



FRAMKVÆMD FJÁRLAGA 2009 JANÚAR TIL ÁGÚST

OKTÓBER 2009

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR.....	5
1 INNGANGUR.....	7
2 TEKJUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS.....	9
2.1 Fjárlög og raunútkoma janúar til ágúst.....	9
2.2 Spá fjármálaráðuneytisins út árið	10
3 GJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS.....	11
3.1 Fjárlög og raunútkoma janúar til ágúst.....	11
3.2 Spá fjármálaráðuneytisins út árið	11
3.3 Umfjöllun um einstakar stofnanir	13
4 FRAMKVÆMD 5. OG 6. GREINAR	19
4.1 Lántökur, endurlán og ríkisábyrgðir	19
4.2 Eftirgjöf gjalda, kaup, sala og leiga eigna o.fl.	20
5 UMSÖGN UM FRUMVARP TIL FJÁRAUKALAGA 2009	21
6 ENDURSKOÐUN FJÁRREIÐULAGA O.FL.	23
6.1 Fjárreiðulögin	23
6.2 Flutningur fjárheimilda.....	25
6.3 Tilsjónarmenn og áminningar	26
6.4 Skattaafslættir og duldir styrkir.....	26
6.5 Áætlanir og einkahlutafélög.....	27

NIÐURSTÖÐUR

Í fjárlögum var gert ráð fyrir að heildartekjur A-hluta ríkissjóðs yrðu rúmlega 282 ma.kr. á tímabilinu janúar til ágúst 2009. Í reynd urðu þær nokkru lægri eða 276 ma.kr. og er skýringin einkum minni skatttekjur af vörum og þjónustu en búist var við. Á miðju ári var gripið til aðgerða til að auka tekjur og er nú gert ráð fyrir að þær verði 407 ma.kr. á árinu í heild sem er 4 ma.kr. umfram upphaflega áætlun. Ríkisendurskoðun hefur farið yfir forsendur nýrrar tekjuáætlunar og sér ekki ástæðu til að ætla annað en hún muni standast. Hækkunin sem hún sýnir samanborið við upphaflega áætlun skýrist af því að vaxtatekjur af innstæðum ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands urðu meiri en búist var við. Ekki hefur þurft að ganga á þessar innstæður sökum þess hve innheimta álagðra skatta hefur gengið vel það sem af er ári. Þær skattbreytingar sem gerðar voru um mitt ár virðast hins vegar ekki ætla að skila nema hluta þess tekjuauka sem stefnt var að þótt þær kunni að hafa forðað því að tekjur drægjust meira saman en reiknað var með.

Heildargjöld fyrstu átta mánuði ársins voru nokkurn veginn samkvæmt áætlun þótt staðan sé breytileg milli ráðuneyta. Fjárlög gerðu ráð fyrir 153 ma.kr. halla á rekstri ríkissjóðs á árinu í heild en nú stefnir í að hann verði 182 ma.kr. samkvæmt spá fjármálaráðuneytisins. Heildargjöld ársins eru þannig áætluð 589 ma.kr. nú samanborið við 556 ma.kr. heimild í fjárlögum. Munurinn skýrist til jafns af hærri vaxtagjöldum og hærri gjöldum ráðuneyta. Á miðju ári var gripið til aðgerða til að hemja kostnað og bæta afkomu ríkissjóðs til ársloka en að mati Ríkisendurskoðunar hafa þær ekki skilað tilætluðum árangri.

Í júní sl. gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um fjármálastjórn 50 valinna stofnana þar sem birt var spá um afkomu þeirra í árslok. Almennt hefur ekki verið farið að tilmælum Ríkisendurskoðunar sem fram komu í skýrslunni um að tafarlaust verði brugðist við til að bæta stöðu stofnana sem glíma við rekstrarvanda. Þó þykir rétt að benda á þrjár stofnanir þar sem rekstur hefur verið tekinn föstum tókum: Háskólann á Akureyri, Námsmatsstofnun og Raunvísindastofnun Háskólans. Á hinn bóginn telur Ríkisendurskoðun að staðan sé einna verst hjá Landspítalanum, Landbúnaðarháskóla Íslands og Hólaskóla. Raunar hefur bæst í hóp þeirra stofnana sem glíma við rekstrarvanda frá því að fyrrnefnd skýrsla kom út og er það ólíðandi að mati Ríkisendurskoðunar. Þrátt fyrir þetta virðast flestir forstöðumenn vera sér vel meðvitandi um nauðsyn aðhalds í rekstri og hafa að því er best verður séð gripið til margháttaðra ráðstafana í því skyni að halda honum innan áætlana. Hins vegar skortir skýrari fyrirmæli frá ráðuneytunum um samdrátt í þjónustu.

ÁBENDINGAR RÍKISENDURSKOÐUNAR

1. TAKA ÞARF FYRIR ALVÖRU Á VANDA STOFNANA

Of margar af þeim stofnunum sem Ríkisendurskoðun benti á um mitt ár að ættu í verulegum rekstrarvanda eru enn í vandræðum. Ráðuneytin hafa ýmis úrræði til að taka á vanda þeirra en ekki er útlit fyrir að stofnanir fái viðbótarfé í fjárukalögum.

2. NÁ ÞARF SÁTT UM FLUTNING FJÁRHEIMILDA MILLI ÁRA

Enn hefur ekki verið tekin ákvörðun um flutning ónýtttra fjárheimilda milli áranna 2008 og 2009. Mikil óvissa ríkir þannig um heildarfjárheimildir fjölmargra stofnana á þessu ári. Ráðuneytin hafa sent undirstofnunum sínum mismunandi skilaboð að þessu leyti. Verði flutningur ónýtttra fjárheimilda takmarkaður verulega nú mun það koma mjög harkalega niður á fjölda stofnana sem hafa, með vitund og samþykki ráðuneytanna, gert ráð fyrir þeim í rekstraráætlunum sínum. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þennan seinagang og telur ekki raunhæft að skerða svigrúm stofnana til að nota ónýttar heimildir nú þegar langt er liðið á árið.

3. ENDURSKOÐA ÞARF LÖG UM FJÁRREIÐUR RÍKISINS

Lög um fjárreiður ríkisins eru rúmlega tíu ára gömul. Tímabært er að endurskoða þau í heild sinni. Taka þarf á reikningsskilareglum, m.a. bókun verðbóta, gengismunar, varanlegra rekstrarfjármuna, langtímaleigusamninga og verkefna sem flokkast undir einkaframkvæmd. Eins þarf að fara yfir tilgang og uppbyggingu fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga. Þá er brýnt að meðferð og skilgreining markaðra tekna, ríkistekna og sértekna verði endurmetin.

4. SKÝRA ÞARF HLUTVERK OG TILGANG TILSJÓNARMANNA

Nokkur áhugi er á því meðal ráðuneyta að skipa tilsjónarmenn til að koma rekstri stofnana í jafnvægi. Hvergi er sagt til um hlutverk tilsjónarmanna í lögum eða reglugerðum. Ríkisendurskoðun telur að úrræðið geti verið gagnlegt en leggur áherslu á að það verði skýrt og notkun þess samræmd.

5. BÆTA ÞARF UPPLÝSINGAR UM NÝTINGU HEIMILDA Í 6. GR.

Brýnt er að á hverjum tíma sé hægt að leggja fram nákvæmar upplýsingar um nýtingu heimilda í 6. gr. fjárlaga til kaupa, sölu og leigu eigna, eftirgjafar gjalda o.fl.

6. SAMÞYKKJA ÞARF RÍKISÁBYRGÐ VEGNA ICESAVE Í FJÁRAUKALÖGUM

Það er bæði lögformlega rétt og æskilegt að mæla fyrir um fjárhæð ríkisábyrgðar vegna hinna svokölluðu Icesave-lána í fjárlögum og/eða fjárukalögum þótt ábyrgðin sé samþykkt í sérlögum.

7. ENDURSKOÐA BER REGLUR UM SKATTA AFLÆTTI

Ástæða er til að setja skýr, skilgreind og mælanleg markmið um skattaafslætti og takmarka gildistíma þeirra. Nauðsynlegt er að Alþingi setji sérstaka löggjöf um skattastyrki og að upplýsingar um þá verði birtar með skýrum hætti í ríkisreikningi.

8. FÆKKA ÞARF FÉLÖGUM SEM EKKI SKILA FRAMTALI

Þriðjungur einkahlutafélaga skilar ekki framtali tímanlega og eru skattar þeirra því áætlaðir. Fjármálaráðherra ætti að beita heimild í lögum til að krefjast þess að einkahlutafélögum sem ekki starfa samkvæmt lögum verði slitið.

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun hefur m.a. það hlutverk lögum samkvæmt að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Stofnunin hefur um árabil gefið út eina eða fleiri skýrslur árlega um þetta eftirlit. Í ljósi þeirra áhrifa sem efnahagssamdráttur hefur haft á fjármál ríkisins að undanförunu hefur verið ákveðið auka eftirlit stofnunarinnar með framkvæmd fjárlaga innan hvers árs. Til stendur að gefa út fleiri, styttri og hnitmiðaðri skýrslur en á undanförunum árum. Í júní sl. voru þannig gefnar út tvær skýrslur, annars vegar um fjármálastjórn ráðuneyta og skil rekstraráætlana og hins vegar um fjármálastjórn 50 valinna stofnana. Í þessum skýrslum var m.a. farið yfir verklag ráðuneyta við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og gerð grein fyrir fjárhagsvanda stofnana.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir framkvæmd fjárlaga og stöðu ríkisfjármála á tímabilinu janúar til ágúst 2009, þótt einstaka ályktanir séu dregnar á grundvelli nýrri upplýsinga. Vikið er að tekjuhlið fjárlaga, útgjöldum vegna fjárlagaliða í A-hluta ríkissjóðs sem og lánamálum, ríkisábyrgðum og nýtingu heimilda samkvæmt 5. og 6. gr. Þá er að finna í skýrslunni umsögn Ríkisendurskoðunar um frumvarp til fjárukalaga 2009 samkvæmt beiðni fjárlaganefndar. Í lok skýrslunnar er vikið að breytingum sem stofnunin telur að gera þurfi á lögum um fjárreiður ríkisins sem og öðrum breytingum til að auka aga og gagnsæi í fjármálastjórn ríkisins. Er þar einkum um að ræða samantekt ábendinga sem áður hafa birst í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga, endurskoðun ríkisreiknings og víðar.

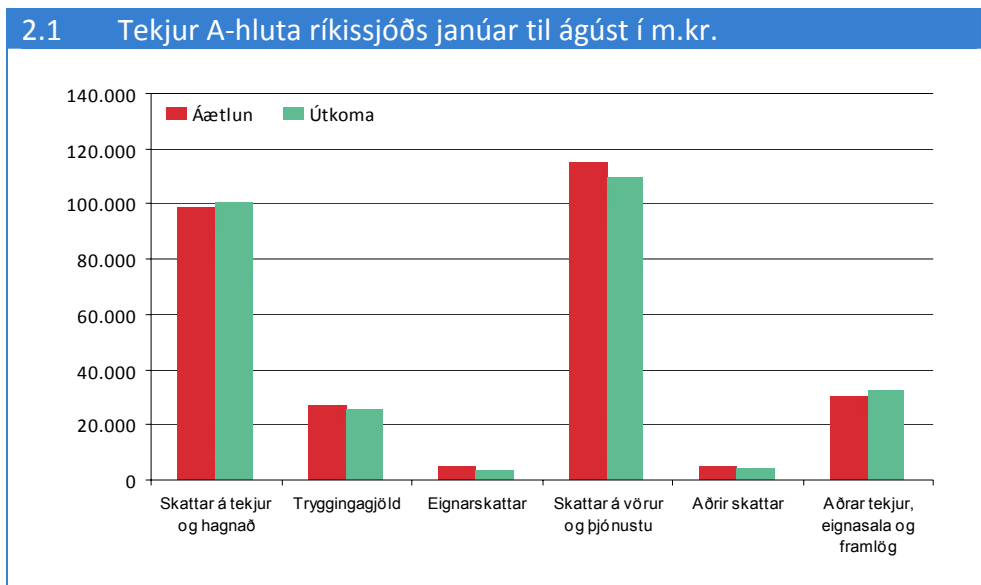
Stofnunin mun fljótlega í byrjun næsta árs gera Alþingi grein fyrir útkomunni fyrir allt árið 2009 og afgreiðslu rekstraráætlana ársins 2010. Jafnframt er stefnt að því að gefa út fleiri skýrslur um framkvæmd fjárlaga innan ársins.

2 TEKJUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

2.1 FJÁRLÖG OG RAUNÚTKOMA JANÚAR TIL ÁGÚST

Í fjárlögum ársins 2009 var gert ráð fyrir að heildartekjur A-hluta ríkissjóðs á árinu næmu rúmlega 402 ma.kr. sem var um 48 ma.kr. lækkun frá fjárlagafrumvarpi. Gætti þar áhrifa bankahrunsins og þess efnahagssamdráttar sem fylgdi í kjölfar þess. Samkvæmt upphaflegri áætlun um dreifingu tekna á árinu var gert ráð fyrir að á tímabilinu janúar til ágúst næmu tekjur rúmlega 282 ma.kr. en þær urðu í raun nokkru lægri eða rúmlega 276 ma.kr. Munurinn liggur einkum í lægri skatttekjum af vörum og þjónustu en gert var ráð fyrir og er skýringin sú að einkaneysla hefur minnkað vegna efnahagssamdráttarins. Athygli vekur að þrátt fyrir tilmæli til innheimtumanna ríkissjóðs um að lina innheimtuaðgerðir er greiðsluafkoman góð, þ.e. sambærilegt hlutfall álagðra skatta er innheimt og fyrir fall bankanna. Ástæðan er m.a. að gjalddögum fjármagnstekjuskatts hefur verið fjölgað.

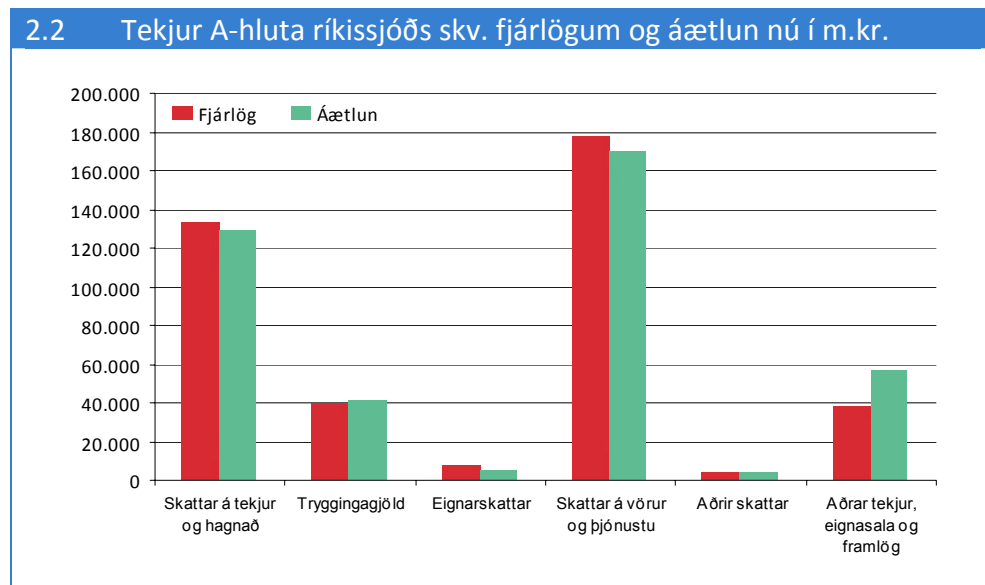
TEKJUR VORU
NOKKUÐ UNDIR
ÁÆTLUN Á
TÍMABILINU



Í lok júní sl. samþykkti Alþingi lög nr. 70/2009 um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Tilfnið var að fyrir séð þótti að tekjuáætlun fjárlaga myndi ekki ganga eftir og talið var brýnt að bregðast við því. Auk þess stefndi í að útgjöld ríkisins yrðu meiri en ráð var fyrir gert. Reiknað var með að aðgerðirnar – breyting á tryggingagjaldi og virðisaukaskatti auk nýrra skatta á launa- og fjármagnstekjur – myndu skila rúmlega 10 ma.kr. tekjuauka í ríkissjóð. Þá var gert ráð fyrir rúmlega 10 ma.kr. tekjuauka vegna breytinga á innheimtu fjármagnstekjuskatts og herts skatteftirlits.

2.2 SPÁ FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS ÚT ÁRIÐ

Í nýrri tekjuáætlun fjármálaráðuneytisins fyrir árið 2009, sem birt er í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2010, er gert ráð fyrir að heildartekjur þessa árs nemi tæplega 407 ma.kr. Það er rúmlega 4 ma.kr. meira en reiknað var með í fjárlögum. Samkvæmt áætlun ráðuneytisins munu skatttekjur verða töluvert lægri en til stóð en á móti kemur að vaxtatekjur af innstæðum ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands verða mun hærri en reiknað var með, eða 47 ma.kr. í stað 22 ma.kr. Skýringin er sú að vegna stöðugs greiðsluflæðis til ríkissjóðs hefur ekki verið gengið á innstæður ríkissjóðs í Seðlabankanum með sama hætti og áætlað var.



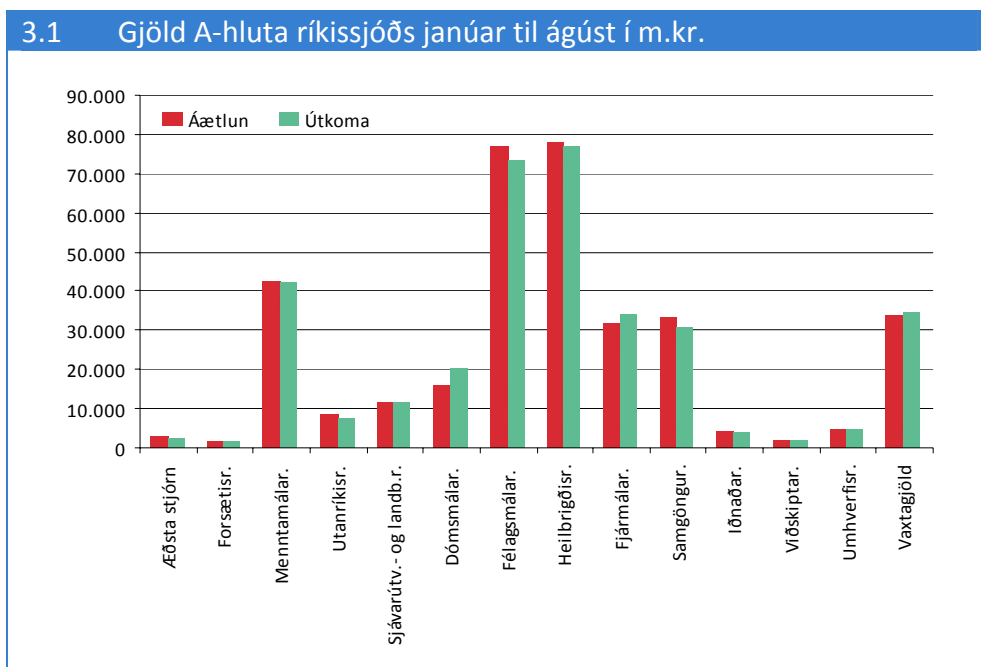
Ríkisendurskoðun hefur farið yfir forsendur nýrrar tekjuáætlunar ráðuneytisins og sér ekki ástæðu til að ætla annað en að þær eigi að geta gengið eftir, m.a. vegna þess hversu innheimtur eru góðar það sem af er ári. Langt er liðið á árið og þróun ýmissa stærða er nú skýrari en þegar fjárlög voru samþykkt. Ljóst þykir að stjórnvöldum hefur tekist að fylla það gat sem um mitt ár leit út fyrir að yrði á tekjuhliðinni og rúmlega það, þótt ástæðan sé sem fyrr greinir einkum hærri vaxtatekjur en gert var ráð fyrir. Þær skattbreytingar sem gerðar voru í júní sl. og raktar voru hér að framan hafa ekki skilað sér nema að litlu leyti í auknum tekjum. Hins vegar má segja að þær hafi forðað því að tekjur drægjust meira saman en áætlað var í fjárlögum.

3 GJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

3.1 FJÁRLÖG OG RAUNÚTKOMA JANÚAR TIL ÁGÚST

Heildarfjárheimildir í fjárlögum ársins 2009 námu tæplega 556 ma.kr. sem var um 49 ma.kr. meira en í frumvarpi laganna. Þar munar mestu um að vaxtagjöld voru áætluð verulega hærrí í lögnum en frumvarpinu. Reiknað var með að á tímabilinu janúar til ágúst yrðu heildargjöld ríkissjóðs rúmlega 347 ma.kr. og virðist það hafa gengið eftir. Hins vegar er staðan nokkuð breytileg milli ráðuneyta.

HEILDARGJÖLD VORU SAMKVÆMT ÁÆTLUN Á TÍMABILINU



Hlutfallslegur munur milli fjárlaga og útkomu á fyrstu átta mánuðum ársins er mestur hjá dómsmálaráðuneyti. Skýringin er sú að á tímabilinu fékk Landhelgisgæsla Íslands afhenta nýja flugvél án heimildar í fjárlögum. Nánar er fjallað um þetta síðar í kaflanum.

3.2 SPÁ FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS ÚT ÁRIÐ

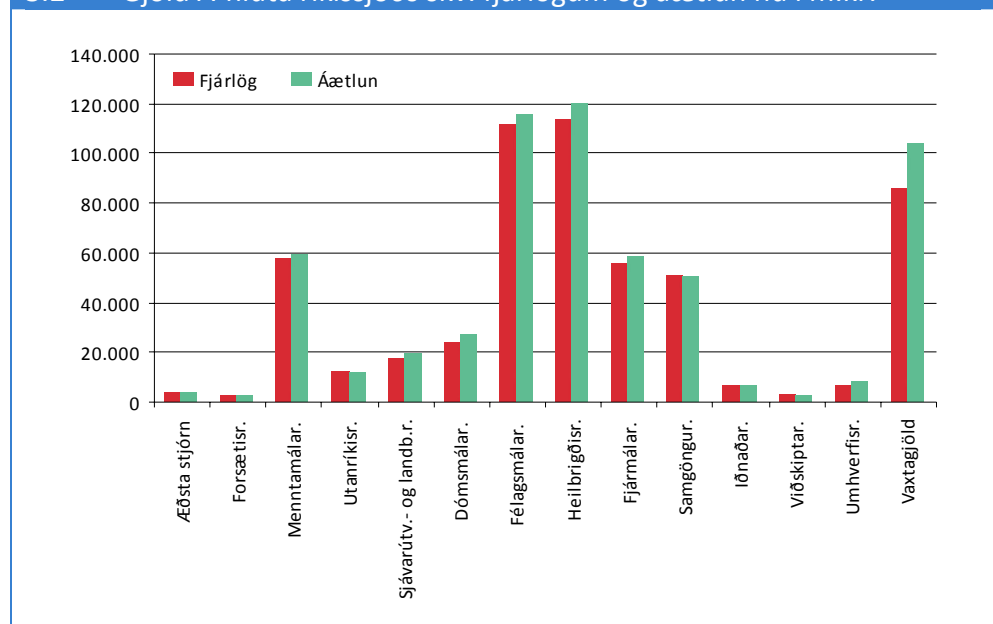
Fjármálaráðuneytið hefur birt áætlun sína um gjöld það sem eftir lifir þessa árs. Þar er gert ráð fyrir að heildargjöld ársins verði um 589 ma.kr. samanborið við 556 ma.kr. í fjárlögum. Munurinn nemur tæplega 34 ma.kr. og skýrist til jafns af hærri vaxtagjöldum og hærri gjöldum ráðuneytanna en fjárlög gerðu ráð fyrir. Athygli vekur að spá um heildargjöld er hærri í frumvarpi til fjárlaga 2010 en í frumvarpi til

GJÖLD ÁRSINS 2009 VERÐA AÐ LÍKINDUM 34 MA.KR. HÆRRÍ EN Í FJÁRLÖGUM

fjárukalaga 2009. Þar munar um 6,6 ma.kr. Ástæðan liggur í því að í frumvarpi til fjárukalaga er ekki tekið tillit til framúrkeyslu nokkurra liða sem gert er ráð fyrir að verði felld niður í lokafjárlögum eða færð yfir á næsta ár.

Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir að halli ríkissjóðs yrði rúmlega 153 ma.kr. en hann stefnir nú í rúmlega 182 ma.kr. samkvæmt áætlun fjármálaráðuneytisins. Sem fyrr greinir eru tekjur ársins áætlaðar nokkru hærrí nú en gert var ráð fyrir í fjárlögum en gjöldin verða rúmlega 6% hærrí. Þannig virðist ljóst að aðgerðir um mitt ár sem ætlað var að hemja fyrirséða aukningu gjalda hafa ekki skilað sér með sama hætti og aðgerðir til að auka tekjur. Í fyrrgreindum lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum var gert ráð fyrir að rekstrargjöld ríkissjóðs lækkuðu um 1,8 ma.kr. á síðari hluta ársins miðað við fjárlög, tilfærslur um 3,1 ma.kr. og viðhald og stofnkostnaður um 9,4 ma.kr. Í fyrirbyggjandi frumvarpi til fjárukalaga eru þessar ráðstafanir staðfestar.

3.2 Gjöld A-hluta ríkissjóðs skv. fjárlögum og áætlun nú í m.kr.



Að mati Ríkisendurskoðunar á enn eftir að koma fyllilega í ljós hversu árangursríkar sparnaðaraðgerðir ársins 2009 verða. Minnt skal á að í fjárlögum var gert ráð fyrir nánast sama rekstrarumfangi stofnana og árið á undan og að mestu hætt við ný útgjöld. Þessi stefna, sem mótuð var í samvinnu við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, var hugsuð til þess að draga úr og milda fyrirséðan efnahagssamdrátt. Rekstraráætlanir flestra stofnana tóku mið af henni. Þegar leið á árið kom hins vegar í ljós að ýmsir fjárlagaliðir stefndu í að fara fram úr fjárheimildum, m.a. Atvinnuleysistryggingasjóður og vaxtagjöld. Til að bregðast við þessu var sem fyrr greinir ráðist í aðgerðir til að auka tekjur ríkissjóðs en einnig ákveðið að beina því til stofnana að draga úr rekstrargjöldum.

Gert var ráð fyrir að skerða fjárheimildir stofnana í fjárukalögum 2009 og takmarka svigrúm þeirra til að flytja ónýttar fjárheimildir fyrra árs samkvæmt lokafjárlögum 2008. Vegna þess hversu seint þessar ráðstafanir komu fram hafa sumar stofnanir átt erfitt með að framkvæma þær. Engu að síður virðast flestir forstöðumenn vera sér vel

meðvitandi um nauðsyn aðhalds í rekstri og hafa að því er best verður séð gripið til margháttaðra ráðstafana í því skyni að halda honum innan áætlana.

3.3 UMFJÖLLUN UM EINSTAKAR STOFNANIR

Í júní sl. gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um fjármálastjórn 50 valinna ríkisstofnana þar sem m.a. var að finna spá um afkomu þeirra á þessu ári. Eftirfarandi er umfjöllun um núverandi stöðu nokkurra þessara stofnana, auk annarra fjárlagaliða sem ástæða þykir til að vekja sérstaka athygli á. Umfjöllunin byggir m.a. á upplýsingum frá rekstrarstjórum ráðuneytanna og fjárreiðu- og eignaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

3.3.1 STOFNANIR SEM VORU Í VERULEGUM VANDA UM MITT ÁR

Um mitt ár gerði Ríkisendurskoðun ráð fyrir að gjöld 12 stofnana af 50 yrðu verulega umfram fjárheimildir í árslok. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur rekstur þriggja þeirra, þ.e. Raunvísindastofnunar Háskólans, Háskólans á Akureyri og Námsmatsstofnunar, verið tekinn föstum tókum og stefnir í að útkoma ársins hjá þessum stofnunum verði verulega betri en talið var um mitt ár. Allar þrjár stofnanirnar eru þó enn með verulegan uppsafnaðan halla sem nauðsynlegt er að taka sérstaklega á. Um hinar stofnanirnar 9 er fjallað stuttlega hér á eftir.

STOFNUN ÁRNA MAGNÚSSONAR Í ÍSLENSKUM FRÆÐUM

Í júní sl. taldi Ríkisendurskoðun að stofnunin yrði með um 17 m.kr. halla, eða sem nemur um 5,9% af fjárheimild, í árslok 2009. Af rekstri fyrstu átta mánaða ársins má ráða að staða stofnunarinnar í árslok verði jafn slæm og áður var spáð, jafnvel þótt reksturinn hafi batnað á allra síðustu mánuðum. Halli stofnunarinnar er að mestu tilkominn vegna bakfærslu á tekjum sem voru færðar í bókhald við sameiningu stofnana árið 2007. Ríkisendurskoðun hvatti til þess í júní sl. að tekið yrði á vandanum tafarlaust en það hefur ekki verið gert.

LANDBÚNAÐARHÁSKÓLI ÍSLANDS

Í júní sl. var gert ráð fyrir að uppsafnaður halli skólans í árslok yrði 265 m.kr. eða 47,7% af fjárheimild. Á haustmánuðum seldi skólinn eignir fyrir samtals 145 m.kr. og gerir endurskoðuð rekstraráætlun nú ráð fyrir að uppsafnaður halli muni ekki aukast á árinu. Ekki hefur þó enn verið brugðist við vanda skólans með fullnægjandi hætti að mati Ríkisendurskoðunar og er staðan óviðunandi. Rektor skólans var nýlega endurskipaður og verður því að telja að ráðuneytið líti svo á að framúrkeyrsla undanfarinna ára sé ekki á hans ábyrgð. Til marks um þetta er að ráðuneytið hefur lagt mikla áherslu á að halli stofnunarinnar frá fyrri árum verði felldur niður. Að mati Ríkisendurskoðunar er hins vegar nauðsynlegt að minnka þjónustu verulega eða breyta fjárlagagrunni skólans, þ.e. hækka fjárheimildir varanlega.

HÓLASKÓLI – HÁSKÓLINN Á HÓLUM

Tilsjónarmaður var skipaður með rekstri skólans fyrr á árinu sem lauk störfum í lok júní. Hann greindi vanda skólans, vatt ofan af skuldum og vann rekstraráætlun út árið. Rektor skólans hefur aftur tekið við rekstri hans og ráðið sér rekstrarráðgjafa. Gert er ráð fyrir 13 m.kr. halla innan ársins og að uppsafnaður halli í árslok aukist úr 70 m.kr. í

83 m.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar er nú hafin lokatilraun rektors til að reka skólann innan fjárveitinga.

FJÖLBRAUTASKÓLINN Í BREIÐHOLTI

Á þessu ári var skipaður nýr skólameistari við skólann. Tilsjónarmaður starfaði við hlið fyrrverandi skólameistara og greindi hann rekstrarvanda skólans. Að nokkrum hluta liggur hann í því hvernig staðið var að uppgjöri nemenda árið 2007 en einnig varð talsverður umframkostnaðar af rekstri sérdeildar fyrir fatlaða nemendur. Þá fór kostnaður við innréttingar og búnaðarkaup í viðbyggingu skólans í tíð fyrri skólameistara fram úr áætlun. Nú er reiknað með að skólinn verði rekinn með halla á árinu og að uppsafnaður halli aukist en hann nam um 112 m.kr. í árslok 2008. Þetta er óviðunandi staða að mati Ríkisendurskoðunar.

FLENSBORGARSKÓLI

Líkt og í tilfelli Fjölbautaskólans í Breiðholti skýrist halli skólans, sem nam um 31 m.kr. í árslok 2008 og hefur aukist á þessu ári, m.a. af því að sérkennsla hefur reynst dýrari en gert var ráð fyrir. Þá er nemendafjöldi við skólann meiri en fjárveitingar leyfa. Menntamálaráðuneytið hefur gefið skólanum sérstakt viljrði um að komið verði til móts við vandann að hluta en ekki liggur fyrir hvernig það verður gert.

LISTASAFN ÍSLANDS

Vegna minnkandi styrkja frá einkaaðilum hafa tekjur safnsins dregist verulega saman miðað við árið 2008. Unnið hefur verið að því að draga úr kostnaði til að mæta minnkandi tekjum. Rekstraráætlun ársins gerir ráð fyrir að uppsafnaður halli aukist á árinu, m.a. vegna biðlauna o.fl. Fyrir skömmu tók nýr forstöðumaður við safninu og er nú gert ráð fyrir að uppsafnaður halli verði greiddur niður á árinu 2010.

LANDSPÍTALI

Í upphafi árs nam uppsafnaður halli spítalans um 1,6 ma.kr. og samkvæmt rekstraráætlun var gert ráð fyrir að hann myndi ekki aukast á árinu. Nú er hins vegar útlit fyrir 1,2 ma.kr. hallarekstur á árinu og að uppsafnaður halli verði því 2,8 ma.kr. í árslok. Af hallarekstri ársins er tæplega helmingur vegna hærri launakostnaðar en gert var ráð fyrir í áætlun. Í frumvarpi til fjárlaga 2010 birtist skýr krafa um niðurskurð hjá spítalanum. Það er mat Ríkisendurskoðunar að aðhald og eftirlit heilbrigðisráðuneytisins með rekstri spítalans sé veikt, ólíkt því sem á við um langflestar aðrar heilbrigðisstofnanir. Þetta birtist m.a. í því að aðeins hluti þeirra hagræðingaraðgerða sem gripið hefur verið til hefur borið árangur og spítalinn því enn rekinn með verulegum halla. Þrátt fyrir þetta hefur ráðuneytið hvorki gefið skýr fyrirmæli um hvernig á að skerða þjónustu né tryggt spítalanum auknar fjárveitingar. Verði ekki tekið á vanda spítalans tafarlaust með skýrari fyrirmælum um hvar og hvernig á að draga úr þjónustu sýnist ljóst að reksturinn verði í verulegu ójafnvægi á næsta ári og uppsafnaður halli aukist enn.

HEILSUGÆSLA HÖFUÐBORGARSVÆÐISINS

Viðsnúningur hefur orðið í rekstri Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins á þessu ári. Verulegar breytingar hafa verið gerðar á launum allra starfsmanna og þannig hefur að mestu leyti tekist að snúa við gríðarlegum hallarekstri árána 2007 og 2008. Þó er útlit

fyrir að á árinu 2009 verði um 80 m.kr. halli á rekstrinum, enda koma ákvæði kjarasamninga um uppsagnafresti og biðlaun í veg fyrir að samþykktar launabreytingar komi til framkvæmda á árinu. Hallinn á árinu bætist ofan á 420 m.kr. uppsafnaðan halla í árslok 2008. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2010 er gert ráð fyrir verulega auknum fjárveitingum til stofnunarinnar, sem þó er ekki ætlað að bæta rekstrarstöðu hennar heldur mæta auknum kostnaði. Uppsafnaður vandi stofnunarinnar er því enn óleystur.

3.3.2 STOFNANIR MEÐ VERSNANDI STÖÐU FRÁ MIÐJU ÁRI

Staða nokkurra stofnana gagnvart fjárheimildum hefur versnað töluvert frá úttekt Ríkisendurskoðunar um mitt ár. Eftirfarandi er umfjöllun um þær stofnanir sem mestur vandi steðjar að.

MENNTASKÓLINN Á ÍSAFIRÐI

Í rekstraráætlun ársins 2009 var gert ráð fyrir að skólinn myndi greiða upp töluverðan hluta uppsafnaðs halla, sem nam 25 m.kr. í árslok 2008. Nú þykir ljóst að ekki tekst að vinna á hallanum á árinu heldur mun hann sennilega aukast nokkuð. Skýringar menntamálaráðuneytisins á uppsöfnuðum halla skólans réttlæta ekki núverandi stöðu og er það mat Ríkisendurskoðunar að tímabært sé að tilsjónarmaður verði skipaður með rekstri skólans. Nánar er fjallað um það úrræði í kafla 6.

FJÖLBRAUTASKÓLI VESTURLANDS

Í árslok 2008 nam uppsafnaður halli skólans 49 m.kr. og er útlit er fyrir að hann aukist á árinu. Ástæðan er að hluta til sú að nemendum skólans hefur fækkað í kjölfar aukinnar samkeppni á starfssvæði hans en námsframboð hefur ekki verið minnkað á móti. Þannig hefur skilvirkni innan skólans minnkað. Ljóst er að taka þarf afstöðu til þess hvert námsframboðið á að vera því núverandi fyrirkomulag er að mati Ríkisendurskoðunar óviðunandi.

FJÖLBRAUTASKÓLI SNÆFELLINGA

Uppsafnaður halli skólans nam um 18 m.kr. í árslok 2008 og var gert ráð fyrir að unnið yrði á honum að hluta á þessu ári. Nú sýnist hins vegar ljóst að hallinn muni aukast á árinu. Skólinn er með nýrri framhaldsskólum landsins. Hluta vandans sem hann glímir við má rekja til búnaðarkaupa sem fyrri skólameistari stóð fyrir við upphaf skólastarfs auk þess sem umframkostnaður hefur verið af rekstri starfsbrautar fyrir fatlaða nemendur og útibúi skólans á Patreksfirði. Þá varð nokkur kostnaður vegna forstöðumannsskipta sem urðu á árinu. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur enn ekki verið tekið á vanda skólans með fullnægjandi hætti.

LANDSBÓKASAFN ÍSLANDS - HÁSKÓLABÓKASAFN

Veiking krónunnar á þessu ári hefur valdið erfiðleikum í rekstri safnsins og er nú útlit fyrir verulegan halla á árinu en það er umtalsverð breyting miðað við undanfarin ár. Skýringin er einkum sú að kostnaður við svokallaðan landsaðgang að ýmsum rafrænum gagnasöfnum og tímaritum hefur hækkað verulega án þess að safnið hafi fengið tekjur á móti. Aðgangurinn hefur að hluta verið fjármagnaður með notendagjöldum en geta notenda til að greiða meira fyrir þjónustuna er takmörkuð.

Það fyrirkomulag að kaupa landsaðgang er mun hagstæðara fyrir ríkissjóð en ef hver notandi keypti séraðgang og því er afar áriðandi að vandinn verði leystur hið fyrsta. Menntamálaráðuneytið telur einsýnt að ráðin verði bót á þessum fjárhagsvanda í ljósi þess hversu mikilvægur landsaðgangurinn er talinn.

BLINDRABÓKASAFN ÍSLANDS

Uppsafnaður halli safnsins í árslok 2008 nam 12 m.kr. og er jafnvel útlit fyrir að hann muni aukast á árinu. Vandí safnsins snýr m.a. að því að það tók að sér verkefni með vilyrði um viðbótarfé sem ekki hefur verið staðið við. Menntamálaráðuneytið hefur óskað eftir viðbótarfjárveitingu en brýnt er að leitað verði annarra leiða til að leysa vandann.

SINFÓNÍUHLJÓMSVEIT ÍSLANDS

Tekjur hljómsveitarinnar hafa dregist verulega saman frá fyrra ári vegna mun minni styrkja frá einkaaðilum. Töluverður hluti gjalda hljómsveitarinnar er í erlendum myntum, einkum vegna samninga við erlenda listamenn. Hljómsveitin hefur brugðist við vandanum með því að segja þeim samningum upp sem hægt er auk þess sem allur kostnaður hefur verið endurskoðaður. Engu að síður er ljóst að uppsafnaður halli, sem nam 37 m.kr. í árslok 2008 mun aukast á árinu og er það óviðunandi.

ÚTLENDINGASTOFNUN

Stofnunin hefur átt við rekstrarvanda að stríða um nokkurt skeið. Í árslok 2008 nam uppsafnaður halli stofnunarinnar 18 m.kr. og hefur hann aukist töluvert það sem af er þessu ári. Hallinn skýrist af hærri útgjöldum vegna dvalarkostnaðar hælisleitenda en gert var ráð fyrir í fjárlögum en hælisleitendum hefur ekki fækkað eins og áætlanir stóðu til. Dómsmálaráðuneytið hefur óskað eftir 32 m.kr. aukafjárveitingu vegna vandans en óvíst er hvort hún fæst. Ef ekki, er ljóst að draga þarf verulega úr rekstrar- og launakostnaði stofnunarinnar.

3.3.3 AÐRIR FJÁRLAGALIÐIR

Staða nokkurra annarra fjárlagaliða er með þeim hætti að Ríkisendurskoðun telur sérstaka ástæðu til að fjalla um þá hér.

LANDHELGISJÓÐUR ÍSLANDS

Í fjárlagafrumvarpi ársins 2009 var óskað eftir 2,3 ma.kr. fjárveitingu vegna liðarins, þar af 1,5 ma.kr. til kaupa á nýrri flugvél fyrir Landhelgisgæslu Íslands. Samningur um kaup á vélinni var undirritaður í maí 2007 og var heildarkostnaður þá talinn 2,3 ma.kr. Í fjárlögum ársins 2009 var aftur á móti aðeins veitt heimild upp á 401 m.kr. til liðarins í heild og ekki gert ráð fyrir neinum greiðslum vegna flugvélaupanna á árinu. Í frumvarpi til fjárukalaga 2009 er óskað eftir heimild upp á 3,1 ma.kr. vegna flugvélarinnar sem var afhent á umsömdum tíma í júlí sl. í 44. grein laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 segir m.a.: „Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga.“ Ríkisendurskoðun fær ekki með nokkru móti séð að afhending flugvélarinnar á umsömdum tíma hafi verið ófyrirséð og telur málsmeðferðina þar með gallaða og í andstöðu við gildandi lagafyrirmæli.

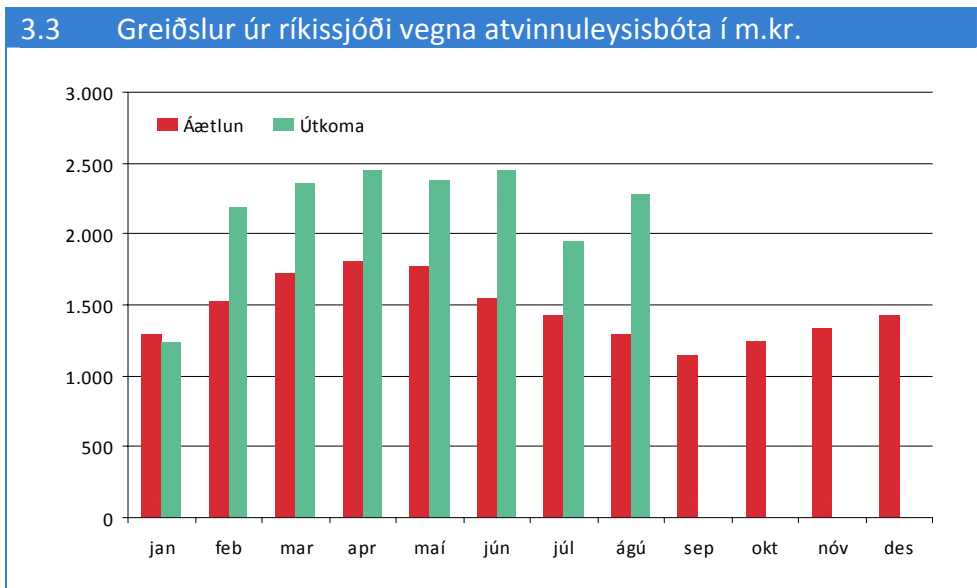
LYFJASTOFNUN

Lyfjastofnun var með uppsafnaðan halla upp á 105 m.kr. í árslok 2008. Bundið eigið fé stofnunarinnar nam á sama tíma 144 m.kr. og var eigið fé hennar því jákvætt um 39 m.kr. Stofnunin hefur ekki heimild til að nýta bundið eigið fé nema með sérstöku samþykki Alþingis, en hefur þó gert það. Fyrir liggur að heilbrigðisráðuneytið er mótfallið því að binda eigið fé stofnunarinnar en fjármálaráðuneytið telur að allar markaðar tekjur hennar umfram fjárlög skuli bundnar nema Alþingi heimili nýtingu þeirra.

Ríkisendurskoðun telur að rökstyðja megi bæði framangreind sjónarmið. Annars vegar á hækun markaðra tekna ekki að leiða til þess að útgjaldarammi stofnunar hækki sjálfkrafa. Hins vegar er eðlilegt að Lyfjastofnun verði meðhöndluð með sama hætti og aðrar stofnanir sem njóta markaðra tekna. Ríkisendurskoðun telur brýnt að reglur um meðferð markaðra tekna verði skoðaðar sérstaklega svo ólíkur skilningur komi ekki niður á rekstri einstaka stofnana. Um markaðar tekjur er fjallað frekar í kafla 6.1.3 hér á eftir.

ATVINNULEYSISTRÝGGINGASJÓÐUR

Áætlanir sem liggja að baki greiðslum atvinnuleysisbóta hafa breyst verulega frá því fjárlög voru samþykkt og er nú gert ráð fyrir að heildargjöld vegna þeirra verði 7,7 ma.kr. hærrí á árinu 2009 en heimildir eru fyrir. Í frumvarpi til fjárukalaga er af þessum sökum farið fram á auknar útgjaldaheimildir fyrir sjóðinn.



LÍFEYRISTRÝGGINGAR

Í fjárlögum 2009 var veitt heimild til að greiða tæplega 55 ma.kr. vegna lífeyrstrygginga. Á fyrri hluta ársins voru greiðslur 2,1 ma.kr. undir áætlun. Með samþykkt laga nr. 70/2009 voru gerðar töluverðar breytingar á ýmsum tilfærsluliðum, m.a. lífeyrstryggingum þar sem tekjutengingum bóta var breytt. Breytingunum var ætlað að skila 1,8 ma.kr. sparnaði á árinu. Þessar áætlanir virðast hafa gengið eftir enda er í

frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2010 gert ráð fyrir að fjárveiting til liðarins verði lækkuð um 6 ma.kr.

VAXTAGJÖLD

Gert var ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs á árinu 2009 næmu tæplega 87 ma.kr. þegar fjárlög voru samþykkt. Nú liggur fyrir veruleg hækkun þessara gjalda, eða sem nemur tæplega 20%. Ástæðan er sú að við endurfjármögnun bankanna voru gefin út skuldabréf en áður hafði verið gert ráð fyrir að Seðlabankinn myndi fjármagna hana.

4 FRAMKVÆMD 5. OG 6. GREINAR

4.1 LÁNTÖKUR, ENDURLÁN OG RÍKISÁBYRGÐIR

Fjármálaráðherra er í 5. gr. fjárlaga veitt heimild til að taka lán, endurlána, veita ríkisábyrgðir o.fl. Í fjárlögum 2009 nam almenn lántökuheimild allt að 160 ma.kr. Til viðbótar veitti Alþingi ráðherra sérstaka heimild til að taka allt að 500 ma.kr. lán til að styrkja gjaldeyrisvaraförða Seðlabanka Íslands og/eða viðskipti á innlendum fjármálamarkaði með útgáfu ríkisverðbréfa. Nú hafa lántökuheimildir upp á samtals 313 ma.kr. verið nýttar en ekki hefur verið gerður greinarmunur á því hvort um nýtingu hinnar almennu heimildar eða hinnar sérstöku er að ræða.

LÁNTÖKUHEIMILDIR
UPP Á 313 MA.KR.
HAFA ÞEGAR VERIÐ
NÝTTAR

4.1 Nýttar heimildir skv. fjármálaráðuneytinu í október í ma.kr.	
RÍKISBRÉF	154
RÍKISVÍXLAR, NETTÓ	16
ENDURFJÁRMÖGNUN ÍSLANDBANKA OG KAUPÞINGS	137
LÁN FRÁ FÆREYJUM	6
SAMTALS	313

Í frumvarpi til fjárlagalaga fyrir árið 2009 eru lagðar til nokkrar breytingar á þessum heimildum. Sú helsta er að 500 ma.kr. eru færðir af hinni sérstöku heimild yfir á þá almennu. Gert er ráð fyrir að í nóvember nk. lækki nýttar heimildir töluvert vegna samninga við skilanefnd Glitnis um yfirtöku hennar á 95% hlut í Íslandsbanka. Þá kann nýtingin að minnka enn þegar skilanefnd Kaupþings hefur tekið ákvörðun um hvort hún taki yfir eignarhluta í nýja bankanum. Eiginfjáframlag til Landsbankans mun væntanlega verða greitt í nóvember, auk þess sem gert er ráð fyrir að lán frá Norðurlöndunum og Póllandi verði afgreidd fyrir árslok.

NÝTTAR HEIMILDIR
MUNU LÆKKA VEGNA
SAMNINGA VIÐ
SKILANEFNDIR
BANKANNA

Endurlánaheimildir eru tilgreindar í 2. lið greinarinnar og í 3. lið er gerð grein fyrir ríkisábyrgðum. Í heild námu endurlánaheimildir og ríkisábyrgðir 193 ma.kr. í fjárlögum 2009 en í frumvarpi til fjárlagalaga er óskað eftir viðbótarheimildum vegna þessa upp á 14 ma.kr.

Í fjárlögum 2009 er einkum um almennar og hefðbundnar heimildir til ríkisábyrgðar að ræða fyrir utan ákvæði um heimild til að ábyrgjast lán E-Farice ehf. til lagningar Danice-sæstrengsins upp á allt að 5 ma.kr. Sú heimild hefur ekki verið nýtt.

Í ágúst sl. voru samþykkt lög frá Alþingi um ábyrgð ríkissjóðs á lánnum breska og hollenska ríkisins til Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna Icesave-

reikninga Landsbankans. Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp um breytingar á umræddum lögum. Ríkisendurskoðun telur að staðfesta eigi fjárhæð ríkisábyrgðarinnar sérstaklega í fjárukalögum.

4.2 Endurlánaheimildir og ríkisábyrgðir í október í ma.kr.		
	FJÁRLÖG	FRUMVARP TIL FJÁRAUKALAGA
LÁNASJÓÐUR ÍSLENSKRA NÁMSMANNA	10	0
SEÐLABANKI ÍSLANDS	0	75
LANDSVIRKJUN	20	-1
ÍBÚÐALÁNASJÓÐUR VEGNA ÍBÚÐALÁNA	130	-88
ÍBÚÐALÁNASJÓÐUR VEGNA LEIGUÍBÚÐA	30	28
BYGGÐASTOFNUN	3	0
SAMTALS	193	14

4.2 EFTIRGJÖF GJALDA, KAUP, SALA OG LEIGA EIGNA O.FL.

Í 6. gr. fjárlaga er fjármálaráðherra heimiluð eftirgjöf gjalda, kaup, sala og leiga eigna o.fl. Ýmsar þeirra heimilda sem veittar voru í 6. gr. fjárlaga 2009 hafa verið í fjárlögum svo árum skiptir en aðrar eru nýtilkomnar. Mikill minnihluti þeirra hefur verið nýttur það sem af er árinu. Ekki hafa verið teknar sérstaklega saman upplýsingar um nýtingu leiguheimilda.

Í 7. lið greinarinnar eru veittar ýmsar heimildir, m.a. hefðbundnar heimildir vegna bótagreiðslna o.fl. Eins er þar að finna heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði upp á allt að 385 ma.kr. til handa bönkunum og 14 ma.kr. til stofnfjár- eða hlutabréfakaupa í sparisjóðum. Fyrir liggur að veittir hafa verið 137 ma.kr. úr ríkissjóði til handa bönkunum en ekki hefur enn verið nýtt heimild til aðstoðar sparisjóðum. Samkvæmt upplýsingum úr fjármálaráðuneytinu stýttist í ákvörðun um nýtingu hennar.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru upplýsingar um nýtingu heimilda greinarinnar ófullnægjandi. Brýnt er að á hverjum tíma sé hægt að bera saman heimild og nýtingu hennar. Fjármálaráðuneytið hefur fallist á þetta sjónarmið og mun í samvinnu við Ríkisendurskoðun taka upp verklag sem stuðlar að þessu.

Á það hefur sömuleiðis verið bent að heimildir greinarinnar séu að mörgu leyti of víðtækar og opnar og heildaráhrif hennar á ríkisfjármálin þannig of óviss. Spyrja má hvers vegna verið er að veita sérstaka heimild til að stofna til útgjalda sem síðan þarf aftur að leita sérstakrar heimildar fyrir í fjárukalögum?

5 UMSÖGN UM FRUMVARP TIL FJÁRAUKALAGA 2009

Hinn 8. október sl. sendi formaður fjárlaganefndar Alþingis bréf til Ríkisendurskoðunar og óskaði eftir álitni stofnunarinnar á frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2009. Annars vegar var óskað álits á því hvort frumvarpið væri í samræmi við gildandi lög og reglur og hins vegar hvort fjárhæðir í því væru rétt tilgreindar.

Ekki verður annað séð en að frumvarpið sé í samræmi við lög og reglur og fjárhæðir séu rétt tilgreindar. Þó telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að vekja athygli á nokkrum atriðum sem fram koma í frumvarpinu og/eða tengjast því.

Alþingi samþykkti í lok júní sl. lög nr. 70/2009 um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Í athugasemdum með frumvarpi laganna segir að gert sé ráð fyrir töluverðum samdrætti fjárveitinga til rekstrar, tilfærslna, viðhalds og stofnkostnaðar miðað við samþykkt fjárlög. Samtals nam samdráttur fjárveitinga til rekstrar 1,8 ma.kr. Útgjaldarammar ráðuneytanna áttu að lækka með ákveðnum hætti og lækkunin að koma fram hjá flestum stofnunum. Þar sem hún var ekki skilgreind hjá einstökum stofnunum, hvorki með fjárukalögum né millifærslum í fjárhagskerfi, hefur hún ekki gengið fram sem skyldi. Í því frumvarpi til fjárukalaga sem nú liggur fyrir er fyrst gerð nákvæm grein fyrir þessari lækkun.

Á undanförunum áratugum hafa fjárheimildir stofnana almennt hækkað í fjárukalögum ólíkt því sem nú er útlit fyrir þegar til stendur að lækka þar fjárheimildir fjölmargra stofnana. Reglan hefur hingað til verið sú að þegar ráðuneyti hafa látið í ljós vilja til að auka fjárveitingar stofnana í fjárukalögum hafa forstöðumenn þeirra alla jafna ekki gripið í taumana þótt rekstur færi fram úr fjárheimildum. Þannig hefur viðbótarfjárheimildum í raun verið ráðstafað fyrirfram, þ.e. áður en þær hlutu samþykki Alþingis. Nú þegar til stendur að lækka fjárheimildir stofnana hefur orðið vart tregðu hjá forstöðumönnum að bregðast við því fyrirfram á sama hátt. Þá er vísað til þess að Alþingi hafi ekki samþykkt breytingarnar og því sé ekki hægt að ætlast til þess að unnið sé eftir þeim. Þá er því haldið fram að fyrirhuguð skerðing fjárheimilda nú í lok árs sé alltof seint framkomin. Ríkisendurskoðun telur að þessi sjónarmið séu að sumu leyti skiljanleg en þau hefðu ekki komið fram hefðu fjárukalög verið afgreidd strax þegar ákvörðun um frekari samdrátt lágu fyrir.

LÆKKUN
FJÁRVEITINGA HEFUR
EKKI GENGID EFTIR

MÆLT VERÐI FYRIR
UM LÁNTÖKU-
HEIMILDIR Í
FJÁRAUKALÖGUM

Í lok júní sl. var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um heimild ríkissjóðs Íslands til að taka viðbótarlán á árinu 2009. Ríkisendurskoðun gerði nokkrar athugasemdir við frumvarpið. Þar má m.a. nefna að lögformlega réttara og æskilegra hefði verið að mæla fyrir um lántökuheimildir ríkissjóðs og ráðstöfun lánanna í fjárukalögum. Fjárlaganefnd tók undir athugasemdir Ríkisendurskoðunar og mælti gegn samþykkt frumvarpsins. Í framhaldinu var málið tekið af dagskrá. Ríkisendurskoðun telur að þær lántökuheimildir sem nú er óskað eftir í fjárukalögum falli betur að ákvæðum laga og gerir ekki athugasemdir við þær.

Ítrekuð er sú afstaða Ríkisendurskoðunar sem birtist hér að framan (bls. 20) að ábyrgð ríkissjóðs á lánum Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu vegna Icesave-reikninga Landsbankans, sem samþykkt var með lögum frá Alþingi í ágúst sl. verði staðfest sérstaklega í fjárukalögum.

GAGNRÝNT AÐ ÓSKAÐ
SÉ VIÐBÓTAR-
HEIMILDA SEM EKKI
GETA FLOKKAST UNDIR
ÓFYRIRSÉÐA
GREIÐSLUSKYLDU

Nokkuð er um að óskað sé viðbótarfjárheimilda í frumvarpinu. Er þar einkum um að ræða liði sem tengjast með beinum hætti samdrætti í efnahagslífinu og/eða falli bankanna. Í frumvarpinu segir m.a. að „[í] samræmi við takmarkað hlutverk fjárukalaga samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins verði þar ekki veitt framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla stofnana umfram setta ramma.“ Þrátt fyrir þetta er í frumvarpinu að finna tillögur um ýmsar viðbótarheimildir, m.a. vegna nýrrar flugvélar fyrir Landhelgisgæslu Íslands sem áður hefur verið fjallað um. Ríkisendurskoðun ítrekar að ekki er hér um ófyrirséða greiðsluskyldu að ræða og gagnrýnir því þetta verklag.

Jákvætt nýmæli er í frumvarpinu þar sem ekki er þar lagt til að unnið verði á halla stofnana sem eru í rekstrarvanda, líkt og gert hefur verið í fjárukalögum undanfarin ár. Engu að síður þarf að taka á vanda þessara stofnana. Farið er í gegnum stöðu nokkurra þeirra hér að framan. Hvað sumar þeirra varðar virðast ráðuneytin ekki hafa uppi önnur áform en að óska viðbótarfjárveitinga. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt felast í því skýr skilaboð til framkvæmdarvaldsins um að taka beri rekstrarvanda þessara stofnana mjög föstum tókum. Með því að biðja um viðbótarfé fyrir stofnanir eru ráðuneytin í raun að viðurkenna að rekstrarvandi þeirra stafi af fjárskorti fremur en ófullnægjandi fjármálastjórn. Í umræddum tilvikum telur Ríkisendurskoðun að ábyrgð á úrlausn vandans hafi að nokkru leyti flust frá forstöðumanni til ráðuneytis.

JÁKVÆÐAR
HUGMYNDIR UM
NÝJAN FARVEG FYRIR
MÁL STOFNANA Í
REKSTRARVANDA

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

Að öðru leyti er ástæða til að fagna hinni breyttu nálgun við gerð fjárukalaga og óska þess að henni verði viðhaldið.

6 ENDURSKOÐUN FJÁRREIÐULAGA

O.FL.

6.1 FJÁRREIÐULÖGIN

Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins eru að grunni til frá árinu 1997. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun hvatt til þess að einstakir þættir laganna verði endurskoðaðir enda full þörf á ýmsum breytingum í ljósi reynslunnar. Fjárreiðulögin eru helsta „tækið“ sem Alþingi og framkvæmdarvaldið hafa til að stýra ríkisfjármálunum. Nú er svo komið, m.a. vegna samdráttar í efnahagslífinu, að endurskoðun laganna er orðin aðkallandi. Hér á eftir er gerð grein fyrir þeim atriðum sem Ríkisendurskoðun telur að huga þurfi sérstaklega að í þessu sambandi.

6.1.1 REIKNINGSSKILAREGLUR

Ríkissjóður hefur tekið á sig miklar skuldbindingar vegna falls bankanna og þess efnahagssamdráttar sem fylgdi í kjölfarið. Enn sem komið er hefur aðeins verið gerð grein fyrir hluta þessara skuldbindinga í reikningsskilum ríkisins. Sjaldan eða aldrei hefur verið mikilvægara en nú að reikningsskilin sýni sem réttasta mynd af stöðunni og séu þannig traustur grunnur til að byggja ákvarðanir á. Eftirfarandi er umfjöllun um nokkur reikningshaldsleg atriði sem að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti að huga sérstaklega að við endurskoðun fjárreiðulaganna.

BÓKUN VERÐBÓTA OG GENGISMUNAR

Samkvæmt ákvörðun ríkisreikningsnefndar hafa áhrif áfallinna verðbóta og gengismunur verið bókuð á endurmatsreikning en ekki til gjalda eins og tíðkast í almennum reikningsskilum. Þetta frávik frá almennum reikningsskilareglum var á sínum tíma réttlætt með því að um væri að ræða ígildi verðbreytingarfærslu í A-hluta ríkisreiknings. Verðbreytingarfærsla var aflögð í ársreikningalögum árið 2002 og er því tímabært að falla frá þessari sérstöku reikningsskilavenju.

BÓKUN VARANLEGRA REKSTRARFJÁRMUNA

Í fjárreiðulögum er mælt fyrir um að í A-hluta ríkisreiknings skuli gjaldfæra varanlega rekstrarfjármuni á kaupári. Í almennum reikningsskilum eru varanlegir rekstrarfjármunir eignfærðir og afskrifaðir á notkunartíma. Þetta frávik frá almennum reikningsskilareglum hefur verið réttlætt með því að jöfnunarregla almennra reikningsskila eigi ekki við hjá ríkissjóði, þ.e. að engin bein tenging sé milli skatttekna og þeirra útgjalda sem skatttekjum er ráðstafað til. Í almennum reikningsskilum eru hins vegar skýr tengsl milli gjalda sem lagt er út í til þess að afla tekna. Eignfærsla

SJALDAN EÐA ALDREI
VERIÐ MIKILVÆGARA
AÐ REIKNINGSSKILIN
GEFI SEM RÉTTASTA
MYND AF
SKULDBINDINGUM
RÍKISSJÓÐS

BÆÐI RÖK MEÐ OG Á
MÓTI EIGNFÆRSLU
VARANLEGRA
REKSTRARFJÁRMUNA

varanlegra rekstrarfjármuna myndi einnig gera fjárlagagerð erfiðari. Á móti kæmi að ef varanlegir rekstrarfjármunir væru bókaðir með sama hætti og gert er í almennum reikningsskilum myndi kostnaðargreining hjá ríkinu verða auðveldari. Það eru því rök bæði með og móti þessu fráviki. Að mati Ríkisendurskoðunar eru reglur um bókun varanlegra rekstrarfjármuna meðal þess sem huga þarf sérstaklega að við endurskoðun fjárreiðulaganna.

SAMNINGAR UM LANGTÍMALEIGU OG EINKAFRAMKVÆMD

Á undanförunum árum hefur færst í vöxt að í stað þess að ríkissjóður eigi fasteignir og aðra meiriháttar varanlega rekstrarfjármuni séu gerðir samningar við einkaaðila um byggingu og leigu þeirra til langs tíma. Þá þekkist einnig að samningar taki til þeirrar starfsemi sem fram fer í fasteigninni (einkaframkvæmd). Nokkuð virðist á reiki með hvaða hætti ber að færa slíka samninga í reikningsskil ríkisins, þ.e. hvort aðeins eigi að færa árlega leigugreiðslu til gjalda (hefðbundin rekstrarleiga) eða gjaldfæra alla skuldbindinguna og færa til skuldar þegar samningur er gerður (fjármögnunarleiga). Í þessu sambandi getur m.a. skipt máli hvernig ábati og áhætta vegna framkvæmdarinnar skiptast á milli leigusala og leigutaka. Full ástæða er til að gera þessum samningum skýrari skil í ríkisreikningi. Jafnframt þarf að skoða með hvaða hætti rétt er leita samþykkis vegna þeirra í fjárlögum. Skýrt verklag leiðir til þess að ákvarðanir um gerð slíkra samninga verði teknar á málefnalegum forsendum með hagsmuni ríkisins að leiðarljósi.

RÍKISREIKNINGUR OG MILLIUPPGJÖR

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrri ábendingar sínar um að útgáfu ríkisreiknings verði flýtt verulega. Að mati stofnunarinnar er raunhæft að miða við að reikningur fyrir árið 2009 verði áritaður og birtur fyrir 1. júní 2010, reikningur ársins 2010 fyrir 1. maí 2011 og reikningur ársins 2011 fyrir 1. apríl 2012.

Þá minnir stofnunin á að á undanförunum árum hefur hún hvatt til þess að unnin verði milliuppgjör fyrir ríkissjóð. Lagt er til að ársfjórðungslega verði bókhaldi ríkisins lokað og gefin út opinber milliuppgjör. Þeim fylgi umsögn fjármálaráðuneytisins og spá þess út árið. Uppgjöri eftir 6 mánuði fylgi yfirlýsing eða könnunaráritun ríkisendurskoðanda. Slíkt uppgjör myndi m.a. flýta nokkuð fyrir áritun og birtingu ríkisreiknings.

Framangreind atriði eru afar mikilvæg til að styrkja fjármálastjórn ríkisins, auka aga hennar og bæta upplýsingagjöf um ríkisfjármálin.

6.1.2 FJÁRLÖG, FJÁRAUKALÖG OG LOKAFJÁRLÖG

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum margítrekað þá skoðun sína að fjárukalög, eins og þeim hefur alla jafna verið beitt hér á landi, dragi verulega úr aga í fjármálastjórn ríkisins. Nægir í þessu sambandi að benda á skýrslur um framkvæmd fjárlaga árána 2006 og 2007. Þótt fyrirliggjandi frumvarp til fjárukalaga 2009 sýni mörg merki breytinga í þá veru sem Ríkisendurskoðun hefur hvatt til ríkir ákveðin óvissa um hvort verklagið hefur breyst varanlega.

Ástæða er til að nefna þá erfiðleika sem skapast þegar fjárheimildum stofnana er breytt eftir á með afgreiðslu lokafjárlaga, líkt og tíðkast hefur í vissum mæli. Óvissa um

GERA ÞARF
SAMNINGUM UM
LANGTÍMALEIGU OG
EINKAFRAMKVÆMD
BETRI SKIL Í
RÍKISREIKNINGI

GERA ÆTTI
ÁRSFJÓRÐUNGSLEG
MILLIUPPGJÖR FYRIR
RÍKISSJÓÐ

BEITING
FJÁRAUKALAGA HEFUR
DREGIÐ ÚR AGA Í
FJÁRMÁLSTJÓRN
RÍKISINS

heimildir til ráðstöfunar getur skapað mikinn vanda og því er nauðsynlegt að þær liggi skýrt fyrir strax í upphafi árs.

Ríkisendurskoðun hvetur til þess að ákvæði um fjárlög, fjáráukalög og lokafjárlög í fjárreiðulögum verði tekin til endurskoðunar með það að leiðarljósi að einfalda fjárlagagerðina og eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Brýnt er að auka aga í fjármálastjórn ríkisins með því að setja eins fasta útgjaldaramma og kostur er.

6.1.3 MARKAÐAR TEKJUR, RÍKISTEKJUR OG SÉRTEKJUR

Árið 2001 var framsetningu ríkisreiknings breytt á þann veg að í stað þess að rekstrarreikningur stofnunar sýndi eingöngu gjöld umfram sértekjur voru allar tekjur hennar færðar yfir á rekstrarreikning á móti gjöldum. Með breytingunni þurfti ekki lengur að leita heimildar Alþingis til að greiða úr ríkissjóði ef markaðar tekjur og rekstrartekjur reyndust hærri en áætlað var. Þessi breytta framsetning hefur valdið nokkrum erfiðleikum, bæði við uppgjör stofnana og eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Hjá sumum stofnunum hefur eigið fé verið bundið að hluta og er ráðstöfun markaðra tekna umfram fjárheimildir óheimil án sérstaks samþykkis Alþingis. Hjá öðrum stofnunum hefur ekki verið um slíka bindingu að ræða. Þá hefur í æ ríkari mæli verið horft á afkomu þessara stofnana frekar en útgjöld. Þær hafa þannig getað aukið umsvif sín langt umfram forsendur fjárlaga og fjármagnað þau með auknum tekjum. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að skýrt verði kveðið á um það í fjárreiðulögum með hvaða hætti markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur geta haft áhrif á fjárheimildir stofnana. Ríkisendurskoðun og fjárreiðu- og eignaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hafa bent á þann möguleika að markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur rynnu beint í ríkissjóð og að stofnanir yrðu eingöngu fjármagnaðar með beinum framlögum úr ríkissjóði. Þessi leið myndi auðvelda eftirlit með útgjöldum ríkissjóðs.

KVEÐA ÞARF SKÝRT Á
UM ÁHRIF MARKAÐRA
TEKNA OG ANNARRA
REKSTRARTEKNA Á
FJÁRHEIMILDIR
STOFNANA

Strax á árinu 1999 gerði Ríkisendurskoðun athugasemdir við skilgreiningu og bókun sértekna í ríkisreikningi. Samkvæmt fjárreiðulögum eru sértekjur skilgreindar sem tekjur ríkisstofnana af sölu vöru og þjónustu sem seld er á markaðsforsendum. Þessar tekjur skal draga frá gjöldum en sýna sérstaklega í reikningum stofnana. Árið 1999 námu reikningsfærðar sértekjur 14,1 ma.kr. en árið 2008 námu þær 41,4 ma.kr., sem er tæpum 13 ma.kr. hærri fjárhæð en fjárlög gerðu ráð fyrir.

Í skýrslu Ríkisendurskoðun um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2007 er enn vikið að þessu vandamáli og þar áréttuð sú skoðun að taka beri skilgreiningu sértekna hjá stofnunum ríkisins til endurskoðunar og tryggja að samræmis sé gætt milli ríkisreiknings og fjárlaga.

6.2 REGLUR UM FLUTNING FJÁRHEIMILDA

Ríkisendurskoðun hefur mörg undanfarin ár gert verulegar athugasemdir við meðferð ónýttra fjárheimilda og uppsafnaðs halla í árslok. Hefur stofnunin m.a. mælt með því að settar verði reglur um hversu hátt hlutfall ónýttra fjárheimilda megji færa milli ára, nú síðast í skýrslu um fjármálastjórn ráðuneyta og skil rekstraráætlana sem kom út um

mitt þetta ár. Í skýrslu fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013, sem lögð var fyrir Alþingi í lok júní sl., er tekið undir þetta sjónarmið.

Ríkisendurskoðun benti í fyrrnefndri skýrslu sinni á að ráðuneytin hefðu sent stofnunum afar mismunandi skilaboð um meðferð ónýttra fjárheimilda á þessu ári. Sum hefðu sett ákveðnar skorður við nýtingu slíkra heimilda meðan önnur hefðu leyft hana að fullu. Raunar fengu margar stofnanir bæði óskýr og misvísandi skilaboð í þessu efni. Að undanfögnu hefur verið rætt um að takmarka flutning ónýttra fjárheimilda milli ára 2008 og 2009. Þótt komið sé fram í október hafa stjórnvöld enn ekki tekið endanlega ákvörðun í málinu en fjármálaráðuneytið hefur lagt fram tillögu um útfærslu. Ástæða er til að gagnrýna þennan seinagang. Að mati Ríkisendurskoðunar er orðið of seint að takmarka verulega flutning ónýttra heimilda enda hafa ráðuneytin þegar samþykkt rekstraráætlanir sem gera ráð fyrir þeim. Ákvörðun um skerðingu myndi koma illa niður á mörgum stofnunum og jafnvel valda því að stofnanir sem ella hefðu verið innan fjárheimilda myndu verða með halla í árslok.

OF SEINT AÐ ÆTLA
SÉR AÐ TAKMARKA
VERULEGA FLUTNING
ÓNÝTTA FJÁR-
HEIMILDA MILLI
ÁRANNA 2008 OG
2009

6.3 TILSJÓNARMENN OG ÁMINNINGAR

Á undanfögnu árum hefur Ríkisendurskoðun ítrekað bent ráðuneytum á þann möguleika að áminna forstöðumenn sem ekki virða fjárheimildir. Þessu úrræði er afar sjaldan beitt. Í staðinn hafa sum ráðuneyti gripið til þess ráðs að skipa tilsjónarmenn með rekstri þeirra stofnana sem eru í verulegum rekstrarvanda. Þetta úrræði er að mörgu leyti skynsamlegt að mati Ríkisendurskoðunar en þó er hvergi fjallað um þýðingu þess í lögum eða reglum, um hlutverk tilsjónarmanna eða önnur tengd atriði. Úr þessu þarf að bæta. Ríkisendurskoðun leggur því til að settar verði reglur um hvenær beri að skipa tilsjónarmann, hver sé ábyrgð hans, hlutverk og staða gagnvart skipuðum forstöðumanni.

Ríkisendurskoðun telur að skipun tilsjónarmanns eigi að vera ígildi fyrstu áminningar samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og reglugerð um framkvæmd fjárlaga. Skipa ætti tilsjónarmann þegar stofnun hefur farið verulega fram úr fjárheimildum. Tilsjónarmaður verði aðeins skipaður til skamms tíma til að greina rekstrarvanda, gera áætlun sem rúmast innan fjárheimilda og leggja mat á getu forstöðumanns og annarra sem koma að fjármálastjórn til að framkvæma hana. Prókúra verði jafnvel tekin af forstöðumanni á skipunartíma tilsjónarmanns en að honum loknum verði forstöðumanni boðið að taka aftur við rekstrinum á grundvelli samþykkrar áætlunar. Upp frá því beri forstöðumaðurinn ábyrgð á framgangi áætlunarinnar og sé rekstur ekki innan fjárheimilda í lok árs verði honum sjálfkrafa vikið úr starfi.

6.4 SKATTA AFLÆTTIR OG DULDIR STYRKIR

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2007 er nokkuð fjallað um gagnsæi skattastyrkja. Þar er m.a. bent á veikleika í löggjöf um skattaafslætti. Markmið séu of almennt orðuð og því sé ekki hægt að meta hvort þeim hafi verið náð. Þá sé mjög misjafnt hversu vel sé gerð grein fyrir kostnaði og ávinningi þess að veita

BRÝNT ER AÐ SETJA
REGLUR UM SKIPUN
TILSJÓNARMANNA

slíka afslætti. Yfirleitt sé gildistími afsláttar ekki ákveðinn og möguleikar á reglubundnu endurmati á áhrifum þeirra þannig takmarkaðir.

Skattastyrkjum má skipta í fimm flokka eftir eðli:

- Skattafrádráttur: tekjur undanskildar skattstofni
- Styrkur: frádráttarliðir frá skattstofni til að nálgast skattskyldar tekjur
- Afsláttur: skattastyrkir eða skattaafsláttur kemur til lækkunar skattkröfu
- Breytt skatthlutfall: skatthlutfall lækkað hjá ákveðnum hópi skattgreiðanda eða á ákveðin viðskipti
- Skattfrestun: undanþága sem byggir á frestun skattgreiðslna

Samkvæmt ríkisreikningi 2008 námu slíkir styrkir tæplega 16 m.kr. á árinu. Ástæða er til að setja skýr, skilgreind og mælanleg markmið um skattastyrki. Gildistími skattaafsláttar verði í öllum tilvikum takmarkaður. Þá er eðlilegt að birta reglulega upplýsingar um alla skattaafslætti, kostnað við framkvæmd og eftirlit og það tekjutap sem þeir leiða af sér. Þannig verði stuðlað að auknu gagnsæi þeirra.

SETJA ÞARF SKÝR
MARKMIÐ UM
SKATTASTYRKI

Ríkisendurskoðun ítrekar nauðsyn þess að Alþingi setji sérstaka löggjöf um skattastyrki í samræmi við framangreindar ábendingar.

6.5 ÁÆTLANIR OG EINKAHLUTAFÉLÖG

Skili skattskyldir aðilar ekki framtölum ber skattfyrvöldum að leggja á þá skatta út frá áætluðum tekjum. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun vakið athygli á miklu umfangi áætlana í virðisaukaskatti og opinberum gjöldum og þeim vandræðum sem þessar áætlanir hafa skapað í uppgjöri og innheimtu ríkissjóðstekna. Að mati stofnunarinnar má rekja stóran hluta þessa vandamáls til fjölgunar einkahlutafélaga, en samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra voru einkahlutafélög 89% lögaðila við álagningu 2008.

Í *Tíund*, fréttablaði Ríkisskattstjóra, sem út kom í desember 2008, kemur fram að uppgangur í þjóðfélaginu á síðustu árum hafi leitt til mikillar fjölgunar einkahlutafélaga um ýmiss konar rekstur. Þá hafi eignarhaldsfélögum sem stofnuð eru um rekstur annars félags eða félaga fjölgað mikið. Þriðja hvert einkahlutafélag skili ekki framtali innan tilskilins frests og sæti því áætlun.

Samkvæmt tekjubókhalda ríkisins voru rúmlega 10 þúsund einkahlutafélög með gjaldfallnar skuldir við innheimtumenn í árslok 2008. Eftirstöðvarnar námu 49,5 ma.kr., þar af námu dráttarvextir 16 ma.kr.

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað lagt til að nýtt séu ákvæði laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög til að fækka þessum félögum. Samkvæmt 82. gr. laganna getur ráðherra krafist þess að einkahlutafélag sé tekið til skipta og samkvæmt 83. gr. laganna getur hlutafélagaskrá afskráð slíkt félag, hvor tveggja að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

NÝTA BER ÚRRÆÐI TIL
AÐ FÆKKA
EINKAHLUTAFÉLÖGUM
SEM EKKI SKILA
SKATTFRAMTÖLUM