir fjárhagslega endurskipulagningu á árunum 2009–11. Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis hefði ríkissjóður upphaflega komið að málum þar sem starfsemin þótti mikilvæg fyrir Ísland og viðskiptaáætlanir sýndu að hún væri arðbær. Litið hefði verið á framlög og ábyrgðir vegna verkefnisins sem lið í aðgerðum ríkisins til að tryggja öryggi alþjóðlegra fjarskiptatenginga við landið í samræmi við markmið fjarskiptaáætlunar 2005–10. Annað hefði verið uppi á teningnum eftir fjárhagslega endurskipulagningu félaganna. Fljótlega hefði komið í ljós að forsendur hennar héldu ekki og eftir það sneri aðkoma ríkissjóðs einkum að því að tryggja öryggi fjarskiptatenginga við Ísland og hagsmuni sína vegna ríkisábyrgða á skuldum félagsins.

Breytileg aðkoma ríkissjóðs

Fram kom í skýrslunni að í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu Farice ehf. hefði ríkissjóður lagt fram alls 2.247 m.kr. aukið hlutafé, 1.591 m.kr. á árinu 2010 og 656 m.kr. á árinu 2011. Alþingi hefði heimilað hlutafjárukningu á árinu 2010 í fjárukaalögum þess árs og sótt hefði verið um heimild fyrir 656 m.kr. hlutafjárukningu í frumvarpi til fjárukalaga 2011. Sérstaka athygli vakti að þar var tekið fram að hlutafé ríkissjóðs í Farice ehf. hefði á árinu verið aukið um 656 m.kr. í samræmi við samkomulag við lánardrottna og meðeigendur um fjárhagslega endurskipulagningu félagsins.

Hlutfjárukning án formlegrar heimildar í lögum

Að mati Ríkisendurskoðunar benti orðalagið og fylgiskjöl í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins til þess að greiðslan hefði farið fram án þess að formleg heimild hefði legið fyrir. Heimildarinnar var enda hvorki getið í 4. gr. fjárukalaga 2011 né í 6. gr. fjárlaga ársins 2011, þar sem heimilda til breytinga á eignarhlutum ríkissjóðs er jafnan getið formlega. Þetta gagnrýndi Ríkisendurskoðun.

Verklag við veit- ingu ríkisábyrgða gagnrýnt

Ríkisendurskoðun gerði jafnframt nokkrar athugasemdir við það verklag sem viðhaft var vegna ríkisábyrgða á skuldbindingum Farice ehf. Í fyrsta lagi benti stofnunin á að í ársbyrjun 2011 hefði lögboðið áhættugjald vegna ríkisábyrgða frá árunum 2009 og 2010 verið fellt inn í fjárhagslega endurskipulagningu Farice ehf. og hefði fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) heimilað Ríkisábyrgðasjóði að taka við B-hlutabréfum í félaginu sem fullnaðargreiðslu fyrir gjaldið. Engin fordæmi hefðu verið fyrir slíkri ákvörðun. Þá benti Ríkisendurskoðun á að þegar fjárhagsleg endurskipulagning hófst í desember 2009 hefði áhættugjald vegna ríkisábyrgðar frá maí 2009 verið meðal óveðtryggðra krafna. Slíkt hefði ekki verið í samræmi við lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir þar sem kveðið er á um að áhættugjald skuli greiða í upphafi lánstíma.

Ábyrgðaveiting í mótsögn við lög um ríkisábyrgðir

Ríkisendurskoðun benti einnig á að samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir væri ríkissjóði óheimilt að veita slíka ábyrgð nema að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Meðal annars þyrfti starfsemin að þykja hagkvæm, þ.e. geta staðið undir greiðslu þeirra lána sem ábyrgð ríkissjóðs væri á. Fjárhagsstaða félagsins hefði verið erfið og því hefði ákvörðun um að veita því ríkisábyrgð verið í mótsögn við þetta skilyrði. Tap hefði verið á rekstri Farice ehf. og forvera þess frá stofnun og ríkissjóður þurft að taka á sig nokkurn hlut af fjárhagslegum byrðum félagsins og auknar ábyrgðir vegna þess. Þá benti Ríkisendurskoðun á að bókfærð eign ríkissjóðs hefði verið lækkuð um 80% á árinu 2009 í varfærnisskyni vegna mikillar óvissu og erfiðrar stöðu félagsins. Ríkissjóður hefði einnig lánað því samtals 821 m.kr. á árunum 2009 og 2010 svo að það gæti staðið við skuldbindingar sínar auk þess sem áhættugjald vegna ríkisábyrgða hefði ekki verið greitt með hefðbundnum hætti, eins og áður hefur komið fram.

Óljós heimild í fjárukalögum

Auk framangreinds hafði Ríkisendurskoðun efasemdir um að heimild í 4. gr. fjárukalaga 2010, sem þáverandi fjármálaráðherra vísaði til þegar félaginu var veitt 400 m.kr. ríkisábyrgð á því ári, væri fullnægjandi. Í fjárukalögum hefði verið veitt heimild til að auka hlut ríkissjóðs og taka þátt í fjárhagslegri endurskipulagningu Farice ehf. en hvorki verið tilgreint hve mikla fjárskuldbindingu ríkið tæki á sig vegna endurskipulagningarinnar né hvernig yrði staðið að henni. Allt benti því til þess að lagaheimildin hefði verið túlkuð fremur vítt. Þá hefði ekki legið fyrir formlegt mat Ríkisábyrgðasjóðs á greiðsluhæfi skuldara, afskriftaþörf vegna áhættu af ábyrgðum og tryggingum sem lagðar yrðu fram vegna ábyrgðarinnar, líkt og lög um ríkisábyrgðir gera ráð fyrir.

Þjónustusamningur við Farice ehf.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var gerð grein fyrir því að Fjarskiptasjóður hefði fyrir hönd ríkissjóðs gert þjónustusamning við Farice ehf. 12. apríl 2012. Þá hefði blasað við greiðslufall hjá félaginu. Tilgangur samningsins væri að tryggja áframhaldandi rekstur félagsins og öryggi fjarskiptatenginga við Ísland. Greint var frá því að þáverandi innanríkisráðherra og fjármálaráðherra hefðu lagt til að ríkisstjórnin heimilaði gerð samnings til allt að fimm ára og sérstök framlög í fjárlögum vegna hans. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefði bent á þessa leið þar sem hvorki hefði verið hægt að skuldsetja fé-

lagið frekar né veita því aukna ríkisaðstoð. Að mati ráðherranna hefðu almannahagsmunir verið í húfi, þ.e. að viðhalda fjarskiptatengingum við umheiminn. Jafnframt hefðu 80% af skuldu félagsins verið með ríkisábyrgð og myndu því falla á ríkissjóð færi félagið í þrot. Í því sambandi minnti Ríkisendurskoðun á að samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir skal ábyrgð ríkissjóðs ekki nema hærra hlutfalli en 75% af lánsfjárbörf verkefnis.

Hlutfall ríkis-
ábyrgða of hátt

Í skýrslunni kom einnig fram að 225 m.kr. greiðsla samkvæmt þjónustusamningnum í apríl 2012 hefði verið innt af hendi á grundvelli 33. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Hún tekur til greiðslna úr ríkissjóði vegna ófyrirséðra atvika. Í því sambandi vakti Ríkisendurskoðun athygli á því að stjórnvöldum hefði verið kunnugt um vanda Farice ehf. frá árinu 2009.

Í þjónustusamningi Fjarskiptasjóðs og Farice ehf. var samið um greiðslur sem námu nær allri fjárheimild sjóðsins samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2013. Þær voru 251,9 m.kr. en áætlaðar greiðslur vegna þjónustusamningsins 236,6 m.kr. Af þeim sökum benti Ríkisendurskoðun á nauðsyn þess að Fjarskiptasjóður hefði fjárhagslegt bolmagn til að fylgja eftir skuldbindingum samningsins, bæði hvað varðar greiðslur sem þar er kveðið á um og eftirlit með framkvæmd hans. Þá benti Ríkisendurskoðun á að í frumvörpum til fjárlaganna 2012 og fjárlaga 2013 væri ráðgert að Fjarskiptasjóður greiddi Farice ehf. alls 710 m.kr. á árunum 2012–14. Samningurinn væri þó til ársins 2016. Ekki væru tilgreindar fjárhæðir í honum og teldi fjármála- og efnahagsráðuneyti slíkt ekki nauðsynlegt til að takmarka fjárskuldbindingu ríkisins. Að mati Ríkisendurskoðunar samræmist þetta ekki reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Þar væri kveðið skýrt á um að í samningi komi fram upplýsingar um heildarfjárskuldbindingu, einingarverð og áætlaðar árlegar greiðslur. Ríkisendurskoðun gerði því athugasemd við þetta.

Fjarskiptasjóður
verður að geta
fylgt eftir skuld-
bindingum samn-
ingsins

Þjónustusamningurinn við Farice ehf. var gerður með fyrirvara um samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Reglur stofnunarinnar um greiðslur fyrir opinbera þjónustu tilgreina viss skilyrði fyrir því að ríkisaðstoð samræmist samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út árið 2012 lá samþykki ekki fyrir. Fram kom í skýrslunni að Eftirlitsstofnun EFTA hefði ekki metið þá aðferðafræði sem samningurinn kveður á um að beita skuli við að ákveða greiðslur til Farice ehf. Þær taka mið af áætlunum félagsins um tekjur og gjöld. Sýni áætlun tap sem rekja má til opinberrar þjónustu skal Fjarskiptasjóður greiða það sem upp á vantar auk ásættanlegs hagnaðar. Þá hefði eftirlitsstofnunin til skoðunar hvort sú þjónusta sem Farice ehf. væri falið að sinna samkvæmt þjónustusamningnum væri nægilega skilgreind.

Fyrirvari um
samþykki ESA

Ríkisendurskoðun beindi þeirri spurningu til fjármála- og efnahagsráðuneytis í september 2015 hvort samþykki hefði fengist og hvort Eftirlitsstofnun EFTA hefði gert formlega rannsókn á samningnum. Í svari ráðuneytisins kom fram að stofnunin hefði ekki talið ástæðu til að hefja rannsókn.

ESA taldi ekki
ástæðu til
rannsóknar

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2012 kom fram að þrátt fyrir fjárframlag frá ríkissjóði í apríl 2012 hefði verið tap á rekstri Farice ehf. fyrstu sex mánuði þess árs. Það hefði jafnframt verið meira en á sama tíma árið 2011. Ekki liti því út fyrir að fram-

Farice ehf. uppfyllti ekki lánaskilmála

lag ríkissjóðs nægði til að rétta af rekstur félagsins. Fram kom einnig að skuldir Farice ehf. væru bundnar skilmálum sem að hluta til tengdust rekstrarhagnaði. Yrði hann minni en lánaskilmálar tilgreindu væri lánveitanda heimilt að gjaldfella allt lánið. Tækist ekki að semja við lánveitendur gæti það leitt til gjaldþrots og þá þyrfti ríkissjóður að standa skil á þeim lánum sem hann ábyrgðist.

Óbreytt staða árið 2014

Í nóvember 2012 lá fyrir að Farice ehf. uppfyllti ekki alla lánaskilmálana. Samið hafði verið við lánveitendur um að gjaldfella ekki lánin að svo stöddu. Sú staða var óbreytt í árslok 2014 samkvæmt ársreikningi félagsins. Þar kom fram að Farice ehf. hefði aldrei náð að uppfylla skilmálana en lánveitendur hefðu á hverju ári veitt undanþágu frá þeim.

Að mati Ríkisendurskoðunar gaf slæmt gengi Farice ehf. á fyrri hluta árs 2012 til kynna að fjárþörf félagsins væri meiri en talið hefði verið. Ríkissjóður gæti því þurft að leggja meira til svo að það geti staðið í skilum með lán sín.

2.2 Rekstur Farice ehf. 2012–15

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2012 kom fram að eftir að fjárhaglegri endurskipulagningu Farice ehf. lauk í árslok 2011 hefðu skuldir félagsins numið 62 m.evra eða tæplega 10 ma.kr. á gengi evru í árslok 2011. Höfðu skuldir þá lækkað um 58 m.evra eða um tæpa 12 ma.kr. frá árinu 2009. Í töflu 2.1 má sjá þróun skulda Farice ehf. á árunum 2012–14.

2.1 Skuldir Farice ehf. 2012–14*	2012		2013		2014	
	m.kr.	m. evra	m.kr.	m.evra	m.kr.	m.evra
Langtímaskuldir	6.306	37	8.376	53	7.621	50
Skammtímaskuldir	3.726	22	701	4	681	4
Samtals	10.032	59	9.077	57	8.302	54

*Heimild: Ársreikningar Farice ehf. 2012-14. Tölur úr ársreikningum eru umreiknaðar á kaupgengi evru í lok hvers árs.

Heildarskuldir lækkuðu 2012–14

Langtímaskuldir Farice ehf. hækkuðu um 1,3 ma.kr. á tímabilinu en skammtímaskuldir lækkuðu um 3 ma.kr. Heildarskuldir félagsins lækkuðu því um 1,7 ma.kr. (17%). Á hinn bóginn er ljóst að áhrif gengisbreytinga eru nokkur því í evrum talið er lækkunin einungis 8,5%, þ.e. skuldir lækkuðu úr 59 m.evra í 54 m.evra.

85% skulda félagsins með ríkisábyrgð

Í árslok 2014 námu heildarskuldir Farice ehf. tæplega 54 m.evra eða um 8,3 ma.kr. miðað við kaupgengi evru í lok þess árs. Samkvæmt upplýsingum úr ársreikningi Farice ehf. fyrir árið 2014 var ríkisábyrgð á 85% heildarskulda félagsins. Það er hærra hlutfall en þegar þjónustusamningur var gerður við félagið í apríl 2012 (80%) og hærra en viðmið í lögum nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir. Samkvæmt þeim skal ábyrgð ríkissjóðs ekki nema hærra hlutfalli en 75% af lánsfjárþörf verkefnis.

Samkvæmt árshlutauppgjöri Farice ehf. fyrir tímabilið 1. janúar – 30. júní 2015 námu skuldir félagsins rétt rúmlega 54 m.evra eða tæplega 8 ma.kr. á kaupgengi evru í lok júní 2015. Skuldastaðan er því nánast óbreytt frá því í árslok 2014.

Áframhaldandi taprekstur

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012 var greint frá því að tap hefði verið á rekstri Farice ehf. og forvera þess frá stofnun. Í árslok 2011 hefði það numið tæplega 1,4 ma.kr. (8,6 m.evra). Tafla 2.2 sýnir þróun í rekstri Farice ehf. á tímabilinu 2012–14.

2.2 Rekstur Farice ehf. 2012–14 (í m.kr.)*	2012	2013	2014
Tekjur	1.721	1.939	2.090
Rekstrarkostnaður	-1.061	-877	-917
Rekstrarhagnaður (EBITDA)	660	1.062	1.173
Afskriftir	-1.328	-1.206	-1.133
Fjármagnskostnaður	-370	-994	-632
Tap ársins	-1.038	-1.138	-592

* Heimild: Ársreikningar Farice ehf. 2012-14. Tölur úr ársreikningum eru umreiknaðar á kaupgengi evru í lok hvers árs.

Félagið hefur sem fyrr verið rekið með tapi. Í árslok 2014 nam það tæplega 600 m.kr. (3,9 m.evra). Reksturinn hefur að vísu batnað þar sem tekjur á tímabilinu 2012–14 jukust um tæpar 370 m.kr. jafnframt því að rekstrarkostnaður lækkaði um 144 m.kr. Fjármagnskostnaður hefur aftur á móti hækkað um 71%. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2016 segir að frekari tekjumöguleikar Farice ehf. séu háðir þróun gagnaversiðnaðar hér á landi og vaxandi eftirspurn eftir bandvídd. Fjárhagleg áhætta ríkissjóðs geti vaxið ef tekjur félagsins standast ekki áætlanir næstu árin og taprekstur heldur áfram.

Samkvæmt árshlutauppgjöri Farice ehf. fyrir fyrri hluta árs 2015 nam tap af rekstri tæplega 490 m.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar er áhætta ríkissjóðs vegna ábyrgða á lánnum félagsins veruleg. Ljóst er að gengi krónu gagnvart evru skiptir þar miklu máli.

2.3 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2012, einni til innanríkisráðuneytis og einni til Fjarskiptasjóðs. Þeim var gefinn kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslu stofnunarinnar. Þann 28. nóvember 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum þessara aðila við því hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör á fyrri hluta árs 2015.

2.3.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

Í viðbrögðum við ábendingum Ríkisendurskoðunar árið 2012 kaus fjármála- og efnahagsráðuneyti að bregðast ekki við hverri og einni ábendingu með beinum hætti heldur með almennri greinargerð um efni skýrslunnar í heild sinni. Af þeim sökum verður efni hvernar ábendingar rakið og síðan vísað í greinargerðina.

1. Skilyrði laga um ríkisábyrgð ber að virða

Fjármála- og efnahagsráðuneyti var minnt á að ríkissjóði væri óheimilt að takast á hendur ríkisábyrgð nema að uppfylltum ákveðnum skilyrðum laga. Mikilvægt væri að ráðuneytið gengi úr skugga um að slík skilyrði væru virt þegar ríkisábyrgðir væru veittar.

Áfram tap þrátt fyrir batnandi rekstur

Áhætta vegna ríkisábyrgða er veruleg

Fimm ábendingar árið 2012

Þrjár ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

2. Tryggja verður fullnægjandi skýringar í frumvörpum til laga

Fjármála- og efnahagsráðuneyti var hvatt til að tryggja að greinargerð með frumvarpi til fjár- og fjáráukalaga hverju sinni geymdi fullnægjandi skýringar á og upplýsingar um umfang og eðli þeirra skuldbindinga sem áformað væri að stofna til á grundvelli umbeðinna heimilda.

3. Takmörk ættu að vera á umsömdum skuldbindingum ríkisins

Bent var á mikilvægi þess að upplýsingar um heildarfjárskuldbindingu, einingarverð og áætlaðar árlegar greiðslur kæmu fram í samningum sem ríkisaðilar gerðu fyrir hönd ríkisins. Í þessu sambandi var minnt á að leiðbeiningar reglugerðar nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs ættu einnig við um samninga sem væru undanþegnir lögum um opinber innkaup.

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

Í greinargerðinni sem fjármála- og efnahagsráðuneyti sendi Ríkisendurskoðun haustið 2012 vegna skýrslunnar og ábendinga sem þar var beint til þess kom m.a. eftirfarandi fram:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur þær aðgerðir sem gripið var til á árunum 2009-2011 eðlilegar þegar tekið er tillit til þess ástands sem blasti við haustið 2008 og næstu misseri á eftir varðandi lánamarkaði og gjörbreyttar rekstrarforsendur fyrirtækja og meðal annars í fjarskiptaiðnaði. Unnið var markvisst að því að tryggja almannahagsmuni vegna fjarskiptatenginga við útlönd, tryggja hagsmuni ríkissjóðs sem hluthafa og ábyrgðaraðila á lán- um sem tengdust sæstrengjunum og lágmarka kostnað ríkissjóðs af aðgerðunum. Ráðuneytið starfaði á grundvelli heimilda í fjárlögum og fjáráukalögum og voru þær heimildir eins skýrar og hægt var að ætlast til miðað við þá óvissu sem til staðar var varðandi eðli og umfang þeirra aðgerða sem grípa þurfti til. Í reglum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um gerð samninga er kveðið á um að sett verði fram viðmið sem takmarkar umsamdar skuldbindingar. Hins vegar geta komið upp tilvik þar sem ekki er hægt að setja fram afgerandi viðmið um heildarskuldbindingu í samningum. Í þeim tilfellum þarf að liggja fyrir áætlun um fjárhagsforsendur samningsins og með hvaða hætti eftirlit með framkvæmd hans er háttáð í því skyni að fylgja eftir forsendum hans og lágmarka kostnað ríkisins. Varðandi skuldbindingu vegna þjónustusamnings Fjarskiptasjóðs við Farice er vísað til Fjarskiptasjóðs og innanríkisráðuneytis sem eru aðilar að samningnum og eru samkvæmt honum eftirlitsaðilar með framkvæmd hans.

Í lok janúar 2015 svaraði ráðuneytið beiðni Ríkisendurskoðunar um svör við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við framangreindum ábendingum. Það vísaði í meginatriðum til viðbragða sinna frá árinu 2012. Kvað ráðuneytið það vera mat sitt að ekki væri hægt að slíta veitingu ríkisábyrgða og aðra þætti sem snúa að aðkomu ríkisins að fjárhagslegri endurskipulagningu Farice ehf. á árunum 2009–11 frá því fordæmalaus ástandi sem skapast hefði á Íslandi við hrun fjármálakerfisins haustið 2008. Ábendingar Ríkisendurskoðunar væru þess eðlis að það teldi ekki sérstaka ástæðu til að bregðast við þeim að öðru leyti en að taka þær til greina og hafa í huga til framtíðar.

Ráðuneytið taldi hrun fjármálakerfisins vega þungt

Í svari ráðuneytisins kom fram að það væri sammála Ríkisendurskoðun um að virða bæri skilyrði laga um ríkisábyrgðir. Þá myndi það reyna, að svo miklu leyti sem upplýsingar og aðstæður hverju sinni leyfðu, að tryggja að í greinargerðum með frumvörpum til fjár- og fjáráukalaga hverju sinni yrðu fullnægjandi skýringar og upplýsingar um umfang og eðli þeirra skuldbindinga sem áformað væri að stofna til á grundvelli umbeðinna heimilda. Loks tók ráðuneytið undir þau sjónarmið Ríkisendurskoðunar að í samningum ríkisaðila komi fram nauðsynlegar upplýsingar um fjárhagsskuldbindingar og að fara skuli eftir leiðbeiningum reglugerðar nr. 343/2006 um rekstrarsamninga.

Munu taka ábendingarnar til greina

Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingarnar frá árinu 2012. Ráða megi af svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis frá janúar 2015 að það hyggist í framtíðinni starfa í þeim anda sem stofnunin hvatti til árið 2012. Það verklag sem stofnunin gagnrýndi megi líka að nokkru leyti rekja til þeirra óvenjulegu aðstæðna sem ríktu við hrun fjármálakerfisins árið 2008. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið þó til að hafa ábendingarnar áfram í huga og fylgja lögbundnum verklagsreglum sem varða fjárskuldbindingar ríkisins.

Ábendingar ekki ítrekaðar

Í þessu sambandi er vert að benda á að í október 2015 sendi Ríkisendurskoðun frá sér skýrsluna [Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs](#) þar sem fjallað er ítarlega um verklag við veitingu ríkisábyrgða. Þar beinir stofnunin ábendingu til fjármála- og efnahagsráðuneytis um mikilvægi þess að það haldi markmið laga um ríkisábyrgðir í heiðri þegar það leggur fram frumvörp um ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs. Sú ábending tengist fyrstu ábendingu Ríkisendurskoðunar til fjármála- og efnahagsráðuneytis í skýrslunni um Farice ehf. og kemur að miklu leyti í stað hennar.

2.3.2 Ábending til innanríkisráðuneytis

1. Tryggja þarf Fjarskiptasjóði nægilegt fjármagn

Í skýrslu sinni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að innanríkisráðuneyti tryggði Fjarskiptasjóði fjárhagslegt bolmagn til að fylgja eftir þeim skuldbindingum sem fælust í þjónustusamningi hans við Farice ehf., ekki aðeins greiðslum til félagsins heldur einnig eftirliti með framkvæmd samningsins.

Í viðbrögðum við þessari ábendingu árið 2012 tók innanríkisráðuneyti undir framangreind sjónarmið. Það benti á að fyrir tilstuðlan þess hefði fyrirvari um samþykki fjárveitingar frá Alþingi verið settur inn í samninginn. Hann hefði þær afleiðingar að samningurinn félli úr gildi ef Alþingi samþykkti ekki fjárveitingu.

Fyrirvari um samþykki fjárveitinga frá Alþingi

Innanríkisráðuneyti taldi árið 2012 að Fjarskiptasjóður hefði nægilega burði til að hafa eftirlit með samningnum. Hann hefði auk þess samning við ráðuneytið um aðgengi að starfsmönnum þess eftir þörfum. Þá benti innanríkisráðuneyti á að sjóðurinn hefði gert samning við sjálfstæðan eftirlitsaðila um að hann tæki að sér eftirlit í samræmi við 13. gr. samningsins. Þegar frumniðurstöður lögju fyrir um umfang eftirlitsins yrði það tekið fyrir og gripið til aðgerða ef í ljós kæmi þörf á aukinni fjárveitingu vegna þess.

Í svari innanríkisráðuneytis árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar frá 2012 kom fram að það liti svo á að ráðuneytið og Fjarskiptasjóður hefðu tryggt eftirlit með samningnum. Fyrrgreindur eftirlitsaðili hefði

Innanríkisráðuneyti brugðist við með ásættanlegum hætti

skilað skýrslum til stjórnar Fjarskiptasjóðs um efndir samningsins. Ráðuneytið kvaðst jafnframt telja að fjármögnun vegna greiðslna til félagsins sem og vegna eftirlitsins væri tryggð með nægjanlegum hætti. Fjarskiptasjóður væri fjármagnaður með framlögum úr ríkissjóði en fengi einnig tekjur af gjöldum fyrir afnot af tíðnum samkvæmt heimild í lögum nr. 81/2003 um fjarskipti. Þá hefði fyrirtækið fengið styrki samkvæmt efni þjónustusamningsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur innanríkisráðuneyti brugðist við ábendingu stofnunarinnar með ásættanlegum hætti. Eftirlit með samningnum er virkt og í höndum sjálfstæðs eftirlitsaðila. Þá sýna upplýsingar í ríkisreikningi 2014 að fjárheimild ársins vegna þjónustusamningsins var hærri en gjöld vegna hans. Ekki er því talin ástæða til að ítreka ábendinguna.

2.3.3 Ábending til Fjarskiptasjóðs

1. Skilgreina þarf fjárhagsleg takmörk vegna þjónustusamnings

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012 benti stofnunin á að upplýsingar um heildarfjárskuldbindingu, einingarverð og áætlaðar greiðslur ættu að koma fram í þjónustusamningi við Farice ehf. Mikilvægt væri að Fjarskiptasjóður bætti úr þessum annmarka samningsins.

Í viðbrögðum við ábendingunni árið 2012 kvaðst Fjarskiptasjóður ætla að taka hana til skoðunar og meta hvort og þá hvernig væri hægt að bæta úr þeim annmörkum sem Ríkisendurskoðun teldi vera á samningnum. Fjarskiptasjóður tæki undir þau sjónarmið að upplýsingarnar hefði mátt útfæra á skilgreindan hátt í samningnum eða fylgiskjali með honum. Á hinn bóginn lægi fyrir minnisblað innanríkisráðherra og fjármálaráðherra (nú fjármála- og efnahagsráðherra) til ríkisstjórnar sem ákvörðun stjórnar Fjarskiptasjóðs um gerð þjónustusamnings byggði á. Þar kæmi fram að ríkisstjórnin teldi hana nauðsynlega. Eins lægju fyrir áætlanir sem Farice ehf. sendi fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna málsins. Þar væru að finna allar tölur sem lægju til grundvallar samningnum. Að mati sjóðsins væri mikilvægt að tryggja að áætlanir félagsins væru reglulega lagðar fram og uppfærðar svo að tryggja mætti heildaryfirsýn um áætlaða heildarfjárskuldbindingu, með fyrirvara um samþykki Alþingis á fjárheimildum.

Í svari Fjarskiptasjóðs árið 2015 við því hvort og þá hvernig hann hefði brugðist við ábendingunni áréttaði sjóðurinn svar sitt frá árinu 2012 um mikilvægi reglulegra áætlana. Kvaðst sjóðurinn telja að nægilegar skorður væru settar við fjárveitingu úr sjóðnum með þeim fyrirvara sem settur var í samninginn, þ.e. um samþykki fjárveitingar frá Alþingi. Ekki hefði verið talin þörf á að breyta ákvæðum samningsins að svo stöddu en hann rynni út 31. desember 2016.

Fram kom í svari Fjarskiptasjóðs að töluverð reynsla væri komin á rekstur þjónustusamningsins. Sjóðurinn hefði samið við ráðgjafafyrirtæki árið 2012 um formkröfueftirlit með honum og hefði Farice ehf. fram til þessa staðist það eftirlit. Þá væri verið að yfirfara samninginn og viðauka hans með hliðsjón af reynslu undanfarinna ára. Ólíklegt yrði þó að teljast að setja mætti inn ákvæði um fjárhagsleg takmörk í samninginn sjálfan þar sem slíkt takmarkaði notagildi hans sem tryggingu fyrir þá mikilvægu almannahagsmuni sem hann lyti að. Eftir sem áður yrði reynt, með vönduðum áætlun-

Ekki ástæða til að breyta ákvæðum samnings að svo stöddu

um, virku eftirliti og samskiptum samningsaðila að tryggja efndir samningsins á sem hagkvæmasta hátt fyrir ríkið.

Í ljósi þess að einungis eitt ár er eftir af þjónustusamningi ríkisins við Farice ehf. telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína frá árinu 2012. Í frumvarpi til fjárlaga 2016 kemur þó fram að unnið sé að tímabundnum samningi við félagið. Áætlanir geri ráð fyrir að framlengja þurfi samninginn um tvö ár. Stofnunin hvetur Fjarskiptasjóð eindregið til þess að hafa efnisatriði ábendingarinnar í huga í þeirri vinnu sem framundan er og þegar kemur að endurnýjun þjónustusamningsins.

**Ábending ekki
ítrekuð**



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