

Til fjármála- og efnahagsráðuneytis

Frá Reikningsskilaráði ríkisins

Efni: Svar við erindi ráðuneytisins vegna Lánasjóðs Íslenskra námsmanna og frumvarps til laga um Menntasjóð námsmanna

Þann 12. nóvember sl. sendi fjármála- og efnahagsráðuneytið erindi til reikningsskilaráðs þar sem óskað er eftir afstöðu þess til ýmissa reikningshaldslegra málefna er varða Lánasjóð Íslenskra námsmanna (LÍN) og frumvarp til laga um Menntasjóð námsmanna (MSN). Settar eru fram 8 spurningar og óskað eftir umsögn reikningsskilaráðs um þær.

Reikningsskilaráð hefur fjallað ítarlega um erindi ráðuneytisins að undanfögnu og meðal annars fengið á sinn fund ýmsa sérfræðinga sem þekkja til einstakra málefna. Sá þáttur sem hefur verið tímafrekastur í þessu starfi hefur einkum varðað flokkun þeirra stofnana sem hér um ræðir en hún skiptir höfuðmáli þegar fjallað er um aðra þætti í erindi ráðuneytisins. Af þeirri ástæðu verður erindi ráðuneytisins ekki svarað í sömu röð og leitað var umsagnar reikningsskilaráðs, heldur byrjað á að ræða flokkun stofnananna og í framhaldi af því verða aðrir liðir í fyrirspurninni teknir fyrir.

Umsögn reikningsskilaráðs við erindi ráðuneytisins er sett fram með þeim hætti að í þessu bréfi er leitast við að svara erindi ráðuneytisins með beinum hætti. Hins vegar er í viðaukum I og II almenn umfjöllun um þá þætti sem hér eru teknir fyrir út frá stöðlum, þ.e. annars vegar alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál, GFS, í viðauka I og alþjóðlegum reikningsskilastaðli fyrir opinbera aðila, IPSAS, í viðauka II. Í viðaukunum er einkum tæpt á almennum atriðum samkvæmt stöðlunum sem hafa þýðingu fyrir þá umfjöllun sem kemur fram í bréfinu.

Flokkun ríkisaðila. 50. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál segir orðrétt:

„Starfsemi og verkefni ríkisins flokkast með eftirfarandi hætti:

1. *A-hluti.* Til A-hluta telst starfsemi og verkefni sem eru einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum eða framlögum.
2. *B-hluti.* Til B-hluta teljast fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja.
3. *C-hluti.* Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands.

Flokkun á starfsemi ríkisins er gerð á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals um opinber fjármál.“

Með lögunum var m.a. markmiðið að auka gagnsæi ríkisfjármálanna með því að beita stöðlum og faglegum viðmiðum við flokkun ríkisaðila. Í greininni gætir ákveðins ósamræmis þar sem alþjóðlegi hagskýrslustaðallinn um opinber fjármál, GFS, tekur alfarið mið af eðli starfseminnar við flokkun ríkisaðila en flokkun B- og C-hluta aðila samkvæmt lögunum ræðst af ábyrgðarsjónarmiðum. Þannig eru B-hluta aðilar fyrirtæki og lánastofnanir sem starfa með ótakmarkaðri ábyrgð ríkissjóðs og C-hluta aðilar eru sameignar- og hlutafélög með takmarkaðri ábyrgð ríkissjóðs.

Að gefnu tilefni er rétt að taka fram að opinberi reikningsskilastaðallinn, IPSAS, fjallar frekar almennt um opinbera starfsemi og þau skilyrði sem rekstrarreiningar þurfa að uppfylla sem eiga að beita þeim reikningsskilum. Að svo miklu leyti sem um það er fjallað í staðlinum verður ekki annað séð en að það samrýmist flokkun þjóðhagsreikninga á opinberum rekstri út frá eðli starfseminnar.

Að mati reikningsskilaráðs er núverandi flokkun samkvæmt lögunum ekki nægilega markviss og gagnsæ. Rekstrarform stofnana er ekki heppilegur mælikvarði við flokkun ríkisaðila og getur valdið óvissu. Til dæmis ætti það eitt að breyta rekstrarformi stofnunar í hlutafélag, að öðru óbreyttu, ekki að hafa áhrif á hvar starfsemin er flokkuð. Mælt er með að lögunum verði breytt þannig að stofnanir verði flokkaðar eftir eðli starfseminnar samkvæmt þjóðhagsreikningastaðlinum. Í því felst að starfsemi ríkisins flokkast í A-hluta starfsemi á sama hátt og áður. Þar sem í IPSAS er eingöngu fjallað um starfsemi sem fellur annað hvort undir A-hluta eða utan hans er viðeigandi að líta til GFS m.t.t. nánari flokkunar á aðilum utan A-hlutans. Því er lagt til að fyrirtæki og stofnanir ríkisins sem teljast utan A-hluta séu flokkuð sem framleiðslufyrirtæki eða fjármálastofnanir í samræmi við leiðsögn þjóðhagsreikninga.

Í fjárlögum miðast flokkunin almennt við skilgreiningar LOF nema í 1. gr. þar sem ríkisfjármálin eru sett fram samkvæmt GFS. Þar eru ríkisaðilar flokkaðir í samræmi við þjóðhagsreikningastaðal (ESA 2010) og taka verkefni ríkisins mið af eðli starfseminnar í hverju tilviki. Aðrar greinar fjárlaga taka mið af LOF. Í langflestum tilvikum er samræmi á milli flokkunarinnar samkvæmt LOF og þjóðhagsreikningum en þó eru nokkur mikilvæg frávik þarna á milli sem valda erfiðleikum. Því er lagt til að 50. gr. verði breytt þannig að í öllum tilvikum verði fylgt flokkunarkerfi þjóðhagsreikninga.

Reikningsskilaráð telur að til að tryggja samræmi í skilgreiningu á starfsemi ríkisins í framsetningu ríkisfjármálaskýrslna annars vegar og hagskýrslna um fjármál ríkisins hins vegar verði að byggja á sömu forsendum um flokkun á starfsemi ríkisins. Til að ná því markmiði er mælt með að beitt verði flokkun sem byggð er á hagskýrslustöðlum (GFS) hvort sem litið er til fjárlaga, ríkisreiknings eða hagskýrslna um opinber fjármál enda sambærileg við skilgreiningu IPSAS á þessari starfsemi.

Hagstofa Íslands er ábyrg fyrir gerð þjóðhagsreikninga hér á landi. Hagskýrslugerðin grundvallast á alþjóðlegum þjóðhagsreikningastaðli ESA 2010 og nær hann til allra geira hagkerfisins, en hagskýrslustaðall fyrir hið opinbera, GFS, er samræmdur við flokkunarkerfi ESA. Á meðal verkefna Hagstofunnar er þátttaka og afhending gagna um opinber fjármál til alþjóðastofnana samkvæmt GFS. Við samantekt þessara gagna ber að fylgja viðeigandi alþjóðastöðlum í hvívetna þar á meðal þeim flokkunarreglum og skilgreiningum sem þeir kveða á um. Hagstofur viðkomandi ríkja þurfa að safna gögnunum og setja þau fram samkvæmt þeirri forskrift. Því er ekki að neita að oft eru tilvik þar sem staðlar og fyrirmæli geta orkað tvímælis. Þá ber Hagstofunni að ákveða framsetninguna, setja fram rökstuðning fyrir niðurstöðunni og óska eftir formlegri afstöðu Eurostat til hennar. Þetta er mikilvægt ferli í alþjóðasamstarfi á sviði hagskýrslna til að tryggja samræmda framsetningu við önnur lönd. Eurostat gegnir mikilvægu eftirlitshlutverki í þessu samhengi og er stofnunin mjög virk í því starfi. Hagstofan hefur í gegnum tíðina átt gott samstarf við Eurostat og oft fengið þaðan gagnlegar ábendingar og spurningar. Fyrir rökum 2 árum síðan komu fulltrúar Eurostat hingað og ræddu ýmis flokkunarmál og aðferðafræði við sérfræðinga stjórnvalda. Á meðal þess efnis sem þar kom fram var flokkun Lánasjóðs íslenskra námsmanna utan A-hluta ríkissjóðs en Eurostat hafði ákveðnar efasemdir um þá flokkun.

Næsta haust hyggst Hagstofa Íslands gefa út endurskoðaða útgáfu af hagtölum fyrir opinbera aðila. Fram hefur komið að þar megi gera ráð fyrir nokkrum breytingum frá fyrri útgáfum þar á meðal vegna breyttrar flokkunar á ríkisaðilum. Flokkun LÍN er á meðal þess sem er til skoðunar í þessu samhengi en hefur ekki verið ákveðin endanlega. Ferlið gerir ráð fyrir að Hagstofan sendi Eurostat ákvörðun sína þegar hún liggur fyrir ásamt rökstuðningi fyrir henni og óski eftir formlegri afstöðu stofnunarinnar. Í

viðauka I er fjallað um þá þætti sem Hagstofan þarf að leggja til grundvallar við ákvörðun um það hvort stofnun skuli flokkast innan A-hluta eða utan hans.

Hér á eftir verður fjallað um einstakar spurningar sem ráðuneytið óskaði eftir umsögn reikningsskilaráðs.

1. **Flokkun LÍN.** Ríkisendurskoðun og Hagstofa Evrópusambandsins (e. Eurostat) hafa bent á að mögulega ætti LÍN að flokkast sem A-hluta stofnun. Óskað er eftir umsögn ráðsins um:
 - a) Hvar telur ráðið að ætti að flokka LÍN í núverandi mynd?
 - b) Hvar telur ráðið að ætti að flokka LÍN verði sjóðnum lokað?

Niðurstaða.

Viðfangsefnið hér er að fjalla um flokkun LÍN, sem er opinber aðili, hvort sjóðurinn skuli teljast innan A-hluta ríkissjóðs eða utan hans en í núverandi flokkun telst LÍN til ríkisfyrirtækja í B-hluta ríkissjóðs í ríkisreikningi og til opinberra fjármálafyrirtækja skv. GFS. Um flokkun opinberra stofnana gilda ákveðin viðmið með áherslu á skilgreiningu og afmörkun hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Við ákvörðun á því hvort opinber aðili skuli teljast innan A-hluta er nauðsynlegt að horfa til eftirfarandi þátta:

- i. hvort hinn opinberi aðili teljist fullgild hageining (e. institutional unit);
- ii. hvort hinn opinberi aðili sé framleiðandi utan markaðar;
- iii. hvort hinn opinberi aðili lúti opinberri stjórn.

Í viðauka I er fjallað frekar um þessi viðmið og vísast til þeirrar greinargerðar varðandi ítarlegri upplýsingar.

Varðandi lið (i) hér að framan þá gildir að ef eining uppfyllir ekki þau skilyrði að teljast hageining í skilningi þjóðhagsreikninga flokkast hún sem hluti af stærri hageiningu. Almenn gildir um stofnanir A-hluta ríkissjóðs að þær teljast ekki vera hageiningar þar sem þær hafa takmarkaðar heimildir til að stofna til skuldbindinga eða ráðstafa eignum að eigin frumkvæði.

Lánasjóður íslenskra námsmanna uppfyllir skilyrði um fullnægjandi bókhald með efnahagsreikningi en ýmislegt í umgjörð sjóðsins og samskiptum hans við ríkissjóð bendir aftur á móti til þess að sjálfstæði hans sé fremur formlegs eðlis en raunverulegt í skilningi þjóðhagsreikninga. Starfseminni eru settar þröngar lagalegar skorður og vald stjórnar til breytinga er takmarkað af þeim ramma. Ráðherra skipar stjórnina og er helmingur stjórnarmanna tilnefndur af framkvæmdavaldinu, þar með talinn formaður og varaformaður stjórnar. Skipunartími fulltrúa ráðherra er sömuleiðis takmarkaður við embættistíma þeirra ráðherra sem skipuðu þá eða tilnefndu, sitji þeir skemur. Enn fremur er ráðherra heimilt samkvæmt núgildandi lögum að setja með reglugerð frekari ákvæði um framkvæmd laga um sjóðinn. Reglur sem stjórnin setur sjálf, m.a. um úthlutun námslána, eru sömuleiðis háðar samþykki ráðherra. Ráðherra skipar sömuleiðis framkvæmdastjóra sjóðsins að fengnum tillögum frá stjórn. Með hliðsjón af ofangreindu má draga þá ályktun að raunverulegt sjálfstæði sjóðsins sé takmarkað og hann uppfylli að óbreyttu ekki því það skilyrði að teljast fullgild hageining í skilningi þjóðhagsreikninga.

Varðandi lið (ii) um það hvort LÍN starfi innan eða utan markaðar þá er það hlutverk LÍN samkvæmt lögum að tryggja þeim sem undir lögin falla tækifæri til náms án tillits til efnahags. Vaxtakjör eru ákvörðuð án tillits til markaðsforsendna og sjóðurinn er sá eini sem veitir slíka þjónustu. Framboð ræðst af stefnumörkun stjórnvalda og gildandi reglum um skilyrði fyrir lánveitingum en afkoma sjóðsins telst ekki áhrifabáttur í því sambandi. Endurgreiðslur lána sem sjóðurinn veitir eru að hluta háðar skilyrðum sem tíðkast ekki við lánveitingar á almennum markaði, s.s. framtíðartekjum lántakenda og ævilengd. Ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins og áhættan sem verður til í rekstri hans er á hendi ríkissjóðs. Byggt á því sem að framan greinir þá bendir það ekki til þess að núverandi starfsemi LÍN geti

talist starfsemi á markaði og eigi þar af leiðandi, óháð öðrum skilyrðum, að flokkast sem hluti af hinu opinbera.

Í þessu sambandi og líkt og rakið er í inngangi bréfins þá hefur Eurostat haft ákveðnar efasemdir um flokkun LÍN utan A-hluta ríkissjóðs. Ábending Eurostat byggir m.a. á eftirfarandi forsendum:

- Ríkissjóður ábyrgist skuldir sjóðsins (LÍN)
- Vaxtakjör sem sjóðurinn býður upp á séu betri en sem nemur fjármögnunarkjörum hans
- Afborganir af lánum séu að hluta háðar tekjum lántakenda
- Að sjálfstæði sjóðsins sé í reynd takmarkað

Líkt og fram kemur í ábendingu Eurostat ber sjóðurinn ekki sjálfur áhættu af rekstri sínum, enda ábyrgist ríkissjóður rekstur og skuldbindingar sjóðsins með beinum hætti. Að sama skapi eru sjóðnum settar lagalegar takmarkanir hvað snertir hlutverk hans og heimildir til skuldsetningar. Er meðal annars kveðið á um í gildandi lögum að sjóðnum sé óheimilt að fjármagna sig með útgáfu eða sölu skuldabréfa. Í reynd einskorðast fjármögnun hans við bein framlög úr ríkissjóði, lán frá ríkissjóði og endurgreiðslur og vexti eldri lána. Því verður ekki séð af gildandi lögum og framkvæmd þeirra að sjóðurinn hafi fullt vald til ráðstöfunar á eignum sínum, geti átt í viðskiptum við aðra efnahagsaðila á eigin ábyrgð eða njóti sjálfstæðis varðandi skuldbindingar sínar og tilhögun þeirra.

Byggt á ofangreindum forsendum taldi Eurostat fulla ástæðu til að skoða betur hvort frekar ætti að flokka sjóðinn sem hluta af hinu opinbera en sem fyrirtæki í eigu þess. Nýverið sendi Hagstofan erindi til Eurostat þar sem óskað var eftir afstöðu stofnunarinnar til álits Hagstofunnar varðandi flokkun LÍN í þjóðhagsreikningum. Svar Eurostat er væntanlegt á næstu vikum.

Í viðauka I er gerð grein fyrir helstu þáttum sem litið er til við flokkun stofnana samkvæmt ESA 2010. Þar getur að líta faglega mælikvarða sem miða að samræmdum aðferðum við flokkun aðila innan hagkerfisins þar sem eðli þeirrar starfsemi sem viðkomandi innir af hendi er lögð til grundvallar.

- a) Með hliðsjón af framangreindu og vísan til tl. 1 í Viðauka I verður að telja að raunverulegt sjálfstæði sjóðsins sé takmarkað og hann uppfylli ekki nauðsynleg skilyrði til að teljast fullgild hageining í skilningi þjóðhagsreikninga. Þá verður ekki séð að hann starfi á markaðslegum forsendum hvað varðar lánskjör. Samkvæmt því telur reikningsskilaráð að flest bendi til að LÍN ætti að flokkast innan A-hluta ríkissjóðs og teljast sem hluti af hinu opinbera.
- b) Hvort sjóðnum verður lokað eða ekki skiptir ekki máli með tilliti til flokkunar á sjóðnum, en sbr. a) lið telur reikningsskilaráð flest benda til að hann ætti að flokkast innan A-hluta ríkissjóðs.

2. Flokkun Menntasjóðs námsmanna. Samkvæmt frumvarpi til laga um MSN er þessum sjóði ætlað að taka við hlutverki LÍN, en helstu breytingar eru þær að sjóðurinn verður sambland af styrkja- og lánakerfi. Gert er ráð fyrir að ríkissjóður standi straum af kostnaði vegna rekstrar sjóðsins ásamt styrkjahluta kerfisins. Ráðuneytið óskar eftir umsögn reikningsskilaráðs um:

- a) hvar ber að flokka MSN verði frumvarpið að lögum?
- b) telur ráðið að unnt sé að skipta sjóðnum upp í rekstrar- og styrkjahluta annars vegar sem teljist til A-hluta og lánahluta hins vegar sem flokkist í B-hluta?

Niðurstaða. Í því frumvarpi sem lagt hefur verið fram er gert ráð fyrir að ein stofnun sinni verkefninu, þ.e. MSN. Þar er gert ráð fyrir að stjórnunarleg umgjörð sjóðsins verði í meginatriðum eins og nú er starfandi, þ.e. LÍN.

- a) Með vísan til umfjöllunarinnar hér að framan um flokkun LÍN telur ráðið flest benda til að MSN ætti að flokkast innan A-hluta ríkissjóðs.
- b) Sé ætlunin að tvískipta sjóðnum þannig að lánastarfsemin flokkaðist utan A-hlutans þá þyrfti hún að standast þau viðmið sem eru lögð til grundvallar samanber Viðauka I. Í því felst m.a. að sú stofnun sem hefði það hlutverk að sinna lánastarfseminni teldist hageining, starfsemin væri sannarlega markaðslegs eðlis, sem og að stofnunin væri sjálfstæð en ekki undir beinu eða óbeinu stjórnunarlegu valdi hins opinbera. Án nánari útfærslu á slíkum hugmyndum getur reikningssskilaráð ekki veitt frekari umsögn um þetta atriði.

3. Fjárframlag frá opinberri stofnun. Í erindinu er vísað til þess að undanfarin ár hefur afkoma LÍN verið jákvæð og vangaveltur séu um hvort endurgreiðsla fjárframlags sjóðsins til ríkissjóðs flokkist sem tekjur hjá ríkissjóði samkvæmt GFS-staðlinum. Er þá gert ráð fyrir að slíkt framlag yrði flokkað sem fjárframlag frá opinberri stofnun/fyrirtæki (e. Withdrawals of income from quasi-corporations).

Niðurstaða. Samkvæmt GFS-staðlinum (5118) er heimilt að færa slík framlög til tekna sé um að ræða endurheimtur frá fyrirtækjaígildi vegna góðrar afkomu sem takmarkast við næstliðin 2-3 ár. Endurgreiðsla á uppsafnaðri jákvæðri afkomu eldri tímabila er hins vegar meðhöndluð með sama hætti og „super-dividend“ og færist alfarið um efnahagsreikninginn. Að öðru leyti vísast til tl. 1 í viðauka I. Erindi ráðuneytisins takmarkast við hvernig GFS-staðallinn myndi meðhöndla slíkar endurgreiðslur. Því skal þó haldið til haga að í reikningshaldinu yrðu umræddar jákvæðar endurgreiðslur sjóðsins meðhöndlaðar með sama hætti og endurgreitt eigið fé. Með öðrum orðum eingöngu væri um hreyfingar innan efnahags að ræða, þ.e. innborgun á bankareikning sem mótfærist með lækkun á hlutdeild í eiginfé sjóðsins.

4. Núvirðing eignasafns LÍN. Óskað er eftir umsögn um hvernig haga skuli lokaáfangu innleiðingar IPSAS í ríkisreikningi 2019 m.t.t. núvirðingar á eignasafni sjóðsins í efnahagsreikningi sínum, þ.e. hvort það geti farið um efnahagsreikning sjóðsins.

Niðurstaða. Umsögn um þennan lið er háð því hvort flokka eigi LÍN sem A- eða B-hluta aðila við uppgjör ársins 2019.

a) LÍN B-hluta aðili, óbreytt flokkun. Samkvæmt LOF skulu reikningsskil B-hluta aðila uppfylla kröfur laga um ársreikninga nr. 3/2006, en þar er kveðið á um að það beri að núvirða langtímakröfur og langtímaskuldir í ársreikningum. Fyrir liggur að núvirðing þessara liða í ársreikningi LÍN mun hafa umtalsverð áhrif á eiginfjárstöðu sjóðsins.

Samkvæmt LOF færir A-hluti ríkissjóðs eign sína í fyrirtækjum og sjóðum samkvæmt hlutdeildaraðferð og endurspeglast breytt eiginfjárstaða LÍN því jafnóðum með samsvarandi áhrifum hjá ríkissjóði. IPSAS 3, IAS 8 og 13.gr. ársreikningalaga fjalla um leiðréttingar reikningsskila. Þar kemur fram að breyttar matsaðferða og villur eigi að færa í yfirlit um afkomu. Hins vegar hefur það sjónarmið ríkt við innleiðingu breyttra reikningsskila hjá ríkissjóði að nauðsynlegar leiðréttingar á efnahagsreikningnum verði færðar um efnahaginn á þriggja ára innleiðingartíma IPSAS sem lýkur með gerð ríkisreiknings fyrir árið 2019. Litið hefur verið svo á að verið sé að laga reikningsskilareglur og matsaðferðir að ákvæðum IPSAS. Breyttar reikningsskilaaðferðir fela meðal annars í sér kröfu um breyttar matsaðferðir á lánasafni LÍN með tilsvareandi áhrifum á eiginfjárstöðu sjóðsins. Óhjálakvæmilega þarf þá að gera samsvarandi leiðréttingu hjá A-hluta ríkissjóðs á bókfærðri eign í

sjóðnum samkvæmt hlutdeildaraðferð. Í skýringum með ríkisreikningi 2019 þarf að fjalla um þessar breytingar, ástæður þeirra og áhrif.

- b) LÍN, A-hluta aðili, breytt flokkun.** Í þessu felst algjör uppstokkun á meðferð sjóðsins innan ríkissjóðs A-hluta. Ársuppgjör sjóðsins myndi sýna núvirtan efnahagsreikning á eigna- og skuldafninu. Hjá ríkissjóði myndi tilfærsla til sjóðsins falla niður en á móti myndi tegundarsundurliðun gjalda og tekna hjá sjóðnum koma inn í rekstrarreikninginn. Efnahagsliðir á eigna- og skuldahlið sjóðsins myndu falla inn í tilsvarendi liði hjá ríkissjóði en í því felst m.a. að langtímakröfur ríkissjóðs á LÍN falla út á móti samsvarandi langtímaskuldum LÍN gagnvart ríkissjóði. Farið yrði með stöðubreytingar vegna núvirðinga hjá LÍN um efnahagsreikninginn í ársuppgjöri ríkissjóðs 2019.

- 5. Ábyrgðir ábyrgðarmanna felldar niður.** Bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu um MSN er um niðurfellingu ábyrgða ábyrgðarmanna á eldri lánum LÍN að því gefnu að lánþegi sé í skilum og ekki á vanskilaskrá. Frekari ákvæði eru um slíkar niðurfellingar svo sem við andlát o.fl. Óskað er eftir umsögn um hvort beri að gjaldfæra vænt afföll strax eða jafnóðum þegar slíkt kemur upp.

Niðurstaða. Samkvæmt reikningsskilastöðlum, GFS og þjóðhagsreikningastöðlum er almenna reglan sú að framkvæma gjaldfærslur á þeim tímapunkti sem horfur á endurgreiðslum eru taldar hæpnar og er þá lagt mat á hversu langt skal ganga. Samkvæmt reikningsskilastöðlum er óheimilt að meta eignir við hærra verði en þær standa fyrir og því þarf raunhæft virðismat á eignasafninu alltaf að fara fram á reikningsskiladegi.

Endanleg áhrif á fjármál ríkissjóðs ráðast af því hvort sjóðurinn flokkast sem A- eða B-hluta aðili við uppgjör ársins 2019.

- a) B-hluta aðili, óbreytt flokkun.** Endurmeta ber stöðu veittra lána sjóðsins í ljósi niðurfellingar á ábyrgðum og er farið með þá breytingu um gjaldahlið rekstrarreiknings með tilsvarendi lakari rekstrarafkomu og lækkun á eiginfjárstöðu sjóðsins í B-hluta. Í reikningsskilum A-hluta ríkissjóðs kemur fram lækkun á bókfærðri eign í sjóðnum samkvæmt hlutdeildaraðferð og samsvarandi gjaldfærsla. Hins vegar koma engin áhrif fram hjá ríkissjóði samkvæmt GFS og þjóðhagsreikningum.
- b) A-hluta aðili.** Í þessu felst gjaldfærsla og lækkun á eiginfjárstöðu hjá sjóðnum og hefur um leið sömu áhrif á ríkissjóð A-hluta. Við að sjóðurinn flokkast innan A-hluta verður færslumeðferðin og áhrifin á ríkisfjármálin hin sömu í reikningshaldinu, GFS og þjóðahagsreikningum.

- 6. Ýmsar aðgerðir í þágu lántakenda hjá LÍN.** Hugmyndir eru um að breyta endurgreiðsluhlutföllum og vaxtakjörum eldri lána ásamt því að veita vaxtaafslátt til að hraða niðurgreiðslum. Ráðuneytið gerir ráð fyrir að í reikningum LÍN og ríkissjóðs A-hluta birtist áhrifin strax. Hins vegar muni þessar aðgerðir ekki koma fram í gjaldfærslu hjá ríkissjóði í uppgjöri GFS á ríkisfjármálanum. Óskað er eftir umsögn reikningsskilaráðs um „þessa meðferð á aðgerðunum, ef til þeirra verður gripið, í ljósi þess að þegar hefur verið gjaldfært fyrir tilfærslum en í stað þess að þær hafi raungerst, hefur orðið eignamyndun hjá LÍN.“

Niðurstaða. Rétt er að taka skýrt fram að uppgjör hvers árs takmarkast við ráðstafanir reikningsársins og er ekki bundið af því hvað var gjaldfært eða tekjufært á fyrri árum. Því ber að ákvarða færslumeðferð vegna breyttra endurgreiðsluhlutfalla og vaxtakjara á eldri lánum algjörlega óháð aðgerðum fyrri tímabila. Vitaskuld munu áhrifin endurspeglast í virðismati á eignasafni sjóðsins í árslok. Þetta á við hvort sem gert er upp samkvæmt IPSAS, IFRS eða GFS.

Enn og aftur verður að taka fram að endanleg áhrif á fjármál ríkissjóðs ráðast af því hvort sjóðurinn flokkast sem A- eða B-hluta aðili við uppgjör ársins 2019.

- a) B-hluta aðili, óbreytt flokkun.** Reikningsskilaráð er sammála áliti ráðuneytisins um áhrif þessara aðgerða á reikningsskil LÍN og A-hluta ríkissjóðs. Í uppgjöri GFS og þjóðhagsreikninga hefur þessi aðgerð engin áhrif á fjármál A-hluta ríkissjóðs þegar hún kemur til framkvæmda.

b) **A-hluta aðili.** Í þessu felst gjaldfærsla og lækkun á eiginfjárstöðu sjóðsins og hefur um leið sömu áhrif á ríkissjóð A-hluta. Við að sjóðurinn flokkast innan A-hluta verður færslumeðferðin og áhrifin á ríkisfjármálin hin sömu í reikningshaldinu, GFS og þjóðahagsreikningum.

7. **Afföll MSN.** Óskað er eftir umsögn um hvernig farið er með uppgjör á afföllum á endurheimtum af veittum lánum sjóðsins. Spurt er hvort gjaldfæra þurfi afföllin jafnóðum samkvæmt IPSAS og GFS miðað við að:

- a) MSN sé flokkuð innan A-hluta?
- b) MSN sé flokkuð í B-hluta?

Niðurstaða. Hvað reikningshaldið varðar þá gilda sömu reglur að þessu leyti við ársuppgjör sjóðsins hvort heldur hann telst A- eða B-hluta aðili. Við ársuppgjör þarf ávallt að fara fram mat á lánasafninu í heild þar sem tekið er tillit til breytinga sem leiða af vaxtakjörum, afföllum og öðrum þáttum sem hafa áhrif á virði eignarinnar. Á grundvelli þessara forsenda á að færa lánasafnið í efnahag með tilliti til þess hvernig það er metið á hverjum tíma og styðjast við varfærnisjónamið í þeim efnum. Sá mismunur sem kemur fram á mati eignasafnsins á að færast um rekstrarreikninginn með tilsvareandi áhrifum á rekstrarafkomu ársins og eiginfjárstöðuna í árslok.

- a) Ef MSN flokkast innan A-hluta þá koma áhrifin fram hjá A-hluta ríkissjóðs með sama hætti samkvæmt IPSAS og GFS.
- b) Ef MSN flokkast í B-hluta þá koma áhrifin fram hjá A-hluta ríkissjóðs samkvæmt IPSAS í gegnum hlutdeildaráhrifin. Hins vegar koma engin áhrif fram hjá A-hluta ríkissjóðs samkvæmt GFS þar sem sjóðurinn er flokkaður utan A-hlutans.

8. **Styrkir vegna framfærslu.** Samkvæmt frumvarpinu um MSN er miðað við að 30% af útlánum sé breytt í styrk að uppfylltum skilyrðum við námslok. Gert er ráð fyrir framlagi úr ríkissjóði fyrir styrknum um leið og lánið er veitt. Óskað er eftir umsögn reikningsskilaráðs um hvort:

- a) gjaldfæra eigi styrkinn sem tilfærsla til heimila samkvæmt GFS og IPSAS í einu lagi við námslok þegar skuldbreyting á sér stað eða hvort gjaldfærslan þurfi að eiga sér stað jafnóðum og lánveiting á sér stað yfir námstímann?
- b) staðlarnir séu afgerandi varðandi lið a) eða hvort þeir bjóði upp á útfærslumöguleika?

Niðurstaða. Fram hefur komið að staðlarnir gera ríka kröfu til að lánasafnið sé metið við frágang ársuppgjörs út frá gangvirði. Í því felst m.a. að ef útlánaskilmálar miðast við að hluta lánsins verði breytt í styrk við námslok þá þarf að taka fullt tillit til þess frá upphafi.

- a) Sé veitt tilfærsla úr ríkissjóði sem nemur styrknum þá gjaldfærast hún jafnóðum hjá A-hluta ríkissjóðs bæði samkvæmt IPSAS og GFS.
- b) Staðlarnir eru afgerandi þessu leyti.

Fylgigögn:

Viðauki I. Almenn umfjöllun samkvæmt GFS-staðlinum um efnisþætti sem tengjast fyrirspurn fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Bls. 8-12.

Viðauki II. Forsendur þess að beita IPSAS í reikningsskilum. Bls. 13-14.

Almenn umfjöllun samkvæmt GFS-staðlinum um efnisþætti sem tengjast fyrirspurn fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Hér verður skýrt frá ákveðnum þáttum GFS-staðalsins sem varða flokkun stofnana samkvæmt ESA 2010, endurheimtur á fjárframlögum og lánaskilmála.

1. Flokkun stofnana samkvæmt ESA 2010

Hagstofa Evrópusambandsins (Eurostat) hlutast ekki til um hvernig stofnanir eru flokkaðar í reikningshaldi opinberra aðila í þeim löndum sem aðild eiga að Evrópska tölfræðisamstarfinu og eru bundnar af lagareglum sem um samstarfið gilda, m.a. hinn Evrópska þjóðhagsreikningastaðal ESA 2010. Hagstofa Evrópusambandsins lítur einvörðungu til aðferðafræðilegra þátta sem snúa að gerð samræmdrar opinberrar tölfræði, í þessu tilviki þjóðhagsreikninga, og beinir eftir atvikum til hagstofa aðildarríkjanna að endurskoða aðferðir ef talið er að þær séu ekki í samræmi við gildandi staðla. Í þessu sambandi má nefna að ekki er í öllum tilvikum fullt samræmi milli flokkunar Hagstofunnar á opinberum stofnunum og þeirrar flokkunar sem Ríkisreikningur byggir á hér á landi. Það liggur þó í hlutarins eðli að samræmd vinnubrögð og beiting sömu staðla og aðferða leiðir af sér aukna skilvirkni í úrvinnslu upplýsinga og gerð hagtalna um opinber fjármál. Með gildistöku laga um opinber fjármál nr. 123/2015 varð jafnframt sú breyting á umgjörð opinberra fjármála hér á landi að til viðbótar við reglur um opinber reikningsskil þá er skal framsetning stjórnvalda á afkomu og efnahag opinberra aðila nú einnig taka mið af stöðlum þjóðhagsreikninga.

Við gerð þjóðhagsreikninga er leitast við að skrá öll efnahagsleg viðskipti innan hagkerfisins og í því skyni er hagkerfinu skipt upp í sex meginflokka (geira), hvar hið opinbera er einn þeirra. Innan hvers geira teljast þær hageiningar sem hafa ýmis sameiginleg hagræn einkenni.

Um flokkun hageininga gilda ákveðin viðmiðin sem hér verða rakin í stuttu máli með áherslu á skilgreiningu og afmörkun hins opinbera, sem öllu jöfnu jafngildir því sem kallað er A-hluti ríkis og sveitarfélaga.

Við ákvörðun um hvort opinber aðili teljist eiga að tilheyra hinu opinbera er nauðsynlegt að horfa til eftirfarandi þátta:

1. Hvort hinn opinberi aðili teljist fullgild hageining (institutional unit)
2. Hvort hinn opinberi aðili sé framleiðandi utan markaðar
3. Hvort hinn opinberi aðili lúti opinberri stjórn

Rétt er að benda á að sé fyrsta skilyrðið ekki uppfyllt, þ.e. ef einingin uppfyllir ekki skilyrði um að teljast sjálfstæð hageining, þá koma önnur viðmið ekki til skoðunar. Það sama á við um ef viðkomandi aðili telst framleiðandi utan markaðar þá telst hann annahvort tilheyra hinu opinbera (s.13) eða velferðarstofnununum sem sinna þjónustu við heimili (S.15). Spurningin um hvort stofnun/fyrirtæki í eigu ríkis eða sveitarfélaga eigi að tilheyra hinu opinbera eða teljast fyrirtæki í eigu þess (annaðhvort fjármálafyrirtæki S.12 eða framleiðslufyrirtæki S.11), kemur því einungis til skoðunar að þessum tveimur fyrstu skilyrðum uppfylltum. Til frekari glöggvunar á hverju þessara skilyrða er þó farið yfir þau öll í þessari umfjöllun.

Telst stofnunin/fyrirtækið hageining í skilningi þjóðhagsreikninga?

Innan hvers geira teljast þær hageiningar sem hafa ýmis sameiginleg hagræn einkenni. Hageining er þýðing á enska hugtakinu „institutional unit“, en slík eining:

- getur átt eignir og ráðstafað þeim að eigin vild
- getur átt í viðskiptum við aðra efnahagsaðila á eigin ábyrgð lagalega
- getur skuldsett sig og tekið á sig bindandi samninga
- hefur fullnægjandi bókhald með efnahagsreikningi

Ef eining uppfyllir ekki þessi skilyrði telst hún ekki hageining í skilningi þjóðhagsreikninga heldur flokkast hún þá einungis hluti af stærri hageiningu. Flestar stofnanir A-hluta ríkis og sveitarfélaga eru ekki hageiningar þar sem þær eru háðar ströngum skilyrðum varðandi skuldsetningu eða hafa ekki heimild til að ráðstafa stærri eignum að eigin frumkvæði. Við geiraflokkun hagkerfisins er einungis horft til hageininga.

Ekki er í öllum tilvikum borðleggjandi hvort opinber aðili (stofnun) teljist fullgild hageining í skilningi þjóðhagsreikninga og getur þurft að líta til margra þátta við framkvæmd slíkrar greiningar. Í því samhengi er mikilvægt að áréttu að formgerð skiptir ekki máli í slíku mati, til dæmis félagafarm og/eða hvort viðkomandi telst lögaðili í skilningi laga viðkomandi ríkis. Einvörðungu er horft til efnisþátta sem geta varpað ljósi á raunverulegt eðli, hlutverk og stöðu viðkomandi stofnunar.

Þegar um er að ræða stofnun sem heyrir undir sérstaka stjórn getur þurft að skoða hvort hún hafi í reynd það stjórnunarlega vald sem nauðsynlegt er til að stofnunin geti talist sjálfstæð hageining, þ.e. hvort stjórnin hafi í reynd stöðu til að taka meiriháttar ákvarðanir með sjálfstæðum hætti eða hvort stjórnin þurfi að leita sér umboðs til ákvörðunartöku frá stjórnvöldum. Þetta á sérstaklega við þegar stjórnir eru að meirihluta eða öllu leyti skipaðar fulltrúum stjórnvalda, hvort sem er af framkvæmdar-, löggjafar- eða dómsvaldinu. Í slíkum tilvikum, þar sem meirihluti stjórnarmanna er skipaður fulltrúum stjórnvalda er líklegra að þeir starfi innan þröngt skilgreinds umboðs og oft nær ómögulegt að ákvarða hvort stjórn njóti í reynd sjálfstæðis eða hvort henni sé einungis ætlað að framfylgja mjög vel skilgreindu hlutverki sem oft miðar að því að tryggja vel skilgreinda þjónustu sem telst veitt utan markaðar.

Starfar einingin innan eða utan markaðar?

Hið opinbera samanstendur eingöngu af starfsemi sem telst utan markaðar, þ.e. þess sem í daglegu máli er nefnt almannaþjónusta. Í þeim tilvikum þar sem óverulegur hluti stafseminnar telst veiting þjónustu á markaðslegum forsendum hefur það þó ekki áhrif á flokkun samkvæmt þjóðhagsreikningum ef stofnunin telst ekki sjálfstæð hageining (ESA 2010 2.144).

Ákvörðun um hvort starfsemi teljist falla utan eða innan markaðar byggir á mati á því hvort verðlagning veittrar þjónustu teljist hafa áhrif á framboð og eftirspurn. Framleiðendur utan markaðar veita að öllu jöfnu þjónustu sína að öllu eða mestu leyti án endurgjalds eða á verði sem hefur lítil eða engin áhrif á framboð og eftirspurn. Þegar talað er um að verð hafi áhrif á bæði framboð og eftirspurn er átt við að verð hafi raunveruleg áhrif á það magn þjónustu sem framleiðandi er tilbúinn að bjóða og sömuleiðis það magn þjónustu sem neytendur eru tilbúnir að kaupa. Á grundvelli þessa viðmiðs er ákvarðað hvort framleiðsla sé skilgreind sem markaðsframleiðsla eða framleiðsla utan markaðar. Sömuleiðis á það við hvort fyrirtæki undir stjórn hins opinbera falli innan eða utan hins opinbera. Þegar framleiðandinn er einkaaðili er almennt gengið út frá því að ofangreint skilyrði sé sjálfkrafa uppfyllt, þ.e. að framboð þjónustunnar og verðlagning hennar taki mið af markaðsforsendum.

Þegar um opinberan aðila er að ræða geta önnur sjónarmið ráðið ákvörðunum um framboð og verðlagningu, enda verkefnum á vegum hins opinbera oftast hrint í framkvæmd með það að markmiði að styðja við stefnu stjórnvalda um að veita tiltekna þjónustu fremur en á viðskiptalegum forsendum. Í slíkum tilvikum getur sala á tiltekinni þjónustu staðið undir stórum hluta kostnaðar af að veita hana þrátt fyrir að verðlagningin byggi ekki á markaðsforsendum. Við þær aðstæður, þegar greina þarf á milli þeirra sem stunda markaðsrekstur og annarra sem starfa utan markaðar, getur því verið nauðsynlegt að greina hverjir eru kaupendur þjónustunnar sem og hvort veitendur þjónustunnar keppa í reynd á markaði eða eru mögulega þeir einu sem veita hana. Í því samhengi leggur ESA 2010 þjóðhagsreikningastaðallinn fram tvö megin skilyrði sem þarf að uppfylla til að verðlagning vöru eða þjónustu teljist í reynd hafa áhrif á framboð og eftirspurn:

- framleiðandinn hafi hvata af því að aðlaga framboð sitt, annaðhvort í þeim tilgangi að ná fram hagnaði til lengri tíma eða að nái að lágmarki að standa undir bæði rekstrar- og fjármagnskostnaði (að meðtöldum afskriftum), með sölu á tiltekinni vöru eða þjónustu;
- að neytandinn hafi frjálst val um kaup á þeirri vöru eða þjónustu með tilliti til verðs.

Þegar um er að ræða einingar sem eru annaðhvort í eigu hins opinbera að mestu eða öllu leyti eða önnur skilyrði um stjórnunarleg yfirlit teljast uppfyllt er almennt notast við svokallaða 50% reglu til að ákvarða hvort viðkomandi hageining skuli flokkast innan eða utan hins opinbera. Yfirleitt er um að ræða nokkurn fjölda eininga sem liggja til grundvallar í slíkri skoðun sem á að fara fram með reglubundnum hætti, a.m.k. árlega. Er þá miðað við að tekjur standi undir meirihluta kostnaðar, eða að lágmarki yfir 50% að meðaltali yfir nokkurra ára tímabil. Framleiðsla til eigin nota telst ekki til tekna í því samhengi né heldur tekjur sem koma frá hinu opinbera nema þær séu greiddar almennt til allra fyrirtækja sem sinna sömu þjónustu á sama markaði. Þessari aðferð er þó aðeins beitt ef önnur skilyrði teljast uppfyllt.

Er einingin undir opinberri stjórn?

Fyrirtæki eða stofnun telst undir opinberri stjórn ef opinberir aðilar fyrirtæki geta ráðið stefnu þess og aðgerðum. Slík yfirlit – sem geta t.d. verið í formi lagasetningar eða reglna – verða þá að beinast að tiltekinni einingu en ekki t.d. fyrirtækjum almennt í ákveðinni atvinnugrein. Slík yfirlit beinast ekki að daglegum rekstri, ráðningum eða tæknilegri úrvinnslu við framleiðslu. Dæmi um atriði sem geta talist grundvöllur yfirlita:

- Ef fyrirtæki er í meirihlutaeign hins opinbera flokkast það yfirleitt undir opinberri stjórn.
- Yfirlit geta falið í því að opinbert vald geti skipað eða breytt meirihluta stjórnar á grundvelli laga, reglna eða samnings. Jafnvel neitunarvald um skipan stjórnarmeðlima getur falið í sér yfirlit.
- Sterk áhrif opinbers valds við ráðningu lykilstjórnenda fyrirtækis, s.s. framkvæmdastjóra eða stjórnarformanns, geta falið í sér yfirlit.
- Aðkoma opinbers valds að lykilnefndum eða fagráðum er hafa með rekstrar- eða fjármögnunarstefnu að gera getur falið í sér yfirlit.
- Ef opinbert vald getur með hlutabréfaeign sinni ráðið rekstrar- og fjármögnunarstefnu fyrirtækis flokkast það sem opinbert fyrirtæki.
- Ef opinbert vald með setningu reglna setur tiltekinni hageiningu skýrann rekstrarramma sem ekki á við samskonar hageiningar eru líkur á að um opinber yfirlit sé að ræða.
- Ef ljóst er að fyrirtæki geti ekki átt viðskipti við aðra aðila en hið opinbera vald er um yfirlit að ræða.
- Ef opinber aðili er stór lánveitandi til fyrirtækis sem ekki getur aflað lánsfjármagns á markaðsforsendum eru líkur á að um yfirlit sé að ræða.

2. Fjárframlög frá opinberri stofnun

Fram kemur í kafla 5.118 í Government finance statistics manual¹, að svokölluð fyrirtækjaígildi geta ekki greitt eigendum sínum arð með sama hætti og önnur opinber fyrirtæki sem rekin eru á hagnaðargrunni. En eigendur þeirra geta engu að síður tekjufært hluta af óráðstöfðum tekjum þeirra undir tekjuflokk 1413 endurheimtar tekjur frá fyrirtækjaígildi (Withdrawals of income from quasi-corporations). Aðferðafræðilega er hinsvegar farið eins með slíkar tekjur og ef um arðgreiðslur væri að ræða og sömu viðmið lögð til grundvallar, þ.e. að samhengi þurfi að vera milli óráðstafaðra tekna og þess sem fært er með þeim hætti hjá eiganda, í þessu tilviki ríkissjóði. Það þýðir m.a. að uppsafnaðar tekjur yfir lengra tímabil myndu verða meðhöndlaðar með sama hætti og um super-dividend færslu væri að ræða en slíkt er ekki fært sem tekjur í GFS heldur um efnahagsreikning sem rýrnun á eigin fé.

3. Um lánaskilmála og breytingar á þeim skv. stöðlum þjóðhagsreikninga

Almennt er horft til lánaskilmála og væntra endurgreiðslna þegar ákvarðað er hvort rétt sé að færa lánveitingar sem efnahagsfærslu eða til gjalda sem fjármagnstílfærslu. Lánveitingar sem eru háðar óvissu um endurheimtur eru oftast til heimila og í þeim tilgangi að styðja við opinbera stefnumörkun. Skilmálar slíkra lána eru almennt hagstæðari en lántakendur geta vænst frá almennum útlánafyrirtækjum. Almennt er slík fjármögnun kölluð skilyrt lán og teljast ekki endilega eiginleg lán í skilningi þjóðhagsreikninga, þar sem ESA 2010 setur það sem viðmið að eingöngu skilyrðislausar skuldir skuli teljast til lána (ESA 2010 5.113). Er hið opinbera veitir lán sem ekki er líklegt að verði greidd til baka skulu þau færð til gjalda sem fjármagnstílfærsla (ESA 2010 20.121) ².

Málefnið, þ.e. meðferð svokallaðra skilyrta lána, hefur verið til umræðu og meðferðar á vettvangi Eurostat að undanförunu og í nýrri útgáfu leiðbeiningarrits um skuldir og afkomu hins opinbera³ hefur verið bætt við sérstökum kafla sem tekur á meðferð lána sem innihalda skilmála sem gera það að verkum að endurheimtur teljast ekki tryggar, t.d. lán með tekjutengdum afborgunum (income contingent loans). Um meðferð slíkra lána er fjallað í kafla 4.7 í leiðbeiningaritinu.

Af því leiðir að nauðsynlegt er að meta líkur þess hvort lán, sem hið opinbera veitir, verði endurgreidd. Þar sem skilyrt lán eru oftast veitt í því formi að lántakendur eru margir og upphæð hvers láns ekki há er eðlilegt að slíkt mat fari fram á lánasafninu í heild, eða á einstökum lánaflokkum, fremur en á grundvelli einstakra lánveitinga.

Slíkt mat getur annaðhvort byggt á fyrirliggjandi reynslu, af endurheimtum samskonar eða svipaðra lána, eða á mati á líkum þess að þau skilyrði sem sett eru fyrir endurgreiðslu muni raungerast.

Ef nægjanlegar upplýsingar eru tiltækar svo hægt sé með góðu móti að leggja mat á endurgreiðslulíkur, má skipta slíkum lánveitingum í þrjá flokka:

- a) Áætlað tap vegna skilyrða í lánaskilmálum er óverulegt (brot af höfuðstól veittra lána)
- b) Áætlað tap vegna skilyrða í lánasamningum er mjög mikið (t.d. ef áætlað er að aðeins lítill hluti veittra lána endurheimtist)
- c) Áætlað tap vegna skilyrða í lánasamningum er umtalsvert (t.d. ef áætlað er að umtalsverður hluti veittra lána endurheimtist ekki).

¹ Government Finance Statistics Manual 2014

² European system of accounts – ESA 2010

³ Manual on Government Deficit and Debt - IMPLEMENTATION OF ESA 2010, 2019 edition

Lán sem falla undir flokk a) er óhætt að færa að fullu sem lán. Lán sem falla undir flokk b) ætti að færa að fullu til gjalda þegar þau eru veitt og endurheimtur til tekna eftir því sem þær falla til. Lán sem falla undir flokk c) má færa með tvískiptum hætti, þ.e. að hluta sem lán og að hluta til gjalda. Sá hluti sem er færður til gjalda skal þá bygga á núvirtu mati á áætluðum afföllum (byggt á viðeigandi ávöxtunarkröfu, t.d. fjármögnunarkjörum ríkissjóðs). Ef ekki liggja fyrir nægjanlegar upplýsingar svo hægt sé að meta með góðu móti áætlaðar endurheimtur slíkra lána skulu þau færast til gjalda og endurheimtur til tekna eftir því sem þær eiga sér stað.

Ef fyrir liggja upplýsingar sem hægt er að byggja mat á líklegum afföllum, vegna lánaskilmála sem eru hagstæðari en almennt tíðkast í almennum lánveitingum á markaði, t.d. um að lán falli niður við andlát lántakenda, afborganir séu háðar tekjum eða hluti höfuðstóls sé felldur niður ef tilteknum árangri er náð í námi, þá skuli færa þann hluta (núvirt áætluð afföll) til gjalda um leið og þau eru veitt. Sá hluti sem talinn er uppfylla skilyrði um að vera skilyrðislaus skuld skv. Þjóðhagsreikningastaðli, er þá heimilt að færa sem lán í uppgjöri hins opinbera á þjóðhagsreikningagrunni.

Sömu sjónarmið gilda þegar lánaskilmálum er breytt eftir að lán hafa verið veitt, t.d. ef ábyrgðir eru felldar niður eða breytingar gerðar á öðrum skilmálum sem áhrif hafa á væntar endurgreiðslur.

Leiðbeiningar um meðferð skilyrtra lána taka eingöngu til lánveitinga hins opinbera en um lán fyrirtækja og stofnana sem falla utan hins opinbera gilda almenn viðmið sem sett eru fram í ESA 2010 um að eingöngu skilyrðislausar skuldir skuli færa sem lán. Í því samhengi er ástæða til að undirstrika að lánveitingar sem veittar eru á markaðslegum forsendum eru öllu jafna ekki háðar slíkum skilyrðum sem teljast svo ívilnandi fyrir lántakendur. Þannig má segja að eðli slíkra lána, sem starfsemi utan markaðar, geti verið nægjanleg ástæða ein og sér til að flokka slíka starfsemi innan hins opinbera.

Til frekari glöggvunar á gildandi reglum er ástæða til að benda á nýlegar breytingar sem gerðar hafa verið á meðferð námslána í breskum þjóðhagsreikningum en breska hagstofan hefur gefið út nokkuð ítarlega umfjöllun um málefnið.⁴

Þá eru jafnframt önnur ríki í svipaðri vinnu við endurskoðun á meðferð slíkra lánveitinga, m.a. í Noregi, Svíþjóð og Hollandi. Í öllum tilvikum er verið að horfa til hinna nýju leiðbeininga um meðferð skilyrtra lánveitinga hins opinbera til heimila, með það að markmiði að meðferð þeirra endurspegli betur raunverulega fjárhagsstöðu hins opinbera í viðkomandi ríkjum. Í fyrrgreindum löndum er sú starfsemi sem sinnir veitingu námslána skilgreind sem hluti af hinu opinbera að Noregi undanskildu, hvar lánastofnun námsmanna er flokkuð með fjármálafyrirtækjum í dag (utan hins opinbera) og fjármögnuð með lánum frá ríkinu. Samkvæmt upplýsingum frá Norsku hagstofunni byggir það fyrirkomulag á langri sögu en er það nú til endurskoðunar með hliðsjón af gildandi þjóðhagsreikningastaðli.

⁴<https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/methodologies/studentloansinthepublicsectorfinancesamethodologicalguide>

Forsendur þess að beita IPSAS í reikningsskilum

Forsendur IPSAS

Grundvöllur fyrir því að nota Alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS⁵) er skýrður í hugtakaramma⁶ sem Alþjóða reikningsskilaráðið fyrir opinbera aðila (IPSASB⁷) hefur gefið út. Rekstrareiningar sem IPSAS nær til þurfa að uppfylla öll eftirfarandi skilyrði⁸.

- Starfsemi sem miðar að því að skila þjónustu til almennings og/eða að veitt er fjármagni til starfsemi í því skyni (beinar greiðslur eða tilfærslur).
- Starfsemi er einkanlega fjármögnuð, beint eða óbeint, með sköttum, tilfærslum, framlögum, lánum eða þjónustugjöldum.
- Megintilgangur starfseminnar er ekki að skila hagnaði.

Alþjóða reikningsskilaráðið skerpti á þessum skilyrðum með samþykkt sem gefin var út í apríl 2016⁹ og er framangreind skilgreining notuð fyrir þær rekstrareiningar sem falla undir skilyrðin. Áður var notast við hugtakið Government Business Enterprise (GBE) fyrir aðila sem féllu utan IPSAS og vísað til þess í stöðlum sem samþykktir voru fyrir árið 2016. Með samþykktinni frá 2016 er tilvísun til GBE felld út, gerð leiðrétting á eldri stöðlum með viðauka við þá en í nýjum stöðlum vísað til breyttra skilyrða í megin texta. Skilgreining á GBE þótti ekki nægjanlega lýsandi fyrir þá aðila sem féllu utan gildissviðs IPSAS og talin hætta á að starfsemi sem í eðli sínu fellur undir reikningsskilareglur IPSAS væru flokkaðar utan gildissviðs þeirra.

Rekstrareiningar sem IPSAS nær til

Í hugtakarammanum sem gefinn var út 2014 er í 4. kafla fjallað um það sem einkennir rekstrareiningar sem IPSAS tekur til. Lögð er áhersla á að rekstrarformið skipti ekki máli en að eðli starfseminnar sé sá grundvöllur sem byggja skuli á. Þau einkenni rekstrareininga sem vísað er til og falla undir gildissvið staðlanna eiga við um einstaka einingar og einnig hóp eininga sem mynda stærri heild. Það á t.d. við einstaka sjóði, deildir, ráðuneyti og fagsvið, stofnanir, opinber fyrirtæki hvort sem þau eru lagalega sjálfstæð eða falla beint undir stjórnarsýsluna, sveitarfélög, sýslur, fylki, ríkjasamtök, alþjóðasamtök og fleiri aðila. Einkennin sem vísað er til eru í meginatriðum þau að;

- Fjármunir og önnur aðföng til starfseminnar eigi uppruna sinn beint eða óbeint hjá almenningi og er ráðstafað til almannaþjónustu.

⁵ IPSAS – International Public Sector Accounting Standards

⁶ Hugtakarammi – The Conceptual Framework For General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities.

⁷ IPSASB – International Public Sector Accounting Standards Board

⁸ Sjá ábendingu á bls. 14 í skýrslu ríkisendurskoðanda vegna endurskoðunar á ríkisreikningi 2019

⁹ The Applicability of IPSAS April 2016

- Við ákvarðanatöku og mat á árangri eru aðgreind reikningskil fyrir starfsemina mikilvæg bæði fyrir notendur þjónustu hennar og fyrir þá sem leggja henni til fjármuni og önnur aðföng.

Afmörkuð rekstrareining þarf að hafa aðgreint reikningshald sem reikningskil hennar byggja á. Í samræmi við IPSAS skulu reikningskil innihalda yfirlit um afkomu (rekstrarreikning), yfirlit um breytingu á eigin fé, efnahagsreikning, sjóðstreymi og skýringar. Reikningskilin skulu byggja á forsendum IPSAS og ákvæðum staðlanna.