



ENDURSKOÐUN RÍKISREIKNINGS 2010

NÓVEMBER 2011

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	4
1 INNGANGUR	8
1.1 Reikningsskil ríkisins	8
1.2 Framkvæmd endurskoðunar	9
1.3 Áritun endurskoðanda á ríkisreikning 2010	10
2 ENDURSKOÐUN EFNAHAGS	11
2.1 Eignir	11
2.2 Skuldir og eigið fé	16
2.3 Skuldbindingar utan efnahags	24
2.4 Fjármögnun viðskiptabanka	25
2.5 Eignasafn Seðlabanka Íslands	26
3 ENDURSKOÐUN RÍKISSJÓÐSTEKNA	28
3.1 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar	28
4 ENDURSKOÐUN GJALDA	39
4.1 Innra eftirlit	40
4.2 Fjárheimildir	40
4.3 Aðstoð við fjármálafyrirtæki	46
4.4 Áhersluatriði við endurskoðun ársins 2010	49
4.5 Athugasemdir/ábendingar við endursk. stofnana	54
4.6 Eftirfylgni með athugasemdum frá fyrra ári	54
4.7 Afstemmingarvandamál tengd uppfærslu á Orra	57
5 AÐILAR UTAN A-HLUTA	58

TÖFLUR OG MYNDIR

2.1	HANDBÆRT FÉ REKSTRARAÐILA	15
2.2	EIGIÐ FÉ RÍKISREIKNINGS Í MA.KR.	17
2.3	SKIPTING LÍFEYRISSKULDBINDINGA 2010 OG 2009 Í M.KR.	17
2.4	ÁFALLNAR SKULDBINDINGAR B-DEILDAR LSR Í M.KR.....	19
2.5	TRYGGINGAFRÆÐILEG STAÐA A-DEILDAR LSR 2001–2010	21
2.6	TEKIN LÖNG INNLEND LÁN RÍKISSJÓÐS Í M.KR.....	22
2.7	ERLENDAR LÁNTÖKUR RÍKISSJÓÐS 2010 Í M.KR.	23
2.8	RÍKISVÍXLAR Í ÁRSLOK 2010 Í M.KR.	23
2.9	GJALDFALLNAR RÍKISÁBYRGÐIR 2010 Í M.KR.....	25
2.10	EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA Í M.KR.	27
3.1	TEKJUR RÍKISSJÓÐS 2010 Í M.KR.	28
3.2	TEKJUR OG FJÁRHEIMILDIR 2010 Í M.KR.	29
3.3	SKATTKERFISBREYTINGAR Í M.KR.....	30
3.4	ÁÆTLANIR OPINBERRA GJALDA 2005–2010 Í M.KR.....	33
3.5	SKIPTING TRYGGINGAGJALDS Á RÉTTHAFA 2010 Í M.KR.....	35
3.6	EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA Í M.KR.....	36
3.7	BUNDIÐ EIGIÐ FÉ Í ÁRSLOK 2010 Í M.KR.....	38
4.1	FJÁRLAGALIÐIR 2010.....	39
4.2	UPPRUNI FJÁRHEIMILDA VEGNA 2010.....	41
4.3	FJÁRHEIMILDIR OG GJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS 2010 Í M.KR.	41
4.4	EIGNARHLUTIR RÍKISINS Í SPARISJÓÐUM Í ÁRSLOK 2010	48
4.5	BREYTING Á FJÖLDA STARFSMANNA EFTIR LAUNUM 2008 OG 2010.....	49
4.6	HELSTU LAUNATEGUNDIR 2008 OG 2010 Í M.KR.	50
4.7	BREYTING MEÐAL HEILDARLAUNAKOSTNAÐAR 2008 OG 2010	51
4.8	BREYTING Á HEILDARLAUNUM 2008–2010 – HÁLFS ÁRS MEÐALTAL.....	51
4.9	YFIRLIT UM AKSTURSKOSTNAÐ (ÁN SJÚKRAFLUTNINGA) Í M.KR.....	52

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun er eitt meginhlutverk hennar að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning án fyrirvara þann 28. júní 2011.

Endurskoðun fjárlagaliða í A-hluta þarf að vera það umfangsmikil að hægt sé að staðfesta rekstur og efnahag ríkissjóðs eins og þessir þættir birtast í ríkisreikningi. Skipulag endurskoðunarinnar tók mið af þessu og var miðað við að hún næði til 80% útgjalda ríkissjóðs. Í lok október 2011 var búið að endurskoða 170 fjárlagaliði í A-hluta ríkissjóðs en útgjöld þeirra námu samtals 449 ma.kr. eða um 80% af heildarútgjöldum samkvæmt fjárlögum ársins. Öll reikningsskil aðila í B–E-hluta ríkisreiknings voru einnig endurskoðuð. Þá var mikil áhersla lögð á endurskoðun efnahags- og tekjuliða ríkisreiknings.

Athugasemdir sem gerðar voru við endurskoðun einstakra fjárlagaliða koma fram í endurskoðunarbréfum sem send voru hlutaðeigandi aðilum. Sú skýrsla sem hér liggur fyrir birtir samantekt þessara athugasemda. Í skýrslunni er auk þess fjallað um niðurstöður sérstakra athugana (áhersluatriða) sem gerðar voru samhliða endurskoðuninni. Helstu niðurstöður þeirra eru að markmið stjórnvalda um lækkun launa hafa þegar á heildina er litið náð fram að ganga, tilmælum um uppsögn aksturssamninga hefur í langflestum tilfellum verið fylgt og frágangur og uppgjör vegna ferðareikninga voru án verulegra athugasemda.

HELSTU ATHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR RÍKISENDURSKOÐUNAR

RÍKIÐ EIGNFÆRI VARANLEGA REKSTRARFJÁRMUNI

Einkafyrirtæki og sveitarfélög færa varanlega rekstrarfjármuni til eignar í efnahagsreikningi og fyrna þá síðan árlega. Séu kaup fjármögnuð með lántöku eða farin leið svokallaðrar fjármögnunarleigu er skuldbindingin jafnframt færð í efnahagsreikning. Um fjármögnunarleigu er m.a. að ræða ef leigutími nær yfir meginhluta endingartíma eignarinnar, leigutaki greiðir á leigutímanum næstum allt verðmæti eignarinnar eða eignin er svo sérhæfð að hún nýtist ekki öðrum en leigutaka án mikilla breytinga.

Hjá ríkinu er bókfærslu varanlegra rekstrarfjármuna öðruvísi háttað. Vegna sérákvæðis fjárreiðulaga eru varanlegir rekstrarfjármunir gjaldfærðir að fullu á kaupári. Hins vegar gilda almennar reikningsskilareglur um færslu lána og fjármögnunarleigusamninga í efnahagsreikning ríkisins. Ríkisendurskoðun telur tímabært að sam-

ræma reglur um bókfærslu varanlegra rekstrarfjármuna hjá ríkinu þeim reglum sem sveitarfélög og fyrirtæki á almennum markaði fylgja, enda gefur það raunsannari mynd af því hvernig kostnaður við notkun eignanna dreifist á endingartíma þeirra. Eignfærsla varanlegra rekstrarfjármuna á móti skuldbindingum sem stofnað er til vegna öflunar þeirra, hvort sem um er að ræða eiginlega lántöku eða samning um fjármögnunarleigu, myndi þá heldur ekki hafa sömu áhrif til lækkunar á eigin fé (eða nettó skuldum) ríkissjóðs eins og núverandi framsetning.

ENDURMETA ÞARF TILVIST EIGNASAFNS SEÐLABANKA ÍSLANDS

Í árslok 2009 stofnaði Seðlabankinn einkahlutafélagið Eignasafn Seðlabanka Íslands til þess að halda utan um og innheimta kröfur sem Seðlabankinn eignaðist við fall bankanna. Markmið félagsins er að innheimta kröfurnar og endurgreiða skuldina við Seðlabankann. Að mati Ríkisendurskoðunar fer rekstur félags um framangreint eignasafn illa saman daglegu og lögbundin verkefni Seðlabankans. Því er lagt til að Seðlabankinn íhugi hvort það væri ekki þágu hagsmuna hans að selja eignir félagsins eða félagið í heild til aðila sem sérhæfa sig í slíkri eignaumsýslu.

KOMA ÞARF Á FÓT MIÐLÆGRI INNRI ENDURSKOÐUNARDEILD

Hugmyndir hafa verið uppi um að koma á fót miðlægri innri endurskoðunardeild á vegum framkvæmdarvaldsins. Hlutverk hennar væri m.a. að annast innri endurskoðun stofnana sem eru of litlar til að sinna þessu hlutverki, samræma og styðja við verklag innri endurskoðunardeilda sem þegar eru starfandi og tryggja virkni innra eftirlits. Auk þess gæti hún sinnt sérstökum verkefnum fyrir einstök ráðuneyti eða stjórnkerfið í heild. Ríkisendurskoðun styður þessa hugmynd og telur að stofnun slíkrar deildar myndi skapa verulegt aðhald og reglufestu innan stjórnkerfisins.

DRAGA ÞARF ÚR „OPNUM HEIMILDUM“ Í FJÁRLÖGUM

Reglulega er stofnað til umtalsverðra greiðslna úr ríkissjóði á grundvelli þess sem kalla verður „opnar heimildir“ í fjárlögum. Umræddar heimildir eru opnar því þær fela ekki í sér hámarksfjárhæðir sem koma fram í samtölu útgjalda í rekstraryfirliti eða sjóðstreymi ríkissjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar getur þessi aðferð haft í för með sér að stofnað sé til mikilla fjárskuldbindinga án þess að ákvarðanir um slíkt hafi verið nægjanlega vel kynntar og ræddar með tilskyldum hætti á Alþingi. Þá er hætt við að útgjöld og afkoma samkvæmt fjárlögum gefi misvísandi mynd af raunverulegum fyrirætlunum stjórnvalda sem áhrif hafa á fjárhagsstöðu ríkisins.

ENDURSKOÐA ÞARF SAMKOMULAG UM UPPGJÖR STAÐGREIÐSLU

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu frá árinu 2010 um að samkomulag ríkissjóðs við sveitarfélög um uppgjör á staðgreiddum opinberum gjöldum verði endurskoðað án tafar. Samkomulagið felur m.a. í sér að ríkið tekur að sér að innheimta staðgreidd opinber gjöld fyrir sveitarfélögin og tekur á sig vanskil í ákveðnum tilvikum. Að mati Ríkisendurskoðunar er hætt á að ríkissjóður beri fjárhagslegan skaða af samkomulaginu enda hafa vanskil aukist að undanfögnu.

GÆTA ÞARF AÐ GREIÐSLUM KRAFNA VEGNA FALLINNA RÍKISÁBYRGÐA

Árið 2005 seldi ríkið Lánasjóð landbúnaðarins til Landsbanka Íslands en ríkisábyrgð á skuldbindingum sjóðsins var þó ekki aflétt. Við fall bankans árið 2008 varð ljóst að

reyna myndi á ríkisábyrgðina sem er einföld, þ.e. skuldareigendur skuldabréfanna geta ekki krafið ríkið fyrir en reynt hefur verið til þrautar að fá kröfuna greidda hjá aðalskuldara sem er þrotabúi bankanna. Ríkissjóður ákvað engu að síður að greiða gjaldfallnar kröfur á árinu 2010 til að forðast kostnað og dráttarvexti. Fjársýsla ríkisins þarf því að gæta þess að inna ekki af hendi greiðslur til kröfuhafa nema fyrir liggja að þeir hafi lýst kröfum í þrotabúið og skuldajöfnun hafi ekki verið hafnað.

SETJA ÞARF LÖG UM SKATTSTYRKI

Alþingi þarf að mati Ríkisendurskoðunar að skoða forsendur þess að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið er á um vel skilgreind og mælanleg markmið skattafsláttu. Allar forsendur, athuganir og útreikningar sem lagðar eru fyrir þingið þurfa að vera ítarleg og skjalfest. Gildistími verður í öllum tilfellum að vera takmarkaður.

SETJA ÞARF REGLUR UM HVENÆR MÁ FÆRA FJÁRHEIMILDIR MILLI LIÐA

Það er mat Ríkisendurskoðunar að Alþingi þurfi að setja skýrar reglur um hvenær heimilt sé að flytja fjárheimildir milli fjárlagalagaliða innan ársins. Það má annaðhvort gera með almennum hætti, t.d. í fjárreiðulögum, eða kveða sérstaklega á um það í fjárlögum ef leyfilegt er að millifæra fjárheimildir af tilteknum fjárlagaliðum.

BREYTA ÞAR REGLUM UM MARKAÐAR TEKJUR OG BUNDIÐ EIGIÐ FÉ

Alþingi ákveður á hverju ári með fjárlögum hve stórum hluta markaðra tekna stofnanir eða fjárlagaliðir mega ráðstafa. Það sem eftir verður er fært sem svokallað „bundið eigið fé“ þessara stofnana eða liða. Dæmi eru um að fjárheimild stofnunar vegna markaðra tekna hafi verið mun hærrí í fjárlögum en tekjurnar urðu í raun. Þetta kemur ekki að sök ef stofnunin á bundið eigið fé upp á að hlaupa en ef svo er ekki getur niðurstaðan orðið sú að bundið eigið fé hennar verði neikvætt. Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu frá fyrra ári um að reglur um markaðar tekjur og bundið eigið fé verði endurmetnar.

AÐRAR ATHUGASEMDIR SEM GERÐ ER GREIN FYRIR Í SKÝRSLUNNI

- BAKFÆRA ÞARF ÚTGEFNA TÉKKA, T.D. VEGNA GREIÐSLU BARN- OG VAXTABÓTA, EF ÞEIR ERU EKKI INNLEYSTIR INNAN ÁKVEÐINS TÍMA OG MYNDA ÞANNIG Á NÝJAN LEIK INNEIGN HJÁ VIÐTAKANDA Í TEKJUBÓKHALDSKERFI RÍKISINS.
- VEGNA FÆKKUNAR VIRKRA SJÓDFÉLAGA LÍFEYRISJÓÐS HJÚKRUNARFRÆÐINGA ER RÉTT AÐ SAMEINA HANN B-DEILD LÍFEYRISJÓÐS STARFSMANNA RÍKISINS.
- TÍMABÆRT ER AÐ LEGGJA NIÐUR LÍFEYRISJÓÐI FYRRUM STARFSMANNA OG BANKASTJÓRA ÚTVEGSBANKANS.
- RÉTT ER AÐ EFTIRLAUNASKULDBINDINGAR FYRRUM BANKASTJÓRA LANDSBANKANS O.FL., SEM RÍKISSJÓÐUR YFIRTÓK VIÐ FALL BANKANS, VERÐI FÆRÐAR TIL NBI HF.
- SAMKVÆMT TRYGGINGAFRÆÐILEGU MATI ÞARF AÐ HÆKKA HEILDARIÐGJALD TIL A-DEILDAR LSR ÚR 15,5% Í 19,5% TIL ÞESS AÐ NÁ NAUÐSYNLEGU JAFNVÆGI.

- ÁSTÆÐA KANN AÐ VERA TIL AÐ KANNA HVORT EKKI SÉ RÉTT AÐ EFTIRLAUNASKULDBINDINGAR HJÚKRUNAR- OG DVALARHEIMILA SEM FÁ GREIDD DAGGJÖLD FRÁ RÍKINU, OG ERU NÚ AÐ HLUTA FÆRÐAR HJÁ LAUNAGREIÐANDA, VERÐI AÐ FULLU FÆRÐAR HJÁ RÍKISSÍÓÐI ÞAR SEM REKSTURINN ER Á ÁBYRGÐ HANS.
- NAUÐSYNLEGT ER AÐ SKILASKYLDUM AÐILUM VERÐI GERT AÐ GREINA MILLI EINSTAKLINGA OG LÖGADILA VIÐ SKIL Á FJÁRMAGNSTEKJUSKATTI.
- MIKILVÆGI ER AÐ HÆGT SÉ AÐ SÉRGREINA ÁÆTLUÐ GJÖLD EINSTAKLINGA OG LÖGADILA Í TEKJUBÓKHALDSKERFI RÍKISINS.
- MJÖG MIKILVÆGT ER AÐ FÆKKA EINS OG UNNT ER FÉLÖGUM SEM SANNANLEGA ERU EKKI Í REKSTRI. MEÐ ÞVÍ AÐ FÆKKA ÁÆTLUNUM ER TEKJUGRUNNUR RÍKISSJÓÐS STYRKTUR OG BETRA MAT FÆST Á EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA Í ÁRSLOK.
- FJÁRLAGALIÐIR ÁRIÐ 2010 VORU 445 ÞAR AF VORU HEILDARGJÖLD 296 ÞEIRRA INNAN VIÐ 10% AF ÚTGJÖLDUM RÍKISSJÓÐS. FULL ÁSTÆÐA ER TIL FÆKKA ÞEIM OG VEITA RÁÐUNEYTUM ÞANNIG MEIRA SVIGRÚM TIL ÞESS AÐ RÁÐSTAFI SJÁLF FJÁRVEITINGUM TIL STOFNANA INNAN HVERS MÁLAFLOKKS.
- FLUTNINGUR ÓNÝTTTRA FJÁRHEIMILDA OG UPPSAFNAÐS HALLA MILLI ÁRA ER ALLTÖF UMFANGSMIKILL. RÍKISENDURSKOÐUN TELUR NAUÐSYNLEGT AÐ NÚVERANDI VINNUREGLUR UM ÞETTA EFNI VERÐI SETTAR INN Í REGLUGERÐ UM FRAMKVÆMD FJÁRLAGA.
- SAMRÆMA ÞARF BÓKUN FRAMLAGA TIL AÐ STYRKJA EIGINFJÁRSTÖÐU SJÓÐA BÆÐI Í FJÁRLÖGUM OG Í RÍKISREIKNINGI.
- Í SKÝRSLUNNI ERU TEKNAR SAMAN HELSTU ATHUGASEMDIR SEM GERÐAR VORU VIÐ REIKNINGSSKIL EINSTAKRA STOFNANA OG FJÁRLAGALIÐA.

1 INNGANGUR

Í skýrslu þessari birtir Ríkisendurskoðun niðurstöður fjárhagsendurskoðunar hjá ríkinu fyrir árið 2010. Endurskoðað var í samræmi við lög um stofnunina og góða endurskoðunarvenju. Samkvæmt henni ber stofnuninni að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fáiast um að ríkisreikningur sé án verulegra annmarka.

Ríkisendurskoðun leitast við að mæta þeirri kröfu sem uppi er í samfélaginu um aukið gagnsæi í starfsemi hins opinbera með öflugri upplýsingagjöf. Stofnunin áréttar hvatningu sína frá fyrra ári um að stofnanir birti ársreikninga sína og endurskoðunarbréf Ríkisendurskoðunar á heimasíðum sínum. Ákveðið hefur verið að fjárlaganefnd fái afrit af endurskoðunarbréfum Ríkisendurskoðunar um fjárhagsendurskoðun ríkisstofnana frá og með endurskoðun ársins 2011.

**FJÁRLAGANEFND FÆR
AFRIT AF ENDUR-
SKOÐUNARBRÉFUM
ÁRSINS 2011**

1.1 REIKNINGSSKIL RÍKISINS

Í fjárreiðulögum segir að bókhaldi ríkisaðila skuli hagað á skýran og aðgengilegan hátt og að reikningar skuli gefa glögga mynd af rekstri þeirra og efnahag. Ákvæði almennra laga um bókhald og ársreikninga skuli gilda ásamt góðum bókhalds- og reikningskilavenjum nema fjárreiðulögin mæli fyrir um annað. Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings ársins 2009 er gerð grein fyrir undanþágum sem fjárreiðulögin veita ríkisaðilum frá almennum ársreikningalögum og reglum þeim tengdum. Bent var á að ársreikningalögin hefðu tekið töluverðum breytingum frá því að þau voru samþykkt árið 1994 en árið 2006 voru þau endurútgefin, sbr. lög nr. 3/2006. Þessar breytingar hafa ekki allar skilað sér í reikningshaldi ríkisaðila en Ríkisendurskoðun telur brýnt að svo verði.

Alþingi hefur á síðustu árum samþykkt lög um stofnun hlutafélaga um umfangsmiklar framkvæmdir. Má þar nefna lög um byggingu nýs Landspítala, lög um stofnun hlutafélaga um vegaf framkvæmdir, t.d. félags um tvöföldun og rekstur Suðurlandsveggar og félags um Vaðlaheiðargöng. Gert er ráð fyrir að stofnkostnaður og rekstur þessara vegamannvirkja verði alfarið greiddur af notendagjöldum. Þá er fyrirhugað að núverandi félag um byggingu nýs Landspítala færist inn í nýtt félag sem annast byggingu spítalans í einkaframkvæmd. Ráðgert er að ríkissjóður taki síðan bygginguna á leigu. Þá hefur verið heimilað að hefja byggingu nýs fangelsis á höfuðborgarsvæðinu en ákvörðun um hvernig staðið verður að þeirri framkvæmd hefur enn ekki verið tekin. Félagin sem annast framangreindar framkvæmdir munu annast fjármögnun þeirra líkt og gert var við byggingu Hvalfjarðarganga.

**BREYTA ÞARF
REIKNINGSHALDI
RÍKISAÐILA**

Álitaefni er hvernig færa skuli kostnað og skuldbindingar vegna þessara framkvæmda í ríkisreikningi. Með því að koma þeim fyrir í einka- eða opinberum hlutafélögum er búið svo um hnúta að framkvæmdakostnaður færist ekki hjá A-hluta ríkissjóðs og heldur ekki lántakan. Nauðsynlegt er að aðilar sem að þessum málum koma átti sig á þessu. Hér má geta þess að reikningsskilastaðlar kveða á um að fjármögnunar-leigusamninga skuli færa sem skuldbindingu hjá leigutaka. Um fjármögnunarleigu er að ræða m.a. ef leigutími nær yfir meginhluta endingartíma eignarinnar, leigutaki greiðir með leigunni næstum allt verðmæti eignarinnar eða um er að ræða svo sérhæfða eign að hún nýtist ekki öðrum en leigutaka án mikilla breytinga. Ríkið þarf með sama hætti og sveitarfélög og einkaaðilar að sýna skuldbindingar vegna slíkra samninga í reikningsskilum sínum.

**SÝNA VERÐUR ALLAR
SKULDBINDINGAR Í
REIKNINGSSKILUM**

Af þessu tilefni er rétt að benda á að framkvæmdir við sérhæfðar byggingar á eðli máls að færa hjá A-hluta ríkissjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar kemur vel til álita að fella úr gildi sérákvæði fjárreiðulaga um fulla gjaldfærslu varanlegra rekstrarfjármuna á kaupári þannig að eignfæra megi og fyrna slíkar eignir. Komi síðar til þess, eins og umræða hefur verið um, að almennum reikningsskilastöðlum verði breytt á þá leið að eignfæra megi nýtingar- eða afnotarétt slíkra eigna er eðlilegt að ríkið fylgi því.

Á undanförunum árum hefur ítrekað verið bent á nauðsyn þess að færa áhvílandi skuldbindingar í efnahag ríkissjóðs og/eða geta þeirra í ríkisreikningi. Ekki verður skilið við þessa umræðu án þess að geta þess að í skýringum með ríkisreikningi fyrir árið 2010 er að finna mun fyllri greinargerð en áður um atriði sem óvissa er um og geta hugsanlega valdið fjárútlátum ríkissjóðs á komandi misserum.

**MUN FYLLTRI
GREINARGERÐA EN
ÁÐUR UM ATRIÐI SEM
ÓVISSA ER UM**

Lögin um fjárreiður ríkisins fólu í sér mikla framför í reikningsskilum og fjárstjórn ríkisins þegar þau voru sett árið 1997. Ríkisendurskoðun hefur hins vegar á liðnum árum ítrekað bent á að rík þörf væri á að endurskoða lögin í ljósi fenginnar reynslu. Á síðastliðnu ári hóf ríkisreikningsnefnd að undirbúa þá vinnu og á þessu ári fól fjármálaráðuneytið Alþjóðagjaldeyrissjóðnum að taka saman skýrslu um fyrirkomulag reikningsskila og fjárlagagerðar hins opinbera hér á landi, bera hana saman við bestu framkvæmd þeirra mála annars staðar og gera tillögur um úrbætur. Drögum að skýrslu um þetta efni var skilað í lok október 2011. Ríkisendurskoðun fagnar því að þessi mál séu komin í farveg sem á að geta stuðlað að því að úrvinnsla tillagna og breytingar á gildandi lögum gangi hratt fyrir sig.

1.2 FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR

Í 1. grein laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun er kveðið á um það meginhlutverk stofnunarinnar að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins. Í 8. gr. laganna segir að endurskoða skuli samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma og að endurskoðunin skuli einkum miða að því að:

- Reikningsskilin gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju.
- Kanna innra eftirlit og hvort það tryggji viðunandi árangur.

- Reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni.
- Kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.

Að auki fer stofnunin eftir endurskoðunarstöðlum sem Alþjóðasamtök ríkisendurskoðana (INTOSAI) hafa samþykkt. Ný útgáfa þessara staðla (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI*) var samþykkt á þingi samtakanna í nóvember 2010. Stofnunin hefur hafið innleiðingu þeirra í vinnuumhverfi sitt en ljóst er að innleiðingin mun taka allnokkurn tíma þar sem þýða þarf staðla og aðlaga þá að aðstæðum hér á landi. Þar að auki ber Ríkisendurskoðun að fara eftir stöðlum Alþjóðasambands endurskoðenda (IFAC) þegar hún endurskoðar ríkisfyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða í lögum um endurskoðendur nr. 79/2008. Þar kemur fram að fara skuli eftir góðri endurskoðunarvenju þar til alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar hafi verið teknir upp í íslenskan rétt. Þessir staðlar hafa enn sem komið er hvorki verið þýddir né innleiddir í íslenska löggjöf.

ENDURSKOÐUNAR- ÁÆTLUN BYGGIR Á ÁHÆTTUGREININGU

Endurskoðunaráætlun Ríkisendurskoðunar byggist í vaxandi mæli á áhættugreiningu sem á að tryggja að allir mikilvægir fjárlagaliðir sem birtast í ríkisreikningi séu endurskoðaðir með það fyrir augum að tryggja nægjanlega vissu um áreiðanleika og réttmæti þeirra. Við endurskoðun ársins 2010 lagði stofnunin áherslu á mikilvægi þeirra stofnana og verkefna sem voru til endurskoðunar og raðaði verkefnum í forgangsráð með tilliti til þess. Til að efla innra eftirlit hjá ríkinu gaf Ríkisendurskoðun út leiðbeiningarrit um innra eftirlit stofnana í A-hluta og skjalfestingu þess. Hluti af áhættugreiningunni felst einnig í því að greina hvar í starfsemi ríkisins sé mest hættu á að ekki sé farið að lögum, reglum og öðrum lögmætum fyrirmælum. Í tengslum við árlega fjárhagsendurskoðun hefur Ríkisendurskoðun aðstoðað margar stofnanir við gerð ársreikninga en ljóst er að mjög mun draga úr slíkri aðstoð á komandi árum vegna breyttra áherslna í endurskoðun.

LEIÐBEININGAR UM INNRA EFTIRLIT

Samhliða endurskoðuninni hefur Ríkisendurskoðun markvisst sinnt eftirliti með rekstri og ráðstöfun fjárheimilda á árinu. Niðurstöður þessa eftirlits koma bæði fram í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og í endurskoðunarbréfum sem send eru ríkisaðilum. Þessi skýrsla inniheldur samantekt athugasemda og ábendinga sem fram koma í þessum endurskoðunarbréfum.

1.3 ÁRITUN ENDURSKOÐANDA Á RÍKISREIKNING 2010

Ríkisendurskoðandi er endurskoðandi ríkisreiknings samkvæmt 6. gr. fjárreiðulaga en um endurskoðun og áritun fer eftir lögum um Ríkisendurskoðun. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2010 þann 28. júní 2011 og var niðurstaða áritunarinnar þannig:

Það er álit Ríkisendurskoðunar að ríkisreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu ríkissjóðs, ríkisstofnana, fyrirtækja og sjóða í A til E hluta á árinu 2010, efnahag 31. desember 2010 og breytingu á handbæru fé á árinu 2010, í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins.

2 ENDURSKOÐUN EFNAHAGS

Efnahagsreikningur ríkissjóðs sýnir niðurstöður úr efnahagsreikningum allra A-hluta stofnana auk hins sameiginlega efnahags ríkissjóðs sem færður er hjá Fjársýslunni. Endurskoðun efnahags miðaði að því að staðfesta að allar eignir og skuldir ríkissjóðs væru tilgreindar og rétt metnar. Beitt var hefðbundnum endurskoðunaraðferðum til að staðfesta tilvist þeirra og nánari upplýsinga aflað frá Fjársýslunni, Seðlabankanum og fjármálaráðuneytinu.

Fjársýslan lagði m.a. fram bankaafstemmingar, afstemmingar lána og uppgjör og útreiknaða stöðu lífeyrisskuldbindinga í árslok 2010. Ríkisendurskoðun fór yfir afstemmingar og gerði nokkrar fyrirspurnir vegna þeirra. Fullnægjandi svör fengust við þeim fyrirspurnum.

2.1 EIGNIR

Þar sem ríkissjóður eignfærir ekki efnislega fjármuni, eins og fasteignir, samanstanda eignir hans af eignarhlutum í fyrirtækjum og hlutafé, veittum lánum, handbæru fé og óinnheimtum ríkistekjum.

2.1.1 ÁHÆTTUFJÁRMUNIR OG LANGTÍMAKRÖFUR

Í árslok 2010 námu áhættufjármunir- og langtímakröfur 475 ma.kr. eða um 45% af eignum samkvæmt efnahagsreikningi. Þessi liður lækkaði um 207 ma.kr. á árinu sem skýrist fyrst og fremst af hærri afborgunum langtímakrafna.

2.1.1.1 EIGNARHLUTIR Í FYRIRTÆKJUM OG HLUTAFÉ

Samkvæmt fjárreiðulögum skal færa eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar í efnahagsreikningi. Frá þessu eru þó undantekningar. Annars vegar þegar um er að ræða eignarhluti í lánastofnunum sem gegna félagslegu hlutverki. Hins vegar þegar um er að ræða eignarhluti í tryggingasjóðum sem hafa það hlutverk að bæta fyrir eignatjón af völdum náttúruhamfara eða annarra stórtjóna. Ársreikningar slíkra lánastofnana og tryggingasjóða þykja enda ekki gefa raunsanna mynd af fjárhagsstöðu þeirra. Þetta er eitt af þeim atriðum sem koma til skoðunar við endurskoðun fjárreiðulaganna.

Eignarhlutar í fyrirtækjum og stofnunum í B-, C- og D-hluta ríkissjóðs námu 101 ma.kr. í árslok en 97 ma.kr. í ársbyrjun. Á árinu lagði ríkissjóður fram 33 ma.kr. til Íbúðalánasjóðs, 3,6 ma.kr. til Byggðastofnunar og 0,5 ma.kr. til Nýsköpunarsjóðs eða samtals um 37 ma.kr. Framlagið til Íbúðalánasjóðs var gjaldfært í ríkisreikningi. Í skýringu kemur fram að það hafi verið gert í ljósi eiginfjárstöðu Íbúðalánasjóðs í árslok

**EFNISLEGIR
FJÁRMUNIR ERU EKKI
EIGNFÆRÐIR**

**FRAMLAG TIL
BYGGÐASTOFNUNAR
EKKI FÆRT MEÐ
RÉTTUM HÆTTI**

2010. Ríkisendurskoðun telur að með sömu rökum hefði einnig átt að gjaldfæra framlagið til Bygðastofnunar en eigið fé hennar var neikvætt um 498 m.kr. Nánar er fjallað um þessar stofnanir í 5. kafla skýrslunnar.

EIGN Í SAMEIGNAR- OG HLUTAFÉLÖGUM 215 MA.KR. Í ÁRSLOK

Bókfærð meirihlutaeign ríkissjóðs í sameignarfélagum og hlutafélögum, þ.e. 23 félagum í E-hluta ríkisreiknings, nam 215 ma.kr. í árslok 2010 samanborið við 211 ma.kr. í ársbyrjun. Kaup á árinu námu tæpum 4 ma.kr., nánast eingöngu vegna sparisjóðanna. Verðmæti eiginfjár þeirra félaga sem ríkissjóður á meirihluta í nam 412 ma.kr. í árslok.

Loks eru svo eignarhlutir ríkissjóðs og stofnana í öðrum félagum þ.e.a.s. þeim félagum sem ríkissjóður á meirihluta í. Heildareignin nam 19 ma.kr. í árslok samanborið við tæpa 18 ma.kr. í ársbyrjun en kaupverð eignarhluta í þessum flokki á árinu nam um 2 ma.kr., að meginhluta kaup í Eignarhaldsfélaginu Farice ehf. Í fjárukalögum 2010 var veitt heimild til að auka hlut ríkissjóðs í félaginu og taka þátt í fjárhagslegri endurskipulagningu þess með öðrum eigendum.

BJARGRÁÐASJÓÐUR Á AÐ FLOKKA MEÐ STOFNUNUM RÍKISINS

Bjargráðasjóður var áður í eigu ríkis, sveitarfélaga og Bændasamtaka Íslands. Við gildistöku fjárreiðulaganna árið 1997 ákvað ríkisreikningsnefnd að flokka sjóðinn utan ríkisins og telja hann með stofnunum sveitarfélaga. Með lögum nr. 49/2009 drógu sveitarfélögin sig hins vegar út úr sjóðnum og í kjölfarið skiptist eignarhald að jöfnu milli ríkisins og Bændasamtaka Íslands. Með brottfalli sveitarfélaganna er eðlilegt að flokkun sjóðsins breytist og þarf ríkisreikningsnefnd að taka málið til skoðunar. Eigið fé Bjargráðasjóðs nam í árslok 2010 437 m.kr. og var handbært fé 441 m.kr.

Þeir eignarhlutir sem fjallað er um hér að framan eru færðir í ríkisreikningi á upphaflegu kaupverði að viðbættum framlögum ef um þau hefur verið að ræða. Við endurskoðun fer m.a. fram samanburður og skoðun á mati til að tryggja að eign sé ekki ofmetin með tilliti til bókfærðs eigin fjár viðkomandi félags eða stofnunar. Út frá gildandi reikningsskilareglum var ekki talin ástæða til að gera athugasemd við bókfært verð þessara eignarhluta í ríkisreikningi.

ERLENT STOFNFÉ TÆPIR 8 MA.KR. Í ÁRSLOK

2.1.1.2 ERLENT STOFNFÉ

Erlent stofnfé í efnahagsreikningi ríkissjóðs er framlag til átta stofnana og sjóða erlendis. Stofnféð, sem almennt er í erlendri mynt, er endurmetið í samræmi við skráð gengi viðkomandi gjaldmiðils í árslok. Í árslok nam erlent stofnfé tæpum 8 ma.kr. en framlög á árinu 2010 námu 255 m.kr. Stofnfé í Alþjóðaframfarastofnuninni IDA var rúmur helmingur af öllu erlendu stofnfé, eða 4 ma.kr.

2.1.1.3 VEITT LÖNG LÁN

Veitt lán ríkissjóðs námu 248 ma.kr. í árslok 2010. Helstu lánveitingar á árinu voru:

- Lán til Lánasjóðs Íslenskra námsmanna upp á 11 ma.kr. samkvæmt heimild í tl. 2.1 í 5. gr. fjárlaga. Gengið var frá þremur skuldabréfum á árinu. Skuldabréfin eru til 25 ára, verðtryggð og með föstum vöxtum frá 3,6% til 4,05%.

- Lán til Seðlabanka Íslands vegna pólskra ríkisskuldabréfa nam um 8 ma.kr. eða 210 milljörðum PLN. Um er að ræða endurlán á pólsku láni sem ríkissjóður tók. Lánið kom til vegna kaupa bankans á pólskum ríkisskuldabréfum sem ríkissjóður keypti áður fyrir andvirði fyrsta hluta láns frá Póllandi. Bréfin á að nota til að auka gjaldeyrisforða Seðlabankans. Lánið er með föstum vaxtagreiðslum í PLN sem nánar eru tilgreindar í skuldabréfinu.
- Víkjandi lán til Arion banka hf. að fjárhæð um 3,5 ma.kr. vegna lokauppgjörs á vöxtum. Þessi lánveiting er hluti af uppgjöri vegna sölu bankans árið 2009. Það er til komið vegna þess að endurmetnar forsendur fyrir áhættugrunni Arion banka hf. urðu til þess að höfuðstóll láns sem ríkissjóður veitti árið 2009 hækkaði um 19,4 milljónir evra eða tæplega 3,5 ma.kr. miðað við gengi í árslok 2009.

AFSTEMMING BÓKHALDS VIÐ LÁNAKERFI

Eftirfarandi mismunir eru á stöðu veittra lána samkvæmt bókhaldi og lánakerfi:

- Fiskeldislán að fjárhæð 9,2 m.kr. hjá Byggðastofnun og eldri stöðu vegna hlutafjárjósóðs Byggðastofnunar að fjárhæð 235 þús.kr. eru ekki færðar í lánakerfið. Þessi lán eru frá árinu 1991 og samþykkti Byggðastofnun á þeim tíma að sjá um afgreiðslu, innheimtu og reikningsfærslu lánanna.
- Skuldabréf í vörslu og innheimtu Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar upp á 9 ma.kr. hafa ekki verið skráð í lánakerfi ríkisins þar sem Þróunarfélagið annast innheimtu á andvirði eigna ríkissjóðs á Keflavíkurflugvelli samkvæmt sérstöku samkomulagi. Þetta fyrirkomulag var ákveðið í upphafi með hliðsjón af nálægð og þekkingu félagsins á staðháttum. Samkomulagið felur einnig í sér að Þróunarfélagið haldi innheimtu af seldum eignum algjörlega aðskilinni frá rekstri félagsins. Innheimtum greiðslum á að skila mánaðarlega inn á reikning ríkissjóðs í Seðlabankanum.

VANSKIL OG AFSKRIFTIR VEITTRA LÁNA

Staða veittra lána ríkissjóðs var 248 ma.kr. í árslok 2010. Stærstu lánin eru til ríkisaðila en um 1/5 hluti er til viðskiptabankanna. Önnur lán til fyrirtækja og einstaklinga voru ekki hátt hlutfall veittra lána. Þótt þau lán séu með víkjandi ákvæðum er ekki talin ástæða til að ætla annað en að þau muni innheimtist.

Óbeinar afskriftir veittra lána byggja á mati á innheimtanleika þeirra. Lánnum er þannig skipt í áhættuflokka sem byggja m.a. á upplýsingum um tryggingar fyrir kröfum og mati á greiðslugetu skuldara. Staða á reikningi yfir óbeinar afskriftir nam 73 m.kr. í árslok og jókst um 6,5 m.kr. á árinu vegna lækkunar mats á innheimtanleika fiskeldislána hjá Byggðastofnun. Samkvæmt vanskilalista úr lánakerfi ríkisins voru átta lán í vanskilum samtals að fjárhæð 52 m.kr. í árslok, þ.e. höfuðstóll og áfallnir vextir lána í vanskilum, en dráttarvextir eru ekki eignfærðir. Þá er ekki talin með krafa á Sementsverksmiðjuna en því uppgjöri er lokið með nauðasamningum. Um 11 m.kr. greiðsla fékkst á þessu ári og var það lokagreiðsla. Sementsverksmiðjan var seld á sínum tíma fyrir 68 m.kr. en lýst krafa nam 118 m.kr. að meðtöldum vöxtum.

**ÓBEINAR AFSKRIFTIR
73 MA.KR. Í ÁRSLOK**

2.1.2 VELTUFJÁRMUNIR

Stærstu liðir veltufjármuna eru handbært fé (318 ma.kr.), næsta árs afborganir af lánum (116 ma.kr.) og óinnheimtar ríkissjóðstekjur (103 ma.kr.).

2.1.2.1 AÐRAR SKAMMTÍMAKRÖFUR

Skammtíma kröfur samkvæmt ríkisreikningi námu 135 ma.kr. og hækkuðu um 8 ma.kr. milli ára. Meirihluti krafanna eða 103 ma.kr. eru óinnheimtar ríkistekjur. Í 3. kafla er fjallað sérstaklega um þær en óverulegar breytingar urðu milli áráanna 2009 og 2010. Breytingarnar komu einkum fram í öðrum skammtíma kröfum sem námu 32 ma.kr. í árslok 2010 og hækkuðu um þriðjung milli ára.

Endurskoðunin leiddi í ljós að stærsti hluti hækkunar annarra skammtíma krafna var vegna inneignar ríkissjóðs hjá lífeyrissjóðum sem myndaðist við sölu á svokölluðum Avens-bréfum til þeirra en hún nam tæpum 13 ma.kr. Krafan er að fullu greidd á árinu 2011. Við kaup á bréfunum myndaðist 51 ma.kr. hagnaður. Lífeyrissjóðirnir nutu rúmlega 33 ma.kr. af honum þannig að hlutur ríkissjóðs nam rúmlega 17 ma.kr. sem færðar voru sem tekjur í ríkisreikningi.

Við endurskoðunina kom í ljós að nauðsynlegt er að tryggja betur að viðskiptastöður stofnana séu í samræmi við viðskiptastöðu þeirra í sameiginlegum efnahag ríkisins. Undanfarin ár hefur verið nokkur munur á þessu. Nokkuð er um viðskiptareikninga sem ekki hafa hreyfst í nokkur ár. Ýmsar ástæður liggja þar að baki. Um er að ræða viðskiptareikninga samtals að fjárhæð 491 m.kr. sem eru eldri en eins árs. Elstu viðskiptareikningarnir eru frá árinu 2003 og fyrr og nema þeir nærri 47 m.kr. Gera má ráð fyrir að hluti af eldri viðskipta kröfum sé tapaður. Fjársýslan hefur lagt vinnu í að kanna réttmæti þessara krafna og er því von til að þessi mál verði komin í betra horf í lok árs 2011.

Á meðal skammtímaskulda í efnahag ríkissjóðs er tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta að fjárhæð 288 m.kr. Þegar krafa er gerð um gjaldþrotaskipti ber gerðarbeiðanda að greiða tryggingafé, sem í dag eru 250 þús.kr., til viðkomandi héraðsdóms. Þegar skiptastjóri er skipaður fær hann trygginguna greidda. Ríkisendurskoðun telur eðlilegra að tryggingafé sé ekki greitt út fyrr en ljóst er að þrotabúið eigi ekki fyrir skiptakostnaði. Þá hefur Ríkisendurskoðun gagnrýnt að þessar greiðslur eru bókaðar sem kröfur á viðkomandi innheimtumann en ekki viðkomandi skiptastjóra sem tók á móti greiðslunni. Þetta gerir að verkum að erfitt er að staðfesta réttmæti krafanna í efnahag ríkissjóðs og mælist Ríkisendurskoðun til þess að fyrirkomulaginu verði breytt. Þegar búskiptum lýkur er kostnaðurinn gjaldfærður hjá ríkissjóði á fjárlagalið 09-250 *Innheimtukostnað* og krafan lækkuð í efnahagi ríkissjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar kemur til álita að útistandandi kröfur vegna skiptakostnaðar verði færðar í efnahag þessa fjárlagaliðar í stað efnahags ríkissjóðs.

2.1.2.2 HANDBÆRT FÉ, NETTÓ

Handbært fé er samheiti yfir peninga eða bankainnstæður sem eigandi fjárens getur tekið út og notað til greiðslu á útgjöldum eða skuldum. Í ríkisreikningi kemur fram að handbært fé ríkisins við árslok 2010 nam 318 ma.kr., sem skiptist í 287 ma.kr. inneign

**VIÐSKIPTAREIKN-
INGAR SEM EKKI HAFU
HREYFST Í NOKKUR ÁR**

**ENDURSKOÐA ÞARF
REGLUR UM
GREIÐSLUR
TRYGGINGAFJÁR VIÐ
GJALÐPROTASKIPTI**

á reikningum í Seðlabankanum og rúmlega 30 ma.kr. inneign annarra ríkisaðila. Tæpir 178 ma.kr. eru vistaðir hjá erlendum innlánsstofnunum og á gjaldeyrisreikningum.

Við endurskoðun var farið yfir afstemmingar 29 bankareikninga ríkissjóðs í íslenskum krónum og 10 reikninga í erlendri mynt, en þeir eru í vörslu ríkisféhirðis. Bankayfirlit voru borin saman við stöðu í bókhaldi og erlend staða uppreiknuð miðað við gengi.

Á fimm reikningum er talsvert um óinnleystar ávísanir sem eru orðnar mjög gamlar. Tveimur þeirra hefur verið lokað og nema óinnleystar ávísanir á þeim um 45 m.kr. og nær útgáfudagur þeirra allt aftur til ársins 1998. Um er að ræða reikninga vegna greiðslna barna- og vaxtabóta auk inneigna í TBR annars vegar og launagreiðslna hins vegar. Mest er útstandandi á nýjum reikningi vegna endurgreiðslna á barna- og vaxtabótum og endurgreiðslu á inneignum eða 241 m.kr., þar af 117 m.kr. vegna ársins 2010. Ríkissjóði ber að reyna að koma inneignum í hendur rétttra aðila. Meginreglan er sú að lagt er inn á bankareikning viðkomandi ef upplýsingar um reikningsnúmer liggja fyrir en annars eru gefnar út ávísanir og sendar til viðkomandi gjaldenda. Við það er inneignin færð úr tekjubókhaldskerfinu. Ríkisendurskoðun telur að Fjársýslan þurfi að huga að því að bakfæra útgefna tékka innan tiltekins tíma svo þær myndi aftur inneign í tekjubókhaldskerfinu hjá viðkomandi aðilum. Þessar inneignir fyrnast á fjórum árum.

FJÁRSÝSLAN HUGI AÐ BAKFÆRSLU ÓINNLEYSTRA TÉKKA

Við endurskoðun stofnana var farið yfir afstemmingar bankareikninga á hefðbundinn hátt. Af 30 ma.kr. voru 18 ma.kr. bankainnstæður hjá Seðlabanka Íslands og er þar að mestu um að ræða inneignir sjóða og almannatrygginga. Við endurskoðunina var einnig horft til eftirfarandi þátta til staðfestingar á því að skráð handbært fé hjá stofnunum væri laust til ráðstöfunar:

- Hvort stofnanir væru með handbært fé umfram 2% af veltu ársins.
- Hvort stofnanir væru með handbært fé en skuld við ríkissjóð.

HANDBÆRT FÉ STOFNANA UMFRAM 2% AF HEILDARREKSTRARFÉ ÁRSINS

Af 220 rekstraraðilum (stofnunum og sjóðum) sem voru með skráð handbært fé voru 41% innan við tilskilin 2% mörk. Athuga þarf að hér er um stöðu í lok árs að ræða. Hugsanlegt er að árslokastaða sé hærri en staða í lok mánaðar innan árs. Til dæmis innheimta framhaldsskólar skólagjöld vegna vorannar í desember.

2.1 Handbært fé rekstraraðila	FJÖLDI REKSTRARAÐILA	HLUTFALL Í %
MINNA EN 2%	91	41,4
2%-5%	42	19,1
5%-10%	34	15,5
10%-15%	19	8,6
15%-20%	9	4,1
MEIRA EN 20%	25	11,4
SAMTALS	220	100,0

**STOFNANIR EIGA EKKI
AÐ LIGGJA MEÐ
UMFRAMFÉ Á BANKA-
REIKNINGUM**

Ríkisendurskoðun vill áréttta að stofnanir ríkisins eiga ekki að liggja með umframfé á bankareikningum. Reglur fjármálaráðuneytisins frá 1. mars 1996 gilda um varðveislu lausafjár í stofnunum. Þar kemur fram að:

Stofnanir sem hafa reikning í banka eða sparisjóði skulu endurgreiða til ríkissjóðs fyrir lok hvers mánaðar allt það fé er fer umfram 2% af heildarrekstrarfé ársins. Fjármálaráðherra getur þó sett önnur viðmiðunarmörk en hér greinir gagnvart einstökum stofnunum.

**HEFUR BRÝNT FYRIR
ÖÐRUM RÁÐU-
NEYTUM AÐ FYLGJA
REGLUGERÐINI EFTIR**

Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu hefur það af og til sent bréf til ráðuneyta til að vekja athygli þeirra á ákvæðum reglugerðarinnar og biðja þau að beita sér gagnvart sínum stofnunum. Ekki hafa verið sett sérstök viðmiðunarmörk eins og heimilt er samkvæmt reglunum heldur óskað eftir því að stofnanir með umtalsverðan efnahag og mikla sjóðspörf haldi sínum reikningum í Seðlabankanum sem séu þá teknir með í vaxtjöfnuði ríkissjóðs.

Sem dæmi um stofnanir sem eru með sína reikninga í Seðlabankanum eru innheimtumenntu- menn ríkissjóðs, Vegagerðin, Framkvæmdasýsla ríkisins og Tryggingastofnun. Þá eru fjárfreikir sjóðir eins og Ofanflóðasjóður, Atvinnuleysistryggingasjóður, Íbúðalána- sjóður og Ábyrgðarsjóður launa með sína bankareikninga í vörslu Seðlabankans.

HANDBÆRT FÉ STOFNANA OG VIÐSKIPTASTAÐA ÞEIRRA VIÐ RÍKISSJÓÐ

Flestar stofnanir nýta einhvers konar greiðsluþjónustu hjá ríkissjóði annaðhvort vegna launagreiðslna eða rekstrargjalda eða bæði, þó að þær séu jafnframt með eigin fjárvörslu. Í yfirliti 5 í ríkisreikningi kemur fram staða á handbæru fé og viðskiptastaða stofnana gagnvart ríkissjóði. Við skoðun á þessu yfirliti kemur í ljós að 12,5 ma.kr. kæmu til lækkunar á handbæru fé ef stofnanir gerðu upp skuld sína við ríkissjóð. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að ríkissjóður kalli eftir greiðslum frá stofnunum þegar þær eiga nægilegt handbært fé til greiðslu á skuld við ríkissjóð.

**KALLA Á EFTIR
GREIÐSLUM FRÁ
STOFNUM SEM
EIGA NÆGILEGT
HANDBÆRT FÉ**

2.2 SKULDIR OG EIGIÐ FÉ

Skuldir og eigið fé ríkissjóðs námu 1.045 ma.kr. í árslok 2010. Þar af námu langtíma- skuldir 1.035 ma.kr., lífeyrisskuldbindingar 345 ma.kr. og skammtímaskuldir 309 ma.kr. Eigið fé var hins vegar neikvætt um 644 ma.kr.

2.2.1 EIGIÐ FÉ

Í upphafi ársins var eigið fé neikvætt um 517 ma.kr. og versnaði staðan því um 127 ma.kr. á árinu. Þar af var tekjuhalli samkvæmt rekstrarreikningi 123 ma.kr. Lækkunin á eigin fé stafar aðallega af endurmati langtímakrafna og langtímalána vegna verðbóta og gengismunar og endurmati lífeyrisskuldbindinga. Hins vegar eru nýjar lífeyrisskuldbindingar á árinu að fjárhæð 8 ma.kr. gjaldfærðar í ríkisreikningi.

Í ríkisreikningi er gerð grein fyrir þeim reikningskilareglum sem hann byggir á og eru þær sömu og á almennum markaði með þremur frávikum. Í fyrsta lagi eru varanlegir rekstrarfjármunir færðir til gjalda við kaup eins og áður hefur verið fjallað um. Í öðru lagi eru áhrif launa-, verðlags- og gengisbreytinga færð á endurmatsreikning í stað

Þess að færa þau í rekstrarreikning og í þriðja lagi er áfallið orlof ekki reikningsfært. Tvö síðastnefndu atriðin eru ekki sérstaklega undanþegin í fjárreiðulögum.

2.2 Eigið fé ríkisreiknings í ma.kr.	
EIGIÐ FÉ Í ÁRSBYRJUN	-516,7
TAP SAMKVÆMT REKSTRARREIKNINGI	-123,3
ENDURMAT LANGTÍMAKRAFNA	-44,3
ENDURMAT LANGTÍMASKULDA	46,1
ENDURMAT LÍFEYRISSKULDBINDINGA	-5,8
EIGIÐ FÉ Í ÁRSLOK	-644,0

Meðferð launa-, verðlags og gengisbreytinga byggir á áliti ríkisreikningsnefndar frá árinu 1994 sem gefið var út í tengslum við ný fjárreiðulög. Þar kemur fram að nefndin taldi álitlegast að beita sömu reglu í reikningsskilum ríkissjóðs og gert er hjá fyrirtækjum hér á landi. Breytingin þótti hins vegar ekki tímabær vegna þess að þá voru í gildi svokölluð verðbólgu-reikningsskil hér á landi sem samrýmdust ekki reikningsskila-reglum annarra ríkja innan Evrópusambandsins.

Ríkisendurskoðun gerir því athugasemd við þessa uppgjörsaðferð og telur tímabært að ríkisreikningsnefnd taki málið til skoðunar í ljósi breyttra aðstæðna.

**TAKA ÞARF
UPPGJÖRSAÐFERÐ TIL
ENDURSKOÐUNAR**

2.2.2 LÍFEYRISSKULDBINDINGAR

Ríkisendurskoðun fær skýrslu tryggingafræðings þar sem áfallnar skuldbindingar lífeyrissjóðanna eru reiknaðar. Gerður er samanburður á yfirliti hans og uppgjöri í ríkisreikningi. Einnig má nefna að Ríkisendurskoðun endurskoðar uppgjör Fjársýslunnar á lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs í heild.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 345 ma.kr. í árslok 2010 en voru 340 ma.kr. árið 2009. Lífeyrisskuldbindingar hækkuðu því um 1,5% milli ára.

2.3 Skipting lífeyrisskuldbindinga 2010 og 2009 í m.kr.				
	2010	2009	BREYT.	%
LÍFEYRISSJ. STARFSMANNA RÍKISINS B-DEILD	290.793	285.940	4.853	1,7
LÍFEYRISSJ. HJÚKRUNARFRÆÐINGA	33.987	33.375	612	1,8
SKULDBINDINGAR VEGNA LSR OG LH	324.780	319.315	5.465	1,7
ALÞINGISMENN	6.376	6.733	-357	-5,3
RÁÐHERRAR	1.201	1.181	20	1,7
EFTIRLAUN FORSETA OG ÆÐSTU EMB.MANNA	2.937	2.903	34	1,2
EFTIRLAUN FYRRUM STARFSMANNA ÚTV.BANKA	4.199	4.228	-29	-0,7
EFTIRLAUN FYRRUM BANKASTJÓRA ÚTV.BANKA	284	330	-46	-13,9
EFTIRLAUN FYRRUM STARFSM. LANDSB. ÍSL.	310	332	-22	-6,6
LÍFEYRISSJ. SVEITARF. V/ SAMREKSTRARST.	5.022	4.842	180	3,7
SKULDBINDINGAR V/ ANNARRA OPINB. AÐILA	20.329	20.549	-220	-1,1
SAMTALS	345.109	339.864	5.245	1,5

Skuldbindingar vegna LSR og LH jukust um 5,5 ma.kr. eða 1,7% á árinu 2010 sem er álfka og hækkun vísitölu launa opinberra starfsmanna. Skuldbindingar vegna annarra opinberra aðila lækkuðu hins vegar um 1,1%. Um 94% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs koma til vegna B-deildar LSR og LH.

Þann 21. júlí 2011 var undirritað rammasamkomulag milli skilanevndar gamla Landsbankans og Landssamtaka lífeyrissjóða um fullnaðaruppgjör framvirkra gjaldmiðlavarðarsamninga lífeyrissjóða við bankann. Eftir er að semja við skilanevndir Glitnis og Kaupþings banka. Samkomulagið mun ekki hafa áhrif á tryggingafræðilega stöðu lífeyrissjóðanna, né heldur á stöðu LSR og LH. Ljóst er að samkomulagið eyðir mikilvægum óvissuþáttum í sambandi við endanlegt uppgjör afleiðusamninga sem var ófrágengið eftir fall bankanna haustið 2008.

Á undanförnum árum hefur virkum sjóðsfélögum LH fækkað jafnt og þétt og er fjöldi þeirra nú verulega undir lágmarksviðmiðum laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Ríkisendurskoðun hefur lagt til að stjórn sjóðsins í samráði við viðkomandi stéttarfélag meti hvort ekki sé raunhæft að breyta starfsemi LH eða sameina hann t.d. B-deild LSR með rekstrarhagræðingu í huga. Stjórn sjóðsins hefur fjallað um þessar ábendingar Ríkisendurskoðunar en ekki komist að endanlegri niðurstöðu.

Skuldbindingar vegna alþingismanna, ráðherra og æðstu embættismanna námu 10,5 ma.kr. í árslok 2010. Til samanburðar voru skuldbindingarnar 11 ma.kr. árið 2009 og 13 ma.kr. í árslok 2008. Skuldbindingarnar lækkuðu einkum vegna laga nr. 12/2009 sem felldu úr gildi eftirlaunalög æðstu embættismanna en þeir fá eftirlaun sín greidd beint úr ríkissjóði.

Ríkissjóður yfirtók á sínum tíma Eftirlaunasjóð fyrrverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands og Eftirlaunasjóð fyrrverandi bankastjóra Útvegsbanka Íslands. Eftirlaun og rekstrarkostnaður þessara sjóða eru alfarið á ábyrgð ríkissjóðs. Um er að ræða lokaða sjóði þar sem fjöldi sjóðsfélaga er vel undir lágmarksviðmiðunarmörkum. Af þeim sökum hefur Ríkisendurskoðun lagt til að þessir tveir sjóðir verði lagðir formlega niður með rekstrarhagræðingu og sparnað í huga.

Árið 2009 yfirtók ríkissjóður eftirlaunaskuldbindingar Landsbanka Íslands vegna ríkisábyrgðar á þeim. Fyrir liggur sérstök ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins (FME) þess eðlis að tilgreindar lífeyrisskuldbindingar fylgi gamla bankanum en hún er að mati Ríkisendurskoðunar á skjön við hina almennu ákvörðun FME um flutning eigna, skulda og skuldbindinga vegna innlendrar starfsemi bankans yfir til NBI hf. Þá liggur fyrir að í samningaviðræðum skilanevndar og erlendra kröfuhafa Landsbanka Íslands kom fram að þeir geti ekki sætt sig við að NBI hf. verði skuldsettur meira en um er samið því það muni rýra getu hans til að standa við skuldbindingar sínar gagnvart þeim, sbr. samkomulag þar um. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að þessi skuldbinding færast yfir til NBI hf.

**META ÞARF HVORT
SAMEINA EIGI LH OG
B-DEILD LSR**

**RÉTT ER AÐ LEGGJA
NIÐUR EFTIRLAUNA-
SJÓÐI FYRRVERANDI
STARFSMANNA OG
BANKASTJÓRA
ÚTVEGSBANKANS**

**FÆRA Á EFTIRLAUNA-
SKULDBINDINGAR
LANDSBANKANS TIL
NBI HF.**

2.2.2.1 SKIPTING ÁFALLINNA SKULDBINDINGA B-DEILDAR

Áfallin brúttó skuldbinding B-deildar LSR í árslok 2010 nam tæplega 513 ma.kr. samkvæmt tryggingafræðilegri úttekt. Samsvarandi fjárhæð var tæplega 507 ma.kr. árið á undan. Hækkunin milli ára var 1,2%. Eftirfarandi tafla sýnir flokkun skuldbindinga eftir launagreiðendum í árslok 2010. Stærsti einstaki flokkurinn eru sjúkrahús og heilbrigðisstofnanir.

2.4 Áfallnar skuldbindingar B-deildar LSR í m.kr.			
	ÁFALLIN SKULD- BINDING Í ÁRSLOK 2010	ÁFALLIN SKULD- BINDING Í ÁRSLOK 2009	BREYTING Á MILLI ÁRA
A-HLUTA RÍKISSTOFNANIR	175.903	173.171	1,6%
GRUNNSKÓLAR EFTIR 01.08.1996	21.386	20.988	1,9%
B-HLUTA RÍKISSTOFNANIR	507	508	-0,2%
C-HLUTA RÍKISSTOFNANIR	186	161	15,6%
EINSTAKLINGAR (STAÐA LÖGÐ NIÐUR)	46	44	5,5%
EINKAVÆDDAR RÍKISSTOFNANIR	2.492	2.547	-2,2%
FRÆÐSLUSKRIFSTOFUR	630	637	-1,2%
SPARISJÓÐIR	2.798	2.752	1,7%
HEILSUGÆSLUSTÖÐVAR	6.430	6.414	0,3%
SJÚKRAHÚS OG HEILBRIGÐISSTOFNANIR	40.550	40.091	1,1%
HEILSUVERNDARSTÖÐVAR	349	349	0,1%
STJÓRN MÁLAFLOKKAR	369	401	-8,0%
SKÓLASKRIFSTOFUR	344	346	-0,6%
ÝMSIR AÐILAR, EKKI TENGDIR 11,5% VIÐB.GR.	2.545	2.533	0,5%
STÉTTARFÉLÖG	1.244	1.230	1,2%
SVEITARFÉLÖG, SVEITARSJÓÐIR	24.400	24.012	1,6%
ÝMSIR SÉRAÐILAR, SEM GREIÐA 11,5% VIÐB.GR.	17.257	17.020	1,4%
ÝMSIR M. BAKÁBYRGÐ SVEITARF., GR. EKKI 11,5% VIÐB.GR.	10.138	9.982	1,6%
UPPGREIDDAR SKULDBINDINGAR	78.421	77.793	0,8%
GRUNNSKÓLAR FYRIR 01.08.1996	90.343	89.749	0,7%
FRAMHALDSSKÓLAR	36.149	35.500	1,8%
STOFNANIR Í SAMREKSTRI RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA	509	528	-3,6%
SAMTALS	512.995	506.755	1,2%

Undir flokkinn „Ýmsir séraðilar, sem greiða 11,5% viðbótargreiðslu“ falla m.a. hjúkrunar- og dvalarheimili og aðrar stofnanir sem sinna félagslegri þjónustu og fá greidd daggjöld á grundvelli þjónustusamninga við ríkissjóð. Hjá mörgum þessara aðila eru lífeyrisskuldbindingar umtalsverðar og þar sem ekki er gert ráð fyrir að daggjöld standi undir þessum skuldbindingum eru þær íþyngjandi í rekstri þeirra. Í varúðarskyni er helmingur af skuldbindingum þeirra færður hjá ríkissjóði en hinn helmingurinn er talinn vera á ábyrgð launagreiðanda. Að mati Ríkisendurskoðunar má spyrja hvort ekki væri eðlilegra að skuldbindingin væri að fullu færð hjá ríkissjóði þar sem reksturinn er á ábyrgð hans.

**EÐLILEGRA AÐ FÆRA
SKULDBINDINGUNA
AÐ FULLU HJÁ
RÍKISSJÓÐI?**

Á árinu 2004 var gert samkomulag milli ríkis og Reykjavíkurborgar um skiptingu lífeyrisskuldbindinga sem hvíla á stofnunum sem þessir aðilar hafa rekið saman í árána rás. Fjárhæðin sem færð er í reikningskil ríkisins og er ætlað að mæta þessu

nam 5 ma.kr. í árslok 2010. Ekki hefur verið gert sambærilegt samkomulag við önnur sveitarfélög en fjármálaráðuneytið hefur átt í viðræðum við þau um þessi mál.

2.2.2.2 EIGNIR UPP Í ÓUPPGERÐAR SKULDBINDINGAR

Launagreiðendur B-deildar LSR endurgreiða þann hluta lífeyris sem nemur hækkun á úrskurðuðum lífeyri samkvæmt lögum um lífeyrissjóðinn. Hluti launagreiðenda hefur þegar gert upp áfallnar skuldbindingar sínar við B-deild og verður sjóðurinn að standa að fullu undir þessum hluta skuldbindinganna með eignum sínum. Sama á við um LH. Útreikningar á skuldbindingum lífeyrissjóðanna byggjast á árlegri tryggingafræðilegri úttekt.

Í árslok 2010 nam reiknuð óuppgerð áfallin skuldbinding LSR 435 ma.kr. en var 429 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er því um 6 ma.kr. Nettó endurmetnar eignir sjóðsins upp í óuppgerðar skuldbindingar voru hins vegar minni en þær og staðan því neikvæð um tæpa 25 ma.kr. eða 5,7% af þessum skuldbindingum. Árið 2009 var staðan neikvæð um rúma 17 ma.kr. eða 4,1% af óuppgerðum skuldbindingum. Hlutfall nettóeignar LSR á móti skuldbindingum lækkaði því um 1,6% milli ára.

**STAÐAN NEIKVÆÐ
UM 25 MA.KR. Í
ÁRSLOK 2010**

Hjá LH var óuppgerð áfallin skuldbinding um 61 ma.kr. í árslok 2010 en var tæplega 57 ma.kr. árið á undan. Lækkunin er óveruleg. Nettó eignir sjóðsins vegna óuppgerðra skuldbindinga voru 8 ma.kr. eða 13,1% af slíkum skuldbindingum. Samsvarandi hlutfall var 13,9% árið á undan. Hlutfall nettóeignar LH á móti skuldbindingum lækkaði því um 0,8% milli ára. Útreikningur á eign vegna óuppgerðra skuldbindinga byggist á úttekt tryggingastærðfræðings.

2.2.2.3 INNBORGANIR RÍKISSJÓÐS TIL LSR OG LH

Aukaframlög ríkissjóðs byggjast á ákvörðun fjármálaráðherra frá árinu 1999 um að ríkissjóður skyldi hefja greiðslur inn á framtíðarskuldbindingar sínar við LSR og LH. Bein aukaframlög ríkissjóðs til lífeyrissjóðanna voru engin á árinu 2010. Innborganir samanstanda nú af viðbótariðgjöldum frá A-hluta stofnunum og viðbót vegna grunnskólakennara. Viðbótariðgjöld frá stofnunum í A-hluta ríkissjóðs námu 802 m.kr. en voru rúmlega 923 m.kr. árið á undan. Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara, sem varðar eingöngu B-deild Lífeyrissjóðsins, nam 371 m.kr. Í heild námu innborganir ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga 1,2 ma.kr. árið 2010 en voru 1,3 ma.kr. árið á undan.

**ENGIN BEIN
AUKAFRAMLÖG ÁRIÐ
2010**

2.2.2.4 TRYGGINGAFRÆÐILEG STAÐA A-DEILDAR LSR

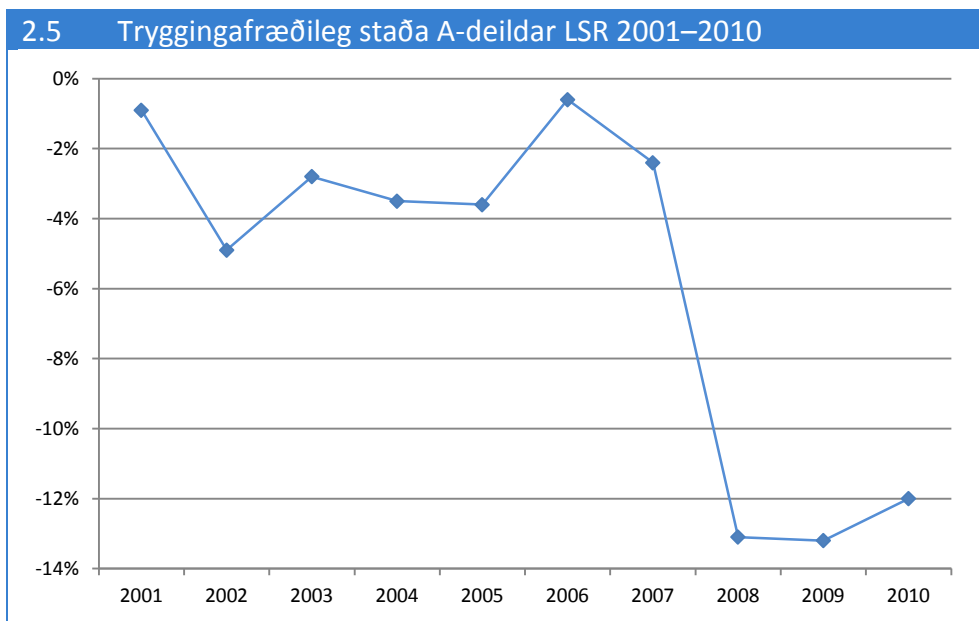
Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR í heild var neikvæð um 12% árið 2010 en til samanburðar var hún neikvæð um rúm 13% árið 2009. Frá árinu 2000 hefur tryggingafræðileg staða A-deildar LSR verið neikvæð sbr. mynd 2.5.

Myndin sýnir reiknaðar eignir sem hlutfall af skuldbindingum. Eins og sést versnaði staða deildarinnar verulega eftir fall bankanna 2008. Á þessu ári hefur Fjármálaeftirlitið (FME) verið í sambandi við stjórn LSR vegna stöðu deildarinnar. Framlag launagreiðenda er nú 11,5% en samkvæmt lögum um sjóðinn er miðað við að hann eigi að jafnaði nægar eignir til að standa undir lífeyrisskuldbindingum sínum.

Þann 8. febrúar 2011 tilkynnti FME með bréfi til LSR að við skoðun hefði komið í ljós að stjórn LSR hafi ekki gripið til viðeigandi ráðstafana til að rétta af neikvæða tryggingafræðilega stöðu A-deildar þrátt fyrir að staða deildarinnar hafi verið neikvæð um 13% tvö ár í röð. Óskaði FME eftir skýringum stjórnar LSR á því hvers vegna ekki hafi verið gripið til viðeigandi ráðstafna til að jafna tryggingafræðilega stöðu sjóðsins í heild.

**FME ÓSKAÐI EFTIR
SKÝRINGUM
STJÓRNAR LSR**

Með bréfi þann 1. mars 2011 svaraði stjórn LSR því til að sjóðurinn hefði alltaf litið svo á að 39. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyris-sjóða gildi um A-deild LSR. Í nefndu ákvæði segir að heimilt sé að hafa allt að 10% mun á eignaliðum og lífeyrisskuldbindingum. Þessi mörk voru útvíkkuð í 15% fyrir árin 2008–2010 með bráðabirgðaákvæði nr. VI við löginn. Taldi stjórnin óeðlilegt að sérstakar reglur giltu um LSR að þessu leyti og að ekkert svigrúm væri fyrir sveiflur.



FME hafnaði þessari túlkun stjórnar LSR í bréfi þann 19. apríl 2011 og krafðist þess að stjórnin hækkaði iðgjald launagreiðenda. Í bréfinu kom einnig fram að veruleg hækkan iðgjaldsins væri nauðsynleg til að koma tryggingafræðilegri stöðu A-deildar LSR í jafnvægi. Fjármálaráðherra hefur af þessu tilefni lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins þess efnis fyrrgreind vikmörk 39. gr. skuli einnig eiga við um A-deild LSR.

Að mati tryggingafræðings þyrfti að hækka heildariðgjald til A-deildar sem nú er 15,5% í 19,5% til þess að ná þessu jafnvægi, en hækkan í 17,8% er talin nægjanleg til að koma stöðunni í -5%. Gerð er grein fyrir þessari skuldbindingu í skýringu í ríkisreikningi.

**HÆKKUN IÐGJALDA
LAUNAGREIÐENDA**

2.2.3 LANGTÍMASKULDIR

2.2.3.1 TEKIN LÖNG INNLEND LÁN

Staða tekinna langra innlendra lána ríkissjóðs nam 870 ma.kr. í árslok 2010 en var 737 ma.kr. í árslok 2009 og hækkaði um 18% milli ára.

Eftirtalin atriði voru skoðuð:

- Afstemmingar ríkissjóðs milli bókhalds og lánakerfis.
- Lán sem ekki hafa verið skráð í lánakerfið.
- Samanburður við heimildir fjárlaga.
- Afstemmingar affalla og yfirverðs.

2.6 Tekin löng innlend lán ríkissjóðs í m.kr.				
	2010	2009	BREYT.	%
STADA Í ÁRSBYRJUN	737.193	539.475	197.718	36,7
TEKIN NÝ LÁN, MARKAÐSVERÐBRÉF				
- RÍKISBRÉF, ÓVERÐTRYGGÐ	192.079	381.010	-188.931	-49,6
- SPARISKÍRTEINI, VERÐTRYGGÐ	53.091	-	53.091	-
NÝ MARKAÐSVERÐBRÉF SAMTALS	245.170	381.010	-135.840	-35,7
YFIRTEKIN INNL. LÁN VEGNA RÍKISÁBYRGÐA	19.844	0	19.844	100,0
AÐRIR LIÐIR	846	42	804	94,5
AFBORGANIR	-139.161	-211.081	71.920	-34,1
ENDURMAT	5.966	27.746	-21.780	-78,5
LÖNG INNLEND LÁN ALLS	869.858	737.193	132.665	18,0

Helstu innendar lántökur ríkissjóðs í markaðsverðbréfum námu 245 ma.kr. á árinu og voru eftirfarandi:

- Ný lán í ríkisbréfum upp á 192 ma.kr. en afborganir námu um 137 ma.kr. þannig að nettó aukning varð um 55 ma.kr. Meðal ríkisbréfa voru gefin út sérstök ríkisbréf í flokknum RÍKH að fjárhæð um 40 ma.kr. sem tengjast stofnfjárukningu Íbúðalánasjóðs, Byggðastofnunar og víkjandi láni til Arion banka hf. vegna lokauppgjörðs á kaupsamningi frá árinu 2009. Ríkisbréf eru óverðtryggð og vaxtakjör á markaði hér innanlands hafa verið talin hagstæð. Framlag til Byggðastofnunar er með heimild í 6. grein fjárlaga fyrir árið 2010 (tl. 7.19) og framlag til Íbúðalánasjóðs er með heimild í fjárukalögum ársins 2010 (tl. 7.24).
- Yfirtekin innlend lán vegna ríkisábyrgða upp á 20 ma.kr. Heimildin byggist á 4.3 tl. 5. gr. fjárlaga.
- Ný lán í verðtryggðum spariskírteinum upp á 53 ma.kr. í flokki „Ríks 21“. Heimildina er að finna í 4.2 tl. 5. gr. fjárlaga 2010.
- Aðrir liðir sem færðir eru með löngum lánum ríkissjóðs í árslok eru fyrirframgreiddur tekjuskattur á stóriðjufyrirtæki að fjárhæð um 846 m.kr., sbr. reglugerð nr. 1055/2010. Þess má geta að á árinu 2009 voru samtals tekin lán í stofnunum að upphæð 42 m.kr.

Athugun Ríkisendurskoðunar sýndi að öll lánin eru færð í lánakerfi ríkisins nema lán sem stofnanir hafa tekið. Áður hefur Ríkisendurskoðun bent á að þau lán eigi einnig að færa í lánakerfi þar sem slíkt eykur öryggi í gagnavinnslu og útreikningum.

2.2.3.2 TEKIN LÖNG ERLEND LÁN

Á árinu 2010 voru tekin erlend lán alls að fjárhæð 142 ma.kr. Á árinu kom önnur afgreiðsla erlendra lána til að efla gjaldeyrisforða Íslands. Fengust lán frá Danmörku, Finnlandi, og Svíþjóð. Þess ber að geta að lán frá Noregi fóru beint til Seðlabankans. Auk þess fengust jafnvirði 8 ma.kr. frá Póllandi. Lán vegna Avens, þ.e. vegna uppgjörs við Seðlabankann í Lúxemborg, var að jafnvirði 64 ma.kr. Loks var yfirtekið erlent lán vegna ríkisábyrgða upp á tæpa 3 ma.kr.

**142 MA.KR. TEKNIR
AÐ LÁNI ERLENDIS
ÁRIÐ 2010**

2.7 Erlendar lántökur ríkissjóðs 2010 í m.kr.			
LÁNVEITANDI/UMSJÓNARAÐILI:	MYNT	Í ERL. MYNT	Í M.KR.
DANMÖRK	EVURUR	159 MILLJ.	25.009
FINNLAND	EVURUR	106 MILLJ.	16.673
SVÍÞJÓÐ	EVURUR	163,5 MILLJ.	25.717
PÓLLAND	PÓLSK SLOT	638,2 MILLJ.	8.013
CITIGROUP	EVURUR	401,5 MILLJ.	64.055
YFIRTEKIÐ LÁN V/ RÍKISÁBYRGÐA			2.652
SAMTALS			142.119

Heimild til þessarar lántöku er að finna í 1. tl. 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2010 en samkvæmt honum er fjármálaráðherra, f.h. ríkissjóðs heimilt að taka lán allt að 460 ma.kr. eða jafngildi hennar í erlendri mynt. Í fjárukalögum ársins 2010 var þessi fjárhæð lækkuð í 403 ma.kr.

2.2.4 SKAMMTÍMASKULDIR

2.2.4.1 ÁFALLNIR ÓGREIDDIR VEXTIR

Áfallnir ógreiddir vextir ríkissjóðs námu 22 ma.kr. í árslok 2010 sem er svipað og árið á undan. Stærstu liðirnir eru vegna innlendra markaðsverðbréfa. Til samanburðar má geta þess að áfallnir vextir erlendra lána, sem eru hluti af þessari fjárhæð, námu 3 ma.kr. Forvextir ríkisvixla eru einnig færðir á þennan lið á móti skuld. Þeir námu rúmlega 1 ma.kr. í árslok en voru 469 m.kr. í árslok árið á undan.

**STÆRSTU LIÐIRNIR
VEGNA INNLENDRA
MARKAÐSVERÐBRÉFA**

Vextirnir eru reiknaðir í lánakerfi ríkisins, nema lán sem tekin eru í stofnunum, og stemmdir af við bókhald. Yfirferð á þeirri afstemmingu var án athugasemda.

2.2.4.2 TEKIN STUTT LÁN

Tekin stutt lán ríkissjóðs eru eingöngu ríkisvixlar. Staða lánanna í árslok var 72 ma.kr. en var 83 ma.kr. árið á undan. Ríkisvixlar eru seldir á verðbréfamarkaði og eru til fjögurra mánaða. Í árslok voru fjórir flokkar þeirra ógjaldfallnir:

2.8 Ríkisvixlar í árslok 2010 í m.kr.		
HEITI FLOKKS	GJALDDAGI	FJÁRHÆÐ
RIKV 11 0117	17.01.2011	20.058
RIKV 11 0215	15.02.2011	12.101
RIKV 11 0315	15.03.2011	18.159
RIKV 11 0415	15.04.2011	21.717
SAMTALS		72.035

Skuldir í ríkisvíxlum eru færðar í lánakerfi ríkisins og fjárhagsbókhaldi. Forvextir eru færðir í efnahagsreikning á mótí skuld og gengið er úr skugga um að þeir séu gjaldfærðir á rétt reikningsár í uppgjöri hjá Fjársýslunnar. Endurskoðun ríkisvíxla var án athugasemda.

2.2.4.3 NÆSTA ÁRS AFBORGANIR AF LANGTÍMASKULDUM

Næsta árs afborganir tekinn langtímalána eru reiknaðar í lánakerfi ríkisins. Um er að ræða bæði afborganir, verðbætur og endurmat vegna gengis. Við endurskoðun lagði Fjársýslan fram sundurliðunarlista og samantekt fjárhæða á sérstökum lista. Handreikna þurfti sérstaklega yfirtekin lán vegna ríkisábyrgða og bæta við heildarfjárhæð. Niðurstaða samantekins lista kom heim og saman við fjárhæðir í efnahagsreikningi ríkissjóðs, þ.e. samtals 179 ma.kr.

2.3 SKULDBINDINGAR UTAN EFNAHAGS

Skipta má ríkisábyrgðum í tvo flokka, skráðar og óskráðar. Skráðar ábyrgðir eiga sér heimild í 1. gr. laga nr. 121/1997. Þar kemur fram að ríkissjóður má aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar, nema heimild sé veitt til þess í lögum. Af skráðum ábyrgðum ber að greiða ábyrgðargjald. Þá segir enn fremur í sömu grein að ríkissjóður megi ekki ganga í sjálfskuldarábyrgð, nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum þeim sem ábyrgð heimila.

Í ríkisreikningi er að auki gerð grein fyrir öðrum málum sem mögulega geta falið í sér skuldbindingu fyrir ríkissjóð en falla ekki undir skilgreiningu laga um ríkisábyrgðir. Þar er um að ræða skuldbindingar vegna innstæðum í fjármálafyrirtækjum í tengslum við endurreisn fjármálakerfisins, skuldbindingar vegna *Icesave*-málsins, lífeyrisskuldbindingar og skuldbindingar vegna langtímasamninga við stofnanir og félög um verkefni sem ná fram yfir reikningsárið.

2.3.1 RÍKISÁBYRGÐIR

Ríkisábyrgðasjóður starfar samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997. Sjóðurinn má aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar nema heimild til þess sé veitt í lögum. Breytingar hafa verið samþykktar á lögnum sem miða að því að gjaldtaka sjóðsins með ábyrgðargjaldi svari að fullu til þeirrar ívilnunar sem viðkomandi aðili nýtur í formi hagstæðari lánskjara vegna ríkisábyrgðar.

Skráðar ríkisábyrgðir í árslok 2010 námu samtals 1.185 ma.kr. og lækkuðu um 2,2% frá ársbyrjun. Samtals voru 98% skráðra ríkisábyrgða vegna Íbúðalánasjóðs (911 ma.kr.), Landsvirkjunar (233 ma.kr.) og Byggðastofnunar (17 ma.kr.).

Á árinu 2010 voru gjaldfærðir rúmlega 27 ma.kr. vegna ríkisábyrgða samanborið við rúmlega 3 ma.kr. árið 2009. Þessi hækkun stafar einkum af því að ríkissjóður yfirtók ábyrgðir af Ríkisábyrgðarsjóði vegna Lánasjóðs landbúnaðarins en við fall Landsbankans hf. urðu virkar ríkisábyrgðir. vegna skulda sjóðsins. Lánasjóðurinn var seldur bankanum árið 2005 fyrir tæpa 3 ma.kr. Tekin var ákvörðun um að greiða gjaldfallnar afborganir af þessum kröfum til að koma í veg fyrir að ríkissjóður yrði fyrir tjóni vegna dráttarvaxta og innheimtukostnaðar.

HEIMILDIR VERÐA AÐ
VERA FYRIR
ÁBYRGÐARSKULDBINDINGUM
RÍKISSJÓÐS

RÍKISÁBYRGÐIR
SAMTALS 1.185
MA.KR. Í ÁRSLOK

Á árinu 2010 var haldið áfram að greiða afborganir og vexti af þessum skuldum. Jafnframt var ákveðið að gjald- og skuldfæra ógreiddar virkar ríkisábyrgðir í bókhaldiinu í árslok 2010. Gjaldfærslur vegna þessa námu 23 ma.kr. og voru þær jafnframt skuldfærðar í efnahagi ríkissjóðs. Í efnahag ríkissjóðs var einnig skuldfærð 784 m.kr. skuld við Seðlabankann vegna ríkisábyrgða. Um er að ræða mörg skuldabréf til mislangs tíma. Uppgreiðslu síðasta bréfsins lýkur ekki fyrr en á árinu 2023.

2.9 Gjaldfallnar ríkisábyrgðir 2010 í m.kr.	
LANDSBANKINN VEGNA LÁNASJ. LANDBÚNAÐARINS	14.162
LANDSBANKINN VEGNA HANDHAFASKULDABRÉFA	1.931
LANDSBANKINN VEGNA LÍFEYRISSJ. BANKAMANNA	3.822
LANDSBANKINN USD 30 MILLJ.	2.655
GLITNIR HANDHAFABRÉF	406
ÓGREIDDAR KRÖFUR	22.976
ÓGREITT Í ÁRSLOK SEÐLABANKI	784
ÓGREITT Í ÁRSLOK LANDSBANKINN	549
GREITT OG GJALDFÆRT Á ÁRINU 2010	3.149
GREIDD VAXTAGJÖLD	81
GJALDFALLNAR RÍKISÁBYRGÐIR SAMTALS	27.539

Framkvæmdin hefur verið með þeim hætti að nýju bankarnir hafa greitt skuldirnar fyrir gömlu bankana en eigendur krafanna eru margir, þar á meðal lífeyrissjóðirnir. Ríkissjóður hefur síðan endurgreitt NBI hf. og Íslandsbanka hf. það sem þeir hafa lagt út vegna ríkisábyrgðanna.

Ríkisábyrgðasjóður lýsti kröfum í þrotabúin vegna þeirra greiðslna sem hann hafði innt af hendi, þ.e. því sem gjaldfallið hafði af bréfunum til 22. apríl 2009, sem er sá dagur sem kröfur í þrotabúin skyldu miðast við. Þannig var lýst um 3 ma.kr. kröfu í þrotabú Landsbankans, 55 m.kr í þrotabú Glitnis og 530 m.kr. í þrotabú Kaupþings banka.

Ábyrgð ríkissjóðs er einföld, þ.e. skuldareigendur skuldabréfanna geta ekki krafði ríkið fyrr en reynt hefur verið til þrautar að fá kröfuna greidda hjá aðalskuldara, sem er þrotabú bankanna. Ríkisábyrgðasjóður sendi því bréf til allra eigenda skuldabréfanna, sem unnt var að hafa upp á. Þar var þeim bent á að þeir þyrftu að lýsa kröfum sínum í búið fyrir lok kröfulýsingarfrests ella hefði ríkissjóður rétt til þess að hafna greiðslu samkvæmt ábyrgðinni á þeim hluta krafanna sem þeir hefðu haft möguleika á að fá greidda af búinu, með beinum greiðslum eða með skuldajöfnun.

2.4 FJÁRMÖGNUN VIÐSKIPTABANKA

2.4.1 INNGANGUR

Við fall stóru viðskiptabankanna þriggja í október 2008 og samþykkt neyðarlaganna, sbr. lög nr. 125/2008, var fjármálaráðherra heimilað að reiða fram fé til að stofna ný fjármálafyrirtæki eða yfirtaka slík fyrirtæki eða þrotabú þeirra.

Í fjárlögum 2008 var veitt heimild til að leggja hverjum bankanna þriggja til 775 m.kr. eiginfjárframlag við stofnun. Í fjárlögum 2009 var síðan veitt heimild til allt að 385 ma.kr. fjárveitingar úr ríkissjóði til bankanna þriggja. Af ýmsum ástæðum dróst þó fram á mitt ár 2009 að ljúka mati á eignum og skuldum og semja við skilanefndir gömlu bankanna um yfirfærsluna.

Skuldabréfaútgáfa ríkissjóðs til að fjármagna nýju bankanna nam alls um 190 ma.kr. sem var mun lægri fjárhæð en kveðið var á um í fjárlögum. Af þeirri fjárhæð voru tæpir 4 ma.kr. lánaðir árið 2010 til Arion banka hf. vegna uppgjörs og vaxta eins og áður hefur komið fram.

Auk þess fengu Arion banki hf. og Íslandsbanki hf. víkjandi lán frá ríkissjóði við stofnun þeirra. Í árslok 2010 var staða þessara lána tæplega 31 ma.kr. hjá Arion banka hf. og rúmlega 21 ma.kr. hjá Íslandsbanka hf.

2.4.2 SÉRÁKVÆÐI Í SAMNINGUM VIÐ LANDSBANKANN

Í skýringu nr. 20 í ársreikningi NBI hf. fyrir árið 2010 kemur fram að samkvæmt skuldbindingu í samningi frá 15. desember 2009 þurfi bankinn hugsanlega að gefa út skuldabréf til gamla Landsbankans þann 31. mars 2013. Bréfið yrði viðbótargreiðsla fyrir eignir og skuldir sem fluttar voru úr gamla Landsbankanum. Fjárhæð skuldabréfsins gæti orðið allt að 92 ma.kr. að nafnvirði. Fjárhæðin er skilyrt af umframvirði ákveðinna eignasafna, ákvörðuðu þann 31. desember 2012, yfir reiknuðu framtíðarvirði kaupverðs þeirra þann 9. október 2008, með fyrirvara um ákveðnar leiðréttingar.

Virðið mun verða ákvarðað af óháðum matsaðila út frá viðurkenndum matsaðferðum. Verðmæti í árslok 2012 sem kann að vera umfram framtíðarvirði kaupverðsins frá 2008 skal skipt milli gamla Landsbankans sem fengi 85% (en þó ekki hærrí fjárhæð en 92 ma.kr.) og NBI hf., sem fengi 15%. Náist þetta markmið mun ríkissjóður eignast hlut Landsbankans hf. í NBI hf.

Komi til útgáfu slíks skuldabréfs mun það verða gefið út í evrum eða þeim myntum sem NBI hf. og gamli Landsbankinn koma sér saman um. Nafnverð bréfsins verður þá umreiknað úr krónum í evrum miðað við gengið 31. desember 2012. Bréfið myndi bera breytilega vexti og gjalddagi þess yrði í október 2018. Ársfjórðungslegar afborganir myndu hefjast árið 2014. Í ársreikningi NBI hf. fyrir árið 2010 kemur fram að uppreiknað virði þessarar skuldbindingar nam tæplega 27 ma.kr. í árslok og ríkir töluverð óvissa um hvort áður nefndu 92 ma.kr. takmarki verði náð.

2.5 EIGNASAFN SEÐLABANKA ÍSLANDS

Eignasafn Seðlabanka Íslands, ESÍ ehf., var stofnað í árslok 2009 til þess að halda utan um kröfur sem Seðlabankinn eignaðist við fall bankanna. Meginrökin að baki stofnun félagsins voru þau að markvissa og samræmda vakt þyrfti til að ná yfirsýn yfir innheimtumálin. Markmið félagsins er að innheimta kröfurnar og endurgreiða skuldina við Seðlabankann.

2.10 Efnahagsreikningur ESÍ ehf. í m.kr.		
	31.12.2010	31.12.2009
EIGNIR:		
HLUTABRÉFAEIGN	6.828	1
SKULDABRÉF OG AÐRAR LANGTÍMAKRÖFUR	226.181	201.362
VEÐKRÖFUR Á FJÁRMÁLAFYRIRTÆKI Í SLITAMEÐFERÐ	69.104	249.453
ALMENNAR KRÖFUR Á FJÁRMÁLAFYRIRTÆKI Í SLITAMEÐFERÐ	25.163	14.061
TEKJUSKATTSINNEIGN	1.200	0
	<u>328.476</u>	<u>464.876</u>
NÆSTA ÁRS AFB. SKULDABRÉFAEIGNAR OG LANGT.KRAFNA	13.607	8.985
MARKAÐSBRÉF	8.036	16.753
AÐRAR SKAMMTÍMAKRÖFUR	40.975	0
BANKAINNSTÆÐUR	5.203	1
	<u>67.822</u>	<u>25.740</u>
EIGNIR SAMTALS:	396.298	490.616
EIGIÐ FÉ OG SKULDIR:		
EIGIÐ FÉ	<u>1.242</u>	<u>1</u>
SKULDIR:		
SKULD VIÐ SEÐLABANKA ÍSLANDS	391.416	432.851
ÓGREIDDIR REIKNADIR SKATTAR	2.067	
AÐRAR SKAMMTÍMASKULDIR	1.572	
NÆSTA ÁRS AFBORGUN LANGTÍMALÁNA		57.763
SKULDIR SAMTALS:	395.056	490.614
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ:	396.298	490.615

Framangreindur efnahagsreikningur sýnir stöðu eigna og skulda hjá félaginu í árslok 2010 og 2009. Eignir í árslok 2010 námu 396 ma.kr. en voru til samanburðar 491 ma.kr. árið á undan. Endurskoðunarfyrirtækið Deloitte hf. sér um að endurskoða ársreikning félagsins í umboði Ríkisendurskoðunar.

Að mati Ríkisendurskoðunar fara hin daglegu og lögbundnu verkefni Seðlabankans og rekstur félags um framangreint eignasafn illa saman. Ríkisendurskoðun leggur því til að Seðlabankinn íhugi hvort það væri ekki í þágu hagsmuna hans að selja tilgreindar eignir félagsins eða félagið í heild til aðila sem sérhæfa sig í slíkri eignaumsýslu.

**SEÐLABANKINN ÍHUGI
AÐ SELJA EIGNIRNAR
EÐA FÉLAGIÐ Í HEILD**

3 ENDURSKOÐUN RÍKISSJÓÐSTEKNA

Eins og undanfarin ár var lögð áhersla á að endurskoða uppgjör stærstu tekjuliða ríkissjóðs, þ.e. virðisaukaskatts, opinberra gjalda og tryggingagjalds. Auk þess var farið yfir afstemmingu milli álagningar- og tekjukerfa og afstemmingu tekjukerfa við bókhaldskerfið. Ytri staðfestinga á tekjum var aflað þar sem það þótti nauðsynlegt, niðurfærsla tekna var endurskoðuð og lagt mat á eftirstöðvar. Einnig voru teknar saman upplýsingar um áhrif skattkerfisbreytinga sem gerðar voru í tekjuöflunarskyni á árinu 2010.

3.1 TEKJUR, INNHEIMTA OG EFTIRSTÖÐVAR

Tekjur ríkissjóðs á árinu 2010 námu 479 ma.kr. samanborið við tæplega 440 ma.kr. á árinu 2009 og hækkuðu því um 39 ma.kr. eða 8,9% milli ára. Hækkunina má að miklu leyti rekja til skattkerfisbreytinga sem gerðar voru í tekjuöflunarskyni á árinu 2009 og komu til framkvæmda á árinu 2010. Nánar er fjallað um þessar breytingar í kafla 3.1.2. Mestu munar um hærri tekjur af tryggingagjöldum en þær voru tæplega 64 ma.kr. á árinu 2010 á móti 46 ma.kr. á árinu 2009. Hækkunin nam því 38,5% milli ára. Tekjur af peningalegum eignum hækkuðu um rúmlega 17 ma.kr. milli ára sem rekja má til tekna vegna Avens-samkomulags Seðlabankans og lífeyrissjóðanna.

**TEKJUR HÆKKUÐU
UM 8,9% MILLI ÁRA**

3.1 Tekjur ríkissjóðs 2010 í m.kr.	EST 1/1	TEKJUR	INNHEIMT	AFSKRIFT	EST 31/12
SKATTAR Á TEKJUR	50.768	147.744	-140.909	-4.597	53.006
VIRÐISAUKASKATTUR	28.720	123.976	-121.693	-6.860	24.143
TRYGGINGAGJALD	6.517	63.599	-60.146	-1.526	8.444
AÐRIR SKATTAR	6.733	80.609	-79.891	-276	7.175
SALA EIGNA	0	2.010	-2.010	0	0
AÐRAR TEKJUR	10.144	60.759	-57.493	-3.291	10.119
SAMTALS	102.882	478.697	-462.142	-16.550	102.887

Vaxtatekjur voru 15 ma.kr. lægri á árinu 2010 en þær voru á árinu 2009 og er skýringin á lækkuninni þríþætt. Fjármálaráðuneytið ákvað að gera breytingar á reglum um ráðstöfun greiðslu frá skuldara vegna vangoldinna skatta og gjalda. Breytingin var með þeim hætti að greiðslu skuldara var fyrst ráðstafað til greiðslu kostnaðar vegna skuldar, þá greiðslu á höfuðstól skuldar og loks til greiðslu á vöxtum og vanskilaálagi vegna skuldar. Áður höfðu vextir verið framar höfuðstól. Þá lækkuðu vaxtatekjur m.a. vegna tímabundinnar ákvörðunar um 15% þak á dráttarvexti á árinu 2009. Vextir af skammtímakröfum lækkuðu um 10 ma.kr. milli ára eða tæpan helming. Lækkunina má að mestu rekja til þess að vaxtatekjur af innstæðum í Seðlabanka Íslands lækkuðu

**VAXTATEKJUR 15
MA.KR. LÆGRI EN
ÁRIÐ Á UNÐAN**

verulega en að auki lækkaði vaxtastig á fjármálamarkaði innanlands almennt á árinu 2010.

Til innheimtu á árinu 2010 voru 565 ma.kr. og þar af innheimtust 462 ma.kr. eða 81,8%. Þetta er 1,6% betra hlutfall en árið 2009. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts nam 83,4% sem er 3,9% betra hlutfall en árið 2009. Innheimtuhlutfall tryggingagjalds hækkaði um 1,1% en innheimtuhlutfall tekjuskatts lækkaði um 0,9%.

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna voru nánast þær sömu í árslok 2010 og þær voru í árslok 2009 eða um 103 ma.kr. Ógjaldfallnar eftirstöðvar námu rúmlega 34 ma.kr. í árslok 2010 en tæplega 34 ma.kr. í árslok 2009. Gjaldfallnar eftirstöðvar lækkuðu því um 1,3% milli ára. Nánar er fjallað um eftirstöðvar í kafla 3.1.4.4.

**GJALDFALLNAR
EFTIRSTÖÐVAR
LÆKKUÐU UM 1,3%
MILLI ÁRA**

3.1.1 FJÁRLÖG OG FJÁRAUKALÖG

Áætlaðar tekjur ársins 2010 voru 462 ma.kr. í fjárlögum en í fjárukalögum var sú fjárhæð hækkuð um tæpa 16 ma.kr. Þar munar mest um auknar tekjur af peningalegum eignum en við gerð fjárlaga hafði ekki verið gert ráð fyrir tekjum vegna Avens-samkomulags Seðlabankans og lífeyrissjóðanna. Þá voru áætlaðar vaxtatekjur lækkaðar um 8 ma.kr. vegna breyttra forsendna, sbr. umfjöllun hér ofar.

3.2 Tekjur og fjárheimildir 2010 í m.kr.					
	TEKJUR 2010	FJÁRLÖG	FJÁRAUKA- LÖG	FRÁVIK	TEKJUR 2009
TEKJUSK. EINSTAKL.	93.782	100.300	-5.100	-1.418	88.612
TEKJUSK. LÖGAÐILA	18.413	17.700	3.800	-3.087	31.112
SKATTAR Á FJÁRM.T.	32.723	28.160	-780	5.343	25.990
VIRÐISAUKASKATTUR	123.976	124.700	2.200	-2.924	121.248
TRYGGINGAGJALD	63.599	62.541	1.733	-675	45.912
AÐRIR SKATTAR	83.437	81.218	4.559	-2.339	70.489
SALA EIGNA	2.010	500	1.500	10	824
VAXTATEKJUR	29.255	35.380	-7.996	1.871	44.107
AÐRAR TEKJUR	31.503	11.383	15.895	4.225	11.221
SAMTALS	478.698	461.881	15.811	1.006	439.515

**GREINA ÞARF MILLI
SKILA EINSTAKLINGA
OG LÖGAÐILA**

Skattar á fjármagnstekjur voru lækkaðir um 780 m.kr. í fjárukalögum en skattar á tekjur lögaðila voru hækkaðir um tæpa 4 ma.kr. Breytingin skýrist af því að upplýsingar um skiptingu fjármagnstekna milli lögaðila og einstaklinga berast í október ár hvert. Í frumvarpinu var tekjuskattur lögaðila vanmetinn og tekjur af fjármagnstekjuskatti ofmetnar þar sem hlutur lögaðila í fjármagnstekjuskatti er ekki rétt flokkaður. Upplýsingar um fjármagnstekjuskatt gefa þannig ranga mynd af stöðu hans stóran hluta árs og torvelða vinnu við uppgjör og áætlanagerð. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að aðilum sem bera ábyrgð á skilum fjármagnstekjuskatts verði gert að greina milli skila vegna einstaklinga og lögaðila, en fjármagnstekjuskattur þeirra síðarnefndu er bráðabirgðagreiðsla upp í tekjuskatt.

Í fjárlögum ársins 2010 var áætlað að tekjur yrðu rúmlega 22 ma.kr. hærrí á árinu 2010 en þær voru á árinu 2009. Gert var ráð fyrir því að þessi hækkun kæmi til vegna

verðlagsbreytinga og breytinga á skattstofnum vegna hagbróunar en einnig var áætlað að skattkerfisbreytingar myndu auka tekjur en nánar er fjallað um þær í kafla 3.1.2. Þá var reiknað með tekjuhækkun vegna heilsársáhrifa af þeim skattahækkunum sem tóku gildi á árinu 2009. Í maí 2009 var áfengis- og tóbaksgjald hækkað um 15% og bifreiðagjald um 10%. Einnig voru bensíngjald og olúgjald hækkuð en á móti kom lækkun á kílómetragjaldi. Um mitt ár 2009 var lagður á sérstakur 8% tekjuskattur á tekjur umfram ákveðið mark og sérstakur 5% fjármagnstekjuskattur. Þá var gjalddögum í innheimtu fjármagnstekjuskatts breytt þannig að greitt yrði ársfjórðungslega í stað árlega.

3.1.2 LAGABREYTINGAR 2010

Árið 2010 voru gerðar ýmsar breytingar á álagningu skatta og gjalda til að aflu aukinna tekna í ríkissjóð. Þessar breytingar náðu til samtals 16 tekjuliða en í tveimur tilvikum skiluðu þær ekki tekjuauka á árinu 2010. Annars vegar mun hækkun á tekjuskatti lögaðila ekki hafa áhrif fyrr en við álagningu árið 2011. Hins vegar var umsamin fyrirframgreiðsla stóriðjufyrirtækja á tekjuskatti ekki tekjufærð í ríkisreikningi ársins 2010. Kröfur sem sendar voru á fyrirtækin í samræmi við samkomulag þeirra við stjórnvöld námu rúmlega 1 ma.kr. Samkvæmt fjárlögum og fjáraukalögum ársins var áætlað að hinir tekjuliðirnir 14 myndu nema samanlagt 361 ma.kr. sem er 46 ma.kr. meira en sömu liðir námu árið 2009. Aukningin varð þó í raun 44 ma.kr. eða 2 ma.kr. minni en fjárlög og fjáraukalög gerðu ráð fyrir.

BREYTINGAR NÁÐU TIL 16 TEKJULIÐA

3.3 Skattkerfisbreytingar í m.kr.

	FJÁRLÖG/ FJ.AUKAL.			
	TEKJUR 2010	FRÁVIK 2010	TEKJUR 2009	
GJÖLD Á ÁFENGI OG TÓBAK	14.840	14.787	-53	14.094
BENSÍNGJÖLD OG OLÚGJALD	17.910	18.081	171	17.190
BIFREIÐAGJÖLD	5.960	5.942	-18	5.308
VIRÐISAUKASKATTUR	126.900	123.976	-2.924	121.248
AUKATEKJUR RÍKISSJÓÐS	3.895	3.033	-862	2.323
SÉREIGN.SP., TEKJUSK. OG FJÁRM.T.SK. EINST.	119.200	121.700	2.500	109.948
TRYGGINGAGJALD	64.274	63.599	-675	44.629
AUÐLEGÐARSKATTUR	3.820	3.784	-36	-
KOLEFNISGJALD Á FLJÓTANDI JARÐELDSNEYTI	2.450	1.776	-674	-
SKATTUR Á SÖLU RAFORKU OG HEITT VATN	2.100	2.015	-85	-
SAMTALS	361.349	358.693	-2.656	314.740

Áætlað var að skattkerfisbreytingarnar hefðu hlutfallslega mest áhrif á tryggingagjaldið. Hækkun gjaldsins nam 19 ma.kr. milli ára sem er 43,2% af heildarhækkun tekjuliða sem breytingarnar náðu til. Í frumvarpi til laga um tekjuöflun ríkisins var lagt til að tryggingagjald yrði hækkað um 1,6% til þess að gera Atvinnuleysistryggingasjóði kleift að standa við skuldbindingar sínar án annarrar fjármögnunar. Í meðferð frumvarpsins var ákveðið að hækka gjaldið um 1,65%. Áætlaður tekjuauki var 12 ma.kr. og miðaðist við að stofn tryggingagjalds hækkaði um 0,2% milli árána 2009 og 2010. Uppgjör tryggingagjalds sýnir að stofninn hækkaði um 1,72%. Þá ber að geta þess að

TRYGGINGAGJALD HÆKKAÐI UM 19 MA.KR. MILLI ÁRA

tryggingagjald hækkaði talsvert á miðju ári 2009 og þarf að taka tillit til þess þegar þessar tölur eru metnar.

Í frumvarpi til laga um ráðstafanir í skattamálum var áætlað að auknar heimildir einstaklinga til að leysa út séreignarsparnað sinn myndu skila viðbótartekjum í ríkissjóð. Samanlögð hámarksfjárhæð sem heimilt er að greiða út nemur nú 2,5 m.kr. fyrir staðgreiðslu. Talið var að heimilin í landinu myndu innleysa nálægt 20 ma.kr. af séreignarsparnaði sínum á árinu en sú fjárhæð var þó mikilli óvissu háð. Gengi áætlunin eftir var gert ráð fyrir að ríkissjóður fengi allt að 5 ma.kr. í viðbótartekjur af staðgreiðslu tekjuskatts. Samkvæmt álagningarskrá ríkisskattstjóra árið 2011 vegna tekna ársins 2010 námu úttektir af séreignarsparnaðarreikningum 21,4 ma.kr. sem er umtalsverð lækkun frá árinu áður en þá námu úttektir 35,9 ma.kr.

Í frumvarpi til laga um tekjuöflun ríkisins voru gerðar tillögur um veigamiklar breytingar á tekjuskattkerfi einstaklinga. Meginbreytingin var sú að tekin yrði upp álagning með stighækkandi skatthlutföllum, svokallað þrepakerfi. Þá var fjármagnstekjuskattur hækkaður í 18% úr 15% en 100 þús.kr. frítekjumark sett á. Í fjárlögum var áætlað að skattar á tekjur og hagnað einstaklinga næmu 124 ma.kr. Upplýsingar um tekjuskatt einstaklinga á fyrstu átta mánuðum ársins 2010 sýndu hins vegar að tekjurnar voru tæplega 5 ma.kr. undir áætlun og voru tekjur vegna skatta á tekjur og hagnað einstaklinga því lækkaðar um samsvarandi upphæð í fjárukalögum.

Auðlegðarskattur, kolefnisgjald og skattur á sölu raforku og heitt vatn voru lögð á í fyrsta skipti á árinu 2010.

- Í frumvarpi til laga um tekjuöflun ríkisins kom fram tillaga um að tekinn væri upp sérstakur auðlegðarskattur næstu þrjú ár að fjárhæð 1,25% á nettóeign umfram 90 m.kr. hjá einstaklingum og umfram 120 m.kr. hjá hjónum. Þetta var gert til þess að jafna skattbyrði í ljósi þeirrar miklu eignatilfærslu sem orðið hefur á undanförunum árum og samþjöppunar á eignarhaldi. Áætlaður tekjuauki nam 3,5 ma.kr. í fjárlögum en var hækkaður um 0,3 ma.kr. í fjárukalögum.
- Kolefnisgjald á fljótandi jarðefnaeldsneyti, þ.e. bensín, dísilolíu, flugvéla- og þotueldsneyti og brennsluolíu var lagt á sem sjálfstæð viðbót við þau vörugjöld sem fyrir voru. Gjaldtakan byggist á kolefnisinnihaldi hvernar tegundar eldsneytis og tekur mið af söluverði losunarheimilda á uppboðsmarkaði ESB. Áætlaður tekjuauki nam 2,6 ma.kr. í fjárlögum en var lækkaður um 0,1 ma.kr. í fjárukalögum.
- Í fjárlögum var gert ráð fyrir að skattur af raforku yrði 0,12 kr. á hverja kílóvattstund af seldri raforku en skattur á heitt vatn 2% af smásöluverði þess. Lagt var til að sá aðili sem selur raforkuna eða heita vatnið til endanlegs notanda yrði sá aðili sem innheimtir skattinn og skilar honum í ríkissjóð en ríkisskattstjóri hefði eftirlit með innheimtunni. Áætlaður tekjuauki var 2,1 ma.kr. í fjárlögum og var hann hækkaður lítillega í fjárukalögum.

Fjárlög og fjáraulög gerðu ráð fyrir því að tekjur af þessum nýju sköttum yrðu 8,4 ma.kr. en reyndin varð 7,6 ma.kr. Frávikið skýrist að mestu af því að innflutt magn jarðefnaeldsneytis var minna en áætlað hafði verið auk þess sem tekjufærsla kolefnisgjalds dreifist á lengra tímabil en áætlað var en kolefnisgjald er greitt við millidælingu úr tönkum en ekki við innflutning líkt og gert hafði verið ráð fyrir. Í fjárlögum ársins var ekki að fullu tekið tillit til áhrifa endurgreiðslna á tekjur gjaldinu.

Skatthlutfall almenna þreps virðisaukaskatts var hækkað úr 24,5% í 25,5% í ársbyrjun 2010 og var áætlað að tekjur ársins vegna virðisaukaskatts yrðu 127 ma.kr. Tekjurnar urðu hins vegar aðeins 124 ma.kr. Skýringu á frávikinu má að einhverju leyti rekja til þess að væntingar í sölu hafi ekki gengið eftir. Upplýsingar um virðisaukaskatt á árinu 2010 sýna að innskattur hækkaði meira en útskattur. Virðisaukaskattur af innfluttum vörum jókst milli ára en virðisaukaskattur af sölu á vöru og þjónustu innanlands dróst saman.

3.1.3 AÐGERÐIR VEGNA GREIÐSLUERFIÐLEIKA

Í mars 2010 samþykkti Alþingi lög um greiðsluuppgjör á opinberum gjöldum lögaðila og einstaklinga í atvinnurekstri. Lög um umboðsmann skuldara voru samþykkt í júní sama ár og í desember samþykkti Alþingi breytingu á skilyrðum þess að einstaklingar og lögaðilar gætu sótt um greiðsluuppgjör á opinberum gjöldum. Saman var þessum lagasetningum ætlað að koma til móts við þarfir einstaklinga og lögaðila í skulda- og greiðsluerfiðleikum.

Embætti umboðsmanns skuldara tók til starfa 1. ágúst 2010. Hlutverk umboðsmanns skuldara er að veita einstaklingum sem eiga í verulegum skulda- og greiðsluerfiðleikum endurgjaldslausu aðstoð við að öðlast heildarsýn á fjármál sín og leita leiða til lausnar. Umboðsmanni er einnig ætlað að aðstoða við samninga um greiðsluáðlögun. Á fyrstu sex mánuðum ársins 2011 bárust embættinu 3.599 umsóknir um greiðsluáðlögun.

Lögaðilar og einstaklingar sem eru eða hafa verið í atvinnurekstri gátu árið 2010 sótt um greiðsluuppgjör á virðisaukaskatti, staðgreiðslu tryggingagjalds, staðgreiðslu opinberra gjalda og á þing- og sveitarsjóðsgjöldum sem gjaldféllu fyrir 1. janúar 2010. Í greiðsluuppgjöri fólst að gjaldandi fékk frest til greiðslu áður nefndra gjalda til 1. júlí 2011, gjöldin báru ekki dráttarvexti á tímabilinu og skyldi innheimtumaður ríkissjóðs fresta eða afturkalla fullnustuaðgerðir vegna þeirra. Skilyrði fyrir fresti til greiðsluuppgjörs voru m.a. að umsækjandi væri í skilum með skatta og gjöld sem féllu ekki undir greiðsluuppgjör og í skilum með öll gjöld sem gjaldféllu á tímabilinu 1. janúar til 30. júní 2011. Að uppfylltum ákveðnum skilyrðum gat gjaldandi skuldbreytt vanskilum gjalda, sem undir greiðsluuppgjörið féllu, með því að gefa út skuldabréf til greiðslu vanskilanna og hafði Tollstjóri heimild til þess að samþykkja útgáfu skuldabréfsins. Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum hafði Tollstjóri einnig heimild til þess að fella niður hluta tekjuskatts lögaðila sem enn voru í rekstri. Féllist Tollstjóri á niðurfellingu hluta tekjuskatts átti að setja eftirstöðvar hans á skuldabréf. Nánar er fjallað um áhrif þessara aðgerða í kafla 3.1.4.4.

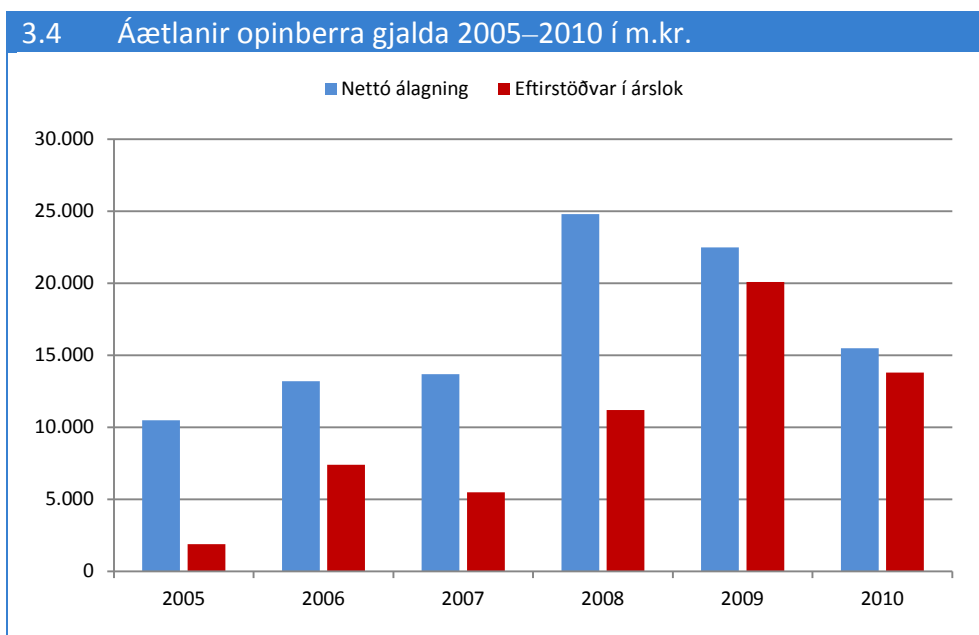
3.1.4 UPPGJÖR OG ENDURSKOÐUN

Skattar á tekjur og hagnað eru í mörgum tilfellum áætlaðir á einstaklinga og lögaðila. Þó svo að upplýsingakerfi ríkisskattstjóra geti greint milli þess hluta tekjuskatts sem lagður er á samkvæmt framtölum og þess sem er áætlaður þá getur það ekki sent þessar upplýsingar til tekjubókhaldskerfisins á sérlykli. Þrátt fyrir að reynt sé að taka tillit til áhrifa áætlana eftir því sem hægt er skapar þessi framkvæmd hættu á að skatttekjur séu ofmetnar í ríkisreikningi.

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað lagt áherslu á mikilvægi þess að hægt sé að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins, ekki aðeins virðisaukaskatt og opinber gjöld heldur einnig aðra skatta. Gera þarf skattfyrirvöldum kleift að bæta úr þessum annmörkum.

Á árinu 2010 var tekjuskattur og útsvar áætlað á 8.625 einstaklinga og 11.761 lögaðila samtals upp á tæpa 16 ma.kr. Í árslok höfðu aðeins 2.323 einstaklingar og 1.768 lögaðilar staðið í skilum með áætlaða skatta og námu eftirstöðvar áætlaðs tekjuskatts og útsvars á 16.295 einstaklinga og lögaðila nærri 14 ma.kr. Áætlaðir vextir og kostnaður vegna ógreiddra áætlaðra skatta á tekjur og hagnað námu 0,5 ma.kr. í árslok.

SKATTYFIRVÖLD
PURFA BETRI
VERKÆRI



Á árunum 2005–2010 nam áætlaður tekjuskattur og útsvar samtals 100 ma.kr. við álagningu. Í árslok 2010 námu eftirstöðvar höfuðstóls þessara gjalda 60 ma.kr. vegna sömu ára eða 59,8% af upprunalegum eftirstöðvum og stafar lækkunin fyrst og fremst af afskriftum en er ekki vegna þess að tekist hafi að innheimta þessar kröfur. Það er því ljóst að innheimta gjalda sem áætluð eru á einstaklinga og lögaðila gengur illa.

3.1.4.1 VIRÐISAUKASKATTUR

Endurskoðun virðisaukaskatts á árinu 2010 beindist, eins og fyrri ár, einkum að meðferð einstaklinga og lögaðila sem sæta áætlun. Skili framteljandi ekki skýrslum til skattfyrvalda ber skattstjóra að áætla tekjustofna hans og leggja á samkvæmt þeim. Á

undanförnum árum hafa slíkar áætlanir skekkt verulega uppgjör virðisaukaskatts þó smám saman hafi dregið úr áhrifum þeirra. Reynslan sýnir að yfirleitt tekst aðeins að innheimta um 2% af heildarfjárhæð þessara áætlana á hverju ári. Þess vegna eru 98% þeirra ekki tekjufærðar. Endurskoðunin fólst m.a. í að yfirfara afstemmingu tekjufæris við talningar frá RSK, afstemmingu tekjufæris við bókhald auk endurreiknings og mats á niðurfærslu og áætlunum. Endurskoðunin var án athugasemda.

TEKJUR AF VIRÐISAUKASKATTI 2,2% HÆRRI ÁRIÐ 2010 EN ÁRIÐ Á UNDAN

Tekjur af virðisaukaskatti námu 124 ma.kr. á árinu 2010 en það er 2,2% hækkun frá árinu 2009. Innheimtuárangur var 8,7% betri en árið áður. Skattskyld velta jókst um 2,8% og heildarveltan um 6,6%.

Áætluð velta vegna áætlana í virðisaukaskatti nam tæplega 27 ma.kr. árið 2010 samanborið við tæplega 26 ma.kr. árið 2009. Áætlanir í virðisaukaskatti voru fyrst sérgreindar í tekjubókhaldskerfinu á árinu 1998 og frá þeim tíma hafa margir einstaklingar og lögaðilar sætt áætlun stóran hluta þess tímabils. Þannig hafa 433 einstaklingar sætt áætlun í fimm ár eða lengur og 68 lögaðilar.

31 EINSTAKLINGAR MEÐ REKSTUR HEFUR SÆTT ÁÆTLUN Í A.MK. 10 ÁR

31 einstaklingur með rekstur hefur sætt áætlun í a.m.k. 10 ár og nema áætlaðar stöður þeirra samtals tæpum 2 ma.kr. 28 þessara einstaklinga voru með virk virðisaukaskattsnúmer í ársbyrjun 2011 þar af einn, samkvæmt upplýsingum frá innheimtumanni, sem hætti starfsemi árið 2005. Árangurslaust fjárnám hefur verið gert hjá öllum þessum aðilum og 58% þeirra hafa verið teknir til gjaldþrotaskipta. Hér þarf, að mati Ríkisendurskoðunar, að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir að slík mál geti haldið áfram

Áætluð velta vegna áætlana í virðisaukaskatti á einstaklinga með óvirk virðisaukaskattsnúmer nam 120 m.kr. á árinu 2010. Áætlanir vegna óvirkra virðisaukaskattsnúmera lögaðila námu 576 m.kr. Reiknaðir dráttarvextir og áfallinn kostnaður vegna þessara skulda nam 118 m.kr.

BREYTINGAR Á LÖGUM UM VIRÐISAUKASKATT TIL BÓTA

Með lögum nr. 163/2010 voru gerðar mikilvægar breytingar á lögum um virðisaukaskatt. Samkvæmt 2. gr. laganna kemur inn nýtt ákvæði í 5. gr. laga um virðisaukaskatt sem heimilar ríkisskattstjóra að synja aðila um skráningu á virðisaukaskatti ef opinber gjöld hans hafi verið áætluð á einhverju ári af næstliðnum þremur tekjuárum. Þá er í 9. gr. laganna sett inn nýtt ákvæði sem heimilar ríkisskattstjóra að fella aðila af virðisaukaskattskrá hafi hann sætt áætlun virðisaukaskatts samfellt í tvö ár eða lengur. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þessar breytingar til mikilla bóta og munu styrkja verulega framkvæmd laga um virðisaukaskatt.

3.1.4.2 TRYGGINGAGJALD

Tryggingagjald reiknast af heildarlaunum launamanna eða af reiknuðu endurgjaldi. Staðgreiðsluskylt tryggingagjald var 5,34% á fyrri hluta árs 2009 en hækkaði 1. Júlí sama ár í 7%. Í ársbyrjun 2010 var atvinnuþryggingagjald hækkað úr 2,21% í 3,81% og gjald í Ábyrgðasjóð launa hækkaði úr 0,20% í 0,25%. Staðgreiðsluskylt tryggingagjald var því 8,65% á árinu 2010. Sérregla gildir um laun sjómanna á fiskiskipum en þar

bætist við sérstök trygging sem nemur 0,65% af launum þeirra. 10 rétthafar eiga hlutdeild í stofni tryggingagjalds.

Stofn til útreiknings tryggingagjalds er fenginn frá skattyfirvöldum og byggir skiptingin á rauntölum árána 2008 til 2010 en eftirstöðvar í árslok 2007 eru látnar gilda til skiptingar vegna eldri ára. Endurskoðunin fólst m.a. í því að athuga hvort breytingar hefðu orðið á hlut rétthafa, endurreikningi á hlutdeild miðað við stofna, afstemmingu bókhalds við tekjukerfi og skoðun á uppgjörum sem send voru til rétthafa.

3.5 Skipting tryggingagjalds á rétthafa 2010 í m.kr.					
	EST 1/1	TEKJUR	AFSKRIFT	INNHEIMT	EST 31/12
ATVINNUL.TR.SJÓÐUR	1.919	28.285	-370	-26.361	3.473
TRYGG.SJ. SJÁLFST. ST.	1	34	0	-34	1
ÁBYRGÐARSJ. LAUNA	187	1.901	-40	-1.800	248
FÆÐINGARORLOFSSJ.	1.190	8.041	-273	-7.707	1.251
LÍFEYRIS- OG SLYSATR.	3.209	25.198	-841	-24.110	3.456
SLYSATR. SJÓMANNA	11	138	-1	-134	14
	6.517	63.597	-1.525	-60.146	8.443
LÍFEYRISJ., SA OG ASÍ	269	2.419	98	-2.786	0
ÚTFLUTNINGSRÁÐ	55	371	-13	-355	58
STAÐLARÁÐ*	8	52	-2	-50	8
VINNUEFTIRL. RÍKISINS**	1	0	0	0	1
	6.850	66.438	-1.442	-63.336	8.510
* Hlutdeild féll niður 2009					
** Hlutdeild féll niður 2006					

3.1.4.3 AFSKRIFTIR OG NIÐURFÆRSLA

Gjaldfærðum afskriftum er skipt í beinar afskriftir, þar sem krafa er talin endanlega töpuð, og óbeinar afskriftir þar sem metið er hve hátt hlutfall kröfu verður hægt að innheimta og eftirstöðvar færðar niður sem mismuninum nemur. Gjaldfærðar afskriftir námu tæpum 17 ma.kr. árið 2010 en árið áður námu þær 30 ma.kr. Á árinu 2010 skiptust afskriftir þannig að beinar afskriftir námu 13 ma.kr. en óbeinar 4 ma.kr. Á árinu 2009 var skiptingin 14 ma.kr. og 16 ma.kr.

Afskrifaðar voru kröfur á hendur 9.001 einstaklingi og 1.520 lögaðilum. Þetta er mjög mikil aukning frá árinu 2009 þegar afskrifaðar voru kröfur á 3.133 einstaklinga og 1.336 lögaðila. Aukningin skýrist af breyttum vinnubrögðum við afskriftir en auk handvirkrar yfirferðar er nú notast við vélræna keyrslu á ákveðnar kennitölumerkingar. En töluverður fjöldi afskrifta fer í gegn í slíkri keyrslu. Á árinu 2010 námu afskriftir á höfuðstól krafna rúmum 4 ma.kr. hjá einstaklingum og rúmum 6 ma.kr. hjá lögaðilum. Sambærilegar tölur fyrir árið 2009 eru tæpir 3 ma.kr. og tæpir 6 ma.kr.

Forsendur og útreikningur óbeinna afskrifta voru yfirfarin án athugasemda. Innheimtumerkingar krafna voru yfirfarnar og þeim skipt í flokka, eftir útgáfuári og stöðu innheimtuaðgerða. Kröfur frá árinu 2009 og fyrr voru færðar niður um 75–80%, eftir því hversu langt innheimtuaðgerðir eru komnar. Kröfur uppgjörárs voru færðar niður um 40% miðað við sömu forsendur um innheimtu. Gjaldfærsla vegna óbeinna

**BREYTT VINNUBRÖGÐ
VIÐ AFSKRIFTIR**



afskrifta nam 4 ma.kr. sem er töluvert lægri fjárhæð en árið áður sem skýrist af sérstakri niðurfærslu vegna áætlaðra skatta tveggja fjármálastofnana á árinu 2009 sem síðan voru lækkaðir og leiðréttir á árinu 2010.

Með tilliti til þess að fyrningarfrestur opinberra gjalda er fjögur ár voru afskriftir hjá einstaklingum vegna áranna 2007 til 2010 kannaðar með úrtaki. Rúmlega 40% voru kröfur á hendur dánarbúum og yfir 30% voru vegna einstaklinga sem eru fluttir af landi brott. Ekki voru gerðar athugasemdir við forsendur þessara afskrifta.

Til að hægt sé að afskrifa opinber gjöld hjá lögaðila þarf hann að hafa uppfyllt lagaákvæði um nauðungarsamninga eða gjaldprotaskiptum að vera lokið. Ríkisendurskoðun tók úrtak afskrifta hjá lögaðilum og kannaði forsendur þeirra. Í öllum tilfellum var gjaldprotaskiptum lokið.

3.1.4.4 EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA

Bókfærðar eftirstöðvar ríkissjóðstekna í árslok 2010 námu um 103 m.kr. sem er nánast óbreytt fjárhæð miðað við fyrra ár.

3.6 Eftirstöðvar ríkissjóðstekna í m.kr.			
	2010	2009	MISM.
EFTIRSTÖÐVAR INNHEIMTUKERFA	219,2	210,2	9,0
AÐRAR EFTIRSTÖÐVAR	5,2	4,4	0,8
SAMTALS	224,4	214,7	9,8
SÉRSTÖK LEIÐRÉTTING V/ ÁÆTLANA OG VAXTA	-38,5	-32,5	-6,0
NIÐURFÆRD Í ÁRSLOK	-83,0	-79,3	-3,7
SAMTALS	102,9	102,9	0,0

Sérstök niðurfærsla var að stærstum hluta gerð til að leiðrétta fyrir áætlunum í virðisaukaskatti og forðast ofmat á eftirstöðvum reiknaðra dráttarvaxta. Staða niðurfærslureiknings í árslok endurspeglar kröfur sem talið er að ekki muni innheimtast nema að litlu leyti og verða afskrifaðar sem tapaðar kröfur á næstu árum.

Alls hafa 1.259 einstaklingar sem skulda opinber gjöld lagt inn umsóknir hjá umboðsmanni skuldara. Samtals nema skuldir þessara aðila rúmlega 1 ma.kr., þar af nema dráttarvextir og kostnaður 376 m.kr.

Eins og fram kemur í kafla 3.1.3 er lögaðilum og einstaklingum með rekstur gefinn kostur á að sækja um greiðslufrest á eldri skuldum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, m.a. að lenda ekki í vanskilum með nýrri gjöld. Í árslok 2010 höfðu 279 aðilar sótt um greiðslufrest og námu skuldir þeirra tæpum 2 ma.kr., þar af námu dráttarvextir og kostnaður 559 m.kr. Endanlegt uppgjör liggur ekki fyrir þannig að ekki er hægt að meta áhrif þessara aðgerða.

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum hvatt til þess að nýtt séu ákvæði 107. og 108. gr. laga og sambærileg ákvæði í 82. og 83. gr. laga um einkahlutafélög sem heimila ráðherra og fyrirtækjaskrá að afskrá félög að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra voru 3.655 einkahlutafélög felld af skrá á árunum 2009–2011, flest í kjölfar gjaldþrotaskipta en einnig vegna samruna og afskráninga að frumkvæði eiganda. Um 650 félög hafa verið felld af skrá á grundvelli 83. gr. laga um einkahlutafélög og um 300 eru í afskráningarferli sem er mjög tímafrekt. Þá eru til skoðunar um 2.300 fyrirtæki sem sætt hafa áætlun um lengri eða skemmri tíma. Að mati Ríkisendurskoðunar er mjög mikilvægt að fækka eins og unnt er félögum sem sannanlega eru ekki í rekstri og hafa ekki uppfyllt margvísleg ákvæði laganna. Með því að fækka áætlunum er tekjugrunnur ríkissjóðs styrktur og betra mat fæst á eftirstöðvar ríkissjóðstekna í árslok.

**FÆKKA ÞARF
FÉLÖGUM SEM EKKI
ERU Í REKSTRI**

3.1.4.5 SKATTSTYRKIR

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun vakið athygli á meðferð skattstyrkja í bókhaldi ríkisins, flokkun þeirra og lagaumhverfi. Samkvæmt ríkisreikningi ársins 2010 námu skattstyrkir rúmum 15 ma.kr. og er skipting þeirra eftir skatttegund og mála-flokkum sýnd í séryfirlitum 7 og 8 í ríkisreikningi 2010. Í frumvörpum til fjárlaga fyrir árin 2011 og 2012 er sérstakur kafli um skattstyrki þar sem eðli þeirra og umfangi er lýst. Þar kemur einnig fram sú skoðun:

að með beitingu skattstyrkja verða mörkin á milli tekna og gjalda hjá hinu opinbera óskýrari og um leið verður skattkerfið ógagnsærra og flóknara. Ennfremur er tilhneiging til að viðhalda þeim mjög rík, jafnvel þótt upprunalegu rökin fyrir tilvist þeirra eigi ekki lengur við.

Það var og er mat Ríkisendurskoðunar að Alþingi þurfi að skoða forsendur þess að setja sérstaka löggjöf um skattstyrki þar sem kveðið er skýrt á um markmið skattafsláttu og þau þurfa að vera vel skilgreind og mælanleg. Allar forsendur, athuganir og útreikningar sem lagðar eru fyrir þingið þurfa að vera ítarlegar og skjalfestar. Þá er lagt til að gildistími verði í öllum tilfellum takmarkaður.

**SÉRSTÖK LÖGGJÖF
UM SKATTSTYRKI**

3.1.4.6 MARKAÐAR TEKJUR, REKSTRARTEKJUR OG SÉRTEKJUR

Ríkisendurskoðun hefur áður vakið athygli á því að flokkun sértekna hjá ríkinu orki tvímælis. Í fjárreiðulögunum eru sértekjur skilgreindar sem tekjur ríkisstofnana í markaðstengdri þjónustu sem einstaklingar og lögaðilar nýta að eigin vali og ekki er skylt samkvæmt lögum að greiða fyrir. Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2008 er vakin athygli á ýmsum atriðum sem þurfi að taka til skoðunar. Má þar nefna vaxtatekjur ríkisstofnana vegna framlags ríkissjóðs, innbyrðis viðskipti A-hluta stofnana, m.a. í formi kostnaðarhlutdeildar og innbyrðis leigutekjur og leigugjöld vegna fasteigna.

**FLOKKUN SÉRTEKNA
HJÁ RÍKINU ORKAR
TVÍMÆLIS**

Þá hefur verið verulegur misbrestur á því að áætlað sé fyrir þessum tekjum í fjárlögum þrátt fyrir að þær komi reglulega fram í ársreikningum viðkomandi stofnana. Í séryfirliti 4 í ríkisreikningi kemur fram að á árinu 2010 sýndu ársreikningar yfir 70 fjárlagaliða sértekjur án þess að fyrir þeim hafi verið áætlað í fjárlögum.

Framsetning annarra rekstrartekna og markaðra tekna í fjárlögum er verulega frábrugðin framsetningu þeirra í ríkisreikningi. Í fjárlögum eru þessar tekjur sýndar

sem hluti af fjármögnun útgjalda en í ríkisreikningi eru þær tekjufærðar. Hjá tilteknum stofnunum (tafla 3.7) hefur verið ákveðið að binda þann hluta tekna sem er umfram fjárlög og fjárukalög og er þeim stofnunum ekki heimilt að ráðstafa mörkuðum tekjum umfram fjárheimild án samþykkis Alþingis. Þessi munur flyst því ekki á höfuðstól eins og hjá öðrum stofnunum eða fjárlagaliðum. Í árslok 2010 voru 20 fjárlagaliðir með bundið eigið fé. Helstu aðilar með bundið eigið fé voru eftirfarandi:

3.7 Bundið eigið fé í árslok 2010 í m.kr.		
	JÁKVÆTT	NEIKVÆTT
ATVINNULEYSISTRÝGGINGASJÓÐUR	4.042	
FÆÐINGARORLOFSSJÓÐUR		2.495
SAMGÖNGUVERKEFNI		13.302
FLUGVELLIR OG LEIÐSÖGUTÆKI		1.324
SKIPULAGSMÁL SVEITARFÉLAGA	1.485	
BRUNAMÁLASTOFNUN	1.001	
OFANFLÓÐASJÓÐUR	7.251	
UMFERDARSTOFA	856	
AÐRAR STOFNANIR (10)	1.623	
SAMTALS	15.487	17.121

Neikvætt bundið eigið fé þýðir að viðkomandi stofnun hefur í raun ráðstafað framtíðartekjum sem að mati Ríkisendurskoðunar er óeðlilegt að unnt sé að gera. Ítarlega var fjallað um neikvætt bundið eigið fé samgönguverkefna í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2009 þar sem framsetning markaðra tekna í fjárlögum var gagnrýnd.

Innan ríkisreikningsnefndar eru starfandi vinnuhópar sem m.a. hafa það verkefni að fara yfir forsendur og skilgreiningar þessara tekna og hvort ástæða sé til að breyta framsetningu þeirra í ársreikningum stofnana og fjárlögum.

3.1.4.7 SKULDBREYTINGAR OG NAUÐASAMNINGAR

Samkvæmt 3. og 4. mgr. 113. gr. laga nr. 90/2004 um tekjuskatt og eignarskatt er fjármálaráðherra heimilt, að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar, að samþykkja skuldbreytingu opinberra gjalda eða nauðasamning gjaldanda við innheimtumann að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Á árinu 2010 bárust tvö erindi til umsagnar vegna nauðasamningsumleitana og eitt erindi um greiðslu með skuldabréfi. Í einu tilfelli var umsögn Ríkisendurskoðunar neikvæð, m.a. með tilliti til þess að umræddur lögaðili hafði áður fengið samþykktan nauðasamning sem leiddi til umtalsverðra afskrifta á kröfum ríkissjóðs. Stofnunin telur ekki eðlilegt að fyrirtæki geti nýtt sér þetta úrræði með fárra ára millibili. Fjármálaráðuneytið komst að sömu niðurstöðu. Hin tvö erindin fengu jákvæða umsögn og féllst ráðuneytið á beiðni gjaldanda í báðum tilfellum.

**BUNDIÐ EIGIÐ FÉ Á
EKKI AÐ VERA
NEIKVÆTT**

4 ENDURSKOÐUN GJALDA

Endurskoðað var í samræmi við ákvæði laga um Ríkisendurskoðun og góða endurskoðunarvenju en í því felst m.a.:

- Að sannreyna að ársreikningurinn sé í öllum meginatriðum án annmarka.
- Að kanna innra eftirlit og meta hvort það tryggir viðeigandi árangur.
- Að kanna hvort reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og rekstrarverkefni þar sem við á.

Endurskoðunarátætlun ársins var byggð á niðurstöðum áhættugreiningar á rekstri og efnahag ríkissjóðs. Endurskoðunin fól meðal annars í sér úrtakskannanir og athuganir á gögnum til að sannreyna fjárhæðir og aðrar upplýsingar sem fram koma í ríkisreikningi. Við endurskoðunina var einnig gerð athugun á þeim reikningsskilaaðferðum og matsreglum sem beitt er við gerð ríkisreiknings og framsetningu í heild.

Endurskoðunarátætlun ársins gerði ráð fyrir að búið yrði að endurskoða a.m.k. 80% af útgjöldum A-hluta ríkissjóðs fyrir lok júní. Með ríkisreikningi bættust við 8 nýir liðir sem annars vegar komu inn með fjárukalögum eða voru ófyrirséðir gjaldaliðir eins og gjaldfært tap vegna íbúðalánasjóðs.

4.1 Fjárlagaliðir 2010						
FJÁRHÆÐ	FJÖLDI	FJÁRLÖG Í			RÍKISR.	
		M.KR.	%	FJÖLDI	Í M.KR.	%
YFIR 1.000 M.KR.	86	467.350	83,3	76	499.260	82,9
500 – 1.000 M.KR.	63	41.064	7,3	67	47.414	7,9
UNDIR 500 M.KR.	296	52.310	9,3	310	55.306	9,2
SAMTALS	445	560.724	100,0	453	601.981	100,0

Í lok október 2011 var búið að endurskoða 170 fjárlagaliði í A-hluta ríkissjóðs en útgjöld þeirra námu samtals 449 ma.kr. eða um 80% af heildarútgjöldum samkvæmt fjárlögum 2010.

**BÚIÐ VAR AÐ
ENDURSKOÐA 170
LIÐI Í LOK OKTÓBER
2011**

Ríkisendurskoðun ber einnig ábyrgð á að endurskoða aðila utan A-hluta. Í B-hluta ríkisreiknings eru þrjú ríkisfyrirtæki, í C-hluta eru 5 lánastofnanir, í D-hluta eru 2 fjármálastofnanir og í E-hluta eru 26 hlutafélög og sameignarfélög sem eru að hálfu leyti eða meira í eigu ríkissjóðs. Flest þessara félaga eru endurskoðuð af sjálfstæðum endurskoðunarskrifstofum samkvæmt samningi við Ríkisendurskoðun.

4.1 INNRA EFTIRLIT

Algengustu athugasemdir sem Ríkisendurskoðun hefur gert við innra eftirlit ríkisaðila á undanförunum árum snúa að því að skjalfesting þess sé ófullnægjandi. Mikilvægt er að skjalfesta verkferla til að tryggja að starfsmenn þekki þá og stuðla að því að þeim sé fylgt. Vandamál vegna lélegrar skjölunar koma oft í ljós þegar lykilstarfsmenn fara í sumarfrí eða hætta störfum. Þá getur afleysingafólk átt í erfiðleikum með að komast inn í störf og hætta á mistökum og villum eykst. Í litlum ríkisstofnunum telja starfsmenn oft að slík skjalfesting sé tímafrek. Til þess að auðvelda stofnunum í A-hluta að byggja upp gott innra eftirlit og skjalfesta mikilvæga þætti þess gaf Ríkisendurskoðun út *Leiðbeiningar um innra eftirlit fyrir stofnanir í A-hluta* í maí 2011.

Nokkrir stærri ríkisaðilar starfrækja innri endurskoðunardeildir sem hafa m.a. það hlutverk að fylgjast með virkni innra eftirlits. Deildirnar eru ekki margar enda eru fáir ríkisaðilar af þeirri stærð að grundvöllur sé til að reka slíkar einingar innan þeirra. Í mars sl. skilaði nefnd sem starfaði á vegum efnahags- og viðskiptaráðuneytisins skýrslu um málefni endurskoðenda. Hlutverk nefndarinnar var að fara heildstætt yfir lög og reglur sem gilda um endurskoðendur hér á landi. Þá var nefndinni ætlað að hafa til hliðsjónar mál sem fjallað er um í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna og varða endurskoðendur með einhverjum hætti. Eitt af því sem nefndin leggur til er að efla innra eftirlit og innri endurskoðun í fjármálafyrirtækjum og félögum tengdum almannahagsmunum. Þó að nefndin hafi ekki fjallað um ríkisaðila í skýrslunni má draga þann lærdóm af henni að víða þurfi að efla endurskoðunardeildir innan ríkiskerfisins.

Hugmyndir hafa verið uppi um að koma á fót miðlægri innri endurskoðunardeild á vegum framkvæmdarvaldsins. Hlutverk hennar væri m.a. að annast innri endurskoðun stofnana sem eru of litlar til að sinna þessu hlutverki, samræma og styðja við verklag innri endurskoðunardeilda sem þegar eru starfandi og tryggja virkni innra eftirlits. Auk þess gæti hún sinnt sérstökum verkefnum fyrir einstök ráðuneyti eða stjórnkerfið í heild. Ríkisendurskoðun styður þessa hugmynd og telur að stofnun slíkrar deildar myndi skapa verulegt aðhald og reglufestu innan stjórnkerfisins.

4.2 FJÁRHEIMILDIR

4.2.1 FJÁRLÖG, FJÁRAUKALÖG OG LOKAFJÁRLÖG

Í fjárlögum ársins 2010 var veitt alls 561 ma.kr. til gjalda A-hluta ríkissjóðs. Ónýttar fjárheimildir frá árinu á undan námu 24 ma.kr. og komu þær til viðbótar, sbr. ákvæði 37. og 45. gr. fjárreiðulaga. Umframgjöld vegna ársins á undan námu hins vegar tæpum 6 ma.kr. og komu með sama hætti til lækkunar á fjárheimildum fjárlaga.

Fjárukalög voru afgreidd frá Alþingi 7. desember 2010. Í þeim voru fjárheimildir tiltekinna liða auknar um 37 ma.kr. en heimildir annarra liða jafnframt skertar um 38 ma.kr. Fjárheimildir A-hluta ríkissjóðs námu þannig samtals 578 ma.kr. á árinu 2010. Taflan að neðan sýnir uppruna fjárheimilda vegna ársins 2010.

4.2 Uppruni fjárheimilda vegna 2010		
	FJÖLDI FJÁRLAGALIÐA	FJÁRHÆÐ Í M.KR.
FJÁRHEIMILDIR SKV. FJÁRLÖGUM 2010	445	560.724
ÓNÝTTAR FJÁRHEIMILDIR FRÁ FYRRA ÁRI	271	23.997
UMFRAMGJÖLD FRÁ FYRRA ÁRI	55	-5.500
AUKNAR FJÁRHEIMILDIR SKV. FJÁRAUKALÖGUM 2010	84	37.130
SKERTAR FJÁRHEIMILDIR SKV. FJÁRAUKALÖGUM 2010	27	-38.050
SAMTALS		578.302

Mesta hækkun fjárheimilda í fjáráukalögum var vegna gjaldfallinna ríkisábyrgða sem voru auknar um 25 ma.kr. Þessum auknu heimildum var mætt með skerðingu annarra heimilda, einkum vaxtagjalda sem lækkuðu um nánast sömu fjárhæð.

Tafla 4.3 sýnir gjöld A-hluta ríkissjóðs í samanburði við stöðu samþykktra fjárheimilda eftir ráðuneytum í lok árs 2010 eftir að fjáráukalög vegna ársins höfðu verið samþykkt.

4.3 Fjárheimildir og gjöld A-hluta ríkissjóðs 2010 í m.kr.					
	FJÁRLÖG	FJÁRH.	REIKN.	FRÁVIK UNDIR FJÁR- HEIMILD	FRÁVIK YFIR FJÁR- HEIMILD
ÆDSTA STJÓRN RÍKISINS	3.528	4.055	3.734	340	-19
FORSÆTISRÁÐUNEYTI	986	1.599	1.020	603	-25
MENNTA- OG MENN.M.RÁÐUNEYTI	60.363	63.071	60.846	3.748	-1.523
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	11.885	13.745	12.600	1.145	0
SJÁVARÚTV.- OG LANDB.RÁÐUNEYTI	18.907	22.235	19.439	3.082	-287
DÓMS- OG MANNRÉTTINDARÁÐUN.	25.012	26.554	25.877	1.409	-733
FÉLAGS- OG TRYGGINGAM.RÁÐUN.	128.828	123.624	155.170	2.686	-34.232
HEILBRIGDISRÁÐUNEYTI	102.373	99.679	103.905	1.664	-5.890
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	58.779	86.748	91.114	5.947	-10.313
SAMGÖNGU- OG SV.STJ.RÁÐUNEYTI	39.855	45.860	44.090	1.980	-210
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	5.829	7.524	5.650	1.882	-8
EFNAHAGS- OG VIÐSK.RÁÐUNEYTI	3.058	3.624	2.955	670	-1
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	7.002	9.701	7.480	2.407	-186
VAXTAGJÖLD RÍKISSJÓÐS	94.320	70.283	68.102	2.181	0
SAMTALS	560.724	578.302	601.982	29.745	-53.425

Fjárlagaliðir samkvæmt ríkisreikningi á árinu 2010 voru samtals 453. Þar af fóru 115 eða fjórðungur yfir fjárheimild ársins. Oft var frávikið lítilsháttar. Þannig var það undir 2% hjá 32% þeirra fjárlagaliða sem voru með umframgjöld og undir 4% hjá helmingi þessara liða.

**FJÓRÐUNGUR LIÐA
FÓR YFIR
FJÁRHEIMILD ÁRSINS**

Fjárlagaliðir sem fóru mest fram úr uppsafnaðri fjárheimild voru 07-201 Íbúðalánasjóður (33 ma.kr.) en á þeim lið var engin fjárheimild, 09-711 Afskrift skattkrafna (5 ma.kr.), 08-373 Landspítali (3 ma.kr.), 09-381 Lífeyrisskuldbindingar, eftirlaun (3 ma.kr.), 08-202 Sjúkratryggingar Íslands (2 ma.kr.) og 09-721 Fjármagnstekjuskattur, þ.e. sem ríkið greiðir sjálft (2 ma.kr.). Athyglisvert er að í

fjárukalögum 2010 var fjárheimild vegna fjármagnstekjuskatts lækkuð um svipaða upphæð 1,5 ma.kr. Hefði það ekki verið gert hefði fjárheimild ársins nægt til að mæta útgjöldum vegna hans. Þá má nefna að fjárheimild hjá Sjúkratryggingum Íslands var aukin í fjárukalögum um 70 m.kr. en skert hjá Landspítala um 25 m.kr.

Ríkissjóður lagði Íbúðalánasjóði til 33 ma.kr. framlag vegna bágrar fjárhagsstöðu sjóðsins sem orðið hefur fyrir miklum útlánatöpum sem og tapi vegna afleiðusamninga. Framlagið byggir að hluta til á mati á þessum töpum en ekki liggur endanlega fyrir hver fjárhæð þeirra verður þegar upp er staðið. Framlagið til sjóðsins var hins vegar allt gjaldfært í ríkisreikningi 2010. Heimild til þessarar ráðstöfunar er að finna í 4. gr. fjárukalaga fyrir árið 2010, t.l. 7.25, en þar segir að fjármálaráðherra sé heimilt „að efla eiginfjárstöðu Íbúðalánasjóðs um allt að 33 milljarða kr. þannig að hún geti orðið allt að 5% af áhættugrunni sjóðsins við árslok 2010.“ Gert var ráð fyrir að framlagið yrði eignfært en í reynd var það gjaldfært, sbr. skýringu á bls. 63 í ríkisreikningi 2010.

Afskrifaðar kröfur ríkisins vegna ógreiddra skatta urðu 5 ma.kr. umfram áætlun fjárlaga. Meginskýringin á því felst líklega í vanmati á þessu tapi við gerð fjárlaga 2010.

Fjárheimildir Landspítalans á árinu 2010 voru skertar frá fjárlögum um tæpa 3 ma.kr. vegna hallareksturs fyrri ára og var það gert með því að flytja uppsafnaðan halla í árslok 2009 yfir á árið 2010. Stjórnendur spítalans náðu að haga rekstri þannig að útgjöld á árinu urðu innan fjárlaga. Ráðist var í margvíslegar hagræðingaraðgerðir, t.d. með að ráða ekki í lausar stöður, draga úr starfshlutfalli, minnka yfirvinnu, og fresta útgjöldum, s.s. vegna tækjakaupa og viðhalds húsnæðis. Gjöld spítalans lækkuðu af þeim sökum verulega á árinu 2010 frá árinu á undan eða um 2 ma.kr. (6,1%). Þessar aðgerðir einar og sér náðu ekki að halda rekstri spítalans að fullu innan fjárheimilda, ef tekið er tillit til uppsafnað halla, enda töldu stjórnendur spítalans ófært að draga svo mjög úr starfseminni að það nægði einnig til að jafna skuld vegna uppsafnaðs halla. Svo er að sjá að bæði heilbrigðisráðuneytið og fjármálaráðuneytið hafi verið sammála því mati. Þrátt fyrir það var ekki sótt um viðbótarfjárveitingar vegna þessa á fjárukalögum 2010 og því skerðast fjárheimildir spítalans á árinu 2011 áfram sem nemur umframgjöldum sem mynduðust árið 2010 og fyrr.

Umframútgjöld Sjúkratrygginga Íslands stafa af því að áform um sparnað sem lágu til grundvallar fjárlögum gengu ekki eftir. Snemma á árinu kom í ljós að hæpið væri að forsendur fyrir áætluðum sparnaði myndu ganga eftir, s.s. að hægt yrði að semja um lækkun á gjaldskrá vegna heilbrigðisþjónustu sem keypt er af sjálfstætt starfandi heilbrigðisstéttum. Samt var ekki ráðist í annars konar sparnað til þess að vega upp á móti þessu, t.d. með því að auka greiðsluþátttöku sjúklinga eða takmarka frekar þá þjónustu sem Sjúkratryggingar taka þátt í að greiða. Þar sem slíkar ákvarðanir hefðu kallað á reglugerðarbreytingu liggur fyrir að velferðarráðuneytið ber ábyrgð á því að ekki var gripið til ráðstafana til að halda rekstri Sjúkratrygginga innan fjárheimilda. Ekki var heldur sótt um viðbótarfjárveitingar vegna þessa á fjárukalögum 2010.

**GJÖLD
LANDSPÍTALANS
LÆKKUÐU UM 6,1%
MILLI ÁRA**

Þeir fjárlagaliðir sem voru 1 ma.kr. eða meira innan fjárheimilda voru *09-989 Ófyrirséð útgjöld* (3 ma.kr.), *19-801 Vaxtagjöld ríkissjóðs* (um 2 ma.kr.) og *14-381 Ofanflóðasjóður* (um tæplega 2 ma.kr.). Umframgjöld á fyrstu tveimur liðunum eru ávallt felld niður í lokafjárlögum viðkomandi árs.

Ríkisendurskoðun hefur á liðnum árum gagnrýnt fjármálaráðuneytið fyrir það hversu seint frumvörp til lokafjárlaga eru lögð fram en samkvæmt fjárreiðulögum skal það gert samhliða framlagningu ríkisreiknings. Frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2010 var lagt fram snemma í október 2011 og er ástæða til að fagna því.

**TÍMANLEGRI
FRAMLAGNINGU
LOKAFJÁRLAGA
FAGNAÐ**

4.2.2 GREIÐSLUSTAÐA

Stofnanir sem fara fram úr fjárheimildum þurfa að fjármagna umframgjöldin með einhverjum hætti. Ekki er gert ráð fyrir því að Fjársýslan veiti stofnunum sem nýta greiðsluþjónustu hennar fyrirgreiðslu. Hins vegar hefur Fjársýslan hvorki heimildir til að stöðva að eigin frumkvæði greiðslur til stofnana sem hafa fullnýtt fjárheimildir sínar né hafa ráðuneytin gefið henni fyrirmæli um að gera það. Umframgjöld koma fram sem viðskiptaskuld viðkomandi stofnunar við ríkissjóð. Stofnanir sem ekki nýta greiðsluþjónustu Fjársýslunnar heldur eru með eigin fjárreiður hafa komist upp með að stofna til útgjalda umfram fjárheimildir með því að taka lán í banka (yfirdrátt) eða með því að stofna til viðskiptaskulda við birgja. Reglur nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs heimila ríkisstofnunum að halda reikninga í bönkum og sparisjóðum til að sinna daglegum greiðslum en þeim er ekki heimilt að fjármagna reksturinn með yfirdrætti á bankareikningi. Reglurnar kveða enn fremur á um að ríkisstofnanir hafi heimild til að nýta sér greiðslufrest í allt að 90 daga vegna kaupa á vöru og þjónustu, enda séu kaupin innan marka fjárheimilda. Stofnanir með eigin fjárreiður sem stofna til útgjalda umfram fjárheimild brjóta gegn fjárreiðulögum, reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta og reglum um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs.

**FJÁRSÝSLAN ÞARF AÐ
GETA STÖÐVAÐ
GREIÐSLUR ÞEGAR
FJÁRHEIMILD ER
UPPURIN**

**BROT Á GILDANDI
LÖGUM OG REGLUM**

Fjármálaráðuneytið veitt nokkrum stofnunum fyrirgreiðslu til að gera upp slíkar skuldir við birgja. Þetta á við um Landspítalann, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og Háskólann á Hólum. Ráðuneytið mat það svo að ríkissjóður væri ábyrgur fyrir þessum skuldum jafnvel þótt stofnað hefði verið til þeirra í heimildarleysi. Þar sem viðkomandi stofnanir höfðu ekki bolmagn til að gera upp skuldirnar höfðu þær safnað á sig vanskilavöxtum. Því var það mat ráðuneytisins að hagkvæmast væri fyrir ríkissjóð að greiða þær. Um leið hefur ríkissjóður fært upp viðskiptakröfur á viðkomandi stofnanir með svipuðum hætti og hjá ríkisstofnunum í greiðsluþjónustu.

**UPPGREIÐSLUR
SKULDA STOFNANA
VIÐ BIRGJA**

Almennt er miðað við að viðkomandi stofnanir greiði til baka á nokkrum árum viðskiptaskuldir við ríkissjóð sem þannig hefur verið stofnað til. Í reynd þýðir það að hluti fjárveitinga til viðkomandi stofnana í framtíðinni munu ganga til að greiða niður skuldirnar og því er nauðsynlegt að stofnanir dragi samsvarandi úr rekstri sínum, þ.e. skili afgangi af rekstri sem nemur greiðslu á skuldum. Það er hins vegar ekkert sem tryggir að viðkomandi ráðuneyti og stofnun fylgi þessu eftir. Þrautarlendingin verður því oft að veita stofnun aukafjárveitingu eftir á.

4.2.3 MILLIFÆRÐAR FJÁRHEIMILDIR

Í fjárreiðulögum eru engin ákvæði sem heimila flutning fjárveitinga milli fjárlagaliða innan fjárlagaársins. Þar eru einungis ákvæði um að heimilt sé að flytja fjárheimildir innan ársins milli einstakra rekstrarverkefna hvers ríkisaðila í A-hluta, enda séu verkefnin tilgreind í fjárlögum. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að litið sé svo á að stofnun sé einungis heimilt að flytja fjármuni milli rekstrarverkefna, t.d. starfsdeilda, en ekki til stofnkostnaðarverkefna eða nýrra verkefna. Í ljósi þeirra skorða sem fjárreiðulög reisa við flutningi fjárheimilda innan hvers fjárlagaliðar og ekki síður þess að eðli máls samkvæmt er það Alþingi sem ákveður í fjárlögum fjárveitingar til einstakra stofnana og verkefna, verður að telja að flutningur fjárheimilda milli liða sé almennt ekki heimill.

Í framkvæmd hafa hins vegar orðið til ýmsar undantekningar frá þessu. Þannig hefur lengi tíðkast að fjárheimildir af tilteknum fjárlagaliðum, sem oft eru nefndir „safnliðir“, séu fluttar á aðra fjárlagaliði enda kostnaður sem þeim er ætlað að mæta bókaður þar. Dæmi um þetta er fjárlagaliður *02-319 Framhaldsskólar, almennt*. Fjárveitingar til framhaldsskóla eru ákveðnar á grundvelli reiknireglu sem m.a. byggir á nemendafjölda sem þreytir próf, námsframboði og fleiri þáttum sem ekki liggja fyrir þegar fjárlög eru samin. Endanleg fjárveiting til hvers framhaldsskóla ákvarðast því ekki fyrr en þessar upplýsingar liggja fyrir. Framangreindum fjárlagalið er ætlað að mæta þessum fjárveitingum. Önnur dæmi um hliðstæða safnliði eru *08-500 Heilsugæslustöðvar, almennt* og *08-379 Sjúkrahús, óskipt*, en þessum liðum er m.a. ætlað að mæta kostnaði sem ekki liggur fyrir hvar falli til þegar fjárlög eru afgreidd. Á fjárlagalið *09-981 Ýmsar fasteignir ríkissjóðs* var veitt 500 m.kr. fjárveiting í fjárákalogum 2010 til viðhalds á ýmsum byggingum ríkisins.

Fjárlagalið *09-481 Útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum* er ætlað að standa undir kostnaði ráðstafana samkvæmt heimildarákvæðum 6. gr. fjárlaga en ekki liggur endilega fyrir við samþykkt fjárlaga hverjar þeirra muni raunverulega koma til framkvæmda. Fjárheimild til að mæta kostnaði af þeim er þess í stað sýnd á einum fjárlagalið og hún síðan millifærð eftir að fyrir liggur hvaða heimildir verða nýttar á árinu. Sama máli gegnir um fjárlagaliðinn *09-990 Ríkisstjórnarákvarðanir*. Sumir framangreindra liða eru hreinir safnliðir, þ.e. fjárheimildir á þeim eru millifærðar á aðra liði þar sem viðkomandi útgjöld eru færð. Í öðrum tilvikum eru liðir blandaðir, þ.e. hluti fjárheimilda er millifærður á aðra liði en útgjöld einnig færð til gjalda á safnliðinn. Í fjárlögum 2010 er tæplega 4 ma.kr. fjárveiting á liðnum *09-989 Ófyrirséð útgjöld* en hann er hugsaður til að bregðast við óvæntum og ófyrirséðum útgjöldum, t.d. vegna verðlagshækkana, kjarasamninga o.fl. og draga með því móti úr þörf á aukafjárveitingum. Fjárheimildir af þessum lið voru millifærðar á ýmsa aðra fjárlagaliði og fjárheimildir þeirra þannig auknar. Á þennan lið voru millifærðar til hækkunar fjárheimildir sem voru á móti skertar á öðrum fjárlagaliðum. Þannig var fjárheimild *08-206 Sjúkratryggingar* lækkuð um 6475 m.kr. og flutt yfir á fjárlagalið vegna ófyrirséðra útgjalda. Er það vegna þess að fjárheimild þessa liðar var skert vegna gengisbreytinga. Í reynd fóru útgjöld vegna sjúkratrygginga síðan ríflega 2 ma.kr. fram úr fjárheimild.

Af framangreindu má ráða að Alþingi hafi með því að samþykkja ýmiss konar óskipta fjárlagaliði í reynd samþykkt að heimilt sé í nokkrum mæli að millifæra fjárveitingar milli fjárlagaliða. Á hinn bóginn verður að slá því föstu, eins og að framan er rakið, að almenna reglan sé sú að ekki sé heimilt að millifæra fjárheimildir milli einstakra fjárlagaliða. Það er mat Ríkisendurskoðunar að Alþingi þurfi að setja skýrar reglur um hvenær heimilt sé að flytja fjárheimildir milli fjárlagalagaliða innan ársins. Það má annaðhvort gera með almennum hætti, t.d. í fjárreiðulögum, eða kveða sérstaklega á um það í fjárlögum ef leyfilegt er að millifæra fjárheimildir af tilteknum fjárlagaliðum. Að mati Ríkisendurskoðunar er einnig full ástæða til þess að skoða hvort fækka megi fjárlagaliðum þannig að ráðuneyti hefðu meira svigrúm til þess að ráðstafa sjálf fjárveitingum til stofnana innan hvers málaflökks.

**SKÝRAR REGLUR UM
FLUTNING
FJÁRHEIMILDA MILLI
FJÁRLAGALIÐA
SKORTIR**

4.2.4 FLUTNINGUR FJÁRHEIMILDA Á MILLI ÁRA

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum oft gagnrýnt það fyrirkomulag sem gildir um breytingar á fjárheimildum hvers árs vegna ónýtttra eldri fjárheimilda og umframgjalda fyrri ára. Þótt færa megi rök fyrir að viss sveigjanleiki eigi að ríkja í þessu efni þá er umfang slíks flutnings orðið meira en góðu hófi gegnir, að mati Ríkisendurskoðunar. Eins og fram hefur komið voru fjárheimildir á árinu 2010 hækkaðar um 24 ma.kr. frá fjárlögum vegna ónýtttra fjárveitinga fyrri ára sem fluttar voru yfir á árið 2010. Með sama hætti voru fjárveitingar lækkaðar um 5,5 ma.kr. frá fjárlögum vegna umframgjalda ársins á undan.

**UMFANG FLUTTRA
FJÁRHEIMILDA MILLI
ÁRA ALLTOF MIKIÐ**

Það kann að vera skiljanlegt sjónarmið að stofnun sem t.d. endurnýjaði bifreið fyrir áramót án þess að hafa til þess næga fjárheimild þurfi að nýta fjárheimild næsta árs til þess að jafna þetta upp. En þegar fjárheimildir stofnana eru skertar um tugi prósentu vegna umframgjalda án raunverulegs vilja til þess að draga samsvarandi úr starfseminni þá virkar fyrirkomulagið ekki. Þær stofnanir sem um ræðir eru með rangar fjárheimildir miðað við það sem í reynd er samþykkt af viðkomandi ráðuneyti og sem ætla má að vilji Alþingis standi til. Þetta dregur úr aga við framkvæmd fjárlaga og kemur í veg fyrir að tekið sé á vanda stofnana því þær komast upp með að velta honum á undan sér ár eftir ár.

Það hefur með sama hætti tíðkast að stofnanir geti geymt ónýttar fjárheimildir til síðari tíma. Stjórnvöld hafa reyndar að undanförunu takmarkað nokkuð möguleika stofnana á að flytja fjárheimildir milli ára með þessum hætti og gildir almennt að ekki má flytja nema sem svarar til 10% af fjárveitingu næsta árs. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað bent á að takmarka ætti sem mest sjálfvirkan flutning ónýtttra fjárheimilda. Til bóta væri að setja ákvæði í reglugerð um framkvæmd fjárlaga um í hvaða tilvikum heimilt sé að flytja ónýttar fjárheimildir á milli fjárlagaára og jafnvel að setja þar þak á fjárhæðir. Eðlilegt er að forstöðumenn færi rök fyrir því hjá sínu ráðuneyti ef þeir telja ástæðu til að ónýtt fjárheimild falli ekki niður og að endanleg ákvörðun um að endurnýja heimildina sé tekin í tengslum við afgreiðslu fjárlaga.

4.2.5 HÖFUÐSTÓLL OG BUNDIÐ EIGIÐ FÉ A-HLUTA STOFNANA

Hjá stofnunum í A-hluta er höfuðstóll færður á meðal eiginfjárreikninga þeirra í árslok. Höfuðstóll er ætlað að sýna stöðu viðkomandi stofnunar gagnvart fjárheimildum,

jákvæður höfuðstóll þýðir að stofnun hefur ekki fullnýtt fjárheimildir sínar á árinu en neikvæður höfuðstóll að stofnað hefur verið til gjalda umfram fjárheimildir. Samkvæmt ákvæðum fjárreiðulaga færast slík staða til hækkunar eða lækkunar á fjárheimildum næsta árs nema hún sé felld niður í lokafjárlögum. Í árslok 2010 nam samanlögð staða á höfuðstólsreikningum stofnana í A-hluta 20 ma.kr. Rétt er að geta þess að eftir er að leggja fram og afgreiða lokafjárlög vegna ársins 2010 og því mun staða fluttra fjárheimilda verða önnur en bókfærður höfuðstóll í árslok 2010.

Eins og áður hefur komið fram er hluti markaðra tekna sem eru umfram fjárlög og fjáráukalög bundinn hjá einstökum stofnunum og er þeim ekki heimilt að ráðstafa umframtekjum án samþykkis Alþingis. Þessi munur flyst því ekki á höfuðstól eins og hjá öðrum stofnunum eða fjárlagaliðum. Aðallega er hér um að ræða fjárlagaliði vegna stofnkostnaðar, t.d. 07-515 *Framkvæmdasjóður aldraðra*, 10-212 *Samgönguverkefni*, 10-475 *Flugvellir og flugleiðsögubjónusta*, 14-303 *Skipulagsmál sveitarfélaga* og 14-381 *Ofanflóðasjóður*. Einnig er fært bundið eigið fé hjá ýmsum bóttasjóðum, t.d. 07-982 *Ábyrgðasjóði launa*, 07-984 *Atvinnuleysistryggingasjóði* og 07-987 *Fæðingarorlof*.

Nokkrar stofnanir sem fjármagnaðar eru að hluta til með mörkuðum tekjum eru einnig með bundið eigið fé. Þetta eru m.a. fjárlagaliðir 06-603 *Þjóðskrá Íslands*, 08-397 *Lyfjastofnun*, 10-251 *Umferðarstofa*, 12-431 *Einkaleyfastofa* og 14-321 *Brunamála-stofnun ríkisins*. Tilgangurinn með því að færa tekjuafgang þessara stofnana að hluta á bundið eigið fé er að koma í veg fyrir að fjárheimildir þeirra hækki eftir því sem markaðar tekjur hækka en það myndi óhjákvæmilega gerast ef afgangurinn væri allur færður á höfuðstólsreikning þeirra. Þess í stað er litið svo á að fjárheimild viðkomandi stofnana eigi að ráðast af þeim tekjum sem fjárlög reiknuðu með hjá þeim. Fjárheimildirnar eru hins vegar ekki felldar niður heldur eru áfram til staðar hjá viðkomandi stofnunum en eru ekki til frjálsrar ráðstöfunar samkvæmt ákvörðun forstöðumanna þeirra.

Fjárreiðulög kveða á um að samþykki hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra þurfi til að heimilt sé að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs. Reyndar gera lögin einnig ráð fyrir því að Alþingi ákveði með lokafjárlögum hvaða afgangshæmildir og skuldir vegna umframgjalda færast yfir á næsta ár. Það er mat Ríkisendurskoðunar að ástæða sé til þess að taka verklag í sambandi við yfirfærslu fjárheimilda milli ára, hvort sem er til hækkunar eða lækkunar, til skoðunar. Núverandi fyrirkomulag byggist ýmist á lagafyrirmælum eða ákvörðunum stjórnvalda hverju sinni. Nauðsynlegt er að koma á skýru regluverki um þessi mál með það að markmiði að við afgreiðslu fjárlaga hverju sinni liggi alveg ljóst fyrir hvaða fjárheimildir Alþingi er í reynd að ákveða með samþykkt fjárlaga.

4.3 AÐSTOÐ VIÐ FJÁRMÁLAFYRIRTÆKI

Í efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs í árslok 2010 er færður til eignar hlutur ríkisins í sjó sparissjóðum samtals að fjárhæð tæplega 4 ma.kr. Fjárhagsstaða margra sparissjóða í landinu hefur verið mjög bágborin vegna mikilla útlánatapa, erfiðleika við endurfjármögnun þeirra og slæmrar afkomu af rekstri. Ríkisstjórnin ákvað að grípa til

ráðstafana á árinu 2010 til að styðja við áframhaldandi starfsemi sparisjóðanna og forða innlánseigendum frá því að tapa fé við gjaldþrot þeirra.

Í apríl 2010 tók Fjármálaeftirlitið (FME) yfir stjórn tveggja stærstu sparisjóðanna, Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Hvorki Byr sparisjóður né Sparisjóðurinn í Keflavík uppfylltu lengur kröfur um fjárhagslegan styrk og höfðu reyndar verið starfræktir um skeið á undanþágu frá reglum þar um. Viðræður við kröfuhafa um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna höfðu heldur ekki skilað árangri. Ríkið stofnaði í kjölfarið hlutafélagið Byr hf. og sparisjóðinn SpKef sem keyptu eignir sjóðanna og tóku yfir hluta af skuldum þeirra, þ.e. innistæðuskuldir, en eldri sparisjóðirnir voru settir í slitameðferð. Ríkissjóður lagði Byr hf. til 900 m.kr. hlutafjárframlag og SpKef sparisjóði sambærilegt eiginfjárframlag.

Í október 2010 gerði ríkið samkomulag við Byr hf. og við skilanefnd Byrs sparisjóðs (gamla Byrs) um eignarhald á Byr hf. og greiðslur þar að lútandi. Samkvæmt samkomulaginu er hluti ríkisins í Byr hf. 5,2% en Byr sparisjóður á 94,8% hlutafjárins eftir að kröfum hans á félagið hefur verið breytt í hlutafé. Heildarhlutafé Byrs hf. nemur samkvæmt samkomulaginu 17 ma.kr. Samkomulagið kveður einnig á um að ríkið veiti Byr hf. 5 ma.kr. víkjandi lán til 10 ára en með því nær félagið að uppfylla kröfur FME um 16% lágmark eigin fjár.

FME og Samkeppniseftirlitið hafa samþykkt samruna Byrs hf. við Íslandsbanka. Þá gerir Eftirlitstofnun EFTA (ESA) hvorki athugasemdir við samrunann né 5 ma.kr. króna víkjandi lán íslenska ríkisins til Byrs.

Í mars 2011 ákvað FME að Landsbanki Íslands (NBI hf.) tæki yfir rekstur, eignir og skuldbindingar SpKef sparisjóðs með þeim hætti að sparisjóðurinn yrði sameinaður bankanum. Ákvörðunin var tekin í samráði við fjármálaráðuneytið en ráðuneytið og Bankasýsla ríkisins höfðu þá komist að þeirri niðurstöðu að heppilegra væri að sameina sparisjóðinn Landsbankanum heldur en að fjármagna hann með sjálfstæðum hætti því þannig yrði fjármögnunarkostnaður ríkisins lægri og rekstrarforsendur fyrir starfseminni styrktust. Í ákvörðun FME kemur fram að það sé mat stjórnenda SpKef sparisjóðs að eigið fé sjóðsins sé neikvætt um 11 ma.kr. og að rúmlega 19 ma.kr. vanti upp á að sparisjóðurinn fullnægi kröfum FME um lágmark eigin fjár.

Hluti af samkomulagi sem gert var milli ríkisins og Landsbankans í tengslum við þessa ákvörðun FME var að ríkissjóður myndi leggja Landsbankanum til fjárframlag til að mæta neikvæðri eignarstöðu sparisjóðsins. Fjárhæð þess myndi ráðast af verðmæti eigna sparisjóðsins eins og það yrði ákvarðað með nýju verðmati. Í skýringum við árshlutareikning Landsbankans í lok júní 2011 kemur síðan fram að ágreiningur sé milli aðila um verðmat á eignum sparisjóðsins. Bankinn meti eignirnar á rúma 43 ma.kr. en að þær hafi áður verið metnar á tæpa 59 ma.kr. Munar þarna um 16 ma.kr.

Af framansögðu má ljóst vera að ríkissjóður kann að verða fyrir umtalsverðum kostnaði vegna yfirtöku á skuldbindingum Sparisjóðsins í Keflavík. Sameining SpKef sparisjóðs við Landsbankann virðist hafa gengið út frá því að eigið fé sparisjóðsins hafi

**SAMKOMULAG
RÍKISINS VIÐ BYR HF.
OG SKILANEFND
BYRS SPARISJÓÐS**

**ÁKVÖRÐUN FME
UM SAMEINGU
SPKEF OG
LANDSBANKANS**

**UMTALSVERÐUR
KOSTNAÐUR AF
YFIRTÖKU Á SPKEF**



verið neikvætt um 11 ma.kr. og að sá kostnaður kæmi til með að lenda á ríkissjóði. Miðað við mat Landsbankans á verðmæti yfirtekinna eigna eru þær hins vegar um 16 m.kr. lægri en áður var talið. Fyrir liggur að úrskurðarnefnd mun fá þetta ágreiningsmál til meðferðar og er niðurstaða hennar bindandi. Fari svo að nefndin staðfesti mat bankans og að það tap lendi allt á ríkinu þarf að gjaldfæra a.m.k. 27 ma.kr. vegna þessara viðskipta í ríkisreikningi árið 2011.

Ríkið lagði einnig stofnfé í fimm minni sparísjóði á árinu 2010. Um er að ræða Sparísjóð Vestmannaeyja, Sparísjóð Bolungarvíkur, Sparísjóður Svarfdæla, Sparísjóð Norðfjarðar og Sparísjóð Þórshafnar og nágrennis. Stofnfjárframlögin voru í tengslum við uppgjör á kröfum Seðlabankans á hendur sparísjóðunum, en Seðlabankinn eignaðist þær við þrot Sparísjóðabanka Íslands hf. árið 2009. Kröfunum sem námu rúmlega 8 ma.kr. var að hluta breytt í eigið fé, víkjandi eða almenn lán, en að öðru leyti voru þær gefnar eftir. Í kjölfar tveggja dóma Hæstaréttar frá júní 2010 um lögmæti gengisbundinna lána var skuldauppgjóri þriggja sparísjóða gagnvart Seðlabankanum breytt, þ.e. sparísjóða Vestmannaeyja, Þórshafnar og Svarfdæla.

Bankasýsla ríkisins auglýsti á árinu 2011 til sölu hlut ríkisins í tveimur sparísjóðum, Sparísjóði Norðfjarðar og Sparísjóði Svarfdæla en ríkið hefur hug á að selja 50% hlut í þeim fyrri og 90% hlut í þeim síðari.

Allar framangreindar ráðstafanir til aðstoðar sparísjóðum fela í sér ríkisaðstoð og hafa því verið tilkynntar ESA og verið samþykktar tímabundið af henni en hún gerir kröfu um að íslensk stjórnvöld leggi fram, innan tiltekins tíma, áætlun um endurskipulagningu sparísjóðanna. Eftir að slík áætlun liggur fyrir tekur ESA endanlega afstöðu til ríkisaðstoðarinnar.

4.4 Eignarhlutir ríkisins í sparísjóðum í árslok 2010

SPARISJÓÐUR	HLUTAFÉ/STOFNFÉ Í M.KR.	EIGNARHLUTUR Í %
BYR HF.	900	100,0
SPKEF	900	100,0
SPARISJÓÐUR VESTMANNAEYJA	555	55,3
SPARISJÓÐUR BOLUNGARVÍKUR	543	90,9
SPARISJÓÐUR SVARFDÆLA	382	90,0
SPARISJÓÐUR NORÐFIJARÐAR	150	49,5
SPARISJÓÐUR ÞÓRSHAFNAR OG NÁGR.	105	75,9
SAMTALS	3.535	

Hluta- og stofnfjárframlög ríkisins í sparísjóðunum eru færð til eignar sem hlutabréf og eignarhlutir í fyrirtækjum, nánar tiltekið sem eign í félögum í E-hluta ríkisreiknings. Kostnaðarverðsreglunni er beitt, þ.e. eignin er sýnd á kostnaðarverði en hlutdeild í hagnaði og tapi er ekki færð. Þetta þýðir að bókfært verðmæti eignarhlutanna í ársreikningum viðkomandi aðila, getur verið annað en sýnt er í ríkisreikningi.

Heimild til þessara viðskipta er að finna í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2010, tölulið 5.4, þar sem fram kemur að fjármálaráðherra sé heimilt að kaupa og selja hluti í innlendum

sparisjóðum í tengslum við endurskipulagningu sparisjóðakerfisins. Í tölulíð 5.3 segir einnig að fjármálaráðherra sé heimilt að selja hlut ríkisins í sparisjóðum sem ríkið hefur eignast hlut í á grundvelli 2. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir að stofnað sé til umtalsverðra greiðslna úr ríkissjóði á grundvelli þess sem kalla verður „opnar heimildir“ í fjárlögum. Umræddar heimildir eru opnar því þær fela ekki í sér hámarksfjárhæðir sem koma fram í samtölu útgjalda í rekstraryfirliti (samkvæmt 1. gr. fjárlaga) eða sjóðstreymi (samkvæmt 2. gr.) ríkissjóðs. Þetta á bæði við um heimildir vegna stofnfjárframlaga og útgjalda. Að mati Ríkisendurskoðunar getur þessi aðferð haft í för með sér að stofnað sé til mikilla fjárskuldbindinga án þess að ákvarðanir um slíkt hafi verið nægjanlega vel kynntar og ræddar með tilskyldum hætti á Alþingi. Þá er hætt við að útgjöld og afkoma samkvæmt fjárlögum gefi misvísandi mynd af raunverulegum fyrirætlunum stjórnvalda sem áhrif hafa á fjárhagsstöðu ríkisins.

DRAGA ÞARF VERULEGA ÚR „OPNUM HEIMILDUM“ Í FJÁRLÖGUM

4.4 ÁHERSLUATRIÐI VIÐ ENDURSKOÐUN ÁRSINS 2010

4.4.1 LAUNABREYTINGAR 2008–2010

Eitt af áhersluatriðum Ríkisendurskoðunar við endurskoðun ríkisreiknings 2010 var að skoða launaþróun ríkisstarfsmanna á árunum 2008 til 2010. Einkum var horft til þess hvort aðhaldsaðgerðir ríkisaðila í launamálum hafi verið í samræmi við leiðarljós í skýrslu fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013.

LEIÐARLJÓS 1: AÐ VERJA STÖRF EINS OG KOSTUR ER EN LÆKKA LAUNAKOSTNAÐ

Í fyrrgreindri skýrslu fjármálaráðherra segir m.a.:

Við lækkun launakostnaðar skal leitast við að verja störf eins og kostur er og að skerða ekki lægstu laun heldur breyta fremur fyrirkomulagi sem hefur áhrif á laun þeirra sem hafa hærrí laun. Leita skal leiða til að draga úr yfirvinnu og minnka starfshlutfall í stað uppsagna. Starfsfólki sem öðlast hefur réttindi til tóku lífeyris skal boðið uppá sveigjanleg starfslok.

Eins og sjá má af töflu 4.5 voru þeir sem þáðu laun frá ríkinu umtalsvert færri árið 2010 en árið 2008.

4.5 Breyting á fjölda starfsmanna eftir launum 2008 og 2010	
MEÐALTAL PR. MÁN.	BREYTING Á FJÖLDA STARFSMANNA
UNDIR 100 ÞÚS.KR.	-3.404
100-200 ÞÚS.KR.	-880
200-400 ÞÚS.KR.	-448
400-500 ÞÚS.KR.	92
500-600 ÞÚS.KR.	205
600-700 ÞÚS.KR.	126
700-800 ÞÚS.KR.	97
800-900 ÞÚS.KR.	65
YFIR 900 ÞÚS.KR.	-121
SAMTALS	-4.268

**SAMSETNING
LAUNAKOSTNAÐAR
BREYTTIST MILLI
2008 OG 2010**

Ein af skýringunum er að stundakennurum í framhaldsskólum og háskólum hefur fækkað. Á báðum þessum skólastigum hefur verið gripið til þess ráðs að fækka valgreinum sem leitt hefur til fækkunar stundakennara og einnig hefur kennsluskylda fastráðinna kennara verið aukin með þeim afleiðingum að stundakennurum hefur fækkað. Fjölgun starfsmanna hefur hins vegar aðallega orðið hjá stofnunum sem tengjast bankahruninu og afleiðingum þess með einum eða öðrum hætti, s.s. embætti sérstaks saksóknara og Vinnumálastofnun.

Samsetning launakostnaðar ríkisins breyttist milli árána 2008 og 2010. Breytingin endurspeglar m.a. þær aðgerðir sem gripið hefur verið til í því skyni að draga úr launakostnaði. Mest hefur dregið úr greiðslum fyrir tímamælda yfirvinnu. Á hinn bóginn hafa dagvinnulaun og launatengd gjöld hækkað. Þar munar mestu um að tryggingagjald var hækkað til þess að mæta kostnaði vegna aukins atvinnuleysis. Rétt er að taka fram að upptalning í töflu 4.6 er ekki tæmandi heldur er þar eingöngu fjallað um helstu breytingar.

4.6 Helstu launategundir 2008 og 2010 í m.kr.			
	2008	2010	BREYTING
DAGVINNULAUN	82.964	84.286	1.322
TRYGGINGAGJALD	6.095	9.504	3.409
YFIRVINNULAUN	15.977	11.880	-4.098
ORLOF AF YFIRVINNU	1.721	1.218	-503
ÖNNUR LAUN	13.891	13.256	-635
SAMTALS	120.649	120.143	-506

Á tímabilinu hefur heildarlaunakostnaður staðið nokkurn veginn í stað, þ.e. lækkað úr 120,6 ma.kr. í 120,1 ma.kr. en ef tekið er tillit til hækkunar tryggingagjalds kemur í ljós að launakostnaður hefur í raun lækkað vegna minni yfirvinnu og aukagreiðslna.

LEIÐARLJÓŠ 2: LÆKKUN LAUNA STARFSMANNA MEÐ HEILDARLAUN YFIR 400 ÞÚS.KR.

Eitt af leiðarljóšunum í áðurnefndri skýrslu fjármálaráðherra var að skoða samsetningu heildarlauna og vinnufyrirkomulag með það að markmiði að laun þeirra sem mest bera úr býtum lækkuðu hlutfallslega meira en þeirra sem lægri laun höfðu.

Þann 14. ágúst 2009 gaf ríkisstjórn Íslands út tilmæli um að lækka skyldi laun þeirra ríkisstarfsmanna sem væru með meira en 400 þús.kr. í heildarlaun á mánuði. Var sérstaklega tilgreint að tilmælin næðu til starfsmanna Stjórnarráðsins. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2009 voru tilmælin túlkuð á þann veg að þau ættu við um alla starfsmenn ríkisins og ekki aðeins Stjórnarráðsins. Fjármálaráðuneytið hefur hafnað þeirri túlkun enda hafi hver forstöðumaður vald til að ákveða hvernig hann mæti sparnaðarkröfum sem gerðar eru í fjárlögum hvers árs. Ekkert hafi því verið óeðlilegt við það þótt krafan um lækkingu heildarlauna umfram 400 þús.kr. á mánuði hafi ekki náð fram að ganga í öllum stofnunum. Stofnanir með rúmar fjárheimildir þurftu sumar hverjar ekki að draga úr kostnaði og aðrar gátu skorið niður annan kostnað en launakostnað.

Í töflu 4.7 kemur fram hvernig meðallaun ríkisstarfsmanna breyttust á tímabilinu 2008–2010. Gerð er grein fyrir því hvernig meðallaun á tilteknu launabili þróuðust á

**FJÁRMÁLARÁÐU-
NEYTIÐ ÓSAMMÁLA
TÚLKUNINNI**

tímabilinu. Sem dæmi má nefna að meðallaun þeirra sem voru með heildarlaun á bilinu 200–400 þús.kr. árið 2008 voru rúm 300 þús.kr. árið 2008 en tæp 311 þús.kr. árið 2011. Aðeins er gerð grein fyrir launakostnaði þeirra starfsmanna sem voru að vinna hjá sama ríkisaðilanum bæði árin, en það voru samtals 17.662 starfsmenn.

4.7 Breyting meðal heildarlaunakostnaðar 2008 og 2010

MEÐALTAL PR. MÁN.	MEÐALTAL 2008	MEÐALTAL 2010	BREYTING	HLUTFALL
100-200 ÞÚS.KR.	148.274	201.217	52.942	35,7%
200-400 ÞÚS.KR.	300.771	310.870	10.099	3,4%
400-500 ÞÚS.KR.	448.191	438.986	-9.205	-2,1%
500-600 ÞÚS.KR.	547.756	524.059	-23.698	-4,3%
600-700 ÞÚS.KR.	646.857	610.743	-36.113	-5,6%
700-800 ÞÚS.KR.	747.104	692.903	-54.201	-7,3%
800-900 ÞÚS.KR.	845.608	765.452	-80.156	-9,5%
YFIR 900 ÞÚS.KR.	1.173.457	1.053.350	-120.107	-10,2%

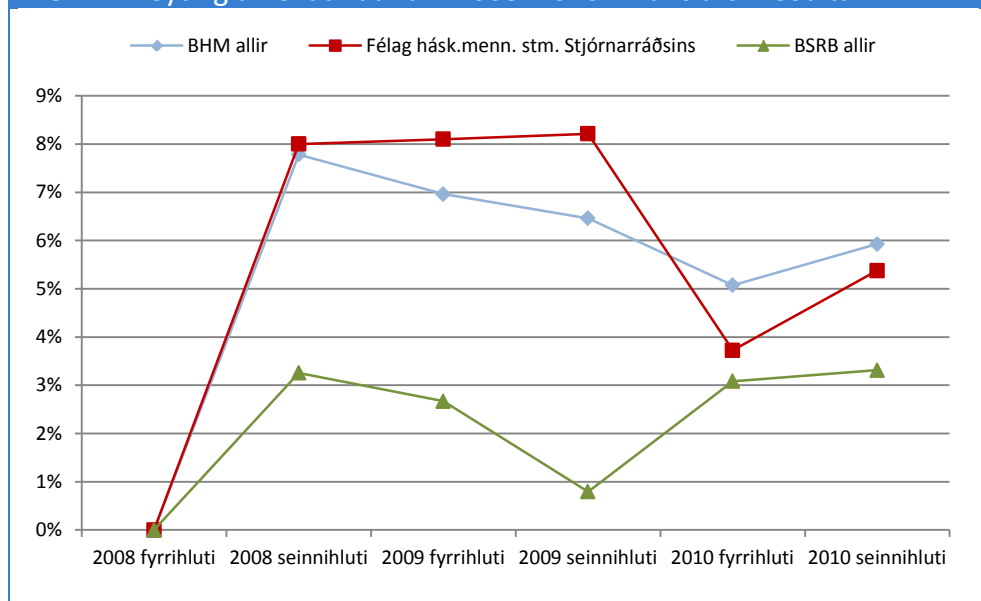
Af þessum tölum að dæma er greinilegt að hæstu launin í ríkiskerfinu lækkuðu hlutfallslega mest en lægstu launin lækkuðu minnst og jafnvel hækkuðu á tímabilinu. Ástæður hækkana eru einkum tvær. Annars vegar hefur starfsmönnum í hlutastörfum fækkað og hins vegar voru lægstu laun hækkuð í kjarasamningum árið 2009.

**HÆSTU LAUNIN
LÆKKUÐU
HLUTFALLSLEGA MEST**

Markmið stjórnvalda um lækkun heildarlauna yfir 400 þús.kr. og að hæstu laun skyldu lækka mest hefur því að náð fram að ganga þegar á heildina er litið.

Til að gefa mynd af því hvernig tilmælin hafa verið framkvæmd má skoða þróun meðallauna háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins í samanburði við alla félagi í BHM og BSRB (sjá töflu 4.8). Fyrirnefndi hópurinn er valinn þar sem fyrirmæli ríkisstjórnarinnar höfðu mest áhrif á laun háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins.

4.8 Breyting á heildarlaunum 2008–2010 – hálfis árs meðaltal



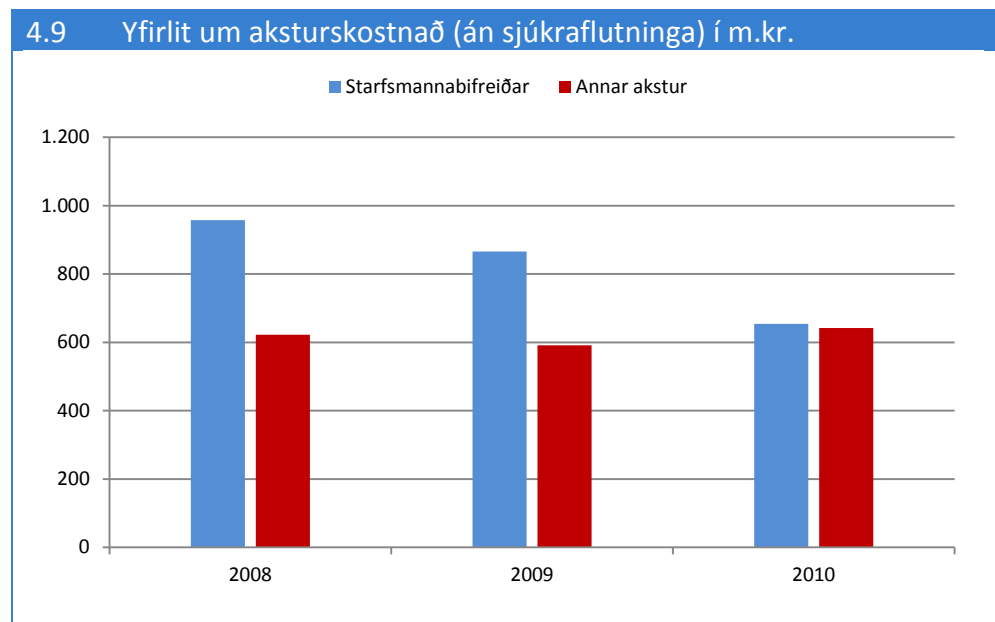
Eins og sést á mynd 4.8 hafa laun félaga í BHM og háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins verið lækkuð. Hins vegar var samið við BSRB á árinu 2009 um krónutöluhækkun hjá þeim sem eru í lægri launaflokkum. Rétt er að taka fram að hækkunin sem sýnd er hjá háskólamenntuðum á árinu 2008 er að hluta sjóðstílfærslur úr vísindasjóðum og fjölskyldu- og styrktarsjóðum. Þannig fengu þessir starfsmenn hærri útborguð heildarlaun en launakostnaður ríkisins hækkaði ekki með samsvarandi hætti.

4.4.2 AKSTURSKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS 2008–2010

Í ágúst 2009 ákváðu stjórnvöld að öllum aksturssamningum við ríkisstarfsmenn yrði sagt upp og einungis greitt fyrir akstur starfsmannabifreiða samkvæmt akstursdagbók. Í framhaldi af því var þróun aksturskostnaðar skoðuð sérstaklega til að sjá hvort farið hefði verið eftir fyrir mælunum og hvaða áhrif þessi ákvörðun hefði haft á útgjöld vegna aksturs.

Mynd 4.9 gefur yfirlit um aksturskostnað ríkisins á árunum 2008–2010. Kostnaður vegna aðkeypts aksturs lækkaði í heild um 284 m.kr. frá árinu 2008 og er skýringin eingöngu sú að kostnaður af akstri starfsmannabifreiða lækkaði um 303 m.kr. Kostnaður af öðrum akstri hækkaði hins vegar um rúmlega 19 m.kr. Þegar sjúkraflutningar eru undanskildir.

KOSTNAÐUR LÆKKAÐI Í HEILD UM 284 M.KR. 2008–2010



Langmestu munar um að kostnaður stofnana heilbrigðisráðuneytisins af aðkeyptum akstri lækkaði í heild um samtals um 234 m.kr. á tímabilinu. Þar af lækkaði kostnaður af akstri starfsmannabifreiða um 217 m.kr. og af öðrum akstri um tæplega 18 m.kr. Þá dróst aksturskostnaður saman hjá stofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis um samtals 32 m.kr. frá árinu 2008 miðað við árið 2010. Þar af lækkaði kostnaður af akstri starfsmannabifreiða um tæplega 27 m.kr. og af öðrum akstri um 6 m.kr.

Aðrir þættir en uppsögn aksturssamninga hafa stuðlað að lækkun aksturskostnaðar, m.a. fækkun starfsmanna og skipulagsbreytingar. Nefna má flutning heimahjúkrunar

LANGMESTU MUNAR UM LÆKKUN KOSTNAÐAR HJÁ HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI

frá Heilsugæslu á höfuðborgarsvæðinu til Reykjavíkurborgar en við þá breytingu lækkaði akstursskostnaðar um tæplega 49 m.kr. á milli árána 2008 og 2009. Þá er ekki hægt að útiloka að einhver tilfærsla hafi orðið milli aksturstegetunda.

Fjármálaráðherra fyrir hönd allra stofnana í A-hluta ríkissjóðs sagði upp þeim föstu aksturssamningum sem í gildi voru í lok árs 2009 og tóku uppsagnirnar almennt gildi í byrjun árs 2010. Í staðinn var yfirleitt tekið upp það fyrirkomulag að greiða starfsmönnum fyrir afnot af bifreiðum þeirra samkvæmt eignum kílómetrum og aksturssdagbók. Árið 2008 var kostnaður vegna aksturssamninga 308 m.kr. samkvæmt launabókhalda ríkisins en 21 m.kr. árið 2010. Af niðurstöðum bókhalds er því ekki annað að sjá en að tilmælum ríkisstjórnarinnar um uppsögn aksturssamninga hafi að mestu verið fylgt. Ríkisendurskoðun bendir þó á að í árslok 2010 fá nokkrir starfsmenn enn greitt samkvæmt slíkum samningum en brýnt er að þeim verði rift. Stofnunin mun áfram fylgjast með þróun þessa kostnaðarliðar.

**ENN ERU NOKKRIR
STARFSMENN MEÐ
AKTURSSAMNINGA**

4.4.3 ERLENDUR FERÐAKOSTNAÐUR

Ný reglugerð um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins tók gildi 6. mars 2009. Þótt hún sé í meginatriðum samhljóða reglugerð frá árinu 1992 voru gerðar breytingar á sérreglum sem giltu um ráðherra og tiltekna forstöðumenn ríkisstofnana.

Í 10. gr. eldri reglugerðar voru sérreglur um ráðherra, ráðuneytisstjóra, aðstoðarmenn ráðherra, biskup, ríkisendurskoðanda, hæstaréttardómara, ríkissáttasemjara, forsetaritari og sendiherra. Þessar sérreglur voru að mestu afnumdar og í staðinn kom eftirfarandi regla:

Ráðherrum og forseta hæstaréttar skulu greiddir 2/3 hlutar dagpeninga, en 1/3 hluta dagpeninga ef um opinbera heimsókn er að ræða. Auk þess skal þeim greiddur ferðakostnaður og gistikostnaður, risnukostnaður og sími. Séu makar með í för, fá þeir greitt fargjald og gistingu.

Í eldri reglunum var einnig heimild fyrir viðkomandi ráðherra að víkja frá aðalreglunni um greiðslu ferðakostnaðar þegar um forstjóra ríkisstofnana var að ræða. Í stað þeirrar reglu er komin ný sem kveður á um heimild ráðherra til að víkja frá aðalreglunni við sérstakar aðstæður og ákveða að starfsmönnum ríkisins verði greiddur gistikostnaður og helmingur dagpeninga.

Þá var skoðuð notkun ferðauppgjörskerfis sem Fjárslan hefur innleitt sem hluta af fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Ferðauppgjörskerfið er sérsmíðað kerfi sem heldur utan um kostnað við ferðir starfsmanna erlendis. Kerfið reiknar sjálfkrafa út upphæð dagpeninga út frá gefnum forsendum og því fylgir sjálfvirktt samþykktarferli fyrir ferðabæðirnir og ferðareikninga. Kerfið var notað af nokkrum ráðuneytum og stofnunum árið 2010 og eykur notkun þess gagnsæi ferla og upplýsingagjafar um ferðakostnað. Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn þess að samþykktarferlar kerfisins verði notaðir þar sem það hefur verið tekið upp.

**NOTA Á
SAMÞYKKTARFERLA
FERÐAUPPGJÖRS-
KERFIS**

Við endurskoðun á bókhaldi stofnana fyrir árið 2010 var uppgjör erlends ferðakostnaðar sérstaklega skoðað. Meginniðurstaða þeirrar endurskoðunar er að frágangur og uppgjör ferðareikninga voru án verulegra athugasemda.

4.5 ATHUGASEMDIR/ÁBENDINGAR VIÐ ENDURSKOÐUN STOFNANA

Við endurskoðun ársins 2010 voru gerðar ýmsar athugasemdir við reikningsskil, bókhald og fjárvörslu stofnana. Þær helstu lúta að eftirfarandi þáttum:

- Ríkisendurskoðun bendir á að þar sem hæfilegri aðgreiningu starfa verður ekki viðkomið innan stofnunar þarf að skoða hvort að hægt sé að bæta úr því með aðkomu Fjársýslunnar s.s. með greiðsluþjónustu.
- Skráning rekstraráætlana hefur batnað verulega og voru þær skráðar fyrir flestar stofnanir í fjárhagskerfi ríkisins árið 2010. Enn skortir talsvert á að rekstraráætlanir séu skráðar í fjárhagskerfið fyrir aðra fjárlagaliði. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að vandað sé til áætlanagerðar, áætlanir skráðar í fjárhagskerfið og að reglulega sé fylgst með því hvort gjöld og tekjur séu í samræmi við rekstraráætlun ársins.
- Skráning eigna hefur batnað verulega hjá þeim stofnunum sem nota nýlegan kerfishluta í fjárhagskerfi ríkisins fyrir eignaskráningu. Ríkisendurskoðun bendir á að uppfæra þarf sem fyrst eignaskrá í kerfið hjá öllum stofnunum í A-hluta.
- Afstemming og uppgjör viðskiptakrafna er almennt í góðu lagi. Mikilvægt er að stjórnendur geri viðeigandi ráðstafanir vegna viðskiptastöðu sem ekki hefur hreyfst á árinu.
- Lotun tekna hefur farið batnandi með aukinni notkun tekjubókhaldskerfa Fjársýslunnar svo sem Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) og Viðskiptakröfuhluta fjárhagsbókhalds (AR) en enn er lotun tekna ábótavant hjá nokkrum stofnunum sem ekki nota tekjuskráningarkerfi.
- Ríkisendurskoðun hefur beint þeim tilmælum til stofnana að allar greiðslur til starfsmanna vegna vinnuframlags þeirra verði meðhöndlaðar í samræmi við almennar reglur og viðmið skattfyrivalda um mun verktakavinnu og launþegavinnu.
- Frumskráning reikninga í viðskiptaskuldahluta fjárhagskerfisins (AP) tryggir innra eftirlit og auðveldar afstemmingu. Ekki nýta allar stofnanir sér þennan kerfishluta. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að öllum stofnunum sem færa sitt bókhald í Orra verði gert að nota þennan kerfishluta.

4.6 EFTIRFYLGNI MEÐ ATHUGASEMDUM FRÁ FYRRA ÁRI

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir viðbrögðum við þeim meginathugasemdum sem komu fram í skýrslu Ríkisendurskoðun um endurskoðun ríkisreiknings 2009.

4.6.1 LÁNASJÓÐUR LANDBÚNAÐARINS

Gagnrýnd var meðferð landbúnaðarráðuneytisins á tilteknum eignum Lánasjóðs landbúnaðarins sem haldið var eftir við sölu hans til Landsbankans árið 2005. Athugasemd var gerð við þá ákvörðun ráðuneytisins að ávaxta 214 m.kr. af þessum

eignum, þ.e. handbært fé sjóðsins, í bankabréfum hjá Kaupþing banka í stað þess að skila því til ríkisféhirðis.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá ráðuneytinu um stöðu mála. Í bréfi ráðuneytisins kemur fram að slitastjórn Kaupþings banka hafi samþykkt kröfuna sem almenna kröfu. Engar greiðslur hafi enn farið fram en ráðuneytið muni upplýsa Ríkisendurskoðun um greiðslu kröfunnar ef og þegar til hennar kemur.

4.6.2 SALAN Á SEMENTSVERKSMIÐJUNNI

Sementsverksmiðjan hf. var seld Íslensku sementi ehf. þann 2. október 2003. Kaupverðið var hins vegar aldrei innt af hendi og gagnrýndi Ríkisendurskoðun hvernig haldið var á þessum málum af hálfu fjármálaráðuneytis og eftirlitsstofnana sem komu að málinu.

**KAUPVERÐIÐ ALDREI
INNT AF HENDI**

Um mitt ár 2011 var staðfestur nauðasamningur fyrir Íslenskt sement ehf., þar sem kröfuhöfum var boðið að greidd yrðu 9,78% af kröfum innan tveggja vikna frá staðfestingu nauðasamnings eða greiddar yrðu 19,23% af kröfum með útgáfu skuldabréfs til 15 ára. Ríkissjóður valdi fyrri kostinn og voru tæpar 12 m.kr. greiddar í ríkissjóð í júlí 2011.

4.6.3 YFIRTAKA Á INNSTÆÐUM Í SPRON

FME ákvað árið 2009 að ráðstafa tilteknum innstæðum í SPRON ehf. til Arion banka hf. Skilanefnd SPRON stofnaði sérstakt hlutafélag, Dróma ehf., sem skyldi yfirtaka skuldbindingar við Arion banka hf. vegna yfirtöku á innstæðuskuldbindingum SPRON með því að gefa út skuldabréf til bankans að fjárhæð 97 ma.kr. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Arion banka hf., dagsettu 20. ágúst 2009, kemur fram að ríkissjóður beri fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall verður af umræddu skuldabréfi. Samkvæmt bréfinu er skuldbinding ríkissjóðs byggð á ákvæðum 1. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, svokölluðum neyðarlögum.

Ríkisendurskoðun taldi að í framangreindu samkomulagi fælist ákveðin skuldbinding af hálfu ríkissjóðs sem gæti leitt til útgjalda á næstu árum. Að mati stofnunarinnar bar því að gera grein fyrir samkomulaginu í ríkisreikningi fyrir árið 2009.

**GERA HEFÐI ÁTT
GREIN FYRIR SAM-
KOMULAGINU Í
RÍKISREIKNINGI 2009**

Í ríkisreikningi fyrir árið 2010 er þessarar skuldbindingar getið og kemur þar fram að staða skuldarinnar um áramót nam 74 ma.kr.

4.6.4 YFIRTAKA Á INNSTÆÐUM Í STRAUMI-BURÐARÁSI

FME ákvað 17. mars 2009 að Íslandsbanki hf. skyldi yfirtaka skuldbindingar Straums-Burðaráss fjárfestingarbanka hf. vegna innlána í höfuðstöðvum bankans á Íslandi. Skyldi Straumur-Burðarás gefa út skuldabréf til Íslandsbanka sem endurgjald. Allar eignir Straums-Burðaráss voru veðsettar bankanum til tryggingar fyrir skuldabréfinu.

Íslandsbanki og fjármálaráðuneytið gerðu með sér samkomulag 3. apríl 2009 sem fól í sér að ráðuneytið skuldbatt sig til að taka við framangreindu skuldabréfi og afhenda

bankanum ríkisskuldabréf í staðinn. Í samkomulaginu fólst einnig að Íslandsbanki skuldbatt sig til að fjármagna greiðslur Straums-Burðaráss á innlánnum bankans í Danmörku sem námu 45 milljónum evra. Útgefið skuldabréf nam 44 ma.kr.

Ríkisendurskoðun taldi að í framangreindu samkomulagi fælist ákveðin skuldbinding af hálfu ríkissjóðs sem gæti leitt til útgjalda á næstu árum og því bæri að gera grein fyrir samkomulaginu í ríkisreikningi fyrir árið 2009.

Í ríkisreikningi fyrir árið 2010 er þessarar skuldbindingar getið. Þar kemur fram að staða skuldarinnar nam 37 ma.kr. í árslok.

4.6.5 FRAMLAGSLIÐIR FJÁRLAGA, ÁRSREIKNINGAR

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2009 var vakin athygli á því að árlega eru gefnir út tveir ósamhljóða ársreikningar fyrir hverja daggjaldastofnun. Annars vegar reikningur sem stofnunin vinnur sjálf og hins vegar reikningur sem birtur er í fylgiriti ríkisreiknings. Reikningurinn sem stofnunin vinnur sjálf veitir upplýsingar um rekstrar-niðurstöðu og eigið fé. Reikningurinn í fylgiriti ríkisreiknings gefur hins vegar aðeins upplýsingar um greiðslur til stofnunarinnar og ber þær saman við fjárheimildir yfirstandandi árs.

Ríkisendurskoðun benti á að auðkenna þarf þá liði í fjárlögum og ríkisreikningi sem eingöngu eru framlagsliðir eða sameina framlög vegna sams konar verkefna undir einum lið, t.d. til dvalarheimila, hjúkrunarheimila eða einkaskóla.

Í ríkisreikningi fyrir árið 2010 er sett inn eftirfarandi skýring við framangreinda ársreikninga: „*Sá ársreikningur sem sýndur er hér takmarkast við fjárhagsleg samskipti ríkissjóðs við stofnunina á viðkomandi reikningsári. Hér er því ekki verið að sýna ársreikning stofnunarinnar sjálfra.*“.

4.6.6 UPPGJÖR Á STAÐGREIÐSLU

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2009 var gerð athugasemd við að endurskoðun samkomulags milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og ríkissjóðs um uppgjör á staðgreiðslu hafi aldrei farið fram þrátt fyrir ákvæði samkomulagsins þar um. Taldi Ríkisendurskoðun hættu á að ríkissjóður bæri fjárhagslegan skaða af samkomulaginu vegna aukinna vanskila. Var því beint til fjármálaráðuneytisins að láta fara fram endurskoðun á samkomulaginu.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu í september sl., hefur samkomulagið enn ekki verið endurskoðað en stefnan er að setja málið í þann farveg eins fljótt og kostur er. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að ekkert skuli hafa verið aðhafst í þessu máli með hliðsjón af þeim hagsmunum sem eru í húfi en hlutur sveitarfélaga í staðgreiðslu á árinu 2010 nam 105 ma.kr.

**FRAMLAGSLIÐIR NÚ
SÉRSTAKLEGA
AUÐKENNDIR Í
RÍKISREIKNINGI**

**ENDURSKOÐA ÞARF
SAMKOMULAG UM
UPPGJÖR Á
STAÐGREIÐSLU**

4.7 AFSTEMMINGARVANDAMÁL TENGD UPPFÆRSLU Á ORRA

Þann 5. október 2010 var bókhaldskerfi ríkisins (Orri) uppfært. Uppfærslan er sú stærsta sem gerð hefur verið frá því að kerfið var tekið í notkun fyrir rúmum átta árum. Við uppfærsluna breyttist verulega flæði færslna frá undirkerfum Orra yfir í fjárhagshluta þess. Þess má geta að upplýsingar í ríkisreikningi eru grundvallaðar á fjárhagshluta kerfisins (GL). Við uppfærsluna komu upp tvenns konar vandamál við afstemmingar:

AFSTEMMING Á YFIRFÆRSLU FJÁRHAGSUPPLÝSINGA MILLI ÚTGÁFA Á YFIRFÆRSLUDEGI

Þegar gerðar eru umfangsmiklar breytingar á gagnagrunnum, eins og gerðar voru við uppfærsluna á Orra, er nauðsynlegt að tryggja að öll gögn úr gamla kerfinu skili sér rétt yfir í það nýja. Afstemming gagna við uppfærsluna á Orra var ekki gerð með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun hefði kosið. Eftir uppfærsluna var mjög erfitt að ná gögnum út úr nýju útgáfunni til þess að stemma af við fjárhagsupplýsingar úr gömlu útgáfunni. Þó að afstemmingunni hafi verið áfátt er rétt að geta þess að ekki hafa komið í ljós alvarlegir mismunir sem rekja má til mistaka í yfirfærslunni.

AFSTEMMING UNDIRKERFA VIÐ FJÁRHAGSHLUTA

Sem fyrr greinir komu upp alvarleg afstemmingarvandamál við uppfærsluna á Orra. Eftir uppfærsluna hættu eldri afstemmingaraðferðir að virka. Skilgreina þurfti nýja afstemmingarleið. Komið var fram í júní 2011 þegar loksins tókst að lagfæra uppfærsluna þannig að kerfið gæti skilað afstemmingum á viðskiptaskuldakerfinu (AP) við fjárhagshluta þess (GL). Þá var búið að ganga frá ársreikningum margra ríkisaðila.

Framangreindir erfiðleikar við afstemmingar voru óþægilegir því þeir urðu einnig til þess að erfiðara var að yfirvinna þá byrjunarerfiðleika sem iðulega koma upp þegar verið er að gera stórar uppfærslur á fjárhagskerfum á borð við Orra. Mikilvægt er að við uppfærslur allra kerfa sé þess gætt að uppfærð útgáfa verði ekki tekin í notkun fyrr en farið hafa fram ítarlegar prófanir og afstemmingar.

**AFSTEMMING EKKI
GERÐ MEÐ RÉTTUM
HÆTTI**

**ÍTARLEGAR PRÓFANIR
OG AFSTEMMINGAR
FARI FRAM**

5 AÐILAR UTAN A-HLUTA

Samkvæmt fjárreiðulögum skal færa eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar í efnahagsreikningi. Eignarhlutir samkvæmt framangreindu eru færðir á upphaflegu kaupverði í ríkisreikningi að viðbættum framlögum ef um þau hefur verið að ræða. Við endurskoðun fer m.a. fram samanburður og yfirferð á mati þannig að eign sé ekki ofmetin með tilliti til bókfærðs eigin fjár viðkomandi félags eða stofnunar.

Ríkisendurskoðun hefur samið við endurskoðunarstofur um endurskoðun tiltekinna aðila í B- til E- hluta ríkissjóðs, þ.e. ríkisfyrirtækja og hlutafélaga í meirihlutaeigu ríkissjóðs. Í ársreikningum og endurskoðunarskýrslum þessara aðila fyrir árið 2010 koma ekki fram fyrirvarar eða athugasemdir sem verulega þýðingu hafa fyrir fjárhagsstöðu eða rekstur þeirra. Þó er ástæða til að fjalla lítillega um rekstur og fjárhagsstöðu nokkurra aðila.

ÍBÚÐALÁNASJÓÐUR

Eigið fé Íbúðalánasjóðs nam samkvæmt efnahagsreikningi tæpum 9 ma.kr. í árslok 2010. Þar hefur verið fært 33 ma.kr. eiginfjárframlag ríkissjóðs með fjárukalögum 2010 sem greitt var til sjóðsins í mars 2011. Eiginfjárlutfall sjóðsins sem reiknað er samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 544/2004 um Íbúðalánasjóð var 2,2% samanborið við 3% í lok árs 2009. Langtímamarkmið sjóðsins er að hlutfallið sé yfir 5%. Í samræmi við ákvæði framangreindrar reglugerðar hafa stjórnendur sjóðsins gert velferðarráðherra grein fyrir því að eiginfjárlutfall sjóðsins sé undir 4%. Sjóðurinn hækkaði vaxtaálag í þremur áföngum úr 0,45% í 0,90% á árinu 2010. Áritun endurskoðanda sjóðsins er fyrirvaralaus en með ábendingu vegna eiginfjárlutfallsins.

BYGGÐASTOFNUN

Með fjárukalögum 2009 og fjárlögum 2010 ákvað Alþingi að auka eigið fé Byggðastofnunar um samtals tæpa 4 ma.kr. Þessi eiginfjárframlög miðuðu að því að bæta eiginfjárlutfall stofnunarinnar þannig að það yrði á bilinu 9–10% í árslok 2010 og stofnuninni þar með gert kleift að starfa með eðlilegum hætti. Í árslok 2010 var eigið fé stofnunarinnar samkvæmt efnahagsreikningi neikvætt um 498 m.kr. og eiginfjárlutfall samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki var neikvætt um 2,4%. Áritun endurskoðanda stofnunarinnar er fyrirvaralaus en með ábendingu um mat á rekstrarhæfi hennar. Er vísað til þess að eignarhald og ábyrgð ríkissjóðs á stofnuninni tryggji rekstrarhæfi hennar sem sé grundvallaratriði fyrir framsetningu reikningskilanna. Í fjárlögum ársins 2011 er gert ráð fyrir 1 ma.kr. eiginfjárframlagi til stofnunarinnar. Nefnd á vegum iðnaðarráðuneytisins hefur meðal annars lagt til

**EIGINFJÁRLUTFALLIÐ
2,2% Í ÁRSLOK 2010**

**EIGINFJÁRLUTFALLIÐ
NEIKVÆTT UM 2,4% Í
ÁRSLOK**

heildarendurskoðun laga og reglugerðar um stofnunina og að hún verði undanþegin þeim kröfum sem gerðar eru til eiginfjárlutfalls fjármálafyrirtækja.

LÁNASJÓÐUR ÍSLENSKRA NÁMSMANNA

Útistandandi námslán voru 149 ma.kr. í árslok 2010. Námslán eru veitt með 1% vöxtum sem eru mun lægri en vextir þeirra lána sem tekin eru til þess að fjármagna veitt námslán. Eigið fé LÍN í árslok 2010 samkvæmt efnahagsreikningi sjóðsins nam tæpum 67 ma.kr. Ef eignasafn LÍN væri núvirt í efnahagsreikningi væri eigið fé tæpir 33 ma.kr. Gerð er grein fyrir núvirði útlána í skýringum ársreiknings sjóðsins. Þar sem LÍN gegnir ákveðnu félagslegu hlutverki sem felst í að gefa námsmönnum tækifæri til að stunda nám án tillits til efnahags og þar sem hann veitir námsmönnum lán með ívilnandi lánskjörum þá hefur hann þörf fyrir sterka eiginfjárstöðu. Skýringar á sterkri eiginfjárstöðu LÍN nú eru:

- Vextir tekinna lána sjóðsins hafa farið lækkandi á undanförunum árum, sem leitt hefur til þess að vaxtamunur tekinna lána og námslána hefur farið minnkandi. Vaxtamunur tekinna og veittra lána er einn af stóru kostnaðarliðunum við námslánakerfið.
- Vegna gengishruns íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum á árinu 2008 og aukins framboðs námsbrauta hjá innlendum háskólum hafa hlutfallslega færri námsmenn farið til náms í dýrum erlendum háskólum.
- Á „góðæristímanum“ hækkuðu tekjur lánþega sjóðsins mun meira en gert var ráð fyrir. Þetta leiddi til hraðari endurgreiðslu námslána hjá ákveðnum hópum lánþega.

**SKÝRINGAR Á
STERKRI EIGINFJÁR-
STÖÐU LÍN**

Þessir hagstæðu þættir hafa leitt til þess að LÍN hefur nú meira svigrúm til að takast á við þær erfiðu aðstæður sem ýmsir lánþegar sjóðsins eru í vegna efnahagshrunsins og tímabundnar skerðingar í framlögum. Til lengri tíma litið eru hins vegar uppi óvissuþættir sem kallað gætu á auknar fjárveitingar til sjóðsins á næstu árum, þar á meðal eftirfarandi:

- Kostnaður sjóðsins vegna greiðsluferfiðleika sem ýmsir lánþegar eiga í núna er ekki að fullu kominn fram. Mikil óvissa ríkir enn um þennan þátt.
- Ekki er lengur krafist ábyrgðarmanna á námslánunum. Áhrif þessa á fjárhag sjóðsins eru ennþá óljós þar sem námslán sem veitt hafa verið án ábyrgðarmanna eru ekki ennþá komin til innheimtu. En fyrstu námslánin sem veitt hafa verið án ábyrgðarmanna koma til innheimtu á næsta ári.

Útistandandi kröfur LÍN hækkuðu umtalsvert í kjölfar aukinnar verðbólgu á árunum 2008–2009. Þó svo að bókhaldslega komi þetta vel út fyrir sjóðinn núna þá verður að horfa til þess að á sama tíma lækkuðu laun margra greiðenda námslána. Þar sem endurgreiðslur námslána eru tekjutengdar getur þetta misgengi í þróun verðlags og launa hugsanlega leitt til aukinna affalla síðar.