

Eftirfylgni: Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að tryggja að Ríkisábyrgðasjóður geti sinnt umsagnar- og eftirlitshlutverki sínu með markvissum og skilvirkum hætti og beiti sér fyrir því að sameiginlegur skilningur ríki um lög um ríkisábyrgðir og túlkun einstakra ákvæða þeirra. Stofnunin ítrekar ekki þrjár ábendingar sem beint var til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2015 um mikilvægi þess að markmiðum laga um ríkisábyrgðir sé fylgt, að stjórnþæki Ríkisábyrgðasjóðs verði eflað og formleg afstaða tekin til tillagna hans um úrbætur.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2015

Í skýrslunni [Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs](#) (2015) kannaði Ríkisendurskoðun hvort hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs væri skýrt, hvort lög um ríkisábyrgðir tryggðu að sjóðurinn gæti sinnt hlutverki sínu með árangursríkum hætti og hvort fjármála- og efnahagsráðuneyti veitti honum fullnægjandi stuðning við að rækja umsagnar- og eftirlitshlutverk sitt. Þar kom fram að ríkisábyrgðir væru ábyrgðir sem ríkissjóður gengst í vegna lánaskuldbindinga lögaðila og að endurlán ríkissjóðs væru lán sem hann veitir af sínu lánsfé til lögaðila.

Að mati Ríkisendurskoðunar voru markmið laga og reglugerðar um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs skýr. Með þeim væri veitingu slíkra ábyrgða og lána sett þröng skilyrði, m.a. til að fækka þeim og lágmarka áhættu ríkissjóðs. Hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs var að mati Ríkisendurskoðunar skýrt en dæmi voru um að aðkoma hans að ábyrgðar- eða lánveitingum hefði verið skert með samþykkt sérlaga. Þá hafði reynslan sýnt að tiltekin ákvæði laganna voru ýmist óvirk eða erfið í framkvæmd og nauðsynlegt að bregðast við því.

Ábendingar árið 2015

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2015. Í fyrsta lagi þyrfti það að fylgja markmiðum laga nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir þegar lagðar eru fram tillögur um að veita ríkisábyrgðir eða endurlán ríkissjóðs. Ráðuneytið þyrfti einnig að efla stjórnþæki Ríkisábyrgðasjóðs svo að hann gæti sinnt eftirliti sínu, veita

honum nauðsynlegar upplýsingar og gæta þess að lögbundinni umsagnarskyldu hans væri ekki vikið til hliðar í aðdraganda lagasetningar. Að lokum þyrfti ráðuneytið að taka formlega afstöðu til tillagna sjóðsins um úrbætur á lögnum og beita sér fyrir þeim.

Ráðuneytið kvaðst ávallt hafa unnið í samræmi við gildandi lög um ríkisábyrgðir og sérlög á því sviði. Markmiðið væri að lágmarka áhættu ríkisins af veitingu slíkra ábyrgða og taldi ráðuneytið lögin hafa þjónað þeim markmiðum. Sú staða gæti þó, og hefði í fáeinum tilvikum komið upp, að löggjafinn setti sérlög á grundvelli pólitískrar stefnumótunar sem vikju frá almennum lagamma ríkisábyrgða. Þá niðurstöðu bæri ráðuneytinu að virða. Ráðuneytið svaraði því einnig til að tillögur sjóðsins yrðu teknar til athugunar við almenna skoðun og yfirferð á lagamma ríkisábyrgða. Að mati þess væri þó ekki brýn þörf á lagabreytingum vegna tillagna sjóðsins um að stjórnþæki hans yrðu eflað.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við þriðju ábendingunni kom fram að tillögur Ríkisábyrgðasjóðs um endurskoðun ríkisábyrgðalaga hefðu verið ræddar á fundi samstarfsnefndar um lánamál ríkissjóðs. Formleg afstaða til þeirra yrði þó ekki tekin meðan úttekt Ríkisendurskoðunar á ríkisábyrgðum og endurlánum stæði yfir. Farið yrði í þá vinnu eftir að úttektinni væri lokið og þá með hliðsjón af skýrslunni.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneyti upplýsti hvort, hvenær og hvernig brugðist hefði verið við ábendingunum frá árinu 2015. Svar barst í febrúar 2018.

Vegna fyrstu ábendingarinnar vísaði ráðuneytið til fyrri svara um að stefna þess væri að vinna í samræmi við lög um ríkisábyrgðir þótt löggjafinn setti í fáeinum tilvikum sérstök lög sem vikju frá almennum lagamma ríkisábyrgða. Ráðuneytið taldi þó að lögin tryggðu verulegt aðhald í þeim tilvikum enda þyrftu stjórnvöld þá að leggja fyrir Alþingi sérstakt lagafrumvarp sem fengi ítarlega umfjöllun og þyrfti samþykki.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en árétta mikilvægi þess að einstökum lagaákvæðum sé ekki vikið til hliðar við setningu laga á þessu sviði. Slíkt geti leitt til aukinnar áhættu fyrir ríkissjóð og þess að lagasetning gangi gegn meginmarkmiðum ríkisábyrgðalaga. Stofnunin bendir á að ríkisábyrgðir hafi lækkað síðan skýrsla stofnunarinnar kom út árið 2015 en enn ríkir mikil óvissa um stöðu Vaðlaheiðarganga hf. sem fékk endurlán frá ríkissjóði árið 2012. Upphaflega var gert ráð fyrir 8,7 ma.kr. lánveitingu (miðað við verðlag 2011) og verklokum árið 2016. Göngin hafa enn ekki verið opnuð og var staða lánsins 15. mars 2018 tæplega 11,8 ma.kr. með áföllnum vöxtum.

Svör ráðuneytisins við annarri ábendingu Ríkisendurskoðunar voru þau að ekki þurfi að breyta lögum um ríkisábyrgðir vegna stjórnþækkja sjóðsins. Það kvaðst þó ætla að taka tillögur sjóðsins í því máli til athugunar í tengslum við almenna skoðun og yfirferð á lagamma þeirra. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en hvetur ráðuneytið eindregið til að styðja sjóðinn í eftirliti sínu, m.a. með góðu samstarfi og virkri upplýsingagjöf.

Í svari ráðuneytisins vegna þriðju ábendingarinnar segir að eftir útgáfu skýrslu Ríkisendurskoðunar hafi tillögur sjóðsins verið teknar til umfjöllunar. Ráðuneytið sé sammála því að fella megi úr lögnum grein um sérstakan afskriftareikning ef fyrirsjáanlegt er að hún verði ekki nýtt. Með breyttum reikningsskilum ríkisins og stöðlum þurfi þó að skilgreina og þróa hvernig og með hvaða hætti varúðarniðurfærslur skulu teknar inn í efnahagsreikning ríkissjóðs. Því hafi verið ákveðið að bíða með breytingu á ákvæðinu þar til endanleg ákvörðun hefur verið tekin um meðferð slíkra niðurfærslna.

Ráðuneytið nefnir einnig að matsgerð sem Ríkisábyrgðasjóði er ætlað að vinna í aðdraganda ábyrgðarveitingar eða endurláns geti vissulega krafist vinnu, sérþekkingar og mannafla. Sjóðurinn og Ríkisendurskoðun telja heppilegra að heimild til að innheimta kostnað vegna matsins sé í lögum um ríkisábyrgðir en í reglugerð en ráðuneytið telur reglugerðarheimildina nægilegan grundvöll til að innheimta þennan kostnað. Til greina komi þó að færa ákvæðið í lög ef breytingar verði gerðar á þeim.

Í svari ráðuneytisins kemur það einnig inn á tillögu sjóðsins um að ráðherra setji gjaldskrá um dagsektir verði dráttur á afhendingu upplýsinga til sjóðsins og heimili honum beitingu þeirra. Ráðuneytið telur eðlilegra að ráðherra setji

bæði gjaldskrá og beiti dagsektarheimildum fái hann rökstudda ósk um slíkt frá sjóðnum. Slíkt muni ekki hamlá Ríkisábyrgðasjóði í að gegna hlutverki sínu heldur sé líklegra að ríkisaðilar afhendi gögn ef að baki liggur krafa frá ráðuneytinu að viðlögðum dagsektum. Ríkisendurskoðun fellst á þetta en árétta mikilvægi þess að ráðuneytið beiti þessum ákvæðum þegar dráttur á afhendingu gagna og upplýsinga hamlar starfi Ríkisábyrgðasjóðs. Svo hefur ekki alltaf verið.

Þá lýsti ráðuneytið sig að lokum alfarið ósammála tillögu Ríkisábyrgðasjóðs um að áhættugjald og ábyrgðagjald verði sameinuð í eitt og færði fyrir því sömu rök og í skýrslunni árið 2015. Gjöldin eigi við um ólíka ábyrgðarþega og áhætta ríkissjóðs sé ólík eftir því. Áhættugjaldið eigi að þrengja möguleika á ríkisábyrgð til einkaaðila en ábyrgðagjaldið að svara til þeirrar ívilunar sem aðili, oftast opinber, nýtur á grundvelli ábyrgðarinnar. Ríkisábyrgðasjóður telur að þetta geti leitt til mismununar þar sem tvö félög í sams konar rekstri búi við mismunandi gjaldtöku eftir því hvort þau eru einkaaðilar eða í opinberri eigu. Áhætta ríkissjóðs af veitingu ríkisábyrgðar sé aftur á móti sú sama í báðum tilvikum. Í slíkri mismunun geti falist ríkisaðstoð sem er óheimil samkvæmt reglum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Að mati Ríkisendurskoðunar er ótækt að svo ólíkur skilningur ríki milli ráðuneytis og sjóðsins. Fjármála- og efnahagsráðuneyti er eindregið hvatt til að koma á virku samtali við sjóðinn um þetta atriði svo að hægt sé að tryggja sameiginlegan skilning á því. Mikilvægt er að stjórnvöld og Ríkisábyrgðasjóður gangi í takt í þessum málum.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnábyrgðasjóðs (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Ríkisábyrgðasjóður fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.