

Október 2006

**Endurskoðun
ríkisreiknings
2005**

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR.....	7
2	HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	11
	Áhersluatriði.....	11
3	AFKOMA OG FJÁRHAGSSTAÐA RÍKISSJÓÐS.....	19
	Afkoma ríkissjóðs.....	19
	Tekjur ríkissjóðs	20
	Gjöld ríkissjóðs.....	22
	Eignir, skuldir og eigið fé ríkissjóðs.....	24
4	EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS	29
	Endurskoðun efnahagsliða	29
	Langtímaskuldir ríkissjóðs.....	30
	Endurskoðun lífeyrisskuldbindinga.....	30
	Tekin löng innlend lán ríkissjóðs	32
	Tekin löng erlend lán	34
	Skammtímaskuldir ríkissjóðs	34
	Eignir ríkissjóðs	35
	Helstu umsjónaraðilar	36
5	ENDURSKOÐUN RÍKISSJÓÐSTEKNA	39
	Framkvæmd endurskoðunar.....	39
	Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar	39
	Innheimta og eftirstöðvar ríkistekna í árslok 2005.....	40
	Tryggingagjald.....	41
	Virðisaukaskattur.....	42
	Opinber gjöld, áætlanir	44
	Uppgjör annarra tekna.....	45
	Inneignir í Tekjubókhaldskerfinu.....	47
	Skattastyrkir (-afslættir).....	48
	Skuldbreytingar og nauðasamningar.....	51
6	ENDURSKOÐUN RÁÐUNEYTA, STOFNANA OG MÁLAFLOKKA.....	53
	Um endurskoðun hjá A-hluta stofnunum	53
	Æðsta stjórn ríkisins.....	53
	Forsætisráðuneyti	54
	Menntamálaráðuneyti	56
	Utanríkisráðuneyti	59
	Landbúnaðarráðuneyti.....	60
	Sjávarútvegsráðuneyti	62
	Dóms- og kirkjumálaráðuneyti.....	63
	Félagsmálaráðuneyti.....	66
	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	68
	Fjármálaráðuneyti.....	73

	Samgönguráðuneyti	75
	Iðnaðarráðuneyti.....	77
	Viðskiptaráðuneyti	78
	Hagstofa Íslands.....	79
	Umhverfissráðuneyti	80
	Almennar athugasemdir	81
7	INNRA EFTIRLIT OG INNRI ENDURSKOÐUN	85
	Innra eftirlit hjá ríkisstofnunum.....	85
	Áhættustjórnun.....	86
	Setning markmiða	87
	Árangursmælikvarðar.....	87
	Eftirlitskerfi.....	88
	Innra eftirlit í upplýsingakerfum	89
	Úttektir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti	90
8	FYRIRTÆKI Í B-, C-, D- OG E-HLUTA	91
	Endurskoðun B-hluta ríkisreiknings	91
	Endurskoðun C-hluta ríkisreiknings	92
	Endurskoðun D-hluta ríkisreiknings.....	94
	Endurskoðun E-hluta ríkisreiknings.....	94
	Óeignfærðir rekstrarfjármunir	82
9	ENDURSKOÐUN LÍFEYRISSJÓÐA RÍKISSTARFSM. OG ÞJÓÐKIRKJUNNAR....	97
	Endurskoðun lífeyrissjóða 2005	97
	Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	97
	Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga.....	99
	Þjóðkirkjan.....	100
	Um ársreikninga kirkjugarða	104
	Um eftirlit með ársreikningum sókna árið 2005.....	106
10	FJÁRHEIMILDIR.....	109
	Breyting fjárheimilda vegna uppgjörs ríkistekna.....	110

Töflur

Tafla 1	Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða	8
Tafla 2	Rekstur og efnahagur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)	19
Tafla 3	Rekstrarreikningur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)	26
Tafla 4	Efnahagsreikningur ríkissjóðs, A-hluta 31. desember (2001–2005).....	27
Tafla 5	Sjóðstreymi ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)	28
Tafla 6	Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs	30
Tafla 7	Innborganir ríkissjóðs 2005 vegna lífeyrisskuldbindinga.....	32
Tafla 8	Staða ríkisbréfa og ríkisvíxla 2005 og 2004.....	32
Tafla 9	Staða spariskírteina í árslok 2005 og 2004 skv. bókhaldi Endurlána	33
Tafla 10	Vaxtakostnaður innlendra endurlána 2005 og 2004.....	34
Tafla 11	Skammtímaskuldir ríkissjóðs	35
Tafla 12	Skammtímaeignir ríkissjóðs	35
Tafla 13	Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna	39

Tafla 14	Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings.....	91
Tafla 15	Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings.....	92
Tafla 16	Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings.....	94
Tafla 17	Hluta- og sameignarfélög í E-hluta ríkisreiknings.....	95
Tafla 18	Yfirlit um helstu afkomutölur LSR 2005 og 2004.....	98
Tafla 19	Ávöxtun nokkurra lífeyrissjóða 2005 og 2004.....	98
Tafla 20	Yfirlit um helstu afkomutölur LH 2005 og 2004.....	99
Tafla 21	Fjárveitingar til Þjóðkirkjunnar og sjóða hennar.....	101
Tafla 22	Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2005.....	101
Tafla 23	Heildartekjur og gjöld kirkjugarða 2005.....	105
Tafla 24	Heildartekjur og gjöld sókna 2005.....	107
Tafla 25	Fjárheimildir (2001–2005).....	109
Tafla 26	Fjárheimildir árið 2005, samtals á ráðuneyti.....	111
Tafla 27	Lokafjárlög, niðurfelld staða umframgjalda (2001–2004).....	112
Tafla 28	Lokafjárlög, niðurfelld staða afgangsheimilda (2001–2004).....	113
Tafla 29	Fjárheimildir og útkoma (2005).....	114

Myndir

Mynd 1	Hlutfall tekna í fjármögnun stofnana.....	14
Mynd 2	Tekjur og gjöld ríkissjóðs, A-hluta.....	20
Mynd 3	Skatttekjur ríkissjóðs, A-hluta.....	21
Mynd 4	Rekstrartekjur, sala eigna og fjárframlög ríkissjóðs, A-hluta.....	22
Mynd 5	Rekstrargjöld ríkissjóðs, A-hluta.....	23
Mynd 6	Rekstrar- og neyslutilfærslur ríkissjóðs, A-hluta.....	23
Mynd 7	Viðhald, stofnkostnaður og fjármagnstulfærslur ríkissjóðs, A-hluta.....	24
Mynd 8	Eignir, skuldir og eigið fé ríkissjóðs, A-hluta.....	25
Mynd 9	Fluttar fjárheimildir milli ára.....	110

1 Inngangur

Í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning fyrir árið 2005 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:

Að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju.

Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.

Að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáraukalaga og annarra laga, lögmat fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við.

Að kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.

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 staðfestingarkerfi 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 voru 418 ársreikningar stofnana og fyrirtækja í ríkisreikningi með áritun endurskoðanda á árinu 2005. Nú er orðinn fastur liður að gefa út endurskoðaða ársreikninga fyrir allar stofnanir í A-hluta

rikisreiknings, auk stofnana og fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta hans. Að þessu leyti hefur orðið mikil breyting undanfarinn áratug.

Tafla 1 Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða

Ár	Endurskoðað af Ríkisendurskoðun	Endurskoðað af öðrum	Endurskoðað samtals	Áritaðir ársreikningar
2005	337	88	425	418
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 niðurstöðu vinnu sinnar í sérstakri greinargerð sem send er þeirri stofnun sem er til endurskoðunar og því ráðuneyti sem hún tilheyrir. Þar eru einnig ef þörf krefur settar fram athugasemdir og ábendingar um það sem betur mætti fara í rekstri, umsýslu með fé og innra eftirliti.

Endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2005 er að mestu leyti hagað með sama hætti og undanfarin ár. Henni má skipta 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 innheimtukerfi 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 áherslu 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 2005 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 eftir-

lit. 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 allstóru úrtaki þeirra stofnana sem endurskoðaðar eru og ætti þar af leiðandi að gefa nokkuð góða mynd af því hvernig þessum málum er almennt háttað, bæði innan einstakra ríkisstofnana og fyrirtækja og ráðuneyta.

Við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2005 var lögð sérstök áhersla á eftirtalin þrjú atriði:

1. *Innheimtu tekna.*
2. *Mötuneyti starfsmanna og fæðisgreiðslur.*
3. *Fylgiskjöl (reikninga) stofnana.*

Greint er frá heildarniðurstöðum þessarar endurskoðunar í kafla 2: „Helstu niðurstöður og ábendingar“. Í kafla 6: „Endurskoðun ráðuneyta, stofnana og málaflokka“ er síðan rætt sérstaklega um útkomu einstakra ráðuneyta og stofnana eftir því sem efni og ástæður gefa tilefni til.

Ástæða þess að Ríkisendurskoðun valdi að endurskoða tekjur stofnana sérstaklega er sú að á síðustu árum hafa stóraukist kröfur um að þær innheimti tekjur fyrir þá þjónustu sem þær veita. Þá hafa sumar stofnanir einnig leitað eftir því að fá aðra innan eða utan ríkiskerfisins til að styrkja tiltekna þætti í starfsemi. Vegna þessa hafa styrkir og framlög aukist hjá hluta stofnana. Markmið Ríkisendurskoðunar var að sjá hve hátt hlutfall slíkar tekjur eru í fjármögnun ríkisstofnana og hvernig staðið er að skráningu og innheimtu þeirra.

Með því að beina sjónum að mötuneyti starfsmanna og fæðisgreiðslum til þeirra var ætlunin að draga sérstaklega fram fyrirkomulag og beinan kostnað ríkisstofnana vegna þessa. Í þeim tilvikum þegar mötuneyti eru bæði ætluð starfsmönnum stofnana og þeim sem njóta þjónustu þeirra, t.d. dvalargestum sjúkrastofnana og öldrunarheimila, var eingöngu hugað að þeim kostnaði sem sneri að starfsmönnum. Þá voru kannaðar fæðisgreiðslur þeirra stofnana sem ekki reka mötuneyti.

Við endurskoðun fylgiskjala var m.a. kannað hvort þau væru rétt með tilliti til formkrafna, efnis- og magnlýsinga, útreikninga og lotunar. Þá var kannað hvort reikningar væru efnislega réttir, tilheyrðu viðkomandi stofnun, væru viðeigandi og hvort áritanir væru í samræmi við reglur stofnunarinnar.

2 Helstu niðurstöður og ábendingar

Afkoma og fjárhagsstaða

Á árinu 2005 var afkoma A-hluta ríkissjóðs jákvæð um tæpa 113 ma.kr. sem svarar til ríflega fjórðungs af heildartekjum ársins. Svo jákvæð útkoma er einstök í ljósi þess að undanfarin ár hefur afkoman, ýmist jákvæð eða neikvæð, verið á bilinu 1-4% af tekjum.

Tekjur ríkissjóðs jukust í heild um 118,7 ma.kr. eða 39,3% frá árinu á undan og námu 421,2 ma.kr. Gjöld jukust um 8,0 ma.kr. eða 2,6% frá fyrra ári og námu 308,4 ma.kr.

Helsta breytingin á efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs á árinu 2005 var sú að eignir jukust um 52,3 ma.kr. Þetta skýrist m.a. af því að veitt lán hækk-uðu um 19,9 ma.kr., handbært fé um 26,4 ma.kr. og óinnheimtar ríkistekjur um 10,4 ma.kr. Á móti minnkuðu eignir ríkissjóðs í hlutabréfum um 7,2 ma.kr. Þá minnkuðu skuldir ríkissjóðs um 62,7 ma.kr. Þar af lækkuðu erlendar langtímaskuldir um 55,9 ma.kr. og áfallnir ógreiddir vextir um 7,4 ma.kr. Skuldastaða ríkissjóðs vegna lifeyrisskuldbindinga er nánast óbreytt frá fyrra ári og nam í árslok 191,4 ma.kr.

Handbært fé frá rekstri nam 35,1 ma.kr. Sala hlutabréfa og eignarhluta nam 69,1 ma.kr., afborganir veittra lána 18,7 ma.kr. og tekin löng lán námu 25,8 ma.kr. Samtals nam innkomið fé því 148,7 ma.kr. Á móti þessu námu afborganir tekinna lána 77,9 ma.kr., veitt lán 37,0 ma.kr. og aðrar breytingar nettó 7,4 ma.kr., þar af vegna innborgana lifeyrisskuldbindinga 5,8 ma.kr. Útgreiðslur námu því samtals 122,3 ma.kr. Þetta þýðir að handbært fé jókst á árinu um 26,4 ma.kr. í samanburði við 7,5 ma.kr. á árinu á undan.

Eiginfjárstaða ríkissjóðs (höfuðstóll) batnaði um 115,0 ma.kr. á árinu 2005 samanborið við 8,1 ma.kr. á árinu 2004. Batnandi eiginfjárstaða ríkissjóðs á árinu 2005 skýrist með 112,8 ma.kr. tekjuafgangi af rekstri og 2,3 ma.kr. af reiknuðu endurmati. Á árinu 2004 var endurmatsreikningur jákvæður um 6,1 ma.kr. Eiginfjárstaða ríkissjóðs batnaði um helming á árinu 2005 en hefur nánast verið sú sama í krónutölu frá árinu 2001 þar til nú.

Ábendingar

Á árinu 2005 gerði Ríkisendurskoðun athugasemdir við 54 stofnanir þar sem útgjöld fóru 4% eða meira umfram þær fjárheimildir sem reglugerð um framkvæmd fjárlaga kveður á um. Í því sambandi vísar Ríkisendurskoðun til meginreglna fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, skv. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Þá var 14 stofnunum enn fremur bent á að samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins um lána- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs er ríkisstofnunum óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á banka-reikningi.

Á árinu 2005 voru fluttar 19,6 ma.kr. fjárheimildir frá árinu 2004 sem skiptast þannig að 14,3 ma.kr. voru ónýttar fjárheimildir og 5,3 ma.kr. ráðstöfun umfram heimildir. Að umfangi er þetta svipað og á árinu 2004. Flutningurinn svarar til 6,6% af fjárlögum ársins 2005. Í árslok 2005 sýndi staða höfuðstóls að umframútgjöld námu 9,3 ma.kr. en ónýttar gjaldaheimildir 27,3 ma.kr. Þessu til viðbótar voru svokallaðar bundnar ónotaðar heimildir alls 11,2 ma.kr. Í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisaðila eru sett 4% viðmiðunarmörk sem talin eru ásætlanleg frávíksmörk 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. Stofnunin telur að skortur á eftirfylgni með ákvæðum fjárreiðulaga, starfsmannalaga og reglugerða sem settar hafa verið vegna framkvæmd fjárlaga kalli á að stjórnvöld íhugi að breyta lögum á þann veg að hin raunverulega framkvæmd sé byggð á lagaákvæðum.

Undanfarin ár hafa tapaðar kröfur vegna óinnheimtra tekna ríkisins verið nokkuð stöðugar, þ.e. um 3–4% af tekjum ársins. Beinar afskriftir ríkissjóðstekna á árinu 2005 námu 9,8 ma.kr. miðað við 10,1 ma.kr. árið áður. Kröfur á hendur rúmlega fjögur þúsund einstaklinga og tæplega eitt þúsund lögaðila voru afskrifaðar. Einkahlutafélögum hefur fjölgað mikið á undanförunum árum en að sama skapi hefur einstaklingum með rekstur fækkað. Þessi þróun endurspeglast í auknum vanskilum í virðisaukaskatti. Í árslok 2005 voru hafnar innheimtuaðgerðir gegn rúmlega þrjú þúsund aðilum sem voru með opið virðisaukaskattsnúmer og skulduðu þeir 11,8 ma.kr. Þar af var tæpur helmingur í gjaldþrotameðferð. Ríkisendurskoðun telur tímabært að stjórnvöld kanni möguleika á því að skattyfirvöld fái heimild til að loka virðisaukaskattsnúmerum ef vanskil eru stórfelld og aðilar virða að vettugi ítrekun skattyfirvalda um skil á gögnum. Vísað er til ítarlegrar umfjöllunar um þetta efni í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2001. Ríkisendurskoðun ítrekar enn og aftur ábendingar sínar um óraunhæfar áætlanir skattyfirvalda í helstu skattstofnum. Í því sambandi má benda á að

á árinu 2005 voru skattstofnar og skattar um 13 þúsund einstaklinga áætl-
aðir 42,2 ma.kr.

Sívaxandi kröfur eru gerðar til opinberra aðila um aukna hagkvæmni og skilvirkni í rekstri. Almennu eru einnig gerðar auknar kröfur um betri þjón-
ustu. Ein af áhrifaríkustu leiðum stjórnenda til að gera rekstur, hverju nafni
sem hann nefnist, betur til þess fallinn að standa undir þessum kröfum er
að efla innra eftirlit. Það krefst hins vegar áhættumats. Athugun Ríkisendur-
skoðunar bendir til þess að enn vanti talsvert upp á að ríkisaðilar vinni í
anda áhættustjórnunar og geri eiginlegt áhættumat fyrir starfsemi sína.

Á undanförunum árum hafa upplýsingakerfi tekið við af handvirkum verk-
ferlum. Þetta hefur haft ýmsa kosti og hagræði í för með sér. Þessari tækni-
væðingu hafa þó fylgt ýmis ný og áður óþekkt vandamál, auk þess sem
ríkisaðilar verða sífellt háðari upplýsingakerfum. Til viðbótar er stöðugt ver-
ið að gera upplýsingakerfi flóknari í þeirri viðleitni að þau uppfylli betur
þarfir notenda.

Ríkisendurskoðun mun leggja aukna áherslu á þessi mál á komandi árum.
Sérstaklega þarf að kanna innra eftirlit og þær aðgerðir og öryggisráðstafanir
sem tengjast upplýsingakerfum ríkisaðila. Slíkt áhættumat ætti að stuðla að
því að unnt verði að lágmarka tjón eða tap og þar með draga úr hugsanlegu
fjárhagstjóni vegna þessa.

Áhersluatriði

Eins og fram kom í „Inngangi“ gerði Ríkisendurskoðun við fjárhagsendur-
skoðun fyrir árið 2005 sérstaka úttekt á eftirfarandi þremur atriðum í starf-
semi stofnana ríkisins:

1. *Innheimtu tekna.*
2. *Mötuneyti starfsmanna og fæðisgreiðslum.*
3. *Fylgiskjöllum (reikningum) stofnana.*

Alls var horft til um 260 stofnana og fjárlagaliða en stærð úrtaksins var
breytileg eftir atriðum. Hér verður gerð grein fyrir heildarniðurstöðum út-
tektarinnar. Í kafla 6 verður síðan fjallað sérstaklega um niðurstöður könn-
unarinnar fyrir einstök ráðuneyti og stofnanir þeirra eftir því sem efni og
ástæður leyfðu.

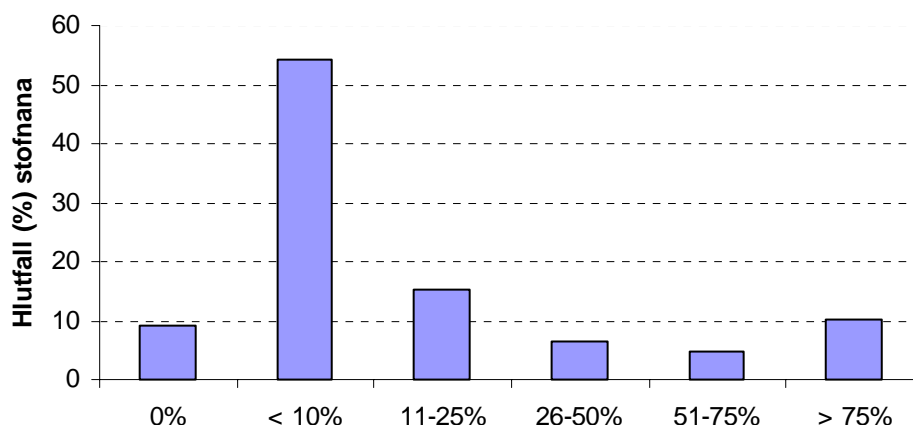
Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 258 stofnana ríkisins. Alls öfluðu 234
þeirra, þ.e. 90,7%, einhverra tekna með starfsemi sinni. Alls reyndust 209,
þ.e. 81% allra stofnananna 258, hafa sértekjur, 108 (41,9%) fengu framlög

eða styrki, 67 (26%) fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða erlendis, 30 (11,6%) höfðu markaðar tekjur og 62 (24%) aðrar rekstrartekjur.

Hlutfall tekna í fjármögnun stofnana var afar breytilegt (sbr. Mynd 1). Í langflestum tilvikum, 164 stofnunum af 258 (63,6%), voru þær milli 0–10% allra gjalda. Þessar stofnanir eru því eingöngu eða fyrst og fremst reknar fyrir skatttekjur eða lögboðin gjöld. Í 38 stofnunum (14,8%) reyndust tekjur hins vegar yfir 50% gjalda, þar af yfir 75% hjá 26 þeirra. Hér er um að ræða stofnanir sem fjármagna starfsemi sína að miklu eða jafnvel öllu leyti með sjálfsaflatekjum, t.d. Flugmálastjórn, Ríkiskaup og Umferðarstofa. Sumar þeirra skila jafnvel nokkrum hagnaði. Milli þessara flokka eru svo 56 stofnanir (21,7%) sem fjármagna starfsemi sína að hluta til (frá 11–50%) með sölu á þjónustu eða vörum og að öðrum hluta með skatttekjum.

Mynd 1 Hlutfall tekna í fjármögnun stofnana



Í athugun Ríkisendurskoðunar var lögð sérstök áhersla á að kanna hvernig stofnanir stæðu að umsýslu og umhirðu með þær tekjur sem þær innheimtu. Kannað var hvaða tekjakerfi þær notuðu og reyndust Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) og viðskiptamannakerfi Oracle (AR hluti) algengust. Alls notuðu 45 stofnanir (19%) hvort þeirra um sig, 34 (15%) notuðu Navision Financials, 28 (12%) notuðu sjóðvél, 27 (12%) Sögukerfið, 9 (4%) Skil kerfið og 118 (50%) önnur kerfi. Í ljós kom að nokkur munur var á ráðuneytum eftir því hvaða kerfi var notað. Stofnanir dómsmálaráðuneytis notuðu t.d. í flestum tilvikum TBR-kerfið á meðan margar stofnanir menntamálaráðuneytis notuðu AR hluta Oracle. Þá einskorðaðist Sögukerfið við heilbrigðisstofnanir.

Athygli vekur hversu mörg tekjakerfi eru notuð hjá stofnunum ríkisins, sérstaklega þar sem Fjársýsla ríkisins hefur á undanförunum árum unnið að því að innleiða nýtt fjárhagskerfi. Hluti þess er AR kerfið sem einungis 19% þeirra stofnana sem könnun Ríkisendurskoðunar náði til notuðu. Sumar þeirra stofnana nota auk þess önnur tekjakerfi jafnhliða AR kerfishlutan-

um. Vegna þeirrar miklu fjárfestingar sem liggur í hinu nýja fjárhagskerfi ríkisins þyrfti að mati Ríkisendurskoðunar að athuga hvers vegna stofnanir þurfa að nota jafn mörg tekjakerfi og raun ber vitni.

Í 134 af þeim 234 stofnunum sem aflu einhverra tekna með starfsemi sinni (57,3% tilvika) fór fram regluleg afstemming milli tekjubókhalds og fjárhagsbókhalds og í 85 stofnunum (36,3%) var um samtengt kerfi að ræða. Í 15 stofnunum (6,4%) fór ekki fram regluleg afstemming. Mikilvægt er að úr því verði strax bætt.

Ljóst er að stofnanir ríkisins eru ekki farnar að nota rafræna reikninga að neinu marki. Einna helst tíðkast slíkt hjá allra stærstu stofnununum, svo sem Landspítala – háskólasjúkrahúsi. Hjá 125 þeirra 234 stofnana sem lentu í úrtakinu (53,4% þeirra) komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju, í 71 stofnun (30,3%) sá tekjakerfið um auðkenningu þeirra og númerun og í 38 stofnunum (16,2%) var notað annað fyrirkomulag. Í langflestum tilvikum, 147 stofnunum (62,8%), var haldið utan um númeraröð reikninga með því að stofnanir varðveittu eitt afrit þeirra í númeraröð í möppu. Í 65 stofnunum (27,8% tilvika) hélt tekju- eða sölukerfi utan um númeraröð en í 22 stofnunum (9,4%) var ekki haldið utan um númeraröð reikninga. Þetta þarf skilyrðislaust að lagfæra.

Algengast var að stofnanir innheimtu tekjur með útsendingu reikninga (33,7% tilvika), með stað- eða beingreiðslu (24%) eða með greiðsluseðlum (18,9%). Í 10,7% tilvika fór innheimtan fram með kreditkortum, í 7% tilvika með giróseðlum og í 5,7% tilvika var notast við annað fyrirkomulag. Alls reiknuðu 68 stofnanir af þeim 234 sem öfluðu tekna (29,1%) dráttarvexti á kröfur eftir eindaga. Af þeim skiluðu 11 ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem þær innheimtu sjálfar. Almennt eru þetta lágar fjárhæðir.

Við bókun tekna tíðkaðist aðallega þrenns konar álíka algengt fyrirkomulag, þ.e. við greiðslu (29,9%), við útskrift reikninga (29,1%) og mánaðarlega (29,1%). Í 12% tilvika var notast við annað fyrirkomulag, þar af í 1,7% tilvika við afhendingu vöru eða þjónustu. Í um 94% tilvika var tryggt að lotun tekna um áramót sé rétt og allar tekjur bókaðar. Í 14 stofnunum var slíkt ekki gert og er mikilvægt að bætt verði úr því hið fyrsta.

Alls reyndust 86 stofnanir, þ.e. 36,8% þeirra 234 sem öfluðu tekna, vera með virðisaukaskattskylda starfsemi. Þá veittu 40 þeirra, þ.e. 17,1%, afslátt á seldum vörum og þjónustu. Einungis 15 þeirra höfðu þó skráðar reglur um hvenær mætti veita afslátt. Þá kom fram að hjá 156 þessara 234 stofnana (67%) tíðkaðist ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Hjá 169 stofnunum (72,2%) voru störf við bókun reikninga og

innheimtu þeirra sömuleiðis aðskilin. Að lokum má nefna að hjá 172 stofnunum (74%) voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Mötuneyti starfsmanna og fæðisgreiðslur

Við könnun á mötuneyti starfsmanna og fæðisgreiðslum var horft til 257 stofnana ríkisins þar sem samtals störfuðu um 19.400 manns á árinu 2005. Alls reyndust 122 þessara stofnana, þ.e. 47,5% þeirra, reka mötuneyti í einhverri mynd eða hafa aðgang að mötuneyti í nálægum húsum. Í þessum stofnunum störfuðu um 15.580 manns, þ.e. rúmlega 80% allra þeirra sem lentu í úrtakinu. Þegar á heildina er litið virðist mötuneytismálum ríkisstarfsmanna því allvel sinnt. Það er einna helst í fámennum stofnunum að starfsmenn hafa ekki aðgang að mötuneytum. Þeir eiga þá rétt á fæðispeningum. Sama máli gegnir um starfsmenn sem ekki geta notfært sér mötuneyti stofnunar sinnar, t.d. vegna þess að vinnustaður þeirra er fjarri því. Í könnun sinni athugaði Ríkisendurskoðun hversu hátt hlutfall starfsmanna nýtir sér mötuneytin og reyndist það að meðaltali um 38%.

Þegar stofnanir reka mötuneyti er langalgengast, þ.e. í 74,6% tilvika, að þau séu að einhverju leyti samnýtt með öðrum stofnunum eða skjólstaðingum stofnunar. Hér vega sjúkrahús, öldrunarheimili og skólar langþýngst. Þessi mötuneyti sinna því í raun og veru mun stærri hópi en starfsmannafjöldi stofnana segir til um og í mörgum þeirra er hlutfall starfsmanna af þeim sem nota mötuneytið fremur litið, jafnvel ekki nema 5-10%. Þetta á einkum við um heilbrigðis- og öldrunarstofnanir. Í um 20,5% tilvika voru mötuneyti þó einungis ætluð starfsmönnum einnar stofnunar. Að auki sáu tæp 5% stofnana starfsmönnum sínum fyrir aðkeyptum mat.

Í athugun sinni kannaði Ríkisendurskoðun hvernig rekstri mötuneyta væri háttað. Í tæplega helmingi tilvika (47,8%) var mötuneyti að öllu leyti innifalið í rekstri stofnunar. Hér voru heilbrigðisstofnanir og skólar áberandi flokkar. Í 31,3% tilvika var rekstur mötuneytis í höndum einkaaðila í húsnaði og aðstöðu sem stofnun lagði til. Í 11,3% tilvika voru starfsmenn mötuneytis á launaskrá stofnunar en rekstur þess að öðru leyti utan reksturs hennar. Í 7,8% tilvika var mötuneyti í samrekstri nokkurra ríkisstofnana sem allar greiddu hluta af kostnaði þess. Í einungis 1,2% tilvika (2 stofnunum) var rekstur mötuneytis í höndum einkaaðila í húsnaði og aðstöðu sem hann lagði til.

Í flestum mötuneytum er gert ráð fyrir að starfsmenn greiði sjálfir hráefnis-kostnað mötuneyta. Ríkisendurskoðun kannaði hvað starfsmenn greiddu fyrir eina máltíð og var miðað við desember 2005. Svör fengust frá 106 stofnunum. Í ljós kom að þar sem greitt var fast verð fyrir máltíð (35 stofnanir) var það að meðaltali 330 kr. Þar sem greitt var mismunandi verð fyrir kjötmáltíð, fiskmáltíð og súpu og salatbar (50 stofnanir) var meðalverð fyrir kjötmáltíð 363 kr., fyrir fiskmáltíð 351 kr. og fyrir súpu og salatbar 256 kr.

Þetta verð var reyndar mjög breytilegt, bæði eftir stofnunum og tegund máltíðar, eða allt frá um 100 kr. fyrir súpu og salatbar upp í 750 kr. fyrir kjöt- og fiskmáltíð. Í 21 stofnun (19,8%) var verð breytilegt eftir því hvað var keypt (ávextir, samlokur o.s.frv.).

Í könnun sinni leitaðist Ríkisendurskoðun við að meta eiginlegan kostnað stofnana við rekstur mötuneyta á árinu 2005 og í framhaldi af því kostnað þeirra á hvern starfsmann. Ógerningur reyndist að áætla þetta í heild sinni þar sem stofnanirnar eru mjög ólíkar í eðli sínu og sömuleiðis að því leyti hvort fleiri nýta sér mötuneyti þeirra en starfsmenn og þá í hve miklum mæli, sbr. það sem áður var sagt um heilbrigðisstofnanir og skóla. Af þeim sökum ákvað Ríkisendurskoðun að velja úr 17 ríkisstofnanir þar sem eingöngu starfsmenn nýta mötuneyti þeirra. Í ljós kom að nettókostnaður þessara stofnana við rekstur mötuneytis, þ.e. þegar tekjur af þessum rekstri höfðu verið dregnar frá heildarkostnaði, var að meðaltali 5,7 m.kr. á ári. Samkvæmt þessu lætur nærri að nettókostnaður vegna hvers starfsmanns hafi verið um 57 þús.kr. á ári. Tekið skal fram að höfð var hliðsjón af heildarstarfsmannafjölda þessara 17 stofnana en ekki einungis þeim hluta þeirra sem í raun og veru nýtir mötuneytin.

Til samanburðar kannaði Ríkisendurskoðun hve mikið stofnanir greiddu í fæðispeninga þeim starfsmönnum sínum sem ekki höfðu aðgang að mötuneyti. Horft var til 80 stofnana og reyndust þær að meðaltali greiða hverjum starfsmanni um 41 þús.kr. á ári í þessum tilgangi. Þessi háttur virðist því fljótt á litið vera stofnunum nokkuð hagkvæmari en rekstur mötuneytis. Raunverulegur munur er þó líklega minni en hér kemur fram. Árið 2005 munu ríkisstarfsmenn í fullri vinnu sem ekki höfðu aðgang að mötuneyti yfirleitt hafa fengið 48,6 þús.kr. í fæðispeninga.

Þá kannaði Ríkisendurskoðun árlegan kaffikostnað stofnana vegna starfsmanna sinna og var leitast við að halda slíkum kostnaði vegna fundarhalda utan. Horft var til 188 stofnana og reyndist þessi kostnaður að meðaltali vera um 13,5 þús.kr. á starfsmann. Sem vænta mátti var hann þó afar breytilegur eftir stofnunum. Auk þess reyndist oft erfitt að aðgreina fullkomlega kostnað vegna starfsmanna annars vegar og gesta eða skjólstæðinga stofnunar hins vegar. Ekki er ólíklegt að raunverulegur kostnaður á hvern starfsmann sé því nokkuð lægri.

Þegar á heildina er litið má því búast við að árlegur kostnaður stofnana ríkisins vegna matar, kaffis og meðlætis með því sé að meðaltali um 65 þús.kr. á hvern starfsmann.

Í könnun sinni athugaði Ríkisendurskoðun hvort stofnanir hefðu virðisaukaskattsnúmer fyrir mötuneyti sitt og reyndist svo í 44 tilvikum, þ.e. 36% allra stofnana sem reka mötuneyti. Í öðrum tilvikum hefur mötuneytið

væntanlega sama virðisaukaskattsnúmer og stofnunin sjálf. Algengast var að stofnanir skiluðu virðisaukaskatti af reiknuðum launakostnaði í mötuneyti (18 stofnanir), þá skiluðu 13 stofnanir virðisaukaskatti af reiknuðu framleiðsluverði, 11 af söluverði til starfsmanna og 2 skiluðu í samræmi við almennan rekstur veitingahúsa.

Alls kváðust 52 af 95 stofnunum (54,7%) hafa hugað að hagkvæmni þess að breyta rekstrarfyrirkomulagi mötuneyta.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Við árlega fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar er m.a. hugað að umhirðu bókhaldsgagna, formreglum um þau og staðfestingu þar til bærra aðila á réttmæti þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa umhirða, formfesta og staðfestingarferli hjá ríkisaðilum batnað mjög á liðnum árum. Engu að síður taldi stofnunin rétt að gera sérstaka úttekt á ofangreindum þáttum við fjárhagsendurskoðun fyrir árið 2005.

Við sérstaka könnun á fylgiskjölum var horft til 210 stofnana. Hjá fjölmörgum þeirra voru ekki gerðar neinar athugasemdir við frágang og réttmæti fylgiskjala. Hjá öðrum stofnunum voru einkum gerðar eftirfarandi athugasemdir:

Að ekki væri stuðst við lögformlega reikninga við færslu í bókhaldi og að með fylgiskjölum vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu væri ekki greint frá magni, einingum né tímafjölda sem krafist var greiðsla fyrir. Þá var ekki getið um tilefni risnureikninga, eins og skylt er samkvæmt reglum þar að lútandi. Við uppgjör ferðareikninga skorti einnig gögn sem fylgja eiga samkvæmt reglum þar um. Að lokum skorti nokkuð á að þar til bærir aðilar árituðu fylgiskjöl til bókunar.

Við mat á framangreindum athugasemdum ber að hafa í huga að þær eiga við í undantekningartilvikum hjá viðkomandi aðilum.

3 Afkoma og fjárhagsstaða ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs

Á árinu 2005 var afkoma A-hluta ríkissjóðs jákvæð um tæpa 113 ma.kr. sem svarar til ríflega fjórðungs af heildartekjum ársins. Svo jákvæð útkoma er einstök í ljósi þess að undanfarin ár hefur afkoman, ýmist jákvæð eða neikvæð, verið á bilinu 1–4% af tekjum. Fjárlög ársins gerðu ráð fyrir um 10 ma.kr. afgangi sem er 3,3% af tekjum.

Tafla 2 Rekstur og efnahagur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

Í ma.kr.	Tekjur	Gjöld	Tekjujöfn.	Eignir	Skuldir	Eigið fé
2001	237,4	228,7	8,6	266,7	491,5	-224,8
2002	259,2	267,3	-8,1	267,0	488,9	-222,0
2003	274,6	280,7	-6,1	248,5	483,1	-234,6
2004	302,4	300,4	2,0	245,3	471,9	-226,5
2005	421,2	308,4	112,8	297,7	409,2	-111,5

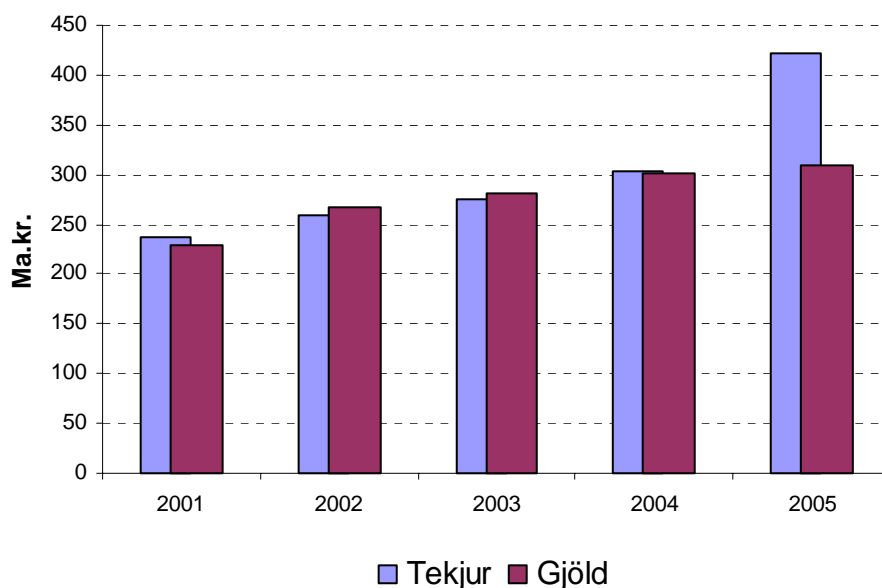
Um helming hinnar mjög svo hagstæðu afkomu má skýra með tekjum af sölu Landssímans hf. en einnig liggur fyrir að skatttekjur ríkisins hafa vaxið hröðum skrefum undanfarin ár, t.d. jukust þær um 15% á milli 2003 og 2004 og um 22% á milli 2004 og 2005. Þessi aukning stafar af þenslu í efnahagslífi undanfarinna ára sem aftur skilar sér í hækkun flestra skattstofna og þar af leiðandi í meiri tekjum ríkisins.

Þá liggur fyrir að ýmsir gjaldaliðir hafa staðið í stað eða jafnvel lækkað frá árinu 2004, einkum útgjöld vegna lífeyrismála og ýmissa stofn- og viðhaldsframkvæmda. Þessir gjaldaliðir taka almennt miklum sveiflum frá ári til árs og er samdrátturinn nú að hluta til vegna aðhaldsaðgerða stjórnvalda.

Heildargjöld ríkissjóðs hafa þó vaxið jöfnum höndum með auknum tekjum undanfarinna ára (sbr. Mynd 2) en það er aðeins á árinu 2005 sem ríkissjóði tekst að skila umtalsverðum afgangi. Þetta vekur óneitanlega upp spurningar um hvaða svigrúm stjórnvöld hafi í reynd til að mæta hugsanlegum tekjusamdrætti á næstu árum. Út frá sjónarmiði hagstjórnar blasir einnig við að ríkisfjármálin hafa lengst af ekki verið notuð til sveiflujöfnunar þar sem auknum tekjum hefur jafnharðan verið ráðstafað til að standa undir meiri

útgjöldum. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað bent á að aðhald með framkvæmd fjárlaga hafi lengi verið mjög ófullnægjandi, en sú hættu er vissulega fyrir hendi að á þenslutímum sýni stjórnvöld ekki eins mikla festu og aðhald í ríkisfjármálum og æskilegt væri.

Mynd 2 Tekjur og gjöld ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)



Tekjur ríkissjóðs

Tekjur ríkissjóðs jukust í heild um 118,7 ma.kr. eða 39,3% frá árinu á undan, þar af skatttekjur um 59,6 ma.kr. eða 21,6%. Aðrar rekstrartekjur jukust um 1,4 ma.kr. (5,6%). Þá voru tekjur af eignasölu mun meiri en áður, 58,8 ma.kr., og munar þar mest um sölu Landssíma Íslands hf. Tekjur vegna eignasölu sveiflast almennt milli ára en 2005 sker sig engu að síður mjög úr af þessum sökum.

Tekjuskattar einstaklinga námu 72,2 ma.kr. á árinu 2005 sem er aukning um 7,2 ma.kr. eða 11% frá árinu á undan. Hækkunin stafar af meiri launatekjum almennings og hefði sjálfsagt orðið ennþá meiri ef skatthlutfall í staðgreiðslu hefði ekki verið lækkað um 0,85 prósentustig frá fyrra ári. Að vísu kemur á mótí að hærri launatekjur leiða að jafnaði til einhverrar tilfærslu milli skattþrepa og því óvíst að meðalskatthlutfall lækki.

Meiri launagreiðslur fyrirtækja koma einnig fram í meiri tekjum af tryggingagjöldum og öðrum sköttum á launagreiðslur sem hækkðu um 4,2 ma.kr. milli ára (14,6%). Tekjur af tryggingagjaldi eru markaður tekjustofn og renna að mestu í Atvinnuleysistryggingasjóð, Fæðingarorlofssjóð og til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar.

Tekjuskattar lögaðila skiluðu tvöfalt meiri tekjum en árið á undan, fóru úr 11,6 ma.kr. í 23,4 ma.kr. Afkoma margra fyrirtækja hefur batnað umtalsvert sem skilar sér í hærri skattgreiðslum, en skatthlutfall lögaðila var óbreytt frá fyrra ári.

Mynd 3 Skatttekjur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

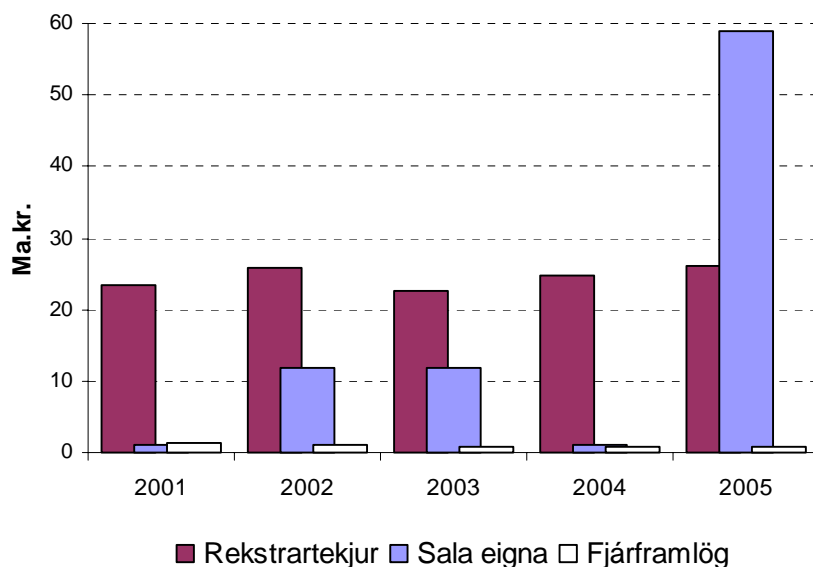


Tekjur af eignarsköttum jukust um 1,8 ma.kr. milli ára (15,5%). Skatthlutfall einstaklinga og lögaðila hélst óbreytt frá árinu á undan, en aukin velta í fasteigna- og lánaviðskiptum skilaði ríkissjóði meiri tekjum af stimpilgjaldi.

Virðisaukaskattur skilar um þriðjungi af skatttekjum ríkisins og hefur því svipað vægi og tekjuskattar þegar kemur að tekjuöflun ríkisins. Tekjur af virðisaukaskatti námu 114,2 ma.kr. á árinu 2005 og jukust um 18,4% milli ára sem er litlu minni hækkun en árið þar á undan. Tekjur af virðisaukaskatti endurspeglar vel umsvifin í hagkerfinu, en þau birtast einnig í meiri tekjum af vörugjöldum sem námu samtals 38,3 ma.kr. á árinu 2005. Hækkun milli ára var 7,2 m.kr. eða 23,0%, og skýrist að stórum hluta af meiri innflutningi bifreiða. Vörugjöld hækkuðu einnig vegna upptöku olíugjalds í stað þungaskatts, en sú breyting felur í sér færslu milli skattstofna og er því ekki um hreina aukningu að ræða.

Nefna má að tekjur af sköttum sem leggjast sérstaklega á bifreiðar og ýmis önnur ökutæki auk eldsneytis vegna þeirra (vörugjöld á bifreiðar, bensín og olíuvörur, olíugjald, bifreiðagjald, þungaskattur og kílómetragjald) námu samtals 29,0 ma.kr. árið 2005 sem er 2,0 ma.kr. eða 7,4% aukning frá árinu áður. Skattar á ökutæki og akstur eru þannig mikilvægur þáttur í tekjuöflun ríkisins en þeir nema samtals 8,7% af heildarskatttekjum ríkisins.

Mynd 4 Rekstrartekjur, sala eigna og fjárframlög ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

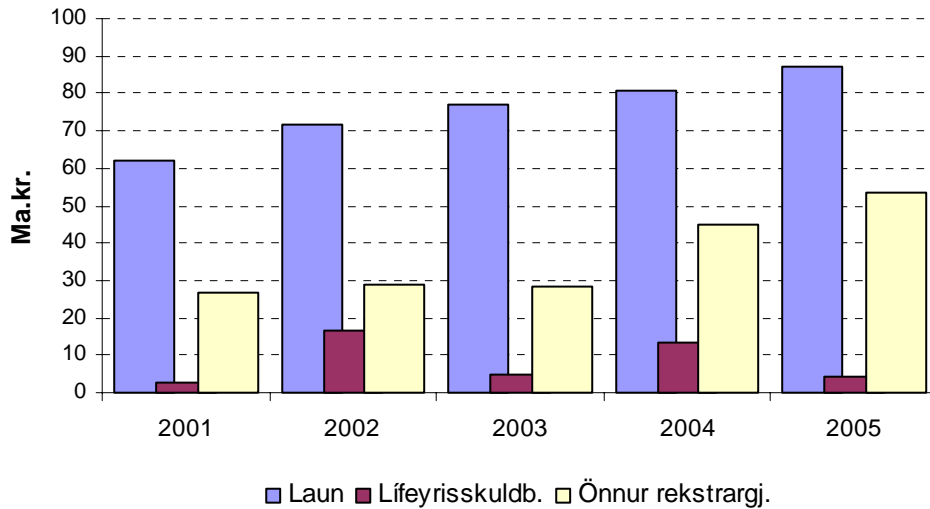


Gjöld ríkissjóðs

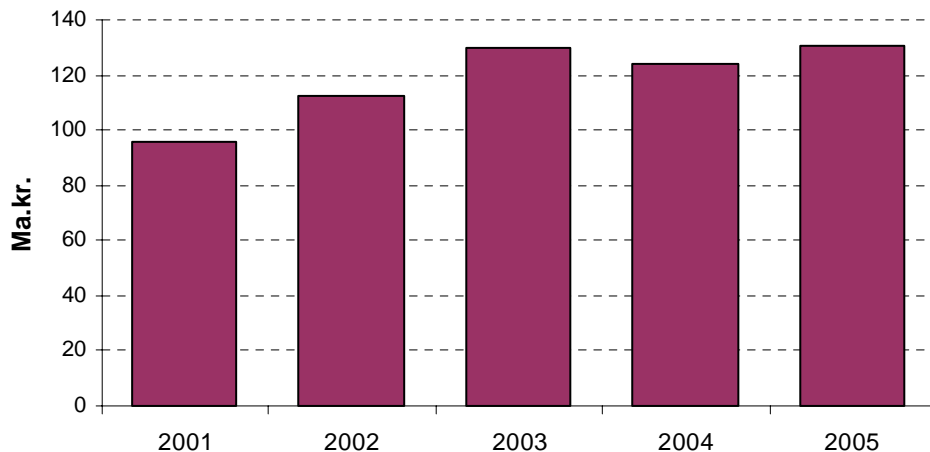
Gjöld ríkissjóðs jukust um 8,0 ma.kr. eða 2,6% frá fyrra ári. Þar af hækkuðu laun og önnur rekstrargjöld um 6,2 ma.kr. (4,5%) en þá ber að hafa hugfast að gjaldfærsla lífeyrisskuldbindinga lækkaði mikið milli ára, fór úr 13,4 ma.kr. í 4,1 ma.kr. Þessi kostnaður er mjög breytilegur frá einu ári til annars en árleg gjaldfærsla hefur að meðaltali verið 8,2 ma.kr. síðustu fimm árin. Að slepptum kostnaði við lífeyri hækkuðu rekstrargjöld um 15,5 ma.kr. eða 12,3%, þar af launakostnaður um 6,8 ma.kr. eða 8,5%. Launakostnaður nemur annars um 28% af heildargjöldum ríkissjóðs.

Önnur rekstrargjöld en laun og lífeyrisskuldbindingar hafa hækkað mikið frá árinu 2003.

Fjármagnskostnaður nam 13,4 ma.kr. árið 2005 og hefur farið lakkandi undanfarin ár í takt við lægri skuldir ríkissjóðs og hagstæða gengisþróun. Á móti kemur að innlendir vextir hafa hækkað og verðbólga hefur verið á uppleið.

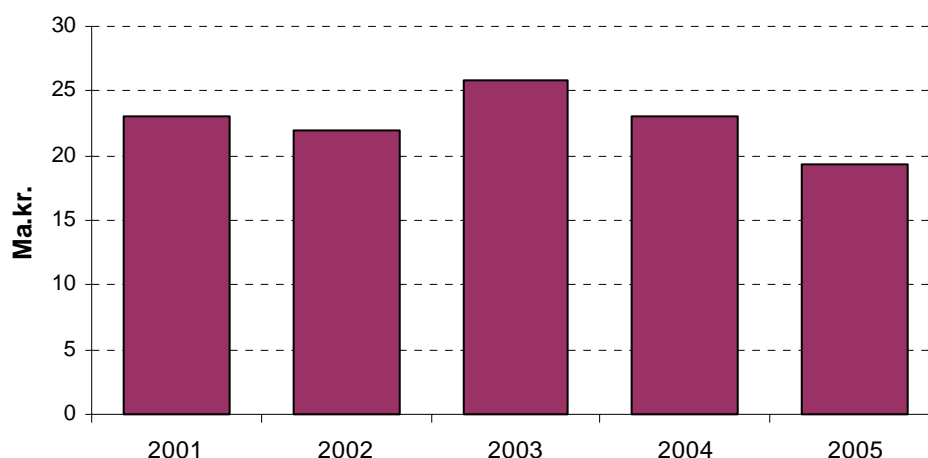
Mynd 5 Rekstrargjöld ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

Undir rekstrar- og neyslutilfærslur falla lifeyristryggingar og sjúkratryggingar auk annarra útgjaldaliða almannatryggingakerfisins, afskriftir skattkrafna, barnabætur, vaxtabætur, auk greiðslna vegna búvöruframleiðslu, framlaga til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og margir fleiri liðir. Rekstrar- og neyslutilfærslur námu alls 130,5 ma.kr. árið 2005 og hækkuðu um 6,2 ma.kr. (4,9%) milli ára, en hafa engu að síður haldist nokkuð stöðugar undanfarin þrjú ár.

Mynd 6 Rekstrar- og neyslutilfærslur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

Sama máli gegnir um útgjöld vegna stofnkostnaðar, viðhalds og fjármagnstilfærslna sem hafa dregist saman tvö undanfarin ár, einkum vegna minni vegagerðar og annarra framkvæmda. Undir fjármagnstilfærslur falla m.a. framlög til hafnarmála, Ofanflóðasjóðs og Framkvæmdasjóðs aldraðra og framlög sem renna til ýmissa stofnkostnaðarverkefna utan A-hlutans.

Mynd 7 Viðhald, stofnkostnaður og fjármagnstilfærslur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)



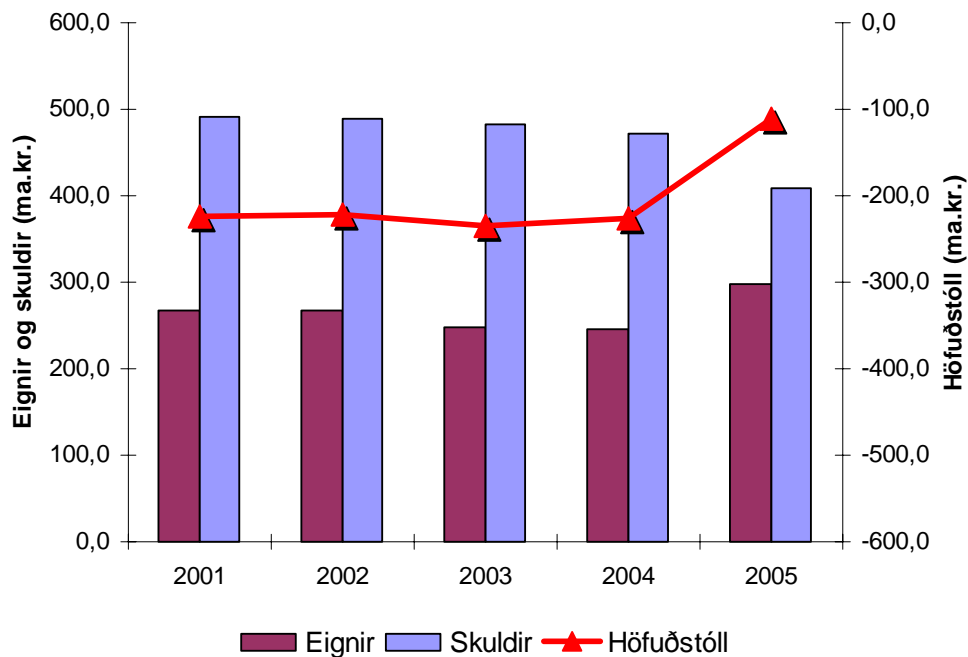
Eignir, skuldir og höfuðstóll ríkissjóðs

Höfuðstóll ríkissjóðs sýnir mismun á annars vegar peningalegum eignum og eignarhlutum ríkissjóðs í ríkisfyrirtækjum og hlutafélögum og hins vegar skuldum ríkissjóðs. Höfuðstóllinn var neikvæður um 226,5 ma.kr. í árslok 2004 en vegna mikils afgangis á árinu 2005 batnaði eiginfjárstaðan um 115,0 ma.kr. og var höfuðstóllinn neikvæður um 111,5 ma.kr. í lok árs 2005.

Hafa ber hugfast að fasteignir og aðrir varanlegir rekstrarfjármunir eru ekki eignfærð hjá A-hluta ríkissjóðs. Neikvæður höfuðstóll A-hlutans endurspeglar þar af leiðandi ekki raunverulega fjárhagsstöðu ríkisins heldur er fremur til marks um að tekjum hafi verið ráðstafað fram í tímann. Í árslok 2005 nam höfuðstóllinn fjögurra mánaða skatttekjum ríkisins.

Efnahagur A-hluta ríkissjóðs styrktist um 52,3 ma.kr. (21,3%) á árinu 2005 og nam í árslok samtals 297,7 ma.kr. Um helmingur þeirrar aukningar er í handbæru fé. Skuldir lækkuðu um 62,7 ma.kr. (13,3%) einkum og sér í lagi erlendar skuldir. Skuldir námu samtals 409,2 ma.kr. í árslok 2005, þar af var um helmingur vegna lifeyrisskuldbindinga. Undanfarin ár hafa skuldir ríkisins lækkað allnokkuð, t.d. námu þær 491,5 ma.kr. í árslok 2001.

Greiðsluafkoma ríkissjóðs (handbært fé frá rekstri) svarar til rekstrarafkomu eftir að tekið er tillit til þeirra rekstrarliða sem ekki hafa áhrif á sjóðstreymi auk breytinga á rekstrartengdum eignum og skuldum. Árið 2005 var greiðsluafkoman jákvæð um 35,1 ma.kr. en var til samanburðar neikvæð um 1,9 ma.kr. árið 2004.

Mynd 8 Eignir, skuldir og eigið fé ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

Nýjar lánveitingar umfram afborganir og sala hlutabréfa og eignarhluta umfram kaup námu 44,6 ma.kr. Að stærstum hluta var þar um að ræða ráðstöfum á söluandvirði Landssímans hf. sem lagt var á bankareikning í Seðlabankanum og færist sem lánveiting. Einnig voru lánaðar 4,7 ma.kr. til Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Afborganir tekinna lána umfram nýjar lántökur námu hins vegar 53,2 ma.kr. Tvö árin þar á undan greiddi ríkissjóður einnig upp skuldir þótt í minna mæli væri.

Tafla 3 Rekstrarreikningur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	2005
Tekjur					
Skatttekjur:					
Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga	52.506	55.053	57.998	65.006	72.209
Skattar á tekjur og hagnað lögaðila	9.551	8.807	12.212	11.589	23.413
Skattur á fjármagnstekjur	6.227	6.958	9.084	13.554	21.671
Tryggingagjöld og aðrir skattar á launagr. ..	21.909	23.397	26.315	28.880	33.101
Eignarskattar	10.596	11.001	8.666	11.552	14.746
Virðisaukaskattur	72.147	76.271	80.940	96.433	114.183
Vörugjöld	24.356	24.367	28.030	31.174	38.339
Sértækir þjónustuskattar	1.530	1.508	1.720	2.078	2.166
Neyslu- og leyfisskattar	8.557	9.121	9.716	10.953	10.354
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	3.022	2.474	2.680	3.086	3.539
Aðrir skattar	1.327	1.554	1.497	1.369	1.504
Skatttekjur alls	211.729	220.510	238.859	275.673	335.223
Rekstrartekjur:					
Arðgreiðslur	1.917	3.095	2.922	3.219	8.230
Vextir	14.477	15.375	10.930	10.333	9.166
Aðrar eignatekjur	249	255	1.633	2.127	1.154
Neyslu- og leyfisgjöld	5.782	6.313	5.541	6.202	6.607
Sektir og skaðabætur	848	745	1.062	2.722	899
Aðrar rekstrartekjur			487	232	162
Rekstrartekjur alls	23.274	25.782	22.575	24.834	26.219
Sala eigna	1.065	11.722	11.954	1.064	58.823
Fjárframlög	1288	1196	861	860	901
Tekjur samtals	237.356	259.210	274.574	302.431	421.166
Gjöld					
Æðsta stjórn ríkisins	2.111	2.596	2.490	2.626	2.724
Forsætisráðuneyti	1.146	1.444	1.444	1.381	2.030
Menntamálaráðuneyti	26.803	30.173	32.836	35.127	37.749
Utanríkisráðuneyti	4.965	5.489	5.334	5.980	6.418
Landbúnaðarráðuneyti	11.039	11.610	12.096	12.429	15.643
Sjávarútvegsráðuneyti	2.813	2.883	3.292	2.679	2.196
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	12.901	13.883	14.723	15.182	16.825
Félagsmálaráðuneyti	16.767	20.695	24.832	27.322	27.507
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	84.559	96.361	105.817	112.643	118.464
Fjármálaráðuneyti	23.706	41.963	33.183	41.205	36.927
Samgönguráðuneyti	15.869	15.902	18.410	20.094	18.079
Iðnaðarráðuneyti	2.972	2.891	4.732	3.374	4.203
Viðskiptaráðuneyti	1.450	1.468	1.419	1.337	1.345
Hagstofa Íslands	399	500	649	589	632
Umhverfissráðuneyti	3.290	3.469	4.198	4.318	4.233
Fjármagnskostnaður	17.923	16.005	15.256	14.152	13.420
Gjöld samtals	228.713	267.332	280.712	300.438	308.395
Tekjuafgangur (tekjuhalli)	8.643	-8.122	-6.137	1.993	112.771

Tafla 4 Efnahagsreikningur ríkissjóðs, A-hluta 31. desember (2001–2005)

Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	2005
Eignir					
Langtímakröfur og áhættufjármunir:					
Veitt löng lán	93.049	80.874	76.382	51.633	71.496
Næsta árs afb. fluttar á skammtímakröfur ..	-14.036	-9.143	-18.636	-7.888	-1.251
Hlutabréf og stofnfjárframlög	92.779	93.323	90.826	94.607	87.424
Langtímakröfur og áhættufjárm. alls	171.792	165.055	148.572	138.352	157.668
Veltufjármunir:					
Vöru- og efnisbirgðir	903	988	1.133	1.172	1.286
Óinnheimtar ríkistekjur	53.400	58.170	57.725	65.680	76.098
Skammtímakröfur, aðrar	8.514	17.133	5.604	7.842	10.549
Næsta árs afb. af veittum löngum lánum	14.036	9.143	18.636	7.888	1.251
Handbært fé, nettó	18.046	16.468	16.848	24.384	50.814
Veltufjármunir samtals	94.899	101.902	99.946	106.967	139.998
Eignir samtals	266.691	266.957	248.517	245.319	297.665
Skuldir og höfuðstóll					
Höfuðstóll:					
Höfuðstóll í ársbyrjun	-198.169	-224.791	-221.958	-234.598	-226.535
Endurmat o.fl.	-35.265	10.955	-6.503	6.071	2.266
Tekjujöfnuður	8.643	-8.121	-6.137	1.993	112.771
Höfuðstóll í árslok	-224.791	-221.958	-234.598	-226.535	-111.497
Lífeyrisskuldbindingar	167.746	183.230	184.243	190.728	191.360
Langtímaskuldir:					
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	13.962	9.152	8.845	901	648
Tekin löng innlend lán	73.902	77.818	83.503	96.194	96.018
Tekin löng erlend lán	198.289	182.005	164.229	141.288	85.408
Næsta árs afb. fluttar á skammtímask.	-27.596	-31.953	-28.919	-41.132	-20.237
Langtímaskuldir samtals	258.557	237.022	227.657	197.252	161.837
Skammtímaskuldir:					
Krafa á ríkistekjur	1.132	1.267	1.064	606	637
Ógreidd gjöld (án vaxta)	6.081	7.176	6.914	7.824	8.711
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	7.898	7.380	5.004	10.981	3.590
Tekin stutt lán	12.160	12.133	20.609	14.606	14.072
Aðrar skammtímaskuldir	10.311	8.754	8.705	8.724	8.719
Næsta árs afborganir langtímaskulda	27.596	31.953	28.919	41.132	20.237
Skammtímaskuldir samtals	65.177	68.663	71.215	83.874	55.966
Skuldir samtals	491.480	488.915	483.116	471.854	409.163
Skuldir og höfuðstóll samtals	266.691	266.957	248.517	245.319	297.665

Tafla 5 Sjóðstreymi ríkissjóðs, A-hluta (2001–2005)

Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	2005
Rekstrarhreyfingar					
Tekjujöfnuður	8.643	-8.121	-6.137	1.993	112.771
Rekstrarliðir sem ekki hafa áhrif á handbært fé:					
Lífeyrisskuldbindingar	-1.119	11.878	-715	5.118	-3.140
Afföll af teknum lánum	2.663	3.461	3.310	3.061	3.009
Áfallin ógjaldfallin vaxtagjöld langtímaskulda	-3.370	-5.141	-562	-8.360	-360
Gjaldfærð ríkisábyrgð	450	-77	-24	0	0
Söluhagnaður af eignum	-625	-11.239	-10.579	-9	-57.760
Breyting rekstrartengdra eigna og skulda:					
Afskrifaðar skattkröfur	5.944	10.103	9.184	10.126	9.795
Viðskiptakröfur	-9.936	-12.367	-8.535	-20.358	-22.854
Viðskiptaskuldir	-2.136	-769	-2.884	6.504	-6.405
Handbært fé frá rekstri	515	-12.271	-16.942	-1.924	35.057
Fjárfestingarhreyfingar:					
Lánveitingar	-20.766	-3.982	-6.582	-4.810	-37.027
Afborganir veittra lána	8.275	15.992	12.311	30.989	18.728
Fyrirfram greitt upp í langtímakostnað	-14.276	-10.892	-8.597	-9.553	-5.826
Kaup hlutabréfa og eiginfjárframlög	-11.675	-5.355	-1.210	-733	-375
Sala hlutabréfa og eignarhluta	338	5.329	27.735	19	69.092
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-38.105	1.091	23.657	15.912	44.591
Fjármögnunarhreyfingar:					
Tekin stutt lán, nettó	5.955	-28	8.476	-6.002	-534
Tekin löng lán	66.182	61.721	36.948	39.387	25.793
Afborganir lána	-33.160	-51.689	-51.633	-40.055	-77.917
Gengism. og endurm. sjóðs- og bankareikn. ..	-171	-400	-125	220	-561
Fjármögnunarhreyfingar samtals	38.806	9.604	-6.334	-6.451	-53.219
Breyting handbærs fjár	1.216	-1.576	380	7.537	26.429
Handbært fé í ársbyrjun	16.830	18.046	16.468	16.848	24.384
Handbært fé í árslok	18.046	16.470	16.848	24.384	50.814

4 Efnahagur ríkissjóðs

Í þessum kafla er greint frá endurskoðun efnahags A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 2005. Fjallað er um stærðir helstu efnahagsliða, hvernig þær hafa þróast og helstu niðurstöður endurskoðunarinnar.

Fyrst er rætt um skuldir ríkissjóðs, bæði langtímaskuldir og skuldbindingar. Með skuldbindingum er hér átt við lífeyrisskuldbindingar og er einnig vikið að þeim þegar fjallað er um endurskoðun lífeyrissjóða opinberra starfsmanna í 9. kafla skýrslunnar. Þá er rætt um tekin löng erlend og innlend lán í umsjá Lánasýslu ríkisins. Síðan er fjallað um skammtímaskuldir og skammtímaeignir. Að lokum er stuttlega vikið að veittum lánnum ríkissjóðs.

Endurskoðun efnahagsliða

Efnahagur ríkissjóðs kemur annars vegar fram í uppgjöri einstakra ríkisstofnana og hins vegar í aðalbókhaldi ríkissjóðs. Við endurskoðun var horft til beggja þessara liða og beitt fjölmörgum endurskoðunaraðgerðum. Fjárhæðir voru staðfestar við ytri gögn og kannað var innbyrðis samræmi milli hinna fjölmörgu uppgjörskerfa og aðalbókhalds.

Stöðutölur voru kannaðar með greiningu. Einnig voru sendar fjölmargar fyrirspurnir til Fjársýslu ríkisins um mál sem varða viðskiptareikninga, uppgjör og lánamál. Við þeim fengust svör og skýringar og eru ekki gerðar sérstakar athugasemdir hér vegna þeirra. Leitað var staðfestinga á hreyfingum innan ársins og einnig á stöðu í árslok. Sérstök áhersla var lögð á eftirfarandi:

1. Yfirferð og staðfestingar bankaafstemminga.
2. Úrtakskönnun viðskiptareikninga.
3. Yfirferð á afstemmingum undirkerfis lánakerfis við aðalbókhald.
4. Yfirferð á afstemmingum erlendra lána við aðalbókhald.
5. Yfirferð á afstemmingum Fjársýslu ríkisins á eiginfjárliðum ríkissjóðs.

Við þetta má því bæta að í efnahag ríkissjóðs eru niðurstöður úr efnahagsreikningum allra A-hluta stofnana. Þessir efnahagsreikningar eru endurskoðaðir árlega og eru athugasemdir settar fram í endurskoðunarbréfi sem sent er bæði stofnun og fagraðuneyti.

Langtímaskuldir ríkissjóðs

Langtímaskuldir ríkissjóðs námu 372,8 ma.kr. í árslok 2005 og lækkuðu verulega á árinu, þ.e. um 55,4 ma.kr. eða 12,9%. Þetta stafaði fyrst og fremst af 55,9 ma.kr. lækkun erlendra skulda (sbr. töflu 6).

Tafla 6 Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs

Í m.kr.	2005	2004	Mism.	%
Lífeyrisskuldbindingar	191.360	190.728	632	0,3%
Tekin löng innlend lán	96.018	96.194	-176	-0,2%
Tekin löng erlend lán	85.408	141.288	-55.880	-39,6%
Langtímaskuldir samtals	372.786	428.210	-55.424	-12,9%

Hér verður gerð nánari grein fyrir endurskoðun þessara þriggja liða, þ.e. lífeyrisskuldbindinga, innlendra langtímaskulda og erlendra langtímaskulda.

Endurskoðun lífeyrisskuldbindinga

Ríkisendurskoðun endurskoðar Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga (LH). Um er að ræða A-deild, B-deild og séreignadeild. Að lokinni fjárhagsendurskoðun sjóðanna er árlega gefin út sérstök endurskoðunarskýrsla þar sem farið er yfir helstu viðfangsefni endurskoðunar ársins, helstu athugasemdir dregnar fram og settar fram ábendingar. Ríkisendurskoðun fær skýrslu tryggingafræðings þar sem áfallnar skuldbindingar lífeyrissjóðanna eru reiknaðar. Gerður er samanburður á yfirliti hans og uppgjöri Fjársýslu ríkisins. Að öðru leyti endurskoðar Ríkisendurskoðun ekki árlega tryggingafræðilega úttekt á sjóðunum.

Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 191,4 ma.kr. í árslok 2005 en 190,7 ma.kr. árið 2004. Hækkun milli ára varð því hlutfallslega lítil eða um 0,3% miðað við 3,5% hækkun árið á undan. Þetta skýrist m.a. af góðri raunávöxtun eigna hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga. Einnig má nefna að skuldbindingar árið 2004 jukust frá fyrra ári, bæði vegna nýrra laga um eftirlaun æðstu embættismanna og nýrra forsendna tryggingafræðilegrar úttektar. Nýjar skuldbindingar námu 13,7 ma.kr. á árinu 2005 en voru rúmlega 24 ma.kr. á árinu 2004. Með nýjum skuldbindingum er hér bæði átt við þann hlut sem fer til gjaldfærslu og hinn sem er færður á endurmat.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs skiptast milli tíu skuldbindingarliða árið 2005 þar sem samtímaiðgjöld standa einungis að hluta til undir fjármögnun sjóðanna. Um 83% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs koma til vegna B-deildar LSR en 8,3% vegna LH.

Eignir upp í óuppgerðar skuldbindingar

Samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð 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. Sama á við um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga. Útreikningar á skuldbindingum lífeyrissjóðanna byggjast á árlegri tryggingafræðilegri úttekt.

Í árslok 2005 nam reiknuð óuppgerð áfallin skuldbinding LSR 311 ma.kr. en var 287 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er því um 8,4%. Eignir sjóðsins vegna óuppgerðra skuldbindinga voru rúmlega 18 ma.kr. eða 5,9% af slíkum skuldbindingum. Árið 2004 voru samsvarandi eignir 16,4 ma.kr. eða tæplega 5,7% af óuppgerðum skuldbindingum. Uppgjörshlutfallið var því litillega hærra en árið á undan og má skýra það með góðri ávöxtun sjóðsins.

Hjá Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga var óuppgerð áfallin skuldbinding tæplega 40,2 ma.kr. í árslok 2005 en var tæplega 37,9 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er um 6%. Eignir sjóðsins vegna óuppgerðra skuldbindinga voru 8,7 ma.kr. eða 21,5% af slíkum skuldbindingum. Samsvarandi hlutfall var tæplega 20,0% árið á undan. Uppgjörshlutfall LH hækkaði því talsvert milli ára. Meginskýring þess er sú að ávöxtun LH var verulega hærri en hækkun áfallinnar skuldbindingar.

Útreikningur á eign vegna óuppgerðra skuldbindinga byggist á úttekt tryggingastærðfræðings.

Innborganir ríkissjóðs til LSR og LH

Aukaframlög ríkissjóðs byggjast á ákvörðun fjármálaráðherra frá 1999 um að ríkissjóður skyldi hefja greiðslur inn á framtíðarskuldbindingar sínar við 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. Framlög ríkissjóðs eru endurskoðuð samhliða endurskoðun LSR og LH.

Bein aukaframlög ríkissjóðs til lífeyrissjóðanna námu um 4 ma.kr. á árinu 2005 miðað við 7,8 ma.kr. árið 2004. Þetta er veruleg lækkun. Viðbótaríðgjöld frá stofnunum í A-hluta ríkissjóðs námu tæplega 1,3 ma.kr. sem er svipað og árið á undan. Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara, sem varðar eingöngu B-deild Lífeyrissjóðsins, nam 488 m.kr. Þess má geta að innborganir ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga námu 5,8 ma.kr. árið 2005 miðað við 9,6 ma.kr. árið 2004. Þær lækkuðu því verulega.

Tafla 7 Innborganir ríkissjóðs 2005 vegna lífeyrisskuldbindinga

Í m.kr.	Greitt til LSR	Greitt til LH	Greiðslur samtals
Aukaframlög ríkissjóðs	3.800	200	4.000
Viðbótariðgjöld A-hluta ríkissjóðs	1.187	152	1.338
Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara	488	0	488
Samtals	5.474	352	5.826

Tekin löng innlend lán ríkissjóðs

Innlend fjármögnun ríkissjóðs er aðallega þríþætt. Í fyrsta lagi eru óverðtryggð langtímaverðbréf, þ.e. ríkisbréf. Í öðru lagi eru ríkisvixlar sem einnig eru óverðtryggðir. Báðir flokkarnir eru seldir á innlendum verðbréfamarkaði. Í þriðja lagi eru verðtryggð spariskírteini ríkissjóðs. Útgáfu þeirra hefur nú verið hætt.

Ríkisbréf eru nú langstærsti innlengi lánaflókkurinn og hefur sala og útgáfa þeirra aukist verulega undanfarin ár. Skuld ríkissjóðs vegna þeirra nam 69 ma.kr. í árslok 2005 ef tekið er tillit til affalla og áfallinna vaxta. Árið 2005 námu nýjar lántökur ríkissjóðs í formi ríkisbréfa, þ.e. seld ríkisbréf á markaði, 10 ma.kr. að nafnverði. Skuld ríkissjóðs í ríkisvixlum nam hins vegar 14 ma.kr. í árslok 2005. Það ár voru eingöngu seldir 3ja mánaða vixlar.

Við endurskoðun ríkisvixla og ríkisbréfa var farið yfir uppgjör Endurlána ríkisins á þessum bréfum auk þess sem afstemmingar við aðalbókhald ríkissjóðs og útreikningar affalla voru yfirfarin.

Eins og tafla 8 sýnir jukust skuldir ríkissjóðs vegna ríkisbréfa um 21,4% á árinu 2005 en skuldir vegna ríkisvixla lækkuðu um 1,6%:

Tafla 8 Staða ríkisbréfa og ríkisvixla 2005 og 2004

Í m.kr.	2005	2004	Breyt.	%
Ríkisbréf:				
Staða nafnverðs	69.770	59.671	10.099	16,9%
Áfallnir vextir	2.215	1.655	560	33,8%
Frá dregst: Afföll	-2.723	-4.271	1.548	-36,3%
	69.263	57.056	12.207	21,4%
Ríkisvixlar:				
Staða nafnverðs	14.004	14.503	-500	-3,4%
Frá dregst: Afföll	164	-104	267	-258,0%
	14.167	14.399	-232	-1,6%
Staða ríkisbréfa og ríkisvixla nettó	83.430	71.455	11.975	16,8%

Skuldir ríkissjóðs í spariskírteinum hafa lækkað mikið á undanförunum árum og námu 26,1 ma.kr. í árslok 2005 miðað við 45,3 ma.kr. árið á undan.¹ Lækkunin nam 19,2 ma.kr. eða 42% sem skýrist af stórrri innlausn 10 ára skírteina á árinu 2005.

Tafla 9 Staða spariskírteina í árslok 2005 og 2004 skv. bókhaldi Endurlána

Í m.kr.	2005	2004	Breyt.	%
Staða spariskírteina án vaxta	36.980	49.305	-12.326	-25,0%
Frá dragast: Afföll	-11.565	-12.297	732	-6,3%
Við bætast: Áfallnir vextir	734	8.334	-7.600	-91,2%
Heildarstaða spariskírteina	26.149	45.343	-19.194	-42,3%

Stærsti útistandandi flokkurinn eru spariskírteini gefin út árið 1995 til 20 ára. Við endurskoðun spariskírteina var m.a. farið yfir afstemmingu aðal-skuldabréfa spariskírteina milli Endurlána ríkisins og Seðlabankans. Sú yfirferð var án athugasemda. Enn fremur voru niðurstöður undirkerfa bornar saman við aðalbókhald og uppgjör Endurlána ríkissjóðs. Endurreikningur valinna flokka og yfirferð affalla gaf ekki heldur tilefni til athugasemda.

Vaxtakostnaður innlendra endurlána

Tafla 10 sýnir bókfærðan vaxtakostnað innlendra endurlána. Árið 2005 nam hann 7,7 ma.kr. sem er um 2% lækkun frá árinu á undan. Endurmats-hækkun spariskírteina er ekki færð hér heldur kemur fram á höfuðstóls-reikningi. Ríkisbréf eru hins vegar óverðtryggð og því kemur hærri fjármagnskostnaður vegna þeirra til gjalda í rekstrarreikningi. Sú aðferð að færa ekki endurmatshækkun spariskírteina til gjalda vanmetur því vaxtakostnaðinn af þeim skv. rekstrarreikningi. Eins og áður hefur komið fram í endurskoðunarskýrslum með ríkisreikningi veldur þessi færsluáðferð því að bókfærð vaxtagjöld hækka hjá ríkissjóði þegar hlutur óverðtryggðra skulda eykst. Auk þess hefur stofnunin 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.

Í töflu 10 kemur fram að vaxtakostnaður ríkisbréfa jókst um 729 m.kr. árið 2005 en samsvarandi kostnaður vegna spariskírteina lækkaði um 926 m.kr. Er þetta að nokkru leyti í samræmi við það sem nefnt hefur verið um hækkun skulda í ríkisbréfum en lækkun skulda í spariskírteinum. Lækkun innlends lántökukostnaðar hjá Endurlánum milli ára skýrist af breytingu á meðferð vaxtamunar af verðbréfaskiptasamningum en einnig lækkaði þóknun vegna sölu, innlausnar og viðskiptavaktar.

¹ Þ.e. þegar tekið hefur verið tillit til affalla og vaxta sem voru um 12 ma.kr. bæði árin. Tölur í sér-yfirliti 12 í ríkisreikningi sýna stöðuna þegar afföll hafa ekki verið dregin frá.

Tafla 10 Vaxtakostnaður innlendra endurlána 2005 og 2004

Í m.kr.	2005	2004	Breyt.	%
Spariskírteini	1.567	2.493	-926	-37,2%
Ríkisbréf	4.636	3.906	729	18,7%
Ríkisvixlar	1.271	1.183	88	7,5%
Lántökukostnaður	199	247	-48	-19,6%
Fjármagnsgjöld samtals	7.672	7.830	-157	-2,0%

Tekin löng erlend lán

Staða erlendra lána ríkissjóðs árið 2005

Erlend lán ríkissjóðs námu 85,4 ma.kr. í árslok 2005 en voru 141,3 ma.kr. árið á undan. Meginástæða þessarar lækkunar er sú að ríkissjóður greiddi niður erlend lán vegna góðrar stöðu. Einnig var gengismunur hagstæður og lækkaði það stöðu lánanna.

Erlend lán eru vistuð hjá Seðlabanka Íslands og hefur hann alla umsýslu með þau, m.a. sér endurskoðunardeild bankans um innri endurskoðun á þeim. Í greinargerð endurskoðunardeildarinnar komu fram fjölmörg atriði sem athuguð voru. Við lokauppgjör kom einnig fram villa sem var leiðrétt. Að öðru leyti var niðurstaða endurskoðunarinnar sú að uppgjör erlendra lána ríkissjóðs sé í mjög föstum farvegi og í lagi.

Vaxtakostnaður erlendra lána

Vaxtakostnaður erlendra lána nam 4,4 ma.kr. árið 2005 en 5,4 ma.kr. árið 2004. Kostnaður milli ára lækkaði því um 1,1 ma.kr. Helstu skýringar þess eru:

- Erlend lán lækkuðu um 39,6% á árinu 2005 miðað við íslenskar krónur.
- Gengisþróun íslensku krónunnar var hagstæð á árinu 2005.

Þá má nefna að lántökukostnaður lækkaði á milli ára úr 223 m.kr. í 53 m.kr. vegna þess að lántökur voru nánast engar á árinu 2005.

Skammtímaskuldir ríkissjóðs

Í heild námu skammtímaskuldir ríkissjóðs tæplega 56 ma.kr. í árslok 2005 og er það 28 ma.kr. lækkun frá 2004. Meginskýring þessarar miklu lækkunar er lækkun næsta árs afborgana af langtímaskuldum og lækkun áfallinna vaxta. Meðal skammtímaskulda eru hér ríkisvixlar, sem tekin stutt lán. Meðfylgjandi tafla sýnir sundurliðun skammtímaskulda.

Tafla 11 Skammtímaskuldir ríkissjóðs

Í m.kr.	2005	2004	Breyt.	%
Krafa á ríkistekjur	637	606	31	5,1%
Ógreidd gjöld	8.711	7.824	887	11,3%
Áfallnir, ógjaldfallnir vextir	3.590	10.981	-7.391	-67,3%
Tekin stutt lán	14.072	14.606	-534	-3,7%
Aðrar skammtímaskuldir	8.719	8.724	-5	-0,1%
Næsta árs afborganir langtímalána	20.237	41.132	-20.895	-50,8%
Samtals	55.966	83.873	-27.907	-33,3%

Krafa á ríkistekjur er skuld ríkissjóðs við ýmsa aðila sem eiga kröfu á markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur. Hún nam 637 m.kr. í árslok 2005 en 606 m.kr. árið áður. Þetta er 5% hækkun. Ógreidd gjöld voru tæpar 8,7 ma.kr. í árslok 2005 en 7,8 ma.kr. árið áður. Hér er um að ræða ógreiddan almennan rekstrarkostnað. Hækkun milli ára var 887 m.kr. eða 11,3%.

Áfallnir ógjaldfallnir vextir námu 3,6 ma.kr. í árslok 2005. Þetta eru vextir sem koma til greiðslu innan eins árs. Þeir lækkuðu verulega frá árinu á undan eða um 7,4 ma.kr. Það skýrist að miklu leyti af því að skuld ríkissjóðs í spariskírteinum lækkaði verulega á árinu 2005, eins og áður var vikið að.

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

Eignir ríkissjóðs

Hér verður fjallað um skammtímaeignir ríkissjóðs og veitt lán í heild auk þess sem vikið verður að veittum endurlánnum.

Skammtímaeignir

Í árslok 2005 voru skammtímaeignir ríkissjóðs 140 ma.kr. og nam hækkun milli ára 33 ma.kr. eða 31%, sbr. töflu 12.

Tafla 12 Skammtímaeignir ríkissjóðs

Í m. kr.	2005	2004	Breyt.:	%
Vöru- og eignisbirgðir	1.286	1.172	114	9,73%
Óinnheimtar ríkistekjur	76.098	65.680	10.418	15,86%
Aðrar skammtímakröfur	10.549	7.842	2.707	34,52%
Næsta árs afborgun af langtíma lánnum	1.251	7.888	-6.637	-84,14%
Handbært fé, nettó	50.814	24.384	26.430	108,39%
Samtals	139.999	106.967	33.032	30,9%

Mesta hækkun einstakra liða varð á handbæru fé, um 26,4 ma.kr. eða 108%. Hækkunin skýrist að mestu af söluhagnaði ríkissjóðs á hlutabréfum í Lands-símanum hf. og góðri rekstrarafkomu ríkissjóðs á árinu. Að öðru leyti skýrist hækkun handbærs fjár nettó í sjóðstreymisýfirliti ríkisreiknings.

Á árinu 2005 jukust óinnheimtar ríkistekjur um rúmlega 10 ma.kr. eða 15,9% Aðrar skammtímakröfur jukust um 2,7 ma.kr. Hér er um að ræða kröfur A-hluta stofnana vegna innheimtu tekna.

Veitt lán ríkissjóðs

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

Veitt lán ríkissjóðs hækkðu á árinu 2005 úr 51,6 ma.kr. í 71,5 ma.kr. Nettó hækkun er því tæplega 20 ma.kr. Hækkunin skýrist af 32 ma.kr. lánveitingu til Seðlabanka Íslands og tengdist það ráðstöfun á handbæru fé vegna sölu Landssímans. Sé sú lánveiting frátalin lækkuðu veitt lán ríkissjóðs um 12,1 ma.kr. á árinu. Afborganir og uppgreiðslur lána námu um 18,7 ma.kr. Nýjar lánveitingar námu um 5 ma.kr. sem er örlítill hækkun frá árinu á undan.

Endurskoðun veittra lána var m.a. fólgin í greiningarvinnu og með samanburði við ytri gögn.

Veitt endurlán

Veitt innlend endurlán eru í umsjá Lánasýslu ríkisins. Langtímakröfur hjá Endurlánunum námu alls 36,1 ma.kr. í árslok 2005 miðað við 38,3 ma.kr. árið 2004. Hlutur veittra endurlána af heildarstöðu veittra lána hjá ríkissjóði í heild lækkaði talsvert á árinu 2005. Alls voru veitt ný lán á árinu 2005 að fjárhæð 4,7 ma.kr. samanborið við 4,5 ma.kr. árið á undan. Mest var lánað til Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Mjög dró úr vanskilum hjá Endurlánunum ríkissjóðs á árinu 2005 vegna þess að gengið var frá uppgjörum við nokkra skuldara. Á þessu ári hefur staðan enn lagast og eru vanskil hjá Endurlánunum nú hverfandi.

Helstu umsjónaraðilar

Lánasýsla ríkisins

Ríkisendurskoðun endurskoðar þá efnahagsliði sem eru í umsjá Lánasýslu ríkisins og Endurlána ríkissjóðs. 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.
- Aðrar bankaafstemmingar hjá Fjársýslu ríkisins voru yfirfarnar og leitað var staðfestinga á þeim fjárhæðum sem fram komu á bankareikningum í bókhaldi. Þess er þó að geta að við endurskoðun lágu ekki fyrir listar yfir óinnleystar ávísanir í árslok 2005.
- Viðskiptareikningar voru endurskoðaðir og einstakir uppgjörslíðir skoðaðir sérstaklega.
- Sérstök afskriftanefnd, sem í eiga sæti fulltrúar frá fjármálaráðuneyti, Fjársýslu og Ríkisendurskoðun, lagði mat á hvort afskrifa ætti einstaka liði í efnahag ríkissjóðs.

Seðlabanki Íslands

Skv. 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. Endurskoðunardeild Seðlabankans fer með innri endurskoðun vegna tekinnna erlendra lána ríkissjóðs eins og lög og reglur mæla fyrir um.

5 Endurskoðun ríkissjóðstekna

Framkvæmd endurskoðunar

Endurskoðun ríkissjóðstekna var með hefðbundnu sniði á árinu 2005. 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. Að auki voru tekjakerfi afstemmd við bókhaldskerfið, gerður samanburður milli ára, greindar eftirstöðvar og skoðaðar afskriftir. Þá var aflað ytri staðfestinga á tekjum þar sem það var talið nauðsynlegt.

Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar

Heildartekjur ríkissjóðs á árinu 2005 námu 421,2 ma.kr. Þær skiptast þannig að skatttekjur og tryggingagjöld námu 335,2 ma.kr., aðrar tekjur 26,2 ma.kr., hagnaður af sölu Símans 57,8 ma.kr. og sala eigna og fjárframlög 2,0 ma.kr. Til innheimtu á árinu voru 477,1 ma.kr. og upp í þá fjárhæð innheimtust 401,0 ma.kr. eða 84,1%

Tafla 13 Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Í m.kr.	Eftirst. í ársbyrjun	Tekjur ársins	Innheimt á árinu	Afskrifað á árinu	Eftirst. í árslok
Skatttekjur og tryggingagjöld	53.762	335.225	-314.675	-8.326	65.986
Skattar á tekjur og hagnað	27.059	117.617	-101.599	-4.566	38.511
Tryggingagjöld	3.604	32.777	-32.257	-186	3.938
Eignarskattar	803	14.746	-14.695	47	901
Virðisaukaskattur	19.130	114.183	-111.157	-3.494	18.662
Vörugjöld	1.946	38.339	-38.117	-18	2.150
Aðrir skattar	1.220	17.563	-16.850	-109	1.824
Aðrar tekjur	11.909	26.218	-26.556	-1.469	10.102
Vaxtatekjur	8.080	9.166	-8.076	-1.201	7.969
Neyslu- og leyfisgjöld	578	6.607	-6.546	-65	574
Aðrar tekjur	3.251	10.445	-11.934	-203	1.559
Sala eigna	0	990	-990	0	0
Hagnaður af peningal. eign.	0	57.833	-57.833	0	0
Fjárframlög	9	901	-899	0	11
Tekjur samtals	65.680	421.167	-400.953	-9.795	76.099

Innheimta og eftirstöðvar ríkistekna í árslok 2005

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna, þ.e. eftirstöðvar að teknu tilliti til niðurfærslu, hækkuðu á árinu 2005 um tæpa 10,4 ma.kr. eða 15,9% og námu 76,1 ma.kr. í árslok 2005. Af þeirri fjárhæð eru um 34,8 ma.kr. ógjaldfallnar eftirstöðvar. Gjaldfallnar eftirstöðvar í árslok námu því 41,3 m.kr. og hafa hækkað um 3,9 ma.kr. frá fyrra ári.

Á árinu 2005 innheimtust 84,1% þeirra tekna sem til innheimtu voru. Ef hagnaður af sölu Símans er undanskilinn nam innheimtuhlutfallið 81,8% sem er nánast sama hlutfall og árið 2004. Innheimta opinberra gjalda nam 72,8% af því sem til innheimtu var sem er heldur lægra hlutfall en árið áður. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts var 85,6% sem er heldur betra hlutfall en árið 2004. Innheimta tryggingagjalds batnaði um 0,5% og nam 89,1%.

Beinar afskriftir

Beinar afskriftir ríkissjóðstekna á árinu 2005 námu 9,8 ma.kr. samanborið við 10,1 ma.kr. árið 2004. Kröfur á hendur 4.716 einstaklingum og 998 lögaðilum voru afskrifaðar.

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 2005. 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 2005 var tvíþætt. Annars vegar var um að ræða skuldir aðila sem eru í gjaldþrotaskiptum. 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 2005 en þær eru færðar niður um 40% í báðum tilfellum.

Niðurfærslan árið 2005 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.

Staða niðurfærslureiknings í árslok 2005 nam 31,3 ma.kr. og hækkaði um 1,2 ma.kr. á árinu. Að stærstum hluta má skipta stöðunni í tvennt. Niðurfærsla tekju- og eignarskatta nemur 13,9 ma.kr. og niðurfærsla dráttarvaxta 14,4 ma.kr., þar af nema dráttarvextir vegna tekju- og eignarskatta 9,0 ma.kr. Ástæða þess að tekju- og eignarskattar vega svo þungt í niðurfærslunni er sú að ekki hefur verið tekið tillit til áætlana í tekjufærslunni með sama hætti og í virðisaukaskatti.

Áætluð opinber gjöld (sveitasjóðsgjöld meðtalin) við álagningu á árinu 2005 námu 14,1 ma.kr. Af þeirri fjárhæð voru 10,7 ma.kr. í eftirstöðvum í árslok 2005. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að $\frac{2}{3}$ þessara krafna enduðu í niðurfærslu ársins 2005.

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

Tryggingagjald

Endurskoðunin fólst aðallega í því að kanna réttmæti skiptingar á milli rétt-hafa. Grundvöllur slíkrar skiptingar eru talningar embættis ríkisskattstjóra á launaframtölum. Þær mynda stofn sem hver réttihafi fær hlutdeild í og var sú hlutdeild endurreiknuð í öllum tilvikum. Auk þess er uppgjorið stemmt af við tekjubókhald ríkisins (TBR) og bókhaldskerfið (Oracle). Athugasemdum var komið á framfæri við Fjársýslu ríkisins og nauðsynlegar leiðréttingar gerðar.

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

Staðgreiðsluskylt tryggingagjald árið 2005 var 5,73% og var hlutfallið óbreytt frá fyrra ári. Sérregla á þó við um laun sjómanna á fiskiskipum en þar bætist við sérstök 0,65% trygging. Nokkur breyting varð á hlutdeild einstakra réttihafa í kjölfar þess að hlutur Vinnueftirlits ríkisins var felldur niður í ársbyrjun 2005. Hlutur Atvinnuleysistryggingasjóðs lækkaði úr 0,80% í 0,65% en hlutur Fæðingarorlofssjóðs hækkaði úr 0,85% í 1,08%.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2004 var gerð athugasemd við innheimtu og skil á tryggingagjaldi vegna launþega sem starfa erlendis. Athugasemdin laut m.a. að því að innheimt væri fullt tryggingagjald af launagreiðslum þó ekki væri verið að tryggja nema hluta af þeim réttindum sem felast í greiðslu tryggingagjalds. Ríkisendurskoðun taldi

álitamál hvort þessar greiðslur ættu að renna óskiptar til lífeyris- og slysa-tryggingar og var því ákveðið að viðskiptafæra þær þar til lausn fengist á málinu.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir því að fjármálaráðuneytið hlutaðist til um lausn málsins. Ráðuneytið svaraði því til að miðað við óbreytt lagaumhverfi ætti að innheimta fullt tryggingagjald í þessu tiltekna máli og ráðstafa því með sama hætti og því tryggingagjaldi sem innheimt er innanlands. Ráðuneytið mun þó hlutast til um að endurskoða lög um tryggingagjald, m.a. vegna framangreindra athugasemda um greiðslu tryggingagjalds vegna launþega sem starfa erlendis.

Í janúar 2005 lagði Ríkisendurskoðun til við fjármálaráðuneytið að uppgjör á tryggingagjaldi yrði einfaldað en fram til þessa hafa stofnar þess verið endurreiknaðir fyrir hvert ár frá árinu 1991. Lagði Ríkisendurskoðun til að uppgjöri yrði breytt með eftirfarandi hætti:

- Skiptihlutfall verði endurreiknað fyrir tvö ár, þ.e. vegna uppgjors ársins 2005 verði stofnar árána 2003 og 2004 endurreiknaðir.
- Innheimtu vegna eldri ára verði skipt miðað við kröfur rétthafa í árslok 2004.

Ráðuneytið féllst á þessar tillögur Ríkisendurskoðunar og var hinni nýju aðferð beitt við uppgjör ársins 2005.

Virðisaukaskattur

Endurskoðun virðisaukaskatts beindist fyrst og fremst að meðferð áætlana í uppgjöri fyrir árið 2005. Tekin var sú ákvörðun að bókfæra ekki alla álagningu sem virðisaukaskattkerfið sendi til innheimtu í tekjubókhaldskerfið. Fjárhæðir í grunnkerfi (TBR) voru raktar inn í bókhaldskerfið (Oracle). Eftirstöðvar voru aldursgreindar og könnuð staða innheimtunnar hjá stærstu skuldurum.

Virðisaukaskattur, áætlanir

Vegna þess hve áætlanir hafa verið háar undanfarin ár hefur þurft að gera verulegar leiðréttingar á bókfærðu uppgjöri virðisaukaskatts. Við uppgjör ársins 2005 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.

Nú eru tæplega 33.200 virk virðisaukaskattsnúmer á skrá og hefur þeim fækkað um 600 frá fyrra ári. Skráð einkahlutafélög eru 15.940 og hefur fjölgað um 660 frá fyrra ári. Einstaklingsfyrirtækin eru 13.732 og hefur þeim fækkað um rúmlega 1.100 frá fyrra ári. Könnuð var skuldastaða þeirra sem

voru með virk virðisaukaskattsnúmer í árslok 2005. Gjaldfallnar skuldir þeirra, án dráttarvaxta, námu rúmlega 12,7 ma.kr. og hafa lækkað um 1,6 ma.kr. frá fyrra ári.

Einkahlutafélögum 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.

Á heimasíðu ríkisskattstjóra er hægt að afla upplýsinga um stöðu virðisaukaskattsnúmera, þ.e. hvort þau eru opin eða lokað. Hægt er að leita eftir kennitölu eða virðisaukaskattsnúmeri. Virðisaukaskattsnúmerum er í flestum tilvikum lokað vegna tilkynningar frá gjaldanda eða umboðsmanni hans um að virðisaukaskattskyldri starfsemi sé lokið eða hún liggja niðri um óákveðinn tíma. Það heyrir til undantekninga að virðisaukaskattsnúmerum sé lokað að frumkvæði skattyfirvalda.

Ríkisendurskoðun bar saman virk virðisaukaskattsnúmer við eftirstöðvar í árslok 2005. Kom þá í ljós að innheimtuaðgerðir voru hafnar gegn rúmlega 3.000 aðilum sem skulduðu 11,8 ma.kr. Þar af var tæpur helmingur í gjaldþrotameðferð. Þessi skuld skiptist nokkuð jafnt á milli einstaklingsfyrirtækja og einkahlutafélaga. Ef skoðaðar eru skuldir eftir atvinnugreinum kemur í ljós að fjórðungur þeirra, tæpir 4,0 ma.kr., tengjast byggingariðnaðinum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2001 var fjallað ítarlega um áætlanir í virðisaukaskatti (bls. 75). Þar voru m.a. birtar niðurstöður í skýrslu nefndar um áætlanir opinberra gjalda sem út kom í desember 2001. Ljóst er að fáar þeirra tillagna sem þar eru nefndar hafa orðið að veruleika á þeim tæpu fimm árum sem liðin eru síðan þær voru settar fram. Í skýrslunni er einnig rætt um svokallað F-kort sem notað er í Svíþjóð. Notkun þess hefur ýtt undir framtalsskil einstaklinga með atvinnurekstur. Ástæða þess er sú að hafi rekstraraðili ekki F-kort ber þeim sem kaupir af honum þjónustu að halda eftir staðgreiðslu og launatengdum gjöldum og standa skil á þeim eins og um launamann væri að ræða.

Ríkisendurskoðun telur tímabært að kanna möguleika á því að skattyfirvöld fái heimild til að loka virðisaukaskattsnúmerum, ef vanskil eru stórfelld og aðili hefur ekki sinnt ítrekuðum beiðnum skattyfirvalda um skil á gögnum, og birta upplýsingar um lokað virðisaukaskattsnúmer í Lögbirtingablaðinu. Slíkt gæti haft fælingaráhrif á þá sem kaupa vörur og þjónustu af þessum aðilum.

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 traustari hætti og einnig til að auðvelda innheimtumönnum að greina þau fyrirtæki 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 gjaldaáætlanir.

Opinber gjöld, áætlanir

Á árinu 2005 voru skattstofnar og skattar 13.586 einstaklinga áætlaðir og nam áætlaður tekjuskattstofn 42,2 ma.kr. að meðtöldu álagi. Þetta er veruleg aukning frá fyrra ári þegar samsvarandi tölur voru 10.225 manns og 28,5 ma.kr. Skýrist aukningin af mikilli fjölgun erlendra starfsmanna sem fengið höfðu laun skv. staðgreiðsluskrá en ekki talið fram og að síðbúin framtöl sem náðu ekki inn í álagningarvinnsluna voru nokkru fleiri en áður. Yfirgnæfandi meirihluti þeirra sem fékk áætlun árið 2005 fékk einnig áætlun 2004.

Álagður tekjuskattur vegna áætlana nam því tæpum 8,7 ma.kr. sem er 1,5 ma.kr. hærri fjárhæð en árið á undan. Í lok ársins námu skattbreytingar vegna áætlana 3,6 ma.kr. eða 41%. Sambærilegt hlutfall fyrir árið á undan var 39%.

Á árinu 2005 voru skattar 8.468 lögaðila áætlaðir við álagningu sem er um 24,8% lögaðila á skrá. Samsvarandi tölur frá fyrra ári eru 7.178 manns og 22,6%. Ef eingöngu er horft á einkahlutafélög kemur í ljós að 51% þeirra fá áætlun nú miðað við 44,7% árið 2004. Alls fjölgaði einkahlutafélögum um 2.102 en fjölgun þeirra sem fengu áætlun var 1.263 eða 60%. Yfirgnæfandi meirihluti þeirra sem fékk áætlun árið 2005 fékk einnig áætlun 2004.

Álagður tekjuskattur þeirra lögaðila sem fengu áætlun nam 5,9 ma.kr. miðað við 4,3 ma.kr. árið á undan og nemur aukningin 37,9%. Í árslok námu eftirstöðvar þessara áætlana 5,2 ma.kr. en þess ber að geta að álagning lögaðila fer fram í október og því kemur meginþungi leiðréttinga á næsta ári.

Í tekjubókhalda ríkisins er ekki hægt að greina á milli áætlana í opinberum gjöldum og álagningar skv. skýrslum eins og gert er í virðisaukaskatti. Þess vegna er ekki hægt að endurmeta tekjufærsluna með tilliti til þess. Þetta þýðir að gjöld og tekjur ríkissjóðs eru oftalin þar sem niðurfærslan hækkar, en stór hluti áætlana fellur undir skilyrði um niðurfærslu ríkissjóðstekna í árslok. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að hægt sé að sérgreina áætlanir í tekjubókhalda kerfinu, ekki aðeins í virðisaukaskatti og opinberum gjöldum heldur einnig í öðrum sköttum þar sem áætlanir vega þungt í tekjufærslunni.

Uppgjör annarra tekna

Undir uppgjör annarra tekna falla markaðar tekjur, aðrar rekstrartekjur og sértekjur. Þessar tekjur eru tengdar einstökum stofnunum og fjárlagaliðum og koma fram í ársreikningum þeirra og hafa áhrif á fjárheimildir þeirra. Alls námu þessar tekjur 90,1 ma.kr. sem er 14,0 ma.kr. umfram fjárheimildir.

Markaðar tekjur

Á árinu 2005 nutu 47 stofnanir eða fjárlagaliðir markaðra tekna. Tekjustofnarnir eru nokkru fleiri eða um 65 talsins. Tekjur af þessum gjaldstofnum námu samtals 53,6 ma.kr. eða 4,1 ma.kr. hærri fjárhæð en fjárheimildir ársins gerðu ráð fyrir. Tæpan helming frávíksins má rekja til *10-212 Framkvæmdir Vegagerðarinnar* en þar námu tekjur umfram áætlun 2,2 ma.kr. Almenna uppgjorsreglan gerir ráð fyrir að fjárheimild hækki sem nemur mismun á fjárheimild og endanlegum tekjum, en frá þeirri reglu eru þó undantekningar.

Þrátt fyrir aukna fjárheimild er stofnunum óheimilt að ráðstafa hærri fjárhæð til rekstrar en nemur útgjaldaheimild fjárlaga og fjáraukalaga hverju sinni. Ráðstöfun á uppsöfnuðum höfuðstól er háð samþykki Alþingis.

Í 23. gr. fjárreiðulaganna segir m.a. að í frumvarpi til fjárlaga skuli vera sérstakt yfirlit um stöðu og ráðstöfun markaðra tekna. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að yfirlitið skuli sýna bæði rekstrarhreyfingar og sjóðstreymi, þ.e. fram komi munur álagningar og innheimtu, skuldbindingar og greiðslna.

Ríkisendurskoðun telur að nokkuð skorti á að það yfirlit sem sýnt er í frumvarpi til fjárlaga (og í fjárlögum) uppfylli ákvæði laganna. Í ríkisreikningi er hins vegar sýnt sérstakt uppgjör á mörkuðum tekjum.

Aðrar rekstrartekjur

Rekstrartekjur eru skilgreindar sem greiðslur einstaklinga og lögaðila fyrir tiltekna þjónustu ríkisins sem það eitt veitir og þessir aðilar hafa þörf fyrir. Til að slíkar greiðslur teljist rekstrartekjur mega þær ekki vera hærri en svarar kostnaðinum við þjónustuna og jafnframt er áskilið að greiðandi njóti hennar. Enn fremur er skilyrt að þessar greiðslur séu lögboðnar, eins og skattar, eða tengdar skyldubundinni þjónustu. Til rekstrartekna teljast einnig tekjur af eignum, leigutekjur, arðgreiðslur og vaxtatekjur, svo og viðurlög og sektir.

Á árinu 2005 höfðu 75 fjárlagaliðir aðrar rekstrartekjur, samtals að fjárhæð 6,9 ma.kr. sem er 0,9 ma.kr. hærri fjárhæð en fjárlög og fjáraukalög gerðu ráð fyrir. Veruleg frávik geta verið á einstökum fjárlagaliðum. Stafar það

bæði af van- og ofáætlunum og einnig því að ekki er byggt á sömu skilgreiningu í fjárlögum og reikningi á því hvað skuli teljast aðrar rekstrartekjur. Hjá þremur fjárlagaliðum var í fjárlögum gert ráð fyrir öðrum rekstrartekjum en þær koma ekki fram í reikningi. Í ársreikningi 12 fjárlagaliða eru sýndar aðrar rekstrartekjur sem ekki var áætlað fyrir í fjárlögum.

Af þessum sökum virðist nauðsynlegt að skilgreina betur hvað teljist til annarra rekstrartekna og samræma þannig betur ríkisreikning og fjárlög.

Sértekjur

Með sértekjum er átt við tekjur ríkisstofnana af markaðstengdri þjónustu sem einstaklingar eða lögaðilar nýta að eigin vali og ekki er skylt að lögum að greiða fyrir. Sértekjur eru þannig tengdar eða háðar starfsemi þeirra stofnana sem inna þjónustuna af hendi og því er samhengi á milli útgjalda viðkomandi stofnunar og þjónustutekna hennar.

Alls eru bókaðar sértekjur hjá 331 fjárlagalið, samtals að fjárhæð 29,6 ma.kr. sem er 9,5 ma.kr. hærri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum og fjárukaalögum. Í tíu tilfellum eru ekki bókaðar 134,5 m.kr. sértekjur þó að gert hafi verið ráð fyrir þeim í fjárlögum. Í 86 tilfellum eru bókaðar sértekjur að fjárhæð 936 m.kr., þó ekki hafi verið gert ráð fyrir þeim í fjárlögum.

Ríkisendurskoðun kannaði hjá nokkrum stofnunum ástæður mismunar á fjárheimild og færðum sértekjum. Meginniðurstaða þeirrar athugunar er þriþætt: Í fyrsta lagi hefur ekki verið áætlað fyrir sértekjum þrátt fyrir að stofnanir hafi innheimt sértekjur um árabíl. Í öðru lagi hefur ekki verið tekið tillit til breytinga sem orðið hafa á sértekjum, þ.e. fjárheimild hefur ekki verið breytt þrátt fyrir upplýsingar um varanlega aukningu eða skerðingu sértekna. Í þriðja lagi er um að ræða misræmi í því hvað teljast sértekjur í fjárlögum annars vegar og í ársreikningi hins vegar.

Á árinu 2001 gaf Ríkisendurskoðun út greinargerð um færslu sértekna hjá A-hluta rikissjóðs. Þar var fjallað um eftirfarandi meginflokka:

1. Innbyrðis framlög A-hluta stofnana.
2. Innbyrðis viðskipti A-hluta stofnana (leigugjöld, kostnaðarhlutdeild).
3. Framlög frá aðilum utan A-hluta.
4. Aðrar rekstrartekjur (m.a. vexti af bankainnstæðum).

Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar var sú að innbyrðis viðskipti ríkisstofnana yrðu nettófærð og framlög og aðrar tekjur sem ekki féllu undir skilgreiningu sértekna yrðu færðar sem aðrar rekstrartekjur. Taldi stofnunin ljóst að taka þyrfti flokkun sértekna til gagngerrar endurskoðunar ef fylgja ætti ákvæðum fjárreiðulaga og tryggja að flokkun tekna væri í samræmi við alþjóðlega staðla.

Við skoðun á sérstöku yfirliti í ríkisreikningi fyrir árið 2005 verður ekki séð að mikið hafi áunnist í þessum efnum. Flokkun tekna er enn að mestu óbreytt og eru eftirfarandi liðir enn flokkaðir sem sértekjur:

Kostnaðarhlutdeild	3,1 ma.kr.
Vaxtatekjur af bankainnstæðum	1,2 ma.kr.
Framlög frá erlendum aðilum	1,2 ma.kr.
Innbyrðis framlög í A-hluta	3,1 ma.kr.
Húsaleiga	2,4 ma.kr.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að lögð verði vinna í að skilgreina sértekjur þannig að flokkun þeirra í ríkisreikningi og fjárlögum sé í samræmi við ákvæði fjárreiðulaganna.

Inneignir í tekjubókhaldskerfinu

Reiknaðir og greiddir inneignarvextir í tekjubókhaldi ríkisins námu um 450 m.kr. á árinu 2005. Um helming þessarar fjárhæðar má rekja til opinberra gjalda. Tvær megin skýringar eru á þessum inneignum. Annars vegar er um að ræða inneignir sem myndast vegna ofgreiddrar staðgreiðslu við álagningu og hins vegar inneignir vegna ofgreiddrar fyrirframgreiðslu. Stórar inneignir myndast einnig í öðrum gjaldflokkum, s.s virðisaukaskatti, reiknuðu endurgjaldi og fjármagnstekjuskatti. Á árinu 2005 voru álagðir inneignarvextir vegna inneigna allt aftur til ársins 1988 en að stærstum hluta eru reiknaðir inneignarvextir vegna inneigna á árunum 1998 til 2006.

Um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda gilda lög nr. 29/1995 sem gildi tóku 1. janúar 1996. Þar kemur m.a. fram að stjórnvöld skulu endurgreiða það fé sem ofgreitt er ásamt vöxtum. Þau skulu enn fremur hafa frumkvæði að slíkum endurgreiðslum þegar þeim verður ljóst að ofgreitt hefur verið.

Við endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda skal greiða gjaldanda vexti, sem skulu vera þeir sömu og Seðlabanki Íslands ákveður og birtir skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu. Þessir vextir eru nú 10,3%. Vexti skal þó ekki greiða ef endurgreiðsla á sér stað innan 30 daga frá því að fé var oftekið.

Ríkisendurskoðun hefur að undanfögnu skoðað tilurð og meðferð inneigna í tekjubókhaldskerfinu og er væntanleg skýrsla um þetta á næstunni. Athugin beindist fyrst og fremst að gjaldflokkum þar sem gjaldendur sjálfir hafa frumkvæði að því að greiða skattana og senda inn nauðsynleg gögn sem skattyfirvöld byggja síðan álagningu sína á. Þá voru skoðaðar tilteknar inn eignir í opinberum gjöldum. Þessir gjaldflokkar eru eftirfarandi:

1. Virðisaukaskattur.

2. Fjármagnstekjuskattur.
3. Skilaskyld staðgreiðsla launagreiðanda.
4. Reiknað endurgjald.
5. Tryggingagjald.

Inneignir í þessum gjaldflokkum myndast yfirleitt vegna þess að skattfyrirvöld hafa af einhverjum ástæðum ekki lagt á viðkomandi greiðslu. Þá eru dæmi um að innborgunum hafi verði skuldajafnað upp í önnur gjöld. Hvað varðar einstaka gjaldflokka er ljóst af athugun Ríkisendurskoðunar að taka þarf til gagn Gerrar endurskoðunar álagningu og innheimtu fjármagnstekjuskatts. Vilji gjaldandi komast hjá álagi við álagningu getur hann greitt fjármagnstekjuskatt, sbr. 38. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Greiðslan skal innt af hendi fyrir lok janúar hvert ár og fer hún þá inn á staðgreiðsluskrá viðkomandi og er tekið tillit til hennar við álagningu. Greiði gjaldandi síðar myndar hún inneign og er ekki sjálfgefið að skattfyrirvöld leggi á hana þar sem þeir fá ekki upplýsingar um greiðsluna með sama hætti og ef greitt er fyrir lok janúar. Á undanförunum árum hefur Fjársýsla ríkisins sent skattfyrirvöldum reglulega upplýsingar um inneignir í fjármagnstekjuskatti. Skattfyrirvöldum reynist þó oft erfitt að finna út úr þessum inneignum þar sem engin gögn fylgja þeim og ef svo er þá hefur innheimtumaður enga aðra kosti en að greiða þessa inneign út með vöxtum. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta verklag óviðunandi og kallar á laga-breytingar sem geri skattfyrirvöldum kleift að fást við þetta vandamál.

Aðrar meginniðurstöður Ríkisendurskoðunar eru að útbúa þurfi ítarlegar verklagsreglur um meðhöndlun inneigna sem m.a. tryggi það ákvæði laganna að stjórnvöld hafi frumkvæði að endurgreiðslu oftekinna skatta. Til álita kemur að fresta innborgun í ofangreindum gjaldflokkum þar til álagning hefur farið fram til að koma í veg fyrir að ótímabær endurgreiðsla eigi sér stað. Þá þarf að koma á formlegri samskiptum milli skattfyrivalda, innheimtumanna ríkissjóðs og Fjársýslunnar um verklag og upplýsingaflæði.

Skattastyrkir (-afslættir)

Skattastyrkir taka til allra tegunda af skattútgjöldum en OECD hefur skilgreint þau sem „tilfærslu opinberra fjármuna sem aflað er með því að draga úr skattskyldu miðað við staðalskatt frekar en með beinum útgjöldum“. Skattútgjöld geta verið með ýmsum hætti:

1. Skattfrádráttur: Tekjur undanskildar skattstofni.
2. Styrkir: Liðir sem dregnir eru frá skattstofni til að nálgast skattskyldar tekjur.
3. Afsláttur: Skattastyrkur eða skattaafsláttur sem kemur til lækkunar á skattkröfu.

4. Breytt skatthlutfall: Skatthlutfall lækkað hjá ákveðnum hópi skattgreiðenda eða á ákveðin viðskipti.
5. Skattfrestun: Undanþága sem byggir á frestun skattgreiðslna.

Í 10. gr. fjárreiðulaganna, nr. 88/1997, er fjallað um skattaafslætti og kemur þar fram að draga skuli þá sem ekki eru útborganlegir frá tekjum. Þeir skulu þó sýndir sérstaklega í tekjuyfirliti ríkisreiknings. Útborganlega skattaafslætti og bætur skal færa til gjalda. Sem dæmi um slíka afslætti má nefna barnabætur og vaxtabætur. Aðrir skattaafslættir eru almennt dregnir frá tekjum og ekki sýndir sérstaklega. Má þar t.d. nefna ýmsar undanþágur og niðurfellingar við innflutning sem fjallað verður sérstaklega um hér á eftir. Þá er einnig um að ræða skattaafslætti sem falla niður séu þeir ekki nýttir, t.d. persónuafslátt og sjómannaafslátt.

Samtök evrópskra ríkisendurskoðunarstofnana (EUROSAI) samþykkti á fundi í maí 2005 að leggja aukna áherslu á ríkissjóðstekjur og samræmda endurskoðun á þeim. Í framhaldi af þinginu voru stofnaðir þrjár vinnuhópar sem fjalla eiga um eftirfarandi atriði:

1. Tekjuskatt lögaðila.
2. Virðisaukaskatt.
3. Upplýsingar um gagnsæi og skattaafslætti.

Ríkisendurskoðun tekur þátt í starfi þriðja vinnuhópsins. Fyrsta verkefni stofnunarinnar á þessu sviði var um undanþágur í tolli. Upplýsingar um fjárhæðir vegna slíkra undanþága eru mjög aðgengilegar í tollakerfinu þar sem lagt er á allar aðflutningsskýrslur og gjöld síðan felld niður í samræmi við heimildir. Tollakerfið er því mjög gagnsætt að þessu leyti. Á árinu 2005 námu heildarniðurfellingar og frestun greiðslna á aðflutningsgjöldum 28,3 ma.kr. Rúmlega 19 ma.kr. af þeirri fjárhæð má rekja til frestunar á greiðslum aðflutningsgjalda vegna innflutnings á bensíni, olíu og olíuvörum. Undanþágunum má skipta í 7 meginflokkar:

1. Stóriðja.
2. Leigubílar, bílaleigur og landbúnaðartæki.
3. Innflutningur á áfengi.
4. Eldsneyti og olíuvörur.
5. Björgunarsveitir og líknarfélög.
6. Fríverslunar- og milliríkjasamningar.
7. Annað.

Þessi athugun leiddi í ljós að ekki er til neitt heildaryfirlit um þær reglur sem gilda um niðurfellingar við tollafgreiðslu þó að upplýsingar um reglur sem gilda um einstakar tollundanþágur séu aðgengilegar í tollakerfinu. Þá skortir verklagsreglur við framkvæmd laganna. Enginn einn aðili hjá tollyfirvöldum

hefur yfirsýn um þennan þátt starfseminnar. Þá eru ekki gerðar sérstakar skýrslur um niðurstöður eftirlits, hvorki hjá endurskoðunardeild tollstjórans í Reykjavík né öðrum tollstjórum.

Flestar athugasemdir endurskoðunardeildar tollstjórans í Reykjavík benda til þess að handvirk niðurfelling á aðflutningsgjöldum auki líkur á mistökum. Oftast varða þær gjöld sem ekki var heimilt að fella niður. Ríkisendurskoðun telur hins vegar að lögfræðideild tollstjórans í Reykjavík standi vel að niðurfellingum og endurgreiðslum til líknafélaga vegna gjafa á tækjum og búnaði.

Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi til endurskoðunar heimildir olíufélaganna til að fresta greiðslu vörugjalda af bensíni og gjalds af olíugjaldi. Miðað við veltuhraða á birgðum olíufélaganna virðist eðlilegt að þau nýti sér tveggja mánaða greiðslufrest eins og aðrir innflytjendur. Ríkisendurskoðun gat ekki fundið upplýsingar um á hvaða hátt tollyfirvöld meta upplýsingar olíufélaganna um rýrnun eða aukningu bensínbirgða vegna álagningar og innheimtu vörugjalds af eldsneyti. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að kveðið verði skýrar á um þetta atriði í lögum eða reglugerð.

Stóriðjufyrirtæki fá samkvæmt sérstökum lögum niðurfelld aðflutningsgjöld vegna fjárfestingarvara. Fjármálaráðuneytið hefur í tveimur tilvikum sett nánari reglur um þessar niðurfellingar til að taka af öll tvímæli um inntak undanþága frá greiðslu tolla og vörugjalda. Þrátt fyrir að einstök tollyfirvöld taki reglulega úrtök úr aðflutningsskýrslum höfðu þau engin staðfest gögn með höndum um eftirlit með stóriðjufyrirtækjum. Þá greinir tollyfirvöld og eitt stóriðjufyrirtækjanna á um hvort því beri að greiða úrvinnslugjald við innflutning.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) hefur lagt ríka áherslu á gagnsæi ríkisfjármála. Gagnsæi skattastyrkja felur í sér upplýsingar um tilgang, framkvæmd og áhrif þeirra. Í ríkisreikningi eru birt tvö yfirlit um skattastyrki; annars vegar eftir skatttegundum og hins vegar eftir málaflokkum. Samtals nema þessir skattastyrkir tæpum 10,0 ma.kr. Ríkisendurskoðun telur að þessi yfirlit gefi ekki nægjanlega skýra mynd af eðli og inntaki þessara skattastyrkja. Yfirlit sem sýndi þessa skattastyrki flokkaða eftir atvinnugreinum gæfi t.d. betri mynd af eðli þeirra. Þá telur Ríkisendurskoðun að skoða þurfi hvort ástæða sé til að setja sérstök lög um þessa styrki. Slíkt er þekkt erlendis, t.d. í Sviss. Þar þurfa yfirvöld að gera sérstaka úttekt á skattastyrkjum, eigi sjaldnar en á sex ára fresti þar sem kannað er m.a. hvort þeir uppfylli þau skilyrði sem sett voru í upphafi. Þar geta þau lagt til lagfæringar á gildandi fyrirkomulagi eða að einstakir skattastyrkir séu afnumdir.

Skuldbreytingar og nauðasamningar

Skv. 3. og 4. mgr. 113. gr. laga nr. 90/2004 um tekjuskatt og eignarskatt er fjármálaráðherra heimilt, að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar, að samþykkja skuldbreytingu á opinberum gjöldum eða nauðasamningi gjaldanda við innheimtumann að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Aðeins barst ein beiðni einstaklings um skuldbreytingu á árinu 2005 og var hún samþykkt. Hlutur ríkisins í kröfunni nam 1,9 m.kr. Skuldabréfið er til sex ára og miðast vextir við vegið meðaltal vaxta Seðlabanka Íslands af verðtryggðum skuldabréfum. Bréfið er tryggt með sjálfskuldarábyrgð.

Á árinu 2005 bárust fjögur erindi til umsagnar vegna beiðni um nauðasamninga. Veitt var umsögn um þrjú erindi á árinu 2005 og eitt erindi á árinu 2006. Afstaða Ríkisendurskoðunar var jákvæð í öllum tilfellum. Fjármálaráðuneytið samþykkti beiðni um nauðasamning í öllum tilfellum.

Nauðasamningur komst á í þremur tilfellum fyrir árslok 2005. Í fyrsta lagi var um að ræða 10% greiðslu á 7,0 m.kr. skuld og innheimtust því 700 þús.kr. Í öðru lagi var um að ræða 15% greiðslu á 2,9 m.kr. skuld og innheimtust því rúmar 432 þús.kr. Í þriðja lagi var um að ræða 25% greiðslu á 7,4 m.kr. kröfu og innheimtust því 1,9 m.kr.

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 bókonar. Stofnanir sem eru með eigin fjárvörslu fá meiri endurskoðun vegna þeirra atriða sem lúta að eftirliti og öryggi með fjármunum.

Hér verður gerð grein fyrir endurskoðun ráðuneyta og stofnana þeirra ásamt þeim athugasemdum og ábendingum sem gerðar hafa verið. Jafnframt verða birtar niðurstöður úr sérstakri athugun Ríkisendurskoðunar á áhersluatriðum ársins. Vegna flókans umhverfis ríkisstofnana og ónógra samanburðarhæfra upplýsinga reyndist þó ekki unnt að greina mótuneytis-mál eftir ráðuneytum.

Æðsta stjórn ríkisins

Undir ædstu stjórn ríkisins heyra 7 fjárlagaliðir. Þar af eru 5 stofnanir og 2 verkefni eða framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 5 stofnanir og fjárlagaliði en endurskoðendur sem Forsætisnefnd Alþingis réð endurskoð-uðu ársreikninga Ríkisendurskoðunar og Umboðsmanns Alþingis.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ædstu stjórnar ríkisins alls 2.724 m.kr. og hækkaði frá fyrra ári um 98 m.kr. (3,7%). Fjárheimildir ársins námu 2.867 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 144 m.kr. innan fjárheim-ilda ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 2 m.kr.

Endurskoðun

Ekki voru gerðar sérstakar athugasemdir við fjárhagsstöðu stofnana og fjár-lagaliða sem heyra undir ædstu stjórn ríkisins. Þó er rétt að benda á að þrátt fyrir að embætti forseta Íslands hafi á árinu 2005 fengið 98 m.kr. á fjár-aukalögum til að jafna út rekstrarhalla sinn var höfuðstóll þess enn nei-kvæður um 7,6 m.kr. í árslok 2005.

Við endurskoðun annarra þátta komu ekki fram neinar sérstakar athugasemdir umfram það sem fram kemur hér á eftir í umfjöllun um áhersluatriði ársins.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 3 stofnana. Tvær þeirra öfluðu sér tekna með starfsemi sinni og reyndust þær á bilinu 0–10% af gjöldum þeirra. Báðar höfðu stofnanirnar óverulegar sértekjur og fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða. Þá hafði önnur þeirra aðrar rekstrartekjur. Önnur þessara stofnana var með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Í báðum stofnununum fór fram regluleg afstemming milli tekjubókhalds og fjárhagsbókhalds. Tekjur voru bókaðar við útskrift reikninga og tryggt var að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Önnur stofnananna reiknaði dráttarvexti á kröfur eftir eindaga og skilaði hún fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem hún innheimti. Hvorug þeirra veitti hins vegar afslátt á seldum vörum og þjónustu. Báðar höfðu stofnanirnar ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Þá voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin hjá báðum stofnununum. Að lokum voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Endurskoðun fylgiskjala gaf ekki tilefni til neinna sérstakra athugasemda að öðru leyti en því að hjá einni stofnun var bent á að yfirfara þurfi bókhaldið með tilliti til rangra bókana og ítrekað var við hana að ganga þurfi frá uppgjöri ferðareikninga vegna ferða erlendis innan tilskilinna tímamarka.

Forsætisráðuneyti

Undir forsætisráðuneytið heyra 15 fjárlagaliðir. Þar af eru 9 stofnanir og 6 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 14 stofnanir og verkefni á árinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 2.030 m.kr. og hækkaði frá fyrra ári um 649 m.kr. (47,0%). Fjárheimildir ársins námu 2.010 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 20 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 400 m.kr.

Endurskoðun

Engar athugasemdir voru gerðar við fjárhagsstöðu stofnana og fjárlagaliða sem heyra undir forsætisráðuneyti enda var höfuðstóll allra þeirra liða sem undir það heyra jákvæður.

Við endurskoðun Kristnihátíðarsjóðs kom í ljós að fram til ársins 2005 hafa styrkir verið færðir þegar greiðsla á sér stað í stað þess að færa þá þegar ákvörðun styrkja liggur fyrir. Í þeim ársreikningi sem Ríkisendurskoðun áritaði hefur viðeigandi leiðrétting vegna ógreiddra styrkja árunna 2001–2004 verið gerð en hún nemur 1.970 þús.kr.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 5 stofnana forsætisráðuneytisins. Allar öfluðu þær tekna með starfsemi sinni og reyndust þær jafnan innan við 25% gjalda. Allar höfðu stofnanirnar sértekjur, þrjár fengu framlög eða styrki og ein fékk endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða. Tvær þeirra voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Fjórar stofnananna héldu þannig utan um númeraröð reikninga að þær varðveittu eitt afrit í númeraröð í möppu. Hjá einni þeirra var ekki haldið utan um númeraröð reikninga. Hjá tveimur stofnunum voru tekjur bókaðar við greiðslu, hjá einni voru þær bókaðar við útskrift reikninga, hjá einni mánaðarlega og hjá einni var annað fyrirkomulag. Jafnan var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Þrjár stofnana forsætisráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga. Ein þeirra skilaði þó ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem hún innheimti. Þá veittu þrjár þeirra afslátt á seldum vörum og þjónustu og höfðu þær allar skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Hjá fjórum stofnananna þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá höfðu þrjár þeirra ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra voru jafnan aðskilin og tekjur voru bornar saman við tekjuforsendur hjá þremur stofnananna.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Endurskoðun fylgiskjala hjá forsætisráðuneytinu leiddi í ljós að fylgiskjöl voru almennt í lagi. Þó voru gerðar nokkrar athugasemdir við form reikninga, að greiða beri eftir frumriti þeirra, að tilefni ætti að skrá á risnureikninga og að greiddur væri kostnaður vegna starfsmanns á ferð erlendis sem hann hefði átt að greiða af dagpeningum sínum.

Menntamálaráðuneyti

Undir menntamálaráðuneytið heyrja 102 fjárlagaliðir. Þar af eru stofnanir 61 en verkefni og framlagsliðir 41. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 77 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 37.749 m.kr. sem var 2.622 m.kr. (7,5%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 38.668 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 919 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 630 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005: Menntamálaráðuneyti, (aðalskrifstofu), Raunvísindastofnun Háskólans, Örnefnastofnun Íslands, Háskólann á Akureyri, Námsmatsstofnun, Menntaskólann á Akureyri, Menntaskólann á Laugarvatni, Menntaskólann í Kópavogi, Flensborgarskóla, Fjölbrautaskóla Vesturlands, Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra, Verkmenntaskóla Austurlands, Verkmenntaskólann á Akureyri, Fjölbrautaskólann Garðabæ, Framhaldskólann á Laugum, Snæfellsskóla, Samskiptamiðstöð heyrnarláusra og heyrnarskertra, Listdansskóla Íslands, Kvikmyndaskoðun, Fornleifanefnd ríkisins, Landsbókasafn – Háskólabókasafn og Þjóðleikhúsið. 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 Fjölbrautaskólanum í Garðabæ og Snæfellsskóla er gerð athugasemd við yfirdrátt á bankareikningi í árslok 2005. 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 eigna og skulda hjá Háskóla Íslands var ítrekað að gera þurfi átak í að innheimta viðskiptakröfur, en því hefur ekki verið sinnt sem skyldi á undanförunum misserum, og bent á mikilvægi þess að afstemmingar bankareikninga og viðskiptareikninga fari fram reglulega innan ársins. Enn eru vandamál sem tengjast samþykktarkerfi Oracle kerfisins sem ekki hefur virkað sem skyldi. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óásættanlegt og bendir stofnunin á að úr þessu þurfi að leysa sem fyrst. Þá er heildareignaskrá ekki til í miðlægu kerfi.

Við endurskoðun á Námsmatsstofnun og Tilraunastöð Háskólans á Keldum mæltist Ríkisendurskoðun til að leitað yrði álits Ríkisskattstjóra á tilteknum málum sem snúa að virðisaukaskattmálum stofnunarinnar.

Hjá Raunvísindastofnun Háskóla Íslands var gerð athugasemd við að tveir bankareikningar stofnunarinnar væru ekki færðir í bókhaldi hennar, afstemming bankareikninga ætti að fara fram mánaðarlega og ítrekaðar ábendingar um að gengið verði frá uppgjöri á gömlum stöðum á viðskiptareikningum.

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 í ársreikningi skólans og fært sem kröfu á rekstrarfélagið Lund. Samkvæmt upplýsingum menntamálaráðuneytisins er unnið að lausn þessa máls á árinu 2006. 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.

Við endurskoðun hjá Fjölbrautaskólanum í Breiðholti, Framhaldsskólanum á Laugum og Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra var gerð athugasemd við að aðgreining starfa væri ekki nægileg. Sökum fámennis á skrifstofum skólanna var ekki hægt að koma við æskilegri aðgreiningu starfa. Sama athugasemd á einnig við ýmsa aðra framhaldsskóla.

Við endurskoðun hjá Menntaskólanum á Ísafirði benti Ríkisendurskoðun á að leiðrétt þurfi ranglega tekjufærð nemendafélagsgjöld vegna árána 2004 og 2005, samtals að fjárhæð 3,4 m.kr., stemma þurfi af innritunargjöld og ítrekað var við skólann að yfirfara stöðu á viðskiptareikningum vegna ferðalaga í samráði við Fjársýslu ríkisins.

Við endurskoðun hjá Fjölbrautaskóla Suðurlands var gerð athugasemd við það að skólinn veitti Byggingasjóði skólans lán á árinu 2004 vegna byggingar íþrótt- og kennsluhúsnæðis skólans. Var staða lánsins 21,8 m.kr. í árslok 2005 en vextir af því verða gerðir upp í lok lánstímans sem er á árinu 2006. Ríkisendurskoðun benti á að slík lánveiting væri óheimil.

Við endurskoðun Iðnskólans í Reykjavík var ítrekað að innheimta beri virðisaukaskatt af sölu sumarhúsa, sbr. úrskurð ríkisskattstjóra í bréfi til annars framhaldsskóla um að sala á sumarhúsum byggðum af nemendum skólans sé í samkeppni við atvinnufyrirtæki og því skattskyld.

Hjá Þjóðminjasafni, Landsbókasafni – Háskólabókasafni og Blindrabókasafni var bent á að söfnin þurfi að yfirfara og stemma af stöður á viðskiptareikningum. Við endurskoðun á Blindrabókasafninu var auk þess ítrekuð athugasemd um að safnið eigi að halda sjóðbók.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 53 stofnana menntamálaráðuneytisins. Allar utan tvær (96,2%) öfluðu tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í langflestum tilvikum, 48 stofnunum (94,1%), innan við 50% af gjöldum, þar af innan við 10% hjá 26 stofnunum. Alls höfðu 46 af þessari 51 stofnun (90,2%) sértekjur, 46 (90,2%) fengu framlög eða styrki, 24 (47%) fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, og 6 (11,8%) höfðu markaðar tekjur. Fimmtán þeirra (29,4%) voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjakerfið var AR hluti Oracle (15 stofnanir), en flestar stofnanir notuðu einnig sjóðvélar (15 stofnanir) og/eða önnur kerfi. Í langflestum tilvikum, 45 af 51 (88,2%), héldu stofnanir utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu. Hjá 6 þeirra (11,8%) sá tekjakerfið um að auðkenna þá og númera. Hjá 24 stofnunum voru tekjur bókaðar við greiðslu, hjá 9 voru þær voru bókaðar við útskrift reikninga, hjá 12 mánaðarlega og hjá 6 var annað fyrirkomulag. Í öllum tilvikum utan tveimur var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Alls reiknuðu 15 stofnanir menntamálaráðuneytisins dráttarvexti á kröfur eftir eindaga. Fjórar þeirra skiluðu þó ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem þær innheimtu. Þá veittu 9 afslátt á seldum vörum og þjónustu og höfðu 5 þeirra skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í langflestum tilvikum, 44 stofnunum, þurftu þær til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá höfðu 44 þeirra líka ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í 21 tilviki voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra hins vegar ekki aðskilin. Að lokum voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur í öllum stofnunum utan þremur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Endurskoðun fylgiskjala hjá stofnunum sem heyra undir menntamálaráðuneytið leiddi í ljós að fylgiskjöl voru yfirleitt í lagi. Í nokkrum tilvikum var sett út á form fylgiskjala og frágang, t.d. að útreikning virðisaukaskatts vantaði, virðisaukaskattsnúmer vantaði, reikningar voru ekki lögformlegir, ekki var greitt eftir frumriti reikninga, magn og einingar voru ekki tilgreind á reikningum vegna kaupa á vörum og þjónustu, tímaskýrslur fylgdu ekki með reikningum fyrir vinnu, áritanir vantaði á reikninga, tilefni var ekki getið á risnureikningum, gjafareikningum og öðrum óhefðbundnum reikningum. Auk þess voru gerðar athugasemdir við að ekki væri farið eftir reglum um uppgjör og greiðslu ferðakostnaðar. Þá var nokkrum stofnunum bent á að yfirfara hreyfingarlista úr bókhaldi með tilliti til rétttrar lyklunar á tekjum

og gjöldum og að gera viðeigandi leiðréttingar ef ástæða væri til, bent var á að ekki sé æskilegt að starfsmönnum sé greitt bæði sem launþegum og verk-tökum og að gæta þurfi þess að lotun gjalda og tekna sé rétt.

Utanríkisráðuneyti

Undir utanríkisráðuneytið heyra 11 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 5 stofnanir og 6 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endur-skoðaði 9 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 6.418 m.kr. sem var 438 m.kr. (7,3%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 7.456 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 1.038 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 464 m.kr.

Á árinu 2005 voru fjárheimildir utanríkisráðuneytisins ekki leiðréttar vegna gengisbreytinga, eins og verklagsreglur fjármálaráðuneytis gera ráð fyrir. Áhrif breytinga hefðu lækkað fjárheimildir ráðuneytisins um liðlega 130 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna út-gjalda umfram fjárheimildir: Sendiráð Íslands og Sýslumanninn á Keflavík-urflugvelli. 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 hjá Sýslumanninum á Keflavíkurflugvelli og sendiráðum Íslands var bent á að á að ljúka beri yfirferð á eldri viðskiptastöðum sem fyrst og gera viðeigandi leiðréttingar. Hjá sendiráðum Íslands var einnig ítrekuð ábending um að endurgreiddan virðisaukaskatt beri að bakfæra á viðkomandi gjaldalykla en ekki að tekjufæra hann.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 4 stofnana utanríkisráðuneytisins. Allar öfluðu þær sér tekna með starfsemi sinni og reyndust þær jafnan innan við 50% af gjöldum, þar af innan við 10% hjá þremur þeirra. Þrjár þessara stofnana höfðu sértekjur, allar fengu framlög eða styrki og endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, og ein hafði markaðar tekjur og aðrar sértekjur. Engin þeirra var með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjukerfið var AR hluti Oracle (3 stofnanir), en flestar stofnanir notuðu einnig önnur kerfi. Í öllum stofnananna þurftu þar til

bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá hafði ein þeirra ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í tveimur þeirra voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra ekki aðskilin og í þremur voru tekjur ekki bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Endurskoðun fylgiskjala hjá stofnunum utanríkisráðuneytisins leiddi í ljós að fylgiskjöl voru almennt í lagi. Þó voru nokkur dæmi um að reikningar væru ekki gjaldfærðir á því ári sem til viðskiptanna var stofnað og að reikningar báru ekki með sér að þeir hefðu verið samþykktir. Þá kom í ljós að form reikninga frá starfsstöðvum erlendis þar sem þróunaraðstoð er veitt var mismunandi að gæðum og var bent á að almennt mætti bæta frágang þeirra og skýringar á þeim.

Landbúnaðarráðuneyti

Undir landbúnaðarráðuneytið heyrja 30 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 13 stofnanir og 17 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 22 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 15.643 m.kr. sem var 3.214 m.kr. (25,9%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 15.613 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 30 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 81 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir: Veiðimálastofnun, Yfirdýralækni og Skjólskóga Vestfjörðum. 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.

Í árslok 2005 voru Landbúnaðarháskóli Íslands og Skjólskógar Vestfjörðum með yfirdrátt á hlaupareikningi. Ríkisendurskoðun bendir á að slíkt er óheimilt samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs.

Hjá Yfirdýralækni voru afskrifaðar 64,5 m.kr. kröfur vegna gjaldþrota fyrirtækja eða þess að kröfurnar voru fyrndar. Ríkisendurskoðun taldi óásættanlegt að ekki hefði verið gripið til nógu markvissra aðgerða til að innheimta kröfurnar. Þá gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við að ekki var haldið sérstakt bókhald fyrir sjóð vegna heilbrigðiseftirlits með sláturafurðum eins og lög gera ráð fyrir og að uppgjöri ferðareikninga hafi verið verulega ábótavant hjá embættinu.

Óvissa hefur verið um stöðu margra viðskiptareikninga hjá Jarðasjóði en átak hefur verið gert í að koma henni á hreint á árunum 2004 og 2005 þó að því sé ekki að fullu lokið. Lögð er áhersla á að þessu ljúki á árinu 2006.

Hjá Héraðsskógum var bent á að starfsmenn eigi að gera upp viðskiptareikninga sína jafnóðum, færa eigi gjöld og tekjur á því ári sem þær falla til, sækja eigi reglulega innan ársins um endurgreiðslu á virðisaukaskatti af sérfræðipjónustu og að enn hafi ekki verið brugðist við þeim athugasemdum sem fram komu við síðustu endurskoðun.

Við endurskoðun hjá Norðurlandsskógum var verkefninu bent á að nota löglega fornúmeraða reikninga við innheimtu á tekjum, að stemma beri af launagjöld í árslok og að gera viðeigandi leiðréttingar ef með þarf. Þá var Héraðsskógum, Norðurlandsskógum og Vesturlandsskógum bent á að afstemma eigi viðskiptareikninga með reglubundnum hætti og gera viðeigandi leiðréttingar ef með þarf.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 18 stofnana og fjárlagaliða landbúnaðarráðuneytisins. Alls 13 þeirra (72%) öfluðu sér tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í langflestum tilvikum, 11 stofnunum (84,6%) innan við 50% af gjöldum. Alls höfðu 10 af þessum 13 stofnunum sértekjur, 11 fengu framlög eða styrki, 9 fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, 2 höfðu markaðar tekjur og 6 höfðu aðrar rekstrartekjur. Sex þessara stofnana voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjukerfið var AR hluti Oracle (5 stofnanir). Stofnanir héldu ýmist utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu (6 stofnanir) eða með því að láta tekjukerfið sjá um að auðkenna þá og númera (5 stofnanir). Hjá 4 stofnunum voru tekjur bókaðar við greiðslu, hjá 4 voru þær bókaðar við útskrift reikninga, hjá einni mánaðarlega og hjá einni var annað fyrirkomulag. Í öllum stofnunum utan tveimur var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Alls reiknuðu 8 stofnanir landbúnaðarráðuneytisins dráttarvexti á kröfur eftir eindaga. Ein þeirra skilaði ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem hún innheimti. Þá veittu 3 afslátt á seldum vörum og þjónustu. Einungis ein þeirra hafði þó skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum tilvikum þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá höfðu 10 þeirra líka ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í 10 tilvikum voru störf við bókun reikninga og innheimtu sömuleiðis aðskilin. Að lokum voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur í öllum stofnunum utan fjórum.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Endurskoðun fylgiskjala hjá stofnunum og verkefnum landbúnaðarráðuneytisins leiddi í ljós að fylgiskjöl voru í flestum tilvikum í lagi. Í nokkrum tilvikum var þó gerð athugasemd við form fylgiskjala og frágang og á það sérstaklega við um landshlutabundin skógræktarverkefni. Sem dæmi um athugasemdir má nefna að reglum um greiðslu og uppgjör kostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins var ekki fylgt, að fullgildir reikningar voru ekki fyrir öllum gjaldfærslum og að þeir báru ekki með sér hvað var keypt hverju sinni, að reikningar fyrir risnu og veitingum voru ekki áritaðir um tilefni eða hverjir urðu þeirra aðnjótandi. Þá voru dæmi um ábendingar um að gjöld beri að færa á því ári sem til þeirra er stofnað óháð því hvort þau eru greidd í árslok eða ekki, að gæta þurfi þess að færa gjöld á réttar tegundir í bókhaldi og að ekki eigi að færa tekjur til lækkunar á gjöldum. Auk þess lagði Ríkisendurskoðun til að hjá skógræktarverkefnum áriti formaður stjórnar þeirra reikninga vegna risnu, gjafa og ferðakostnaðar.

Sjávarútvegsráðuneyti

Undir sjávarútvegsráðuneytið heyrja 16 fjárlagaliðir. Þar af eru 6 stofnanir og 10 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði allar stofnanirnar og verkefnið á árinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 2.196 m.kr. sem var 483 m.kr. (18,1%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 2.647 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 451 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 708 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við Hafrannsóknastofnun vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005. 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 sjóða sjávarútvegsins var lagt til að viðskiptastöður hjá Byggingasjóði hafrannsóknarskips verði færðar út og sjóðurinn þar með lagður niður. Þá var lagt til að Byggingasjóður sjávarútvegshúss og Húsbbyggingasjóður verði sameinaðir þar sem þeir gegna sama hlutverki, þ.e. að byggja sjávarútvegshús. Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að útgjöld vegna verkefnisstjórnunar og mats á umsóknum hjá Rannsóknarsjóði AVS séu greidd í formi styrkja úr sjóðnum. Eðlilegra er að færa þennan kostnað meðal annarra rekstrargjalda sjóðsins gegn framvísun reikninga frá þessum aðilum.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 6 stofnana sjávarútvegsráðuneytisins. Fjórar þeirra öfluðu tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í 3 tilvikum innan við 50% af gjöldum. Þrjár þessara stofnana höfðu sértekjur, tvær fengu framlög eða styrki, allar fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, ein hafði markaðar tekjur og ein aðrar sértekjur. Tvær þeirra voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjukerfið var Navision Financials (2 stofnanir). Í tveimur stofnunum sá tekjukerfið um að auðkenna reikninga, númera þá og halda utan um númeraröð. Í öðrum tveimur stofnunum komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju. Þar var haldið utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu. Hjá einni stofnun voru tekjur bókaðar við greiðslu, hjá annarri við útskrift reikninga og hjá tveimur mánaðarlega. Í öllum tilvikum utan tveimur var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Tvær stofnanir sjávarútvegsráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga og skiluðu báðar fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem þær innheimtu. Þá veitti ein þeirra afslátt á seldum vörum og þjónustu. Hún hafði þó ekki skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum tilvikum nema einu þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þær stofnanir höfðu líka ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í öllum tilvikum voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin og sömuleiðis voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur í öllum stofnunum.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Við endurskoðun hjá stofnunum sjávarútvegsráðuneytisins voru engar athugasemdir gerðar við form og frágang fylgiskjala.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið heyrir 61 fjárlagaliður. Þar af eru 38 stofnanir og 23 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 45 stofnanir og verkefni á árinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 16.825 m.kr. sem var 1.644 m.kr. (10,8%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 16.512 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 313 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 832 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005: Stjórnartíðindi og Landhelgisgæslu 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 eftirtalдар stofnanir voru gerðar athugasemdir um skort á afstemmingu og yfirferð viðskiptakrafna og lánardrottna: Ríkissaksóknara, Landhelgisgæslu Íslands, Fangelsismálastofnun, Sýslumann Snæfellinga, Sýslumanninn á Eskifirði, Sýslumanninn í Vík, Sýslumanninn í Vestmannaeyjum og Sýslumanninn í Kópavogi.

Hjá Landhelgisgæslu Íslands eru gerðar athugasemdir við að rekstur stofnunarinnar fór verulega fram úr fjárheimildum ársins. Viðhaldsverkefni geta eðli máls samkvæmt verið breytileg milli ára og er að hluta til gert ráð fyrir því í forsendum fjárlaga að einhverjar sveiflur geti verið, en innan þeirra frávikamarka sem fjárlagareglur segja til um. Á árinu er einnig verulegur halli á þessum þætti í rekstri stofnunarinnar.

Hjá Fangelsismálastofnun var þeim tilmælum beint til stofnunarinnar að gera viðeigandi leiðréttingar á virðisaukaskattskilum sínum. Stofnuninni er bent á að endurskoða skil á reikningum til greiðslu hjá Fjársýslu ríkisins til að draga úr óþarfa kostnaði vegna dráttarvaxta.

Hjá nokkrum embættum sýslumanna var gerð athugasemd við bankaafstemmingar þar sem í ljós kom við lokun bókhalds að innlegg höfðu ekki verið færð á bankareikninga heldur var mismunur greindur en ekki færður. Var vísað á reglur Fjársýslunnar um meðferð óframkominna innborgana um áramót í þessu samhengi. Þessi embætti eru: Sýslumaður Snæfellinga, Sýslumaðurinn á Höfn, Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum, Sýslumaðurinn í Keflavík og Sýslumaðurinn í Kópavogi.

Við endurskoðun hjá embætti Sýslumannsins í Reykjavík var ítrekuð sú ábending að allt vörslufé skuli færa í viðskiptamannabókhaldi til eignar og skuldar og að í lok hvers árs liggi fyrir yfirlit frá embættinu yfir vörslufé. Sambærileg athugasemd var gerð hjá Sýslumanninum á Eskifirði, Sýslumanninum á Höfn, Sýslumanninum í Vestmannaeyjum og Sýslumanninum á Seyðisfirði um tolltryggingar.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 36 stofnana dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þar sem 25 sýslumannsembætti mynda kjarnann. Alls 31 þessara stofnana (86%) aflaði sér tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í öllum tilvikum utan einu innan við 25% af gjöldum.

Alls höfðu 28 af þessari 31 stofnun (90%) sértekjur, ein þeirra fékk framlög eða styrki, 6 fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, 3 höfðu markaðar tekjur og 2 höfðu aðrar rekstrartekjur. Fjórar þeirra (13%) voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjakerfið var TBR kerfið (23 stofnanir) en 7 stofnanir notuðu aðallega AR hluta Oracle. Í 10 stofnunum sá tekjakerfið um að auðkenna reikninga og númera. Í 15 öðrum stofnunum komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju. Í 6 stofnunum var notað annað fyrirkomulag. Algengast var (21 stofnun) að haldið væri utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu. Í 5 stofnunum hélt tekjakerfið utan um númeraröð reikninga. Í 4 stofnunum var ekki haldið utan um númeraröð reikninga. Algengast var (18 stofnanir) að tekjur væru bókaðar við greiðslu, hjá 6 stofnunum voru þær bókaðar við útskrift reikninga og hjá öðrum 6 mánaðarlega. Hjá einni var notað enn annað fyrirkomulag. Í öllum tilvikum utan tveimur var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Sex stofnanir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga og skiluðu þær allar fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem þær innheimtu. Þá veitti ein afslátt á seldum vörum og þjónustu. Sú stofnun hafði skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum tilvikum þurftu þær til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá höfðu 14 stofnanir ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í 10 stofnunum af 31 voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra ekki aðskilin og í 13 tilvikum af 27 voru tekjur ekki bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Við endurskoðun hjá stofnunum dómsmálaráðuneytisins voru ekki gerðar verulegar athugasemdir við form og frágang fylgiskjala. Ýmsar ábendingar voru þó gerðar en í fæstum tilvikum þótti ástæða til að geta þeirra sérstaklega í endurskoðunarbréfum.

Félagsmálaráðuneyti

Undir félagsmálaráðuneytið heyra 32 fjárlagaliðir. Þar af er 21 stofnun og 11 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 17 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 27.507 m.kr. sem var 185 m.kr. (0,7%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 27.826 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 319 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 64 m.kr.

Endurskoðun

Engin athugasemd var gerð vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005 hjá stofnunum félagsmálaráðuneytisins.

Við eftirtaldar stofnanir voru gerðar athugasemdir um skort á afstemmingu og yfirferð viðskiptakrafna og lánardrottna: Barnaverndarstofu, Málefni fatlaðra í Reykjavík, Málefni fatlaðra á Reykjanesi og Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Hjá aðalskrifstofu félagsmálaráðuneytisins voru gerðar athugasemdir við millifærslur fjárheimilda milli safnliða og aðalskrifstofunnar. Þá var lagt til að þess verði gætt að lotun rekstrarkostnaðar sé rétt milli ára.

Hjá Málefnum fatlaðra í Reykjavík og á Reykjanesi var bent á að yfirfara þurfi innheimtu og skil á húsaleigu sambýla til Framkvæmdasjóðs fatlaðra og koma reglu á innheimtuferli viðskiptakrafna.

Hjá Framkvæmdasjóði fatlaðra var ábending um að bætt verði innra eftirlit með húsaleigutekjum og kannað hvort svæðisskrifstofum úti á landi verði falin umsjón með innheimtu teknanna á sama hátt og gert er í Reykjavík og Reykjanesi. Lagt var til að eftirfylgni með stofnframlögum og framlögum vegna viðhalds til þjónustustofnana fatlaðra verði aukin og þau borin saman við rauntölur. Lagt var til að stjórnarnefnd málefna fatlaðra skilgreini hvaða verkefni falla undir F-lið reglugerðar nr. 204/1994 um framlög til kannana og áætlana. Lagt var til að farið verði yfir verkferla við bókhald og uppgjör fyrir sjóðinn.

Hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var ábending um að kannað verði hvort sú reikningsskilaaðferð sem notuð er við færslur á eiginfjárreikninga Innheimtustofnunar sveitarfélaga sé rétt. Árita beri reikninga vegna rekstrar-kostnaðar áður en þeir eru bókfærðir og greiddir.

Hjá Vinnumálastofnun var ítrekuð athugasemd frá fyrri árum um að innra eftirlit stofnunarinnar sé ekki nógu skýrt og skilvirkt.

Hjá Ábyrgðasjóði launa var gerð athugasemd við eigið fé sjóðsins sem er neikvætt um hátt í 1 ma.kr. Þetta er óviðunandi staða þegar litið er til þróunar sjóðsins síðustu 5 árin. Í endurskoðunaráritun var gerður fyrirvari um þetta atriði.

Hjá Atvinnuleysistryggingasjóði var áréttuð nauðsyn þess að gerður verði þjónustusamningur milli hans og Vinnumálastofnunar um til hvaða atriða kostnaðarhlutdeild sjóðsins á að taka. Rétt er að taka fram að með nýjum lögum um atvinnuleysistryggingar, sem tóku gildi 1. júlí 2006, er kveðið á um að Atvinnuleysistryggingasjóður geri þjónustusamning við Vinnumálastofnun um umsýslu sjóðsins sem taka skal til allrar þjónustu Vinnumálastofnunar fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð. Þá er ítrekuð athugasemd þess eðlis að mismunur á viðskiptastöðu milli sjóðsins og ríkissjóðs verði leystur upp.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 15 stofnana félagsmálaráðuneytisins. Allar utan ein öfluðu tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í öllum tilvikum utan einu innan við 50% af gjöldum, þar af í 11 stofnunum innan við 10%. Alls höfðu 12 af þessum 14 stofnunum sértekjur, 6 fengu framlög eða styrki, 4 fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, og ein hafði markaðar tekjur. Sjö þeirra voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Mjög var misjafnt hvaða tekjukerfi stofnanir notuðu. Í 5 þeirra komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju en annars staðar var notað annað fyrirkomulag. Algengast var (8 stofnanir) að haldið væri utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu. Í 6 stofnunum var ekki haldið utan um númeraröð reikninga. Algengast var (6 stofnanir) að tekjur væru bókaðar við greiðslu, hjá 5 voru þær bókaðar mánaðarlega og 3 notuðu enn annað fyrirkomulag. Í öllum tilvikum utan einu var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Fjórar stofnanir félagsmálaráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga. Ein þeirra skilaði þó ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem hún innheimti. Þá veittu 3 afslátt á seldum vörum og þjónustu og höfðu þær allar skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum 14 tilvikum þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Einungis 5 stofnananna höfðu þó ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í 12 stofnunum af 14 voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin og í 11 tilvikum voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Almennt voru ekki gerðar athugasemdir við fylgiskjöl hjá þeim stofnunum sem voru endurskoðaðar. Hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins var lagt til að ávallt verði kannað hvort reikningar sem berast ráðuneytinu séu formlega og efnislega réttir og rangir reikningar endursendir.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti

Undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið heyra 112 fjárlagaliðir. Þar af eru 92 stofnanir og 20 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 94 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 118.464 m.kr. sem var 5.821 m.kr. (5,2%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 122.453 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 3.989 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 207 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005: Sjónstöð Íslands, Vistun ósakhæfra afbrotamanna, Framkvæmdarsjóð aldraðra, Heilsugæsluna í Reykjavík, Heilsuverndarstöðina í Reykjavík, Heilsugæslustöðina Borgarnesi, Heilsugæslustöðina Ólafsvík, Heilsugæslustöðina Búðardal, Heilsugæsluna í Kópavogi, Heilsugæsluna í Mosfellsbæ, Heilbrigðisstofnunina Hólmavík, Heilbrigðisstofnunina Hvammstanga, Heilbrigðisstofnunina Blönduósi, Heilbrigðisstofnun Þingeyinga, Heilbrigðisstofnun Austurlands, Heilbrigðisstofnunina Vestmannaeyjum, Heilbrigðisstofnun Suðurlands, Heilbrigðisstofnunina Suðurnesjum 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.

Eftirfarandi stofnanir voru með yfirdrátt á bankareikningi í árslok 2005: Vistun ósakhæfra afbrotamanna, Heilsugæslustöðin Borgarnesi, Heilsugæslustöðin Búðardal, Heilbrigðisstofnunin Akranesi, Heilbrigðisstofnunin Hvammstanga, Heilbrigðisstofnun Þingeyinga, Heilbrigðisstofnun Austurlands, Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum, Heilbrigðisstofnun Suðurlands, Heilbrigðisstofnunin Suðurnesjum og St. Jósefsspítali Hafnarfirði. 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 á fjárlagaliðnum Lífeyrstryggingar sem Tryggingastofnun ríkisins hefur umsjón með kom í ljós að meðal viðskiptareikninga er færð 68,5 m.kr. krafa á ríkissjóð vegna staðgreiddra skatta sem tilkomin er vegna

breytinga á bótafjárhæðum einstaklinga. Ríkisendurskoðun telur að ef Tryggingastofnun getur veitt skattfyrvöldum upplýsingar sem staðfesta þessa kröfu þá eigi ekkert að vera því til fyrirstöðu að krafan fái greidd. Þá lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að tæplega 20 m.kr. mismunur milli bótakerfisins Ölmú og fjárhagsbókhalds verði skýrður og hann lagfærður. Einnig voru gerðar athugasemdir við að ekki væru nægilega skýrar verk-lagsreglur milli lífeyristryggingasviðs og fjárhagssviðs um afstemmingar milli kerfa innan ársins.

Við afgreiðslu ársreiknings fjárlagaliðarins Sjúkratryggingar sem Tryggingastofnun ríkisins hefur umsjón með var fært af liðnum yfir á Tryggingastofnun aðkeypt læknisþjónusta vegna örorkumats samtals 49,4 m.kr. vegna árána 2003–2005 eftir ítrekaðar athugasemdir frá Ríkisendurskoðun sem taldi ekki heimilt að greiða þennan kostnað af Sjúkratryggingum. Samhliða þessu ákvað fjármálaráðuneytið að millifæra hluta af fjárveitingu Sjúkratrygginga yfir á fjárlagalið Tryggingastofnunar ríkisins.

Rekstrarkostnaður hjálpartækjamiðstöðvar hefur aukist umtalsvert á síðustu árum umfram hækkunir hjá ríkinu almennt. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að kanna hvort ekki megi færa rekstur miðstöðvarinnar sem hluta af almennum rekstri Tryggingastofnunar ríkisins svo að hún komi til skoðunar og ákvörðunartöku með sama hætti og annar rekstur stofnunarinnar.

Stjórnunarkostnaður fjárlagaliðarins Slysatryggingar sem Tryggingastofnun ríkisins hefur umsjón með hækkaði umtalsvert milli árána 2004 og 2005. Ríkisendurskoðun telur að breyta eigi tilhögun bóknar á stjórnunarkostnaði liðarins á þann veg að hann sé hluti af rekstri Tryggingastofnunar og fái því sömu umfjöllun og aðhald og annar rekstrarkostnaður stofnunarinnar.

Um nokkurt árabíl hefur Ríkisendurskoðun lagt til að gerð sé sú breyting á lögum að Frjálsar slysatryggingar verði aflagðar og er þessum tilmælum enn og aftur komið á framfæri við þessa endurskoðun.

Við endurskoðun fylgiskjala hjá Landspítala – háskólasjúkrahúsi komu fram dæmi um að í bókhaldi væru ljósrit reikninga í stað frumrita. Þá voru nokkrir hnökrar á rafrænu samþykktarkerfi í Oracle sem notað er af sumum sviðum spítalans.

Á árinu 2004 voru gerðar athugasemdir við færslu og afstemmingar bókhalds hjá Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri. Þessir hlutir hafa smám saman verið að komast í betra horf og komið hefur verið á reglulegri afstemmingu bankareikninga. Enn hefur þó ekki verið komið á reglulegri afstemmingu viðskiptakrafna, viðskiptaskulda, ógreiddra launaliða og fleiri liða en unnið er að málinu.

Hjá Grund, Reykjavík er gerð athugasemd um að samþykktarkerfið hjá heimilinu sé ekki nægilega virkt.

Hjá Hjúkrunarheimilinu Sunnuhlíð var bent á að heimilið hefur ekki sent kröfu á Tryggingastofnun ríkisins vegna aðildar að rammamningi um sjúkraþjálfun á göngudeild sem hófst í árslok 2004 og að heimilið hefur dregið að skila innheimtum hluta vistmanna í dvalarkostnaði til Tryggingastofnunar ríkisins.

Hjá Hjúkrunarheimilinu Víðinesi var bent á að áritun yfirmanns vantaði á vinnuskýrslur, ráðningarsamning vantaði og að eignaskrá sé ekki uppfærð.

Hjá Hjúkrunarheimilinu Eir var bent á að sú almenna regla hefur gilt hjá ríkinu að hvorki forstjórar né aðrir starfsmenn hafi haft bifreiðar til einknota nema í undantekningartilvikum. Ríkisendurskoðun álitur að hjúkrunarheimilið skorti heimildir til að ráðstafa fjármunum með þessum hætti.

Hjá Hjúkrunarheimilinu Skógarbæ var bent á að mikið væri um leiðréttingar í bókhaldi og nokkuð skorti á að skipulag gagna sé með sem bestum hætti, aðrar afstemmingar en afstemmingar bankareikninga séu ekki unnar reglulega og ekki sé haldið utan um breytingar á launum með formlegum hætti.

Gerð ársreiknings fyrir Hjúkrunarheimilið Lund vegna ársins 2005 var ekki lokið í lok októbermánaðar 2006. Að mati Ríkisendurskoðunar er slíkur dráttur óásættanlegur og er bent á ábyrgð stjórnenda á að ársreikningur liggja tímalega fyrir.

Hjá Hjúkrunarheimilinu Hornbrekku, Hjúkrunarheimilinu Holtsbúð, Múlabæ, Hlíðarbæ og Heilsugæslustöðinni Ólafsfirði var bent að sökum fámennis á skrifstofu sé ekki hægt að koma við æskilegum aðskilnaði starfa við bókhald og fjármál en slíkt er æskilegt út frá sjónarhóli innra eftirlits.

Hjá Hjúkrunarheimilinu Fellaskjólí, Grundarfirði var gerð athugasemd við að forstöðumaður áriti ekki reikninga og að ekki sé fullt samræmi á viðskiptareikningi við Tryggingastofnun ríkisins.

Hjá Sjálfsbjargarheimilinu benti Ríkisendurskoðun á að bankareikningar vegna ferðasjóðs íbúa heimilisins, sem skráður er á kennitölu þess, ætti að færast í bókhaldi sem vörslureikningur, að ekki sé eðlilegt að heimilið standi í lánafyrirgreiðslu til starfsmanna þess í formi fyrirframgreiddra launa, að skila eigi virðisaukaskatti af starfsemi þvottahúss heimilisins í samræmi við úrskurð ríkisskattstjóra frá árinu 2005, auk þess sem bent var á mikilvægi þess að afstemming sé gerð mánaðarlega á milli fjárhagsbókhalds og launabókhalds.

Hjá Endurhæfingarstöðinni Reykjalandi var bent á að betur mætti standa að utanumhaldi um ferðakostnað og gera ætti formlegan ráðningarsamning við forstjóra endurhæfingarstöðvarinnar, auk þess sem gerðar voru nokkrar ábendingar sem lutu að launakostnaði.

Hjá Heilsugæslunni í Reykjavík, Heilsuverndarstöð Reykjavíkur, Heilsugæslustöðinni Kópavogi, Heilsugæslustöðinni Seltjarnarnesi og Heilsugæslustöðinni Mosfellsbæ voru gerðar athugasemdir við að gjöld beri að gjaldfæra á það ár sem þau tilheyra óháð því hvenær þau eru greidd. Auk þess gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við það að stofnanirnar hafa ekki tekið tillit til athugasemda sem fram komu við endurskoðun ársins 2004. Þær lutu að því að skriflegar heimildir þurfi frá fjármálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti fyrir öllum fjármögnunar- og rekstrarleigusamningum og að bæta þurfi eftirlit með viðveru starfsmanna. Þá var Heilsugæslunni í Reykjavík, Heilsugæslustöðinni Kópavogi, Heilsugæslustöðinni Seltjarnarnesi og Heilsugæslustöðinni Mosfellsbæ að auki bent á að gera akstursamninga við þá starfsmenn sem fá greiddan fastan akstur án framvísun akstursdagbókar og að gera eigi samninga við þá aðila sem fá að jafnaði greitt meira en 1.500 km. á ári samkvæmt akstursdagbók.

Hjá Heilsugæslustöðinni Lágmúla var gerð athugasemd við að rekstraráætlun væri ekki gerð, að eignaskrá lægi ekki fyrir, að sjóður í eigu heilsugæslunnar væri ekki færður í bókhaldi og að hluti af hagnaði hafi ekki verið lagður í varasjóð hjá Heimilislæknastöðinni sem rekur heilsugæslustöðina þrátt fyrir ákvæði um það í þeim samningi sem unnið hefur verið eftir. Þá benti Ríkisendurskoðun á að lækna stöðvarinnar fái greitt sem verktakar og taki greiðslurnar mið af úrskurði kjaranefndar um laun heilsugæslulækna að viðbættum launatengdum gjöldum. Ríkisendurskoðun telur það álitaefni hvort hér sé fremur um að ræða verktakasamband en launþegasamband og að æskilegt sé að leita eftir álit skattyfirvalda á því.

Hjá Heilsugæslustöðinni Ólafsvík var ítrekuð ábending um að yfirfara og ganga frá eldri viðskiptakröfum í bókahaldi, bent var á að afstemma þurfi viðskiptastöðu við Landspítala – háskólasjúkrahús og færa upp áfallna vexti, bæta þurfi frágang skilagreina í bókhaldi og að réttara sé að færa tekjur þegar reikningar eru sendir út en þegar þeir eru innheimtir.

Hjá Heilbrigðisstofnuninni Akranesi og Heilbrigðisstofnun Suðurnesja náðist ekki stemma af aðalbankareikninga og viðskiptareikninga stofnananna áður en gengið var frá uppgjöri þeirra fyrir árið 2005 vegna erfiðleika við innleiðingu nýs fjárhagskerfis, Oracle. Vegna þessara erfiðleika var ekki hægt að koma við frávikagreiningu rauntalna og áætlana innan ársins hjá stofnununum. Af þessum sökum er endurskoðun ársins 2005 enn ekki lokið hjá Heilbrigðisstofnuninni Akranesi.

Hjá Heilsugæslustöðinni Dalvík og heilbrigðisstofnununum á Patreksfirði, Hvammstanga, Sauðárkróki, Siglufirði og í Vestmannaeyjum kom fram að innra eftirlit væri veikt sökum fámennis á skrifstofum. Því væri ekki hægt að koma við æskilegum aðskilnaði starfa. Þetta á einnig við hjá fleiri stofnunum.

Hjá Heilbrigðisstofnuninni Patreksfirði var gerð athugasemd við að eftirlit með launum sé ábótavant, við tekjuskráningu sem er að hluta til í töflu-reikni, að leiga á bifreið fyrir lækni séu skattskyld hlunnindi, að vörubirgðir eru ekki færðar upp í ársreikningi og að stofnunin fylgi ekki eigin verklagi við innheimtu á uppsafnaðri húsaleigu hjá starfsmanni.

Hjá Heilbrigðisstofnuninni Hólmavík og Heilbrigðisstofnuninni Vestmannaeyjum var gerð athugasemd við það að stofnanirnar væru í vanskilum vegna greiðslna til lífeyrissjóða og stéttarfélaga og minnt var á ábyrgð stjórnenda að skila vörslufé á réttum tíma.

Hjá Heilbrigðisstofnun Suðurlands komu fram ábendingar sem lutu að lagfæringum á innbyrðis viðskiptastöðu þeirra stofnana sem mynduðu Heilbrigðisstofnun Suðurlands, auk þess sem yfirfara þarf allar viðskiptastöður í bókhaldinu. Einnig þurfa að liggja fyrir formlegar talningar vegna allra sjóða í árslok. Þá var lagt til að skrifleg lýsing eða skjalfesting yrði gerð á innra eftirliti bókhalds og fjármála, þ.m.t. tölvumálum, stofnunarinnar.

Hjá St. Jósefsspítala, Hafnarfirði var bent á að talsvert væri um gamlar úti-standandi kröfur sem þarf að ganga frá uppgjöri á, að skuld stofnunarinnar við Landspítala – háskólasjúkrahús væri ekki nægilega afstemmd og að tekjur frá læknum eru ekki bókfærðar sem tekjur heldur færðar til lækkunar á gjöldum.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 62 stofnana heilbrigðisráðuneytisins. Allar nema ein öfluðu tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í öllum tilvikum utan einu innan við 50% af gjöldum, þar af í 45 tilvikum innan við 10%. Í einu tilviki, Lyfjastofnun, voru tekjur hærri en rekstrargjöld.

Alls höfðu 54 af þessari 61 stofnun sértekjur, 25 þeirra fengu framlög eða styrki, 17 fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, 4 höfðu markaðar tekjur og 5 höfðu aðrar rekstrartekjur. 29 þeirra voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjukerfið var Sögukerfið (27 stofnanir). Þá notuðu 13 stofnanir Navision Financials, 10 TBR kerfið og 9 AR hluta Oracle. Í 24

stofnunum sá tekjuforskið um að auðkenna reikninga og númera. Í 28 öðrum stofnunum komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju. Í 9 stofnunum var notað annað fyrirkomulag. Algengast var (29 stofnanir) að haldið væri utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu en í 24 stofnunum sá tekjuforskið um það. Í 8 stofnunum var ekki haldið utan um númeraröð reikninga og er mikilvægt að úr því sé bætt. Algengast var (21 stofnun) að tekjur væru bókaðar mánaðarlega eða við útskrift reikninga (20 stofnanir). Í öllum tilvikum utan tveimur var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Tuttugu stofnanir heilbrigðisráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga. Átta þeirra skiluðu þó ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem þær innheimtu. Að jafnaði var ekki veittur afsláttur á seldum vörum og þjónustu hjá þessum stofnunum en þar sem það var gert höfðu þær allar utan ein skráðar reglur um slík viðskipti. Stofnanirnar lúta einnig reglum heilbrigðisráðuneytisins um afsláttarkost skjólstaðinga vegna komugjalda. Í öllum tilvikum utan 6 þurftu þær til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá höfðu 44 stofnanir af 61 ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í 43 stofnunum af 60 voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin og í 42 tilvikum af 57 voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Endurskoðun fylgiskjala hjá stofnunum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis leiddi í ljós að þau voru í flestum tilvikum í lagi. Helst voru gerðar athugasemdir við að reikningar væru ekki lögformlegir, ekki væri greitt eftir frumriti reikninga, að magn og einingar væru ekki tilgreind á á reikningum vegna kaupa á vörum og þjónustu, að áritanir vantaði á reikninga, að tilefnis væri ekki getið á reikningum vegna leigubíla, matarkaupa, námskeiðskostnaðar, risnu, gjafa og óhefðbundinna reikninga. Auk þess voru gerðar athugasemdir við að ekki væri farið eftir reglum um uppgjör og greiðslu ferðakostnaðar. Þá var nokkrum stofnunum bent á að yfirfara hreyfingalista úr bókhaldi með tilliti til rétttrar lyklunar á tekjum og gjöldum og að gera viðeigandi leiðréttingar ef ástæða væri til. Þá þyrfti að gæta þess að lotun reikninga um áramót væri rétt. Að lokum var gerð athugasemd við að skrifleg heimild frá fjármálaráðuneyti og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti þurfi þegar bifreiðar eru teknar á rekstrarleigu.

Fjármálaráðuneyti

Undir fjármálaráðuneytið heyra 39 fjárlagaliðir. Þar af er 21 stofnun og 18 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 27 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 36.927 m.kr. sem var 4.278 m.kr. (10,4%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 36.766 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 161 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 835 m.kr.

Endurskoðun

Engar athugasemdir voru gerðar við fjárhagsstöðu stofnana og fjárlagaliða sem heyra undir fjármálaráðuneyti.

Við endurskoðun hjá Lánasýslu ríkisins kom fram að stofnunin notar ekki heildstætt kerfi við útskuldun reikninga og til að halda utan um tekjur og að skráning tekna af þóknunum byggist á greiðslugrunni í stað rekstrargrunns. Ríkisendurskoðun telur einnig rétt að færa eftirlaunaréttindi fyrrverandi forstjóra í reikningsskilum Lánasýslunnar.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 23 stofnana og verkefna fjármálaráðuneytisins. Alls aflaði 21 þeirra (91,3%) tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í 12 tilvikum (57,1%) innan við 10% af gjöldum, en í 9 tilvikum (42,9%) yfir 50% gjalda, þar af í 8 tilvikum yfir 75%.

Allar höfðu stofnanirnar sértekjur, 2 þeirra fengu framlög eða styrki, 4 fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, 3 höfðu markaðar tekjur og ein aðrar rekstrartekjur. Fimm þeirra voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengustu einstöku tekjukerfin voru AR hluti Oracle, Navision Financials og Skil kerfið (2 stofnanir hvert). Þá notaði ein stofnun TBR kerfið. Alls 16 stofnanir af 23 notuðu önnur kerfi. Hjá öllum stofnununum fór fram regluleg afstemming milli tekjubókhalds og fjárhagsbókhalds.

Í 14 stofnunum komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju. Í 6 stofnunum sá tekjukerfið um að auðkenna reikninga og númera og í einni stofnun var notað annað fyrirkomulag. Algengast var (14 stofnanir) að haldið væri utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu. Í 7 stofnunum hélt tekjukerfið utan um númeraröð reikninga. Algengast var (10 stofnanir) að tekjur væru bókaðar við útskrift reikninga eða mánaðarlega (7 stofnanir). Í öllum tilvikum var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Fimm stofnanir fjármálaráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga. Þrjár þeirra skiluðu þó ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármuna-

tekjum sem þær innheimtu. Þá veitti ein afslátt á seldum vörum og þjónustu. Sú stofnun hafði skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum tilvikum nema einu þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá höfðu 7 stofnanir ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í öllum stofnunum nema 4 voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin og sömuleiðis voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur í öllum stofnunum nema 4.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Endurskoðun fylgiskjala hjá stofnunum fjármálaráðuneytisins leiddi í ljós að fylgiskjöl voru í flestum tilvikum í lagi. Helst voru gerðar athugasemdir við að skýringar vantaði á reikninga vegna matarkaupa og risnu og að ekki væri að öllu leyti farið eftir reglum um uppgjör og greiðslu ferðakostnaðar. Þá komu fram ábendingar um að yfirfara eigi hreyfingarlista úr bókhaldi með tilliti til réttar lyklunar á tekjum og gjöldum og að gera þurfi viðeigandi leiðréttingar ef ástæða er til. Auk þess þurfi að gæta að því að lotun reikninga um áramót sé rétt. Einnig var gerð athugasemd við að skriflega heimild þurfi þegar bifreiðar eru teknar á fjármunaleigu.

Samgönguráðuneyti

Undir samgönguráðuneytið heyra 16 fjárlagaliðir. Þar af eru 12 stofnanir og 4 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 12 stofnanir.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 18.079 m.kr. sem var 2.015 m.kr. (10,0%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 19.788 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 1.709 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 3.611 m.kr.

Endurskoðun

Engin athugasemd var gerð vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005 hjá stofnunum samgönguráðuneytisins.

Gerðar voru athugasemdir um skort á afstemmingu og yfirferð viðskiptakrafna og lánardrottna hjá Siglingastofnun og Ferðamálaráði.

Á árinu 2005 var gefin út skýrsla um innra eftirlit hjá Umferðarstofu. Í þeirra skýrslu var mælt með eftirfarandi atriðum: Að eftirlit með tekjum verði styrkt og komið verði á reglubundnum afstemmingum og samanburði á tekjum. Að aðgreining starfa sé bætt. Að fækkað sé þeim sem sjái um innkaup hjá stofnuninni. Að skoðunarstofur skili tekjum fremur til Umferðarstofu en beint í ríkissjóð. Að breytingar á stofnskrám séu heimilaðar af stjórnendum. Að þjónustufulltrúar finni sjálfir út úr mismun sem myndast í uppgjörum. Tekið hefur verið tillit til ábendinganna og unnið að úrbótum.

Hjá Póst- og fjarskiptastofnun var áhersla lögð á að ráðningarsamningar kveði á um heildarkjör þannig að innifalið í þeim sé auk greiðslna fyrir dagvinnu ákvæði um yfirvinnugreiðslur og þóknanir ef um þær er að ræða. Gerð var athugasemd við þetta í endurskoðunarbréfi vegna ársins 2003 og er athugasemdin ítrekuð.

Hjá Ferðamálaráði kom fram athugasemd um að stofnunin eigi að gjaldfæra rekstur skrifstofa í Frankfurt, New York og Kaupmannahöfn að fullu í bókhaldi stofnunarinnar í stað þess að færa eingöngu framlag til þeirra.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 7 stofnana samgönguráðuneytisins. Sex þeirra öfluðu tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í 4 tilvikum yfir 50% af gjöldum, þar af í 3 tilvikum yfir 75% þeirra.

Alls höfðu 5 af þessum 6 stofnunum sértekjur, 2 þeirra fengu framlög eða styrki, 3 fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, 5 höfðu markaðar tekjur og 4 höfðu aðrar rekstrartekjur. Tvær þeirra voru með virðisauka-skattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjakerfið var Navision Financials (2 stofnanir), ein stofnun notaði TBR kerfið og önnur AR hluta Oracle. Í öllum tilvikum fór fram regluleg afstemming milli tekjubókhalds og fjárhagsbókhalds.

Í 4 stofnunum sá tekjakerfið um að auðkenna reikninga og númera. Í einni stofnun komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju og í annarri stofnun var notað annað fyrirkomulag. Ýmist hélt tekjakerfið utan um númeraröð reikninga (3 stofnanir) eða eitt afrit var varðveitt í númeraröð í möppu (2 stofnanir). Algengast var (3 stofnanir) að tekjur væru bókaðar við útskrift reikninga. Í öllum tilvikum var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Fjórar stofnanir samgönguráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga og allar skiluðu þær fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem þær innheimtu. Þá veitti ein afslátt á seldum vörum og þjónustu og hafði hún skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum tilvikum þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Allar höfðu stofnanirnar sömuleiðis ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Þá voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin í öllum stofnunum utan tveimur og í öllum tilvikum voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Hjá Siglingastofnun voru gerðar athugasemdir við frágang reikninga frá bílaleigum og leigubifreiðum.

Starfsemi Ferðamálaráðs felur m.a. í sér þátttöku í risnukostnaði vegna móttöku erlendra gesta og kynninga. Gerð er athugasemd við skort á áritunum á risnureikninga í samræmi við reglur þar að lútandi.

Iðnaðarráðuneyti

Undir iðnaðarráðuneytið heyra 15 fjárlagaliðir. Þar af eru 8 stofnanir og 7 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 7 stofnanir.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 4.203 m.kr. sem var 829 m.kr. (24,6%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 4.193 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 10 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 858 m.kr.

Endurskoðun

Engin athugasemd var gerð vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005 hjá stofnunum iðnaðarráðuneytisins. Hins vegar er bent á að halli er á einum fjárlagalið sem á eru færð lögboðin útgjöld. Fjárheimild til að mæta hallanum er að jafnaði veitt í lokafjárlögum viðkomandi árs.

Við aðalskrifstofa iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta og Einkaleyfastofu voru gerðar athugasemdir um skort á afstemmingu og yfirferð viðskiptakrafna og lánardrottna.

Áhersluatriði***Tekjuskráning***

Við endurskoðun tekna var horft til 5 stofnana iðnaðarráðuneytisins. Alls öfluðu 4 þeirra tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í 3 tilvikum á bilinu 51–75% af gjöldum stofnananna og í einu tilviki yfir 75%.

Allar höfðu þessar 4 stofnanir sértekjur og allar fengu þær endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða. Þá fengu 3 þeirra styrki og 1 aðrar rekstrartekjur. Þrjár þeirra voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjukerfið var Navision Financials (3 stofnanir). Í öllum 4 stofnunum sá tekjukerfið um að auðkenna reikninga og númera og halda utan um númeraröð reikninga. Í öllum stofnunum voru tekjur bókaðar við útskrift reikninga og alls staðar utan einni stofnun var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Tvær stofnanir iðnaðarráðuneytisins reiknuðu dráttarvexti á kröfur eftir eindaga og skiluðu báðar fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem þær innheimtu. Þá veittu þrjár þeirra afslátt á seldum vörum og þjónustu og höfðu tvær þeirra skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum stofnananna þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar og allar höfðu ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í 3 stofnunum voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin og í 3 tilvikum voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Almennt voru ekki gerðar athugasemdir við fylgiskjöl þeirra stofnana sem voru endurskoðaðar. Hjá Iðntæknistofnun var fundið að því að bæta má úr áritun og skýringum með reikningnum sem eðli máls vegna þurfa þess. Hjá Rannsóknarstofnun byggingaiðnaðarins komu fram dæmi um gjaldfærslu skv. ljósritum og reikningsyfirlitum. Lotun milli tímabila var ekki alltaf rétt og dæmi þess að reikningar uppfylltu ekki þau skilyrði sem gerð eru til reikninga.

Viðskiptaráðuneyti

Undir viðskiptaráðuneytið heyra 8 fjárlagaliðir. Þar af eru 4 stofnanir og 4 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 6 stofnanir og verkefni á árinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 1.345 m.kr. sem var 7 m.kr. (0,6%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 1.409 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 64 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 95 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við Fjármálaeftirlitið vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005. 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

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 3 stofnana viðskiptaráðuneytisins. Tvær þeirra öfluðu tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í báðum tilvikum yfir 50% af gjöldum.

Önnur þessara stofnana hafði sértekjur, framlög eða styrki, endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur. Hin hafði aðeins aðrar rekstrartekjur. Önnur þeirra var með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Hjá báðum stofnununum fór fram regluleg afstemming milli tekjubókhalds og fjárhagsbókhalds og á báðum stöðum var haldið utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu. Tekjur voru ýmist bókaðar við greiðslu eða mánaðarlega. Í báðum stofnunum var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Í báðum stofnunum viðskiptaráðuneytisins sem öfluðu tekna voru dráttarvextir reiknaðar á kröfur eftir eindaga. Önnur þeirra skilaði þó ekki fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunum sem hún innheimti. Hvorug þeirra veitti hins vegar afslátt á seldum vörum og þjónustu. Í báðum tilvikum þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar og báðar höfðu ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Í annarri þeirra voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra ekki aðskilin en í báðum tilvikum voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Almennt voru ekki gerðar athugasemdir við fylgiskjöl hjá þeim stofnunum sem voru endurskoðaðar utan þess að í einu tilviki var athugasemd um skort á áritun á fylgiskjal vegna risnu.

Hagstofa Íslands

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður Hagstofunnar alls 632 m.kr. sem var 42 m.kr. (7,2%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 618 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 14 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 21 m.kr.

Endurskoðun

Við endurskoðunina voru gerðar athugasemdir við nokkur atriði sem stofnunin þarf að bæta úr. Áréttað er mikilvægi þess að koma á þeim breytingum á rafrænum greiðslum og aðgangsheimildum sem fyrirhugaðar eru svo fljótt sem verða má.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Hagstofan aflar sértekna og annarra rekstrartekna með starfsemi sinni og reyndust þær tæp 25% af gjöldum árið 2005. Hún notar Navision Financials

fjárhagskerfið sem sér um að auðkenna reikninga og númera og halda utan um númeraröð reikninga. Tekjur voru bókaðar við útskrift reikninga.

Hagstofan reiknaði dráttarvexti á kröfur eftir eindaga og skilaði hún fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem hún innheimti sjálf. Þá veitti hún afslátt á seldum vörum og þjónustu. Þar til bærir aðilar þurftu ekki að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Stofnunin hafði hins vegar ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Þá voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin og tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Ekki voru gerðar athugasemdir við fylgiskjöl Hagstofunnar.

Umhverfisráðuneyti

Undir umhverfisráðuneytið heyrja 16 fjárlagaliðir. Þar af eru 11 stofnanir og 5 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 11 stofnanir.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 4.233 m.kr. sem var 85 m.kr. (2,0%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 4.462 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 229 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 703 m.kr.

Endurskoðun

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eftirfarandi stofnanir vegna útgjalda umfram fjárheimildir í árslok 2005: Náttúruvannsóknastöðin við Mývatn, Náttúrufræðistofnun Íslands og Stofnun Vilhjálms Stefánssonar. 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 aðalskrifstofa umhverfisráðuneytisins, Úrvinnslusjóð og Brunamálastofnun voru gerðar athugasemdir um skort á afstemmingu viðskiptakrafna og lánardrottna.

Hjá Brunamálastofnun voru gerðar athugasemdir við rekstrarleigusamninga og áréttað að leita þurfi eftir skriflegri heimild fjármálaráðuneytisins og viðkomandi ráðuneytis fyrir öllum skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga. Stofnunin hefur ekki skriflegt leyfi vegna rekstrarleigu- eða kaupleigusamninga.

Áhersluatriði

Tekjuskráning

Við endurskoðun tekna var horft til 6 stofnana umhverfissráðuneytisins. Allar öfluðu tekna með starfsemi sinni og reyndust þær í 4 tilvikum innan við 50% af gjöldum en í 2 tilvikum yfir 75%.

Alls höfðu 3 þessara 6 stofnana sértekjur, 3 fengu framlög eða styrki, 2 fengu endurgreiddan kostnað, t.d. vegna ferða, 4 höfðu markaðar tekjur og ein hafði aðrar rekstrartekjur. Tvær þeirra voru með virðisaukaskattskylda starfsemi.

Algengasta einstaka tekjukerfið var TBR kerfið (2 stofnanir) en ein stofnun notaði AR hluta Oracle og önnur Navision Financials. Í tveimur stofnunum sá tekjukerfið um að auðkenna reikninga og númera og í öðrum tveimur komu reikningar auðkenndir stofnun og fornúmeraðir frá prentsmiðju. Annars staðar var notað annað fyrirkomulag. Algengast var (4 stofnanir) að haldið væri utan um númeraröð reikninga með því að varðveita eitt afrit í númeraröð í möppu. Tekjur voru ýmist bókaðar við útskrift reikninga (3 stofnanir) eða mánaðarlega (3 stofnanir). Í öllum tilvikum var tryggt að lotun tekna um áramót væri rétt og allar tekjur bókaðar.

Ein stofnun umhverfissráðuneytisins reiknaði dráttarvexti á kröfur eftir eindaga og skilaði hún fjármagnstekjuskatti af þeim fjármunatekjum sem hún innheimti sjálf. Þá veitti ein stofnun afslátt á seldum vörum og þjónustu og hafði hún skráðar reglur um það hvenær mætti veita afslátt. Í öllum tilvikum þurftu þar til bærir aðilar að veita samþykki ef kröfur voru felldar niður eða afskrifaðar. Þá höfðu 3 stofnanir ákveðið vinnulag við innheimtu tekna sem ekki innheimtast á eindaga. Að lokum voru störf við bókun reikninga og innheimtu þeirra aðskilin í öllum tilvikum utan einu og alls staðar voru tekjur bornar saman við tekjuforsendur.

Fylgiskjöl (reikningar) stofnana

Ekki voru gerðar athugasemdir við fylgiskjöl.

Almennar athugasemdir

Oracle-vandamál

Við endurskoðun stofnana ríkisins hafa ítrekað verið gerðar athugasemdir við stöðu viðskiptamanna og lánardrottna og ófullnægjandi afstemmingar. Nauðsynlegt er að stofnanir stemmi af og yfirfari stöðu viðskiptamanna og lánardrottna.

Ljóst er að ákveðnir ágallar eru á þessum þætti í fjárhagsbókhaldskerfi Oracle (GL). Við útskrift á stöðu viðskiptamanna kemur iðulega fyrir að hreyfingar taka ekki með sér kennitölu og safnast þær færslur því upp á safnnúmeri (NULL kennitölu) innan hverrar tegundar. Fjöldi færslna sem þannig er ástatt um er breytilegur milli stofnana.

Þegar þessi safnnúmer koma fram á stöðulista er ljóst að staða einstakra viðskiptamanna og lánardrottna er röng. Auk þess er ekki sjálfvirkur flutningur á stöðu hverrar kennitölu milli ára. Þetta stafar af vandamáli í flutningi upplýsinga úr viðskiptamannakerfunum (AP og AR) í fjárhagsbókhaldið (GL).

Þeir útskriftarmöguleikar sem fjárhagsbókhaldið gefur kost á gera ekki kleift að skrifa út viðskiptayfirlit til að starfsmenn stofnana geti stemmt sig af við lánardrottna og viðskiptamenn.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að nýja bókhaldskerfið geti sýnt rétt yfirlit um stöðu viðskiptamanna og lánardrottna og skrifað út viðskiptayfirlit.

Óeignfærðir rekstrarfjármunir

Í séryfirliti 13 í ríkisreikningi er birt yfirlitstafla um varanlega rekstrarfjármuni ríkisstofnana sem ekki hafa verið eignfærðir heldur gjaldfærðir á kaupári. Færsluaðferð þessi er í samræmi við ákvæði fjárreiðulaga og árleg uppfærsla í samræmi við ákvörðun ríkisreikningsnefndar en er ekki í samræmi við góða reikningsskilavenju.

Við þessa skrá eru eftirfarandi athugasemdir og ábendingar:

Grunnur að eignaskrá ríkisins er sérstakt tölvuforrit sem stofnunum er gert að skrá eignakaup sín í. Þær eiga árlega að senda Fjársýslunni þær viðbætur við skrána sem orðið hafa á árinu ásamt öðrum breytingum á eignum. Fjársýslan hefur því sameiginlegan grunn sem á að endurspegla eignir ríkisstofnana sem hafa verið gjaldfærðar. Út úr þessum grunni er síðan sótt það yfirlit sem notað hefur verið í ríkisreikningi ár hvert. Þar sem nákvæmni skrárinnar byggir á innsendum gögnum getur hún í tímans rás orðið óáreiðanleg ef stofnanir senda ekki inn gögn.

Í yfirlitinu er ekki gerð grein fyrir verðmæti fasteigna, jarðeigna, lóða og lenda. Yfirlitið hefur takmarkað gildi ef sá eignaflokkur er ekki meðtalinn.

Í yfirlitinu er framreiknað stofnverð og afskriftir í árbyrjun ekki það sama og framreiknað stofnverð og afskriftir í árslok 2004. Verðmæti er 2.275 m.kr. lægra.

Í yfirlitinu er ekki gerð grein fyrir lækkun á stofnverði og fengnum afskriftum vegna seldra og niðurlagðra eigna.

Í bókhaldi ríkisins kemur fram að fjárhæð sem færð er sem gjaldfærður stofnkostnaður (tegund 58) að frádregnum fasteigna- og jarðakaupum er 3.065 m.kr. Samkvæmt séryfirliti 13 nema eignakaup 1.957 m.kr. sem er 1.108 m.kr. lægri fjárhæð en skráð eignakaup.

Með vísun til þess sem rakið er hér að framan telur Ríkisendurskoðun að þetta yfirlit gefi ekki rétta mynd af verðmæti þeirra eigna sem það á að greina frá.

7 Innra eftirlit og innri endurskoðun

Samkvæmt lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun á stofnunin að sjá um fjárhagsendurskoðun og stjórnsýsluendurskoðun hjá ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum. Við fjárhagsendurskoðun á stofnunin jafnframt að „kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur“ (sbr. 2. tl. 8. gr. lagaanna). Ríkisendurskoðun hefur þannig umfangsmeira hlutverk en ytri endurskoðendur almennt sem einkum huga að fjárhagslegu innra eftirliti sem tengist bókhaldi og reikningsskilum.

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun lagt aukna áherslu á að ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki efli innra eftirlit hjá sér. Við fjárhags- og stjórnsýsluendurskoðun hennar á ríkisstofnunum hefur í mörgum tilvikum komið í ljós að því er áfátt.

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 *Innra eftirlit* (desember 1998) og *Innri endurskoðun* (október 1999). Auk þeirra má nefna ritin *Rekstraröryggi upplýsingakerfa* (október 1998), *Áreiðanleiki gagna í upplýsingakerfum* (mars 2002) og *Vísbendingar um fjármálamisferli* (maí 2006). Þessi rit hafa verið send flestum ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum.

Viðbrögð við ritunum hafa verið mikil og jákvæð og hefur Ríkisendurskoðun m.a. borist fjöldi beiðna um að aðstoða við að koma á virku eða virkara innra eftirliti hjá ríkisstofnunum, hvort heldur þær hafa innri endurskoðunardeild eða ekki.

Innra eftirlit hjá ríkisstofnunum

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 aukin 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 og helstu áhættuþáttum í opinberum rekstri.

Verkefni Ríkisendurskoðunar í innra eftirliti hafa í auknum mæli beinst að markmiðssetningu stofnana og stjórnenda og áhættugreiningu hjá þeim, m.a. með hliðsjón af settum markmiðum. Þá hefur sjónum verið beint að þeirri eftirlitsmenningu sem ríkir innan stofnananna, þ. á m. hvort gerðar hafi verið starfslýsingar og verklagsreglur fyrir starfsfólk og hvort eftir þeim sé farið. Jafnframt hefur verið hugað að upplýsingastreymi til, frá og innan þeirra stofnana sem komið hafa til athugunar.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir áhættustjórnun almennt og því helsta sem fram hefur komið við fyrrgreindar athuganir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti hjá ríkisstofnunum.

Áhættustjórnun

Áhættustjórnun hefur verið skilgreind sem tiltekið ferli sem stjórnendur og starfsmenn geta haft áhrif á. Hún byggir á stefnumörkun stofnunar eða fyrirtækis, þar sem greind eru þau atvik sem geta haft áhrif á reksturinn, og er ætlað að halda áhættu innan þolmarka og veita viðunandi tryggingu fyrir því að markmið náist.

Ætlast er til að stjórnendur geri áætlanir, velji aðferðafræði og skilgreini undirmarkmið í samræmi við heildarmarkmið rekstrarins. Með áhættustjórnun er einkum ætlað að ná fjórum markmiðum: Viðeigandi stefnumörkun, skilvirkum og hagkvæmum rekstri, áreiðanlegri skýrslugerð og samkvæmni við lög og reglugerðir.

Innra eftirlit er óaðskiljanlegur hluti áhættustjórnunar. Það er skilgreint sem ferli sem byggir á stjórnendum og starfsmönnum og er hannað til að veita stofnunum eða fyrirtækjum viðunandi öryggi við að ná eftirfarandi markmiðum: Skilvirkum og hagkvæmum rekstri, áreiðanlegum fjárhagslegum upplýsingum og að starfsemi sé í samræmi við lög og reglugerðir. Áhættustjórnun og innra eftirlit beinast þannig að sömu þremur þáttum, þ.e. starfsemi, upplýsingagjöf og samkvæmni.

Sívaðandi kröfur eru gerðar til opinberra aðila um aukna hagkvæmni og skilvirkni í rekstri. Almennu eru einnig gerðar auknar kröfur um betri þjónustu. Ein áhrifaríkasta leið stjórnenda til að gera rekstur, hverju nafni sem hann nefnist, betur til þess fallinn að standa undir fyrrgreindum kröfum er að efla innra eftirlit. Það krefst hins vegar áhættumats. Í áhættumati eru áhættuþættir í starfsumhverfinu greindir, metnar líkur á tjóni og kostnaði samfara þeim, tekin ákvörðun um markmið eftirlitsaðgerða og að lokum gripið til þeirra aðgerða sem stjórnendur telja skynsamlegar. Nauðsynlegt er að endurmeta alla þætti áhættumats reglulega enda geta breytt skilyrði bæði í innra og ytra starfsumhverfi gjörbreytt þeim áhættuþáttum sem stofnun eða fyrirtæki stendur frammi fyrir.

Áður en hægt er að ganga frá áhættugreiningu þarf að setja starfsemi markmið. Starfsmenn Ríkisendurskoðunar hafa orðið þess varir í úttektum sínum að markmiðum stofnana er stundum ruglað saman við tilgang þeirra og hlutverk sem oft eru skráð í lög eða reglugerðir. Tilgangur og hlutverk stofnunar geta m.a. gefið til kynna hvaða þjónustu ber að veita. Þetta segir þó ekkert um þjónustustig eða með hvaða hætti á að inna þjónustuna af hendi. Til að ljóst sé hvað eigi að gera, hvernig og í hvaða takti þarf því að skilgreina markmið stofnunar, þ.e. bæði heildarmarkmið og undirmarkmið. Markmiðin þurfa að vera öllum starfsmönnum ljós og eiga því að vera til á skriflegu formi. Með áhættugreiningu eru þeir þættir sem komið geta í veg fyrir að sett markmið náist dregnir fram í dagsljósið, þeir metnir og teknar ákvarðanir um hvort og þá hvernig við skuli brugðist.

Athuganir Ríkisendurskoðunar benda til þess að enn vanti talsvert upp á að ríkisstofnanir vinni í anda áhættustjórnunar og geri eiginlegt áhættumat fyrir starfsemina enda þótt ástandið fari batnandi. Það áhættumat sem fram hefur farið hjá stofnunum hefur í flestum tilvikum takmarkast við nokkra þætti, s.s. réttmæti útgjalda, meðferð sjóðs og bankareikninga og eignaskráningu. Þessi vandamál hafa oftast verið leyst með aðgreiningu starfa, samþykktarferli og reglubundnum talningum eigna og birgða.

Setning markmiða

Markmið geta verið af ýmsum toga allt eftir eðli starfseminnar. Heildarmarkmið eru oft yfirgripsmikil og skilgreind til lengri tíma en undirmarkmið takmarkast oft en ekki við ákveðna þætti starfseminnar og þau þarf að endurskoða oft. Það gefur markmiðum aukið gildi ef þau eru mælanleg. Til að hægt sé að setja mælikvarða þurfa markmiðin að vera:

- Ljós, þau þurfa að endurspegla hverju á að ná.
- Mælanleg, það þarf að vera hægt að ganga úr skugga um að sett markmið hafi náðst.
- Ljós þeim sem málið varðar, s.s. stofnun, starfsmönnum eða hugsanlegum styrkþegum, þ.e. þeim á að finnast þau skipta máli.
- Raunhæf, það þarf að vera hægt að ná settum markmiðum.
- Tímasett, það þarf að liggja ljóst fyrir hvenær á að vera búíð að ná settum markmiðum.

Árangursmælikvarðar

Á undanförnum árum hafa stjórnvöld gert árangursstjórnunarsamninga við einstakar stofnanir. Enn fremur hafa nokkur ráðuneyti, ýmist hvert fyrir sig eða nokkur sameiginlega, og ýmsar opinberar stofnanir gert samninga við sveitarfélög, félagasamtök o.fl. um að hrinda í framkvæmd margs konar verkefnum. Ríkisendurskoðun hefur orðið vör við að enda þótt gerð sé

grein fyrir markmiðum verkefnanna í þessum samningum er almennt ekki kveðið á um hvernig eigi að meta árangurinn. Fyrir bragðið er óhægt um vik að segja til um hvort markmiðin hafi náðst.

Ljóst er að oft er erfitt að finna árangursmælikvarða sem eru í senn tiltölulega aðgengilegir og nægjanlega lýsandi fyrir þann árangur sem stefnt er að. Þeir erfiðleikar eiga þó ekki að koma í veg fyrir að árangursmælikvarðar séu settir og árangur metinn reglulega.

Eftirlitskerfi

Í úttektum sínum á innra eftirliti hefur Ríkisendurskoðun lagt kapp á að átta sig á þeirri eftirlitsmenningu sem ríkir á hverjum stað. Slíka menningu má skilgreina sem það eftirlitsumhverfi sem allir starfsmenn stofnunar búa við, þ. á m. skipurit stofnunar og áhrif þess á innra eftirlit, þær skriflegu eða venjuhelguðu reglur sem unnið er eftir og upplýsingastreymi.

a) Skipurit

Oftar en ekki hafa stofnanir skipurit sem eiga að sýna aðgreiningu starfa og ábyrgðarskiptingu. Algengt er þó að skipulagsbreytingar verði án þess að skipurit og starfslýsingar séu endurgerð með tilliti til breytinganna.

b) Verklagsreglur

Almennt má segja að það sé jafn mikilvægt fyrir öll embætti og stofnanir, óháð stærð þeirra, að verklagsreglur og verkferlar séu skjalfest. Ljóst er að skjalfesting stuðlar að því að gera innra eftirlit virkara og alla stjórnun markvissari og skilvirkari. Jafnframt verður aðkoma ytri endurskoðenda auðveldari. Vegna þessa hefur Ríkisendurskoðun að undanfögnu kannað hvernig þessum málum er varið í ráðuneytum og opinberum stofnunum. Þá er m.a. gengið úr skugga um hvort til séu skráðar verklagsreglur um starfsemina almennt og hvernig staðið er að eftirliti með því að eftir þeim sé farið. Verklagsreglur um aðskilnað ósamrýmanlegra starfa, s.s. bókara og gjaldkera, hafa sérstaklega verið til skoðunar. Margar opinberar stofnanir eru þó það litlar að ekki verður komið á viðunandi aðgreiningu mikilvægra starfa. Í þeim tilvikum þurfa stjórnendur að auka eftirlit með þeim starfsmönnum sem í hlut eiga. Á hinn bóginn er yfirsýn um starfsemina oft meiri í litlum stofnunum en stórum.

c) Upplýsingastreymi / samskipti

Ríkisendurskoðun hefur í athugunum sínum beint sjónum að samskiptamálum innan stofnana. Með samskiptum er bæði átt við flæði upplýsinga innan stofnunar og ekki síður flæði upplýsinga til hennar og frá. Skilgreina þarf hvaða upplýsingar eru nauðsynlegar og í hvaða formi þær skuli vera. Tryggja þarf að þær berist tímanlega þannig að starfsmenn geti brugðist við

í samræmi við skyldur sínar. Þá er nauðsynlegt að upplýsingar flæði óhindrað innan stofnunar eða fyrirtækis.

Ríkisendurskoðun hefur ekki orðið vör við að ráðuneyti hafi hlutast til um að undirstofnanir geri áhættumat hjá sér. Þá hafa ráðuneyti ekki áhættugreint það eftirlit sem þeim ber að hafa með undirstofnunum. Algengasta form eftirlits með undirstofnunum er fjárhagslegt eftirlit. Víða í lögum er þó kveðið á um eftirlit ráðherra með ákveðnu embætti, starfsemi eða þjónustu. Yfirleitt eru ekki til skriflegar reglur um þetta eftirlit, þ.e. í hverju það eigi að vera fólgið, hvernig það skuli framkvæmt, hversu þétt o.fl. Eftirlitið verður oft en ekki óbeint, þ.e. brugðist er við ef eða þegar kvartanir eða ábendingar berast ráðuneytinu vegna afgreiðslu eða úrskurðar undirstofnunar, úrskurðar Umboðsmanns Alþingis o.þ.h.

Sem æðstu yfirmenn framkvæmdarvaldsins bera ráðherrar ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnana og embætta sem undir þá heyra gagnvart Alþingi og almenningi. Vegna þessa m.a. er mikilvægt að samskipti stofnana, ráða o.þ.h. og fagráðuneytis séu reglubundin og gagnsæ. Meðal þess sem stjórnvöld ætluðu að koma á með innleiðingu árangursstjórnunarsamninga við stofnanir ríkisins voru einmitt markvissari samskipti ráðuneyta og stofnana. Þá áttu slíkir samningar að stuðla að því að stofnanir legðu í vinnu við langtímastefnumótun og settu sér langtíma- og skammtíamarkmið. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa árangursstjórnunarsamningar enn sem komið er ekki orðið það stjórntæki sem stjórnvöld vonuðust eftir.

Innra eftirlit í upplýsingakerfum

Á undanförunum árum hafa upplýsingakerfi tekið við af handvirkum verkferlum. Þetta hefur haft ýmsa kosti og hagræði í för með sér. Þessari tæknivæðingu hafa þó fylgt ýmis ný og áður óþekkt vandamál, auk þess sem ríkis aðilar verða sífellt háðari upplýsingakerfum. Til viðbótar er stöðugt verið að gera upplýsingakerfi flóknari í þeirri viðleitni að þau uppfylli betur þarfir notenda. Eftir því sem flækjustig eykst og menn verða háðari kerfunum fjölgar þáttum sem geta farið úrskeiðis. Skipta má því sem getur farið úrskeiðis, þ.e. skemmdum og tapi, í fjóra þætti:

a) Skemmdir eða tap vegna náttúruhamfara

Jarðskjálftar, flóð og eldgos geta valdið beinum eða óbeinum skemmdum, t.d. vegna rafmagnstruflana eða rofs á samskiptalínunum. Til að mæta þessu þarf að huga vel að rekstraröryggi upplýsingakerfa.

b) Skemmdir eða tap vegna kerfisvillna eða bilana í búnaði

Lélegt gæðaeftirlit í forritun, ónóg stjórn á uppfærslu hugbúnaðar, ónógar prófanir á nýjum hugbúnaði og lélegur vélbúnaður geta valdið tjóni. Til að mæta þessu þarf að huga vel að þeim aðferðum sem beitt er við forritun,

prófun og uppfærslu hugbúnaðar. Einnig þarf að tryggja öryggi í rekstri vélbúnaðar, t.d. með tvöföldum búnaði ef bilun í honum er líkleg til að hafa mikil áhrif á reksturinn.

c) Skemmdir eða tap vegna óviljaverka, eða mistaka

Mistök eða kæruleysi starfsmanna, léleg þjálfun nýrra starfsmanna eða léleg stjórnun geta leitt til þess að óviljaverk eða mistök eigi sér stað með miklum kostnaði fyrir ríkisaðila.

d) Skemmdir eða tap vegna vísvitandi verknaðar, t.d. skemmdarverka eða misferlis

Um er að ræða refsiverð afbrot sem framin eru annaðhvort með fjárhagslegan ávinning í huga eða af skemmdarfýsn.

Innra eftirlit og aðrar öryggisráðstafanir geta ekki komið alveg í veg fyrir að ríkisaðili verði fyrir tjóni eða tapi vegna náttúruhamfara, skemmda eða bilana. Það og aðrar öryggisráðstafanir geta þó dregið úr hugsanlegu fjárhagslega tjóni vegna þessa.

Úttektir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun samið fjölmargar skýrslur um innra eftirlit hjá stofnunum og sjóðum. Efnistöð hafa eðlilega verið breytileg frá einni skýrslu til annarrar, enda efni þeirra af ýmsum toga, eða allt frá því að aðstoða við að koma upp innri endurskoðunardeild eða endurskoða verksvið fyrirliggjandi endurskoðunardeildar til að kanna ytra og innra starfsumhverfi stofnunar og benda á leiðir til að koma samskiptum innan og utan hennar í betra horf.

Á árinu 2005 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á sviði innra eftirlits hjá fjórum stofnunum og skilaði eftirfarandi skýrslum þar að lútandi:

1. Landsvirkjun, febrúar 2005.
2. Landmælingar Íslands, júlí 2005.
3. Tollakerfin - úttekt á viðhaldi og rekstri upplýsingakerfa Tollstjórans í Reykjavík, júlí 2005.
4. Alma - úttekt á fjárhagslegri og verklegri stöðu innleiðingar á nýju upplýsingakerfi Tryggingastofnunar ríkisins, október 2005.

Á árinu var einnig unnið að úttekt á embætti Lögreglustjórans í Reykjavík, auk þess sem sinnt var innri endurskoðun hjá Íbúðalánasjóði og Söfnunar-sjóði lífeyrisréttinda samkvæmt samningum.

8 Fyrirtæki í B-, C-, D- og E-hluta

Endurskoðun B-hluta ríkisreiknings

Til B-hluta ríkisreiknings teljast 9 fyrirtæki í eigu ríkissjóðs. Ríkisendurskoðun endurskoðar sjálf 5 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 einnig lögð áhersla á að kanna og meta innra eftirlit hjá fyrirtækjunum. Þá er 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 14 er birt afkoma ríkisfyrirtækja á árinu 2005, arðgreiðslur í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2005.

Tafla 14 Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Arður til ríkissjóðs	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé	Stofnfé í RR 2005
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	540,6	-670,0	0,0	2.164,8	1.375,6
Flugmálastjórn á Keflavíkurlflugvelli ¹⁾	67,2	0,0	0,0	614,3	184,3
Happdrætti Háskóla Íslands ²⁾	802,4	-895,3	0,0	733,3	11,6
Íslenskar orkurannsóknir	13,7	0,0	0,0	156,6	102,9
Rafmagnsveitur ríkisins	1.589,9	-210,0	147,0	13.173,8	2.367,5
Ratsjárstofnun	-150,0	0,0	0,0	238,0	0,0
Ríkisútvarpið ³⁾	-196,2	0,0	0,0	-186,2	916,6
Sinfóníuhljómsveit Íslands	-0,1	0,0	278,7	9,2	-529,9
TR – Frjálsar slysatryggingar	0,3	0,0	0,0	17,4	0,0
Samtals	2.667,8	-1775,3	425,7	16.921,2	4.428,6

1) Í ríkisreikningi eru lendingagjöld, vopnaleyta- og öryggisgjöld, 951 m.kr., talin sem ríkistekjur og sama fjárhæð færð sem framlag úr ríkissjóði.

2) Í ríkisreikningi er hagnaður HHÍ lækkaður um 22,6 m.kr. Um er að ræða ágreining um gildistöku á útreikningi leyfisgjalds vegna lagabreytinga. Til HÍ var ráðstafað sem arði 895,3 m.kr., þar af 440,3 m.kr. í greiðslur af lánum vegna Náttúrufræðihúss og Nýja Garðs.

3) Í ríkisreikningi eru afnotagjöld, 2.469 m.kr., taldar ríkistekjur og sama fjárhæð færð sem framlag úr ríkissjóði.

Í síðustu endurskoðunarskýrslum um Flugmálastjórn á Keflavíkurlflugvelli er bent á að nokkurs veikleika gæti í innra eftirliti með upplýsingakerfum fyrirtækisins. Upplýst er að úrbótum hafi verið lokið vorið 2006.

Í endurskoðunarskýrslu um RARIK er bent á veikleika í innri eftirlitskerfum fyrirtækisins, þ.e. að ekki sé farið eftir settum verklagsreglum við ýmis mikilvæg verkefni þrátt fyrir ábendingar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að úr þessu sé bætt.

Í endurskoðunarskýrslu um Ríkisútvarpið er áréttuð ábending um að lotun tekna og gjalda og uppfærsla skuldbindinga sé með eðlilegum hætti.

Í efnahag ríkissjóðs er eignarhlutur eða stofnfé í framangreindum fyrirtækjum bókfærður á 4,4 ma.kr., þar af er endurmat 0,7 ma.kr. Ekki er bókað stofnfé í Ratsjárstofnun.

Ríkisendurskoðun telur að ríkisreikningsnefnd eigi að taka til endurmats flokkun Sinfóníuhljómsveitar Íslands í ríkisreikningi. Að mati stofnunarinnar 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 7 lánastofnanir sem eru í eigu ríkissjóðs og stofnaðar hafa verið með sérlögum. Ríkisendurskoðun endurskoðar 2 þeirra en endurskoðunarfyrtæki annast endurskoðun hinna 5 í umboði stofnunarinnar samkvæmt samningum þar um.

Tafla 15 sýnir afkomu lánastofnananna á árinu 2005, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2005. Stofnanirnar greiddu engan arð í ríkissjóð á árinu.

Tafla 15 Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé	Stofnfé í RR 2005
Byggðastofnun	-272,2	406,5	1.041,8	1.472,0
Íbúðalánasjóður	1.153,7	182,0	13.894,4	7.098,8
Lánasjóður íslenskra námsmanna	3.340,5	4.050,0	34.290,3	0,0
Lánasjóður landbúnaðarins	-386,2	140,9	308,0	47,6
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	-745,3	0,0	4.053,5	6.672,9
Orkusjóður	16,2	37,8	143,3	209,7
Þróunarsjóður sjávarútvegsins ¹⁾	9,9	0,0	15,9	0,0
Samtals	3.116,6	4.817,2	53.747,2	15.501,0

¹⁾ Í ríkisreikningi er bókað 8 m.kr. endurgreitt framlag.

Auk hefðbundinnar endurskoðunar, sem felst í því að kanna og leggja mat á það hvort ársreikningur lánastofnananna gefi glögga mynd af afkomu, fjár-

hagsstöðu 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 enn eitt árið bent á að sjóðurinn hafi tekið í notkun gagnagrunn sem hafi það að markmiði að halda utan um allar upplýsingar um þróun fjárfestingarverkefna. Eftir að búið 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 fjárfestingarverkefna. Við athugun á nýfjárfestingum og gögnum þar um kom í ljós að ástand þeirra er mjög mismunandi og erfitt að sannreyna að öll skilyrði stjórnar séu uppfyllt áður en kemur til greiðslu. Í einhverjum tilvikum vantaði staðfestingar þar um og dæmi eru um skort á gögnum.

Í endurskoðunarbréfi um Orkusjóð er enn 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. Þá er lagt til að settar verði verklagsreglur um það hvenær bakfæra skuli styrki.

Í endurskoðunarbréfi Framleiðnisjóðs landbúnaðarins er bent á að fyrirframgreiðsla styrkja sé óheimil og lagt til að sú vinnuaðferð verði aflögð. Lagt er til að málefni Garðávaxtasjóðs verði tekin til skoðunar. Loks er lagt til að reikningsskil Fóðursjóðs verði gerð með formlegum hætti þannig að sjá megi skýrt hver hlutur Framleiðnisjóðs eigi að vera í innheimtu fóðurgjalda.

Í efnahag ríkissjóðs nemur bókað stofnfé 15,5 ma.kr. í framangreindum sjóðum, þar af er endurmat 0,7 ma.kr. Ekki er bókað stofnfé í Lánasjóði íslenskra námsmanna. Stofnfé Byggðastofnunar var aukið um 0,1 ma.kr. vegna yfirtöku á eignum Ferðamálasjóðs. Stofnfé í Framleiðnisjóði landbúnaðarins, 0,2 ma.kr., var fært út þar sem sjóðurinn hefur verið skilgreindur sem A-hluta stofnun. Stofnfé í Lánasjóði landbúnaðarins, 1,8 ma.kr., var fært út vegna sölu á eignum sjóðsins til Landsbanka Íslands hf. Andvirði seldra eigna sjóðsins að frádregnum kostnaði á að ganga til Lífeyrissjóðs bænda þegar heimild verður veitt í fjárlögum. Þróunarsjóður var lagður niður með lögum nr. 27/2005. Óráðstafað eigið fé sjóðsins á að ganga til Verkefnasjóðs sjávarútvegsins til hafrannsóknar og er afhendingin bókuð á árinu 2006.

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 endurskoðunarfyrtæki sem ráðin eru af stjórnnum félaganna annast endurskoðun hinna 2 stofnananna.

Tafla 16 sýnir afkomu fjármálastofnananna á árinu 2005, arðgreiðslur í ríkissjóð og eigið fé í árslok 2005. Engin framlög voru úr ríkissjóði á árinu.

Tafla 16 Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður / tap	Eigið fé	Stofnfé í RR 2005
Seðlabanki Íslands	-2.819,0	36.369,8	33.576,1
Tryggingasjóður innistæðueigenda og fjárfesta	611,5	5.153,6	0,0
Viðlagatrygging Íslands	1067,1	9.868,4	0,0
Samtals	-1.140,4	51.391,8	33.576,1

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 ítrekar þá skoðun sína að ríkisreikningsnefnd taka til skoðunar hvort fella beri Tryggingasjóð innistæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkisreiknings þar sem forsendur eru ekki taldar vera fyrir hendi.

Í samræmi við nýjar reglur um reikningsskil Seðlabankans er honum gert að beita ákvæðum ársreikningalaga og laga um fjármálafyrirtæki þegar við á. Ársreikningur 2005 er gerður upp í samræmi við nýjar reglur. Helsta breytingin er sú að varanlegir rekstrarfjármunir eru eignfærðir og afskrifaðir. Breyting á reikningsskilaaðferð leiddi til eignfærslu upp á 4.991 m.kr. og var sú fjárhæð færð yfir á eigið fé bankans. Áréttuð er athugasemd um of viðtækar aðgangsheimildir að bókhaldskerfi og að bæta þurfi skilgreiningar á aðgangi að tölvukerfum bankans.

Í efnahag ríkissjóðs er stofnfé í Seðlabankanum bókfært á 33,6 ma.kr., þar af er endurmat 1,4 ma.kr. Stofnfé í hinum stofnunum er ekki bókfært í efnahag ríkissjóðs.

Endurskoðun E-hluta ríkisreiknings

Til þessa flokks í ríkisreikningi heyra 13 hlutafélög og sameignarfélög sem eru að 50% eða meira í eigu ríkissjóðs og ríkisstofnana. Á árinu bættust Vísindagarðar Háskóla Íslands ehf. og Tæknigarðar hf. í þennan flokk.

Landssími Íslands hf. og Hitaveita Hjaltadals sf. voru seld á árinu og Sjúkra-
húsaþótekinu ehf. var slitið.

Af þessum 13 félögum endurskoðar Ríkisendurskoðun sjálf 5. Endurskoð-
unarfyritæki endurskoða 8 félög í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt
samningum þar um eða eru kosin á aðalfundum eða ráðin af stjórnnum
þeirra.

Tafla 17 sýnir afkomu félaganna á árinu 2005, eigið fé í árslok 2005, eignar-
hlut ríkissjóðs og arðgreiðslur í ríkissjóð.

Tafla 17 Hluta- og sameignarfélög í E-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Eignarhl. ríkissjóðs	Hagnaður / tap	Eigið fé	Arður til ríkissjóðs	Eignfært í RR 2005
Hlutafélög:					
<i>Fært hjá ríkissjóði</i>					
Austurhöfn – TR ehf.	54,0%	1,4	11,7	0,0	5,9
Eignarhaldsfélagið Farice ehf.	58,2%	-42,6	729,4	0,0	612,9
Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.	100,0%	999,0	5.882,4	375,0	3.139,4
Íslandspóstur hf.	100,0%	236,9	2.294,5	250,0	1.991,3
Landskerfi bókasafna hf.	52,2%	0,1	88,5	0,0	85,3
Neyðarlínan hf.	52,6%	5,2	93,6	0,0	27,7
Orkubú Vestfjarða hf.	100,0%	70,1	4.151,8	0,0	4.642,4
<i>Fært hjá stofnunum</i>		0	0	0	0
Flugfjarskipti ehf.	100,0%	58,1	322,0	0,0	250,5
Flugkerfi hf.	100,0%	9,5	67,7	0,0	31,5
Rannsókn- og háskólanet hf.	83,6%	-0,4	35,4	0,0	45,0
Vísindagarðar HÍ ehf.	100,0%	0,0	50,0	0,0	50,0
Tæknigarður hf.	56,3%	1,4	30,3	0,0	9,0
Sameignarfélög:		0	0	0	0
Landsvirkjun	50,0%	6.293,9	58.002,6	197,2	16.702,8
Samtals		7.632,6	71.759,9	822,2	27.593,7

Þegar skoðaðir eru eignarhlutir félaga sem færðir eru til eignar hjá einstök-
um fyrirtækjum í eigu ríkisins kemur í ljós að til eru félög sem eru að 50%
eða meiru í eigu ríkisins en eru þó ekki nefnd í þeirri upptalningu sem fylgir
ríkisreikningi.

Á það er einnig bent hér að eignarhlutir ríkissjóðs í öðrum félögum eru
endurmetnir miðað við vísitölu neysluverðs. Á það bæði við um stofnfé í
ríkisfyrirtækjum og sjóðum sem og eignarhluti í hlutafélögum. Slíkt endur-
mat var aflagt í almennum reikningsskilum fyrir allmörgum árum. Þegar
fyritæki eru endurmetin er annars vegar tekið mið af markaðsverði eða það
fært niður með tilliti til líklegs raunverðs. Ríkisendurskoðun leggur til að
ríkisreikningsnefnd taki þessa færsluáðferð hjá ríkissjóði til endurmats.

Í efnahag ríkissjóðs 31. desember 2005 er eignarhlutur ríkissjóðs í framan-
greindum fyrirtækjum bókaður á 27,2 ma.kr. Þar af er endurmat ársins 1,2

ma.kr. Eignarhlutir sem bókaðir eru hjá stofnununum nema 0,4 ma.kr. og eru þeir færðir á kaup- eða stofnverði án endurmats.

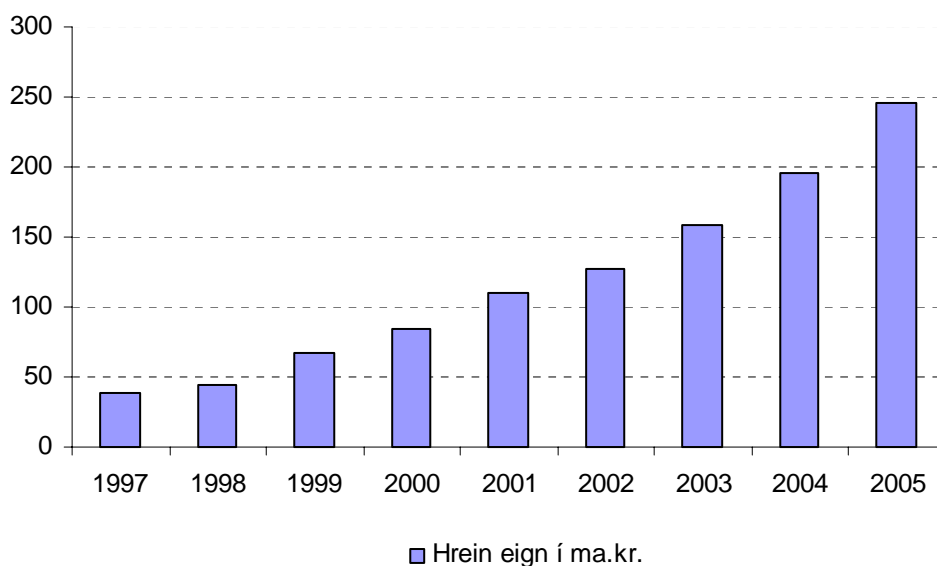
Endurskoðunarskýrslur hlutafélaga eru eingöngu lagðar fyrir stjórnir þeirra og er Ríkisendurskoðun ekki heimilt að birta efnisleg atriði úr þeim.

9 Endurskoðun lífeyrissjóða ríkis- starfsmanna og Þjóðkirkjunnar

Endurskoðun lífeyrissjóða 2005

Samanlögð hrein eign Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga (LH) var 246 ma.kr. í árslok 2005 en var 195 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var 51 ma.kr. eða 26%. Mynd 8 sýnir hvernig eignir lífeyrissjóðanna hafa vaxið frá 1997 til 2005.

Mynd 8 Próun hreinnar eignar LSR og LH 1997–2005



Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins

Í árslok 2005 nam hrein eign LSR til greiðslu lífeyris 227,4 ma.kr. en var 179,9 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var 47,6 ma.kr. eða 26,5%. Hrein eign B-deildar óx um 21,5% milli ára og nam í árslok 156 ma.kr. sem er 68% af hreinni eign LSR. Hrein eign A-deildar óx á sama tíma um 39% og nam í árslok 67 ma.kr. eða 29,7% af hreinni eign LSR.

Tafla 18 sýnir helstu lykiltölur úr ársreikningum árána 2005 og 2004.

Tafla 18 Yfirlit um helstu afkomutölur LSR 2005 og 2004

Fjárhæð í m.kr.	2005	2004	Mism.	%
Iðgjöld	25.144	24.292	852	3,5%
Lífeyrir	12.419	11.174	1.245	11,1%
Fjárfestingartekjur	35.702	21.527	14.175	65,8%
Fjárfestingargjöld	568	555	14	2,5%
Fjárfestingar	94.402	115.442	-21.040	-18,2%
Rekstrarkostnaður	224	212	12	5,8%
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	227.495	179.861	47.634	26,5%
Hrein raunávöxtun í %	14,03%	9,33%		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ár	6,35%	3,89%		

Iðgjöld í sjóðinn námu 25,1 ma.kr. á árinu 2005 og jukust um 3,5% milli ára. Í þessum lið eru iðgjöld sjóðfélaga og launagreiðenda, réttindaflutningur og endurgreiðslur, lífeyrishækkunar, uppgreiddar lífeyrisskuldbindingar og innborganir ríkissjóðs og ríkisstofnana inn á skuldbindingar. Innborgun launagreiðenda inn á skuldbindingar minnkaði um 3,2 ma.kr. Bein framlög ríkissjóðs til LSR lækkuðu úr 7 ma.kr. árið 2004 í 3,8 ma.kr. árið 2005. Mikil aukning var í uppgreiddum skuldbindingum á árinu og námu þær 2,3 ma.kr.

Hrein raunávöxtun sjóða LSR, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, var 14,0% en 9,3% árið á undan. Allar deildir sjóðsins skiluðu jákvæðri ávöxtun á árinu 2005. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar LSR síðastliðin 5 ár var 6,35%. Meðalfjöldi virkra sjóðfélaga var 26.504 árið 2005 og fjölgaði þeim um 18 frá fyrra ári eða um 0,1%. Meðalfjöldi lífeyrisþega á árinu 2005 var 9.989 og fjölgaði um 695 eða um 7,5% frá fyrra ári.

Ávöxtun annarra lífeyrissjóða 2005

Tafla 19 sýnir ávöxtun nokkurra helstu lífeyrissjóða landsins árin 2005 og 2004. Miðað er við hreina raunávöxtun, sbr. reglugerð Fjármálaeftirlitsins.

Tafla 19 Ávöxtun nokkurra lífeyrissjóða 2005 og 2004

	2005	2004
LSR	14,0%	9,3%
Lífeyrissjóður Verslunarmanna	16,1%	12,0%
Framsýn		13,6%
Lífeyrissjóður sjómanna		16,3%
Gildi	17,7%	*)
Almenni lífeyrissjóðurinn (Glitnir)	12,1%	12,5%
Sameinaði Isj. (grunnnd.)	12,0%	6,7%
Söfnunarsj. lífeyrisréttinda	13,3%	10,1%
Meðaltal	14,2%	11,5%

*) Framsýn og Lífeyrissjóður sjómanna voru sameinaðir í Gildi fyrir árið 2005.

Eins og sjá má var hæsta ávöxtunin árið 2005 hjá Gildi 17,7% en lægst varð hún hjá Sameinaða lífeyrissjóðnum eða 12%. Meðalávöxtun sjóðanna 2005 var 14,2% en 11,5% árið á undan.

Tryggingafræðileg úttekt: B-deild og A-deild

Við útreikning Talnakönnunar er miðað við að ávöxtun verði 2% umfram launahækkunir. Þá eru áfallnar skuldbindingar B-deildar í árslok 2005 um 359,0 ma.kr. en voru í árslok 2004 329,3 ma.kr. Hækkun milli ára er 9%.

Miðað við 2% ávöxtun eiga launagreiðendur að standa undir 155,7 ma.kr. af skuldbindingum sjóðsins með greiðslu lífeyrishækkana en þessi fjárhæð var 142,8 ma.kr. í árslok 2004. Þetta er 9% hækkun milli ára. Skuldbindingar sem sjóðurinn á sjálfur að standa undir eru því 203,3 ma.kr. Hrein eign til greiðslu lífeyris í árslok 2005 var 155,7 ma.kr. og viðbót vegna endurmat 5,7 ma.kr. Endurmetin eign að frádregnum fjárfestingargjöldum er því 161,5 ma.kr. Það sem vantar eru 47,6 ma.kr. sem eru á ábyrgð ríkissjóðs. Sambærileg fjárhæð í árslok 2004 var 58,5 ma.kr. og hefur hún lækkað um 18,6% milli ára.

Tryggingafræðileg úttekt sýnir að staða A-deildar er svipuð og árið á undan.

Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga

Í árslok 2005 nam hrein eign LH til greiðslu lífeyris samtals 18,5 ma.kr. en var 15,5 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er því 19,5%.

Tafla 20 sýnir lykiltölur úr ársreikningum árána 2005 og 2004.

Tafla 20 Yfirlit um helstu afkomutölur LH 2005 og 2004

Fjárhæð í m.kr.	2005	2004	Mism.	%
Iðgjöld	989	1.508	-519	-34,4%
Lífeyrir	834	744	90	12,1%
Fjárfestingartekjur	2.934	1.888	1.046	55,4%
Fjárfestingargjöld	47	52	-5	-9,1%
Rekstrarkostnaður	20	19	1	7,7%
Fjárfestingar	7.860	10.331	-2.470	-23,9%
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	18.545	15.520	3.022	19,5%
Hrein raunávöxtun í %	13,67%	9,37%		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ár	5,82%	3,58%		

Iðgjöld námu 989 m.kr. í árslok 2005 og lækkuðu verulega milli ára eða um 34%. Þessi liður samanstendur af iðgjöldum sjóðfélaga og launagreiðenda, réttindaflutningi og endurgreiðslum, lífeyrishækkunum og innborgunum ríkissjóðs og ríkisstofnana inn á skuldbindingar. Bein framlög ríkissjóðs til

LH lækkuðu úr 750 m.kr. árið 2004 í 200 m.kr. árið 2005. Lífeyrir nam 834 m.kr. árið 2005 en var 744 m.kr. árið á undan. Hækkunin var 12% milli ára.

Hrein raunávöxtun LH, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, var 13,7% en var 9,4% árið 2004. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar síðastliðin 5 ár var 5,8%. Meðalfjöldi virkra sjóðfélaga var 765 árið 2005 og minnkaði um 50 frá fyrra ári eða um 6%. Meðalfjöldi sjóðfélaga er kominn undir þau mörk sem tilgreind eru í 21. gr. almennu lífeyrissjóðslaganna nr. 129/1997. Þó að sú grein eigi ekki við LH, þar sem sjóðurinn nýtur bakábyrgðar, telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að kanna hvort rétt sé að breyta rekstrarformi sjóðsins. Meðalfjöldi lífeyrisþega á árinu 2005 var 521 og jókst um 34 eða um 7%.

Tryggingafræðileg úttekt á LH

Áfallnar lífeyrisskuldbindingar í árslok 2005 voru 40,2 ma.kr. en voru 37,9 ma.kr. í árslok 2004. Hrein endurmetin eign til greiðslu lífeyris hækkaði úr 16,1 ma.kr. í árslok 2004 í 19,2 ma.kr. í árslok 2005 eða um 19%. Staða eigna umfram skuldbindingar var neikvæð um 21 ma.kr. í árslok 2005 eða 52,1%. Samsvarandi staða árið á undan var neikvæð um 21,7 ma.kr. eða 57,4%.

Heildarstaða sjóðsins var neikvæð um 26 ma.kr. eða 55,2% en var neikvæð í árslok 2004 um 26,9 ma.kr. eða 59,5%. Heildarstaða sjóðsins hefur því batnað um 887 m.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 stjórnna stofnananna.

Tafla 21 sýnir fjárveitingar til Þjóðkirkjunnar og sjóða hennar skv. ríkis-reikningi árið 2005.

Tafla 21 Fjárveitingar til Þjóðkirkjunnar og sjóða hennar

Í m.kr.	Fjárlög	Fjáraukalög	Millifærslur	Fjárheimild
Til þjóðkirkjustofnana				
Þjóðkirkjan	1.216,8	38,8	59,2	1.314,8
Kirkjumálasjóður	167,8	3,6	0,0	171,4
Kristnisjóður	69,5	5,7	2,5	77,7
Kirkjugarðasjóður	57,4	0,0	0,0	57,4
Jöfnunarsjóður sókna	274,7	5,9	0,0	280,6
Alls	1.786,2	54,0	61,7	1.901,9
Til þjóðkirkjusafnaða				
Kirkjugarðsgjald – kirkjugarðar	657,2	0,0	2,5	659,7
Sóknargjöld – Þjóðkirkjan	1.485,0	31,8	0,0	1.516,8
Alls	2.142,2	31,8	2,5	2.176,5
Samtals	3.928,4	85,8	64,2	4.078,4

Í töflu 22 eru sýndar helstu reikningstölur skv. ársreikningum kirkjustofnana á árinu 2005.

Tafla 22 Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2005

Í m.kr.	Tekjur	Gjöld	Vextir	Afkoma	Eignir	Skuldir	Eigið fé
Stofnanir og sjóðir							
Þjóðkirkjan	1.420,7	1.437,4	0,4	-16,3	27,3	17,0	10,3
Fjölskylduþjónusta	22,2	21,0	0,2	1,4	6,6	0,3	6,3
Tónskóli	25,4	25,6	0,0	-0,1	1,7	1,7	0,0
Skálholtsstaður	34,3	30,9	-9,4	-6,0	669,8	99,8	570,0
Skálholtsskóli	56,8	57,7	-0,3	-1,2	7,3	1,6	5,7
Löngumýrarskóli	17,5	15,9	-1,0	0,6	48,4	9,1	39,3
Kristnisjóður	150,9	153,2	2,3	-0,1	175,0	6,8	168,2
Jöfnunarsj. sókna	280,7	284,2	17,4	13,9	244,6	14,2	230,4
Kirkjumálasjóður	176,6	171,1	-1,1	4,4	129,3	38,2	91,1
Prestssetrasjóður	143,2	85,5	-12,6	45,1	346,0	160,4	185,6
Kirkjugarðssjóður	57,4	60,9	1,1	-2,4	39,0	33,9	5,1
Hinn alm. kirkjusj.	0,0	0,3	1,0	0,7	14,3	2,3	12,0
Ýmsir sjóðir	0,8	2,9	7,7	5,6	106,6	0,1	106,5
Samtals	2.386,5	2.346,6	5,7	45,6	1815,9	385,4	1430,5

Fjárveitingar til Þjóðkirkjunnar og þjóðkirkjusafnaða skv. fjárlögum og fjáraukalögum 2005 námu samtals 4.078 m.kr. Í þeirri tölu eru meðtalin framlög til sókna og kirkjugarða sem ýmist eru álögð skv. sérlögum eða eru hlutdeild í tekjuskatti og innheimt með opinberum gjöldum.

Fjárveitingar til Þjóðkirkjunnar í þrengri skilningi námu 1.314,8 m.kr. Gjöld umfram sértekjur námu hins vegar 1.331,1 m.kr. sem þýðir 16,3 m.kr. tekjuhalla samanbórið við 12,1 m.kr. tekjuhalla á árinu 2004.

Í samandregnu yfirliti um rekstur og efnahag Þjóðkirkjunnar og sjóði og stofnanir hennar kemur fram að heildartekjur námu 2.386,5 m.kr., gjöld 2.346,5 m.kr. og hreinar fjármunatekjur 5,7 m.kr. Tekjuafgangur varð því 45,7 m.kr. miðað við 19,5 m.kr. tekjuafgang 2004. Afkoman hefur þannig batnað um 26,2 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 1.815,9 m.kr. og skuldir 385,3 m.kr. Óráðstafað eigið fé eða höfuðstóll nam í árslok 2005 1.430,6 m.kr.

Ríkisendurskoðun velur á hverju ári tiltekin áhersluatriði til skoðunar hjá öllum ríkisstofnunum. Á það einnig við um kirkjustofnanir. Vegna ársins 2005 var ákveðið að skoða sérstaklega eftirfarandi atriði:

1. *Tekjuskráningu.*
2. *Mötuneytismál.*
3. *Endurskoðun fylgiskjala.*

Í endurskoðunarbréfi til Þjóðkirkjunnar (Biskups Íslands) og einstakra sjóða og stofnana var gerð grein fyrir niðurstöðu þessara athugana og er hún þannig fyrir lið 1 og 3:

Megintekjur Þjóðkirkjunnar og kirkjustofnana eru framlög úr ríkissjóði og frá öðrum aðilum. Tekjur fyrir sameiginlega þjónustu eru tekjufærðar með mánaðarlegum millifærslum í samræmi við samkomulag um heildarfjárhæð. Sama á við um tekjur frá prestaköllum fyrir veitta þjónustu Þjóðkirkjunnar vegna þeirra. Litið er á þetta sem innanhússtekjur og því fallist á þessa aðferð.

Tekjur af fræðslustarfsemi og reikningagerð til ytri aðila eru með öðrum hætti enda um að ræða tekjur frá óskyldum aðilum. Þar eru gefnir út formlegir reikningar sem uppfylla kröfur um form og innihald.

Innanhússfylgiskjöl voru skoðuð með úrtaki og eru þau fyrst og fremst millifærsluskjöl vegna þjónustutekna skrifstofu Þjóðkirkjunnar fyrir veitta bókhalds- og fjármálaþjónustu, skjalavörslu, tölvuþjónustu og almenna skrifstofuþjónustu. Ekki eru gefnir út sérstakir reikningar vegna þessa. Í ársbyrjun eru þessar tekjur ákvarðaðar fyrir allt árið og innheimtar mánaðarlega. Ekki eru gerðar athugasemdir við þetta fyrirkomulag.

Ytri fylgiskjöl voru skoðuð með úrtaki. Kannað var hvort þau uppfylltu formkröfur um útgefna reikninga svo og áritun um samþykki þeirra. Niðurstaða könnunarinnar er að ekki er tilefni til athugasemda.

Við samanburð á einstökum þáttum fjárheimilda og ársreiknings kemur fram að launaliður er um 94,5 m.kr. hærri en fjárheimildin. Á móti kemur að Önnur rekstrargjöld og eignakaup eru lægri sem nemur 52,5 m.kr. og sértekjur eru 43,0 m.kr. meiri en fjárheimild áætlaði. Framlög eru hins vegar 17,4 m.kr. hærri en tilgreint er í fjárheimild. Niðurstaðan er 16,3 m.kr. tekjuhalli. Fjárhagsáætlun fyrir árið 2005 var gerð með 5 m.kr. tekjuhalla og reiknað með að afgangur fjárheimilda fyrri ára mætti hallanum. Skýring á verri afkomu eru almennar kostnaðarhækkningar og aukinn rekstrarkostnaður vegna fjölgunar verkefna á Biskupsstofu en einnig voru þjónustutekjur lægri en gert var ráð fyrir.

Í umfjöllun um Kristnisjóð er þess getið að sú breyting hafi orðið á fyrirkomulagi við úthlutun styrkja og framlaga hjá kirkjuráði að það úthluti nú í einu lagi vegna verkefna Kristnisjóðs og Jöfnunarsjóðs sókna og var Kristnisjóði falið að annast umsýslu með útgreiðslu styrkjanna. Jöfnunarsjóður sókna greiddi til Kristnisjóðs þá fjárhæð sem hann bar ábyrgð á lögum samkvæmt. Þessi ákvörðun var gerð til að einfalda úthlutunina og umsýslu styrkja og framlaga. Við samanburð á fengnum og veittum framlögum í rekstrarreikningi sjóðsins milli ára ber að hafa þetta í huga. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur þessi breyting tekist vel.

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 beint á kirkjunna. Enn er lagt til að íhugað verði framtíðarhlutverk sjóðsins þar sem fjármunir hans koma að engum notum eins og er. Til álita kemur að flytja þá yfir í Jöfnunarsjóð sókna en hlutverk hans er hliðstætt hinum almenna kirkjusjóði.

Stefnt hefur verið að því að fækka sjóðum í vörslu biskups. Ráðgert var að ráðstafa fjórum þeirra á árinu 2004 en nokkrar áfallnar fjármagnstekjur urðu eftir á bankareikningum þeirra og kom það í ljós við uppgjör í árslok. Þess vegna fækkaði sjóðunum ekki á því ári en lokauppgjör vegna þessara sjóða varð á árinu 2005. Þar að auki var einn sjóður greiddur út. Því hefur sjóðum fækkað um fimm á árinu 2005. Á árinu 2005 námu eignir sjóðanna 106,5 m.kr. en framlög úr þeim námu 2,9 m.kr. sem er um 37% af fjármunatekjum ársins. Úthlutanir úr sjóðunum eru í samræmi við tilgang þeirra. Þar sem eignir þeirra aukast milli ára eru stjórnendur þeirra hvattir til að úthluta árlega öllu því fé sem skipulagsskrár heimila.

Strandarkirkjunefnd, sem skipuð er af kirkjuráði, fer með stjórn Strandarkirkju og Strandarkirkjugarðs. Biskupsstofa annast bókhald og fjárreiður fyrir nefndina. Ekki eru gerðar athugasemdir við færslu bókhalds og meðferð fjármuna. Hins vegar eru ábendingar um eignaskrá og skrá um útlutun landspildna áréttáðar og er vísað til reglna um reikningsskil sókna í þessu samhengi eftir því sem við á vegna sérstöðu kirkjunnar.

Í umfjöllun um Hjálparstarf kirkjunnar er bent á að í lok reikningsárs sem endaði 30. júní 2006 hafði stofnunin skuldbundið sig til að greiða 75 m.kr. til hjálparstarfs þannig að óráðstafað söfnunarfé nemur um 19 m.kr. Þá má benda á að auk óráðstafaðs söfnunarfjár nemur óbundið annað eigið fé um 74 m.kr. Af þessu má sjá að geta stofnunarinnar til að sinna hjálparstarfi er veruleg og eykst ár frá ári.

Um ársreikninga kirkjugarða

Ríkisendurskoðun hefur haft lögboðið eftirlit með ársreikningum kirkjugarða frá og með árinu 1993. Skv. 37. gr. laga nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu er kirkjugarðsstjórnnum, sem sjá um daglegan rekstur kirkjugarða, skylt að senda Ríkisendurskoðun ársreikninga kirkjugarða fyrir næstliðið ár fyrir 1. júní ár hvert. Á árinu 1997 var 2. mgr. breytt og hljóðar hún nú þannig: „Kirkjugarðsstjórnir skulu senda Ríkisendurskoðun ársreikning kirkjugarðs fyrir næstliðið ár fyrir 1. júní ár hvert. Um heimildir Ríkisendurskoðunar til að kalla eftir upplýsingum og til að kanna gögn fer eftir lögum um Ríkisendurskoðun.“

Skv. 7. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun getur stofnunin krafist reikningsskila af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum aðilum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu og ber þeim þá skylda til að afhenda Ríkisendurskoðun umbeðin gögn. Ekki hefur til þess komið að stofnunin hafi krafist stjórnmál kirkjugarða um aðrar upplýsingar en koma fram í ársreikningum, t.d. hefur aldrei verið kallað eftir bókhaldsgögnum eða öðrum gögnum.

Til að samræma sem best alla upplýsingagjöf lét Biskupsstofa, í samstarfi við Ríkisendurskoðun, gera sérstök eyðublöð fyrir ársreikninga kirkjugarða. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að þessi eyðublöð séu notuð.

Á síðastliðnu ári áttu fulltrúar Ríkisendurskoðunar fund með framkvæmdastjóra og fjármálastjóra Kirkjuráðs þar sem m.a. var rætt um nýtt fyrirkomulag á innheimtu ársreikninga kirkjugarða. Samþykkt var á þeim fundi að til reynslu myndi Biskupsstofa annast innheimtu reikninganna hjá kirkjugörðunum og senda Ríkisendurskoðun eintök af þeim.

Ríkisendurskoðun heldur miðlæga skrá um alla kirkjugarða sem skila eiga ársreikningum og skráir rekstrar- og efnahagsupplýsingar. Skoðaðar eru árit-

anir á reikningana, auk þess sem rekstrar- og efnahagsreikningar eru yfirfarnir og samtölur stemmdar af. Athugasemdir og fyrirspurnir vegna reikninganna eru sendar prófasti til fyrirgreiðslu.

Athugasemdir við reikningana lúta einkum að ófullkomnum áritunum, að kirkjugarðsgjöld séu færð á greiðslugrunni en ekki á rekstrargrunni, að framlag til Kirkjugarðasjóðs sé ekki gjaldfært og að úthlutaðir styrkir séu ekki taldir fram í ársreikningum.

Þann 1. janúar 2005 tóku gildi lög nr. 138/2004 um breytingu á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, en þar kemur fram í 6. gr. að framlag ríkissjóðs til kirkjugarða taki mið af fjölda látinna næstliðins árs og stærð grafarsvæða. Útreikningur framlags skal byggjast á samkomulagi ríkisins og kirkjugarðaráðs.

Tekjur kirkjugarðanna af kirkjugarðsgjaldi á árinu 2005 námu 717,1 m.kr. Af kirkjugarðsgjöldum renna 8% í Kirkjugarðasjóð og námu þau 57,3 m.kr. Meginmarkmið Kirkjugarðasjóðs er að jafna aðstöðu kirkjugarða og veita þeim fjárstuðning.

Í 16 prófastsdæmum landsins eru 254 kirkjugarðar sem skila eiga ársreikningum til Ríkisendurskoðunar. Um miðjan október 2006 höfðu stofnuninni borist ársreikningar 215 kirkjugarða vegna ársins 2005. Heildartekjur og gjöld þeirra skiptast að stærstum hluta þannig:

Tafla 23 Heildartekjur og gjöld kirkjugarða 2005

Tekju- og gjaldaliðir	m.kr.
Tekjur	
Kirkjugarðsgjöld	685,4
Aðrar tekjur	104,8
Fjármagnstekjur	56,9
Samtals	847,1
Gjöld	
Laun	331,1
Útfararþjónusta	29,1
Annar kostnaður	238,7
Framlög	112,3
Afskriftir	38,4
Samtals	749,6
Tekjur umfram gjöld	97,5

Heildareignir kirkjugarðanna námu í árslok 2.250,9 m.kr. og skiptust þannig að fastafjármunir námu 1.238,5 m.kr. og veltufjármunir 1.012,4 m.kr. Langtímaskuldir námu 272,9 m.kr. og skammtímaskuldir 84,1 m.kr.

Eigið fé kirkjugarða nam 1.893,9 m.kr. í árslok 2005 og hafði aukist um 115,0 m.kr. frá árinu á undan. Hjá 17 kirkjugörðum var eigið fé neikvætt um samtals 14,2 m.kr.

Um eftirlit með ársreikningum sókna árið 2005

Ríkisendurskoðun hefur haft lögboðið eftirlit með ársreikningum sókna frá og með árinu 1997. Eftirlitið lýtur annars vegar að innköllun reikninga og hins vegar að því að kanna hvort reikningar séu tölulega réttir. Auk þessa eru ársreikningar sókna skráðir í gagnagrunn til að auðvelda eftirlit með skilum og aðra athugun á þeim.

Á Kirkjubúingi árið 2001 voru samþykktar breytingar á starfsreglum nr. 732/1998 en skv. þeim skulu sóknarnefndir nota samræmt reikningsform við uppsetningu ársreiknings sem Kirkjuráð leggur til. Í apríl 2002 skipaði Kirkjuráð nefnd til að gera tillögu um samræmt reikningsform sókna. Kirkjuráð samþykkti tillögu nefndarinnar og var nýtt reikningsform tekið upp fyrir árið 2004. Ríkisendurskoðun hefur lagt áherslu á að það sé notað og hafa langflestar sóknir tekið það upp.

Á síðastliðnu ári áttu fulltrúar Ríkisendurskoðunar fund með framkvæmdastjóra og fjármálastjóra Kirkjuráðs þar sem m.a. var rætt um nýtt fyrirkomulag á innheimtu ársreikninga sókna. Samþykkt var á þeim fundi að til reynslu myndi Biskupsstofa annast innheimtu reikninganna hjá sóknum og senda Ríkisendurskoðun eintök af þeim.

Í landinu eru alls 279 sóknir í 16 prófastsdæmum sem skila eiga ársreikningum til Ríkisendurskoðunar. Um miðjan október 2006 höfðu stofnuninni borist ársreikningar 251 sóknar vegna ársins 2005. 28 sóknir hafa vanrækt að skila ársreikningum. Enn og aftur skal ítrekað að skil á ársreikningum eru lögbundin og ber sóknum að skila þeim fyrir 1. júní ár hvert.

Eftirlit Ríkisendurskoðunar með ársreikningum kirkna byggist á viðauka við 23. gr. laga nr. 25/1985, um kirkjusóknir, safnaðarfundir, sóknarnefndir, héraðafundi o.fl., sem tók gildi 22. desember 1997. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Sóknarnefndir skulu senda Ríkisendurskoðun ársreikninga sóknarnefnda fyrir næstliðið ár fyrir 1. júní ár hvert. Um heimildir Ríkisendurskoðunar til að kalla eftir upplýsingum og til að kanna gögn, fer eftir lögum um Ríkisendurskoðun.“

Skv. 7. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun getur stofnunin krafist reikningsskila af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum aðilum, sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu, og ber þeim þá skylda til að afhenda Ríkisendurskoðun umbeðin gögn. Ekki hefur til þess komið að stofnunin hafi krafðið

sóknarnefnd um frekari upplýsingar en fram koma í ársreikningi. Þannig hefur t.d. aldrei verið kallað eftir bókhaldi eða öðrum gögnum.

Helstu verkefni stofnunarinnar á sviði þessa eftirlits eru að:

Halda skrá um ársreikninga allra sókna og skrá í miðlægan gagnagrunn.

Yfirfara áritanir.

Athuga hvort reikningar séu tölulega réttir.

Gera athugasemdir við reikninga ef efni standa til, bæði vegna ráðstöfunar fjár og ófullnægjandi upplýsinga.

Á ári hverju eru gerðar athugasemdir, misjafnlega alvarlegs eðlis, við reikningsskil kirkna. Þær lúta einkum að ófullkomnum áritunum, því að sóknargjöld séu færð á greiðslugrunni en ekki rekstrargrunni, að framlag til héraðssjóðs sé ekki talið fram, að fasteignir séu ekki færðar og að reikningar stemmi ekki.

Þessu til viðbótar má nefna að samkvæmt hinu nýja samræmda ársreikningsformi skulu kirkjur taldar fram á brunabótamati. Engu að síður hefur töluvert borið á því að fasteignir hafi verið taldar fram á fasteignamatsverði.

Ríkissjóður greiðir sóknargjald, sem er ákveðin fjárhæð á mánuði, vegna hvers einstaklings sem í ársbyrjun gjaldárs var 16 ára eða eldri. Gjald þetta var á árinu 2005 662,90 kr. á mánuði. Álagt sóknargjald til þjóðkirkjusafnaða nam alls 1.516 m.kr. á árinu 2005. Þar af nam framlag til héraðssjóða 75 m.kr. en það framlag reiknast 5% af sóknargjaldi. Tekjur og gjöld sókna, sem skilað hafa ársreikningum skiptast að stærstum hluta þannig:

Tafla 24 Heildartekjur og gjöld sókna 2005

Tekju- og gjaldaliðir	m.kr.
Tekjur	
Sóknargjald	1.498,9
Framlög og styrkir	326,6
Aðrar tekjur	114,5
Samtals	1.940,0
Gjöld	
Safnaðarstarf	926,5
Rekstur og viðhald	357,0
Annar kostnaður	195,3
Fjármagnsgj. umfram fjármunatekjur	147,0
Samtals	1.625,8
Tekjur umfram gjöld	314,1

Heildareignir sóknanna námu í árslok rúmunum 15.545,0 m.kr. og skiptast þannig að fastafjármunir námu rúmunum 14.367,4 m.kr. og veltufjármunir

1.177,6 m.kr. Langtímaskuldir námu 1.702,7 m.kr. og skammtímaskuldir 606,9 m.kr.

Eigið fé sóknanna nam tæpum 13.235,4 m.kr. í árslok 2005. Í árslok var eigið fé tveggja sókna neikvætt samtals að fjárhæð 7,6 m.kr.

10 Fjárheimildir

Fjárheimildir vegna gjalda ársins 2005 mæla fyrir um þau útgjöld sem ráðuneytum og stofnunum þeirra er heimilt að efna til á árinu. Í flestum tilvikum fela fjárheimildirnar í sér bindandi fyriræli sem getur varðað við lög að bregða út af. Dæmi um þetta eru fjárheimildir vegna reksturs stofnana sem forstöðumönnum þeirra er almennt skylt að haga rekstri í samræmi við. Þó má í nokkrum tilvikum fremur líta á fjárheimildir sem áætlun sem víkja má frá við vissar aðstæður, t.d. getur ríkið verið skuldbundið skv. ákvæðum í lögum, samningum eða dómum að inna af hendi útgjöld þrátt fyrir að formlegrar fjárheimildar hafi ekki verið aflað. Ríkissjóði er t.d. skylt að greiða áfram vexti af lánum þó að fjárheimild sem veitt var til þeirra útgjalda sé uppurin. Sama máli gegnir væntanlega um efndir á ráðningarsamningum starfsmanna enda hafi þeim samningum ekki verið sagt upp.

Þá segir í lögum um fjárreiður ríkisins: „Valdi ófyrirséð atvik því að greiða þarf úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum er fjármálaráðherra að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðherra heimilt að inna greiðsluna af hendi enda þoli hún ekki bið.“ Fjármálaráðherra er samt skylt að leita heimilda til þeirra eftir á með frumvarpi til fjárukalaga. Lögin gera einnig sams konar undantekningu vegna kjarasamninga sem kveða á um frekari launaútgjöld ríkisins en fjárlög gerðu ráð fyrir. Almennt gildir þó að haga beri útgjöldum ríkisins í samræmi við gildandi fjárheimildir á hverjum tíma.

Tafla 25 Fjárheimildir (2001–2005)

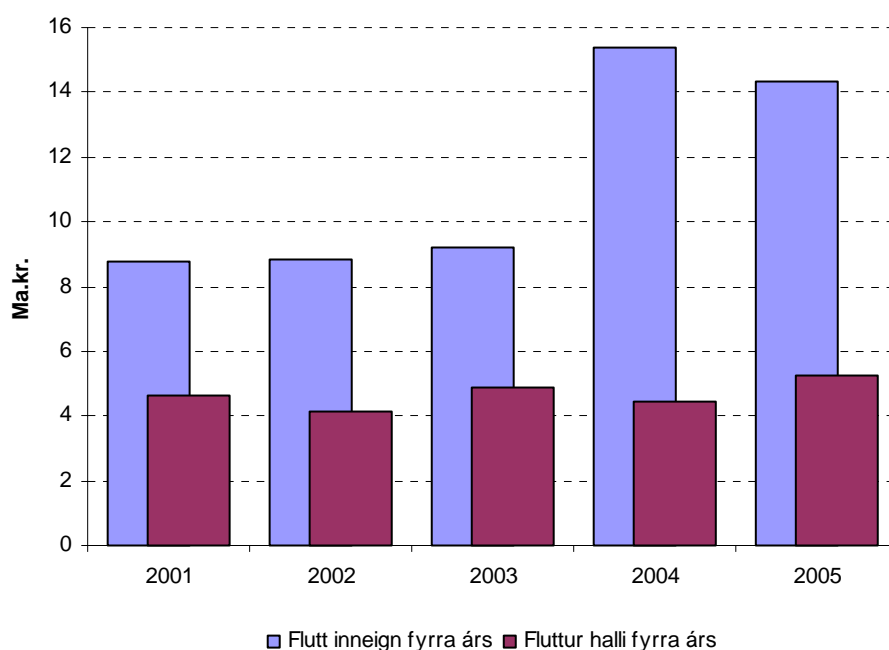
Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	2005
Fjárlög ársins	219.164	239.370	260.142	275.296	296.381
Flutt inneign fyrra árs	8.757	8.834	9.183	15.390	14.306
Fluttur halli fyrra árs	-4.650	-4.126	-4.882	-4.468	-5.255
Fjárukalög	14.957	11.921	17.280	9.283	21.018
Fjárheimildir samtals	238.228	255.999	281.723	295.501	326.449

Fjárheimildir eru án breytinga vegna markaðra tekna og rekstrartekna.

Fjárheimildir ársins 2005 eru í fyrsta lagi fjárlög ársins sem heimiluðu 296,4 ma.kr. útgjöld á árinu. Þessu til viðbótar koma fjárukalög sem juku útgjaldaheimildir í heild um 21,0 ma.kr. Aðrar fjárheimildir voru þær sem fluttust yfir frá fyrra ári, en lög um fjárreiður ríkisins heimila 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. Fjárheimildir ársins 2005 voru þannig hækkaðar um 14,3 ma.kr. vegna ónýtttra heimilda árið áður og lækkaðar um 5,3 ma.kr. vegna útgjalda umfram heimildir á fjárlagaárinu 2004. Þá kunna fjárheimildir vegna einstakra fjárlagaliða að breytast vegna millifærslna af öðrum fjárlagaliðum. Helstu millifærslur milli fjárlagaliða eru vegna útgjalda skv. heimildarákvæðum í 6. gr. fjárlaga, vegna ríkisstjórnarákvarðana, vegna launa og verðlagsbóta, svo og af ýmsum öðrum svokölluðum safnliðum sem ráðuneytin deila út af til stofnana sinna. Aðrar millifærslur eru ekki heimilar.

Mynd 9 Fluttar fjárheimildir milli ára (2001–2005)



Breyting fjárheimilda vegna uppgjors ríkistekna

Í fjárlögum er sýnt hvernig fjárheimildir eru fjármagnaðar, en það er ýmist með beinu framlagi úr ríkissjóði, mörkuðum skatttekjum, þ.e. tekjuliðum sem eru eyrnamerkir vegna ákveðinna útgjalda, öðrum rekstrartekjum eða með viðskiptahreyfingum. Fram til 2003 voru fjárheimildir ýmist hækkaðar eða lækkaðar í ríkisreikningi vegna uppgjors á mörkuðum tekjum stofnana og öðrum rekstrartekjum þegar þær urðu hærri eða lægri en ráð var fyrir gert í fjárlögum og fjárukalögum. Eins og fram kom í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2003 lá það sjónarmiði að baki að stofnunum eigi að vera heimilt að stofna til kostnaðar umfram fjárheimildir enda nái þær að standa undir slíkum viðbótarkostnaði með auknum rekstrartekjum, þ.e. öðrum tekjum en framlagi úr ríkissjóði. Þá hafi verið litið svo á að ef álagning markaðra tekna fari fram úr því sem áætlað var í fjárlögum sé stofn-

unum og öðrum aðilum sem eiga tilkall til þeirra ekki heimilt að ráðstafa viðbótinni án þess að Alþingi hafi samþykkt viðbótarfjárheimildir.

Ríkisendurskoðun taldi ekki heimilt að breyta fjárheimildum með þessum hætti þar sem hvorki í lögum um fjárreiður ríkisins né í fjárlögum er að finna ákvæði um hvernig fara skuli með slík frávik. Að óbreyttum lögum væri því ekki heimilt að breyta fjárheimildum með þessum hætti fyrr en lokafjárlög vegna viðkomandi árs hefðu verið samþykkt. Á árinu 2002 voru hins vegar gerðar þær breytingar á framsetningu tekna að markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur færast nú í rekstrarreikningi stofnana og koma þar af leiðandi til frádráttar þeirri gjaldatölu sem borin er saman við fjárheimild viðkomandi fjárlagaliðar. Frá og með fjárlögum ársins 2003 hafa síðan ekki verið gerðar breytingar á fjárheimildum vegna uppgjörs ríkistekna stofnana. Fjárheimildin tekur með öðrum orðum til framlagsins úr ríkissjóði en ekki endilega til brúttó útgjalda viðkomandi stofnunar.

Tafla 26 sýnir fjárheimildir einstakra ráðuneyta og hvernig þær breyttust á árinu 2005.

Tafla 26 Fjárheimildir árið 2005, samtals á ráðuneyti

Í m.kr.	Fjárlög	Flutt inneign fyrra árs	Fluttur halli fyrra árs	Millif. innan ársins	Fjár- aukalög	Fjárh. samnt.
Æðsta stjórn ríkisins	2.701	83	-85	54	113	2.865
Forsætisráðuneyti	1.134	409	-8	25	851	2.410
Menntamálaráðun.	36.685	2.164	-1.534	1.008	975	39.298
Utanríkisráðuneyti	6.910	892	-428	18	529	7.920
Landbúnaðarráðun.	12.298	425	-344	67	3.247	15.694
Sjávarútvegsráðun.	2.523	710	-2	59	65	3.355
Dómsmálaráðuneyti	15.888	919	-88	376	248	17.344
Félagsmálaráðun.	26.686	272	-207	448	691	27.890
Heilbr.- og tr.málar.	119.128	2.096	-2.304	1.016	2.310	122.246
Fjármálaráðuneyti	28.742	887	-52	-3.240	11.264	37.601
Samgönguráðuneyti	17.952	3.620	-9	75	1.761	23.399
Iðnaðarráðuneyti	3.786	858	0	2	405	5.051
Viðskiptaráðuneyti	1.347	95	0	19	43	1.504
Hagstofa Íslands	601	0	-21	11	6	597
Umhverfissráðuneyti	4.551	877	-174	62	-151	5.165
Vaxtagjöld ríkissj.	15.450	0	0	0	-1.340	14.110
	296.381	14.306	-5.255	0	21.018	326.449

Eins og áður segir er heimilt með samþykki ráðherra að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs og að draga ráðstöfun umfram heimildir fyrra árs frá fjárveitingum ársins. Öll slík frávik flytjast sjálfkrafa yfir á næsta fjárlagaár nema leitað sé heimilda í frumvarpi til lokafjárlaga til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Við það er mið-

að að frumvarp til lokafjárlaga sé lagt fram með ríkisreikningi. Í lokafjárlögum eru almennt felldar niður afgangsheimildir og umframgjöld vegna lífeyrisskuldbindinga, afskriftar skattkrafna og margra fleiri liða (tölur 27 og 28). Þá breytast fjárheimildir vegna færslu endurmatsreikninga á höfuðstól, vegna flutnings höfuðstóls milli A-, B- og C-hluta fjárlaga og vegna samræmingar á fjárheimildum milli lokafjárlaga og ríkisreiknings (breytingar vegna frávika ríkistekna frá áætlun fjárlaga voru einnig gerðar með lokafjárlögum).

Það er óneitanlega viss galli við þetta fyrirkomulag að formleg afgreiðsla Alþingis um að breyta eða breyta ekki fjárveitingum vegna rekstrarútkomu fyrra árs liggur fyrst fyrir þegar langt er liðið á fjárlagaárið. Á móti kemur að í flestum tilvikum geta ráðuneyti og forráðamenn stofnana gengið að því vísu þegar í byrjun árs með hvaða hætti flutningur slíka heimilda muni eiga sér stað.

Tafla 27 Lokafjárlög, niðurfelld staða umframgjalda (2001–2004)

Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	Samtals
Æðsta stjórn ríkisins	-2	-1	-37	-6	-47
Forsætisráðuneyti	-10	-6	-20	-10	-46
Menntamálaráðuneyti	-17	-38	-6	0	-60
Utánríkisráðuneyti	-46	-38	-173	-143	-399
Landbúnaðarráðuneyti	-103	-158	-114	-101	-476
Sjávarútvegssráðuneyti	0	0	-1	-2	-3
Dómsmálaráðuneyti	-41	-132	-166	-108	-447
Félagsmálaráðuneyti	-492	-246	-615	-475	-1.827
Heilbr.- og trygg.málar.	-574	-519	-1.592	-744	-3.428
Fjármálaráðuneyti	-4.569	-17.233	-9.362	-14.475	-45.638
Samgönguráðuneyti	0	0	-252	0	-252
Iðnaðarráðuneyti	-9	-212	-890	-3	-1.114
Viðskiptaráðuneyti	0	0	-2	0	-2
Hagstofa Íslands	0	0	0	0	0
Umhverfissráðuneyti	-1	-2	-3	0	-6
Vaxtagjöld ríkissjóðs	-633	-384	-1.540	0	-2.557
	-6.495	-18.968	-14.771	-16.066	-56.301

Annar og sýnu alvarlegri ágalli við flutninga fjárheimilda milli ára er að í mörgum tilvikum hafa fjárveitingar næsta árs verið skertar án þess að fyrir hafi legið að stofnun sé í reynd ætlað að draga saman rekstur sem nemur þeirri skerðingu. Þetta á sérstaklega við þegar skerðingin er langt umfram þau 4% viðmiðunarmörk sem stofnun má tímabundið fara fram úr í rekstri. Í sumum tilvikum hefur fjárheimild verið skert um tugi prósentu af þessum sökum. Eins og fram kom í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2004 er flutningi fjárheimilda með ofangreindum hætti ætlað að skapa sveigjanleika í rekstri ríkisstofnana og mæta frestun á verkefnum, en þar kom einnig fram að á undanförunum árum hafa fluttar fjárheimildir í mörgum tilvikum 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.

Að hluta til er hér um fortíðarvanda að ræða, því svo framarlega sem ákvæðum reglugerðarinnar er fylgt og forstöðumaður stofnunar og ráðuneytis grípa til viðeigandi ráðstafana ef útgjöld fara meira en 4% umfram ársáætlun ætti ekki að koma til jafn mikillar skerðingar fjárheimilda og verið hefur. Ríkisendurskoðun leggur á það ríka áherslu að gripið sé til aðgerða innan fjárlagaársins og áður en til útgjalda er stofnað í stað þess að velta hallanum áfram, jafnvel árum saman. Aðgerðir sem grípa má til geta eftir atvikum ýmist falist í að aflað sé viðbótarfjárveitinga til starfseminnar eða að útgjöld séu lækkuð, t.d. með samdrætti í starfsemi.

Tafla 28 Lokafjárlög, niðurfelld staða afgangshheimilda (2001–2004)

Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	Samtals
Æðsta stjórn ríkisins	5	64	0	11	80
Forsætisráðuneyti	0	2	0	11	13
Menntamálaráðuneyti	11	0	118	86	215
Utanríkisráðuneyti	18	42	126	24	209
Landbúnaðarráðuneyti	186	17	145	8	355
Sjávarútvegsráðuneyti	13	135	34	7	189
Dómsmálaráðuneyti	47	209	121	61	438
Félagsmálaráðuneyti	207	396	295	163	1.061
Heilbr.- og trygg.málar.	651	525	1.517	639	3.332
Fjármálaráðuneyti	12.034	1.759	4.591	543	18.927
Samgönguráðuneyti	4	3	593	0	600
Iðnaðarráðuneyti	73	46	53	0	172
Viðskiptaráðuneyti	0	0	78	0	78
Hagstofa Íslands	0	0	0	0	0
Umhverfisráðuneyti	2	3	0	8	13
Vaxtagjöld ríkissjóðs	0	1.019	1.355	988	3.361
	13.250	4.218	9.025	2.549	29.042

Útgjaldaheimildir ríkissjóðs á árinu 2005 námu alls 326,4 ma.kr. en útgjöld ársins urðu í reynd 308,4 ma.kr. Þar sem fjárheimildir miðast við einstaka fjárlagaliði og millifærsla af einum lið yfir á annan er aðeins leyfileg í vissum tilvikum, t.d. af safnliðum, þarf að greina frávik yfir og undir fjárheimildum eftir fjárlagaliðum. Alls fór 141 fjárlagaliður samtals 9,3 ma.kr. fram úr heimildum en 366 fjárlagaliðir voru samtals 27,3 ma.kr. innan fjárheimilda.

Ýmsar skýringar eru á því að fjárlagaliðir fara fram úr fjárheimild. Í fyrsta lagi er, eins og komið hefur fram, allt að 4% svigrúm til að færa útgjöld milli ára en þá er að sjálfsögðu gert ráð fyrir að hallinn sé jafnaður út strax árið eftir eða svo fljótt sem auðið er. Í öðru lagi eru nokkrir fjárlagaliðir þess eðlis að erfitt er að áætla nákvæmlega í fjárlögum eða fjáraukalögum hver

útkoman verði. Þetta á t.d. við um kostnað við lífeyrisskuldbindingar og afskrift skattkrafna.

Tafla 29 Fjárheimildir og útkoma (2005)

Í m.kr.	Fjárheim. 2005	Útkoma 2005	Frávik yfir heimild	%	Frávik undir heimild	%
Æðsta stjórn ríkisins	2.866	2.723	10	0,3	153	5,3
Forsætisráðuneyti	2.409	2.031	0	0,0	378	15,7
Menntamálaráðuneyti	39.299	37.748	1.798	4,6	3.349	8,5
Utánríkisráðuneyti	7.923	6.419	231	2,9	1.735	21,9
Landbúnaðarráðuneyti	15.692	15.642	361	2,3	411	2,6
Sjávarútvegssráðuneyti	3.356	2.194	272	8,1	1.434	42,7
Dómsmálaráðuneyti	17.344	16.829	474	2,7	989	5,7
Félagsmálaráðuneyti	27.891	27.508	486	1,7	869	3,1
Heilbr.- og tr.málar.	122.251	118.458	2.333	1,9	6.126	5,0
Fjármálaráðuneyti	37.598	36.929	2.766	7,4	3.435	9,1
Samgönguráðuneyti	23.401	18.080	77	0,3	5.398	23,1
Iðnaðarráðuneyti	5.049	4.203	124	2,5	970	19,2
Viðskiptaráðuneyti	1.503	1.345	12	0,8	170	11,3
Hagstofa Íslands	597	631	34	5,7	0	0,0
Umhverfissráðuneyti	5.165	4.233	278	5,4	1.210	23,4
Vaxtagjöld ríkissjóðs	14.110	13.420	0	0,0	690	4,9
	326.449	308.395	9.258	2,8	27.312	8,4

Því er hins vegar ekki að leyna að of oft er um að ræða ófullnægjandi viðbrögð forstöðumanna stofnana og ráðuneyta sem þær heyra undir. Nú liggur að sjálfsögðu fyrir að eftirspurn eftir opinberri þjónustu fer stöðugt vaxandi, bæði vegna fólksfjölgunar og ekki síður aukinna krafna um nýja og bætta þjónustu á öllum sviðum. Á sama tíma hafa kostnaðarhækkningar sumra stofnana, m.a. vegna launa, verið meiri en forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir. Það hefur gætt mikillar tregðu hjá stjórnendum að svara þessu með því að lækka kostnað og draga úr starfsemi, jafnvel þótt séð væri að reksturinn stefndi að óbreyttu fram úr fjárheimildum. Misvisandi skilaboð ráðuneyta til stofnana sinna um að halda sig innan fjárlaga en draga samt ekki úr starfsemi auka enn á þennan vanda. Sama máli gegnir um ýmiss konar óskjalfest fyrirheit stjórnvalda um ný og aukin verkefni sem forstöðumenn hafa á stundum tekið jafngilda formlegri fjárheimild Alþingis. Við þetta bætist svo tregða ráðuneyta að áminna formlega forstöðumenn sem virða að vettugi fjárlög. Á meðan slík viðhorf eru ráðandi er ljóst að erfiðlega mun ganga að haga ríkisrekstrinum í samræmi við fjárlög og aðrar lögmætar fjárheimildir. Mikilvægt er að forstöðumenn átti sig á þeirri skyldu sinni að haga rekstri stofnana sinna innan fjárheimilda en láta stjórnvöldum eftir að ákvarða fjárveitingar og þar með í reynd umfang starfseminnar. Stjórnmalámennt verða einnig að axla þá ábyrgð að ákveða og standa við það rekstrarumfang sem ákveðið er með fjárlögum hverju sinni.

Margir fjárlagaliðir hafa einnig verið undir fjárheimild. Eins og á við um umframútgjöld getur skýringin á því legið í vandkvæðum við að áætla útgjöld ársins. Oft er ástæðan þó frestun verkefna, einkum stofnkostnaðarverkefna, eða þá að stofnun nýti sér svigrúm sem hún hefur til að færa rekstrarútgjöld milli ára. Dæmi eru um að stofnanir skili afgangi ár eftir ár. Almennt séð er ekki til þess ætlast að stofnanir hins opinbera skili tekjuafgangi heldur við það miðað að fjárveitingar séu ákveðnar með tilliti til verkefna og umfangs rekstrarins. Sé stofnun rekin með afgangi í lengri tíma gefur það tilefni til að skoða hvort grundvöllur fjárframlaga til hennar sé eðlilegur og á það ekki síst við um stofnanir sem fjármagnaðar eru með mörkuðum tekjustofnum.