



Ársskýrsla 2008



RÍKISENDURSKOÐUN

RÍKISENDURSKOÐUN

Ársskýrsla 2008



Mars 2009

Ársskýrsla 2008

© Ríkisendurskoðun 2009

Umsjón: Óli Jón Jónsson

Ljósmyndir: Geir Gunnlaugsson, Gunnar V. Andrésen
og Rafn Hafnfjörð.

Prentun: Prentsmiðjan Viðey ehf.

EFNISYFIRLIT

FORMÁLI RÍKISENDURSKOÐANDA	5
STAÐA OG HLUTVERK RÍKISENDURSKOÐUNAR	7
STARFSEMIN ÁRIÐ 2008	9
VINNUFRAMLAG STARFSMANNA	9
REKSTRARKOSTNAÐUR	10
FJÁRHAGSENDURSKOÐUN	11
STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN.....	13
INNRI ENDURSKOÐUN.....	15
ÚTTEKTIR Á UPPLÝSINGAKERFUM.....	16
ÖNNUR EFTIRLITSVERKEFNI.....	16
STARFSMANNAMÁL.....	18
ÚTGÁFA OG UPPLÝSINGAMIÐLUN.....	19
ALPJÓÐLEG SAMSKIPTI.....	22
ÚTDRÆTTIR ÚR OPINBERUM SKÝRSLUM ÁRSINS 2008	23
REGLUR UM ÞINGLEGA MEÐFERÐ SKÝRSLNA RÍKISENDURSKOÐUNAR	27
FARIÐ YFIR LAGAUMHVERFI ÞINGEFTIRLITS	28
NÝ VIÐFANGSEFNI RÍKISENDURSKOÐUNAR VEGNA HRUNS BANKANNA	31
NÝ LÖG UM ENDURSKOÐENDUR OG ÁHRIF ÞEIRRA Á STÖRF RÍKISENDURSKOÐUNAR	33
STARFSFÓLK 31. DESEMBER 2008	35
OPINBER RIT ÁRIÐ 2008	36
SKÝRSLUR.....	36
ÖNNUR RIT.....	36
ÁRSREIKNINGUR 2008	37

FORMÁLI RÍKISENDURSKOÐANDA



Sveinn Arason

Ársins 2008 verður minnst sem árs fjárhagslegra hamfara, glataðra tækifæra, tapaðra eigna, skuldasöfnunar, vonbrigða og reiði. Á haustmánuðum voru sett neyðarlög til að bjarga fjármálakerfi þjóðarinnar en þrjár stærstu bankar landsins féllu á tiltölulega stuttum tíma í byrjun október. Stofnaðir voru þrjár nýir bankar og skilanevndir tóku yfir stjórn þeirra gömlu. Vel tókst til við að halda greiðslukerfum landsins gangandi en erlend viðskipti fóru úr skorðum og sett voru á gjaldeyrishöft sem enn standa.

Víst má telja að lánsfjárekpreppa og gjaldþrot banka erlendis hafi verið það sem á endanum felldi íslensku bankana. Hins vegar eru menn almennt sammála um að stærð þeirra hafi verið komin yfir þau mörk sem þjóðarbúið þoldi. Einnig hefur verið bent á að veikur gjaldmiðill og ónógur gjaldeyrissvarasjóður hafi skapað mikla áhættu í rekstri bankanna og átt sinn þátt í falli þeirra.

Stofnun þriggja nýrra banka í eigu ríkisins hafði í för með sér ný verkefni fyrir Ríkisendurskoðun. Í samræmi við ákvæði laga um Ríkisendurskoðun ber henni að annast endurskoðun þeirra. Þar sem í stofnuninni er ekki sú sérfræðipækking sem þarf til að endurskoða viðskiptabanka var ákveðið að bjóða út það verkefni. Ríkiskaup önnuðust útboðið fyrir hönd stofnunarinnar en í útboðslýsingu var m.a. sett það skilyrði að hver bjóðandi fengi aðeins að endurskoða einn banka og mætti ekki hafa verið síðasti endurskoðandi forvera hans. Samningar um endurskoðun vegna árána 2009 og 2010 voru undirritaðir í byrjun þessa árs.

Þar sem yfirvöld vildu flýta sem kostur væri mati þeirra eigna sem fluttar voru yfir í nýju bankana ákvað Ríkisendurskoðun að ráða án útboðs aðila til að endurskoða stofnefnahagsreikninga bankanna og ársreikninga þeirra fyrir árið 2008. Ríkisendurskoðun og viðkomandi endurskoðunarfélög munu árita þessa reikninga sameiginlega. Það hefur hins vegar valdið bæði bönkunum og endurskoðendum þeirra erfiðleikum hversu hægt hefur gengið að ráða sérfræðinga til að meta eignir gömlu bankanna. Að auki var ekki upplýst fyrr en nýlega hvernig matið fer fram og hvaða aðferðafræði verður notuð við það. Þessi seinangangur hefur tafið uppsetningu stofnefnahags og endurskoðun hans.

Nokkur umræða hefur spunnist um aðkomu Ríkisendurskoðunar að málefnum gömlu bankanna. Stofnunin hefur metið það svo að þar sem stjórnnum bankanna hefur verið vikið til hliðar og endurskoðendur þeirra eru enn þeir sömu og áður þá beri stofnunin lögum samkvæmt ekki ábyrgð á endurskoðun þeirra.

Alþingi setti snemma árs 2008 reglur um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar. Þar er gert ráð fyrir að þær séu sendar viðeigandi fagnefndum þingsins til umfjöllunar. Síðan þá hefur stofnunin gefið út 10 skýrslur en aðeins helmingur þeirra hefur verið kynntur í þingnefnd. Ljóst er að skýrslur Ríkisendurskoðunar myndu nýtast þinginu betur við eftirlit þess með framkvæmdarvaldinu ef ávallt væri fjallað skipulega um þær í nefndum. Þannig er fyrirkomulagið í flestum ef ekki öllum nágrannalöndum okkar.

Á síðasta ári voru samþykkt ný lög um endurskoðendur sem eiga rætur sínar að rekja til tilskipunar Evrópusambandsins. Þar er hert á lögboðnum kröfum til endurskoðenda og endurskoðunar. Einnig er þar ákvæði þess efnis að endurskoðendur skuli rækja störf sín í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Enda þótt staðlarnir hafi ekki verið innleiddir í löggjöf okkar þá er ákvæði í nýju lögunum sem segir að þeim skuli samt sem áður beitt. Ljóst er að þessi löggjöf hefur áhrif á fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar og hefur stofnunin unnið að því að breyta verklagi sínu þannig að það uppfylli kröfur laganna.

Nýju lögin fela enn fremur í sér breytta áritun á reikninga stofnana, fyrirtækja og sjóða er falla undir starfssvið Ríkisendurskoðunar. Breytingin kallar á umfangsmeiri og kostnaðarsamari endurskoðun en hingað til. Að mínu mati er þetta óheppilegt, einkum ef horft er til smærri rekstrareininga. Löggjafinn ætti að kanna möguleika á því að breyta endurskoðunarákvæðum í sérlægum þannig að smáum rekstrareiningum verði ekki lengur skylt að skila reikningsskilum með fullgildri endurskoðunaráritun.

Starfsemi Ríkisendurskoðunar var með hefðbundnu sniði á árinu 2008 þótt fall bankanna hafi sem áður segir haft í för með sér vissar breytingar á verkefnum stofnunarinnar. Fjöldi endurskoðunarbréfa og áritaðra ársreikninga minnkaði lítillega frá fyrra ári en fjöldi skýrsla og rita jókst hins vegar nokkuð. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir vinnuframlagi starfsmanna á árinu og hvernig það skiptist milli meginverkefna stofnunarinnar.

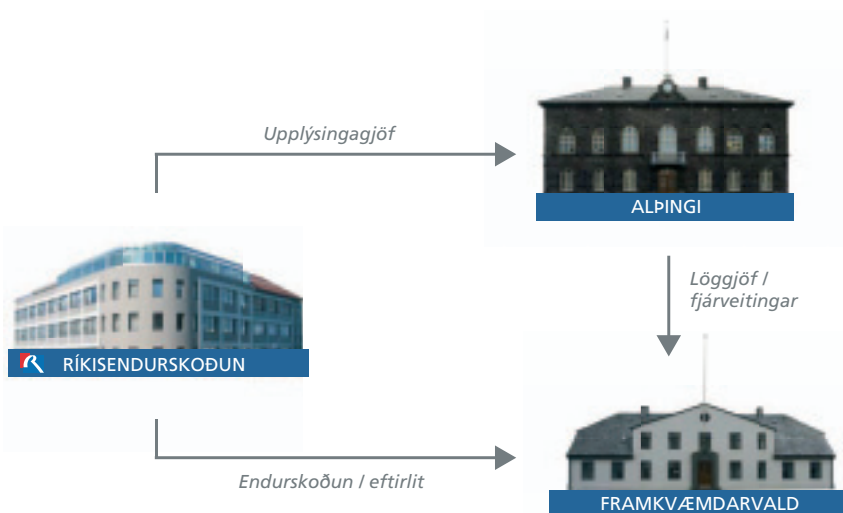
Um 30 m.kr. tekjuafgangur varð af rekstri stofnunarinnar á síðasta ári. Nokkur atriði skýra þessa góðu niðurstöðu en að stærstum hluta er hún vegna þess að ekki var ráðið í laus störf fyrr en undir haust. Í lok ársins voru 49 fastráðnir starfsmenn hjá stofnuninni og einn lausráðinn. Ársverk urðu 45 reiknuð út frá dagvinnu en um 47,5 miðað við verkþókhald. Á árinu var lokið við að innrétta hluta 1. hæðar húsnæðis stofnunarinnar að Skúlagötu 57 og er nú svo komið að allt húsið er nýtt undir starfsemi hennar.

Á miðju ári lét Sigurður Þórðarson af störfum sem ríkisendurskoðandi eftir um 17 ár í embætti. Það verður ekki annað sagt um Sigurð en að hann hafi verið röggur stjórnanndi sem hafi haft ákveðnar skoðanir á verkefnum og verklagi ríkisstofnana. Sigurður átti stóran þátt í því að byggja Ríkisendurskoðun upp í núverandi mynd eftir að stofnunin var færð til Alþingis í ársbyrjun 1987 en hann tók við starfi ríkisendurskoðanda árið 1991. Starfsfólk stofnunarinnar vill nota þetta tækifæri til að þakka Sigurði fyrir gott, farsælt og árangursríkt starf og óska honum velfarnaðar í því sem hann tekur sér fyrir hendur.

STAÐA OG HLUTVERK RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð og óháð stofnun sem starfar á vegum Alþingis. Hún er hluti löggjafarvaldsins og þáttur í eftirliti þess með framkvæmdarvaldinu. Meginhlutverk hennar er að endurskoða reikninga ríkisaðila, hafa eftirlit með og stuðla að umbótum á fjármálastjórn ríkisins og nýtingu almannaþjárfjár. Sjálfstæði hennar og óháði felst í því að þótt hún heyri stjórnskipulega undir Alþingi þá velur hún sjálf og skipuleggur verkefni sín. Forsætisnefnd þingsins getur þó krafist stofnunarinnar um skýrslur um málefni sem falla undir starfssvið hennar. Í slíkum tilvikum ákveður stofnunin hins vegar nálgun að viðfangsefninu, efnistöð, aðferð, hvenær skýrslu er lokið og hvernig niðurstöður eru settar fram.

Hlutverk Ríkisendurskoðunar í hnotskurn



Ríkisendurskoðun starfar samkvæmt lögum um hana, nr. 86/1997, en styðst að auki við staðla og leiðbeiningar Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) sem tryggja eiga traust og fagleg vinnubrögð við endurskoðun hins opinbera. Þá hefur hún sett starfsfólki sínu siðareglur sem taka bæði mið af siðareglum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Meðal lykilhugtaka þeirra eru: Trúverðugleiki, óháði, trúnaður og fagmennska.

Með hliðsjón af lögum, stöðlum og leiðbeiningum hefur Ríkisendurskoðun skilgreint meginverkefni sín með eftirfarandi hætti:

Fjárhagsendurskoðun: Endurskoðun ríkisreiknings og reikninga stofnana og fyrirtækja sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins. Endurskoðun reikninga þeirra aðila sem starfa á ábyrgð ríkisins eða sinna lögbundinni þjónustu eða öðrum verkefnum gegn greiðslu eða styrkjum úr ríkissjóði. Ábendingar um það sem betur má fara í bókhaldi, reikningsskilum og fjármálastjórn.

Stjórnsýsluendurskoðun: Úttektir á frammistöðu stofnana og fyrirtækja ríkisins og aðila sem þiggja framlög frá ríkinu. Mat á hagkvæmni, skilvirkni og markvirkni í rekstri. Ábendingar um leiðir til að bæta frammistöðu.

Innri endurskoðun: Athuganir á innra eftirliti stofnana og fyrirtækja ríkisins. Ábendingar um úrbætur á þessu sviði.

Úttektir á upplýsingakerfum: Athuganir á öryggi og skilvirkni upplýsingakerfa ríkisins. Ábendingar um úrbætur á þessu sviði.

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga: Eftirlit með því hvort stofnanir starfa samkvæmt fjárlögum, fjárreiðulögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga.

Lögfræðilegar álitserðir: Umfjöllun um lagaleg úrlausnarefni er tengjast starfssviði stofnunarinnar.

Eftirlit með fjárreiðum sjálfseignarstofnana: Eftirlit með bókhaldi sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

Eftirlit með fjárreiðum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda: Eftirlit með bókhaldi og fjárreiðum stjórnmalasamtaka og einstaklinga í prófkjörum.

Hafa ber í huga að framangreind verkefni skarast og tengjast með ýmsum hætti. Þá getur skilgreining verkefna breyst í takt við áherslur stofnunarinnar á hverjum tíma. Í þessu sambandi má nefna að samkvæmt lögum hefur Ríkisendurskoðun heimild til að kanna hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála. Þessu verkefni hefur lítt verið sinnt á undanföllum árum en á því mun verða breyting á næstunni.

Lögum samkvæmt hefur Ríkisendurskoðun mjög víðtækar heimildir til endurskoðunar. Hún getur krafist reikningsskila af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu. Þá er henni heimill aðgangur að og skoðun á frumgögnum og skýrslum sem gerðar eru samhliða reikningsgerð á hendur ríkinu til að sannreyna efni reikninga og greiðsluskyldu ríkissjóðs. Loks getur hún kallað eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisé og metið hvort slíkar greiðslur hafi skilað tilætluðum árangri.

Ríkisendurskoðun gerir viðkomandi stofnunum, Alþingi, fjölmiðlum og almenningi grein fyrir niðurstöðum athugana sinna í prentuðum skýrslum, fréttatilkynningum og á vefsíðu sinni, www.ríkisend.is. Niðurstöður sem snerta viðkvæm innri málefni stofnana eru þó ekki gerðar opinberar. Alþingi fjallar um skýrslur Ríkisendurskoðunar samkvæmt þingskapalögum nr. 55/1991 og sérstökum reglum sem settar voru á síðasta ári (sjá nánar bls. 27).

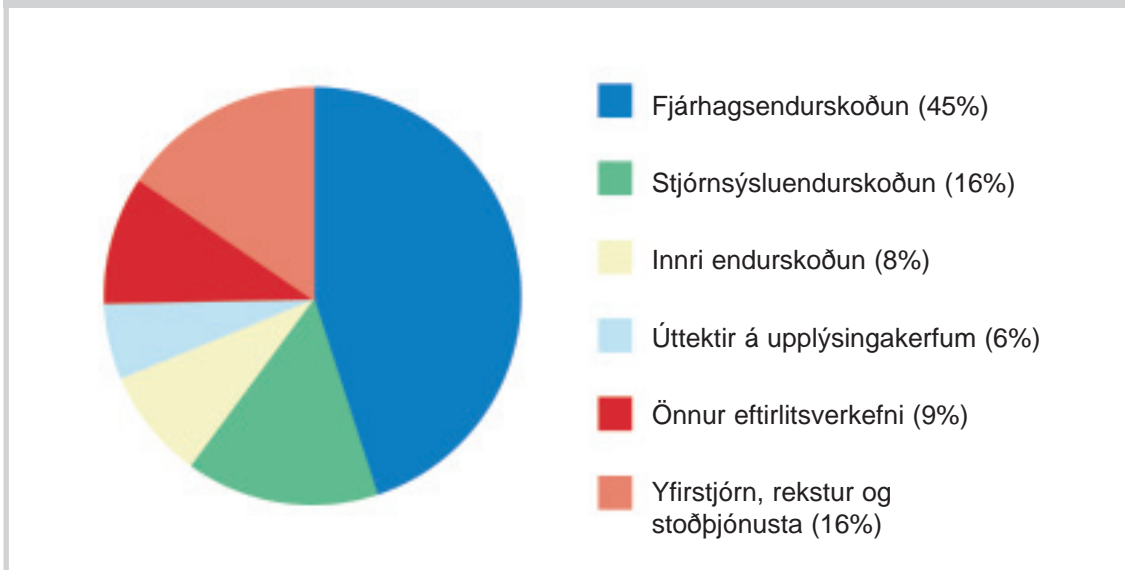
STARFSEMIN ÁRIÐ 2008

Vinnuframlag starfsmanna

Árið 2008 voru skráðar vinnustundir starfsmanna Ríkisendurskoðunar samtals um 99.000 sem jafngildir um 47,5 ársverkum (miðað við 2.080 stundir í hverju ársverki). Þetta er svipaður fjöldi og árið áður. Virkar vinnustundir voru 80.800 en þar er átt við þann tíma sem starfsmenn voru við vinnu en fjarvistir, s.s. vegna veikinda eða orlofs, eru undanskildar. Til viðbótar keypti stofnunin þjónustu af endurskoðunarfélögum sem svarar til um 3.300 vinnustunda. Samtals skiluðu starfsmenn Ríkisendurskoðunar og aðrir sem unnu í umboði hennar því rúmlega 84.000 virkum vinnustundum árið 2008.

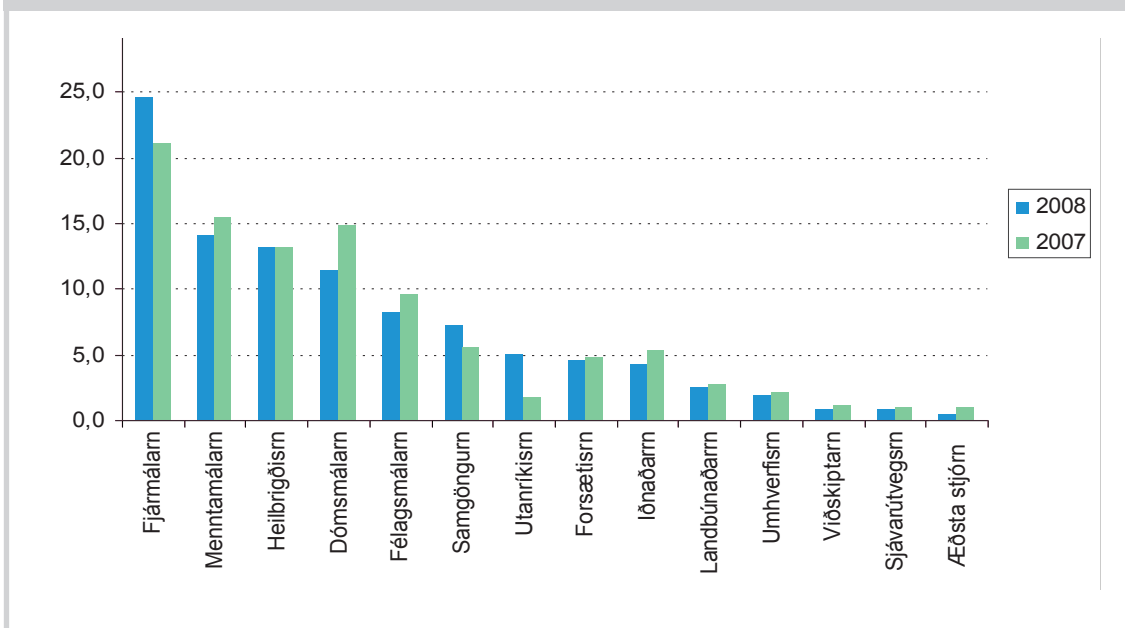
Langstærstum hluta virkra vinnustunda var varið til fjárhagsendurskoðunar eða um 45%. Um 16% virkra vinnustunda fór til stjórnsýsluendurskoðunar, 8% til innri endurskoðunar og 6% til úttekta á upplýsingakerfum. Samtals um 9% virkra vinnustunda var varið til annarra eftirlitsverkefna, m.a. eftirlits með framkvæmd fjárlaga, staðfestum sjóðum og fjármálum stjórnmalasamtaka, og um 16% til yfirstjórnar, rekstrar og ýmiss konar stoðþjónustu.

Hlutfallsleg skipting virkra vinnustunda eftir viðfangsefnum 2008



Alls voru virkar vinnustundir við endurskoðunar- og eftirlitsstörf um 68.000 á síðasta ári og er það svipaður fjöldi og árið 2007. Mestur tími fór í að endurskoða og hafa eftirlit með fjárlagaliðum sem heyra undir fjármálaráðuneytið (um 25%), menntamálaráðuneytið (14%), heilbrigðisráðuneytið (13%) og dómsmálaráðuneytið (11%).

Hlutfallsleg skipting vinnustunda við eftirlits- og endurskoðunarstörf eftir ráðuneytum (%)



Eins og súluritið sýnir varð nokkur tilfærsla milli ráðuneyta frá árinu áður. Í þetta sinn fjölgaði þeim tímum sem notaðir voru til að endurskoða fjárlagaliði sem heyra undir ráðuneyti fjármála-, utanríkis- og samgöngumála. Aftur á móti fækkaði þeim tímum sem varið var til að endurskoða fjárlagaliði sem heyra undir ráðuneyti mennta-, dóms- og félagsmála. Þróunin ræðst m.a. af verkefnavali hverju sinni og áhættumati. Til dæmis er yfirleitt breytilegt milli ára að hvaða ráðuneytum stjórnsýsluúttektir beinast og það getur haft í för með sér breytingar á hlutfallslegri skiptingu vinnustunda.

Rekstrarkostnaður

Heildargjöld Ríkisendurskoðunar að frádregnum sértekjum námu 451,8 m.kr. árið 2008 og hækkuðu um 41,3 m.kr. (10%) frá 2007. Fjárheimild ársins var 482,2 m.kr. og nam tekjuafgangur því 30,4 m.kr. Launakostnaður jókst um 37,4 m.kr. (12%) milli ára og nam um 79% af gjöldum stofnunarinnar þegar sértekjur eru frádregnar. Annar rekstrarkostnaður og stofnkostnaður jukust hins vegar samanlagt um 9,6 m.kr. (9%). Stærsti einstaki liður rekstrarkostnaðar fyrir utan laun voru kaup á sérfræðipjónustu endurskoðenda fyrir samtals 42,0 m.kr. Stofnkostnaður nam 18,6 m.kr. og má að stærstum hluta rekja hann til framkvæmda við nýja álmu í húsnæði stofnunarinnar að Skúlagötu 57. Sértekjur urðu 8,2 m.kr. (26%) meiri en árið 2006. Nánari upplýsingar um rekstur og fjárhagsstöðu er að finna í ársreikningi og skýringum með honum á bls. 38–49.

Yfirlit rekstrarreiknings (í m.kr.)

	Ár		Breyting	
Rekstrarliðir	2008	2007	Fjárhæð	%
Laun	357,5	320,1	37,4	12
Annar rekstrarkostnaður	115,9	106,3	9,6	9
Stofnkostnaður	18,6	16,3	2,3	14
Samtals gjöld	492,0	442,6	49,4	11
Sértekjur	40,2	32,0	8,2	26
Gjöld að fráteknum tekjum	451,8	410,5	41,3	10
Ríkisframlag	482,2	416,8	65,4	16
Tekjuafgangur (halli)	30,4	6,3	24,1	383

Fjárhagsendurskoðun

Ríkisendurskoðun endurskoðar árlega ríkisreikning og reikninga ráðuneyta, stofnana, sjóða og annarra aðila þar sem kostnaður eða reikningslegt tap er greitt af ríkissjóði. Samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun skal fjárhagsendurskoðun hennar miða að eftirfarandi:

- Að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reiknings-skilavenju.
- Að kanna innra eftirlit stofnana og fyrirtækja og hvort það tryggir viðunandi árangur.
- Að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við.
- Að kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.

Fjárhagsendurskoðun er viðamesta verkefni Ríkisendurskoðunar. Árið 2008 var samtals um 36.300 vinnustundum varið til hennar eða sem samsvarar um 45% af heildarfjölda virkra vinnustunda hjá stofnuninni. Farið er eftir viðurkenndum verklagsreglum við endurskoðunina, m.a. stöðlum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI). Stöðugt er leitast við að endurbæta það verklag sem notað er. Á síðasta ári var áfram unnið að því að innleiða rafrænt verkefna- og skjalastjórnunarkerfi (*TeamMate*) í fjárhagsendurskoðun en sú vinna hófst árið 2007. Áætlað er að búið verði að taka kerfið að fullu í notkun síðar á þessu ári. Margar af systurstofnunum Ríkisendurskoðunar í nágrannalöndunum nota sama kerfi en það auðveldar m.a. skipulagningu og utanumhald verkefna og nýtist við áhættugreiningu.

Árlega birtir Ríkisendurskoðun opinbera skýrslu með samandregnu heildaryfirliti um fjárhagsendurskoðun stofnunarinnar á viðkomandi ári, helstu niðurstöðum hennar og athugasemdum. Árið 2008 kom þessi skýrsla út í nóvember undir heitinu *Endurskoðun ríkisreiknings 2007* (sjá bls. 26).



Afurðir fjárhagsendurskoðunar eru einkum áritaðir ársreikningar og endurskoðunarbréf vegna einstakra stofnana eða fjárlagaliða. Þar sem endurskoðunin byggir að miklu leyti á stöðluðum aðferðum og skoðunatriðum er raunhæft að bera saman fjölda þessara afurða milli ára. Við slíkan samanburð verður þó ávallt að taka mið af þeim aðföngum sem nýtt eru í starfseminni, t.d. fjár- eða vinnumagni, en þau geta verið breytileg frá ári til árs. Þannig má meta skilvirkni starfseminnar sem vísar til hlutfallsins milli afurða og aðfanga.

Árið 2008 áritaði stofnunin 305 ársreikninga og samdi 222 endurskoðunarbréf. Þetta er nokkru minni fjöldi en árið 2007 en þá hafði einnig orðið fækkun milli ára svo sem sjá má af eftirfarandi töflu. Þróunin skýrist einkum af því að vinnustundum sem varið er til fjárhagsendurskoðunar hefur fækkað undanfarin ár. Þær voru um 8% færri árið 2007 en 2006 og um 7% færri árið 2008 en 2007. Á móti hefur skilvirkni aukist lítillega en hún er fundin út með því að deila fjölda virkra vinnustunda með samanlögðum fjölda áritaðra ársreikninga og endurskoðunarbréfa.

Afköst og skilvirkni við fjárhagsendurskoðun

	2006	2007	2008
Áritaðir ársreikningar	344	328	305
Endurskoðunarbréf	241	230	222
Samtals	585	558	527
Skilvirkni	0,0137	0,0143	0,0145

Þegar aðkeypt þjónusta er talin með urðu ársreikningar 402 og endurskoðunarbréf 296, miðað við 389 ársreikninga og 279 endurskoðunarbréf árið 2007.

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun lagt sérstaka áherslu á að ljúka áritun reikningsskila eins snemma á árinu og unnt er svo að þau komi stjórnendum stofnana og fyrirtækja ríkisins og öðrum sem taka ákvarðanir um rekstur þeirra að sem mestum notum.

Undanfarin ár hefur tekist að ljúka áritun um helmings reikningsskila stofnana og fyrirtækja ríkisins fyrir mitt ár. Stefnt er að því að auka þetta hlutfall á næstunni þannig að stærsti hluti reikningsskilanna sé áritaður á fyrstu tveimur fjórðungum hvers árs.

Uppsafnað hlutfall áritaðra reikningsskila innan ársins

Ár	1. ársfj.	2. ársfj.	3. ársfj.	4. ársfj.
2006	8,0%	43,8%	78,0%	100%
2007	9,4%	58,6%	93,4%	100%
2008	11,5%	50,3%	76,0%	100%

Stjórnsýsluendurskoðun

Með stjórnsýsluúttektum sínum leitast Ríkisendurskoðun við að meta frammistöðu stofnana og fyrirtækja ríkisins, þ.e. hvort starfsemi þeirra sé hagkvæm, skilvirk og markvirk. *Hagkvæmni* vísar til þess hve vel gengur að halda kostnaði í skefjum, *skilvirkni* vísar til þess hve aðföng eru vel nýtt í rekstri og *markvirkni* til þess hvort þau markmið nást sem að er stefnt. Við þessa vinnu tekur stofnunin m.a. mið af lögum um Ríkisendurskoðun, stöðlum og leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana.

Árið 2008 var samtals um 13.400 vinnustundum varið til stjórnsýsluendurskoðunar eða sem samsvarar 16% af heildarfjölda virkra vinnustunda hjá stofnuninni. Lokið var við 8 opinberar skýrslur: *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og grunnskólinn* (janúar), *Keflavíkurflugvöllur. Vatnstjón* (febrúar), *Próunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.* (mars), *Eftirfylgni stjórnsýsluúttekta ársins 2004* (maí), *Vinumálastofnun.* (maí), *Lögreglustjórinn á Suðurnesjum* (maí), *Samgönguframkvæmdir* (júní), *Þjóðleikhúsið* (nóvember).

Jafnan er nokkur hluti stjórnsýsluúttekta unninn að beiðni forsætisnefndar Alþingis, einstakra ráðuneyta eða ríkisstofnana, en aðrar að frumkvæði Ríkisendurskoðunar. Í starfsáætlun stjórnsýsluendurskoðunar eru tilgreindir þeir málaflokkar sem frumkvæðisúttektir skulu beinast að á tímabilinu 2007–2009. Val á málaflokkum byggðist m.a. á áhættumati sem felst í því að greina hvar mest hættu er á að starfsemi sé ekki eins hagkvæm, skilvirk og markvirk og kostur er. Á árinu 2008 hófst vinna við að endurskoða þessa áætlun og var markmiðið einkum að bæta aðferðir við áhættumat. Stefnt er að því að ljúka gerð nýrrar starfsáætlunar á fyrri helmingi ársins 2009 og mun hún gilda fyrir tímabilið 2009–2011.

Erfitt er að bera saman afköst stjórnsýsluendurskoðunar milli ára vegna þess hve úttektir eru mismunandi hvað varðar nálgun, aðferðir, umfang, vinnu og tíma sem þær krefjast. Vegna þessa er ekki raunhæft að bera saman fjölda skýrslna, líkt og gert er við mat á afköstum fjárhagsendurskoðunar. Hins vegar hefur Ríkisendurskoðun leitast við að meta árangur stjórnsýsluendurskoðunar með því að kanna viðbrögð stjórnvalda og stofnana við ábendingum sem fram koma í skýrslum. Slík eftirfylgni fer fram þremur árum eftir að ábendingar eru settar fram. Árangur er metinn út frá því hvort óyggjandi megi telja að þær hafi verið framkvæmdar að fullu eða hluta.

Árið 2008 vann stofnunin 4 eftirfylgniskýrslur vegna stjórnsýsluúttekta sem gefnar voru út árið 2005. Niðurstöður voru birtar í sérstökum skýrslum sem sendar voru þeim stofnunum og

ráðuneytum sem í hlut áttu. Samandregið yfirlit um þær er birt í eftirfarandi töflu. Gera verður þann fyrirvara við niðurstöðurnar að stundum geta verið áhöld um það hvort eða að hve miklu leyti ábending hefur verið framkvæmd.

Viðbrögð við ábendingum stjórnarsýsluúttekta

Ár	Skýrslur	Ábendingar	Framkvæmdar að fullu eða hluta	Árangur
2007	5	38	27	71%
2008	4	42	38	90%

Ríkisendurskoðun hefur ekki sett sér tölusett markmið um afdrif ábendinga sinna, enda hefur hún eðli málsins samkvæmt takmörkuð áhrif á viðbrögð stjórnvalda eða stofnana. Einnig er ljóst að slíkar árangursmælingar mega ekki verða til að einskorða ábendingar stofnunarinnar við þær sem telja má öruggt að leiði til breytinga. Það liggur þó ljóst fyrir að stofnunin setur ekki fram ábendingar nema hún telji þær eðlilegar og réttmætar. Það hlýtur því að vera markmið hennar að sem flestar séu teknar til greina.



Innri endurskoðun

Reglubundin fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu felur m.a. í sér athuganir á tilteknum þáttum innra eftirlits hjá stofnunum. Að auki gerir Ríkisendurskoðun á hverju ári nokkrar viðameiri úttektir á innra eftirliti stofnana þar sem fleiri þættir eru teknir til skoðunar. Þetta verkefni kallast innri endurskoðun og árið 2008 var samtals 6.770 vinnustundum varið til þess eða sem samsvarar um 8% af heildarfjölda virkra vinnustunda hjá stofnuninni.

Innra eftirlit er samheiti yfir allar reglubundnar aðgerðir innan stofnana og fyrirtækja sem eiga að stuðla að árangursríkum og hagkvæmum rekstri, vernda eignir, verðmæti og viðkvæm gögn, veita áreiðanlegar fjárhagsupplýsingar og tryggja að starfsemin sé í samræmi við lög og reglugerðir. Innra eftirlit tekur jafnan mið af greiningu og mati stofnana og fyrirtækja á hugsanlegri rekstraráhættu og birtist m.a. í ýmiss konar verklagsreglum, t.d. um aðgreiningu starfa, samþykkt útgjalda og skráningu viðskipta, en einnig í siðareglum og starfsmannastefnu.

Lokið var við samtals 9 skýrslur á sviði innri endurskoðunar: *Samgönguráðuneytið, aðalskrifstofa* (janúar), *Félagsmálaráðuneytið, aðalskrifstofa* (mars), *Próunaraðstoð í Malaví* (mars), *Söfnunar- sjóður lífeyrisréttinda* (maí), *Ríkissjóðstekjur, verklagsreglur vegna afskrifta* (september), *Sjávar- útvegsráðuneytið, aðalskrifstofa* (september), *Umhverfisráðuneytið, aðalskrifstofa* (september), *Íbúðalánasjóður, sérstakt verkefni* (október), *Fjármálaráðuneytið, aðalskrifstofa* (desember). Þessar skýrslur voru ekki birtar opinberlega þar sem þær fjalla að hluta til um viðkvæm innri mál viðkomandi stofnana.

Árið 2008 var haldið áfram með sérstaka skoðun á innra eftirliti hjá aðalskrifstofum ráðuneytanna sem hófst árið 2006. Skoðað var hvernig skrifstofurnar hafa skipulagt innra eftirlit hjá sér og hvernig eftirliti þeirra með undirstofnunum, safnliðum, samningum, styrkjum og fleiri atriðum er háttáð. Upphaflega var áætlað að ljúka heildarskýrslu í september 2008 en verkið tafðist og er nú stefnt að því að ljúka því í maí á þessu ári. Þá var á árinu unnið að viðamikilli úttekt á áhættustjórnun og innra eftirliti við innheimtu og meðferð virðisaukaskatts.

Til að meta árangur innri endurskoðunar kannar Ríkisendurskoðun hvernig stofnanir bregðast við ábendingum skýrslna. Slík eftirfylgni fer að jafnaði fram nokkrum árum eftir að skýrslu er skilað. Árið 2008 var tveimur skýrslum frá fyrri árum fylgt eftir með þessum hætti: *Lánasjóður íslenskra námsmanna* (2002) og *Undanþágur frá tollskyldu* (2006). Í ljós kom að ábendingar höfðu leitt til úrbóta í um 65% tilvika. Þetta er lítillaga lakari niðurstaða en eftirfylgni ársins 2007 gaf en þá kom í ljós að rúmlega 70% ábendinga í skýrslum frá árunum 2003 og 2004 höfðu leitt til endurbóta.

Viðbrögð við ábendingum innri endurskoðunar

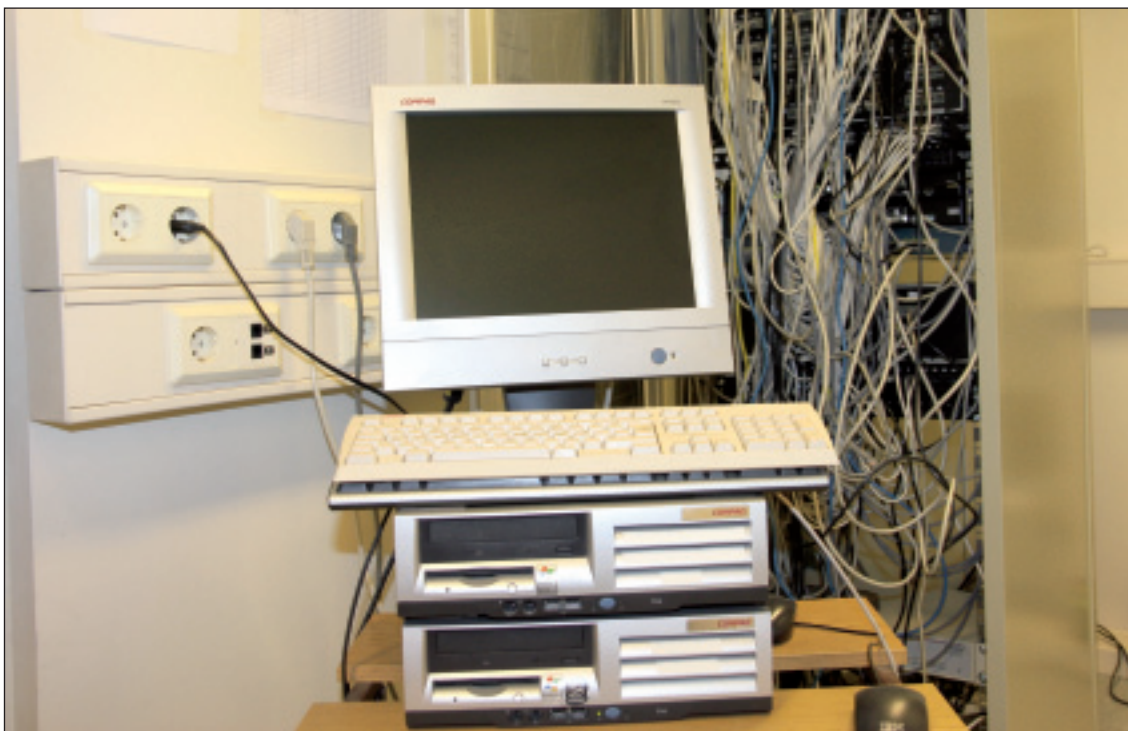
Ár	Skýrslur	Ábendingar	Framkvæmdar	Árangur
2007	5	154	108	70%
2008	2	44	34	65%

Úttektir á upplýsingakerfum

Úttektir á upplýsingakerfum tengjast náið bæði fjárhagsendurskoðun og stjórnsýsluúttektum Ríkisendurskoðunar. Markmið þeirra er að kanna hvort upplýsingakerfi stofnana og fyrirtækja ríkisins séu örugg, hagkvæm og skilvirk og benda á hvað færa megi til betri vegar. Við þessa vinnu er m.a. höfð hliðsjón af lögum um Ríkisendurskoðun, leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana og leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins um rekstur upplýsingakerfa eftirlitsskyldra aðila.

Oftast nær eru skýrslur um úttektir á upplýsingakerfum eingöngu sendar þeim stofnunum sem þær lúta að og viðkomandi fagraðuneyti þar sem þær greina iðulega frá viðkvæmum innri málum stofnana, m.a. öryggi kerfanna. Óvarlegt er að birta þær opinberlega svo að vitneskja um hugsanlega veikleika kerfanna komist ekki á annarra vitorð áður en búið er að bæta úr þeim.

Árið 2008 var samtals um 4.600 vinnustundum varið til úttekta á upplýsingakerfum eða 6% af heildarfjölda virkra vinnustunda hjá stofnuninni. Lokið var við samtals 7 úttektir. Starfsmenn sem sinnu úttektum á upplýsingakerfum sáu einnig um rekstur tölvukerfa Ríkisendurskoðunar og héldu utan um innleiðingu á verkefna- og skjalastjórnunarkerfi í fjárhagsendurskoðun stofnunarinnar sem hófst árið 2007. Þá tóku þeir saman leiðbeiningarritið *Hagkvæmir og skilvirkir fundir. Góðar fundarvenjur* sem út kom í byrjun árs 2008.



Önnur eftirlitsverkefni

Árið 2008 varði Ríkisendurskoðun samtals um 7.000 vinnustundum til annarra eftirlitsverkefna en þeirra sem að framan greinir. Þetta jafngildir um 9% af heildarfjölda virkra vinnustunda á árinu. Þessi verkefni eru einkum eftirlit með framkvæmd fjárlaga, eftirlit með samningum og styrkjum, lögfræðilegar álitserðir, eftirlit með fjármálum stjórnálagasamtaka og frambjóðenda og eftirlit með sjálfseignarstofnunum.

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Auk reglubundinnar fjárhagsendurskoðunar sinnir Ríkisendurskoðun sérstöku eftirliti með framkvæmd fjárlaga í samræmi við lög um stofnunina. Það felst í því að kanna hvort stofnanir fara að ákvæðum fjárlaga, fjárreiðulaga og reglugerðar um framkvæmd fjárlaga. Stofnunin birtir árlega sérstaka skýrslu um niðurstöður þessa eftirlits og árið 2008 kom hún út undir heitinu *Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008* (apríl).

Eftirlit með samningum og styrkjum

Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með framkvæmd samninga sem ríkið hefur gert við einkaaðila, m.a. um kaup á þjónustu. Árið 2008 var ein skýrsla gefin út opinberlega er varðar slíkt eftirlit: *Hjúkrunarheimilið Sóltún. Athugun á RAI-skráningu og greiðslum fyrir árið 2006* (febrúar). Þá fylgist stofnunin með því hvernig styrkjum ríkisins til einkaaðila er ráðstafað.

Lögfræðilegar álitserðir

Árlega þarf Ríkisendurskoðun að fjalla um eða láta í ljós álit sitt á ýmiss konar lögfræðilegum álitamálum sem varða stjórnslu ríkisins. Slíkt er í samræmi við „Líma yfirlýsinguna um leiðbeinandi reglur um endurskoðun“ þar sem sérstaklega er tekið fram að ríkisendurskoðanir geti í mikilvægum málum látið löggjafarþingi og stjórnslu í té fagþekkingu sína í formi sérfræðiláta, þar með taldar umsagnir um lagafrumvörp. Á eðli máls hverju sinni veltur hvort álit af þessu tagi eru gerð opinber eða ekki. Dæmi um úrlausnarefni af þessum toga, sem reifuð voru opinberlega á árinu 2008, má t.d. finna í skýrslunum *Keflavíkurflugvöllur. Vatnstjón* og *Próunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. Stjórnsluúttekt*.

Eftirlit með fjárreiðum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda

Samkvæmt lögum nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra hefur Ríkisendurskoðun m.a. það hlutverk að hafa eftirlit með fjármálum þessara aðila og birta útdrátt úr reikningum þeirra. Stofnunin hefur gefið út reglur um reikningsskil stjórnmalasamtaka og frambjóðenda á grundvelli laganna.

Árið 2008 kallaði stofnunin í fyrsta sinn eftir reikningum stjórnmalasamtaka, þ.e. fyrir reikningsárið 2007. Upphaflega var skilafrestur gefinn til 31. október en aðeins tveir flokkar náðu að skila áður en hann rann út. Í reglum Ríkisendurskoðunar er mælt svo fyrir að uppgjörstímabilið skuli vera almanaksárið. Ástæða þess að sumir flokkanna gátu ekki skilað á tilsettum tíma var sú að ýmis aðildarfélag þeirra miðuðu uppgjör sín við önnur tímamörk. Breyta þurfti samþykktum félaganna og tók það í mörgum tilvikum lengri tíma en gert hafði verið ráð fyrir. Síðasti reikningurinn barst stofnuninni í mars 2009 og voru upplýsingar úr þeim öllum birtar opinberlega í kjölfarið. Þess er vænst að reikningar flokkanna fyrir árið 2008 berist um eða fljótlega eftir mitt þetta ár og að unnt verði að birta útdrátt úr þeim eigi síðar en næsta haust.

Eftirlit með sjálfseignarstofnunum

Ríkisendurskoðun hefur um áratugaskeið haft eftirlit með sjóðum og stofnunum sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Nú starfa samtals tæplega 700 slíkar sjálfseignarstofnanir. Í þessu verkefni felst m.a. að halda skrá yfir heildartekjur og gjöld svo og eignir og skuldir allra slíkra sjóða og stofnana, ásamt athugasemdum við framlagða reikninga.

Starfsmannamál

Hinn 31. desember 2008 voru fastráðnir starfsmenn Ríkisendurskoðunar alls 49, þ.e. tveimur fleiri en í árslok 2007. Hlutfall milli kynja var nánast jafnt, 24 konur störfuðu hjá stofnuninni og 25 karlar. Meðalaldur starfsfólks var 48,5 ár og stóð nokkurn veginn í stað frá fyrra ári.

Starfsmannavelta er skilgreind sem hlutfall þeirra starfsmanna sem hætta störfum á hlutað-eigandi ári af heildarfjölda starfsmanna í árslok. Á tímabilinu 2005–2007 fór starfsmannavelta hjá Ríkisendurskoðun stöðugt vaxandi í takt við almenna uppsveiflu á vinnumarkaði. Eins og sjá má af eftirfarandi töflu breyttist staðan á síðasta ári enda versnuðu þá aðstæður á vinnumarkaði. Hlutfall þeirra sem voru með a.m.k. 3 ára starfsreynslu hjá stofnuninni var 66% árið 2008 og meðalstarfsaldur var 11,5 ár.

Starfsreynsla og starfsmannavelta			
	2006	2007	2008
Með 3 ára starfsreynslu hjá RE	80,9%	66%	66%
Meðalstarfsaldur hjá RE	11,5 ár	10,4 ár	11,5 ár
Starfsmannavelta	14,9%	17%	6%

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráða vel menntað starfsfólk. Hlutfall þeirra starfsmanna sem lokið hafa háskólaprófi var um 83% árið 2008 og hefur raunar verið yfir 80% undanfarin sex ár. Í árslok 2008 unnu 29 viðskipta- eða hagfræðingar hjá stofnuninni, 4 stjórn mála- eða stjórn-sýslufræðingar, 3 lögfræðingar, 2 tölvunar- eða kerfisfræðingar og 1 íslenskufraeðingur. Þá störfuðu þar 5 endurskoðendur og 3 með faggildingu í innri endurskoðun (CIA). Einn þeirra hefur að auki faggildingu í opinberri endurskoðun (CGAP) og annar faggildingu í endurskoðun upplýsingakerfa (CISA).

Endurmenntun og þjálfun

Í samræmi við menntunarstefnu sína og ákvæði endurskoðunarstaðla Alþjóðasamtaka ríkis-endurskoðana leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að starfsfólk stofnunarinnar varðveiti og eflifræðilega og hagnýta kunnáttu sína með endurmenntun. Starfsmönnum býðst m.a. að stunda háskólanám samhliða vinnu með aðstoð stofnunarinnar samkvæmt sérstökum samningum þar um. Þeir starfsmenn sem gert hafa slíka samninga við stofnunina geta varið allt að 4 klst. af vinnutíma sínum í námið á móti hverri námseiningu sem þeir ljúka.

Menntunarmál		
	2007	2008
Starfsfólk með háskólapróf	83%	83%
Fjöldi klst. í endurmenntun á mann að meðaltali	70	71
Endurmenntun sem hlutfall af virkum vinnustundum alls	3%	4%

Árið 2008 varði hver starfsmaður að meðaltali rúmlega 71 klst. til endurmenntunar og er það svipaður tímafjöldi og árið áður. Starfsmenn sóttu margvísleg námskeið á árinu. Jafnan er lögð áhersla á að velja námskeið sem líklegt er talið að auki hæfni starfsmanna til að leysa verkefni sín. Þegar um er að ræða hæfni sem margir starfsmenn þurfa að búa yfir hefur stofnunin farið þá leið að kaupa inn sérsniðin námskeið. Á síðasta ári var þannig haldið námskeið um listina að rita gott íslenskt mál, sem starfsmenn af öllum sviðum stofnunarinnar sóttu, og einnig námskeið um aðferðir stjórnsýsluendurskoðunar fyrir starfsmenn stjórnsýslusviðs. Síðarnefnda námskeiðið var skipulagt í samvinnu við bresku ríkisendurskoðunina, *National Audit Office* (NAO), sem jafnframt lagði til námsefni og reyndan leiðbeinanda.



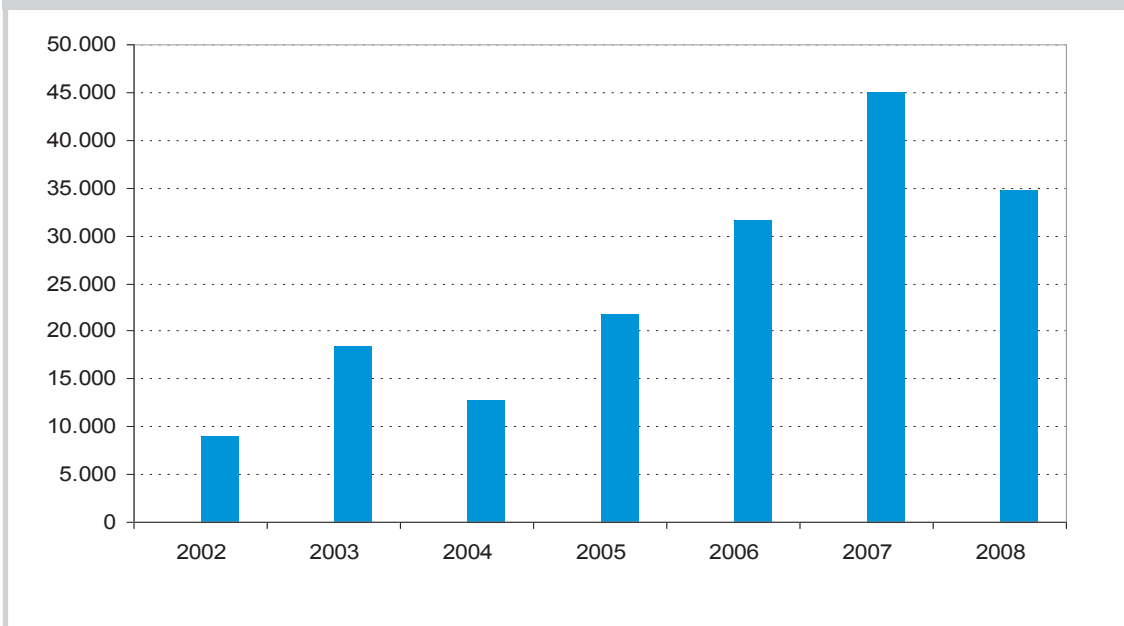
Útgáfa og upplýsingamiðlun

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að miðla upplýsingum um hlutverk sitt og starfsemi út í samfélagið. Þetta gerir stofnunin m.a. með því að dreifa opinberum skýrslum til alþingismanna og fjölmiðla, senda frá sér fréttatilkynningar og halda úti vefsíðu, www.rikisend.is. Einkum leitast stofnunin við að sníða skýrslur sínar að þörfum Alþingis enda eiga þær að nýtast því við eftirlit með framkvæmdarvaldinu.

Hluti þeirra skýrslna sem Ríkisendurskoðun tekur saman á hverju ári er raunar ekki gerður opinber og er ástæðan sú að í þeim koma fram viðkvæmar upplýsingar um innri mál stofnana. Talin er hættu á að birting þessara upplýsinga myndi skaða viðkomandi starfsemi.

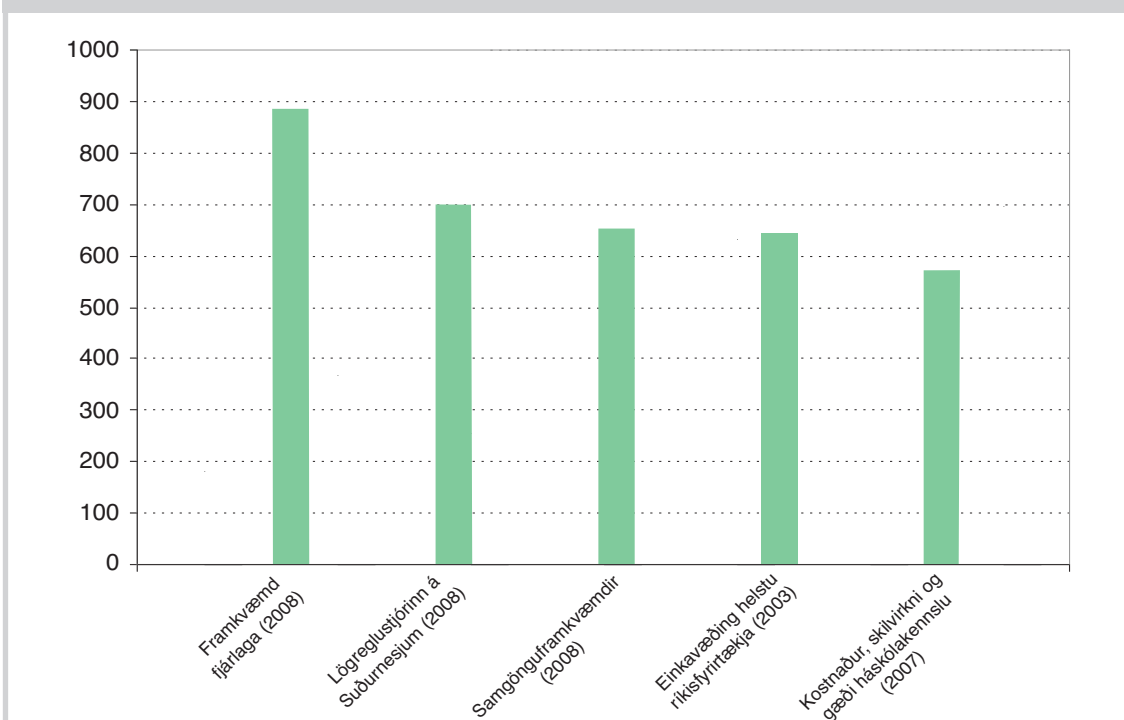
Um nokkurra ára skeið hefur Ríkisendurskoðun leitast við að mæla almennan áhuga á opinberum skýrslum sínum með því að kanna hversu oft þær eru opnaðar á heimasíðu hennar. Ljóst er að mikil aukning hefur orðið í þessum efnum síðustu tvö árin. Árið 2008 voru þær 243 skýrslur stofnunarinnar sem þá voru í gagnagrunni hennar opnaðar alls 34.699 sinnum. Til samanburðar má geta þess að árið 2007 voru þær 230 skýrslur sem þá voru í gagnagrunninum opnaðar alls 45.052 sinnum.

Fjöldi opnaðra skýrsla á heimasíðu Ríkisendurskoðunar



Sú skýrsla sem oftast var sótt á vef stofnunarinnar á síðasta ári var *Framkvæmd fjárlaga og ársáætlanir 2008* sem opnuð var 879 sinnum. Aðrar skýrslur voru opnaðar mun sjaldnar eins og sést á eftirfarandi mynd. Yfirleitt vekja nýjar og nýlegar skýrslur mestan áhuga en athygli vekur að ein skýrsla frá árinu 2003 var á listanum yfir fimm mest lesnu skýrslurnar á heimasíðu stofnunarinnar, *Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003*. Gera má ráð fyrir að afdrif einkavæddu viðskiptabankanna á síðasta ári valdi einhverju um þennan áhuga.

Mest opnuðu skýrslur á heimasíðu Ríkisendurskoðunar 2008

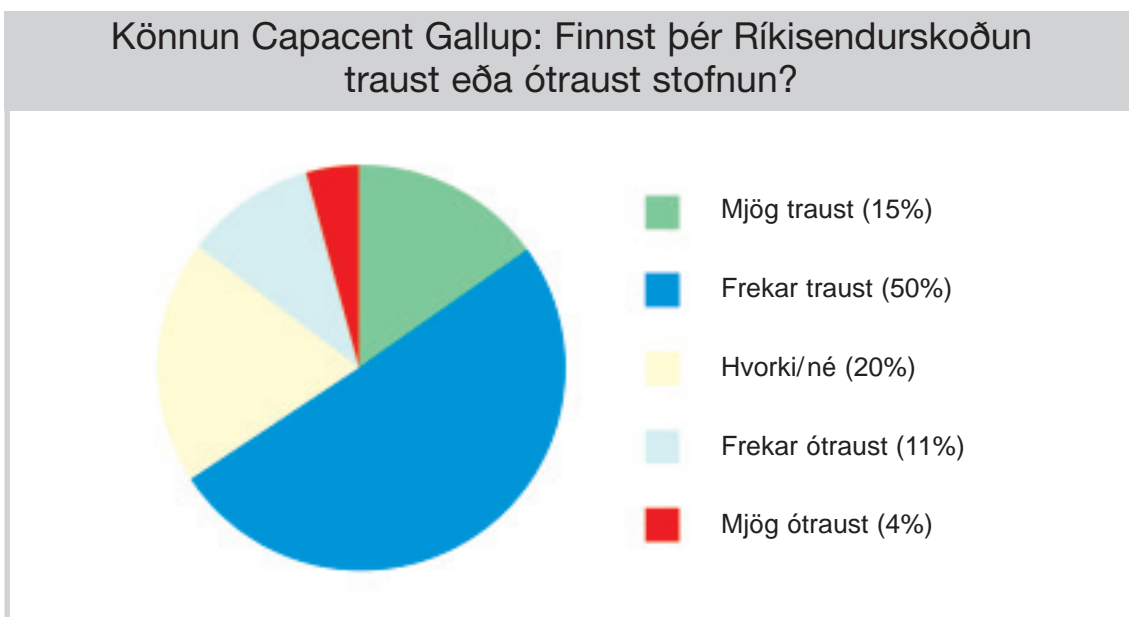


Opinberar skýrslur Ríkisendurskoðunar þurfa að uppfylla vissar gæðakröfur. Markmiðið er að þingmenn og aðrir ætlaðir lesendur eigi auðvelt með að glöggva sig á því efni sem er til umfjöllunar hverju sinni. Ekki er gert ráð fyrir að lesandinn hafi mikla þekkingu á efnum fyrirfram þó hann þurfi að vita um helstu verkefni ríkisvaldsins og hvernig stjórnvöldin er uppbyggð. Í skýrslum eiga helstu staðreyndir máls og forsendur ályktana að koma skýrt fram sem og mat Ríkisendurskoðunar og ábendingar um úrbætur. Skýrslurnar skulu skrifaðar á skýru og einföldu nútímamáli og textinn á að vera hnitmiðaður. Forðast skal sérfræðilegt eða tæknilegt orðalag í meginmáli en slík umfjöllun er stundum höfð í viðaukum. Á síðasta ári var sett á fót sérstakt gæðaráð útgáfumála innan stofnunarinnar sem hefur það hlutverk að rýna drög að ritsmíðum sem ætlaðar eru til opinberrar birtingar og tryggja að þær uppfylli framangreindar kröfur.

Ríkisendurskoðun nýtur trausts

Eitt meginmarkmið upplýsingamiðlunar Ríkisendurskoðunar er að viðhalda traustri ímynd hennar í samfélaginu. Árið 2008 var fyrirtækinu Capacent Gallup falið að kanna viðhorf almennings til stofnunarinnar. Úrtak könnunarinnar var um 1.300 manns valdir af handahófi úr Þjóðskrá og þar af svöruðu 801 eða 61%. Könnunin leiddi m.a. í ljós að um 65% svarenda báru traust til stofnunarinnar. Þetta eru jákvæðar niðurstöður þegar hafðar eru í huga niðurstöður úr þjóðarpólssi Gallup frá því um svipað leyti. Þar kom m.a. fram að 90% treystu Háskóla Íslands, 80% lögreglunni, 68% heilbrigðiskerfinu, 62% umboðsmanni Alþingis og 61% Ríkissáttasemjara.

Könnunin leiddi einnig í ljós að orðið „eftirlit“ kom oftast upp í huga svarenda þegar minnst var á Ríkisendurskoðun. Um 80% töldu hana íhaldssama en 12% framsækna. Þá sögðust 79% svarenda gera miklar kröfur til stofnunarinnar og töldu 73% raunar að hún ætti að vera meira áberandi í fjölmiðlum og þjóðfélagssumræðu. Hins vegar veldur það stofnuninni áhyggjum að um helmingur taldi að hún veitti stjórnvöldum ekki nægjanlega mikið aðhald í rekstri. Stefnt er að því að efla upplýsingamiðlun til almennings um hlutverk og störf Ríkisendurskoðunar.



Alþjóðleg samskipti

Til að stuðla að því að starfsemi Ríkisendurskoðunar þróist í takt við alþjóðlegar hræringar leggur stofnunin áherslu á að eiga góð samskipti og samstarf við systurstofnanir erlendis. Stofnunin hefur lengi tekið þátt í norrænu samstarfi ríkisendurskoðana sem og starfi Evrópu- og Alþjóðasamtaka á þessu sviði, EUROSAI og INTOSAI. Þá hefur stofnunin átt tvíhliða samskipti við ríkisendurskoðanir nokkurra landa, m.a. hefur hún myndað traust tengsl við bresku ríkisendurskoðunina, *National Audit Office* (NAO), og notið aðstoðar hennar í ýmsum verkefnum á undanförunum árum.

Ríkisendurskoðun tekur þátt í samstarfi um endurskoðun fjölþjóðlegra stofnana og samtaka sem Ísland á aðild að, t.d. EFTA, og alþjóðlegra verkefna á sviði umhverfismála og alþjóðlegra hjálparstarfa. Aukin þátttaka Íslands í þróunarverkefnum víða um heim hefur einnig lagt þær skyldur á herðar Ríkisendurskoðunar að endurskoða þau fyrir hönd íslenskra stjórnvalda.

Árið 2008 var samtals um 1.000 vinnustundum varið til alþjóðlegra samskipta eða um 1,2% af heildarfjöldi virkra vinnustunda hjá stofnuninni. Fulltrúar hennar sóttu VII. þing EUROSAI í Póllandi, fund vinnuhóps samtakanna um umhverfisendurskoðun í Úkraínu og ráðstefnu samtakanna um endurskoðun á félagslegri aðstoð í Tékklandi. Einnig sóttu starfsmenn tvo fundi norræns starfshóps um stjórnsýsluendurskoðun á heilbrigðismálum í Kaupmannahöfn. Þá fundaði upplýsinga- og fræðslufulltrúi stofnunarinnar með norrænum starfssystkinum í Færeyjum og Kaupmannahöfn. Starfsmaður vann að sérstakri úttekt á stofnunum EFTA í samvinnu við norskan starfsbróður og annar tók þátt í endurskoðun verkefna sem Próunarsjóður EFTA hefur styrkt. Loks fór fulltrúi stofnunarinnar í endurskoðendaráði samtakanna (EBOA) á nokkra fundi erlendis vegna starfa ráðsins.

Síðastliðið haust stóð Ríkisendurskoðun fyrir norrænni málstofu um stjórnsýsluendurskoðun í Reykjavík. Á málstofunni var rætt um þjálfun starfsmanna sem sinna stjórnsýsluendurskoðun, tímastjórnun í úttektum og áhættugreiningu sem nýtt er við stefnumótun og verkefnaval. Alls sóttu málstofuna 13 starfsmenn frá systurstofnunum Ríkisendurskoðunar í Danmörku, Finnlandi, Færeyjum, Noregi og Svíþjóð.



ÚTDRÆTTIR ÚR OPINBERUM SKÝRSLUM ÁRSINS 2008

Á síðasta ári gaf Ríkisendurskoðun út samtals 11 opinberar skýrslur með niðurstöðum athugana. Eftirfarandi eru stuttir útdrættir úr þeim.

Janúar

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og grunnskólinn

Bent var á að mjög mikill munur væri á kostnaði íslenskra sveitarfélaga við að reka grunnskólann. Ástæðan væri einkum mismunandi stærð skólanna og þar með misgóð nýting stöðugilda. Einnig væri ljóst að hlutfall grunnskólanema af heildaríbúafjölda sveitarfélaga og þéttleiki byggðar skiptu verulegu máli. Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er m.a. ætlað að jafna þann mun sem er á kostnaði við að reka grunnskóla og sjá til þess að öll sveitarfélög landsins geti fullnægt lágmarkskröfum um skólahlald. Ríkisendurskoðun taldi að jafna mætti þennan kostnað enn meir en nú er gert með því að einfalda þær reglur sem sjóðurinn notar við að úthluta framlögum til þeirra. Þá mætti nýta sjóðinn betur til að auka gæði skólastarfsins og draga úr þeim mun sem er á skólum að því leyti. Þá væri mikilvægt að menntamálaráðuneytið hefði aukið eftirlit með starfi grunnskólans og að sveitarfélögin kæmu á samræmdri flokkun kostnaðar í reikningskilum vegna hans.



Febrúar

Keflavíkurflugvöllur. Vatnstjón

Í lok nóvember 2006 óskaði utanríkisráðuneytið eftir því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á eftirliti og umsýslu ráðuneytisins, stofnana þess og annarra aðila með byggingum á varnar-svæðinu á Keflavíkurflugvelli þegar vatnsskemmdir urðu á nokkrum þeirra. Niðurstaða Ríkisendurskoðunar var sú að þótt finna mætti að einu og öðru við yfirfærslu á mannvirkjum og rekstri á Keflavíkurflugvelli eftir brottför varnarliðsins væri mjög hæpið að telja að umrætt vatnstjón mætti rekja til beinnar vanrækslu þeirra sem ábyrgð báru á svæðinu, þ.e. utan-ríkisráðuneytisins og vinnuhóps. Mun nær væri að líta svo á að tjónið mætti að mestu leyti rekja til atvika sem erfitt var að sjá fyrir, einkum óvenjulegs veðurlags og óvenjulegs frágangs vatnslagna.

Mars

Próunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. Stjórnsluúttekt

Tilfni úttektarinnar voru fullyrðingar sem fram höfðu komið í opinberri umræðu um að fyllstu hagsmuna ríkisins hefði ekki verið gætt þegar eignir á fyrrum svæði varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli voru seldar. Ríkisendurskoðun benti á að Próunarfélagi Keflavíkurflugvallar hefði í lögum verið falin umsýsla fasteigna á fyrrum varnarliðssvæði á Keflavíkurflugvelli og framtíðarþróun svæðisins fyrir hönd íslenska ríkisins. Félaginu hefði því verið fyllilega heimilt að selja eignir ríkisins á svæðinu án aðkomu Ríkiskaupa og hefði ekki borið skylda til að bjóða þær út. Þá hefði hagsmuna ríkisins verið gætt við ráðstöfun þeirra. Hins vegar taldi stofnunin að gæta hefði mátt betur að hæfisskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra Próunarfélagsins við söluna. Ekki yrði þó séð að slíkir þættir hefðu haft áhrif á hana eða yllu því að sölusamningar væru ógildir.

Apríl

Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008

Ríkisendurskoðun gagnrýndi misbresti á framkvæmd fjárlaga og virðingarleysi fyrir bindandi fyrirmælum þeirra. Bent var á að samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Fjársýslunnar hefði um fjórðungur fjárlagaliða verið með halla og um 70% þeirra hefði átt ónýttar fjárheimildir í árslok 2007. Sérstaklega var minnt á ábyrgð ráðuneyta í þessu efni og bent á nauðsyn þess að hún yrði gerð skýrari í lögum og reglum. Þá var rifjað upp að á undanförunum tveimur áratugum hefði Ríkisendurskoðun ítrekað bent á ýmsa misbresti á framkvæmd fjárlaga, virðingarleysi fyrir bindandi fyrirmælum þeirra og almennt agaleysi í rekstri fjölmargra stofnana. Þessar athuga-semdir hefðu þó litlu skilað.

Hjúkrunarheimilið Sóltún. Athugun á RAI-skráningu og greiðslum fyrir árið 2006

Ríkisendurskoðun ákvað í samráði við heilbrigðisráðuneytið að kanna skráningu og útreikning á svonefndum RAI-þyngdarstuðli fyrir Hjúkrunarheimilið Sóltún. Stuðullinn segir til um ástand heimilisfólks og umönnunarþörf og er grundvöllur greiðslna ríkisins til heimilisins samkvæmt þjónustusamningi. Niðurstaða Ríkisendurskoðunar varð sú að skráning atriða sem útreikningur þyngdarstuðuls árið 2006 byggði á hefði ekki verið í samræmi við leiðbeiningar. Því hefði niðurstaða útreikningsins ekki verið rétt og stuðullinn verið hærri en efni stóðu til. Fyrir vikið ætti heimilið ekki rétt á samningsbundinni viðbótargreiðslu frá ríkinu, líkt og forráðamenn þess höfðu haldið fram.

Maí

Vinnumálastofnun. Stjórnsýsluúttekt

Bent var á að endurskoða þyrfti innra skipulag og stjórnun Vinnumálastofnunar, gera árangursstjórnunarsamning við hana og móta henni faglega stefnu. Þá taldi Ríkisendurskoðun að núverandi stjórnsýsla þeirra sjóða sem Vinnumálastofnun hefur umsjón með væri óþarflega flókin og að einföldun hennar gæti bætt þjónustu við bótaþega, aukið skilvirkni og lækkað umsýslukostnað. Lagt var til að stjórnir sjóðanna yrðu lagðar niður og að umsjón með þeim yrði flutt til nýrrar stofnunar velferðarmála sem hefði umsjón með allri umsýslu lífeyris-, sjúkra-, slysa- og vinnumarkaðstengdra trygginga og bóta. Enn fremur var hvatt til þess að kannað yrði með formlegum hætti hvort rétt væri að sameina Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins í eina öflugra stofnun á sviði vinnumarkaðsmála. Hvort sem af slíku yrði eða ekki taldi Ríkisendurskoðun að hagkvæmt gæti orðið að sameina þjónustuskrifstofur Vinnumálastofnunar og umdæmisskrifstofur Vinnueftirlitsins í eina þjónustuskrifstofu vinnumarkaðsmála á hverjum stað.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum

Bent var á að ýmislegt hefði áunnist við sameiningu allrar lög- og tollgæslu á Suðurnesjum árið 2007, m.a. hefði hlutfallslegur kostnaður við yfirstjórn minnkað og skilvirkni við afgreiðslu sakamála aukist. Ríkisendurskoðun taldi að fjárhagsvanda embættisins mætti einkum rekja til aukinna umsvifa þess við öryggisgæslu, fíkniefnaeftirlit og verkefni tengd Atlantshafsbandalaginu. Tekið var undir tillögur dómsmálaráðuneytisins um framtíðarskipulag lög-, toll- og öryggisgæslu á Suðurnesjum sem m.a. gerðu ráð fyrir að forræði verkefna á sviði tolla- og flugöryggismála yrði fært frá embættinu. Að mati Ríkisendurskoðunar kæmi þó til álita að embættinu yrði áfram falin dagleg stjórnun þessara verkefna með sérstökum þjónustusamningum. Þá taldi Ríkisendurskoðun að dómsmálaráðuneytið og Lögreglustjórinn á Suðurnesjum hefðu ákveðið að leysa ágreining sinn og vinna sameiginlega að fyrirhuguðum breytingum á skipulagi og rekstri embættisins.

Eftirfylgni stjórnsýsluúttekta ársins 2004

Ríkisendurskoðun leitast við að meta viðbrögð stjórnvalda og stofnana við þeim ábendingum og athugasemdum sem fram koma í stjórnsýsluúttektum hennar. Þetta er gert með sérstökum eftirfylgniúttektum þremur árum eftir að ábendingarnar voru settar fram. Árið 2007 var fimm úttektum frá árinu 2004 fylgt eftir með framangreindum hætti. Samtals voru settar fram 38 ábendingar í þessum skýrslum. Af þeim taldi Ríkisendurskoðun að 21 (55%) hefði verið framkvæmd að fullu, 6 (16%) að hluta en 11 (29%) hefðu ekki verið framkvæmdar.

Júní

Samgönguframkvæmdir. Stjórnsýsluúttekt

Lagt var til að stjórnvöld könnuðu möguleika á að breyta stofnanaskipan samgöngumála til að skilja betur að stjórnsýsla og framkvæmd og stuðla að hagkvæmri nýtingu fjármuna. Sjálfstæðri stofnun yrði falið að annast alla stjórnsýslu á sviði samgöngumála. Annarri stofnun yrði falin umsýsla allra samgönguframkvæmda, þ.e. að móta og undirbúa samgönguáætlun og sjá um framkvæmd áætlunarinnar eftir samþykkt hennar á Alþingi, m.a. hönnun mannvirkja, gerð kostnaðaráætlana, útboð framkvæmda og eftirlit með þeim. Ríkisfyrirtæki yrði svo falið að annast rekstur og viðhald samgöngumannvirkja, þ.e. vegakerfisins og flugvalla, auk tengds búnaðar, s.s. vita og upplýsingakerfa sem stýra umferð flugvéla og skipa. Óháð skipulagsbreytingum taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að huga að reglum og aðferðum sem stuðlað gætu að hagkvæmari og árangursríkari samgönguframkvæmdum en nú tíðkast, m.a. til að auka aga við framkvæmd samgönguáætlunar.

Nóvember

Endurskoðun ríkisreiknings 2007

Í skýrslunni gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir endurskoðun efnahagsliða A-hluta ríkissjóðs, ríkistekna, stofnana í A-hluta, fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta, lífeyrissjóða ríkisstarfsmanna og Þjóðkirkjunnar. Endurskoðun efnahagsliða var að mestu án athugasemda en þó áréttaði Ríkisendurskoðun eina athugasemd sína frá fyrri árum er lýtur að yfirferð og afstemmingu viðskiptakrafna sem ekki hreyfast milli ára. Uppgjör tekna ríkisins var án verulegra annmarka að mati stofnunarinnar. Engu að síður áréttaði hún nokkrar athugasemdir frá fyrri árum er lúta m.a. að skilgreiningu sértekna í ríkisreikningi og reglum um skattastyrki. Almennt taldi Ríkisendurskoðun að bókhald og fjárreiður stofnana væru í góðu horfi. Þó gerði stofnunin athugasemdir við of- eða vannýttar fjárheimildir hjá mörgum stofnunum. Gerð var sérstök könnun á fyrirkomulagi upplýsingatæknimála hjá á annað hundrað stofnunum. Fram kom að margar stofnanir með sérsníðuð upplýsingakerfi höfðu ekki látið meta innri eftirlitsþætti þeirra. Taldi Ríkisendurskoðun brýnt að allar stofnanir með slík kerfi létu meta þessa þætti. Þá benti stofnunin á að tilgreina ætti í ríkisreikningi þau félög sem eru í meirihlutaeign ríkisins gegnum A-til E-hluta og að fella ætti Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkisreiknings.

Þjóðleikhúsið. Stjórnsýsluúttekt

Fram kom að Þjóðleikhúsið sinnti allvel lögboðnum verkefnum sínum og hefði náð mælanlegum markmiðum. Hins vegar hefði stjórnendum ekki tekist að láta enda ná saman í rekstrinum. Undanfarin ár hefði aðsókn að leiksýningum ekki aukist í takt við fjölgun uppfærðra leikverka og sýninga. Kostnaður hefði þannig vaxið hlutfallslega meira en tekjur og halli hefði safnast upp. Ríkisendurskoðun taldi brýnt að Þjóðleikhúsið héldi rekstri sínum innan ramma fjárlaga. Mikilvægt væri að ná betra jafnvægi milli tekna og gjalda og greiða niður skuldir. Í þessu skyni þyrfti leikhúsið að leita leiða til að auka aðsókn að leikverkum sínum og þar með tekjur. Þá væri brýnt að verkbókhald og áætlanagerð yrði bætt og að árangursstjórnunarsamningur Þjóðleikhússins og menntamálaráðuneytis yrði betur virkjaður sem stjórn- og eftirlitstæki.



REGLUR UM ÞINGLEGA MEÐFERÐ SKÝRSLNA RÍKISENDURSKOÐUNAR

Á síðasta ári setti forsætisnefnd Alþingis reglur um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar en fram að því höfðu engar slíkar reglur verið í gildi. Markmiðið var að formfesta enn betur samskipti Ríkisendurskoðunar við þingið og þingmenn almennt og tryggja að fjallað væri um skýrslur stofnunarinnar í fastanefndum þingsins og eftir atvikum í umræðum á Alþingi. Reglurnar munu án efa stuðla að ítarlegri umfjöllun um skýrslur stofnunarinnar í þinginu og þar með styrkja eftirlitshlutverk þess.

1. gr.

Skýrslur Ríkisendurskoðunar og greinargerðir, skv. 7. og 9. gr., sbr. og 11. gr., laga um stofnunina, nr. 86/1997, með síðari breytingum, skulu sendar forseta Alþingis með bréfi.

2. gr.

Forseti Alþingis tekur, með hliðsjón af efni skýrslunnar, ákvörðun um hvort hún skuli send einhverri fastanefnd þingsins til umfjöllunar. Sé skýrslu vísað til nefndar skal forseti rita formanni hennar bréf um þá ákvörðun með ósk um að nefndin fjalli um skýrsluna.

Fjárlaganefnd fjallar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings, svo og um starfsskýrslu hennar, sbr. 3. mgr. 25. gr. þingskapa.

3. gr.

Nefnd, sem fær skýrslu til umfjöllunar, tekur ákvörðun um málsmeðferð, þar á meðal um hverja hún boðar til fundar við sig um efni hennar eða óskar skriflegra umsagna.

Ríkisendurskoðandi á rétt á að koma á fund nefndar sem fjallar um skýrslu Ríkisendurskoðunar ef hann óskar þess.

4. gr.

Nefnd, sem fær skýrslu Ríkisendurskoðunar til meðferðar, getur óskað eftir umsögn annarrar fastanefndar um efni hennar eða um tiltekna efnisþætti hennar, innan þess frests sem tiltekinn er.

5. gr.

Nefnd getur skilað álit um skýrslu Ríkisendurskoðunar ef hún telur ástæðu til, sbr. 2. máls. 31. gr. þingskapa.

6. gr.

Nefnd getur í álit sínu til þingsins gert tillögu til þingsályktunar um efni skýrslunnar, sbr. 2. mgr. 26. gr. þingskapa.

7. gr.

Reglur þessar taka þegar gildi.

Samþykkt í forsætisnefnd Alþingis 12. febrúar 2008.

FARIÐ YFIR LAGAUMHVERFI ÞINGEFTIRLITS

*Rætt við Bryndísi Hlöðversdóttur, formann
sérfraeðinganevndar um eftirlitshlutverk Alþingis*

Ríkisendurskoðun varð til sem sérstök stjórnardeild árið 1969 en fram að því hafði hún verið skrifstofa innan fjármálaráðuneytisins eða allt frá því embætti aðalendurskoðanda var stofnað í upphafi fjórða áratugarins. Árið 1987 varð síðan sú grundvallarbreyting á stöðu stofnunarinnar að hún var færð undir Alþingi. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi því sem þá varð að lögum um Ríkisendurskoðun var meginmarkmiðið með breytingunni að efla eftirlit löggjafans með framkvæmdarvaldinu. Í greinargerðinni komu m.a. fram eftirfarandi röksemdir fyrir því að breyta stjórnskipulegri stöðu stofnunarinnar: „Stjórnarskráin fær Alþingi í hendur valdið til þess að ákveða fjárveitingar. Það er því rökrétt að á vegum löggjafans fari fram endurskoðun á því hvernig framkvæmdarvaldið, sem annast framkvæmd fjárlaga, hafi nýtt fjárlagaheimildir Alþingis, svo og hvort farið hafi verið út fyrir þær. Í samræmi við þessi sjónarmið er nú lagt til að þetta starf færist frá stjórnvöldum til Alþingis.“



Á síðasta ári skipaði þáverandi forseti Alþingis, Sturla Böðvarsson, þriggja manna nefnd sérfræðinga til þess að gera úttekt á eftirlitshlutverki Alþingis, lagaheimildum og framkvæmd, bera það saman við stöðu og nýlega þróun í nágrannalöndunum og leggja fram hugmyndir um hugsanlegar breytingar. Í nefndinni sitja þau Bryndís Hlöðversdóttir, forseti lagadeildar Háskólans á Bifröst, sem jafnframt er formaður nefndarinnar, Ragnhildur Helgadóttir, prófessor við Háskólann í Reykjavík, og Andri Árnason hæstaréttarlögmaður. Starfsmaður nefndarinnar er Ásmundur Helgason, aðallögfræðingur Alþingis.

Að sögn Bryndísar hefur þingið almennt því hlutverki að gegna að fylgjast með stjórnarframkvæmdinni, hvort sem það er í almennu eftirlitsskyni, til að athuga hvort eitthvað megi betur fara eða til að ákveða hvort kalla þurfi eftir ábyrgð ráðherra. „Eftirlit þetta er gjarnan nefnt þingeftirlit og er ýmist framkvæmt af þinginu sjálfu eða embættum sem þingið setur á fót til að sinna afmörkuðum þáttum þess, eins og Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis. Þótt þetta hlutverk sé ekki berum orðum tilgreint í stjórnarskrá eða lögum, þá má finna því stoð víða í ákvæðum stjórnarskrár og laga. Þjóðþinginu hefur verið ætlað slíkt hlutverk í einhverri mynd allt frá því að Íslendingar fengu heimastjórn í upphafi 20. aldarinnar.“

Hvaða „verkfæri“ hefur þingið til að sinna þessu eftirliti?

„Helstu verkfærin eru fyrirspurnir þingmanna til ráðherra, skýrslubeiðnir og umræður á þinginu. Nýlegt úrræði eru opnir nefndafundir, sem teknir voru upp á síðasta ári og hafa að því er virðist gefist vel. Þingið getur líka skipað rannsóknarnefndir til að kanna einstök mál, annars vegar þingmannanefndir á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar og hins vegar nefndir skipaðar einstaklingum utan þings. Dæmi um þingmannanefndir eru fá, sú síðasta var skipuð árið 1956 þegar skipuð var þingmannanefnd til að rannsaka milliliðagróða. Rannsóknarnefndir sem skipaðar eru einstaklingum utan þings hafa orðið algengari í seinni tíð og er rannsóknarnefndin sem skipuð var seint á síðasta ári til að rannsaka fall bankanna nýjasta dæmið um það. Þegar slíkar nefndir eru skipaðar er það gert með sérstökum lögum þar um eða á grundvelli þingsályktunar. Lagaumhverfi þingeftirlits hér á landi er reyndar að mörgu leyti ófullkomið og hafa nágrannalönd okkar lagt nokkra vinnu í slíkar breytingar á síðustu árum og áratugum, á meðan litlar breytingar hafa verið gerðar hér á landi. Sá sérfræðingahópur sem ég stýri nú í umboði forsætisnefndar Alþingis er einmitt að gera samanburð á lagaumhverfi þingeftirlits hér á landi og í nágrannalöndunum og hver veit nema sá samanburður leiði til réttarbóta á þessu sviði.“

Hver er helsti munurinn á þingeftirliti hér á landi og í nágrannalöndunum?

„Þessu hlutverki er misjafnlega farið á milli landa. Í Danmörku var farið í umfangsmiklar breytingar á lögum rétt fyrir árið 2000, í kjölfar stórra pólitískra hneykslismála sem drógu fram með afgerandi hætti vanmátt eftirlitserkisins. Danir settu í kjölfarið lög um rannsóknarnefndir árið 1999 þar sem fjallað er um málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum og réttarstaða slíkra nefnda og þeirra sem fyrir þær eru kallaðir er skýrð. Þá var tiltekinni nefnd þingsins fengið tiltekið frumkvæði ef upp kemur ásökun um brot ráðherra í starfi, þannig að nú er ferlið skýrara og skilvirkara innan þingsins en áður. Í Noregi hefur eftirlitshlutverkið verið í sífelldri endurskoðun síðustu áratugi en stærsta skrefið í þá veru hefur líklega verið stofnun sérstakrar eftirlits- og stjórnskipunarnefndar þingsins upp úr 1990. Rannsóknarnefndir á vegum þingsins tíðkast víða í nágrannalöndunum, ýmist skipaðar þingmönnum eða einstaklingum utan þings. Embætti á borð við umboðsmann og Ríkisendurskoðun er að finna í nágrannalöndum okkar í svipaðri mynd og hér, þótt ekki sé verklagið alltaf það nákvæmlega sama. Í samanburði við önnur lönd er þannig ýmislegt sem er svipað hér á landi en annað ólíkt. Það sem helst sker sig úr hér er lítil breyting á lagagrundvöllinum um áratugaskeið, á meðan nágrannar okkar hafa staðið fyrir mikilli endurskoðun og umræðu um eftirlitshlutverkið á síðustu árum.“

Hvernig er samskiptum þinga og ríkisendurskoðana í nágrannalöndunum háttað?

„Það er misjafn siður í landi hverju í þessum efnum eins og svo mörgu öðru. Slík embætti hafa þróast með misjöfnum hætti sem meðal annars ræðst af því hvernig fyrirkomulag annarra þátta þingeftirlits er háttað. Norsku ríkisendurskoðuninni hefur til að mynda verið falið það hlutverk að kanna hvort ráðherra hafi fullnægt upplýsingaskyldu sinni gagnvart þinginu. Þetta hefur verið umdeilt. Sumir hafa talið þetta vinnulag jákvætt og að ríkisendurskoðunin sé mun betur í stakk búin en þingið til að leggja mat á gildi upplýsinga frá ráðherra til þings. Hins vegar skapast um leið hættu á að embættið blandist um of í stórpólitísk álitamál og viðkvæm, sem getur ógnað trúverðugleika hennar og óhlutdrægni. Mér er ekki kunnugt um að þetta vinnulag hafi tíðkast hér á landi.“

Hvaða áhrif hefur sjálfstæð staða ríkisendurskoðana á þessi samskipti?

„Sjálfstæði ríkisendurskoðana er lykilþáttur í því að embættin séu trúverðug. Slíkt sjálfstæði er yfirleitt yfirlýst í lögum og svo virðist sem embættin hafi þróast á þann hátt, a.m.k. á Norðurlöndum, að þau teljist almennt óháðar og sjálfstæðar stofnanir. Skipan ríkisendurskoðenda er þó með misjöfnum hætti. Ef dæmi er aftur nefnt frá Noregi þá er stofnunin stýrt af fimm ríkisendurskoðendum sem Stórþingið velur til fimm ára í senn. Við val á ríkisendurskoðendum er litið til skiptingar stjórnámálflokkanna á þingi og eru þeir oft og tíðum fyrrum stjórnámálamenn, sem þætti líklega óhugsandi hér á landi. Þrátt fyrir þetta fyrirkomulag hefur norska ríkisendurskoðunin nánast án undantekninga starfað sem sjálfstæð stofnun og óháð pólitískum flokkadráttum. Hér á landi er sjálfstæði Ríkisendurskoðunar almennt ekki dregið í efa. Ég sá á heimasíðu embættisins að á meðal lykilhugtaka í siðareglum stofnunarinnar eru trúverðugleiki, óhæði, trúnaður og fagmennska. Mikilvægt er að slík stofnun hafi þessi gildi að leiðarljósi því án þeirra er hættu á að starfið fari fyrir lítið.“



NÝ VIÐFANGSEFNI RÍKISENDURSKOÐUNAR VEGNA HRUNS BANKANNA



Eftir Jón Loft Björnsson, skrifstofustjóra hjá Ríkisendurskoðun

Ekki þarf að fjölyrða um þau miklu umskipti sem urðu í íslensku efnahagslífi á árinu 2008 og ekki sér fyrir endann á. Eftir mikinn hagvöxt og kaupmáttaraukingu síðustu ára, féll gengi krónunnar, verðbólga fór vaxandi og samdráttar tók að gæta í atvinnulífinu. Bankakerfið, sem hafði vaxið mjög á nokkrum árum, ekki síst eftir að bankarnir tóku að hasla sér völl erlendis, lenti í vanda þegar vextir hækkuðu og aðgengi þess að lánsfé þrengdist. Að lokum komust bankarnir í þrot í október 2008 þegar fyrir lá að þeir gætu ekki endurfjármagnað lán sem þeir höfðu tekið og stjórnvöld voru ekki þess megnug að koma þeim til bjargar sem lánveitandi til þrutarvara.

Það eykur á vanda þjóðarbúsins að mörg fyrirtæki og heimili höfðu skuldsett sig mikið og lentu í greiðsluvanda þegar gengisfall og verðbólga hækkuðu höfuðstól lána. Tekjur heimila dragast saman þegar atvinna minnkar og minni eftirspurn í hagkerfinu lækkar tekjur fyrirtækja. Við þetta bætist verðfall á eignum, svo sem á fasteignum og hlutabréfum.

Ljóst er að hið opinbera fer ekki varhluta af þeim efnahagssamdrætti sem orðinn er. Fyrirsjáanlegt er að skatttekjur ríkisins munu dragast mikið saman miðað við undanfarin ár, í það minnsta árin 2009 og 2010 og jafnvel lengur. Skuldir eiga eftir að hækka vegna ábyrgða sem falla á ríkið vegna innstæðutrygginga, endurfjármögnunar bankakerfisins og hallareksturs næstu ára, þótt reyndar komi eignir að hluta til á móti. Ríkissjóður þarf jafnframt að hagræða í rekstri til að skapa svigrúm til þess að mæta hinum ýmsu afleiðingum samdráttarins eins og vaxandi atvinnuleysi, auknum vaxta-greiðslum og afborgunum lána, en tryggja um leið að hallinn verði ekki meiri en þegar liggur fyrir.

Ríkisendurskoðun hefur frá því haustið 2008 lagt drög að því að breyta áherslum í starfsemi sinni til að mæta þeim aðstæðum sem upp eru komnar í ríkisrekstrinum og snerta viðfangsefni stofnunarinnar. Áfram mun stofnunin þó sinna lögbundnum og hefðbundnum verkefnum sínum við endurskoðun og úttektir.

Fyrst ber að nefna að lögum samkvæmt ber Ríkisendurskoðun að annast endurskoðun nýju ríkisbankanna þriggja sem tóku við innlendri starfsemi Glitnis, Kaupþings og Landsbankans. Stofnunin ákvað að fela endurskoðunarfélögum að annast þessa vinnu í sínu umboði, m.a. vegna sérþekkingar þeirra á bankaendurskoðun. Engu að síður kemur Ríkisendurskoðun að þessari vinnu þar sem stofnunin ártar stofnefnahagsreikninga og fyrsta ársreikning nýju bankanna, auk þess að fylgjast í framhaldinu með þeirri vinnu sem innt verður af hendi við endurskoðun bankanna sem kaupandi þjónustunnar og hugsanlega einnig með sérstökum athugunum á völdum þáttum í rekstri þeirra. Mörg álitamál hafa vaknað í tengslum við stofn-setningu nýju bankanna, m.a. hvað varðar mat eigna og skulda, hugsanlegan gjaldeyris- og vaxtaójöfnuð og fyrirkomulag þegar kemur að innheimtu krafna og niðurfærslu útlána. Ekki bætir úr skák að nokkurrar tortryggni og vantrausts hefur gætt

gagnvart stjórnendum bankanna, endurskoðendum þeirra, eftirlitsstofnunum og fleiri aðilum. Ríkisendurskoðun telur að með aðkomu sinni að endurskoðun nýja bankanna og eftirliti með rekstri þeirra megi hugsanlega draga eitthvað úr slíkum áhyggjum.

Rétt er að fram komi að Ríkisendurskoðun hefur ekki með höndum endurskoðun á gömlu bönkunum, eftirlit með ráðstöfun eigna þeirra eða starfsemi að öðru leyti. Eins og kunnugt er var Fjármálaeftirlitinu veitt rúm lagaheimild til þess að taka yfir stjórn banka og starfrækja þá áfram á meðan eignum þeirra væri ráðstafað og skuldir greiddar. Bönkunum er núna stjórnað af skilaneftendum sem starfa á vegum Fjármálaeftirlitsins og hafa þeir allir fengið greiðslustöðvun. Ýmiss konar laga- og reikningshaldsleg álitamál hafa komið upp í sambandi við starfsemi gömlu bankanna og fjárhagsstöðu sem niðurstaða hefur ekki fengist um en munu væntanlega verða útkljáð með samningum og/eða fyrir dómstólum.

Mál er varða gömlu bankana og falla innan verksviðs Ríkisendurskoðunar tengjast helst eftirliti með greiðslum vegna þeirra úr ríkissjóði og mati á þeim ábyrgðum sem ríkissjóður ber, s.s. vegna lcesave-reikninga Landsbankans. Auk þess getur stofnunin framkvæmt stjórnýsluendurskoðun hjá þeim opinberu aðilum sem koma að starfsemi gömlu bankanna. Stjórnýsluendurskoðun skv. 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun felst í því að „kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi.“

Annað mikilvægt svið eru ríkisfjármálin og áhrif efnahagssamdráttarins á þau. Eins og fram hefur komið hefur staða ríkisfjármála breyst mjög til hins verra vegna minni skatttekna ríkisins og hærri skulda. Þetta kallar á mjög aukið aðhald með útgjöldum ríkisins, stefnumótun um ríkisreksturinn til lengri tíma en tíðkast hefur og meiri aga við framkvæmd fjárlaga. Án efa verður meiri áhersla lögð á að ráðuneyti og stofnanir fylgi fjárlögum og gæti aðhalds og hagkvæmni í rekstri. Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum margsinnis gagnrýnt lausatök við fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga. Þröng fjárhagsstaða ríkisins kallar jafnframt á að meiri gaumur sé gefinn að árangri, skilvirkni og hagkvæmni í starfsemi ríkisaðila. Til að bregðast við þessu hefur Ríkisendurskoðun hrint af stað átaksverkefni til að efla enn frekar eftirlit með framkvæmd fjárlaga, virkni innra eftirlits, framkvæmd sparnaðaraðgerða og til að meta áhrif skertra fjárveitinga á gæði og magn þjónustu sem ríkisaðilar veita. Ráðuneyti og stofnanir verða heimsótt og úttektir gerðar á ýmsum atriðum sem varða fjármál og rekstur þeirra. Haft verður samráð við fjárlaganefnd Alþingis um þessar úttektir og niðurstöður þeirra verða birtar opinberlega. Úttektirnar miða m.a. að því að fara yfir útkomu stofnana miðað við fjárlög liðins árs og leita skýringa á frávikum, athuga skil á rekstraráætlunum vegna ársins 2009, kanna hvort breytingar hafi verið gerðar á eftirliti með framkvæmd fjárlaga og hvernig eftirliti er háttað með innkaupum og ýmsum öðrum rekstrarkostnaði. Þá verður kannað hvort búið sé að gera áætlanir um frekari sparnað og lagt mat á áhrif minni fjárveitinga á starfsemina.

Loks má nefna að reynslan hefur sýnt að á tímum efnahagsþrenginga er almennt meiri hætta á fjármálamisferli. Mikilvægt er að þeir sem ábyrgð bera á meðferð fjármuna og vörslu eigna séu sér meðvitaðir um þessa áhættu. Gildir þetta jafnt um stofnanir og fyrirtæki hins opinbera sem og fyrirtæki í einkarekstri. Árið 2006 gaf Ríkisendurskoðun út leiðbeiningarritið *Vísbendingar um fjármálamisferli* þar sem hugtakið fjármálamisferli er skilgreint sem „ólögmætt athæfi í því skyni að komast yfir fé eða einhver önnur verðmæti í eigu annarra“. Í ritinu er fjallað um ýmsa þætti sem taldir eru geta valdið hættu á fjármálamisferli og hvernig unnt sé að draga úr henni. Ríkisendurskoðun telur sérstaka ástæðu til að vekja athygli á þessum málum nú og mun gefa þeim aukinn gaum við endurskoðun á ríkisstofnunum. Einnig hefur forstöðumönnum ríkisstofnana verið sent bréf þar sem þeir eru hvattir til að kynna sér leiðbeiningar stofnunarinnar til að öðlast þekkingu á þeim þáttum sem valda hættu á fjármálamisferli og þeim aðferðum sem nota má til að fyrirbyggja hana.

NÝ LÖG UM ENDURSKOÐENDUR OG ÁHRIF ÞEIRRA Á STÖRF RÍKISENDURSKOÐUNAR

*Eftir Lárus Ögmundsson og Albert Ólafsson,
skrifstofustjóra hjá Ríkisendurskoðun*



Vorið 2008 samþykkti Alþingi ný lög um endurskoðendur nr. 79/2008. Þar er hert nokkuð á lögbundnum kröfum til endurskoðenda. Forsagan að baki frumvarpinu er sú að í 8. félaga-tilskipun Evrópusambandsins, sem samþykkt var í maí 2006, er fjallað um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga. Þar eru settar ákveðnar lágmarkskröfur um reglur um endurskoðun og endurskoðendur á Evrópska efnahagssvæðinu. Megintilgangurinn að baki tilskipuninni var að samræma vinnubrögð og tryggja áreiðanleika reikningskila í því skyni að efla traust í viðskiptum á svæðinu.

Ýmis ákvæði tilskipunarinnar ganga töluvert lengra en ákvæði áðurgildandi laga um endurskoðendur, nr. 18/1997, m.a. hvað varðar eftirlit með starfsemi endurskoðenda, óhæði þeirra, endurmenntun o.fl. Því varð ekki hjá því komist að gera nokkuð umfangsmiklar breytingar á áðurgildandi lögum. Í nýju lögunum er mælt með skýrari hætti en áður fyrir um hverjar skyldur endurskoðenda eru sem og þær kröfur sem gerðar eru um óhæði þeirra. Helstu breytingarnar sem felast í nýju lögunum eru:

- Allir endurskoðendur skulu sæta reglubundnu gæðaeftirliti.
- Skylduaðild endurskoðenda að Félagi löggiltra endurskoðenda.
- Allir endurskoðendur skulu starfa samkvæmt ítarlegum siðareglum sem Félag löggiltra endurskoðenda setur, að fenginni staðfestingu ráðherra.
- Endurskoðunarráð hefur framvegis eftirlit með skráningu endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja, endurmenntun og reglulegu gæðaeftirliti og að endurskoðandi uppfylli skilyrði til löggildingar.

- Ríkari kröfur eru gerðar en í áðurgildandi lögum um óhæði og þá sérstaklega gagnvart fyrirtækjum tengdum almannahagsmunum.
- Auknar kröfur eru gerðar til endurmenntunar endurskoðenda.
- Skotið er traustari stoðum undir eftirlit með endurskoðendum og störfum þeirra.

Í lögnum er hugtakið „endurskoðun“ skilgreint sem „óháð og kerfisbundin öflun gagna og mat á þeim í þeim tilgangi að láta í ljós rökstutt og faglegt álit endurskoðanda um áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög, settar reikningsskilareglur eða önnur skilyrði sem fram koma í álitsgerðinni. Hugtakið „endurskoðandi“ er í lögnum einskorðað við þetta verkefni. Í tilskipuninni sem lögin byggja á er talað um *statutory auditor* í þessu sambandi en ekki eingöngu auditor. Með þessu sýnist Evrópusambandið óbeint viðurkenna að einnig sé til annars konar endurskoðun og endurskoðendur. Þá kemur í lögnum fram að öðrum en endurskoðendum og endurskoðunarfyrirtækjum sé óheimilt að nota orðin endurskoðandi eða endurskoðun í starfs- eða firmaheitum sínum.

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir hina þröngu skilgreiningu laganna á hugtökunum endurskoðun og endurskoðandi er þar viðurkennt að til sé „innri endurskoðun“, sbr. 4. gr., og gert ráð fyrir að starfsheitið „innri endurskoðandi“ verði til áfram. Í athugasemdum með frumvarpi laganna kemur fram að ástæða undanþágunar sé sú að þetta starfsheiti hafi unnið sér sess og eigi sér erlenda samsvörum. Starfsheitið sé bundið við störf að innri endurskoðun í fyrirtækjum og víða sé kveðið á um slíka innri endurskoðun í lögum. Þá segir að starfsheitið hafi eingöngu merkingu innan viðkomandi fyrirtækis en sé ekki sjálfstætt.

Ljóst er að nýju lögin eiga við um þann þátt í starfsemi Ríkisendurskoðunar sem telst fjárhagsendurskoðun í hefðbundnum skilningi. Í lögum um Ríkisendurskoðun er á hinn bóginn einnig mælt fyrir um svokallaða stjórnsýsluendurskoðun, sbr. 9. gr. laganna. Eftir gildistöku nýju laganna um endurskoðendur getur þetta verkefni tæplega flokkast undir endurskoðun. Í 5. mgr. 4. gr. laganna segir að manni sé óheimilt að telja öðrum trú um að hann sé endurskoðandi „með notkun starfsheitis, firmanafns eða með öðrum misvísandi hætti“. Ákvæðið gæti þýtt að varasamt sé að öðru óbreyttu að nota framvegis hugtakið stjórnsýsluendurskoðun. Á næstunni verður leitað að nýju heiti á þetta verkefni og önnur verkefni sem stofnunin sinnir. Að því loknu er óhjákvæmilegt að breyta ákvæðum laga um Ríkisendurskoðun til að tryggja samræmi milli þeirra og laga um endurskoðendur.

Í 9. gr. laga um endurskoðendur er ákvæði um að endurskoðendur skuli rækja störf sín í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla sem teknir hafa verið upp í íslenskan rétt. Þessir staðlar hafa enn ekki verið teknir upp í íslenskan rétt en Ríkisendurskoðun vinnur nú að því að breyta verklagi við fjárhagsendurskoðun þannig að hún uppfylli kröfur þeirra.

STARFSFÓLK 31. DESEMBER 2008

Ríkisendurskoðandi

Sveinn Arason *endurskoðandi*

Skrifstofa ríkisendurskoðanda

Brynja Baldursdóttir *deildarfulltrúi*

Jón L. Björnsson *skrifstofustjóri,*

viðskiptafræðingur, cand.oecon.

Kristinn H. Jónsson *viðskiptafræðingur, MBA*

Óli Jón Jónsson *verkefnastjóri,*

stjórn málafræðingur, MEA

Pétur Vilhjálmsson *stjórnsýslufræðingur, MPA*

Endurskoðunarsvið

Auður Guðjónsdóttir *viðskiptafræðingur,*
cand.oecon.

Álfheiður Dögg Gunnarsdóttir

viðskiptafræðingur, cand.oecon.

Bjarkey R. Gunnlaugsdóttir

viðskiptafræðingur, MSc.

Brynja Pétursdóttir *endurskoðandi*

Einar Þorgilsson *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Elísabet M. Hafsteinsdóttir *viðskiptafræðingur,*

BA

Geir Gunnlaugsson *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Grétar Bjarni Guðjónsson *viðskiptafræðingur,*

MBA

Karlotta Aðalsteinsdóttir *endurskoðandi*

Helgi Guðmundsson *hagfræðingur,*

cand.oecon.

Kristín P. Jónsdóttir *viðskiptafræðingur,*

M.Acc.

Óskar Sverrisson *endurskoðandi*

Sigurgeir Bóasson *endurskoðandi*

Svafa P. Hinriksdóttir *viðskiptafræðingur, BS*

Sveinbjörn Óskarsson *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Telma Herbertsdóttir *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Thelma Hillers *viðskiptafræðingur, BS*

Viðar H. Jónsson *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Þorbjörg Guðnadóttir *viðskiptafræðingur,*

M.Acc.

Stjórnsýslusvið

Björg Kjartansdóttir *viðskiptafræðingur, MA,*
MBA

Ingunn Ólafsdóttir *stjórnsýslufræðingur, MA,*
EMPA

Ketill Sigurjónsson *lögfræðingur, cand.jur.,*
MBA

Kristín Kalmansdóttir *viðskiptafræðingur,*
MBA, CIA

Margrét E. Arnórsdóttir *viðskiptafræðingur,*
civil ekonom

Sandra Franks *stjórn málafræðingur, ML*

Snorri Gunnarsson *hagfræðingur, BS*

Pórir Óskarsson *íslenskufraeðingur, cand.mag.*

Innri endurskoðun

Ingvi K. Magnússon *skrifstofustjóri,*

viðskiptafræðingur, CIA, CGAP

Guðbrandur R. Leósson *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Guðmundur Björnsson *lögfræðingur, cand.jur.*

Hilmar Þórisson *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Hrafnhildur Óskarsdóttir *viðskiptafræðingur,*

cand.oecon.

Lagasvið

Lárus Ögmundsson *skrifstofustjóri,*

lögfræðingur, cand.jur.

Linda Sigurðardóttir *fulltrúi*

Úttektir á upplýsingakerfum

Albert Ólafsson *skrifstofustjóri,*

viðskiptafræðingur, CISA, CIA

Hólmfríður S. Jónsdóttir *tölvunarfræðingur,*

cand.fil.

Sveinbjörn Sigurðsson *kerfisfræðingur,*

datanom

Skrifstofu- og þjónustusvið

Eyþór Borgþórsson *rekstrarstjóri*

Ásdís Hauksdóttir *fulltrúi*

Elín Ingadóttir *skjalavörður*

Hólmfríður Kristinsdóttir *matráðskona*

María Bjargmundsdóttir *ritari*

Sigurður Þorvaldsson *sendill, matráðsmaður*

OPINBER RIT ÁRIÐ 2008

Skýrslur

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og grunnskólinn.
Stjórnsýsluúttekt (janúar)

Keflavíkurflugvöllur. Vatnstjón (febrúar)

Próunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.
Stjórnsýsluúttekt (mars)

Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir
2008 (apríl)

Hjúkrunarheimilið Sóltún. Athugun á RAI-
skráningu og greiðslum fyrir árið 2006 (apríl)

Eftirfylgni stjórnsýsluúttekta ársins 2004 (maí)

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum (maí)

Vinnumálastofnun. Stjórnsýsluúttekt (maí)

Samgönguframkvæmdir. Stjórnsýsluúttekt
(júni)

Endurskoðun ríkisreiknings 2007 (nóvember)

Þjóðleikhúsið. Stjórnsýsluúttekt (nóvember)

Önnur rit

Ársskýrsla Ríkisendurskoðunar 2007 (mars)

Hagkvæmir og skilvirkir fundir. Góðar
fundarvenjur (febrúar)

ÁRSREIKNINGUR 2008

Skýrsla stjórnenda og staðfesting ársreiknings

Ríkisendurskoðun er stofnun Alþingis og starfar samkvæmt lögum nr. 86/1997. Meginhlutverk hennar er að annast endurskoðun hjá ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum og öðrum sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Þá skal stofnunin annast endurskoðun hjá fyrirtækjum sem rekin eru á ábyrgð ríkisins og fyrirtækjum sem ríkissjóður á að hálfu eða meira. Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með framkvæmd fjárlaga og getur framkvæmt stjórnarsýsluendurskoðun hjá þeim aðilum sem henni ber lögum samkvæmt að endurskoða.

Á árinu 2008 varð 30,4 m.kr. tekjuafgangur af rekstri stofnunarinnar. Samkvæmt efnahagsreikningi námu eignir stofnunarinnar 83,3 m.kr., skuldir 7,8 m.kr. og eigið fé nam 75,4 m.kr. í árslok 2008.

Ríkisendurskoðandi og rekstrarstjóri staðfesta ársreikning Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2008 með undirritun sinni.

Reykjavík, 11. mars 2009.



Sveinn Arason
ríkisendurskoðandi



Eypór Borgþórsson
rekstrarstjóri

Áritun endurskoðanda

Til forsætisnefndar Alþingis

Ég hef endurskoðað meðfylgjandi ársreikning Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2008. Ársreikningurinn hefur að geyma skýrslu stjórnenda, rekstrarreikning, efnahagsreikning, yfirlit um sjóðstreymi, upplýsingar um mikilvægar reikningskilaaðferðir og aðrar skýringar.

Ábyrgð stjórnenda á ársreikningnum

Stjórnendur eru ábyrgir fyrir gerð og framsetningu ársreikningsins í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins. Samkvæmt því ber þeim að skipuleggja, innleiða og viðhalda innra eftirliti sem varðar gerð og framsetningu ársreiknings þannig að hann sé í meginatriðum án verulegra annmarka. Ábyrgð stjórnenda nær einnig til þess að beitt sé viðeigandi reikningskilaaðferðum og mati miðað við aðstæður.

Ábyrgð endurskoðenda

Ábyrgð mín felst í því álit sem ég læt í ljós á ársreikningnum á grundvelli endurskoðunarinnar. Endurskoðað var í samræmi við góða endurskoðunarvenju og ákvæði laga um Ríkisendurskoðun. Samkvæmt því ber mér að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fáiast um að ársreikningurinn sé án verulegra annmarka.

Endurskoðunin felur í sér aðgerðir til að staðfesta fjárhæðir og aðrar upplýsingar í ársreikningnum. Val endurskoðunaraðgerða byggir á faglegu mati endurskoðandans, meðal annars á þeirri áhættu að verulegir annmarkar séu á ársreikningnum. Endurskoðunin felur einnig í sér mat á þeim reikningskila- og matsaðferðum sem gilda um A-bluta stofnanir og stjórnendur nota við gerð ársreikningsins og framsetningu hans í heild.

Ég tel að við endurskoðunina hafi verið aflað nægjanlegra og viðeigandi gagna til að byggja álit mitt á.

Álit

Það er álit mitt að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu Ríkisendurskoðunar á árinu 2008, efnahag hennar 31. desember 2008 og breytingu á handbæru fé á árinu 2008, í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins.

Reykjavík, 11. mars 2009.



Gunnar Sigurðsson,
endurskoðandi.

Rekstrarreikningur árið 2008

	Skýr.	2008	2007
Tekjur			
Seld þjónusta		39.651.377	31.614.250
Aðrar tekjur		531.478	416.153
	1	<u>40.182.855</u>	<u>32.030.403</u>
 Gjöld			
Laun og launatengd gjöld	2	357.479.507	320.072.215
Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður	3	11.895.583	14.912.317
Funda- og ferðakostnaður	4	15.015.262	16.467.103
Aðkeypt sérfræðiþjónusta	5	51.879.689	40.024.207
Rekstur tækja og áhalda	6	2.255.578	2.913.785
Annar rekstrarkostnaður	7	4.376.172	4.793.012
Húsnæðiskostnaður	8	28.270.978	25.941.274
Bifreiðarekstur	9	291.524	531.269
Tilfærslur	10	1.923.600	583.600
		<u>473.387.893</u>	<u>426.238.782</u>
Eignakaup	11	18.594.536	16.323.741
		<u>491.982.429</u>	<u>442.562.523</u>
 Tekjuhalli fyrir ríkisframlag		 (451.799.574)	 (410.532.120)
 Ríkisframlag		 <u>482.200.000</u>	 <u>416.800.000</u>
 Tekjuafgangur ársins		 <u><u>30.400.426</u></u>	 <u><u>6.267.880</u></u>

Efnahagsreikningur 31. desember 2008

	Skýr.	2008	2007
Eignir			
Veltufjármunir			
Ríkissjóður	12	80.304.870	56.606.358
Viðskiptakröfur		2.876.556	2.346.320
Handbært fé		79.923	222.246
		<u>83.261.349</u>	<u>59.174.924</u>
Eignir alls		<u>83.261.349</u>	<u>59.174.924</u>
Eigið fé og skuldir			
Eigið fé			
<i>Höfuðstóll:</i>			
Höfuðstóll í ársbyrjun		45.047.066	38.779.186
Tekjuafgangur ársins		30.400.426	6.267.880
Höfuðstóll 13		<u>75.447.492</u>	<u>45.047.066</u>
Eigið fé		<u>75.447.492</u>	<u>45.047.066</u>
Skuldir			
Skammtímaskuldir			
Viðskiptaskuldir		7.813.857	14.127.858
Skuldir		<u>7.813.857</u>	<u>14.127.858</u>
Eigið fé og skuldir		<u>83.261.349</u>	<u>59.174.924</u>

Sjóðstreymi árið 2008

	Skýr.	2008	2007
Rekstrarhreyfingar			
<i>Veltufé frá rekstri:</i>			
Tekjuafgangur.....		30.400.426	6.267.880
<i>Veltufé frá rekstri</i>		30.400.426	6.267.880
 <i>Breytingar á rekstartengdum eignum og skuldum:</i>			
Skammtímakröfur lækkun/(hækkun).....	(	530.236)	6.315.880
Viðskiptaskuldir (lækkun)/hækkun.....	(	6.314.001)	6.113.107
	(	6.844.237)	12.428.987
Handbært fé frá rekstri		23.556.189	18.696.867
 Fjármögnunarhreyfingar			
 <i>Breyting á stöðu við ríkissjóð</i>			
Framlag ríkissjóðs.....	(	482.200.000)	(416.800.000)
Greitt úr ríkissjóði.....		458.501.488	398.014.358
Fjármögnunarhreyfingar		(23.698.512)	(18.785.642)
 Hækkun (lækkun) á handbæru fé.....	(	142.323)	(88.775)
 Handbært fé í ársbyrjun.....		222.246	311.021
 Handbært fé í lok ársins		79.923	222.246

Skýringar

Grundvöllur reikningsskila

Ársreikningur Ríkisendurskoðunar er gerður í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, lög um ársreikninga, nr. 3/2006, og reglugerð um framsetningu og innihald ársreikninga og samstæðureikninga, nr. 696/1996.

Samkvæmt fjárreiðulögum eiga A-hluta ríkisstofnanir ekki að eignfæra varanlega rekstrarfjármuni heldur skulu þeir gjaldfærðir á kaupári. Stofnanirnar eiga almennt ekki að taka lán til langs tíma og mega ekki gangast undir skuldbindingar til lengri tíma nema með heimild í fjárlögum.

Skattar

Ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki eru almennt undanþegin álagningu tekjuskatta.

Skráning tekna

Tekjur stofnunarinnar eru bókaðar í þeim mánuði sem reikningar eru gefnir út.

Skráning gjalda

Gjöld eru almennt bókuð í þeim mánuði sem stofnað er til útgjalda.

Starfsþáttgreining

Í skýringum er rekstri stofnunarinnar skipt eftir verkefnum sem falla að skipulagi hennar.

Skammtímakröfur

Skammtímakröfur eru færðar á nafnverði að teknu tilliti til áfallinna vaxta þar sem við á.

Handbært fé

Stofnunin heldur engan sjóð en á innstæðu á bankareikningi.

Lífeyrisskuldbinding

Lífeyrisskuldbinding vegna núverandi og fyrirverandi starfsmanna stofnunarinnar er áhvílandi. Í samræmi við reikningsskilareglu A-hluta ríkissjóðs er lífeyrisskuldbinding ekki færð í ársreikning einstakra A-hluta ríkisstofnana heldur er hún færð í einu lagi hjá ríkissjóði.

Skammtímaskuldir

Skammtímaskuldir eru færðar á nafnverði að teknu tilliti til áfallinna vaxta þar sem við á.

Skýringar

Bókhald og fjárvarsla

Fjárskýsla ríkisins hefur verið falið að annast launavinnslu, bókhalds- og greiðsluþjónustu fyrir stofnunina.

Fjárheimildir og rekstur

Fjárlög fyrir árið 2008 gerðu ráð fyrir svipaðri starfsemi og árið á undan ef undan er skilin sérstök 10,0 m.kr. fjárveiting til átaksverkefnis við úttekt á öryggisþáttum upplýsingakerfa á árinu 2007. Fjárveitingar á fjárlögum til Ríkisendurskoðunar námu samtals 468,8 m.kr. Millifærðar voru 13,4 m.kr. fjárheimildir vegna kjarasamninga og launabóta. Fjárheimild ársins varð því 482,2 m.kr.

Rekstrargjöld, að frádragnum sértekjum, námu samtals 451,8 m.kr. og urðu því 30,4 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Sundurliðun er sem hér greinir:

Í þús. kr.	Fjárlög	Fjárheimild	Reikningur	Frávik
Sértekjur	(27.700)	(27.700)	(40.183)	12.483
Laun og launatengd gjöld	381.600	395.000	357.480	37.520
Önnur rekstrargjöld	110.400	110.400	113.985	(3.585)
Tilfærslur	0	0	1.924	(1.924)
	<u>464.300</u>	<u>477.700</u>	<u>433.205</u>	<u>44.495</u>
Stofnkostnaður	4.500	4.500	18.595	(14.095)
	<u>468.800</u>	<u>482.200</u>	<u>451.800</u>	<u>30.400</u>

Sundurliðun eftir viðfangsefnum í þús. kr.:

	2008	2007
Sértekjur	(40.183)	(32.030)
101 Ríkisendurskoðun	473.388	426.239
601 Stofnkostnaður	18.595	16.324
	<u>451.800</u>	<u>410.532</u>

Starfsþáttgreining

Rekstrarreikningur sundurliðaður eftir sviðum:

Skrifstofa ríkisendurskoðanda	55.800	53.890
Fjárhagssvið	177.550	172.728
Stjórnslusvið	51.942	44.449
Innri endurskoðunarsvið	55.062	41.205
Lagasvið	24.787	21.347
Upplýsingatæknisvið	22.466	23.274
Rekstrar- og þjónustusvið	64.193	53.639
	<u>451.800</u>	<u>410.532</u>

Skýringar

Sundurliðanir

1. Sértekjur

Sértekjur stofnunarinnar felast að mestu í seldri endurskoðunarþjónustu til ríkisfyrirtækja. Nokkur hækkun varð á seldri þjónustu og má rekja hana til aukinnar vinnu við endurskoðun hlutafélaga í eigu ríkisins sem stofnunin annast.

	2008	2007
Seld sérfræðiþjónusta	39.651.377	31.614.250
Endurgreiddur ferðakostnaður og aðrar tekjur	531.478	416.153
	<u>40.182.855</u>	<u>32.030.403</u>

2. Laun og launatengd gjöld

Laun og launatengd gjöld námu 357,5 m.kr. og hækkuðu milli ára um 37,4 m.kr. eða 11,7%. Í árslok 2008 voru starfsmenn Ríkisendurskoðunar 50 eða þremur fleiri en á fyrra ári. Ársverk fastráðinna starfsmanna á árinu 2008 miðað við dagvinnu voru tæp 45 sem er svipað umfang og árið áður. Á árinu 2008 voru breytingar á launum í samræmi við umsamdar hækkanir skv. kjarasamningi. Áfallið orlof er ekki reiknað eða fært upp í ársreikninginn.

Dagvinna	250.057.328	221.947.914
Yfirvinna	5.223.590	4.306.054
Aukagreiðslur	40.576.028	38.971.589
Önnur laun og starfstengdar greiðslur	1.650.076	1.635.000
Launatengd gjöld	59.972.485	53.211.658
	<u>357.479.507</u>	<u>320.072.215</u>

3. Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður

Undir þennan lið fellur kostnaður sem tengdur er skrifstofuhaldi stofnunarinnar. Í heild nam kostnaðurinn 11,9 m.kr. og lækkaði frá fyrra ári um 3,0 m.kr. eða 20,2%. Lækkun afnotagjalda vegna hugbúnaðar, auglýsingakostnaðar og tímarita skýrir kostnaðarlækkun milli ára. Nokkur hækkun varð á útgáfukostnaði og almennum skrifstofuvörum.

Tímarit, blöð og bækur	698.562	1.063.770
Auglýsingar og kynningar	983.120	1.592.741
Símagjöld	2.489.714	2.618.996
Burðargjöld	197.388	338.072
Útgáfustarfsemi	2.997.293	2.711.307
Afnotagjöld	2.536.384	4.753.061
Skrifstofuvörur	1.641.363	1.404.394
Gjafir	351.759	429.976
	<u>11.895.583</u>	<u>14.912.317</u>

Skýringar

4. Funda- og ferðakostnaður

Á árinu 2008 nam kostnaðurinn 15,0 m.kr. og varð um 1,5 m.kr. lækkun á þessum kostnaðarlið eða 8,8%. Ástæður þessa má að mestu rekja til 0,8 m.kr. lækkunar á ferðakostnaði innanlands og 0,4 m.kr. lækkunar á námskeiðskostnaði. Þá lækkaði risnukostnaður um 0,4 m.kr.

	2008	2007
Ferða- og dvalarkostnaður innanlands	448.074	1.261.419
Ferða- og dvalarkostnaður erlendis	7.186.979	7.039.364
Funda- og ráðstefnugjöld	432.740	342.535
Námskeiðsgjöld	1.194.799	1.556.575
Félagsgjöld	511.046	558.682
Risna	2.699.663	3.088.488
Akstur	2.541.961	2.620.040
	<u>15.015.262</u>	<u>16.467.103</u>

5. Aðkeypt sérfræðipjónusta

Í heild nam kostnaður við aðkeypta sérfræðipjónustu 51,9 m.kr. og jókst hann um 11,9 m.kr. eða 29,6%. Kostnaður við kaup á þjónustu endurskoðenda á árinu 2008 varð um 42,0 m.kr. og hækkaði um 9,6 m.kr. Í lok ársins eru í gildi samningar við 11 endurskoðunarstofur um endurskoðun hjá 42 A-hluta ríkisstofnunum. Aðra aukningu á sérfræðipjónustu má að mestu rekja til kaupa á þjónustu sérfræðinga á heilbrigðisviði. Aukningu á tölvu- og kerfisfræðipjónustu má rekja til kaupa á hugbúnaðarþjónustu. Samdrátt annarrar sérfræðipjónustu um 1,8 m.kr. má rekja til minni aðstoðar frá ráðningarþjónustu við starfsmannaráðningar.

Tölvu- og kerfisfræðipjónusta	1.575.437	927.218
Önnur sérfræðipjónusta	2.074.650	3.842.092
Sérfræðipjónusta	48.229.602	35.254.897
	<u>51.879.689</u>	<u>40.024.207</u>

6. Rekstur tækja og áhalda

Undir þennan lið fellur rekstur á ljósritunarvélum, tölvum og öðrum skrifstofubúnaði. Lækkun milli ára nam 0,7 m.kr. eða 22,6%.

Smátæki og áhöld	842.514	1.917.736
Viðgerðir og viðhald	870.894	683.231
Varahlutir og viðhaldsvörur	341.518	246.612
Leigugjöld tækja og áhalda	52.853	41.990
Uppsetning á netbúnaði	147.799	24.216
	<u>2.255.578</u>	<u>2.913.785</u>

Skýringar

7. Annar rekstrarkostnaður

Þessi liður tekur yfir annan rekstrarkostnað og nam hann 4,4 m.kr. Kostnaðurinn dróst saman um 0,4 m.kr. eða 8,7%. 1,0 m.kr. aukning varð á kostnaði við rekstur mótuneytis en á móti dróst kostnaður saman á öðrum liðum um 1,4 m.kr.

	2008	2007
Máltíðir	2.815.530	1.824.722
Rekstrarvörur	1.083.154	1.608.925
Ýmis þjónustugjöld	132.463	427.412
Opinber gjöld og tryggingar og vextir	345.025	931.953
	<u>4.376.172</u>	<u>4.793.012</u>

8. Húsnæðiskostnaður

Stofnunin er með aðsetur að Skúlagötu 57 og hefur allt húsið fyrir starfsemi sína. Húsnæðið er í eigu ríkissjóðs og greiðir stofnunin húsaleigu fyrir afnotin. Í heild nam kostnaðurinn 28,3 m.kr. og jókst um 2,3 m.kr. eða 9,0%. Aukningin skýrist af hækkun leigugjalda og kostnaði við þrif og sorphirðu.

Leigugjöld	21.955.920	19.831.488
Orka	1.196.594	1.237.327
Viðhald fasteigna	44.748	89.634
Búnaður til innréttinga	267.656	169.584
Þrif og sorphirða	4.337.962	4.192.270
Annar húsnæðiskostnaður	468.098	420.971
	<u>28.270.978</u>	<u>25.941.274</u>

9. Bifreiðakostnaður

Stofnunin á eina bifreið af gerðinni Land Cruiser ángerð 2006.

Bensín og olía	139.109	187.321
Opinber gjöld og tryggingar	120.325	92.850
Viðgerðir og viðhald	20.400	240.598
Rekstrarvörur og þjónusta	11.690	10.500
	<u>291.524</u>	<u>531.269</u>

10. Tilfærslur

Árlega greiðir stofnunin framlag til starfsmannafélags stofnunarinnar í samræmi við ákvæði kjarasamninga og samkomulags félagsins við stofnunina.

Skýringar

11. Eignakaup

Á árinu 2008 var kostnaður vegna innréttinga húsnæðis á 1. hæð og kaupa á skrifstofuhúsgögnum í viðbótarhúsnæðið stærsti liðurinn en Fasteignir ríkisins önnuðust framkvæmdina. Að öðru leyti var um eðlilega endurnýjun á tölum og tölvubúnaði að ræða.

	2008	2007
Tölvubúnaður	1.200.307	1.771.648
Húsgögn	2.008.335	3.653.371
Önnur tæki, skrifstofubúnaður og listaverk	385.894	898.722
Innrétting á húsnæði á 1. og 2. hæð	15.000.000	10.000.000
	<u>18.594.536</u>	<u>16.323.741</u>

Annað

12. Staða við ríkissjóð

Í efnahagsreikningi er gerð sérstök grein fyrir greiðslustöðu stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði. Þannig er skuld eða inneign færð um viðskiptareikning ríkissjóðs í reikningsskilum stofnunarinnar. Í árslok 2008 nam inneign stofnunarinnar hjá ríkissjóði 80,3 m.kr. og hafði batnað um 23,7 m.kr. á árinu.

Staða 1. janúar 2008	56.606.358
Ríkisframlag	482.200.000
Greiðslur	(487.084.837)
Millifærslur	28.583.349
Staða 31. desember 2008	<u>80.304.870</u>

13. Eigið fé

Skilgreining á framlagi ríkissjóðs og færsluáferð leiðir það af sér að höfuðstóll stofnunarinnar sýnir uppsafnaðan tekjuafgang hennar gagnvart fjárlögum og fjárheimildum. Í lok ársins 2008 sýnir höfuðstóll stofnunarinnar ónotaða fjárheimild að fjárhæð 75,4 m.kr. og hafði staðan batnað um 30,4 m.kr. frá árinu á undan.

<i>Höfuðstóll</i>	
Höfuðstóll 1. janúar 2008	45.047.066
Ríkisframlag	482.200.000
Tekjuafgangur fyrir ríkisframlag	(451.799.574)
Höfuðstóll 31. desember 2008	<u>75.447.492</u>

Skýringar

Kennitölur

	2008	2007	2006	2005	2004
Verkefnavísar					
Áritaðir ársreikningar	305	328	344	346	357
Endurskoðunarbréf	220	230	241	238	259
Stjórnsýsluúttektir	10	5	4	8	10
Aðrar skýrslur	30	19	18	11	15
Rit	1	0	1	0	0

Fimm ára yfirlit í þúsundum króna á verðlagi hvers árs:

Rekstur

Rekstrartekjur	40.183	32.030	28.829	33.699	36.666
Rekstrargjöld	(473.389)	(426.238)	(394.128)	(373.030)	(339.016)
Stofnkostnaður	(18.594)	(16.324)	(8.205)	(2.612)	0
Tekjuafgangur	(451.800)	(410.532)	(373.504)	(341.943)	(302.350)
Ríkisframlag	482.200	416.800	393.100	360.000	318.800
Tekjuafgangur ársins	<u>30.400</u>	<u>6.268</u>	<u>19.596</u>	<u>18.057</u>	<u>16.450</u>

Efnahagur

Veltufjármunir	83.261	59.175	46.755	24.683	3.474
Eignir alls	<u>83.261</u>	<u>59.175</u>	<u>46.755</u>	<u>24.683</u>	<u>3.474</u>
Höfuðstóll	75.447	45.047	38.779	19.183	1.126
Skammtímaskuldir	7.814	14.128	7.976	5.500	0
Eigið fé og kuldir alls	<u>83.261</u>	<u>59.175</u>	<u>46.755</u>	<u>24.683</u>	<u>1.126</u>



RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, Pósthólf 5350, 125 Reykjavík
Sími: 569 7100, Bréfasími: 562 4546
Netfang: postur@rikisend.is
Heimasíða: www.rikisendurskodun.is