



EFTIRLIT MEÐ SKULDUM OG FJÁRMAGNSKOSTNAÐI RÍKISSTOFNANA

NÓVEMBER 2012

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
1 INNGANGUR	9
2 EFTIRLIT MEÐ FJÁRREIÐUM RÍKISSTOFNANA	10
2.1 Lög og reglur um fjárreiður ríkisstofnana	10
2.2 Reglur um framkvæmd fjárlaga	10
2.3 Reglur um láns- og reikningsviðskipti	11
2.4 Eftirlit með fjárreiðum ríkisstofnana	11
2.4.1 Fagráðuneyti	12
2.4.2 Fjármála- og efnahagsráðuneyti	12
2.4.3 Fjársýsla ríkisins.....	13
2.4.4 Ríkisendurskoðun.....	13
2.4.5 Umfjöllun í næstu köflum	13
3 SKULDIR RÍKISSTOFNANA Á VIÐSKIPTAREIKNINGI VIÐ RÍKISSJÓÐ	14
3.1 Viðskiptareikningur við ríkissjóð.....	14
3.2 Staða á viðskiptareikningi eftir ráðuneytum	15
3.3 Staða á viðskiptareikningi eftir ríkisstofnunum.....	15
3.4 Samkomulag ráðuneyta og stofnana.....	16
3.5 Greiðsluþjónusta Fjársýslu ríkisins.....	17
3.6 Rekstrarafgangur og -hali	18
3.7 Uppsafnaður halli og ónýttar fjárheimildir	19
3.8 Handbært fé til rekstrar og vörslufé	21
4 AÐRAR SKULDIR RÍKISSTOFNANA	23
4.1 Aðrar skuldir ríkisstofnana.....	23
4.2 Skammtímaskuldir stofnana eftir ráðuneytum	24
4.3 Skammtímaskuldir eftir stofnunum.....	24
5 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR	25
5.1 Þróun vaxtastigs á Íslandi	25
5.2 Fjármagnskostnaður ríkisstofnana	25
5.2.1 Dráttarvextir.....	27
5.2.2 Yfirdráttarvextir.....	27
5.2.3 Vextir af skammtímalánum	28
5.2.4 Vextir af langtímalánum.....	28
5.3 Kaup- og rekstrarleiga á rekstrarfjármunum.....	29

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Árið 1997 setti Alþingi lög um fjárreiður ríkisins. Á grundvelli þeirra setti fjármálaráðherra reglur um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana og reglur um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum stofnana. Samkvæmt þessum lögum og reglum bera fagráðuneyti ábyrgð á reglubundnu eftirliti með fjárreiðum ríkisstofnana sem undir þau heyra. Fjármála- og efnahagsráðuneyti á að hafa almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga og fylgjast með hvernig eftirliti annarra ráðuneyta með fjárreiðum stofnana sinna er háttað. Fjársýsla ríkisins setur reglur um bókhald ríkisins og á að hafa eftirlit með að þeim sé fylgt. Hún hefur einnig umsjón með Orra, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að eftirlit fagráðuneyta með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra beinist fyrst og fremst að því að útgjöld séu í samræmi við fjárheimildir og samþykktar ársáætlanir. Ráðuneytin leggja hins vegar litla sem enga áherslu á eftirlit með þróun skulda og eigna sem þó eru óumdeilanlega hluti af fjárreiðum ríkisstofnana. Fjögur ráðuneyti töldu raunar að eftirlit með skuldum og eignum ríkisstofnana væri á ábyrgð Ríkisendurskoðunar sem ætti að sinna því samhliða endurskoðun ársreikninga. Tvö ráðuneyti töldu að ábyrgðin lægi hjá Fjársýslu ríkisins. Fagráðuneyti hafa óheftan aðgang að fjárhagsupplýsingum stofnana sinna í gegnum Orra og eiga því auðvelt með að sinna eftirlitshlutverki sínu. Til að einfalda eftirlit þeirra enn frekar þarf Fjársýsla ríkisins þó að útbúa fleiri skýrsluform í kerfinu. Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi einnig í ljós að eftirlit fjármála- og efnahagsráðuneytis beinist fyrst og fremst að því að útgjöld stofnana séu innan fjárheimilda á hverjum tíma. Það fylgist ekki sérstaklega með skuldasöfnun þeirra né því hvernig fagráðuneyti sinna eftirlitshlutverki sínu. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur óheftan aðgang að fjárhagsupplýsingum allra ríkisaðila í gegnum Orra.

Forstöðumenn bera ábyrgð á að útgjöld ríkisstofnana séu í samræmi við fjárheimildir. Lögum samkvæmt er þeim óheimilt að stofna til annarra fjárskuldbindinga en fjárlög kveða á um nema þær rúmist innan reglna um láns- og reikningsviðskipti. Ríkisendurskoðun kannaði hvort stofnanir hefðu fylgt ákvæðum þessara laga og reglna á tímabilinu 2007–2011. Í ljós kom að svo var ekki í mörgum tilvikum.

Algengasta ástæðan fyrir skuldasöfnun ríkisstofnana er langvarandi rekstrarhalli. Ráðherra hefur heimild í starfsmannalögum til að áminna forstöðumenn eða leysa þá frá embætti ef ástæða þykir til. Athygli vekur að þriðjungur ríkisstofnana var með uppsafnaðan halla í árslok 2011 og hjá 17% stofnana nam hallinn meira en 4% af fjárheimild. Ríkisendurskoðun bendir á að ráðuneytin verða að efla stefnumótunarhlut-

**RÁÐUNEYTI BERA
ÁBYRGÐ Á EFTIRLITI
MEÐ FJÁRREIÐUM
RÍKISSTOFNANA**

**EFTIRLIT RÁÐU-
NEYTA BEINIST
EINKUM AÐ
ÚTGJÖLDUM
RÍKISSTOFNANA**

**RÁÐUNEYTI FYLGJAST
LÍTIÐ MEÐ SKULDA-
SÖFNUN RÍKIS-
STOFNANA**

**FYLGNI VIÐ LÖG OG
REGLUR ÁBÓTAVANT**

**REKSTRARHALLI
ÁSTÆÐA SKULDA-
SÖFNUNAR**

verk sitt og koma með markvissari hætti að forgangsroðun verkefna hjá þeim ríkisstofnunum sem ekki eru reknar innan fjárheimilda. Það er mikilvæg forsenda þess að þær stofni ekki til skulda.

HEILDARSKULDIR JUKUST UM 45% ÁRIN 2007–2011

Heildarskuldir ríkisstofnana jukust um 45% á tímabilinu 2007–2011, fóru úr 14 ma.kr. í 20,3 ma.kr., þar af skulduðu stofnanir velferðarráðuneytis langmest.

SKULDIR STOFNANA Á VIÐSKIPTAREIKN- INGUM VIÐ RÍKISSJÓÐ TVÖFÖLDUÐUST ÁRIN 2007–2011

Fjárýsla ríkisins heldur utan um viðskiptareikninga stofnana við ríkissjóð. Fjárveitingar til ríkisstofnana og tiltekin útgjöld þeirra, einkum launagreiðslur, eru færðar um viðskiptareikninga þeirra við ríkissjóð í hverjum mánuði. Séu útgreiðslur hærri en fjárheimildir mynda ríkisstofnanir skuld við ríkissjóð. Skuldir þeirra á viðskiptareikningum við ríkissjóð nær tvöfölduðust á tímabilinu 2007–2011, fóru úr 4 ma.kr. árið 2007 í 7,4 ma.kr. árið 2011. Aðeins 10 ríkisstofnanir skulduðu 70% fjárhæðarinnar í árslok 2011. Á sama tíma lækkuðu inneignir ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð um 5%, fóru úr 5,2 ma.kr. árið 2007 í 4,9 ma.kr. í árslok 2011. Munur á inneignum og skuldum var jákvæður árið 2007 en neikvæður á árunum 2008–2011, mest árið 2011 þegar hann var neikvæður um 2,5 ma.kr.

HÁR KOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS VEGNA SKULDA RÍKIS- STOFNANA

Ríkisstofnanir greiða ekki vexti af skuld sinni á viðskiptareikningi við ríkissjóð en ríkissjóður þarf þó að fjármagna hana. Við mat á fjármagnskostnaði ríkissjóðs telur fjármála- og efnahagsráðuneyti rétt að líta til ávöxtunarkröfu óverðtryggðra bréfa á markaði. Vextir af þeim voru á bilinu 4–7% í ágúst 2012. Miðað við það má áætla að fjármagnskostnaður ríkissjóðs vegna skulda ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð hafi numið 327–531 m.kr. árið 2011. Margar stofnanir sem voru í skuld við ríkissjóð áttu handbært fé til rekstrar þrátt fyrir að reglur um láns- og reikningsviðskipti kveði skýrt á um að þær skuli endurgreiða til ríkissjóðs fyrir lok hvers mánaðar handbært fé sem er umfram 2% af heildarrekstrarfé ársins.

AÐRAR SKULDIR STOFNANA HÆKKUÐU UM 30% ÁRIN 2007–2011

Aðrar skuldir ríkisstofnana en á viðskiptareikningi við ríkissjóð jukust um 30% milli árana 2007 og 2011, fóru úr 10 ma.kr. í 12,9 ma.kr. Skuldir við birgja og ógreidd rekstrargjöld hækkuðu um 40% milli árana 2007 og 2009, fóru úr 8,3 ma.kr. í 11,5 ma.kr. Þessar skuldir höfðu hins vegar lækkað aftur í rúma 8 ma.kr. í árslok 2011. Þá lækkun má einkum rekja til þess að ríkissjóður greiddi niður skuldir nokkurra heilbrigðis- og háskólastofnana þegar samningar náðust við birgja um uppgjör þeirra. Samtímis hækkuðu skuldir þessara stofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð og ber ríkissjóður nú fjármagnskostnað vegna þeirra.

STOFNANIR GREIDDU 1,8 MA.KR. Í FJÁRMAGNSKOSTNAÐ ÁRIN 2007–2011

Ríkisstofnanir greiddu samtals 1,8 ma.kr. í fjármagnskostnað á árunum 2007–2011. Þá er ótalinn kostnaður ríkissjóðs vegna skulda stofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð. Kostnaðurinn nær tvöfaldaðist milli árana 2007 og 2009, fór úr 380 m.kr. í 600 m.kr. Síðan þá hefur fjármagnskostnaður ríkisstofnana lækkað mikið og árið 2011 nam hann aðeins 57 m.kr. Lækkunina má rekja til lægri vaxta og minni verðbólgu. Þá greiddu stofnanir í auknum mæli niður skuldir sem bera vexti og nokkrar stofnanir fengu auka-fjárveitingar til að gera upp uppsafnaðan halla. Fjármagnskostnaður á tímabilinu 2007–2011 var hæstur hjá stofnunum velferðarráðuneytis, samtals 1.272 m.kr. (70%), en næst komu stofnanir mennta- og menningarmálaráðuneytis með samtals 356 m.kr. (20%). Landspítali, Háskóli Íslands og Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu greiddu 60% af heildarfjármagnskostnaðinum.

ÁBENDINGAR TIL FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTI

1. EFLA ÞARF REGLUBUNDIÐ EFTIRLIT MEÐ EFNAHAG RÍKISSTOFNANA

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að efla eftirlit sitt með efnahag ríkisstofnana. Þá er nauðsynlegt að ráðuneytið fylgi því eftir að fagráðuneyti sinni betur stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu hvað varðar fjárreiður stofnana sem undir þau heyra og að þau grípi til aðgerða ef þörf krefur. Fjármála- og efnahagsráðuneyti verður að efla greiðslu- og fjárvörslueftirlit sitt og móta samræmdar reglur um aðgerðir sem grípa skal til þegar ríkisstofnanir byrja að safna skuldum, hvort sem það eru skuldir á viðskiptareikningi við ríkissjóð eða aðrar skuldir. Mikilvægt er að ráðuneytið skilgreini hvernig samskiptum og ákvarðanatöku þess gagnvart fagráðuneytum skuli háttað þegar ríkisstofnanir starfa ekki í samræmi við lög og reglur um fjárreiður ríkisins.

2. FYLGJA SKAL REGLUM UM LÁNS- OG REIKNINGSVIÐSKIPTI RÍKISSTOFNANA

Fagráðuneyti bera ábyrgð á eftirliti og eftirfylgd með því að stofnanir sem undir þau heyra fylgi reglum um láns- og reikningsviðskipti í hvívetna. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi yfirsýn um hvort þessum reglum sé fylgt og fylgi því eftir að fagráðuneyti sinni hlutverki sínu í þessu efni og grípi til aðgerða ef nauðsyn krefur. Fjármála- og efnahagsráðuneyti verður að skilgreina hvernig samskiptum og ákvarðanatöku þess gagnvart fagráðuneytum skuli háttað varðandi framfylgd þessara reglna.

ÁBENDINGAR TIL FJÁRSÝSLU RÍKISINS

1. EFLA VERÐUR EFTIRFYLGNI MEÐ AÐ REGLUM UM BÓKHULD SÉ FRAMFYLGHT

Samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins setur Fjársýsla ríkisins framkvæmda- og verk-lagsreglur um færslu bókhalds. Stofnunin verður að hafa skýra og reglubundna yfirsýn um hversu vel ríkisstofnanir fara að þessum reglum og fylgja því eftir að þær færi bókhald sitt í fullu samræmi við þær. Markvisst eftirlit með að bókhald sé rétt fært er liður í því að tryggja að fjárhagsupplýsingar ríkisstofnana gefi ávallt sem réttasta mynd að fjárhagsstöðu þeirra.

2. SKÝR AÐGREINING VERÐUR AÐ VERA MILLI HANDBÆRS FJÁR OG VÖRSLUFJÁR

Nauðsynlegt er að Fjársýsla ríkisins geri skýra kröfu um að ríkisstofnanir fylgi reglum um færslu vörslufjár en það skal vera aðgreint frá handbæru fé til rekstrar í bókhaldi þeirra. Þá þarf stofnunin að útbúa skýrsluform í Orra sem sýni stöðu annars vegar handbærs fjár til rekstrar og skuldar á viðskiptareikningi við ríkissjóð og hins vegar handbærs fjár til rekstrar og fjárheimildar. Þannig geta stofnanir með auðveldum hætti fylgt reglum um láns- og reikningsviðskipti um endurgreiðslu á handbæru fé til rekstrar og fagráðuneyti haft markvisst eftirlit með að svo sé.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTI

„Ráðuneytið vill í upphafi benda á að umfjöllun um skuldastöðu stofnana verður ekki slitin frá fjárhagsstöðu þeirra gagnvart heimildum Alþingis. Eftirlitsferli ráðuneytisins með framkvæmd fjárlaga miðar að því að rekstur stofnana verði innan heimilda fjárlaga á hverjum tíma til að koma í veg fyrir að þær stofni til aukinna skuldbindinga sem leiða til söfnunar viðskiptaskulda, við birgja eða ríkissjóð. Vandamál vegna viðskiptaskulda ríkisstofnana eru því afleiðing hallarekstrar en ekki orsök hans.

Frá gildistöku fjárreiðulaga hefur fjármálaráðuneytið unnið markvisst að því að styrkja og bæta verklag við framkvæmd fjárlaga. Má þar m.a. nefna setningu reglugerða um eftirlit með framkvæmd fjárlaga og reglna um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta. Þessum formreglum hefur verið fylgt eftir með útgáfu handbókar um framkvæmd fjárlaga sem er til nánari leiðbeiningar. Byggt er á því að stofnanir setji fram áætlanir til lengri og skemmri tíma sem grundvallaðar eru á markmiðssetningu í rekstri og forgangsröðun verkefna og nýtist þeim þannig til aðlögunar reksturs að heimildum fjárlaga.

Innan ársins hefur eftirlit ráðuneytisins beinst að því að knýja fram viðbrögð og aðgerðir ráðuneyta og stofnana við því ef rekstrargjöld stofnana og fjárlagaliða fara fram úr fjárheimildum fjárlaga. Jafnframt hefur áhersla verið lögð á að beita forvirku verklagi í ferlinu t.d. með því að vinna strax í ársbyrjun með ráðuneytum að áhættugreiningu á veikleikum við framkvæmd fjárlaga með það að markmiði að hlutaðeigandi stofnun og fagráðuneyti geti í tíma lagt fram aðgerðir til að mæta veikleikum vegna þeirra rekstrarþátta.

Ennfremur hefur á undanförunum árum verið hert að öllu verklagi hvað varðar tillögur um framlög í fjáráukalögum, m.a. með því að ekki eru lengur lagðar fram tillögur að heimildum til að leysa rekstrarvanda stofnana, heldur einungis vegna þeirra tilefna er varða breyttar forsendur frá setningu fjárlaga. Með því að taka á rekstrarvanda stofnana í fjáráukalögum ársins er í reynd unnið gegn markmiðum fjárlaga á hverjum tíma og dregið úr vægi þess að stofnanir aðlagi rekstur sinn að fjárveitingum fjárlaga.

Með kaupum og innleiðingu Orra fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins hefur upplýsingagjöf til stjórnunar og eftirlits batnað verulega, jafnframt því að uppsetning þess hefur miðað að því að hægt verði að fylgjast miðlægt með fjárhagsstöðu ráðuneyta og stofnana. Í fjárhagshluta Orra hafa verið byggðar upp skýrslur sem eru sniðnar að þörfum stjórnenda til eftirlits með rekstri svo og til að stýra greiðslum til stofnana og til að fylgjast með lausafjárstöðu stofnana. Þá má nefna að frá árinu 2008 hefur

Fjársýsla ríkisins birt með formlegum hætti ársfjórðungsleg uppgjör stofnana og fjárlagaliða sem sýna rekstrarstöðu þeirra í samanburði við fjárheimildir og upplýsingar um stöðu efnahagsliða stofnana þ.m.t. stöðu handbærs fjár. Uppgjörum þessum hefur m.a. verið dreift til ráðuneyta.

Starfshópur skipaður fulltrúum ráðuneytisins og Fjársýslu ríkisins hefur um nokkurt skeið unnið að yfirferð á framkvæmd lausafjárstýringar ríkisins og stofnana. Meðal áhersluatriða í starfi hópsins hefur verið skil á innignum af bankareikningum stofnana í ríkissjóð, fjöldi bankareikninga ríkisstofnana, flokkun bankareikninga í Oracle út frá því hvernig innstæður eru tilkomnar, yfirferð á reglum í gildi og hvernig þeim er framfylgt. Þá hefur jafnframt verið unnið að því að skilgreina hvert beri að stefna í þessum efnum, hvort ástæða sé til að þrengja reglur frá því sem nú er og hvort ástæða sé til að breyta verklagi. Meðal annars hefur verið unnið að því að aðlaga skýrslur í Orra til að þær styðji betur við reglur um reikningsviðskipti stofnana og kostir þess metnir að breyta reglum þannig að allar vaxtatekjur stofnana verði færðar meðal ríkistekna og verði þannig ekki lengur hluti af tekjum viðkomandi stofnana. Slík breyting ætti að draga úr hvata stofnana að halda vaxtaberandi fjármunum á banka-reikningum, en safna á sama tíma viðskiptaskuld við ríkissjóð.

Að undanfögnu hefur verið unnið að gerð frumvarps til laga um opinber fjármál, sem ætlað er að taka við af núgildandi lögum um fjárreiður ríkisins þar sem meðal annars hefur verið skoðað hvaða breytingar væru æskilegar í lagaumgjörð til að styðja við markmið um framkvæmd fjárlaga og hagkvæma stýringu lausafjár.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur á undanfögnu árum vakið athygli ráðuneyta á stöðu handbærs fjár stofnana og formlega óskað eftir að innstæður umfram heimiluð mörk séu greiddar til ríkissjóðs. Ráðuneytið lét útbúa sérstaka skýrslu í Orra til að hafa eftirlit með stöðu bankareikninga og handbærs fjár í samanburði við fjárheimildir stofnana. Vegna þess að vanhöld hafa verið á því að fylgt sé því verklagi að halda bókun vörslureikninga aðskildum frá öðrum veltufjármunum hefur þetta eftirlit verið ákveðnum vandkvæðum háð. Því getur ráðuneytið tekið undir með Ríkisendurskoðun um mikilvægi þess að stofnanir og ráðuneyti vinni eftir verklagsreglum Fjársýslu ríkisins hvað þennan þátt varðar.

Með vísan til ofanritaðs og í framhaldi af ábendingum Ríkisendurskoðunar mun ráðuneytið í samvinnu við Fjársýslu ríkisins vinna áfram að endurbótum verklagsreglna og skerpa á hlutverkum ráðuneytisins, Fjársýslu ríkisins, fagraráðuneyta og stofnana við stýringu veltufjármuna ríkisstofnana. Höfuðáherslur ráðuneytisins til að koma í veg fyrir skuldaföfnun stofnana við birgja og aðra aðila, sem eru tilkomnar vegna þess að þær hafi stofnað til skuldbindinga umfram fjárlög, munu eftir sem áður felast í því að fylgjast með rekstrarstöðu stofnana og halda lögbundnum skyldum að ráðuneytum og stofnunum til að bregðast við og aðlaga rekstrarumfang að fjárheimildum á hverjum tíma.“

FJÁRSÝSLA RÍKISINS

1. EFLA VERÐUR EFTIRFYLGNI MEÐ AÐ REGLUM UM BÓKFÆRSLU SÉ FRAMFYLGT

„Fjársýsla ríkisins er sammála ábendingum Ríkisendurskoðunar um að hægt sé að efla eftirfylgni með að reglum um bókfærslu sé framfylgt. Fjársýsla ríkisins hefur sett fram reglur um framkvæmd og uppgjör bókhalds stofnana ríkisins. Gátlistar, verklagsreglur og samræmdur tegundalykill eru til fyrir starfsmenn í bókhaldi stofnana sem tilheyra A-hluta ríkissjóðs. Gátlistunum er komið á framfæri við starfsmenn stofnana árlega hvort sem þeir færa bókhald sitt í Orra eða öðrum kerfum. Starfsmenn FJS eru í reglulegu sambandi við bókara og fjármálastjóra ríkisstofnana til ráðgjafar. Gátlista og aðrar leiðbeiningar er að finna á heimasíðu Fjársýslu ríkisins, fjs.is.“

2. SKÝR AÐGREINING VERÐUR AÐ VERA MILLI HANDBÆRS FJÁR OG VÖRSLUFJÁR

„Fjársýsla ríkisins hefur gefið út fyrirmæli um meðferð vörslufjár/geymslufjárreikninga, svo og meðferð styrkja. FJS hefur unnið markvisst að því undanfarin ár að vörslufé, sem fært hefur verið með handbæru fé stofnana verði meðhöndlað eins og fyrirmæli FJS kveða á um, þ.e. að færa upp á eigna- og skuldahlið í bókhaldi stofnana. FJS telur ekki ástæðu til að útbúið verði sérstakt skýrsluform í Orra til að draga fram handbært fé stofnana. Sé fyrirmælum FJS um meðferð vörslufjár fylgt þá telst vörslufé ekki með handbæru fé til rekstrar í bókhaldi. Reglur um meðferð vörslufjár og styrkja er að finna á heimasíðu Fjársýslu ríkisins, fjs.is. Fjársýsla ríkisins mun taka til skoðunar ábendingu Ríkisendurskoðunar varðandi skýrslugerð til að auðvelda eftirlit fagráðuneyta með stöðu handbærs fjár stofnana, rekstrarheimildum og greiðslustöðu við ríkissjóð.“

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997. Þar kemur m.a. fram að slík endurskoðun felist í því „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Stofnunin gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum og bendir á leiðir til úrbóta í ríkisrekstri.

Hátt vaxtastig og mikil verðbólga hér á landi hefur í för með sér háan fjármagnskostnað og áhættu í rekstri skuldsettra stofnana. Ríkisendurskoðun ákvað í byrjun árs 2012 að gera úttekt á eftirliti stjórnvalda með skuldum og fjármagnskostnaði ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs á tímabilinu 2007–2011. Markmið úttektarinnar var að kanna hvort fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi eftirlit með hvernig fagráðuneyti sinna eftirliti og eftirfylgd með stofnunum sem undir þau heyra og hvort ríkisstofnanir fylgi lögum og reglum um fjárreiður ríkisins. Ríkisendurskoðun kannaði einnig eftirlit Fjársýslu ríkisins með því hvort stofnanir fylgi þeim bókhaldsreglum sem hún setur.

Leitast var við að svara eftirfarandi spurningum:

- Hvernig er eftirliti ráðuneyta með skuldum og fjármagnskostnaði ríkisstofnana háttað?
- Fylgja ríkisstofnanir lögum og reglum sem gilda um láns- og reikningsviðskipti?
- Hver var þróun skulda ríkisstofnana á viðskiptareikningum þeirra við ríkissjóð?
- Hver var þróun annarra skulda ríkisstofnana?
- Hver var fjármagnskostnaður ríkisstofnana?

Úttektin tekur eingöngu til skulda vegna reksturs ríkisstofnana. Hún tekur ekki til skulda ríkissjóðs né safn-, framkvæmda- og millifærsluliða í fjárlögum. Hún tekur heldur ekki til Vegagerðarinnar þar sem skuldir vegna samgönguframkvæmda hafa verið færðar hjá henni frá 1. janúar 2011.

Úttektin er m.a. byggð á greiningu gagna úr ríkisreikningum og fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Lög og reglur um fjárreiður ríkisins voru yfirfarin og upplýsingar fengnar frá Fjársýslu ríkisins og ráðuneytum. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu aðstoð við úttektina. Fagráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins við þeim ábendingum sem til þeirra er beint.

**RÍKISENDURSKOÐUN
ER SJÁLFSTÆÐ
EFTIRLITSSTOFNUN
ALÞINGIS**

**ÚTTEKT Á SKULDUM
OG FJÁRMAGNS-
KOSTNAÐI
RÍKISSTOFNANA**

**TEKUR EKKI TIL
SKULDA RÍKISSJÓÐS,
FRAMKVÆMDA- EÐA
MILLIFÆRSLULIÐA**

2 EFTIRLIT MEÐ FJÁRREIÐUM RÍKISSTOFNANA

2.1 LÖG OG REGLUR UM FJÁRREIÐUR RÍKISSTOFNANA

Í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarfrankvæmdum á sínu málefnaviði og fari með yfirstjórn stofnana varðandi þau málefni sem undir ráðuneyti hans heyri. Í því felst m.a. að hann skal hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra fjárlagaliða sem undir ráðuneyti hans falla. Árið 1997 setti Alþingi lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, (fjárreiðulögin) sem taka til fjárlagagerðar, framkvæmdar fjárlaga, lántöku ríkissjóðs og fjárskuldbindinga ríkisstofnana. Markmiðið var að setja heildstæð lög um fjárreiður ríkisins og skýrari reglur um framkvæmd fjárlaga. Lögin veita fjármálaráðherra heimild til að kveða nánar á um framkvæmd þeirra með reglugerð. Árið 2000 voru settar reglur nr. 83/2000, um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs, og árið 2004 voru settar reglur nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Um viðurlög við brotum á ákvæðum þessara laga og reglna er fjallað í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalögum).

2.2 REGLUR UM FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

Í reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta segir að forstöðumaður skuli skila ráðuneyti ársáætlun fyrir næsta fjárlagaár fyrir lok desember og skal hún rúmast innan ramma fjárheimilda. Fyrir miðjan janúar á ráðuneyti að staðfesta áætlunina með eða án breytinga. Ríkisstofnunum er heimilt að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs og einnig að draga skuldir fyrra árs frá fjárveitingum ársins. Forstöðumaður skal gæta þess að samræmi sé á milli rekstrar-gjalda og áætlunar í lok hvers tímabils innan ársins. Komi í ljós að útgjöld eru 4% umfram áætlun eða meira á ráðuneyti að beita sér fyrir að forstöðumaður grípi til nauðsynlegra aðgerða til að færa þau að fjárheimild. Ráðuneyti ber ábyrgð á því að forstöðumaður ráði bót á rekstrarvanda og getur sett honum tímafrest til þess að bregðast við fyrirmælum sínum um úrbætur. Komi í ljós að forstöðumaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar skal áminna hann eða veita honum lausn samkvæmt starfsmannalögum. Telji ráðuneyti hins vegar að á ríkisstofnun hafi fallið ófyrirséð útgjöld skal það gera fjármála- og efnahagsráðuneyti grein fyrir stöðu mála. Fjármála- og efnahagsráðuneyti metur hvort útgjöldin séu ófyrirséð og leiði til greiðsluskyldu ríkissjóðs. Sé svo leitar fjármálaráðherra heimildar Alþingis til greiðslu útgjaldanna.

LÖG OG REGLUR UM
FJÁRREIÐUR
RÍKISSTOFNANA

FORSTÖÐUMENN
BERA ÁBYRGÐ Á
REKSTRI STOFNANA

RÁÐUNEYTI BERA
ÁBYRGÐ Á AÐ FOR-
STÖÐUMENN TAKI Á
REKSTRARVANDA

2.3 REGLUR UM LÁNS- OG REIKNINGSVIÐSKIPTI

Forstöðumönnum er óheimilt að stofna til annarra fjárskuldbindinga en þeirra sem fjárlög kveða á um nema þær rúmist innan reglna um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana. Í þeim reglum segir að ríkisstofnunum sé heimilt að halda reikninga í bönkum og sparisjóðum til að sinna daglegum greiðslum. Þeim er hins vegar ekki heimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á bankareikningi. Ríkisstofnanir sem hafa reikning í banka eða sparisjóði eiga að endurgreiða til ríkissjóðs fyrir lok hvers mánaðar það fé sem fer umfram 2% af heildarrekstrarfé ársins. Fjármálaráðherra getur þó sett önnur viðmiðunarmörk gagnvart einstökum stofnunum. Þá segir að ríkisstofnanir hafi heimild til að nýta sér greiðslufrest í allt að 90 daga vegna kaupa á vöru og þjónustu, enda séu kaupin innan fjárheimilda. Leita ber skriflegrar heimildar fjármála- og efnahagsráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis fyrir öllum skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga og ber að setja þær upp með formlegum hætti. Ríkisstofnunum er óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum um rekstrar- eða kaupleigu án þess að fyrir liggi heimild í lögum eða samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis.

2.4 EFTIRLIT MEÐ FJÁRREIÐUM RÍKISSTOFNANA

Eftirlit með og ábyrgð á fjárreiðum stofnana ríkisins eru skilgreind í reglugerð um framkvæmd fjárlaga. Þar segir að forstöðumaður beri m.a. ábyrgð á því að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, útgjöld stofnunar séu innan fjárheimilda og fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Fagráðuneyti skulu hafa eftirlit með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga og fylgist með hvernig eftirliti annarra ráðuneyta er háttað með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra. Ráðuneytin hafa óheftan aðgang að fjárhagsupplýsingum um sínar stofnanir í Orra og fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur aðgang að fjárhagsupplýsingum allra ríkisaðila.

Fjársýsla ríkisins starfar samkvæmt fjárreiðulögum og heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti. Stofnunin hefur yfirumsjón með bókhaldi og ársreikningum ríkisaðila. Hún á að veita ríkisaðilum aðstoð og ráðgjöf um bókhald og reikningsskil og setja þeim framkvæmda- og verklagsreglur við færslu bókhalds og gerð ársreikninga. Fjársýsla ríkisins annast greiðsluþjónustu fyrir ríkissjóð og þær ríkisstofnanir sem þess óska. Hún hefur einnig umsjón með Orra, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og starfar samkvæmt lögum um stofnunina frá árinu 1997. Í þeim segir að Ríkisendurskoðun skuli hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga og endurskoða ríkisreikning. Þá segir að fjárhagsendurskoðun eigi að vera samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma og er m.a. miðað við að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáráukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli og samninga.

Ríkisendurskoðun sendi fjármála- og efnahagsráðuneyti og fagráðuneytunum bréf þann 11. apríl 2012 þar sem spurt var um eftirlitshlutverk þeirra með skuldum og fjár-

**FORSTÖÐU-
MÖNNUM ER
ÓHEIMILT AÐ
STOFNA TIL SKULDA**

**ENDURGREIÐA Á
FJÁRMUNI UMFRAM
2% AF HEILDAR-
REKSTRARFÉ ÁRSINS**

**RÁÐUNEYTI HAFI
ÓHEFTAN AÐGANG
AÐ FJÁRHAGS-
UPPLÝSINGUM
STOFNANA SINNA**

**FJÁRSÝSLA RÍKISINS
SETUR REGLUR UM
FÆRSLU BÓKHALDS
RÍKISAÐILA**

**FYRIRSPURN TIL
RÁÐUNEYTA OG
FJÁRSÝSLU RÍKISINS**

magnskostnaði ríkisstofnana og hvernig þau sinni því hlutverki. Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu svörum þeirra.

2.4.1 FAGRÁÐUNEYTI

Í svari fagráðuneyta kom fram að eftirlit þeirra með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra beinist fyrst og fremst að útgjöldum. Þau fylgist mánaðarlega með því hvort útgjöld séu í samræmi við fjárheimild og samþykkt ársáætlun viðkomandi stofnunar. Ítarlegri greining er síðan gerð ársfjórðungslega. Eftirlit með skuldastöðu stofnana er hins vegar ekki hluti af reglubundnu eftirliti þeirra með framkvæmd fjárlaga. Væru skuldir stofnana verulegar töldu ráðuneytin að það kæmi fram við greiningu á rekstrarvanda þeirra. Fjögur ráðuneyti töldu raunar að eftirlit með skuldum og eignum ríkisstofnana væri á ábyrgð Ríkisendurskoðunar. Þau töldu að stofnunin ætti að sinna þessu eftirliti samhliða endurskoðun ársreikninga og sögðust árétta ábendingar hennar gagnvart sínum stofnunum. Tvö ráðuneyti töldu að ábyrgðin lægi hjá Fjársýslu ríkisins með vísun í 8 gr. laga um fjárreiður ríkisins. Sú grein fjallar um ríkisreikning og tiltóku ráðuneytin að hann skuli sýna yfirlit yfir m.a. löng lán, ábyrgðir og samninga sem fela í sér fjárskuldbindingar vegna rekstrar og framkvæmda.

Ríkisendurskoðun bendir á að í lögum um Stjórnarráð Íslands kemur skýrt fram að ráðherra ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum á sínu málefnasviði og fer með yfirstjórn ríkisstofnana sem undir ráðuneyti hans heyra. Að mati Ríkisendurskoðunar verða fagráðuneytin að efla stefnumótunarhlutverk sitt og koma með markvissari hætti að forgangsröðun verkefna og þjónustu stofnana þannig að þær starfi án undantekninga innan fjárheimilda. Það er ein af grunnforsendum þess að koma megi í veg fyrir að ríkisstofnanir stofni til skulda. Ríkisendurskoðun telur ekki nægilegt að fagráðuneytin fylgist aðeins með rekstrarstöðu ríkisstofnana heldur verði þau að efla eftirlit sitt og eftirfylgni með skulda- og eignastöðu þeirra. Upplýsingar vegna stofnana sem færa bókhald sitt í Orra eru aðgengilegar fagráðuneytum í rauntíma en Fjársýsla ríkisins uppfærir mánaðarlega í Orra fjárhagsupplýsingar frá stofnunum sem færa bókhald sitt í önnur bókhaldskerfi. Ráðuneytin fá einnig upplýsingar um fjárreiður ríkisstofnana, þ.m.t. efnahag, í ársfjórðungsuppgjöri Fjársýslu ríkisins.

2.4.2 FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTI

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að áhersla væri lögð á eftirlit með því að útgjöld fjárlagaliða væru innan fjárheimilda á hverjum tíma. Ráðuneytið nýtir mánaðarlegt uppgjör Fjársýslu ríkisins til að fylgjast með útgjaldastöðu stofnana gagnvart fjárheimildum. Það gerir síðan ítarlegri greiningu þegar ársfjórðungsuppgjör Fjársýslu ríkisins liggur fyrir. Ef útgjöld eru 4% umfram heimildir kallar ráðuneytið eftir skýringum frá fagráðuneytum um til hvaða aðgerða hafi verið gripið til að bregðast við vandanum. Ráðuneytið fylgist ekki sérstaklega með skuldaföfnun stofnana en telur að hún sé afleiddur vandi þegar kostnaður við rekstur þeirra er umfram fjárheimildir.

Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins frá 1997 hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga og skal fylgjast með hvernig eftirliti annarra ráðuneyta með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra er háttað. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti

EFTIRLIT RÁÐUNEYTA
BEINIST AÐ
ÚTGJÖLDUM EN EKKI
SKULDUM

RÁÐUNEYTI KOMI
MEIRA AÐ
FORGANGSRÖÐUN
STOFNANA SINNA

FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐU-
NEYTI EFLI GREIÐSLU-
OG FJÁRSTÝRINGAR-
HLUTVERK SITT

epli greiðslu- og fjárstýringarhlutverk sitt og skilgreini m.a. markvissar aðgerðir af hálfu þess og fagráðuneyta ef mánaðarleg útgjöld stofnana fara ítrekað umfram áætlanir/fjárheimildir með tilheyrandi skuldaföfnun.

2.4.3 FJÁRSÝSLA RÍKISINS

Hlutverk Fjársýslu ríkisins er m.a. að samræma reikningssskil ríkisaðila, tryggja tímanlegar og áreiðanlegar upplýsingar um fjármál ríkisins og útbúa verklagsreglur um færslu bókhalds. Fjársýsla ríkisins sér um rekstur Orra og veitir ríkisaðilum ráðgjöf og aðgang að honum. Stofnunin hefur útbúið skýrsluform fyrir ráðuneyti í Orra til að auðvelda þeim aðgang að ýmsum upplýsingum um fjárhagsstöðu ríkisstofnana. Þá vinnur stofnunin yfirlit um rekstur ríkisstofnana fyrir hvern ársfjórðung og sendir fjármálastjórum allra ráðuneyta en þar kemur eigna- og skuldastaða stofnana m.a. fram. Fjársýsla ríkisins er þjónustustofnun á sviði fjárhagsupplýsinga en er hvorki eftirlitsaðili með fjárreiðum ríkisstofnana né hefur hún heimild til að grípa til aðgerða gagnvart þeim, s.s. að stöðva greiðslur ef útgjöld eru umfram fjárheimildir. Fjársýsla ríkisins hefur ekki reglubundið eftirlit með að ríkisstofnanir fylgi settum bókhaldsreglum þó að vankantar þar á komi oft í ljós þegar stofnunin vinnur uppgjör sín, bæði ársfjórðungs- uppgjör og uppgjör í lok árs.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins hafi markvissara og reglubundnara eftirlit með að ríkisstofnanir fylgi settum bókhaldsreglum en nú er. Til að geta t.d. með auðveldum hætti fylgt eftir reglum um láns- og reikningsviðskipti sem lúta að handbæru fé til rekstrar verður ávallt að vera hægt að sjá stöðu þess án vörslufjár í Orra. Þá þarf Fjársýsla ríkisins að útbúa fleiri skýrsluform í Orra til að einfalda ráðuneytum eftirlit með fjárreiðum þeirra ríkisstofnana sem undir þau heyra.

2.4.4 RÍKISENDURSKOÐUN

Ríkisendurskoðun gerir endurskoðunarbréf samhliða endurskoðun á ársreikningum ríkisstofnana sem send eru viðkomandi stofnun, fagráðuneyti og Fjársýslu ríkisins. Þar koma m.a. fram ábendingar og athugasemdir Ríkisendurskoðunar ef ríkisstofnanir fylgja ekki þeim lögum og reglum sem gilda hverju sinni, þ.m.t. um skuldir og fjármagnskostnað. Stofnunin hefur hins vegar hvorki reglubundið eftirlit með daglegum rekstri ríkisstofnana né getur hún krafist þess að þær framfylgi ábendingum um úrbætur. Það er hlutverk fagráðuneyta að fylgja þeim eftir, hafa eftirlit með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra og grípa til aðgerða ef nauðsyn krefur. Það er jafnframt hlutverk fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins að fylgja því eftir að reglum, sem þau hafa sett, sé fylgt.

2.4.5 UMFJÖLLUN Í NÆSTU KÖFLUM

Til að sýna fram á mikilvægi þess að ráðuneyti hafi markvisst og reglubundið eftirlit með efnahagsreikningum ríkisstofnana verður í næstu köflum fjallað um þróun skulda ríkisstofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð, annarra skulda þeirra og fjármagnskostnaðar á tímabilinu 2007–2011. Meðal annars var kannað hvort ríkisstofnanir hafi fylgt lögum og reglum um fjárreiður ríkisins.

**FJÁRSÝSLA RÍKISINS
ÚTBÝR FJÁRHAGS-
YFIRLIT FYRIR
RÁÐUNEYTI**

**FJÁRSÝSLA RÍKISINS
HAFI MARKVISSARA
EFTIRLIT MEÐ AÐ
BÓKHALDSREGLUM
SÉ FYLGT**

**RÍKISENDURSKOÐUN
HEFUR EKKI EFTIRLIT
MEÐ DAGLEGUM
REKSTRI STOFNANA**

**MIKILVÆGT AÐ
FYLGJAST MEÐ
ÞRÓUN SKULDA HJÁ
RÍKISSTOFNUNUM**

3 SKULDIR RÍKISSTOFNANA Á VIÐSKIPTAREIKNINGI VIÐ RÍKISSJÓÐ

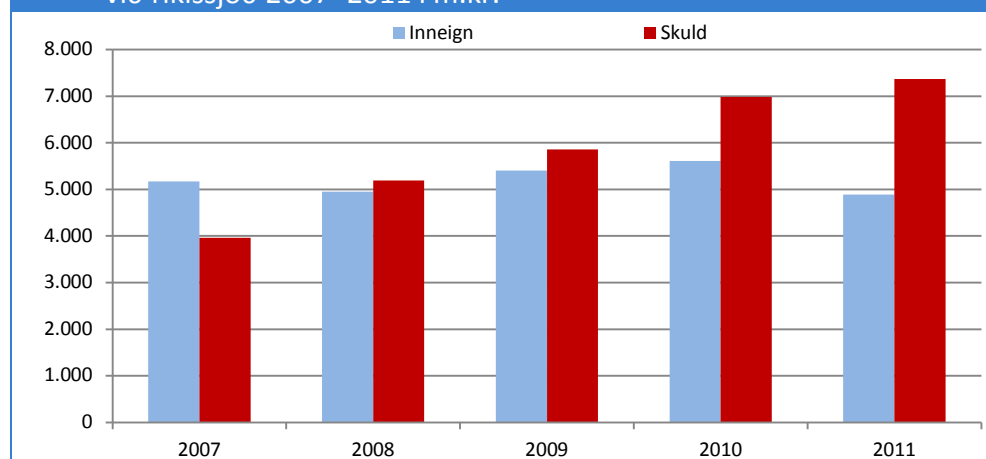
3.1 VIÐSKIPTAREIKNINGUR VIÐ RÍKISSJÓÐ

Fjársýsla ríkisins heldur utan um viðskiptareikninga ríkisstofnana við ríkissjóð. Fjárveitingar stofnana eru færðar á þá í hverjum mánuði í samræmi við greiðslu- og rekstraráætlanir þeirra. Fjárheimildir stofnana taka mið af uppsöfnuðum halla eða afgangi frá árinu á undan til lækkunar eða hækkunar. Fjársýsla ríkisins greiðir launagjöld ríkisstarfsmanna beint af viðskiptareikningum stofnana við ríkissjóð og í sumum tilvikum einnig önnur gjöld, t.d. húsaleigu. Séu útgreiðslur vegna stofnana umfram fjárheimildir þeirra mynda þær skuld við ríkissjóð en hún ber ekki vexti. Ríkissjóður þarf hins vegar að fjármagna slík umframútgjöld stofnana, m.a. með útgáfu ríkisskulda-bréfa og greiða vexti af þeim. Við mat á fjármagnskostnaði ríkissjóðs telur fjármála- og efnahagsráðuneyti rétt að líta til ávöxtunarkröfu óverðtryggðra bréfa á markaði. Í ágúst 2012 voru vextir af þeim á bilinu 4,42%–7,18%. Miðað við þau vaxtakjör má áætla að fjármagnskostnaður ríkissjóðs vegna skulda ríkisstofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð hafi verið á bilinu 327–531 m.kr. á árinu 2011.

FJÁRVEITINGAR
STOFNANA FÆRÐAR Á
VIÐSKIPTAREIKNING
VIÐ RÍKISSJÓÐ

327–531 M.KR.
VEGNA SKULDA
STOFNANA VIÐ
RÍKISSJÓÐ ÁRIÐ 2011

3.1 Þróun heildarskulda og -inneigna ríkisstofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð 2007–2011 í m.kr.



Mynd 3.1 sýnir þróun skulda og inneigna ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð í lok hvers árs á tímabilinu 2007–2011. Heildarskuldir þeirra nær tvöfölduðust á tímabilinu, fóru úr 4 ma.kr. árið 2007 í 7,4 ma.kr. árið 2011. Á sama tíma lækkuðu inneignir um 5%. Þær voru 5,2 ma.kr. í árslok 2007 en 4,9 ma.kr. í árslok 2011. Mismunur milli inneigna og skulda var jákvæður árið 2007 en neikvæður á árunum 2008–2011. Mismunurinn var mestur árið 2011 eða 2,5 ma.kr.

HEILDARSKULDIR
TVÖFÖLDUÐUST FRÁ
2007 TIL 2011

3.2 STAÐA Á VIÐSKIPTAREIKNINGI EFTIR RÁÐUNEYTUM

Tafla 3.2 sýnir að skuldir ríkisstofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð hækkuðu um 3,4 ma.kr. á árunum 2007–2011. Skuldir stofnana velferðarráðuneytis voru langmestar eða 3,6 ma.kr. í árslok 2011 og höfðu hækkað um 2,9 ma.kr. frá árinu 2007. Þær námu um helmingi af heildarskuldum ríkisstofnana í árslok 2011. Skuldir stofnana mennta- og menningarmálaráðuneytis voru 1,9 ma.kr. í árslok 2011 og höfðu lækkað um 250 m.kr. frá 2007. Sú lækkun skýrist af því að Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri fengu aukafjárveitingu á tímabilinu sem lækkaði skuld þeirra á viðskiptareikningum við ríkissjóð um samtals 1,1 ma.kr.

**STOFNANIR
VELFERÐARRÁÐU-
NEYTIS SKULDUÐU
MEST Á TÍMABILINU**

3.2 Heildarskuldir ríkisstofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð eftir ráðuneytum 2007, 2009 og 2011 í m.kr.				
	2007	2009	2011	BR. 07–11
VELFERÐARRÁÐUNEYTI	673	1.901	3.600	2.927
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	2.157	2.445	1.908	(249)
INNANRÍKISRÁÐUNEYTI	305	555	896	591
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	177	53	387	210
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	331	369	242	(89)
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	62	233	226	164
ÆÐSTA STJÓRNSÝSLA	16	3	4	(12)
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	174	225	57	(117)
SJÁVARÚTVEGS- OG LANDB.	71	74	30	(41)
EFNAHAGS- OG VIÐSKIPTAR.	0	0	19	19
SAMTALS	3.965	5.859	7.369	3.404

3.3 STAÐA Á VIÐSKIPTAREIKNINGI EFTIR RÍKISSTOFNUNUM

Tafla 3.3 sýnir þær tíu ríkisstofnanir sem skulduðu mest á viðskiptareikningi við ríkissjóð í árslok 2007 og 2011. Skuldir þeirra voru samtals 5,3 ma.kr. í árslok 2011 eða sem nam 71% af heildarskuld ríkisstofnana við ríkissjóð.

**TÍU STOFNANIR
SKULDUÐU 71% AF
HEILDARSKULD
STOFNANA VIÐ
RÍKISSJÓÐ**

3.3 Ríkisstofnanir með hæstu skuldirnar á viðskiptareikningum við ríkissjóð í árslok 2007 og 2011 í m.kr.					
	2007	%	2011	%	BR. 07–11
LANDSPÍTALI	19	1%	2.361	32%	2.342
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLINN	115	3%	694	9%	579
HEILSUGÆSLAN Á HÖFUÐB.	216	5%	458	6%	242
SJÚKRATRYGGINGAR ÍSL.	-	-	400	5%	400
ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS	11	0%	307	4%	296
SENDIRÁÐ ÍSLANDS	227	6%	242	4%	15
NÝSKÖPUNARMÍÐSTÖÐIN	62	2%	217	3%	155
HÁSKÓLINN Á HÓLUM	46	1%	212	3%	167
HÁSKÓLI ÍSLANDS	981	25%	190	3%	(791)
HÁSKÓLINN Á AKUREYRI	496	12%	177	2%	(319)
SAMTALS	2.173	55%	5.258	71%	3.085

Skuldastaða þessara stofnana hafði versnað um samtals 3 ma.kr. milli árana 2007 og 2011 og höfðu þær allar nema Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri aukið skuldir

sí­nar. Í árslok 2011 var skuld Landspítala tæpir 2,4 ma.kr., eða þriðjungur af heildar­skuld ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð.

Skuldastaða ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð sem hlutfall af fjár­heimild þeirra árið 2011 var mjög mismunandi. Þannig skuldaði t.d. Landspítali 2,4 ma.kr. á viðskiptareikningi við ríkissjóð, eða sem nam 7% af fjárheimild, en höf­uðstóllinn var neikvæður um 2,8 ma.kr. Háskóli Íslands skuldaði 190 m.kr., eða sem nam 2% af fjárheimild skólans en höfuðstóll hans var jákvæður um 1,1 ma.kr. Aftur á móti skuldaði Landbúnaðarháskóli Íslands 694 m.kr. á viðskiptareikningi við ríkissjóð, eða 208% af fjárheimild, og höfuðstóll skólans var neikvæður um 317 m.kr. Háskólinn á Hólum skuldaði 212 m.kr., eða 124% af fjárheimild, á sama tíma og höfuðstóll hans var neikvæður um 134 m.kr. Geta þessara ríkisstofnana til að greiða niður skuldir sínar var því mjög misjöfn.

3.4 SAMKOMULAG RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

Heilbrigðisráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) gerði skriflegt samkomulag í maí 2010 við nokkrar heilbrigðisstofnanir. Í samkomulaginu kom fram að ef útgjöld þeirra héldust innan fjárveitinga ársins myndi fjármálaráðuneyti fjármagna uppsafnaðan halla þeirra. Heilbrigðisráðuneyti myndi gera áætlun um það hvernig stofnanirnar gætu síðan greitt uppsafnaða hallann upp næstu ár á eftir. Samið var við birgja um uppgjör á skuldum og dráttarvöxtum vegna kaupa stofnananna á vörum og þjónustu og það fært sem skuld á viðskiptareikninga þeirra við ríkissjóð. Markmiðið var að lækka vaxtakostnað þessara stofnana þar sem vaxtakjör ríkissjóðs væru hagstæðari en dráttarvextir. Tafla 3.4 sýnir að skuldir þessara stofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð hækkuðu um 2,7 ma.kr. milli áráanna 2007 og 2011 en aðrar skammtímaskuldir hækkuðu um 110 m.kr. Aðrar skammtímaskuldir lækkuðu hins vegar um 2,2 ma.kr. milli áráanna 2009 og 2011.

3.4 Staða á viðskiptareikningi við ríkissjóð og aðrar skammtímaskuldir í lok árs 2007, 2009 og 2011 í m.kr.

VIÐSKIPTAR. RÍKISSJÓÐS	2007	2009	2011	BR. 07–11
LANDSPÍTALI	19	1.477	2.361	2.342
HEILSUGÆSLAN Á HÖFUÐB.	216	(10)	458	242
HEILBR. SUÐURLANDS	0	(2)	93	93
HEILBR. SUÐURNESJA	17	(2)	68	51
SAMTALS	252	1.463	2.980	2.728
AÐRAR SKAMMTÍMASK.				
LANDSPÍTALI	1.914	3.600	2.100	186
HEILSUGÆSLAN Á HÖFUÐB.	325	686	179	-146
HEILBR. SUÐURLANDS	172	313	271	99
HEILBR. SUÐURNESJA	61	143	32	-29
SAMTALS	2.472	4.742	2.582	110
SAMTALS SKULDIR	2.724	6.205	5.562	2.838

Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði tilsjónarmann yfir rekstur Háskólans á Hólum árið 2009 til að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu skólans. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Hólaskóla, sem kom út í lok árs 2011, var m.a. fjallað um til­færslu á skuldum hans frá almennum lánardrottnum til ríkissjóðs. Í skýrslunni kom

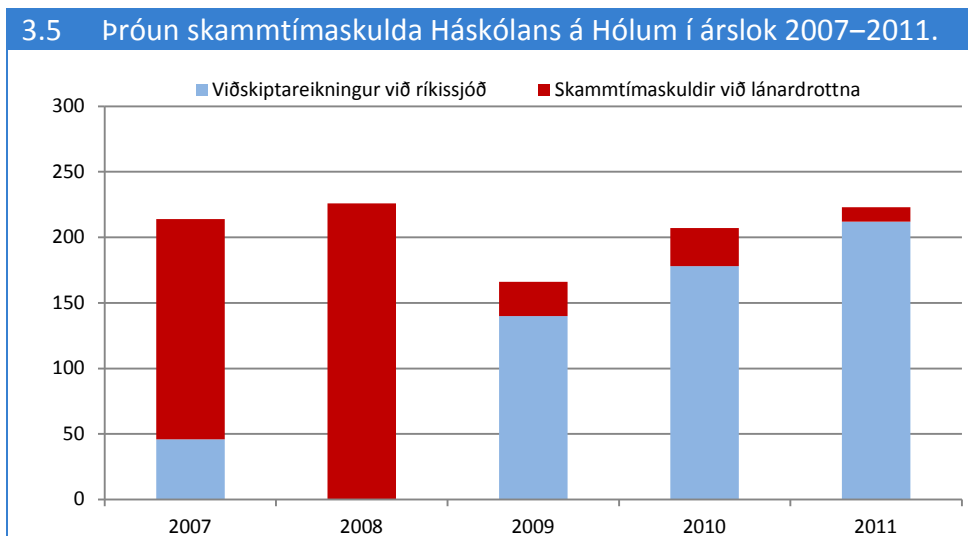
HLUTFALL SKULDA
MIÐAÐ VIÐ
FJÁRHEIMILD
MISMUNANDI

SAMIÐ VIÐ BIRGJA
UM UPPGIÖR Á
SKULDUM OG
DRÁTTARVÖXTUM

fram að það hafi verið mat fjármálaráðuneytis að hagstæðara væri fyrir ríkissjóð að ná samkomulagi um uppgjör viðskiptaskulda við birgja og slá þannig á síhækkandi dráttarvaxtaskuld skólans. Engir samningar voru hins vegar gerðir milli ráðuneytisins, mennta- og menningarmálaráðuneytis og skólans um þessar aðgerðir. Í skýrslunni lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að mennta- og menningarmálaráðuneyti, í samvinnu við Hólaskóla og fjármálaráðuneyti, tryggði að ríkissjóður fengi féð endurgreitt, t.d. með því að ráðuneytið héldi eftir hluta af framlögum skólans á hverju ári uns skuldin væri greidd. Ella sækti ráðuneytið um aukafjárveitingu vegna þessara fjármuna. Haustið 2012 er skuldin enn ógreidd.

Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis var ekki gerður formlegur samningur við Hólaskóla þar sem hann uppfyllti ekki skilyrði sem ráðuneytið setur fyrir slíkum samningi, þ.e. að tekist hefði að ná tókum á rekstrarvanda skólans.

Mynd 3.5 sýnir þróun skulda Háskólans á Hólum á tímabilinu 2007–2011. Skammtímaskuldir skólans við lánardrottna lækkuðu úr 226 m.kr. í árslok 2008, þegar þær voru hvað mestar, í 11 m.kr. í árslok 2011. Á sama tímabili hækkuðu skuldir skólans á viðskiptareikningi við ríkissjóð úr 0 í 212 m.kr. Athygli vekur að heildarskuldir skólans hækkuðu á tímabilinu úr 214 m.kr. árið 2007 í 223 m.kr. árið 2011. Af því má sjá að ekki hefur enn tekist að leysa rekstrarvanda skólans til frambúðar þrátt fyrir umfangsmikla endurskipulagningu á rekstri hans árið 2009.

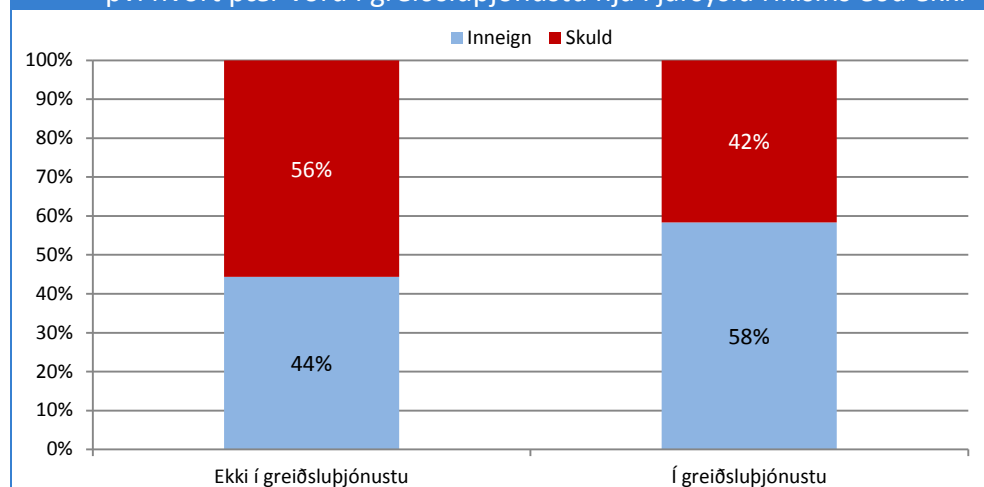


3.5 GREIÐSLUÞJÓNUSTA FJÁRSÝSLU RÍKISINS

Fjársýsla ríkisins sinnir greiðsluþjónustu fyrir ríkissjóð og ríkisstofnanir sem þess óska. Þjónustan nær til greiðslna á innsendum reikningum vegna rekstrarkostnaðar, styrkveitinga og samninga. Árið 2011 var þriðjungur ríkisstofnana og ráðuneyta (84) í greiðsluþjónustu hjá stofnuninni. Yfirleitt annast stærri ríkisstofnanir sjálfar greiðslur á eigin reikningum. Á mynd 3.6 sést að rúmlega 40% stofnana í greiðsluþjónustu voru í skuld á viðskiptareikningum sínum við ríkissjóð í árslok 2011. Hins vegar voru tæp 60% stofnana, sem voru ekki í greiðsluþjónustu, í skuld á viðskiptareikningunum. Af þeim tíu stofnunum sem skulduðu mest í árslok 2011 (sjá töflu 3.3) var aðeins ein í greiðslu-

þjónustu. Heildarskuld stofnana í greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins var samtals 1,1 ma.kr. í árslok 2011 en stofnanir sem greiða sína reikninga sjálfar skulduðu 6,3 ma.kr.

3.6 Staða stofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð í árslok 2011 eftir því hvort þær voru í greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins eða ekki



3.6 REKSTRARAFGANGUR OG -HALLI

70% STOFNANA VORU REKNAR MEÐ HALLA ÁRIÐ 2011

Ríkisendurskoðun kannaði rekstrarstöðu ríkisstofnana árið 2007 og 2011. Í ljós kom að af rúmlega 200 ríkisstofnunum voru 70% reknar með halla árið 2011 miðað við fjárveitingu ársins en árið 2007 var hlutfallið 46%. Lækkun árlegra fjárveitinga vegna erfiðleika í ríkisfjármálum síðustu ár hefur m.a. leitt til þess að ríkisstofnunum sem eyða um efni fram hefur fjölgað. Um þriðjungur ríkisstofnana var með uppsafnaðan halla bæði árin 2007 og 2011.

FJÁRSÝSLA RÍKISINS GETUR EKKI STÖÐVAÐ GREIÐSLUR TIL RÍKISSTOFNANA

Skuldasöfnun ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð má einkum rekja til hallareksturs þeirra. Í [Skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2010](#) kom fram að Fjársýsla ríkisins hefði ekki heimildir til að stöðva að eigin frumkvæði greiðslur til stofnana sem höfðu fullnýtt fjárheimildir sínar né hefðu fagráðuneyti gefið henni fyrirmæli um að gera það. Í skýrslunni kom fram að kerfið miði við að stofnanir greiði til baka á nokkrum árum viðskiptaskuldir við ríkissjóð sem þannig hefur verið stofnað til. Í reynd þýði það að stofnanir verði að draga saman í rekstri til að skila afgangi sem nemur greiðslu skulda. Það sé hins vegar ekkert sem tryggi að viðkomandi fagráðuneyti og stofnun fylgi þessu eftir og þrautarlendingin sé því oft að stofnanir fái aukafjárveitingu eftir á til að gera skuldir sínar upp.

Rekstrarhalli ríkisstofnana myndast yfirleitt á nokkrum árum. Landbúnaðarháskóli Íslands er dæmi um slíkt en hann skuldaði 694 m.kr. í árslok 2011 á viðskiptareikningi við ríkissjóð (sjá töflu 3.3). Frá árinu 1999 hefur skólinn aldrei verið rekinn í samræmi við fjárveitingar ársins nema aukafjárveitingar eða sala eigna hafi komið til. Gildandi lög og reglur leggja skýrt bann við því að ráðuneyti samþykki rekstraráætlanir sem gera ráð fyrir öðru en að uppsafnaður halli komi til lækkunar á fjárveitingu ársins.

Til að koma í veg fyrir skuldasöfnun á viðskiptareikningi við ríkissjóð verður rekstur ríkisstofnana að vera innan fjárheimilda. Mikilvægt tæki í fjármálastjórn stofnana og eftirliti ráðuneyta eru vandaðar áætlanir. Ríkisendurskoðun hefur í skýrslum sínum

gagnrýnt að áætlanagerð ríkisstofnana sé verulega ábótavant. Í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga hefur verið bent á að margar áætlanir séu samþykktar alltof seint og oft séu þær ekki settar í Orra. Þá sé iðulega ekki vandað nægilega vel til þeirra í upphafi, t.d. að skilgreina hvernig stofnun áformar að draga úr umsvifum í rekstri. Þá eru áætlanir almennt ekki endurskoðaðar og uppfærðar í Orra með reglubundnum hætti á fjárlagaárinu en það er m.a. mikilvægt til að fagráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti geti brugðist markvisst við ef stofnanir fara meira en 4% fram úr þeim. Ef mánaðarleg fjárheimild nægir ekki fyrir útgjöldum er mikilvægt að viðkomandi stofnun endurskoði áætlun sína strax í samráði við fagráðuneyti og grípi til nauðsynlegra aðgerða til að rekstur hennar rúmist innan fjárheimilda ársins.

**VANDAÐAR
ÁÆTLANIR MIKIL-
VÆGT TÆKI Í FJÁR-
MÁLASTJÓRN
STOFNANA**

Í september 2010 kannaði Ríkisendurskoðun rekstur 64 stofnana sem höfðu eytt umfram áætlanir í lok ágúst 2010 samkvæmt upplýsingum úr Orra. Áætlanirnar höfðu þá verið óendurskoðaðar frá áramótum og sýndu því ekki raunverulega rekstrarstöðu stofnananna. Ríkisendurskoðun óskaði því eftir upplýsingum frá fagráðuneytum sem flest gáfu þær skýringar að gjöld stofnana hefðu fallið til fyrr eða tekjur innheimst síðar en gert hefði verið ráð fyrir í áætlunum. Ráðuneytin töldu að einungis þrjár stofnanir yrðu reknar umfram áætlanir ársins í heild. Reyndin varð allt önnur.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Skil, samþykkt og skráning rekstraráætlana* frá febrúar 2012 kom fram að samtals 152 áætlunum hefði verið skilað fyrir lok desember 2011, eða 79%. Um miðjan janúar 2012 hafði þriðjungur áætlana hlotið samþykkt ráðuneytis. Til samanburðar hafði aðeins 4% áætlana verið skilað í desember 2008 og 6% þeirra verið samþykktar í janúar 2009. Því er ljóst að framkvæmd rekstraráætlana hefur batnað mikið síðustu ár en þó vantar enn nokkuð upp á að farið sé að gildandi reglum.

**ÁÆTLANAGERÐ
STOFNANA BATNAÐ
SÍÐUSTU ÁR**

3.7 UPPSAFNAÐUR HALLI OG ÓNÝTTAR FJÁRHEIMILDIR

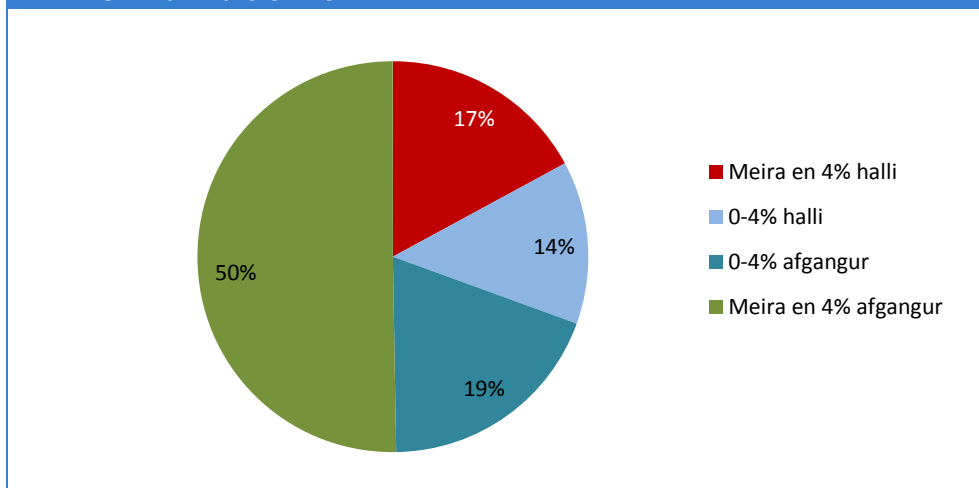
Sumar ríkisstofnanir eiga ónýttar fjárheimildir (afgang) frá fyrri árum til að fjármagna hallarekstur. Séu slíkar heimildir ekki fyrir hendi leiðir hallarekstur oftast til skuldasöfnunar á viðskiptareikningi stofnunar við ríkissjóð sem hallanum nemur. Mynd 3.7 sýnir að tæpur þriðjungur stofnana (59) var með uppsafnaðan halla í árslok 2011, þar af voru 33 (17%) með meira en 4% halla og nam uppsafnaður halli þeirra samtals 5,2 ma.kr. í árslok 2011. Aftur á móti áttu 70% stofnana þá ónýttar fjárheimildir sem námu samtals 6,8 ma.kr. Alþingi hefur síðustu misseri takmarkað möguleika ríkisstofnana til að flytja fjárheimildir milli ára. Samkvæmt núverandi vinnureglu má ekki flytja nema sem svarar 10% af fjárveitingu yfirstandandi árs til næsta árs.

**70% STOFNANA ÁTTU
ÓNÝTTAR
FJÁRHEIMILDIR Í
ÁRSLOK 2011**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Endurskoðun ríkisreiknings 2010](#), sem birt var í nóvember 2011, kom fram að stofnunin hefði á undanförunum árum gagnrýnt þær reglur sem gilda um breytingar á fjárheimildum hvers árs vegna ónýttra eldri fjárheimilda og umframgjalda fyrri ára. Þótt færa mætti rök fyrir að viss sveigjanleiki ætti að ríkja í þessu efni þá væri umfang slíks flutnings orðið meira en góðu hófi gegndi. Fyrirkomulagið virkaði ekki þegar fjárheimildir stofnana væru skertar um tugi prósent án raunverulegs vilja til að draga samsvarandi úr starfseminni. Slíkar stofnanir væru með rangar fjárheimildir miðað við það sem fagráðuneyti samþykktu í reynd og sem

ætla mætti að vilji Alþingis stæði til. Þetta drægi úr aga við framkvæmd fjárlaga og kæmi í veg fyrir að tekið væri á vanda stofnana ár eftir ár. Ríkisendurskoðun taldi brýnt að Alþingi gripi í taumana og annaðhvort hækkaði fjárheimildir stofnana sem í hlut ættu, væri ekki vilji til að draga rekstur þeirra saman, eða gerði skýra kröfu um samdrátt í rekstri.

3.7 Hlutfall ríkisstofnana með uppsafnaðan halla eða ónýttar fjárheimildir í árslok 2011



Tafla 3.8 sýnir þær ríkisstofnanir sem voru með mestan uppsafnaðan halla í árslok 2011, stöðu á þeirra á viðskiptareikningum við ríkissjóð og rekstrarniðurstöðu.

3.8 Ríkisstofnanir með mestan uppsafnaðan halla í árslok 2011 í m.kr.

	VIÐSKIPTAR. VIÐ RÍKISSJÓÐ	UPPSAFNAÐUR HALLI	REKSTRAR- NIÐURSTAÐA
LANDSPÍTALINN	-2.361	-2.981	5
HEILSUG. Á HÖFUÐBORGARSV.	-458	-449	18
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLINN	-694	-317	-77
VATNAJÖKULSPJÓÐGARÐUR	-108	-169	-5
LÖGREGLUST. Á SUÐURNESJUM	-127	-141	10
HEILBR. SUÐURLANDS	-93	-137	-19
HÁSKÓLINN Á HÓLUM	-212	-134	-58
HEILBRIGÐIS. AUSTURLANDS	-2	-113	-113
LÖGREGLUSTJÓRINN Á HÖFUÐB.	-57	-73	-28
RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI	35	-59	-77
VEÐURSTOFA ÍSLANDS	-157	-56	-106
SAMTALS	4.234	4.629	-450

HALLI FJÁRMAGNAÐUR GEGNUM VIÐSKIPTAREIKNING VIÐ RÍKISSJÓÐ

Uppsafnaður halli þessara stofnana var samtals 4,6 ma.kr. í árslok 2011. Hann var að mestu leyti fjármagnaður gegnum viðskiptareikning þeirra við ríkissjóð, fyrir utan Heilbrigðisstofnun Austurlands. Halli hennar var einkum fjármagnaður með yfirdrætti á bankareikningum og öðrum skammtímalánum. Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis hefur stofnunin ekki náð tókum á rekstrarvanda sínum en það sé meginforsenda samkomulags um fjármögnun hallans (sjá kafla 3.4). Athygli vekur að aðeins þrjár stofnanir í töflu 3.8 voru reknar með afgangi árið 2011. Hinar átta eru enn að safna skuldum.

3.8 HANDBÆRT FÉ TIL REKSTRAR OG VÖRSLUFÉ

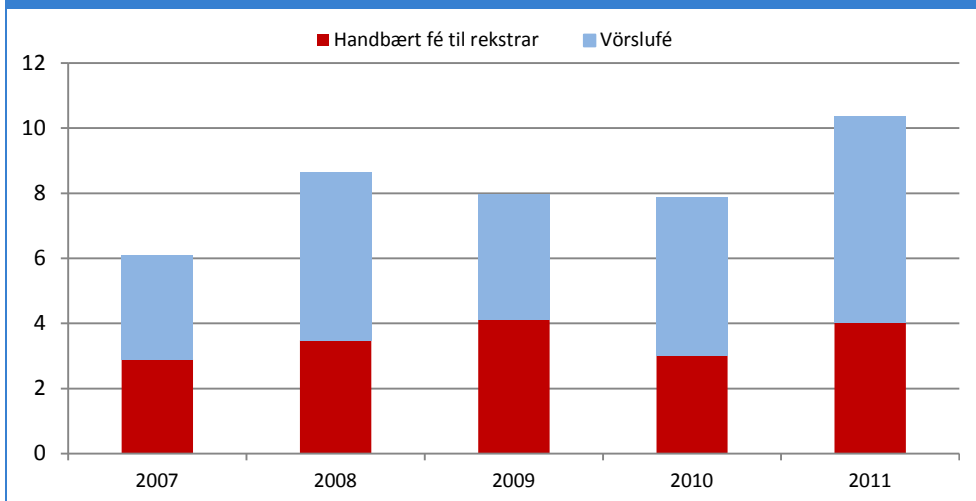
Handbært fé til rekstrar eru peningar í sjóði og óbundnar innstæður ríkisstofnana á bankareikningum. Vörslufé er hins vegar utan við hefðbundinn rekstur og umsýslu stofnunar. Það telst ekki til handbærs fjár til rekstrar heldur er um vörslu og umsjón fyrir annan aðila að ræða, t.d. vegna innheimtu sýslumanna og tollstjóra á ríkistekjum og tekjum sveitarfélaga. Einnig getur verið um að ræða fjármuni sem ráðstafa á í tiltekin verkefni, framkvæmdir eða rannsóknir. Fjársýsla ríkisins hefur sett reglur um færslu vörslufjár í bókhaldi ríkisins. Þar segir að vörslufé skuli geymt á bankareikningum og fært í bókhaldi á tiltekna bókhaldslykla til eignar og skuldar. Hins vegar færa ekki allar stofnanir vörslufé sitt samkvæmt reglum og munar þar mestu um Háskóla Íslands en vörslufé skólans var um 1,2 ma.kr. í árslok 2011. Nauðsynlegt er að Fjársýsla ríkisins ítreki við ríkisstofnanir að þær fylgi settum reglum í þessu efni.

Í Orra er einungis hægt að fá upplýsingar um stöðu handbærs fjár til rekstrar að meðtöldu vörslufé. Því getur verið erfitt að henda reiður á raunverulegri stöðu þess hjá einstökum stofnunum án mikillar greiningarvinnu. Á mynd 3.9 er gerð tilraun til að sundurliða handbært fé til rekstrar og vörslufé ríkisstofnana. Ítrekað er að hér er aðeins um vísbendingu að ræða en ekki hreinar tölur því vera kann að í þeim leynist enn vörslufé. Samkvæmt þessari greiningu má ætla að handbært fé ríkisstofnana til rekstrar hafi verið á bilinu 3–4 ma.kr. á árunum 2007–2011 sem er meira en helmingur af heildarskuld þeirra á viðskiptareikningum við ríkissjóð (sjá mynd 3.1).

FYLGJA ÞARF REGLUM
UM FÆRSLU
VÖRSLUFJÁR

UPPLÝSINGAR UM
STÖÐU HANDBÆRS
FJÁR SKORTIR VEGNA
RANGRAR BÓKUNAR Á
VÖRSLUFÉ

3.9 Handbært fé til rekstrar og vörslufé ríkisstofnana í árslok 2007–2011 í ma.kr.



Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að Fjársýsla ríkisins tryggji að ríkisstofnanir bóki allt vörslufé sitt á sérstaka vörslufjárreikninga en ekki sem handbært fé, einnig vörslufé sem stofnanir fá til notkunar í eigin starfsemi. Í reglum um láns- og reikningsviðskipti segir að ríkisstofnanir eigi að endurgreiða ríkissjóði, fyrir lok hvers mánaðar, fé sem er umfram 2% af heildarrekstrarfé ársins. Til að stofnanir geti framfylgt þessu með auðveldum hætti verða þær að geta séð stöðu handbærs fjár til rekstrar á hverjum tíma. Það sama á við um fagráðuneyti sem ber að hafa markvisst eftirlit með að stofnanir þeirra fylgi þessum reglum.

FJÁRSÝSLA RÍKISINS
TRYGGI AÐ
STOFNANIR BÓKI
VÖRSLUFÉ RÉTT

**MEIRA HANDBÆRT
FÉ EN SEM NAM 2%
AF FJÁRHEIMLD**

**HVATI TIL AÐ GEYMA
FJÁRMUNI Á BANKA-
REIKNINGUM EN
SKULDA RÍKISSJÓÐI**

Ríkisendurskoðun kannaði stöðu handbærs fjár til rekstrar hjá þeim stofnunum sem skulduðu mest á viðskiptareikningum við ríkissjóð í árslok 2011 (sjá töflu 3.3). Tafla 3.10 sýnir að þær allar nema Landspítali áttu meira handbært fé til rekstrar en sem nam 2% af fjárheimild þeirra. Tekið skal fram að fjárhæðir í dálkinum handbært fé kunna enn að innihalda vörslufé þó leitast hafi verið við að sundurgreina það frá handbæru fé til rekstrar. Handbært fé þessara stofnana til rekstrar var samtals 2,4 ma.kr., eða sem nam 45% af skuld þeirra á viðskiptareikningum við ríkissjóð. Stofnanir fylgja því ekki reglum um endurgreiðslu handbærs fjár til rekstrar og eftirfylgni með því að hálfu fagráðuneyta er lítil sem engin. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti gangi fast eftir því að fagráðuneyti tryggi að stofnanir sem undir þau heyra fylgi settum reglum í þessu efni. Í þessu sambandi má nefna að Ríkisreikningsnefnd ákvað á sínum tíma að vaxtatekjur ríkisstofnana væru þeirra eigin tekjur. Það felur m.a. í sér hvata fyrir þær til að skulda ríkissjóði og láta hann bera vaxtakostnaðinn en geyma sjálfar fjármuni á bankareikningum og nýta vaxtatekjurnar fyrir eigin rekstur. Hins vegar eru nokkrar ríkisstofnanir með bankareikninga sína í Seðlabanka Íslands, m.a. Fjármálaeftirlitið, Tollstjórnin, Vinnumálastofnun, Tryggingastofnun og Vegagerðin. Þessar stofnanir geta ekki nýtt vaxtatekjur af sínum inneignum því þær eru milli- færðar mánaðarlega á ríkissjóð og bókaðar sem ríkistekjur.

3.10 Skuldir á viðskiptareikningi við ríkissjóð, handbært fé til rekstrar og fjárheimildir ríkisstofnana í árslok 2011 í m.kr.

	VIÐSKIPTAR. VIÐ RÍKISSJÓÐ	HAND-BÆRT FÉ	FJÁRHEIMILD	HANDB. FÉ/ FJÁRHEIM.
SJÚKRATRYGGINGAR ÍSL.	-400	453	491	92%
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLINN	-694	112	334	34%
NÝSKÖPUNARMÍÐSTÖÐIN	-217	164	582	28%
SENDIRÁÐ ÍSLANDS	-242	554	3.196	17%
HÁSKÓLINN Á HÓLUM	-212	28	170	16%
HÁSKÓLINN Á AKUREYRI	-177	117	1.325	9%
ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS	-307	77	1.047	7%
HÁSKÓLI ÍSLANDS	-190	734	11.031	7%
HEILSUGÆSLA Á HÖFUÐB.	-458	114	3.889	3%
LANDSPÍTALI	-2361	17	31.766	0,1%
SAMTALS	-5.258	2.370	53.831	4,4%

4 AÐRAR SKULDIR RÍKISSTOFNANA

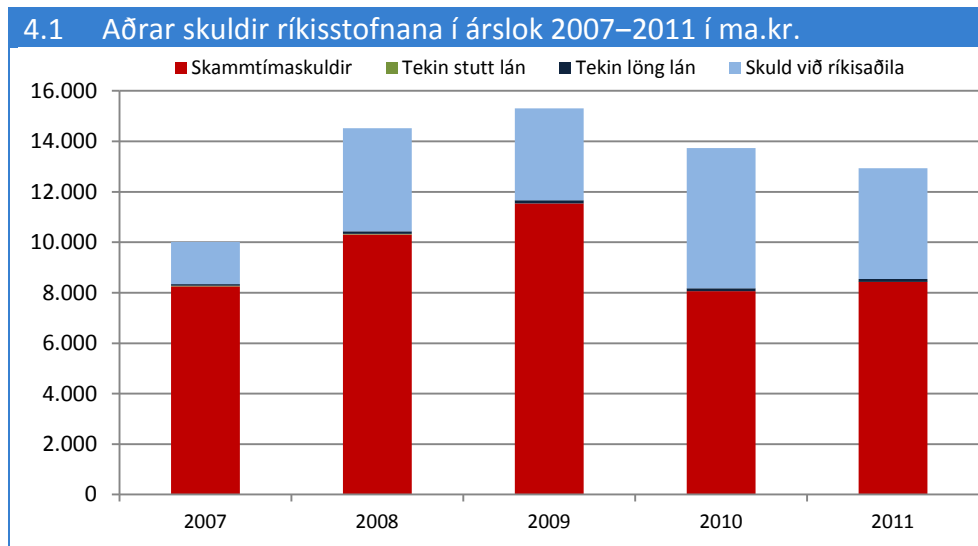
4.1 AÐRAR SKULDIR RÍKISSTOFNANA

Hér verður gerð grein fyrir öðrum skuldum ríkisstofnana en skuldum þeirra á viðskiptareikningum við ríkissjóð. Aðrar skuldir eru í fyrsta lagi skammtímaskuldir, þ.e. viðskiptaskuldir ríkisstofnana við birgja vegna kaupa á vöru og þjónustu og skuldir vegna ógreiddra rekstrargjalda sem fallið hafa til á rekstrarárinu. Í öðru lagi eru það skuldir stofnana við aðra ríkisaðila. Í þann flokk falla skuldir við ríkissjóð vegna úppgerðra opinberra gjalda og innheimtra ríkistekna eða skatta, auk skulda milli ríkisstofnana í A-, B-, C-, D- og E-hluta ríkissjóðs. Í þriðja lagi eru það langtíma- og skammtímaskuldir við fjármálafyrirtæki.

Mynd 4.1 sýnir að aðrar skuldir ríkisstofnana hækkuðu um 30% milli árunna 2007 og 2011, fóru úr 10 ma.kr. í 12,9 ma.kr. Athygli vekur að þær hækkuðu um 50% milli árunna 2007 og 2009, úr 10 ma.kr. í 15,3 ma.kr. Frá árinu 2009 lækkuðu þær hins vegar um 2,4 ma.kr. Í árslok 2011 námu skammtímalán ríkisstofnana 1 m.kr., langtímalán 108 m.kr. og skuldir við ríkisaðila 4,4 ma.kr. Í þessum kafla verður ekki fjallað nánar um skuldir ríkisstofnana við aðra ríkisaðila né lán þeirra heldur verður sjónum beint að skammtímaskuldum, þ.e. skuldum ríkisstofnana við birgja vegna kaupa á vöru og þjónustu og vegna ógreiddra rekstrargjalda.

M.A. SKULDIR VEGNA KAUPA Á VÖRU OG ÞJÓNUSTU

HÆKKUÐU UM 50% MILLI 2007 OG 2009



Skammtímaskuldir hækkuðu um 40% milli árunna 2007 og 2009, fóru úr 8,3 ma.kr. í 11,5 ma.kr. Þær höfðu hins vegar lækkað aftur í rúmlega 8 ma.kr. í árslok 2011. Þá lækkun má einkum rekja til þess að fjármálaráðuneyti greiddi skuld nokkurra ríkisstofnana við birgja og færði hana á viðskiptareikning þeirra við ríkissjóð (sjá kafla 3.4).

4.2 SKAMMTÍMASKULDIR STOFNANA EFTIR RÁÐUNEYTUM

Tafla 4.2 sýnir skammtímaskuldir ríkisstofnana eftir ráðuneytum í árslok 2011. Stofnanir þriggja ráðuneyta af tíu lækkuðu skammtímaskuldir sínar milli árána 2007 og 2011. Skuldir stofnana innanríkisráðuneytis hækkuðu mest, eða um 564 m.kr. Í árslok 2011 skulduðu stofnanir velferðarráðuneytis langmest, samtals 3,5 ma.kr., en skuld-irnar höfðu þó lækkað um 2,8 ma.kr. frá árinu 2009, einkum vegna samkomulags milli velferðarráðuneytis og nokkurra heilbrigðisstofnana (sjá kafla 3.4).

4.2 Skammtímaskuldir eftir ráðuneytum 2007, 2009 og 2011 í m.kr.				
	2007	2009	2011	BR. 07–11
VELFERÐARRÁÐUNEYTI	3.322	5.292	3.498	176
INNANRÍKISRÁÐUNEYTI	697	77	1.260	564
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	1016	2.228	1.130	114
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	59	6	1.004	345
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	1.893	1.131	817	(1.076)
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	126	40	362	23
SJÁVAR/LANDBÚNAÐARR.	431	269	247	183
ÆÐSTA STJÓRNSÝSLA	43	75	76	33
EfNAHAGS/VIÐSKIPTAR.	61	194	74	13
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	86	267	73	(13)
SAMTALS	8.334	11.258	8.542	208

4.3 SKAMMTÍMASKULDIR EFTIR STOFNUNUM

Tafla 4.3 sýnir þær stofnanir sem voru með hæstu skammtímaskuldurnar í árslok 2011. Hluti þessara skulda voru reikningar sem safnast höfðu upp í árslok en voru greiddir strax í byrjun næsta árs á eftir. Stofnanirnar skulduðu samtals 4,9 ma.kr. í árslok 2011 sem er svipuð krónutala og í árslok 2007. Skuldurnar lækkuðu hins vegar um 2,3 ma.kr. frá árslokum 2009. Skuldir þriggja stofnana lækkuðu samtals um 3,2 ma.kr., þ.e. Landspítala (1,5 ma.kr.), Háskóla Íslands (1,1 ma.kr.) og Heilsugæslu á höfuðborgarsvæðinu (510 m.kr.). Skuldir annarra stofnana hækkuðu hins vegar um tæpan milljarð króna.

4.3 Stofnanir með hæstu skammtímaskuldurnar í árslok 2011 í m.kr. ¹				
	2007	2009	2011	BR. 07–11
LANDSPÍTALI	1.987	3.606	2.071	84
NÝSKÖPUNARMÍÐSTÖÐIN	438	629	911	473
TOLLSTJÓRINN	1.423	180	535	-888
LANDHELGISGÆSLAN	169	209	399	230
HÁSKÓLI ÍSLANDS	329	1.380	255	-74
SJÚKRAHÚSIÐ Á AKUREYRI	214	201	252	37
RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI	76	140	199	123
HEILSUGÆSLAN. Á HÖFUÐB.	324	686	176	-148
HAFRANNSÓKNARSTOFNUN	75	169	142	67
SAMTALS	5.036	7.199	4.940	-96

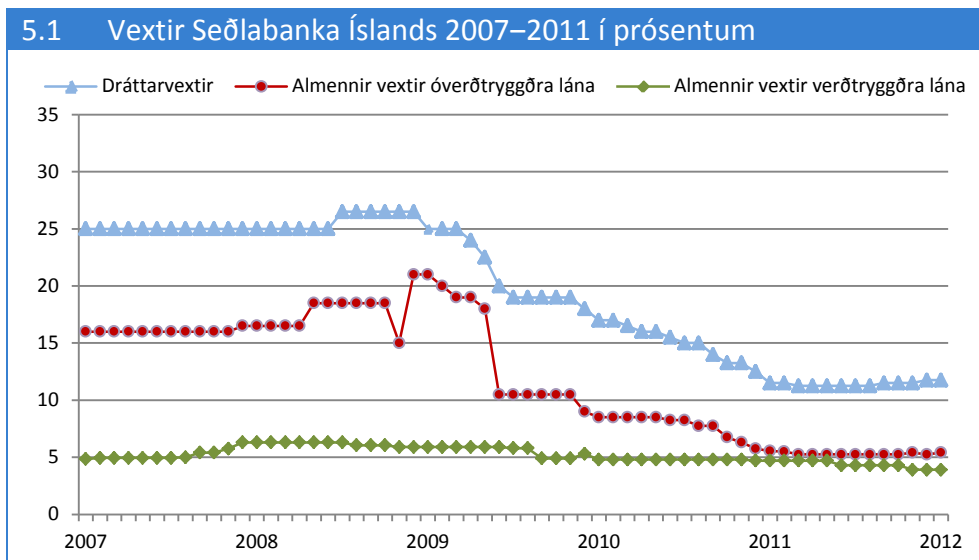
¹ Tafla uppfærð 13.11.2012: Skammtímaskuldir Lyfjastofnunar voru sýndar þegar skýrslan var gefin út 9.11.2012. Þær hafa verið teknar út úr töflunni enda eru þær fyrst og fremst vegna fyrirframgreiddra markaðsleyfa sem færð eru sem skammtímaskuldir þar til leyfin hafa verið veitt.

5 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR

5.1 PRÓUN VAXTASTIGS Á ÍSLANDI

Mynd 5.1 sýnir þróun dráttarvaxta og almennra vaxta af verðtryggðum og óverðtryggðum lánum samkvæmt vaxtaákvörðun Seðlabanka Íslands á árunum 2007–2011. Vextir náðu hámarki í lok árs 2008 þegar dráttarvextir voru 27% og almennir óverðtryggðir vextir 21%. Verðtryggðir vextir hafa haldist í kringum 4–6% en að sama skapi var verðbólgan 19% í árslok 2008. Frá árinu 2009 hafa vextir og verðbólga lækkað mikið og dráttarvextir voru t.d. orðnir 11,8% í árslok 2011 og óverðtryggðir vextir 5,4%.

VEXTIR HAFU LÆKKAÐ
Á SÍÐUSTU ÁRUM



5.2 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR RÍKISSTOFNANA

Fjármagnskostnaður stofnana skiptist í nokkrar tegundir: Dráttarvextir af skammtímaskuldum (m.a. vegna kaupa á vörum eða þjónustu), vaxtagjöld af yfirdrætti á bankareikningi, vaxtagjöld af skamm- og langtímalánum og ýmis annar kostnaður, s.s. lántökugjald og annar lántökukostnaður.

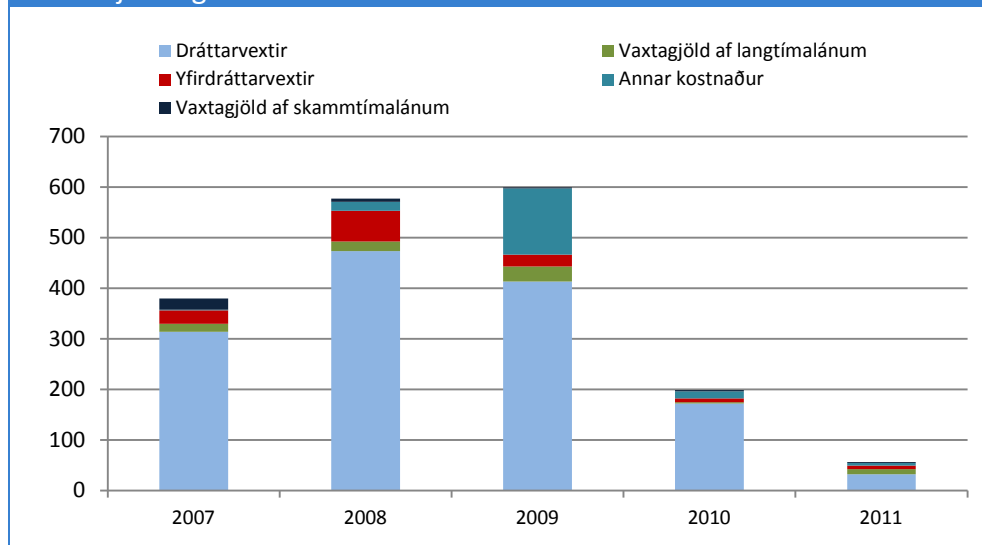
Ríkisstofnanir greiddu samtals 1,8 ma.kr. í fjármagnskostnað á árunum 2007–2011. Eins og mynd 5.2 sýnir var kostnaðurinn langmestur árið 2009, samtals 600 m.kr., en hafði lækkað í 57 m.kr. árið 2011. Ástæður þess eru m.a. lægri vextir og minni verðbólga, auk þess sem skuldir við aðra en ríkisaðila lækkuðu um 3,5 ma.kr. frá árinu 2009 (sjá kafla 4.1). Hér er ótalinn sá fjármagnskostnaður sem ríkissjóður ber vegna skulda ríkisstofnana á viðskiptareikningum þeirra við ríkissjóð (sjá kafla 3.1).

1,8 MA.KR. Í
FJÁRMAGNSKOSTNAÐ
Á ÁRUNUM 2007–
2011

**STOFNANIR GREIDDU
MEST Í DRÁTTARVEXTI
EÐA 1,4 MA.KR.**

Stofnanir greiddu langmest í dráttarvexti á tímabilinu eða 1.406 m.kr. (78%), 126 m.kr. í yfirdráttarvexti (7%), 35 m.kr. í vexti af skammtímalánum (2%) og 76 m.kr. í vexti af langtímalánum (4%). Annar lántökukostnaður var 169 m.kr. og má að mestu leyti rekja hann til 119 m.kr. kostnaðar Landspítala árið 2009. Stofnanir velferðarráðuneytis greiddu samtals 1.272 m.kr. (70%) í vexti á tímabilinu og stofnanir mennta- og menningarmálaráðuneytis 356 m.kr. (20%).

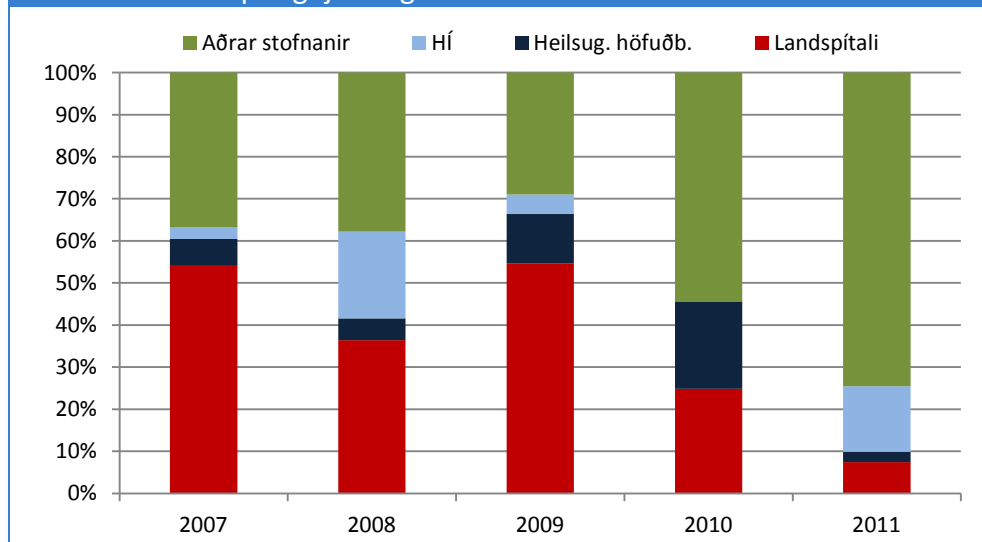
5.2 Fjármagnskostnaður ríkisstofnana 2007–2011 í m.kr.



**ÞRJÁR STOFNANIR
GREIDDU 60% AF
FJÁRMAGNS-
KOSTNAÐI**

Mynd 5.3 sýnir skiptingu fjármagnskostnaðar eftir ríkisstofnunum á tímabilinu 2007–2011. Athygli vekur að aðeins þrjár ríkisstofnanir greiddu um 60% af fjármagnskostnaðinum, þ.e. Landspítali, Háskóli Íslands og Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu. Árin 2010 og 2011 lækkaði hlutfall þeirra í fjármagnskostnaðinum þegar skuldir þeirra voru gerðar upp með aukafjárveitingu eða með því að færa þær á viðskiptareikning við ríkissjóð (sjá kafla 3.4). Fjármagnskostnaður annarra ríkisstofnana skiptist á milli 183–203 stofnana á tímabilinu.

5.3 Hlutfallsskipting fjármagnskostnaðar eftir stofnunum 2007–2011.



5.2.1 DRÁTTARVEXTIR

Á árunum 2007–2011 greiddu 185 til 204 ríkisstofnanir dráttarvexti á ári hverju. Í langflestum tilfellum voru vextirnir lægri en 300 þús.kr. Ríkisendurskoðun kannaði hversu oft stofnanir leituðu skriflegrar heimildar ráðuneyta fyrir skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga. Í ljós kom að á umræddu tímabili var enginn slíkur samningur gerður.

Tafla 5.4 sýnir þær tíu stofnanir sem greiddu hæstu dráttarvextina á tímabilinu 2007–2011, samtals 1,2 ma.kr. Greiðslur vegna dráttarvaxta voru hæstar árið 2008 en síðan þá hafa þær lækkað úr 422 m.kr. í 6 m.kr. árið 2011. Landspítali greiddi langhæstu dráttarvextina, samtals 650 m.kr. Næst kom Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu (167 m.kr.) og síðan Háskóli Íslands (114 m.kr.). Þessar þrjár stofnanir greiddu samtals 931 m.kr. í dráttarvexti á tímabilinu. Miklar breytingar hafa orðið á greiðslu dráttarvaxta meðal stofnana ríkisins, t.d. greiddu 14 stofnanir meira en 2,5 m.kr. í dráttarvexti árið 2009 en engin stofnun greiddi svo háa fjárhæð í dráttarvexti árið 2011. Nokkrar ástæður geta verið fyrir þessu, t.d. að dregið hafi úr kaupum ríkisstofnana á vörum og þjónustu og að þær tryggi betur en áður að reikningar séu greiddir innan eindaga. Auk þess hafa dráttarvextir lækkað mikið frá árinu 2009 (sjá mynd 5.1).

**ENGIN STOFNUN
LEITAÐI HEIMILDA TIL
SKULDBINDINGAR TIL
LANGS TÍMA**

**MINNA EN ÁÐUR UM
AÐ STOFNANIR GREIÐU
DRÁTTARVEXTI**

5.4 Dráttarvextir eftir stofnunum á tímabilinu 2007–2011 í m.kr.	2007	2008	2009	2010	2011	SAMTALS
LANDSPÍTALI	198	195	207	47	2	650
HEILSUGÆSLA Á HÖFUÐB.	24	30	71	41	1	167
HÁSKÓLI ÍSLANDS	3	105	3	2	1	114
ST. JÓSEFSSPÍTALI	13	10	13	41	0	78
HÁSKÓLINN Á HÓLUM	18	34	4	1	0	56
IÐNSKÓLINN Í HAFNARFIRÐI	0	0	50	0	0	51
HEILBRIGÐISST. SUÐURNESJA	2	10	9	7	1	29
ÞJÓÐLEIKHÚSIÐ	10	12	1	0	0	23
HEILBR. AUSTURLANDS	0	14	8	0	0	23
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLINN	5	11	3	0	0	19
SAMTALS Í M.KR.	273	422	369	139	6	1.209

5.2.2 YFIRDRÁTTARVEXTIR

Í reglum um láns- og reikningsviðskipti stofnana í A-hluta ríkissjóðs kemur fram að stofnunum ríkisins sé heimilt að halda reikninga í bönkum og sparisjóðum til að sinna daglegum greiðslum en þeim er hins vegar óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á bankareikningi.

Á árunum 2007–2011 greiddu á hverju ári 13–26 ríkisstofnanir yfirdráttarvexti, samtals að fjárhæð 126 m.kr. Yfirdráttarvextir stofnana voru hæstir árið 2008, eða 61 m.kr., en lækkuðu í 4 m.kr. árið 2011. Flestar ríkisstofnanir hafa því að mestu leyti greitt niður yfirdráttarskuldir sínar á bankareikningum árin 2010 og 2011 og á sama tíma hafa vextir af þeim lækkað (sjá mynd 5.1). Stofnanir velferðarráðuneytis greiddu samtals 105 m.kr. í yfirdráttarvexti á tímabilinu (83%). Tafla 5.5 sýnir stofnanir sem greiddu meira en 4 m.kr. í yfirdráttarvexti á tímabilinu. Af þessum tíu stofnunum eru

**STOFNANIR GREIÐU
NIÐUR YFIRDRÁTT
ÁRIN 2010 OG 2011**

níu þeirra heilbrigðisstofnanir, þar af greiddi Heilbrigðisstofnun Suðurlands mest, samtals 27,4 m.kr.

5.5 Yfirdráttarvextir stofnana á tímabilinu 2007–2011 í m.kr.						
	2007	2008	2009	2010	2011	SAMTALS
HEILBR. SUÐURLANDS	2,3	7,3	10,2	5,2	2,4	27,4
HEILBR. ÞINGEYINGA	1,6	11,9	2,2	0,3	0,1	16,1
ST. JÓSEFSSPÍTALI	5,2	5,7	3,1	1,1	0	15,1
HEILBR. AUSTURLANDS	1,2	10,6	0,9	0	0,6	13,3
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLINN	4,8	3,6	0	0	0	8,4
FJÖLBR. SNÆFELLINGA	2,1	2,7	1,6	1,1	0,3	7,8
HEILBR. VESTMANNAEYJUM	0,4	5,0	0,2	0,1	0,3	6,0
HEILBR. SUÐURNESJA	0,1	5,4	0,1	0	0	5,6
HEILBR. HVAMMSTANGA	0,2	2,8	2,2	0	0	5,2
HEILBR. HÓLMÁVÍK	1,6	2,5	0,4	0	0	4,5
SAMTALS	19	57	21	8	4	109

5.2.3 VEXTIR AF SKAMMTÍMALÁNUM

Skammtímalán eru lán til skemmri tíma en eins árs og eru vaxtagjöld vegna þeirra með verðbótapætti vaxta. Undir þennan flokk færast öll lán sem til er stofnað með sérstökum lánasamningi, t.d. víxlar. Stofnanir ríkisins greiddu samtals 34 m.kr. í vexti af skammtímalánum á tímabilinu 2007–2011. Alls greiddu 13–21 stofnun vexti vegna skammtímalána á hverju ári á tímabilinu. Í töflu 5.6 má sjá þær sjö stofnanir sem greiddu meira en 1 m.kr. í vexti af skammtímalánum á tímabilinu.

5.6 Vextir af skammtímalánum á tímabilinu 2007–2011 í m.kr.	
	SAMTALS
PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUNIN	13,5
LANDSPÍTALINN	7,9
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLINN	4,4
HEILBRIGÐISSTOFNUN ÞINGEYINGA	1,3
RÍKISKAUP	1,2
SENDIRÁÐ ÍSLANDS	1,2
UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ, AÐALSKRIFSTOFA	1,1
SAMTALS	32,8

5.2.4 VEXTIR AF LANGTÍMALÁNUM

Í lögum um fjárreiður ríkisins segir að í frumvarpi til fjárlaga skuli leitað heimilda til lántöku, lánveitinga og ríkisábyrgða á fjárlagaárinu. Almenna reglan er að forstöðumönnum er óheimilt að stofna til annarra fjárskuldbindinga en þeirra sem gert er ráð fyrir í fjárlögum, nema að því leyti sem slíkt rúmast innan reglna um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana. Þá segir í lögnum að ákveði ríkisstofnun að þiggja gjöf sem gefin er með kvöðum eða skilyrðum sem óhjákvæmilega hafi í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð beri henni að taka við gjöfinni með fyrirvara um samþykki Alþingis, enda hafi ekki verið gert ráð fyrir þeim útgjöldum í fjárlögum.

Tafla 5.7 sýnir þær níu stofnanir sem greiddu vexti af langtímalánum á tímabilinu 2007–2011 og námu vextirnir samtals 76,1 m.kr. Háskóli Íslands og Veðurstofa Íslands greiddu langmest í vexti af langtímalánum, samtals 62,8 m.kr. (84%).

**SJÖ STOFNANIR
GREIDDU MEIRA EN
1 M.KR. Í VEXTI AF
SKAMMTÍMALÁNUM**

**FORSTÖÐUMÖNNUM
ÓHEIMILT AÐ STOFNA
TIL FJÁRSKULD-
BINDINGA**

**NÍU STOFNANIR
GREIDDU VEXTI AF
LANGTÍMALÁNUM**

5.7 Vextir af langtímalánum á tímabilinu 2007–2011 í m.kr.						
	2007	2008	2009	2010	2011	SAMTALS
HÁSKÓLI ÍSLANDS	8,7	10,1	14,3	-4,1	4,6	33,6
VEÐURSTOFA ÍSLANDS	5,5	4,0	10,7	5,1	4,0	29,2
LANDBÚNAÐARHÁSKÓLINN	0,5	0,8	3,7	0,3	0,2	5,6
LANDSPÍTALINN	0	2,4	0,4	0	0	2,8
RAUNVÍSINDASTOFNUN HÍ	0,3	0,6	0,4	0,4	0,4	2,1
HEILBR. BLÖNDUÓSI	0,3	0,6	0,1	0,1	0,2	1,3
VINNUEFTIRLIT RÍKISINS	0	0	0	0,4	0,7	1,1
VATNAJÖKULSPJÓÐGARÐUR	0	0	0	0	0,2	0,2
ÞJÓÐLEIKHÚSIÐ	0	0	0	0,1	0,1	0,1
SAMTALS	15,3	18,5	29,7	2,4	10,3	76,1

Ríkisendurskoðun kannaði heimildir og ástæður töku langtímalána Háskóla Íslands, Veðurstofu Íslands og Landbúnaðarháskóla Íslands. Í tilfalli Háskóla Íslands var um að ræða húsnæði sem skólanum var gefið með áhvílandi íbúðalánum. Að sögn stjórnenda var verðmæti eignanna langt umfram áhvílandi lán. Ríkisendurskoðun kannaði hvort mennta- og menningarmálaráðuneyti hafi aflað heimilda á sínum tíma til að þiggja þessa gjöf sem hafði í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð. Í ljós kom að það var ekki gert.

**EKKI VAR AFLAÐ
HEIMILDA FYRIR LÁNI
HÁSKÓLA ÍSLANDS**

Veðurstofa Íslands greiddi samtals 29,2 m.kr. í vaxtagjöld af langtímaláni árin 2007–2011, þar af 4 m.kr. árið 2011. Lánið er tilkomið vegna kaupa á sérhæfðum búnaði fyrir Alþjóðaflugmálastofnunina sem Veðurstofa Íslands rekur í tengslum við alþjóðaflug á Íslandi. Lánið var tekið árið 2006 og voru eftirstöðvar þess 44,6 m.kr. í árslok 2011. Alþjóðaflugmálastofnunin greiðir allan kostnað vegna alþjóðaflugs á Íslandi og er greitt fyrir þessa fjárfestingu í gegnum afskriftir. Umhverfisráðuneyti samþykkti lánið í formi ársáætlunar.

**LÁN VEÐURSTOFU
ÍSLANDS SAMÞYKKT Í
FORMI ÁRSÁÆTLUNAR**

Landbúnaðarháskóli Íslands er með langtímalán frá því fyrir árið 2005 frá Lánasjóði landbúnaðarins vegna uppbyggingar á loðdýrabúi við Bændaskólann á Hvanneyri. Eftirstöðvar lánanna voru 708 þús.kr. í árslok 2011. Ríkisendurskoðun kannaði hvort landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) sótti um heimild í fjárlögum fyrir þessari fjárskuldbindingu. Í ljós kom að það var gert.

**LÁN LANDBÚNAÐAR-
HÁSKÓLA ÍSLANDS
SAMÞYKKT Í
FJÁRLÖGUM**

5.3 KAUP- OG REKSTRARLEIGA Á REKSTRARFJÁRMUNUM

Í reglum um láns- og reikningsviðskipti stofnana í A-hluta segir að ríkisstofnunum sé óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum um kaupleigu eða rekstrarleigu án þess að fyrir liggi heimild í lögum eða samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis.

Í [Handbók um framkvæmd fjárlaga](#), sem fjármála- og efnahagsráðuneyti gaf út árið 2002, segir að ráðuneytið geri mun á kaupleigu og rekstrarleigu. Litið sé á rekstrarleigu með svipuðum hætti og aðra leigusamninga þar sem ekki sé um að ræða eignfærslu í lok samningstíma. Rúmist slíkur samningur innan fjárheimilda stofnunar er hann samþykktur. Um kaupleigu gegnir öðru máli. Þar er í reynd um ákveðna tegund af lántöku að ræða og hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti alla jafna ekki samþykkt slíka samninga.

**FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐU-
NEYTI SAMÞYKKIR
REKSTRARLEIGU EN
EKKI KAUPLEIGU**

**MARGAR STOFNANIR
EKKI LEITAÐ
SAMÞYKKIS FYRIR
SAMNINGUM**

Í skýrslunni [Endurskoðun ríkisreiknings árið 2009](#), sem birt var í desember 2010, var kannað hvort ríkisstofnanir hefðu gert samninga um leigu rekstrarfjármuna til lengri tíma en eins árs. Könnunin, sem náði til 198 stofnana, leiddi í ljós að í árslok 2009 voru 223 samningar í gildi. 43 stofnanir höfðu ekki fengið samþykki fagráðuneytis né fjármálaráðuneytis áður en þær gengu frá leigusamningum. Ríkisendurskoðun gagnrýndi þetta. Þriðjungur samninganna var verðtryggður í íslenskum krónum en hinir voru gengistryggðir. Kostnaður við samningana hækkaði vegna óhagstæðrar gengisþróunar úr 792 m.kr. árið 2007 í 1.102 m.kr. árið 2009. Stofnanir velferðarráðuneytis greiddu rúmlega helminginn af leigugreiðslunum eða 660 m.kr. árið 2009. Næst komu stofnanir mennta- og menningarmálaráðuneytis með 146 m.kr.

**AÐGREINA Á
GREIÐSLUR VEGNA
REKSTRARLEIGU-
SAMNINGA OG KAUP-
LEIGUSAMNINGA Í
ORRA**

Ríkisendurskoðun kannaði stöðuna á þessum samningum árið 2011. Í ljós kom að stofnanir ríkisins hafa dregið verulega úr kaup- og rekstrarleigusamningum. Tafla 5.8 sýnir að greiðslur ríkisstofnana vegna þeirra hækkuðu um 40% milli árána 2007 og 2009. Frá þeim tíma hafa þær lækkað um 60%. Könnunin leiddi einnig í ljós að fleiri stofnanir staðgreiða nú kaup sín á bifreiðum. Orri gerir ekki greinarmun á rekstrarleigusamningum og kaupleigusamningum, auk þess sem vextir af þeim eru ekki færðir sérstaklega heldur sem hluti af leigugreiðslu. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta fyrirkomulag og telur að aðgreina eigi rekstrarleigusamninga frá kaupleigusamningum og að vaxtagjöld eigi að færa sem slík en ekki sem hluta af leigugreiðslu. Þetta er m.a. mikilvægt til að fagráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti geti haft skýra yfirsýn um þessa þætti í rekstri ríkisstofnana.

5.8 Greiðslur ríkisstofnana vegna kaup- og rekstrarleigusamninga á rekstrarfjármunum 2007–2011 í m.kr.

	2007	2009	2011	BR. 07–11
LEIGUSAMN. - TÖLVUBÚNAÐUR	500	649	186	-63%
LEIGUSAMN. – BIFREIÐAR	122	210	96	-21%
LEIGUSAMN. – ÖNNUR TÆKI OG ÁHÖLD	170	243	149	-39%
SAMTALS	792	1.102	431	-46%