

Nóvember 2005

**Endurskoðun
ríkisreiknings
2004**

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR.....	7
2	HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	11
	Afkoma og fjárhagsstaða.....	11
	Ábendingar.....	11
	Áhersluatriði.....	13
3	AFKOMA OG FJÁRHAGSSTAÐA RÍKISSJÓÐS.....	21
4	EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS.....	27
	Helstu umsjónaraðilar.....	27
	Eignir ríkissjóðs.....	28
	Skuldir, skuldbindingar og ábyrgðir ríkissjóðs.....	29
	Innlend lántaka.....	31
	Erlend lántaka.....	33
	Lífeyrisskuldbindingar.....	34
	Ríkisábyrgðir.....	36
5	ENDURSKOÐUN RÍKISSJÓÐSTEKNA.....	39
	Framkvæmd endurskoðunar.....	39
	Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar.....	39
	Innheimta og eftirstöðvar ríkistekna í árslok 2004.....	40
	Tryggingagjald.....	42
	Virðisaukaskattur.....	43
	Opinber gjöld, áætlanir.....	45
	Skil á staðgreiðslu til sveitarfélaga.....	46
	Endurgreiddur virðisaukaskattur til opinb. aðila.....	47
	Skuldbreytingar og nauðasamningar.....	48
6	ENDURSKOÐUN RÁÐUNEYTA, STOFNANA OG MÁLAFLOKKA.....	49
	Um endurskoðun hjá A-hluta stofnunum.....	49
	Æðsta stjórn ríkisins.....	52
	Forsætisráðuneyti.....	54
	Menntamálaráðuneyti.....	55
	Utanríkisráðuneyti.....	59
	Landbúnaðarráðuneyti.....	61
	Sjávarútvegsráðuneyti.....	63
	Dóms- og kirkjumálaráðuneyti.....	65
	Félagsmálaráðuneytið.....	67
	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti.....	70
	Fjármálaráðuneyti.....	74
	Samgönguráðuneyti.....	76
	Iðnaðarráðuneyti.....	78
	Viðskiptaráðuneyti.....	79

	Hagstofa Íslands.....	80
	Umhverfisráðuneyti.....	82
	Fjármagnskostnaður.....	83
	Skuldbindandi samningar.....	84
7	INNRA EFTIRLIT OG INNRI ENDURSKOÐUN.....	85
	Innra eftirlit hjá ríkisstofnunum.....	86
	Úttektir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti.....	86
8	FYRIRTÆKI Í B-, C-, D- OG E-HLUTA.....	89
	Endurskoðun B-hluta ríkisreiknings.....	89
	Endurskoðun C-hluta ríkisreiknings.....	90
	Endurskoðun D-hluta ríkisreiknings.....	91
	Endurskoðun E-hluta ríkisreiknings.....	92
9	ENDURSKOÐUN LÍFEYRISSJÓÐA RÍKISSTARFSM. OG ÞJÓÐKIRKJUNNAR....	95
	Endurskoðun lífeyrissjóða 2004.....	95
	Tryggingafræðileg úttekt á LSR.....	97
	Tryggingafræðileg úttekt á LH.....	99
	Þjóðkirkjan.....	99
10	FJÁRHEIMILDIR.....	103

Töflur

Tafla 1	Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða.....	8
Tafla 2	Rekstur og efnahagur ríkissjóðs (A-hluta) 2000-2004.....	21
Tafla 3	Rekstrarreikningur ríkissjóðs (A-hluta)	24
Tafla 4	Efnahagsreikningur ríkissjóðs (A-hluta) 31. desember	25
Tafla 5	Sjóðstreymi ríkissjóðs (A-hluta)	26
Tafla 6	Skammtímaeignir ríkissjóðs.....	28
Tafla 7	Skammtímaskuldir ríkissjóðs.....	30
Tafla 8	Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs	30
Tafla 9	Staða spariskírteina í árslok 2004 og 2003 skv. bókhaldi Endurlána .	31
Tafla 10	Staða ríkisbréfa og ríkisvixla 2004 og 2003	32
Tafla 11	Vaxtakostnaður innlendra endurlána 2004 og 2003	32
Tafla 12	Erlend lán ríkissjóðs í umsjá Seðlabanka Íslands:	34
Tafla 13	Innborganir ríkissjóðs 2004 vegna lífeyrisskuldbindinga.....	36
Tafla 14	Skráðar ábyrgðir ríkissjóðs 2004- 2002.....	36
Tafla 15	Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna.....	39
Tafla 16	Beinar afskriftir ríkissjóðstekna.....	41
Tafla 17	Staða niðurfærslu í árslok 2004	42
Tafla 18	Uppgjör virðisaukaskatts 1990 - 1999	44
Tafla 19	Uppgjör útsvar gjaldárið 2003	46
Tafla 20	Rekstrar-, kaupleigu, og fjármögnunarsamningar ríkisstofnana í A- hluta ríkisreiknings árin 2002 – 2004	84
Tafla 21	Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings	89
Tafla 22	Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings	90
Tafla 23	Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings.....	91
Tafla 24	Hluta- og sameignarfélög í E-hluta ríkisreiknings.....	92
Tafla 25	Yfirlit yfir helstu afkomutölur LSR 2004 og 2003	96
Tafla 26	Ávöxtun nokkurra lífeyrissjóða 2004 og 2003	96
Tafla 27	Yfirlit yfir helstu afkomutölur LH 2004 og 2003	98
Tafla 28	Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og sjóða hennar	100
Tafla 29	Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2004.....	100
Tafla 30.	Fjárheimildir og útkoma 2004	103
Tafla 31.	Fjárheimildir árið 2004	103
Tafla 32.	Fluttar fjárheimildir milli 2003 og 2004	104
Tafla 33	Fjárheimildir árið 2004, samtals á ráðuneyti	106
Tafla 34	Staða höfuðstóls og fjárheimilda eftir að búið er að taka tillit til breytinga fjármálaráðuneytis og áætlaðra lokafjárlaga.....	107

Myndir

Mynd 1	Eignir, skuldir og eigið fé ríkissjóðs (A-hluta) 2000–2004	23
Mynd 2	Þróun hreinnar eignar LSR og LH 1998-2004.....	95

1 Inngangur

Í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning fyrir árið 2004 er vísað til skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings sem hér liggur fyrir. Í skýrslunni gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir endurskoðun reikningsins og setur fram athugasemdir sínar og ábendingar.

Lög um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, kveða á um að fjárhagsendurskoðun skuli samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma einkum miða að eftirfarandi:

1. *Að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju.*
2. *Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.*
3. *Að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáraukalaga og annarra laga, lögmat fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við.*
4. *Að votta og kanna áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.*

Meginviðfangsefni fjárhagsendurskoðunar hefur og mun áfram verða að votta trúverðugleika þeirra fjárhagsupplýsinga sem settar eru fram í reikningsskilum ríkissjóðs, stofnana hans og fyrirtækja. Til að ná þessu markmiði beitir Ríkisendurskoðun viðurkenndum verklagsreglum við fjárhagsendurskoðun, m.a. reglum alþjóðasamtaka ríkisendurskoðanda (INTOSAI) og þeim reglum sem endurskoðendur beita á almennum markaði. Við fjárhagsendurskoðun þarf einnig að sannreyna að bókunar- og innri eftirlitskerfi stofnana og það stjórnskipulag sem þær styðjast við gegni hlutverki sínu.

Auk þessa hafa athuganir Ríkisendurskoðunar beinst að því hvort fylgt sé fyrirmælum sem lúta að heimildum og ráðstöfun opinberra fjármuna og hvort fyrir hendi sé staðfestingarkefi sem tryggir að keypt vara og þjónusta hafi verið móttækin. Þannig reynir Ríkisendurskoðun að sjá til þess að upplýsingar og staðfesting á ráðstöfun skattpeninga séu með þeim hætti sem lög og reglur gera ráð fyrir.

Flestar stofnanir í A-hluta ríkisreiknings gefa út endurskoðaða ársreikninga með ítarlegri upplýsingum en birtast í ríkisreikningi, t.d. með skýringum og sundurliðunum. Samtals var 431 ársreikningur stofnana og fyrirtækja í ríkisreikningi með áritun endurskoðanda á árinu 2004. Nú er orðinn fastur liður

að gefa út endurskoðaða ársreikninga fyrir allar stofnanir í A-hluta ríkisreiknings, auk stofnana og fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta hans.

Tafla 1 Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða

	Endurskoðað af Ríkisendurskoðun	Endurskoðað af öðrum	Endurskoðað samtals	Áritaðir ársreikningar
2004	355	85	440	432
2003	362	79	441	438
2002	393	81	474	455
2001	328	81	409	408
2000	248	75	323	317
1999	158	83	241	174
1998	148	85	233	129

Til viðbótar því að árita ársreikninga stofnana og fyrirtækja gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðum vinnu sinnar í sérstakri greinargerð sem send er þeirri stofnun sem er til endurskoðunar og því ráðuneyti sem hún tilheyrir. Í ár tókst ekki að skila jafnmörgum slíkum greinargerðum til þeirra sem endurskoðaðir voru og á síðasta ári og áætlanir ársins áformuðu. Þar kemur tvennt til. Annars vegar komu upp ýmsir erfiðleikar við úrvinnslu upplýsinga frá hinu nýja bókhaldskerfi og hins vegar, og að nokkru leyti sem afleiðing þess fyrrnefnda, var skilvirkni Ríkisendurskoðunar minni en verið hefur og áætlanir gerðu ráð fyrir.

Endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2004 er að mestu leyti hagað með sama hætti og í fyrra. Hægt er að skipta henni í nokkra þætti. Endurskoðun á A-hluta ríkisreiknings felst í stórum dráttum í staðfestingum og afstemmingum á eigna- og skuldaliðum sem tilgreindir eru í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Skatttekjur og aðrar tekjur sem tilgreindar eru í rekstrarreikningi ríkissjóðs voru stemmdar af við álagningarkerfi og skilagreinar frá innheimtumönnum ríkissjóðs. Í endurskoðun A-hluta felst enn fremur athugun á bókhaldi og fjárreiðum þeirra stofnana sem teljast til þessa hluta ríkisreiknings og beinist hún að gjaldaliðum, tekjum og eignaskráningu. Þá hefur Ríkisendurskoðun á síðustu árum lagt áhersla á að skoða innri eftirlitskerfi stofnana en þau hafa mikla þýðingu við að tryggja áreiðanleika upplýsinga sem m.a. birtast í reikningsskilum ríkissjóðs og ríkisaðila.

Uppbygging þessarar skýrslu er með eftirfarandi hætti: Á eftir inngangi eru helstu niðurstöður og ábendingar dregnar saman. Því næst kemur kafli um afkomu og fjárhagsstöðu ríkissjóðs á árinu 2004 og sýnd þróun síðustu ára. Þar á eftir er fjallað um endurskoðun á efnahag ríkissjóðs, eignum hans og tekjum, ráðuneyta og stofnana þeirra. Þar á eftir eru kaflar um innra eftirlit og um endurskoðun fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta ríkisreiknings og aðila sem eru að hluta í ríkisreikningi. Loks kemur kafli um fjárheimildir og frumvarp til lokafjárlaga.

Við fjárhagsendurskoðun hefur Ríkisendurskoðun á undanförunum árum lagt áherslu á að kanna nokkur valin atriði í starfsemi stofnana og fyrirtækja ríkisins sem varða starfsmenn þeirra, aðföng, umsýslu með fé og innra eftirlit. Þessi atriði hafa verið mismunandi frá einu ári til annars, allt eftir mati Ríkisendurskoðunar á mikilvægi þeirra og áhættunni sem tengist þeim. Í grundvallaratriðum miðar athugunin sem slík þó ævinlega að því sama: Að auka aðhald í ríkisrekstri, bæta umhirðu með eignum og fjármunum hins opinbera og efla innra eftirlit stofnana. Athugunin byggist á úrtaki innan allra þeirra stofnana sem endurskoðaðar eru og ætti þar af leiðandi að gefa nokkuð góða mynd af því hvernig þessum málum er almennt varið, bæði innan einstakra ríkisstofnana og fyrirtækja og ráðuneyta.

Við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2004 var lögð sérstök áhersla á eftirtalin fjögur atriði:

1. *Húsnæðismál.*
2. *Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði.*
3. *Tilhögun símamála.*
4. *Aðkeypta þjónustu vegna upplýsingamála.*

Greint er frá heildarniðurstöðum þessarar endurskoðunar í kafla 2: „Helstu niðurstöður og ábendingar“. Í kafla 6: „Endurskoðun ráðuneyta og mála-flokka“ er síðan rætt um útkomu einstakra ráðuneyta og stofnana eftir því sem ástæða er til.

Markmið Ríkisendurskoðunar með því að skoða húsnæðismál ríkisaðila var að komast að því hverjir eru í eigin húsnæði og hverjir í leiguhúsnæði og reyna að meta hvort munur væri á kostnaði eftir því hvort leigt er af einka-aðilum eða opinberum aðilum. Jafnframt var athugað hvort húsnæðið væri talið fullnægjandi með tilliti til umfangs starfseminnar. Þá var kannað hvort stofnanir í leiguhúsnæði hefðu skriflegan samning, til hve langs tíma hann væri og hvort þær greiddu fasteignagjöld. Með gagnasöfnun af þessu tagi ætti að vera hægt að benda á húsnæði með óhagstæð leigukjör þannig að hagræða mætti og ná fram sparnaði.

Ástæðan fyrir því að heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var sérstaklega athuguð er sú staðreynd að mjög hefur færst í vöxt á undanförunum árum að ríkisaðilar leggi starfsmönnum til tölvubúnað til heimanota og greiði fyrir heimilisafnot þeirra af Internetinu. Í sumum tilvikum hafa starfsmenn fengið aðgang að Internetinu gegnum tölvukerfi stofnunarinnar og jafnvel aðgang að innra netkerfi hennar. Slíkar tengingar geta vissulega haft ýmsa kosti í för með sér, svo sem sveigjanlegan vinnutíma, en skapar líka ýmis öryggisvandamál ef ekki er rétt að staðið. Í könnun Ríkisendurskoðunar var m.a. athugað hvaða og hversu margir starfsmenn hafi heimatengingu og hver sé ástæða þess, hvaða kostnaður sé greiddur, hversu

margir geti tengst innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar, hvaða takmarkanir séu á aðgangi að innra netkerfi stofnunar, hvort einhver tölvubúnaður sé staðsettur á heimilum starfsmanna og hvort stofnunin veiti þeim þjónustu við vél- og hugbúnað.

Ástæðan fyrir því að símamál stofnana eru könnuð sérstaklega eru þær miklu sviptingar sem verið hafa á íslenskum símamarkaði að undanfögnu. Nú bjóðast stofnunum mun fleiri valkostir í fjarskiptamálum en fyrir örfáum árum, auk þess sem GSM símar og tengsl við tölvutækni opna ýmsa möguleika á að lækka kostnað. Við þessa könnun voru m.a. borin saman gjöld stofnana af fjarskiptum árin 2002–2004, könnuð farsímaeign stofnana hvað og hversu mikið sé greitt vegna þeirra og ástæða þess að starfsmenn hafi farsíma á kostnað stofnana, hvort viðskipti við símafélög séu byggð á útboði, hver samþykki kaup á sínum og símbúnaði og hvort stofnanir hafi einhvern búnað á rekstrarleigu.

Meginástæða þess að Ríkisendurskoðun ákvað að athuga aðkeypta þjónustu vegna upplýsingamála eru þær miklu breytingar sem urðu á tölvurekstri margra ríkisaðila árið 2003 með upptöku á nýju fjárhags- og mannauðskerfi. Rekstur kerfanna hefur nú flust frá Skýrr hf. til EJS hf. og samfara því þarf að segja upp eða endurskoða alla rekstrarsamninga sem gerðir hafa verið við Skýrr hf. Jafnframt þarf að skoða umfang rekstrarsamninga við aðra aðila en þá sem tengjast hinu nýja fjárhags- og mannauðskerfi.

Að þessu sinni hugaði Ríkisendurskoðun m.a. að umfangi þeirra rekstrarsamninga sem gerðir hafa verið, hvers konar samningar þetta eru og við hverja, hvort þeir séu skriflegir og hvort þeir uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til slíkra samninga. Þá var kannaður árlegur kostnaður stofnana vegna slíkra rekstrar- eða kaupleigusamninga í árslok 2004, hvort greiddir séu einhverjir reikningar til viðbótar þeim sem rekstrarsamningar kveða á um og þá hversu hátt hlutfall þeir eru af heildargreiðslum til rekstrarleigusala.

Búast má við að margar stofnanir muni þurfa að gera sérstakar breytingar á aðkeyptum hugbúnaði vegna upptöku á nýju fjárhagskerfi ríkisins. Vegna þessa þótti Ríkisendurskoðun ástæða til að leita svara við því hvort og þá að hve miklu leyti starfsmenn stofnana vinni að hugbúnaðargerð, hvort viðamikil hugbúnaðargerð sé boðin út, hvort slík verkefni séu greind í afmarkaða hluta, hvort gerð sé krafa um að sá aðili sem aðstoðar við gerð kröfulýsingar megi ekki gera tilboð í smíði hugbúnaðarins og hvort leitað sé aðstoðar Ríkiskaupa.

2 Helstu niðurstöður og ábendingar

Afkoma og fjárhagsstaða

Á árinu 2004 var ríkissjóður rekinn með 2,0 ma.kr. tekjuafgangi sem er 8,1 ma.kr. betri afkoma en var árið 2003 þegar tekjuhalli var 6,1 ma.kr. Tekjur jukust því hlutfallslega meira en gjöld á árinu 2004.

Tekjur ríkissjóðs námu 302,4 ma.kr. sem er 27,9 ma.kr. eða tæp 10% aukning frá fyrra ári, en gjöld námu 300,4 ma.kr. sem er 19,7 ma.kr. eða 7% aukning frá fyrra ári.

Helsta breytingin á efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs á árinu 2004 var að eignir minnkuðu um 3,2 ma.kr. Veitt lán lækkuðu um 24,7 ma.kr. en á móti hækkuðu óinnheimtar tekjur um 8,0 ma.kr., handbært fé um 7,5 ma.kr. og eignarhluti í fyrirtækjum og skammtímakröfur um 6,0 ma.kr. Skuldir ríkissjóðs minnkuðu um 11,3 ma.kr. á árinu 2004. Langtímaskuldir lækkuðu um 18,2 ma.kr. en á móti hækkuðu skammtímaskuldir um 0,4 ma.kr. Skuldaaukning vegna lífeyrisskuldbindinga nam 6,5 ma.kr.

Innborganir af veittum lánum umfram afborganir á árinu 2004 voru 26,2 ma.kr. Afborganir tekinna langra lána og nýrra stóðust nánast á en greiddar voru 15,6 ma.kr. inn á lífeyrisskuldbindingar og tekin stutt lán. Á árinu 2003 var fjárþörf ríkissjóðs hins vegar að stærstum hluta mætt með innkomnu fé frá sölu eigna og afborgunum veittra lána umfram ný lán.

Eiginfjárstaða ríkissjóðs eða höfuðstóll batnaði um 8,1 ma.kr. á árinu 2004 samanborið við árið 2003 er staðan versnaði um 12,6 ma.kr. Batnandi eiginfjárstaða ríkissjóðs á árinu 2004 skýrist með 2,0 ma.kr. tekjuafgangi af rekstri og 6,1 ma.kr. af reiknuðu endurmati. Á árinu 2003 var endurmatsreikningur neikvæður um 6,5 ma.kr.

Ábendingar

Á árinu 2004 voru fluttar tæpar 19,5 ma.kr. fjárheimildir frá árinu 2003. Þar af voru 15,0 ma.kr. ónýttar fjárheimildir og 4,5 ma.kr. ráðstöfun umfram fjárheimildir. Flutningurinn svarar til um 7% af fjárlögum ársins 2004. Í árslok 2004 sýndi staða höfuðstóls að umframútgjöld námu 20,1 ma.kr. en ónýttar gjaldaheimildir 16,5 ma.kr. Þessu til viðbótar voru svokallaðar

bundnar ónotaðar heimildir alls 9,0 ma.kr. Í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisaðila eru sett 4% viðmiðunarmörk sem talin eru ásættanleg fráviksmörk áður en gripið er til aðgerða. Ríkisendurskoðun ítrekar enn á ný þá skoðun sína að flutningur fjárheimilda umfram þessi 4% viðmiðunarmörk veiki alla framkvæmd fjárlaga.

Langtímaskuldir ríkissjóðs án lífeyrisskuldbindinga lækkuðu um 10,3 ma.kr. á árinu 2004 miðað við fyrra ár. Erlendar skuldir lækkuðu um 23,0 ma.kr. en innlendar langtímaskuldir aftur jukust á móti um 12,7 ma.kr. Af heildarlækkun erlendra lána nam hrein lækkun erlendra lána 9,0 ma.kr. en lækkun vegna gengisbreytinga 14,0 ma.kr. Vaxtakostnaður vegna innlendra og erlendra langtímaskulda ríkissjóðs var í krónutölu sá sami milli árána 2004 og 2003 eða 13,2 ma.kr. Innlendir vaxtakostnaður jókst um 650 m.kr. en á móti minnkaði erlendir vaxtakostnaður um svo til sömu fjárhæð þrátt fyrir 10,3 ma.kr. lækkun skulda frá áramótum. Skýringu þess að ekki var samhljómun í breytingu á skuldastöðu og vaxtakostnaði má rekja til þess að ennþá er endurmat eigna og skulda hjá ríkissjóði fært um endurmatsreikning en ekki um rekstrarreikning A-hluta ríkissjóðs. Þá hafa innlendar lántökur aukist frá verðtryggðum til óverðtryggðra lána sem hefur áhrif á færslu vaxtakostnaðar í rekstrarreikningi.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 191 ma.kr. í árslok 2004 en 184 ma.kr. árið 2003. Hækkun milli ára nemur um 6,5 ma.kr. eða 3,5%. Nýjar skuldbindingar námu 24 ma.kr. á árinu 2004 en tæplega 15 ma.kr. á árinu 2003. Hækkun lífeyrisskuldbindinga skýrist m.a. af nýjum forsendum við tryggingafræðilega úttekt og ennfremur vegna nýrra laga um eftirlaun ráðherra, hæstaréttardómara og alþingismanna. Eignir Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins vegna óuppgerðra skuldbindinga námu 5,7% af óuppgerðum skuldbindingum í árslok 2004. Samsvarandi hlutfall var tæplega 7,2% árið á undan. Lækkun uppgjörshlutfalla má einfaldlega skýra með því að lífeyrisskuldbindingar hjá sjóðnum hækkuðu meira en sem nemur ávöxtum eigna. Samsvarandi hlutfall hjá Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga nam 20% af óuppgerðum skuldbindingum í árslok 2004 en var 20,9% árið á undan og hefur lækkað milli ára.

Ríkisendurskoðun bendir á samkomulag fjármálaráðuneytisins og Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá 13. janúar 2005 um að eignir lífeyrissjóðs alþingismanna og ráðherradeildar LSR, samtals að fjárhæð 275 m.kr., skuli renna til B-deildar lífeyris sem aukagreiðslur upp í framtíðarskuldbindingar ríkissjóðs við deildina. Rétt eins og aðrar fjárráðstafanir ríkissjóðs verður þessi ráðstöfun að eiga sér stoð í fjárlögum, sbr. almennar reglur fjárreiðulaga og þá einkum 21. og 29. gr. þeirra.

Þrátt fyrir að nokkuð hafi áunnist í því að bæta þann tekjugrunn sem birtist í ríkisreikningi er ljóst að óraunhæfar áætlanir í virðisaukaskatti eru veru-

legar. Við uppgjör virðisaukaskatts fyrir árið 2004 var ákveðið að tekjufæra ekki 13,5 ma.kr. af álagningu höfuðstóls sem er 98% af áætlun skattýfirvalda. Samsvarandi leiðréttingar voru gerðar á álagi og dráttarvöxtum. Verulegar áætlanir skattýfirvalda eru einnig í öðrum skattstofnum. Á árinu 2004 voru skattstofnar og skattar rúmlega 10 þúsund einstaklinga áætluð og nam áætlaður tekjuskattsstofn 26,2 ma.kr. Ríkisendurskoðun telur að skattýfirvöld verði að taka til hendi í þessum málum.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur meðferð bókhaldsgagna batnað mjög á undanförunum árum. Af þessum sökum gerir stofnunin nú færri athugasemdir en áður um formreglur fylgiskjala, staðfestingu þar til bærra aðila um réttmæti bókhaldsfærslu, inn- og ytri afstemmingar og nauðsynlegan aðskilnað starfa við bókun og fjárvörslu. Þessi þróun hefur gefið Ríkisendurskoðun tækifæri til að verja meiri tíma til að skoða sérstök atriði sem tengjast starfsemi stofnana í þeim tilgangi að bæta skilvirkni í rekstri þeirra. Hér á eftir er gerð grein fyrir niðurstöðum á áhersluatriðum er komu til skoðunar á árinu samhliða fjárhagsendurskoðun.

Áhersluatriði

Eins og fram kom í „Inngangi“ gerði Ríkisendurskoðun sérstaka úttekt á eftirfarandi fjórum atriðum í starfsemi stofnana ríkisins við fjárhagsendurskoðun fyrir árið 2004:

1. *Húsnæðismálum.*
2. *Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði.*
3. *Tilhögun símamála.*
4. *Aðkeypta þjónustu vegna upplýsingamála.*

Alls var horft til um 240 stofnana en heildarstærð úrtaksins var breytileg eftir atriðum. Hér verður gerð grein fyrir heildarniðurstöðu úttektarinnar. Í kafla 6 verður auk þess fjallað sérstaklega um niðurstöðu þriggja fyrstu atriðanna fyrir einstök ráðuneyti og stofnanir þeirra.

Húsnæðismál

Við athugun húsnæðismála var horft til 234 stofnana ríkisins þar sem alls starfa 23.089 manns. Í ljós kom að 65,4% þessara stofnana voru í leiguhúsnæði, 17,1% bæði í eigin húsnæði og leiguhúsnæði og 17,5% eingöngu í eigin húsnæði. Í flestum tilvikum var leigusalinn Fasteignir ríkisins (46,4%), þá einkaaðilar (33,7%), sveitarfélög (10,7%) og aðrir ríkisaðilar (9,2%). Yfirleitt lá fyrir skriflegur leigusamningur (88,1%), oftast ótímabundinn (65,9%) eða til fimm ára eða lengur (23,5%). Í fæstum tilvikum (13,5%) greiddi stofnun fasteignagjöld af því húsnæði sem hún tók á leigu enda er slíkt hin almenna regla.

Samtals gáfu 165 stofnanir upp leigugjöld á fermetra á aðalstarfsstöð. Að meðaltali voru þau 758 kr. Nokkur munur reyndist á stofnunum eftir því hvort leigusali var einkaaðili eða opinber aðili. Í fyrrnefnda tilvikinu (51 stofnun) voru leigugjöld á fermetra að meðaltali 981 kr. en í síðarnefnda tilvikinu (114 stofnunum) voru þau 650 kr. Þess ber reyndar að geta í þessu samhengi að stofn- og fjármagnskostnaður er ekki talinn með í leigugjöldum til opinberra aðila og skekkir það nokkuð myndina einkaaðilum í óhag. Stofnkostnaður hjá hinu opinbera er að jafnaði ákveðinn sérstaklega með heimild í fjárlögum.

Alls gáfu 228 stjórnendur álit sitt á því hvort húsnæði stofnana væri fullnægjandi. Í 59,2% tilvika töldu þeir svo vera. Í 27,6% tilvika töldu þeir það of lítið, í 8,8% tilvika óhentugt, í 2,6% tilvika var staðsetning talin óhentug og í 1,8% tilvika var húsnæðið talið of stórt. Ekki reyndist samhengi milli þess hvort leiguhúsnæði var talið fullnægjandi eða ekki og hvort fermetra-verð var yfir eða undir meðaltali.

Alls leigðu 70 stofnanir af 221 (31,7%) sjálfar út húsnæði og þá ýmist til einkaaðila (45,2%), starfsmanna (29%) eða annarra ríkisaðila (25,8%). Oft eru þetta stofnanir á heilbrigðis- og menntasviði (lækna- og kennarabústaðir). Þessar stofnanir hafa því sjálfar nokkrar leigutekjur vegna húsnæðis síns.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 230 stofnana ríkisins. Í ljós kom að í 119 þeirra (51,7%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast tölvukerfi stofnunar sinnar utan vinnustaðar en í 111 stofnunum (48,3%) höfðu starfsmenn ekki þennan möguleika. Stofnanir menntamálaráðuneytisins voru mest áberandi í þeim hópi sem gat tengst tölvukerfi stofnunar (37 stofnanir), síðan komu stofnanir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis (17) og fjármálaráðuneytis (13).

Í 54,3% tilvika höfðu þeir starfsmenn sem gátu tengst innra tölvukerfi stofnunar sinnar óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað, í 29,1% tilvika var þeim eingöngu heimilt að lesa (ósóttan) tölvupóst og senda póst, í 15,7% tilvika takmarkaðist aðgangur við fáar skrár og tölvupóst og í 0,8% tilvika takmarkaðist aðgangur við fáar skilgreindar skrár. Í 28,5% tilvika fengu starfsmennirnir þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum en ekki í 71,5%. Auk þess var talsvert um að stofnanir legðu starfsmönnum til tölvubúnað, þ.e. fartölvur (78 stofnanir), borðtölvur (41 stofnun), prentara (29 stofnanir) og búnað til tölvusamskipta (37 stofnanir).

Alls greiddu 96 þeirra 230 ríkisstofnana sem lentu í úrtaki Ríkisendurskoðunar (41,7%) heimatengingu fyrir samtals 793 starfsmenn. Ef horft er til allra 230 stofnananna greiddi hver og ein því að meðaltali fyrir 3,4 starfs-

menn. Algengast var að greiddur væri stofnkostnaður vegna heimatenginga (61 stofnun) og fast mánaðargjald (81 stofnun).

Þær 96 stofnanir sem greiddu heimatengingu greiddu í flestum tilvikum (60,6%) fyrir 1–5 starfsmenn, í 34% tilvika fyrir 6–20 starfsmenn og í 5,3% tilvika (5 stofnunum) fyrir 21–78 starfsmenn. Í þessum síðastnefnda flokki er 241 starfsmaður, þ.e. 33% allra ríkisstarfsmanna sem fá slíkar greiðslur. Háskóli Íslands er þar efstur á blaði (78 starfsmenn) en athyglisvert er að næstur kemur Fjölbrautaskólinn í Ármúla (74 starfsmenn) og síðan Rafmagnsveitur ríkisins (41 starfsmaður). Velta má fyrir sér hvaða reglur eru viðhafðar í þessu sambandi, en mikilvægt er að halda heimatengingum í lágmarki vegna öryggismála.

Þegar horft er til þeirra 96 stofnana sem greiddu fyrir heimatengingu sést að í 74 þeirra fengu forstöðumenn slíka greiðslu, í 61 aðrir yfirmenn, í 48 kerfisstjórar, í 37 starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu og í 8 stofnunum aðrir starfsmenn. Þegar spurt var um meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatenginga nefndu langflestar stofnanir (71%) þörf starfsmanns á að komast í innri gögn stofnunarinnar utan vinnutíma, 8% nefndu þörf á að komast í gögn á Internetinu utan venjulegs vinnutíma, 13% nefndu sveigjanleiki á vinnustað og 8% nefndu önnur rök.

Tilhögun símamála

Við könnun á tilhögun símamála horfði Ríkisendurskoðun til 242 stofnana. Árið 2004 greiddu þær samtals 1.072 m.kr. vegna fjarskipta (síma og breiðbands) miðað við 972 m.kr. árið 2002. Hækkunin nemur 10,3%. Þess má geta að árið 2004 nam heildarkostnaður ríkisins vegna fjarskiptamála 1,3 ma.kr. og nær könnun Ríkisendurskoðunar því til rúmlega 82% alls kostnaðar ríkisins vegna þessara mála. Að meðaltali hækkuðu fjarskiptagjöld hverrar stofnunar um 295 þús.kr. frá 2002 til 2004 og munar þar miklu um verulega hækkun á bandvíddargjöldum. Í mörgum stofnunum lækkaði símakostnaður hins vegar.

Eins og við var að búast reyndist afar mikill munur á greiðslum einstakra stofnana vegna fjarskipta, allt eftir stærð þeirra og eðli þeirrar þjónustu sem þær veita. Árið 2004 greiddu t.d. 15 stofnanir helming allra fjarskiptagjalda þeirra 240 ríkisstofnana sem lentu í úrtakinu. Ljóst er að sumar þeirra hafa tekjur á móti gjöldum. Þá má nefna að 46 stofnanir greiddu innan við 500 þús. hver á meðan stærsta stofnunin, Landspítali-háskólasjúkrahús, greiddi ein og sér tæpar 126 m.kr., þ.e. 11,73% af heildargjöldum allra stofnananna 242. Kostnaður spítalans vegna fjarskiptamála hefur þó hækkað óverulega frá árinu 2002. Samsetning kostnaðar hefur hins vegar breyst verulega og ber sérstaklega að geta þess að gjöld af farsímum hækkuðu um 14,1 m.kr. (69,4%) frá árinu 2002.

Í könnun sinni horfði Ríkisendurskoðun sérstaklega til farsímanotkunar þeirra 242 stofnana sem lentu í úrtakinu. Fram kom að 222 þeirra (91,7%) áttu einn eða fleiri farsíma árið 2004. Alls var um að ræða 3.792 síma. Að meðaltali átti því hver stofnun ríkisins 15,6 síma. Þar af áttu 20 stofnanir (8,3%) engan síma, 101 (41,7%) 1-5 síma, 92 (38%) 6-20 síma og 29 (12%) fleiri en 21 síma. Samtals átti síðastnefndi hópurinn 2.495 farsíma, þ.e. 65,8% allra þeirra. Þar af átti Landspítali-háskólasjúkrahús 692 síma, Rafmagnsveitur ríkisins 202, Lögreglustjórinn í Reykjavík 159, Íslands-
póstur 152 og Heilsugæslan í Reykjavík 148.

Samtals greiddu 225 þeirra stofnana sem lentu í úrtakinu afnotagjöld af 3.889 farsímum í desember 2004, þ.e. að meðaltali af 17,3 símum. Oftast var samræmi milli fjölda slíkra greiðslna og farsímaeignar stofnana. Fyrir kom þó að stofnanir greiddu afnotagjöld af fleiri símum en þær áttu og munar þar mestu um Alþingi sem átti 19 síma en greiddi afnotagjöld af 114 og Háskóla Íslands sem átti 20 síma en greiddi af 41. Aðrar stofnanir greiddu ekki alltaf afnotagjöld af öllum símum í eigu sinni. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að stofnanir setji sér verklagsreglur vegna notkunar á farsímum sem starfsmenn hafa til eigin umráða en stofnun greiðir fyrir.

Fram kom að 165 þeirra 242 stofnana sem lentu í úrtakinu (68,2%) töldu að hægt þyrfti að vera að hringja í tiltekna starfsmenn hvar sem þeir væru staddir. Ljóst er að oft er um að ræða mjög fáa lykilstarfsmenn, svo sem æðstu stjórnendur, umsjónarmenn fasteigna, kerfisstjóra og aðra tæknimenn sem gegna bakvöktum. Vegna þessa endurspeglar þessi tala ekki endilega eðli allra stofnananna sem slíkra. 36 stofnanir (14,9%) töldu að eingöngu þyrfti að vera hægt að hringja í starfsmenn á vinnustað, 30 stofnanir (12,4%) nefndu að eðli hennar fælist ekki í því að almennir starfsmenn veittu þjónustu um síma og 11 stofnanir (4,5%) gáfu önnur svör. Í samræmi við þetta skýrðu stofnanir í langflestum tilvikum (60,2%) ástæður þess að starfsmenn hefðu farsíma á kostnað stofnunarinnar með nauðsyn þess að ná í þá utan almenns vinnutíma eða með því að þeir væru mikið á ferðinni og því ekki auðvelt að ná sambandi við þá á fastri starfsstöð (36%). Engin stofnun gaf upp sparnað eða að farsímagreiðslur væru hluti af launakjörum.

Athyglisvert er að einungis 52 stofnanir (21,5%) af 242 voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Þessar stofnanir greiddu að vísu samtals 45,4% allra afnotagjalda þeirra ríkisstofnana sem lentu í úrtakinu, enda voru þar á meðal margir af allra stærstu notendunum, svo sem Landspítali-háskólasjúkrahús, Rafmagnsveitur ríkisins, Íslands-
póstur og Heilsugæslan í Reykjavík. Ýmsir aðrir mjög stórir notendur standa þó enn utan þess hóps sem velur útboðsleiðina og má þar m.a. nefna Lögreglustjórann í Reykjavík, Alþingi, Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri, Flugmála-
stjórn, Utanríkisráðuneytið og Veðurstofuna. Ekki er ósennilegt að ná mætti fram nokkrum sparnaði með meiri útboðsgerð. Könnun Ríkis-

endurskoðunar leiddi a.m.k. í ljós að fjarskiptakostnaður þeirra 52 stofnana sem voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli útboðs hafði að meðaltali hækkað um 7,2% frá 2002 til 2004 miðað við 10,3% þegar horft er til allra stofnana. Rétt er að vekja athygli á nýjum rammasamningi Ríkiskaupa um fjarskiptaþjónustu sem tók gildi í september 2005. Með honum eru horfur á að fjarskiptakostnaður ríkisins geti lækkað eitthvað.

Í langflestum tilvikum (83,5%) samþykkti forstöðumaður kaup á sínum og tengdum búnaði. Í öðrum tilvikum sáu fjármálastjórar eða deildarstjórar um slíkt. Einungis 11 stofnanir (4,5%) reyndust vera með gjaldfrjálst símanúmer (grænt númer). Í 138 stofnunum (57%) var símkerfi þess lokað fyrir 90xx númerum og í 133 stofnunum (55%) fyrir símtöl til útlanda. Í 76 stofnunum (31,4%) voru engar slíkar lokanir. Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að aðrir geti hringt til útlanda en þeir sem þurfa þess starfs síns vegna. Þá sagðist einungis 21 stofnun (8,7%) hafa einhvern símbúnað á rekstrarleigu. Þar á meðal voru nokkrar stórar stofnanir, svo sem Landspítali-háskólasjúkrahús, Lögreglustjórnin í Reykjavík, Fjármálaráðuneytið og Fjár-sýsla ríkisins.

Aðkeypt þjónusta vegna upplýsingamála

Könnun Ríkisendurskoðunar á aðkeyptri þjónustu vegna upplýsingamála var tvíþætt. Annars vegar tók hún til aðkeypra rekstrarsamninga á sviði upplýsingatæknimála og hins vegar til aðkeyprar hugbúnaðargerðar.

Rekstrarsamningar á sviði upplýsingatækni

Við könnun á rekstrarsamningum á sviði upplýsingatæknimála var horft til 240 stofnana. Alls höfðu 168 þeirra (70%) gert einhverja samninga um slíka þjónustu. Þar af höfðu 135 stofnanir þjónustusamninga vegna hugbúnaðarkerfa, 45 samninga vegna rekstrar á tölvukerfum, 38 höfðu hýsingarsamninga og 31 rekstrarleigu- eða kaupleigusamning á vélbúnaði. Fram kom að hjá 138 af 168 stofnunum (82,1%) voru samningar skriflegir og töldu 126 þeirra (90,6%) að þeir uppfylltu þær kröfur sem gerðar eru til slíkra samninga.

Alls svöruðu 154 stofnanir þeirri spurningu Ríkisendurskoðunar hvort þær greiddu einhverja reikninga til viðbótar þeim sem kveðið er á um í rekstrarsamningum, þ.e. fyrir aukaverk. 84 (54,5%) töldu svo vera en 70 (45,5%) svöruðu neitandi. Einungis 51 stofnun gerði grein fyrir hlutfalli aukaverka eða viðbótargreiðslna af heildargreiðslum til rekstrarleigusala. Í 27 tilvikum (52,9%) námu slíkar greiðslur innan við 20% af heildargreiðslum, í 18 tilvikum (35,3%) námu þær 20–40% og í 7 tilvikum (13,7%) 40–101%. Þegar um veruleg aukaverk var að ræða stóðu stofnanir oft frammi fyrir sérstökum aðstæðum, t.d. endurnýjun búnaðar. Stundum var líka um tiltölulega litlar stofnanir að ræða sem þýddi að aukaverkin vögu hlutfallslega þungt þó að kostnaður hafi ekki verið mikill.

Leitað var upplýsinga úr bókhaldi 113 stofnana um kostnað þeirra af rekstrarleigusamningum vegna tölvubúnaðar fyrir árið 2004. Samtals nam hann 542 m.kr., þ.e. að meðaltali 4,8 m.kr. hjá hverri stofnun. Kostnaður þessi var ákaflega breytilegur eftir stærð og eðli einstakra stofnana. Alls greiddu 29 stofnanir (25,7%) innan við 500 þús.kr., 21 stofnun (18,6%) greiddi 500–1.000 þús.kr., 34 stofnanir (30%) 1–3 m.kr., 21 stofnun (18,6%) 3–8 m.kr., 6 stofnanir (5,3%) 13–26 m.kr. og ein stofnun (Landspítali-háskóla-sjúkrahús) 264,6 m.kr., þ.e. 48,8% kostnaðar allra stofnana. Samtals greiddu 50 stofnanir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis 359 m.kr. og 22 stofnanir menntamálaráðuneytis 64,4.

Vert er að taka fram að þessi úttekt á aðkeyptum rekstrarsamningum ríkisaðila tekur ekki til innbyrðis samninga milli ríkisaðila, þ.e. þegar hópur samkynja stofnana hefur komið sér upp sameiginlegri tölvudeild eða falið einum aðila í hópnum að sjá um tölvurekstur fyrir allan hópinn. Oft hafa ekki verið gerðir formlegir samningar milli aðila vegna þessa og stundum er kostnaður vegna tölvurekstrar færður á sérstaka fjárlagaliði í stað þess að birtast að fullu í reikningsskilum stofnana. Þar sem flestar íslenskar ríkisstofnanir eru fremur litlar er mikið hagræði af samrekstri á þessu sviði. Það gildir þó eins um slíkan rekstur tölvukerfa og rekstrarsamninga sem gerðir eru við einkafyrirtæki að standa þarf að honum á hagkvæman og skilvirkan hátt.

Í 5. tl. 42. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt kemur fram að ríkisaðilum skuli endurgreiddur vsk. af þjónustu háskólamenntaðra sérfræðinga. Rekstrarsamningar á sviði upplýsingamála eru samsettir úr liðum sem falla undir þessa grein, þ.e. vinnulaunum háskólamenntaðra sérfræðingi, og liðum sem ekki fæst endurgreiðsla vsk. af, t.d. afnotum af hugbúnaði og vélbúnaði og vinnu sérfræðinga sem ekki eru háskólamenntaðir.

Ríkisendurskoðun telur óheppilegt hve óskýr skil eru á milli þeirra kostnaðarliða í rekstrarsamningum á sviði upplýsingatækni sem ríkisstofnanir geta fengið endurgreiddan vsk. af og þeirra kostnaðarliða sem ekki fæst endurgreiddur vsk. af. Stofnunin telur að setja þurfi skýrari ákvæði í reglugerðir um endurgreiðslu virðisaukaskatts til opinberra aðila varðandi áður nefnt ákvæði.

Aðkeypt hugbúnaðargerð

Aðkeypt hugbúnaðargerð felur í sér kaup á þjónustu sérfræðinga við smíði hugbúnaðarkerfa og viðhald á þeim. Kerfin geta verið af ýmsum stærðum og gerðum, t.d. umsjónarkerfi fyrir vefsvæði stofnana, bókhaldskerfi og sérhæfð kerfi sem nauðsynleg eru til að stofnun geti sinnt hlutverki sínu.

Við könnun á aðkeyptri hugbúnaðargerð fyrir árið 2004 var horft til 234 stofnana. Í ljós kom að 132 þeirra (56%) höfðu hvorki unnið né látið vinna

fyrir sig sérstakan hugbúnað. Þessar stofnanir virðast því nota staðlaðan, fjöldaframléiddan hugbúnað eða hugbúnað sem einhver miðlæg stofnun ríkisins vinnur eða lætur vinna fyrir sig. Í þeim 102 stofnunum (44%) þar sem unnið hafði verið að hugbúnaðargerð var hún að öllu leyti unnin af verktökum í 61 tilviki (60%) en í 41 tilviki (40%) unnu starfsmenn hluta hennar. Í síðarnefnda tilvikinu var oft um að ræða sérhæfðar stofnanir þar sem tölvunarfræðingar starfa. Ekki var sérstaklega skoðað hvaða þáttum hugbúnaðargerðarinnar þessir starfsmenn vinna að.

Einungis 39 stofnanir tóku afstöðu til þeirrar spurningar hvort öll hugbúnaðargerð fyrir meira en 10 m.kr. væri boðin út. Samtals 19 stofnanir (49%) sögðu að slíkt væri gert en 20 (51%) svöruðu því neitandi. Ljóst er að nokkrar af síðarnefndu stofnunum kaupa hugbúnað í mjög litlum mæli. Í flestum tilvikum hefur smíði stærri hugbúnaðarkerfa ríkisins verið boðin út en ekki viðhald á þeim þó að árlegur kostnaður við viðhald á einu kerfi geti numið tugum milljónum króna. Telja má að í flestum tilvikum væri hægt að setja slíka þjónustu í útboð á samkeppnismarkaði í stað þess að láta þann aðila sem smíðaði kerfið sinna viðhaldi á því.

Alls bárust 14 svör vegna þeirrar spurningar hvort þess væri krafist að sá aðili sem aðstoðar við gerð kröfulýsingar, sem lögð er til grundvallar fyrir kerfi, megi ekki gera tilboð í smíði hugbúnaðar og svöruðu 13 játandi. Þetta verður að teljast eðlileg útkoma. Nauðsynlegt er að hafa skýr skil á milli kröfulýsingar og smíði kerfisins í framhaldi af henni. Þetta er mikilvægt af þremur ástæðum: 1) áætlun um kostnað við verkið, 2) einfaldara er að sjá hvort kerfi hafi verið smíðað í samræmi við kröfur, 3) höfundaréttur ætti að vera skýr þar sem hann ætti að liggja að mestu í kröfulýsingunni. Þá sögðust 10 af 22 stofnunum (45%) fá aðstoð Ríkiskaupa vegna kaupa á stærri verkum í hugbúnaðargerð.

Leitað var upplýsinga úr bókhaldi 242 stofnana um kostnað við hugbúnaðargerð árið 2004 og reyndist hann vera samtals 1,627 ma.kr. Sú fjárhæð felur þó að einhverju leyti í sér sérfræðiþjónustu við rekstur tölvukerfa sem eins og þjónusta í hugbúnaðargerð er undanþegin virðisaukaskatti en er að öðru leyti óskyld henni. Stofnanir þyrftu að gera skýran greinarmun á þessu við færslu í bókhald. Í ljós kom að kostnaðartölur fyrir hugbúnaðargerð voru afar breytilegar eftir stofnunum. Alls greiddu 122 stofnanir (50%) minna en 500 þús.kr., 24 stofnanir (10%) 500–1.000 þús.kr., 29 stofnanir (12%) 1–2 m.kr., 48 stofnanir (20%) 2–10 m.kr., 14 (6%) stofnanir 10–100 m.kr. og 5 stofnanir (2%) 100–250 m.kr. Þessar síðastnefndu stofnanir greiddu samtals 908,5 m.kr., þ.e. samtals um 56% alls kostnaðar. Í þessum hópi eru Fjársýsla ríkisins, Landspítali-háskólasjúkrahús, Íslenska upplýsingasamfélagið og Tollstjórinn í Reykjavík.

3 Afkoma og fjárhagsstaða ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs var jákvæð á árinu 2004 um 2,0 ma.kr. en árið 2003 var hann rekinn með 6,1 ma.kr. halla. Í fjárlögum ársins 2004 hafði reyndar verið gert ráð fyrir 6,7 ma.kr. afgangi. Engu að síður er afkoma ársins 2004 sú önnur hagstæðasta þegar horft er til undanfarinna fimm ára.

Tafla 2 Rekstur og efnahagur ríkissjóðs (A-hluta) 2000-2004

Í m.kr.	Tekjur	Gjöld	Tekjuafgangur (tekjuhalli)	Eignir	Skuldir	Eigið fé
2004	302.431	300.438	1.993	245.319	471.854	-226.535
2003	274.574	280.712	-6.137	248.517	483.115	-234.598
2002	259.210	267.332	-8.121	266.957	488.915	-221.958
2001	237.356	228.713	8.643	266.691	491.482	-224.791
2000	224.715	229.001	-4.286	214.847	412.948	-198.101

Tekjur ríkissjóðs jukust um 27,9 ma.kr. eða rúmlega 10% frá árinu á undan, þar af jukust skatttekjur um 36,5 ma.kr. (15,3%) og aðrar rekstrartekjur um 2,3 ma.kr. (10%), einkum vegna sektarákvarðana samkeppnisyfirvalda. Aftur á móti var mun minna selt af eignum árið 2004 en 2003, aðeins fyrir 1,1 ma.kr. samanborið við tæpa 12,0 ma.kr. fyrra árið.

Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga námu 65,0 ma.kr. á árinu 2004 og jukust um 7,0 ma.kr. eða 12,1% frá fyrra ári, aðallega vegna hærri tekna skattaðila og þar af leiðandi hærri skattstofns. Skatthlutfall í staðgreiðslu var hins vegar það sama og árið á undan. Tekjur af eignarsköttum hækkuðu um 2,9 ma.kr. milli ára. Skatthlutfall einstaklinga og lögaðila hélst óbreytt frá árinu á undan, en meiri tekjur vegna eignarskatta stafa fyrst og fremst af mun meiri tekjum af stimpilgjaldi. Þær jukust um 2,7 ma.kr. eða 72% á milli ára, einkum vegna aukinnar veltu í fasteigna- og lánaviðskiptum.

Aukin umsvif í hagkerfinu skýra hærri tekjur af virðisaukaskatti. Þær námu 96,4 ma.kr. á árinu 2004 sem er 15,4% hækkun milli ára. Endurgreiðslur virðisaukaskatts voru alls 7,6 ma.kr. á árinu 2004 sem er um 0,6 ma.kr. hækkun miðað við árið 2003. Tekjur af tryggingagjöldum námu 28,4 ma.kr. á árinu 2004 samanborið við 26,1 ma.kr. á árinu 2003 og nemur aukningin 8,9%. Þessir skattar renna til Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofs-sjóðs, Tryggingastofnunar ríkisins og ýmissa smærri aðila. Loks má nefna að

tekjur af vörugjöldum og tollum námu 34,3 ma.kr. á árinu 2003 og jukust um 3,5 ma.kr. miðað við fyrra ár eða 11,5%. Eins og árið á undan skýrist aukningin ekki síst af auknum innflutningi á bifreiðum en vörugjöld vegna slíks innflutnings jukust um tæp 40% milli ára.

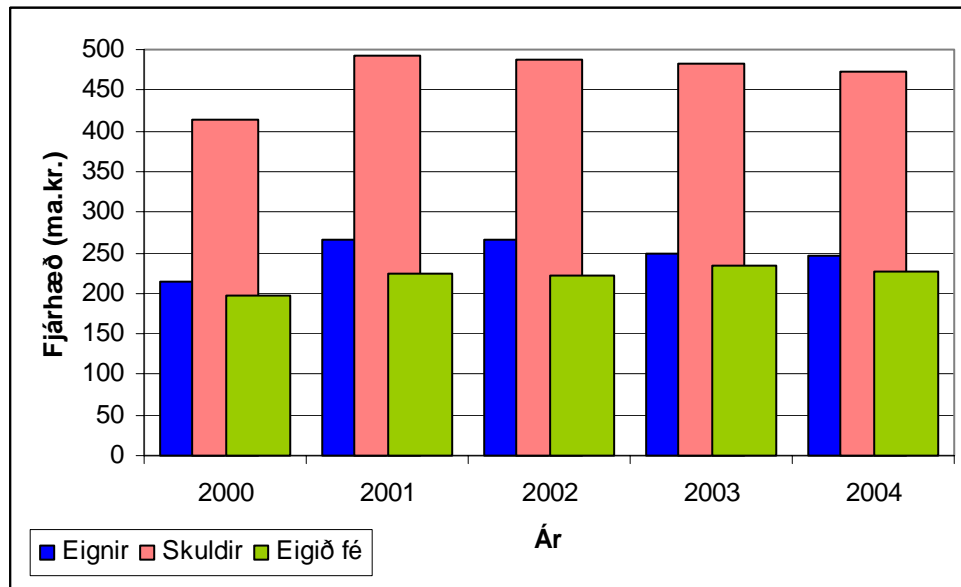
Gjöld ríkissjóðs jukust um 19,7 ma.kr. eða 7% frá fyrra ári. Rekstrargjöld jukust um 27,7 ma.kr. (22,1%) og munar þar miklu um 13,4 ma.kr. gjaldfærslu vegna aukinna lífeyrisskuldbindinga en árið á undan nam gjaldfærslan 4,8 ma.kr. Kostnaður við lífeyrisskuldbindingar hefur reyndar sveiflast mikið á undanförunum árum, t.d. voru nær 25 ma.kr. gjaldfærðar árið 2000, síðan aðeins 2,6 ma.kr. árið 2001 en aftur 16,3 ma.kr. árið 2002. Laun hafa á undanförunum árum numið um 27% af heildargjöldum ríkissjóðs. Einna mestar hækkningar urðu á þessum kostnaði á árunum 2000–2002 eða um 15% hvort ár en eftir það hefur árleg breyting verið á bilinu 6–7%. Einnig hækkðu önnur rekstrargjöld mikið á milli ára.

Fjármagnskostnaður hefur að mestu staðið í stað undanfarin ár og reyndar lækkað í hlutfalli við önnur ríkisútgjöld (nam 4,7% af heildargjöldum ríkissjóðs árið 2004). Ástæða þess er tvíþætt. Annars vegar hafa skuldir ríkisins minnkað og hins vegar hefur styrkari staða krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum haft áhrif á þennan kostnaðarlið.

Rekstrar- og neyslutilfærslur lækkuðu á milli ára um 5,1 ma.kr. (3,9%). Stærstu gjaldaliðirnir sem falla undir þær eru lífeyristryggingar, sjúkra-tryggingar auk annarra útgjaldaliða almannatryggingakerfisins. Þá falla þarna undir afskriftir skattkrafna og bóttaliðir eins og barnabætur og vaxtabætur, auk greiðslna vegna búvöruframleiðslu, framlaga til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og margir fleiri liðir.

Útgjöld bæði vegna stofnkostnaðar og viðhalds drógust heldur saman á milli ára og sama máli gegnir um fjármagnstilfærslur. Einkum hafa útgjöld til viðhalds og stofnkostnaðar verið breytileg og ýmist hækkað eða lækkað milli ára.

Bókfært eigið fé ríkissjóð sýnir mismun á annars vegar peningalegum eignum og eignarhlutum ríkissjóðs í ríkisfyrirtækjum og hlutafélögum og hins vegar skuldum ríkissjóðs. Eiginfjárstaðan batnaði á árinu 2004 um 8,1 ma.kr. (3,4%) sem er mun meira en nemur tekjuafgangi ríkissjóðs. Þetta skýrist m.a. af 14,1 ma.kr. endurmatslækkun erlendra skulda vegna styrkingar krónunnar. Skuldastaða ríkissjóðs lækkaði heldur á árinu af þessum sökum þrátt fyrir nokkra aukningu lífeyrisskuldbindinga en þar skiptir einnig máli að ríkissjóður hefur haldið áfram að greiða inn á slíkar skuldbindingar og birtist það m.a. í að frá árinu 2001 hafa skuldir ríkissjóðs lækkað ár frá ári.

Mynd 1 Eignir, skuldir og eigið fé ríkissjóðs (A-hluta) 2000–2004

Greiðsluafkoma ríkissjóðs svarar til rekstrarafkomu eftir að tekið er tillit til þeirra rekstrarliða sem ekki hafa áhrif á sjóðstreymi auk breytinga á rekstartengdum eignum og skuldum. Árið 2004 var greiðsluafkoman neikvæð um 1,9 ma.kr. sem þýðir að á árinu þurfti að ganga á handbært fé til að mæta rekstri ársins. Þetta stafar m.a. af því að viðskiptakröfur hækkuðu mikið á árinu auk þess sem greiddir voru 8,3 ma.kr. vextir vegna innlausnar spariskírteina sem áður höfðu verið gjaldfærðir. Til samanburðar var greiðsluafkoman neikvæð um 16,9 ma.kr. á árinu 2003 og því ljóst að fjárförf ríkissjóðs vegna rekstrar lækkaði mikið á milli ára.

Nýjar lánveitingar og kaup hlutabréfa og eiginfjárframlög voru um 15,9 ma.kr. lægri en afborganir og sala hlutabréfa og eignarhluta sem er talsverð lækkun frá árinu 2003 þegar munurinn var 23,7 ma.kr. Skýringin á því liggur helst í að lítið var selt af ríkiseignum á árinu 2004 en á móti kemur að afborganir veittra lána voru meiri, einkum frá Seðlabankanum, Íbúðalánasjóði, Lánasjóði íslenskra námsmanna og Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Afborganir tekinna lána umfram ný lán námu 6,5 ma.kr. sem er svipað og árið á undan.

Tafla 3 Rekstrarreikningur ríkissjóðs (A-hluta)

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.	%
Tekjur				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	65.006	57.998	7.008	12,1
Skattar á tekjur lögaðila	11.589	12.212	-623	-5,1
Skattar á fjármagnstekjur	13.554	9.084	4.470	49,2
Tryggingagjöld og aðrir skattar á launagr	28.880	26.542	2.338	8,8
Eignarskattar	11.552	8.666	2.886	33,3
Virðisaukaskattur	96.433	80.940	15.493	19,1
Vörugjöld og tollar	34.260	30.715	3.545	11,5
Skattar á ökutæki (þungask. og bifreiðagj.)	9.052	8.045	1.007	12,5
Aðrir skattar	5.348	4.981	367	7,4
Skatttekjur alls	275.673	239.184	36.489	15,3
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	3.219	2.922	297	10,2
Vextir	10.333	10.930	-597	-5,5
Aðrar eignatekjur	2.127	1.633	494	30,3
Neyslu- og leyfisgjöld	6.202	5.541	661	11,9
Sektir og skaðabætur	2.722	1.062	1.660	156,3
Aðrar rekstrartekjur	232	487	-255	-52,4
Rekstrartekjur alls	24.834	22.575	2.259	10,0
Sala eigna	1.064	11.954	-10.890	-91,1
Fjárframlög	860	861	-1	-0,1
Tekjur samtals	302.431	274.574	27.857	10,1
Gjöld				
Æðsta stjórn ríkisins	2.626	2.490	136	5,5
Forsætisráðuneyti	1.381	1.444	-63	-4,4
Menntamálaráðuneyti	35.127	32.836	2.291	7,0
Utánríkisráðuneyti	5.980	5.334	646	12,1
Landbúnaðarráðuneyti	12.429	12.096	333	2,8
Sjávarútvegsráðuneyti	2.679	3.292	-613	-18,6
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	15.182	14.723	459	3,1
Félagsmálaráðuneyti	27.322	24.832	2.490	10,0
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	112.643	105.817	6.826	6,5
Fjármálaráðuneyti	41.205	33.183	8.022	24,2
Samgönguráðuneyti	20.094	18.410	1.684	9,1
Iðnaðarráðuneyti	3.374	4.732	-1.358	-28,7
Viðskiptaráðuneyti	1.337	1.419	-82	-5,8
Hagstofa Íslands	589	649	-60	-9,2
Umhverfissráðuneyti	4.318	4.198	120	2,9
Fjármagnskostnaður	14.152	15.256	-1.104	-7,2
Gjöld samtals	300.438	280.712	19.726	7,0
Tekjuafgangur (tekjuhalli)	1.993	-6.137	8.130	-132,5

Tafla 4 Efnahagsreikningur ríkissjóðs (A-hluta) 31. desember

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.	%
Eignir				
Langtímakröfur og áhættufjármunir:				
Veitt löng lán	51.633	76.382	-24.749	-32,4
Næsta árs afb. fluttar á skammtímakröfur	-7.888	-18.636	10.748	-57,7
Hlutabréf og stofnfjárframlög	94.607	90.826	3.781	4,2
Langtímakröfur og áhættufjárm. alls	138.352	148.572	-10.220	-6,9
Veltufjármunir:				
Vöru- og efnisbirgðir	1.172	1.133	39	3,4
Óinnheimtar ríkistekjur	65.680	57.725	7.955	13,8
Skammtímakröfur, aðrar	7.842	5.604	2.238	39,9
Næsta árs afb. af veittum löngum lánum	7.888	18.636	-10.748	-57,7
Handbært fé, nettó	24.384	16.848	7.536	44,7
Veltufjármunir samtals	106.967	99.946	7.021	7,0
Eignir samtals	245.319	248.517	-3.198	-1,3
Skuldir og höfuðstóll				
Höfuðstóll:				
Höfuðstóll í ársbyrjun	-234.598	-221.958	-12.640	5,7
Endurmat	6.071	-6.503	12.574	-193,4
Tekjujöfnuður	1.993	-6.137	8.130	-132,5
Höfuðstóll í árslok	-226.535	-234.598	8.063	-3,4
Lífeyrisskuldbindingar	190.728	184.243	6.485	3,5
Langtímaskuldir:				
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	901	8.845	-7.944	-89,8
Tekin löng innlend lán	96.194	83.503	12.691	15,2
Tekin löng erlend lán	141.288	164.229	-22.941	-14,0
Næsta árs afborganir fluttar á skammtímask.	-41.132	-28.919	-12.213	42,2
Langtímaskuldir samtals	197.252	227.657	-30.405	-13,4
Skammtímaskuldir:				
Krafa á ríkistekjur	606	1.064	-458	-43,0
Ógreidd gjöld (án vaxta)	7.824	6.914	910	13,2
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	10.981	5.004	5.977	119,4
Tekin stutt lán	14.606	20.609	-6.003	-29,1
Aðrar skammtímaskuldir	8.724	8.705	19	0,2
Næsta árs afborganir langtímaskulda	41.132	28.919	12.213	42,2
Skammtímaskuldir samtals	83.874	71.215	12.659	17,8
Skuldir samtals	471.854	483.116	-11.262	-2,3
Skuldir og höfuðstóll samtals	245.319	248.517	-3.198	-1,3

Tafla 5 Sjóðstreymi ríkissjóðs (A-hluta)

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.	%
Rekstrarhreyfingar				
Tekjujöfnuður	1.993	-6.137	8.130	-132,5
Rekstrarliðir sem ekki hafa áhrif á handbært fé:				
Lífeyrisskuldbindingar	5.118	-715	5.833	-815,8
Afföll af teknum lánum	3.061	3.310	-249	-7,5
Áfallin ógjaldfallin vaxtagjöld langtímaskulda	-8.360	-562	-7.798	1.387,5
Gjaldfærð ríkisábyrgð	0	-24	24	-100,0
Söluhagnaður af eignum	-9	-10.579	10.570	-99,9
Breyting rekstrartengdra eigna og skulda:				
Afskrifaðar skattkröfur	10.126	9.184	942	10,3
Viðskiptakröfur	-20.358	-8.535	-11.823	138,5
Viðskiptaskuldir	6.504	-2.884	9.388	-325,5
Handbært fé frá rekstri	-1.924	-16.942	15.018	-88,6
Fjárfestingarhreyfingar:				
Lánveitingar	-4.810	-6.582	1.772	-26,9
Afborganir veittra lána	30.989	12.311	18.678	151,7
Fyrirfram greitt upp í langtímakostnað	-9.553	-8.597	-956	11,1
Kaup hlutabréfa og eiginfjárframlög	-733	-1.210	477	-39,4
Sala hlutabréfa og eignarhluta	19	27.735	-27.716	-99,9
Fjárfestingarhreyfingar samtals	15.912	23.657	-7.745	-32,7
Fjármögnunarhreyfingar:				
Tekin stutt lán, nettó	-6.002	8.476	-14.478	-170,8
Tekin löng lán	39.387	36.948	2.439	6,6
Afborganir lána	-40.055	-51.633	11.578	-22,4
Gengismunur og endurmat sjóðs- og bankareikninga	220	-125	345	-276,0
Fjármögnunarhreyfingar samtals	-6.451	-6.334	-117	1,8
Breyting handbærs fjár	7.537	380	7.157	1.883,4
Handbært fé í ársbyrjun	16.848	16.468	380	2,3
Handbært fé í árslok	24.384	16.848	7.536	44,7

4 Efnahagur ríkissjóðs

Í þessu kafla er greint frá endurskoðun efnahags A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 2004. Fjallað er um stærðir helstu efnahagsliða, hvernig þær hafa þróast og helstu niðurstöður endurskoðunarinnar.

Fyrst er rætt um þá aðila sem annast þessi mál fyrir ríkissjóð. Þá er vikið að eignum ríkissjóðs, bæði skammtímaeignum og veittum langtímalánum. Því næst er umfjöllun um skuldir ríkissjóðs. Þar er gefið stutt yfirlit um skammtímaskuldir. Fjallað er um innlend lán hjá Lánasýslu ríkisins og um erlendar lántökur og stöðu þeirra. Þá er rætt um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs og að síðustu um ríkisábyrgðir.

Helstu umsjónaraðilar

Lánasýsla ríkisins

Ríkisendurskoðun endurskoðar þá efnahagsliði sem eru í umsjá Lánasýslu ríkisins. Helstu atriði sem Lánasýslan sér um eru:

- Lántökur ríkissjóðs og ríkisstofnana.
- Útgáfa og sala markaðsverðbréfa ríkissjóðs á innlendum markaði.
- Endurlán lánsfjár.
- Ríkisábyrgðasjóður sem er deild í Lánasýslu ríkisins.

Fjársýsla ríkisins

Fjársýsla ríkisins starfar samkvæmt lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Stofnunin sér um bankareikninga ríkissjóðs, viðskiptareikninga og veitt lán önnur en þau sem eru hjá Endurlánum ríkissjóðs í umboði fjármálaráðuneytisins.

Ríkisendurskoðun endurskoðar efnahagsliði í umsjón Fjársýslu ríkisins og voru eftirfarandi liðir athugaðir sérstaklega:

- Sjóður hjá ríkisfjárhirslu var talinn um áramót og farið var yfir afstemmingu á aðalreikningi ríkissjóðs. Einnig var könnuð varsla verðbréfa hjá ríkisfjárhirslu.
- Viðskiptareikningar voru endurskoðaðir og einstakir uppgjörslíðir skoðaðir sérstaklega.

- Sérstök afskrifanefnd, sem í eiga sæti fulltrúar frá fjármálaráðuneyti, Fjársýslu og Ríkisendurskoðun, lagði mat á hvort afskrifa ætti einstaka liði í efnahag ríkissjóðs.

Seðlabanki Íslands

Í 9. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins segir að heimilt sé „að semja við Seðlabanka Íslands um að hann annist framkvæmd erlendra lánamála, ríkisábyrgða- og endurlánamála“. Verkefni Seðlabankans við erlendar lántökur ráðast af sérstökum samningi hans við fjármálaráðherra. Bankinn sér um að fylgja eftir ákvörðunum um lántökur, auk þess sem hann hefur umsjón með bókhaldi lánanna fyrir ríkissjóð.

Árlega er gert sérstakt uppgjör fyrir erlendu lánin og er það samþykkt af fulltrúum Seðlabankans og áritað af ríkisendurskoðanda. Endurskoðunar-deild Seðlabankans fer með innri endurskoðun vegna tekinnna erlendra lána ríkissjóðs eins og lög og reglur mæla fyrir um.

Eignir ríkissjóðs

Handbært fé

Handbært fé í árslok 2004 nam alls 24,4 ma.kr. Af þeirri fjárhæð nam hlutur ríkissjóðs 14,1 ma.kr. og það sem eftir stendur 10,3 ma.kr. tilheyrir ríkisaðilum í A-hluta. Handbært fé ríkisaðila skiptist svo: 7,6 ma.kr. voru á tékkareikningum, 1,7 ma.kr. á sparireikningum og 0,7 ma.kr. á gjaldeyrisreikningum, þar af voru um 200 m.kr. á erlendum bankareikningum. Þá voru í sjóðum stofnana tæpar 200 m.kr. Ríflega þriðjungur af þessum fjármunum voru í Seðlabanka Íslands sem annast bankaviðskipti fyrir ríkissjóð.

Skammtímaeignir

Í árslok 2004 voru skammtímaeignir ríkissjóðs tæplega 107 ma.kr. Tafla 6 sýnir breytingarnar milli ára. Hækkun eigna nam 7 ma.kr. eða 7%.

Tafla 6 Skammtímaeignir ríkissjóðs

Í m. kr.	2004	2003	Breyt.	%
Vöru- og efnisbirgðir	1.172	1.133	39	3,44
Óinnheimtar ríkistekjur	65.680	57.725	7.955	13,78
Aðrar skammtímakröfur	7.842	5.604	2.238	39,94
Næsta árs afborgun af langtíma lánum	7.888	16.848	-8.960	-53,18
Handbært fé, nettó	24.384	18.636	5.748	30,84
Samtals	106.967	99.946	7.020	7,0

Óinnheimtar ríkistekjur jukust um tæplega 8 ma.kr. á árinu 2004 eða 13,8% en skatttekjur ríkisins jukust um 10,1% á sama tíma. Innheimtuhlutfall tekna var hins vegar lægra á árinu 2004 en árið á undan. Aðrar skammtímakröfur jukust um rúmlega 2 ma.kr. Hér er um að ræða kröfur A-hluta stofnana vegna innheimtu.

Gerðar voru fjölmargar athuganir á bókhaldi og afstemmingum viðskiptareikninga auk þess sem afskriftapörf var metin. Vikið er sérstaklega að innheimtumálum í kaflanum um endurskoðun ríkissjóðstekna.

Veitt lán ríkissjóðs

Stærsti hluti veittra lána ríkissjóðs er færður í bókhaldi Lánasýslu ríkisins en einnig er nokkur hluti þeirra í beinni umsjá Fjársýslu ríkisins. Auk þess eru nokkrar langtímakröfur færðar beint hjá A-hluta stofnunum með aðskilinn efnahag.

Mikil lækkun (32%) varð á stöðu veittra lána ríkissjóðs á árinu 2004, þ.e. úr 76 ma.kr. í tæplega 52 ma.kr. Meginskýring hennar eru auknar uppgreiðslur lána. Afborganir og uppgreiðslur námu alls um 31 ma.kr. samanborið við rúmlega 12 ma.kr. árið á undan. Nýjar lánveitingar námu 4,8 ma.kr. sem er lækkun frá árinu á undan. Endurmat lána hækkaði milli ára vegna þess að verðhækkun verðtryggðra lána vegur þyngra en áhrif gengisbreytinga vegna hækkunar íslensku krónunnar.

Veitt endurlán

Veitt innlend endurlán eru í umsjá Lánasýslu ríkisins. Langtímakröfur námu alls 38,3 ma.kr. í árslok 2004 samanborið við 40,8 ma.kr. árið 2003. Staða veittra endurlána í árslok 2004 var um 74% af öllum veittum lánum ríkissjóðs. Alls námu veitt ný lán á árinu 2004 4,5 ma.kr. samanborið við 5,1 ma.kr. árið á undan. Mest var lánað til Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Mjög dró úr vanskilum veittra endurlána hjá Lánasýslu ríkisins á árinu 2004 vegna þess að gengið var frá uppgjörum við nokkra skuldara. Á þessu ári hefur staðan enn lagast og eru vanskil þar nú hverfandi.

Skuldir, skuldbindingar og ábyrgðir ríkissjóðs

Skammtímaskuldir

Í heild námu skammtímaskuldir ríkissjóðs tæplega 84 ma.kr. í árslok 2004 sem er 12,7 ma.kr. hækkun frá 2003. Meðal skammtímaskulda eru ríkisvixlar, sem eru tekin stutt lán, en stærsti liðurinn eru áætlaðar afborganir langtímalána að fjárhæð 41 ma.kr. Tafla 7 sýnir sundurliðun skammtímaskulda.

Tafla 7 Skammtímaskuldir ríkissjóðs

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.	%
Krafa á ríkistekjur	606	1.064	-458	-43,0
Ógreidd gjöld	7.824	6.914	910	13,2
Áfallnir, ógjaldfallnir vextir	10.981	5.004	5.977	119,4
Tekin stutt lán	14.606	20.609	-6.003	-29,1
Aðrar skammtímaskuldir	8.724	8.705	19	0,2
Næsta árs afborganir langtímalána	41.132	28.919	12.213	42,2
Samtals	83.873	71.215	12.658	17,8

Krafa á ríkistekjur er skuld ríkissjóðs við ýmsa aðila sem eiga kröfu á markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur. Hún nam 606 m.kr. í árslok 2004 en var 1,1 ma.kr. í árslok 2003. Þetta er 43% lækkun. Ógreidd gjöld voru tæpar 7,8 ma.kr. í árslok 2004 en voru 6,9 ma.kr. árið á undan. Hér er um að ræða ógreiddan almennan rekstrarkostnað vegna ársins 2004. Hækkunin milli ára var 910 m.kr. eða 13,2%.

Áfallnir ógjaldfallnir vextir námu tæplega 11 ma.kr. í árslok 2004. Þetta eru vextir sem koma til greiðslu innan eins árs. Þeir hækkðu um 6 ma.kr. frá árinu á undan. Hækkunin er veruleg og skýrist að mestu af hækkun áfallinna skammtímaxta spariskírteina vegna þess að mjög stór flokkur spariskírteina kom til innlausnar í apríl á þessu ári. Skuld ríkissjóðs í spariskírteinum hefur farið lækkandi á undanförunum árum eins og fram kemur síðar í þessum kafla.

Aðrar skammtímaskuldir eru skuldir á almennum viðskiptareikningum. Lítil breyting varð á þeim lið milli ára.

Langtímaskuldir

Langtímaskuldir ríkissjóðs námu 428 ma.kr. í árslok 2004 en voru 432 ma.kr. í árslok 2003. Lækkunin var því tæplega 4 ma.kr. eins og fram kemur í töflu 8.

Tafla 8 Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs

Í m. kr.	2004	2003	Mism.	%
Lífeyrisskuldbindingar	190.728	184.243	6.485	3,5
Tekin löng innlend lán	96.194	83.503	12.691	15,2
Tekin löng erlend lán	141.288	164.229	-22.941	-14,0
	428.210	431.975	(3.765)	(0,9)

Tekin löng erlend lán lækkðu um tæplega 23 ma.kr. eða 14% á árinu 2004, þ.e. úr 164 ma.kr. í 141 ma.kr. Lífeyrisskuldbindingar jukust hins vegar um 6,5 ma.kr. eða 3,5% og innlend lán um 12,7 ma.kr. eða 15,2%.

Innlend lántaka

Í árslok 2004 voru um 40% af teknum lánnum ríkissjóðs innlend markaðs-verðbréf sem Lánasýsla ríkisins hefur umsjón með. Þetta eru Spariskírteini, ríkisbréf og ríkisvixlar. Við úrtakskönnun var verðgildi spariskírteina uppreiknað og borið saman við bókhald og reyndist það vera í lagi. Þá var útreikningur affalla markaðsbréfa einnig skoðaður skv. úrtaki og reyndist hann vera í lagi. Ennfremur var nafnverð spariskírteina staðfest Hér verður gerð stutt grein fyrir umfangi þessara verðbréfa í bókhaldi ríkissjóðs.

Spariskírteini

Spariskírteini ríkissjóðs eru í umsjón Lánasýslu ríkisins og færð í bókhaldi Endurlána ríkissjóðs. Auk þess fer Seðlabanki Íslands með nokkra þætti sem varða spariskírteinin og má þar nefna innlausn órafrænna spariskírteina og uppgjör skuldabréfa. Skuldastaða ríkissjóðs í spariskírteinum nam rúmlega 45 ma.kr. í árslok 2004 en var rúmlega 49 ma.kr. árið á undan.

Tafla 9 Staða spariskírteina í árslok 2004 og 2003 skv. bókhaldi Endurlána

Í m. kr.	2004	2003	Breyt.	%
Staða spariskírteina án vaxta	49.305	49.963	-657	-1,3
Frá dregst: Áfföll	-12.297	-11.401	-895	7,3
Við bætast: Áfallnir vextir	8.334	10.666	-2.332	-21,9
Heildarstaða spariskírteina	45.343	49.228	-3.885	-7,9

Spariskírteinasuld ríkissjóðs í heild lækkaði frá árinu á undan um 3,9 ma.kr. eða 7,9%. Staða spariskírteina án vaxta lækkaði um 657 m.kr. og áfallnir vextir um 2,3 ma.kr. Meginskýringin er innlausn eldri flokka spariskírteina. Á árinu 2004 voru seld spariskírteini að nafnverði 3,4 ma.kr. til Reykjavíkurborgar vegna uppgjors lífeyrisskuldbindinga milli ríkis og borgar. Innlausn spariskírteina árið 2004 nam 11 ma.kr. sem er hærra en 2003 þegar hún var 9,5 ma.kr.

Verðtryggðar skuldir ríkissjóðs hafa lækkað verulega á undanförunum árum. Sé litið til síðustu átta ára sést að heildarstaða útistandandi spariskírteina ríkissjóðs á verðlagi hvers árs fór vaxandi allt til ársins 1997 en síðan hefur skuldin lækkað ört. Sé miðað við fast verðlag hefur heildarspariskírteinasuld ríkissjóðs lækkað um tæplega 60% frá því sem hún var hæst.

Ríkisbréf og ríkisvixlar

Skuldastaða ríkissjóðs í ríkisvixlum og ríkisbréfum jókst á árinu 2004 úr 62 ma.kr. í rúmlega 71 ma.kr. (um 14,6%) þegar tekið hefur verið tillit til affalla, þ.e. nettóstöðu. Á árinu 2004 voru ný ríkisbréf seld fyrir 13 ma.kr. Mest var selt af ríkisbréfum með endurgreiðslur árið 2010 eða 8,7 ma.kr. að

nafnverði. Skuldastaðan í ríkisbréfum árið 2004 hækkaði um 15 ma.kr. milli ára. Staðan í ríkisvixlum lækkaði þó á árinu um tæplega 6 ma.kr., þ.e. 29%.

Tafla 10 sýnir nánar stöðu ríkisbréfa og vixla og breytingu þeirra milli ára:

Tafla 10 Staða ríkisbréfa og ríkisvixla 2004 og 2003

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.	%
Ríkisbréf:				
Staða nafnverðs	59.671	46.661	13.010	27,9
Áfallnir vextir	1.655	1.043	612	58,7
Frá dregst: Afföll	-4.271	-5.587	1.316	-23,6
	57.056	42.117	14.939	35,5
Ríkisvixlar:				
Staða nafnverðs	14.503	20.504	-6.001	-29,3
Frá dregst: Afföll	-104	-247	143	-58,1
	14.399	20.257	-5.857	-28,9
Staða ríkisbréfa og ríkisvixla nettó	71.455	62.374	9.082	14,6

Vaxtakostnaður innlendra lána

Tafla 11 sýnir bókfærðan vaxtakostnað innlendra lána. Árið 2004 var hann 7,8 ma.kr. sem er um 9% hækkun frá árinu á undan. Hafa ber í huga að endurmatshækkun spariskírteina er ekki færð hér heldur kemur fram á höfuðstólsreiðningi. Ríkisbréf eru hins vegar óverðtryggð og þess vegna kemur allur kostnaður vegna þeirra til gjalda í rekstrarreiðningi. Sú aðferð að færa ekki endurmatshækkun spariskírteina til gjalda vanmetur því vaxtakostnaðinn af þeim skv. rekstrarreiðningi. Afleiðingin er sú að þegar hlutur óverðtryggðra skulda eykst hækka bókfærð vaxtagjöld hjá ríkissjóði. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á þetta. Einnig hefur hún bent á að nákvæmara sé að dreifa afföllum samkvæmt virkum vöxtum í stað þess að dreifa þeim jafnt á lánstímann. Á þetta bæði við um ríkisbréf og spariskírteini.

Tafla 11 Vaxtakostnaður innlendra lána 2004 og 2003

	2004	2003	Breyt.	%
Spariskírteini	2.493	2.586	-93	-3,6
Ríkisbréf	3.906	3.285	621	18,9
Ríkisvixlar	1.183	1.041	142	13,6
Aðrir liðir	247	271	-24	-8,8
Fjármagnsgjöld samtals	7.830	7.183	647	9,0

Aðrir liðir í töflunni eru 244 m.kr. lántökukostnaður árið 2004 og vaxtakostnaður af lánnum sem tengjast hitaveituframkvæmdum.

Erlend lántaka

Erlendar lántökur ríkissjóðs árið 2004

Í mars 2004 var tekið lán með milligöngu Citibank að fjárhæð 200 milljónir Bandaríkjadollara eða um 14 ma. ísl. kr. Lánið er til 2014 með föstum 4,375% vöxtum. Auk þess yfirtók ríkissjóður níu erlend lán frá Ferðamála-sjóði. Af þeim voru fimm lánanna í Bandaríkjadollurum og fjögur í evrum. Yfirteknu lánin voru að jafnvirði 847 m. kr.

Vegna góðrar stöðu hefur ríkissjóður dregið mjög úr erlendum lántökum. Það sem af er árinu 2005 hafa t.d. öll erlend veltilán verið greidd upp.

Staða erlendra lána í árslok

Heildarstaða erlendra lána ríkissjóðs að meðtöldum áföllnum vöxtum, gengisauka og afföllum nam 143 ma.kr. í árslok 2004. Árið 2003 var sambærileg fjárhæð 167 ma.kr. Erlendar skuldir ríkissjóðs lækkuðu því um 23,3 ma.kr. eða 14% á árinu 2004. Áfallnir vextir lækkuðu um 389 m.kr. á árinu eða 17% bæði vegna vaxtalækkana og hagstæðara gengis.

Vaxtakostnaður erlendra lána

Vaxtakostnaður erlendra lána nam tæplega 5,4 ma.kr. árið 2004 en var 6 ma.kr. árið á undan. Lækkun kostnaðarins milli ára er 649 m.kr. Helstu skýringarnar á lækkuninni eru:

- Staða erlendu lánanna lækkaði á árinu 2004 miðað við íslenskar krónur um 14% eins og fyrr var nefnt.
- Gengisþróunin var hagstæð og gengi íslensku krónunnar hækkaði gagnvart öllum myntum á árinu nema evru.

Þá má nefna að lántökukostnaður hækkaði á milli ára, m.a. vegna þess að lántökur voru nánast engar á árinu á undan.

Skipting lána eftir myntum

Vægi Bandaríkjadollars í erlendum lánum ríkissjóðs minnkaði úr 31% í 29% en vægi evrunnar hefur verið um 48%. Hlutur annarra mynta hefur ekki breyst verulega. Hlutur breska pundans hefur verið um 10%.

Gengishagnaður árið 2004 varð mestur í dollarlánnum enda lækkaði gengi hans gagnvart íslensku krónunni um 14% frá upphafi til loka ársins. Gengishagnaður af evrulánnum nam 5,4 ma.kr. sem er 7,6% af stöðu þeirra lána í árslok.

Hreyfingar og staða erlendra lána 2004 eftir myntum

Í töflu 12 er gefið yfirlit um erlend lán ríkissjóðs 2004 hjá Seðlabanka Íslands eftir myntum, helstu hreyfingar, ásamt stöðu í upphafi og lok ársins. Ný lán námu í heild 117 ma.kr. en afborganir 126 ma.kr. Mismunurinn er 9 ma.kr. sem er þá hrein lækkun erlendra lána án endurmats vegna 14 ma. kr. gengisbreytinga. Til samanburðar má geta þess að endurmatslækkun árið 2003 nam tæplega 1,8 ma.kr. Eins og fram kemur í töflunni áttu lántökur sér að mestu stað í veltílanum og skiptikjaralánum en minnst í langtímalánum.

**Tafla 12 Erlend lán ríkissjóðs í umsjá Seðlabanka Íslands:
Yfirlit yfir hreyfingar lána eftir gjaldmiðlum 2004**

	Staða 31.12.03	Ný lán	Afborganir	Endurmat	Staða 31.12.04
Bandaríkjadollar:					
Langtímalán	22.282	14.582	22.006	-2.150	12.709
Tekin lán vegna skiptikj.	13.284	0	0	-1.860	11.424
Veltílán	12.839	89.440	86.911	-1.813	13.556
Samtals lán í dollurum	48.406	104.022	108.917	-5.823	37.689
Bresk pund:					
Langtímalán	3.810	0	0	-257	3.553
Tekin lán vegna skiptikj.	13.173	0	0	-888	12.285
Samtals lán í pundum	16.983	0	0	-1.145	15.838
Svissneskir frankar:					
Lán í svissn.frönkum	5.773	0	0	-348	5.425
Japönsk jen:					
Langtímalán	10.013	0	0	-1.034	8.979
Tekin lán vegna skiptikj.	3.338	0	0	-345	2.993
Samtals lán í jenum	13.350	0	0	-1.378	11.972
Evrur:					
Langtímalán	115.682	317	3.180	-7.934	104.885
Tekin lán vegna skiptikj.	6.500	0	0	-453	6.047
Veitt lán vegna skiptikj	-43.432	0	0	3.025	-40.407
Veltílán	1.170	12.802	13.944	-28	0
Samtals lán í evrum	79.920	13.118	17.123	-5.389	70.525
Erlend lán alls	164.432	117.140	126.040	-14.082	141.449

Hafa ber í huga að áfallnir vextir, afföll og gengisauki eru ekki meðtalin í töflunni.

Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 191 ma.kr. í árslok 2004 en 184 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var um 6,5 ma.kr. eða 3,5%. Með nýjum skuldbindingum á árinu er hér bæði átt við þann hluta sem fer til gjaldfærslu og þann hluta sem er færður á endurmat. Í ríkisreikningi er hins vegar einungis sá hluti sem fer til gjalda talinn til nýrra skuldbindinga. Nýjar skuldbindingar námu 24 ma.kr. á árinu 2004 en tæplega 15 ma.kr. á árinu

2003. Hækkun skýrist m.a. af nýjum forsendum við tryggingafræðilega úttekt. Einnig má nefna að skuldbindingar vegna nýrra laga um eftirlaun ráðherra, hæstaréttardómara og alþingismanna hækkðu á árinu.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs skiptast milli lífeyrissjóða árið 2004 þar sem samtímaiðgjöld standa einungis að hluta til undir fjármögnun sjóðanna. Um 83% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs eru tilkomnar vegna B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins en 8,7% vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga. Skuldbindingar vegna B-deildar jukust um rúmlega 5 ma.kr. eða 3% frá fyrra ári en skuldbindingar vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga jukust um 2,8 ma.kr. eða 21%.

Lífeyrissjóðir alþingismanna og ráðherra voru lagðir niður með lögum nr. 141/2003. Alþingismenn og ráðherrar munu framvegis greiða iðgjöld til A-deildar LSR og fá greiddan lífeyri úr þeim sjóði í samræmi við áunnin réttindi sín þar. Nánar er vikið að þeim lögum síðar í þessari skýrslu.

Eignir upp í óuppgerðar skuldbindingar

Samkvæmt lögum um Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins endurgreiða launagreiðendur B-deild sjóðsins þann hluta lífeyris sem nemur hækkun á úrskurðuðum lífeyri. Hluti launagreiðenda hefur þegar gert upp áfallnar skuldbindingar sínar við B-deild og verður sjóðurinn að standa að fullu undir þessum hluta skuldbindinganna með eignum sínum. Þetta á líka að hluta til við um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga. Útreikningar á skuldbindingum lífeyrissjóðanna byggjast á árlegri tryggingafræðilegri úttekt.

Í árslok 2004 nam reiknuð óuppgerð áfallin skuldbinding LSR 287 ma.kr. en var 265 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er því um 8%. Eignir sjóðsins vegna óuppgerðra skuldbindinga voru rúmlega 16 ma.kr. eða 5,7% af óuppgerðum skuldbindingum. Samsvarandi hlutfall var tæplega 7,2% árið á undan.¹ Lækkandi uppgjörshlutfall má einfaldlega skýra með því að skuldbindingar lífeyrissjóðsins hafa hækkað meira en sem nemur ávöxtun eigna hans þegar tekið hefur verið tillit til aukagreiðslna ríkissjóðs.

Hjá Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga var óuppgerð áfallin skuldbinding tæplega 38 ma.kr. í árslok 2004 en var tæplega 34 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er um 12%. Eignir sjóðsins vegna óuppgerðra skuldbindinga voru 7,6 ma.kr. eða 20% af óuppgerðum skuldbindingum. Samsvarandi hlutfall var tæplega 20,9% árið á undan.

Innorganir ríkissjóðs til LSR og LH

Aukaframlög ríkissjóðs byggjast á ákvörðun fjármálaráðherra frá 1999 um að ríkissjóður skyldi hefja greiðslur inn á framtíðarskuldbindingar sínar við

¹ Undantekningin er þó sú að árið 2003 hækkaði uppgjörshlutfallið lítillega milli ára.

Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga. Hinn 30. desember 1999 var gerður sérstakur samningur um þessar innborganir og er þar tilgreint hvernig farið skuli með þær.

Bein aukaframlög ríkissjóðs til lífeyrissjóðanna námu um 7,8 ma.kr. á árinu 2004 en voru 6,7 ma.kr. árið á undan. Þetta er aukning um 36%. Viðbótar-
iðgjöld frá stofnunum í A-hluta ríkissjóðs námu tæplega 1,3 ma.kr. Viðbótar-
framlag vegna grunnskólakennara, sem tengist eingöngu B-deild Lífeyris-
sjóðsins, nam 436 m.kr. Til samanburðar má geta þess að innborganir ríkis-
sjóðs árið 2003 vegna þessa námu 8,6 ma.kr. en þær voru samtals 9,6 ma.kr.
á árinu 2004 eins og fram kemur í töflu 13. Þær jukust því um 957 m.kr. eða
11% milli ára.

Tafla 13 Innborganir ríkissjóðs 2004 vegna lífeyrisskuldbindinga

í m.kr.	Greitt til LSR	Greitt til LH	Greiðslur samtsals
Aukaframlög ríkissjóðs	7.025	750	7.775
Viðbótariðgjöld A-hluta ríkissjóðs	1.193	150	1.343
Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara	436	0	436
Samtsals	8.654	900	9.554

Ríkisábyrgðir

Ríkissjóður hefur gengist í ábyrgðir fyrir lántökum ýmissa aðila. Þessar
skuldbindingar koma ekki fram í efnahag ríkissjóðs. Um ríkisábyrgðir gilda
lög nr. 121/1997. Í töflu 14 eru sýndar skráðar ríkisábyrgðir hjá Ríkis-
ábyrgðasjóði.

Tafla 14 Skráðar ábyrgðir ríkissjóðs 2004–2002

í m.kr.	2004	2003	2002
Íbúðalánasjóður	464.238	433.593	362.968
Önnur fyrirtæki í C- hluta	34.527	35.442	33.076
Fyrirtæki í E-hluta	55.146	50.787	45.371
Atvinnuvegir	10.921	12.886	13.858
Sveitarfélög og fyrirtæki þeirra	1.745	2.296	2.648
Skráðar ríkisábyrgðir samtsals	566.577	535.004	457.921

Í töflunni kemur fram að heildarfjárhæð ábyrgða hækkaði um 6% milli
áranna 2003 og 2004. Heldur hefur dregið úr vexti ríkisábyrgða eins og
fram kemur í töflunni þegar horft er síðustu 3ja ára. Það á einnig við um
ábyrgðir vegna Íbúðalánasjóðs. Í árslok 2004 námu ábyrgðir á lánnum hans
um 82% af öllum skráðum ríkisábyrgðum.

Ábyrgðir til fyrirtækja í E-hluta, sem eru sameignar- og hlutafélög, jukust á árinu 2004 vegna lána Landsvirkjunar þar sem eignarhluti ríkisins er 50%. Á sama tíma hefur staða ríkisábyrgða hjá atvinnuvegum og sveitarfélögum dregist saman.

Ríkisábyrgðasjóður safnar upplýsingum um ríkisábyrgðir og byggjast þær að mestu á endurskoðuðum ársreikningum fyrirtækja og stofnana.

5 Endurskoðun ríkissjóðstekna

Framkvæmd endurskoðunar

Endurskoðun ríkissjóðstekna var með hefðbundnu sniði á árinu 2004. Lögð var áhersla á þrjú meginviðfangsefni: Í fyrsta lagi útreikning á stofnum vegna niðurfærslu útistandandi krafna í árslok, í öðru lagi endurskoðun á uppgjöri tryggingagjalds og í þriðja lagi endurskoðun á uppgjöri virðisaukaskatts. Önnur endurskoðun fól í sér afstemmingu hinna ýmsu tekjukerfa við bókhaldskerfið, samanburð milli ára, greiningu eftirstöðva og skoðun á afskriftum. Þá voru ýmsar endurgreiðslur skoðaðar, þ. á m. uppgjör á útsvari til sveitarfélaga.

Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar

Heildartekjur ríkissjóðs á árinu 2004 námu 302,4 ma.kr. Þær skiptast þannig að skatttekjur og tryggingagjöld námu 275,7 ma.kr., aðrar tekjur 24,8 ma.kr. og sala eigna og fjárframlög 2,0 ma.kr. Til innheimtu á árinu voru 350,0 ma.kr. og upp í þá fjárhæð innheimtust 284,4 ma.kr. eða 81,3%

Tafla 15 Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Í m.kr.	Eftirst. í ársbyrjun	Tekjur Innheimt á ársins	Innheimt á árinu	Afskrifað á árinu	Eftirst. í árslok
Skatttekjur og tryggingagjöld	47.454	275.673	-262.390	-6.975	53.762
Skattar á tekjur og hagnað	22.761	90.665	-83.068	-3.297	27.059
Tryggingagjöld	3.527	28.364	-28.029	-257	3.604
Eignarskattar	1.265	11.552	-12.005	-8	803
Virðisaukaskattur	16.979	96.433	-90.999	-3.284	19.130
Vörugjöld	1.659	31.174	-30.882	-4	1.946
Aðrir skattar	1.263	17.485	-17.407	-125	1.220
Aðrar tekjur	10.253	24.834	-20.081	-3.151	11.855
Vaxtatekjur	8.617	10.333	-7.944	-2.926	8.080
Neyslu- og leyfisgjöld	644	6.202	-6.266	-1	578
Aðrar tekjur	992	8.299	-5.871	-224	3.197
Sala eigna	15	1.064	-1.079	0	0
Fjárframlög	4	860	-801	0	63
Tekjur samtals	57.725	302.431	-284.350	-10.126	65.680

Innheimta og eftirstöðvar ríkistekna í árslok 2004

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna, þ.e. eftirstöðvar að teknu tilliti til niðurfærslu, námu 65,7 ma.kr. í árslok 2004 og hækkuðu um tæpa 8,0 ma.kr. eða 13,8% á árinu. Af þessari fjárhæð eru um 42,2 ma.kr. ógjaldfallnar eftirstöðvar. Gjaldfallnar eftirstöðvar í árslok námu því 23,3 m.kr. og hafa lækkað um 1,7 ma.kr. frá fyrra ári. Í árslok 2004 höfðu tæpar 29,9 ma.kr. af eftirstöðvum verið settar á afskriftarreikning (niðurfærslureikning). Í árslok 2004 voru færðar tæpar 29,0 ma.kr. á þennan reikning.

Hækkun niðurfærslureiknings sýnir að nauðsynlegt er að endurskoða þann tekjugrunn sem birtist í ríkisreikningi. Ljóst er að áætlanir í virðisaukaskatti hefðu skekkt verulega tekjugrunninn ef ekki hefði verið gripið til þess að tekjufæra einungis 2% þeirra. Áætlanir eru einnig umtalsverðar í opinberum gjöldum og tryggingagjaldi.

Á árinu 2004 innheimtust 81,3% þeirra tekna sem til innheimtu voru sem er nánast sama hlutfall og árið 2003. Innheimta opinberra gjalda nam 75,3% af því sem til innheimtu var sem er heldur lægra hlutfall en árið áður. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts var 82,6% sem er svipað hlutfall og árið 2003. Innheimta tryggingagjalds batnaði um 0,8% og nam 88,6%.

Afskriftarnefnd

Árið 2004 var síðasta starfsár afskriftarnefndar sem fjármálaráðherra skipaði árið 2001. Frá og með síðustu áramótum munu innheimtumenn færa afskriftir beint í innheimtukerfið. Þetta kallar á breytt vinnubrögð og hefur fjármálaráðuneytið gefið út leiðbeinandi reglur um framkvæmdina.

Á árinu 2004 afgreiddi nefndin nær allar beiðnir sem henni bárust og námu samþykktar afskriftir 13,8 ma.kr. (að meðtöldu útsvari til sveitarfélaga). Eins og undanfarin ár komu fram mörg dæmi um afskriftarbeiðnir sem ekki uppfylltu reglur um afskriftir: Helstu vandamálin sem nefndin varð vör við voru eftirfarandi:

- Óskað var eftir að afskrifaðar yrðu gildar kröfur á gjaldendur sem áttu eignir sem í mörgum tilfellum hefðu dugað fyrir skuldinni.
- Kröfur sem sagðar voru fyrndar reyndust við athugun nefndarinnar vera ófyrndar.
- Unnt hefði verið að beita launaafdrætti, en það var ekki gert.
- Makainnheimtu var ekki beitt.

Beinar afskriftir

Beinar afskriftir ríkissjóðstekna á árinu 2003 námu rúmum 10,2 ma.kr. samanborið við 4,8 ma.kr. árið 2003. Kröfur á hendur 3.716 einstaklingum og 1.421 lögaðila voru afskrifaðar.

Tafla 16 Beinar afskriftir ríkissjóðstekna

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.
Skattar á tekjur og hagnað, einstaklingar	1.173,1	650,0	523,1
Skattar á tekjur og hagnað, lögaðilar	1.329,3	628,3	701,0
Fjármagnstekjuskattur	60,9	23,4	37,5
Eignarskattar	51,4	44,7	6,7
Tryggingagjald og skattar á laun	195,2	77,3	117,9
Virðisaukaskattur	3.702,1	287,4	3.414,7
Bifreiðagjöld	97,3	51,2	46,1
Sektir	30,2	89,1	-58,9
Dráttarvextir og álag	3.524,7	2.911,0	613,7
Aðrar skatt- og rekstrartekjur	45,2	34,6	10,6
Samtals	10.209,4	4.797,2	5.412,4

Aukning afskrifta á virðisaukaskatti er vegna þess að á árinu 2003 gerðu skattyfirvöld verulegar leiðréttingar á áætlunum í virðisaukaskatti. Í kjölfar þess voru bakfærðar áður færðar afskriftir á áætlunum að fjárhæð 3,5 ma.kr

Afskriftir hjá einstaklingum eru að stærstum hluta vegna fyrninga. Ef afskrifaðar eru ófyrndar kröfur er annars vegar um að ræða nauðasamninga eða að gjaldandi er látinn. Tekið var úrtak af afskrifuðum kröfum, yngri en 4 ára, á hendur einstaklingum á árinu 2004. Eingöngu var um að ræða afskriftir á dánarbúum.

Ástæða afskrifta hjá lögaðilum er annars vegar að gjaldþrotaskiptum er lokið eða að staðið hefur verið við nauðasamninga. Tekið var úrtak afskrifta hjá lögaðilum til að kanna forsendur þeirra. Í öllum tilvikum var gjaldþrotaskiptum lokið og lögaðilinn afmáður úr fyrirtækjaskrá.

Niðurfærsla, óbein afskrift

Niðurfærsla krafna í árslok 2004 var tvíþætt. Annars vegar var um að ræða skuldir aðila sem eru í gjaldþrotaskiptum eða þar sem gjaldþrotaskiptum er lokið. Þessar kröfur voru færðar niður um 80% (Niðurfærsla 1). Hins vegar var um að ræða kröfur þar sem önnur innheimtumerking er til staðar, fyrst og fremst fjárnámsmerkingar. Þessar kröfur voru almennt færðar niður um 75% (Niðurfærsla 2). Undantekning frá þessu eru kröfur sem urðu til á árinu 2004 en þær eru færðar niður um 40% í báðum tilfellum.

Niðurfærslan árið 2004 byggir alfarið á rauntölum og felst í því að tengja saman allar skuldir einstaklings samkvæmt innheimtumerkingum. Þannig

var tryggt að allar skuldir sömu kennitölu komu inn í niðurfærsluna þó að aðeins einn gjaldflokkur væri gjaldþrota- eða innheimtumerktur. Gallinn við núverandi kerfi er m.a. að stofninn nær ekki yfir tapaðar skuldir sem ekki hafa innheimtumerkingu vegna þess að ekki hefur náðst í gjaldanda.

Tafla 17 Óbeinar afskriftir ríkissjóðstekna í árslok 2004

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.
Skattar á tekjur einstaklinga	7.323	6.807	516
Skattar á tekjur lögaðila	3.623	3.524	99
Fjármagnstekjuskattur	500	377	123
Tekjuskattar alls	11.446	10.708	738
Skattar á eignir, einstaklingar	576	573	3
Skattar á eignir, lögaðilar	307	354	-47
Eignarskattar alls	883	927	-44
Tryggingagjald og skattar á laun	1.170	1.108	62
Virðisaukaskattur	1.668	2.423	-755
Bifreiðaskattar	326	347	-21
Aðrir skattar	236	207	29
Dráttarvextir og álag	13.691	12.982	709
Sektir	451	286	165
Aðrir skattar og ríkissjóðstekjur alls	17.287	17.287	189
Samtals niðurfært í árslok	28.989	28.989	883

Eins og tafla 17 sýnir námu niðurfærðar kröfur í árslok 2004 tæpum 29,0 ma.kr. og hafa þær hækkað um 0,9 ma.kr. frá árinu á undan.

Á undanförunum árum hefur gjaldfærsla vegna tapaðrar krafna verið nokkuð stöðug eða á milli 3 og 4 prósent af tekjum ársins

Tryggingagjald

Endurskoðunin fólst fyrst og fremst í því að kanna réttmæti skiptingar á milli rétthafa. Grundvöllur slíkrar skiptingar eru talningar sem embætti ríkisskattstjóra gerir á launaframtölum. Þær mynda stofn sem hver rétthafi fær hlutdeild í og var sú hlutdeild endurreiknuð í öllum tilfellum. Auk þess er uppgjorið stemmt af við tekjubókhald ríkisins (TBR) og bókhaldskerfið (BÁR). Athugasemdum var komið á framfæri við Fjársýslu ríkisins og nauðsynlegar leiðréttingar gerðar.

Auk framangreinds voru afskriftir og niðurfærsla krafna í árslok yfirfarin og eftirstöðvar greindar. Gerð eru sérstök uppgjör fyrir hvern rétthafa og voru þau einnig yfirfarin með tilliti til réttmætis.

Staðgreiðsluskylt tryggingagjald árið 2003 var 5,73% og var hið sama fyrir öll greidd laun. Tryggingagjald fyrir árið 2002 var 5,23%. Sérregla á þó við um laun sjómanna á fiskiskipum en þar bætist við sérstök 0,65% trygging.

Rétthafar tryggingagjalds eru margir og hefur farið fjölgandi frá því að lög um tryggingagjald nr. 113/1990 voru sett. Skv. 1. mgr. 2. gr. laganna skal atvinnutryggingagjald vera 0,8% af gjaldstofni og skal það renna í atvinnuleysistryggingasjóð en um ráðstöfun tryggingagjalds er kveðið í 3. gr. laganna.

Í endurskoðunarskýrslu um ríkisreikning ársins 2003 var gerð athugasemd við innheimtu tryggingagjalds vegna launþega sem störfuðu erlendis en skv. 9. gr. laga almannatryggingar er Tryggingastofnun ríkisins heimilt að ákveða að einstaklingur sé áfram tryggður þótt hann uppfylli ekki skilyrði 9. gr. enda starfi hann erlendis fyrir aðila sem hafi aðsetur og starfsemi á Íslandi og tryggingagjald sé greitt hér af launum hans. Þetta var nauðsynlegt til að fullnægja þeim skuldbindingum sem gerðar höfðu verið á grundvelli EES samningsins um almannatryggingavernd.

Athugasemdin laut að því að innheimt væri fullt tryggingagjald af þessum greiðslum þó ekki væri verið að tryggja nema hluta af þeim réttindum sem felast í greiðslu tryggingargjalds. Er því álitamál hvort þessi innheimta skuli renna óskipt til Tryggingastofnunar ríkisins. Meðan ekki er ljóst hvort og þá hvernig þessi innheimta skiptist á milli rétthafa eða hvort launagreiðendur fái endurgreitt hefur sá hluti gjaldsins sem var oftekinn verið færður á viðskiptareikning og verður sá háttur hafður þar til skorið hefur verið úr þessu álitamáli. Ríkisendurskoðun telur brýnt að viðkomandi ráðuneyti hlutist til um að finna lausn á þessu máli.

Virðisaukaskattur

Endurskoðun virðisaukaskatts beindist fyrst og fremst að meðferð áætlana í uppgjöri fyrir árið 2004. Að stærstum hluta var um að ræða óraunverulegar áætlanir og var tekin sú ákvörðun að bókfæra ekki alla þá álagningu sem virðisaukaskattkerfið sendi til innheimtu í tekjubókhaldskerfið. Fjárhæðir í grunnkerfi (TBR) voru raktar inn í bókhaldskerfið (BÁR). Eftirstöðvar voru aldursgreindar og könnuð staða innheimtunnar hjá stærstu skuldurum. Þá var farið yfir afstemmingar á sendingum á milli virðisaukaskattkerfisins og tekjubókhaldskerfisins.

Áætlanir í virðisaukaskattskerfinu

Vegna þess hve áætlanir hafa verið háar undanfarin ár hefur þurft að gera verulegar leiðréttingar á bókfærðu uppgjöri virðisaukaskatts. Við uppgjör ársins 2004 var tekin sú ákvörðun að tekjufæra ekki 13,5 ma.kr. af álagningu

höfuðstóls sem er 98% af áætlunum skattyfirvalda. Samsvarandi leiðréttingar voru gerðar á álagi og dráttarvöxtum.

Virðisaukaskattur var tekinn upp árið 1990 og hefur því verið við lýði í 14 ár. Gjaldfallnar eftirstöðvar höfuðstóls námu í árslok 2004 rúmum 20 ma.kr. og ná allt aftur til ársins 1990. Við skoðun á uppgjöri ársins 2004 kemur í ljós að enn eru skattyfirvöld að gera breytingar mjög langt aftur í tímann eða til ársins 1990. Fyrst og fremst er um lækkanir að ræða sem leiða til endurgreiðslu úr ríkissjóði. Á tímabilinu 1990–1999 voru endurgreiddar 112,9 m.kr. umfram innheimtu. Eftirstöðvar þessara ára námu hins vegar 3,1 ma.kr.

Eftirfarandi tafla sýnir hlutfallslega skiptingu þessara aðila eftir því hve lengi hefur verið áætlað á þá.

Tafla 18 Uppgjör virðisaukaskatts 1990 - 1999

Í millj. kr.	Eftirst. 1/1	Álagt	Breyt.	Afskr.	Greitt	Eftirst. 31/12
1990	31,5	0	-0,9	-11,5	0,5	19,5
1991	52,1	0	0,7	-18,0	0,7	34,1
1992	125,1	0	-1,2	-40,4	1,0	84,5
1993	159,0	0	5,6	-38,2	1,1	127,5
1994	207,8	0	-3,3	-48,3	0,7	156,9
1995	312,9	0	5,6	-68,7	0,9	250,8
1996	379,8	0	-2,4	-86,9	-3,5	287,0
1997	550,9	0	17,6	-140,4	-0,9	427,2
1998	795,7	0	-42,8	-214,9	55,4	593,3
1999	1.531,1	0,2	-129,0	-314,5	57,0	1.144,9
Samtals	4.145,9	0,2	-150,1	-981,8	112,9	3.125,7

Nú eru rúmlega 33.800 virk virðisaukaskattsnúmer á skrá. Skráð einkahlutfélög eru 15.278 og hefur fjölgað um 600 frá fyrra ári. Einstaklingsfyrirtækin eru 14.844 og hefur þeim fækkað um rúmlega 700 frá fyrra ári. Könnuð var skuldastaða þeirra sem voru með virk virðisaukaskattsnúmer í árslok 2004. Gjaldfallnar skuldir þeirra námu alls 17,3 ma.kr. að dráttarvöxtum meðtöldum og hafa aukist um 3 ma.kr. frá fyrra ári. Hjá tæplega 4.400 rekstraradilum eru virðisaukaskattsnúmer sem ekki eru virk, þ.e. þeim hefur verið lokað og því er ekki áætlað á þau. Kröfur á hendur þessum adilum námu í árslok 18,1 ma. kr. og hafa þær lækkað um 2 ma.kr. frá fyrra ári.

Einkahlutfélögum hefur fjölgað mikið á undanförunum árum en að sama skapi hefur einstaklingum með rekstur fækkað. Þessi þróun endurspeglast í vanskilum í virðisaukaskatti. Augljóst er að þessi breyting á rekstrarformi hefur ekki bætt skattskilin. Hún hefur hins vegar breytt nokkuð ábyrgð þeirra sem að rekstrinum koma þegar til gjaldþrotaskipta kemur. Þetta

stafar af því að einstaklingur sem ekki hefur stofnað einkahlutafélag eða hlutafélag utan um rekstur sinn ber að jafnaði óskipta ábyrgð á skuldbindingum sem stofnað er til í rekstrinum.

Í endurskoðunarskýrslu um ríkisreikning fyrir árið 2003 kom fram að starfandi hafi verið vinnuhópur á vegum fjármálaráðuneytisins sem m.a. hafði það hlutverk að finna leiðir til að afskrá slík fyrirtæki, m.a. með hliðsjón af ákvæðum 83. gr. laga nr. 13/1994 um einkahlutafélög. Þar segir að hlutafélagaskrá geti afskráð einkahlutafélag úr hlutafélagaskrá að eigin frumkvæði hafi skráin upplýsingar um eftirtalin atriði:

- a. félagið hafi hætt störfum,
- b. félagið sé án starfandi stjórnar,
- c. félagið sé án endurskoðanda/skoðunarmanns,
- d. félagið sinni ekki tilkynningarskyldu til skrárinnar.

Ríkisendurskoðun telur mjög brýnt að allra leiða verði leitað til að afskrá óvirk félög sem áætlað er á árum saman. Þetta er nauðsynlegt til að hægt sé að meta raunverulegar tekjur ríkissjóðs með traustum hætti og einnig til að auðvelda innheimtumönnum að greina þau fyrirtækjum sem líkleg eru til þess að geta greitt skuldir sínar. Nú er það erfitt vegna fjölda fyrirtækja sem sannanlegar eru ekki í rekstri en fá engu að síður áætlanir.

Opinber gjöld, áætlanir

Ekki eingöngu í virðisaukaskatti er um verulegar áætlanir skattfirvalda að ræða. Á árinu 2004 voru skattstofnar og skattar 10.225 einstaklinga áætlaðir og nam áætlaður tekjuskattsstofn 26,2 ma.kr. Áætluð álagning nam því 6,3 ma. kr. Ýmist var um það að ræða að framtali væri ekki skilað eða álitid var að tekjur væru vantaldar. Þeim sem áætlað var á fækkaði frá fyrra ári um rúmlega 1.500. Við álagningu ársins 2005 fjölgaði þeim hins vegar verulega og þá var áætlað á 13.586 einstaklinga og nam áætlaður tekjuskattsstofn 39,1 ma.kr. Lögaðilar sem ekki skiluðu framtali eða talið var að hefðu vantalið tekjur voru rúmlega 6.400. Áætlaður tekjuskattur þessara aðila nam 4,7 ma.kr.

Skv. upplýsingum frá ríkisskattstjóra voru skattar 7.178 félaga áætlaðir við álagningu 2004 sem er um 22,6% lögaðila á skrá. Af þessum félögum voru skattar 4.416 einnig áætlaðir í fyrra og 1.852 í hittifyrra, en skattar 442 lögaðila hafa verið áætlaðir allar götur frá því við álagningu 1998. Skattstofnar um þriðjungs einkahlutafélaga voru nú áætlaðir af skattstjórum sem er svipað hlutfall og árið 2003.

Til skamms tíma fylgdi því talsverður kostnaður að slíta hlutafélagi því að skipa þurfti sérstaka skilanevnd til að annast innköllun krafna og meðferð

eigna og skulda. Með lögum nr. 52/2003 um breytingu á lögum nr. 138/1994 um einkahlutafélög var eigendum þeirra auðveldað að slíta einkahlutafélagi. Í þeim segir m.a. að í skuldlausu einkahlutafélagi geti eigendur afhent hlutafélagaskrá yfirlýsingu um að allar gjaldfallnar og ógjaldfallnar skuldir félagsins hafi verið greiddar og félaginu slitið. Með yfirlýsingunni skal fylgja vottorð frá toll- og skattýfirvöldum um að félagið skuldi ekki opinber gjöld.

Ríkisendurskoðun telur brýna nauðsyn á því að fjármálaráðuneytið og skattýfirvöld noti þau úrræði sem felast í lögum um einkahlutafélög til að fækka óvirkum hlutafélögum.

Skil á staðgreiðslu til sveitarfélaga

Skil á staðgreiðslu til sveitarfélaga fram að álagningu byggja á samkomulagi ríkissjóðs og stjórnar sambands íslenskra sveitarfélaga frá árinu 1990. Skv. því tryggir ríkissjóður sveitarfélögum 100% innheimtu á innheimtuhlutfalli útsvars í staðgreiðslu vegna viðkomandi tekjuárs þar sem laun eru sundurliðuð með skilagreinum niður á launamenn óháð því hvort greiðsla hefur borist með skilagreininni eða ekki.

Þetta þýðir að ríkissjóður tekur á sig alla vanskilainnheimtu en á móti vegur að ríkissjóður fær í sinn hlut dráttarvexti og álag sem hefur innheimst og sem mun innheimtast vegna vangreiddrar staðgreiðslu viðkomandi tekjuárs. Ef ekki er gerð grein fyrir greiðslum með skilagreinum heldur ríkissjóður greiðslunni.

Skil til sveitarfélaga byggir á sérstöku innheimtuskilakerfi. Þar koma fram upplýsingar um staðgreiðslustofn og reiknaða skiptiprósentu á milli ríkis og sveitarfélags. Innheimtuþóknun ríkisins er 5%.

Tafla 19 Uppgjör útsvara gjaldárið 2003

Í millj. kr.	Fjárhæð
Álagt útsvar skv. álagningarskrá	63.054
Verðbætur á álagt útsvar	97
Samtals	63.151
Til innheimtu hjá gjaldendum	-3.874
Verðbætur á ofgreitt útsvar	-31
Samtals	59.246
Greitt 1/1 2003 til 30/6 2004	-59.684
	-438
Kostnaðarhlutdeild skv. lögum nr. 45/1987	-296
Áður greiddur kostnaður við innheimtu	266
Staða sveitarfélag eftir álagningu árið 2004	-467

Staða sveitarfélaga eftir álagningu 2004 skiptist þannig að 13 sveitarfélög áttu inni 15,7 m.kr. en 91 sveitarfélag skuldaði 483,2 m.kr. sem þau greiddu á fjórum gjalddögum síðari hluta ársins 2004.

Á árinu 2004 komu ekki til skiptingar 344 m.kr. þar sem sveitarfélagsmerking þýddi að um erlendan aðila var að ræða. Þessi fjárhæð kemur til skiptingar við álagningu og ef þá koma ekki fram upplýsingar um búsetusveitarfélag rennur þessi fjárhæð í ríkissjóð.

Uppgjör Fjársýslunnar var yfirfarið og borið saman við innheimtuskilakerfi, álagningu skattfyrvalda og bókhald. Skýringa var leitað eftir því sem þurfa þótti. Ekki voru gerðar athugasemdir við þetta uppgjör.

Endurgreiddur virðisaukaskattur til opinb. aðila

Í lögum um virðisaukaskatt eru heimildir til að endurgreiða ríki, sveitarfélögum og stofnunum þeirra virðisaukaskatt sem þau hafa greitt við kaup á eftirtalinni þjónustu eða vöru:

1. Sorphreinsun.
2. Ræstingu.
3. Snjómokstri og snjó- og hálkueyðingu með salti eða sandi.
4. Björgunarstörfum og öryggisgæslu vegna náttúruhamfara og almannavarna.
5. Þjónustu verkfræðinga, tæknifræðinga, arkitekta, lögfræðinga, lög- og lögfræðinganna og annarra sérfræðinga er almennt þjóna atvinnulífinu og lokið hafa háskólanámi, sambærilegu langskólanámi eða starfa sannanlega á sviði fyrrgreindra aðila og veita sambærilega þjónustu.
6. Þjónustu vaktstöðva vegna samræmdrar neyðarsímsvörunar.

Alls námu þessar endurgreiðslur 3,4 ma.kr. á árinu 2004. Um 80% þeirrar fjárhæðar er úrskurðuð af skattfyrvöldum en um 640 m.kr. eru færðar til lækkunar gjöldum hjá þeim ríkisstofnum sem eru í bókhaldsþjónustu Fjársýslunnar og koma því ekki til skoðunar hjá skattfyrvöldum. Þetta er gert með þeim hætti að virðisaukaskattur er afreiknaður af kostnaði sem færður er á tilgreindar tegundir í bókhaldskerfinu.

Um þriðjungur endurgreiðslanna er vegna hugbúnaðargerðar eða um 220 m.kr. Endurgreiðslur vegna vinnu lögfræðiþjónustu, rekstrarráðgjafa, verkfræðiþjónustu o.s.frv. námu um 200 m.kr. og greiðslur vegna annarrar sérfræðiþjónustu námu tæpum 100 m.kr. Endurgreiðslur vegna sorphirðu, ræstingar og snjómoksturs námu samtals 73 m.kr.

Skuldbreytingar og nauðasamningar

Skv. 3. og 4. mgr. 113. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt er fjármálaráðherra heimilt, að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar, að samþykkja skuldbreytingu á opinberum gjöldum eða nauðasamning gjaldanda við innheimtumann.

Aðeins barst ein beiðni einstaklings um skuldbreytingu á árinu 2004 og var hún samþykkt. Hluttur ríkisins í kröfunni nam 7,4 m.kr. Á árinu 2004 bárust fimm erindi til umsagnar vegna beiðni um nauðasamninga. Í einu tilviki var ekki mælt með nauðasamningi og var því erindi hafnað af fjármálaráðuneytinu. Nauðasamningur komst á í tveimur tilfellum fyrir árslok 2004. Annars vegar var um að ræða 25% eingreiðslu á 12,2 m.kr. kröfu og innheimtust því 3,2 m.kr. Í hinu tilfallinu var um að ræða greiðslu á 12% af 25,5 m.kr. skuld sem dreifist á 15 mánuði. Gjaldandi var í skilum með nauðasamningsgreiðslur í árslok 2004.

6 Endurskoðun ráðuneyta, stofnana og málaflokka

Um endurskoðun hjá A-hluta stofnunum

Ríkisendurskoðun endurskoðar A-hluta stofnanir með samræmdum hætti, þ.e. horfir til fyrirfram ákveðinna atriða og aðgerða við endurskoðun. Í því samhengi skiptir þó máli hvort stofnun er í greiðslu- og bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins eða ekki. Stofnanir í greiðslu- og bókhaldsþjónustu eru alla jafna ekki með fjármuni nema þá sem tengjast sértekjum þeirra. Skjöl eru bókhaldsmerkt og árituð og send Fjársýslu til greiðslu og bókunar. Stofnanir sem eru með eigin fjárvörslu fá meiri endurskoðun vegna þeirra atriða sem lúta að eftirliti og öryggi með fjármunum.

Í lögum um Ríkisendurskoðun er tilgreint hvaða meginatriði hún skal leggja mat á við vinnu sína. Stofnunin hefur í áritun sinni á ársreikninga A-hluta stofnana greint frá í hverju þessi atriði eru fólgin. Hefðbundin áritun lítur þannig út:

„Ríkisendurskoðun hefur lokið endurskoðun ársreiknings árið 2004 fyrir Ríkisstofnunina. Í tengslum við endurskoðunina aðstoðaði hún við gerð ársreiknings fyrir hana.

Endurskoðað var í samræmi við ákvæði laga um Ríkisendurskoðun og góða endurskoðunarvenju en í því felst m.a.:

að sannreyna að ársreikningurinn sé í öllum meginatriðum án annmarka,

að kanna innra eftirlit og meta hvort það tryggir viðeigandi árangur,

að kanna hvort reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáraukalaga og annarra laga, lögmat fyrirmæli, starfsvenjur og rekstrarverkefni þar sem við á,

að kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi ef þær eru birtar með ársreikningi.

Endurskoðunin fól meðal annars í sér úrtakskannanir og athuganir á gögnum til að sannreyna fjárhæðir og aðrar upplýsingar sem fram koma í ársreikningnum. Við endurskoðunina var einnig gerð athugun á þeim reikningskilaaðferðum og matsreglum sem beitt er við gerð ársreikningsins og framsetningu í heild.

Það er álit okkar að ársreikningurinn gefi glögga mynd af atkomu Ríkisstofnunar á árinu 2004, efnahag 31. desember 2004 og breytingu á handbæru fé á árinu í samræmi við lög, reglur og góða reikningskilavenju fyrir A-hluta stofnanir.“

Að lokinni endurskoðun er skrifað endurskoðunarbréf eða gerð endurskoðunarskýrsla ef umsvif endurskoðunar hefur gefið tilefni til slíkrar samantektar.

Endurskoðunarbréf eru að stofni til stöðluð að því leyti að fjallað er um sömu atriði í öllum bréfum. Orðalag og efnismagn bréfanna eru þó breytileg eftir eðli og umfangi stofnana og því hvernig þær hafa verið metnar við endurskoðunina. Endurskoðunarbréf hafa eftirfarandi efnisatriði:

Inngangur og um endurskoðunina

Í þessum kafla er fjallað um fyrri hluta endurskoðunaráritunarinnar.

Afkoma ársins og fjárhagsstaða

Í afkomukaflanum er gerð grein fyrir meginstærðum í ársreikningi og hvernig þær hafa breyst frá fyrra ári. Gerð er grein fyrir helstu ástæðum breytinga ef þær eru umfram verðlagsþróun og hvort þær hafi verið fyrir séðar við samþykkt fjárlaga eða fjáraukalaga. Í undirköflum er fjallað um rekstrarreikning árið 2004 og efnahagsreikning 31.12.2004.

Fjárheimildir og rekstur ársins

Í þessum kafla er fjallað um þær fjárheimildir sem stofnunin hefur til reksturs á árinu og hvernig þær hafa breyst á árinu með fjáraukalögum og færslum fjárheimilda milli fjárlagaliða. Ársreikningi er síðan stillt upp til samanburðar og frávik reiknuð. Gerð er grein fyrir helstu ástæðum frávikna.

Um framkvæmd endurskoðunar

Í þessum kafla er gerð grein fyrir þeirri endurskoðunarvinnu sem unnin hefur verið á árinu og umfjöllun skipt í þrjá meginhluta.

Í hverjum hluta er nokkur lýsing á einstökum þáttum hjá stofnuninni. Greint er frá því hvernig þeir hafa verið endurskoðaðir og hvort og þá hvaða athugasemdir og ábendingar eru gerðar eða þá að endurskoðunin hafi ekki leitt til neinna athugasemda eða ábendinga.

- **Skoðun og greining innra eftirlits**

Í þessum hluta er farið yfir innra skipulag stofnunarinnar og metið hvort aðgreining starfa og verkaskipting sé með þeim hætti að tryggt sé að meðferð fjármuna og færsla bókhalds sé með öruggum hætti og hvort og hvernig stofnunin tryggi í upphafi að rekstur hennar verði í samræmi við fjárheimildir.

- **Endurskoðun efnahagsliða**

Við endurskoðun efnahagsreiknings er m.a. skoðað og metið hvort einstakir liðir í efnahagsreikningi endurspegli raunverulega stöðu eigna og

skulda og t.d. hvort ástæða er til að afskrifa viðskiptakröfur þar sem það á við.

- **Endurskoðun rekstrarliða**

Við endurskoðun rekstrarreiknings er gerður samanburður á einstökum gjalda- og teknategundum milli ára. Breytingar sem fram koma eru skoðaðar og metið hvort þær teljast eðlilegar og skýringar séu á þeim. Litið er til fjárlaga um það hvort stofnuninni sé ætlað að starfa með óbreyttu sniði frá fyrra ári og ef ekki hvaða heimildir eru veittar og í hvað þær eiga að fara. Launagjöld eru alla jafna stærsti einstaki gjaldaliðurinn og fær hann því sérstaka skoðun sem getur verið breytileg milli ára. Önnur rekstrargjöld og tekjur eru skoðuð eftir því sem tilefni gefst til.

- **Fjárhagsstaða**

Í þeim tilvikum þegar fjárhagsstaða stofnana er verulega slæm er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð og skyldur stjórnenda í því sambandi, sbr. ákvæði 49. gr. fjárreiðulaga og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Sérstök áhersluatriði við endurskoðun

Á hverju ári leggur Ríkisendurskoðun sérstaka áherslu á nokkur sérgreind atriði sem skoða skal eins hjá öllum stofnunum. Til að forðast endurtekningar er í kaflanum um framkvæmd endurskoðunar vísað til þessa kafla um endurskoðun þessara atriða. Við endurskoðun fyrir árið 2004 lagði Ríkisendurskoðun áherslu á eftirtalin atriði:

1. *Húsnæðismál.*
2. *Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði.*
3. *Símamál.*
4. *Upplýsingatæknimál.*
 - a. *Aðkeypta rekstrarsamningar á sviði upplýsingatæknimála.*
 - b. *Aðkeypta hugbúnaðargerð.*

Gerð er nokkur grein fyrir þremur fyrstnefndu atriðunum í umfjöllun um hvert ráðuneyti.

Niðurstaða

Í lok endurskoðunarbréfs eru í stuttu máli tilgreindar þær athugasemdir og ábendingar sem stofnunin vill koma á framfæri eða árétta og lýkur endurskoðunarbréfinu þannig:

„Við höfum í þessu bréfi gert grein fyrir helstu atriðum sem varða endurskoðun á ársreikningi Ríkisstofnunar fyrir árið 2004.“

Athugasemdir og ábendingar

Á grundvelli endurskoðunarinnar hefur Ríkisendurskoðun áritað ársreikning stofnana án fyrirvara með eftirfarandi álit:

„Það er álit okkar að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu Ríkisstofnunar á árinu 2004, efnahag 31. desember 2004 og breytingu á handbæru fé á árinu í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju fyrir A-hluta stofnanir.“

Í nokkrum tilvikum gerði Ríkisendurskoðun fyrirvara í áritun sinni.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir endurskoðun ráðuneyta og stofnana þeirra ásamt athugasemdum og ábendingum sem hafa verið gerðar.

Æðsta stjórn ríkisins

Undir æðstu stjórn ríkisins heyra 6 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 5 stofnanir og 1 verkefni eða framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 3 stofnanir en endurskoðendur sem Forsætisnefnd Alþingis réð endurskoðuðu ársreikninga Ríkisendurskoðunar og Umboðsmanns Alþingis.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður æðstu stjórnar ríkisins alls 2.626 m.kr. sem var 136 m.kr. (5,5%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 2.593 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 33 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 36 m.kr.

Endurskoðun

Útgjöld embættis forseta Íslands hafa á síðustu þremur árum verið talsvert umfram fjárheimildir og er svo komið að í árslok 2004 var ráðstöfun umfram fjárheimildir 84,6 m.kr. Í árslok 2004 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á embættinu og skilaði skýrslu þar um. Þar voru settar fram tillögur að bættri fjármálastjórn en í þeim fólst að auka samstarf embættisins og forsætisráðuneytisins, að skýra betur hlutverk forsetaritara og að auka gildi áætlanagerðar og samanburðar við rauntölur svo að hægt verði að bregðast tímanlega við frávikum.

Endurskoðendur ársreikninga Umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar árituðu ársreikninga ársins 2004 án athugasemda.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála æðstu stjórnar ríkisins var horft til 3 stofnana þar sem alls starfa um 240 manns, langflestir hjá Alþingi. Ein þessara

stofnana reyndist í eigin húsnæði, 1 í leiguhúsnæði og 1 í eigin húsnæði og leiguhúsnæði. Ýmist var leigt af opinberum eða einkaaðila og lágu í báðum tilvikum fyrir skriflegir leigusamningar, ýmist ótímasettir eða til fimm ára eða lengur. Báðar veittu stofnanirnar upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau 831 kr. sem er rétt yfir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Í tveimur tilvikum var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar en í 1 tilviki (Alþingi) var það talið óhentugt vegna þess hve dreift það er.

Heimantkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimantkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 3 stofnana. Í ljós kom að í öllum þeirra höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar. Í 1 stofnun höfðu þessir starfsmenn óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað en í 2 stofnunum var þeim eingöngu heimilt að lesa og senda tölvupóst. Allar veittu stofnanirnar einhverjum starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu allar stofnanirnar starfsmönnum til borðtölvur og að auki lagði 1 þeirra þeim til prentara og búnað til tölvusamskipta.

Samtals greiddu stofnanirnar heimatengingu fyrir 81 starfsmenn, þ.e. að meðaltali 27 starfsmenn. Þar af greiddi Alþingi fyrir 78 starfsmenn. Stofnkostnaður vegna heimatenginga var ævinlega greiddur og að auki fast mánaðargjald í 2 tilvikum en ótakmörkuð bandvíddarnotkun í 1 tilviki. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær jafnan þörf starfsmanns á að komast í innri gögn stofnunar utan vinnutíma. Forstöðumenn fengu í öllum tilvikum greitt fyrir heimatengingu, í 2 stofnunum fengu aðrir yfirmenn einnig greitt og í 1 stofnun kerfisstjóri og aðrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 3 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra samtals 47,7 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um 870 þús.kr. frá árinu 2002 til 2004. Þetta er talsvert yfir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Þar munar mestu um Alþingi þar sem gjöld hækkuðu um rúmar 2 m.kr. Meginástæða þess er stóraukin notkun breiðbands og gagnanets. Eiginlegur símakostnaður lækkaði hins vegar milli áranna.

Alls áttu þessar þrjár stofnanir 37 farsíma, þ.e. að meðaltali 12,3. Þetta er nokkuð undir meðaltali ríkisstofnana (15,7). Stofnanirnar greiddu hins vegar af 126 sínum og munar þar mest um Alþingi þar sem greitt er fyrir alls 114 síma. Inni í þeirri tölu eru símar alþingismanna. Bæði Alþingi og embætti forseta Íslands greiddu fyrir alla notkun á farsímum án takmarkana en Ríkisendurskoðun greiddi fasta árlega fjárhæð. Stofnanirnar gáfu ýmist upp

Þá ástæðu fyrir því að þær legðu starfsmönnum til farsíma að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan venjulegs vinnutíma (2 stofnanir) eða að þeir væru mikið á ferðinni og því erfitt að ná tali af þeim á fastri starfsstöð (1 stofnun).

Ein stofnun var í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði (embætti forseta Íslands) og sama stofnun hafði símbúnað á rekstrarleigu. Forstöðumenn samþykktu jafnan kaup á sínum og tengdum búnaði. Hjá 2 stofnunum var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 1 fyrir símtölum til útlanda. Engin stofnun var með gjaldfrjálst símanúmer.

Forsætisráðuneyti

Undir forsætisráðuneytið heyrta 15 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 9 stofnanir en 6 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 11 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 1.381 m.kr. og lækkaði frá fyrra ári um 63 m.kr. (4,4%). Fjárheimildir ársins námu 1.340 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 41 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 432 m.kr.

Endurskoðun

Við endurskoðun Kristnihátíðarsjóðs kom í ljós að í bókhaldi sjóðsins eru færðir styrkir þegar greiðsla á sér stað. Ríkisendurskoðun telur að þegar ákvörðun styrkja liggur fyrir eigi að færa skuldbindinguna upp í bókhaldi sjóðsins. Í þeim ársreikningi sem Ríkisendurskoðun áritaði hefur viðeigandi leiðrétting verið gerð.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við athugun húsnæðismála var horft til 5 stofnana forsætisráðuneytisins þar sem alls starfa um 50 manns. Fram kom að 1 stofnun var eingöngu í eigin húsnæði, 2 í eigin húsnæði og leiguhúsnæði og 2 í leiguhúsnæði. Í öllum tilvikum var leigusali einkaaðili og lá jafnan fyrir skriflegur leigusamningur. Í 3 tilvikum var hann gerður í eitt til fimm ár en í 1 tilviki í meira en fimm ár. Í 4 tilvikum af 5 (80%) var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar en í 1 tilviki var það talið of lítið. Meðalfermetraverð stofnana reyndist 909 kr. sem er nokkuð yfir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.).

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 5 stofnana. Í ljós kom að í 3 þeirra höfðu starfsmenn möguleika á að tengjast

tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar og var þeim í öllum tilvikum eingöngu heimilt að lesa og senda tölvupóst. Einungis ein stofnananna veitti einhverjum starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lagði ein stofnun starfsmönnum til borðtölvur og önnur fartölvur og prentara.

Einungis ein stofnun greiddi heimatengingu og þá fyrir 1 starfsmann, forstöðumann. Greiddur var stofnkostnaður vegna tengingar, fast mánaðargjald og takmörkuð bandvíddarnotkun. Meginástaðan fyrir þessari greiðslu var þörf starfsmanns á að nota Internetið utan vinnutíma.

Símanál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 5 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra alls 9,3 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um 99 þús.kr. frá árinu 2002 til 2004. Það er talsvert undir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Samtals áttu þessar stofnanir 19 farsíma en greiddu af 21 og þá jafnan alla notkun án takmarkana. Stofnanir voru í engu tilviki í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Forstöðumaður samþykkti jafnan kaup á sínum og tengdum búnaði. Ein stofnun, Umboðsmaður barna, var með gjaldfrjálst símanúmer.

Menntamálaráðuneyti

Undir menntamálaráðuneytið heyra 102 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru stofnanir 67 en verkefni og framlagsliðir 35. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 70 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 35.127 m.kr. sem var 2.291 m.kr. (7,0%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 34.269 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 858 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.144 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir: Raunvísindastofnun Háskólans, Örnefnastofnun Íslands, Námsmatsstofnun, Flensborgarskóla, Verkmenntaskóla Austurlands, Háskólann á Akureyri, Menntaskólann á Akureyri og Listdansskóla Íslands. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Við endurskoðun eigna og skulda hjá Háskóla Íslands hafa komið fram veikleikar í upplýsingakerfum. Þannig stemma undirkerfi ekki við aðal-bókhald og veikleikar eru í samþykktarkerfi sem öll almenn útgjöld önnur

en laun fara um. Mikilvægt er að nauðsynlegar úrbætur verði gerðar og að afstemmingar séu unnar jafnóðum þannig að bókhaldið veiti sem réttastar upplýsingar á hverjum tíma til stjórnunar og eftirlits. Þá er heildar eignaskrá ekki til í miðlægu kerfi.

Endurmenntun Háskólans, sem er ein af stofnunum skólans, færir bókhald sitt í öðru kerfi en Háskólinn. Æskilegt er að kerfin verði samræmd.

Við endurskoðun hjá Orðabók Háskólans var ítrekað að stofnunin þurfi að standa rétt að uppgjöri og skilum á virðisaukaskatti í samráði við fjárreiðu-svið Háskóla Íslands. Þá var bent á að forstöðumaður eigi að árita til samþykkis alla reikninga Orðabókarinnar, líka reikninga vegna viðskipta við stofnanir Háskólans og að fylgja þurfi eftir innheimtu útistandandi krafna.

Við endurskoðun hjá Norrænu eldfjallastöðinni kom fram að stjórnarlaun erlendra stjórnarmanna eru ekki talin fram sem vinnulaun á launaframtali og því skapast misræmi á stofni til tryggingargjalds. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt a-lið, 1. tl., 7. gr. laga um tekju- og eignarskatt og 16. gr. tvísköttunarsamnings milli Íslands og Norðurlandanna eru stjórnarlaun erlendra stjórnarmanna skattskyld hér á landi og mynda stofn til tryggingargjalds.

Handbært fé Háskólans á Akureyri nam 229.328 þús.kr. og hafði aukist um 79.693 þús.kr. frá fyrra ári. Þessi aukning er fengin með því að auka skuld skólans við ríkissjóð og nam hún 472.381 þús.kr. í árslok 2004. Ríkisendurskoðun ítrekar þá athugasemd sína að stofnanir ríkisins eiga ekki að taka meira fé úr ríkissjóði en þörf er til rekstrar hverju sinni, sbr. reglur Fjármálaráðuneytisins um láns- og greiðsluviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs frá 28. janúar árið 2000.

Við endurskoðun hjá Menntaskólanum á Akureyri ítrekaði Ríkisendurskoðun að óeðlilegt sé að skólinn hafi lagt í viðhald og endurnýjun á húsnæði og búnaði heimvistar eftir að gerður hafði verið húsaleigusamningur við rekstrarfélagið Lund um leigu á húsnæðinu í óbreyttu ástandi. Ríkisendurskoðun hefur bakfært þennan kostnað, sem nemur 22.289 þús.kr., í ársreikningi skólans og fært sem kröfu á rekstrarfélagið Lund. Þá ítrekar Ríkisendurskoðun að gerðar verði ráðstafanir til að innheimta kröfu á nemendafélag skólans og bendir á að ekki sé eðlilegt að skólinn láni nemendum. Þá er bent á að ekki er heimilt að skuldbinda skólann nema með samþykki viðkomandi ráðuneyta, sbr. reglur nr. 83/2000, um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs.

Við endurskoðun Iðnskólans í Reykjavík kom í ljós að ekki var innheimtur virðisaukaskattur af sölu á sumarhúsum, en bygging þeirra telst hluti af námi nemenda. Ríkisendurskoðun ítrekar við skólann að ríkisskattstjóri

úrskurðaði í bréfi til annars framhaldsskóla að sala á sumarhúsum byggðum af nemendum skólans sé í samkeppni við atvinnufyrirtæki og því skattskyld. Skólanum var einnig bent á að stemma af innritunargjöld samkvæmt bókhaldi við nemendafjölda hverju sinni.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við athugun húsnæðismála var horft til 46 stofnana menntamálaráðuneytisins þar sem alls starfa 3.439 manns. Fram kom að 7 stofnanir (15,2%) voru eingöngu í eigin húsnæði, 7 (15,2%) í eigin húsnæði og leiguhúsnæði og 32 (69,6%) í leiguhúsnæði. Í 31 tilviki (79,4%) var leigusalinn opinber aðili og í 8 tilvikum (20,5%) einkaaðili. Langoftast (92,3%) lá fyrir skriflegur leigusamningur og var hann ótímabundinn í 74,4% tilvika. Alls veittu 33 stofnanir upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 455 kr. sem er talsvert undir meðalleigugjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Tuttugu stofnanir leigðu sjálfar út húsnæði, í 10 tilvikum til annarra ríkisaðila eða sveitarfélaga, í 11 tilvikum til einkaaðila og í 6 tilvikum til starfsmanna.

Stjórnendur 45 stofnana menntamálaráðuneytisins greindu frá afstöðu sinni til húsnæðismála stofnunarinnar. Í 20 tilvikum (44,4%) var það talið fullnægjandi, í 17 tilvikum (37,8%) var það talið of lítið, í 7 tilvikum (15,6%) óhentugt og í 1 tilviki (2,2%) var staðsetning talin óhentug. Þetta er talsvert verri útkoma en meðaltal allra stofnana ríkisins sem lentu í úrtakinu gefur til kynna. Þar var húsnæði talið fullnægjandi í 59,2% tilvika. Einungis heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið kom ver út en menntamálaráðuneytið að þessu leyti.

Þess má geta að af 21 framhaldsskóla landsins sem lentu í úrtakinu töldu einungis 10 (47,6%) húsnæðið fullnægjandi, 8 (38,1%) töldu það of lítið og 3 (14,3%) óhentugt. Tveir skólar sem bjuggu við fullnægjandi húsnæði nefndu auk þess að greitt væri fyrir stærra húsnæði en gert er ráð fyrir í fjárlögum (reiknilíkani). Háskóli Íslands og stofnanir sem tengjast honum telja einnig í flestum tilvikum að húsnæði sé of lítið eða óhentugt.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 45 stofnana. Í ljós kom að í 37 þeirra (82,2%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar. Þetta er langt yfir meðaltali ríkisstofnana (51,7%). Í 21 stofnun af þessum 37 (56,7%) höfðu starfsmenn óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað, í 12 stofnunum (32,4%) var starfsmönnum eingöngu heimilt að lesa og senda tölvupóst og í 4 stofnunum (10,8%) takmakaðist aðgangur við

fáar skrár og tölvupóst. Einungis 4 stofnanir veittu starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 23 stofnanir (51,%) starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað. 19 stofnanir (42,2%) lögðu til fartölvur, 5 stofnanir (11,1%) borðtölvur, 8 (17,8%) búnað til tölvusamskipta og 2 (4,4%) prentara.

Af 45 stofnunum menntamálaráðuneytisins greiddu alls 22 heimatengingu fyrir 254 starfsmenn. Að meðaltali greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir 5,6 starfsmenn. Þetta er nokkuð yfir meðaltali allra ríkisstofnana sem lentu í úrtakinu (3,4 starfsmenn). Í langflestum tilvikum, þ.e. 17 stofnunum, var greitt fyrir 0–8 starfsmenn en í 5 stofnunum var greitt fyrir 13–78 starfsmenn. Hér skera Fjölbrautaskólinn í Ármúla og Háskóli Íslands sig úr með 74 og 78 starfsmenn. 12 stofnanir greiddu stofnkostnaður vegna heimatenginga, 16 stofnanir fast mánaðargjald, 3 stofnanir greiddu ótakmarkaða bandvíddarnotkun og 7 takmarkaða bandvíddarnotkun.

Þegar horft var til þeirra 22 stofnana þar sem greitt var fyrir heimatengingu kom í ljós að í 14 stofnunum fengu forstöðumenn og aðrir yfirmenn slíka greiðslu, í 16 stofnunum kerfisstjórar, í 8 stofnunum starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu og í 3 stofnunum aðrir starfsmenn. Þegar stofnanir voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu 68,2% þeirra þörf starfsmanns fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan vinnutíma, 13,6% þörf fyrir að komast í gögn á Internetinu utan venjulegs vinnutíma, 9,1% sveigjanleika á vinnustað og 9,1% önnur rök.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 49 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra alls 184,5 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um 495 þús.kr. frá árinu 2002 til 2004. Það er nokkuð yfir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Mestu munar um mikla hækkun hjá Landsbókasafni Íslands – Háskólabókasafni (10 m.kr.) og Háskóla Íslands (6,6 m.kr.). Hjá ýmsum öðrum stofnunum stóðu gjöld í stað eða lækkuðu jafnvel að krónutölu.

Stofnanir menntamálaráðuneytisins reiða sig yfirleitt ekki á mikla símnotkun almennra starfsmanna. 46,9% þeirra, þar á meðal flestir skólar, töldu að þjónusta stofnunarinnar fælist ekki í því að almennir starfsmenn veittu þjónustu um síma og 18,4% þeirra töldu að einungis þyrfti að hringja í starfsmenn á vinnustað. Samtals töldu 34,7% stofnana að nauðsynlegt væri að geta hringt í (tiltekna) starfsmenn hvar sem þeir væru staddir. Þetta er mun lægra hlutfall en almennt gerist meðal ríkisstofnana (68,2%).

Samtals áttu þær 49 stofnanir sem lentu í úrtakinu 218 farsíma, þ.e. að meðaltali 4,5. Þetta er langt undir meðallagi ríkisstofnana (15,7). Stofn-

anirnar greiddu af heldur fleiri sínum en þær áttu, þ.e. 249, og munar þar mestu um Háskóla Íslands og menntamálaráðuneytið. Fram koma að í 9 stofnunum (18,4%) voru engir starfsmenn með farsíma á kostnað stofnunarinnar. Þær 40 stofnanir sem lögðu starfsmönnum til farsíma gáfu ýmist þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til starfsmanna utan almenns vinnutíma (50%) eða þá að starfsmenn væru mikið á ferðinni og því ekki auðvelt að ná sambandi við þá á fastri starfsstöð (50%).

Fram kom að 10 stofnanir (20,4%) voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Í þeim hópi voru flestar af stærstu stofnunum ráðuneytisins, þó ekki sú stærsta, Háskóli Íslands. Í langflestum tilvikum (81,6%) samþykkti forstöðumaður kaup á sínum og tengdum búnaði. Í öðrum tilvikum önnuðust fjármálastjórar eða deildarstjórar slíkt.

Engin stofnun menntamálaráðuneytisins var með gjaldfrjálst símanúmer. Í meirihluta stofnana var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og/eða sím-tölum til útlanda. Í 32,6% tilvika voru engar slíkar lokanir. Þá kom fram að einungis 2 stofnanir hafa einhvern símbúnað á rekstrarleigu.

Utanríkisráðuneyti

Undir utanríkisráðuneytið heyrja 11 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 5 stofnanir en 6 verkefni og framlagsliðir. Frá síðasta ári hefur orðið sú breyting að sendiráð sem áður voru sérgreindar stofnanir eru nú færð undir eitt fjárlaganúmer. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 10 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 5.980 m.kr. sem var 646 m.kr. (12,1%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 5.803 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 177 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 511 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir: Sendiráða Íslands og embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála var horft til 3 stofnana utanríkisráðuneytisins þar sem alls starfa um 240 manns. Tvær þessara stofnana voru í leiguhús-

næði og 1 í eigin húsnæði og leiguhúsnæði. Í 1 tilviki var leigusalinn opinber aðili og í 2 tilvikum einkaaðili. Jafnan lá fyrir skriflegur leigusamningur og voru 2 ótímasettir en 1 til eins til fimm ára. Engin stofnun leigði sjálf út húsnæði. Ekki reyndist unnt að fá marktækar upplýsingar um leigugjöld á fermetra vegna þess hve breytileg þau eru innan sömu starfsstöðvar. Stjórnendur 2 stofnana töldu húsnæðið fullnægja þörfum sínum en 1 taldi það of lítið.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 3 stofnana. Í ljós kom að í 1 þeirra, utanríkisráðuneytinu, höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar og var þeim eingöngu heimilt að lesa og senda tölvupóst. Ráðuneytið veitti starfsmönnum einnig þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 2 stofnanir starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað, fartölvur, borðtölvur og búnað til tölvusamskipta.

Tvær stofnanir af 3 greiddu heimatengingu fyrir 21 starfsmann. Að meðaltali greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir 7 starfsmenn sem er nokkuð yfir meðallagi ríkisstofnana (3,4). Þær stofnanir sem greiddu fyrir heimatengingu greiddu báðar stofnkostnað vegna heimatenginga og fast mánaðargjald og önnur greiddi auk þess ótakmarkaða bandvíddarnotkun. Í báðum stofnunum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann og aðra yfirmenn og í annarri að auki fyrir kerfisstjóra og þá sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu. Stofnanirnar sögðu báðar meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu þörf starfsmanna fyrir að komast í gögn á Internetinu utan venjulegs vinnutíma.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 3 stofnana. Á árinu námu fjarskiptagjöld þeirra alls 36,8 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um 1.068 þús.kr. frá árinu 2002 til 2004. Þetta er langt yfir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.).

Ljóst er að stofnanir utanríkisráðuneytisins gera ráð fyrir mikilli símnotkun almennra starfsmanna og töldu tvær þeirra að nauðsynlegt væri að geta hringt í tiltekna starfsmenn hvar sem þeir væru staddir. Farsímaeign stofnananna er einnig óvenju mikil. Samtals áttu þær og greiddu af 127 farsímum, þ.e. að meðaltali 42,3. Þetta er langt yfir meðalfarsímaeign ríkisstofnana (15,7 símar). Þróunarsamvinnustofnun Íslands átti þó aðeins 6 farsíma sem eingöngu voru notaðir á ferðalögum starfsmanna erlendis. Þar voru því engir starfsmenn með síma á kostnað stofnunarinnar. Hinar stofnanirnar tvær lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma og gáfu ýmist þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma eða að þeir væru

mikið á ferðinni og því ekki auðvelt að ná sambandi við þá á fastri starfsstöð.

Engin stofnun utanríkisráðuneytisins var í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Forstöðumenn eða fjármálastjórar samþykktu jafnan kaup á sínum og tengdum búnaði. Engin stofnun var með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá tveimur stofnunum var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum en hjá einni voru engar slíkar lokanir. Þá hafði ein stofnun símbúnað á rekstrarleigu.

Landbúnaðarráðuneyti

Undir landbúnaðarráðuneytið heyra 32 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 13 stofnanir og 19 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 17 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 12.429 m.kr. sem var 333 m.kr. (2,8%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 11.923 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 506 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 261 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir: Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri, Hóla-skóla á Hólum í Hjaltadal, Garðyrkjuskóla ríkisins og Suðurlandsskóga. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Meginskýringin á tekjuhalla Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri er sú að ákveðið var að draga ekki saman í rekstri og fresta ýmsum framkvæmdum þrátt fyrir samdrátt í fjárlögum og fyrirsjáanlegan hallarekstur. Þá tók skólinn í árslok 2004 án heimildar 11 mánaða eingreiðslulán hjá Sparisjóði Mýrarsýslu að fjárhæð 32 m.kr. til að ganga frá ógreiddum reikningum. Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á áðurnefnda meginreglu fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi.

Hjá Héraðsskógum hefur verið unnið að hugbúnaði fyrir öll skógræktarverkefni á landinu í samvinnu við fyrirtæki á starfssvæði þeirra. Um er að ræða gerð gagnagrunns sem heldur utan um skógræktarframkvæmdir og er áætlað að hann kosti rúmlega 30 m.kr. Gerð gagnagrunnsins var ekki boðin út. Ríkisendurskoðun telur að bjóða hefði átt verkið út, sbr. 2.--4. kafla laga um opinber innkaup, nr. 94/2001.

Við endurskoðun hjá Skjólskógum Vestfjörðum kom fram að þeir voru með yfirdrátt á bankareikningi í árslok 2004. Ríkisendurskoðun benti á að samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A- hluta ríkissjóðs er þeim óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á bankareikningi.

Óvissa hefur verið um stöðu margra viðskiptamanna hjá Jarðasjóði en átak var gert í að koma henni á hreint á árinu 2004 þó að því sé ekki að fullu lokið. Lögð er áhersla á að þessu verði lokið á árinu 2005.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála landbúnaðarráðuneytisins var horft til 16 stofnana þar sem alls starfa um 360 manns. Fram kom að 10 stofnanir (62,59%) voru í leiguhúsnæði, 4 (25%) í eigin húsnæði og leiguhúsnæði og 2 (12,5%) í eigin húsnæði. Alls leigðu 7 stofnanir (50%) af einkaaðilum og 7 af opinberum aðilum (50%). Í 11 tilvikum (78,6%) lá fyrir skriflegur leigusamningur og voru 7 þeirra (50%) ótímabundnir. Tólf stofnanir veittu upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 1.096 kr. sem er talsvert yfir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Ekki reyndist marktækur munur á því hvort leigusalinn var opinber eða einkaaðili. Í 10 tilvikum af 16 (62,5%) var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar, í 5 tilvikum (31,3%) var það talið of lítið og í 1 tilviki (6,2%) óhentugt.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 16 stofnana. Í ljós kom að í 8 þeirra (50%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar. Í 6 stofnunum höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað, í 1 stofnun takmarkaðist aðgangur við fáar skilgreindar skrár og í 1 stofnun var þeim eingöngu heimilt að lesa og senda tölvupóst. Tvær stofnanir veittu starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 9 stofnanir (56,3%) starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað, fartölvur (9 stofnanir), borðtölvur (1 stofnun), prentara (1 stofnun) og búnað til tölvusamskipta (1 stofnun).

Níu af 16 stofnunum ráðuneytisins greiddu heimatengingu fyrir alls 54 starfsmenn. Að meðaltali greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir 3,4 starfsmenn. Sex þeirra greiddu stofnkostnað vegna heimatenginga, 7 fast mánaðargjald og 2 ótakmarkaða bandvíddarnotkun. Í 5 þeirra var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 4 fyrir aðra yfirmenn, í 4 fyrir kerfisstjóra, í 5 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu og í 2 fyrir aðra starfsmenn. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá

meginástaðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 8 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma.

Síamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 16 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra alls 31,9 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um tæpar 300 þús.kr. frá árinu 2002 til 2004, þ.e. nálægt meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Farsímaeign þessara stofnana er fremur lítil. Samtals áttu þær 144 farsíma, þ.e. að meðaltali 9, og greiddu af 147 sínum. Þetta er talsvert undir meðaltali ríkisstofnana (15,7 símar). Þær stofnanir sem lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma gáfu jafnan þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma.

Þrjár af þeim 16 stofnunum landbúnaðarráðuneytisins sem lentu í úrtakinu voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Forstöðumenn eða fjármálastjórar samþykktu oftast nær kaup á sínum og tengdum búnaði (87,5%) en að öðrum kosti fjármálastjóri eða deildarstjóri. Tvær stofnanir voru með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 8 stofnunum var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 7 var það lokað fyrir símtölum til útlanda en hjá 8 voru engar slíkar lokanir. Þá höfðu 2 stofnanir símbúnað á rekstrarleigu.

Sjávarútvegsráðuneyti

Undir sjávarútvegsráðuneytið heyra 14 fjárlagaliður samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 6 stofnanir og 8 verkefni. Að auki eru 7 sjóðir í umsjá ráðuneytisins sem gerðir eru upp sérstaklega. Í heild er því 21 verkliður til skoðunar. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 18 þeirra.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 2.679 m.kr. sem var 612 m.kr. (18,6%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 2.667 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 12 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 650 m.kr.

Endurskoðun

Hafrannsóknastofnun er heimilt, að fengnu samþykki stjórnar stofnunarinnar og sjávarútvegsráðherra, að eiga aðild að rannsóknar- og þróunarfyrirtækjum sem eru hlutafélög eða önnur félög með takmarkaðri ábyrgð og þróa hugmyndir og hagnýta niðurstöður rannsóknar- og þróunarverkefna sem stofnunin vinnur að hverju sinni. Talsverð áhætta fylgir aðild að þessum fyrirtækjum og viðskiptum við þau og í ársreikningi fyrir 2004 varð að færa niður viðskiptakröfur og hlutafé um 18,2 m.kr. vegna gjaldþrota slíkra fyrirtækja.

Við endurskoðun hjá Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins var stofnuninni bent á að yfirfara með Ríkisskattstjóra virðisaukaskattsmál stofnunarinnar vegna kaupa á þjónustu frá erlendum aðilum og að gæta þess að kostnaður sé ekki greiddur nema gegn framvísun fullnægjandi reikninga.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála sjávarútvegsráðuneytisins var horft til 5 stofnana þar sem alls starfa um 450 manns. Fram kom að 4 þeirra voru í leiguhúsnæði (80%) og 1 í eigin húsnæði og leiguhúsnæði. Leigt var af einkaaðilum í 4 tilvikum en ríkisaðila í 1 tilviki. Ævinlega lá fyrir skriflegur leigusamningur og var hann ótímabundinn í 4 tilvikum en til fimm ára eða lengur hjá 1 stofnun. Allar stofnanirnar veittu upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 722 kr. sem er nálægt meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Í aðeins einu tilviki var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar en í 4 tilvikum var það talið of lítið.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 5 stofnana. Í ljós kom að í 4 þeirra (80%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar. Í 2 stofnunum höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað en í öðrum 2 takmarkaðist aðgangur við fáar skilgreindar skrár og tölvupóst. Þrjár stofnanir veittu starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 4 stofnanir starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað, fartölvur (3 stofnanir), borðtölvur (2 stofnanir) og búnað til tölvusamskipta (3 stofnanir).

Fjórar af 5 stofnunum ráðuneytisins greiddu heimatengingu fyrir alls 29 starfsmenn. Að jafnaði greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir 5,8 starfsmenn, sem er nokkuð yfir meðaltali ríkisstofnana (3,4 starfsmenn). Allar greiddu þær stofnkostnað vegna heimatenginga og fast mánaðargjald, 3 takmarkaða bandvíddarnotkun og 1 ótakmarkaða bandvíddarnotkun. Í öllum 4 stofnununum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann og aðra yfirmenn, í 3 fyrir kerfisstjóra og í 1 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 3 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma en 1 nefndi sveigjanleika á vinnustað.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 5 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra alls 33,8 m.kr. og höfðu að

meðaltali hækkað um 831 þús.kr. frá árinu 2002 til 2004. Það er langt yfir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Farsímaeign þeirra er einnig langt yfir meðaltali ríkisstofnana (15,7 símar). Samtals áttu þær 124 farsíma, þ.e. að meðaltali tæpa 25, og greiddu af 117. Þær stofnanir sem lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma gáfu ýmist þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma eða að þeir væru mikið á ferðinni og því erfitt að ná tali af þeim á fastri starfsstöð.

Ein af þeim 5 stofnunum sjávarútvegsráðuneytisins sem lentu í úrtakinu var í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Þetta er Fiskistofa sem einnig er langhæsti greiðandi fjarskiptagjalda. Sú stofnun er einnig með gjaldfrjálst símanúmer. Forstöðumenn samþykktu alltaf kaup á sínum og tengdum búnaði. Hjá 3 stofnunum var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og fyrir símtölum til útlanda en hjá 2 voru engar slíkar lokanir. Þá hafði 1 stofnun símbúnað á rekstrarleigu.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið heyrir 61 fjárlagaliður samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 38 stofnanir og 23 verkefni og framlagsliðir. Fjárlagaliðir er tengjast Þjóðkirkjunni og söfnuðum eru 6 og er gerð grein fyrir endurskoðun þeirra annars staðar í skýrslunni. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 44 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 15.182 m.kr. sem var 458 m.kr. (3,1%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 15.274 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 92 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 696 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna gjalda umfram fjárheimildir: Sýslumannsembættið á Patreksfirði, Sýslumannsembættið á Sauðárkróki og Sýslumannsembættið á Seyðisfirði. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Endurskoðun stofnana sem falla undir málaflokkinn löggæsla og öryggismál gaf ekki tilefni til alvarlegra athugasemda. Helst var fundið að því að ekki var aflað heimilda dóms- og fjármálaráðuneyta fyrir rekstrarleigusamningum. Þá var bent á að ekki hafi verið hægt að sannreyna stöður viðskiptakrafna og viðskiptaskulda í bókhaldi Landhelgisgæslunnar þar sem afstemmingar lágu ekki fyrir. Úr þessu þarf að bæta.

Við endurskoðun á embættum sýslumanna voru gerðar athugasemdir við sömu eða sambærileg atriði hjá flestum þeirra. Í fyrsta lagi var lögð áhersla á að fyrir lægi hjá embættunum yfirlit um vörslufé með nánar tilgreindum upplýsingum. Í öðru lagi að innborganir og greiðslur út af bankareikningum væru færðar í fjárhagsbókhald embættanna þó að ekki væri hægt að færa innborganir inn í tekjubókhaldskerfið undir réttu ári. Í þriðja lagi að áunnum vöxtum af vörslufé sem ekki eru greiddir út væri skilað í ríkissjóð.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var horft til 33 stofnana þar sem alls starfa um 1.420 manns. Fram kom að 31 stofnun (94%) var í leiguhúsnæði og 2 í eigin húsnæði og leiguhúsnæði. Leigt var af ríkisaðila í 27 tilvikum en einkaaðilum í 6 tilvikum. Skriflegur leigusamningur lá fyrir í 31 tilviki en ekki í 2 tilvikum. Samningar voru ótímabundnir í 26 tilvikum, giltu í fimm ár eða lengur hjá 5 stofnunum og í eitt til fimm ár hjá einni. Alls veitti 31 stofnun upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 578 kr. sem er nokkuð undir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Verulegur munur kom í ljós á leigukjörum eftir því hvort leigusali var opinber eða einkaaðili. Í fyrrnefnda tilvikinu (23 stofnanir) voru leigugjöld 498 kr. á fermetra en í því síðarnefnda (6 stofnanir) 931 kr.

Í 22 tilvikum (66,7%) var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar, í 5 tilvikum (15,1%) var það talið of lítið, í 4 tilvikum (12,1%) var það talið óhentugt og í 2 tilvikum (6,1%) of stórt.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 35 stofnana. Í ljós kom að í 7 þeirra (20%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar. Í 6 þeirra höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað en í 1 stofnun takmarkaðist aðgangur við tölvupóst. Tvær stofnanir veittu starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 8 þeirra (22,8%) starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað, fartölvur (7 stofnanir), borðtölvur (2 stofnanir), prentara (2 stofnanir) og búnað til tölvusamskipta (2 stofnanir).

Sjö af 35 stofnunum ráðuneytisins greiddu heimatengingu fyrir alls 32 starfsmenn. Að jafnaði greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir innan við 1 starfsmann, sem er langt undir meðaltali ríkisstofnana (3,4). Fjórar greiddu stofnkostnað vegna heimatenginga, 7 fast mánaðargjald og 1 takmarkaða bandvíddarnotkun. Í 4 stofnunum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 5 stofnunum fyrir aðra yfirmenn, í 3 fyrir kerfisstjóra og í 2

fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu. Þegar stofnanir voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 6 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma en 1 tilviki að starfsmenn væru þá líklegri til að skila betra verki.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 40 stofnana. Árið 2004 námu árleg fjarskiptagjöld þeirra 115,5 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um rúmar 433 þús.kr. frá árinu 2002 (17,6%). Þetta er nokkuð yfir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Langmestu munar um þrjár stærstu stofnanirnar, Lögreglustjóran í Reykjavík, Landhelgisgæsluna og Ríkislögreglustjóra, sem greiddu samtals 47,7 m.kr. árið 2004 eða 41,3% af heildargjöldum ráðuneytisins. Fjarskiptagjöld þeirra hækkuðu að meðaltali um 2.928 þús.kr. frá 2002 til 2004 (22,6%). Hjá mörgum öðrum stofnunum hækkuðu fjarskiptagjöld lítt eða ekki og hjá nokkrum lækkuðu þau örlítið.

Farsímaeign þessara 40 stofnana reyndist nokkuð undir meðaltali ríkisstofnana (15,7). Samtals áttu þær 523 farsíma, þ.e. að meðaltali 13, og greiddu af 557. Þar af áttu 3 stærstu stofnanirnar 237 síma og greiddu af 271. Alls áttu 24 stofnanir á bilinu 1–10 síma. Þær stofnanir sem lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma gáfu ýmist þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma eða að þeir væru mikið á ferðinni og því erfitt að ná tali af þeim á fastri starfsstöð.

Fimm þeirra 40 stofnana dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem lentu í úrtakinu voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði, en engin þeirra er þó í hópi allra stærstu stofnana. Hjá 4 þeirra hafa gjöld vegna fjarskipta nánast staðið í stað að krónutölu frá 2002. Forstöðumenn samþykktu í langflestum tilvikum kaup á sínum og tengdum búnaði en að öðru leyti fjármálastjóri eða deildarstjóri. Engin stofnananna er með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 23 stofnunum var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 23 stofnunum fyrir símtölum til útlanda en hjá 13 voru engar slíkar lokanir. Þá höfðu 3 stofnanir símbúnað á rekstrarleigu.

Félagsmálaráðuneytið

Undir félagsmálaráðuneytið heyra 34 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 18 stofnanir og 16 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 17 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 27.322 m.kr. sem er 2.490 m.kr. (10,0%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins

námu 27.031 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 291 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 164 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna gjalda umfram fjárheimildir: Barnaverndarstofu, Málefni fatlaðra á Vesturlandi, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og Framkvæmdasjóð fatlaðra. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Hjá Vinnueftirliti ríkisins er bent á vaxandi hallarekstur síðustu þrjú árin. Á árinu 2004 var hann tæpar 40 m.kr. og 27 m.kr. á árinu 2003. Þessi hallarekstur hefur verið skýrður með því að verkefni hafi aukist með nýjum lögum og reglugerðum bæði hér og í tengslum við aðild að Evrópska efnahagssvæðinu og auknum verkefnum á Austurlandi. Í þessu samhengi bendir Ríkisendurskoðun á að stofnanir eiga ekki að auka umsvif sín nema slíkt sé heimilað í fjárlögum.

Við endurskoðun hjá Framkvæmdasjóði fatlaðra var m.a. lagt til að settar verði verklagsreglur um það hvernig staðið skuli að úthlutun fjármuna til viðhalds og endurbóta og forgangsroðun verkefna. Lagt er til að nákvæmlega verði skilgreint hvaða málaflokkar tilheyri málefnum fatlaðra og hverjir ekki og að framlög verði því aðeins greidd út að fyrir liggja kostnaðaryfirlit til staðfestingar á þeim kostnaði sem úthlutun nái yfir. Þá er bent á að félagsmálaráðherra staðfesti einungis aðalúthlutun stofnkostnaðarframlaga en aukaúthlutanir og breytingar eru ekki staðfestar af honum eins og vera ber. Áréttuð er ábending frá fyrra ári um að mótaðar verði reglur um starfsemi sjóðsins.

Hjá Atvinnuleysistryggingasjóði er áréttuð að kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri Vinnumálastofnunar byggir ekki á afmörkuðum þáttum. Lagt er til að skilgreint verði á hvaða hátt sjóðurinn taki þátt í rekstrinum og að gerður verði samningur sem veiti þessum þætti í skýran farveg.

Barnaverndarstofa var rekin með 98,6 m.kr. halla á árinu 2004 samanborið við 29,2 m.kr tekjuafgang á árinu 2003. Skýringin á þessum halla felst í endurnýjun samnings sem gerður var við Landspítala-háskólasjúkrahús um þjónustu við skjólstaðinga Barnaverndarstofu. Á árinu voru greiddar 80 m.kr. vegna þessa samnings, þar af 50 m.kr. vegna fyrri ára. Þá nam kostnaður vegna byggingaframkvæmda á Stuðlum 61,7 m.kr. en fjárveiting vegna þeirra var á árinu 2003. Í lok ársins 2004 hafði stofnunin ráðstafað umfram fjárheimild 40,1 m.kr. sem leita þarf leiða til að bæta úr.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála félagsmálaráðuneytisins var horft til 14 stofnana þar sem alls starfa um 1.440 manns. Fram kom að 12 stofnanir (85,7%) voru eingöngu í leiguhúsnæði en 2 (14,3%) í eigin húsnæði og leiguhúsnæði. Hlutfall leiguhúsnæðis er hér óvenju hátt. Leigt var af opinberum aðilum í 12 tilvikum (85,7%) en af einkaaðilum í 2 tilvikum (14,3%). Í öllum tilvikum nema einu lá fyrir skriflegur leigusamningur. Í 7 tilvikum (50%) var hann ótímabundinn, í 4 tilvikum (28,6%) gerður til fimm ára eða lengur og í 2 tilvikum (14,3%) til eins til fimm ára. Alls veittu 11 stofnanir upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau 1.147 kr. sem er langt yfir meðaltali þegar horft er til leigugjalda ríkisstofnana (758 kr.). Nokkrar stofnanir ráðuneytisins eru enda í nýju og dýru húsnæði.

Í 11 tilvikum (78,6%) var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar, í 1 tilviki (7,1%) var það talið of lítið, í 1 tilviki (7,1%) óhentugt og í 1 tilviki (7,1%) var staðsetning talin óhentug. Þetta er mun betri útkoma en meðaltal allra stofnana ríkisins sem lentu í úrtakinu gefur til kynna. Þar var húsnæði talið fullnægjandi í 59,2% tilvika.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði.

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 13 stofnana. Í ljós kom að í 6 þeirra (46,2%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunarinnar utan vinnustaðar. Í 3 stofnunum höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað en í öðrum 3 takmarkaðist aðgangur við fáar skrár og tölvupóst. Ein stofnun veitti starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 2 stofnanir starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað, far-tölvur (1 stofnun), borðtölvur (1 stofnun), prentara (1 stofnun).

Fimm af 13 stofnunum ráðuneytisins greiddu heimatengingu fyrir alls 13 starfsmenn. Að jafnaði greiddi því hver stofnun ráðuneytisins fyrir 1 starfsmann sem er vel undir meðaltali ríkisstofnana (3,4 starfsmenn). Ein greiddi stofnkostnað vegna heimatenginga, 4 fast mánaðargjald, 1 takmarkaða bandvíddarnotkun og 1 ótakmarkaða bandvíddarnotkun. Í 5 stofnunum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 2 stofnunum fyrir aðra yfirmenn, í 1 fyrir kerfisstjóra og í 1 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 4 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma en 1 tilviki þörf fyrir að komast í gögn á Internetinu utan vinnutíma.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 14 stofnana. Árið 2004 námu árleg fjarskiptagjöld þeirra samtals 33,8 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um tæpar 274 þús.kr. frá árinu 2002 (11,7%). Þetta er rétt undir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Mest varð hækkunin hjá Málefnum fatlaðra í Reykjavík og Vinnumálastofnun. Hjá sumum öðrum stofnunum hækkuðu fjarskiptagjöld lítt eða ekki.

Farsímaeign þessara 14 stofnana reyndist langt undir meðaltali ríkisstofnana (15,7 símar). Samtals áttu þær 66 farsíma, þ.e. að meðaltali 4,7, og greiddu af 63. Þær stofnanir sem lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma gáfu ýmist þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma eða að þeir væru mikið á ferðinni og því erfitt að ná tali af þeim á fastri starfsstöð.

Einungis 1 þeirra 14 stofnana félagsmálaráðuneytisins sem lentu í úrtakinu voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Forstöðumenn samþykktu í langflestum tilvikum kaup á sínum og tengdum búnaði en að öðru leyti fjármálastjóri eða deildarstjóri. Engin stofnanna var með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 6 þeirra var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 4 fyrir símtölum til útlanda en hjá 7 voru engar slíkar lokanir. Þá hafði 1 stofnun símbúnað á rekstrarleigu.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti

Undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið heyrir 121 fjárlagaliður samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 88 stofnanir og 33 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 103 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 112.643 m.kr. sem var 6.826 m.kr. (6,5%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 113.227 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 584 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 882 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir: Heilsugæsluna í Reykjavík, Heilsuverndarstöðina í Reykjavík, Heilsugæsluna í Kópavogi, Heilsugæsluna í Mosfellsbæ, Heilbrigðisstofnunina Suðurnesjum, Heilbrigðisstofnun Þingeyinga, Heilbrigðisstofnunina Vestmannaeyjum og St. Jósefsspítala Hafnarfirði. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Þá voru eftirfarandi stofnanir með yfirdrátt á bankareikningi í árslok 2004: Heilbrigðisstofnun Þingeyinga, Heilbrigðisstofnun Austurlands og Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs er ríkisstofnunum óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á bankareikningi.

Við endurskoðun hjá heilsugæslustöðvum á höfuðborgarsvæðinu var auk þess bent á að bæta þurfi eftirlit með viðveru starfsmanna og fjarvistar-skrám, að stemma beri af viðskiptareikninga reglulega innan ársins og í árslok, að bæta þurfi innheimtu útistandi krafna og að gera beri aksturs-samninga við starfsmenn sem fá greitt fyrir akstur í þágu stöðvarinnar.

Við endurskoðun hjá Hjúkrunarheimilinu Eir kom fram að í árslok 2004 nam handbært fé liðlega 127 m.kr. Ástæðuna fyrir þessu má rekja til uppsafnaðs tekjuafgangs hjúkrunarheimilisins, að hjúkrunarheimilið hafði lagt til hliðar lífeyrisskuldbindingar sem nú er búið að bakfæra og breytinga á skammtímaeignum og skuldum. Eigið fé hjúkrunarheimilisins sýnir nú stöðu þess gagnvart fjárveitingum til reksturs og nam í árslok 76,7 m.kr. eða liðlega 8,7% af framlagi ársins 2004. Það er álit Ríkisendurskoðunar að hjúkrunarheimilinu sé ekki heimilt að ráðstafa þessum fjármunum nema í samráði við og með samþykki stjórnvalda. Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við yfirstjórn heimilisins að hún hafi án heimilda tekið bifreið á rekstrarleigu til notkunar fyrir forstöðumann heimilisins. Sú almenna regla gildir hjá ríkinu að starfsmenn hafi ekki einkaafnot af bifreiðum nema í algjörum undantekningartilvikum. Þá voru gerðar athugasemdir við útreikning á dagpeningum á ferðalögum erlendis.

Við endurskoðun hjá Heilbrigðisstofnuninni Hólmavík kom í ljós um 6.541 þús.kr. tekjuafgangur af rekstri stofnunarinnar á árinu 2004. Þrátt fyrir það er uppsafnaður halli hennar í árslok 2004 11.624 þús kr. Tekjuhallann hefur stofnunin þurft að fjármagna með lánsfé frá lánardrottnum og með því að draga að skila vörslufé á réttum tíma, með tilheyrandi vaxtakostnaði. Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á meginreglu fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Endurskoðun hjá Heilbrigðisstofnuninni Suðurnesjum leiddi í ljós að stofnunin er með yfirdrátt á bankareikningi sem nemur 40.085 þús.kr. í árslok 2004. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A- hluta ríkissjóðs er ríkisstofnunum óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á banka-reikningi. Heilbrigðisstofnunin er með 9 rekstrarleigubifreiðar í rekstri hjá sér og eru 3 þeirra hlunnindabifreiðar sem stjórnendur stofnunarinnar nota. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins frá

28. janúar 2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs er ríkisstofnunum óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum um kaupleigu eða fjármögnunarleigu án þess að fyrir liggi heimild í lögum eða samþykki fjármálaráðuneytis og viðkomandi ráðuneytis. Jafnframt ber að leita skriflegrar heimildar sömu aðila fyrir öllum skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að ekki er heimilt að taka á rekstrarleigu bifreiðar fyrir stjórnendur eða aðra starfsmenn stofnana.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins var horft til 57 stofnana þar sem alls starfa 11.496 manns. Fram kom að 25 stofnanir (43,9%) voru eingöngu í eigin húsnæði, 17 (29,83%) í eigin húsnæði og leiguhúsnæði og 15 (26,3%) í leiguhúsnæði. Hlutfall eigin húsnæðis er óvenju hátt og munar þar miklu um öldrunar-, heilsugæslu- og heilbrigðisstofnanir. Leigt var af einkaaðilum í 16 tilvikum (50%), af Fasteignum ríkisins í 6 tilvikum (18,8%), í 1 tilviki (3,1%) af öðrum ríkisaðila og í 9 tilvikum (28,1%) af sveitarfélögum. Hlutfall einkaaðila er vel yfir meðaltali (33,7%). Í aðeins 21 tilviki (67,7%) lá fyrir skriflegur leigusamningur en ekki í 10 tilvikum (32,3%). Í 11 tilvikum (50%) var hann ótímabundinn, í 11 tilvikum (31,8%) gerður í fimm ár eða lengur og í 4 tilvikum (18,2%) í eitt til fimm ár. Alls veittu 15 stofnanir upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau 834 kr. sem er rétt yfir meðaltali þegar horft er til leigugjalda ríkisstofnana (758 kr.). 20 stofnanir leigðu sjálfar út húsnæði, í 10 tilvikum til annarra ríkisaðila eða sveitarfélaga, í 11 tilvikum til einkaaðila og í 6 tilvikum til starfsmanna.

Í 21 tilviki af 53 (39,6%) var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar, í 23 tilvikum (43,4%) var það talið of lítið, í 7 tilvikum (13,2%) óhentugt, í 1 tilviki (1,9%) var staðsetning talin óhentug og í 1 tilviki (1,9%) var húsnæði talið of stórt. Þetta er mun verri útkoma en meðaltal allra stofnana ríkisins sem lentu í úrtakinu gefur til kynna. Þar var húsnæði talið fullnægjandi í 59,2% tilvika.

Athygli vekur að af þeim 19 hjúkrunar-, dvalar- og dagvistarstofnunum fyrir aldraða sem lentu í úrtaki Ríkisendurskoðunar töldu einungis 7 húsnæði sitt fullnægjandi (36,8%), 10 töldu það of lítið (52,6%) og 2 óhentugt (10,5%). Þessi niðurstaða er í samræmi við þær ábendingar sem komið hafa fram á undanförunum árum um að slíkar stofnanir búi oft við mikil þrengsli og stundum í húsnæði sem samrýmist ekki nútíma kröfum. Um 70% þessara stofnana eru í eigin húsnæði en 30% í leiguhúsnæði. Ekki reyndist skýr fylgni milli húsnæðisforms og þess hve hentugt húsnæði þótti vera.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 58 stofnana. Í ljós kom að í 23 þeirra (39,6%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar. Í 9 stofnunum höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað, í 5 þeirra takmarkaðist aðgangur við fáar skrár og tölvupóst og í 9 takmarkaðist aðgangur við tölvupóst. Fimm stofnanir veittu starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lagði 21 stofnun (36,2%) starfsmönnum til einhvern tölvubúnað, fartölvur (15 stofnanir), borðtölvur (9 stofnanir), prentara (11 stofnanir), búnað til tölvusamskipta (4 stofnanir) og annan búnað (1 stofnun).

Tólf af 58 stofnunum ráðuneytisins greiddu heimatengingu fyrir alls 37 starfsmenn. Að jafnaði greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir innan við 1 starfsmann sem er vel undir meðaltali allra ríkisstofnana (3,4). Sjö þeirra greiddu stofnkostnað vegna heimatenginga, 12 fast mánaðargjald, 2 takmarkaða bandvíddarnotkun og 3 ótakmarkaða bandvíddarnotkun. Í 10 stofnunum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 8 stofnunum fyrir aðra yfirmenn, í 3 fyrir kerfisstjóra, í 3 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu og í 1 fyrir aðra starfsmenn. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 10 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma en 2 tilvikum sveigjanleika á vinnustað.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 57 stofnana heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra samtals 272,1 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um tæpar 116 þús.kr. frá árinu 2002 (2,5%). Þetta er talsvert undir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Ekki varð séð að nein stofnun skæri sig sérstaklega úr hvað varðar hlutfallslega hækkun fjarskiptagjalda.

Farsímaeign þessara 57 stofnana reyndist talsvert yfir meðaltali ríkisstofnana (15,6). Samtals áttu þær 1.572 farsíma, þ.e. að meðaltali 25,6, og greiddu af 1.508. Hér munar langmestu um stóru heilbrigðisstofnanirnar, Landspítala - háskólasjúkrahús með 692 síma, Heilsugæsluna í Reykjavík með 124 síma og Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri með 111 síma. Aðrar stofnanir áttu oftast á bilinu 0–10 síma. Þær stofnanir sem lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma gáfu langoftast (79,2%) þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma.

Alls 17 þeirra 57 stofnana heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins sem lentu í úrtakinu, þ.e. 29,8%, voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Þetta er mun herra hlutfall en hjá öðrum ráðuneytum og gæti verið ein skýring þess hve fjarskiptagjöld ráðuneytisins

hafa hækkað lítið á undanförunum árum. Þá höfðu 7 stofnanir símbúnað á rekstrarleigu. Forstöðumenn samþykktu í langflestum tilvikum (86%) kaup á sínum og tengdum búnaði en að öðru leyti fjármálastjóri, deildarstjóri eða aðrir starfsmenn. Tvær stofnananna eru með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 44 stofnunum var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 41 stofnun fyrir símtölum til útlanda en hjá 8 voru engar slíkar lokanir.

Fjármálaráðuneyti

Undir fjármálaráðuneytið heyra 36 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af er 21 stofnun og 15 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 24 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 41.205 m.kr. sem var 8.022 m.kr. (24,2%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 27.022 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 14.183 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 899 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðun hjá Fasteignum ríkissjóðs leiddi í ljós 70.053 þús.kr. tekjuhalla af rekstri stofnunarinnar á árinu 2004 og var höfuðstóll í árslok 2004 neikvæður um 59.280 þús. kr. Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á meginreglu fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Við endurskoðun kom einnig í ljós að húsaþryggingar voru vanfærðar um 9,2 m.kr. og innskattur virðisaukaskatts ofreiknaður um 5,0 mkr. Þetta var leiðrétt í þeim ársreikningi sem Ríkisendurskoðun áritaði.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála fjármálaráðuneytisins var horft til 24 stofnana þar sem alls starfa 808 manns. Allar þessar stofnanir voru í leiguhúsnæði. Leigt var af opinberum aðilum í 22 tilvikum (91,7%) en einkaaðilum í 2 tilvikum (8,3%). Í 21 tilviki (87,5%) lá fyrir skriflegur leigusamningur, munnlegur samningur í 2 tilvikum (8,3%) en enginn samningur í 1 tilviki (4,2%). Í 20 tilvikum (83,3%) var samningurinn ótímabundinn, í 2 tilvikum gildi hann til fimm ára eða lengur og í 1 tilviki skorti upplýsingar. Alls veitti 21 stofnun upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 754 kr. sem er það sama og meðalgjöld ríkisstofnana (758 kr.). Í 21 tilviki af 23 (91,3%) var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar, í 1 tilvikum (4,3%) var það talið of lítið og í 1 tilviki (4,3%) var staðsetning talin

óhentug. Þetta er mun betri útkoma en almennt gerist meðal ríkisstofnana. Þar var húsnæði talið fullnægjandi í 59,2% tilvika.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 22 stofnana. Í ljós kom að í 13 þeirra (59,1%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar. Í 9 stofnunum höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað, í 1 stofnun takmarkaðist aðgangur við fáar skrár og tölvupóst og í 3 stofnunum takmarkaðist aðgangur við tölvupóst. Fimm stofnanir veittu starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 11 stofnanir (50%) starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað, fartölvur (4 stofnanir), borðtölvur (4 stofnanir), prentara (1 stofnun) og búnað til tölvusamskipta (6 stofnanir).

Ellefu af 22 stofnunum ráðuneytisins greiddu fyrir heimatengingu 91 starfsmanns. Að meðaltali greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir 4,1 starfsmenn sem er rétt yfir meðaltali allra ríkisstofnana (3,4). Sex þeirra greiddu stofnkostnað vegna heimatenginga, 9 fast mánaðargjald, 7 takmarkaða bandvíddarnotkun og 2 ótakmarkaða bandvíddarnotkun. Í 7 stofnunum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 5 stofnunum fyrir aðra yfirmenn, í 4 fyrir kerfisstjóra, í 6 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu og í 1 fyrir aðra starfsmenn. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 9 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma en 2 tilvikum sveigjanleika á vinnustað.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 23 stofnana fjármálaráðuneytisins. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra samtals 72,7 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um tæpar 171 þús.kr. frá árinu 2002 (5,7%). Þetta er nokkuð undir meðaltalshækkun ríkisstofnana (295 þús.kr.). Langmest varð hækkunin hjá Fjársýslu ríkisins, 62,2%, en kostnaður margra annarra stofnana stóð í stað eða lækkaði jafnvel nokkuð.

Farsímaeign þessara 23 stofnana reyndist talsvert undir meðaltali ríkisstofnana (15,6). Samtals áttu þær 202 farsíma, þ.e. að meðaltali 8,8, og greiddu af 204. Hér munar mestu um Tollstjóran í Reykjavík, Fasteignamat ríkisins, Skattrannsóknarstjóra og Ríkisskattstjóra, sem áttu á bilinu 23–42 síma. Aðrar stofnanir áttu oftast á bilinu 0–10 síma. Þær stofnanir sem lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma gáfu ýmist þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma eða að þeir væru mikið á ferðinni og því erfitt að ná tali af þeim á fastri starfsstöð.

Alls 5 þeirra 23 stofnana fjármálaráðuneytisins sem lentu í úrtakinu, þ.e. 21,7%, voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Þetta er mun herra hlutfall en hjá öðrum ráðuneytum, að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu undanskildu, og gæti verið ein skýring þess hve fjarskiptagjöld ráðuneytisins hafa hækkað lítið á undanförunum árum. Þá höfðu 2 stofnanir símbúnað á rekstrarleigu. Forstöðumenn samþykktu í langflestum tilvikum (82,6%) kaup á sínum og tengdum búnaði en að öðru leyti fjármálastjóri eða deildarstjóri. Þrjár stofnananna eru með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 7 þeirra var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 13 fyrir símtölum til útlanda en hjá 9 voru engar slíkar lokanir.

Samgönguráðuneyti

Undir samgönguráðuneytið heyrja 15 fjárlagaliðir. Þar af eru 11 stofnanir og 4 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 13 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 20.094 m.kr. sem var 1.684 m.kr. (9,1%) hækkan frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 18.805 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 1.289 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 5.079 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við Rannsóknanefnd flugslysa og Rannsóknanefnd sjólysa vegna útgjalda umfram fjárheimildir. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála samgönguráðuneytisins var horft til 6 stofnana þar sem alls starfa 172 manns. Alls reyndust 5 stofnanir vera í leiguhúsnæði og 1 í eigin og leiguhúsnæði. Leigt var af opinberum aðilum í 4 tilvikum (66,7%) en einkaaðilum í 2 tilvikum (33,3%). Ævinlega lá fyrir skriflegur leigusamningur og var hann ýmist ótímabundinn (50%) eða til fimm ára eða lengur (50%). Allar 6 stofnanirnar veittu upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 896 kr. sem er aðeins yfir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Í 4 tilvikum (66,6%) var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar, í 1 tilvikum (16,7%) var það talið of lítið og í 1 tilviki (16,7%) var staðsetning talin óhentug.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 7 stofnana. Í ljós kom að í 6 þeirra (85,7%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar. Í 3 þeirra höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað, í 2 takmarkaðist aðgangur við fáar skrár og tölvupóst og í 1 takmarkaðist aðgangur við tölvupóst. Tvær stofnanir veittu starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu allar stofnanirnar starfsmönnum sínum til einhvern tölvubúnað, fartölvur (5 stofnanir), borðtölvur (4 stofnanir), prentara (3 stofnanir) og búnað til tölvusamskipta (4 stofnanir).

Allar 7 stofnanir ráðuneytisins greiddu starfsmönnum fyrir heimatengingu, samtals 68 starfsmönnum. Að jafnaði greiddi hver stofnun ráðuneytisins því 11,3 starfsmönnum fyrir heimatengingu og er það langt yfir meðallagi ríkisstofnana (3,4). Fimm greiddu stofnkostnað vegna heimatenginga, 6 fast mánaðargjald, 4 takmarkaða bandviddarnotkun og 1 ótakmarkaða bandviddarnotkun. Í 6 stofnununum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 6 stofnunum fyrir aðra yfirmenn, í 4 fyrir kerfisstjóra, í 2 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu og í 1 fyrir aðra starfsmenn. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 5 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma, í 1 tilviki þörf á að starfsmaður komist í gögn á Internetinu utan venjulegs vinnutíma og 1 tilviki sveigjanleika á vinnustað.

Síamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 7 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra samtals 67,5 m.kr. og höfðu að meðaltali hækkað um rúmar 964 þús.kr. frá árinu 2002 (11,1%). Þetta er talsvert yfir meðaltalshækkun ríkisstofnana, 295 þús.kr. (7,1%). Langmest varð hækkunin hjá stærstu stofnuninni, Flugmálastjórn (18,5%), en kostnaður annarra stofnana stóð í stað eða lækkaði jafnvel nokkuð.

Farsímaeign þessara 7 stofnana reyndist talsvert yfir meðaltali ríkisstofnana (15,7 símar). Samtals áttu þær 162 farsíma, þ.e. að meðaltali 23,1, og greiddu af 165. Einnig hér sker Flugmálastjórn sig úr með 91 síma. Aðrar stofnanir áttu á bilinu 3–26 síma. Þær stofnanir sem lögðu tilteknum starfsmönnum til farsíma gáfu oftast (85,7%) þá ástæðu að nauðsynlegt væri að ná til þeirra utan almenns vinnutíma.

Alls 3 þeirra 7 stofnana samgönguráðuneytisins sem lentu í úrtakinu, þ.e. 42,8%, voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði og hefur kostnaður þeirra vegna fjarskiptamála staðið í stað milli áranna 2002 og 2004. Þetta er hins vegar litlar stofnanir og vega því tiltölulega lítið þegar á heildina er litið. Þá hafði engin stofnun símbúnað á

rekstrarleigu. Forstöðumenn samþykktu í flestum tilvikum (57,1%) kaup á sínum og tengdum búnaði en annars deildarstjóri. Ein stofnananna er með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 5 stofnana var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 2 stofnunum fyrir símtölum til útlanda en hjá 2 voru engar slíkar lokanir.

Iðnaðarráðuneyti

Undir iðnaðarráðuneytið heyrja 17 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 5 stofnanir og 12 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 14 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 3.374 m.kr. sem var 1.358 m.kr. (28,7%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 3.500 m.kr. Þannig að rekstrarkostnaður varð 126 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 678 m.kr.

Endurskoðun

Hjá Rannsóknastofnun byggingaiðnaðarins var bent á nauðsyn þess að stemma betur af viðskiptareikninga, að stemma af bankareikninga með reglubundnum hætti, að gæta að lotun tekna og gjalda og að afla heimildar iðnaðar- og fjármálaráðuneyta á rekstrarleigusamningum.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála iðnaðarráðuneytisins var horft til 6 stofnana þar sem alls starfa 233 manns. Fram kom að 3 stofnanir voru í leiguhúsnæði, 2 í eigin húsnæði og 1 í eigin og leiguhúsnæði. Ævinlega var leigt af opinberum aðilum og lá ýmist fyrir skriflegur leigusamningur eða munnlegur (1 tilvik). Samningurinn var ýmist ótímabundinn eða til fimm ára eða lengur. Fjórar stofnanir veittu upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 1.280 kr. sem er langt yfir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Talsverður munur var þó eftir stofnunum eða allt frá 500 kr. á fermetra (Orkustofnun) til 1.847 kr. (Iðntæknistofnun). Í öllum 6 tilvikum var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 4 stofnana. Í ljós kom að í 3 þeirra (75%) höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar. Í 2 stofnunum höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað en í 1 stofnun takmarkaðist aðgangur við tölvupóst. Tvær stofnanir veittu starfsmönnum

þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 3 stofnanir starfsmönnum sínum til fartölvur.

Þrjár af 4 stofnunum ráðuneytisins greiddu starfsmönnum fyrir heimatengingu, samtals 12 starfsmönnum. Að meðaltali greiddi hver stofnun ráðuneytisins því fyrir 3 starfsmenn. Tvær þeirra greiddu stofnkostnað vegna heimatenginga, 2 fast mánaðargjald og 2 takmarkaða bandvíddarnotkun. Í 3 stofnunum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 1 stofnun fyrir aðra yfirmenn, í 1 fyrir kerfisstjóra, í 1 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 2 tilvikum þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma og 1 tilviki sveigjanleika á vinnustað.

Símanál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 5 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra samtals 12,2 m.kr. og höfðu að meðaltali lækkað um 210 þús.kr. frá árinu 2002 (6,5%). Langmestu munaði um 832 þús.kr. lækkun hjá iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu.

Farsímaeign þessara 5 stofnana reyndist talsvert undir meðaltali ríkisstofnana (15,7). Samtals áttu þær 43 farsíma, þ.e. að meðaltali 8,6, og greiddu af 50. Engin þessara stofnana var í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði og engin þeirra hafði símbúnað á rekstrarleigu. Forstöðumenn samþykktu jafnan kaup á sínum og tengdum búnaði. Engin stofnananna var með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 1 stofnun var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá 3 stofnunum fyrir símtölum til útlanda en hjá 2 voru engar slíkar lokanir.

Viðskiptaráðuneyti

Undir viðskiptaráðuneytið heyra 9 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 4 stofnanir og 5 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 7 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 1.337 m.kr. sem var 81 m.kr. (5,7%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 1.390 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 53 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 73 m.kr.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála viðskiptaráðuneytisins var horft til 2 stofnana þar sem alls starfa 59 manns. Báðar stofnanirnar voru í leiguhúsnæði. Í öðru tilviki var leigt af opinberum aðila en í hinu tilviki af einkaaðila. Í báðum tilvikum lá fyrir skriflegur leigusamningur, ýmist ótímabundinn eða til fimm ára eða lengur. Báðar stofnanirnar veittu upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau að meðaltali 765 kr. sem er nálægt meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Mikill munur reyndist þó á leigugjöldum eftir stofnunum og greiddi önnur þeirra (Samkeppnisstofnun) 445 kr. fyrir fermetrann en hin (Fjármálaeftirlitið) 1.084 kr. Í báðum tilvikum var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 2 stofnana. Í ljós kom að í annarri þeirra höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar og takmarkaðist aðgangur þeirra við tölvupóst. Hvorug stofnananna veitti starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Önnur þeirra lagði starfsmönnum sínum hins vegar til fartölvur, borðtölvur og prentara. Hvorug stofnananna greiddi starfsmönnum fyrir heimatengingu.

Símamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 3 stofnana. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra samtals 9,6 m.kr. og höfðu að meðaltali lækkað um 156 þús.kr. frá árinu 2002 (4,7%). Langmestu munaði um 3 m.kr. lækkingu hjá Löggildingarstofu en á móti hækkaði kostnaður Fjármálaeftirlitsins um 2,5 m.kr.

Farsímaeign þessara 3 stofnana reyndist langt undir meðaltali ríkisstofnana (15,7 símar). Samtals áttu þær 15 farsíma, þ.e. að meðaltali 5, og greiddu af 17. Engin þeirra var í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Engin þeirra hafði heldur símbúnað á rekstrarleigu. Forstöðumenn eða fjármálastjórar samþykktu jafnan kaup á sínum og tengdum búnaði. Engin stofnananna er með gjaldfrjálst símanúmer, hjá öllum þeirra var símkerfi lokað fyrir 90xx númerum og hjá einni stofnun fyrir símtölum til útlanda.

Hagstofa Íslands

Hagstofa Íslands hefur stöðu ráðuneytis í lögum um Stjórnarráð Íslands. Ríkisendurskoðun endurskoðaði Hagstofuna.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður Hagstofunnar 589 m.kr. sem var 60 m.kr. (9,2%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimild ársins nam 574 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 15 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 23 m.kr.

Endurskoðun

Í skýrslu um innra eftirlit hjá Hagstofu Íslands frá árinu 2004 var gerð athugasemd við að gjaldkeri og rekstrarstjóri geta greitt reikninga og bókað heiman frá sér. Ríkisendurskoðun telur að loka ætti fyrir þessar tengingar. Þá voru gerðar athugasemdir um aðgreiningu starfa milli bókhalds og fjárvörslu.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Á Hagstofu Íslands starfa 106 manns. Stofnunin er í nýju leiguhúsnæði og er það leigt af einkaaðila. Fyrir liggja tveir skriflegir leigusamningar til fimm ára eða lengur og er fermetraverð að meðaltali 1.239 kr. sem er langt yfir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Húsnæði Hagstofunnar var talið fullnægja þörfum stofnunarinnar.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði kom í ljós að einhverjir starfsmenn Hagstofunnar höfðu möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar og höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað. Stofnunin veitti starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lagði hún starfsmönnum til fartölvur, borðtölvur, prentara og búnað til fjarskipta.

Hagstofan greiddi samtals 15 starfsmönnum fyrir heimatengingu og er það langt yfir meðaltali allra ríkisstofnana (3,4). Greiddur var stofnkostnaður vegna heimatenginga og fast mánaðargjald. Heimatenging var greidd fyrir forstöðumann, aðra yfirmenn, kerfisstjóra og starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu. Meginástæða þess að greitt var fyrir heimatengingu var þörf starfsmanna fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma.

Síamál

Árið 2004 námu fjarskiptagjöld Hagstofunnar rúmum 7 m.kr. og höfðu hækkað um 394 þús.kr. frá árinu 2002 (5,8%). Alls átti stofnunin 5 farsíma og greiddi af 5 og er það langt undir meðaltali ríkisstofnana (15,7 símar). Stofnunin var í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Hún hafði hins vegar ekki símbúnað á rekstrarleigu. Forstöðumaður samþykkti kaup á sínum og tengdum búnaði. Hagstofan er ekki með

gjaldfrjálst símanúmer. Símkerti hennar var lokað fyrir 90xx númerum og símtölum til útlanda.

Umhverfisráðuneyti

Undir umhverfisráðuneytið heyrja 18 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 11 stofnanir og 7 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 15 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 4.318 m.kr. sem var 120 m.kr. (2,9%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 4.023 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 295 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.203 m.kr.

Endurskoðun

Við endurskoðun Brunamálastofnunar lagði Ríkisendurskoðun til að stofnunin óskaði eftir staðfestingum frá endurskoðendum innheimtuaðila brunavarnargjalds þegar ársuppgjör liggja fyrir. Þá var í síðustu endurskoðunarskýrslu lagt til að stofnunin innheimti mánaðarlega kostnaðarhlutdeild í sameiginlegu húsnæði. Það hefur ekki verið gert.

Við endurskoðun hjá Ofanflóðasjóð var bent á að möguleikar sjóðsins til að innheimta lán sem veitt hafa verið til sveitarfélaga hafa ekki verið metnir. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til þess að slíkt mat verði unnið. Sama er að segja um eignfærslu áfallinna vaxta af lánunum. Enn fremur hafa kröfur sjóðsins á tryggingafélög vegna innheimtu forvarnargjalds ekki verið stemmdar af við skilagreinar og munar þar verulegum fjárhæðum. Ríkisendurskoðun bendir á að bæta þurfi eftirlit með innheimtu forvarnargjalds hjá tryggingafélögum.

Áhersluatriði

Húsnæðismál

Við könnun húsnæðismála umhverfisráðuneytisins var horft til 6 stofnana þar sem alls starfa 393 manns. Allar þessar stofnanir voru í leiguhúsnæði. Í 3 tilvikum var leigt af opinberum aðila og í öðrum 3 af einkaaðila. Jafnan lá fyrir skriflegur leigusamningur, ýmist ótímabundinn eða til fimm ára eða lengur. Allar veittu þær upplýsingar um leigugjöld á fermetra og reyndust þau 978 kr. sem er nokkuð yfir meðalgjöldum ríkisstofnana (758 kr.). Líkt og í mörgum öðrum ráðuneytum voru leigugjöld einstakra stofnana mjög breytileg eða allt frá 380 kr. á fermetra (Veðurstofan) til 1.516 kr. (Umhverfisstofnun). Í 3 tilvikum var húsnæði talið fullnægja þörfum stofnunarinnar en í öðrum 3 var það talið of lítið.

Heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði

Við athugun á heimanotkun starfsmanna á tölvubúnaði var horft til 6 stofnana. Í ljós kom að í öllum tilvikum höfðu einhverjir starfsmenn möguleika á að tengjast innra tölvukerfi stofnunar utan vinnustaðar. Í 3 stofnunum höfðu þeir óheftan aðgang að sömu gögnum og á vinnustað, í 2 stofnunum takmarkaðist aðgangur við tölvupóst og í 1 stofnun takmarkaðist aðgangur við fáar skrár og tölvupóst. Ein stofnun veitti starfsmönnum þjónustu við vél- og hugbúnað á heimilum sínum. Þá lögðu 3 þeirra starfsmönnum til einhvern tölvubúnað, fartölvur (2 stofnanir) og búnað til tölvusamskipta (1 stofnun).

Fjórar af 5 stofnunum ráðuneytisins greiddu starfsmönnum fyrir heimatengingu, samtals 17 starfsmönnum. Að meðaltali greiddu stofnanir ráðuneytisins því fyrir 3,4 starfsmenn. Tvær þeirra greiddu stofnkostnað vegna heimatenginga, 4 fast mánaðargjald, 1 takmarkaða bandvíddarnotkun og 2 ótakmarkaða bandvíddarnotkun. Í 4 stofnunum var greidd heimatenging fyrir forstöðumann, í 2 stofnunum fyrir aðra yfirmenn, í 1 fyrir kerfisstjóra og í 1 fyrir starfsmenn sem þurfa starfs síns vegna að hafa tengingu. Þegar stofnanirnar voru beðnar um að greina frá meginástæðu þess að greitt væri fyrir heimatengingu nefndu þær í 1 tilviki þörf fyrir að komast í innri gögn stofnunar utan venjulegs vinnutíma og 3 tilvikum sveigjanleika á vinnustað.

Síamál

Við könnun á tilhögun fjarskiptamála horfði Ríkisendurskoðun til 6 stofnana umhverfisráðuneytisins. Árið 2004 námu fjarskiptagjöld þeirra samtals 38,5 m.kr. og höfðu lækkað lítilsháttar frá árinu 2002 þrátt fyrir að 2 stofnanir hefðu bæst við. Veðurstofan greiddi langmest, 26,6 m.kr., og höfðu gjöld hennar lækkað um 700 þús.kr. frá 2002.

Farsímaeign þessara 6 stofnana reyndist langt yfir meðaltali ríkisstofnana (15,7 símar). Samtals áttu þær 160 farsíma, þ.e. að meðaltali 26,6, og greiddu af 157. Tvær þessara stofnana voru í viðskiptum hjá símafélagi á grundvelli hagstæðasta tilboðs í útboði. Þá hafði ein stofnun símbúnað á rekstrarleigu. Forstöðumenn samþykktu langoftast (83,3%) kaup á sínum og tengdum búnaði. Ein stofnananna er með gjaldfrjálst símanúmer. Hjá 2 stofnunum var símkerfi lokað fyrir símtölum til útlanda en hjá 4 voru engar lokanir.

Fjármagnskostnaður

Í ríkisreikningi og í fjárlögum er fjármagnskostnaður sérgreindur meðal gjalda en ekki felldur undir sérstakt ráðuneyti. Samkvæmt ríkisreikningi nam fjármagnskostnaður árið 2004 alls 14.152 m.kr. sem var 1.104 m.kr. (7,2%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 15.140 m.kr. þannig að fjármagnskostnaður varð 988 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Ráðstöfun umfram eða ónotuð fjárheimild ársins er ekki flutt milli ára.

Í uppgjörum er algengast að sýna sem sérstakan lið hreinar fjármunatekjur eða fjármunatekjur að frádregnum fjármagnskostnaði. Þessi aðferð hefur ekki verið viðhöfð í ríkisreikningi. Til fróðleiks má nefna hér að fjármunatekjur ríkissjóðs á árinu 2004, þ.e. vaxtatekjur og arður frá hlutafélögum og fyrirtækjum í eigu ríkisins, námu samtals 14.699 m.kr. Þannig að hreinar fjármunatekjur ríkissjóðs námu 547 m.kr. samanborið við 1 m.kr. hrein fjármagnsgjöld á árinu 2003. Breytingin milli ára er því jákvæð um 548 m.kr.

Rekstrarleigusamningar

Á síðustu árum hefur færst mjög í vöxt að stofnanir fái afnot af bifreiðum, tækjum og búnaði í gegnum rekstar-, kaupleigu- eða fjármögnunarsamninga í stað þess að kaupa þau. Í fæstum tilfellum hefur fengist skrifleg heimild fyrir slíkum samningum eða þeir verið samþykktir af viðkomandi ráðuneyti og fjármálaráðuneyti.

Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins frá 28. janúar 2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs er ríkisstofnunum óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum um kaupleigu eða fjármögnunarleigu án þess að fyrir liggja heimild í lögum eða samþykki fjármálaráðuneytis og viðkomandi ráðuneytis. Jafnframt ber að leita skriflegrar heimildar sömu aðila fyrir öllum skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga.

Tafla 20 Rekstrar-, kaupleigu, og fjármögnunarsamningar ríkisstofnana í A-hluta ríkisreiknings árin 2002–2004

Í m.kr.	2004	2003	2002	Breyting
Vegna tölvubúnaðar	540,4	498,6	462,3	78,1
Vegna bifreiða	68,6	55,1	46,1	22,5
Vegna tækja og áhalda	98,7	35,3	21,1	77,6
Lokagreiðslur	5,7	3,7	15,0	-9,3
Samtals	713,4	592,7	544,5	168,9

7 Innra eftirlit og innri endurskoðun

Samkvæmt lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun á stofnunin að sjá um fjárhagsendurskoðun og stjórn-sýsluendurskoðun á ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum. Í tengslum við fjárhagsendurskoðun á stofnunin jafnframt að „kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur“ (sbr. 2. tl. 8. gr. laganna). Hlutverk Ríkisendurskoðunar er því umfangsmeira en hlutverk ytri endurskoðenda almennt en það beinist einkum að fjárhagslegu innra eftirliti sem tengist bókhaldi og reikningsskilum.

Með innra eftirliti er átt við innbyggt ferli og aðgerðir sem eiga að vera eðlilegur hluti af starfi allra starfsmanna stofnana eða fyrirtækja. Innra eftirlit er því stöðugt í gangi. Hversu vel sem það er skilgreint og framkvæmt stuðlar það þó aðeins að því að fyrirtæki nái markmiðum sínum en tryggir það ekki. Þetta stafar af því að ýmislegt getur haft áhrif á framkvæmdina, svo sem mannleg mistök, rangar ákvarðanir stjórnenda eða frávik þeirra frá reglum. Þá geta einnig ýmsir ytri áhættuþættir utan valdsviðs stofnunarinnar haft áhrif.

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun lagt aukna áherslu á að ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki efli innra eftirlit hjá sér. Við fjárhags- og stjórn-sýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar á ríkisstofnunum hefur í mörgum tilvikum komið í ljós að innra eftirliti var áfátt. Stofnunin hefur kannað hvernig þessum málum er háttað erlendis en þar er sífellt lögð meiri áhersla á eftirlit og endurskoðun á sjálfum rekstrinum svo að hann verði sem hagkvæmastur og skili sem mestum virðisauka.

Til að vekja athygli stofnana á innra eftirliti og þeim aðferðum sem þar er beitt hefur Ríkisendurskoðun gefið út nokkur rit sem varða þennan málaflokk. Meðal þeirra eru *Ártalið 2000* (júlí 1997), *Rekstraröryggi upplýsingakerfa* (október 1998), *Innra eftirlit* (desember 1998) og *2000-hæfni vélbúnaðar og hugbúnaðar ríkisaðila* (september 1999). Í október 1999 kom einnig út ritið *Innri endurskoðun*. Þessi rit voru send öllum ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum.

Innra eftirlit hjá ríkisstofnunum

Ríkisendurskoðun hefur skynjað aukinn áhuga stjórnenda á að bæta innra eftirlit stofnana. Þetta hefur m.a. komið fram í tengslum við fyrrgreindar úttektir og annað eftirlit stofnunarinnar. Enn fremur verður sífellt algengara að bæði stjórnvöld og stjórnendur stofnana og ríkisfyrirtækja setji starfsemi inni ákveðin markmið og geri grein fyrir leiðum til að ná þeim.

Meðal þeirra leiða sem stjórnendur hafa farið til að bæta innra eftirlit er að setja á stofn innri endurskoðunardeildir og/eða gæðadeildir með vel skilgreindum verkefnum. Þá hefur almennt verið lögð meiri áhersla á starfslýsingar og verklagsreglur fyrir starfsfólk og aðskilnað tiltekinna starfa. Ríkisendurskoðun hefur fyrir sitt leyti lagt sig fram um að kynna stjórnendum hvað felist í innra eftirliti sem og helstu áhættuþáttum í opinberum rekstri. Meðal þess sem lögð hefur verið áhersla á að undanförunu er áhættan sem tengist því ef stofnun eða ríkisfyrirtæki nær ekki markmiðum sínum, ekki síst þjónustumarkmiðum við almenning og atvinnurekstur.

Úttektir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti hafa leitt í ljós að stofnanir hafa almennt ekki skilgreint þá áhættuþætti sem þær standa frammi fyrir eða gert formlegt áhættumat. Þær hafa þó hver um sig gripið til vissra aðgerða vegna viðkvæmra verkþátta í eigin starfsemi. Á hinn bóginn er ljóst að skortur á áhættugreiningu, formlegu áhættumati og ákvörðunum um aðgerðir sem byggja á niðurstöðum þess getur valdið tjóni og hindrað að stofnanir nái markmiðum sínum. Nefna má að ekki er alltaf ljóst hvort þær aðgerðir sem gripið er til séu hæfilegar, þ.e. hvorki of umfangsmiklar né of litlar. Hafi áhættuþátturinn ekki komið upp á yfirborðið eru engar líkur á að reynt sé að varast hann. Meðal annars vegna þessa er innra eftirliti stofnananna að nokkru leyti ábótavant.

Það áhættumat sem stofnanir hafa unnið hefur í flestum tilvikum takmarkast við nokkra tiltekna þætti, t.d. réttmæti útgjalda, meðferð sjóðs og bankareikninga og eignaskráningu. Þau vandamál sem komið hafa í ljós hafa oftast verið leyst með aðgreiningu starfa, samþykktuferli og reglubundnum talningum eigna og birgða.

Úttektir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti

Á árinu 2004 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á innra eftirliti hjá sex stofnunum og sjóðum og skilaði eftirfarandi skýrslum þar að lútandi:

1. Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga, innri endurskoðun, janúar 2004.
2. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, maí 2004.
3. Iðntæknistofnun, maí 2004.
4. Hagstofa Íslands, október 2004.

5. Vegagerðin, nóvember 2004.
6. Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda, skoðun verkferla og aðgangsheimilda desember 2004.

Á árinu 2004 var enn fremur hafist handa við úttekt á ákveðnum þáttum innra eftirlits hjá Landsvirkjun og hélt sú vinna áfram á árinu 2005. Var skýrslu þar að lútandi skilað í febrúar 2005.

8 Fyrirtæki í B-, C-, D- og E-hluta

Endurskoðun B-hluta ríkisreiknings

Til B-hluta ríkisreiknings teljast 10 fyrirtæki í eigu ríkissjóðs. Ríkisendurskoðun endurskoðar sjálf 6 þeirra en endurskoðunarfyrirtæki annast endurskoðun hinna 4 í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um.

Endurskoðun ríkisfyrirtækjanna hefur það að meginmarkmiði að gera endurskoðanda mögulegt að setja fram álit á því hvort ársreikningur gefi glögga mynd af afkomu á árinu, efnahag í árslok og fjárstreymi á árinu í samræmi við lög og reglur og góða reikningsskilavenju. Við endurskoðunina er lögð áhersla á að kanna og meta innra eftirlit hjá fyrirtækjunum. Þá er einnig litið til þess hvort forsendum fjárlaga hafi verið fylgt við rekstur þeirra á árinu og hvort gætt sé þeirra sértæku rekstrarfyrirmæla og starfsreglna sem ríkisfyrirtækjum er skylt að fara eftir.

Í töflu 21 er birt afkoma ríkisfyrirtækja á árinu 2004, arðgreiðslur í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2004.

Tafla 21 Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Arður til ríkissjóðs	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé
Áfengis og tóbaksverslun ríkisins	516,1	-649,0	0,0	2.294,2
Alþjóðaflugþjónustan	33,9	0,0	0,0	417,8
Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli	334,8	0,0	0,0	547,1
Happdrætti Háskóla Íslands ¹⁾	683,7	-510,0	0,0	820,3
Íslenskar orkurannsóknir	27,1	0,0	0,0	142,9
Rafmagnsveitur ríkisins	471,9	-217,0	153,0	10.781,9
Ratsjárstofnun	-41,9	0,0	0,0	388,0
Ríkisútvarpið ²⁾	-49,7	0,0	0,0	10,2
Sinfóníuhljómsveit Íslands	-13,0	0,0	257,3	9,3
TR – Frjálsar slysatryggingar	0,3	0,0	0,0	17,0
Samtals	1963,2	-1376,0	410,3	15.428,7

1) Í ríkissjóð var greitt 156 m.kr. einkaleyfsgjald en til Háskóla Íslands var ráðstafað sem arði 510 m.kr.

2) Í ríkisreikningi eru afnotagjöld, 2.382 m.kr., taldar ríkistekjur og sama fjárhæð færð sem framlag úr ríkissjóði.

Í endurskoðunarskýrslu um Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli er bent á að nokkurs veikleika gæti í innra eftirliti með upplýsingakerfum fyrirtækisins

og er lögð áhersla á að úr verði bætt. Þá er lagt til að breyting verði gerð á ferðakostnaðareftirliti er lýtur að staðfestingu ferðaheimildar.

Í efnahag ríkissjóðs er eignarhlutur eða stofnfé í framangreindum fyrirtækjum bókfærður á 4,2 ma.kr., þar af er endurmat 0,2 ma.kr. Ekki er bókað stofnfé eða eignarhlutur í Alþjóðaflugþjónustunni og Ratsjárstofnun.

Ríkisendurskoðun telur að ríkisreikningsnefnd eigi að taka til endurmats flokkun Sinfóníuhljómsveitar Íslands í ríkisreikningi. Að hennar mati ætti að flokka hana í A-hluta en ekki í B-hluta. Þá ítrekar Ríkisendurskoðun álit sitt á að leggja beri af Frjálsar slysatryggingar.

Endurskoðun C-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings heyra 8 lánastofnanir sem eru í eigu ríkissjóðs og stofnaðar hafa verið með sérlögum. Ríkisendurskoðun endurskoðar 3 þeirra en endurskoðunarfyrtæki annast endurskoðun hinna 5 í umboði stofnunarinnar samkvæmt samningum þar um.

Tafla 22 sýnir afkomu lánastofnananna á árinu 2004, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2004. Stofnanirnar greiddu engan arð í ríkissjóð á árinu.

Tafla 22 Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé
Byggðastofnun	-385,5	351,6	1.314,0
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	23,0	235,0	41,9
Ibúðalánasjóður	1.115,7	183,5	12.740,7
Lánasjóður íslenskra námsmanna	2.464,4	3.367,0	30.949,8
Lánasjóður landbúnaðarins	61,3	0,0	3.216,4
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	-428,8	0,0	3.591,2
Orkusjóður	-4,4	44,2	126,0
Þróunarsjóður sjávarútvegsins	292,1	0,0	695,1
Samtals	3.137,8	4.181,3	52.675,1

Auk hefðbundinnar endurskoðunar, sem felst í því að kanna og leggja mat á það hvort ársreikningur lánastofnananna gefi glögga mynd af afkomu, fjárhagsstöðu í árslok og fjárstreymi á árinu í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju, er lögð sérstök áhersla á að kanna og meta útlán og stöðu lána og fylgjast með hvernig innheimta gengur og hvort eðlilegum innheimtuaðgerðum er haldið uppi. Þá eru tillög í afskriftarsjóði vegna útlánaáhættu skoðuð og metin.

Í endurskoðunarskýrslu um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins er bent á að sjóðurinn hafi tekið í notkun gagnagrunn sem hafi það að markmiði að halda utan um allar upplýsingar um þróun fjárfestingaverkefna. Eftir aðúið var að skrá inn í grunninn árið 2003 kom í ljós að þess var ekki gætt

nægjanlega vel að uppfæra þau gögn sem þar eru. Gagnavarslan er mikilvæg við mat á gæðum og virði fjárfestingaverkefna. Einnig er áréttuð frá fyrra ári ábending um að ekki væri fylgst nægjanlega vel með breytingum á nafnverði hlutafjár í félögum sem hann á hlut í og að varsla gagna sem varða breytingarnar væri óviðunandi. Þá er einnig bent á að gæta þurfi þess að uppfyllt séu skilyrði um lánveitingar þegar útgreiðsla er háð skilyrðum en í tveimur tilvikum var misræmi þar á.

Í endurskoðunarbréfi um Orkusjóð er vakin athygli á því að umsvif sjóðsins séu það lítil að hann geti tæplega talist hagkvæm rekstrareining. Lagt er til að kannað verði hvort ekki er hægt að finna hagkvæmari leið til að sinna verkefnum sjóðsins.

Í efnahag ríkissjóðs er bókaður 16,7 ma.kr. eignarhlutur eða stofnfé í framangreindum sjóðum, þar af er endurmat 0,6 ma.kr. Ekki er bókað stofnfé eða eignarhlutur í Lána sjóði íslenskra námsmanna og Þróunarsjóði sjávarútvegsins.

Endurskoðun D-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings heyra 3 fjármálastofnanir í eigu ríkissjóðs sem hvorki eru sameignar- né hlutafélög. Ríkisendurskoðun endurskoðar Seðlabanka Íslands en endurskoðunarfyritæki sem ráðin eru af stjórnnum félaganna annast endurskoðun hinna 2 stofnananna.

Tafla 23 sýnir afkomu fjármálastofnananna á árinu 2004, arðgreiðslur í ríkissjóð og eigið fé í árslok 2004. Engin framlög voru úr ríkissjóði á árinu.

Tafla 23 Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Arður til ríkissjóðs	Eigið fé
Seðlabanki Íslands	-6.018,9	0,0	34.198,2
Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta	680,9	0,0	4.542,1
Viðlagatrygging Íslands	1.263,7	0,0	8.801,3
Samtals	-4.074,3	0,0	47.541,6

Endurskoðun fjármálastofnana er unnin í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Ítarleg lög og reglur gilda um gerð ársreikninga, endurskoðun og innra eftirlit hjá fjármálastofnunum og tryggingafélögum. Mat á innra eftirliti er veigamikill þáttur í endurskoðunarstarfinu.

Ríkisendurskoðun telur að ríkisreikningsnefnd eigi að taka til endurmats hvort flokka beri Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta í D-hluta ríkisreiknings.

Í efnahag ríkissjóðs er stofnfé í Seðlabankanum bókfært á 32,2 ma.kr., þar af er endurmat 1,2 ma.kr. Stofnfé eða eignarhlutur í hinum stofnununum er ekki bókfært í efnahag ríkissjóðs.

Endurskoðun E-hluta ríkisreiknings

Til þessa flokks í ríkisreikningi heyra 15 hlutafélög og sameignarfélög sem eru að 50% eða meira í eigu ríkissjóðs og ríkisstofnana. Á árinu bættist Flugfjarskipti ehf. í þennan flokk. Innlausnarskylda er hjá ríkissjóði á hluta-
bréfum í Landssíma Íslands hf.

Tafla 24 sýnir afkomu félaganna á árinu 2004, eigið fé í árslok 2004, eignarhlut ríkissjóðs og arðgreiðslur í ríkissjóð.

Tafla 24 Hluta- og sameignarfélög í E-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Eignarhlutur ríkissjóðs	Hagnaður (tap)	Eigið fé	Arður til ríkissjóðs
Hlutafélög:				
Austurhöfn – TR ehf.	54,0%	0,0	10,3	0,0
Eignarhaldsfélagið Farice ehf.	58,2%	-96,1	867,5	0,0
Flugfjarskipti ehf.	100,0%	13,4	263,9	0,0
Flugkerfi hf.	100,0%	-23,1	58,2	0,0
Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.	100,0%	890,4	5.250,6	375,0
Hæðarlönd ehf.	100,0%	0,0	3,0	0,0
Íslandspóstur hf.	100,0%	356,1	2.307,5	500,0
Landskerfi bókasafna hf.	52,3%	-0,7	87,9	0,0
Landssími Íslands hf.	98,9%	3.069,9	16.991,9	2.084,9
Neyðarlínan hf.	62,5%	15,7	-1,5	0,0
Orkubú Vestfjarða hf.	100,0%	-18,0	4.081,8	0,0
Rannsókn- og háskólanet hf.	100,0%	-1,8	35,8	0,0
Sjúkrahúsapótekið ehf.	100,0%	0,0	2,7	0,0
Sameignarfélög:				
Hitaveita Hjaltadals sf.	96,0%	3,2	37,7	0,0
Landsvirkjun	50,0%	7.195,3	51.376,9	175,0
Samtals		11.404,3	81.374,2	3.134,9

Af þessum 15 félögum endurskoðar Ríkisendurskoðun sjálf 7. Endurskoðunarfyrtæki endurskoða 8 félög í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um og eru þau kosin á aðalfundum eða ráðin af stjórnnum þeirra.

Sjúkrahúsapótekið ehf. var ekki með neinn rekstur á árinu 2004 og er unnið að því að slíta félaginu. Eignarhlutur ríkissjóðs er bókaður á 19 m.kr. í efnahag ríkissjóðs í árslok 2004.

Hæðarlönd ehf. voru ekki með neinn rekstur á árinu 2004. Félaginu var slitið og það afskráð 30. desember 2004. Samkvæmt úthlutunargerð runnu eignir félagsins í ríkissjóð. Í yfirliti í fylgiskjali ríkisreiknings um félög í eigu

ríkissjóðs eru ranglega bókaðar eignar upp á 6 m.kr., skuldir 3 m.kr. og eigið fé 3 m.kr.

Í efnahag ríkissjóðs 31. desember 2004 er eignarhlutur ríkissjóðs í Hæðarlöndum ehf. bókaður á 31,9 m.kr., þar af er endurmat ársins bókað með 1,2 m.kr. Með því að félaginu hefur verið slitið er eignarhluturinn oftalinn um tilgreinda fjárhæð að frádreginni hreinni eign hjá félaginu.

Í efnahag ríkissjóðs 31. desember 2004 er eignarhlutur ríkissjóðs í Skráningarstofunni hf. bókaður með 90,9 m.kr., þar af er endurmat ársins bókað með 3,0 m.kr. Með því að félaginu var slitið 31. desember 2003 er eignarhluturinn oftalinn um tilgreinda fjárhæð.

Í efnahag ríkissjóðs 31. desember 2004 er eignarhlutur ríkissjóðs í framangreindum fyrirtækjum bókaður á 35,3 ma.kr. og endurmat ársins á 1,3 ma.kr.

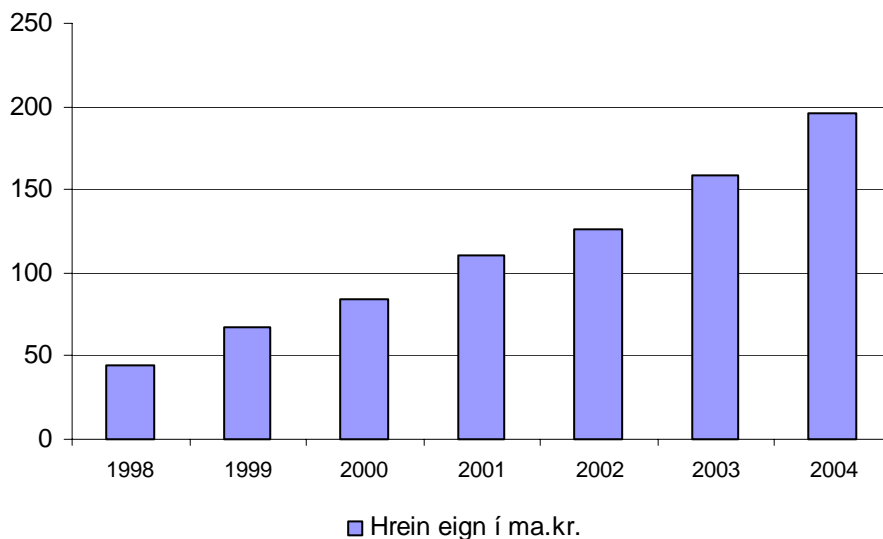
Endurskoðunarskýrslur hlutafélaga eru eingöngu lagðar fyrir stjórnir þeirra og er Ríkisendurskoðun ekki heimilt að birta efnisleg atriði úr þeim.

9 Endurskoðun lífeyrissjóða ríkis- starfsmanna og Þjóðkirkjunnar

Endurskoðun lífeyrissjóða 2004

Samanlögð hrein eign Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga (LH) var 195 ma.kr. í árslok 2004 en var 159 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var 36 ma.kr. eða 23%. Hrein eign LH var í árslok 2004 15,5 ma.kr. en var 12,9 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er því 20%. Mesti vöxtur einstakra deilda milli ára var hjá séreignardeild sjóðsins eða um 41%. Eftirfarandi mynd sýnir vöxtinn í eignum lífeyrissjóðanna frá 1998 til 2004.

Mynd 2 Þróun hreinnar eignar LSR og LH 1998-2004



Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins (LSR)

Í árslok 2004 nam hrein eign LSR til greiðslu lífeyris 179,9 ma.kr. en var 146,0 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var 33,9 ma.kr. eða 23%. Hrein eign B-deildar hefur vaxið um 18% milli ára og nam í árslok 128 ma.kr. sem er 71% af hreinni eign LSR. Hrein eign A-deildar hefur á sama tíma vaxið um 37% og nam í árslok 48,5 ma.kr. eða 27% af hreinni eign LSR.

Tafla 25 sýnir helstu lykiltölur úr ársreikningi ársins 2004 og samanburð við árið 2003.

Tafla 25 Yfirlit yfir helstu afkomutölur LSR 2004 og 2003

Í m.kr.	2004	2003	Breyt.	%
Iðgjöld	24.292	23.473	819	3,5
Lífeyrir	11.174	10.155	1.020	10,0
Fjárfestingartekjur	21.527	17.314	4.213	24,3
Fjárfestingargjöld	555	395	159	40,3
Rekstrarkostnaður	212	180	32	17,6
Fjárfestingar	115.442	63.701	51.741	81,2
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	179.861	145.983	33.879	23,2
Hrein raunávöxtun í %	9,3	10,6		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ár	3,9	3,7		

Iðgjöld í sjóðinn námu 24,3 ma.kr. á árinu 2004. Í þeim felast iðgjöld sjóðfélaga og launagreiðenda, réttindaflutningur og endurgreiðslur, lífeyrishækkunarir, uppgreiddar lífeyrisskuldbindingar og innborganir ríkissjóðs og ríkisstofnana inn á skuldbindingar. Iðgjöld hafa hækkað um 3,5% milli ára. Mest varð hækkun á innborgun launagreiðenda, þ.e. ríkissjóðs, inn á skuldbindingar, 943 m.kr., sem er 12% hækkun frá fyrra ári. Innborganir ríkissjóðs námu 8,7 ma.kr. á árinu 2004 en rúmlega 9,9 ma.kr. árið 2003. Lögbundin iðgjöld námu 10,8 ma.kr. á árinu 2004 og hækkuðu um 5,7% milli ára.

Árið 2004 var hrein raunávöxtun sjóða LSR, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, jákvæð um 9,3% en jákvæð um 10,6% árið 2003. Allar deildir sjóðsins skiluðu jákvæðri ávöxtun árið 2004. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar LSR síðastliðin 5 ár var 3,9%. Meðalfjöldi virkra sjóðfélaga var 26.486 árið 2004 og hafði þeim fjölgað um 135 frá fyrra ári eða um 0,4%. Meðalfjöldi lífeyrisþega á árinu 2004 var 9.276 og hafði þeim fjölgað úr 8.870 eða um 4,6%.

Ávöxtun nokkurra annarra lífeyrissjóða 2004 til samanburðar

Tafla 26 sýnir ávöxtun nokkurra helstu lífeyrissjóða landsins árin 2004 og 2003. Miðað er við hreina raunávöxtun, sbr. reglugerð Fjármálaeftirlitsins.

Tafla 26 Ávöxtun nokkurra lífeyrissjóða 2004 og 2003

Hrein raunávöxtun	2004	2003
LSR	9,3%	10,6%
Lífeyrissjóður Verslunarmanna	12,0%	12,0%
Framsýn	13,6%	13,9%
Lífeyrissjóður sjómanna	16,3%	15,2%
Sameinaði Isj. (grunnd.)	6,7%	7,2%
Söfnunarsj. lífeyrisréttinda	10,1%	9,8%
Meðaltal	11,3%	11,5%

Besta ávöxtunin árið 2004 var hjá Lífeyrissjóði sjómanna 16,3% en næst best hjá Framsýn 13,6%. Lægst varð ávöxtunin hjá Sameinaða lífeyrissjóðnum, 6,7%. Meðalávöxtun sjóðanna 2004 var 11,3% en 11,5% árið á undan. Taflan sýnir einnig að ávöxtun LSR var undir meðaltali bæði árin.

Tryggingafræðileg úttekt á LSR

Talnakönnun sér um að gera tryggingafræðilegar úttektir á LSR og eru þær unnar í samræmi við ákvæði í reglugerð nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyrissjóða og starfsemi lífeyrissjóða.

Úttekt Talnakönnunar sýnir að A-deildin á fyrir skuldbindingum sínum miðað við áfallna stöðu. Hlutfallslega er staða hennar örлítið lakari en árið á undan.

Staða B-deildar er slæm en hefur þó batnað frá fyrra ári. Áfallnar lífeyrisskuldbindingar hennar í árslok 2004 voru 329 ma.kr. en voru 304 ma.kr. í árslok 2003. Hrein endurmetin eign til greiðslu lífeyris hækkaði úr 118 ma.kr. í árslok 2003 í 135 ma.kr. í árslok 2004, sem er um 14% hækkun. Staða eigna umfram skuldbindingar var neikvæð um 194 ma.kr. í árslok 2004 eða 59% af skuldbindingum. Samsvarandi staða árið á undan var neikvæð um 186 ma.kr. eða 61%.

Heildarstaða B-deildar var neikvæð um 234 ma.kr. eða 60% en var neikvæð í árslok 2003 um 220 ma.kr. eða 61%. Heildarstaða hennar hefur því versnað um 14 ma.kr. frá síðasta ári.

Samkvæmt lögum nr. 141/2003 um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara voru gerðar viðamiklar breytingar á fyrirkomulagi eftirlauna þessara aðila. Með þessum lögum voru alþingisma- og ráðherradeildir LSR lagðar niður. Ábyrgð á greiðslu eftirlauna til alþingismanna og ráðherra er hjá rikissjóði og að hluta til hjá A-deild LSR.

Í samræmi við ákvæði laganna voru gefnar út sérstakar reglur um greiðslur eftirlauna nr. 496/2004. Þar er m.a. kveðið á um að LSR sjái um útreikning réttindahlutfallsins. Frá því skal draga áunninn lífeyri í A-deild sem rekja má til greiddra iðgjalda. LSR sér um greiðslu fullra eftirlauna eða lífeyris til rétthafa.

Lögin fólu í sér þá grundvallarbreytingu að eftirlaunagreiðslur fyrir þessi störf koma framvegis beint úr rikissjóði, sbr. 1. mgr. laganna, í stað LSR eins og verið hafði. Samfara þessu skulu eftirlaunadeildir alþingismanna og ráðherra lagðar niður og eignir þeirra renna í rikissjóðs, sbr. 2. mgr. 22. gr.

Skv. 1. gr. laganna skulu þeir, sem lögin taka til, greiða 5% iðgjald af heildarlaunum til A-deildar LSR og skapa iðgjaldagreiðslur rétt til lífeyris úr

henni samkvæmt reglum um hana. Ellilífeyrir, makalífeyrir og örorkulífeyrir úr A-deild, sem byggist á iðgjaldagreiðslum skv. 1. mgr., kemur til frádráttar eftirlaunum úr ríkissjóði samkvæmt lögum nr. 141/2003.

Af framansögðu er ljóst að eignir alþingismanna- og ráðherradeildar LSR skulu renna í ríkissjóð. Eftirlaun þessara embættismanna verða framvegis greidd úr ríkissjóði. Ríkissjóður á gagnkröfur á LSR vegna réttindaöflunar embættismannanna þar og hlýtur einnig að þurfa að taka tillit til hennar þegar skuldbindingar þessar eru metnar.

Í samkomulagi fjármálaráðuneytisins og LSR frá 13. janúar 2005 eru aðilar sammála um að eignir alþingismanna- og ráðherradeilda LSR, samtals að fjárhæð rúmlega 275 milljónir króna, skuli renna til B-deildar LSR sem aukagreiðsla upp í framtíðarskuldbindingar ríkissjóðs við deildina. Rétt eins og aðrar fjárráðstafanir ríkissjóðs verður þessi ráðstöfun að eiga sér stoð í fjárlögum, sbr. almennar reglur fjárreiðulaga og þá einkum 21. og 29. gr. þeirra.

Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga (LH)

Í árslok 2004 nam hrein eign til greiðslu lífeyris samtals 15,5 ma.kr. en var 12,9 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er því 20%. Tafla 27 sýnir lykiltölur úr ársreikningi ársins 2004 og samanburð við árið 2003.

Tafla 27 Yfirlit um helstu afkomutölur LH 2004 og 2003

Fjárhæð í m.kr.	2004	2003	Mism.	%
Iðgjöld	1.508	1.465	43	2,9%
Lífeyrir	744	644	99	15,4%
Fjárfestingartekjur	1.888	1.678	210	12,5%
Fjárfestingargjöld	52	40	12	29,6%
Rekstrarkostnaður	19	18	1	5,8%
Fjárfestingar	10.331	5.892	4.439	75,3%
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	15.520	12.938	2.582	20,0%
Hrein raunávöxtun í %	9,4%	11,8%		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ár	3,6%	3,5%		

Iðgjöld námu rúmlega 1,5 ma.kr. í árslok 2004. Þau fela í sér iðgjöld sjóðfélaga og launagreiðanda, réttindaflutning og endurgreiðslur, lífeyris-hækkunir og innborganir ríkissjóðs og ríkisstofnana inn á skuldbindingar. Iðgjöldin hækkðu milli ára um tæp 3%. Lögboðin iðgjöld námu 223,6 m.kr. á árinu 2004 og hækkðu um 0,2% milli ára. Lífeyrir nam 744 m.kr. árið 2004 en var 644 m.kr. árið á undan. Hækkunin var 15% milli ára.

Hrein raunávöxtun LH, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, var jákvæð um 9,37% en var

jákvæð um 11,82% árið 2003. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar síðastliðin 5 ár var 3,58% en var 3,52% miðað við 5 ár þar á undan.

Meðalfjöldi virkra sjóðfélaga var 815 árið 2004 og hafði þeim fækkað um 20 frá fyrra ári eða 2,4%. Meðalfjöldi lífeyrisþega á árinu 2004 var 487 og hafði þeim fjölgað um 16 eða um 3,4%.

Tryggingafræðileg úttekt á LH

Áfallnar lífeyrisskuldbindingar í árslok 2004 voru 37,9 ma.kr. en voru 33,8 ma.kr. í árslok 2003. Hrein endurmetin eign til greiðslu lífeyris hækkaði úr 13,9 ma.kr. í árslok 2003 í 16,1 ma.kr. í árslok 2004, þ.e. um 16%. Staða eigna umfram skuldbindingar var neikvæð um 21,7 ma.kr. í árslok 2004 eða 57,4%. Samsvarandi staða árið á undan var neikvæð um 19,8 ma.kr. eða 58,8%.

Heildarstaða sjóðsins var neikvæð um 26,9 ma.kr. eða 59,5% en var neikvæð í árslok 2003 um 23,3 ma.kr. eða 59,2%. Heildarstaða sjóðsins hefur því versnað um 3,6 ma.kr. frá síðasta ári.

Þjóðkirkjan

Samkvæmt 2. mgr. 23. greinar laga nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfs-hætti þjóðkirkjunnar ber kirkjuþingi að sjá til þess að reikningshald kirkju-legra embætta, stofnana og sjóða hljóti fullnægjandi endurskoðun.

Í flestum tilvikum ber Ríkisendurskoðun að endurskoða embætti, sjóði og stofnanir kirkjunnar. Um þessa endurskoðunarskyldu er ýmist kveðið á í lögum um Ríkisendurskoðun eða í sérlögum. Ríkisendurskoðun hefur sem fyrr endurskoðað embætti og sjóði kirkjunnar en endurskoðun stofnana á vegum hennar hefur verið í höndum endurskoðenda sem ráðnir hafa verið til hvers verkefnis um sig. Samkvæmt samkomulagi við kirkjuráð tekur Ríkisendurskoðun árlega saman skýrslu um endurskoðun stofnana kirkjunnar og er hún lögð fyrir kirkjuþing. Í endurskoðunarskýrslunni er yfirlit um fjármál þessara stofnana og greint frá athugasemdum sem endurskoðendur þeirra hafa talið nauðsynlegt að fram komi í skýrslum til stjórna stofnananna.

Tafla 28 sýnir fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og sjóða hennar skv. ríkisreikningi árið 2004 en engar breytingar urðu með fjárukalögum 2004.

Tafla 28 Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og sjóða hennar

Í m.kr.	Fjárlög
Til þjóðkirkjustofnana	
Þjóðkirkjan	1.177,5
Kirkjumálasjóður	161,5
Kristnisjóður	65,1
Kirkjugarðasjóður	53,6
Jöfnunarsjóður sókna	264,6
Alls	1.722,3
Til þjóðkirkjusafnaða	
Kirkjugarðsgjald – kirkjugarðar	625,2
Sóknargjöld – þjóðkirkjan	1431,0
Alls	2.056,2
Samtals	3.778,8

Í töflu 29 eru sýndar helstu reikningstölur skv. ársreikningum kirkjustofnana á árinu 2004.

Tafla 29 Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2004

Í m.kr.	Tekjur	Gjöld	Vextir	Afkoma	Eignir	Skuldir	Eigið fé
Stofnanir og sjóðir							
Þjóðkirkjan	1.251,1	1.263,5	0,2	-12,2	32,5	6,5	26,0
Fjölskylduþjónusta	20,8	20,0	0,0	0,8	5,3	0,4	4,9
Tónskóli	24,1	25,5	0,0	-1,4	1,4	1,3	0,1
Leikmannaskóli	7,8	6,9	0,0	0,9	0,5	0,2	0,3
Skálholtsstaður	33,7	41,5	-8,7	-16,5	654,4	92,6	561,8
Skálholtsskóli	55,4	57,3	-0,2	-2,1	8,6	3,0	5,6
Löngumýrarskóli	17,4	15,6	-1,1	0,7	49,5	10,8	38,7
Kristnisjóður	87,9	85,0	0,9	3,8	178,2	9,9	168,3
Jöfnunarsj. sókna	259,6	268,3	14,1	5,4	230,5	14,0	216,5
Kirkjumálasjóður	163,5	152,9	-3,0	7,6	125,6	38,9	86,7
Prestssetrasjóður	121,1	83,6	-14,4	23,1	292,4	151,9	140,5
Kirkjugarðssjóður	53,8	52,9	1,0	1,9	21,7	14,2	7,5
Hinn almenni kirkjus	0,0	-0,0	0,9	0,9	32,3	20,9	11,4
Ýmsir sjóðir	7,6	8,0	7,3	6,9	100,9	0,0	100,9
Samtals	2.103,8	2.081,0	-3,0	19,8	1733,8	364,6	1369,2

Í heild er bókhald embætta og sjóða almennt vel fært og frágangur skjala í öllum meginatriðum í góðu lagi.

Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og þjóðkirkjusafnaða skv. fjárlögum og fjár- aukalögum 2004 námu samtals 3.779 m.kr. Í þeirri tölu eru meðtalin fram-

lög til sókna og kirkjugarða sem ýmist eru álögð skv. sérlögum eða eru hlutdeild í tekjuskatti og innheimt með opinberum gjöldum.

Fjárveiting til þjóðkirkjunnar í þrengri skilningi námu 1.178 m.kr. Gjöld umfram sértekjur námu hins vegar 1.190 m.kr. sem þýðir 12 m.kr. tekjuhalla samanbórið við 9 m.kr. tekjuhalla á árinu 2003.

Í samandregnu yfirliti um rekstur og efnahag þjóðkirkjunnar, sjóði og stofnanir hennar kemur fram að heildartekjur námu 2.104 m.kr., gjöld 2.081 m.kr. og hrein fjármagnsgjöld 3 m.kr. Tekjuafgangur varð því 19 m.kr. samanbórið við 38 m.kr. tekjuafgang árið 2003. Afkoman hefur því versnað um 19 m.kr. Rétt er að taka fram að ekki má leggja of mikið upp úr afkomutölunum þar sem þessum stofnunum er ekki ætlað að skila tekjuafgangi heldur er ætlast til að jöfnuður ríki milli tekna og gjalda þegar til lengri tíma er litið. Heildareignir námu 1.734 m.kr. og skuldir 365 m.kr. Óráðstafað eigið fé eða höfuðstóll nemur í árslok 1.369 m.kr.

Hinn almenni kirkjusjóður var stofnaður með lögum nr. 20/1890 um innheimtu og meðferð kirknafjár. Engin starfsemi er lengur hjá þessum sjóði eftir að rekstur vegna Strandarkirkju var skilinn frá og færður á kirkjuna beint. Enn er lagt til að Strandarkirkju verði greidd inneign hennar hjá sjóðnum.

Í umfjöllun um Skálholtsstað er frá því greint að á árinu hafi verið ráðist í umtalsvert viðhald á Skálholtskirkju og Skálholtsskóla og að tekið yrði lán til að standa undir kostnaðinum. Bent er á erfiða fjárhagsstöðu staðarins og óvissu um getu til að standa undir greiðslu vaxta og afborgana af teknum lánum miðað við þær tekjur sem staðurinn hefur.

Í umfjöllun um Hjálparstarf kirkjunnar er bent á að í lok reikningsárs sem endar 30. júní 2005 hafði stofnunin skuldbundið sig til að greiða 62 m.kr. til hjálparstarfs og að óráðstafað söfnunarfé nemi um 21 m.kr. Greint er frá því að geta stofnunarinnar til að sinna hjálparstarfi eykst ár frá ári og bent á að auk óráðstafaðs söfnunarfjár nemur óbundið annað eigið fé um 59 m.kr.

10 Fjárheimildir

Útgjaldaheimildir ríkissjóðs á árinu 2004 námu alls 295,1 ma.kr. en útgjöld ársins urðu í reynd 300,4 ma.kr. sem er 4,9 ma.kr. umfram heimildir. Alls fóru 179 fjárlagaliðir samtals 21,3 ma.kr. fram úr heimildum en 280 fjárlagaliðir voru samtals 16,4 ma.kr. innan heimilda.

Tafla 30. Fjárheimildir og útkoma 2004

Í m.kr.	Fjárheim. 2004	Útkoma 2004	Frávik yfir	%	Frávik undir	%
Æðsta stjórn ríkisins	2.629	2.626	90	3,4	-94	-3,6
Forsætisráðuneyti	1.771	1.381	13	0,8	-404	-22,8
Menntamálaráðuneyti	35.413	35.127	1.788	5,1	-2.074	-5,9
Utanríkisráðuneyti	6.313	5.980	459	7,3	-792	-12,5
Landbúnaðarráðuneyti	12.185	12.429	598	4,9	-354	-2,9
Sjávarútvegsráðuneyti	3.318	2.679	25	0,8	-664	-20,0
Dóms- og kirkjumálar.	15.970	15.182	178	1,1	-966	-6,0
Félagsmálaráðuneyti	27.196	27.322	535	2,0	-409	-1,5
Heilbr.- og trygg.m.r.	112.344	112.643	2.940	2,6	-2.641	-2,4
Fjármálaráðuneyti	27.922	41.205	14.341	51,4	-1.058	-3,8
Samgönguráðuneyti	23.884	20.094	9	0,0	-3.798	-15,9
Iðnaðarráðuneyti	4.178	3.374	23	0,6	-827	-19,8
Viðskiptaráðuneyti	1.463	1.337	20	1,4	-146	-10,0
Hagstofa Íslands	550	589	39	7,1	0	0,0
Umhverfissráðuneyti	5.225	4.318	247	4,7	-1.154	-22,1
Vaxtagjöld ríkissjóðs	15.140	14.152	0	0,0	-988	-6,5
	295.501	300.438	21.306	7,2	-16.369	-5,5

Af fjárheimildum ríkissjóðs á árinu 2004 voru 284,6 ma.kr. heimildir skv. fjárlögum og fjárukalögum ársins. Aðrar fjárheimildir voru þær sem fluttust yfir frá fyrra ári og skiptist þær þannig að fjárheimildir ársins 2004 voru hækkaðar um 14,9 milljarða kr. vegna ónýttra heimilda árið áður en lækkaðar um 4,5 milljarða kr. vegna útgjalda umfram heimildir á fjárlagaárinu 2003.

Tafla 31. Fjárheimildir árið 2004

Í m.kr.	Fjárheimildir
Fjárlög ársins 2004	275.296
Ónýttar heimildir fyrra árs	15.390
Ráðstöfun umfram heimildir fyrra árs	-4.468
Fjárukalög 2004	9.283
Fjárheimildir ársins 2004 alls	295.501

Lög um fjárreiður ríkisins heimila sem kunnugt er að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra. Með sama hætti er heimilt að draga skuldir vegna fyrra árs, þ.e. ráðstöfun umfram heimildir, frá fjárveitingum ársins. Í frumvarpi til lokafjárlaga sem leggja skal fram með ríkisreikningi skal leitað heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Í árslok 2003 námu ónýttar fjárheimildir að frádregnum skuldum 2,1 ma.kr. Breytingar skv. lokafjárlögum vegna ársins 2003, sem samþykkt voru í maí 2005, eru sýndar í neðangreindri töflu.

Tafla 32. Fluttar fjárheimildir milli 2003 og 2004

Í m.kr.	Staða fjárheimild. í árslok 2003	Niðurf. staða fjárheim.	Frávik ríkistek. frá áætlun fjárlaga	Lokafjárlög 2003 Vegna endur-mats-reikn. o.fl.	Samt. loka-fjárlög	Aðrar breytingar	Flutt staða fjárheim. milli ára *)
Æðsta stjórn ríkisins	47	37	0	4	41	-52	36
Forsætisráðuneyti	425	20	0	0	20	-13	432
Menntamálaráðuneyti	1.197	-112	-52	-71	-234	181	1.144
Utanríkisráðuneyti	121	47	-24	-14	9	381	511
Landbúnaðarráðun.	-219	-31	431	-59	341	140	262
Sjávarútvegsráðuneyti	494	-33	202	232	401	-245	650
Dóms- og kirkjumálar.	728	45	0	102	148	-181	695
Félagsmálaráðuneyti	-751	320	829	96	1.246	-331	164
Heilbr.- og trygg.m.r.	-477	74	-19	244	300	-705	-882
Fjármálaráðuneyti	-4.577	4.771	63	153	4.988	490	900
Samgönguráðuneyti	4.178	-341	285	854	798	103	5.079
Iðnaðarráðuneyti	303	837	-9	7	836	-461	678
Viðskiptaráðuneyti	88	-76	-14	3	-87	72	73
Hagstofa Íslands	-36	0	13	0	13	0	-23
Umhverfissráðuneyti	787	3	114	1	117	299	1.203
Vaxtagjöld ríkissjóðs	-186	186	0	0	186	0	0
	2.122	5.747	1.821	1.553	9.120	-320	10.922

*) Fjárhæðir skv. ríkisreikningi. Ef staða höfuðstóls á fjárlagaliðum 08-399, 10-471, 10-472 og 10-473 er leiðrétt til samræmis við ársreikninga verður niðurstöðutalan 10.479 m.kr.

Stærstu breytingarnar sem hafa áhrif á fluttar fjárheimildir felast í því að í lokafjárlögum er kveðið á um að fella niður afgangsheimildir og umframgjöld, m.a. vegna lifeyrisskuldbindinga, afskrifta skattkrafna og margra fleiri liða. Þá breytast fjárheimildir vegna frávika ríkistekna frá áætlun fjárlaga og vegna færslu endurmatreikninga á höfuðstól, flutnings höfuðstóls milli A-, B- og C-hluta fjárlaga og samræmingar á fjárheimildum milli lokafjárlaga og ríkisreiknings. Aðrar breytingar en skv. lokafjárlögum eru m.a. vegna leiðréttinga og þess að í ríkisreikningi var þegar búið að færa hluta þeirra breytinga sem gerðar eru með lokafjárlögum.

Flutningi fjárheimilda með ofangreindum hætti er ætlaður að skapa sveigjanleika í rekstri ríkisstofnana og mæta frestun á verkefnum. Hins vegar er ljóst að á undanförunum árum hafa fluttar fjárheimildir í mörgum tilfellum verið langt umfram þau 4% viðmiðunarmörk sem mælt er fyrir um í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, en samkvæmt henni ber forstöðumanni stofnunar og ráðuneytis að gripa til viðeigandi ráðstafana ef útgjöld stofnunar fara meira en 4% umfram ársáætlun hennar. Slíkt felst eftir atvikum ýmist í að afla sé viðbótarfjárveitinga til starfseminnar eða með útgjöld dregin saman, t.d. með samdrætti í starfsemi. Aðeins í undantekningartilvikum, þegar um er að ræða ófyrirséða greiðsluskyldu eða kjarasamninga, er gert ráð fyrir að heimilda sé afla eftir að til útgjaldanna er stofnað.

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2003 benti Ríkisendurskoðun á að það veikti framkvæmd fjárlaga að flutningur á fjárheimildum milli uppgjörstímabila væri jafn mikill og raun ber vitni og ætti það bæði við um aðila sem hafa eytt umfram gjaldaheimild og þá sem ekki hafa notað fjárheimildir sínar í mörg ár. Ríkisendurskoðun ítrekar það álit sitt að Alþingi taki þetta mál til skoðunar, en að óbreyttu má gera ráð fyrir að afgangsheimildir vegna reksturs ársins 2004 sem flytjast yfir á árið 2005 til hækkunar á fjárheimildum verði síst minni en áður. Telja verður mjög óheppilegt að stór hluti útgjaldaákvörðana sé þannig ekki ræddur í tengslum við afgreiðslu fjárlaga hvers ár. Nefna má ýmis dæmi um fjárveitingar til stofnana skv. fjárlögum sem skerðast strax í byrjun fjárlagaársins um tugi prósentu vegna umframgjalda fyrri ára. Fyrir eða síðar þarf að bregðast við þeim vanda, ýmist með viðbótarfjárveitingum, hagræðingu í rekstri eða samdrætti í starfsemi.

Af þessari ástæðu tekur Ríkisendurskoðun vel koma til greina að flutningi fjárheimilda milli ára með núverandi hætti verði settar skorður, t.d. að hann takmarkist við 4% af fjárheimild ársins. Slíkt kallar hins vegar á breytingu á 45. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Gæti þetta gilt bæði um ónýttar fjárheimildir sem og umframútgjöld. Væri fjárheimild t.d. ekki nýtt vegna frestunar á verkefni er ekkert í vegi fyrir því að fjárveitingavaldið taki á ný ákvörðun um að veita heimild vegna verkefnisins og málið fengi þá umfjöllun í tengslum við aðrar fjárveitingar. Sama máli gegndi ef stofnun hefur farið fram úr fjárheimild, enda má spyrja hvers vegna starfsemi stofnunar eigi sjálfkrafa að líða fyrir það í framtíðinni ef reksturinn hefur farið úr skorðum í fortíð. Vilji fjárveitingavaldið hins vegar draga saman útgjöld stofnana til að vega upp á móti umfram útgjöldum fyrri ára er eðlilegt að slík ákvörðun sé rædd í tengslum við afgreiðslu fjárlaga og komi fram í þeim sem lækkan á framlagi. Að sjálfsögðu dregur þetta á engan hátt úr ábyrgð forstöðumanna sem eftir sem áður geta þurft að sæta viðurlögum skv. lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Tafla 33 sýnir fjárheimildir einstakra ráðuneyta og hvernig þær breyttust á árinu 2004.

Tafla 33 Fjárheimildir árið 2004, samtals á ráðuneyti

Í m.kr.	Fjárlög 2004	Flutt ónýtt heimild	Flutt ofnýtt heimild	Fjáruka-lög 2004	Launa-bætur	Aðrar milli-færsl.	Fjárheim. samtals
Æðsta stjórn ríkis.	2.468	88	-52	115	10	0	2.629
Forsætisráðuneyti	1.176	433	-1	121	1	41	1.771
Menntamálaráðun.	33.326	2.663	-1.519	727	125	91	35.413
Utanríkisráðuneyti	5.526	742	-231	233	0	43	6.313
Landbúnaðarráðun.	11.713	403	-141	182	10	18	12.185
Sjávarútvegssráðun.	3.104	650	0	-445	1	8	3.318
Dóms- og kirkjum.	15.051	796	-101	193	13	18	15.970
Félagsmálaráðun.	23.376	280	-116	3.590	17	49	27.196
Heilbr.- og trygg.m.	110.543	1.036	-1.918	2.038	554	91	112.344
Fjármálaráðuneyti	26.240	918	-18	1.938	-750	-406	27.922
Samgönguráðun.	18.274	5.301	-222	528	2	1	23.884
Iðnaðarráðuneyti	3.460	678	0	57	0	-17	4.178
Viðskiptaráðuneyti	1.458	73	0	-91	0	23	1.463
Hagstofa Íslands	542	0	-23	13	15	3	550
Umhverfissráðun.	3.899	1.329	-126	84	2	37	5.225
Vaxtagjöld ríkissj.	15.140	0	0	0	0	0	15.140
	275.296	15.390	-4.468	9.283	0	0	295.501

Haldið er utan um fjárheimildir vegna hvefrrar stofnunar og annarra fjárlagaliða með færslum höfuðstólsreikninga í bókhaldi ríkisins og er stöðu höfuðstóls þannig ætlað að sýna stöðu einstakra stofnana (fjárlagaliða) gagnvart fjárheimildum á hverjum tíma. Jákvæður höfuðstóll gefur til kynna að stofnun eigi ónotaðar fjárheimildir en neikvæð staða að fjármunum hafi verið ráðstafað umfram heimild. Reyndar hefur ákveðið ósamræmi verið milli stöðu höfuðstólsreikninga einstakra stofnana og stöðu fjárheimilda eins og haldið er utan um þær hjá fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins en ráðgert er að það misræmi verði úr sögunni frá og með reikningsárinu 2006.

Alls nemur frávikið 1.324 m.kr. og skýrist einkum af tvennu. Annars vegar hefur hluti af mörkuðum en óráðstöfuðum tekjum verið skilgreindur sem bundinn, þ.e. hann er ekki laus til ráðstöfunar vegna rekstrar. Bundinn höfuðstóll nam samtals 9,0 ma.kr. vegna 13 fjárlagaliða í árslok 2003. Hins vegar hækkar höfuðstóllinn umfram stöðu fjárheimilda ef markaðar tekjur verða hærri en ætlað var í fjárlögum.

Tafla 34 Staða höfuðstóls og fjárheimilda eftir að búið er að taka tillit til breytinga fjármálaráðuneytis og áætlaðra lokafjárlaga

Í m.kr.	Höfuðstóll	Höfuðstóll	Höfuðstóll	Höfuðstóll	Breyting á árinu
	31.12.2003 neikvæð staða	31.12.2003 jákvæð staða	31.12.2004 neikvæð staða	31.12.2004 jákvæð staða	
Æðsta stjórn ríkisins	-56	103	-90	93	-44
Forsætisráðuneyti	-2	430	-13	407	-34
Menntamálaráðuneyti	-1.507	2.716	-1.531	2.164	-576
Utanríkisráðuneyti	-245	383	-428	776	210
Landbúnaðarráðuneyti	-226	450	-477	457	-244
Sjávarútvegsráðuneyti	0	697	-2	716	17
Dóms- og kirkjumálar.	-230	846	-182	963	165
Félagsmálaráðuneyti	-445	247	-254	398	342
Heilbr.- og trygg.m.r.	-2.756	1.978	-2.623	2.904	1.059
Fjármálaráðuneyti	-6.947	2.508	-14.336	1.207	-8.690
Samgönguráðuneyti	-472	5.574	-9	3.620	-1.491
Iðnaðarráðuneyti	-440	688	-3	857	606
Viðskiptaráðuneyti	0	74	0	95	21
Hagstofa Íslands	-23	0	-21	0	2
Umhverfisráðuneyti	-126	1.079	-174	885	-242
Vaxtagjöld ríkissjóðs	-186	0	0	988	1.174
Alls	-13.661	17.773	-20.143	16.530	-7.725
		4.112		-3.613	