

Nefndarálit

um frumvarp til laga um staðfestingu ríkisreiknings 2023.

Frá fjárlaganefnd.

Nefndin fékk fulltrúa efnahags- og fjármálaráðuneytis til að kynna frumvarpið og svara spurningum nefndarmanna. Guðmundur B. Helgason ríkisendurskoðandi og aðrir fulltrúar Ríkisendurskoðunar gerðu grein fyrir endurskoðunarskýrslu stofnunarinnar vegna ríkisreiknings 2023.

Samstæðuuppgjör ríkissjóðs.

Allt frá gildistöku laga um opinber fjármál hefur gerð samstæðureiknings fyrir ríkissjóð í heild sinni, sem tekur til alls A-hluta auk B- og C-hluta ríkissjóðs, verið eitt af meginmarkmiðum Fjársýslu ríkisins. Með reikningnum 2023 er því markmiði náð í fyrsta sinn. Samstæðureikningurinn tekur til yfirlits um afkomu, efnahagsreiknings, sjóðstreymis, yfirlits um breytingu eigin fjár og starfsþáttayfirlits ásamt skýringum.

Reikningsskil fyrir árið 2023 eru gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IPSAS) með frávikum sem fjallað er um í skýringu 2 með reikningnum. Í ríkisreikningi skal gera grein fyrir því hvaða atriðum staðlanna er ekki fylgt, ástæðum þess og áhrifum á afkomu og fjárhag. Reikningsskilaráð ríkisins hefur nýtt heimild samkvæmt sömu lögum til að fresta innleiðingu einstakra staðla tímabundið. Núna nær þessi heimild til fimm staðla. Reikningsskilin uppfylla því að svo stöddu ekki alla staðla IPSAS að fullu.

Í ríkisreikningi fyrri ára var afkoma B- og C-hluta ríkisins tekin inn í heildaruppgjör sem hlutdeild í afkomu til hækkunar eða lækkunar. Breytingin við innleiðingu á samstæðureikningsskilum hefur því ekki áhrif á heildarafkomu frá því sem verið hefur undanfarin ár.

Helstu niðurstöður samstæðureiknings.

Efnahagsreikningurinn sýnir að heildareignir ríkisins eru metnar á 5.633 ma.kr. og hækka um 125 ma.kr. milli ára. Þar af nema eignir A1-hluta ríkisins 3.035 ma.kr. Þess má geta til samanburðar að landsframleiðsla var rúmlega 4.300 ma.kr. árið 2023 og eignir ríkisins eru þar með 25% verðmætari en sem nemur landsframleiðslunni. Skuldir hækka hins vegar meira milli ára, úr 5.148 ma.kr. í 5.425 ma.kr. Í samstæðureikningnum hefur innbyrðisfærslum milli ríkisaðila verið eytt út, bæði í rekstri og efnahag. Eigið fé ríkisins er jákvætt um 207 ma.kr. í árslok 2023.

Eignir C-hluta koma inn í samstæðureikning í fyrsta sinn og nema samtals 3.696 ma.kr. á móti skuldum sem eru 2.766 ma.kr. Í C-hluta munar langmest um eignir Landsbankans, því næst Seðlabanka Íslands og Landsvirkjunar.

Sjóðstreymi sýnir heildarsjóðstreymi frá rekstri, sem nemur 1.514 ma.kr., og útgreiðslur á móti, sem nema 1.359 ma.kr., og er staðan jákvæð um 155 ma.kr. Nettófjárfestingarhreyfingar eru hins vegar neikvæðar um 403 ma.kr. Handbært fé lækkar um 238 ma.kr. á árinu. Með sjóðstreymi er ekki birtur samanburður við fyrra ár og er það ekki í samræmi við staðla. Brýnt er að bæta úr því í næsta ríkisreikningi.

Heildarafkoma var neikvæð um 81,4 ma.kr. samanborið við 175 ma.kr. neikvæða stöðu árið áður. Það skýrist að fullu af því að afkoma af rekstri batnar um 94 ma.kr. Vaxtajöfnuður er lakari sem nemur 27 ma.kr. en á móti vegur samsvarandi hækkun tekna vegna áhrifa af rekstri hlutdeildarféлага.

Í töflu að aftan koma fram helstu stærðir í yfirliti um afkomu samstæðureiknings.

Í ma.kr.	2023	2022	Breyting
Tekjur			
Skatttekjur	1.054,0	889,7	164,3
Sala á vörum og þjónustu	245,5	264,1	-18,6
Aðrar tekjur	71,4	56,3	15,1
Tekjur án fjármagstekna	1.370,9	1.210,1	160,8
Gjöld			
Tilfærslur og styrkir	525,7	480,6	45,1
Laun og starfsmannakost	361,3	329,0	32,3
Afskriftir og niðurfærslur	62,9	56,1	6,8
Breyting á lífeyrisskuldbi	97,0	127,2	-30,2
Annar rekstrarkostnaður	343,5	332,1	11,4
Gjöld án fjármagnsgjald	1.390,4	1.325,0	65,4
Mismunur	-19,5	-114,9	95,4
Fjármagnstekjur	243,1	207,5	35,6
Fjármagnsgjöld	-315,0	-252,7	-62,3
Vaxtajöfnuður	-71,9	-45,2	-26,7
Hlutdeildaráhrif o.fl.	10,0	-14,9	24,9
Afkoma ársins	-81,4	-175,0	93,6

Samanburður við fjárlög.

Til að reikningurinn sé sambærilegur við 1. gr. fjárlaga verður framsetning að vera á svo-kölluðum GFS-hagskýrslustaðli. Á þeim grunni var afkoma neikvæð um 20 ma.kr. sem var um 100 ma.kr. betri afkoma en áætlað var í fjárlögum ársins. Frá árinu 2017 hefur afkoma A1-hluta ríkissjóðs miðað við hagskýrslustaðal þróast eins og sjá má í töflu að aftan.

Í milljörðum kr.	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Heildartekjur	1.286,1	1.122,5	883,2	805,2	828,5	844,4	815,5
Skatttekjur	1.013,3	874,4	700,6	637,2	654,3	646,2	615,6
Tryggingagjöld	130,9	115,6	97,4	88,4	96,7	97,7	89,2
Aðrar tekjur	142,0	132,5	85,1	79,6	77,6	100,5	110,7
Heildargjöld	1.306,1	1.211,2	1.108,1	1.022,7	867,4	806,0	784,0
Rekstrargjöld	712,1	583,7	491,6	428,7	419,0	412,3	417,6
Tilfærslur	532,0	560,2	559,1	543,4	423,6	369,1	347,3
Fasta fjáráttgjöld	62,1	67,3	57,4	50,7	24,8	24,6	19,1
Heildarafkoma	-20,0	-88,7	-224,9	-217,5	-38,9	38,3	31,4

Eins og fram kemur í töflunni var heildarafkoma neikvæð um 20 ma.kr. sem er mikill viðsnúningur frá því á árunum þar á undan þegar heimsfaraldur kórónuveiru hafði veruleg neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs. Árin 2017 og 2018 var heildarafkoma jákvæð en hefur verið neikvæð síðan þá. Minnsti halli frá 2017 var árið 2023 eða 20 ma.kr. Frumjöfnuður, þ.e. afkoma án vaxtatekna og vaxtagjalda, var jákvæður um 79 ma.kr. og er það mikill afkomubati frá árinu á undan þegar frumjöfnuður var jákvæður um aðeins 7 ma.kr.

Endurskoðun ríkisreiknings.

Nefndin hefur fjallað um endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar samhliða afgreiðslu frumvarpsins. Það er framhald á vinnu nefndarinnar frá því í fyrra þegar í ljós kom að Ríkisendurskoðun og Fjársýsla ríkisins voru ósammála um fjöldamörg atriði varðandi ríkisreikning. Samtals komu þá fram 39 athugasemdir, sumar hverjar af svipuðum toga. Þorri þeirra sneri að því að IPSAS-stöðlum hefði ekki verið fylgt sem skyldi. Í endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2022 komu fram fjölmargar tillögur til úrbóta.

Í niðurlagi nefndarálits vegna staðfestingar ríkisreiknings 2022 segir: „Nefndin kallaði eftir viðbótarupplýsingum og telur brýnt að leyst verði úr ágreiningsmálum sem allra fyrst og væntir þess að endurskoðunarskýrsla ríkisreiknings fyrir árið 2023 verði með miklu færri og veigaminni athugasemdum heldur en verið hefur á undanförunum árum. Ekki er hægt að búa við núverandi stöðu mála lengur.“

Í tengslum við endurskoðun vegna ríkisreiknings 2023 hafa bæði fjármála- og efnahagsráðuneyti og Ríkisendurskoðun nefnt að mun færri alvarlegar athugasemdir hafi verið gerðar við ríkisreikning 2023 en við ríkisreikning 2022. Þær eru engu að síður 25 talsins, sem er fækkun um 14 frá fyrra ári, en margar þeirra snúa að verklagi frekar en reikningsskilastöðlum.

Fjársýsla ríkisins og Ríkisendurskoðun hafa átt fundi vegna ábendinga og stefnt er að því að fækka þeim verulega vegna endurskoðunar ársins 2024. Engu að síður má gera ráð fyrir því að ábendingar komi fram.

Veigamestu athugasemdir sem snúa að reikningsskilum varða mat á varanlegum rekstrarfjármunum. Nauðsynlegt er að Fjársýsla ríkisins fari skipulega yfir allar athugasemdir með því markmiði að a.m.k. fækka þeim verulega þegar kemur að endurskoðun ríkisreiknings 2024.

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum gagnrýnt hversu seint ríkisreikningur hefur verið tilbúinn. Telur stofnunin að erfiðlega hafi gengið að afla nauðsynlegra upplýsinga og gagna til endurskoðunar hans. Engu að síður telur Ríkisendurskoðun að mikilvæg skref hafi verið stigin til að vinna bug á þessum annmörkum.

Fjársýsla ríkisins hefur nýlega breytt verklagi sínu í þá veru að leggja enn meiri áherslu á að ljúka gerð ríkisreiknings fyrir en verið hefur. Þannig telja bæði Ríkisendurskoðun og Fjársýslan að meiri agi og festa hafi einkennt allan undirbúning og gerð ríkisreiknings fyrir 2024 og á þeim forsendum stefnir Ríkisendurskoðun að því að endurskoðunarskýrsla ríkisreiknings 2024 verði tilbúin þegar lög gera ráð fyrir birtingu hans með áritun ráðherra, fjársýslustjóra og ríkisendurskoðanda.

Fram hefur komið að Ríkisendurskoðun endurskoðar ekki einstaka ársreikninga ríkisaðila í A1-hluta heldur lítur svo á að með endurskoðun ríkisreiknings í heild sé um fullnægjandi endurskoðun að ræða.

Fjárlaganefnd áformar að fylgja eftir tilteknum atriðum og athugasemdum sem fram koma í endurskoðunarskýrslu sem og öðrum atriðum eftir atvikum.

Skil á gögnum vegna ríkisreiknings og ársreikninga ríkisaðila.

Fjölmarginir ríkisaðilar skila ekki gögnum og ársreikningi til Fjársýslu ríkisins innan tilskilinna tímamarka. Nefndin leggur til að Fjársýslan fái heimild til að innheimta gjald af þeim aðilum sem nemur kostnaði við seinkun á skilum.

Á undanförunum árum hefur fjárlaganefnd ítrekað bent á að flýta þurfi bæði gerð ríkisreiknings og útgáfu endurskoðunarskýrslu. Í lögum um opinber fjármál er gefinn rúmur tími til að birta ríkisreikning undangengins árs enda skuli það gert innan sex mánaða frá árslokum. Hér er um lágmarksskilyrði að ræða. Þess má geta að fyrirtæki sem starfa á almennum markaði ljúka ársuppgjöri sínu miklu fyrr en ríkissjóður. Mörg þeirra hafa nú þegar haldið aðalfund vegna ársins 2024.

Langoftast hefur tekist að gefa ríkisreikning út í lok júní en oftast en ekki hefur endurskoðunarskýrsla ekki legið fyrir fyrr en mörgum mánuðum eftir útgáfu ríkisreiknings. Eina undantekningin á því var vegna ríkisreiknings 2021, sbr. töflu að aftan.

Útgáfudagur	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Ríkisreikningur	15.7.2024	4.9.2023	31.5.2022	29.6.2021	9.7.2020	28.6.2019	10.10.2018
Endurskoðunarskýrsla	4.2.2025	17.1.2024	1.6.2022	1.9.2021	1.9.2020	1.10.2019	1.1.2019
Fjöld mánaða frá lögb. skilum							
Útgáfa reikningsins	0,5	0	0	0	0	0	3
Útgáfa endurskoðunarskýrslu	6,5	4,5	0	2	2	15	9,5

Í töflunni kemur fram að tekist hefur að gefa ríkisreikning út samkvæmt áskilnaði laga nema árið 2017 þegar löggin voru nýleg. Endurskoðunarskýrsla hefur stundum komið út mörgum mánuðum á eftir ríkisreikningi. Mest munaði vegna ársins 2018 þegar hún kom út 15 mánuðum seinna.

Niðurstaða nefndarinnar.

Nefndin væntir þess að hlutaðeigandi aðilar, Ríkisendurskoðun, Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti, haldi áfram vinnu við að leysa úr ágreiningsmálum sem allra fyrst og að athugasemdum vegna endurskoðunar ársins 2024 fækki verulega frá fyrra ári og verði veigaminni en verið hefur.

Jafnframt er lagt að þessum aðilum að stefna að því að ríkisreikningur 2024, endurskoðunarskýrsla Ríkisendurskoðunar og frumvarp um staðfestingu ríkisreiknings komi fram á yfirstandandi löggjafarþingi svo að Alþingi gefist ráðrúm til að ljúka umfjöllun sinni fyrir þingfrestun.

Í ljósi þess að áritun ríkisendurskoðanda er án fyrirvara og athugasemdir í endurskoðunar-
skýrslu taka aðallega til viðbótarupplýsinga frekar en tölugrunns ríkisreiknings leggur nefnd-
in til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 12. mars 2025.

Ragnar Þór Ingólfsson,
form., frsm.

Dagur B. Eggertsson.

Stefán Vagn Stefánsson.

Arna Lára Jónsdóttir.

Eiríkur Björn Björgvinsson.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Ingvar Þóroddsson.

Þorgrímur Sigmundsson.

Sigurður Örn Hilmarsson.