



# ENDURSKOÐUN RÍKISREIKNINGS 2008

DESEMBER 2009



# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR.....	5
Endurskoðun efnahags.....	5
Endurskoðun tekna .....	5
Endurskoðun ráðuneyta, stofnana, fyrirtækja og sjóða .....	6
1    INNGANGUR.....	9
1.1 Framkvæmd endurskoðunar.....	9
1.2 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2008 .....	10
1.3 Breyttar áherslur .....	10
1.4 Efnistöð og efnisskipan.....	11
2    ENDURSKOÐUN EFNAHAGS.....	13
2.1 Framkvæmd endurskoðunar.....	13
2.2 Skammtímaskuldir ríkissjóðs.....	13
2.3 Langtímaskuldir ríkissjóðs .....	14
2.4 Lífeyrisskuldbindingar .....	14
2.5 Erlend lán ríkissjóðs árið 2008 .....	15
2.6 Tap ríkissjóðs vegna veðlána Seðlabanka Íslands til fjármálafyrirtækja .....	15
2.7 Tapaðar kröfur ríkissjóðs vegna verðbréfalána til aðalmiðlara .	18
2.8 Stofnun hlutafélaga um rekstur nýju bankanna .....	19
3    ENDURSKOÐUN TEKNA .....	21
3.1 Framkvæmd endurskoðunar.....	21
3.2 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar 2008 .....	21
3.3 Afskriftir og niðurfærsla .....	22
3.4 Tryggingagjald .....	23
3.5 Virðisaukaskattur .....	23
3.6 Opinber gjöld .....	24
3.7 Sértekjur stofnana.....	24
3.8 Sala eigna .....	25

3.9	Afstemming álagningar- og tekjukerfa.....	25
4	ENDURSKOÐUN RÁÐUNEYTA, STOFNANA, FYRIRTÆKJA OG SJÓÐA .....	27
4.1	Framkvæmd endurskoðunar.....	27
4.2	Helstu niðurstöður endurskoðunar hjá stofnunum .....	28
4.3	Staða fjárlagaliða gagnvart fjárheimildum .....	29
4.4	Sérstakar áherslur í fjárhagsendurskoðun 2008 .....	30
4.5	Stakar úttektir .....	34
4.6	Gjöld ráðuneyta.....	37
4.7	Gjöld sjóða og fyrirtækja í B- til E-hluta .....	43

## TÖFLUR

2.1	SKAMMTÍMASKULDIR RÍKISSJÓÐS 2007–2008 Í M.KR. ....	13
2.2	LANGTÍMASKULDIR OG SKULDBINDINGAR RÍKISSJÓÐS Í ÁRSLOK 2008 Í M.KR. ....	14
2.3	ERLEND LÁN RÍKISSJ. Í UMSJÁ SEDLABANKA ÍSLANDS Í ÁRSLOK 2008 Í M.KR. ....	15
2.4	STAÐA YFIRTEKINNA TRYGGINGABRÉFA Í ÁRSLOK 2008 Í M.KR. ....	18
3.1	TEKJUR RÍKISSJÓÐS 2008 Í M.KR.....	21
3.2	SKIPTING TRYGGINGAGJALDS Á RÉTTHAFA 2008 Í M.KR. ....	23
3.3	SKIPTING SÉRTEKNA 2008 Í M.KR. ....	24
4.1	YFIRLIT UM FJÖLDA FJÁRLAGALIÐA.....	29
4.2	NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNAR UM INNRA EFTIRLIT HJÁ RÍKISSTOFNUNUM.....	30
4.3	FASTIR YFIRVINNUTÍMAR Á MÁNUÐI .....	33
4.4	HEILDARYFIRLIT Í M.KR.....	37
4.5	AFKOMA HLUTAFÉLAGA OG SAMEIGNARFÉLAGA 2008 Í M.KR.....	45

# NIÐURSTÖÐUR

Eitt meginverkefni Ríkisendurskoðunar samkvæmt lögum um stofnunina er að endurskoða ríkisreikning og reikninga stofnana, fyrirtækja og sjóða ríkisins. Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum þessarar vinnu vegna rekstrarársins 2008.

Mikill viðsnúningur varð í rekstri ríkissjóðs á árinu 2008 miðað við árin þar á undan. Eftir að hafa skilað tekjuafgangi fjögur ár í röð, 2004–2007, varð 216,0 ma.kr. halli á rekstrinum árið 2008 og hefur hann aldrei verið meiri í sögu lýðveldisins. Heildargjöld hækkuðu um 73% frá árinu 2007 og munar þar mestu um kostnað sem féll á ríkissjóð vegna hruns bankanna og endurreisnar fjármálakerfisins en einnig vegur hækkun lífeyrisskuldbindinga þungt.

## ENDURSKOÐUN EFNAHAGS

Langtímaskuldbindingar ríkissjóðs rúmlega tvöfölduðust á árinu 2008 og námu í árslok 1.200 ma.kr. Þessi mikla aukning skýrist m.a. af 270 ma.kr. yfirtöku ríkissjóðs á veðlánnum frá Seðlabanka Íslands, 112 ma.kr. hækkun lífeyrisskuldbindinga og gengislækkun krónunnar sem jók erlendar skuldir um 163 ma.kr.

Seðlabanki Íslands varð fyrir verulegu tjóni á árinu 2008 vegna ótryggra veðlána hans til fjármálafyrirtækja. Í árslok námu kröfur bankans vegna slíkra lána alls 345,0 ma.kr. Tap bankans nam 75,0 ma.kr. en ríkissjóður yfirtók 270,0 ma.kr. Fyrir liggur að hinir föllnu bankar öfluðu sér lausafjár m.a. með því að taka lán hjá minni fjármálafyrirtækjum sem aftur fengu lán hjá Seðlabankanum gegn ótryggðum bréfum. Settar voru skorður við þessari leið bankanna til lausafjáröflunar í ágúst þegar Seðlabankinn herti kröfur sínar um veðtryggingar. Að mati Ríkisendurskoðunar má spyrja hvers vegna hann brást ekki fyrr við þessum „leik“ bankanna og herti kröfur um veð gegn lánnum til minni fjármálafyrirtækja. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði þetta getað dregið úr því tjóni sem ríkissjóður og Seðlabankinn urðu fyrir við fall bankanna.

## ENDURSKOÐUN TEKNA

Tekjur ríkissjóðs á árinu 2008 námu í heild 471,9 ma.kr. samanborið við 486,1 ma.kr. á árinu 2007. Fjárlög gerðu ráð fyrir að tekjur yrðu 473,4 ma.kr. en í fjárukalögum voru áætlaðar tekjur lækkaðar um 12,3 ma.kr.

Til innheimtu á árinu 2008 voru 557,4 ma.kr. en af þeirri fjárhæð innheimtust 448,2 ma.kr. eða 80,4% sem er 1,9% lakara hlutfall en árið 2007. Innheimtuhlutfall

tekjuskatts nam 71,0% en var árið áður 82,0%. Munar þar mestu um slaka innheimtu á tekjuskatti lögaðila.

Bókfærðar eftirstöðvar tekna hækkuðu á árinu 2008 um 11,5 ma.kr. eða 11,7% og námu 109,2 ma.kr. í árslok. Gjaldfallnar eftirstöðvar jukust úr 49,9 ma.kr. í árslok 2007 í 61,0 ma.kr. í árslok 2008 eða um 22,2%. Vanskil jukust því umtalsvert milli ára sérstaklega hjá lögaðilum.

Sértekjur færðar hjá stofnunum námu 41,4 ma.kr. á árinu 2008 sem er 12,6 ma.kr. hærri fjárhæð en fjárlög gerðu ráð fyrir. Stór hluti sértekna eru vextir af banka-innstæðum hjá ýmsum sjóðum, s.s. Atvinnuleysistryggingasjóði og Ofanflóðasjóði, en einnig eru færðar umtalsverðar fjárhæðir hjá einstökum stofnunum en samkvæmt ákvörðun Ríkisreikningsnefndar skulu vaxtatekjur af bankainnstæðum flokkast sem sértekjur. Við núverandi aðstæður telur Ríkisendurskoðun koma til álita að takmarka heimildir stofnana til að geyma fé á eigin bankareikningum og að þeim verði gert skylt að skila umframté í ríkissjóð með reglubundnum hætti.

Samkvæmt athugun Ríkisendurskoðunar innheimtist aðeins lítið brot sekta og sakarkostnaðar þegar fjárhæð þeirra er yfir 8,0 m.kr. Yfirleitt eru hæstu sektir gerðar upp með samfélagsþjónustu. Efla þarf úrræði innheimtuaðila til að hindra að eignum eða fjármunum sé skotið undan þegar sakfelling liggur fyrir og háar fjársektir blasa við. Þá telur Ríkisendurskoðun að fjölga þurfi verulega fangelsisrymum til að unnt sé að fullnusta vararefsingu fésekta með afplánun .

## ENDURSKOÐUN RÁÐUNEYTA, STOFNANA, FYRIRTÆKJA OG SJÓÐA

Halli á rekstri ríkissjóðs á árinu 2008 nam 216,0 ma.kr. sem að stærstum hluta má rekja til afskrifta á yfirteknum lánnum frá Seðlabankanum í kjölfar falls bankanna og aukinna lífeyrisskuldbindinga. Að auki jókst fjármagnskostnaður verulega milli ára.

Í árslok 2008 voru 58 fjárlagaliðir með uppsafnaðan halla umfram 4% af fjárheimild og 214 með uppsafnaðan tekjuafgang umfram sama mark. Ríkisendurskoðun hefur mörg undanfarin ár vakið athygli á hallarekstri stofnana og hvatt stjórnvöld til að bregðast við í samræmi við ákvæði laga og reglna. Þá hefur stofnunin hvatt til þess að mótaðar verði skýrar reglur um hámark ónýtttra fjárheimilda sem flytja má milli ára.

Ríkisendurskoðun kannaði nokkra grundvallarþætti innra eftirlits hjá þeim ríkisaðilum sem endurskoðaðir voru. Að mati stofnunarinnar er innra eftirlit stofnana almennt í lagi en engu að síður má finna veikleika sem þarf að bæta úr. Af þeim vega fjórir þyngst. Í fyrsta lagi er ekki ávallt greint milli starfa við bókhald annars vegar og fjármál hins vegar. Í öðru lagi er innra eftirlit með afstemmingu bankareikninga ekki alfarið samkvæmt verklagsreglum sem um það gilda. Í þriðja lagi hafa ekki allar stofnanir eða fyrirtæki skráðar verklagsreglur um innra eftirlit. Í fjórða lagi gilda ekki alls staðar skýrar reglur um staðfestingar og áritanir reikninga áður en þeir eru gjaldfærðir.

Gerð var sérstök könnun á fyrirkomulagi yfirvinnugreiðslna hjá þeim ríkisaðilum sem endurskoðaðir voru. Aðeins hluti þeirra hefur varpað ómældri yfirvinnu yfir í sameigin-

lega launatöflu eins og ákveðið var í kjarasamningum árið 2006. Að mati Ríkisendurskoðunar er fyrirkomulag launamála hjá ríkinu mjög ógagnsætt. Margs konar samningar eru í gangi hjá stofnunum um greiðslu fyrir ómælda yfirvinnu. Að mati Ríkisendurskoðunar má spyrja hvort flutningur ákvarðana um launamál frá launaskrifstofu fjármálaráðuneytisins til einstakra stofnana hafi að einhverju leyti mistekist, m.a. vegna þess að ekki hafi verið staðið nægjanlega vel að undirbúningi hans. Hvetur Ríkisendurskoðun til þess að flutningurinn verði endurskoðaður með hliðsjón af því að um er að ræða einn stærsta útgjaldalið ríkisins.





# 1 INNGANGUR

Í skýrslu þessari birtir Ríkisendurskoðun samantekt um fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu fyrir árið 2008. Endurskoðað var í samræmi við ákvæði laga um stofnunina, laga um endurskoðendur, viðurkennda staðla, leiðbeiningar og góða endurskoðunarvenju.

Líklega mun fall bankanna í október verða sá atburður sem lengst verður minnst frá árinu 2008. Sú atburðarrás sem þá hófst setti mark sitt á afkomu og fjárhagsstöðu ríkis og sveitarfélaga auk þess sem hún hafði víðtæk áhrif á rekstur fyrirtækja og heimila í landinu. Alþingi og stjórnvöld þurftu að grípa til margvíslegra aðgerða til að draga úr útgjöldum ríkisins þar sem fyrirséð var að tekjur ríkissjóðs myndu dragast verulega saman á árinu 2009. Um leið var ljóst að tekjur ársins 2008 myndu heldur ekki skila sér í ríkissjóð eins og áætlað hafði verið.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga janúar til ágúst 2009, sem kom út í október sl., koma fram ábendingar og athugasemdir um atriði sem hingað til hefur verið fjallað um í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Á þeim tíma var ljóst að vinna við skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2008 myndi dragast og var því talið nauðsynlegt að gera Alþingi strax grein fyrir þessum ábendingum. Þær lúta m.a. að endurskoðun fjárreiðulaganna sem Ríkisendurskoðun telur brýnt að ráðast í.

Í kjölfar falls bankanna hefur komið fram krafa í samfélaginu um aukið gagnsæi í starfsemi hins opinbera. Ríkisendurskoðun mun taka tillit til þessa í störfum sínum á næstunni. Jafnframt hvetur hún stofnanir ríkisins til að birta ársreikninga sína og endurskoðunarbréf Ríkisendurskoðunar á heimasíðum sínum.

## 1.1 FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR

Fjárhagsendurskoðun ríkissjóðs og ríkisstofnana fyrir árið 2008 var með hefðbundnum hætti. Hins vegar ákvað Ríkisendurskoðun að auka eftirlit með rekstri og ráðstöfun fjárheimilda á árinu 2009. Í þessu skyni var sérstöku átaksverkefni hleypt af stokkunum sem fólst í viðamiklum athugunum á fjármálastjórn ráðuneyta og stofnana. Gerð var grein fyrir niðurstöðum þessa átaks í tveimur skýrslum sem birtar voru síðastliðið sumar. Þeim verða einnig gerð skil í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2009.

ENDURSKOÐAÐ MEÐ  
HEFÐBUNDNUM  
HÆTTI

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 er kveðið á um að

endurskoða skuli samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma og skuli endurskoðun einkum miða að því að

- Reikningsskilin gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju.
- Kanna innra eftirlit og hvort það tryggi viðunandi árangur.
- Reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyriræli, 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. Um þessar mundir er verið að uppfæra þessa staðla með hliðsjón af þróun undanfarinna ára og munu nýju staðlarnir verða lagðir fyrir heimsþing INTOSAI sumarið 2010 og væntanlega taka gildi þá um haustið. Enn fremur ber Ríkisendurskoðun að fara eftir stöðlum Alþjóðasamtaka endurskoðenda (IFAC) þegar hún endurskoðar ríkisfyrirtæki.

Í tengslum við árlega fjárhagsendurskoðun aðstoðar Ríkisendurskoðun stofnanir við gerð ársreiknings. Einnig felur vinnan í sér ýmsar aðgerðir til að staðfesta fjárhæðir og aðrar upplýsingar í ársreikningnum.

## 1.2 ÁRITUN RÍKISENDURSKOÐANDA Á RÍKISREIKNING 2008

Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2008 hinn 26. júní 2009 og var áritunin þannig:

*„Það er álit Ríkisendurskoðunar að ríkisreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu ríkissjóðs, ríkisstofnana, fyrirtækja og sjóða í A til E hluta á árinu 2008, efnahag 31. desember 2008 og breytingu á handbæru fé á árinu 2008, í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins.“*

ATHYGLI VAKIN Á  
ÁHRIFUM  
BANKARUNSINS Í  
ÁRITUN  
RÍKISENDURSKOÐANDA

Árituninni fylgdi ábending sem ætlað var að vekja athygli lesenda ríkisreiknings á þeim áhrifum sem fall bankanna hafði á afkomu og fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Áritunin var svohljóðandi:

*„Í kjölfar setningu laga um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, nr. 125/2008, og falls þriggja stærstu viðskiptabankanna er óvissa um ýmis atriði í þjóðarbúskap Íslands. Í ljósi þess að ekki hefur verið lokið við samninga um yfirtöku nýju viðskiptabankanna á innlendri bankastarfsemi er stofnfé þeirra tilgreint með upphaflegri innborgun hlutafjár.“*

## 1.3 BREYTTAR ÁHERSLUR

Mikil gerjun hefur orðið í endurskoðun á undanförunum árum. Í lögum um endurskoðendur, sem sett voru á síðasta ári, eru ákvæði um að þeir skuli fara eftir stöðlum sem Alþjóðasamtök endurskoðenda gefa út. Í stöðlunum kemur fram að mun meiri áhersla er lögð á undirbúning og skipulagningu endurskoðunar en áður var. Áhættugreining og áhættumat eru lykilhugtök í þessu sambandi en markmiðið með áhættugreiningu er að þekkja og meta hættu á verulegum rangfærslum og skekkjum í

reikningsskilunum bæði vegna mistaka eða svika. Þetta verður ekki gert öðruvísi en með því að afla þekkingar á þeirri stofnun eða fyrirtæki sem til skoðunar er og umhverfi þess.

Sem fyrr greinir eru Alþjóðasamtök ríkisendurskoðana að yfirfara og endurgera ýmsa staðla sem byggja á alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum en snúa að sérstöðu opinberra stofnana og fyrirtækja. Eðli máls samkvæmt er grunnurinn sá sami en til viðbótar felst endurskoðun opinberra stofnana/fyrirtækja einnig í því að skoða hvort viðkomandi aðilar starfi eftir lögum og reglum um fjármál og rekstur auk þess sem nýting almannafjár og frammistaða þeirra er könnuð eftir vissum mælikvörðum.

RÍKISENDURSKOÐUN  
LAGAR SIG AÐ  
BREYTINGUM Á SVIÐI  
ENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun hefur undanfarin tvö ár verið að laga sig að þessum breytingum á sviði endurskoðunar en stefnt er að því að rekstrarárið 2009 verði endurskoðað samkvæmt hinum nýju INTOSAI-stöðlum.

## 1.4 EFNISTÖK OG EFNISSKIPAN

Hefðbundinni endurskoðunarvinnu lýkur með endurskoðunarbréfi sem sent er viðkomandi stofnun og ráðuneyti. Í skýrslunni er efni þessara bréfa dregið saman í meginflokkar rekstrar og fjárhags og fjallað um helstu þætti í endurskoðunarvinnunni:

- Umfang verkefna
- Framkvæmd endurskoðunar
- Helstu niðurstöður
- Sérstakar áherslur

Í kafla 2 er fjallað um endurskoðun efnahags, í kafla 3 um endurskoðun tekna og í kafla 4 er fjallað um endurskoðun ráðuneyta, stofnana, fyrirtækja og sjóða ríkisins og sérstakar úttektir.



## 2 ENDURSKOÐUN EFNAHAGS

### 2.1 FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR

Í efnahag ríkissjóðs koma fram niðurstöður úr efnahagsreikningum allra A-hluta stofnana auk liða sem bókfærðir eru hjá Fjársýslu ríkisins um efnahag ríkissjóðs. Við endurskoðun efnahags A-hluta fyrir árið 2008 var lögð sérstök áhersla á mikilvæga þætti sem snertu fall bankanna, útlánatöp og afskriftir krafna hjá ríkissjóði. Aflað var sérstakra gagna vegna þessara þátta, m.a. frá Fjársýslu ríkisins.

Sendar voru fjölmargar fyrirspurnir til Fjársýslu ríkisins um mál sem varða viðskiptareikninga, ýmsa uppgjörliði og lánamál. Við þeim fengust svör og skýringar og eru ekki gerðar sérstakar athugasemdir hér vegna þeirra. Einnig var leitað staðfestingar á hreyfingum innan ársins og stöðu í árslok. Sjóður var talinn hjá ríkisfjárhirslu 2. janúar 2009.

Fjársýsla ríkisins lagði m.a. fram bankaafstemmingar, afstemmingar lána og uppgjör og útreiknaða stöðu lífeyrisskuldbindinga í árslok 2008. Ríkisendurskoðun fór yfir afstemmingar og lagði fram nokkrar fyrirspurnir vegna þeirra. Fengust fullnægjandi svör við þeim. Á undanförunum tveimur árum hefur Fjársýslan unnið að breytingum við skráningu lána í nýtt lánakerfi. Jafnframt hefur verið gert verulegt átak í að leiðrétta eldri liði og efnahagsfærslur auk þess sem hluti af eldri viðskiptareikningum voru afstemmdir og leiðrættir. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur almennt tekist vel til í þessum málum hjá Fjársýslu ríkisins.

BREYTINGAR VIÐ  
SKRÁNINGU LÁNA Í  
NÝTT LÁNAKERFI

### 2.2 SKAMMTÍMASKULDIR RÍKISSJÓÐS

Í heild námu skammtímaskuldir ríkissjóðs rúmlega 237 ma.kr. í árslok 2008 og er það 149 ma.kr. hækkun frá 2007. Meginskýring felst í hækkun næsta árs afborgana af langtímaskuldum og hækkun tekinnna stuttra lána sem eru svo til eingöngu ríkisvixlar. Meðfylgjandi tafla sýnir sundurliðun skammtímaskulda.

SKAMMTÍMASKULDIR  
JUKUKST UM 169,2%

2.1 Skammtímaskuldir ríkissjóðs 2007–2008 í m.kr.	2008	2007	BREYT.	%
KRAFA Á RÍKISTEKJUR	672	678	-6	-0,9
ÓGREIDD GJÖLD	19.124	13.115	6.009	45,8
ÁFALLNIR, ÓGJALDFALLNIR VEXTIR	14.829	6.361	8.468	133,1
TEKIN STUTT LÁN	73.648	13.573	60.075	442,6
AÐRAR SKAMMTÍMASKULDIR	13.125	10.407	2.718	26,1
NÆSTA ÁRS AFBORGANIR LANGTÍMALÁNA	115.740	43.951	71.789	163,3
<b>SAMTALS</b>	<b>237.139</b>	<b>88.084</b>	<b>149.053</b>	<b>169,2</b>

Krafa á ríkistekjur er skuld ríkissjóðs við ýmsa aðila sem hann innheimtir tekjur fyrir. Ógreidd gjöld voru tæpar 19,1 ma.kr. í árslok 2008 en 13,1 ma.kr. árið áður. Hér er um að ræða ógreiddan almennan rekstrarkostnað. Hækkun milli ára var 6 ma.kr. eða 46%. Þessa almennu hækkun má skýra bæði með gengisfalli krónunnar og verðbólgu innanlands.

Áfallnir ógjaldfallnir vextir hækkuðu verulega frá árinu á undan sem skýrist af auknum lántökum ríkissjóðs. Aðrar skammtímaskuldir samanstanda af almennum viðskipta-reikningum og ógreiddri staðgreiðslu í árslok.

## 2.3 LANGTÍMASKULDIR RÍKISSJÓÐS

Langtímaskuldir ríkissjóðs meira en tvöfölduðust á árinu 2008, fóru úr 527,4 ma.kr. í ársbyrjun í 1.199,9 ma.kr. í árslok. Hækkunin nam þannig 672,5 ma.kr. og skýrist einkum af fjórum ástæðum:

- Um 121 ma.kr. er vegna meiri útgáfu ríkisbréfa á innlendum lánamarkaði. Þegar leið á árið voru gefnir út nýir flokkar ríkisbréfa í því skyni að auka framboð á ríkisskuldabréfum. Með því var ætlunin að afstýra því að fjárfestar flyttu fé úr landi og veiktu þannig gengi krónunnar.
- 270 ma.kr. eru vegna veðlána sem ríkissjóður yfirtók frá Seðlabankanum. Eftir gjaldþrot bankanna í október urðu þessar veðkröfur verðlitlar en Seðlabankinn hafði lánað bönkunum háar fjárhæðir fyrr á árinu, m.a. með veði í skuldabréfum sem þeir gáfu út. Til að forða Seðlabankanum frá þroti yfirtók ríkissjóður þessar veðkröfur.
- Erlendar skuldir ríkissjóðs jukust um 163 ma.kr. vegna gengislækkunar íslensku krónunnar á árinu.
- Lífeyrisskuldbindingar jukust um 112 ma.kr., einkum vegna neikvæðrar raunávöxtunar á fjárfestingum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR), yfirtekinna skuldbindinga og áhrifa réttindaávinnslu vegna launabreytinga.

### 2.2 Langtímaskuldir og skuldbindingar ríkissjóðs í árslok 2008 í m.kr.

	2008	2007	MISM.	%
LÍFEYRISSKULDBINDINGAR	342.911	230.629	112.282	48,7%
TEKIN LÖNG INNLEND LÁN	539.475	142.425	397.050	278,8%
TEKIN LÖNG ERLEND LÁN	317.548	154.351	163.197	105,7%
<b>LANGTÍMASKULDIR OG SKULDB. SAMT.</b>	<b>1.199.934</b>	<b>527.405</b>	<b>672.529</b>	<b>127,5%</b>

Því má bæta við að bráðabirgðatölur um skuldastöðu ríkissjóðs í lok september 2009 sýna að innlendar langtímaskuldir hafa aukist um 100 ma.kr. frá áramótum og nema núna 639 ma.kr. Þar er einkum um að ræða skuldir í formi ríkisbréfa. Staða erlendra skulda er hins vegar svipuð og í ársbyrjun. Þess ber að geta að staða lífeyrisskuldbindinga hefur ekki verið endurmetin á þessu ári og nýjar upplýsingar um hana munu því fyrst liggja fyrir á næsta ári.

## 2.4 LÍFEYRISSKULDBINDINGAR

Ríkisendurskoðun endurskoðar Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga (LH). Eins og kunnugt er ráðast skuldbindingar ríkisins vegna

lífeyrisgreiðslna m.a. af ávöxtun eigna sjóðanna, launaþróun og fleiri þáttum. Á hverju ári fer fram tryggingafræðilegt mat á þessum skuldbindingum út frá gefnum forsendum um þróun framangreindra liða. Ríkisendurskoðun skoðaði skýrslu tryggingafræðings um útreikning áfallinna skuldbindinga lífeyrissjóðanna. Gerður var samanburður á yfirliti hans og uppgjöri Fjársýslu ríkisins. Ríkisendurskoðun lagði hins vegar ekki mat á forsendur eða aðferð tryggingafræðilegu úttektarinnar.

Lífeyrisskuldbindingar jukust um samtals 112,3 ma.kr. eða 48,7% á árinu 2008 og skýrist það einkum af eftirfarandi:

- Á árinu 2008 yfirtók ríkissjóður skuldbindingar ýmissa aðila alls að fjárhæð um 20,6 ma.kr.
- Áhrif neikvæðrar raunávöxtunar LSR og LH á árinu eru metin á 42,6 ma.kr.
- Áhrif réttindaávinnslu og launabreytinga eru metin á 34,9 ma.kr. Til lækkunar skuldbindinga koma greiðslur sem ríkissjóður hefur innt af hendi til lífeyrissjóðanna á árinu 2008, samtals að fjárhæð 13,2 ma.kr.

LÍFEYRISSKULD-  
BINDINGAR JUKUST  
UM 48,7%

## 2.5 ERLEND LÁN RÍKISSJÓÐS ÁRIÐ 2008

Sem fyrr segir hækkuðu erlend lán ríkissjóðs verulega á árinu 2008, úr 154,4 ma.kr. í 317,5 ma.kr., og skýrist það einkum af gengislækkun íslensku krónunnar. Auk þess var tekið nýtt lán 43,5 m.kr. lán (300 milljóna evra) hjá *Bayerische LB*. Eftirfarandi tafla sýnir stöðu einstakra lána í árslok 2008.

2.3 Erlend lán ríkissj. í umsjá Seðlabanka Íslands í árslok 2008 í m.kr.			
LÁNVEITANDI/UMSJÓNARAÐILI:	MYNT	ERLEND FJÁRHÆÐ	STAÐA. 31.12
CITIBANK	BANDARÍKJADOLLAR	200 MILLJ.	24.232
THE ROYAL BANK OF SCOTLAND	BRESK PUND	28 MILLJ.	4.977
CITIBANK	EVURUR	400 MILLJ.	68.176
BARCLAYS	EVURUR	1000 MILLJ.	170.440
BAYERISCHE LB	EVURUR	300 MILLJ.	51.132
AÐRIR LIÐIR, NETTÓ			-1.409
<b>ERLEND LÁN SAMTALS</b>			<b>317.548</b>

Stærsta einstaka lánið var tekið árið 2006 með milligöngu *Barclays* banka og er að nafnvirði 1 ma. evra. Það lán á að endurgreiðast í einu lagi 1. desember árið 2011 en fastir 3,75% vextir greiðast árlega. Höfuðstóll lánsins í lok september 2009 var 182,1 ma.kr.

## 2.6 TAP RÍKISSJÓÐS VEGNA VEÐLÁNA SEÐLABANKA ÍSLANDS TIL FJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA

Eitt af meginhlutverkum Seðlabanka Íslands samkvæmt 4. gr. laga um bankann nr. 36/2001 er að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Samkvæmt 7. gr. laganna hefur bankinn heimild til að veita lán til lánastofnana gegn tryggingum. Ein af afleiðingum

hinna óvenjulegu atburða á fjármálamarkaði á síðasta ári var að Seðlabankinn varð fyrir verulegu tjóni vegna ótryggra veðlána til fjármálafyrirtækja.

Samkvæmt samkomulagi við Seðlabankann í lok desember 2008 yfirtók ríkissjóður kröfur bankans vegna veðlána og daglána til fjármálafyrirtækja og var það gert til að tryggja viðunandi eiginfjárstöðu bankans. Heildarfjárhæð krafanna nam 345 ma.kr. en við mat á áhættu var ákveðið að afskrifa strax í upphafi um 175 ma.kr. og var sú fjárhæð gjaldfærð í ríkisreikningi 2008. Ríkissjóður greiddi fyrir þessi lán með því að gefa út og afhenda Seðlabankanum veðtryggt skuldabréf að fjárhæð 270 ma.kr. Skuldabréfið ber 2,5% ársvexti. Sá hluti lánanna sem eftir stóð hjá bankanum, 75 ma.kr., var færður til gjalda hjá honum sem útlánatöp í rekstrarreikningi. Þá voru einnig yfirtekin tryggingabréf vegna aðalmiðlara ríkisbréfa að fjárhæð 98 ma.kr. þar af voru 17 ma.kr. afskrifaðir strax og færðir til gjalda í ríkisreikningi.

Þar sem framangreindir atburðir höfðu veruleg áhrif á útgjöld og skuldastöðu ríkissjóðs þykir Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að gera ítarlega grein fyrir þeim atburðum og aðstæðum sem leiddu til þessarar niðurstöðu.

### 2.6.1 ÓTRYGG VEÐLÁN

Af þeim lánum sem ríkissjóður yfirtók má áætla að 51 ma.kr. sé með trygg veð en verðmæti annarra lána er óljóst. Það blasir því við að ríkissjóður og Seðlabankinn hafa orðið fyrir verulegu tapi vegna þeirra lánveitinga sem hér um ræðir. Hafa ber í huga að þær fjárhæðir sem hér koma fram miðast við árslok 2008.

Eftir mikla þenslu á fjármálamörkuðum víða um lönd, sem m.a. var drifin áfram af gríðarmiklu framboði ódýrs lánsfjár, kom verulegur afturkippur í ársbyrjun 2007. Bankar víða um heim fóru að hafa auknar áhyggjur af útlánum, ekki síst vegna lána sem veitt voru til kaupa á fasteignum. Bæði kom þar til að fasteignaverð, sem hafði hækkað mjög fram að því, hrundi og í ljós kom að margir húsnæðis kaupendur höfðu ekki greiðslugetu til að standa undir lánum sínum. Óvissa skapaðist á fjármálamörkuðum og aðgangur að lánsfé varð takmarkaðri og dýrari. Íslensku bankarnir, sem höfðu vaxið mjög ört og margfaldast að stærð á fáum árum, fóru ekki varhluta af þessu. Raunar höfðu þeir þegar árið 2006 glímt við vandamál vegna fjármögnunar í Evrópu, m.a. vegna gagnrýni sem þeir sættu fyrir áhættusækna stefnu. Þeir voru auk þess gagnrýndir fyrir skort á gagnsæi í starfsemi sinni, krosseignatengsl, og miklar lánveitingar til eignarhalds- og fjárfestingarféлага, oft í eigu sömu aðila og bankarnir sjálfir eða annarra tengdra aðila. Bankarnir brugðu þá á það ráð sækja fjármagn á skuldabréfamarkað í Bandaríkjunum, Japan og víðar. Auk þess stofnuðu þeir til innlána erlendis, ýmist í gegnum útibú eða dótturfélög. Í ágúst 2007 lokuðust síðan alþjóðlegir fjármagnsmarkaðir alveg fyrir lán til íslenskra eignarhaldsféлага og íslenskra banka í útrás enda hækkaði svokallað skuldtryggingarálag þeirra mjög mikið. Bankakerfið hér á landi leitaði því í auknum mæli til Seðlabankans og fékk þar lán gegn veðtryggingum.

Seðlabankinn leit á það sem lögbundið hlutverk sitt að veita innlendum fjármála- stofnunum lausafjárfyrirgreiðslu eins og seðlabankar annarra ríkja voru að gera. Í samræmi við þetta veitti bankinn innlánsstofnunum umtalsverð veðlán. Fram hefur komið af hálfu forsvarsmanna bankans að hann taldi sér ekki heimilt að draga úr vexti



bankakerfisins. Seðlabankinn sé „banki bankanna“ og eigi að sjá fjármálakerfinu fyrir lausafé til skamms tíma. Seðlabankinn leit því svo á að honum væri ekki stætt á öðru en að veita lán gegn veðum og anna þannig eftirspurn bankakerfisins eftir lausafé. Hins vegar liggur fyrir að ekkert hámark var á lánveitingunum svo lengi sem tryggingar voru veittar fyrir þeim. Seðlabankinn gat samkvæmt lögnum beitt eftirfarandi úrræðum til að draga úr vextinum:

- **BINDISKYLDA:** Úrræðið hefði virkað 2006 og 2007 að mati forsvarsmanna bankans en ekki eftir að markaðir lokuðust síðla árs 2007.
- **LAUSAFJÁRREGLUR:** Voru notaðar hér áður fyrr en bankarnir geta farið í kringum þær að mati Seðlabankans, t.d. með því að gera skiptasamninga.

Snemma árs 2008 voru miklir erfiðleikar á krónumarkaði og gjaldeyrismarkaði. Af þessum sökum jókst eftirspurn viðskiptabankanna eftir veðlánnum frá Seðlabankanum. Samkvæmt tölum frá bankanum jukust veðlán á tímabilinu 1. janúar til 1. október 2008 úr 302 ma.kr. í 502 ma.kr. Mikið bar á krossveðum í tengslum við þessar lánveitingar en þau felast í því að lántaki býður veð í verðbréfum sem annar aðili gefur út.

## 2.6.2 REGLUR UM TRYGGINGAR

Seðlabankinn gefur út sérstakar reglur um viðskipti fjármálafyrirtækja við bankann. Þar eru m.a. gerðar kröfur um gæði þeirra veðtrygginga sem bankinn tekur gildar á móti lánnum. Fjármálafyrirtæki getur fengið lán frá bankanum gegn veði í ótryggðu skuldabréfi eða bréfum en þá má lánshæfismat þess ekki vera lægra en A-. Með ótryggðum bréfum er hér átt við skuldabréf sem fjármálafyrirtæki gefa út án trygginga og skrá á verðbréfamarkað hér á landi.

Þegar sótt var um lán fór verðbréfasvið Seðlabankans yfir þau gögn sem lögð voru fram um veðtryggingar og mat þær. Bókhaldssvið bankans fór jafnan yfir gögnin og loks fór endurskoðunardeild bankans yfir verkferlana í heild sinni. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi ekki í ljós neitt sem bendir til þess að við mat á veðum hafi starfsmenn ekki virt eða fylgt gildandi reglum um tryggingar fyrir lánnum.

Vegna þess hve lausafjárstaða viðskiptabankanna var slæm á síðasta ári treysti Seðlabankinn sér framan af ekki til þess að herða lána- og tryggingarskilmála sína. Í ágúst 2008 var þetta þó gert og var þá stefnt að því að ótryggð bréf mættu ekki vera meira en 50% af heildarverðmæti veðtrygginga hvers fjármálafyrirtækis. Þessu markmiði átti að ná í árslok 2008. Þegar reglugerðin var sett mátti finna dæmi þess að á bak við meirihluta eða jafnvel öll lán til vissra fjármálafyrirtækja væru ótryggð bréf. Í þessu sambandi má geta þess að samtals námu ótryggð bréf sem lögð voru fram gegn lánnum til Sparisjóðabankans 142 ma.kr. við fall bankanna eða um 42% af heildarfjárhæð þeirra lána (án vaxta) sem ríkissjóður yfirtók. Lánin voru tryggð með veði í verðbréfum útgefnum af Kaupþingi, Landsbankanum og Glitni.

Fyrir liggur að hinir föllnu bankar öfluðu sér lausafjár með lánnum frá minni fjármálafyrirtækjum sem aftur fengu lán frá Seðlabankanum gegn ótryggum veðum. Spyrja má

TALDI SÉR EKKI  
HEIMILT AÐ DRAGA ÚR  
VEXTI BANKA-  
KERFISINS

REGLUM UM  
VEÐTRYGGINGAR  
FYLGT

hvers vegna Seðlabankinn brást ekki fyrir við þessum „leik“ bankanna og herti kröfur um veð gegn lánum til minni fjármálafyrirtækja. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði þetta getað dregið úr því tjóni sem ríkissjóður og Seðlabankinn sátu uppi með eftir fall bankanna.

Þá má spyrja hvort Seðlabanki Íslands hafi þegar hér var komið sögu í reynd getað sinnt því hlutverki að vera það sem kallað er „lánveitandi til þrautarvara“ (*lender of last resort*), bæði vegna stærðar bankakerfisins (um tífold landsframleiðsla) og þess hvað það var að stórum hluta fjármagnað í erlendum gjaldmiðlum (um 70%). Þrautarvaralánveitandi er sá sem lánar bönkum fé þegar allir aðrir lánamöguleikar lokast. Það er almennt viðurkennt að þrautarvaralánveitendur séu nauðsynlegir til þess að tryggja stöðugleika fjármálakerfa og gegna seðlabankar, stundum með bakstuðningi ríkissjóða, þessu hlutverki. Nægur fjárhagslegur styrkur til að geta staðið að baki bankakerfis er forsenda trúverðugleika allra þrautarvaralánveitanda.

## 2.7 TAPAÐAR KRÖFUR RÍKISSJÓÐS VEGNA VERÐBRÉFALÁNA TIL AÐALMIÐLARA

Ríkissjóður tapaði einnig kröfum vegna útgáfu markaðsverðbréfa á innlendum lánsfjármarkaði. Lánastofnanir höfðu gert samkomulag við ríkissjóð um að sjá um viðskiptavakt fyrir einstaka lánaflokka til þess að tryggja eðlilegan markað með bréfin. Lánastofnun með viðskiptavakt sem skilgreind er sem aðalmiðlari getur samið við ríkissjóð um að fá lánuð ríkisbréf til skilgreinds tíma gegn því að leggja fram tryggingabréf til að uppfylla betur kröfur um viðskiptavakt.

Við fall bankanna þurfti ríkissjóður því að yfirtaka útistandandi verðbréfalán og færa til skuldar ríkisbréf að fjárhæð 97,8 ma.kr. með áföllnum vöxtum. Á móti yfirtók ríkissjóður og eignfærði tryggingabréf sem veitt lán að fjárhæð 80,5 ma.kr. Mismunurinn var því áætlað tap ríkissjóðs að fjárhæð 17,3 ma.kr. Þar sem hluti tryggingabréfanna var í bankabréfum útgefnum af Glitni og Kaupþingi.

Gæði þeirra tryggingabréfa sem ríkissjóður tók yfir voru misjöfn. Öll yfirtekin tryggingabréf voru metin eftir föstum reglum um líklega endurheimtu, einnig bréf sem viðskiptabankarnir gáfu út. Niðurstaðan varð sú að hjá ríkissjóði voru færðar 192,2 ma.kr. sem tapaðar kröfur á móti yfirteknum lánum að fjárhæð 367,9 ma.kr. Ríkisendurskoðun fór bæði yfir mat bréfanna og metna afskriftaþörf.

2.4 Staða yfirtekinna tryggingabréfa í árslok 2008 í m.kr.	
YFIRTEKIN TRYGGINGABRÉF VEGNA VEÐLÁNA	270.005
YFIRTEKIN TRYGGINGABRÉF VEGNA AÐALMIÐLARA RÍKISBRÉFA	97.853
YFIRTEKIN TRYGGINGABRÉF SAMTALS	367.858
AFSKRIFT MIÐLARABRÉFA	-17.282
AFSKRIFTIR TRYGGINGABRÉFA VEGNA VEÐLÁNA	-174.903
AFSKRIFTIR SAMTALS	-192.185
AFBORGUN AF LÁNUM VBS OG SAGA CAPITAL	-46.099
<b>NETTÓ STAÐA Í ÁRSLOK 2008</b>	<b>129.574</b>

Eins og fram kemur í töflunni greiddu fyrirtækin VBS og Saga Capital upp veðskuldir sínar með þremur skuldabréfum með 46 ma.kr. verðtryggðum höfuðstól en kjör lánanna eru nánast eins. Lánin eru afborgunarlaus fyrstu 3 árin en eiga síðan að greiðast með jöfnum árlegum afborgunum til ársins 2015. Vextir bréfanna eru með 2% vöxtum sem er undir mögulegum markaðsvöxtum eins og þeir voru í ársbyrjun 2009.

## 2.8 STOFNUN HLUTAFÉLAGA UM REKSTUR NÝJU BANKANNA

Meðal þeirra ráðstafana sem stjórnvöld gripu til vegna erfiðleika bankakerfisins í október 2008 var að stofna þrjá nýja viðskiptabanka sem ætlað var að yfirtaka innlenda starfsemi, m.a. eignir og skuldir, föllnu bankanna þriggja Glitnis, Kaupþings og Landsbankans. Var fjármálaráðherra veitt heimild til að verja fjármagni í þessu skyni í lögum nr. 125/2008 sem tóku gildi 7. október 2008. Upphaflega var áætlað að ríkissjóður myndi leggja nýju bönkunum til 385 ma.kr. hlutafé, þar af 75 ma.kr. vegna Nýja Kaupþings banka hf., 110 ma.kr. vegna Íslandsbanka hf. og 200 ma.kr. vegna NBI hf.

UPPHAFLEGA ÁÆTLAD  
AÐ RÍKIÐ LEGÐI NÝJU  
BÖNKUNUM TIL 385  
MA.KR. HLUTAFÉ

Fjármálaeftirlitið fékk einnig með framangreindum lögum víðtækt vald til þess að yfirtaka stjórn þeirra banka sem glímdu við alvarlega fjárhagsferfiðleika. Á grundvelli þess var ákveðið að ráðstafa skuldbindingum vegna innstæðna í útibúum bankanna á Íslandi til hinna nýju banka sem og innlendum eignum gömlu bankanna. Við það var miðað að ef andvirði eignanna næmi hærrí fjárhæð en yfirtekna skuldbindingar skyldu nýju bankarnir greiða eldri bönkunum þann mismun með útgáfu á skuldabréfi eða öðrum hætti.

Einnig skyldi ríkissjóður leggja nýju bönkunum til fjármagn til að tryggja að þeir uppfylltu lágmarkskröfur um eigið fé og hefðu nægjanlegt fjárhagslegt bolmagn að öðru leyti. Við stofnun var hverjum þeirra því lagt til 775 m.kr. eiginfjárframlag. Af ýmsum ástæðum dróst það þó fram á mitt ár 2009 að ljúka mati á yfirteknum eignum og skuldum og semja við skilanefndir gömlu bankanna um þá yfirfærslu.

Í september og október 2009 gerðu stjórnvöld samkomulag við skilanefndir allra bankanna um uppgjör þeirra og fjármögnun. Ríkissjóður skyldi leggja Nýja Kaupþingi banka (nú Arion banka) til eigið fé í formi skuldabréfs að fjárhæð 72 ma.kr. Nýi bankinn myndi jafnframt eignast 38,3 ma.kr. kröfu á gamla bankann samkvæmt ársreikningi bankans. Nú í byrjun desember náðist hins vegar samkomulag við skilanefnd bankans um að þeir eignist 87% í bankanum en ríkissjóður eigi 13%. Því mun eiginfjárframlag ríkissjóðs lækka um 63 ma.kr. Ríkissjóður mun veita bankanum 24 ma.kr. víkjandi lán í erlendri mynt til að hækka eiginfjárgrunn hans í 16%.

Áætlað er að hlutafé Landsbankans (NBI hf.) verði 155 ma.kr. og mun ríkissjóður leggja fram 127 ma.kr. Jafnframt mun bankinn gefa út gengistryggt 260 ma.kr. skuldabréf til gamla bankans til 10 ára. Einnig verður gefið út breytilegt skuldabréf allt að 90 ma.kr. sem mun taka mið af endurheimtu þess eignasafns sem að baki því stendur.

Samkomulag stjórnvalda og skilanefndar Glitnis fól í sér að ríkissjóður veitti Íslandsbanka 65 ma.kr. eigið fé í formi ríkisskuldabréfa og að kröfuhafar Glitnis hefðu

GRÍÐARLEGUR  
KOSTNAÐUR AF  
ENDURREISN  
BANKAKERFISINS

frest til 30. september 2009 til að eignast 95% í bankanum. Þar með yrði hlutur ríkissjóðs 5% og stór hluti eiginfjárframlags hans gengi til baka en hann myndi eftir sem áður veita bankanum stuðning með eignarhlut sínum og 25 ma.kr. víkjandi láni. Skilanefnd Glitnis fyrir hönd kröfuhafa ákvað að nýta sér þetta ákvæði sem þýðir að kostnaður ríkissjóðs vegna fjármögnunar bankans verður 37 ma.kr. minni en ella.

Kostnaður ríkisins vegna endurreisnar bankakerfisins hefur verið gríðarlegur. Kostnaður vegna verðmats *Deloitte* og tengdra verkefna nam 645 m.kr. og vegna yfirmats *Oliver Wyman* og fleiri verkefna 203 m.kr. Þá nam kostnaður vegna endurskoðunar bankanna um 300 m.kr. og skýrist að hluta af flóknum reikningsskila- og matsvandamálum tengdum endurreisn bankanna. Þá er ótalinn annar kostnaður sem m.a. féll á fjármálaráðuneytið. Á árinu 2009 var gerð sú breyting á lögum að kostnaður vegna verðmats var felldur á bankana sjálfa en áður hafði þessi kostnaður verið greiddur af Fjármálaeftirlitinu.

## 3 ENDURSKOÐUN TEKNA

### 3.1 FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR

Umfang tekjuuppgjors ríkissjóðs hefur vaxið ár frá ári en tekjur eru bókaðar á yfir 400 tegundalykla í bókhaldskerfi ríkisins. Hjá 98 fjárlagaliðum eru bæði bókaðar markaðar tekjur, sem námu 70,2 ma.kr. á árinu, og rekstrartekjur, sem námu 7,8 ma.kr.

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. Aflað var ytri staðfestingar á tekjum þar sem það þótti nauðsynlegt, niðurfærsla tekna var endurskoðuð og mat lagt á eftirstöðvar.

Að auki unnu starfsmenn Ríkisendurskoðunar skýrslur um ýmsa þætti sem lúta að innheimtu ríkissjóðstekna, s.s. um áhættustjórnun í virðisaukaskatti, um innheimtu sekta og sakarkostnaðar, undanþágu frá tollskyldu og afskriftir í tekjubókhaldskerfinu (sjá umfjöllun í 4. kafla).

### 3.2 TEKJUR, INNHEIMTA OG EFTIRSTÖÐVAR 2008

Tekjur ríkissjóðs á árinu 2008 námu 471,9 ma.kr. samanborið við 486,1 ma.kr. á árinu 2007 og lækkuðu því um 3% milli ára. Tekjur af sölu eigna urðu mun minni á síðasta ári en árið á undan, 2,8 ma.kr. á móti 35,3 ma.kr. Ef horft er framhjá þessum liðum jukust tekjurnar um 4,7% frá árinu 2007. Samkvæmt fjárlögum ársins 2008 voru tekjur áætlaðar 473,4 ma.kr. en í fjárukalögum var sú fjárhæð lækkuð um 12,3 ma.kr., í 461,1 ma.kr. Í fjárukalögunum endurspeglast vel áhrif efnahagssamdráttarins en þar eru tekjuskattar lækkaðir um 15,8 ma.kr. og ýmsir veltuskattar um 9,2 ma.kr. Á móti vega hins vegar auknar vaxtatekjur að fjárhæð 14,3 ma.kr., aðallega vegna vaxtatekna af bankareikningum ríkissjóðs.

TEKJUR LÆKKUÐU UM  
3% MILLI ÁRA

3.1	Tekjur ríkissjóðs 2008 í m.kr.				
	EST 1/1	TEKJUR	INNHEIMT	AFSKRIFT	EST 31/12
SKATTAR Á TEKJUR	51.252	170.915	-153.330	-6.213	62.624
VIRÐISAUKASKATTUR	23.714	134.216	-127.362	-4.217	26.350
TRYGGINGAGJALD	4.762	41.644	-40.853	-629	4.925
AÐRIR SKATTAR	5.983	67.166	-68.305	-40	4.802
SALA EIGNA	79	2.779	-2.831	0	26
AÐRAR TEKJUR	11.963	55.112	-55.427	-1.171	10.476
<b>SAMTALS</b>	<b>97.751</b>	<b>471.883</b>	<b>-448.162</b>	<b>-12.270</b>	<b>109.203</b>

Helstu frávik frá fjárheimildum eru að skattar á tekjur og hagnað einstaklinga urðu 4,2 ma.kr. hærrí en gert var ráð fyrir, skattur á fjármagnstekjur 4,7 ma.kr. hærrí en gert var ráð fyrir og vaxtatekjur urðu 2,2 ma.kr. hærrí en áætlað var. Á móti vegur að tekjur af virðisaukaskatti urðu 1,7 ma.kr. lægri en gert var ráð fyrir.

Til innheimtu á árinu 2008 voru 557,4 ma.kr. og þar af innheimtust 448,2 ma.kr. eða 80,4%. Þetta er 1,9% lakara hlutfall en árið 2007. Einungis tókst að innheimta 71,0% tekjuskatts samanborið við 82,0% árið áður. Munar þar mestu um að verr gekk að innheimta tekjuskatt lögaðila en árið 2007 og jukust gjaldfallnar eftirstöðvar um þriðjung milli ára. Að hluta til má rekja þessa aukningu til hruns gömlu bankanna í október 2008. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts lækkaði um 2,2% en innheimtuhlutfall tryggingagjalds var óbreytt.

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna hækkuðu á árinu 2008 um 11,5 ma.kr. eða 11,7% og námu 109,2 ma.kr. í árslok. Um helming þessarar fjárhæðar má rekja til eftirstöðva tekjuskatts á lögaðila en þær hækkuðu um tæpa 6,0 ma.kr. eða 68,8%. Ógjaldfallnar eftirstöðvar í árslok námu 48,2 ma.kr. samanborið við 47,9 ma.kr. í árslok 2007. Gjaldfallnar eftirstöðvar hafa því aukist úr 49,9 ma.kr. í árslok 2007 í 61,0 ma.kr. í árslok 2008 eða um 22,2%. Vanskil hafa því aukist umtalsvert á milli ára.

### 3.3 AFSKRIFTIR OG NIÐURFÆRSLA

Gjaldfærðar afskriftir námu 12,2 ma.kr. árið 2008 og skiptast þannig að beinar afskriftir námu 10,8 ma.kr. en óbeinar 1,5 ma.kr. *Bein afskrift* felst í því að krafa er talin endanlega töpuð. *Óbein afskrift* felst í því að meta þarf hve hátt hlutfall kröfu muni verða hægt að innheimta og eru þá eftirstöðvar færðar niður sem mismuninum nemur.

Afskrifaðar voru kröfur á hendur 3.182 einstaklingum og 1.149 lögaðilum. Fjöldi lögaðila er svipaður og árið áður en afskrifað var hjá heldur fleiri einstaklingum en árið 2007.

Með tilliti til þess að fyrningarfræstur opinberra gjalda er fjögur ár voru afskriftir hjá einstaklingum vegna áranna 2005 til 2008 kannaðar með úrtaki. Tæpur helmingur var vegna útlendinga sem störfuðu hér tímabundið en eru nú fluttir af landi brott. Um 40% voru kröfur á hendur dánarbúum. 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 nauðasamninga eða þá að gjaldþrotaskiptum sé lokið. Ríkisendurskoðun tók úrtak afskrifta hjá lögaðilum og kannaði forsendur þeirra. Í öllum tilfellum var gjaldþrotaskiptum lokið og búið að afmá fyrirtækið úr fyrirtækjaskrá. Forsendur fyrir afskrift voru því fyrir hendi.

Forsendur og útreikningur óbeinna afskrifta voru yfirfarin án athugasemda. Kröfur eldri en frá árinu 2007 eru færðar niður um 75–80% eftir því hversu langt innheimtuaðgerðir eru komnar. Kröfur uppgjörsárs eru færðar niður um 40% miðað

við sömu forsendur um innheimtu. Gjaldfærsla vegna óbeinna afskrifta nam 1,5 ma.kr. sem er um 0,2 ma.kr. lægri fjárhæð en árið áður. Staðan á niðurfærslureikningi nam rúmum 50,0 ma.kr. í árslok 2008.

### 3.4 TRYGGINGAGJALD

Staðgreiðsluskylt tryggingagjald var 5,34% á árinu 2008 og reiknast af heildarlaunum launamanna eða af reiknuðu endurgjaldi. Gjaldið var óbreytt frá fyrra ári. 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

3.2 Skipting tryggingagjalds á rétthafa 2008 í m.kr.					
	EST 1/1	TEKJUR	AFSKRIFT	INNHEIMT	EST 1/12
ATV.L.TRYGG.SJ.	572	5.640	-13	-5.525	674
TRYGG.SJ. SJÁLFST. ST.	1	16	0	-15,9	0,7
ÁBYRÐGARSJ. LAUNA	84	880	-13	-855	96
FÆÐINGARORLOFSSJÓÐUR	931	9.505	-148	-9.239	1.049
LÍFEYRIS- OG SLYSATR.	3.162	25.532	-454	-25.145	3.095
LÍFEYRIS., SA OG ASÍ	114	1.744	-21	-1.656	180
SLYSATR. SJÓMANNA	13	71	0	-73	11
	<b>4.876</b>	<b>43.384</b>	<b>-650</b>	<b>-42.509</b>	<b>5.105</b>
ÚTFLUTNINGSRÁÐ	44	436	-7	-424	49
STAÐLARÁÐ	6	62	-1	-60	7
VINNUEFTIRLIT RÍKISINS *	2	0	1	0	1
ICEPRO	1	9	0	-9	1
	<b>4.929</b>	<b>43.894</b>	<b>-657</b>	<b>-43.002</b>	<b>5.163</b>

\* Hlutdeild féll niður 2006

Stofn til útreiknings tryggingagjalds er fenginn frá skattyfirvöldum og byggir skiptingin á rauntölum árána 2006 til 2008 en eftirstöðvar í árslok 2005 eru látnar gilda til skiptingar á breytingum launa vegna eldri ára. Endurskoðunin fólst m.a. í að athuga hvort breytingar hefðu orðið á hlut rétthafa, endurreikningi á hlutdeild miðað við stofna, afstemming bókhalds við tekjakerfi og skoðun á uppgjöri sem send voru til rétthafa. Endurskoðunin var án athugasemda.

TRYGGINGAGJALD  
ENDURSKOÐAÐ ÁN  
ATHUGASEMDA

### 3.5 VIRÐISAUKASKATTUR

Endurskoðun virðisaukaskatts á árinu 2008 beindist, eins og fyrri ár, einkum að meðferð einstaklinga og lögaðila sem sæta áætlun. Á undanförunum árum hafa slíkar áætlanir skekkt verulega uppgjör virðisaukaskatts en dregið hefur úr áhrifum þeirra á síðustu þremur árum. 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 tekjakerfis við talningar frá RSK, afstemmingu tekjakerfis við bókhald auk endurreiknings og mat á niðurfærslu og áætlunum. Endurskoðunin var án athugasemda.

VIRÐISAUKASKATTUR  
ENDURSKOÐAÐUR ÁN  
ATHUGASEMDA

Tekjur af virðisaukaskatti námu 134,2 ma.kr. á árinu 2008 og drógust saman um 2,5% frá árinu á undan. Innheimtan dróst heldur meira saman eða um 5,9% sem skýrist m.a. af því að innflytjendur fá nú lengri greiðslufrest en áður. Mjög dró úr

veltu innanlands, einkum síðustu þrjá mánuði ársins og skýrir það samdráttinn að stærstum hluta.

NAUÐSYNLEGT AÐ  
AFSKRIFA  
ÓINNHEIMTANLEGAR  
KRÖFUR

Gjaldfallnar eftirstöðvar virðisaukaskatts (án niðurfærslu) námu 47,3 ma.kr., þar af námu dráttarvextir 23,6 ma.kr. Yfir 3.600 einstaklingar skulda virðisaukaskatt að fjárhæð 28,8 ma.kr. og rúmlega 4.200 lögaðilar skulda 18,5 ma.kr. Þegar aldurskipting eftirstöðva er skoðuð vekur athygli að enn eru í kerfinu aðilar sem skulda frá árinu 1990, þegar virðisaukaskattur var tekinn upp. Heildareftirstöðvar vegna áranna 1990–1999 nema 3,6 ma.kr. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að innheimtumenn fari yfir eftirstöðvar með reglubundnum hætti og afskrifi óinnheimtanlegar kröfur.

### 3.6 OPINBER GJÖLD

Enn er mikið um að opinber gjöld séu áætluð á einstaklinga og lögaðila. Brúttó-álagning hjá lögaðilum nam í heild 47,7 ma.kr. á síðasta ári, þar af voru áætluð gjöld 20,5 ma.kr. eða 43%. Sambærileg tala fyrir einstaklinga er 7,4%. Ekki er hægt að greina á milli áætlaðra gjalda og álagningar samkvæmt framtölum í tekjubókhalda ríkisins, líkt og gildir um virðisaukaskatt. Að mati Ríkisendurskoðunar skapar þetta hættu á að tekjur ríkissjóðs af tekjusköttum séu ofmetnar í ríkisreikningi.

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað lagt áherslu á mikilvægi þess að hægt sé að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhalda kerfi ríkisins, ekki aðeins vegna virðisaukaskatts og opinberra gjalda heldur einnig vegna annarra skatta þar sem áætlanir geta vegið þungt. Þessi mál hafa verið til umræðu á milli Fjársýslunnar og Ríkisskattstjóra en málið er enn ekki komið í ákveðinn farveg.

### 3.7 SÉRTEKJUR STOFNANA

SÉRTEKJUR ALLS 41,4  
MA.KR.

Bókfærðar sértekjur stofnana námu alls 41,4 ma.kr. árið 2008 en í fjárlögum og fjáraukalögum var gert ráð fyrir að sértekjur næmu 28,8 ma.kr. Frávikið nemur 12,6 ma.kr. Alls voru bókaðar sértekjur hjá 316 fjárlagaliðum. Hæstu fjárhæðirnar eru hjá Vegagerðinni 7,6 ma.kr., Landspítalanum 2,9 ma.kr., Fasteignum ríkissjóðs 2,7 ma.kr., Atvinnuleysistryggingasjóði 2,1 ma.kr. og Ríkiskaupum 1,6 ma.kr.

#### 3.3 Skipting sértekna 2008 í m.kr.

SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA	6.243
ÝMSAR ÞJÓNUSTUTEKJUR	1.877
VÖRUSALA	5.089
VERKSALA	4.466
KOSTNAÐARHLUTDEILD	3.923
FJÁRMUNATEKJUR	5.172
FRAMLÖG OG GJAFIR	7.872
ÝMSAR TEKJUR	6.779
<b>SAMTALS</b>	<b>41.421</b>

Stærstur hluti fjármunatekna, 4,2 ma.kr., eru vextir af bankainnstæðum. Af þeirri fjárhæð eru rúmir 2,0 ma.kr. færðir sem vaxtatekjur hjá Atvinnuleysistryggingasjóði, Ofanflóðasjóður fær 0,6 ma.kr. í vaxtatekjur og Háskóli Íslands fær 0,4 ma.kr. í vaxtatekjur. Úrvinnslusjóður og Fjarskiptasjóður fá síðan tæpa 0,2 ma.kr. í vaxtatekjur.



Eftir standa rúmar 870 m.kr. sem ríkisstofnanir færa sem vaxtatekjur af bankainnstæðum hjá sér. Ríkisreikningsnefnd ákvað á sínum tíma að þessar vaxtatekjur skyldu flokkast sem sértekjur hjá A-hluta stofnunum. Ríkisendurskoðun telur að við núverandi aðstæður sé nauðsynlegt að endurskoða þessa ákvörðun og að stofnunum verði gert skylt að skila ónotuðum fjármunum í ríkissjóð með reglubundnum hætti.

Innbyrðis framlög á milli A-hluta stofnana námu 4,6 ma.kr. Leigutekjur Fasteigna ríkissjóðs námu 2,5 ma.kr. sem einnig eru innbyrðis viðskipti hjá ríkissjóði og þá er ótalin innbyrðis kostnaðarhlutdeild sem nam 3,9 ma.kr. Samtals námu ofangreind viðskipti á milli ríkisstofnana um 11,0 ma.kr.

### 3.8 SALA EIGNA

Bókfærðar tekjur ríkissjóðs af eignasölu námu 2,8 ma.kr., þar af nam sala fasteigna 0,7 ma.kr. og sala eigna á fyrrum varnarsvæði á Keflavíkurflugvelli 1,3 ma.kr. Skoðuð voru skjöl að baki öllum færslum og staðfest að tilgreindar heimildir fyrir sölunni væru réttar. Endurskoðunin var án athugasemda.

### 3.9 AFSTEMMING ÁLAGNINGAR- OG TEKJUKERFA

Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) er miðlægt innheimtakerfi sem heldur utan um innheimtu á stærstum hluta ríkissjóðstekna. Kerfið skiptist í 6 meginhluta sem innihalda m.a innheimtakerfi, álagningarakerfi og bókhaldskerfi.

Fjöldmargar stofnanir hafa nýtt sér tekjubókhaldið til að innheimta sértekjur og rekstrartekjur enda hentar kerfið vel þegar gjaldendur eru margir og hægt er að innheimta með gíró-seðlum eða jafnvel senda kröfur í heimabanka.

Flest álagningarakerfin sem senda upplýsingar til TBR eru hjá Ríkisskattstjóra en einnig berast upplýsingar frá Fasteignaskrá Íslands og tollyfirvöldum. Auk þess senda stofnanir álagningar beint til Fjársýslunnar sem sér um að færa þær inn í álagningarhlutann (TBR-Á). Öll þessi samskipti kalla á umtalsverðar og reglubundnar afstemmingar.

Markmið afstemminganna er að tryggja að það sem álagningaraðili sendir til TBR færist rétt í innheimtakerfið og einnig að sú álagning sem fram fer í TBR-Á færist rétt í bókhaldshluta TBR (TBR-B). Þessar afstemmingar geta verið mjög umfangsmiklar og flóknar. Helstu afstemmingar sem fara fram árlega eru eftirfarandi

- Álagningarakerfi RSK er stemmt af vegna opinberra gjalda og tryggingagjalds. Þá eru skattbreytingar hjá RSK stemmdar af við TBR en þær ná m.a. til opinberra gjalda, barnabóta, búnaðargjalds, vanskila launagreiðanda og uppbótar á eftirlaun.
- Innheimtuskilakerfi staðgreiðslu vegna opinberra gjalda og staðgreiðslu RSK vegna staðgreiðslu tekjuskatts og tryggingagjalds.
- Upplýsingar úr þinglýsingakerfi Fasteignarskrár, þ.e. stimpilgjald og þinglýsingargjald, eru stemmdar af við innheimtuhluta tekjubókhaldsins.

- Í álagningarkerfinu Trukkur eru lögð á bifreiðagjöld, kílómetragjald og þungaskattur og eru upplýsingar frá því kerfi stemmdar af við færslur TBR. Sama gildir um breytingar á þessum gjöldum.
- Færslur í afgreiðslu og skýrslugerðarkerfi Tollgæslunnar (AST) sem heldur utan um aðflutningsgjöld eru stemmdar af við TBR.
- Álagningar og breytingar í virðisaukaskatti eru stemmdar af við TBR.
- Nokkrir gjaldflokkar eru lagðir á í TBR-Á og byggja á skráum sem sendar eru til Fjársýslunnar og eru staðfestar varðandi fjölda og fjárhæðir áður en innlestur álagningar fer fram.

EKKI GERÐ  
ATHUGASEMD VIÐ  
AFSTEMMINGU TBR-  
KERFA

Kerfi innan TBR eru afstemmd hvert við annað mánaðarlega sem og við önnur álagningarkerfi. Þessar reglubundnu afstemmingar ná m.a. til tollakerfis, virðisaukaskatts og staðgreiðslugjalda. Þá ber að nefna að dagleg samskipti kerfanna eru stemmd af með óformlegum hætti.

Ríkisendurskoðun yfirfer árlegar afstemmingar Fjársýslunnar og fær skýringar á frávikum sem ávallt hafa verið smávægilegar. Skoðun á afstemmingum vegna ársins 2008 leiddi ekki í ljós nein meiriháttar frávik.

# 4 ENDURSKOÐUN RÁÐUNEYTA, STOFNANA, FYRIRTÆKJA OG SJÓÐA

## 4.1 FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR

Endurskoðunin náði til um 310 stofnana, fyrirtækja og sjóða í eigu ríkisins. Þar af endurskoðuðu starfsmenn Ríkisendurskoðunar 260 en utanaðkomandi endurskoðendur, sem stofnunin hefur samið við, 50. Á árinu var gerð sérstök könnun annars vegar á aukagreiðslum til starfsmanna og hins vegar innra eftirliti hjá opinberum stofnunum.

Endurskoðað var í samræmi við ákvæði laga um Ríkisendurskoðun, sbr. 8. grein, og góða endurskoðunarvenju en samkvæmt henni ber að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fáist um að ársreikningurinn sé án verulegra annmarka.

Endurskoðunin fól í sér aðgerðir til staðfestingar á fjárhæðum og öðrum upplýsingum í ársreikningnum. Einnig mat á þeim reikningskila- og matsaðferðum sem gilda um stofnanir og fyrirtæki ríkisins og stjórnendur nota við gerð ársreikningsins og framsetningu hans í heild.

Almennt hefur tekist góð samvinna á milli Ríkisendurskoðunar og stofnana ríkisins. Einnig er góð samvinna á milli Ríkisendurskoðunar og Fjársýslu ríkisins sem annast greiðslu og bókhaldsþjónustu fyrir fjölda stofnana. Um það bil þriðjungur stofnana er alfarið í greiðslu- og bókhaldsþjónustu, en einnig geta stofnanir verið með eigin fjárvörslu en með bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins.

Endurskoðun hjá stofnunum lýkur að jafnaði með endurskoðunarbréfi. Í því er gerð grein fyrir helstu atriðum í rekstri þeirra, fjárhagsstöðu og fjárheimild eins og þau birtast í ársreikningi. Greint er frá framkvæmd endurskoðunar, áhersluatriðum við endurskoðun hvers árs, athugasemdum og niðurstöðum. Í flestum tilfellum er endurskoðun án athugasemda. Afrit af öllum endurskoðunarbréfum er sent viðkomandi fagráðuneyti.

ENDURSKOÐUN LÝKUR  
AÐ JAFNAÐI MEÐ  
ENDURSKOÐUNAR-  
BRÉFI

## 4.2 HELSTU NIÐURSTÖÐUR ENDURSKOÐUNAR HJÁ STOFNUMUM

Skipta má helstu athugasemdum sem gerðar voru við rekstur stofnana í nokkra meginflokka:

### GJÖLD UMFRAM FJÁRHEIMILDIR

Ávallt eru gerðar athugasemdir þegar stofnanir hafa ráðstafað fjármunum umfram heimildir fjárlaga og er í því sambandi bent á meginreglur fjárreiðulaganna og ábyrgð stjórnenda í því sambandi. Afleiðing tekjuhallans leiðir oft af sér viðbótarkostnað í formi dráttarvaxta eða kostnaðar vegna yfirdráttar. Stofnunum er ekki heimilt að fjármagna rekstur sinn með lánum eða yfirdrætti.

Algengt er að stofnanir í rekstrarvanda greiði verulegar fjárhæðir í dráttarvexti til aðila utan ríkisins. Árið 2008 greiddu stofnanir ríkisins 648,4 m.kr. í dráttarvexti. Þar af námu dráttarvextir sem tengjast bankahrununu með beinum hætti samtals yfir 150 m.kr. Þrátt fyrir sterkt samband fjárhagsstöðu stofnana og þess hversu mikla dráttarvexti þær greiða eru dæmi um stofnanir sem starfa innan fjárheimilda en greiða þó umtalsverðar upphæðir í dráttarvexti.

### ÓLÍÐANDI AÐ STOFNANIR MEÐ UPPSAFNAÐAR FJÁRHEIMILDIR GREIÐI DRÁTTARVEXTI

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að tekið verði á þessum vanda hið fyrsta. Ólíðandi er t.d. að stofnanir sem eiga uppsafnaðar fjárheimildir greiði dráttarvexti. Þá er ástæða til að hvetja fjármálaráðuneytið til þess að bjóða stofnunum sem eiga í verulegum rekstrarvanda upp á endurfjármögnun skulda á meðan unnið er að varanlegri lausn rekstrarvandans, í stað þess að greiða dráttarvexti út úr A-hluta ríkissjóðs. Á það skal bent að þær stofnanir sem eru í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirði þurfa ekki að greiða dráttarvexti þrátt fyrir hallarekstur.

### AFSTEMMING OG UPPGJÖR VIÐSKIPTAREIKNINGA

Mikil áhersla er lögð á að stofnanir stemmi viðskiptareikninga af með reglubundnum hætti og gæti þess að mismunur safnist ekki upp. Á þessu er misbrestur hjá mörgum stofnunum sem leiðir til þess að afskrifa þarf kröfurnar. Þá er sérstaklega mikilvægt að viðskiptareikningar vegna ferðakostnaðar séu gerðir upp með reglubundnum hætti.

### TEKJUSKRÁNING

Fjölmargar stofnanir innheimta tekjur og því brýnt að tekjuskraðning og innheimta sé hnökralaus. Innheimta tekna var athuguð sérstaklega við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2005. Þá var m.a. vakin athygli á því hversu mörg tekjukerfi voru notuð hjá ríkisstofnunum og gerð athugasemd við þau væru ekki reglulega stemmd af og að lotun tekna væri ábótavant. Endurskoðun ársins 2008 leiddi í ljós að athugasemdum við tekjuskraðningu hefur fækkað verulega.

### INNRA EFTIRLIT OG SKRÁNING VERKLAGSREGLNA

Annað af tveimur áhersluatriðum við endurskoðun stofnana á árinu 2008 fólst í athugunum á innra eftirliti og er gerð nánari grein fyrir niðurstöðum þeirra síðar í þessari skýrslu. Athugasemdir ársins lutu m.a. að því að gera þurfi skriflega lýsingu á innra eftirliti og skrá verklagsreglur. Einnig þurfi að gæta að aðgreiningu starfa við

fjármál og bókhald. Þá sé of algengt að stofnanir uppfæri ekki eignaskrá en þar sem allur stofnkostnaður er gjaldfærður sé mjög mikilvægt að eignir séu skráðar og að eignaskrá sé uppfærð með reglubundnum hætti.

#### LAUNAMÁL

Hitt áhersluatriðið við endurskoðun stofnana á árinu 2008 fólst í athugunum á launamálum. Gerð er grein fyrir helstu niðurstöðum þeirra síðar í þessari skýrslu. Athugasemdir lutu m.a. annars að því að ráðningarsamningar þurfi að vera aðgengilegir og breytingar á þeim rekjanlegar. Upplýsingar um sérstök starfskjör þurfa að vera til staðar. Þá voru gerðar athugasemdir þar sem starfsmenn unnu sem verktakar en Ríkisendurskoðun telur að allar launagreiðslur til starfsmanna eigi að fara í gegnum launakerfi.

RÁÐNINGAR-  
SAMNINGAR ÞURFA  
AÐ VERA AÐGENGI-  
LEGIR

### 4.3 STAÐA FJÁRLAGALIÐA GAGNVART FJÁRHEIMILDUM

Kannað var hve margir fjárlagaliðir voru með uppsafnaðan halla í árslok 2008 umfram 4% af fjárheimild 2008 og hve margir voru með uppsafnaðan tekjuafgang umfram sama mark.

4.1 Yfirlit um fjölda fjárlagaliða			
	FJÁRLAGALIÐIR	UPPSAFNAÐUR HALLI	UPPSAFN. TEKJUAFG.
	SAMTALS	MEIRI EN 4%	MEIRI EN 4%
ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS	8	0	7
FORSÆTISRÁÐUNEYTI	16	1	11
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	98	14	42
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	12	1	8
SJÁVARÚTV.- OG LANDB.RÁÐUN.	39	1	17
DÓMS- OG KIRKJUM.RÁÐUNEYTI	60	9	20
FÉLAGS- OG TRYGG.M.RÁÐUNEYTI	37	5	14
HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI	101	14	28
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	41	5	22
SAMGÖNGURÁÐUNEYTI	17	1	13
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	18	1	12
VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI	9	1	7
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	22	5	13
<b>SAMTALS</b>	<b>478</b>	<b>58</b>	<b>214</b>

58 FJÁRLAGALIÐIR  
MEÐ UPPSAFNAÐAN  
HALLA UMFRAM 4%  
AF FJÁRHEIMILD

Niðurstaðan var sú að 58 fjárlagaliðir voru með uppsafnaðan halla í árslok 2008 umfram 4% af fjárheimild samanborið við 72 fjárlagaliði árið 2007. 214 fjárlagaliðir voru með uppsafnaðan tekjuafgang umfram 4% af fjárheimild ársins 2008 samanborið við 264 fjárlagaliði árið 2007. Fjárlagaliðum sem voru með uppsafnaðan halla í árslok umfram 4% af fjárheimildum ársins fækkaði því um 19% milli ára.

Að öðru leyti er vísað í skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga þar sem fjallað er um vanda einstakra stofnana.

## 4.4 SÉRSTAKAR ÁHERSLUR Í FJÁRHAGSENDURSKOÐUN 2008

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun, við árlega fjárhagsendurskoðun, kannað sérstaklega ýmsa þætti í rekstri ríkisstofnana. Á árinu 2008 var sérstaklega hugað að stöðu innra eftirlits og framkvæmd stofnanasamninga, einkum í sambandi við vörpun aukagreiðslna yfir í föst laun.

Samkvæmt lögum ber Ríkisendurskoðun að kanna innra eftirlit og hvort það tryggi viðunandi árangur. Árið 2008 var sérstaklega spurt um stöðu ýmissa þátta innra eftirlits og er fjallað um helstu niðurstöður í einstökum atriðum síðar í þessari skýrslu.

FORSTÖÐUMENN  
VARAÐIR VIÐ HÆTTU Á  
SVIKSEMI

Í þessu sambandi má einnig nefna að í janúar 2009 sendi Ríkisendurskoðun út bréf til forstöðumanna stofnana þar sem vakin var athygli á aukinni hætti á sviksemi í kjölfar efnahagshrunsins og forstöðumenn hvattir til að huga að innra eftirliti og verklagsreglum sem varða ýmsa viðkvæma þætti í rekstrinum, s.s sjóð og bankareikninga.

Síðara áhersluatriðið varðaði ákvörðun aukagreiðslna umfram þau laun sem tilgreind eru í sameiginlegri launatöflu í stofnanasamningi. Um er að ræða eftirfylgni á könnun Ríkisendurskoðunar frá árinu 2006 en þá voru stofnanasamningar kannaðir, m.a. með tilliti til vörpunar launa í sameiginlega launatöflu, röðun starfa í launatöflu og hvernig tekið var tillit til persónu- og tímabundinna þátta.

### 4.4.1 INNRA EFTIRLIT HJÁ RÍKISSTOFNUNUM

Innra eftirlit er ein af forsendum árangursríkrar stjórnunar og eftirlits í rekstri ríkisaðila. Því er ætlað að vera hluti af þeim aðgerðum sem stofnanir og fyrirtæki nota til að ná eftirfarandi markmiðum:

- Að reksturinn sé árangursríkur.
- Að semja áreiðanleg reikningsskil.
- Að fylgja lögum og reglum sem gilda um starfsemina.
- Að tryggja rekstraröryggi upplýsingakerfa, áreiðanleika og leynd gagna.

Gott innra eftirlit er því mikilvægt fyrir stjórnendur fyrirtækja og stofnana ríkisins við að vernda eignir ríkisins. Í könnun Ríkisendurskoðunar var horft til nokkurra grundvallarþátta slíks eftirlits og koma meginniðurstöðurnar fram í eftirfarandi töflu.

4.2 Niðurstöður könnunar um innra eftirlit hjá ríkisstofnunum	FULLNÆGJANDI	ÁBÓTAVANT
ER TIL SKIPURIT FYRIR STOFNUNINA?	81%	19%
ERU SKRÁÐAR VERKLAGSREGLUR UM INNRA EFTIRLIT?	69%	31%
ER GREINT Á MILLI STARFA VIÐ FJÁRMÁL OG BÓKHALD?	80%	20%
ER BÓKHALDIÐ FÆRT JAFNÓÐUM ?	89%	11%
VERKFERLAR TIL AÐ TRYGGJA AÐ ALLAR TEKJUR SKILI SÉR	95%	5%
AFSTEMMINGAR Á SÖLUKERFI OG FJÁRHAGSBÓKHALDI	68%	32%
INNRA EFTIRLIT MEÐ LAUNAFRAMKVÆMD	92%	8%
INNRA EFTIRLIT MEÐ BANKAREIKNINGUM	76%	24%
INNRA EFTIRLIT MEÐ VIÐSKIPTAKRÖFUM	91%	9%
UPPFÆRÐ EIGNASKRÁ	65%	35%
INNRA EFTIRLIT MEÐ LÁNARDROTTNUM	85%	15%

Mikilvægi ólíkra þátta innra eftirlits getur verið mismikið milli stofnana og ræðst það m.a. af starfsmannafjölda og eðli starfseminnar. Til dæmis getur verið erfitt að uppfylla kröfuna um aðgreiningu ósamrýmanlegra starfa ef stofnun er lítil og fáliðuð. Umfang endurskoðunar ræðst af mati á styrkleika innra eftirlits hjá viðkomandi stofnun. Ef innra eftirlit er talið veikt kallar það á viðtækari endurskoðun en ella.

MIKILVÆGI ÓLÍKRA  
ÞÁTTA INNRA  
EFTIRLITS  
MISMUNANDI MILLI  
STOFNANA

Þó að einstakir þættir innra eftirlits í töflunni hér að framan séu ekki viðunandi hjá mörgum stofnunum geta þeir hagsmunir, sem undir liggja verið óverulegir. Ávallt þarf að gæta þessa að kostnaðurinn við innra eftirlit sé ekki meiri en ávinningurinn. Hér á eftir er fjallað um þau atriði í töflunni sem snerta flestar stofnanir ríkisins.

#### ÉR TIL SKIPURIT FYRIR STOFNUNINA?

Skipurit eru mikilvæg til að greina hvernig valdi og ábyrgð er deilt niður og hvernig boðleiðum er háttað. Uppbygging skipurits veltur á stærð og eðli stofnana. Könnunin leiddi í ljós að það eru fyrst og fremst minni stofnanir sem ekki eru með skipurit.

#### ERU SKRÁÐAR VERKLAGSREGLUR UM INNRA EFTIRLIT?

Nauðsynlegt er að skriflegar lýsingar séu til á þeim innri eftirlitsaðgerðum sem beitt er innan hvers fyrirtækis eða stofnunar. Lýsa þarf viðkomandi aðgerð og tilganginum með henni, þ.e. hvað þarf að gera, hvernig á að gera það og hvers vegna. Þó svo að verklagsreglur hafi ekki verið skráðar þýðir það ekki að þær séu ekki til staðar en ef þær eru ekki skráðar þá er hættan sú að þær séu ekki uppfærðar og þeim ekki breytt í samræmi við breytingar á starfseminni.

#### ER GREINT Á MILLI STARFA VIÐ FJÁRMÁL OG BÓKHULD?

Þetta er grundvallaratriði í innra eftirliti þeirra stofnana sem eru með eigin fjárvörslu. Nauðsynlegt er að aðgreina mikilvæg störf til að draga úr hættu á mistökum eða misferli. Ef ekki er hægt að koma við fullnægjandi aðgreiningu starfa má draga úr hættunni með ýmsum aðgerðum t.d. með því að starfsmenn taki árlega sumarfrí.

MIKILVÆGT AÐ  
GREINA AÐ STÖRF VIÐ  
FJÁRMÁL OG  
BÓKHULD

#### INNRA EFTIRLIT MEÐ BANKAREIKNINGUM

Aðgang starfsmanna að fjármunum stofnana þarf að takmarka eins og kostur er og tryggja reglubundið eftirlit. Afstemming bankareikninga er mikilvægur þáttur í þessu eftirliti. Meginreglan er sú að sá sem hefur aðgang að bankareikningi stemmi hann ekki af. Könnunin leiddi í ljós að í mörgum tilfellum var það fjármálastjórinn sem stemmdi af bankareikninga. Ef ekki verður komið við aðgreiningu starfa vegna þessa er það á ábyrgð forstöðumanns að fylgjast með og staðfesta réttmæti bankaafstemminga.

#### UPPFÆRÐ EIGNASKRÁ

Eitt af grundvallaratriðum innra eftirlits er verndun eigna. Þar sem varanlegir rekstrarfjármunir eru gjaldfærðir við kaup er viðhald eignaskrár mikilvægt. Í fjárreiðulögum er gerð krafa um að færð sé eignaskrá hjá stofnunum ríkissjóðs. Því þarf að telja eignir reglulega og bera niðurstöður talningar saman við upplýsingar í fjárhagsbókhaldi og eignaskrá. Langflestar stofnanir hafa einhverja skrá yfir eignir en

sú skrá er ekki alltaf uppfærð með reglubundnum hætti og endurspeglar því ekki rétta stöðu. Að mati Ríkisendurskoðunar er staða þessara mála ekki ásættanleg og nauðsynlegt að forstöðumenn stofnana tryggi að skrá yfir rekstrarfjármuni í vörslu þeirra sé ávallt uppfærð.

#### 4.4.2 KÖNNUN Á YFIRVINNU- OG AUKAGREIÐSLUM

Í kjarasamningum opinberra starfsmanna á árinu 2006 var stefnt að því að varpa í sameiginlega launatöflu, þar sem það átti við, greiðslum vegna ómældrar yfirvinnu. Markmiðið var að stuðla að gagnsæi í launamálum ríkisins. Áhersluatriði Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2008 beindist að því að kanna hvernig staða þessara mála væri varðandi eftirfarandi atriði:

- Hvort um er að ræða ómælda yfirvinnu utan stofnanasamnings og ef svo er hve stór hluti heildarlauna er hér um að ræða.
- Hvort þessi framkvæmd hafi verið gagnsæ og samræmd á milli stofnana
- Hvernig samið var um laun vegna yfirvinnu og hvort hún sé tímamæld eða ekki.
- Hvort gerðir hafa verið samningar um ákveðinn fjölda yfirvinnutíma sem starfsmenn eiga að skila.

Niðurstöður könnunarinnar byggðust á svörum 220 stofnana sem eru um 70% allra ríkisstofnana.

Fyrst var spurt um hvort og þá hvernig fylgst sé með viðveru starfsmanna á vinnustað. Niðurstaðan var sú að fylgst er með viðveru starfsmanna í 90% stofnana með einhverjum hætti. Algengast er að nota stimpilklukku en einnig er algengt að nota mannauðskerfi ríkisins (Vinnustund) eða viðverublöð.

Ekki virðist vörpun ómældrar yfirvinnu í sameiginlega launatöflu í kjarasamningunum 2006 hafa tekist sem skyldi samkvæmt niðurstöðu könnunarinnar. Aðeins um 25% þeirra stofnana sem hér eiga hlut að máli segja að vörpun ómældrar yfirvinnu hafi tekist að öllu leyti. Um 55% stofnana segja að hún hafi tekist að hluta og um 20% stofnana að hún hafi ekki tekist að neinu leyti.

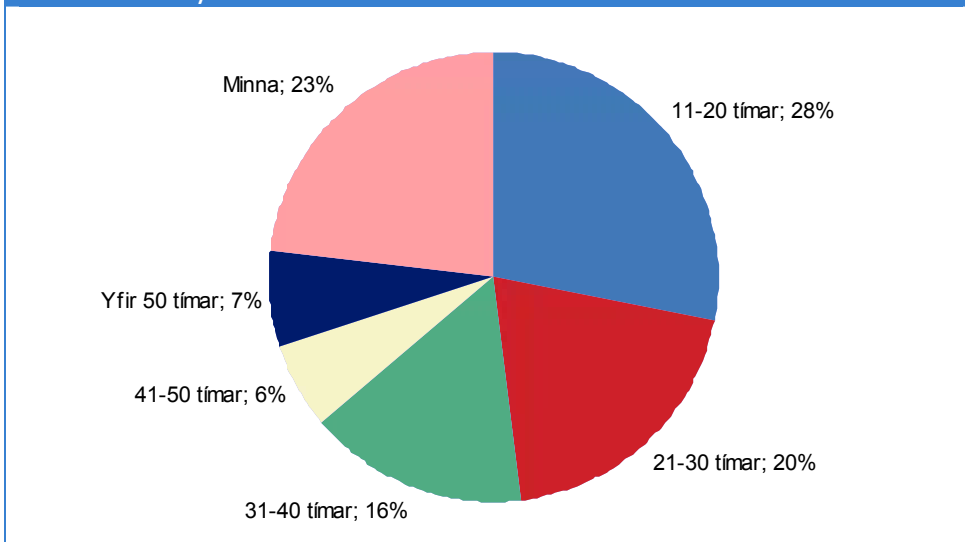
#### 75% STOFNANA GREIÐA SÉRSTAKLEGA FYRIR ÓMÆLDA YFIRVINNU

Um 75% stofnana svaraði að greitt væri fyrir ómælda yfirvinnu fyrir utan ákvæði í launatöflu stofnanasamnings. Algengasta fyrirkomulagið var að greitt væri fyrir fastan fjölda yfirvinnutíma á mánuði hvort sem þeir væru unnir eða ekki.

Þegar spurt var hve marga fasta yfirvinnutíma væri greitt fyrir á mánuði hjá þeim stofnunum sem greiða fyrir ómælda yfirvinnu komu fram mjög mismunandi niðurstöður. Bæði er mjög mismunandi eftir stofnunum hve stórt hlutfall starfsmanna er með slíka samninga og einnig hve marga fasta yfirvinnutíma þeir hafa. Niðurstöðurnar sýna að u.þ.b fjórðungur starfsmanna þessara stofnana að meðaltali er með fasta yfirvinnutíma á mánuði. Svör við spurningu um fjölda fastra yfirvinnutíma má sjá á eftirfarandi mynd.



### 4.3 Fastir yfirvinnutímar á mánuði



Viðbótarlaunin skipta því töluverðu máli fyrir hluta starfsmanna. Þá sýna niðurstöður könnunarinnar að hjá 55% stofnana er greitt fyrir yfirvinnu samkvæmt unnum yfirvinnutímum. Hluti stofnana eru með tvö kerfi í gangi þ.e greiða sumum starfsmönnum fyrir unna yfirvinnu en öðrum fyrir ómælda yfirvinnu.

Í könnuninni var spurt hvort svonefnd tímabundin umbun hafi verið notuð en samkvæmt kjarasamningum var mögulegt að greiða mætti starfsmönnum viðbótargreiðslu, allt að 30 þús.kr. á mánuði vegna tímabundins álags í starfi. Niðurstaðan var sú að um 30% stofnana nýttu sér þessa heimild. Í þessu sambandi er athyglisvert að mikill meirihluti þeirra stofnana sem notað hafa þessa heimild greiða einnig fyrir ómælda yfirvinnu.

30% STOFNANA  
GREIÐA  
„TÍMABUNDNA  
UMBUN“

Einnig var spurt hvort starfsmenn hafi fengið tímabundna umbun í formi eingreiðslna. Niðurstaðan varð sú að um 25% stofnana höfðu notað þetta form. Loks var spurt tveggja spurninga sem snerta innra eftirlit með afgreiðslu launa. Annars vegar var spurt hvort vinnuskýrslur um yfirvinnu væru samþykktar af til þess bærum yfirmanni og svöruðu 95% stofnana því játandi. Loks var spurt hvort sami aðili hjá stofnunum samþykkti launaforsendur og sæi um skráningu í launakerfið. Um 85% stofnana svöruðu því neitandi.

Samkvæmt niðurstöðum þessarar könnunar er mikið ógagnsæi í launamálum ríkisins. Margs konar samningar eru í gangi hjá stofnunum um greiðslur fyrir ómælda yfirvinnu. Þá er mjög mismunandi hve stór hluti starfsmanna einstakra stofnana fær greidda ómælda yfirvinnu og einnig fyrir hve marga tíma. Í mörgum tilvikum skipta þessar greiðslur verulegu máli fyrir viðkomandi starfsmenn.

MIKIÐ ÓGAGNSÆI Í  
LAUNAMÁLUM  
RÍKISINS

Í ljósi þessa og niðurstaðna könnunar Ríkisendurskoðunar vaknar sú spurning hvort flutningur ákvarðana um launamál frá launaskrifstofu fjármálaráðuneytisins til einstakra stofnana hafi að einhverju leyti mistekist. Stofnanirnar virðast ekki hafa

MISTÓKST  
FLUTNINGUR  
LAUNAÁKVARÐANA  
TIL STOFNANA?

verið nægjanlega vel undir það búnað að taka sjálfstæðar ákvarðanir um launamál starfsmanna.

Þó verður að undirstrika að margt hefur verið vel gert og ekki er að öllu leyti við stofnanirnar að sakast. Það hefur t.d. verið gagnrýnt að ekki hafi verið nægjanlega vel staðið að undirbúningi þess að færa launaákvæðanir úr miðstýrðu kerfi til einstakra stofnana á sínum tíma. Ríkisendurskoðun hvetur til að þessi mál, sem svo mikla þýðingu hafa fyrir útgjöld ríkisins, verði tekin til endurmats með hliðsjón af þeirri reynslu sem komin er á þessa framkvæmd.

## 4.5 STAKAR ÚTTEKTIR

### 4.5.1 AÐALSKRIFSTOFUR RÁÐUNEYTANNA

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum misserum unnið að sérstökum úttektum á innra eftirliti hjá aðalskrifstofum allra ráðuneytanna og mun því verki ljúka á árinu 2009. Í framhaldi af því verða helstu niðurstöður þessara úttekta teknar saman og birtar opinberlega í sérstakri skýrslu.

Meðal þeirra þátta sem úttektirnar náði til var fjárhagslegt og faglegt eftirlit ráðuneytanna með undirstofnunum, safnliðum, samningum, styrkveitingum og verkefnum íslenska upplýsingasamfélagsins. Helstu athugasemdir eru eftirfarandi:

- Engar reglur eru til um heimildir ráðuneyta til að gjaldfæra eigin rekstrarkostnað vegna verkefna sem vistuð eru á safnliðum og ráðuneytið hefur umsjón með.
- Samræma þarf meðhöndlun styrkbeiðna og kröfur til styrkþega, vegna styrkja úr sjóðum sem undir ráðuneytið heyra og auka gegnsæi í meðferð þeirra.
- Eftirfylgni ráðuneyta með þjónustusamningum er takmörkuð og dæmi um að ekki sé skilað gögnum í samræmi við samninga.
- Bæta þarf eftirlit og umsýslu með upplýsingatækniverkefnum hjá ráðuneytunum. Gerð verkáætlana um verkefnið er ábótavant og eftirfylgni með þeim ekki sem skyldi.

FJÓRAR HELSTU  
ATHUGASEMDIR  
ÚTTEKTAR Á INNRA  
EFTIRLITI HJÁ  
AÐALSKRIFSTOFUNUM

FLEST RÁÐUNEYTIN  
HAFA ÞEGAR ÚTBÚIÐ  
VERKLAGSREGLUR UM  
STYRKI

Ráðuneytin hafa yfirleitt tekið vel í athugasemdir Ríkisendurskoðunar og m.a. hafa flest þeirra nú þegar útbúið verklagsreglur varðandi umsóknir um styrki, meðhöndlun þeirra innan ráðuneytis og eftirlit með þeim.

### 4.5.2 RÍKISFJÁRHIRSLA

Í apríl 2008 gaf Ríkisendurskoðun út sérstaka skýrslu um endurskoðun á upplýsingakerfum Fjársýslu ríkisins hvað varðar útborganir og almenna fjármálaumsýslu. Fram komu ýmsar athugasemdir hvað varðar aðgangsstýringar og fleira. Í október 2009 var kannað hvernig Fjársýsla ríkisins hefði brugðist við athugasemdunum og var greinargerð skilað um það til stofnunarinnar og fjármálaráðuneytisins.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar var sú að brugðist hefði verið að hluta við athugasemdum sem gerðar voru í skýrslunni 2008 og að mál væru í góðum farvegi.

Hins vegar hefði lítið verið tekið á nokkrum athugasemdum og var lögð áhersla á að stjórnendur tækju þær til frekari skoðunar.

### 4.5.3 UNÐANÞÁGUR FRÁ TOLLI (TOLLSKYLDU)

Í júlí 2006 gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um undanþágur frá tolli. Tilgangur skýrslunnar var að kanna hvort tollyfirvöld ynnu í samræmi við lög, reglugerðir, fyrirmæli og samninga sem í gildi eru um slíkar niðurfellingar. Skýrslan var á sínum tíma send fjármálaráðuneytinu og tollyfirvöldum.

Á árinu 2008 var þessari skýrslu fylgt eftir og kannað hvernig brugðist hefði verið við þeim athugasemdum sem gerðar voru árið 2006. Athugasemdir lutu m.a. að eftirfarandi atriðum:

- Ekki er til heildstætt yfirlit yfir þær reglur sem gilda um niðurfellingar við tollafgreiðslu þó upplýsingar um reglur sem gilda um einstaka tollafgreiðslu séu aðgengilegar í tollakerfinu.
- Ekki liggja fyrir upplýsingar um á hvaða hátt tollyfirvöld meta upplýsingar olíufélaganna um rýrnun eða aukningu bensínbirgða auk þess sem laga- og reglugerðarákvæði virðast afar fátækleg varðandi þetta mat.
- Ekki eru gerð krafa til bílaleigufyrirtækja, sem fá niðurfellt vörugjald, að þau skili til tollyfirvalda staðfestri yfirlýsingu um að notkun bifreiða hafi verið í samræmi við ákvæði reglugerðar um að 90% af akstri hennar samræmist gerðum leigusamningum.

EKKI TIL HEILDSTÆTT  
YFIRLIT UM REGLUR  
SEM GILDA UM  
NIÐURFELLINGAR

Fjármálaráðuneytið og tollyfirvöld upplýstu í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar að þau væru enn með þessar athugasemdir til skoðunar án þess að endanleg ákvörðun hefði verið tekin um breytingar.

### 4.5.4 ATHUGUN Á VERKLAGSREGLUM VEGNA AFSKRIFTA Í TBR

Á árinu 2008 gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um athugun á verklagsreglum vegna afskrifta í tekjubókhaldskerfi ríkisins. Grundvöllur skýrslunnar var sú breyting sem gerð var í júlí 2005 og fólst í því að afskriftir opinberra gjalda skyldu vera í höndum innheimtumanna og á ábyrgð þeirra. Áður hafði sérstök afskriftarnefnd þetta verk með höndum. Ríkisendurskoðun ákvað að kanna hvernig þessi breyting hefði tekist og hvernig verklagsreglum, sem fjármálaráðuneytið setti samfara breytingunni, væri fylgt og hvaða annmarkar hefðu komið í ljós.

Skoðaður var ferill afskrifta hjá Tollstjóranum í Reykjavík, sýslumanninum í Hafnarfirði, sýslumanninum í Kópavogi og sýslumanninum í Keflavík. Skýrsla var send ofangreindum aðilum og fjármálaráðuneytinu.

Helstu niðurstöður skýrslunnar voru:

- Engin afstemming er gerð milli samþykktra afskrifta og færðra afskrifta.

INNRA EFTIRLITI MED  
AFSKRIFTUM  
ÁBÓTAVANT

- Í langflestum tilfellum var farið eftir þeim verklagsreglum sem í gildi voru en bæta þarf frágang gagna til að auðveldara sé að rekja feril mála.
- Í sumum tilfellum er innra eftirliti með afskriftum ábótavant þar sem ávallt skulu tveir aðilar samþykkja beiðni um afskrift.
- Ekki höfðu öll embætti gengið frá samningum við sveitarfélög um heimildir til að afskrifa útsvarshluta krafna samhliða afskriftum á hluta ríkissjóðs, en slíkt auðveldar framkvæmd afskriftanna.

Ríkisendurskoðun mun fylgja þessari skýrslu eftir með sérstakri úttekt á árinu 2010.

#### 4.5.5 UM ÁHÆTTUSTJÓRNUN Í VIRÐISAUKASKATTI

Í febrúar 2009 gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um áhættustjórnun og innra eftirlit með virðisaukaskatti. Meginniðurstaða hennar var sú að starfsumhverfi skattakerfisins hafi ekki þróast í samræmi við þær gífurlegu breytingar sem orðið hafa á undanförunum árum í byggðamynstri, viðskiptaumhverfi og í upplýsingatækni. Einnig fælust vissar hættur í skipulaginu sjálfu sem er að stofni til frá því um miðja síðustu öld.

Lagt var til að landið yrði gert að einu skattumdæmi undir yfirstjórn ríkisskattstjóra til þess að styrkja framkvæmdaþátt skattalöggjafarinnar og skapa betri skilyrði til að samræma skattaumsýslu og auka skilvirkni og sérhæfingu hennar. Þá lagði stofnunin til að ákveðnum starfsmönnum sem hefðu yfirgripsmikla þekkingu á skattamálum og upplýsingatækni yrði falið að þróa aðferðafræði við áhættugreiningu og meta alla áhættuþætti, bæði innri og ytri. Skýrslan var send fjármálaráðuneytinu og skattayfirvöldum

Ríkisskattstjóri gaf út skýrslu í janúar 2008 þar sem fjallað var um innra öryggi og verkferla við framkvæmd virðisaukaskatts. Ríkisendurskoðun telur skýrsluna vel unna og á grundvelli hennar megi þróa ýmsa verkferla og áhættugreiningu enn frekar.

#### 4.5.6 INNHEIMTA SEKTA OG SAKARKOSTNAÐAR

Í júní 2009 birti Ríkisendurskoðun niðurstöður könnunar á eftirliti með fullnustu dóma sem kveða á um greiðslu sekta og sakarkostnaðar. Kannað var hvernig dómur eru fullnustaðir, þ.e. hvort aðilar greiði sektir og sakarkostnað, afpláni vararefsingu eða inni samfélagsþjónustu af hendi.

Niðurstaðan var sú að yfirleitt eru hæstu sektir gerðar upp með samfélagsþjónustu. Þetta átti við um 81% sekta sem voru 8 m.kr. eða hærra á athugunartímabilinu. Í öllum tilfellum var um að ræða skattalagabrot. Vakin var athygli á því að löggjafinn hefði með tilteknum lagabreytingum viljað herða refsingar við skattalagabrotum. Með því að heimila fullnustu hárra sekta með samfélagsþjónustu væri gengið gegn þeim áformum þar sem samfélagsþjónusta væri tvímælalaust vægasta úrræðið sem notað er til fullnustu hér á landi.

Ríkisendurskoðun benti á að samfélagsþjónusta sé ekki skilgreind sem refsing í íslenskri löggjöf heldur sem fullnustuúrræði. Því séu röklegar veilur í fyrirkomulagi

sem byggir á því að þeir einstaklingar sem eru ófærir um að greiða dæmdar sektir geti sótt um að sinna samfélagsþjónustu. Eðlilegra sé að mæla fyrir um samfélagsþjónustu í almennum hegningarlögum sem eina tegund refsinga eins og hún er í eðli sínu.

Þá var vakin athygli á nauðsyn þess að veita innheimtuaðilum öflugri lagaleg úrræði til þess að hindra að eignum eða fjármunum sé skotið undan þegar sakfelling liggur fyrir og háar fjársektir blasa við. Þá er bent á að heimilt er að kyrretja eignir á rannsóknarstigi þegar verulega hætta er á undanskotum og sekt þykir nokkuð óyggjandi.

NAUÐSYNLEGT AÐ  
VEITA  
INNHEIMTUADILUM  
ÖFLUGRI ÚRRÆÐI

Skýrslan í heild er birt á heimasíðu Ríkisendurskoðunar, [www.rikisend.is](http://www.rikisend.is).

## 4.6 GJÖLD RÁÐUNEYTA

Uppsafnaðar fjárheimildir ráðuneyta og stofnana námu samtals 487,3 ma.kr. á árinu 2008 og skiptast þannig að fluttar fjárheimildir frá fyrra ári námu 19,9 ma.kr (4%), heimildir fjárlaga 434,2 ma.kr. (89%) og viðbótarheimildir skv. fjárukalögum 33,1 ma.kr (7%). Heildargjöld námu 687,9 ma.kr. Reksturinn í heild var því 200,6 ma.kr. umfram fjárheimildir eða 41,2%

4.4 Heildaryfirlit í m.kr.						
	REIKNINGUR		BREYTING		UPPSÖFNUM FJÁRHEIMILD	
	2008	2007	FJÁRH.	%	2008	%
ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS	3.557	3.416	141	4,1	4.046	12,1
FORSÆTISRÁÐUNEYTI	2.462	1.824	638	35,0	3.366	26,9
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	55.818	49.589	6.229	12,6	59.536	6,2
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	9.848	7.544	2.304	30,5	12.681	22,3
SJÁVARÚTV.- OG LANDB.RÁÐUN.	18.602	15.991	2.611	16,3	19.893	6,5
DÓMS- OG KIRKJUM.RÁÐUNEYTI	25.909	22.275	3.634	16,3	26.707	3,0
FÉLAGS- OG TRYGG.M.RÁÐUN.	83.131	71.187	11.944	16,8	86.543	3,8
HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI	112.166	97.473	14.693	15,1	111.993	-0,2
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	274.606	54.656	219.950	402,4	50.006	-449,1
SAMGÖNGURÁÐUNEYTI	50.878	38.340	12.538	32,7	60.228	15,5
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	5.941	5.022	919	18,3	7.115	16,5
VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI	2.578	1.915	663	34,6	3.462	25,5
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	6.869	6.071	798	13,1	9.026	23,9
FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR	35.496	22.220	13.276	59,7	32.700	-8,6
<b>SAMTALS</b>	<b>687.861</b>	<b>397.523</b>	<b>290.338</b>	<b>73,0</b>	<b>487.302</b>	<b>-41,2</b>

Samkvæmt töflunni skýrir kostnaður fjármálaráðuneytisins meginhluta þessa gríðarlega halla sem varð á rekstri ríkissjóðs á árinu 2008. Að stærstum hluta má rekja hann til afskrifta á yfirteknum lánum frá Seðlabankanum í kjölfar bankahrunsins og aukinna lífeyrisskuldbindinga. Nánar er fjallað um þessa tvo liði í kafla 2. Að auki jókst fjármagnskostnaður verulega milli ára.

Í skýrslum Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga er greint frá þeim stofnunum sem eru í vanda vegna þess að rekstur er umfram fjárheimildir. Umfjöllun um einstakar stofnanir er því sleppt hér.

#### 4.6.1 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS

Heildarfjárheimild æðstu stjórnar ríkisins nam 4.0 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir frá fyrra ári námu 0,3 m.kr. (7%) og heimildir fjárlaga 3,7 ma.kr. (93%). Heildargjöld námu 3,6 ma.kr. og var rekstur stofnana æðstu stjórnar ríkisins því 0,5 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008

Gjöld æðstu stjórnar ríkisins á árinu 2008 jukust um 141 m.kr frá fyrra ári eða um 4,1% og skýrist aukningin fyrst og fremst af framkvæmdum á Alþingisreit sem námu 177 m.kr. samanborið við 2 m.kr. árið 2007.

#### 4.6.2 FORSÆTISRÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimild forsætisráðuneytisins nam 3,4 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir frá fyrra ári námu 0,6 ma.kr. (15%), heimildir fjárlaga 2,2 ma.kr. (64%), heimildir fjárukalaga 0,5 ma.kr. (14%) og millifærðar fjárheimildir 0,2 ma.kr. (6%). Heildargjöld námu 2,5 ma.kr. og var því rekstur stofnana forsætisráðuneytisins 0,9 ma.kr innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld forsætisráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 0,6 ma.kr. frá fyrra ári sem er 35% hækkun. Meginástæða hækkunarinnar er sú að haustið 2008 féll til kostnaður hjá ráðuneytinu vegna bankahrunsins og einnig var á árinu lagt í endurbætur á ýmsum fasteignum Stjórnarráðsins.

#### 4.6.3 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimild menntamálaráðuneytisins á árinu 2008 nam 59,5 ma.kr. og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir frá fyrra ári námu 2,3 ma.kr. (4%), heimildir fjárlaga námu 53,4 ma.kr. (90%), heimildir fjárukalaga námu 1,8 ma.kr. (3%) og millifærðar fjárheimildir námu 2,0 ma.kr. (3%). Heildargjöld námu 55,8 ma.kr. og var rekstur stofnana menntamálaráðuneytisins því 3,7 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld menntamálaráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 6.2 ma.kr. frá fyrra ári sem er 12,6% hækkun. Hækkun kostnaðar milli ára er afar misjöfn eftir stofnunum. Þannig jókst kostnaður við reksturs framhaldsskólana um 1,9 ma.kr. eða 16,3% á milli ára, framlag til LÍN um 1,1 ma.kr. eða 23,6%. Kostnaður við Háskóla Íslands, sem er stærsti einstaki gjaldaliðurinn innan ráðuneytisins, stóð í stað milli ára í krónum talið. Mesta lækkunin var á fjárlagaliðnum „Önnur lista- og menningarstarfsemi“ en þar lækkaði kostnaður milli ára um 0,6 ma.kr. á milli ára eða um 23,5%.

#### 4.6.4 UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimild utanríkisráðuneytisins nam 12,7 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir námu 2,4 (19%), heimildir fjárlaga námu 8,9 (71%), heimildir fjárukalaga námu 0,1 ma.kr. og millifærðar fjárheimildir námu 1,2 ma.kr.

(10%). Heildargjöld námu 9,8 ma.kr. og var rekstur stofnana utanríkisráðuneytisins því 2,8 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld utanríkisráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 2,3 ma.kr. frá fyrra ári sem er 30,5% hækkun. Hér vegur þyngst að kostnaður vegna fjárlagaliðarins „Varnarmál“ rúmlega tvöfaldast milli ára og inn kemur nýr liður, Varnarmálastofnun, en kostnaður við hana nam 0,4 ma.kr. á árinu 2008. Þá jókst kostnaður þróunarsamvinnustofnunar um 0,7 ma.kr. frá fyrra ári eða um 66,0%.

#### 4.6.5 SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI

Samkvæmt lögum nr. 109/2007 um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands voru landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneyti sameinuð í eitt ráðuneyti frá 1. janúar 2008. Þá fluttust Landbúnaðarháskóli Íslands og Hólaskóli - Háskólinn á Hólum til menntamálaráðuneytisins.

Heildarfjárheimild sjávarútvegs- og landbúnaðaráðuneytisins nam 19,9 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir námu 2,5 ma.kr. (13%), heimildir fjárlaga 16,4 ma.kr. (82%), heimildir fjárukalaga 0,9 ma.kr. (4%) og millifærðar fjárheimildir 0,1 ma.kr. (1%). Heildargjöld námu 18,6 og var rekstur stofnana sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins því 1,3 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 2,6 ma.kr. frá fyrra ári sem er 16,3% hækkun. Þeir fjárlagaliðir sem hér vega þyngst eru greiðslur vegna búvörusamninga sem jukust um 1,2 ma.kr. eða 14,7%.

Greiðslur vegna mjólkurframleiðslu byggjast á samningi frá 10. maí 2004 um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu. Greiðslur námu 5,4 ma.kr. á árinu 2008 sem er 8,7% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir til þessa verkefnis námu einnig 5,4 ma.kr.

Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu byggjast á samningi frá 25. janúar 2007 um starfsskilyrði sauðfjárframleiðslu. Greiðslur námu 4,0 ma.kr. á árinu 2008 sem er 24,9% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir til verkefnisins voru 3,9 ma.kr. Greiðslur til sauðfjárframleiðslu voru því 0,2 ma.kr. umfram fjárheimildir.

#### 4.6.6 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimildir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins námu 26,7 ma.kr. á árinu 2008 sem skiptast þannig að fluttar fjárheimildir námu 1,3 ma.kr. (5%), heimildir fjárlaga 23,5 ma.kr. (88%), heimildir fjárukalaga 0,3 ma.kr. (1%) og millifærðar fjárheimildir 1,6 ma.kr. (6%). Heildargjöld námu 25,9 ma.kr. og var rekstur stofnana dóms- og kirkjumálaráðuneytisins því 0,8 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld dóms og kirkjumálaráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 3,6 ma.kr. frá fyrra ári sem er 16,3% hækkun. Hér vegur langþyngst að kostnaður Landhelgisjóðs jókst mjög mikið vegna fjárfestinga á árinu 2008. Kostnaður sjóðsins var 2,1 ma.kr á árinu 2008 samanborið við 0,4 ma.kr. á árinu 2007.

Kostnaður við framkvæmd dómsmála reyndist verulega vanáætlaður. Samanlagður kostnaður við fjárlagaliðina „Opinber réttaraðstoð“, „Málkostnaður í opinberum málum“, og „Bætur brotþola“ námu 833 m.kr. Uppsafnaðar fjárheimildir til þessara verkefna námu 606 ma.kr. á árinu 2008. Kostnaður umfram fjárheimildir er samtals er 227 m.kr.

#### 4.6.7 FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI

Miklar breytingar urðu á ráðuneytinu á árinu 2008 þar sem m.a. fjárlagaliðirnir „Lífeyristryggingar“ og „Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð“, ásamt hluta af rekstri Tryggingastofnunar ríkisins, voru fluttar frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins en við það fékk ráðuneytið nýtt heiti, félags- og tryggingamálaráðuneytið. Þá fluttist Jöfnunarsjóður sveitarfélaga til samgöngu-ráðuneytisins.

Heildarfjárheimild félags- og tryggingamálaráðuneytisins nam 86,5 ma.kr. á árinu 2008 og skiptast þannig að fluttar fjárheimildir námu 1,2 ma.kr. (1%), heimildir fjárlaga námu 85,4 ma.kr. (99%), fjáraukalög lækkuðu heimildir um 0,7 ma.kr. (1%) og millifærðar heimildir námu 0,6 ma.kr. (1%). Heildargjöld námu 83,1 ma.kr. og var rekstur stofnana félags- og tryggingamálaráðuneytis því 3,4 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld félags- og tryggingamálaráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 11,9 ma.kr. frá fyrra ári sem er 16,8% hækkun. Kostnaður vegna lífeyristrygginga vóg 53% af heildarkostnaði allra fjárlagaliða ráðuneytisins. Á árinu 2008 nam kostnaður vegna lífeyristrygginga 44,3 ma.kr samanborið við 38,4 ma.kr á árinu 2007 sem er 15,3% hækkun. Þá jukust útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs um 1,7 ma.kr. á milli ára eða um 100,4%.

#### 4.6.8 HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI

Umtalsverðar breytingar urðu hjá ráðuneytinu á árinu 2008 þar sem m.a. fjárlagaliðirnir „Lífeyristryggingar“ og „Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð“, ásamt hluta af rekstri Tryggingastofnunar ríkisins, voru flutt frá ráðuneytinu og ný stofnun, Sjúkratryggingastofnun, tók til starfa.

Heildarfjárheimild heilbrigðisráðuneytisins nam 112,0 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að heimildir fjárlaga námu 101,8 ma.kr. (91%), heimildir fjárukalaga námu 3,9 ma.kr. (3%) og millifærðar fjárheimildir 6,4 ma.kr. (6%). Heildargjöld námu 112,2 ma.kr. og var rekstur stofnana ráðuneytisins á árinu 2008 því 0,2 ma.kr. umfram fjárheimildir.

Gjöld heilbrigðisráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 14,7 ma.kr. frá fyrra ári sem er 15,1% hækkun. Landspítalinn og Sjúkratryggingar eru þeir tveir fjárlagaliðir sem vega þyngst hjá ráðuneytinu eða 53% af heildargjöldum á árinu 2008. Kostnaður við rekstur Landspítalans nam 37,7 ma.kr á árinu 2008 samanborið við 33,1 ma.kr á árinu 2007. Hækkun milli ára er 4,6 ma.kr. sem er 13,9% hækkun. Kostnaður vegna



sjúkratrygginga var 22,2 ma.kr á árinu 2008 en var 17,7 ma.kr. á árinu 2007 sem er 25,2% hækkun.

#### 4.6.9 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimildir fjármálaráðuneytisins námu 50,0 ma.kr. á árinu 2008 og skiptust þannig að fluttar fjárheimildir námu 1,6 (3%), heimildir samkvæmt fjárlögum námu 48,4 ma.kr. (97%), heimildir samkvæmt fjárukalögum námu 12,7 ma.kr. (25%) og millifærðar fjárheimildir námu -12,8 ma.kr. (-26%). Heildargjöld námu 274,6 og var rekstur stofnana og viðfangsefna fjármálaráðuneytisins því 224,6 ma.kr. umfram fjárheimildir á árinu 2008.

Hlutfallsleg skipting fjárheimilda fjármálaráðuneytisins er ekki samanburðarhæf við önnur ráðuneyti þar sem innan ráðuneytisins eru m.a. fjárlagaliðurinn launa- og verðlagsmál sem er sameiginlegur fyrir allan A-hlutann en af honum eru millifærðar fjárheimildir á stofnanir vegna launabreytinga o.fl.

Gjöld fjármálaráðuneytisins á árinu 2008 jukust um 220,0 ma.kr. frá fyrra ári sem er 402,4% hækkun. Megin ástæður fyrir þessum gríðarlega halla eru annars vegar þær að með samkomulagi ríkissjóðs og Seðlabanka Íslands í árslok 2008 framseldi bankinn kröfur vegna veð- og daglána til ríkissjóðs. Alls framseldi bankinn til ríkissjóðs 270.005 ma.kr. og fékk greitt með skuldabréfi. Samkvæmt mati eru 174,9 ma.kr. af þessum kröfum tapaðar og færðar til gjalda hjá ríkissjóði í árslok 2008.

Til viðbótar yfirtók ríkissjóður tryggingarbréf frá Seðlabankanum sem bankinn hafði fengið frá aðalmiðlurum ríkisverðbréfa. Ríkisverðbréfin sem voru lánuð aðalmiðlur-unum námu að eftirstöðvum 97,9 ma.kr. Talið var að innheimtanleg tryggingarbréf væru 80,6 ma.kr. Mismunurinn, 17,3 ma.kr., eru tapaðir og færðir til gjalda í árslok 2008. Samtals eru því tapaðar kröfur vegna þessa 192,2 ma.kr.

Önnur meginorsök hallans er sú að mikil hækkun varð á lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs í árslok 2008. Helstu ástæða hennar er sú að eiginfjárstaða LSR og LH versnaði verulega á árinu vegna neikvæðrar raunávöxtunar. Gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar námu 40,5 ma.kr. á árinu 2008 en voru 19,9 ma.kr. á árinu 2007. Uppsöfnuð fjárheimild var 5,0 ma.kr. á árinu 2008. Heildargjöld vegna lífeyrisskuldbindinga voru því 35,5 ma.kr. umfram fjárheimildir.

Um báða þessa þætti er fjallað nánar í kafla 2.

#### 4.6.10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimildir samgönguráðuneytisins námu 60,2 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir námu 4,1 ma.kr. (7%), heimildir fjárlaga námu 54,9 ma.kr. (91%), heimildir fjárukalaga námu 1,1 ma.kr. (2%) og millifærðar fjárheimildir námu 0,1 ma.kr. (0%). Heildargjöld námu 50,9 og var rekstur samgönguráðuneytisins því 9,4 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld samgönguráðuneytis á árinu 2008 jukust um 12,5 ma.kr. frá fyrra ári sem er 32,7% hækkun. Vegagerðin er sá fjárlagaliður samgönguráðuneytisins sem vóg þyngst í hækkuninni. Framkvæmdir og rekstur Vegagerðarinnar námu 27,9 ma.kr. á árinu 2008 og hækkuðu um 51,2% milli ára. Uppsafnaðar fjárheimildir námu 31,9 ma.kr. Rekstur Vegagerðarinnar á árinu 2008 var því 4,0 ma.kr. innan fjárheimilda. Undirbúningur framkvæmda hjá Vegagerðinni á árinu 2008 tók lengri tíma en áætlað hafði verið sem skýrir ónýttar fjárheimildir í árslok.

Rekstrargjöld vegna flugvalla og flugleiðsögubjónustu námu 5,7 ma.kr. á árinu 2008 en voru 4,4 ma.kr. á árinu 2007. Hækkun milli ára er 1,4 ma.kr. eða 31,2%. Uppsafnaðar fjárheimildir á árinu 2008 vegna þessa verkefnis er 7,4 ma.kr. Verkefnið er því 1,7 ma.kr. innan fjárheimilda.

#### 4.6.11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimildir iðnaðaráðuneytisins námu 7,1 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir námu 1,0 ma.kr. (14%), heimildir fjárlaga námu 5,5 (77%) og heimildir fjárukalaga námu 0,6 ma.kr. (9%). Heildargjöld námu 5,9 ma.kr. og var rekstur iðnaðarráðuneytisins því 1,1 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld iðnaðarráðuneytis á árinu 2008 jukust um 1,0 ma.kr. frá fyrra ári sem er 18,3% hækkun. Niðurgreiðslur vegna húshitunar og Orkustofnun eru þeir fjárlagaliðir sem vega þyngst hjá ráðuneytinu. Niðurgreiðslurnar námu 1,4 ma.kr á árinu 2008 en voru 1,1 ma.kr á árinu 2007. Hækkun milli ára er 0,3 ma.kr eða 24,7%. Kostnaður við rekstur Orkustofnunar nam 0,7 ma.kr á árinu 2008 samanborið við 0,5 ma.kr á árinu 2007. Hækkun milli ára er 0,2 ma.kr sem er 31,7% hækkun.

#### 4.6.12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimild viðskiptaráðuneytisins nam 3,5 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir námu 0,4 ma.kr. (12%), heimildir fjárlaga námu 2,3 ma.kr. (67%), heimildir fjárukalaga námu 0,7 ma.kr. (19%) og millifærðar fjárheimildir námu 0,1 ma.kr. (2%). Heildargjöld námu 2,6 ma.kr. og var rekstur viðskiptaráðuneytisins því 0,9 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Gjöld viðskiptaráðuneytis á árinu 2008 jukust um 0,7 ma.kr. frá fyrra ári sem er 34,6% hækkun. Af einstökum fjárlagaliðum ráðuneytisins sker Fjármálaeftirlitið sig úr en á stofnunina féll mikill kostnaður vegna hruns bankanna í október 2008

Kostnaður við Fjármálaeftirlitið var 1,0 ma.kr. á árinu 2008 og hækkaði um 0,5 ma.kr. frá fyrra ári sem er 81,1% hækkun. Fjármálaeftirlitið fékk 0,5 ma.kr. viðbótarfjárveitingu á fjárukalögum 2008 til að standa straum af kostnaði við skilanefndir bankanna. Uppsöfnuð fjárheimild á árinu 2008 var 1,6 ma.kr. Rekstur Fjármálaeftirlitsins var því 0,5 ma.kr. innan fjárheimilda eða 34,3%. Á árinu 2009 er fjárheimild stofnunarinnar lækkuð í frumvarpi til fjárukalaga um 0,3 ma.kr. m.a. vegna þess að kostnaður við verðmat bankanna var felldur á þá.

#### 4.6.13 UMHVERFISRÁÐUNEYTI

Heildarfjárheimild umhverfísráðuneytisins nam 9,0 ma.kr. á árinu 2008 og skiptist þannig að fluttar fjárheimildir námu 2,3 ma.kr. (26%), heimildir fjárlaga námu 6,2 ma.kr. (68%), heimildir fjárukalaga námu 0,3 ma.kr. (3%) og millifærðar fjárheimildir námu 0,3 ma.kr. (3%). Heildargjöld námu 6,7 ma.kr. og var rekstur umhverfísráðuneytisins því 2,2 ma.kr. innan fjárheimilda á árinu 2008.

Fluttar fjárheimildir frá fyrra ári skiptast í meginatriðum þannig að Ofanflóðasjóður átti ónýtta fjárheimild að fjárhæð 0,7 ma.kr og Úrvinnslusjóður átti ónýtta fjárheimild að fjárhæð 1,0 ma.kr.

Gjöld umhverfísráðuneytis á árinu 2008 jukust um 0,8 ma.kr. frá fyrra ári sem er 13,2% hækkun. Vatnajökulsþjóðgarður sker sig úr stofnunum ráðuneytisins hvað þetta varðar. Kostnaður vegna þessa fjárlagaliðar var 0,3 ma.kr. á árinu 2008 samanborið við 0,1 ma.kr. á árinu 2007.

#### 4.6.14 VAXTAGJÖLD

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs hefur hækkað verulega vegna aukinnar lántöku ríkissjóðs. Árið 2008 var hann 35,5 ma.kr. en var 22,2 ma.kr. árið á undan. Hækkunin nam 59,7%.

Vaxtakostnaður vegna ríkisbréfa nam 14,7 ma.kr. árið 2008 og jókst verulega frá árinu á undan eða um 87% vegna aukinnar innlendrar lántöku í ríkisbréfum. Hækkun vaxta af löngum erlendum lánum skýrist af hækkun erlendra lána vegna gengislækkunar krónunnar.

Vextir skammtímalána námu 5,4 ma.kr. árið 2008 sem er 12% hækkun frá árinu á undan. Vextir skammtímalána samanstanda af vöxtum af ríkisvixlum og einnig af öðrum vöxtum einkum til réttthafa tryggingagjalds og til sjóða í vörslu ríkisins. Annar fjármagnskostnaður er einkum lántökukostnaður og vextir af spariskírteinum ríkissjóðs og vextir af öðrum lánum ríkissjóðs

### 4.7 GJÖLD SJÓÐA OG FYRIRTÆKJA Í B- TIL E-HLUTA

Ríkisfyrirtæki í B-hluta eru fjögur en Frjálsar slysatryggingar voru lagðar niður á árinu 2008. Lánastofnanir í C-hluta eru fimm og fjármálastofnanir í D-hluta eru tvær. Hlutfélög og sameignarfélög að hálfu eða meira í eigu ríkissjóðs (E-hluti) voru 22 í árslok 2008. Í október 2008 yfirtók ríkissjóður innlenda starfsemi viðskiptabankanna þriggja og lagði hverjum þeirra til 775 m.kr. í stofnfé. Ársreikningar bankanna fyrir árið 2008 lágu ekki fyrir þegar ríkisreikningur var gefinn út í júní 2009.

Af 22 aðilum sem falla undir E-hluta ríkisreiknings endurskoðaði Ríkisendurskoðun 10 sjálfstæðar endurskoðunarskrifstofur 12 samkvæmt samningi við stofnunina.

#### 4.7.1 RÍKISFYRIRTÆKI

Hagnaður af rekstri Happraættis Háskóla Íslands nam 529 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 932 m.kr. árið 2007. Happraættið greiddi 150 m.kr. í einkaleyfisgjald í ríkissjóð á árinu. Skuldir í árslok námu 932 m.kr. og eigið fé í árslok nam 688 m.kr.

Tap af rekstri Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvelli nam 25 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 98 m.kr. hagnað árið 2007. Skuldir námu 548 m.kr. og eigið fé í árslok nam 813 m.kr.

Hagnaður af rekstri Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins nam 447 m.kr. samanborið við 507 m.kr. hagnað árið 2007. Arðgreiðsla í ríkissjóð nam 183 m.kr. Skuldir námu 1.154 m.kr. og eigið fé í árslok nam 3.226 m.kr. í árslok 2008.

Hagnaður af rekstri Íslenskra orkurannsókna nam 178 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 130 m.kr. hagnað árið á undan. Skuldir námu 340 m.kr. og eigið fé í árslok nam 510 m.kr.

#### 4.7.2 LÁNASTOFNANIR RÍKISINS

Tap af rekstri Íbúðarlánasjóðs nam 6.904 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 2.528 m.kr. hagnað árið á undan. Skuldir námu 713.234 m.kr. og eigið fé í árslok nam 13.285 m.kr.

Hagnaður af rekstri Lánasjóðs íslenskra námsmanna nam 9.562 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 4.624 m.kr. hagnað árið á undan. Skuldir námu 51.494 m.kr. og eigið fé í árslok nam 52.622 m.kr.

Tap af rekstri Byggðastofnunar nam 528 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 179 m.kr. tap árið 2007. Skuldir námu 21.764 m.kr. og eigið fé í árslok nam 1.545 m.kr.

Tap af rekstri Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins nam 237 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 201 m.kr. tap árið á undan. Skuldir námu 241 m.kr. og eigið fé í árslok nam 3.831 m.kr.

Tap af rekstri Orkusjóðs á árinu 2008 nam 134 m.kr. samanborið við 20 m.kr. hagnað árið á undan. Skuldir námu 55 m.kr. og eigið fé í árslok nam 50 m.kr.

#### 4.7.3 FJÁRMÁLASTOFNANIR RÍKISINS

Tap af rekstri Seðlabanka Íslands nam 8.625 m.kr. á árinu 2008, þar af námu afskriftir vegna tapaðra lána 75.000 m.kr. Tapið árið 2007 nam 1.224 m.kr.. Skuldir námu 1.105.082 m.kr. og eigið fé í árslok nam 82.348 m.kr.

Tap af rekstri Viðlagatryggingar Íslands nam 1.429 m.kr. á árinu 2008 samanborið við 1.240 m.kr. hagnað árið á undan. Skuldir nema 3.429 m.kr. og eigið fé í árslok 2008 nam 11.849 m.kr.

#### 4.7.4 HLUTAFÉLÖG

Fjármálaráðuneytið fer með eignarhlut ríkissjóðs í hlutafélögum og sameignarfélögum að hálfu eða meira í eigu ríkissjóðs. Félögin eru eftirfarandi:

4.5 Afkoma hlutafélaga og sameignarfélaga 2008 í m.kr.				
FÉLAG	EIGN	AFKOMA	SKULDIR	EIGIÐ FÉ
FLUGSTOÐIR OHF	100,0%	421	2.547	2.370
FLUGSTÖÐ LEIFS EIRÍKSSONAR HF	100,0%	-6.939	21.012	-329
ÍSLANDSPÓSTUR HF	100,0%	79	2.326	2.591
LANDSVIRKJUN	99,9%	-30.344	392.853	166.812
NEYÐARLÍNAN HF	73,7%	3	909	70
ORKUBÚ VESTFJARÐA	100,0%	58	672	4.452
RÍKISÚTVARPIÐ OHF	100,0%	-740	5.604	31
RARIK OHF	100,0%	-7.232	17.982	13.942
VÍSINDAGARÐAR HÁSKÓLA ÍSL. HF	100,0%	0	4	1.150

Eingöngu tvö félög greiddu arð til ríkissjóðs á árinu 2008. Íslandspóstur greiddi 90 m.kr. og Landsvirkjun greiddi 599 m.kr. Í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2009 er gert ráð fyrir að fjármálaráðherra sé heimilt að breyta 563 m.kr. skuld Ríkisútvarpsins ohf við ríkissjóð í hlutafé auk þess að veita því aukafjárveitingu að fjárhæð 570 m.kr.