



# FRAMKVÆMD FJÁRLAGA 2010

## JANÚAR TIL ÁGÚST

OKTÓBER 2010

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR .....	3
1 INNGANGUR .....	5
2 TEKJUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....	6
2.1 Áætlun og útkoma tímabilsins .....	6
2.2 Tekjur A-hluta ríkissjóðs frá falli fjármálakerfisins .....	7
3 GJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....	10
3.1 Áætlun og útkoma tímabilsins .....	10
3.2 Rekstur stofnana .....	11
3.3 Sjúkratryggingar .....	14
3.4 Gjöld A-hluta ríkissjóðs 2000–2009 .....	15

# NIÐURSTÖÐUR

Tekjur A-hluta ríkissjóðs voru 13 ma.kr. umfram áætlun á tímabilinu janúar til ágúst 2010. Það skýrist eingöngu af því að tekjur af sölu eigna urðu meiri en reiknað var með. Hins vegar voru heildartekjur af sköttum minni en áætlað var.

**TEKJUR 13 MA.KR.  
UMFRAM ÁÆTLUN**

Á sama tímabili voru gjöld A-hluta ríkissjóðs 25 ma.kr. undir áætlun. Munar þar mestu um að rekstrargjöld stofnana voru rúmlega 10 ma.kr. lægri en áætlun og rekstrar- og neyslutilfærslur rúmlega 7 ma.kr lægri. Þá var fjárfesting tæplega 5 ma.kr. minni en ráð var fyrir gert.

**GJÖLD 25 MA.KR.  
INNAN ÁÆTLUNAR**

Í heild var afkoma A-hluta ríkissjóðs á fyrstu átta mánuðum ársins neikvæð um 52 ma.kr. en það er engu að síður 38 ma.kr. betri útkoma en áætlanir gerðu ráð fyrir. Stjórnvöld stefna að því að afkoma ríkissjóðs verði jákvæð á árinu 2013. Ljóst er að draga þarf útgjöld verulega saman og/eða auka tekjur á árinu 2011 eigi þetta markmið að nást.

**ÚTKOMAN 38  
MA.KR. BETRI EN  
REIKNAÐ VAR MEÐ**

Mun færri stofnanir voru reknar umfram fjárheimildir á tímabilinu en á sama tímabili undanfarin ár. Þó er töluverður fjöldi stofnana enn í verulegum vanda, ekki síst vegna uppsafnaðs halla fyrri ára. Ráðuneytin hafa tekið upp nýtt verklag við meðferð uppsafnaðs halla sem felst í því að gefa stofnunum lengri frest til að vinna á honum og hafa því samþykkt verulegan fjölda rekstraráætlana sem ekki rúmast innan fjárheimilda. Ríkisendurskoðun áréttar að þetta verklag brýtur í bága við lög og reglur.

**FÆRRI STOFNANIR  
REKNAR MEÐ HALLA**

Þótt tekjur A-hluta ríkissjóðs hafi aukist nokkuð í kjölfar skattahækkana vantar enn töluvert upp á að þær nái tekjum árána 2007 og 2008.

Gjöld A-hluta ríkissjóðs jukust um rúm 42% á föstu verðlagi á tímabilinu 2000–2009. Þegar horft er framhjá fjármagnskostnaði og kostnaði vegna tapaðra veðlana Seðlabankans var aukningin hins vegar 31%. Hlutfallslega hafa útgjöld til annars vegar varnarmála og hins vegar húsnæðis-, skipulags- og veitumála vaxið mest, en þessir útgjaldaflokkar taka reyndar til sín mjög lágt hlutfall ríkisútgjalda. Í krónum talið skiptir mestu að útgjöld vegna örorku og fötlunar jukust um 94% og vegna atvinnuleysis um 75%.

**GJÖLD JUKUST UM  
42% Á FÖSTU  
VERÐLAGI**

## ÁBENDINGAR

### 1. REKSTRARÁÆTLANIR RÚMIST INNAN FJÁRHEIMILDA

Samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga nr. 1061/2004 skulu rekstraráætlanir rúmast innan fjárheimilda. Fjárheimild telst fjárveiting samkvæmt fjárlögum ársins og fjáraulögum, auk hugsanlegra breytinga vegna færslna milli fjárlagaliða og uppsafnaðs halla eða ónýttar heimildar fyrra árs sem ekki er felld niður með lokafjárlögum. Ráðuneyti hafa ekki heimild til að samþykkja rekstraráætlanir sem kveða á um útgjöld umfram fjárheimildir.

### 2. TAKA ÞARF Á UPPSÖFNUÐUM HALLA STOFNANA

Nýtt verklag við meðferð uppsafnaðs halla stofnana frá fyrri árum sýnir að ráðuneytin hafa í reynd fallist á að viðkomandi stofnanir eigi ekki að draga saman starfsemi til að vinna að fullu á hallanum. Slíkt verklag brýtur gegn lögum. Brýnt er að Alþingi, sem fer með fjárstjórnarvald ríkisins, grípi í taumana. Annað hvort þarf þingið að hækka fjárheimildir stofnana sem í hlut eiga, sé ekki vilji til að draga saman rekstur þeirra, eða knýja á um samdrátt í rekstri.

### 3. FARIÐ VERÐI VANDLEGA YFIR FORSENDUR TILLAGNA UM NIÐURSKURÐ

Full ástæða er til að hvetja Alþingi til að fara ítarlega yfir forsendur tillagna í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011 sem fela í sér verulegan niðurskurð útgjalda stofnana. Nauðsynlegt er að fyrir liggi með hvaða hætti viðkomandi stofnanir og/eða ráðuneyti hyggjast skera niður og að slíkar áætlanir séu raunhæfar.

### 4. MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ ÞARF AÐ TAKA SIG Á

Flest ráðuneytin hafa að undanfögnu styrkt mjög eftirlit sitt með framkvæmd fjárlaga. Að mati Ríkisendurskoðunar situr mennta- og menningarmálaráðuneytið nú eitt eftir með verulegan og ítrekaðan vanda. Fara þarf vandlega í saumana á eftirliti ráðuneytisins með framkvæmd fjárlaga og efla það verulega.

# 1 INNGANGUR

Eitt af verkefnum Ríkisendurskoðunar samkvæmt lögum um stofnunina er að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Stofnunin hefur um árabil gefið út eina eða fleiri skýrslur árlega um þetta eftirlit. Skýrsla um framkvæmd fjárlaga 2009 og janúar til apríl 2010 var birt í júní sl. Þar var gerð grein fyrir framkvæmd fjárlaga árið 2009 og tekjum og gjöldum á tímabilinu janúar til apríl 2010.

Í þessari skýrslu er fjallað um tímabilið janúar til ágúst 2010. Umfjöllunin miðast við upplýsingar úr bókhaldskerfi ríkisins frá 24. september 2010, mánaðar- og ársfjórðungsfirlit Fjársýslu ríkisins og upplýsingar frá ráðuneytum og stofnunum. Í skýrslunni er vikið að tekjuhlið fjárlaga og útgjöldum vegna fjárlagaliða í A-hluta ríkissjóðs.

Auk hefðbundinnar umfjöllunar er gerð grein fyrir þróun skattstofna og helstu tekjuliða ríkissjóðs frá falli fjármálakerfisins og gjalda síðastliðin 10 ár. Umfjöllun um þróun skattstofna og tekjuliða byggir á upplýsingum frá Ríkisskattstjóra og Fjársýslu ríkisins en gjalda á upplýsingum frá Hagstofu Íslands.

**EIN EÐA FLEIRI  
SKÝRSLUR ÁRLEGA**

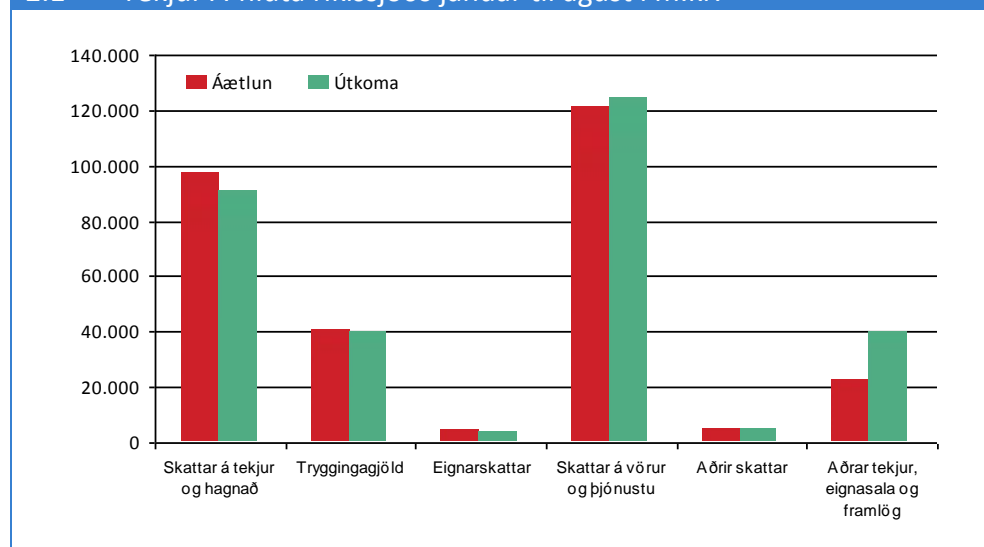
**MIÐAÐ VIÐ  
UPPLÝSINGAR FRÁ  
24. SEPTEMBER**

## 2 TEKJUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

### 2.1 ÁÆTLUN OG ÚTKOMA TÍMABILSINS

Áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir að heildartekjur A-hluta ríkissjóðs á tímabilinu janúar til ágúst 2010 yrðu 289 ma.kr. Þær urðu hins vegar 13 ma.kr. meiri eða 302 ma.kr.

2.1 Tekjur A-hluta ríkissjóðs janúar til ágúst í m.kr.



#### SKATTAR Á TEKJUR OG HAGNAÐ 7% UNDIR ÁÆTLUN

Skattar á tekjur og hagnað voru tæplega 7 ma.kr. eða 7% undir áætlun tímabilsins. Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga voru tæplega 5 ma.kr. undir áætlun og skattur á fjármagnstekjur rúmlega 2 ma.kr. undir áætlun. Skattar á vörur og þjónustu voru aftur á móti tæplega 3 ma.kr. eða 2% yfir áætlun og skýrist það nær eingöngu af meiri virðisaukaskatti en gert var ráð fyrir.

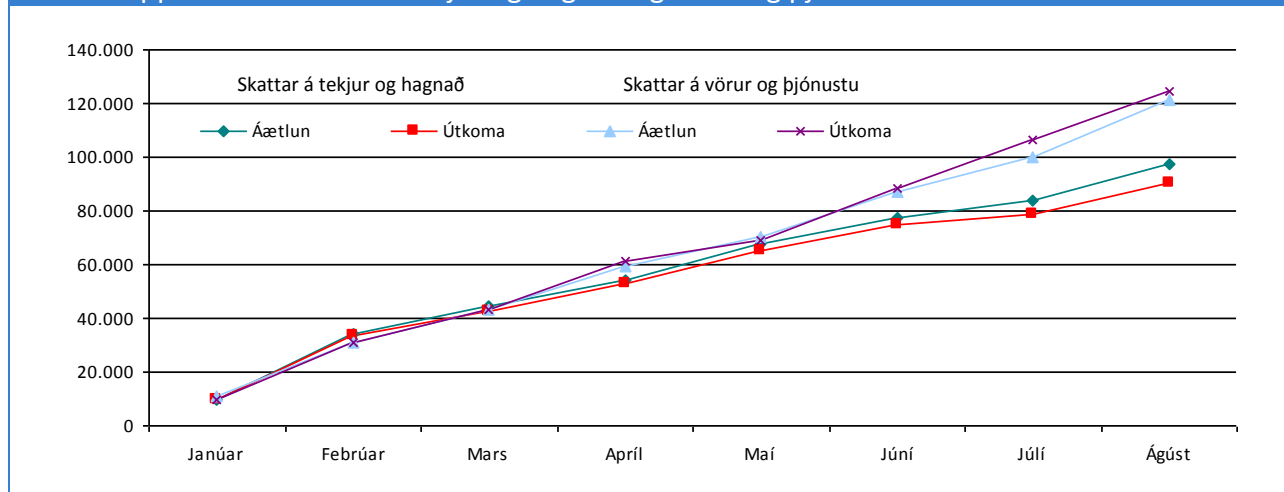
#### TEKJUR AF EIGNASÖLU LANGT UMFRAM ÁÆTLUN

Tekjur af eignasölu voru áætlaðar 400 m.kr. á tímabilinu en reyndust margfalt meiri eða rúmlega 19 ma.kr. Þar vegur þyngst hagnaður af annars vegar kaupum ríkissjóðs á krónueignum (bankainnstæðum og skuldabréfum) af Seðlabanka Lúxemborgar og hins vegar sölu á stærstum hluta þeirra til 26 innlendra lífeyrissjóða. Samtals námu tekjur ríkisins vegna þessara viðskipta um 17,5 ma.kr. Þá skilaði sala á sendiherrabústað í London 1,7 ma.kr. Eignasala umfram áætlun er meginástæða þess að tekjur A-hluta ríkissjóðs á fyrstu átta mánuðum ársins eru umfram áætlun fjárlaga.

Eftir því sem liðið hefur á árið hefur frávik skatta á tekjur og hagnað frá áætlun aukist, þ.e. tekjusamdrátturinn er meiri en gert hafði verið ráð fyrir, sbr. mynd 2.2. Þessi þróun er nokkurt áhyggjuefni. Í júlí sl. leit út fyrir að skattar á vörur og þjónustu yrðu

verulega umfram áætlunir ársins. Í ágúst dró aftur saman með áætlun og útkomu en tekjurnar voru þó ívið meiri en ráð var fyrir gert.

## 2.2 Uppsafnaðir skattar á tekjur og hagnað og vörur og þjónustu 2010 í m.kr.



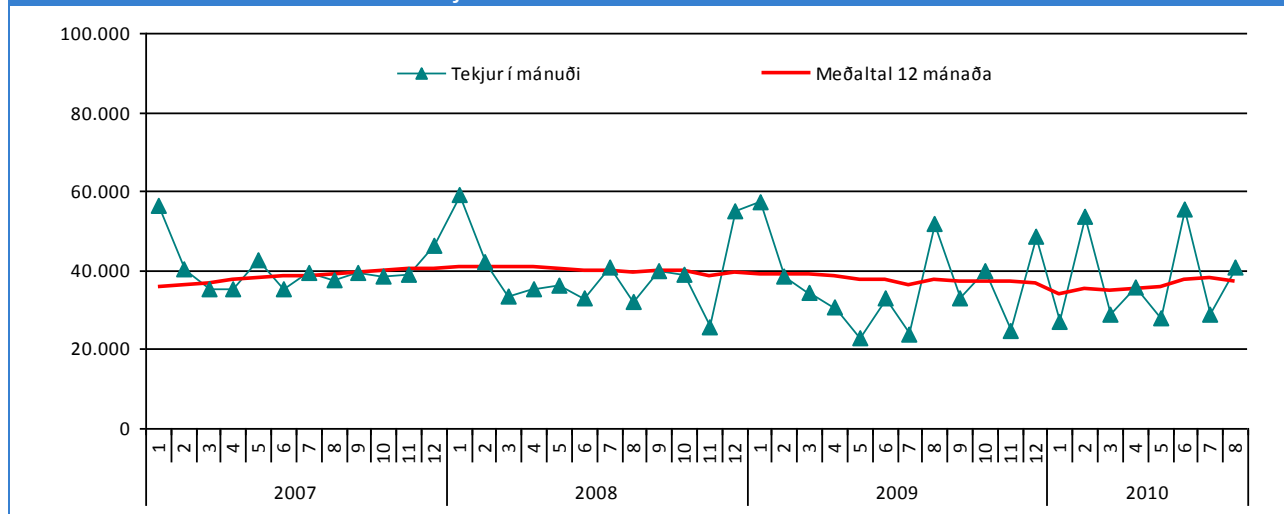
## 2.2 TEKJUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS FRÁ FALLI FJÁRMÁLAKERFISINS

Frá falli fjármálakerfisins í október 2008 hefur verið gripið til fjölmargra ráðstafana til að auka tekjur ríkissjóðs. Ítarlega er farið í gegnum þessar aðgerðir í nýrri skýrslu starfshóps fjármálaráðuneytisins, *Áfangaskýrsla starfshóps um breytingar og umbætur á skattkerfinu*. Helstu aðgerðir sem gripið hefur verið til eru eftirfarandi:

**RÁÐSTAFANIR TIL AÐ  
AUKA TEKJUR  
RÍKISINS**

- Hækkun tekjuskatta
- Hækkun tryggingagjalds
- Hækkun ýmissa vörugjalda og gjaldskrárhækkanir
- Hækkun efra þreps virðisaukaskatts
- Upptaka auðlegðarskatts
- Upptaka nýrra umhverfis- og auðlindaskatta
- Heimild til að taka út séreignasparnað rýmkuð

## 2.3 Þróun tekna A-hluta ríkissjóðs eftir mánuðum í m.kr.

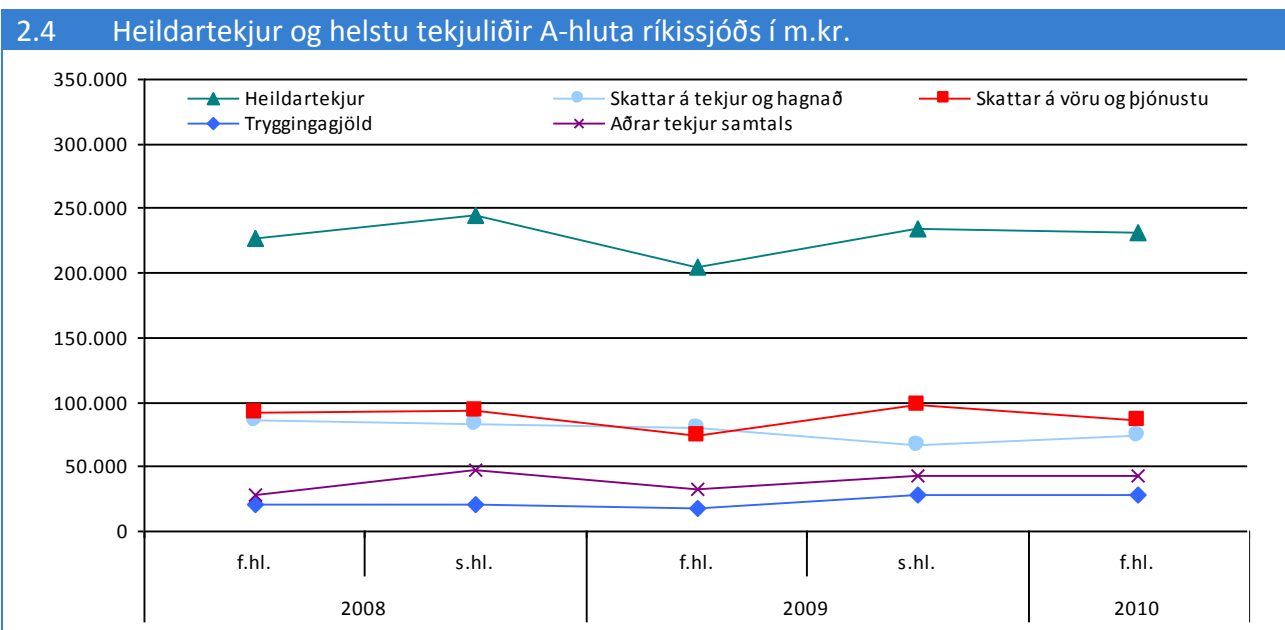


**TEKJUR A-HLUTA  
FARIÐ VAXANDI  
2010**

Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs hafa farið vaxandi það sem af er árinu 2010 eftir samdráttinn árið á undan. Mynd 2.3 sýnir heildartekjur frá árinu 2007, mánuð til mánaðar og meðaltal næstliðinna 12 mánaða. Tekjurnar sveiflast mikið milli mánaða en 12 mánaða meðaltalið sýnir þróunina til lengri tíma. Ástæða er til að setja fyrirvara við upplýsingar um tekjur ársins 2010, enda þar aðeins um innheimtar en ekki álagðar tekjur að ræða. Tekjur ríkissjóðs eru ekki gerðar upp fyrr en í árslok og því ljóst, miðað við reynslu fyrri ára, að tekjur ársins 2010 eru vanmetnar. Þó sýnist ljóst að tekjur ríkissjóðs eiga enn töluvert langt í land með að ná tekjum árána 2007 og 2008.

**40 MA.KR. SAM-  
DRÁTTUR TEKNA  
MILLI ÁRSHELMINGA**

Á mynd 2.4 er sýnd þróun heildartekna A-hluta ríkissjóðs og helstu tekjuliða eftir árshefningum. Tekjurnar tóku snarpa dýfu milli síðari helmingis ársins 2008 og fyrri helmingis ársins 2009. Þá drógust þær saman um 40 ma.kr. eða 16%. Af stærstu tekjuliðunum var samdrátturinn mestur í sköttum af vörum og þjónustu, tæpir 20 ma.kr. eða 21%. Tekjuskattar rýrnuðu hins vegar aðeins um rúm 4% á sama tíma.



**30 MA.KR. AUKNING  
TEKNA MILLI  
ÁRSHELMINGA**

Á milli fyrri og síðari helmingis ársins 2009 jukust tekjurnar um tæplega 30 ma.kr. Athyglisvert er að skattar af vörum og þjónustu jukust þá um þriðjung eða tæpa 25 ma.kr. sem vann upp fyrri samdrátt þeirra og meira til. Skattar á tekjur og hagnað drógust hins vegar saman um 17% milli misseranna eða um 13 ma.kr. Tryggingagjöld hækkðu um rúma 9 ma.kr. sem og samanlagðar aðrar tekjur.

Heildartekjur stóðu nokkurn veginn í stað á fyrri helmingi þessa árs samanborið við misserið á undan. Þær voru 3 ma.kr. minni sem er óverulegur samdráttur. Athygli vekur að skattar af vörum og þjónustu minnkuðu um tæpa 13 ma.kr. (13%) en skattar á tekjur og hagnað jukust hins vegar um 8 ma.kr. (13%).

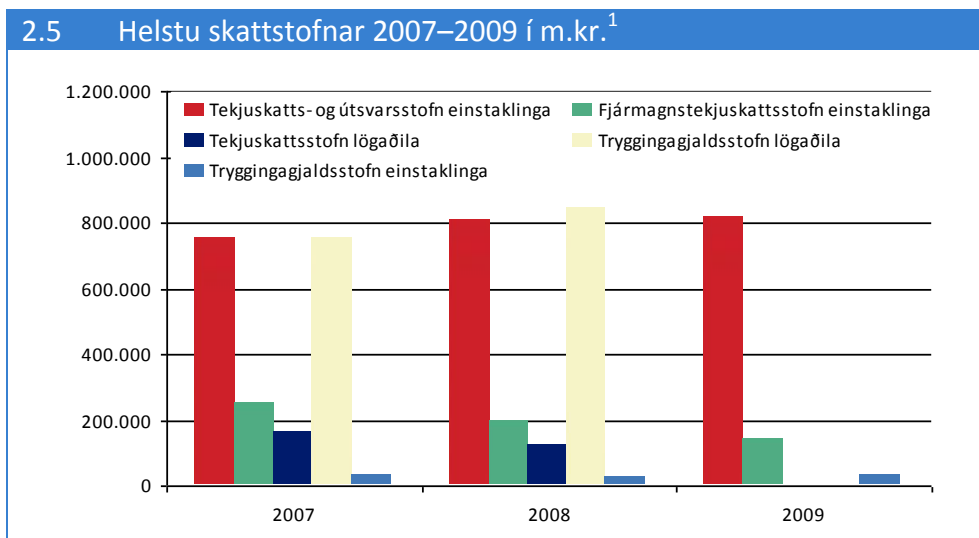
Undir liðinn „skattar á tekjur og hagnað“ falla tekjuskattar bæði einstaklinga og lögaðila sem og skattur á fjármagnstekjur. Tekjuskattar einstaklinga vega þar lang þyngst. Þeir drógust lítillega saman á fyrri hluta ársins 2009 miðað við misserið á



undan en hafa náð fyrra umfangi. Tekjuskattar lögaðila og skattur á fjármagnstekjur hafa hins vegar dregist verulega saman.

Ef horft er til skattstofna sést að tekjuskatts- og útsvarsstofn einstaklinga óx um tæp 8% milli árunna 2007 og 2008 en einungis um tæp 2% milli árunna 2008 og 2009. Tekjuskattsstofn lögaðila skrapp hins vegar saman um tæpan fjórðung á milli árunna 2007 og 2008. Upplýsingar um árið 2009 liggja enn ekki fyrir þar sem skatturinn hefur enn ekki verið lagður á. Svipaða sögu má segja af skattstofni fjármagnstekna einstaklinga, hann dróst saman um fimmting milli árunna 2007 og 2008 og rúmlega 28% milli 2008 og 2009. Tryggingagjaldsstofn lögaðila hækkaði um tæp 13% milli árunna 2007 og 2008, en þar sem gjaldið er ekki lagt á fyrr en síðar á árinu liggja tölur fyrir árið 2009 ekki enn fyrir. Tryggingagjaldsstofn einstaklinga breyttist óverulega á þessu þriggja ára tímabili.

## TEKJUSKATTS- OG ÚTSVARSTOFN EINSTAKLINGA ÓX



Á árunum 2008 og 2009 voru heildartekjur ríkissjóðs á hverjum árshelmingi ávallt umfram áætlun ef undan er skilinn fyrri helmingur síðara ársins. Í öllum stærri liðum voru tekjur ávallt meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir ef frá er talinn skattur á fjármagnstekjur. Hann var meiri en áætlun gerði ráð fyrir árið 2008 en minni árið 2009. Aðrir liðir þar sem tekjur reyndust minni en áætlanir gerðu ráð fyrir á tímabilinu eru vörugjöld af bensíni, vörugjald/umhverfisskattar, olúgjald, tóbaksgjald, kílómetragjald og stimpilgjald.

## TEKJUR Á HVERJUM ÁRSHELMINGI YFIRLEITT UMFRAM ÁÆTLANIR

<sup>1</sup> Um helstu skattbreytingar frá 2008 er fjallað í fyrrnefndri skýrslu fjármálaráðuneytisins, *Áfangaskýrsla starfshóps um breytingar og umbætur á skattkerfinu*.

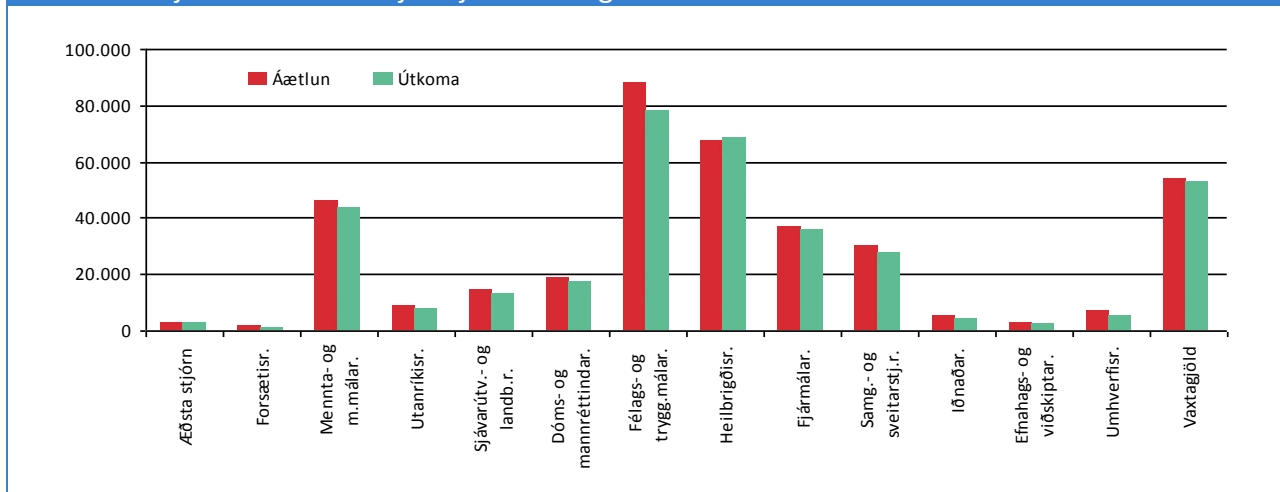
## 3 GJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

### 3.1 ÁÆTLUN OG ÚTKOMA TÍMABILSINS

#### GJÖLD UNDIR ÁÆTLUN Á TÍMABILINU

Áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir að heildargjöld A-hluta ríkissjóðs á tímabilinu janúar til ágúst 2010 yrðu 379 ma.kr. Raunin varð 354 ma.kr. eða 25 ma.kr. undir áætlun. Aðeins útgjöld málaflokka heilbrigðisráðuneytisins voru yfir áætlun og skýrist það einkum af hærri gjöldum vegna sjúkratrygginga en gert var ráð fyrir.

3.1 Gjöld A-hluta ríkissjóðs janúar til ágúst 2010 í m.kr.



#### GJÖLD 3 RÁÐUNEYTA ÍTREKAÐ UNDIR ÁÆTLUN

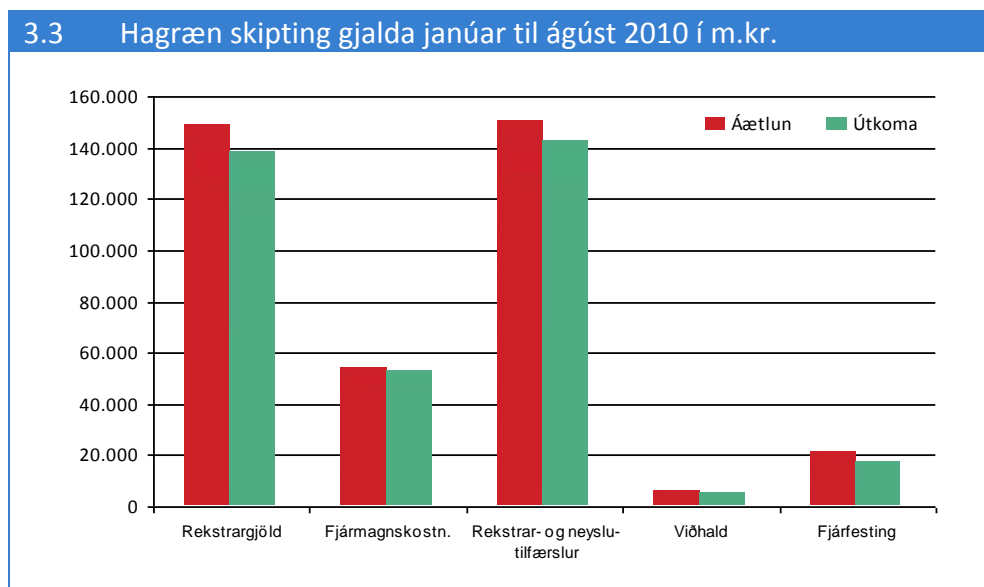
Athygli vekur að útgjöld málaflokka sumra ráðuneytanna voru verulega undir áætlun á tímabilinu janúar til ágúst 2010. Nefna má að stofnanir og aðrir fjárlagaliðir forsætisráðuneytisins nýttu aðeins um helming samanlagðra fjárheimilda tímabilsins. Stofnanir og liðir umhverfisráðuneytisins nýttu aðeins tæplega þriðjung fjárheimilda og stofnanir og liðir iðnaðarráðuneytisins aðeins fjórðung. Þessi staða er í samræmi við afkomu umræddra ráðuneyta á undanförunum árum en fjárveitingar til þeirra hafa verið verulega umfram útgjöld um langt árabil. Hlutfallið hefur þó vaxið umtalsvert hjá þeim síðustu fimm ár eins og sést á töflu 3.2.

3.2 Hlutfall ónýtttra fjárheimilda í árslok 2006–2009 og í ágúst 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
FORSÆTISRÁÐUNEYTI	29%	33%	27%	33%	49%
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	24%	25%	24%	28%	31%
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	16%	19%	17%	17%	25%

Þegar litið er til hagrænnar skiptingar útgjalda tímabilsins janúar til ágúst 2010 kemur í ljós að útgjöld reyndust undir áætlun í öllum flokkum. Munurinn reyndist hlutfallslega langmestur í flokknum fjárfesting. Reiknað var með að hún yrði rúmlega 21 ma.kr. á

tímabilinu en raunin varð 22% lægri eða rúmlega 16 ma.kr. Eins og sést á mynd 3.3 voru frávik talin í ma.kr. þó mest í rekstrargjöldum og rekstrar- og neyslutilfærslum.



Rekstrargjöld voru hærri á tímabilinu janúar til ágúst 2010 en á sama tímabili á árunum 2007–2009, sbr. töflu 3.4.

**3.4 Rekstrargjöld A-hluta ríkissjóðs janúar til ágúst í m.kr.**

	2007	2008	2009	2010
LAUN	69.870	76.751	80.023	78.986
LÍFEYRISKULDBINDINGAR	4.460	4.584	5.465	5.485
ÖNNUR GJÖLD	52.476	66.266	76.103	76.031
SÉRTEKJUR STOFNANA	-10.861	-21.116	-26.193	-22.390
<b>REKSTRARGJÖLD ALLS</b>	<b>115.945</b>	<b>126.485</b>	<b>135.398</b>	<b>138.112</b>

Launagjöld fyrstu átta mánuði þessa árs voru 1% minni en á sama tíma 2009 en önnur rekstrargjöld stóðu í stað. Þótt rekstrargjöld hafi verið 7% undir áætlun tímabilsins voru þau 9% yfir útkomu sama tímabils árið 2009 og skýrist það einkum af 6% minni sértekjum stofnana.

**ÖNNUR REKSTRAR-  
GJÖLD STÓÐU Í STAÐ  
MILLI ÁRA**

Ríkisendurskoðun mun fjalla um launagjöld stofnana árið 2009 í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings sem væntanleg er á næstu vikum. Þess má þó geta að ljóst er að ráðuneytin hafa framfylgt tilmælum stjórnvalda um almenna launalækkun ríkisstarfsmanna með heildarlaun umfram 400 þús.kr. með afar mismunandi hætti.

## 3.2 REKSTUR STOFNANA

Samkvæmt upplýsingum úr bókhaldskerfi ríkisins var rekstur töluverðs fjölda stofnana umfram fjárheimildir á tímabilinu janúar til ágúst. Verulega færri stofnanir voru reknar umfram rekstraráætlanir, en nokkuð er um að fagráðuneytin hafi samþykkt rekstraráætlanir sem ekki rúmast innan fjárheimilda.

### 3.2.1 REKSTRARÁÆTLANIR UMFRAM FJÁRHEIMILDIR

Samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga nr. 1061/2004 skal rekstraráætlun stofnunar rúmast innan fjárheimilda. Fjárheimild samanstendur af fjárveitingu í fjárlögum og mögulega í fjárukalögum auk hugsanlegra millifærslna, launabóta og uppsafnaðs halla eða ónýtttra heimilda fyrri ára.

Þann 1. september sl. höfðu ráðuneytin samþykkt verulegan fjölda rekstraráætlana sem ekki rúmast innan fjárheimilda. Ríkisendurskoðun óskaði skýringa fagráðuneytanna á því hvers vegna slíkar áætlanir hafa verið samþykktar þvert á fyrrgreinda reglugerð. Rauði þráðurinn í skýringum þeirra er að umræddar stofnanir og ráðuneyti séu sammála um að ekki sé raunhæft að stofnanirnar geti unnið á uppsöfnuðum halla fyrri ára. Ráðuneytin hafa í þessu sambandi vísað í eftirfarandi texta sem birtist í [frumvarpi til fjárukalaga 2009](#):

Gert er ráð fyrir að í þeim tilvikum þegar stofnanir eru ekki eða hafa ekki verið að starfa innan þess fjárhagsramma sem fjárlög setja verði farið með slík mál í nýjan farveg. Þar verði byggt á vandelgri greiningu á rekstrarstöðu og ráðstöfunum sem stjórnendur hafa gripið til. Í framhaldi af því verður gerður samningur milli stofnunar og fagráðuneytis, með aðkomu fjármálaráðuneytis, um nauðsynlegar aðhaldsráðstafanir, úrbætur og aðlögun rekstrar að fjárheimildum á tilteknu tímabili. Samhliða geri fjármálaráðuneyti og fagráðuneyti samkomulag um hvernig uppsöfnuðum vanda verði mætt gangi samningurinn við stofnunina eftir.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [framkvæmd fjárlaga janúar til ágúst 2009](#) er m.a. fjallað um þetta nýja verklag. Þar segir:

Hugmyndir sem reifaðar eru í frumvarpinu um nýjan farveg fyrir mál stofnana í rekstrarvanda eru um margt jákvæðar en krefjast þó laga- og reglugerðarbreytinga enda er ekki heimilt að gera sérstakt samkomulag milli stofnana og ráðuneyta um niðurgreiðslu halla á nokkrum árum. Á þetta hefur Ríkisendurskoðun margoft bent og ítrekar hér.

Enn er ástæða til að benda á nauðsyn þess að lögum og reglum verði breytt til samræmis við hið nýja og „viðurkennda“ verklag. Þangað til slíkar breytingar verða gerðar heldur Ríkisendurskoðun fast í þá skoðun að með þessu verklagi hafi framkvæmdarvaldið tekið sér vald til að ákvarða umfang opinberrar þjónustu umfram skýran vilja hinna lýðræðislega kjörnu handhafa fjárveitingarvaldsins. Það er óviðunandi að mati stofnunarinnar.

Í þessu sambandi er ástæða til að nefna sérstaklega heilbrigðisráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið. Flestar stofnanir með uppsafnaðan halla í ársbyrjun og samþykka rekstraráætlun umfram fjárheimildir eru hjá þessum ráðuneytum. Staðan hefur þó batnað nokkuð hjá heilbrigðisráðuneytinu. Enn eru margar stofnanir mennta- og menningarmálaráðuneytisins, einkum skólar, í verulegum vandræðum vegna uppsafnaðs halla. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að efla eftirlit sitt með framkvæmd fjárlaga.

### 3.2.2 REKSTUR UMFRAM ÁÆTLANIR

Rekstur 64 stofnana var umfram áætlanir á fyrstu átta mánuðum ársins. Ríkisendurskoðun óskaði eftir skýringum umræddra stofnana og/eða fagráðuneyta á þessu. Í flestum tilfellum voru gefnar þær skýringar að gjöld hafi fallið til fyrr eða tekjur innheimst síðar en gert hafi verið ráð fyrir. Ráðuneytin telja líkur á að einungis þrjár þessara stofnana verði reknaðar umfram áætlanir ársins í heild. Ríkisendurskoðun hefur ekki forsendur til að leggja mat á þá spá en eftirfarandi er umfjöllun um þessar þrjár stofnanir.

#### ÞJÓÐGARÐURINN Á ÞINGVÖLLUM

Uppsafnaður halli þjóðgarðsins í ársbyrjun 2010 nam 8 m.kr. Nú er gert ráð fyrir að hallinn aukist töluvert innan ársins. Ástæðan er að forsætisráðuneytið hefur veitt þjóðgarðinum formlega heimild til framkvæmda upp á allt að 20 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Framkvæmdaféð verði dregið af fjárveitingu ársins 2011. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessa ákvörðun ráðuneytisins harðlega, enda gengur hún þvert gegn lögum um fjárreiður ríkisins.

#### FLENSBORGARSKÓLI

Skólinn hefur átt við verulegan rekstrarvanda að stríða um langt árabil. Uppsafnaður halli hans í ársbyrjun 2010 nam 47 m.kr. og nú er gert ráð fyrir að enn aukist á hann fyrir árslok. Skýringar skólans og ráðuneytisins á þessu eru nokkuð ólíkar, en nú er unnið að greiningu vandans á vegum ráðuneytisins og er gert ráð fyrir að niðurstöður liggi fyrir innan tíðar.

#### VATNAJÖKULSPJÓÐGARÐUR

Í ársbyrjun 2010 átti þjóðgarðurinn ónýtta fjárheimild upp á 51 m.kr. Í áætlun ársins var gert ráð fyrir að afgangur yrði af rekstrinum og ónýtt fjárheimild myndi þannig aukast. Nú sýnist ljóst að reksturinn verði neikvæður um 30 m.kr. innan ársins og verður því gengið að töluverðu leyti á ónýttar heimildir.

### 3.2.3 REKSTUR ÁN ÁÆTLANA

Samkvæmt keyrslu úr bókhaldskerfi ríkisins 24. september sl. vantar rekstraráætlanir fyrir 10 stofnanir inn í kerfið. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta harðlega. Umræddar stofnanir eru:

- Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum
- Verkmenntaskóli Austurlands
- Fjölbautaskóli Snæfellinga
- Menntaskóli Borgarfjarðar
- Varnarmálastofnun
- Talsmaður neytenda
- Rjóður, hvíldarheimili fyrir börn
- Heilbrigðisstofnun Vesturlands
- Heilbrigðisstofnun Vestfjarða
- Heilbrigðisstofnun Suðurnesja

**64 STOFNANIR  
REKNAR UMFRAM  
ÁÆTLANIR**

**ÁKVÖRÐUN  
RÁÐUNEYTISINS  
ÞVERT GEGN LÖGUM**

**ÁÆTLANIR VANTAR  
FYRIR 10 STOFNANIR**

Af þessum stofnunum var þó aðeins ein rekin verulega umfram fjárheimildir á tímabilinu:

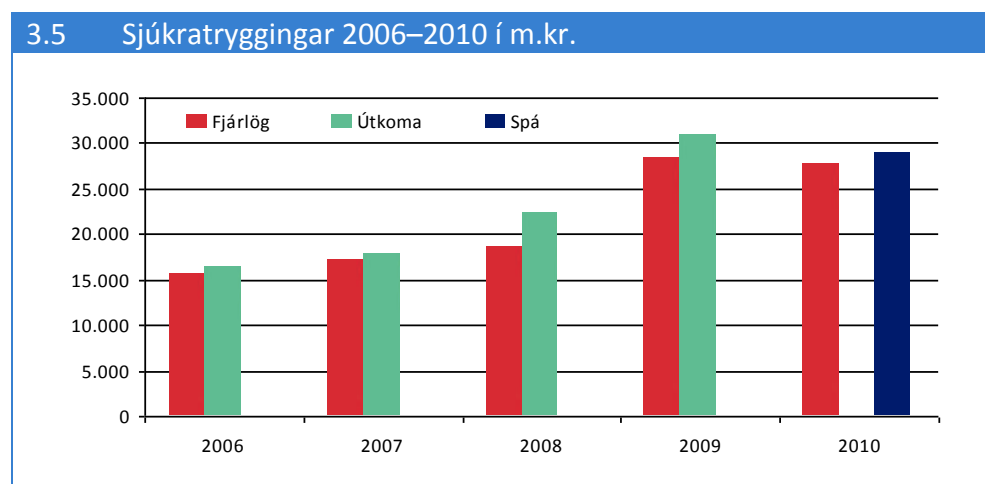
#### FJÖLBRAUTASKÓLI SNÆFELLINGA

Uppsafnaður halli skólans í ársbyrjun 2010 nam 32 m.kr. Engin rekstraráætlun hefur verið samþykkt fyrir yfirstandandi ár. Af rekstri fyrstu átta mánaða ársins að dæma er ekki útlit fyrir að unnið verði á uppsöfnuðum halla á árinu, heldur muni hann aukast. Staða skólans er mjög alvarleg að mati Ríkisendurskoðunar.

### 3.3 SJÚKRATRYGGINGAR

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [framkvæmd fjárlaga 2009 og janúar til apríl 2010](#) sem kom út í júní sl. var fjallað stuttlega um útgjöld vegna sjúkratrygginga. Þar kom m.a. fram að útgjöldin hafa verið verulega umfram fjárlög mörg undanfarin ár, sbr. mynd 3.5. Enn er útlit fyrir að útgjöldin verði umfram fjárlög á yfirstandandi ári, eða um 1,2 ma.kr. samkvæmt áætlun Sjúkratrygginga Íslands.

ÚTGJÖLDIN UMFRAM  
FJÁRLÖG MÖRG  
UNDANFARIN ÁR



Í fyrrgreindri skýrslu kom fram að heilbrigðisráðuneytið hefði óskað eftir því að Ríkisendurskoðun gerði sérstaka úttekt á framkvæmd sjúkratrygginga. Til að undirbúa þá úttekt óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá heilbrigðisráðuneytinu og Sjúkratryggingum Íslands um hvernig ætti að lækka útgjöld milli árána 2009 og 2010, en í fjárlögum ársins 2010 var gert ráð fyrir að spara samtals 3,1 ma.kr. miðað við útkomu ársins 2009 eða 10%. Jafnframt var óskað skýringa á því hvers vegna umrædd lækkun hefði ekki gengið eftir.

Þegar litið er nánar til sparnaðarkröfunnar sést að hlutfallslega er hún mismikil eftir viðfangsefnum. Þannig var gerð krafa um 29% lækkun lækniskostnaðar á meðan áætlað var að sjúkradagpeningar hækkðu um 34%.

Samkvæmt upplýsingum frá Sjúkratryggingum Íslands er útlit fyrir að á yfirstandandi ári náist fram tilætlaður sparnaður á öllum helstu sviðum nema í lækniskostnaði, þar sem gert er ráð fyrir að útgjöldin verði um 1,6 ma.kr. umfram fjárlög, eða 5,9 ma.kr.

GERT RÁÐ FYRIR 3,1  
MA.KR. SPARNADI  
2010

3.6 Sundurliðun sjúkratrygginga í m.kr.			
	RÍKISREIKN.	FJÁRLÖG	SPARNAÐAR-
	2009	2010	KRAFA
LÆKNISKOSTNAÐUR	6.037	4.290	29%
LYF	10.743	9.548	11%
LYF MEÐ S-MERKINGU	4.850	4.919	-1%
HJÁLPARTÆKI	2.766	3.279	-19%
HJÚKRUN Í HEIMAHÚSUM	153	136	11%
ÞJÁLFUN	2.224	1.591	28%
TANNLÆKNINGAR	1.370	1.672	-22%
SJÚKRAFLUTNINGAR OG FERÐIR INNANL.	346	352	-2%
BRÝN MEÐFERÐ ERLendis	1.689	1.289	24%
SJÚKRAKOSTN. VEGNA VEIK. OG SLYSA ERL.	266	243	9%
SJÚKRADAGPENINGAR	181	243	-34%
ANNAÐ	216	166	23%
<b>SAMTALS</b>	<b>30.840</b>	<b>27.728</b>	<b>10%</b>

Í svari ráðuneytisins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kemur m.a. fram að ekki hafi verið hægt að lækka lækniskostnað á árinu 2010 nema með góðu samstarfi við sérfræðilækna enda sé samningur við þá bundinn allt það ár. Ekki hafi náðst að semja um slíka lækkun þótt samkomulag hafi orðið um að fresta 2% hækkun einingaverðs, sem taka átti gildi 1. apríl sl., um tvo mánuði.

**EKKI NÁÐIST AÐ  
SEMJA UM LÆKKUN**

Heilbrigðisráðuneytinu var fullljóst við fjárlagagerð haustið 2009 að sparnaður næðist ekki fram nema sérfræðilæknar féllust á að lækka gjaldskrá sína mjög mikið eða til kæmu verulegar kerfisbreytingar. Krafa um að Sjúkratryggingar Íslands næðu fram nærri þriðjungs lækkun lækniskostnaðar án slíkra breytinga, skýrrar stefnumótunar og leiðsagnar ráðuneytisins var því algerlega óraunhæf.

**SPARNAÐARKRAFAN  
VAR ÓRAUNHÆF**

Ríkisendurskoðun hvetur fjárlaganefnd Alþingis til að fara vandlega yfir forsendur tillagna í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011 sem fela í sér verulega lækkun kostnaðar. Nefndin ætti að krefja ráðuneytin um ítarlegar skýringar á því hvernig til standi að ná fram þeirri lækkun sem lögð er til í hverju tilviki.

**FJÁRLAGANEFND  
FARI VANDLEGA  
YFIR FORSENDUR  
TILLAGNA**

### 3.4 GJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS 2000–2009

Á milli árána 2000 og 2009 jukust útgjöld ríkissjóðs um rúm 42% á föstu verðlagi. Þegar horft er framhjá fjármagnskostnaði jukust þau hins vegar um 31%.

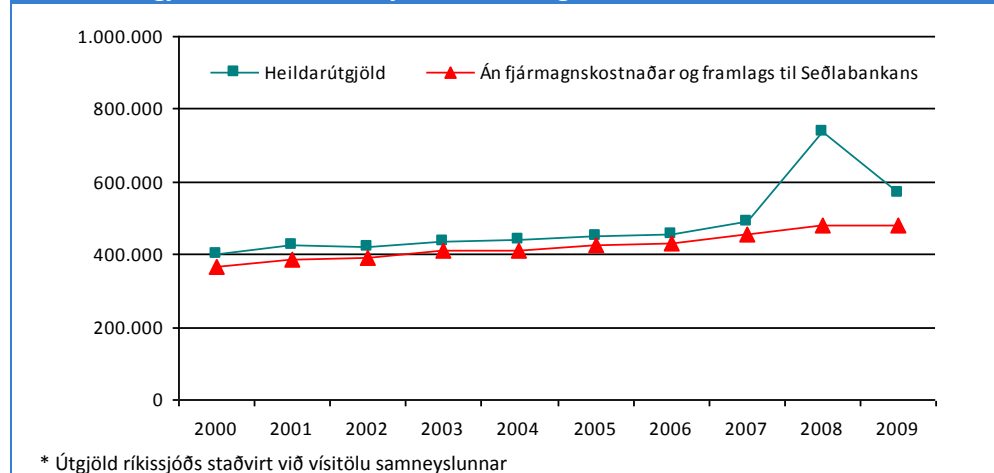
**RÍKISÚTGJÖLD  
JUKUST UM 42% Á  
10 ÁRUM**

Mynd 3.7 sýnir þróun ríkisútgjalda frá árinu 2000 til 2009 á verðlagi ársins 2009. Útgjöldin jukust fremur hægt lengst af á tímabilinu. Fram til ársins 2006 jukust þau að jafnaði um rúm 2% á ári. Til samanburðar var vöxtur vergrar landsframleiðslu að jafnaði 4,5% á ári á tímabilinu. Árið 2007 verður stökk þegar ríkisútgjöldin jukust um tæp 8% frá fyrra ári. Sú aukning varð fyrst og fremst vegna hækkunar annars vegar almannatrygginga og velferðarmála og hins vegar fjármagnskostnaðar. Sama ár jukust einnig útgjöld til málaflokksins húsnæðis-, skipulags- og veitumál. Aukningin stafaði af því að með fjárukalögum ársins 2007 var ákveðið að auka verulega niðurgreiðslur

**RÍKISÚTGJÖLD  
JUKUST UM 8% MILLI  
2006 OG 2007**

ríkissjóðs á vöxtum af lánum til byggingar leiguíbúða. Þær voru hluti af tímabundnu átaki til að fjölga leiguíbúðum um 400 á ári. Í fjárlögum árána 2008 og 2009 var fjárheimild til að niðurgreiða vexti sem miðaði við þann fjölda íbúða. Í fjárlögum fyrir árið 2010 var heimildin lækkuð og miðaði við 150 íbúðir.

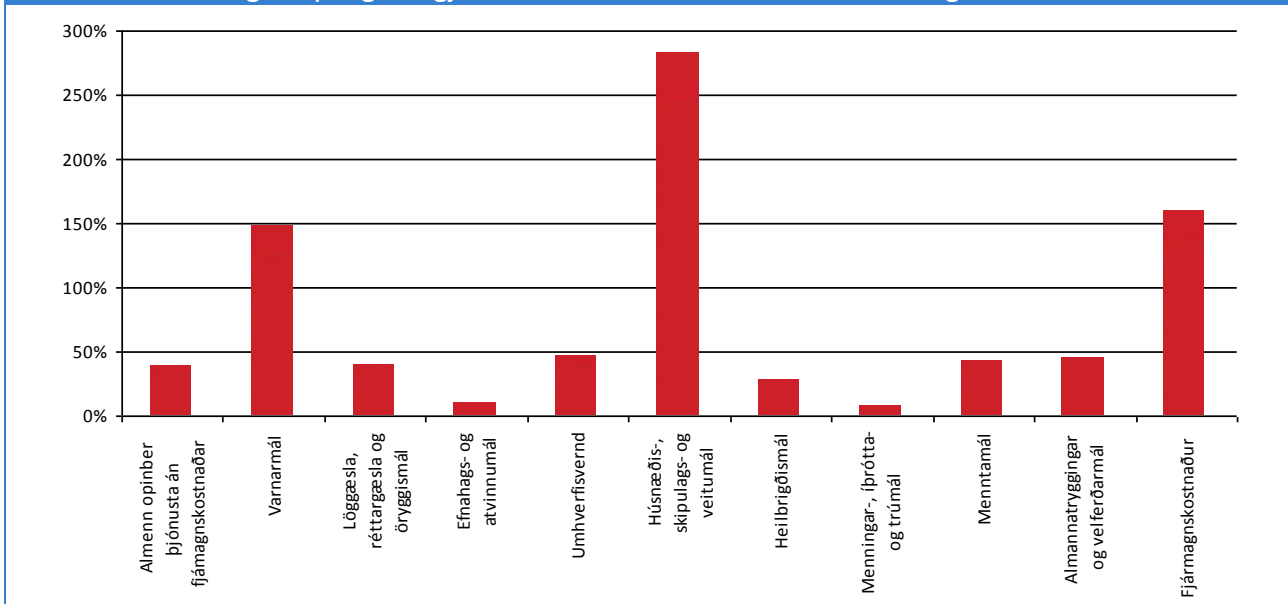
### 3.7 Útgjöld A-hluta ríkissjóðs á verðlagi\* ársins 2009 í m.kr.



#### HELMINGSUKNING RÍKISÚTGJALDA MILLI 2007 OG 2008

Helmingsaukning ríkisútgjalda milli árána 2007 og 2008 var að langstærstum hluta vegna yfirtöku ríkissjóðs á töpuðum kröfum vegna veðlana Seðlabankans. Án yfirtökunnar hefði aukningin orðið um það bil 6,5% á föstu verðlagi og að stórum hluta skýrst af auknum fjármagnskostnaði.

### 3.8 Hlutfallsleg breyting á útgjöldum málaflokka milli árána 2000 og 2009



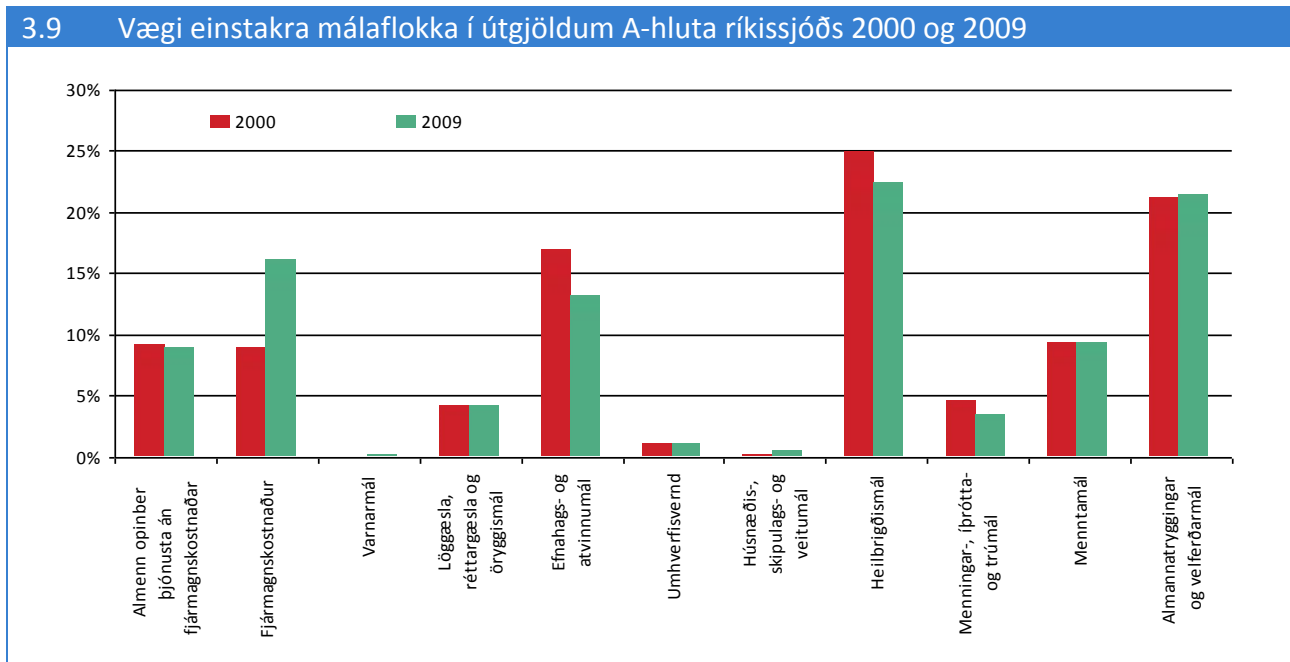
Heildarútgjöldin minnkuðu aftur árið 2009 en fjármagnskostnaður jókst hins vegar um 102% milli árána og var 16% af ríkisútgjöldunum það ár. Útgjöld til almannatrygginga og velferðarmála jukust um tæp 7% og munar þar mestu um útgjöld vegna atvinnuleysis sem jukust um tæp 80%.



Mynd 3.8 sýnir hlutfallslega breytingu á útgjöldum til einstakra málaflokka milli ára 2000 og 2009. Sjá má að útgjöld jukust mest til málaflokksins húsnæðis-, skipulags- og veitumál, sbr. umfjöllun að framan. Málaflokkurinn vegur að vísu innan við hálf þúsund af heildarútgjöldum ríkissjóðs þannig að vöxtur hans hefur lítið að segja um ríkisútgjöldin í heild.

Fjármagnskostnaður jókst næstmest eða um 160% og skýrist það af auknum skuldbindingum ríkissjóðs í kjölfar hruns fjármálakerfisins árið 2008. Á mynd 3.9 má einnig sjá að vægi fjármagnskostnaðar í heildarútgjöldum ríkissjóðs jókst úr því að vera tæp 9% árið 2000 í rúm 16% árið 2009.

**FJÁRMAGNS-  
KOSTNAÐUR JÓKST  
UM 160%**



Útgjöld til umhverfismála jukust um 46% en vægi málaflokksins er hins vegar innan við eitt prósent af útgjöldum ríkisins.

Útgjöld til löggæslu, réttargæslu og öryggismála jukust um 39% sem er minna en hlutfallslegur vöxtur heildarútgjalda á tímabilinu. Undir þessum málaflokki jukust útgjöld til löggæslu mest eða um 44% og til dómstóla um 21%.

**ÚTGJÖLD TIL  
LÖGGÆSLU JUKUST  
UM 44%**

Vöxtur útgjalda til almennrar opinberrar þjónustu var örlítið minni en til löggæslu, réttargæslu og öryggismála eða 38%. Þeir liðir málaflokksins sem hækkuðu mest lutu að efnahagsaðstoð í samvinnu við alþjóðastofnanir og til þróunarlanda eða í kringum 300%. Af veigameiri liðum málaflokksins hækkuðu almennar tilfærslur milli stjórnsýslustiga mest en þar er fyrst og fremst um að ræða framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

**EfNAHAGSAÐSTOÐ  
JÓKST UM 300%**

Útgjöld til efnahags- og atvinnumála jukust mun minna en ríkisútgjöldin í heild eða um 10%. Lang stærsti liðurinn undir málaflokki er vegasamgöngur sem hækkaði um

**ÚTGJÖLD TIL  
VEGAMÁLA JUKUST  
UM 45%**

45%. Næst stærsti liðurinn eru útgjöld til landbúnaðar. Þau sveifluðust nokkuð á tímabilinu en voru nánast þau sömu árin 2000 og 2009.

**ÚTGJÖLD TIL  
HEILBRIGÐISMÁLA  
JUKUST UM 28%**

Athygli vekur að stærsti málaflokkurinn, heilbrigðismál, hækkar mun minna en útgjöld ríkisins í heild eða um tæp 28%. Sem fyrr greinir jukust útgjöldin í heild um 45%. Innan heilbrigðismála jukust útgjöld til lyfja og hjálpartækja mest. Stærsti útgjaldaliður málaflokksins, almenn sjúkráðgjöfnun, hækkaði hins vegar aðeins um tæp 13% og almenn heilsugæsla um tæp 36%.

**ÚTGJÖLD TIL  
MENNTAMÁLA  
JUKUSTU UM 42%**

Útgjöld til menntamála jukust um tæp 42% milli áráanna 2000 og 2009, eða örlítið minna en ríkisútgjöldin í heild. Í þessum málaflokki vekur athygli að stærsti útgjaldaliðurinn, menntun á háskólastigi, óx um tæp 57%. Til samanburðar hækkaði næststærsti útgjaldaliðurinn, framhaldsskólastigið, um 30% á tímabilinu.

**ÚTGJÖLD VEGNA  
ALMANNATRYGGINGA  
OG VELFERÐARMÁLA  
JUKUST UM 45%**

Af stóru málaflokkunum jukust útgjöld mest í almannatryggingum og velferðarmálum á tímabilinu eða tæp 45%. Stærsti liður málaflokksins eru útgjöld vegna örorku og fötlunar en þau jukust um 94%. Útgjöld vegna atvinnuleysis jukust um 75%. Sú aukning var næstum öll á milli áráanna 2008 og 2009. Athygli vekur að ef útgjöld vegna atvinnuleysis hefðu verið þau sömu árið 2009 og árið 2007 hefði vöxtur útgjalda til almannatrygginga og velferðarmála verið um 40% milli áráanna 2000 og 2009.