

SKIL, SAMÞYKKT OG SKRÁNING REKSTRARÁÆTLANA

ÁBENDING FRÁ RÍKISENDURSKOÐUN

15. FEBRÚAR 2012

Inngangur

Samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnananna í A-hluta nr. 1061/2004 eiga allar stofnanir að skila ráðuneytum rekstraráætlunum fyrir lok desember ár hvert. Ráðuneyti skulu taka afstöðu til áætlana fyrir miðjan janúar og samþykkja þær með eða án breytinga.

Þann 31. janúar sl. sendi Ríkisendurskoðun fyrirspurn til allra ráðuneytanna þar sem óskað var eftir upplýsingum um skil, samþykkt og skráningu rekstraráætlana. Var þeim veittur frestur til 8. febrúar til að svara.

Umhverfisráðuneytið veitti Ríkisendurskoðun ekki umbeðnar upplýsingar þrátt fyrir að hafa fengið til þess fimm daga viðbótarfrest. Skýring ráðuneytisins er að ekki hafi gefist tími til að svara. Að mati Ríkisendurskoðunar felst öflugt eftirlit ráðuneyta með framkvæmd fjárlaga m.a. í því að halda skipulega utan um þær upplýsingar sem stofnunin óskaði eftir. Því gerir Ríkisendurskoðun alvarlega athugasemd við að ráðuneytið hafi ekki veitt umbeðnar upplýsingar. Ríkisendurskoðun hefur þar með engar upplýsingar um stöðu mála hjá ráðuneytinu. Þó er ljóst að engin rekstraráætlun stofnana þess hefur verið skráð í bókhaldskerfi ríkisins.

Önnur ráðuneyti veittu umbeðnar upplýsingar dagana 7.–10. febrúar og er gerð grein fyrir þeim hér á eftir.

Skil og samþykkt innan tímamarka

Ekki er ætlast til að gerðar séu rekstraráætlanir fyrir alla fjárlagaliði. Í flestum tilfellum eru aðeins gerðar rekstraráætlanir fyrir stofnanir. Þó eru nokkur dæmi um að ráðuneyti krefjist áætlana fyrir aðra fjárlagaliði, t.d. tilfærslur og greiðslur til aðila utan ríkisins. Hér er ástæða til að taka fram að Ríkisendurskoðun og fjárreiðu- og eignaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hafa lagt til að gerðar verði áætlanir fyrir sem flesta fjárlagaliði. Að mati ráðuneytanna – annarra en umhverfisráðuneytisins – á að skila áætlunum fyrir 192 af 375 fjárlagaliðum, eða um 51%.

Samtals var 152 áætlunum skilað fyrir lok desember 2011, eða 79% áætlana. Til samanburðar má nefna að í lok desember 2008 hafði aðeins 4% áætlana verið skilað. Því

er ljóst að skilin hafa batnað verulega á síðustu árum en þó er enn nokkuð í land með að farið sé að gildandi reglum.

Tafla 1 – Skil og samþykkt

	Fjöldi skila-skyldra	Skilað innan marka	Samþykkt innan marka
Forsætisráðuneyti	10	100%	100%
Mennta- og menn.m.r	56	100%	0%
Utanríkisráðuneyti	5	20%	40%
Sjávarút.- og landb.r.	18	78%	0%
Innanríkisráðuneyti	50	92%	78%
Velferðarráðuneyti	36	36%	0%
Fjármálaráðuneyti	10	90%	80%
Iðnaðarráðuneyti	3	33%	100%
Efnhags- og viðsk.r.	4	50%	100%
Umhverfisráðuneyti	<i>óvíst</i>	<i>óvíst</i>	<i>óvíst</i>
Samtals	192	79%	33%

Um miðjan janúar sl. hafði aðeins þriðjungur áætlana hlotið samþykkt ráðuneytis. Engu að síður er það hærra hlutfall en undanfarin ár. Í janúar 2009 var hlutfallið t.d. einungis 6%. Þrátt fyrir þessa jákvæðu breytingu gagnrýnir Ríkisendurskoðun að tvær af hverjum þremur stofnunum fari inn í fjárlagaárið án samþykktar rekstraráætlunar.

Þá er ljóst að staða þessara mála er mjög mismunandi eftir ráðuneytum. Hjá forsætisráðuneytinu – þar sem gerðar eru áætlanir fyrir alla fjárlagaliði – var t.d. staðið við alla tímafresti.

Skráning í bókhaldskerfi

Ekki eru í gildi samræmdar reglur um hvernig standa skal að skráningu rekstraráætlana í bókhaldskerfi ríkisins. Í sumum tilfellum senda ráðuneytin áætlanir til skráningar hjá Fjársýslu ríkisins þegar þær hafa verið samþykktar. Í öðrum tilfellum ætlast ráðuneytin til þess að stofnanirnar sendi eigin áætlanir til skráningar.

Hvað sem þessu líður telur Ríkisendurskoðun mjög mikilvægt að áætlanir séu skráðar í bókhaldskerfið jafnóðum og þær hafa verið samþykktar. Samkvæmt upplýsingum úr bókhaldskerfinu hafa 22 samþykktar

rekstraráætlanir ekki verið skráðar í kerfið. Einkum er um að ræða áætlanir stofnana innanríkisráðuneytisins, en það ætlast til þess að stofnanirnar sendi sjálfar inn áætlanir til skráningar. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að endurskoða þá afstöðu, eða a.m.k. að tryggja tímanlega skráningu með einhverjum hætti. Ljóst er að núverandi verklag skilar ekki tilætluðum árangri.

Áætlanir umfram fjárheimildir

Í fyrrgreindri fyrirspurn Ríkisendurskoðunar til ráðuneytanna var jafnframt óskað eftir upplýsingum um hvort einhverjar áætlanir sem ekki rúmast innan fjárheimilda hafi verið samþykktar. Í reglugerð um framkvæmd fjárlaga segir að rekstraráætlanir skuli rúmast innan fjárheimilda. Fjárheimild í þessu sambandi merkir fjárveiting ársins auk heimilda fluttra frá fyrra ári, en þær geta verið jákvæðar og neikvæðar.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytunum hafa áætlanir eftirfarandi stofnana verið samþykktar þó að þær rúmist ekki innan fjárheimilda:

- Tilraunastöð Háskólans að Keldum
- Persónuvernd
- Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu
- Lögreglustjórinn á Suðurnesjum
- Sýslumaðurinn í Borgarnesi
- Sýslumaðurinn á Sauðárkróki
- Sýslumaðurinn á Selfossi
- Rannsóknanefnd sjóslýsa.

Ástæða er til að áréttu að ráðuneytin hafa ekki heimild til að samþykkja rekstraráætlanir sem kveða á um útgjöld umfram fjárheimildir.

Ósamþykktar áætlanir

Enn eru 60 rekstraráætlanir ósamþykktar hjá ráðuneytunum. Mestu munar þar um 28 áætlanir framhaldsskóla, en engin slík áætlun hafði verið samþykkt 10. febrúar sl.

Meðal ósamþykktara rekstraráætlana eru áætlanir eftirfarandi stofnana þar sem safnast hefur upp mikill halli á undanförunum árum:

- Landbúnaðarháskóli Íslands
- Hólaskóli – Háskólinn á Hólum
- Flensborgarskóli
- Fjölbautaskóli Vesturlands

- Fjölbautaskóli Snæfellinga
- Landspítali
- Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins

Notkun fluttra fjárheimilda

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun ítrekað lagt til að flutningur fjárheimilda milli ára verði verulega takmarkaður (sjá t.d. skýrsluna [Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008](#)). Frá hruni fjármálakerfisins árið 2008 hefur verklag við flutning fjárheimilda breyst nokkuð. Þannig hafa umtalsverðar ónýttar fjárheimildir verið felldar niður í lokafjárlögum enda nú almennt miðað við að ónýttar fjárheimildir fari ekki yfir 10% af fjárheimild ársins. Umfang ónýttara fjárheimilda hefur því minnkað verulega frá árunum fyrir hrun. Ríkisendurskoðun telur þetta jákvæða þróun enda skiptir miklu máli að fjárlög hvers árs séu því sem næst tæmandi um fjárheimildir ársins.

Af skoðun skráðra rekstraráætlana í bókhaldskerfi ríkisins sýnist ljóst að á yfirstandandi ári muni mjög ganga á ónýttar fjárheimildir stofnana, en fjölmargar hafa fengið samþykki ráðuneyta til að nýta þær að miklu eða öllu leyti á árinu. Þar með má telja nokkrar líkur á að heildargjöld ársins verði umfram samþykkt fjárlög ársins. Þar sem ekki er útlit fyrir að fjárveitingar stofnana verði almennt auknar á næsta ári kann mikil notkun ónýttara fjárheimilda nú að þýða að þegar þeirra nýtur ekki lengur við verði samdráttur í rekstri viðkomandi stofnana meiri en annars.

RÍKISENDURSKOÐUN ÍTREKAR TILMÆLI SÍN UM AÐ GERÐAR VERÐI REKSTRARÁÆTLANIR FYRIR ALLA FJÁRLAGALÍÐI AÐRA EN TILFÆRSLUR OG GREIÐSLUR TIL AÐILA UTAN RÍKISINS. ÞAR VERÐI GREIÐSLUÁÆTLANIR LÁTNAÐ DUGA.

MIKILVÆGT ER AÐ TÍMAFRESTIR SEM TILGREINDIR ERU Í REGLUGERÐ UM FRAMKVÆMD FJÁRLAGA UM SKIL OG SAMÞYKKT REKSTRARÁÆTLANA VERÐI VIRTIR.

RÁÐUNEYTI ÞURFA AÐ TRYGGJA AÐ ALLAR REKSTRARÁÆTLANIR SÉU SKRÁÐAR Í BÓKHALDSKERFI RÍKISINS UM LEIÐ OG ÞÆR HAFU VERIÐ SAMÞYKKTAR.

REKSTRARÁÆTLANIR SEM EKKI RÚMAST INNAN FJÁRHEIMILDA EIGA EKKI AÐ HLJÓTA SAMÞYKKI RÁÐUNEYTIS.