



Ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs

Október 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	8
2 Ríkisábyrgðir og Ríkisábyrgðasjóður	9
2.1 Lög og reglur um ríkisábyrgðir	9
2.2 Ríkisábyrgðir	9
2.3 Ríkisábyrgðasjóður	10
2.3.1 Veiting ríkisábyrgða og hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs	11
2.3.2 Þörf á endurskoðun tiltekinnar ákvæða ríkisábyrgðalaga	13
3 Framkvæmd ríkisábyrgðalaga.....	18
3.1 Staða ríkisábyrgða	18
3.2 Framkvæmd laga um ríkisábyrgðir og endurlán	19
3.2.1 Íslensk erfðagreining ehf.....	19
3.2.2 Farice ehf.....	21
3.2.3 Vaðlaheiðargöng.....	22

Niðurstöður og ábendingar

Ríkisábyrgðir eru ábyrgðir sem ríkissjóður hefur gengist í vegna lánaskuldbindinga lögaðila. Í grundvallaratriðum eru ríkisábyrgðir tvenns konar. Annars vegar getur ríkissjóður, á grundvelli sérstakrar lagaheimildar, veitt aðilum ábyrgð sem bundin er við tiltekið lán þeirra. Slíkar ábyrgðir kallast „veittar ábyrgðir“. Hins vegar getur ríkissjóður verið í ábyrgð fyrir lánaskuldbindingum ríkisstofnana eða ríkisfyrirtækja í krafti eignaraðildar sinnar. Slíkar ábyrgðir kallast „eigendaábyrgðir“. Endurlán ríkissjóðs eru lán sem sjóðurinn veitir af sínu lánsfé til lögaðila.

Um ríkisábyrgðir og endurlán ríkissjóðs gilda lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir og reglugerð nr. 237/1998 um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs. Lögunum er ætlað að setja veitingu ríkisábyrgða og endurlána þröng skilyrði, m.a. til að fækka þeim og lágmarka áhættu ríkissjóðs. Fram kom í frumvarpi til laganna að dæmi væru um að ríkissjóður hefði orðið fyrir skakkaföllum vegna ábyrgða á lánum einkaaðila, auk þess sem afskrifa hefði þurft endurlán til atvinnufyrirtækja. Þá var bent á að ábyrgðir ríkisins á lánum einkaaðila skekktu samkeppnisstöðu þeirra og því bæri að takmarka þær.

Lög um ríkisábyrgðir mæla fyrir um að ríkissjóður megi aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar nema Alþingi veiti lagaheimild til þess. Þá eru í lögunum sett fram ítarleg skilyrði fyrir því að ríkissjóður geti veitt ríkisábyrgð eða endurlán. Þar gegnir Ríkisábyrgðasjóður mikilvægu hlutverki, bæði sem umsagnar- og eftirlitsaðili. Sjóðurinn er vistaður hjá Seðlabanka Íslands, í deild sem heitir Lánamál ríkisins, samkvæmt samningi við fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Í árslok 2014 námu ríkisábyrgðir 1.213 ma.kr. og endurlán ríkissjóðs um 102 ma.kr. Ríkisábyrgðir hafa sexfaldast frá því að lög um ríkisábyrgðir voru sett árið 1997 á sama tíma og vísitala neysluverðs hefur 2,4 faldast. Þessa þróun má að mati Ríkisábyrgðasjóðs m.a. rekja til kerfisbreytingar íbúðalána árið 2004 en hún leiddi til harðari samkeppni íbúðalánasjóðs við fjármálastofnanir um veitingu húsnæðislána. Þá hafði hrun fjármálakerfisins haustið 2008 einnig mikil áhrif vegna gengislækkunar krónunnar og vaxandi verðbólgu. Frá setningu laga um ríkisábyrgðir og fram til ársloka 2014 námu gjaldfallnar ríkisábyrgðir um 33 ma.kr. Stærstan hluta þeirra má rekja til hruns fjármálakerfisins og þá einkum ábyrgða sem tengdust Lánasjóði landbúnaðarins. Ekki hefur verið mikið um afskriftir þar fyrir utan.

Skuldir með ríkisábyrgð voru 45% af heildarskuldbindingum ríkissjóðs í árslok 2014. Stærstu aðilarnir sem ríkið ábyrgist lán fyrir eru Íbúðalánasjóður með 73% heildarfjárhæðar ríkisábyrgða og Landsvirkjun með 25%. Frá árinu 2012 hafa aðeins tveir aðilar fengið endurlán frá ríkissjóði. Þeir eru Lánasjóður íslenskra námsmanna og fyrirtækið Vaðlaheiðargöng hf. Langstærstur hluti af heildarendurlánum ríkissjóðs er vegna Lánasjóðsins en í árslok 2014 námu lán hans um 91 ma.kr.

Ríkisábyrgðir eru ábyrgðir ríkissjóðs á skuldbindingum lögaðila

Lög um ríkisábyrgðir eiga að takmarka þær og endurlán ríkissjóðs

Veiting ríkisábyrgða er háð tilteknum skilyrðum

Ríkisábyrgðir hafa sexfaldast frá setningu laganna

Skuldir með ríkisábyrgð voru 45% af heildarskuldbindingum ríkissjóðs

Ákvörðun um ábyrgðarveitingu skal taka mið af umsögn Ríkisábyrgðasjóðs

Hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs er skýrt að mati Ríkisendurskoðunar. Samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir skal umsögn sjóðsins um tiltekna þætti, sem t.d. varða áhættu ríkissjóðs af ábyrgðar- og lánveitingu, liggja fyrir í lagafrumvörpum um veitingu þeirra. Það var því ætlun löggjafans að álit Ríkisábyrgðasjóðs lægi til grundvallar slíkum ákvörðunum. Lögbundin umsögn sjóðsins er þó ekki bindandi að öðru leyti en því að ef ábyrgðarþegi leggur ekki fram viðeigandi tryggingar að mati sjóðsins þá er ríkissjóði óheimilt að ábyrgjast skuldbindingar hans. Ríkisábyrgðasjóði er jafnframt ætlað að fylgjast með rekstri allra aðila sem njóta ríkisábyrgða á lánum sínum eða fá endurlán frá ríkissjóði, auk þess að sjá um innlaun krafna sem falla á ríkissjóð vegna slíkra skuldbindinga og innheimtu þeirra.

Samþykkt sérlaga getur skert aðkomu Ríkisábyrgðasjóðs að ábyrgðar- og lánveitingum

Þrátt fyrir að hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs sé skýrt í lögum um ríkisábyrgðir eru dæmi um að aðkoma sjóðsins að ábyrgðar- eða lánveitingum hafi verið skert með samþykkt sérlaga. Það var t.d. gert árið 2002 þegar Alþingi samþykkti að veita fjármála- og efnahagsráðherra heimild til að ábyrgjast skuldabréf vegna fjármögnunar nýrrar starfsemi Íslenskrar erfðagreiningar og árið 2012 þegar samþykkt var heimild ráðherra til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. Í fyrra tilvikinu var lögum um ríkisábyrgðir nánast í heild sinni vikið til hliðar með sérlögum en í því síðara var vikið frá ákvæðum sem eiga að takmarka áhættu ríkissjóðs af ábyrgðar- eða lánveitingu. Að auki var hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs við að meta tryggingar vegna lánsins að engu haft með lagasetningunni. Ríkisendurskoðun geldur varhug við þessu verklagi. Mikilvægt er að ekki sé vikið frá markmiðum ríkisábyrgðalaga þegar veittar eru ríkisábyrgðir eða endurlán. Megintilgangur laganna er að lágmarka áhættu ríkissjóðs og því telur Ríkisendurskoðun brýnt að grunnreglur þeirra séu ávallt hafðar í heiðri við lagasetningu á þessu sviði.

Ýmis ákvæði í lögum um ríkisábyrgðir eru óvirk eða erfið í framkvæmd

Reynslan hefur sömuleiðis sýnt að tiltekin ákvæði laganna eru ýmist óvirk eða erfið í framkvæmd. Engin gjaldskrá hefur til að mynda verið sett vegna afgreiðslugjalds sem ábyrgðarþegi skal greiða Ríkisábyrgðasjóði fyrir afgreiðslu ríkisábyrgðar eða endurláns. Slíkt gjald hefur því ekki verið innheimt. Þá hefur óháður aðili ekki metið lánskjör með og án ríkisábyrgða hjá öðrum en Landsvirkjun. Slíku mati er þó ætlað að liggja til grundvallar útreikningi á ábyrgðargjaldi sem aðilar greiða fyrir ríkisábyrgð. Það skal svara að fullu til þeirrar ívilnunar sem viðkomandi nýtur vegna ábyrgðarinnar í formi hagstæðari lánskjara. Loks hefur Ríkisábyrgðasjóður ekki haldið afskriftareikning um ríkisábyrgðir vegna tilmæla fjármála- og efnahagsráðuneytis þar að lútandi en slíkur reikningur á að gefa raunhæfa mynd af áætluðum afskriftum allra ábyrgða sjóðsins á hverjum tíma. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að öll ákvæði laga um ríkisábyrgðir séu virk, ella verði þau ákvæði sem ekki er farið eftir felld brott.

Ríkisábyrgðasjóður telur að skerpa þurfi tiltekin ákvæði laga um ríkisábyrgðir

Ríkisábyrgðasjóður hefur þessu til viðbótar bent á að tiltekin ákvæði ríkisábyrgðalaga séu ekki nógu afgerandi til að hann geti rækt lögbundið hlutverk sitt sem skyldi. Sem dæmi hafa tilteknir ábyrgðarþegar neitað að afhenda sjóðnum nauðsynlegar upplýsingar til að hann geti sinnt eftirlitshlutverki sínu. Í slíkum tilvikum hefur Ríkisábyrgðasjóður engin stjórnæki til að knýja á um upplýsingarnar. Lög um ríkisábyrgðir veita fjármála- og efnahagsráðherra heimild til að beita dagsektum verði dráttur á afhendingu upplýsinga til sjóðsins en sjálfur hefur hann enga slíka heimild. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að bæta úr þessu.

Ríkisábyrgðasjóður hefur með formlegum erindum bent fjármála- og efnahagsráðuneyti á vandkvæði sem tengjast framkvæmd laga um ríkisábyrgðir. Var það m.a. gert í tvígang árið 2014. Í júlí 2015 hafði ráðuneytið hvorki brugðist við ábendingum Ríkisábyrgðasjóðs með formlegum hætti né tekið skýra afstöðu til þeirra. Ríkisendurskoðun telur brýnt að ráðuneytið geri það og stuðli jafnframt markvisst að því að Ríkisábyrgðasjóður geti sinnt hlutverki sínu í samræmi við lög og reglur.

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Mikilvægt er að halda markmið laga um ríkisábyrgðir í heiðri

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að hafa tilgang og markmið laga um ríkisábyrgðir ávallt að leiðarljósi þegar það leggur fram tillögur um veitingu ríkisábyrgða eða endurlán ríkissjóðs. Stofnunin telur varhugavert að lögum um ríkisábyrgðir eða einstökum ákvæðum þeirra sé vikið til hliðar í þeim tilgangi að greiða fyrir samþykkt slíkra skuldbindinga. Það geti leitt til aukinnar áhættu fyrir ríkissjóð og orðið til þess að lagasetning gangi gegn meginmarkmiðum ríkisábyrgðalaga.

2. Efla þarf stjórnþæki Ríkisábyrgðasjóðs

Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að styðja markvisst við starf Ríkisábyrgðasjóðs svo að hann geti sinnt hlutverki sínu með árangursríkum hætti. Í því sambandi þarf ráðuneytið m.a. að veita sjóðnum nauðsynlegar upplýsingar og beita sér fyrir því að hann hafi þau stjórnþæki sem hann þarf til að sinna eftirliti sínu. Þá þarf að gæta þess að lögbundinni umsagnarskyldu sjóðsins sé ekki vikið til hliðar í aðdraganda lagasetningar.

3. Taka þarf formlega afstöðu til tillagna Ríkisábyrgðasjóðs um úrbætur

Fjármála- og efnahagsráðuneyti er hvatt til að taka sem fyrst formlega afstöðu til ábendinga Ríkisábyrgðasjóðs um atriði sem þarf að endurskoða í lögum um ríkisábyrgðir og beita sér fyrir úrbótum þar að lútandi. Þau atriði sem einkum krefjast úrlausna snúa að öflun nauðsynlegra upplýsinga og gagna, kostnaði við matsgerðir og lágmarksfresti til að vinna þær, virkni lagaákvæðis um afskriftarreikning og samræmingu gjalda vegna ríkisábyrgða. Þá er mikilvægt að sjóðurinn hafi lagaheimild til að beita dagsektum verði dráttur á afhendingu upplýsinga til hans.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Mikilvægt er að halda markmið laga um ríkisábyrgðir í heiðri

„Stefna ráðuneytisins hefur ávallt verið að vinna í samræmi við gildandi lög um ríkisábyrgðir og sérlaga á því sviði. Við setningu núgildandi laga um ríkisábyrgðir var eitt af markmiðum lagasetningarinnar að draga sem mest úr ríkisábyrgðum á lánum til einkaaðila enda hafði ríkið á þeim tíma þurft að afskrifa lán til ýmissa atvinnufyrirtækja og atvinnugreina, auk þess sem talið var að slíkar ábyrgðir skekktu samkeppnisstöðu milli þeirra einkaaðila sem hefðu aðgang að slíkum ábyrgðum og þeirra sem hefðu það ekki.

Markmið ráðuneytisins hefur verið að lágmarka eins og unnt er þá áhættu ríkisins sem hlýst af veitingu slíkra ábyrgða innan þess lagaramma sem gildir í þessum mála-flokki. Þá er það stefna ráðuneytisins að lán fyrirtækja í eigu ríkisins séu í auknum mæli tekin án ríkisábyrgðar enda er fyrirtækjunum í auknum mæli ætlað að starfa á viðskiptalegum forsendum og án ríkisaðstoðar. Þetta gildir sérstaklega um fyrirtæki á samkeppnismarkaði.

Að mati ráðuneytisins hafa lögin þjónað þeim markmiðum sem þeim var upphaflega ætlað. Þegar beiðni kemur frá ábyrgðarþega um veitingu ríkisábyrgðar fara mál í vel skilgreindan feril eins og kemur fram í lögum um ríkisábyrgðir. Telja verður að þær breytingar sem gerðar voru í kjölfar setningar núgildandi laga hafi einnig átt þátt í því að takmarka mjög beiðnir um ríkisábyrgðir frá einkaaðila á grundvelli þeirra ströngu skilyrða sem þar voru sett.

Eins og fram hefur komið í svörum ráðuneytisins á fyrri stigum þá getur komið upp sú staða að löggjafinn ákveði í einstökum tilfellum að setja sérstök lög sem víkja frá hinum almenna lagaramma ríkisábyrgða. Slíkt er gert á grundvelli pólitískrar stefnumótunar og tengist í sjálfu sér ekki stjórnsýslulegri framkvæmd laga um ríkisábyrgðir. Slík tilvik eru eins og dæmin sanna mjög fátíð og varða einungis örlítið brot af veittum ábyrgðum eða endurlánum. Ráðuneytið hlýtur að líta svo á að þingið hafi með samþykki slíkra sérlaga talið önnur sjónarmið í einhverjum tilvikum vega þyngra en hinar almennu reglur um ríkisábyrgð.

2. Efla þarf stjórnþæki Ríkisábyrgðasjóðs

„Tillögur Ríkisábyrgðasjóðs til ráðuneytisins hafa að einhverju leyti snúið að atriðum sem gætu skerpt á virkni við framkvæmd laganna. Ráðuneytið hefur tekið þessar tillögur til skoðunar í því ljósi. Að mati ráðuneytisins er ekki talin vera brýn þörf á breytingum á lögnum sérstaklega vegna þeirra. Ráðuneytið mun hins vegar taka þessar tillögnir ábendingar sjóðsins til skoðunar og í tengslum við almenna skoðun og yfirferð ráðuneytisins á lagaramma þessara mála sbr. tölulið 3. hér að neðan.“

3. Taka þarf formlega afstöðu til tillagna Ríkisábyrgðasjóðs um úrbætur

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið skipar samstarfsnefnd um lánamál ríkissjóðs sem í eiga sæti fulltrúar frá ráðuneytinu og Seðlabanka Íslands. Samstarfsnefndin er vettvangur skoðanaskipta um stöðu og horfur á fjármagnsmörkuðum, um lánamál, lántökuáform ríkissjóð, bæði innanlands og utan, og málefni ríkisábyrgða.

Tillögur Ríkisábyrgðasjóðs um endurskoðun ríkisábyrgðalaga hafa verið teknar upp og ræddar á fundi samstarfsnefndarinnar. Fulltrúi Ríkisábyrgðasjóðs hefur farið yfir og kynnt þær tillögur sem sjóðurinn telur að þurfi að skoða í tengslum við lagaramma þessara mála og hafa þær einnig sætt umræðum og skoðanaskiptum á þeim vettvangi. Afstaða ráðuneytisins hefur hins vegar verið að bíða með að taka formlega afstöðu til þessara tillagna og hugmynda á meðan athugun Ríkisendurskoðunar á ríkisábyrgðum og endurlánum ríkissjóðs stæði yfir. Í kjölfar þess að úttektinni er nú lokið verður farið í þá vinnu innan ráðuneytisins að taka formlega afstöðu til fyrirbyggjandi tillagna sjóðsins með hliðsjón af skýrslu Ríkisendurskoðunar um mál þetta.“

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 almannaþjóf, 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 leiðir til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 300).

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.* (nóvember 2012) vakti stofnunin m.a. athygli á að verklag við veitingu ríkisábyrgða til félagsins hefði ekki alltaf verið í fullu samræmi við lög um ríkisábyrgðir og þau skilyrði sem þar eru sett fyrir ábyrgðarveitingu. Alla jafnan er ábendingum Ríkisendurskoðunar fylgt eftir þremur árum eftir útgáfu skýrslu. Í apríl 2014 óskaði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eftir því að gerð eftirfylgniskýrslu vegna þjónustusamningsins yrði hraðað en Ríkisendurskoðun taldi rétt að hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnanir fengju hefðbundinn tíma til að bregðast við ábendingunum. Þess í stað ákvað stofnunin að hefja úttekt á framkvæmd laga um ríkisábyrgðir og hlutverki Ríkisábyrgðasjóðs. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Er hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs skýrt?
- ✓ Tryggja lög um ríkisábyrgðir að Ríkisábyrgðasjóður geti sinnt hlutverki sínu með árangursríkum hætti?
- ✓ Veitir fjármála- og efnahagsráðuneyti Ríkisábyrgðasjóði fullnægjandi stuðning við að rækja umsagnar- og eftirlitshlutverk sitt?

Ríkisendurskoðun fundaði með fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytis og Ríkisábyrgðasjóðs og aflaði upplýsinga og gagna frá þeim og Fjársýslu ríkisins. Rýnt var í lög og reglugerðir um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs og önnur sér-lög sem snerta starfsemi sjóðsins og veitingu ríkisábyrgða. Stuðst var við markaðsupplýsingar Lánamála ríkisins, ríkisreikning og skýrslur um endurskoðun ríkisreiknings, sem og skýrslur Seðlabanka Íslands um lánamál og ríkisábyrgðir. Þá var farið yfir skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð, fjölmiðlaumfjöllun sem varðar málefni þessarar skýrslu og umræður á Alþingi því tengdar.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Ríkisábyrgðasjóður fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem óskað var sérstaklega eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem beint er til þess í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar báðum þessum aðilum fyrir gott samstarf en einnig fyrir biðlund þeirra þar sem fresta varð úttektinni í tvígang vegna verkefnastöðu Ríkisendurskoðunar.

2 Ríkisábyrgðir og Ríkisábyrgðasjóður

2.1 Lög og reglur um ríkisábyrgðir

Um ríkisábyrgðir gilda lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir og reglugerð nr. 237/1998 um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs. Samkvæmt þeim má ríkissjóður ekki ábyrgjast skuldbindingar nema heimild sé veitt til þess í fjárlögum eða sérlögum. Lög um ríkisábyrgðir gilda einnig um endurlán ríkissjóðs, þ.e. lán sem ríkissjóður veitir af sínu lánsfé til ríkisfyrirtækja eða annarra aðila. Slík lán verða þó ekki veitt aðilum utan B- og C-hluta ríkissjóðs (fyrirtæki og lánastofnanir í eigu ríkisins) nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Með aðilum utan B- eða C-hluta ríkissjóðs er átt við fjármálastofnanir ríkisins, þ.e. banka og váttryggingafyrirtæki (D-hluti) og sameignar- og hlutafélag sem ríkið á að hálfu eða meira (E-hluti).

Lög um ríkis-
ábyrgðir sett árið
1997

Markmið með setningu laga um ríkisábyrgðir árið 1997 voru m.a. að þrengja skilyrði um afgreiðslu ríkisábyrgða til þriðja aðila, draga úr veitingu þeirra og lágmarka áhættu ríkissjóðs í tengslum við þær. Í frumvarpi til laganna var bent á að ábyrgð ríkisins á lán- um einkaaðila skekkti samkeppnisstöðu þeirra og því bæri að lágmarka slíkar ábyrgðir. Þá kom fram að hið opinbera hefði orðið fyrir skakkaföllum vegna veittra ábyrgða. Ábyrgðir á lánum einkaaðila hefðu fallið á ríki og sveitarfélög og þurft hefði að afskrifa bein lán til atvinnufyrirtækja. Eign ríkisins hefði þar af leiðandi rýrnað. Fram kom einnig að nefnd skipuð þáverandi seðlabankastjóra, forstjóra Lánasýslu ríkisins og ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti), sem falið var að vinna drög að frumvarpinu, hefði talið mikilvægt að reglur um veitingu ríkisábyrgða væru skýrar og þær notaðar af mikilli gætni. Almenna reglan hlyti ávallt að vera sú að lán væru tekin á almennum markaði án ábyrgðar ríkisins. Þrátt fyrir það taldi nefndin að í sumum tilfellum gætu ríkisábyrgðir verið réttlætanager. Skoða þyrfti hvert tilvik vandlega og rökstyðja hvers vegna slík ábyrgð þætti réttmæt. Þá yrði að meta áhættu af hverri ábyrgðarveitingu og hafa virkt eftirlit með þeim sem hennar nytu.

Markmið lagasetn-
ingar var m.a. að
draga úr veitingu
ríkisábyrgða

2.2 Ríkisábyrgðir

Ríkisábyrgðir eru í grunninn tvenns konar. Í fyrsta lagi getur ríkissjóður, á grundvelli sérstakrar lagaheimildar, veitt aðilum ábyrgð sem er bundin við tiltekið lán þeirra. Slíkar ábyrgðir eru nefndar „veittar ábyrgðir“ og er fjallað um þær í 1. gr. laga um ríkis- ábyrgðir. Almenna reglan er sú að ríkisábyrgðir séu „einfaldar“ nema sérstaklega sé tekið fram í lögum sem heimila þær að um „sjálfskuldarábyrgð“ sé að ræða. Munurinn liggur í því á hvaða stigi lánveitandi getur krafist ábyrgðaraðila um greiðslu. Í tilfelli sjálfskuldarábyrgðar getur lánveitandi gengið beint að ábyrgðaraðila þegar gjalddagi er liðinn. Við einfalda ábyrgð er á hinn bóginn ekki hægt að krefja ábyrgðaraðila um greiðslu fyrr en sannað hefur verið að aðalskuldari geti ekki greitt skuldina. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisábyrgðasjóði í maí 2015 voru eingöngu einfaldar ábyrgðir í gildi þá.

Ríkisábyrgðir eru
veittar á grund-
velli heimilda í
lögum

Ríkíð ber ábyrgð á skuldbindingum stofnana sinna og fyrirtækja

Í öðru lagi getur ríkissjóður verið í ábyrgð fyrir skuldbindingum einstakra aðila þótt ábyrgðarveiting hafi ekki farið samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir eða sérstök lög verið sett sem heimila viðkomandi ábyrgð. Það byggist á þeirri reglu íslensks réttar að ríkissjóður ber ábyrgð á skuldbindingum stofnana sinna og fyrirtækja nema sú ábyrgð sé takmörkuð með beinu lagaákvæði eða þegar ábyrgð ríkissjóðs í hlutfélagi takmarkast við hlutfjárframlag. Þessar ábyrgðir kallast „eigendaábyrgðir“ og geta ýmist verið beinar eða óbeinar. Í fyrra tilfellinu má krefja ríkissjóð beint um greiðslu kröfunnar en í því síðara þarf fyrst að reyna innheimtu hjá viðkomandi ríkisfyrirtæki eða stofnun. Almenna reglan er að ábyrgð ríkisins sé óbein hjá ríkisaðilum með sjálfstæðan fjárhag.

Íbúðalánasjóður og Landsvirkjun njóta eigendaábyrgða á skuldbindingum sínum

Íbúðalánasjóður er langstærsti aðilinn sem nýtur eigendaábyrgðar á lánaskuldbindingum sínum. Sú ábyrgð er ótakmörkuð. Annað dæmi um aðila sem nýtur eigendaábyrgðar er Landsvirkjun. Fram til ársins 2011 naut fyrirtækið einnig ótakmarkaðra ríkisábyrgða á skuldbindingum sínum en þá var horfið frá því fyrirkomulagi. Árið 2009 sendi Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) frá sér álit um eigendaábyrgð Landsvirkjunar og Orkuveitu Reykjavíkur þar sem fram kom að stofnunin teldi fyrirkomulagið ekki vera í fullu samræmi við ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um ríkisaðstoð. Þar sem Ísland er aðili að þeim samningi beindi eftirlitsstofnunin þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda að þau breyttu reglum hvað þetta varðaði. Það var gert með setningu laga nr. 21/2011 um breytingu á lögum um Landsvirkjun. Frá þeim tíma ná eigendaábyrgðir Landsvirkjunar eingöngu til lánaskuldbindinga sem ráðherra hefur samþykkt sérstaklega. Skal fyrirtækið greiða fyrir þær ábyrgðargjald sem svarar að fullu til þeirrar ívilunar sem það nýtur á grundvelli ríkisábyrgðar, þ.e. í formi hagstæðari lánskjara en standa til boða á almennum lánamarkaði. Skuldbindingar sem Landsvirkjun undirgekkst fyrir setningu laganna njóta þó enn ríkisábyrgðar.

2.3 Ríkisábyrgðasjóður

Hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs

Ríkisábyrgðasjóður var upphaflega stofnaður með lögum nr. 49/1962 og var þá sjálfstæð B-hluta stofnun. Sjóðnum er ætlað að vera fjármála- og efnahagsráðherra til aðstoðar við afgreiðslu ríkisábyrgða og veitingu endurlána. Hlutverk hans felst m.a. í að annast undirbúning við veitingu ríkisábyrgða og afgreiðslu þeirra, sem og innlausn krafna sem falla á ríkissjóð vegna ábyrgða hans og innheimtu þeirra. Þá er Ríkisábyrgðasjóði ætlað að gefa umsögn um fyrirhugaða ríkisábyrgð áður en hún er veitt og fylgjast með rekstri þeirra aðila sem hafa fengið ríkisábyrgðir eða endurlán.

Verkefni Ríkisábyrgðasjóðs eru unnin innan Seðlabankans

Við setningu laga nr. 43/1990 um lánasýslu ríkisins varð Ríkisábyrgðasjóður deild í Lánasýslu ríkisins en þegar hún var lögð niður í október 2007 fluttust verkefni hennar til Seðlabanka Íslands. Árið 2015 eru verkefni sjóðsins unnin á vegum deildar innan Seðlabankans sem kallast Lánamál ríkisins og heyrir undir markaðs- og fjárstýringarsvið hans. Enginn starfsmaður er sérstaklega ráðinn til að sinna eingöngu verkefnum sjóðsins heldur annast starfsmenn Lánamála þau þegar þau koma upp.

Í lögum nr. 43/1990 um lánasýslu ríkisins segir að fjármála- og efnahagsráðherra fari með lántökur ríkisins og ríkisstofnana, útgáfu og sölu ríkisskuldabréfa á innlendum markaði og aðra skuldaumsýslu fyrir ríkissjóð, svo og endurlán lánsfjár, ríkisábyrgðir og Ríkisábyrgðasjóð. Í 6. gr. laganna er ráðherra þó veitt heimild til að semja við Seðlabanka Íslands um að hann annist framkvæmd lánamála, ríkisábyrgða- og endurlána-

mála, sem og önnur verkefni sem fjármálaráðherra fer með. Á grundvelli þeirrar laga- greinar var í október 2010 gerður ótímabundinn [samningur](#) milli fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) og Seðlabanka Íslands um lánaumsýslu ríkissjóðs. Samkvæmt honum er Seðlabanka Íslands falið að annast framkvæmd innlendra og erlendra lánamála, ásamt öðrum verkefnum sem þar eru tilgreind, þ.m.t. umsjón og eftirlit með ríkisábyrgðum og endurlánum ríkissjóðs.

Ótímabundinn samningur um lánaumsýslu ríkissjóðs

Í samningnum segir að markmið hans sé að stuðla að hagkvæmri og vandaðri lána- umsýslu fyrir ríkissjóð sem byggist á stefnumörkun ráðuneytisins í lánamálum. Seðla- bankinn skuli sjá um umsýslu ríkisábyrgða og meta áhættu ríkissjóðs vegna þeirra. Bankinn skuli gefa ráðuneytinu umsagnir vegna ríkisábyrgða, veita slíkar ábyrgðir sam- kvæmt ákvörðun þess og innheimta áhættugjald vegna þeirra. Þá er honum ætlað að fylgjast með þróun ábyrgðarveitinga og meta áhættu ríkissjóðs og þörf á afskriftum vegna þeirra. Þetta er í samræmi við hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs eins og það birtist í lögum og reglugerð um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs.

2.3.1 Veiting ríkisábyrgða og hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs

Í 3. gr. laga um ríkisábyrgðir er fjallað um lögbundin skilyrði þess að ríkissjóður megi veita slíkar ábyrgðir. Þar segir að honum sé óheimilt að takast á hendur ríkisábyrgð nema kveðið sé á um það í lögum, lánsfjárbörfinna sé ekki hægt að uppfylla á almenn- um lánamarkaði og sýnt þyki að starfsemin sé hagkvæm. Þar er átt við að einungis megi veita ríkisábyrgð vegna starfsemi sem ætla megi að standi undir greiðslu þeirra lána sem ríkissjóður veitir eða er í ábyrgð fyrir. Ríkissjóði er jafnframt óheimilt að ganga í ábyrgð fyrir aðila sem eru í vanskilum við hann eða Ríkisábyrgðasjóð.

Lögbundin skil- yrði fyrir veitingu ríkisábyrgða

Í lagagreininni er kveðið á um að ábyrgðarþegi leggi fram a.m.k. 20% af heildarfjárbörf verkefnis og viðeigandi tryggingar að mati Ríkisábyrgðasjóðs. Þá skal ábyrgð ríkissjóðs ekki fara umfram 75% af lánsfjárbörf verkefnisins. Samanlagt jafngilda þessi skilyrði því að ábyrgð ríkisins geti mest orðið 60% af heildarfjárfestingu verkefnis. Með því er ætlunin að dreifa áhættunni milli ríkissjóðs og ábyrgðarþega. Þá þykir einnig eðlilegt að lánveitandi taki nokkra áhættu með ríkissjóði á lánveitingunni. Slíkt ætti að verða til þess að hann meti vandlega þá áhættu sem felst í lánsviðskiptunum.

Ábyrgð ríkisins getur mest orðið 60% af heildar- fjárfestingu

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs skal umsókn um ríkisábyrgð eða endurlán ríkissjóðs send til fjármálaráðherra (nú fjár- mála- og efnahagsráðherra). Henni skal fylgja:

- ✓ Ítarleg greinargerð um til hvers lánsfénu skal varið, ásamt rekstraráætlun þess er ábyrgðar eða láns óskar.
- ✓ Veðbókarvottorð um þær eignir sem veðsetja skal og önnur skjöl um eignar- heimildir.
- ✓ Gögn um þær veðskuldir sem hvíla kunna á þeirri eign sem skal veðsetja.
- ✓ Efnahags- og rekstrarreikningur þess er ábyrgðar óskar fyrir að minnsta kosti tvö síðustu ár, í því formi og með þeim skýringum og gögnum sem Ríkis- ábyrgðasjóður óskar.
- ✓ Gögn um váttryggingar eigna umsækjanda og beiðni um mats- og skoðun- argerð.

Umsögn Ríkis- ábyrgðasjóðs skal fylgja frumvarpi um ríkisábyrgðir

Í kjölfar umsóknar leggur fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi frumvarp um heimild til veitingar ríkisábyrgða eða endurláns. Í því skal liggja fyrir umsögn Ríkisábyrgðasjóðs samkvæmt 2. gr. ríkisábyrgðalaga. Það felur í sér mat á greiðsluhæfi skuldara og þörf á afskriftum vegna áhættu af ábyrgðum, tryggingum sem lagðar skulu fram vegna ábyrgðarinnar og mat á áhrifum ríkisábyrgða á samkeppni á viðkomandi sviði. Samkvæmt reglugerð skal Ríkisábyrgðasjóður einnig meta markaðsvirði þeirra eigna umsækjanda sem settar eru að veði, áætlaða arðsemi þeirrar fjárfestingar sem lánað er til og gildi ábyrgðar eða láns fyrir verkefnið. Þá skal álitid fela í sér mat á þeirri áhættu sem ríkissjóður tekur og því hvort afgreiðslan er í samræmi við þá alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að. Umsækjendum ber að greiða kostnað vegna matsgerðarinnar en Ríkisábyrgðasjóði er heimilt að leita til utanaðkomandi aðila í tengslum við vinnslu hennar.

Ríkisábyrgðasjóður skal meta áhættu af ábyrgðarveitingu

Í frumvarpi til laga um ríkisábyrgðir segir að nauðsynlegt sé að mat á áhættu liggi fyrir þegar ákvörðun um ábyrgðarveitingu er tekin. Ríkisábyrgðasjóður skuli meta áhættuna og fjármála- og efnahagsráðherra gera Alþingi grein fyrir henni við framlagningu frumvarps um veitingu ríkisábyrgðar. Með því móti geti Alþingi t.d. metið hvort ástæða sé til að veita fremur fjárstyrk en ábyrgð. Að mati Ríkisendurskoðunar má af þessu ráða að ætlun löggjafans hafi verið sú að álit Ríkisábyrgðasjóðs lægi til grundvallar ákvörðunum um veitingu ríkisábyrgða og endurlána ríkissjóðs. Rétt er þó að taka fram að lögbundið álit sjóðsins er ekki bindandi utan það skilyrði að ábyrgðarþegi leggi fram viðeigandi tryggingar að mati sjóðsins. Hafi umsækjandi með öðrum orðum ekki lagt fram tryggingar sem sjóðurinn metur fullnægjandi er ríkissjóði óheimilt að taka ábyrgð á skuldbindingum hans. Í slíkum tilvikum getur mat Ríkisábyrgðasjóðs á tryggingum ábyrgðarþega haft úrslitaáhrif á það hvort ábyrgð eða lán verði veitt.

Eigendaábyrgðir fara ekki í gegnum Ríkis- ábyrgðasjóð

Vakin er athygli á því að framangreint ferli á við um það sem í kafla 2.2. flokkast sem „veittar ábyrgðir“. Lántökur ríkisaðila, s.s. Landsvirkjunar, Íbúðalánasjóðs og Byggðastofnunar, fara ekki í gegnum þetta ferli Ríkisábyrgðasjóðs. Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis er vanalega getið um heimildir til slíkra lántaka í fjárlögum hvers árs. Þær byggja á áætlunum sem þessir aðilar vinna í samráði við fagráðuneyti sitt og senda síðan til fjármála- og efnahagsráðuneytis sem metur þær og aflar loks heimilda í fjárlögum. Séu lántökur innan veittra heimilda ganga þær greitt í gegnum kerfið. Seðlabanki Íslands fer þó yfir lánskjör erlendra lána. Sé talin þörf á frekari lántökum en áætlanir gerðu ráð fyrir þarf viðkomandi ríkisaðili að óska eftir aukinni heimild og gera grein fyrir þeim breytingum sem orðið hafa á forsendum upphaflegrar áætlunar. Fallist fjármála- og efnahagsráðuneyti á þörf fyrir auknar heimildir er þeirra aflað með samþykki Alþingis í fjárukalögum eða fjárlögum. Einnig kemur fyrir að heimildir séu lækkaðar frá fjárlögum.

Greiða þarf áhættugjald fyrir veitta ábyrgð

Í 4. gr. laga um ríkisábyrgðir segir að hver sá sem fær ríkisábyrgð á lán sín skuli í upphafi lánstímans greiða fyrir hana áhættugjald sem Ríkisábyrgðasjóður ákveður og rennur í ríkissjóð. Gjaldið skal taka mið af þeirri áhættu sem talin er vera af ábyrgðinni og því hvort um einfalda ábyrgð eða sjálfsskuldarábyrgð er að ræða. Áhættugjald skal nema 0,25–4,00% af höfuðstól ábyrgðarskuldbindingar fyrir hvert ár lánstímans. Auk áhættugjalds skal ábyrgðarþegi greiða afgreiðslugjald samkvæmt gjaldskrá ráðherra. Það skal taka mið af kostnaði við afgreiðslu og mat á viðkomandi ábyrgð og renna til

Ríkisábyrgðasjóðs. Samkvæmt upplýsingum sjóðsins hefur ráðherra ekki sett umrædda gjaldskrá. Afgreiðslugjald hefur því ekki verið innheimt og þar af leiðandi ekki runnið til Ríkisábyrgðasjóðs líkt og lög gera ráð fyrir.

Þá kveður 6. gr. laga um ríkisábyrgðir á um að ábyrgðarþegar greiði ársfjórðungslega ábyrgðargjald af þeim skuldbindingum sem ríkisábyrgð er á. Það skal metið af óháðum aðila og svara til þeirrar ívilnunar sem ábyrgðarþegi nýtur á grunni ríkisábyrgðar í formi hagstæðari lánskjara. Almennar viðskiptaskuldir og eftirlauna- og lífeyrisskuldbindingar þessara aðila eru þó undanþegnar ábyrgðargjaldi, sem og lán sem áhættugjald hefur verið greitt af. Þá eru einnig undanþegnar ábyrgðargjaldi skuldbindingar vegna innstæðna á innlánsreikningum innlánsstofnana, útflutningsábyrgðir með ríkisábyrgð og eftirfarandi stofnanir: Seðlabanki Íslands, Íbúðalánasjóður og Lánasjóður íslenskra námsmanna.

Ríkisábyrgðasjóður annast útreikning, álagningu og innheimtu áhættu- og ábyrgðargjalds og greiðir kröfur sem falla á ríkissjóð vegna ábyrgða hans. Ríkisábyrgðasjóði ber að halda afskriftareikning um veittar ábyrgðir sem skal á hverjum tíma gefa raunhæfa mynd af áætluðum afskriftum allra ábyrgða. Ríkisábyrgðasjóður endurmetur áhættu og afskriftaþörf eigi sjaldnar en árlega í samræmi við 5. gr. laga um ríkisbyrgðir. Samkvæmt upplýsingum frá sjóðnum nema gjaldfallnar ríkisábyrgðir frá setningu laganna árið 1997 og fram til ársloka 2014 samtals um 33 ma.kr. Langstærstur hluti þessarar fjárhæðar, eða 32,5 ma.kr., var afskrifaður hjá Landsbankanum hf., Glitni banka og Kaupþingi banka á tímabilinu 2008–12 í tengslum við hrun fjármálakerfisins haustið 2008. Í þessu sambandi má geta þess að fram kom í [skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings árið 2010](#) að á því ári hefðu verið gjaldfærðir rúmlega 27 ma.kr. vegna ríkisábyrgða. Stærsti hlutinn, eða 23 ma.kr., hefðu fallið til þegar ríkissjóður yfirtók ábyrgðir vegna Lánasjóðs landbúnaðarins en við fall Landsbankans hf. urðu ríkisábyrgðir vegna skulda sjóðsins virkar. Loks skal greint frá því að stjórnvöld hafa styrkt eiginfjárstöðu Íbúðalánasjóðs og Byggðastofnunar um 53,5 ma.kr. til að koma í veg fyrir að lán þeirra gjaldféllu en það hefði virkjað ríkisábyrgð þeirra.

Ríkisábyrgðasjóði er auk framangreinds ætlað að sinna tilteknu eftirliti vegna skuldbindinga með ríkisábyrgð. Honum ber að fylgjast með rekstri þeirra aðila sem hafa fengið ríkisábyrgð eða endurlán og er ábyrgðarþegum skylt að veita sjóðnum upplýsingar og afhenda honum gögn sem hann telur nauðsynleg til að geta sinnt eftirliti sínu.

2.3.2 Þörf á endurskoðun tiltekinna ákvæða ríkisábyrgðalaga

Að mati Ríkisábyrgðasjóðs hafa nokkur ákvæði ríkisábyrgðalaga reynst erfið í framkvæmd og þá telja fulltrúar hans að önnur ákvæði séu ekki nógu afgerandi til að sjóðurinn geti rækt lögbundið hlutverk sitt. Af þeim sökum sendi hann fjármála- og efnahagsráðherra formlegt erindi 27. febrúar 2014 þar sem bent var á fjögur atriði sem þyrfti að endurskoða ásamt tillögum til úrbóta. Þann 1. október 2014 ítrekaði sjóðurinn erindi sitt. Ábendingunum var einnig komið á framfæri í skýrslu Seðlabanka Íslands til ráðuneytisins um ríkisábyrgðir sama ár. Þá hefur Ríkisendurskoðun undir höndum erindi frá Lánasýslu ríkisins frá árinu 2003 þar sem ráðuneytinu var bent á þrjú þessara atriða. Um er að ræða atriði sem ríma við þrjár fyrstu ábendingar Ríkisábyrgðasjóðs sem nánar verður gerð grein fyrir hér að neðan.

Ábyrgðarþegar greiða ábyrgðargjald af skuldbindingum með ríkisábyrgð

Ríkisábyrgðasjóður annast útreikning og innheimtu áhættu- og ábyrgðargjalds

Ríkisábyrgðasjóður sinnir eftirliti vegna ríkisábyrgða

Nokkur ákvæði ríkisábyrgðalaga hafa reynst erfið í framkvæmd

Í júlí 2015 hafði fjármála- og efnahagsráðuneyti ekki brugðist við erindi Ríkisábyrgðasjóðs með formlegum hætti. Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar í ágúst 2015 kvaðst ráðuneytið þó hafa yfirfarið og metið tillögur sjóðsins en að beðið yrði með formlegar ákvarðanir þar til Ríkisendurskoðun hefði lokið yfirstandandi úttekt sinni á ríkisábyrgðum. Ráðuneytið kvaðst þó geta tekið undir sjónarmið Ríkisábyrgðasjóðs varðandi þrjár fyrstu ábendingarnar og taldi fulla ástæðu til að skoða tillögur sjóðsins í því sambandi.

1. Vandamál við að afla upplýsinga og gagna

Ábendingar Ríkisábyrgðasjóðs lúta í fyrsta lagi að erfiðleikum hans við að afla nauðsynlegra upplýsinga við eftirlit sitt og skráningu ríkisábyrgða. Að sögn sjóðsins hefur borið á því að ábyrgðarþegar séu tregir til að afhenda upplýsingar og bregðist seint og illa við, jafnvel þó að um lögboðin skil sé að ræða. Þá þarf sjóðurinn iðulega að kalla eftir upplýsingum sem ábyrgðarþegum er ætlað að senda sjóðnum að eigin frumkvæði.

Í tengslum við framangreint bendir Ríkisendurskoðun á [kafla 10](#) í [skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð](#) frá árinu 2013. Þar er fjallað um samskipti Ríkisábyrgðasjóðs og Íbúðalánasjóðs. Samkvæmt skýrslunni voru samskiptin mjög stíð lengst af. Fram kom að Íbúðalánasjóður hefði oft verið tregur til að láta upplýsingar af hendi og svarað Ríkisábyrgðasjóði seint þrátt fyrir heimild þess síðarnefnda í lögum til að afla upplýsinganna. Í skýrslunni var m.a. bent á að samkvæmt reglugerð nr. 544/2004 um fjárhag og áhættustýringu bæri Íbúðalánasjóði að kynna Ríkisábyrgðasjóði fyrirhugaðar breytingar á áhættustýringu og senda honum ársfjórðungslega skýrslu um framvindu stefnunnar og lykilkennitölur í rekstri sjóðsins. Engu að síður hefði Ríkisábyrgðasjóður hvorki verið upplýstur um né fengið kynningu á veigamiklum breytingum á áhættustýringarstefnu Íbúðalánasjóðs í desember 2004. Sjóðurinn hefði fyrst fengið vitneskju um þær breytingar í maí 2005.

Meðal niðurstaðna rannsóknarnefndarinnar var að Ríkisábyrgðasjóður hefði afar veik stjórn tæki til að framfylgja hlutverki sínu. Undir það taka fulltrúar sjóðsins. Þeir hafa bent á að í 5. gr. ríkisábyrgðalaga sé heimild fyrir fjármála- og efnahagsráðherra að beita dagsektum verði dráttur á afhendingu umbeðinna upplýsinga til sjóðsins. Sjóðurinn sjálfur hefur þó ekki slíka heimild og raunar engin verkfæri sem hann getur beitt ef ábyrgðarþegi sinnir ekki beiðni hans um upplýsingar.

Að mati Ríkisendurskoðunar væri það æskilegra fyrirkomulag að ráðherra setti gjaldskrá um dagsektir og að Ríkisábyrgðasjóður hefði heimild samkvæmt lögum til að beita þeim, líkt og sjóðurinn hefur sjálfur lagt til. Til viðmiðunar mætti líta til heimilda annarra eftirlitsstofnana til að beita dagsektum gagnvart eftirlitsskyldum aðilum. Þá telur Ríkisendurskoðun slíkt fyrirkomulag eðlilegt miðað við hlutverk Ríkisábyrgðasjóðs og bendir á að hagræði hljóti að felast í því að sjóðurinn þurfi ekki að leita til ráðuneytisins í hvert sinn sem ábyrgðarþegar virða ekki þá upplýsingaskyldu sem ríkisábyrgðalög kveða á um. Nýtt fyrirkomulag gæti aukið skilvirkni þar sem líkur eru á að upplýsingar bærust fyrr ef beiting dagsekta væri virk og fylgdi viðurkenndu verklagi. Fram til þessa hefur heimildinni aldrei verið beitt. Þá er rétt að minna á að í athugasemdum við frumvarp til ríkisábyrgðalaga kemur fram að mikilvægt sé að eftirlit með

ábyrgðarþegum sé öflugt og þeim gert skylt að upplýsa ábyrgðarveitanda um fjárhag sinn með reglulegum hætti þar sem slíkt gæti m.a. dregið úr áföllum vegna tapaðra krafna. Að efla Ríkisábyrgðasjóð í eftirliti sínu hlýtur að teljast skref í þá átt.

Þessu til viðbótar telur Ríkisendurskoðun tilefni til að fjármála- og efnahagsráðuneyti meti hvort ástæða sé til að kveða skýrar á um heimildir Ríkisábyrgðasjóðs til að krefjast upplýsinga hafi hann rökstuddan grun um að ríkisábyrgð kunni að vera á tilteknum rekstri. Að sögn sjóðsins hefur komið fyrir að hann hafi talið tiltekna skuldbindingar ríkissjóðs mögulega fela í sér ríkisábyrgð. Þegar hann hafi óskað eftir gögnum til að kanna málið hafi honum verið neitað um þau á þeim forsendum að ekki væri um ríkisábyrgð að ræða. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að styðja vel við sjóðinn með því að beita sér fyrir að hann fái ætíð allar þær upplýsingar og gögn sem hann þarfnast til að sinna lögbundnu eftirlitshlutverki sínu.

Mikilvægt að ráðuneytið styðji við starf Ríkisábyrgðasjóðs

2. Kostnaður við mat og lágmarksfrestur til að vinna það

Í öðru lagi hefur Ríkisábyrgðasjóður bent á að matsgerð sem sjóðnum er ætlað að vinna samkvæmt 2. gr. ríkisábyrgðalaga (sjá kafla 2.3.1) í aðdraganda ábyrgðarveitingar eða endurláns geti krafist umtalsverðar vinnu, sérþekkingar og mannafla. Sjóðurinn hafi heimild til að leita til utanaðkomandi aðila um slíkt mat og innheimta kostnað við það hjá ábyrgðarþega. Heimildina sé þó einungis að finna í reglugerð nr. 237/1998 en ekki í lögum um ríkisábyrgðir þótt slíkt væri tryggara að mati sjóðsins.

Heimild verði sett í lög

Ríkisendurskoðun tekur undir þetta og telur æskilegt að þessu heimildarákvæði verði bætt við 2. gr. laga um ríkisábyrgðir. Þá hafa fulltrúar Ríkisábyrgðasjóðs í samtölum sínum við Ríkisendurskoðun lýst þeirri skoðun sinni að tilefni sé til að kanna hvort rétt væri að setja í lög lágmarksfrest fyrir sjóðinn til að vinna mat sitt og umsögn. Í dag eru engin slík tímamörk til staðar. Ríkisendurskoðun telur rétt að fjármála- og efnahagsráðuneyti taki það til skoðunar.

Þá hefur Ríkisábyrgðasjóður bent á að samkvæmt 6. gr. laganna skuli ábyrgðargjald ákveðið samkvæmt mati óháðs aðila á lánskjörum með og án ríkisábyrgða. Lögin kveði samt ekki á um það hver skuli greiða kostnað við slíkt mat. Hingað til hafi hann verið reiknaður inn í ábyrgðargjaldið, í samræmi við tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), og ábyrgðarþegi látinn greiða fyrir það. Að mati sjóðsins væri tryggara að hafa skýra heimild um þetta í ríkisábyrgðalögum. Ríkisendurskoðun tekur undir það enda hlýtur að felast í því ávinningur að lögin séu skýr hvað þetta varðar. Það dregur m.a. úr líkum á að upp rísi ágreiningur um það hverjum beri að greiða kostnað við slíkt mat.

Lögin kveði á um hverjum beri að greiða mat á lánskjörum

Þá telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að vekja athygli á því að fyrrnefnt mat hefur ekki farið fram hjá öllum þeim aðilum sem greiða ábyrgðargjald. Raunar hefur það einungis verið gert vegna skuldbindinga Landsvirkjunar. Að sögn Ríkisábyrgðasjóðs er þó aðeins um tvo aðra aðila að ræða sem greiða ábyrgðargjald. Annars vegar er það RARIK ohf. sem er með gömul lán sem nema óverulegum fjárhæðum. Mat óháðs aðila myndi að mati sjóðsins litlu breyta um útreikning gjaldsins og koma að litlu gagni til framtíðar litið þar sem um frekari lántökur með ríkisábyrgð verður ekki að ræða hjá félaginu. Hinn aðilinn er Byggðastofnun. Að sögn Ríkisábyrgðasjóðs er þar um mjög áhættusaman rekstur að ræða. Því væri hætt við að ábyrgðargjaldið yrði mjög hátt og það

Mat óháðs aðila á lánskjörum hefur eingöngu verið gert hjá Landsvirkjun

gæti valdið stofnuninni rekstrarerfiðleikum. Að sögn sjóðsins gerir Eftirlitsstofnun EFTA ekki athugasemdir við að Byggðastofnun greiði fast og tiltölulega lágt ábyrgðargjald. Starfsemin einskorðist við að aðstoða og lána til atvinnustarfsemi í jaðarbyggðum þar sem bankar og aðrar fjármálastofnanir starfa ekki eða telja ekki vænlegt að lána til. Byggðastofnun sé því ekki í samkeppni við bankana.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru framangreindar skýringar góðra gjalda verðar. Ekki verður þó hjá því litið að þessu tiltekna ákvæði ríkisábyrgðalaga er ekki framfylgt að fullu og því verður framkvæmd þess ógagnsæ og hugsanlega ekki í samræmi við almenn jafnræðissjónarmið. Ríkisendurskoðun telur því ástæðu til að fjármála- og efnahagsráðuneyti taki lagaákvæðið til skoðunar og meti hvort þörf sé á breytingum.

3. Lagaákvæði um afskriftareikning ríkisábyrgða ekki virkt

Í þriðja lagi hefur Ríkisábyrgðasjóður vakið athygli fjármála- og efnahagsráðuneytis á því að ákvæði 5. gr. ríkisábyrgðalaga, þ.e. að sjóðnum beri að halda afskriftareikning vegna veittra ábyrgða, sé ekki virkt. Segir sjóðurinn ákvæðið hafa byggt á því að Ríkisábyrgðasjóður væri sjálfstæður aðili með sérgreindan efnahagsreikning. Í athugasemdum við frumvarp til ríkisábyrgðalaga komi þó fram að í lögum um fjárreiður ríkisins (frá 1997) sé sjóðnum ætlað að vera hluti af efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs. Ákvæðið hafi þar af leiðandi engan tilgang.

Ákvæði um
afskriftareikning
veittra ábyrgða
óvirkt

Að sögn Ríkisábyrgðasjóðs hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti ítrekað staðfest að sjóðurinn skuli ekki færa slíkan afskriftareikning. Þetta ósamræmi milli lagabókstafsins og framkvæmdar laganna sé að þeirra mati óviðunandi enda hafi Ríkisábyrgðasjóður fengið aðfinnslur, m.a. frá Ríkisendurskoðun, fyrir að fara ekki eftir þessu lagaákvæði. Sjóðurinn hefur því formlega lagt til að annaðhvort verði ákvæði lagagreinarinnar virkjað ella fellt brott. Ríkisendurskoðun tekur undir það.

Ákvæði laganna
verði virkjað ella
fellt brott

4. Samræming gjalda vegna ríkisábyrgða

Í fjórða lagi hefur Ríkisábyrgðasjóður lagt það til við fjármála- og efnahagsráðuneyti að 4. gr. ríkisábyrgðalaga um áhættugjald verði breytt til samræmis við 6. gr. laganna um ábyrgðargjald. Að mati sjóðsins er ekki þörf á að hafa gjöld vegna ríkisábyrgða með tvenns konar hætti (sjá kafla 2.3.1). Það sé ruglingslegt og að öllum líkindum í ósamræmi við leiðbeinandi tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um ríkisábyrgðir.

Að sögn sjóðsins gerir Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ekki greinarmun á því hver ábyrgðarþegi er þegar gjald fyrir ríkisábyrgð er ákvarðað. Gengur stofnunin út frá því að gjaldið afmái þann ábata sem ábyrgðarþegi hefur af hagstæðari lánskjörum á markaði vegna ábyrgðarinnar (ábyrgðargjald) en sé einnig nægilegt afgangur fyrir þá áhættu sem ríkissjóður tekur á sig við veitingu ríkisábyrgðar (áhættugjald). Hver svo sem ábyrgðarþegi er skal gjald fyrir ábyrgðina taka tillit til beggja skilyrða, hvort sem hærra reynist. Með því er leitast við að tryggja að veiting ríkisábyrgðar eða endurláns feli ekki í sér ríkisaðstoð.

Ríkisábyrgðasjóður
telur nauðsynlegt að
sameina ábyrgðar-
gjald og áhættugjald

Að mati Ríkisábyrgðasjóðs er nauðsynlegt að breyta lögum um ríkisábyrgðir á þann veg að ábyrgðargjald og áhættugjald verði sameinuð í eitt gjald til að engum vafa sé undirorpið að veiting ríkisábyrgða eða endurlána feli ekki í sér ríkisaðstoð.

Þá hefur Ríkisábyrgðasjóður benti á að áhættugjald, sem skal miðast við áhættu af ábyrgð og vera 0,25%–4,00% af höfuðstól lánsins, fyrir hvert ár lánstímans, hækki eftir því sem lánstíminn er lengri. Það sé auk þess að fullu gjaldkræft við útborgun lánsins á meðan greitt er af ábyrgðargjaldi fjórum sinnum á ári yfir lánstímann. Þetta fyrirkomulag geri það t.d. að verkum að sé áhætta ríkissjóðs vegna ábyrgðarveitingar metin veruleg, 4% áhættugjald tekið og lánstíminn 20 ár með jöfnum árlegum afborgunum, þá fái ábyrgðarþegi aðeins 60% af andvirði lánsins útborgað. Ávöxtunarkrafa sem gerð væri til verkefnis þar sem 40% af lánsfjárhæðinni er innheimt af ríkissjóði strax í upphafi væri mjög há og ólíklegt að nokkurt verkefni stæði undir því. Fyrirkomulagið sé því umdeilanlegt frá sjónarhóli ábyrgðarþega sem alla jafna óski eftir ríkisábyrgð vegna erfiðleika við að afla láns á viðráðanlegum kjörum á almennum markaði, einmitt í ljósi þeirrar áhættu sem felst í verkefninu. Frá sjónarhóli ríkissjóðs felist á hinn bóginn sá kostur í fyrirkomulaginu að hann fái a.m.k. áhættugjaldið greitt lendi fyrirtækið í erfiðleikum eða verði gjaldþrota.

Ólíkt Ríkisábyrgðasjóði telur fjármála- og efnahagsráðuneyti ekki rétt að færa áhættugjaldið til samræmis við ábyrgðargjaldið. Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þetta efni lýsti ráðuneytið þeirri skoðun sinni að umræddar greinar ættu almennt við um mjög ólíka ábyrgðarþega. Annars vegar væri um að ræða áhættugjald vegna ábyrgða sem veittar væru einkaaðilum eða aðilum sem standa utan ríkisins. Hins vegar ábyrgðargjald vegna ábyrgða sem ríkið veitti tilteknum aðilum í skjóli eignaraðildar sinnar eða annarra veigamikilla opinberra hagsmuna.

Ráðuneytið benti á að eitt af markmiðum laga um ríkisábyrgðir hefði verið að draga úr ríkisábyrgðum á lánum til einkaaðila. Sú hækkun sem varð á áhættugjaldinu (4. gr.) með setningu laganna hefði beinlínis verið liður í því að þrengja möguleika á ábyrgðarveitingum til einkaaðila. Engu að síður mætti færa rök fyrir því að ábyrgðir ríkisins á aðilum sem falla undir 6. gr. laganna væru um margt eðlisólíkar þessu. Þar væri um að ræða aðila sem stunda starfsemi sem ríkið hefði beina og óbeina hagsmuni af (t.d. Landsvirkjun) eða aðila þar sem ríkið bæri í raun óbeina áhættu af rekstrinum (t.d. Byggðastofnun). Hér væri almennt um að ræða lögaðila sem með einum eða öðrum hætti væru reknir af ríkinu í þágu almannahagsmuna. Áhætta ríkisins af rekstri þessara aðila væri sömuleiðis ólík í eðli sínu. Ríkið bæri almennt bæði beinan eða óbeinan hagnað og tap af rekstri aðila samkvæmt 6. gr. ríkisábyrgðalaga en axlaði einungis tapið vegna lánveitinga til einkaaðila. Með hliðsjón af því væri eðlilegt að ríkið sem veitandi ábyrgða liti áhættuþætti þessara aðila ólíkum augum.

Að mati Ríkisendurskoðunar vega tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þungt. Öllum veittum ríkisábyrgðum fylgir áhætta fyrir ríkissjóð, bæði ábyrgðum til einkaaðila og ríkisaðila. Þá er óheimilt að mismuna ábyrgðarþegum með gjaldtöku. Einnig verður að tryggja að veiting ríkisábyrgða eða endurlána feli ekki í sér ríkisaðstoð. Stofnunin hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti eindregið til að meta af kostgæfni tillögu Ríkisábyrgðasjóðs og leiðbeinandi tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA í þessum efnum.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti telur ekki rétt að samræma gjöldin

Ráðuneytið eindregið hvatt til að meta tillögu sjóðsins vandlega

3 Framkvæmd ríkisábyrgðalaga

Ríkisábyrgðir
námu 1.213 ma.kr.
í árslok 2014

3.1 Staða ríkisábyrgða

Í ríkisreikningi fyrir árið 2014 kom fram að staða ríkisábyrgða í lok þess árs hefði verið tæplega 1.213 ma.kr. (sjá töflu 3.1). Þar voru þó ótalin endurlán ríkissjóðs en staða þeirra var rétt rúmlega 102 ma.kr. samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins.

3.1 Staða ríkisábyrgða árin 2012–15 í m.kr.	Eftirstöðvar í árslok			Júlí
	2012	2013	2014	2015*
Ríkisfyrirtæki og Lánastofnanir	956.778	935.682	892.234	
Íbúðalánasjóður	942.169	923.492	881.045	881.165
Byggðastofnun	14.565	12.153	11.160	9.971
Lyfjabúð Háskólans	43	37	29	19
Sameignar- og hlutafélög	352.092	318.398	310.351	
Landsvirkjun sf.	342.231	309.531	302.586	289.390
RARIK ohf.	2.638	2.343	2.075	1.960
Isavia ohf.	2.917	2.507	2.130	1.916
RÚV ohf.	3.479	3.224	2.760	2.700
Íslandspóstur hf.	828	793	801	728
Atvinnuvegir/sveitarfélög	10.756	10.169	10.000	
Farice ehf.	6.828	6.446	7.588	7.538
Norræni fjárfestingarbankinn	3.110	2.956	2.411	2.305
Sementsverksmiðjan hf.	456	428	0	-
Skýrr hf.	134	117	0	-
Samábyrgðin	152	150	0	-
Síldarútvegsnefnd	75	72	0	-
Ríkisábyrgðir samtals:	1.319.619	1.264.249	1.212.585	1.197.692

Heimild: Ríkisreikningur 2014.

*Tölur fyrir júlí 2015 eru fengnar úr markaðsupplýsingum Lánamála ríkisins í september 2015.

Stærstu aðilarnir sem nutu ríkisábyrgða á lántökum sínum í árslok 2014 voru Íbúðalánasjóður með 73% heildarfjárhæðar ríkisábyrgða og Landsvirkjun með 25%. Frá árinu 2012 hafa aðeins tveir aðilar fengið endurlán frá ríkissjóði. Þeir eru Lánasjóður íslenskra námsmanna og fyrirtækið Vaðlaheiðargöng hf. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins námu endurlán til Lánasjóðs íslenskra námsmanna samtals um 91 ma.kr. í árslok 2014 og tæpum 99 ma.kr. í lok júlí 2015. Lán til Vaðlaheiðarganga hf. námu 3,9 ma.kr. í árslok 2014 og 5,1 ma.kr. í júlílok 2015 samkvæmt upplýsingum frá Ríkisábyrgðasjóði.

Lánasjóður íslenskra námsmanna með meirihluta endurlána

3.2 Framkvæmd laga um ríkisábyrgðir og endurlán

Fjármála- og efnahagsráðuneyti segir það skyldu sína að vinna í samræmi við gildandi lög um ríkisábyrgðir og sérlög á því sviði. Lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir hafi m.a. þau markmið að draga úr veitingu ríkisábyrgða til einkaaðila og lágmarka áhættu ríkissjóðs vegna þeirra. Ráðuneytið starfi í þeim anda. Þá sé það stefna þess að lán fyrirtækja í eigu ríkisins séu án ríkisábyrgða enda sé þeim í auknum mæli ætlað að starfa á viðskiptalegum forsendum og án ríkisaðstoðar. Þetta gildi t.d. um orkufyrirtæki.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisábyrgðasjóðs námu ríkisábyrgðir rúmlega 201 ma.kr. í árslok 1997 (á verðlagi þess árs) en í árslok 2014 voru þær tæplega 1.213 ma.kr. (sjá kafla 3.1). Fjárhæð þeirra hefur því sexfaldast síðan lögin voru sett árið 1997 á sama tíma og vísitala neysluverðs hefur 2,4 faldast. Sé litið til hlutfalls ríkisábyrgða af vergri landsframleiðslu (VLF) var það 38% í árslok 1997 en 62% í árslok 2014. Hlutfallið hefur því 1,6 faldast. Þessa þróun má að mati Ríkisábyrgðasjóðs m.a. rekja til kerfisbreytingar íbúðalána árið 2004 en hún leiddi til harðari samkeppni íbúðalánasjóðs við fjármálastofnanir en áður um veitingu húsnæðislána. Þá hafði hrun fjármálakerfisins haustið 2008 einnig mikil áhrif vegna gengislækkunar krónunnar og vaxandi verðbólgu. Stærsti hluti lána íbúðalánasjóðs er verðtryggður og flest lán Landsvirkjunar í erlendum gjaldmiðlum.

Skuldir með ríkisábyrgð voru 45% af heildarskuldbindingum ríkissjóðs í árslok 2014. Í því sambandi bendir Ríkisendurskoðun þó á töflu 3.1 sem sýnir að á tímabilinu frá árslokum 2012 til ársloka 2014 lækkuðu ríkisábyrgðir um 107 ma.kr. Ríkisábyrgðir allra ábyrgðarþega nema Farice ehf. hafa lækkað. Ríkisábyrgðir á skuldbindingum Farice ehf. hafa hækkað um 760 m.kr. á tímabilinu og standa nú í 7,5 ma.kr. (sjá kafla 3.2.2).

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis er ekki brýn þörf á breytingum á lögum um ríkisábyrgðir. Verulega hafi dregið úr beiðnum um ríkisábyrgðir eftir að núgildandi lög voru sett, m.a. vegna þeirra ströngu skilyrða sem þar eru sett fyrir ábyrgðarveitingu. Telur ráðuneytið lögin því hafa þjónað markmiðum sínum vel. Ríkisábyrgðasjóður er að mörgu leyti sammála þessu. Þrátt fyrir að hann telji ástæðu til að skerpa á tilteknum ákvæðum laganna (sjá kafla 2.3.2) eigi þau að geta þjónað tilgangi sínum sé farið eftir þeim. Sjóðurinn benti þó á að fyrir kæmi að lögum um ríkisábyrgðir eða tilteknum ákvæðum þeirra væri vikið til hliðar með sérlögum. Dæmi um slíka lagasetningu væru lög nr. 87/2002 sem veittu fjármála- og efnahagsráðherra heimild til að ábyrgjast skuldabréf vegna fjármögnunar nýrrar starfsemi Íslenskrar erfðagreiningar ehf. og lög nr. 48/2012 sem veittu ráðherra heimild til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði með endurláni. Þá benti Ríkisendurskoðun á það í skýrslu til Alþingis árið 2012 (sjá kafla 3.2.2) að skilyrðum fyrir veitingu ríkisábyrgða hefði ekki verið fullnægt að öllu leyti þegar ríkissjóður veitti Farice ehf. ríkisábyrgðir á árunum 2009–10. Þar sem um frávik frá lögum um ríkisábyrgðir og miklar fjárhagslegar skuldbindingar er að ræða telur Ríkisendurskoðun rétt að gera nánari grein fyrir þessum tilvikum.

3.2.1 Íslensk erfðagreining ehf.

Þann 15. maí árið 2002 samþykkti Alþingi lög nr. 87/2002 um heimild til handa fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs til að ábyrgjast skuldabréf vegna fjár-

Stefna ráðuneytisins að draga úr veitingu ríkisábyrgða

Hlutfall ríkisábyrgða af vergri landsframleiðslu 62% í árslok 2014

Ríkisábyrgðir lækkuðu um 107 ma.kr. milli árunna 2012 og 2014

Lögum um ríkisábyrgðir vikið til hliðar við ábyrgðarveitingar

mögnunar nýrrar starfsemi Íslenskrar erfðagreiningar ehf. Lögin töldu einungis tvær greinar. Í 1. gr. sagði:

[Ráðherra], f.h. ríkissjóðs, er heimilt, í þeim tilgangi að stuðla að uppbyggingu hátækniðnaðar á sviði lyfjapróunar hér á landi, að veita einfalda ábyrgð á skuldabréfum, útgefnum af móðurfélagi Íslenskrar erfðagreiningar ehf., deCODE Genetics Inc., að fjárhæð allt að 200 milljónir USD til fjármögnunar nýrrar starfsemi Íslenskrar erfðagreiningar ehf. á sviði lyfjapróunar. [Ráðherra] veitir ábyrgðina að uppfylltum þeim skilyrðum sem hann metur gild.

Í 2. gr. var tiltekið að ákvæði laga nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir, að undanskilinni 5. gr. þeirra laga, giltu ekki um þá ábyrgð sem lögin tækju til. Með öðrum orðum var lögum um ríkisábyrgð vikið til hliðar við þessa ábyrgðarveitingu utan þess sem kveðið var á um að Ríkisábyrgðasjóður skyldi halda afskriftareikning vegna hennar og hafa eftirlit með rekstri fyrirtækisins, áhættu og afskriftaþörf vegna hennar.

Í frumvarpi til laganna sagði að ein meginforsenda þess að unnt yrði að starfrækja verkefnið á Íslandi væri aðkoma ríkisvaldsins með þeim hætti sem frumvarpið gerði ráð fyrir. Þá kom fram að aðstoð hins opinbera byggði á markmiðum ríkisstjórnarinnar um eflingu hátækniðnaðar hér á landi og mótun eftirsóknarverðra skilyrða fyrir alþjóðlega starfsemi. Fram kom að ábyrgðin teldist lögmæt ríkisaðstoð í skilningi ákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt þeim væri stjórnvöldum heimilt að veita ríkisaðstoð á sviði rannsóknar- og þróunarverkefna en slík aðstoð gæti t.d. verið í formi beinna fjárstyrkja, skattaávilnana eða ríkisábyrgða.

Í frumvarpinu sagði að í lögum um ríkisábyrgðir væru sett fram ítarleg skilyrði fyrir veitingu almennra ríkisábyrgða en að þar væri ekki gert sérstaklega ráð fyrir heimildum til ríkisábyrgða á sviði rannsóknar- og þróunarverkefna. Um slíkar ábyrgðir giltu almennt minni kröfur um greiðslu markaðsverðs og tryggingar en ef um almenna ríkisábyrgð væri að ræða. Þar sem litið væri á þessa ábyrgð sem lögmæta ríkisaðstoð til rannsóknar- og þróunarverkefna, í skilningi samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og leiðbeiningarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), þætti eðlilegt að ábyrgðarveitingin tæki mið af þeim skilyrðum en ekki þeim sem koma fram í ríkisábyrgðalögum. Engu að síður hefði 2. gr. ríkisábyrgðalaga verið höfð til hliðsjónar við undirbúning frumvarpsins. Þar væri kveðið á um að í frumvarpi sem þessu lægi fyrir umsögn með mati á greiðsluhæfi skuldara, afskriftaþörf vegna áhættu af ábyrgð, þeim tryggingum sem lagðar yrðu fram vegna ábyrgðarinnar og á áhrifum á samkeppni á viðkomandi sviði. Í frumvarpinu var þess þó ógetið að lagagreinin kveður sérstaklega á um að slík umsögn skuli koma frá Ríkisábyrgðasjóði. Ekki var leitað til sjóðsins í þessu tilviki. Eina umsögnin sem fylgdi frumvarpinu var frá fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Í henni fólst ekkert eiginlegt áhættumat.

Í nefndaráliti frá 1. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarpsins kom fram að frumskilyrði þess að hægt yrði að fallast á ábyrgð sem þessa væri að fyrir lægi áhættumat traustra greinenda á markaði. Ekki væri nóg að fjármálaráðuneyti teldi fjárhagsstöðu fyrirtækisins sterka og skuldsetningu litla. Áhættumat væri forsenda upplýstrar ákvörðunar en ekkert slíkt hefði verið lagt fram þrátt fyrir ítrekaðar óskir tiltekinna nefndarmanna. Í nefndaráliti 2. minnihluta nefndarinnar var þess einnig getið

að ekkert áhættumat hefði verið unnið af óháðum fagaðila, auk þess sem efnahags- og viðskiptanefnd hefði ekki fengið að sjá viðskiptaáætlanir fyrirtækisins. Í báðum álitum var harðlega gagnrýnt að veigamiklum ákvæðum ríkisábyrgðalaga skyldi vikið til hliðar.

Ríkisendurskoðun leitaði svara hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti við því hvers vegna 2. gr. ríkisábyrgðalaga hefði verið vikið til hliðar fyrst hún var höfð til hliðsjónar við gerð frumvarpsins og hvers vegna Ríkisábyrgðasjóði hefði ekki verið falið að meta áhættu af umræddri ábyrgðarveitingu. Í svari ráðuneytisins kom fram að málið hefði fengið hefðbundna þinglega meðferð áður en það varð að lögum. Ákvörðun um að undanskilja ákvæði ríkisábyrgðalaga hefði því verið tekin af Alþingi. Ríkisendurskoðun telur þó ekki hægt að líta fram hjá því að tillaga þessa efnis var í frumvarpinu þegar þáverandi fjármálaráðherra lagði það fyrir Alþingi. Tillagan kom með öðrum orðum ekki fram við þinglegu meðferð málsins heldur frá ráðuneytinu. Um ástæður þess að lagt var til að fara þessa leið fengust engin svör.

Um þann hluta fyrirspurnarinnar sem sneri að ástæðu þess að ekki var leitað til Ríkisábyrgðasjóðs vegna áhættumats sagði ráðuneytið að deCode hefði afturkallað beiðni sína um ríkisábyrgð árið 2004 áður en til ábyrgðarveitingar kom. Fyrirtækið hefði náð að fjármagna áform sín á einkamarkaði án ríkisábyrgða. Þess vegna hafi áhættumat ekki verið unnið. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði það þó verið í betra samræmi við markmið laga um ríkisábyrgðir að ítarlegt áhættumat hefði legið til grundvallar ákvörðun Alþingis um ábyrgðarveitinguna.

Af gögnum málsins má ráða að mikil óvissa hefði ríkt um kostnað ríkissjóðs af ábyrgðinni hefði heimildin verið nýtt. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að gjalda varhug við því verklagi sem viðhaft var í þessu máli.

Óljóst er hvort heimild fjármála- og efnahagsráðherra sé enn virk

Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að lög nr. 87/2002 eru enn í gildi þótt umsókn um ríkisábyrgð hafi verið dregin til baka árið 2004. Heimildin var ekki bundin neinum tímaramma þó að hún hafi verið tengd tilteknu verkefni.

Í frétt í Viðskiptablaðinu 17. nóvember 2009 kom fram að fjármálaráðuneyti hefði veitt þær upplýsingar að deCODE gæti í ljósi framangreinds enn sótt um ríkisábyrgðina. Fjármálaráðherra þyrfti þó að samþykkja hana og skrifa undir samninga þess efnis. Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar til fjármála- og efnahagsráðuneytis um þetta í ágúst 2015 kom fram að það liti svo á að lagaheimildin væri hvorki opin né tímalaus. Hún hefði verið tengd fjármögnun lyfjaþróunaráforma sem síðan hefðu verið fjármögnuð eftir öðrum leiðum. Engin þörf væri á að fella lögin formlega úr gildi þar sem skilyrði fyrir ábyrgðarveitingunni væru ekki lengur fyrir hendi. Ríkisendurskoðun telur engu að síður rétt að fjármála- og efnahagsráðuneyti stuðli að því að lögin verði felld úr gildi enda þjóni þau engum tilgangi.

3.2.2 Farice ehf.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Þjónustusamningur ríkisins við Farice ehf.](#) (nóvember 2012) var m.a. fjallað um ríkisábyrgðir vegna Farice ehf. og forvera félagsins á árunum

Ríkisendurskoðun
telur áhættumat
mikilvæga forsendu
ákvörðunartöku

Ríkisendurskoðun
telur rétt að lögin
verði felld út gildi

Farice ehf. með ríkisábyrgð frá árinu 2003

2003–11. Félagið rekur sæstrengina FARICE og DANICE sem tryggja fjarskipti Íslands við meginland Evrópu. Í skýrslunni var greint frá því að upphaflega hefði ríkissjóður komið að verkefninu sem fjárfestir og veitt ríkisábyrgð vegna lántöku í tengslum við það á árunum 2003–04. Viðskiptaáætlanir hefðu gefið til kynna að um arðbæra starfsemi væri að ræða og ríkisaðstoð verið rökstudd á þeim grundvelli að mikilvægt væri að landsmenn hefðu hagkvæmar og áreiðanlegar fjarskiptatengingar vegna legu landsins. Á seinni stigum þess, þ.e. frá árinu 2009, hefði aðkoma ríkissjóðs þó einkum miðað að því að tryggja öryggi alþjóðlegra fjarskiptatenginga við Ísland og standa vörð um hagsmuni ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða á skuldum félagsins. Félagið hefði þá átt í rekstrarerfiðleikum og m.a. þurft á fjárhagslegri endurskipulagningu að halda. Ríkissjóður hefði komið að henni í formi hlutafjárukningar, ríkisábyrgða og skammtímalána með það að markmiði að tryggja öryggi alþjóðlegra fjarskiptatengsla við Ísland.

Skilyrðum fyrir veitingu ríkisábyrgða ekki fullnægt

Skýrsla Ríkisendurskoðunar greindi frá því að á árunum 2001–11 hefði ríkissjóður lagt samtals 4,2 ma.kr. til Farice ehf. og forvera þess. Auk beinna framlaga hefði hann frá árinu 2003 ítrekað veitt félögunum ríkisábyrgðir á lántökum þeirra, þ.e. árin 2003, 2004, 2009 og 2010. Skuldir Farice ehf. í árslok 2011 námu tæplega 10 ma.kr. og var ríkisábyrgð á um 78% þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar var skilyrðum fyrir veitingu ríkisábyrgða ekki fullnægt að öllu leyti. Benti stofnunin m.a. á að þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laga nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir hefði fjármálaráðuneyti ekki leitað formlegs mats Ríkisábyrgðasjóðs þegar ríkisábyrgð var veitt árið 2010. Þá hefði hlutfall ríkisábyrgða á lánum félagsins verið umfram þau 75% mörk sem ríkisábyrgðalög kveða á um. Eins benti Ríkisendurskoðun á að í lögnum væri kveðið á um að ríkissjóði sé óheimilt að veita ríkisábyrgð nema sýnt þyki að starfsemin sé hagkvæm. Þvert á þau skilyrði hefði fjármála- og efnahagsráðuneyti verið ljóst að félagið ætti í rekstrarerfiðleikum þegar því voru veittar ríkisábyrgðir á árunum 2009 og 2010. Þá hefði áhættugjald vegna ríkisábyrgðar ekki verið greitt við ábyrgðarveitingu árin 2009 og 2010 líkt og lögin kveða á um heldur verið fellt inn í fjárhagslega endurskipulagningu félagsins. Ríkissjóður fékk að endingu hlut í félaginu í stað greiðslu þessara gjalda en samkvæmt 4. gr. laga um ríkisábyrgðir skal greiða áhættugjald við ábyrgðarveitingu. Ríkisendurskoðun gagnrýndi þetta verklag.

Ríkisábyrgðir vegna Farice ehf. námu 7,6 ma.kr. í árslok 2014

Eins og kom fram hér að framan hefur ríkisábyrgð verið á skuldum Farice ehf. og forvera félagsins frá árinu 2003. Upphaflega nam hún 526 m.kr. en skráð ríkisábyrgð í árslok 2014, samkvæmt ríkisreikningi, var tæplega 7,6 ma.kr. Að sögn Ríkisábyrgðasjóðs hefur ekki reynt á ábyrgð ríkisins á lánum Farice ehf. og forvera þess en að mati Ríkisendurskoðunar er engu að síður töluverð áhætta fólgin í þeim. Samkvæmt upplýsingum úr ársreikningi félagsins fyrir árið 2014 var tæplega 3,9 m.evra tap á rekstrinum, þ.e. um 592 m.kr. miðað við skráð kaupgengi Seðlabanka Íslands frá 31. desember 2014. Tap félagsins árið 2013 nam 7,2 m.evra, eða rúmum 1,1 ma.kr. Heildarskuldir félagsins í árslok 2014 námu tæpum 54 m.evra, eða um 8,3 ma.kr.

3.2.3 Vaðlaheiðargöng

Ráðherra veitt heimild til að fjármagna gerð Vaðlaheiðarganga

Í júní 2012 samþykkti Alþingi lög nr. 48/2012 um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði. Göngin (milli Eyjafjarðar og Fnjóskadals) voru tekin út fyrir ramma samgönguáætlunar undir þeim formerkjum að þau yrðu gerð í einkaframkvæmd og fjármögnuð með innheimtu veggjalda. Þau voru

þar með færð fram fyrir Dýrafjarðar- og Norðfjarðargöng sem voru fremst í forgangs-
röðun þágildandi samgönguáætlunar. Þetta var gert í óþökk meirihluta umhverfis- og
samgöngunefndar sem, í sérstakri bókun um forgangsröðun jarðganga (maí 2012),
sagði þarna farið gegn hefðbundnum og viðurkenndum vinnureglum.

Í atkvæðaskýringum einstakra þingmanna við afgreiðslu málsins á Alþingi kom einnig
fram óánægja með þessa ákvörðun. Meðal annars var bent á að ekki væri um einka-
framkvæmd að ræða þar sem ríkissjóður fjármagnaði verkefnið að öllu leyti og bæri
alla áhættu við endurfjármögnun þess. Töldu einstaka þingmenn að þarna væri verið
að fela ríkisskuldbindingar og fara á svig við samgönguáætlun með því að taka eina
framkvæmd út og setja frammar öðrum sem þættu brýnni. Bentu þingmenn á að það
skapaði hættulegt fordæmi að afgreiða mál framhjá því kerfi sem þingið hefði komið
sér saman um að nota við samgönguframkvæmdir. Eðlilegast væri að framkvæmd sem
þessi færi inn í samgönguáætlun.

**Þingmenn töldu
þetta ekki vera
einkaframkvæmd**

Umrædd lög töldu tvær greinar. Í 1. gr. var kveðið á um að í þeim tilgangi að tengja
Eyjafjörð og Fnjóskadal með jarðgöngum um Vaðlaheiði væri ráðherra f.h. ríkissjóðs
heimilt að undirrita samning við Vaðlaheiðargöng hf. um lán (þ.e. endurlán ríkissjóðs)
til gangaframkvæmda fyrir að allt að 8,7 ma.kr., miðað við verðlag í lok árs 2011. Fé-
lagið sjálf, eignir þess og tekjustreymi skyldu vera fullnægjandi tryggingar fyrir láni og
lánsfjárhæð greiddast í samræmi við framvindu verks og lánsamning. Þá var kveðið á
um að gera skyldi grein fyrir lánsfjárhæð hvers árs í frumvarpi til fjárlaga.

**Heimild til að veita
Vaðlaheiðargöngum
hf. 8,7 ma.kr. lán**

Í 2. gr. laganna kom fram að lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir skyldu gilda um lánið,
að undanskildum ákvæðum 3. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 3. gr. laganna. Þar með var vikið
frá þeim skilyrðum fyrir veitingu ríkisábyrgða og endurlána að ábyrgðarþegi leggi fram
a.m.k. 20% af heildarfjárbörf verkefnisins og að ábyrgð ríkissjóðs nemi ekki hærra hlut-
falli en 75% af lánsfjárbörf þess. Í frumvarpi til laganna sagði að vikið væri frá þessum
skilyrðum vegna eðlis og sérstöðu verkefnisins. Áætlanir gerðu ráð fyrir að verkefnið
yrði rekstrarlega sjálfbært og þar sem félagið (Vaðlaheiðargöng hf.) sinnti opinberu
verkefni samkvæmt sérleyfi Vegagerðarinnar væri þessi háttur hafður á.

**Ákvæðum í lögum
um ríkisábyrgðir
vikið til hliðar**

Að mati Ríkisendurskoðunar virðist tilgangur þess að víkja framangreindum skilyrðum
til hliðar einkum hafa verið sá að heimila lán sem næmi 100% af lánsfjárbörf verkefnis-
ins. Áætlanir gerðu enda ráð fyrir að kostnaður við verkframkvæmdir yrði um 8,7
ma.kr. (án virðisaukaskatts) á verðlagi í árslok 2011. Með því að víkja skilyrðunum frá
var sú grunnregla laga um ríkisábyrgðir sem á að fyrirbyggja að ríkissjóður taki of mikla
áhættu við ábyrgðarveitingar gerð óvirk. Slíkt er í andstöðu við það meginmarkmið
ríkisábyrgðalaga að lágmarka skuli áhættu ríkissjóðs við veitingu ríkisábyrgða eða
endurlána. Af þessum sökum beindi stofnunin þeirri spurningu til fjármála- og efnahagsráðuneytis hver hefði tekið ákvörðun um þessa málsmeðferð. Svör ráðuneytisins
voru á svipaða lund og þegar spurt var um ríkisábyrgð á láni Íslenskrar erfðagreiningar
(sjá kafla 3.2.1). Fjármála- og efnahagsráðherra hefði lagt frumvarpið fyrir þingið eftir
umræðu og afgreiðslu í ríkisstjórn. Málið hefði farið í gegnum hefðbundinn feril hjá
Alþingi sem hefði að endingu tekið ákvörðun um lánveitinguna og þessi útfærsluatriði.

**Ákvörðunin í
andstöðu við
meginmarkmið
ríkisábyrgðalaga**

Ríkisábyrgðasjóði ekki falið að meta tryggingar vegna lánsins

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að með því að tilgreina í 1. gr. laganna að félagið (Vaðlaheiðargöng hf.), eignir þess og tekjustreymi skyldu vera fullnægjandi tryggingar fyrir endurláni ríkissjóðs var einnig vikið frá því lögbundna skilyrði fyrir veitingu slíkra skuldbindinga að Ríkisábyrgðasjóður leggi mat á tryggingarnar. Samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir er það forsenda slíkra ábyrgða- og lánveitinga að sjóðurinn meti framlagðar tryggingarnar fullnægjandi. Telji sjóðurinn svo ekki vera er ríkissjóði óheimilt að veita ábyrgð eða lán. Með tilliti til þessa hefði að mati Ríkisendurskoðunar verið æskilegt að þessi ákvörðun hefði verið skýrð betur í frumvarpi til laga um veitingu lánsins. Er það ekki síst vegna þess að aðspurðir kváðu fulltrúar Ríkisábyrgðasjóðs það skoðun sína að tryggingarnar hefðu verið ófullnægjandi. Sú skoðun endurspeglast í umsögn sjóðsins um frumvarpið. Miðað við þetta má ætla að ef fulltrúum Ríkisábyrgðasjóðs hefði verið falið að meta tryggingarnar, líkt og lög um ríkisábyrgðir gera ráð fyrir, hefði ekki orðið af umræddri lánveitingu.

Vandmeðfarin staða Ríkisábyrgðasjóðs

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að vekja athygli á stöðu Ríkisábyrgðasjóðs þegar verklag er með þeim hætti sem lýst var hér að framan. Lögbundnu hlutverki sjóðsins var vikið til hliðar og heimild til endurláns veitt þrátt fyrir að sjóðurinn teldi tryggingar sem lagðar voru fram vegna þess ófullnægjandi. Engu að síður þarf sjóðurinn að hafa eftirlit með verkefninu og sinna lögbundnum skyldum sínum vegna þess.

Vandmeðfarin staða Ríkisábyrgðasjóðs

Í þessu tiltekna máli skilaði sjóðurinn inn umsögn um fyrirhugað lán til Vaðlaheiðarganga og var það birt sem fylgiskjal með frumvarpinu. Sú umsögn verður að teljast neikvæð fyrir verkefnið. Í henni kom fram að geta lántaka til að endurgreiða lánið byggðist á því að fjárfestar myndu árið 2018 veita félaginu lán án ríkisábyrgðar. Vextir og önnur lánskjör myndu því hafa afgerandi áhrif á rekstrarhæfi framkvæmdarinnar. Að mati sjóðsins var afar ólíklegt að unnt yrði að endurfjármagna lánið án ríkisábyrgðar með þeim lánskjörum að verkefnið stæði undir sér. Litlar líkur væru þar af leiðandi á því að ríkissjóður fengi lán sitt endurgreitt heldur yrði hann áfram bundinn með það fjármagn sem veita ætti til framkvæmdarinnar.

Í umsögn sinni benti Ríkisábyrgðasjóður á að viðskiptaáætlun Vaðlaheiðarganga gerði ráð fyrir endurfjármögnun á markaði með láni án ríkisábyrgðar með 3,7% raunvöxtum. Þær forsendur væru hins vegar ekki rökstuddar með fullnægjandi hætti. Ef litið væri til meðaltals raunvaxta frá árinu 1996 væri ekki óeðlilegt að miða við 4–4,5% grunnvexti og að ofan á þá yrði að bæta um 2,8% áhættuálagi. Raunvaxtastigið yrði því líklega á bilinu 6,8–7,3%. Það væri mun hærra vaxtastig en áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir. Þá benti sjóðurinn á að þótt allar forsendur félagsins gengju eftir utan þess að vextir á langtímaláninu yrðu 7% myndu göngin ekki standa undir sér. Eigið fé félagsins yrði neikvætt um 5 ma.kr. árið 2045. Kvað sjóðurinn raunar 100% líkur á greiðslufalli við 5,3% ávöxtunarkröfu og þar yfir.

Miðað við framangreint vekur athygli að í nefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar segi að það hafi verið samdóma álit þeirra aðila sem komu fyrir nefndina að framkvæmdin væri ein sú arðbærasta miðað við aðrar samgönguframkvæmdir sem ætlunin væri að ráðast í á komandi árum og áratugum. Kváðust fulltrúar Ríkisábyrgðasjóðs þvert á

móti hafa lýst því afdráttarlaust yfir við nefndina að þeir teldu verkefnið ekki geta orðið arðbært. Um það ber framangreind umsögn sjóðsins vitni.

**Ríkisábyrgðasjóður
taldi verkefnið ekki
geta orðið arðbært**

Í ljósi framangreindra efasemda og þeirrar gagnrýni sem verkefnið hefur fengið hjá tilteknum þingmönnum beindi Ríkisendurskoðun þeirri spurningu til fjármála- og efnahagsráðuneytis hvers vegna farið hefði verið í þessa framkvæmd. Hún hefði ekki verið í forgangi samkvæmt samgönguáætlun og þá hefðu ýmis gögn, alveg fá upphafi, bent til þess að hún myndi ekki standa undir sér. Í svörum ráðuneytisins í ágúst 2015 segir m.a.:

[...] Við meðferð frumvarpsins á Alþingi lá ljóst fyrir að það væru ýmsir áhættuþættir í fjármögnun verkefnisins og verkframkvæmdinni sjálfri sem er ítarlega fjallað um í frumvarpinu, ásamt mati IFS Greiningar ehf. á verkefninu og umsögn Ríkisábyrgðasjóðs sem hvort tveggja voru hluti af frumvarpi um málið. Niðurstöður IFS Greiningar á verkefninu var að viðskiptaáætlun Vaðlaheiðarganga ehf. myndu ganga upp ef forsendur hennar gengju eftir. Ljóst var hins vegar að viðskiptaáætlunin væri háð fjölmörgum áhættuþáttum sem gætu þróast til betri eða verri vegar. Varðandi umrædda greiningu er vísað til fyrirbyggjandi frumvarps. Niðurstaða Alþingis var allt að einu að samþykkja frumvarpið sem lög frá Alþingi þrátt fyrir þá áhættuþætti sem lágu fyrir og þrátt fyrir að verkefnið væri aftarlega á samgönguáætlun.

Staða Vaðlaheiðarganga um mitt ár 2015

Á fyrri hluta árs 2015 fjölluðu íslenskir fjölmiðlar nokkuð um Vaðlaheiðargöng. Tildrög þess má rekja til vatnsleka í göngunum sem stöðvað hefur framkvæmdir í tvígang, fyrst í byrjun árs 2014 og aftur í apríl 2015. Í fjölmiðlaumfjöllun um málið (í lok júní 2015) kom fram að mikil óvissa ríkti um verklok en að stjórn Vaðlaheiðarganga teldi tvær sviðsmyndir koma til greina. Önnur fæli í sér áætluð verklok vorið 2017 og opnun ganganna í júlí sama ár. Hin gerði ráð fyrir að göngin opnuðu í mars 2018. Þar sem upphaflega stóð til að Vaðlaheiðargöng opnuðu í desember 2016 væri því um 7–15 mánaða töf að ræða. Fram kom í umfjöllun fjölmiðla að stjórn Vaðlaheiðarganga teldi að kostnaður við framkvæmdir færi um 1,5 ma.kr. (14%) fram úr áætlun. Aukaverk vegna vatns, hita og hruns í göngunum myndi kosta um 2,2 ma.kr. en gert hefði verið ráð fyrir 700 m.kr. í ófyrirséðan kostnað í verkáætlun. Umframkostnaður væri orðinn miklu meiri en eigið fé félagsins (900 m.kr.) og því þyrfti að grípa til sparnaðaraðgerða. Dygðu þær ekki til kvaðst stjórnin ætla að leita til hluthafa um aukningu hlutfjár og til ríkisins sem lánveitanda.

**Seinkun á verk-
lokum og umfram-
kostnaður**

Seinkun verkloka jafngildir töpuðum tekjum af fyrirhugaðri starfsemi og mun óhjákvæmilega tefja endurfjármögnun verkefnisins. Í lánasamningi Vaðlaheiðarganga hf. og Endurlána ríkissjóðs er gert ráð fyrir að lánið verði endurgreitt að fullu, ásamt áföllnum vöxtum, með einni greiðslu eigi síðar en 5. janúar 2018. Að mati Ríkisendurskoðunar verða að teljast litlar líkur á að það standist miðað við núverandi aðstæður. Í samningnum kemur fram að reynist ekki unnt að endurfjármagna lánið á almennum markaði fyrir gjalddaga, vegna tafa á verkinu eða af öðrum ástæðum sem ekki verða raktar til lántaka, muni ríkissjóður framlengja lánveitinguna. Að sögn Ríkisábyrgðasjóðs er fyrirsjáanlegt að lengt verði í láninu. Gangi það eftir seinkar það sjálfkrafa fyrirhugaðri endurfjármögnun þess. Í lok júlí 2015 höfðu 5,1 ma.kr. (af 8,7 ma.kr.)

**Fyrirsjáanlegt að
lengt verði í
láninu**

verið greiddir út samkvæmt lánsamningi Vaðlaheiðarganga hf. og Endurlána ríkisins en greitt er eftir framvindu verksins. Þá var um 61% af gangagreftri lokið samkvæmt upplýsingum um framvindu verksins á heimasíðu félagsins (www.vadlaheidi.is).

Aðeins Alþingi getur tekið ákvörðun um frekari fjármögnun

Eins og bent var á í Viðskiptablaðinu 7. maí 2015 eru engin ákvæði í lánsamningnum um viðbótarfjármögnun ef kostnaður fer fram úr áætlun. Haft var þó eftir stjórnarformanni Vaðlaheiðarganga hf. að félagið hefði fengið vilyrði frá ríkissjóði um viðbótarframlag. Þetta könnuðust hvorki fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis né fulltrúar Ríkisábyrgðasjóðs við þegar Ríkisendurskoðun spurði þá út í þessi ummæli. Í svari ráðuneytisins kom fram að það væri ekki á færri annarra aðila en Alþingis að koma að frekari fjármögnun til félagsins fyrir hönd ríkisins. Til þess þyrfti sérstaka lagaheimild. Aðspurt kvaðst ráðuneytið ekki hafa gert áætlun um það hvernig brugðist verði við ef kostnaður við framkvæmdina fer fram úr áætlun eins og flest bendir til. Það hefði þó óskað eftir fundi með forsvarsmönnum Vaðlaheiðarganga hf. þar sem aflað yrði frekari upplýsinga um stöðu mála. Að þeim fundi loknum yrði ríkið að taka ákvörðun um hvort og þá hvernig það myndi bregðast við. Þann 15. september 2015 fengust þær upplýsingar frá ráðuneytinu að umræddur fundur hefði verið haldinn. Þar hefði verið farið yfir stöðuna og helstu álitamál. Framundan sé vinna við að greina afleiðingar þessara tafa og til hvaða aðgerða félagið geti gripið til að draga úr kostnaði. Þeirri vinnu var ólokið í byrjun október 2015.



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