



ENDURSKOÐUN RÍKISREIKNINGS ÁRIÐ 2009

DESEMBER 2010

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR	4
1 INNGANGUR.....	7
1.1 Reikningsskil ríkisins	7
1.2 Framkvæmd endurskoðunar	8
1.3 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2009	9
1.4 Efnisskipan	9
2 ENDURSKOÐUN EFNAHAGS	10
2.1 Inngangur.....	10
2.2 Yfirtaka og sala bankanna	10
2.3 Skammtímakröfur	13
2.4 Viðskipti við Seðlabankann	14
2.5 Eignasafn Seðlabanka Íslands	15
2.6 Framlag til Sjóvár	16
2.7 Endurskoðun lífeyrisskuldbindinga	18
2.8 Erlend lán ríkissjóðs	19
2.9 Ríkisábyrgð á skuldbindingum	20
2.10 Skuldbindingar utan efnahags	21
3 ENDURSKOÐUN TEKNA.....	24
3.1 Framkvæmd endurskoðunar	24
3.2 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar 2008	24
3.3 Afskriftir og niðurfærsla.....	25
3.4 Samanburður við fjárlög	25
3.5 Tryggingagjald.....	26
3.6 Virðisaukaskattur	27
3.7 Skattar á tekjur og hagnað.....	28
3.8 Eftirstöðvar ríkissjóðstekna	28
3.9 Uppgjör á staðgreiðslu.....	29
4 ENDURSKOÐUN GJALDA	30
4.1 Framkvæmd.....	30
4.2 Fjárheimildir.....	30
4.3 Áhersluatriði við endurskoðun	31
4.4 Aðrar athugasemdir.....	38
4.5 Markaðar tekjur – Bundið eigið fé.....	39
4.6 Húsaleiga framhaldsskóla	41
4.7 Framlagsliðir fjárlaga, ársreikningar	42
4.8 Aðilar í b- til e-hluta ríkissjóðs	44

TÖFLUR

2.1	EIGINFJÁRFRAMLAG RÍKISSJÓÐS TIL VIÐSKIPTABANKANNA 2009 Í MA.KR.	11
2.2	VÍKJANDI LÁN FRÁ RÍKISSJÓÐI 2009 TIL VIÐSKIPTABANKANNA Í MA.KR.	11
2.3	FJÁRMÖGNUN BANKANNA OG ÚTGEFIN RÍKISBRÉF 2009 Í MA.KR.	12
2.4	YFIRTAKA SEÐLABANKANS 2009 Á TRYGGINGABRÉFUM RÍKISSJÓÐS.....	15
2.5	EFNAHAGSREIKNINGUR EIGNASAFNS SEÐLABANKA ÍSLANDS (ESÍ EHF.).....	16
2.6	STOFNENDUR SA TRYGGINGA HF.....	17
2.7	STAÐA ERLENDRA LÁNA RÍKISSJÓÐS Í ÁRSLOK 2009.....	19
2.8	TEKJUR OG GJÖLD RÍKISÁBYRGÐASJÓÐS 2004–2010 Í M.KR.	21
3.1	TEKJUR RÍKISSJÓÐS 2009 Í M.KR.	24
3.2	TEKJUR OG FJÁRHEIMILDIR 2009 Í M.KR.....	26
3.3	SKIPTING TRYGGINGAGJALDS Á RÉTTHAFA 2009 Í M.KR.	27
3.4	ÁÆTLANIR OPINBERRA GJALDA 2004–2009 Í MA.KR.....	28
3.5	EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA Í ÁRSLOK 2009 Í M.KR.....	29
4.1	HEILDARGJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS 2009 Í M.KR.	31
4.2	NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNAR UM FRAMKVÆMD TILMÆLA RÍKISSTJÓRNARINNAR UM LÆKKUN LAUNA UMFRAM 400 ÞÚS.KR. Á MÁNUÐI	32
4.3	FJÖLDI STOFNANA Í A-HLUTA SEM LEIGJA REKSTRARFJÁRMUNI Í M.KR.	33
4.4	GREIÐSLUR A-HLUTA STOFNANA VEGNA LEIGU Á REKSTRARFJÁRMUNUM Í M.KR. ...	33
4.5	AKSTURSGREIÐSLUR A-HLUTA STOFNANA SAMKVÆMT AKSTURSSAMNINGUM OKTÓBER 2009 – ÁGÚST 2010 Í M.KR.	34
4.6	AKSTURSGREIÐSLUR A-HLUTA STOFNANA Í M.KR.	34
4.7	NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNAR UM STARFSMANNABIFREIÐAR HJÁ RÍKISSTOFNUNUM	35
4.8	STOFNANIR MEÐ NEIKVÆTT BUNDIÐ EIGIÐ FÉ Í ÁRSLOK 2009 Í M.KR.	40
4.9	HÖFUÐSTÓLL DAGGJALDASTOFNANA SAMKVÆMT RÍKISREIKNINGI OG EIGIÐ FÉ ÞEIRRA SAMKVÆMT ÁRSREIKNINGUM 2009	43

NIÐURSTÖÐUR

Eitt meginverkefna Ríkisendurskoðunar samkvæmt lögum um stofnunina er að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum þessarar vinnu vegna ársins 2009. Endurskoðunin náði til yfir 300 fjárlagaliða, stofnana, fyrirtækja, sjóða og hlutafélaga í eigu ríkisins af samtals tæplega 500. Einnig voru efnahags- og tekjuliðir ríkisreiknings endurskoðaðir. Athugasemdir sem gerðar voru við endurskoðun koma fram í endurskoðunarbréfum sem send voru viðkomandi aðilum. Skýrslan birtir samantekt um þessar athugasemdir auk þess að fjalla um niðurstöður sérstakra athugana (áhersluatriða) sem á hverju ári eru gerðar samhliða endurskoðuninni.

ATHUGASEMDIR RÍKISENDURSKOÐUNAR

ENDURSKOÐUN EFNAHAGS

SETJA ÞARF SAMRÆMDAR REGLUR UM EIGNAUMSÝSLU RÍKISSJÓÐS

Landbúnaðarráðuneytið (nú sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti) seldi Lánasjóð landbúnaðarins árið 2005. Kaupandinn var Landsbanki Íslands hf. Ráðuneytið ráðstafaði handbæru fé sem fékkst við sölu, samtals 214,2 m.kr., til kaupa á svokölluðum bankabréfum í stað þess að skila því til ríkisféhirðis. Bankabréfin voru gefin út af Kaupþingi banka hf. Við hrun bankans í október 2008 voru bréfin skilgreind sem almennar viðskiptakröfur og benda líkur til þess að féð sé nú að verulegu leyti glatað. Ríkisendurskoðun gerir alvarlega athugasemd við ákvörðun ráðuneytisins um að kaupa umrædd bréf fyrir féð sem fékkst við sölu Lánasjóðs landbúnaðarins. Að mati stofnunarinnar er nauðsynlegt að setja skýrar og samræmdar reglur um eignaumsýslu ríkissjóðs og heimildir einstakra ráðuneyta til að ráðstafa eignum hans.

SETJA ÞARF REGLUR UM INNHEIMTU SKAMMTÍMAKRAFNA

Engar samræmdar verklagsreglur eru til um hvernig skuli staðið að innheimtu skammtímakrafna. Þetta hefur leitt til þess að innheimtu þeirra hefur ekki verið sinnt með eðlilegum hætti að mati Ríkisendurskoðunar og ekki er alltaf ljóst hver ber ábyrgð á eftirfylgni. Brýnt er að setja samræmdar verklagsreglur um innheimtu skammtímakrafna.

SKULDBINDINGA EKKI GETIÐ Í RÍKISREIKNINGI

Á árinu 2009 tók ríkissjóður á sig skuldbindingar vegna yfirtöku Arion banka hf. á innstæðum í SPRON hf. og yfirtöku Íslandsbanka hf. á innstæðum í Straumi-

Burðarási hf. Ekki var getið um þessar skuldbindingar í ríkisreikningi fyrir árið 2009, eins og reikningsskilareglur gera ráð fyrir, og telur Ríkisendurskoðun það ámælisvert.

ÓLJÓST Á HVAÐA HEIMILD EIGINFJÁRFRAMLAG VEGNA SJÓVAR VAR BYGGT

Ríkissjóður tók á árinu 2009 þátt í fjárhagslegri endurskipulagningu váttryggingafélagsins Sjóvar með 11,6 ma.kr. eiginfjárframlagi til eignarhaldsfélags Sjóvar. Ríkisendurskoðun telur ekki ljóst við hvaða lagaheimild fjármálaráðherra studdist þegar ákvörðun um framlagið var tekin.

Á sama hátt vekur athygli að aðkoma ríkissjóðs að endurskipulagningu fjármálastofna og útfærslur á skuldbindingum hans í því sambandi hafa verið með nokkuð mismunandi hætti. Af þeim sökum kann að vera tímabært að endurskoða þann lagagrunn sem ráðstafanir þessar byggja á í því skyni að gera þær skýrari og stuðla að samræmi.

ENDURSKOÐUN TEKNA

HUGA ÞARF AÐ ÚRRÆÐUM TIL AÐ BÆTA SKIL Á VIRÐISAUKASKATTI

Skili framteljandi ekki skýrslu til skattýfirvalda ber þeim að áætla tekjustofna hans og leggja á skatt samkvæmt þeim. Árið 2009 svöruðu slíkar áætlanir til um fimmtungs tekna af virðisaukaskatti. Áætlanir eiga m.a. að hvetja framteljendur til að standa skil á skýrslum og greiðslum. Að mati Ríkisendurskoðunar er ljóst að þær hafa einungis takmörkuð áhrif að þessu leyti. Huga þarf að öðrum úrræðum til að bæta skilin.

Mörg þeirra fyrirtækja sem sæta áætlun eru ekki starfandi. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun ítrekað lagt til að þessi fyrirtæki verði afmáð úr fyrirtækjaskrá og forsvarsmenn þeirra verði látnir sæta ábyrgð samkvæmt lögum.

ENDURSKOÐA ÞARF SAMKOMULAG UM UPPGJÖR Á STAÐGREIÐSLU

Innheimtumenn ríkissjóðs sjá um að innheimta öll opinber gjöld, bæði þau sem renna til ríkisins og sveitarfélaganna. Árið 1990 gerðu fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, Reykjavíkurborg og stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga með sér samkomulag um hvernig standa ætti að uppgjöri á staðgreiddum opinberum gjöldum. Í 10. gr. samkomulagsins er ákvæði um að það skuli endurskoðað á hverju ári. Endurskoðuninni skuli lokið 1. mars ár hvert og þar með sé lokið fullnaðaruppgjöri vegna fyrra árs. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað hefur samkomulagið aldrei verið endurskoðað. Að mati stofnunarinnar er brýnt að það verði gert.

ENDURSKOÐUN GJALDA

EKKI NÓGU VEL STAÐIÐ AÐ FRAMKVÆMD TILMÆLA UM LAUNALÆKKUN

Hinn 14. ágúst 2009 gaf ríkisstjórnin út tilmæli til ráðuneyta og stofnana um að lækka launa umfram 400 þús.kr. á mánuði. Stefnt var að því að ná fram 3–10% lækkun með fækkun svonefndra eininga og yfirvinnustunda. Fjármálaráðuneytið átti í samvinnu við hlutaðeigandi ráðuneyti að hafa forgöngu um að útfæra leiðir til að

ná þessu markmiði. Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að fjölmargar stofnanir urðu ekki við tilmælum ríkisstjórnarinnar. Ríkisendurskoðun gagnrýnir hvernig fjármálaráðuneytið og önnur ráðuneyti stóðu að því að kynna þau og leiðbeina um framkvæmd þeirra. Nauðsynlegt er að tilmæli til stjórnenda stofnana séu skýr og valdi ekki misskilningi eða misræmi í framkvæmd.

STOFNANIR AFLI SAMÞYKKIS RÁÐUNEYTA FYRIR LEIGU REKSTRARFJÁRMUNA

Samkvæmt reglum um láns- og reikningsviðskipti ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs ber stofnunum að fá samþykki fjármálaráðuneytisins og viðkomandi fagráðuneytis ef þær hyggjast gera samninga um kaup- eða fjármögnunarleigu. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að nokkur fjöldi stofnana sem gert hafa slíka samninga fékk ekki tilskilið samþykki fyrir þeim.

ÁKVÖRÐUN UM UPPSÖGN AKSTURSSAMNINGA VAR VEL FRAMFYLGÞ

Í ágúst 2009 ákvað ríkisstjórnin að öllum aksturssamningum við ríkisstarfsmenn skyldi sagt upp. Greitt skyldi fyrir akstur samkvæmt akstursdagbók. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur tekist vel að framfylgja ákvörðuninni. Hins vegar mun stofnunin fylgjast með þróun aksturskostnaðar og kanna hvaða áhrif þessar ráðstafanir hafa til lengri tíma.

BREYTA ÞARF REGLUM UM MARKAÐAR TEKJUR OG BUNDIÐ EIGIÐ FÉ

Markaðar tekjur ríkisins eru skattar eða gjöld sem „eyrnamerkt“ eru vissum útgjaldaliðum. Alþingi ákveður á hverju ári með fjárlögum hve stórum hluta markaðra tekna viðkomandi stofnanir eða fjárlagaliðir mega ráðstafa. Það sem eftir verður er fært sem svokallað „bundið eigið fé“ þessara stofnana eða liða. Dæmi eru um að fjárheimild stofnunar vegna markaðra tekna hafi verið mun hærrí í fjárlögum en tekjurnar urðu í raun. Þetta kemur ekki að sök ef stofnunin á bundið eigið fé upp á að hlaupa en ef svo er ekki getur niðurstaðan orðið sú að bundið eigið fé hennar verði neikvætt. Í árslok 2009 voru þannig fjórir fjárlagaliðir með neikvætt bundið eigið fé, samtals að fjárhæð um 17,6 ma.kr.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að bæði verklagsreglum við fjárlagagerð og reiknings-skilareglum verði breytt á þann veg að bundið eigið fé geti ekki orðið neikvæð stærð. A-hluta stofnunum verði tryggð eðlileg fjármögnun útgjalda með greiðslum úr ríkissjóði þegar markaðar tekjur duga ekki til. Þá telur stofnunin mikilvægt að auka gagnsæi við meðferð markaðra tekna og bundins eigin fjár.

AUÐKENNA ÞARF FRAMLAGSLIÐI Í FJÁRLÖGUM OG RÍKISREIKNINGI

Yfirlit um rekstur og efnahag daggjaldastofnana sem birt eru í ríkisreikningi eru ekki samhljóða ársreikningum stofnananna. Þetta getur valdið misskilningi. Ríkisendurskoðun bendir á að auðkenna þarf þá liði í fjárlögum og ríkisreikningi sem eru framlagsliðir eingöngu eða sameina undir einum fjárlagalið framlög vegna sams konar verkefna, t.d. til dvalaheimila, hjúkrunarheimila eða einkaskóla. Viðfangsefni innan sameinaðs fjárlagaliðar gæti síðan eftir atvikum verið tengt stofnun eða útgjaldalið.

1 INNGANGUR

Í skýrslu þessari birtir Ríkisendurskoðun samantekt um fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu fyrir árið 2009. Endurskoðað var í samræmi við lög um stofnunina og góða endurskoðunarvenju. Samkvæmt henni ber stofnuninni að fara eftir settum siðareglum og skipleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fái um að ríkisreikningur sé án verulegra annmarka.

Afleiðingar bankahrunsins haustið 2008 settu mark sitt á fjárheimildir, reikningsfærslur og uppgjör ríkisins á árinu 2009. Fjármálastjórn ríkisins einkenndist annars vegar af niðurskurði ríkisútgjalda og hins vegar skattahækkunum. Samkomulag við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS) hafði einnig sín áhrif sem og gjaldeyrishöft sem sett voru í framhaldi af falli bankanna. Þá má nefna að enn hefur ekki tekist að ljúka *Icesave*-málinu sem vissulega hefur haft áhrif á möguleika hins opinbera og fyrirtækja til að afla sér lánsfjár erlendis.

Á síðustu árum hefur Ríkisendurskoðun gert athugasemdir við fjármálastjórn ríkisins og reikningsfærslu bæði í skýrslum sínum um framkvæmd fjárlaga og skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings. Eðlilegt er að lesa þessar skýrslur í samhengi.

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2008 var greint frá kröfu sem uppi er í samfélaginu um aukið gagnsæi í starfsemi hins opinbera. Ríkisendurskoðun hefur reynt að taka tillit til þessa og hefur aukið upplýsingagjöf sína verulega frá því sem áður var. Einnig hefur hún hvatt stofnanir til að birta ársreikninga sína og endurskoðunarbréf Ríkisendurskoðunar á heimasíðum sínum.

1.1 REIKNINGSSKIL RÍKISINS

Í lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, er tilgreint að bókhaldi ríkisaðila skuli hagað á skýran og aðgengilegan hátt og að reikningar skuli gefa glögga mynd af rekstri þeirra og efnahag. Ákvæði almennra laga um bókhald og ársreikninga skuli gilda ásamt góðum bókhalds- og reikningsskilavenjum nema fjárreiðulögin mæli fyrir um annað. Munur á reikningsskilum ríkisins og einkafyrirtækja er einkum fólgin í því að ríkisaðilar í A-hluta eignfæra ekki varanlega rekstrarfjármuni heldur eru þeir færðir til gjalda á kaup- eða skuldbindingarári. Reikningsskil ríkisins víkja einnig í nokkrum öðrum atriðum frá þeim reglum sem almennt gilda. Frá því að fjárreiðulögin voru sett hefur lögum um ársreikninga verið breytt ótal sinnum og oftast er þeim breytt með tilvísun til EES-samningsins. Stærsta breytingin tengist þó innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla sem Evrópusambandið hefur samþykkt og staðfest að gilda eigi á Evrópska efnahagssvæðinu. Bent er á að með tengingu reikningsskila við gangvirðis-

Í SAMRÆMI VIÐ LÖG
OG GÓÐA ENDUR-
SKOÐUNARVENJU

EÐLILEGT AÐ LESA
SKÝRSLURNAR Í
SAMHENGI

MUNUR Á
REIKNINGSSKILUM
RÍKISINS OG
EINKAFYRIRTÆKJA

hugtakið hefur matskenndum liðum í ársreikningum fjölgað. Það eitt og sér hefur leitt til þess að þeir sem bera ábyrgð á gerð ársreikninga geta komist að mismunandi niðurstöðum, allt eftir því hvaða forsendum er gengið er út frá hverju sinni.

Í þessu samhengi má vísa til álitamála um það hvenær færa á leiguskuldbindingar í reikningsskil opinberra aðila. Þá er deilt um meðferð markaðra tekna og rekstrartekna í bókhaldi stofnana og hvaða áhrif þær hafi á fjárheimildir og eigið fé. Um þetta efni er ekki fjallað í nágildandi fjárreiðulögum. Enn fremur má nefna að samkvæmt almennum reikningsskilareglum er ekki lengur heimilt að færa endurmat langtímaskuldbindinga, t.d. lífeyrisskuldbindinga, í gegnum eigið fé eins og gert er í reikningsskilum ríkissjóðs.

NAUÐSYNLEGT AÐ ENDURSKOÐA FJÁRREIÐULÖGIN

Ríkisendurskoðun hefur látið í ljós þá skoðun sína að knýjandi þörf sé á að endurskoða lög um fjárreiður ríkisins. Ríkisreikningsnefnd hefur nú ákveðið að hefja undirbúning að þeirri vinnu.

1.2 FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR

MARKMIÐ FJÁR- HAGSENDURSKOÐUNAR HJÁ RÍKINU

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 að endurskoðunin skuli einkum miða að því að:

- Reikningsskilin gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju.
- Kanna innra eftirlit og hvort það tryggi viðunandi árangur.
- Reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni.
- Kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.

NÝ ÚTGÁFA ISSAI- STAÐLANNA SAMÞYKKT 2010

Að auki fer stofnunin eftir endurskoðunarstöðlum sem Alþjóðasamtök ríkisendurskoðana (INTOSAI) hafa samþykkt. Ný útgáfa þessara staðla (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI*) var samþykkt á þingi samtakanna í nóvember 2010. Ríkisendurskoðun ber einnig að fara eftir stöðlum Alþjóðasambands endurskoðenda (IFAC) þegar hún endurskoðar ríkisfyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða í lögum um endurskoðendur nr. 79/2008.

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

ENDURSKOÐUN VAR MEÐ HEFÐBUNDNUM HÆTTI

Fjárhagsendurskoðun ríkissjóðs og ríkisstofnana vegna ársins 2009 var með hefðbundnum hætti. Samfara endurskoðuninni hefur Ríkisendurskoðun markvisst sinnt eftirliti með rekstri og ráðstöfun fjárheimilda á árinu. Niðurstöður þessa eftirlits koma bæði fram í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og í endurskoðunarbréfum sem send eru ríkisaðilum. Í þessari skýrslu er með samandregnum

hætti greint frá athugasemdum og ábendingum sem fram koma í þessum endurskoðunarbréfum.

Við endurskoðun gjalda stofnana, fyrirtækja og sjóða ríkisins var lögð sérstök áhersla á að skoða eftirtalin atriði með samræmdum hætti:

- Aðgangssöryggi í Orra – mannauðs- og fjárhagsbókhaldskerfi ríkisins.
- Framkvæmd tilmæla ríkisstjórnarinnar frá 18. ágúst 2009 um lækun launa og uppsögn aksturssamninga.
- Leigu stofnana á rekstrarfjármunum (rekstrarleiga og fjármögnunarleiga).
- Greiðslur til starfsmanna vegna aksturs þeirra á eigin bifreiðum.
- Fjármögnun útgjalda umfram fjárheimildir.

ÁHERSLUATRIÐI VIÐ
ENDURSKOÐUN

1.3 ÁRITUN RÍKISENDURSKOÐANDA Á RÍKISREIKNING 2009

Ríkisendurskoðandi er endurskoðandi ríkisreiknings samkvæmt 6. gr. laga um fjárreiður ríkisins en um endurskoðun og áritun fer eftir lögum um Ríkisendurskoðun. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2009 hinn 21. júní 2010 og var niðurstaða áritunarinnar þannig:

Það er álit Ríkisendurskoðunar að ríkisreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu ríkissjóðs, ríkisstofnana, fyrirtækja og sjóða í A til E hluta á árinu 2009, efnahag 31. desember 2009 og breytingu á handbæru fé á árinu 2009, í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins.

1.4 EFNISSKIPAN

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

2 ENDURSKOÐUN EFNAHAGS

2.1 INNGANGUR

Efnahagsreikningur ríkissjóðs sýnir niðurstöður úr efnahagsreikningum allra A-hluta stofnana auk hins sameiginlega efnahags ríkissjóðs sem færður er hjá Fjársýslu ríkisins. Við endurskoðun efnahags A-hluta fyrir árið 2009 var lögð sérstök áhersla á mikilvæga þætti sem tengjast falli bankanna haustið 2008, fjármögnun nýju viðskiptabankanna, og uppgjöri við ríkissjóð. Aflað var sérstakra gagna vegna þessara þátta, m.a. frá Fjársýslunni og fjármálaráðuneyti.

Sendar voru fjölmargar fyrirspurnir til Fjársýslunnar um mál sem varða viðskipta-reikninga, ýmsa uppgjörslíði og lánamál. Við þeim fengust svör og skýringar og eru ekki gerðar athugasemdir hér vegna þeirra. Einnig var leitað staðfestinga á hreyfingum innan ársins og stöðu í árslok. Sjóður var talinn hjá ríkisfjárhirslu 4. janúar 2010 og var staðan stemmd af við bókhald.

Fjársýslan lagði m.a. fram bankaafstemmingar, afstemmingar lána og uppgjör og útreiknaða stöðu líffeyrisskuldbindinga í árslok 2009. Ríkisendurskoðun fór yfir afstemmingar og lagði fram nokkrar fyrirspurnir vegna þeirra. Fengust fullnægjandi svör við þeim.

2.2 YFIRTAKA OG SALA BANKANNA

Við fall stóru viðskiptabankanna þriggja í október 2008 voru lögfest ákvæði sem heimiluðu fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs að reiða fram fé til að stofna ný fjármálafyrirtæki eða yfirtaka slík fyrirtæki eða þrotabú þeirra. Heimildina er að finna í lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., neyðarlögunum svokölluðu. Á grundvelli laganna voru þrjár nýir viðskiptabankar stofnaðir. Í fjárlögum 2008 var veitt heimild til að leggja hverjum þeirra til 775 m.kr. eiginfjárframlag við stofnun. Í fjárlögum 2009 var síðan veitt heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði allt að 385 ma.kr. til bankanna þriggja.

Ákveðið var að færa skuldbindingar vegna innstæðna í útibúum gömlu bankanna á Íslandi og innlendar eignir þeirra til hinna nýju banka. Af ýmsum ástæðum dróst það þó fram á mitt ár 2009 að ljúka mati á eignum og skuldum og semja við skilanefndir gömlu bankanna um yfirfærsluna. Endurskoðunarfyrirtækið Deloitte hf. var ráðið til að meta eignirnar og var erlenda ráðgjafarfyrirtækið Oliver Wyman fengið til að fara yfir matið. Hér var aðallega um að ræða mat á innlendum eignum. Formleg ákvarðanatáka um ráðstöfun eigna og skulda til nýju bankanna var í höndum Fjármálaeftirlitsins samkvæmt 5. gr. laga nr. 125/2008.

ÁHERSLA Á ÞÆTTI
SEM TENGJAST FALLI
BANKANNA

FULLNÆGJANDI SVÖR
FENGUST FRÁ
FJÁRSÝSLUNNI

HEIMILD TIL AÐ
LEGGJA ÞEMUR
BÖNKUM TIL EIGÐ FÉ

MAT Á EIGNUM
DRÓST FRAM Á MITT
ÁR

Með lögum nr. 138/2009 var samþykkt heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og NBI hf. (nýja Landsbankanum). Í desember 2009 var gengið frá samningum milli íslenskra stjórnvalda og nýju bankanna annars vegar og skilanefnda gömlu bankanna hins vegar um uppgjör vegna eigna sem færðar voru á milli haustið 2008. Félög í eigu Kaupþings hf. og Glitnis hf., fara með stærstan hluta í Arion banka og Íslandsbanka. Skilanefnd Landsbanka Íslands hf. (gamla Landsbankans), fyrir hönd kröfuhafa, fer hins vegar með minnihluta í NBI eða 19%.

**SAMKOMULAG UM
EIGNARHLUT RÍKISINS
Í BÖNKUNUM**

2.2.1 EIGINFJÁRFRAMLÖG RÍKISINS TIL NÝJU BANKANNA

Alls nam framlag ríkissjóðs til eiginfjármýndunar viðskiptabankanna 138,2 ma.kr. sem er verulega lægri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum 2009. Framlagið skiptist þannig að til Arion banka fóru 9,9 ma.kr. (sem er 13% eignarhlutur), til Íslandsbanka fóru 6,3 ma.kr. (sem er 5% eignarhlutur) og til NBI fóru 122 ma.kr. (sem er 81,33% eignarhlutur).

**EIGINFJÁRFRAMLAG
RÍKISINS ALLS 138,2
MA.KR.**

2.1 Eiginfjárframlag ríkissjóðs til viðskiptabankanna 2009 í ma.kr.				
	UPPHAFLEGT FRAMLAG	STOFNFJÁR- FRAMLAG	SALA EIGNARHLUTA	BÓKFÆRÐ EIGN Í ÁRSLOK
ARION BANKI	0,8	75,1	-66,0	9,9
ÍSLANDSBANKI	0,8	64,2	-58,7	6,3
NBI	0,8	149,2	-28,0	122,0
SAMTALS	2,3	288,5	-152,7	138,2

Ríkissjóður veitti einnig Arion banka og Íslandsbanka víkjandi lán í evrum. Arion banki fékk tvö lán: annað upp á 143,5 m. evra eða 25,9 ma.kr. og hitt upp á 36 m. evra eða 6,5 ma.kr. Lánið til Íslandsbanka var 138,1 m. evra eða 24,8 ma.kr. Framangreindar fjárhæðir koma fram í uppgjöri ríkisreiknings fyrir árið 2009. Samtals námu því eiginfjárframlög og víkjandi lán til viðskiptabankanna 195,4 ma.kr. Endurmetnar forsendur um áhættugrunn Arion banka urðu til þess að höfuðstóll fyrrnefnda lánsins til bankans hækkaði um 19,4 m. evra sem er tæplega 3,5 ma.kr. miðað við gengi í árslok 2009.

**EVROLÁN RÍKISINS TIL
BANKANNA**

2.2 Víkjandi lán frá ríkissjóði til viðskiptabankanna 2009 í ma.kr.	
ARION BANKI	25,9
ARION BANKI, VIÐBÓTARLÁN	6,5
ÍSLANDSBANKI	24,8
SAMTALS	57,3

Lánasamningurinn við Arion banka að fjárhæð 6,5 ma.kr. er með sérstökum ákvæðum þess efnis að lánið gildi þar til hlutfall eigin fjár fer yfir 12% eða í seinasta lagi til miðs árs 2012. Þegar annað af þessum tveimur skilyrðum er uppfyllt mun bankinn gefa út víkjandi skuldabréf til 10 ára. Öll þessi þrjú víkjandi lán eru með markaðsvöxtum en auk þess eru ákvæði um vaxtaálag.



**LÁNIN FJÁRMÖGNUN
MEÐ ÚTGÁFU
RÍKISBRÉFA**

Ríkissjóður fjármagnaði lánin og eiginfjárframlögin með útgáfu ríkisbréfa. Útgáfudagur verðbréfaflokksins er 2. september 2009 en gjalddagi höfuðstóls er árið 2018. Bréfin eru með breytilegum vöxtum sem miðast við vexti Seðlabankans af viðskipta-reikningum innlánsstofnana.

**LÁNSKJÖL EKKI
BORIST
FJÁRSÝSLUNNI**

Fjársýsla ríkisins hefur ekki fengið víðhlítandi lánaskjöl sem lúta að þessum lánveitingum og hefur af þeim sökum ekki getað bókað lánin í lánakerfi ríkisins. Má þar sérstaklega nefna skjöl vegna útgáfu ríkisbréfa og víkjandi lána til Arion banka. Við afstemmingar myndast því mismunur sem þessum lánveitingum nemur milli bókhalds og lánakerfis.

**AÐSTOÐ VIÐ
BANKANNA SAMTALS
186,5 MA.KR.**

Neðangreind tafla sýnir yfirlit um aðkomu ríkissjóðs vegna fjármögnunar bankanna. Samtals er eign ríkissjóðs 138,2 ma.kr. en víkjandi lán eru samtals 57,3 ma.kr. Að frádreginni endurgreiðslu vaxta um 6,6 ma.kr. og stofnhlutafé sem greitt var með peningum nema útgefin ríkisbréf vegna aðstoðar við bankana samtals um 186,5 m.kr.

2.3 Fjármögnun bankanna og útgefin ríkisbréf 2009 í ma.kr.							
	EIGIÐ FÉ	EIGN	EIGNAR-	VÍKJANDI	ENDURGR.	ÁÐUR GREITT	ÚTGEFIN
	Í HEILD	RÍKISSJÓÐS	HLUTUR	LÁN	VAXTA	STOFNHLUTAFÉ	RÍKISBRÉF
ARION BANKI	75,9	9,9	13%	32,4	-6,5	-0,8	35,0
ÍSLANDBANKI	65,0	6,3	5%	24,8	-0,1	-0,8	30,2
NBI	150,0	122,0	81%	0,0		-0,8	121,2
SAMTALS	290,9	138,2		57,3	-6,6	-2,3	186,5

2.2.2 SÉRÁKVÆÐI UM VIÐBÓTARGREIÐSLU Í FORMI SKULDABRÉFS

Í skýringu nr. 22 í ársreikningi NBI fyrir árið 2009 kemur fram að samkvæmt skuldbindingu í samningnum frá 15. desember 2009 þurfi bankinn hugsanlega að gefa út skuldabréf til gamla Landsbankans hinn 31. mars 2013. Bréfið yrði viðbótargreiðsla fyrir eignir og skuldir sem fluttar voru úr gamla Landsbankanum hinn 9. október 2008. Fjárhæð skuldabréfsins gæti orðið allt að 92 ma.kr. að nafnvirði. Fjárhæðin er skilyrt af umframvirði ákveðinna eignasafna, ákvörðuðu þann 31. desember 2012, yfir reiknuðu framtíðarvirði kaupverðs þeirra hinn 9. október 2008, með fyrirvara um ákveðnar leiðréttingar. Virðið mun verða ákvarðað af óháðum matsaðila út frá viðurkenndum matsaðferðum. Verðmæti í árslok 2012 sem kann að vera umfram framtíðarvirði kaupverðsins frá 2008 skal skipt milli gamla Landsbankans, sem fengi 85% (en þó ekki hærri fjárhæð en 92 ma.kr.), og NBI, sem fengi 15%.

Ef til útgáfu slíks skuldabréfs kemur mun það verða gefið út í evrum eða þeim myntum sem NBI og gamli Landsbankinn koma sér saman um. Nafnverð bréfsins verður þá umreiknað úr krónum í evrum miðað við gengið 31. desember 2012. Bréfið myndi bera fljótandi vexti og gjalddagi þess yrði í október 2018. Ársfjórðungslegar afborganir myndu hefjast árið 2014. Í ársreikningi NBI fyrir árið 2009 er þetta skilyrta skuldabréf metið á 10,2 ma.kr

**HUGSANLEG
VIÐBÓTARGREIÐSLA
NBI TIL LANDS-
BANKANS**

2.3 SKAMMTÍMAKRÖFUR

Undir veltufjármuni í ríkisreikningi falla skammtíma kröfur samtals að fjárhæð 127,0 ma.kr. í árslok 2009. Stærstur hluti krafanna eru óinnheimtar ríkistekjur að fjárhæð 102,9 ma.kr. Fjallað er um þessar kröfur í kafla 3. Það sem eftir stendur eru aðrar skammtíma kröfur að fjárhæð 24,1 ma.kr. Um helmingur þessara krafna eru kröfur A-hluta stofnana á aðila utan ríkiskerfisins eða samtals 12,7 ma.kr. Fyrirfram greidd gjöld nema 4,6 ma.kr.

SKAMMTÍMAKRÖFUR
SAMTALS 127
MA.KR.

2.3.1 TÖPUÐ FJÁRFESTING LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTISINS

Hinn 4. október 2005 seldi ríkissjóður Lánasjóður landbúnaðarins til Landsbanka Íslands. Þrjár jarðir í eigu sjóðsins, sem metnar voru á 93,7 m.kr., voru undanskildar við sölu sem og handbært fé, alls 214,2 m.kr. Tvær jarðanna hafa þegar verið seldar en sú þriðja var í ábúð þar til fyrir skömmu.

Í stað þess að skila ríkisféhirði handbæra fénu ákvað landbúnaðarráðuneytið (nú sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti) að ávaxta það með því að kaupa svokölluð bankabréf hjá Kaupþingi banka hf. Ráðuneytið tók ákvörðun um ávöxtun og ávöxtunarleiðir. Við hrun Kaupþings í október 2008 var þessi krafa skilgreind sem almenn viðskiptakrafa en ekki inneign sem hefði þá verið varin af lögum nr. 125/2008. Í lok október 2010 samþykkti slitastjórn Kaupþings kröfuna að stærstum hluta og eru nú líkur á að 20–30% hennar verði endurheimt.

RÁÐUNEYTINGU BAR
AÐ SKILA FÉNU TIL
RÍKISFÉHIRÐIS

Þess má geta að í fjárukalögum fyrir árið 2006 var samþykkt 330 m.kr. fjárveiting til byggingar reiðhalla, reiðskemma og reiðskála. Í frumvarpi til laganna sagði að framlagið yrði fjármagnað með fjármunum sem eftir stóðu við sölu og niðurlagningu Lánasjóðs landbúnaðarins. Á þessum tíma virðist ekki hafa verið kannað hvar þessir fjármunir voru niðurkomnir.

Ríkisendurskoðun gerir alvarlega athugasemd við að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið skuli hafa ákveðið að fjárfesta með þessum hætti í stað þess að skila handbæra fénu til ríkisféhirðis. Nauðsynlegt er að setja samræmdar reglur um eignausýslu ríkissjóðs og heimildir einstakra ráðuneyta til að ráðstafa eignum hans.

RÍKISENDURSKOÐUN
GERIR ALVARLEGA
ATHUGASEMD

2.3.2 SALAN Á SEMENTSVERKSMIÐJUNNI HF.

Sementsverksmiðjan hf. var seld Íslensku sementi ehf. hinn 2. október 2003. Söluverðið var 68 m.kr. og stendur enn sem krafa í bókhaldi ríkisins í árslok 2009. Kaupsamningurinn er með tveimur fyrirvörum. Annars vegar að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og hins vegar að Samkeppnisstofnun samþykki viðskiptin. ESA hóf árið 2004 formlega rannsókn á því hvort yfirtaka ríkissjóðs á eignum verksmiðjunnar sem ekki tengdust rekstrinum og lífeyrisskuldbindingum fæli í sé ólögmetan ríkisstyrk. Í maí 2008 eða tæpum fimm árum síðar lá úrskurður ESA fyrir og gerði stofnunin ekki athugasemd við sölu. Í september 2009 eða sex árum eftir sölu staðfesti Samkeppniseftirlitið að það gerði ekki athugasemd við hana. Um svipað leyti fól fjármálaráðuneytið Fjársýslu ríkisins að innheimta kröfuna. Í október lýsti lögmaður

skuldara því yfir að þar sem ákvarðanir ESA hefðu ekki verið birtar hefði fyrirvörum sölusamningsins ekki verið aflétt.

Í samningnum eru ákvæði um að kaupandi skuli leggja fram bankaábyrgð við undirskrift hans sem eigi að gilda frá 2. október 2003 til greiðsludags. Með samningnum fylgir ábyrgðaryfirlýsing frá Kaupþingi-Búnaðarbanka hf. sem aðeins gildi til 15. apríl 2004 eða í tæpa sex mánuði. Fyrirnefnd ákvæði samningsins voru því ekki uppfyllt.

Í maí 2010 sendi Fjársýslan innheimtubríf til kaupanda. Bréfinu hefur ekki verið svarað. Heildarskuldin er nú 118 m.kr. að meðtöldum vöxtum og dráttarvöxtum. Ekki hefur verið farið af stað með frekari innheimtuaðgerðir.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir hvernig fjármálaráðuneytið hefur haldið á þessu máli. Einnig telur stofnunin að eftirlitsstofnanir hafi tekið sér óhóflega langan tíma til að fjalla um söluna.

2.3.3 BREYTA ÞARF FYRIRKOMULAGI Á INNHEIMTU SKAMMTÍMAKRAFNA

Engar samræmdar verklagsreglur eru fyrir hendi um hvernig skuli staðið að innheimtu skammtímakrafna. Einnig virðist það vera staðreynd í mörgum tilvikum að enginn ákveðinn aðili hafi það hlutverk að innheimta kröfurnar. Fyrirkomulagið er óviðunandi að mati Ríkisendurskoðunar. Brýnt er að koma upp samræmdum verklagsreglum við innheimtu krafna og sameiginlegri fjármálaumsýslu sem hefur umboð til að taka yfir allar viðskiptakröfur ríkisins og setja þær í eðlilegt innheimtuferli.

2.4 VIÐSKIPTI VIÐ SEÐLABANKANN

Við fall bankanna 2008 varð Seðlabanki Íslands fyrir verulegu tjóni vegna veðlána til lánastofnana. Metin fjárhæð óvissra og ótryggra veðlána með vöxtum var um 345 ma.kr. Af þeirri fjárhæð voru 75 ma.kr. afskrifaðir hjá Seðlabankanum. Afgangurinn eða 270 ma.kr. var yfirtekinn af ríkissjóði með sérstöku samkomulagi hinn 12. janúar 2009. Tilgangur samkomulagsins var að tryggja eiginfjárstöðu Seðlabankans.

Ríkissjóður gaf út skuldabréf að fjárhæð 270 ma.kr. með 2,5% ársvöxtum í skiptum fyrir kröfurnar. Yfirtakan byggðist á heimild í tölulíð 7.16 í 6. gr. fjárukalaga fyrir árið 2008. Einnig yfirtók ríkissjóður tryggingabréf að fjárhæð 97,9 ma.kr. vegna samninga við aðalmiðlara ríkisverðbréfa. Aðalmiðlarar áttu kost á að fá lánuð ríkisverðbréf til skilgreinds tíma gegn því að leggja fram tryggingabréf. Markmiðið var að auðvelda aðalmiðlurum að uppfylla kröfur um viðskiptavakt á verðbréfamarkaði.

Fyrirtækin VBS hf. og Saga Capital hf., sem voru skilgreind sem aðalmiðlarar, greiddu sínar skuldir með þremur skuldabréfum með samtals 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. Bréfin báru 2% vexti.

Mat á kröfum leiddi í ljós að afskrifa þurfti miðlarabréfin um 17 ma.kr. og tryggingabréfin um tæplega 175 ma.kr. Afskriftir lána sem gjaldfærðar voru í ríkisreikningi árið 2008 námu því 192 ma.kr.

Ríkissjóður og Seðlabankinn náðu síðan samkomulagi í febrúar 2010 um að Seðlabankinn yfirtæki aftur kröfur vegna verðbréfalánaviðskipta. Skyldi miða yfirtökuna við árslok 2009.

YFIRTAKA KRAFNA VEGNA VERÐBRÉFA- LÁNA

2.4 Yfirtaka Seðlabankans 2009 á tryggingabréfum ríkissjóðs í m.kr.	
BANKABRÉF FRÁ SEÐLABANKA, DAGLÁN	58.368
BANKABRÉF, VERÐBRÉFALÁN	27.336
ASKAR CAPITAL, LÁN	6.264
VBS OG SAGA CAPITAL, SKULDABRÉF	46.064
ÁFALLNIR VEXTIR OG INNBORGANIR	-4.032
SAMTALS	134.000

Kröfur sem viðkomandi fyrirtæki settu að veði vegna veð- og daglána voru framseld Seðlabanka að nýju. Lán vegna Askar Capital og staða lána frá VBS og Saga Capital eru tilgreind sérstaklega. Áfallnir vextir voru færðir til tekna hjá ríkissjóði og voru því ekki með í söluverðinu. Umsamið söluverð á öllum eftirstæðum kröfum vegna yfirtökunnar nam 134 ma.kr. sem komu til lækkunar á fyrrgreindu 270 ma.kr. skuldabréfi ríkissjóðs.

SÖLUVERÐ EFTIRSTÆÐRA KRAFNA 134 MA.KR.

2.5 EIGNASAFN SEÐLABANKA ÍSLANDS

Til þess að halda utan um þær kröfur sem Seðlabankinn eignaðist við fall bankanna voru stofnuð tvö hlutafélög hinn 29. desember 2009 sem bæði eru í eigu bankans:

- Sölvhóll ehf.: Félagið annast eignastýringu krafna og fullnustueigna fyrir eignasöfn Seðlabankans og ríkissjóðs sem Seðlabankinn eignaðist aftur í árslok 2009. Hér er því um að ræða rekstrarfélag.
- Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ): Félagið fer með eignarhald á kröfum og fullnustueignum Seðlabankans vegna bankahrunsins sem falla ekki undir reglulega starfsemi bankans. Markmið félagsins er að innheimta kröfurnar og endurgreiða skuldina við Seðlabankann.

TVÖ HLUTAFÉLÖG SEÐLABANKANS

Meginrökin fyrir stofnun hlutafélaganna voru þau að hafa þurfti markvissa og samræmda vakt til að ná yfirsýn um innheimtumálin. Félögin eru fjárhagslega aðgreind frá bankanum. Þessari leið er einnig ætlað að auka sérhæfingu í innheimtu og þar með hagræðingu. Framangreind rök eru studd í skýrslu frá sænska seðlabankanum en í Svíþjóð var svipuð leið farin árið 1990 eftir bankakreppu.

STOFNUÐ TIL AÐ NÁ YFIRSÝN UM INNHEIMTUMÁLIN



2.5 Efnahagsreikningur Eignasafns Seðlabanka Íslands (ESÍ ehf.) í m.kr.

	ÁRSREIKNINGUR
EIGNIR:	31.DES.09
BANKAREIKNINGAR	1
ALMENNAR KRÖFUR	14.061
VEÐKRÖFUR	249.453
ÚTLÁN	136.908
MARKAÐSBRÉF	16.753
SKULDABRÉF	73.439
	EIGNIR SAMTALS 490.615
SKULDIR:	
SKULD VIÐ SEÐLABANKA ÍSLANDS	490.614
	SKULDIR SAMTALS 490.614
EIGIÐ FÉ	1
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ	490.615

Seldar eignir voru afhentar miðað við árslok 2009 en gengið var frá formlegum kaupsamningi milli Seðlabanka og ESÍ á árinu 2010. Kaupverðið tók mið af bókfærðu verðmæti á afhendingardegi. Ljóst er að mikil óvissa er um raunvirði þeirra eigna sem keyptar voru þar sem m.a. er um að ræða kröfur á fjármálastofnanir í slitameðferð.

2.6 FRAMLAG VEGNA SJÓVÁR

Fyrirtækið Sjóvá Almennar tryggingar hf. sætti sérstöku eftirliti Fjármálaeftirlitsins á árunum 2008 og 2009 samkvæmt 90. gr. laga nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi, þar sem félagið uppfyllti ekki skilyrði lágmarksgjaldpols. Samkvæmt drögum að efnahagsreikningi frá 28. febrúar 2009 var eigið fé félagsins neikvætt um 13,5 ma.kr. en þurfti að lágmarki að vera jákvætt um 2 ma.kr. Var því ljóst að leggja þurfti félaginu til nýtt eigið fé að fjárhæð 15,5 ma.kr. til að uppfylla grunnskilyrði um váttryggingarekstur. Að öðrum kosti yrði félagið gjaldþrota.

Í minnisblaði Fjármálaeftirlitsins frá 29. júní 2009 kom fram að váttryggingarekstur félagsins hefði verið með ágætum en fjárfestingarstarfsemi og tilteknar aðrar ráðstafanir fyrrum eigenda, stjórnar og lykilstarfsmanna hefðu komið félaginu í þrot. Bent var á að íslenska ríkinu bæri ekki lagaleg skylda til að bjarga félaginu frá gjaldþroti. Einnig var bent á að hér á landi væri ekki ábyrgðakerfi vegna gjaldþrots váttryggingafélaga.

Í nefndu minnisblaði kom hins vegar fram að gjaldþrot félagsins hefði alvarlegar afleiðingar. Tekið var fram að m.a. myndu viðskiptamenn félagsins líklega tapa hluta af kröfum sínum og traust til váttryggingastarfsemi hér á landi myndi minnka til muna. Áhrifin á endurtryggingasamninga annarra váttryggingafélaga yrðu neikvæð sem gæti leitt af sér hærri iðgjöld.

Fjármálaeftirlitið lýsti stuðningi við aðgerðir Glitnis hf., Íslandsbanka hf. og fjármálaráðuneytisins til að forða félaginu frá gjaldþroti. Ákveðið var að stofna sérstakt félag utan um váttryggingastarfsemina og var stofnsamningur undirritaður 20. júní 2009.

UPPFYLLTI EKKI
SKILYRÐI LÁGMARKS-
GJALDPOLS

RÍKINU BAR EKKI
SKYLDA TIL AÐ
BJARGA FÉLAGINU

BENT Á NEIKVÆÐ
ÁHRIF GJALDÞROTS

Heiti félagsins er SA tryggingar hf. (Sjóvá) og má sjá nöfn stofnenda og eignarhlut hvers þeirra í eftirfarandi töflu.

2.6 Stofnendur SA trygginga hf.	
EIGANDI:	EIGNARHLUTUR:
GLITNIR BANKI HF.	17,67%
ÍSLANDBANKI HF.	9,30%
SAT EIGNARHALDSFÉLAG HF. (Í EIGU RÍKISINS)	73,03%

Hinn 8. júlí 2009 tilkynnti fjármálaráðherra að ákveðið hefði verið í samráði við ríkisstjórnina að ríkið tæki þátt í endurskipulagningu váttryggingafélagsins Sjóvár. Sama dag var undirritaður samningur þar sem ríkissjóður seldi SAT eignarhaldsfélagi hf. eftirtaldir eignir:

- Kröfu á hendur Askar Capital hf. sem metin var á um 6 ma.kr. Krafan var metin af ráðgjafarfyrirtækinu Capacent Glacier hinn 16. júní 2009. Lánið var tryggt með eftirfarandi hætti:
 - Með 3. veðrétti í öllum almennum kröfum samkvæmt vörureikningum sem Avant hf. á eða fær í rekstri sínum. Avant er dótturfélag Askar Capital og er fjármögnunarfyrirtæki. Samhliða þessum lánessamningi hvílir einnig á 3. veðrétti í ofangreindri eign eigið skuldabréf útgefið af Avant að fjárhæð rúmlega 2,8 ma.kr. með eins mánaðar Reibor-vöxtum að viðbættu 3,75% álagi.
 - Með veði í verðtryggðum skuldabréfum útgefnum af Landsvirkjun að fjárhæð um 4,7 ma.kr.
- Verðtryggt skuldabréf að nafnvirði 4,2 ma.kr. útgefið af Landsvirkjun 21. mars 2005 með 3,5% föstum vöxtum og gjalddaga árið 2020. Skuldabréfið er skráð í Kauphöll Íslands og er með einfaldri ábyrgð ríkissjóðs.

Verðmæti skuldabréfanna sem ríkissjóður seldi vegna Sjóvár var samtals 11,6 ma.kr. Samkvæmt samkomulaginu á SAT eignarhaldsfélag að greiða kaupverðið innan 18 mánaða eða við sölu Sjóvár. Krafan var óverðtryggð og vaxtalaus en tryggð með 73% eignahlut SAT eignarhaldsfélags í SA tryggingum. Þó er eignarhaldsfélaginu óheimilt að selja hlutina fyrir lægra verð en kaupverð án samþykkis fjármálaráðuneytisins.

SAT eignarhaldsfélag keypti hinn 16. september 2009 hlut Glitnis í nýja félaginu og á því nú 90,7% hlut í SA tryggingum. Fjármálaeftirlitið heimilaði yfirfærslu á váttryggingastofni Sjóvár Almennra trygginga til SA trygginga með bréfi dagsettu 22. september 2009.

Hinn 22. september 2010 hóf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) formlega rannsókn á 11,6 ma.kr. eiginfjárframlagi ríkisins til endurreisnar Sjóvár. Í tilkynningu frá ESA er talað um formlega rannsókn á veitingu ríkisstyrks til félagsins. Fram kemur að það sé frummat ESA að með þessum viðskiptum hafi íslenska ríkið leitt björgunaraðgerðir í þágu ógjaldfærs tryggingafélags. Vafi leiki á því að einkaaðilar á markaði hefðu farið út í slíka fjárfestingu. Einnig er fundið að því að þetta hafi verið gert án þess að tilkynna

**EIGNIR SEM RÍKIÐ
SELDI SAT
EIGNARHALDSFÉLAGI**

**VERÐMÆTI
SKULDABRÉFANNA
11,6 MA.KR.**

**ESA RANNSAKAR
FRAMLAGIÐ**

það sérstaklega til ESA og að eignarhaldsfélagið hafi fengið 18 mánaða vaxtalausán greiðslufrest. ESA mun óska eftir frekari skýringum frá íslenskum stjórnvöldum og öðrum aðilum sem eiga hagsmuna að gæta.

VIÐSKIPTIN EKKI FÆRÐ Í BÓKHALDI Á RÉTTUM TÍMA

Þessi viðskipti voru ekki færð í bókhaldi ríkisins þegar þau fóru fram og telur Ríkisendurskoðun það ámælisvert. Fjársýslan gaf þá skýringu að þar sem viðskipti vegna Sjóvárs hafi flust til Eignarhaldsfélags Seðlabanka Íslands í árslok 2009 hafi þau ekki verið bókuð hjá ríkissjóði.

ÓLJÓST Á HVAÐA LAGAHEIMILD VAR BYGGT

Ríkisendurskoðun óskaði eftir því við fjármálaráðuneytið að það gerði grein fyrir þeirri lagaheimild sem byggt var á við ákvörðun um eiginfjárframlag ríkisins til SAT eignarhaldsfélags. Ráðuneytið hefur ekki upplýst um þetta. Ríkisendurskoðun telur því óljóst á hvaða lagaheimild ákvörðunin byggði. Eins og fram hefur komið bar íslenska ríkinu ekki lagaleg skylda til að bjarga félaginu.

2.7 ENDURSKOÐUN LÍFEYRISSKULDBINDINGA

Ríkisendurskoðun endurskoðar Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga (LH). Að lokinni árlegri fjárhagsendurskoðun sjóðanna er gerð sérstök endurskoðunarskýrsla þar sem farið er yfir helstu viðfangsefni endurskoðunar ársins, helstu athugasemdir dregnar fram og settar fram ábendingar um úrbætur.

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

LÍFEYRISSKULD- BINDINGAR LÆKKUÐU UM 3 MA.KR.

2.7.1 LÍFEYRISSKULDBINDINGAR

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 340 ma.kr. í árslok 2009 og lækkuðu um 3 ma.kr. milli ára. Lækkunin skýrist einkum af því að þingfararkaup og ráðherralaun voru lækkuð með úrskurði kjararáðs. Þá voru eftirlaun æðstu embættismanna ríkisins skert með breytingum á lögum. Á móti þessum þáttum vega auknar lífslíkur sem breyta tryggingafræðilegum útreikningum, hækkun launa, verulegt eignatap lífeyrissjóðanna, og yfirtaka ríkissjóðs á eftirlaunaskuldbindingum Landsbanka Íslands.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs skiptust milli tíu skuldbindingarliða árið 2009 þar sem samtímaiðgjöld standa einungis að hluta til undir fjármögnun sjóðanna. Um 84% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs eru vegna B-deildar LSR en 9,8% vegna LH.

2.7.2 EIGNIR UPP Í ÓUPPGERÐAR SKULDBINDINGAR

Samkvæmt lögum um LSR endurgreiða launagreiðendur B-deild sjóðsins þær hækkunir sem verða á lífeyrisgreiðslum á árinu. Hluti launagreiðenda utan A-hluta ríkissjóðs hefur þegar gert upp áfallnar skuldbindingar sínar við B-deild. Sjóðurinn verður að standa að fullu undir þessum hluta skuldbindinganna með eignum sínum og á ekki frekari kröfur á þessa launagreiðendur. B-deildinni var lokað fyrir nýjum félögum árið 1997.

Í árslok 2009 nam reiknuð úppgerð áfallin skuldbinding LSR 429 ma.kr. en var 420 ma.kr. árið á undan. Hjá Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga var úppgerð áfallin skuldbinding tæpar 59,4 ma.kr. í árslok 2009 en var 56,9 ma.kr. árið á undan. Útreikningur á eign vegna úppgerðra skuldbindinga byggist á úttekt trygginga-stærðfræðings.

2.7.3 INNBORGANIR RÍKISSJÓÐS TIL LSR OG LH

Árið 1999 ákvað þáverandi fjármálaráðherra að ríkissjóður skyldi hefja greiðslur inn á framtíðarskuldbindingar sínar við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga. Hinn 30. desember sama ár var gerður sérstakur samningur um þessar innborganir og er þar tilgreint hvernig farið skuli með þær. Framreiknuð framlög ríkissjóðs vegna þessa samkomulag námu tæpum 139,0 ma.kr. með vöxtum og verðbótum.

Ekki var um nein bein aukaframlög ríkissjóðs til lífeyrissjóðanna að ræða á árinu 2009 en þau námu 4 ma.kr. árið á undan. Viðbótariðgjöld frá stofnunum í A-hluta ríkissjóðs námu svipaðri fjárhæð árið 2009 og árið á undan eða um 1 ma.kr. Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara, sem varðar eingöngu B-deild LSR, nam 401 m.kr. Í heild námu innborganir ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga 1,3 ma.kr. árið 2009 sem er veruleg lækkun frá árinu á undan en þá námu þær tæplega 5,4 ma.kr.

2.8 ERLEND LÁN RÍKISSJÓÐS

Hlutfall erlendra lána af heildarlánnum ríkissjóðs hefur farið lækkandi á undanförunum árum. Hins vegar hækkuðu erlend lán í krónum talið árið 2009, úr 317,5 ma.kr. árið 2008 (37,1% af heild) í 356,6 ma.kr. (32,6% af heild). Staða erlendra lána var 381 ma.kr. í lok ágúst 2009. Eftirfarandi tafla sýnir stöðu lánanna í árslok 2009 sundurliðaða eftir lánveitendum.

**ENGIN BEIN
AUKAFRAMLÖG ÁRIÐ
2009**

**ERLEND LÁN
HÆKKUÐU Í KRÓNUM
TALIÐ**

2.7 Staða erlendra lána ríkissjóðs í árslok 2009				
LÁNVEITANDI/UMSJÓNAR- AÐILI:	MYNT	STAÐA Í		STAÐA Í M.KR 31.12.09
		ERLENDRI MYNT	LOKA- GJALDDAGI	
CITIBANK	US DOLLARAR	200 M.	2014	25.040
THE ROYAL BANK OF SCOTLAND	BRESK PUND	28,3 M.	2016	5.719
CITIBANK	EVURUR	250 M.	2012	45.095
BARCLAYS	EVURUR	1000 M.	2011	180.380
BAYERN LB	EVURUR	300 M.	2011	54.114
	DANSKAR			
LANDSTJÓRNIN Í FÆREYJUM	KRÓNUR	300 M.	2015	7.273
LÁN FRÁ NORÐURLÖNDUM	EVURUR	219 M.	2021	39.503
AÐRIR LIÐIR	EVURUR			-543
ERLEND LÁN SAMTALS				356.584

**STÆRSTA EINSTAKA
LÁNIÐ TEKIÐ ÁRIÐ
2006**

Stærsta einstaka lánið var tekið árið 2006 með milligöngu *Barclays* banka og er að nafnvirði 1 ma. evra. Lánið var tekið til að efla gjaldeyrisforðann. Það lán á að endurgreiða í einu lagi 1. desember árið 2011 en fastir 3,75% vextir greiðast árlega. Í júní 2010 greiddi ríkissjóður upp rúmlega 36% af höfuðstól lánsins þar sem Seðlabankinn taldi það hagfelldan kost fyrir ríkissjóð miðað við stöðu á erlendum mörkuðum.

**TVÖ LÁN MED
MILLIGÖNGU
CITIBANK**

Tvö lán voru tekin með milligöngu *Citibank*, annars vegar árið 2002 og hins vegar árið 2004. Fyrra lánið var upphaflega 250 m. evra að nafnvirði með föstum 5,35% vöxtum. Greitt var af höfuðstól þess á árinu 2010 en gjalddagi hans er 2012. Síðara lánið var 200 m. Bandaríkjadollara að nafnvirði með föstum 4,375% vöxtum. Það á að endurgreiða í heilu lagi árið 2014. Staða lánanna var samtals um 56 ma.kr. í lok ágúst 2010.

Lán frá *The Royal Bank of Scotland* voru tekin á árunum 1981 og 1983. Þau nema 30 m. breskra punda að nafnvirði með föstum 14,5% vöxtum. Þau skulu endurgreidd í heilu lagi árið 2016. Á undanförunum árum hefur verið greitt lítillega af höfuðstól lánanna og í árslok námu eftirstöðvar 28,3 m. punda eða 5,7 ma.kr.

**STAÐA LÁNS FRÁ
NORÐURLÖNDUNUM
99,6 MA.KR. Í LOK
ÁGÚST**

Árið 2009 samdi ríkissjóður við hin Norðurlöndin – þ.e. Danmörku, Finnland, Noreg og Svíþjóð – um lán til að efla gjaldeyrisforða Seðlabankans. Fyrsti hluti lánsins, 219 m. evra, var afgreiddur sama ár en annar hluti, samtals um 428,2 m. evra, á þessu ári. Staða lánsins í lok ágúst sl. var því samtals 647,5 m. evra eða 99,6 ma.kr. Vextir eru breytilegir með 2,75% álagi.

2.9 RÍKISÁBYRGÐ Á SKULDBINDINGUM

Ríkisábyrgðasjóður starfar samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir nr. 121/1997. Samkvæmt 1. gr. laganna má ríkissjóður aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingar nema heimild til þess sé veitt í lögum og hann má heldur ekki ganga í sjálfskuldarábyrgð nema sérstaklega sé kveðið á um það í þeim lögum sem ábyrgðina heimila.

Sérstakur samningur er milli fjármálaráðuneytisins og Seðlabanka Íslands um rekstur sjóðsins sem tók gildi 1. janúar 2010. Samkvæmt honum mun Seðlabankinn annast umsýslu ríkisábyrgða og meta áhættu ríkissjóðs vegna þeirra. Bankinn á að gefa fjármálaráðuneytinu umsögn vegna ríkisábyrgða, veita slíkar ábyrgðir samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins og innheimta áhættugjald vegna þeirra.

**RÍKISÁBYRGÐIR
HÆKKUÐU UM 92
MA.KR.**

Ríkisábyrgðir námu 1.212 ma.kr. í árslok 2009 og höfðu hækkað um 92 ma.kr. frá fyrra ári eða 8,2%. Farið var yfir skráningu og utanumhald ríkisábyrgða með starfsmanni Ríkisábyrgðasjóðs í Seðlabankanum. Niðurstaða Ríkisendurskoðunar er sú að utanumhald og skráning ríkisábyrgða séu almennt í lagi. Þó kom fram að ekki höfðu borist gögn vegna tveggja mála þar sem talið var að um ríkisábyrgðir væri að ræða og er rætt um þau síðar í þessum kafla.

Ríkisábyrgðasjóður hefur árlega tekjur af ábyrgðargjaldi sem nemur 0,25% af stofni miðað við heilt ár (0,0625% á ársfjórðungi). Tekjur af ábyrgðargjaldi og gjaldfærð töp vegna ríkisábyrgða hafa þróast þannig á undanförunum árum:

2.8 Tekjur og gjöld Ríkisábyrgðasjóðs 2004–2010 í m.kr.			
ÁR	TEKJUR	GJÖLD	MISMUNUR
2010 (1. OG 2. ÁRSFJ.)	(324,4)	2.689,3	2.406,4
2009	(668,0)	3.065,7	2.397,8
2008	(572,8)	0,0	(572,8)
2007	(273,0)	0,0	(273,0)
2006	(263,7)	0,0	(263,7)
2005	(230,6)	0,0	(230,6)
2004	(267,3)	0,0	(267,3)
SAMTALS	(2.599,8)	5.796,5	3.196,8

Stærsta fjárhæðin, tæpir 3 ma.kr., er vegna Lánasjóðs landbúnaðarins en eignir hans voru seldar gamla Landsbankanum í október 2005 fyrir tæpa 2,7 ma.kr. Samkvæmt samningnum voru yfirteknar skuldir sjóðsins tryggðar með ríkisábyrgð. Skuldir Lánasjóðs landbúnaðarins voru skildar eftir í Landsbankanum sem varð til þess að þessi ábyrgð ríkisins varð virk. Aðrar gjaldfærslur eru vegna skuldabréfa í eigu gömlu bankanna sem ríkisábyrgð hvíldi á.

**MESTA TAPIÐ VEGNA
LÁNASJÓÐS
LANDBÚNAÐARINS**

Í skýrslu ráðgjafarnefndar sem unnin var fyrir fjármálaráðuneytið í september 2009 kemur fram rökstuðningur fyrir því að hærra ábyrgðargjald væri eðlilegra og sanngjarnara. Rökstuðningurinn er meðal annars sóttur í kæru til eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þar sem því var haldið fram að lágt ábyrgðargjald vegna ríkisábyrgða samsvari óbeinum ríkisstyrk.

Lagt hefur verið fram á Alþingi frumvarp sem miðar að því að ábyrgðargjald svari að fullu til þeirrar ívilnunar sem viðkomandi aðili nýtur í formi hagstæðari lánskjara vegna ríkisábyrgðar. Þetta þýðir að fellt er niður fast hlutfall (nú 0,25% á ársgrundvelli) og skal ábyrgðargjaldið ákveðið á grundvelli óháðs aðila á lánskjörum með og án ríkisábyrgðar.

**FRUMVARP UM AÐ
ÁBYRÐGARGJALD
SVARI TIL ÍVILNUNAR**

2.10 SKULDBINDINGAR UTAN EFNAHAGS

Skuldbindingar þurfa að uppfylla ákveðin skilyrði svo hægt sé að bóka þær til skuldar í efnahagsreikningi. Skuldir eru kvaðir á ríkissjóð til að láta af hendi fé í framtíðinni. Skuld skal aðeins skrá í ríkisreikningi ef hægt er að meta fjárhæð hennar með viðunandi hætti og líklegt þykir að til greiðslu hennar komi. Ef óvissa ríkir um það hvort til greiðslu skuldar komi er nóg að geta um hana í skýringum. Ekki þarf þó að geta skuldar í skýringum nema fjárhæð hennar sé veruleg.

Í kjölfar bankahrunsins hafa komið upp ýmis álitamál er varða bókun skuldbindinga í ríkisreikningi. Má í þessu sambandi nefna óvissu tengda svokölluðum *Icesave*-skuldbindingum gamla Landsbankans og meðferð krafna í þrotabú föllnu bankanna þriggja. Með neyðarlögunum svokölluðu, sem sett voru í október 2008, var

**ÁLITAMÁL ER VARÐA
BÓKUN
SKULDBINDINGA**

forgangsröðun krafna breytt. Þetta hafði í för með sér mikinn ávinning fyrir vissan hóp kröfuhafa á kostnað annarra. Almennir kröfuhafar stóru bankanna þriggja telja að á rétti þeirra hafi verið brotið og að þeim sem áttu fé í útibúum íslenskra banka erlendis hafi verið mismunað með þessum lögum. Íslenska ríkið bendir á móti á að um neyðarrétt hafi verið að ræða þegar bankakerfi landsins hrundi til grunna. Líklegt er að tekist verði á um þetta fyrir dómstólum á næstu misserum. Málaférlin munu snúast um ótilgreindar fjárhæðir sem fallið gætu á ríkissjóðs.

RÍKISLÖGMAÐUR TAKI SAMAN UPPLÝSINGAR

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að ríkislögmaður taki árlega saman upplýsingar um dómsmál sem ríkissjóður á aðild að og þær verði birtar í ríkisreikningi til fullri skýringar á hugsanlegum skuldbindingum ríkissjóðs á næstu árum.

2.10.1 YFIRTAKA Á INNSTÆÐUM Í SPRON HF.

Á árinu 2009 ákvað Fjármálaeftirlitið að ráðstafa tilteknum innstæðuskuldbindingum SPRON hf. til Nýja Kaupþings banka hf. (nú Arion banki hf.). Í ákvörðuninni var mælt fyrir um að skilanefnd SPRON skyldi stofna sérstakt hlutfélag (Drómi ehf.) sem taka skyldi við öllum eignum og tryggingaréttindum SPRON. Dótturfélagið skyldi einnig yfirtaka skuldbindingar gagnvart Nýja Kaupþingi banka vegna yfirtöku á innstæðuskuldbindingum SPRON með því að gefa út skuldabréf til bankans. Allar eignir hins nýja félags sem og hlutabréf í því skyldu veðsettar til tryggingar fyrir skuldabréfinu.

Hinn 22. júní 2009 undirrituðu Nýja Kaupþing banki og Drómi samning um endurgreiðslu skuldar og veðsamninga vegna skuldbindinga í samræmi við ákvörðun Fjármálaeftirlitsins. Fjárhæð skuldabréfsins nemur 96,7 ma.kr. Í samningi fjármálaráðherra við skilanefnd Kaupþings banka frá 17. júlí 2009 er því lýst yfir að stjórnvöld muni halda Kaupþingi banka og Nýja Kaupþingi banka skaðlausum vegna kröfu þess síðarnefnda á hendur Dróma.

RÍKIÐ TÓK Á SIG FJÁRHAGSLEGA ÁBYRGÐ

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Nýja Kaupþings banka, dagsettu 20. ágúst 2009, kemur fram að ríkissjóður ber fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall verður af umræddu skuldabréfi. Samkvæmt bréfinu er skuldbinding ríkissjóðs byggð á ákvæðum 1. gr. laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, svokölluðum neyðarlögum.

GETA ÁTTI UM SAMKOMULAGIÐ Í RÍKISREIKNINGI

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

2.10.2 YFIRTAKA Á INNSTÆÐUM Í STRAUMI-BURÐARÁSI

Samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 17. mars 2009 yfirtók Íslandsbanki hf. skuldbindingar Straums-Burðaráss fjárfestingarbanka hf. vegna innlána í höfuðstöðvum bankans á Íslandi. Skyldi Straumur-Burðarás gefa út skuldabréf til Íslandsbanka sem endurgjald. Allar eignir Straums-Burðaráss voru veðsettar bankanum til tryggingar fyrir skuldabréfinu.

Íslandsbanki og fjármálaráðuneytið gerðu með sér samkomulag 3. apríl 2009 sem fól m.a. í sér að ráðuneytið skuldbatt sig til að taka við framangreindu skuldabréfi og afhenda bankanum þess í stað ríkisskuldabréf. Bréfin skyldu vera hæf til notkunar í endurhverfum viðskiptum við Seðlabanka Íslands ef og þegar lausafjárþörf myndaðist hjá Íslandsbanka vegna þessara innláns-skuldbindinga.

Í samkomulaginu fólst einnig að Íslandsbanki skuldbatt sig til að fjármagna greiðslur Straums-Burðaráss á innlánum bankans í Danmörku sem námu 45 m. evra. Fjármálaráðuneytið skuldbatt sig til að afhenda Íslandsbanka ríkisskuldabréf í skiptum fyrir skuldabréf Straums-Burðaráss vegna þessara innlána. Útgefið skuldabréf nemur 43,7 ma.kr. og er með lokagjalddaga 31. mars 2013. Hafi Íslandsbanki ekki fengið fullnaðargreiðslu þann dag er bankanum heimilt að halda eftirstandandi skuldabréfum.

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

2.10.3 SKULDBINDINGAR VEGNA TÓNLISTAR- OG RÁÐSTEFNUHÚSS

Ríkissjóður og Reykjavíkurborg stofnuðu á árinu 2003 hlutafélagið Austurhöfn-TR ehf. sem hafði það hlutverk að láta byggja tónlistar- og ráðstefnumiðstöð við Reykjavíkurborg (Hörpu).

Að loknum undirbúningi, hönnunarsamkeppni og útboði var á árinu 2006 undirritaður samningur við eignarhaldsfélagið Portus ehf. (Portus Group) um að það annaðist framkvæmdir og byggingu hússins fyrir eigin reikning. Í samningnum fólst hins vegar ákvæði um að ríkissjóður og Reykjavíkurborg skyldu árlega greiða 595 m.kr. í 35 ár til að styðja framkvæmdina og viðburði tengda húsinu. Fjárhæðin skyldi vera verðtryggð miðað við vísitölu neysluverðs. Greiðslur skyldu hefjast á því ári sem húsið yrði opnað sem áætlað er að verði á næsta ári.

Í kjölfar gjaldþrots eignaraðila Portusar og systurfélags þess, Síтусar ehf., gerðu ríkið og Reykjavíkurborg samkomulag við NBI hf. um að Austurhöfn-TR eignaðist þessi félög og að þau myndu ljúka við byggingu hússins og hefja rekstur þess. Samkomulag náðist við nýju bankana um fjármögnun á eftirstöðvum byggingarkostaðar. Með þessum gjörningi eru húseignin og tengdar framkvæmdir komnar í eigu ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar gegnum sameiginlegt hlutafélag þeirra.

Í ríkisreikningi hefði til upplýsingar mátt gera grein fyrir þessum breytingum og yfirtöku Austurhafnar-TR á tilgreindum félögum. Með því færðist eignarhald á húseigninni og tengdum framkvæmdum yfir á félag í eigu ríkis og Reykjavíkurborgar. Þá ber að geta þess að áðurnefnd greiðsluskuldbinding verður virk við opnun hússins sem verður á árinu 2011.

3 ENDURSKOÐUN TEKNA

3.1 FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR

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.

3.2 TEKJUR, INNHEIMTA OG EFTIRSTÖÐVAR 2009

Tekjur ríkissjóðs á árinu 2009 námu 439,5 ma.kr. samanborið við 471,9 ma.kr. á árinu 2008 og lækkuðu því um 6,9% milli ára. Tekjur af sölu eigna urðu mun minni á síðasta ári en árið á undan, 0,8 ma.kr. á móti 2,8 ma.kr.

**TEKJUR LÆKKUÐU UM
6,9% MILLI ÁRA**

3.1 Tekjur ríkissjóðs 2009 í m.kr.	EST 1/1	TEKJUR	INNHEIMT	AFSKRIFT	EST 31/12
SKATTAR Á TEKJUR	62.624	148.184	-141.137	-18.903	50.768
VIRÐISAUKASKATTUR	26.350	121.248	-111.931	-6.947	28.720
TRYGGINGAGJALD	4.925	45.912	-42.066	-2.254	6.517
AÐRIR SKATTAR	4.802	68.019	-66.103	-246	6.472
SALA EIGNA	26	824	-850	0	0
AÐRAR TEKJUR	10.476	55.328	-53.755	-1.646	10.403
SAMTALS	109.203	439.515	-415.842	-29.996	102.880

**INNHEIMTUHLUTFALL
SVIPAÐ OG 2008**

Til innheimtu á árinu 2009 voru 518,7 ma.kr. og þar af innheimtust 415,8 ma.kr. eða 80,2%. Þetta er svipað hlutfall og árið 2008. Innheimtuhlutfall tekjuskatts nam 73,5% sem er aðeins betra hlutfall en árið áður. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts nam 79,6% sem er tæplega 3 prósentustiga lakara hlutfall en árið 2008. Hins vegar batnaði innheimtuhlutfall tryggingagjalds um 2,7 prósentustig og var 89,2%.

**EFTIRSTÖÐVAR
LÆKKUÐU UM 5,8%
MILLI ÁRA**

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna lækkuðu á árinu 2009 um 6,3 ma.kr. eða 5,8% og námu 102,9 ma.kr. í árslok. Meginskýring lækkunarinnar er aukning afskrifta á árinu 2009 sem námu 30,0 ma.kr. en árið 2008 námu afskriftir 12,3 ma.kr. Ógjaldfallnar eftirstöðvar í árslok 2009 námu 33,5 ma.kr. samanborið við 48,2 ma.kr. í árslok 2008. Gjaldfallnar eftirstöðvar hafa því aukist úr 61,0 ma.kr. í árslok 2008 í 69,4 ma.kr. í árslok 2009 eða um 13,7%.

3.3 AFSKRIFTIR OG NIÐURFÆRSLA

Gjaldfærðar afskriftir námu 30,0 ma.kr. árið 2009 og skiptast þannig að beinar afskriftir námu 13,8 ma.kr. en óbeinar 16,2 ma.kr. Sambærilegar tölur fyrir árið 2008 eru 10,8 og 1,5. *Bein afskrift* felst í því að krafa er talin endanlega töpuð. *Óbein afskrift* felst í því að meta hve hátt hlutfall kröfu verður hægt að innheimta og færa eftirstöðvar niður sem mismuninum nemur. Afskrifaðar voru kröfur á hendur 3.133 einstaklingum og 1.336 lögaðilum. Fjöldi einstaklinga og lögaðila var svipaður og árið áður.

Með tilliti til þess að fyrningarfrestur opinberra gjalda er fjögur ár voru afskriftir hjá einstaklingum vegna árána 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 gjaldþrotaskiptum að vera 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
AFSKRIFTA FYRIR
HENDI**

Forsendur og útreikningur óbeinna afskrifta voru yfirfarin án athugasemda. Kröfur eldri en frá árinu 2008 eru færðar niður um 75–80% eftir því hversu langt innheimtu- aðgerðir 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 heldur lægri fjárhæð en árið áður. Staðan á niðurfærslureikningi nam 79,0 ma.kr. í árslok 2009. Þessi staða endurspeglar það efnahagsástand sem ríkt hefur hér á landi eftir hrun bankakerfisins og þann fjölda fyrirtækja sem orði hefur gjaldþrota á þeim tíma sem liðinn er frá hruninu. Beinar afskriftir munu því aukast verulega á næstu árum. Nánar er fjallað um eftirstöðvar síðar í þessum kafla.

**BEINAR AFSKRIFTIR
MUNU AUKAST Á
NÆSTU ÁRUM**

3.4 SAMANBURÐUR VIÐ FJÁRLÖG

Samkvæmt fjárlögum ársins 2009 voru tekjur áætlaðar 402,5 ma.kr. en í fjáruka- lögum var sú fjárhæð hækkuð um 14,8 ma.kr., í 417,3 ma.kr. Þar vega þyngst auknar vaxtatekjur en í fjáruka- lögum var gert ráð fyrir að þær hækkuðu um 26,1 ma.kr. Á móti vegur lækkun á tekjuskatti einstaklinga, 4,5 ma.kr., lækkun á virðisaukaskatti, 8,6 ma.kr. og lækkun á sölu eigna, 5,2 ma.kr.

3.2 Tekjur og fjárheimildir 2009 í m.kr.

	TEKJUR 2009	FJÁRLÖG	FJÁRAUKA- LÖG	FRÁVIK	TEKJUR 2008
TEKJUSK. EINSTAKLINGA	88.612	89.382	-4.482	3.712	93.491
TEKJUSK. LÖGADILA	31.112	22.100	-1.300	10.312	32.904
SKATTAR Á FJÁRM.TEKJ.	25.990	16.216	6.634	3.140	42.277
VIRÐISAUKASKATTUR	121.248	128.196	-8.596	1.648	134.216
TRYGGINGAGJALD	45.912	39.819	931	5.162	41.644
AÐRIR SKATTAR	70.429	68.619	1.032	838	69.409
SALA EIGNA	824	6.300	-5.249	-227	2.779
VAXTATEKJUR	44.107	22.230	26.110	-4.233	41.784
AÐRAR TEKJUR	11.221	9.637	-292	1.876	13.382
SAMTALS	437.046	402.499	14.788	22.228	471.886

GRIPID TIL ÝMISSA AÐGERÐA TIL AÐ AUKA TEKJUR

Í tengslum við gerð fjárlaga 2009 var gripið til ýmissa aðgerða til að auka tekjur ríkissjóðs. Tekjuskattur einstaklinga var hækkaður um 1,35%, virðisaukaskattur hækkaður úr 24,5% í 25,5% og ýmis vörugjöld, þ.m.t. bensíngjald, áfengisgjald og bifreiðagjald, hækkuð um 12,5%. Í maí 2009 var enn gripið til aðgerða með hækkunum á áfengis- og tóbaksgjaldi um 15% og bifreiðagjaldi um 10%. Þá voru bensíngjald og olúgjald hækkuð en á móti kom lækkun á kílómetragjaldi.

Um mitt ár 2009 var lagður á sérstakur 8% tekjuskattur á tekjur umfram ákveðið mark og sérstakur 5% fjármagnstekjuskattur. Þá var gjalddögum í innheimtu fjármagnstekjuskatts breytt þannig að greitt yrði ársfjórðungslega í stað árlega.

3.5 TRYGGINGAGJALD

TRYGGINGAGJALD HÆKKAÐ Í 7% UM MITT ÁR

Staðgreiðsluskylt tryggingagjald var 5,34% á fyrri hluta árs 2009 en hækkaði 1. júlí í 7,00% Atvinnuþryggingagjald var hækkað úr 0,65% í 2,21% og gjald í Ábyrgðarsjóð launa hækkaði úr 0,1% í 0,2%. Gjaldið reiknast af heildarlaunum launamanna eða af reiknuðu endurgjaldi. 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

3.3 Skipting tryggingagjalds á rétthafa 2009 í m.kr.					
	EST 1/1	TEKJUR	AFSKRIFT	INNHEIMT	EST 1/12
ATVINNULEYSISTR.SJÓÐUR	674	11.399	-287	-9.867	1.919
TRYGG.SJ. SJÁLFST. ST.	1	13	0	-13	1,0
ÁBYRÐGARSJ. LAUNA	96	1.212	-46	-1.075	187
FÆÐINGARORLOFSSJÓÐUR	1.049	8.803	-473	-8.189	1.190
LÍFEYRIS- OG SLYSATR.	3.095	24.413	-1.447	-22.852	3.209
LÍFEYRISSJ., SA OG ASÍ	180	2.029	-72	-1.868	269
SLYSATR. SJÓMANNA	11	71	0	-71	11
	5.106	47.940	-2.325	-43.935	6.786
ÚTFLUTNINGSRÁÐ	49	406	-22	-378	55
STAÐLARÁÐ ²⁾	7	57	-3	-53	8
VINNUEFTIRLIT RÍKISINS ¹⁾	1	0	0	0	1
ICEPRO	1	0	0	-1	0
	5.164	48.403	-2.350	-44.367	6.850

1) Hlutdeild féll niður 2006
2) Hlutdeild féll niður 2009

Stofn til útreiknings tryggingagjalds er fenginn frá skattyfirvöldum og byggir skiptingin á rauntölum árána 2007 til 2009 en eftirstöðvar í árslok 2006 eru láttnar gilda til skiptingar vegna eldri ára. Endurskoðunin fólst m.a. í að athuga hvort breytingar hefðu orðið á hlut rétthafa, endurreikningi á hlutdeild miðað við stofna, afstemmingu bókhalds við tekjakerfi og skoðun á uppgjörum sem send voru til rétthafa. Endurskoðunin var án athugasemda.

TRYGGINGAGJALD
ENDURSKOÐAÐ ÁN
ATHUGASEMDA

3.6 VIRÐISAUKASKATTUR

Endurskoðun virðisaukaskatts á árinu 2009 beindist, eins og fyrri ár, einkum að meðferð einstaklinga og lögaðila sem sæta áætlun. Til skýringar skal þess getið að skili framteljandi ekki skýrslum til skattyfirvalda ber skattstjóra að áætla tekjustofna hans og leggja á samkvæmt þeim. Á undanförunum árum hafa slíkar áætlanir skekkst 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 mats á niðurfærslu og áætlunum. Endurskoðunin var án athugasemda.

VIRÐISAUKASKATTUR
ENDURSKOÐAÐUR ÁN
ATHUGASEMDA

Tekjur af virðisaukaskatti námu 121,2 ma.kr. á árinu 2009 og drógust verulega saman frá árinu á undan eða um 9,7%. Innheimtan dróst heldur meira saman eða um 12,0%. Skattskyld velta dróst saman um 10,9 % en heildarveltan um 4,2%. Skýringin liggur í því að undanþegin velta hefur aukist umtalsvert milli ára.

Áætluð velta vegna áætlana í virðisaukaskatti nam 25,7 ma.kr. árið 2009 samanborið við 19,2 ma.kr. árið 2008. Áætlanir í virðisaukaskatti voru fyrst sérgreindar í tekjubókhaldskerfinu á árinu 1998 og frá þeim tíma hafa margir einstaklingar og lögaðilar sætt áætlun stóran hluta þessa tímabils. Þannig hafa 379 einstaklingar sætt áætlun í fimm ár eða lengur og samsvarandi tala fyrir lögaðila er 133.

ÁÆTLUN ER EKKI VIRKT ÚRRÆÐI

Ljóst er að áætlun er ekki virkt úrræði til að fá aðila til að skila skýrslum. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa að koma til önnur úrræði til að bæta skil á virðisaukaskatti. Mörg þeirra fyrirtækja sem sæta áætlun eru ekki starfandi og nauðsynlegt að þau verði afmáð úr fyrirtækjaskrá og forsvarsmenn þeirra látnir sæta ábyrgð samkvæmt lögum.

Gjaldfallnar eftirstöðvar virðisaukaskatts (án niðurfærslu) námu 50,2 ma.kr., þar af námu dráttarvextir 23,5 ma.kr. Um 3.680 einstaklingar skulduðu virðisaukaskatt að fjárhæð 29,3 ma.kr. og rúmlega 4.700 lögaðilar að fjárhæð 20,8 ma.kr.

3.7 SKATTAR Á TEKJUR OG HAGNAÐ

HÆTTA Á OFMATI Í RÍKISREIKNINGI

Enn er mikið um að skattar á tekjur og hagnað séu áætlaðir á einstaklinga og lögaðila. Í bókhaldskerfi ríkissjóðs er ekki hægt að greina á milli þess hluta slíkra skatta sem lagður er á samkvæmt framtölum og þess hluta sem er áætlaður. Þetta er hins vegar hægt þegar um virðisaukaskatt er að ræða. Að mati Ríkisendurskoðunar skapar þetta hættu á að tekjur af sköttum á tekjur og hagnað séu ofmetnar í ríkisreikningi.

Á árunum 2004–2009 nam áætlaður tekjuskattur og útsvar rúmum 92 ma.kr. við álagningu. Í árslok 2009 námu eftirstöðvar höfuðstóls þessara gjalda 56,6 ma.kr. vegna sömu ára eða 72% af upprunalegum eftirstöðvum.

3.4 Áætlanir opinberra gjalda 2004–2009 í ma.kr.		
ÁR	NETTÓ ÁLAGNING	EFTIRST. Í ÁRSLOK
2009	22,5	20,2
2008	24,8	17,1
2007	13,7	11,7
2006	13,2	11,9
2005	10,5	10,0
2004	7,9	7,6

BRÝNT AÐ HÆGT VERÐI AÐ SÉRGREINA ÁÆTLUÐ GJÖLD

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað lagt áherslu á mikilvægi þess að hægt sé að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins, ekki aðeins vegna virðisaukaskatts og opinberra gjalda heldur einnig vegna annarra skatta þar sem áætlanir geta vegið þungt.

3.8 EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA

Samkvæmt ríkisreikningi námu bókfærðar eftirstöðvar ríkissjóðstekna 102,9 ma.kr. í árslok 2009, þar af námu ógjaldfallnar eftirstöðvar 33,5 ma.kr. Eftirstöðvar í innheimtakerfi ríkissjóðs eru hins vegar mun hærrí og námu 179 ma.kr. Fjársýslan sendir út innheimtubríf með reglubundnum hætti, fyrir hönd innheimtumanna ríkissjóðs, þó ekki vegna sekta.

Í september 2010 voru send út innheimtubríf til 46.773 einstaklinga og lögaðila vegna óinnheimtra krafna að fjárhæð 109,9 ma.kr. Ekki voru send innheimtubríf til aðila sem skulduðu samtals 68,0 ma.kr. af ástæðum sem koma fram í töflu 3.5.

3.5 Eftirstöðvar ríkissjóðstekna í árslok 2009 í m.kr.	
BÖRN UNDIR 18 ÁRA ALDRI	5,3
DÁNARBÚ	1.769,0
GJALDPROTAAÐILAR	48.417,5
FYRIRTÆKI HÆTT REKSTRI	1.982,0
Í GREIÐSLUUPPGJÖRI	57,4
ÓSTAÐSETTIR Í HÚS	3.726,7
ÓÞEKKT HEIMILISFANG	317,2
BÚSETTIR ERLENDIS	11.742,2
SAMTALS	68.017,4

Eins og fram kom í umfjöllun um virðisaukaskatt og opinber gjöld er þáttur áætlana verulegur í eftirstöðvum ríkissjóðstekna. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á nauðsyn þess að fækka þeim fyrirtækjum á álagningarskrá sem hafa engan rekstur með höndum og afmá þau úr fyrirtækjaskrá.

**FYRIRTÆKI SEM EKKI
ERU Í REKSTRI VERÐI
AFMÁÐ ÚR SKRÁNNI**

3.9 UPPGJÖR Á STAÐGREIÐSLU

Árið 1990 gerðu fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, Reykjavíkurborg og stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga með sér samkomulag um uppgjör á staðgreiðslu við álagningu opinberra gjalda. Í 1. gr. samkomulagsins segir að staðgreiðsla verði gerð upp með þeim hætti að ríkissjóður taki á sig vanskil á staðgreiðslufé í þeim tilvikum þegar búið er að gera grein fyrir launagreiðslum með sundurliðuðum skilagreinum til skattyfirvalda og skiptir þá ekki máli hvort greiðsla hafi fylgt. Á móti kemur að ríkissjóður fær í sinn hlut dráttarvexti og álag sem innheimtist vegna vangreiddrar staðgreiðslu viðkomandi tekjuárs.

Í 10. gr. samkomulagsins er kveðið á um að það skuli endurskoðað á hverju ári miðað við stöðu innheimtrar staðgreiðslu og hvernig samkomulagið kemur út fyrir aðila. Endurskoðuninni skuli lokið 1. mars ár hvert og þar með sé lokið fullnaðaruppgjör vegna fyrra árs. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði hefur slík endurskoðun aldrei farið fram. Innheimta vanskila hefur verið mjög erfið á undanförunum árum. Að mati Ríkisendurskoðunar er því hætt á að ríkissjóður beri fjárhagslegan skaða af samkomulaginu. Stofnunin hefur beint því til fjármálaráðuneytisins að það fari fram á endurskoðun samkomulagsins í samræmi við 10. gr. þess.

**SAMKOMULAGIÐ
HEFUR ALDREI VERIÐ
ENDURSKOÐAÐ**

4 ENDURSKOÐUN GJALDA

4.1 FRAMKVÆMD

Endurskoðað var í samræmi við ákvæði laga um Ríkisendurskoðun og góða endurskoðunarvenju en samkvæmt henni ber skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fáist um að ársreikningurinn sé án verulegra annmarka.

Endurskoðunin náði til yfir 300 fjárlagaliða, stofnana, fyrirtækja, sjóða og hlutafélaga í eigu ríkisins (A-, B-, C-, D- og E-hluta ríkisreiknings) af samtals um 500. Þar af endurskoðuðu einkarekin endurskoðunarfyrirtæki, sem stofnunin hefur samið við, 65 aðila en um helmingur þeirra er heilbrigðisstofnanir. Um þriðjungur ríkisstofnana nýtir sér bæði greiðslu- og bókhaldsþjónustu Fjársýslu ríkisins en nokkur fjöldi nýtir einungis bókhaldsþjónustu hennar. Allar A-hluta stofnanir nota launakerfi Fjársýslunnar.

Endurskoðunin fól í sér aðgerðir til að staðfesta fjárhæðir og aðrar upplýsingar í ársreikningi. Einnig mat á þeim reikningsskila- og matsaðferðum sem gilda um stofnanir og fyrirtæki ríkisins og stjórnendur nota við gerð ársreikningsins og framsetningu hans í heild.

Endurskoðun lýkur að jafnaði með endurskoðunarbréfi. Í því er gerð grein fyrir áhættugreiningu, fjárhagsstöðu, fjárheimild og samanburði við rekstraráætlun. Greint er frá framkvæmd endurskoðunar, áhersluatriðum við endurskoðun hvers árs, athugasemdum og niðurstöðum. Í flestum tilvikum er endurskoðun án alvarlegra athugasemda. Afrit af öllum endurskoðunarbréfum er sent viðkomandi fagráðuneyti.

4.2 FJÁRHEIMILDIR

Fjárheimildir ráðuneyta og stofnana námu í heild 590,3 ma.kr. á árinu 2009. Þær skiptast þannig að fjárheimildir samkvæmt fjárlögum námu 555,6 ma.kr., með fjárukalögum var 13,0 ma.kr. bætt við og fluttar fjárheimildir frá fyrra ári námu 21,7 ma.kr. Heildargjöld A-hluta ríkissjóðs námu 578,8 ma.kr. og því var rekstur ríkissjóðs í heild 11,5 ma.kr. innan fjárheimilda.

**ENDURSKOÐUNIN
NÁÐI TIL YFIR 300
AÐILA**

**FJÁRHEIMILDIR
SAMTALS
590,3 MA.KR.**

4.1 Heildargjöld A-hluta ríkissjóðs 2009 í m.kr.	REIKNINGUR	REIKNINGUR	FRÁVIK	FRÁVIK	FJÁRHEIMILD	FRÁVIK	FRÁVIK
	2009	2008	FJÁRHÆÐ	%	2009	FJÁRHÆÐ	%
ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS	3.847	3.557	290	8,1	4.126	279	6,8
FORSÆTISRÁÐUNEYTI	1.211	1.385	-174	-12,6	1.796	585	32,6
MENNTA- OG MENN.RN	61.748	55.958	5.791	10,3	64.532	2.784	4,3
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	11.761	10.029	1.732	17,3	12.686	925	7,3
SJÁVARÚTV. OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI	18.985	18.613	372	2	22.059	3.074	13,9
DÓMSMÁLA- OG MANNRÉTTINDARÁÐUNEYTI	28.742	26.935	1.808	6,7	29.191	449	1,5
FÉLAGS- OG TRYGGINGAM.RN	113.991	83.394	30.597	36,7	116.672	2.681	2,3
HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI	118.429	111.894	6.535	5,8	116.014	-2.415	-2,1
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	71.170	273.969	-202.799	-74	60.016	-11.154	-18,6
SAMGÖNGU OG SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTI	48.376	50.868	-2.493	-4,9	53.087	4.711	8,9
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	6.228	5.941	287	4,8	7.475	1.247	16,7
EFNAHAGS- OG VIÐSKIPTARÁÐUN	3.013	2.955	59	2	3.536	523	14,8
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	6.937	6.869	68	1	9.679	2.742	28,3
VAXTAGJÖLD RÍKISSJÓÐS	84.342	35.496	48.846	...	89.415	5.073	5,7
	578.780	687.863	-109.081	-15,9	590.284	11.504	1,9

84 fjárlagaliðir voru með uppsafnaðan halla í árslok 2009, samtals að fjárhæð 27,6 ma.kr. Þar af voru 44 liðir með uppsafnaðan halla sem var yfir 4% af heildarfjárheimild ársins. Fjárlagaliðir með ónýttar fjárheimildir voru alls 330 og nam inneign þeirra samtals 43,7 ma.kr. Þar af voru 258 fjárlagaliðir með ónýttar fjárheimildir sem voru yfir 4% af heildarfjárheimild ársins.

**UPPSAFNAÐUR HALLI
27,6 MA.KR.**

4.3 ÁHERSLUATRIÐI VIÐ ENDURSKOÐUN

Við endurskoðun vegna ársins 2009 var m.a. lögð sérstök áhersla á að skoða eftirtalin atriði með samræmdum hætti:

- Framkvæmd tilmæla ríkisstjórnarinnar um lækkun launa.
- Leiga á rekstrarfjármunum – rekstrarleiga og fjármögnunarleiga.
- Greiðslur til starfsmanna vegna aksturs þeirra á eigin bifreiðum.
- Aðgangsrýggi í bókhaldskerfi ríkisins (Orra).
- Fjármögnun útgjalda umfram fjárheimildir.

4.3.1 FRAMKVÆMD TILMÆLA UM LAUNALÆKKUN

Hinn 14. ágúst 2009 gaf ríkisstjórnin út tilmæli til ráðuneyta og stofnana um lækkun launa umfram 400 þús.kr. á mánuði. Stefnt var að því að ná fram 3–10% lækkun launa með fækkun eininga og yfirvinnustunda og átti fjármálaráðuneytið í samvinnu við hlutaðeigandi ráðuneyti hafa forgöngu um að útfæra leiðir til að ná þessu markmiði. Gerð var könnun meðal ráðuneyta og stofnana og spurt hvernig tilmælin hefðu verið framkvæmd á árunum 2009 og 2010. Könnunin náði til samtals 197 aðila.

**STEFNT AÐ 3–10%
LÆKKUN**

Í ljós kom að 61% af þeim aðilum sem svöruðu könnuninni höfðu farið að tilmælunum á árinu 2009 en 39% höfðu ekki gert það. Mismunandi var til hve margra starfsmanna breytingarnar náðu. Hjá nokkrum svarendum voru einungis lækkuð laun

**SUMSSTAÐAR VORU
EINUNGIS LAUN
FORSTÖÐUMANNA
LÆKKUÐ**

forstöðumanns í samræmi við úrskurð kjararáðs. Hjá mörgum þeirra svarenda sem ekki höfðu lækkað laun fengu starfsmenn ekki greitt fyrir ómælda fasta yfirvinnu. Hjá 47% svarenda stendur til að lækka laun á árinu 2010 í samræmi við tilmælin. Hjá öllum aðalskrifstofum ráðuneytanna voru heildarlaun umfram 400 þús.kr. á mánuði lækkuð.

Fram kom að sumar stofnanir höfðu gripið til sparnaðaraðgerða áður en ríkisstjórnin gaf tilmælin út, m.a. launalækkana, og töldu sig ekki hafa svigrúm til að draga frekar saman í rekstri. Þá virðist ekki hafa verið ljóst hvort stofnunum sem gátu haldið rekstri sínum innan fjárheimilda án þess að skerða laun væri skylt að fara að tilmælunum.

Sem fyrr greinir var gert ráð fyrir að fjármálaráðuneytið myndi í samvinnu við hlutaðeigandi ráðuneyti hafa forgöngu um að útfæra leiðir til að ná markmiði tilmælanna. Þetta var ekki gert. Fjármálaráðuneytið lét nægja að kynna möguleg úrræði til að ná markmiðinu en hafði ekki sérstakt eftirlit með því að stofnanir framkvæmdu tilmælin með samræmdum hætti.

**FJÁRMÁLARÁÐU-
NEYTIÐ HAFÐI EKKI
FORGÖNGU UM
ÚTFÆRSLU LEIÐA**

4.2 Niðurstöður könnunar um framkvæmd tilmæla ríkisstjórnarinnar um lækun launa umfram 400 þús.kr. á mánuði

	HLUTFALL SVARENDA
GERÐAR VORU ALMENNAR LAUNABREYTINGAR SEM KOMU TIL FRAMKVÆMDA Á ÁRINU 2009 Í SAMRÆMI VIÐ TILMÆLI RÍKISSTJÓRNARINNAR	61%
HEILDARLAUN VORU LÆKKUÐ MEÐ ÞVÍ AÐ MINNKA UNNA OG MÆLDA YFIRVINNU	53%
HEILDARLAUN VORU LÆKKUÐ MEÐ ÞVÍ AÐ FÆKKA ÓMÆLDUM FÖSTUM YFIRVINNUTÍMUM, EININGUM EÐA ÞÓKNUNUM ¹	52%
FYRIRHUGAÐ ER AÐ LAUNABREYTINGAR SAMKVÆMT TILMÆLUM RÍKISSTJÓRNARINNAR KOMI TIL FRAMKVÆMDA Á ÁRINU 2010	47%

**RÍKISENDURSKOÐUN
GAGNRÝNIR SKORT Á
FORYSTU**

Ríkisendurskoðun gagnrýnir hvernig fjármálaráðuneytið og önnur ráðuneyti stóðu að því að kynna tilmæli ríkisstjórnarinnar um launalækkun og leiðbeina um framkvæmd þeirra. Stofnunin bendir á að nauðsynlegt er að tilmæli til stjórnenda stofnana séu skýr og valdi ekki misskilningi eða misræmi í framkvæmd.

4.3.2 LEIGA Á REKSTRARFJÁRMUNUM

Í 6. gr. reglna nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs segir að ríkisstofnunum sé „óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum um kaupleigu eða fjármögnunarleigu án þess að fyrir liggi heimild í lögum eða samþykki fjármálaráðuneytis og viðkomandi ráðuneytis.“ Kannað var hvort stofnanir ríkisins hefðu gert samninga um leigu rekstrarfjármuna til lengri tíma en eins árs. Könnunin náði til 198 A-hluta stofnana.

Í árslok 2009 voru 223 fjármögnunarleigusamningar í gildi hjá þessum stofnunum. Eftirstöðvar námu samtals 1,4 ma.kr. Þar af voru eftirstöðvar fjármögnunarleigu-

¹Ath. dæmi voru um stofnanir sem fóru báðar leiðirnar við framkvæmd tilmælanna. Af þessum sökum er samtala liðanna hærrí en 100%.

samninga vegna lækningatækja hjá Landspítala 795 m.kr. Flestir aðrir fjármögnunar-leigusamningar voru vegna kaupa á tölvu- og skrifstofubúnaði. Bifreiðar í rekstrarleigu voru alls 157 hjá 37 ríkisstofnunum, þar af var Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu með 46 bifreiðar.

Stofnanir sem leigja rekstrarfjármuni voru færri árið 2009 en árið 2007. Sérstaklega hefur samningum um rekstrarleigu á tölvubúnaði fækkað. Nokkrir slíkir samningar sem runnu út á tímabilinu voru ekki endurnýjaðir heldur keyptu viðkomandi stofnanir tölvubúnað. Þannig fækkaði stofnunum sem leigja tölvubúnað um 26 á tímabilinu.

FÆRRI SAMNINGAR UM LEIGU Á TÖLVUBÚNAÐI

4.3 Fjöldi stofnana í A-hluta sem leigja rekstrarfjármuni í m.kr.	FJÖLDI STOFNANA		BREYTING
	2007	2009	í %
LEIGUSAMNINGAR – TÖLVUBÚNAÐUR	91	65	-28%
LEIGUSAMNINGAR – BIFREIÐAR	62	57	-8%
LEIGUSAMN. – ÖNNUR TÆKI OG ÁHÖLD	55	55	0%

Í könnuninni kom fram að þriðjungur samninga er verðtryggður í íslenskum krónum en tveir þriðju eru gengistryggðir. Þrátt fyrir að samningum um leigu á rekstrarfjármunum hafi fækkað hefur kostnaður við þá samninga sem eftir eru hækkað verulega vegna óhagstæðrar gengisþróunar, eins og fram kemur í eftirfarandi töflu.

4.4 Greiðslur A-hluta stofnana vegna leigu á rekstrarfjármunum í m.kr.	LEIGUGJÖLD		BREYTING
	2007	2009	í %
LEIGUSAMNINGAR – TÖLVUBÚNAÐUR	500	649	30%
LEIGUSAMNINGAR – BIFREIÐAR	122	210	72%
LEIGUSAMN. – ÖNNUR TÆKI OG ÁHÖLD	170	243	43%
SAMTALS	792	1.102	39%

Stofnanir heilbrigðisráðuneytisins greiða rúmlega helminginn af leigugreiðslunum eða 660 m.kr. Þar á eftir koma stofnanir menntamálaráðuneytisins með 146 m.kr. í leigugreiðslur. Hlutfall leigugreiðslna af rekstrarfjármunum er hæst hjá stofnunum umhverfisráðuneytisins eða 50 m.kr. en mestmegnis er hér um að ræða leigu á bifreiðum. Í þessari könnun voru eftirstöðvar leigusamninga ekki teknar saman en væntanlega ríkir óvissa um eftirstöðvar sumra þeirra vegna nýfallinna dóma í Hæstarétti um gengisviðmið lána. Til viðbótar má geta þess að þriðjungur samninga er uppsegjanlegur en tveir þriðju ekki.

ÓVISSA UM EFTIRSTÖÐVAR SUMRA SAMNINGA

Könnunin leiddi í ljós að 43 stofnanir af samtals 198 höfðu ekki fengið samþykki síns ráðuneytis né fjármálaráðuneytisins áður en þær gengu frá leigusamningum. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta.

43 STOFNANIR FENGU EKKI SAMÞYKKI RÁÐUNEYTA

4.3.3 UPPSAGNIR AKSTURSSAMNINGA OG ÁHRIF ÞEIRRA



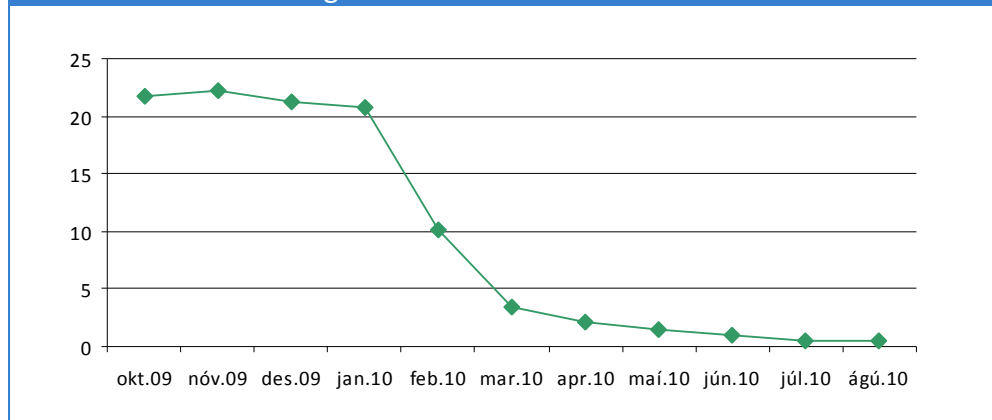
**FORSTÖÐUMÖNNUM
SAGT AÐ STÖÐVA
REGLUBUNÐNAR
AKSTURSGREIÐSLUR**

Í ágúst 2009 ákvað ríkisstjórnin að öllum aksturssamningum við ríkisstarfsmenn skyldi sagt upp og aðeins greitt fyrir akstur samkvæmt akstursdagbók. Kannað var hvernig ákvörðunin var framkvæmd og hvort fjárhagslegur ávinningur hefði orðið af uppsögn samninganna.

Það kom í hlut fjármálaráðuneytisins að segja upp aksturssamningunum. Ráðuneytið sendi öllum starfsmönnum með fasta aksturssamninga bréf í lok árs 2009 þar sem samningi var sagt upp frá og með 1. febrúar 2010. Tæplega 600 starfsmenn fengu slíkt bréf. Auk þess voru tölvupóstar sendir til ráðuneyta og forstöðumanna þar sem ákvörðun ríkisstjórnarinnar var kynnt. Forstöðumönnum stofnana voru send bréf ásamt yfirlitum um þá aðila sem fengu reglubundnar akstursgreiðslur 1. nóvember 2009 án samþykkis Bílanefndar eða fjármálaráðuneytis. Var þeim tilmælum beint til forstöðumanna að stöðva slíkar reglubundnar greiðslur.

Í ramma 4.5 sjást mánaðarlegar greiðslur A-hluta stofnana vegna aksturssamninga frá 1. október 2009 fram til 1. ágúst 2010. Eins og sést eru greiðslur vegna aksturssamninga orðnar óverulegar þegar líður á árið 2010.

4.5 Akstursgreiðslur A-hluta stofnana samkvæmt aksturssamningum október 2009 – ágúst 2010 í m.kr.



Tæplega 40% akstursgreiðslna fyrstu sex mánuði árána 2008 og 2009 voru samkvæmt föstum aksturssamningum en um 60% samkvæmt akstursdagbók.

4.6 Akstursgreiðslur A-hluta stofnana í m.kr.

	AKTURSSAMNINGAR	AKTURSDAGBÓK	SAMTALS
JANÚAR-JÚNÍ 2008	140,1	246,5	386,6
JANÚAR-JÚNÍ 2009	144,5	235,1	379,6
JANÚAR-JÚNÍ 2010	18,6	206,8	225,5

**KOSTNAÐUR LÆKKAÐI
UM 154 M.KR. MILLI
ÁRA**

Eins og sjá má í töflu 4.6 lækkaði kostnaður vegna afnota af bifreiðum starfsmanna um 154 m.kr. á fyrstu 6 mánuðum ársins 2010 miðað við sama tímabil síðasta árs. Lækkunin skýrist aðallega af uppsögn aksturssamninga í upphafi ársins. Greiðslur samkvæmt aksturssamningum lækkuðu um 126 m.kr. Fjárhæðir eru á verðlagi hvers árs en hafa ber í huga að akstursgjald sem ferðakostnaðarnefnd ákvarðar og greitt er

eftir hækkaði fjórum sinnum á tímabilinu. Mestu hækkanirnar voru annars vegar 1. júní 2008 (16,45%) og hins vegar 1. febrúar 2010 (7,61%).

Ríkisendurskoðun gerði könnun meðal 166 A-hluta stofnana á því hvernig akstursgreiðslum til starfsmanna hefði verið háttað á árinu 2009. Spurt var hvort greitt hefði verið fyrir afnot af bifreiðum starfsmanna og þá með hvaða hætti. Jafnframt var spurt hvort búið væri að segja upp föstum aksturssamningum, hvenær það hefði verið gert og hvað hefði komið í stað þeirra. Í ljós kom að 93% stofnana sem svöruðu könnuninni höfðu greitt fyrir akstur starfsmanna árið 2009. 12% þessara stofnana greiddu eingöngu samkvæmt föstum kílómetrafjölda á mánuði en 37% greiddu bæði samkvæmt eignum og föstum kílómetrafjölda á mánuði.

Flestar stofnanir sem áður höfðu gert fasta aksturssamninga við starfsmenn höfðu sagt þeim upp og tóku uppsagnirnar yfirleitt gildi í janúar eða febrúar 2010. 76% svarenda greiða nú eingöngu fyrir akstur samkvæmt akstursdagbók.

**93% GREIDDU FYRIR
AKSTUR 2009**

4.7 Niðurstöður könnunar um starfsmannabifreiðar hjá A-hluta stofnunum	
	HLUTFALL SVARENDA
GREITT VAR FYRIR AKSTUR STARFSMANNA Á ÁRINU 2009	93%
EKKI VAR GREITT FYRIR AKSTUR STARFSMANNA Á ÁRINU 2009	7%
GREITT VAR FYRIR AKSTUR STARFSMANNA	
SAMKVÆMT EKNUM KÍLÓMETRUM Á MÁNUÐI EFTIR AKSTURSDAGBÓK	38%
SAMKVÆMT FÖSTUM KÍLÓMETRAFJÖLDA Á MÁNUÐI	12%
SAMKVÆMT EKNUM KM. Á MÁNUÐI EFTIR AKSTURSDAGBÓK OG SAMKVÆMT FÖSTUM KM. FJÖLDA Á MÁNUÐI	37%
EITTHVAÐ AF OFANGREINDU OG/ÉÐA ANNANÐ FYRIRKOMULAG	13%
FÖSTUM AKSTURSSAMNINGUM HEFUR VERIÐ SAGT UPP	81%
FÖSTUM AKSTURSSAMNINGUM HEFUR EKKI VERIÐ SAGT UPP	19%
UPPSÖGN SAMNINGA TÓK GILDI Á TÍMABILINU DESEMBER 2009 TIL FEBRÚAR 2010	64%
Í STAÐ FASTRA AKSTURSSAMNINGA VAR	
GREITT FYRIR AKSTUR SAMKVÆMT AKSTURSDAGBÓK	76%
GREITT FYRIR AKSTUR SAMKVÆMT EKNUM KÍLÓMETRUM ÁN AKSTURSDAGBÓKAR	2%
ANNANÐ FYRIRKOMULAG	22%

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur tekist vel að framfylgja fyrirmælum ríkisstjórnarinnar um uppsögn aksturssamninga. Hins vegar mun stofnunin fylgjast áfram með þróun aksturskostnaðar á árinu 2010 og kanna hvaða áhrif þessar aðgerðir munu hafa til lengri tíma.

**FYRIRMÆLUNUM VEL
FRAMFYLGT**

4.3.4 AÐGANGSÖRYGGI Í FJÁRHAGS- OG MANNAUÐSKERFI RÍKISINS

Ríkisendurskoðun kannaði aðgangssöryggi í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) og öðrum þeim fjárhagsbókhaldskerfum sem stofnanir ríkisins nota. Aðgangssöryggi var kannað með tvennum hætti. Annars vegar með miðlægri skoðun á sameiginlegum þáttum í Orra. Hins vegar með skoðun á fyrirkomulagi aðgangssöryggismála hjá einstökum stofnunum.

Við fyrri hluta könnunarinnar naut Ríkisendurskoðun aðstoðar endurskoðunarstofunnar PwC. Ábendingum um atriði sem þörf var talin á að bæta úr var komið til Fjársýslu ríkisins. Seinni hluti könnunarinnar náði til 137 stofnana og fyrirtækja. Athugasemdum vegna atriða sem töldust ófullnægjandi var í fyrstu komið með óformlegum hætti til viðkomandi stofnana og þeim gefið tækifæri til úrbóta. Þessar athugasemdir voru síðan ítrekaðar í endurskoðunarbréfum ef ekki hafði verið brugðist við þeim.

**DÆMI UM AÐ
AÐGANGI HAFI EKKI
VERIÐ LOKAÐ VIÐ
STARFSLOK**

Mikilvægur þáttur í fullnægjandi aðgangssöryggi er að tryggja að aðgangi starfsmanna að upplýsingakerfum sé lokað þegar þeir láta af störfum. Hjá tæplega þriðjungi aðila sem athugunin náði til voru dæmi um að ekki hafi verið lokað fyrir aðgangsheimildir starfsmanna við starfslok. Þetta bendir að mati Ríkisendurskoðunar til þess að almennt sé verkferlum um lokun aðgangsheimilda ábótavant.

**SMÆÐIN TORVELDAR
AÐGREININGU
STARFA**

Gott skipulag á veitingu aðgangsheimilda að upplýsingakerfum er nauðsynlegt til að tryggja aðgreiningu starfa. Tilgangur slíkrar aðgreiningar er að tryggja að a.m.k. tveir starfsmenn komi að hverri færslu í bókhaldi. Þetta er lykilatriði til að tryggja virkt innra eftirlit hjá stofnunum. Helsta vandamálið sem ríkisaðilar glíma við í þessu efni er smæð þeirra en hún torveldar aðgreiningu. Ein lausn á þessum vanda er að nýta greiðslu- og/eða bókhaldsþjónustu Fjársýslu ríkisins.

Í ljós kom að aðgangsheimildum var beitt með fullnægjandi hætti til að greina að störf hjá tæplega þriðjungi þeirra 137 aðila sem athugunin náði til. Hjá rúmlega þriðjungi þeirra var fullnægjandi aðgreiningu starfa náð með því að útvista hluta af ferlinu til Fjársýslunnar. Hjá öðrum voru aðgangsheimildir ekki nýttar til þess að tryggja fullnægjandi aðgreiningu.

**BRÝNT AÐ GERA
SKÝRAR KRÖFUR UM
ÖRYGGI**

Í stefnu² ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2008–2012 kemur fram að markmiðið sé að koma á samræmdu heildarskipulagi upplýsingakerfa ríkisins, „stöðlun, samræmingu, samvinnu og öryggi.“ Þessi stefna hefur ekki verið útfærð nánar hvað varðar öryggi upplýsingakerfa. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að það verði gert og að skýrar kröfur verði gerðar í þessu efni, líkt og í nágrannalöndunum. Til dæmis má nefna að öryggiskröfur til ríkisaðila á hinum Norðurlöndunum eru byggðar á

2

[HTTP://WWW.FORSAETISRADUNEYTI.IS/MEDIA/FRETTAMYNDIR/NETRIKID_ISLAND_STE_FNUSKRA.PDF](http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettamyndir/netrikid_island_ste_fnuskra.pdf)

alþjóðlegum staðli (ISO/IEC 27001). Í þessu sambandi má vísa til Svíþjóðar³ og Danmerkur⁴.

Verði ríkisaðilum hér á landi gert að uppfylla kröfur þessa staðals þýðir það jafnframt að einhverjar stofnanir myndu þurfa að sameinast um tölvudeildir eða útvista tölvurekstri sínum til stærri aðila. Mjög dýrt og erfitt gæti orðið fyrir litlar einingar að uppfylla kröfurnar.

**DÝRT FYRIR LITLAR
EININGAR AÐ UPP-
FYLLA KRÖFURNAR**

Ríkisendurskoðun telur að stjórnun á aðgangi að upplýsingakerfum ríkisins sé ábótavant og að nauðsynlegt sé að styrkja hana.

4.3.5 FJÁRMÖGNUN ÚTGJALDA UMFRAM FJÁRHEIMILDIR

Könnuð var fjármögnun útgjalda umfram fjárheimildir hjá 169 stofnunum. Tilgangurinn var að leiða fram hvernig stofnanir sem hafa eytt umfram fjárheimildir og eru með uppsafnaðan halla í árslok fjármagna hann. Einnig að kanna hvort og þá hverjum stofnanir í þessari stöðu greiddu vexti á árinu.

38 stofnanir (23%) voru með uppsafnaðan halla í árslok 2009. 27 þeirra (70%) voru í skuld við ríkissjóð en 4 (10%) voru með yfirdrátt á bankareikningi. Flestar þessara 38 stofnana greiddu vexti á árinu. Stofnanir í greiðsluþjónustu ríkissjóðs greiða ekki vexti þótt útgjöld séu umfram fjárheimildir

Niðurstaða könnunarinnar í heild var því sú að stærstur hluti stofnana með uppsafnaðan halla fjármagnar hann með því að yfirdraga ríkissjóð en einnig að hluta með vanskilum við lánardrottna. Tiltölulega lítill hluti fjármagnar uppsafnaðan halla með yfirdrætti á bankareikningi.

**STÆRSTUR HLUTI
FJÁRMAGNAR HALLA
MEÐ ÞVÍ AÐ
YFIRDRAGA RÍKISSJÓÐ**

Eðli máls samkvæmt á engin stofnun að vera með uppsafnaðan halla þar sem þeim er ætlað að starfa innan fjárheimilda. Ef halli verður á rekstri er það þó skárri kostur að hann sé fjármagnaður af ríkissjóði en með skuldasöfnun eða yfirdrætti á bankareikningi.

4.3.6 ÁKVARÐANIR KJARARÁÐS UM LAUNAKJÖR YFIRMANNA HLUTAFÉLAGA Í EIGU RÍKISINS

Með lögum nr. 87/2009 frá 11. ágúst 2009 var Kjararáði falið að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga sem eru að meirihluta í eigu ríkisins og félaga sem slík félög eiga meirihluta í. Samkvæmt 2. gr. laganna skal ráðið við ákvörðun sína gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu verði ekki hærri en laun forsætisráðherra.

**ENGINN SKAL HAFA
HÆRRI FÖST
DAGVINNULAUN EN
FORSÆTISRÁÐHERRA**

Hinn 23. febrúar 2010 tók Kjararáð ákvörðun um almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör þeirra sem bættust í þann hóp sem undir ráðið heyra,

³ [HTTP://VERVA.VITKOR.SE/NYHETER/GEMENSAM-STANDARD-FOR-INFORMATIONSSAKERHET/INDEX.HTML](http://VERVA.VITKOR.SE/NYHETER/GEMENSAM-STANDARD-FOR-INFORMATIONSSAKERHET/INDEX.HTML)

⁴ [HTTP://WWW.ITST.DK/SIKKERHED/STANDARDE/ISO-27001/](http://WWW.ITST.DK/SIKKERHED/STANDARDE/ISO-27001/)

samkvæmt áðurnefndum lögum. Í kjölfarið voru úrskurðir um laun hvers og eins kveðnir upp og tóku gildi 1. mars sl.

Í október 2010 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því við endurskoðendur viðkomandi félaga að þeir könnuðu hvort og þá með hvaða hætti brugðist hefði verið við úrskurði Kjararáðs. Í ljós kom að nokkur hlutafélög í eigu ríkisins höfðu ákveðið að fresta þeirri launalækkun sem úrskurðurinn fól í sér þar til uppsagnarfrestur í ráðningarsamningi viðkomandi forstjóra/framkvæmdastjóra væri liðinn.

**RÉTTUR FORSTJÓRA
SAGÐUR
EINSTAKLINGS-
BUNDINN**

Í lögfræðiálitum sem Ríkisendurskoðun fékk send kemur fram að ekki er talið heimilt, þrátt fyrir úrskurð Kjararáðs, að víkja til hliðar skýrum uppsagnarákvæðum tvíhliða ráðningarsamnings. Réttur forstjóra/framkvæmdastjóra sé einstaklingsbundinn og verði ekki tekinn af honum bótalaust.

**RÍKISENDURSKOÐUN
ÓSKAR EFTIR
AFSTÖÐU RÁÐHERRA**

Ríkisendurskoðun óskaði eftir afstöðu Kjararáðs til ákvarðana stjórna þessara félaga um að fresta launalækkunum þar til uppsagnarfresturinn væri liðinn. Í svari ráðsins, dagsettu 4. nóvember 2010, er áréttað að afstaða ráðsins komi fram í úrskurðum þess. Ríkisendurskoðun hefur í framhaldinu ritað fjármálaráðherra bréf þar sem óskað er eftir afstöðu hans sem ráðherra launamála og eignarhalds ríkissjóðs á þeim félögum sem í hlut eiga. Svar hafði ekki borist þegar gengið var frá þessari skýrslu.

4.4 AÐRAR ATHUGASEMDIR

Ýmsar athugasemdir voru gerðar við reikningsskil, bókhald og fjárvörslu stofnana. Þær helstu lúta að eftirfarandi þáttum:

- Þótt innra eftirlit, skipulag bókhalds og meðferð fjármuna séu almennt í góðu lagi er skráningu verklagsreglna og verkferla ábótavant. Ríkisendurskoðun vinnur nú að leiðbeiningum um þetta efni.
- Ekki skráðu allar stofnanir rekstraráætlanir sínar í fjárhagskerfi ríkisins, eins og þeim ber að gera, og misjafnt var hvernig fylgst var með framgangi þeirra innan ársins.
- Skráningu eigna er ábótavant hjá mörgum stofnunum.
- Hjá nokkrum stofnunum þarf að bæta afstemmingu á viðskiptamönnum og yfirfara viðskiptareikninga sem ekki hafa hreyfst á árinu.
- Lotun tekna var ábótavant hjá nokkrum stofnunum.
- Hjá nokkrum stofnunum eru bankareikningar ekki stemmdir af innan ársins með reglubundnum hætti.
- Þá voru gerðar athugasemdir við ófullnægjandi aðgreiningu starfa.

Þeir ágallar sem að framan greinir leiða til þess að Ríkisendurskoðun þarf að leggja í meiri vinnu en ella til að staðfesta að bókhald og fjárvarsla séu með eðlilegum hætti.

Í árslok 2009 voru 19 stofnanir með bundið eigið fé, þar af var það jákvætt hjá 15 en neikvætt hjá 4. Stofnanir með neikvætt bundið eigið fé eru taldar upp í töflu 4.8. Þessar 4 stofnanir voru samtals með neikvætt bundið eigið fé að fjárhæð 17,6 ma.kr. í árslok 2009.

4.8 Stofnanir með neikvætt bundið eigið fé í árslok 2009 í m.kr.		
FJÁRLAGANR	STOFNUN	NEIKVÆTT BUNDIÐ EIGIÐ FÉ
07-982	ÁBYRGÐASJÓÐUR LAUNA	(1.595)
07-989	FÆÐINGARORLOF	(1.529)
10-212	SAMGÖNGUVERKEFNI	(13.022)
10-475	FLUGVELLIR OG FLUGLEIÐSÖGUPJ.	(1.435)
	ALLS	(17.581)

4.5.4 DÆMI: SAMGÖNGUVERKEFNI

Vegagerðinni er skipt upp í tvö fjárlaganúmer: „Rekstur Vegagerðarinnar“ (10-211) og „Samgönguverkefni“ (10-212). Neikvætt bundið eigið fé Samgönguverkefna var 13,0 ma.kr í árslok 2009. Hér á eftir er fjallað nánar um þennan lið og hvernig þessi halli myndaðist.

ÁRIÐ 2008

Í ársbyrjun 2008 var bundið eigið fé Samgönguverkefna jákvætt um 3,6 ma.kr. Í fjárlögum og fjárukalögum 2008 var ákveðið að fjárheimild vegna markaðra tekna skyldi vera 23,4 ma.kr. en álagning markaðra tekna í heild var áætluð 14,1 ma.kr. Með þessu var m.ö.o. ákveðið að fjárheimild vegna markaðra tekna skyldi vera 9,3 ma.kr. hærrí en áætlun um álagningu sagði til um. Bundið eigið fé var einungis 3,6 ma.kr. í ársbyrjun 2008 og hefði því fjárheimild í fjárlögum vegna markaðra tekna aðeins mátt vera 3,6 ma.kr. hærrí en áætlun um álagðar markaðar tekjur sagði til um. Til að fjármagna mismuninn, 5,6 ma.kr., hefði þurft að hækka bein framlög úr ríkissjóði til Samgönguverkefna sem honum nam. Það var ekki gert.

Niðurstaða rekstrarreiknings fyrir Samgönguverkefni á árinu 2008 varð 6,2 ma.kr. tekjuhalli. Skuldir Samgönguverkefna við ríkissjóð hækkuðu til samræmis og í árslok skyldu þeir Samgönguverkefni ríkissjóði 6,8 ma.kr.

ÁRIÐ 2009

Áætlun um álagningu markaðra tekna í fjárlögum og fjárukalögum 2009 var 14,2 ma.kr. Til að jafna hinn stóra neikvæða mun á bundnu eigin fé í ársbyrjun 2009, sem nam 6,0 ma.kr., hefði fjárheimild vegna markaðra tekna þurft að vera 6,0 ma.kr. lægri en áætlunin eða 8,2 ma.kr. Með því móti hefði neikvætt bundið eigið fé verið jafnað í árslok 2009 að öðru óbreyttu. Til að dæmið gengi upp hefði því fjárheimild með beinum framlögum úr ríkissjóði þurft að hækka um 6,0 ma.kr.

Í stað þess að fara þessa leið ákvað Alþingi að fjárheimild vegna markaðra tekna skyldi vera 23,2 ma.kr. á árinu 2009 eða rúmlega 15,0 ma.kr. hærrí en mögulegt var samkvæmt verklagsreglunum. Áætlun um álagningu markaðra tekna var aðeins 14,2 ma.kr. Með þessu var verið að ákveða að A-hluta stofnun skyldi rekin með tekjuhalla á annan tug milljarða króna án þess að það kæmi skýrt fram í fjárlögum. Með þessu var

**MISMUNUR
HEIMILDAR V. MARK.
TEKN. OG ÁÆTLUNAR
5,6 MA.KR.**

**BEIN FRAMLÖG
HEFÐU ÞURFT AÐ
HÆKKA UM 6 MA.KR.
TIL AÐ NÁ JÖFNUÐI**

verið að fela raunverulegan halla og komast hjá því að sýna rétt framlag úr ríkissjóði vegna þess framkvæmdakostnaðar sem búið var að ákveða hjá Samgönguverkefnum á árinu 2009.

Niðurstaðan varð sú að neikvætt bundið eigið fé jókst um 9,1 ma.kr. á árinu 2009. Á móti þessu kom jákvæð leiðrétting vegna lokafjárlaga að fjárhæð 2,2 ma.kr. Niðurstaða rekstrarreiknings hjá Samgönguverkefnum á árinu 2009 varð 7,3 ma.kr. tekjuhalli. Neikvætt bundið eigið fé í árslok var 13,0 ma.kr. og skuld Samgönguverkefna við ríkissjóð 13,6 ma.kr.

**NEIKVÆTT BUNDIÐ
EIGIÐ FÉ JÓKST UM
9,1 MA.KR. 2009**

4.5.5 NIÐURSTAÐA: SETJA ÞARF VERKLAGSREGLUR

Brýnt er að aflétta því mikla ógagnsæi sem einkennir meðferð markaðra tekna og bundins eigin fjár. Setja þarf verklagsreglur um fjárlagagerð sem útiloka þær röngu vinnuaðferðir sem m.a. var beitt við uppgjör Samgönguverkefna á árunum 2008 og 2009. Breyta þarf reikningsskilareglum á þann veg að bundið eigið fé geti aldrei orðið neikvæð stærð og að A-hluta stofnunum verði tryggð eðlileg fjármögnun útgjalda með greiðslum úr ríkissjóði þegar markaðar tekjur duga ekki til.

4.6 HÚSALEIGA FRAMHALDSSKÓLA

Húsaleiga er oft um eða yfir helmingur af gjöldum framhaldsskóla öðrum en launagjöldum. Fasteignir ríkissjóðs (FR) annast rekstur húsnæðis flestra framhaldsskóla sem eru í húsnæði í ríkiseigu. Skólarnir greiða leigu fyrir afnot af húsnæðinu nema þegar um er að ræða húsnæði sem mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur umsjón með. Einnig eru dæmi um að skólar starfi í húsnæði sem ekki er í ríkiseigu.

Árið 2005 var lögum um tekjustofna sveitarfélaga breytt og undanþága frá greiðslu fasteignagjalda af skólahúsnæði afnumin í þrepum. Þetta hefur haft í för með sér aukinn kostnað fyrir FR. Á síðasta ári voru samningar um leigu á skólahúsnæði endurnýjaðir og leigugjaldið hækkuð verulega. Er það nú sambærilegt því sem greitt er fyrir annað húsnæði í umsjón FR. Leiga fyrir kennsluhúsnæði hækkaði um meira en helming og leiga fyrir heimavistarhúsnæði rúmlega tvöfaldaðist.

**LEIGA HÆKKAÐI
VERULEGA MEÐ
NÝJUM SAMNINGUM**

Ekki voru allir skólameistarar reiðubúnir að taka á sig þá verðhækkun sem nýju samningarnir fólu í sér. Sumir þeirra töldu sig ekki hafa fjárheimildir til að mæta henni. Viðkomandi skólar staðfestu ekki nýju samningana og greiddu áfram leigu samkvæmt eldri samningum allt árið 2009 og það sem af er árinu 2010.

Ráðuneytin höfðu undirritað samningana áður en þeir voru sendir skólunum. Af þessum sökum töldu stjórnendur nokkurra þeirra að um fyrirmæli væri að ræða og að fjármögnun vegna kostnaðaraukans yrði þar með tryggð að fullu. Þetta var hins vegar ekki gert. Andmæli skólanna voru þó að því leyti tekin til greina að ákvæði um hækkun leigu, sem átti að taka gildi 1. janúar 2009, tók ekki gildi fyrr en 1. mars. Auk þess var veittur 7,5% afsláttur á fjárlagaárinu 2010. Leiga hjá þeim tveimur skólum sem nýta húsnæði á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins (Menntaskólinn í Reykjavík og Menntaskólinn að Laugarvatni) var óbreytt frá árinu áður. Leiga fyrir

**STJÓRNENDUR
NOKKURRA SKÓLA
TÖLDU FJÁRMÖGNUN
TRYGGÐA**

**BRÝNT AÐ VANDAÐ
SÉ TIL ALLRA
SAMNINGA**

húsnæði sem ekki er í eigu ríkisins hefur hækkað í samræmi við ákvæði viðkomandi samninga.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að ráðuneyti og stofnanir vandi til allra samninga sem þessir aðilar gera sín í milli. Undirbúningur þarf að vera með þeim hætti að ekki þurfi að draga samninga, sem undirritaðir hafa verið, til baka eða breyta þeim og ljóst þarf að vera hvernig standa á að fjármögnun kostnaðarauka sem af þeim kann að hljóta.

Þá bendir Ríkisendurskoðun á að þeir tveir skólar sem nýta húsnæði á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins greiða húsaleigu til fjárlagaliðarins „Fasteignir framhaldsskóla“. Ríkisendurskoðun telur að skoða eigi hvort ekki sé eðlilegt að FR verði einnig falin umsjón með fasteignum sem þessir tveir skólar nýta.

4.7 FRAMLAGSLIÐIR FJÁRLAGA, ÁRSREIKNINGAR

**GREITT TIL HÁTT Í
FIMMTÍU
ÖLDRUNARHEIMILA**

Rúmlega helmingur fjárlagaliða eru ríkisstofnanir en hluti fjárlagaliða eru sjóðir ríkisins og svokallaðir safnliðir. Þá er hluti svokallaðir framlagsliðir þar sem m.a. er um að ræða framlög ríkisins til sjálfseignarstofnana, t.d. einkaskóla og dvalarheimila fyrir aldraða (daggjaldastofnana). Ríkið greiðir framlög til hátt í fimmtíu dvalarheimila/hjúkrunarheimila sem hvert um sig er sérstakur fjárlagaliður.

Í eftirfarandi töflu kemur fram að verulegur munur getur verið milli höfuðstóls daggjaldastofnana samkvæmt ríkisreikningi og eigin fjár samkvæmt ársreikningi.

4.9 Höfuðstóll daggjaldastofnana samkvæmt ríkisreikningi og eigið fé þeirra samkvæmt ársreikningum 2009

	HÖFUÐSTÓLL SAMKVÆMT RÍKISREIKNINGI	EIGIÐ FÉ SAMKVÆMT ÁRSREIKNINGI
DAGVIST OG ENDURHÆFINGARSTÖÐ MS-SJÚKLINGA	-5,3	2,1
DALBÆR, DALVÍK	0,6	99,9
DVALARHEIMILI ALDRAÐRA BORGARNESI	18,5	302,0
FELLASKJÓL, GRUNDAFIRÐI	20,1	120,9
FRÍÐUHÚS, REYKJAVÍK	-0,1	9,7
GARÐVANGUR, GARÐI	8,7	-67,1
GRUND, REYKJAVÍK	82,0	1.813,6
HJALLATÚN, VÍK	3,1	-34,8
HJÚKRUNARHEIMILIÐ DROPLAUGARSTÖÐUM	-4,0	-4,8
HJÚKRUNARHEIMILIÐ EIR	-9,8	89,2
HJÚKRUNARHEIMILIÐ HORNBREKKA, ÓLAFSFIRÐI	5,1	-3,4
HJÚKRUNARHEIMILIÐ HULDUHLÍÐ, ESKIFIRÐI	11,5	100,6
HJÚKRUNARHEIMILIÐ NAUST, ÞÓRSHÖFN	26,2	-17,1
HJÚKRUNARHEIMILIÐ SKJÓL	15,9	36,4
HJÚKRUNARHEIMILIÐ SKÓGARBÆR	-4,4	-90,6
HOLTSBÚÐ, GARÐABÆ	12,1	-107,5
HRAFNISTA, HAFNARFIRÐI	38,9	907,5
HRAFNISTA, REYKJAVÍK	93,3	1.478,9
HÖFÐI, AKRANESI	10,8	-73,8
JADAR, ÓLAFSVÍK	22,0	-61,6
KLAUSTURHÓLAR, KIRKJUBÆJARKLAUSTRI	45,4	-43,3
MÚLABÆR, REYKJAVÍK	6,9	26,6
SUNNUHLÍÐ, KÓPAVOGI	11,8	-238,3
UPPSALIR, FÁSKRÚÐSFIRÐI	-7,0	75,6
VÍÐINES	0,4	-4,8
VÍFILSSTAÐIR, GARÐABÆ	-0,7	-48,9

Á hverju ári eru gefnir út tveir ósamhljóða ársreikningar fyrir hverja daggjaldastofnun. Annars vegar reikningur sem stofnunin vinnur sjálf en hins vegar reikningur sem birtur er í fylgiriti ríkisreiknings. Reikningurinn sem stofnunin vinnur sjálf veitir upplýsingar um rekstrarniðurstöðu og eigið fé. Reikningurinn í fylgiriti ríkisreiknings gefur hins vegar aðeins upplýsingar um greiðslur til stofnunarinnar og ber þær saman við fjárheimildir yfirstandandi árs. Mismunur fjárheimilda og greiðslna er síðan jafnaður með lokafjárlögum hvers ár.

Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á að auðkenna þarf þá liði í fjárlögum og ríkisreikningi sem eru framlagsliðir eingöngu eða sameina undir einum lið framlög vegna sams konar verkefna, t.d. til dvalarheimila, hjúkrunarheimila eða einkaskóla. Viðfangsefni innan sameinaðs fjárlagaliðar gæti síðan eftir atvikum verið tengt stofnun eða útgjaldalið.

**TVEIR ÓSAMHLJÓÐA
ÁRSREIKNINGAR
GEFNIR ÚT FYRIR
HVERJA STOFNUN**

4.8 AÐILAR Í B- TIL E-HLUTA RÍKISSJÓÐS

4.8.1 NIÐURSTAÐA ENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun hefur samið við einkareknan endurskoðunarstofur um að þær endurskoði aðila í B- til E-hluta ríkissjóðs. Hér er einkum um að ræða ríkisfyrirtæki, sjóði og hlutafélög sem ríkið á meirihluta í. Stofnunin fer yfir ársreikninga þessara aðila og endurskoðunarskýrslur sem stofnurnar vinna. Í endurskoðunarskýrslum fyrir árið 2009 koma ekki fram stórvægilegar ábendingar eða athugasemdir sem verulega þýðingu hafa um fjárhagsstöðu viðkomandi aðila eða rekstur hans í framtíðinni. Þó þykir ástæða til að fjalla hér lítillega um málefni Íbúðalánasjóðs og Byggðastofnunar.

ÍBÚÐALÁNASJÓÐUR

Eigið fé Íbúðalánasjóðs í árslok 2009 nam 10,1 ma.kr. og hafði lækkað um 3,2 ma. kr. frá ársbyrjun. Eiginfjárlutfallið í árslok, sem reiknað er samkvæmt ákvæðum í reglugerð um fjárhag- og áhættustýringu Íbúðalánasjóðs, nam 3,0% samanborið við 4,6% í lok árs 2008. Samkvæmt reglugerðinni skal sjóðurinn hafa sem langtíma-markmið að halda eiginfjárlutfalli sínu yfir 5,0%. Sjóðurinn hefur í samræmi við ákvæði umræddrar reglugerðar gert félags- og tryggingamálaráðherra grein fyrir stöðunni og lagt til leiðir til úrbóta. Einnig hefur hann gripið til ráðstafana, m.a. með því að hækka vaxtaálag á ný útlán á árinu 2010. Áritun endurskoðenda sjóðsins er fyrirvaralaus en með ábendingu vegna eiginfjárlutfallsins.

Starfshópur sem mat eiginfjárbörf Íbúðalánasjóðs skilaði niðurstöðum sl. sumar. Að hans mati þurfti sjóðurinn um 20 ma.kr. til að uppfylla kröfu um 5% eiginfjárlutfall. Í matinu var miðað við þær forsendur sem bönkunum er skylt að uppfylla.

BYGGÐASTOFNUN

Eftir útlánatöp og afskriftir útlána í kjölfar efnahagsshrúnsins er eiginfjárlutfall Byggðastofnunar komið niður fyrir lögbundið lágmark sem er 8%. Samkvæmt árshluta-uppgjöri í lok júní 2009 var eigið fé stofnunarinnar neikvætt um 4,74%. Að beiðni Byggðastofnunar vann Ríkisendurskoðun úttekt og greiningu á efnahagsreikningi og eignasafni stofnunarinnar. Í framhaldinu ákvað Alþingi að auka eigið fé hennar um 2,6 ma.kr. með fjáráukalögum 2009. Jafnframt samþykkti Alþingi allt að 1,0 ma.kr. framlag í fjárlögum 2010 til að bæta eigið fé stofnunarinnar. Miðað var við að þessi aðgerð skilaði eiginfjárlutfalli á bilinu 9–10% í árslok 2010 og gerði stofnuninni kleift að starfa með eðlilegum hætti.

Í árshlutauppgjöri vegna fyrri hluta ársins 2010 kemur fram að eiginfjárlutfall reiknast 5,18% (þ.m.t. innborgað framlag ríkissjóðs sem nemur alls 3,6 ma.kr.) og að ekki sé óvissa um rekstrarhæfi stofnunarinnar þar sem hún sé í eigu ríkissjóðs og á ábyrgð hans. Ekki liggur fyrir mat á fjárhæð eiginfjárlags sem þarf til að stofnunin standist kröfur sem gerðar eru til fjármálafyrirtækja.

EIGIÐ FÉ LÆKKAÐI UM
3,2 M.KR. Á ÁRINU
2009

EIGIÐ FÉ ORÐIÐ
NEIKVÆTT Í LOK JÚNÍ
2009