

Nóvember 2004

**Endurskoðun
ríkisreiknings
2003**

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR.....	7
2	HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	11
	AFKOMA OG FJÁRHAGSSTAÐA.....	11
	ÁBENDINGAR.....	11
	ÁHERSLUATRÍÐI.....	14
3	REIKNINGSSKILAÆÐFERÐIR.....	17
4	AFKOMA OG FJÁRHAGSSTAÐA RÍKISSJÓÐS.....	21
	YFIRLIT.....	21
	TEKJUR.....	23
	GJÖLD.....	24
5	EÞNAHAGUR RÍKISSJÓÐS.....	29
	HELSTU UMSJÓNARÆÐILAR.....	29
	EIGNIR RÍKISSJÓÐS.....	30
	SKULDIR, SKULDBINDINGAR OG ÁBYRGÐIR RÍKISSJÓÐS.....	32
	INNLEND LÁNTAKA.....	33
	ERLEND LÁNTAKA.....	35
	LÍFEYRISSKULDBINDINGAR.....	37
	RÍKISÁBYRGÐIR.....	39
	YTRI STAÐFESTING.....	40
6	ENDURSKOÐUN RÍKISSJÓÐSTEKNA.....	43
	FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR.....	43
	YFIRLIT UM TEKJUR OG EFTIRSTÖÐVAR.....	43
	EFTIRSTÖÐVAR RÍKISSJÓÐSTEKNA Í ÁRSLOK 2003.....	44
	TRYGGINGAGJALD.....	47
	VIRÐISAUKASKATTUR.....	49
	OPINBER GJÖLD, ÁÆTLANIR.....	51
	SKULDBREYTINGAR OG NAUÐASAMNINGAR.....	51
7	ENDURSKOÐUN RÁÐUNEYTA, STOFNANA OG MÁLAFLOKKA.....	53
	UM ENDURSKOÐUN HJÁ A-HLUTA STOFNUNUM.....	53
	ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS.....	56
	FORSÆTISRÁÐUNEYTI.....	58
	MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI.....	60
	ÚTANRÍKISRÁÐUNEYTI.....	65
	LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI.....	67
	SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI.....	71
	DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI.....	73
	FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI.....	76
	HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI.....	80
	FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI.....	85
	SAMGÖNGURÁÐUNEYTI.....	88
	IÐNAÐARRÁÐUNEYTI.....	90
	VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI.....	93

	HAGSTOFA ÍSLANDS	95
	UMHVERFISRÁÐUNEYTI.....	96
8	INNRA EFTIRLIT OG INNRI ENDURSKOÐUN	99
	ÚTTEKTIR RÍKISENDURSKOÐUNAR Á INNRA EFTIRLITI	100
	INNRA EFTIRLIT HJÁ RÍKISSTOFNUNUM	101
9	FJÁRHEIMILDIR, FJÁRHEIMILDASTAÐA OG HÖFUÐSTÓLL	103
	STAÐA HÖFUÐSTÓLS (EIGIN FJÁR) HJÁ FJÁRLAGALIÐUM A-HLUTA.....	104
10	FYRIRTÆKI Í B-, C-, D- OG E-HLUTA.....	107
	ENDURSKOÐUN B-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	107
	ENDURSKOÐUN C-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	109
	ENDURSKOÐUN D-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	110
	ENDURSKOÐUN E-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	111
11	ENDURSKOÐUN LÍFEYRISSJÓÐA RÍKISSTARFSM. OG ÞJÓÐKIRKJUNNAR .	113
	LÍFEYRISSJÓÐIR	113
	ÞJÓÐKIRKJAN.....	116

Töflur

Tafla 1	Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða.....	8
Tafla 2	Rekstur og efnahagur ríkissjóðs (A-hluta) 1999-2003.....	21
Tafla 3	Rekstrarreikningur ríkissjóðs (A-hluta).....	26
Tafla 4	Efnahagsreikningur ríkissjóðs (A-hluta) 31. desember	27
Tafla 5	Sjóðstreymi ríkissjóðs (A-hluta).....	28
Tafla 6	Skammtímaeignir ríkissjóðs.....	30
Tafla 7	Skammtímaskuldir ríkissjóðs.....	32
Tafla 8	Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs.....	33
Tafla 9	Staða spariskirteina í árslok 2003 og 2002 skv. bókhaldi Endurlána	34
Tafla 10	Vaxtakostnaður innlendra lána 2003 og 2002.....	35
Tafla 11	Erlend lán ríkissjóðs hjá Seðlabanka Íslands.....	37
Tafla 12	Innborganir ríkissjóðs 2003 vegna lífeyrisskuldbindinga	39
Tafla 13	Skráðar ábyrgðir ríkissjóðs 2003 og 2002.....	39
Tafla 14	Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna.....	43
Tafla 15	Beinar afskriftir ríkissjóðstekna.....	46
Tafla 16	Staða niðurfærslu í árslok 2003	47
Tafla 17	Uppgjör virðisaukaskatts 2003	49
Tafla 18	Hlutfall skuldenda virðisaukaskatts eftir tímabilum.....	50
Tafla 19	Fjárheimildir árið 2003	103
Tafla 20	Fjárheimildir árið 2003 – samtals á ráðuneyti	104
Tafla 21	Staða höfuðstóls og fjárheimilda eftir að búið er að taka tillit til breytinga fjármálaráðuneytis og áætlaðra lokafjárlaga	105
Tafla 22	Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings	108
Tafla 23	Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings	109
Tafla 24	Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings.....	111
Tafla 25	Hluta- og sameignarfélag í E-hluta ríkisreiknings.....	112
Tafla 26	Yfirlit um helstu afkomutölur LSR 2003 og 2002.....	114
Tafla 27	Yfirlit um helstu afkomutölur LH 2003 og 2002	115
Tafla 28	Fjárveitingar og fjárheimildir þjóðkirkjunnar og sjóða hennar	116
Tafla 29	Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2003	117

Myndir

Mynd 1	Þróun eiginfjárstöðu ríkissjóðs 1998-2003.....	22
Mynd 2	Staða spariskirteina ríkissjóðs: Þróun 1996-2003.....	34
Mynd 3	Þróun hreinnar eignar LSR og LH 1998-2003	113

1 Inngangur

Í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning fyrir árið 2003 er vísað til skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings sem hér liggur fyrir. Í skýrslunni gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir endurskoðun reikningsins og setur fram athugasemdir sínar og ábendingar.

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

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

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

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

Flestar stofnanir í A-hluta ríkisreiknings gefa út endurskoðaða ársreikninga sína með ítarlegri upplýsingum en birtast í ríkisreikningi, svo sem með skýringum og sundurliðunum. Samtals voru 438 ársreikningar stofnana og fyrirtækja í ríkisreikningi með áritun endurskoðenda á árinu 2003. Það markmið

hefur að mestu leyti tekist annað árið í röð að gefa út endurskoðaða ársreikninga fyrir allar stofnanir í A-hluta ríkisreiknings, auk stofnana og fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta hans.

Tafla 1 Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða

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

Til viðbótar því að árita ársreikninga stofnana og fyrirtækja gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðum vinnu sinnar í sérstakri greinargerð sem send er þeirri stofnun sem er til endurskoðunar og því ráðuneyti sem hún tilheyrir. Í flestum tilvikum hafa bæði ráðuneyti og stofnanir fjallað um þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og brugðist við þeim.

Endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2003 er að mestu leyti hagað með sama hætti og í fyrra. Hægt er að skipta henni í nokkra þætti. Endurskoðun á A-hluta ríkisreiknings felst í stórum dráttum í staðfestingum og afstemmingum á eigna- og skuldaliðum sem tilgreindir eru í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Við staðfestingu á eigna- og skuldaliðum var nú leitað í ríkari mæli en áður eftir ytri staðfestingum. Skatttekjur og aðrar tekjur sem tilgreindar eru í rekstrarreikningi ríkissjóðs voru stemmdar af við álagningar kerfi og skilagreinar frá innheimtumönnum ríkissjóðs. Þá voru eftirstöðvar tekna og afskriftir athugaðar sérstaklega. Í endurskoðun A-hluta felst enn fremur athugun á bókhaldi og fjárreiðum þeirra stofnana sem teljast til þessa hluta ríkisreiknings og beinist hún að gjaldaliðum, tekjum og eignaskráningu. Þá hefur Ríkisendurskoðun á síðustu árum lagt áhersla á að skoða innri eftirlitskerfi stofnana en þau hafa mikla þýðingu við að tryggja áreiðanleika upplýsinga sem m.a. birtast í reikningsskilum ríkissjóðs og ríkisaðila.

Uppbygging þessarar skýrslu er með eftirfarandi hætti: Á eftir inngangi eru helstu niðurstöður og ábendingar dregnar saman. Þá er fjallað um tiltekna þætti sem varða reikningsskilaaðferðir. Því næst kemur kafli um afkomu og fjárhagsstöðu ríkissjóðs á árinu 2003 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 er kafli um skoðun fjárheimilda á árinu 2003 og stöðu einstakra ráðuneyta og stofnana hvað varðar fjárheimildir (höfuðstól) í árslok 2003. Loks koma kaflar um

endurskoðun fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta ríkisreiknings og aðila sem eru að hluta í ríkisreikningi.

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

Við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2003 var lögð sérstök áhersla á eftirtalin fjögur atriði:

1. *Launakostnað.*
2. *Erlendan ferðakostnað.*
3. *Rafrænar greiðslur.*
4. *Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna.*

Greint er frá heildarniðurstöðum þessarar endurskoðunar í kafla 2: „Helstu niðurstöður og ábendingar“. Í kafla 7: „Endurskoðun ráðuneyta og mála-flokka“ er síðan rætt um útkomu einstakra ráðuneyta og stofnana eftir því sem ástæða er til.

Markmið Ríkisendurskoðunar með að athuga launakostnað var að kanna þær forsendur sem stofnanir byggja launaákvæðanir sínar á og hvernig þær standa að launagreiðslum og eftirliti með launaútgjöldum. Hér var m.a. hugað að því hvort stofnanir geri ráðningarsamninga við starfsmenn sína og hvort grunnlaun séu greidd samkvæmt þeim. Þá var kannað hvort starfsmenn fái greidd viðbótarlaun við grunnlaun, hvort slík laun séu bundin samningi, í hvaða formi þau séu og hvernig þau séu ákveðin eða metin. Sömuleiðis var kannað hvort breytingar á launakjörum taki mið af skriflegum gögnum, undirrituðum af þar til bærum aðila og hvort haldin sé fjarvistarskrá. Til að kanna eftirlit með launaútgjöldum var athugað hvort forstöðumenn stofnana eða staðgenglar þeirra staðfesti skráningu starfsmanna í launakerfi og kanni hvort launalistar séu réttir. Þá var athugað hvort breytingar á launum og viðbótagreiðslum séu tíðar og hvort stofnanir varðveiti gögn sem staðfesta laun og aðrar launagreiðslur.

Við könnun ferðakostnaðar var eingöngu hugað að ferðum erlendis. Sérstaklega var athugað hvort stofnanir geri ferðaáætlanir í upphafi árs, hvort

tilgangur ferða sé eðlilegur miðað við starfsemi stofnunar, hvort fylgt sé verklagsreglum fjármálaráðuneytis við kaup á flugfarseðlum, hvaða fargjald sé valið, hvort dagpeningar séu greiddir í samræmi við reglur og hvaða reglu sé beitt við greiðslu ferðakostnaðar. Þá var athugað hvort ferðareikningum sé skilað á réttum tíma til bókuunar, hvort þeir séu áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni, hvort fylgigögn ferða séu fullnægjandi, hvaða stöðu ferðamaður gegni innan stofnunar og hvort endurgreiddur ferðakostnaður komi fram í bókhaldi stofnunar.

Kannað var hvaða stofnanir og fyrirtæki ríkisins hafa rafrænan aðgang að bankareikningum sínum. Í þeim tilvikum var jafnframt hugað að verkskiptingu innan stofnananna við rafræna greiðslu launa eða reikninga, bókuun þeirra og afstemmingu og stjórnun fjárhagskerfisins. Sömuleiðis var hugað að aðgangsheimildum að kerfinu, notkun leyniorða, heimildum til að skilgreina nýja notendur og hvort starfsmenn sem hafa aðgang að kerfinu taki sér a.m.k. fjögurra vikna samfelld sumarfrí sem náí yfir mánaðamót. Markmið Ríkisendurskoðunar með þessari athugun var að reyna að finna þær stofnanir sem búa við mesta áhættu á þessu sviði og skoða þær sérstaklega ef ástæða þætti til.

Við endurskoðun á efnahagsreikningi fyrirtækja og stofnana er endurskoðendum ætlað að meta einstaka liði og staðfesta að þær fjárhæðir sem þar eru tilgreindar séu réttar. Þetta á bæði við um eignir og skuldir. Við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var ákveðið að treysta endurskoðunina með því að óska eftir því að ytri aðilar, þ.e. bankar, skuldunautar og lánardrottinnar stofnana, staðfestu þær fjárhæðir sem birtar eru í efnahagsreikningnum með sérstöku bréfi til Ríkisendurskoðunar. Nánar tiltekið óskaði Ríkisendurskoðun eftir staðfestingu banka á stöðu allra bankareikninga stofnana og staðfestingu þeirra viðskiptamanna sem skulda stofnunum meira en 5% af heildarkröfum þeirra, jafnframt því sem slembiúrtak var gert sem náði til allra lánardrottna. Með þessu móti var trúverðugleiki efnahagsreikningsins kannaður og gengið úr skugga um að eignir væru hvorki ofmetnar né skuldir vanmetnar.

2 Helstu niðurstöður og ábendingar

Afkoma og fjárhagsstaða

Á árinu 2003 var ríkissjóður rekinn með 6,1 ma.kr. halla sem er 2,0 ma.kr. minni halli en var árið 2002 þegar hann nam 8,1 ma.kr. Tekjur jukust því hlutfallslega meira en gjöld á árinu 2003.

Tekjur ríkissjóðs námu 274,6 ma.kr. sem er 15,4 ma.kr. eða tæp 6% aukning frá fyrra ári, en gjöld námu 280,7 ma.kr. sem er 13,4 ma.kr. eða 5% aukning frá fyrra ári.

Helsta breytingin á efnahagsreikningi ríkisreiknings á árinu 2003 var að eignir minnkuðu um 18,4 ma.kr. Þar af minnkaði eignarhluti í fyrirtækjum um 2,5 ma.kr., veitt lán ríkissjóðs lækkuðu um 4,5 ma.kr. og skammtímaskuldir um 11,5 ma.kr. Skuldir ríkissjóðs minnkuðu aftur á móti um 5,8 ma.kr. á árinu 2003. Langtímaskuldir lækkuðu um 12,4 ma.kr. en á móti jukust skammtímaskuldir um 5,6 ma.kr. Skuldaaukning vegna lífeyris-skuldbindinga nam 1,0 ma.kr.

Fjárþörf ríkissjóðs á árinu 2003 var mætt með innkomnu fé frá sölu eigna og afborgunum veittra lána ríkisins umfram ný lán. Á árinu 2002 var fjárþörf ríkissjóðs hins vegar að stærstum hluta mætt með nýjum lántökum umfram afborganir.

Eiginfjárstaða ríkissjóðs eða höfuðstóll versnaði um 12,6 ma.kr. á árinu 2003 samanborið við 2,8 ma.kr. bata á árinu 2002. Versnandi eiginfjárstaða ríkissjóðs á árinu 2003 skýrist að jöfnu með halla á rekstri og reiknuðu endurmati. Á árinu 2002 var endurmatsreikningur jákvæður um tæpar 11 ma.kr. vegna gengismunar erlendra skulda sem stafaði af styrkingu krónunnar á því ári.

Ábendingar

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrri álit sín að Alþingi samþykki breytingar á fjárheimildum aðila í A-hluta ríkisreiknings áður en þær koma til framkvæmda. Undantekning frá þessari almennu reglu eru ákvæði 37. greinar fjárreiðulaga um yfirfærslu umframgjalda og ónýttrar fjárveitingar A-hluta milli uppgjörstímabila.

Að mati Ríkisendurskoðunar veikir það framkvæmd fjárlaga þegar tilflutningur á fjárheimildum milli uppgjörstímabila er jafn mikill og raun ber vitni. Þetta mat stofnunarinnar á bæði við um þá aðila sem hafa eytt umfram gjaldaheimild og þá sem eiga ónotaða fjárheimild til margra ára. Brýnt er að Alþingi taki þetta mál til skoðunar.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 184 ma.kr. í árslok 2003 en 183 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var um 1 ma.kr. eða 0,6%. Með nýjum skuldbindingum á árinu er hér bæði átt við þann hluta sem fer til gjaldfærslu og þann hluta sem er færður á endurmat. Í ríkisreikningi er hins vegar einungis sá hluti sem fer til gjalda talinn til nýrra skuldbindinga. Nýjar skuldbindingar námu 15 ma.kr. á árinu 2003 en tæplega 31 ma.kr. á árinu 2002. Lækkunina má skýra með góðri raunávöxtun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga á árinu 2003 eins og fram kemur hér síðar í skýrslunni þar sem fjallað er um afkomu lífeyrissjóðanna. Enn fremur voru áhrif kjarasamninga minni á útreikning lífeyrisskuldbindinga en árið á undan.

Ríkisábyrgðir á vegum tryggingardeildar útflutningslána námu 893 m.kr. í árslok 2003 samkvæmt ársreikningi Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins. Þessar ábyrgðir hafa aukist verulega frá árinu 2002 en þá var samsvarandi fjárhæð 386 m.kr. Ríkisábyrgðasjóður hefur ekki metið þá áhættu sem fólgin er í þessum ábyrgðum en þær hafa á undanförunum árum reynst mjög áhættusamar fyrir ríkissjóð.

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna, þ.e. eftirstöðvar að teknu tilliti til niðurfærslu, námu 57,7 ma.kr. í árslok 2003 og lækkuðu um 445 m.kr. eða 0,8% á árinu. Af þessari fjárhæð eru um 21,6 ma.kr. ógjaldfallnar eftirstöðvar. Í árslok 2003 höfðu tæpar 29 ma.kr. af eftirstöðvum verið settar á afskriftar-reikning (niðurfærslureikning). Í árslok 2002 voru færðar 25,2 ma.kr. á þennan reikning þannig að óbein afskrift jókst um tæpar 3,8 ma.kr. á árinu 2003.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að endurskoða þann tekjugrunn sem birtist í ríkisreikningi. Ljóst er að áætlanir í virðisaukaskatti hefðu skekkst verulega tekjugrunninn ef ekki hefði verið gripið til þess að tekjufæra aðeins 5% af áætlunum. Áætlanir eru einnig umtalsverðar í opinberum gjöldum og tryggingagjaldi en þær hafa ekki verið leiðréttar með sama hætti og í virðisaukaskatti.

Á árinu 2003 tók vinnuhópur á vegum fjármálaráðuneytisins þetta vandamál til umfjöllunar. Þar var reynt að finna leiðir til að afskrá fyrirtæki sem ekki voru lengur starfandi, m.a. með því að beita ákvæðum hlutafélaga- og einkahlutafélagalaga. Að mati Ríkisendurskoðunar er afar brýnt að halda þessu starfi áfram svo að fækka megi „dauðum“ fyrirtækjum á skrá. Ástæða

Þessa er m.a. að á virðisaukaskattskrá og álagningarskrá opinberra gjalda eru fjölmargir lögaðilar sem nú stunda enga starfsemi en fá áætlanir vegna þess að ekki er skilað inn gögnum vegna þeirra. Þessum aðilum hefur fjölgað verulega með tilkomu einkahlutafélaga. Oft er erfitt að losna við þessi fyrirtæki af skrá, sérstaklega eldri hlutafélög, þar sem forráðamenn finnast ekki og ekki er talið svara kostnaði að krefjast gjaldþrotaskipta á þeim. Á meðan safna þessi fyrirtæki skattskuldum sem eru vaxtareiknaðar reglulega.

Alls skulda um 1.800 aðilar virðisaukaskatt fyrir 12 tímabil eða fleiri, þ.e. meira en eitt ár. Ljóst er að brotalöm er bæði í álagningar- og innheimtuferli virðisaukaskatts. Það getur t.d. ekki talist eðlilegt að áætla virðisaukaskatt á einstakling í 14 ár án þess að gripið sé til aðgerða sem annaðhvort tryggja innheimtu á kröfunni eða sýna fram á hvort hann sé í raun með rekstur.

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 allt frá því að aðstoða við að koma upp innri endurskoðunardeild, endurskoða verksvið fyrirliggjandi endurskoðunardeildar eða kanna ytra og innra starfs- umhverfi stofnunar og benda á leiðir til að koma öllum samskiptum, þ.e. innan og utan stofnunar, í betra horf.

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

Ráðuneyti menntamála fær eins og önnur ráðuneyti afrit af öllum endurskoðunarbréfum sem Ríkisendurskoðun sendir stofnunum þess. Ráðuneytið hefur þá reglu, eftir að hafa farið yfir þessi bréf, að senda stofnunum sínum bréf og biðja þær um skýringar og hvernig þær ætli að bregðast við athugasemdum Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun telur þetta til fyrirmyndar og leggur til að önnur ráðuneyti hafi sama háttinn á.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ríkissjóður taki betur mið af almennri reikningsskilareglu fyrirtækja um það hvernig bregðast skuli við áhrifum verðlags- og gengisbreytinga á peningalegar eignir og skuldir. Á sínum tíma ákvað Ríkisreikningsnefnd að ekki yrði breytt um reikningsskilaaðferð fyrr en ljóst væri hvenær vaxtauppgjörsreglur fyrirtækja hér á landi yrðu lagaðar að þeim reglum sem tíðkast annars staðar. Nú liggur fyrir að íslensk fyrirtæki hafa afnumið svonefnd verðbólgu-reikningsskil. Ríkisendurskoðun telur tímabært að beita þeim almennu reikningsskilareglum fyrirtækja sem þetta varðar í reikningsskilum ríkissjóðs og myndi afkoma ríkissjóðs á rekstrarreikningi þá líka sýna réttari mynd en nú er.

Áhersluatriði

Eins og nefnt var í „Inngangi“ gerði Ríkisendurskoðun sérstaka úttekt á eftirfarandi fjórum atriðum í starfsemi stofnana ríkisins við fjárhagsendurskoðun fyrir árið 2003:

1. *Launakostnaði.*
2. *Ferðakostnaði.*
3. *Rafrænum greiðslum.*
4. *Ytri staðfestingum banka og viðskiptamanna.*

Alls var horft til um 240 stofnana en heildarstærð úrtaksins var hins vegar breytileg eftir eðli spurninganna. Könnunin um tilhögun rafrænna greiðslna tengdist eingöngu stofnununum sem slíkum en við könnun á launakostnaði var tekið um 1.570 manna úrtak starfsmanna þeirra. Þá voru um 1.000 utanlandsferðir skoðaðar.

Launakostnaður

Þegar litið er til þeirra spurninga sem varða launakostnað kom í ljós að í rúmlega 90% tilvika varðveittu stofnanir undirritaðan ráðningarsamning við starfsmenn. Í innan við 10% tilvika lá slíkur samningur ekki fyrir. Oft mun það fremur stafa af því að ráðningarsamningarnir séu gamlir og ekki unnt að hafa upp á þeim en að þeir hafi ekki verið gerðir. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að slíkir samningar séu endurnýjaðir.

Í um 86% stofnana voru breytingar á launum og viðbótarlaunum fátíðar. Í um 67% tilvika fengu starfsmenn greidd laun í samræmi við þau launakjör sem ráðningarsamningur kvað á um, en laun sem greidd voru umfram ráðningarsamning byggðust ýmist á einstaklingsbundnum samningi eða stofnanasamningi. Um 45% starfsmanna fengu greidda fasta yfirvinnu eða fastar einingar, um 37% tímamælda yfirvinnu, um 14% álagsgreiðslu og um 18% fyrir akstur. Greiðslur þessar byggðust í 33% tilvika á samningum, í 28% tilvika á vinnuskýrslum eða verkbókhalda og í 22% tilvika á stimpilklukku.

Í langflestum tilvikum (93%) voru gögn að baki launaákvörðunum og launagreiðslum varðveitt með skipulegum hætti. Breytingar á launakjörum voru í rúmum 80% tilvika studdar skriflegum gögnum sem undirrituð voru af til þess bærum aðila. Þá héldu um 88% stofnana fjarvistarskrá. Launaafgreiðsla var í um 79% tilvika staðfest af forstöðumanni áður en upplýsingar voru skráðar í launakerfi og í um 58% tilvika var launalisti yfirfarinn af forstöðumanni eða staðgengli hans eftir hverja útborgun.

Erlendur ferðakostnaður

Þegar litið er til þess þáttar könnunarinnar sem lýtur að ferðakostnaði kom í ljós að einungis rúmlega helmingur stofnana (52%) gerir ferðaáætlun í upphafi árs. Tilgangur ferða var hins vegar nánast undantekningarlaust (99,7%) eðlilegur miðað við starfsemi stofnana og í langflestum tilvikum (90%) voru ferðareikningar áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni. Nokkuð skorti hins vegar á (um 35%) að fylgigögn vegna ferða væru fullnægjandi og að ferðareikningum væri skilað á réttum tíma til bóknar (20%). Þá kom fram að sérfræðingar innan stofnana fóru í um 41% allra þeirra ferða sem farnar voru, yfirmenn í um 26% þeirra og forstöðumenn í 24%. Aðrir starfsmenn fóru í um 9% ferða.

Í flestum tilvikum var verklagsreglum fylgt við kaup á farseðlum, þó með þeirri algengu undantekningu að tölvupóstsamskiptum stofnana við sölu-aðila var ekki haldið til haga. Því var ekki hægt að staðfesta að hagkvæmasta fargjald hafi verið valið. Í um 53% tilvika völdu stofnanir almennt fargjald, í 21% tilvika afsláttarfargjald og í 26% tilvika viðskiptafargjald. Dagpeningar voru einnig í langflestum tilvikum (94%) greiddir í samræmi við reglur. Langalgengasta fyrirkomulagið (77%) voru almennir dagpeningar, um 11% fengu greiddan útlagðan kostnað eða skerta almenna dagpeninga, um 5% fengu hótélkostnað greiddan og 50% dagpeninga. Um 5% fengu greiddan hótélkostnað eða allan kostnað og að auki 80% dagpeninga. Í þeim tilvikum var yfirleitt um að ræða ráðherra eða yfirmenn ráðuneyta.

Þegar starfsmenn fengu ferðakostnað endurgreiddan kom endurgreiðslan nær undantekningarlaust fram í bókhaldi.

Rafrænar greiðslur

Þegar horft er til þess hluta könnunarinnar sem tekur til rafrænna greiðslna kom í ljós að tæp 80% stofnana hafa rafrænan aðgang að bankareikningum sínum. Fram kom að einungis 55% stofnana greina fullkomlega milli starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra og er það vissulega aðfinnsluvert. Í um 37% tilvika hafði gjaldkeri aðgangsheimildir að fjárhagskerfinu til að bókfæra, í um 40% tilvika hafði bókarí aðgangsheimildir gjaldkera og í um 16% tilvika hafði einhver annar en kerfisstjóri heimild til að skilgreina nýja notendur. Í 30% tilvika stemmdi gjaldkeri einnig af bankareikning. Þá hafði gjaldkeri upplýst einhvern um aðgangs- og leyniorð sitt í um 23% tilvika og í einungis 42% tilvika tóku ofangreindir starfsmenn sér a.m.k. 4 vikna samfelld sumarfrí sem náði yfir mánaðamót.

Oftast nær má rekja ástæður þess að stofnanir halda ekki störfum gjaldkera, bókara og kerfisstjóra aðgreindum til þess hve fámennar þær eru. Sami starfsmaðurinn þarf því oft að sinna fleiri en einu starfi. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á nauðsyn þess að þessar stofnanir notfæri sér greiðsluþjónustu ríkisfélhirdis og er sú skoðun ítrekuð hér.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum bönkum á starfssvæði stofnana skrifað og óskað eftir svörum við því hvort þær ættu þar innstæðu. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun. Fyrir kom þó að bankar varðveittu bankareikninga sem ekki voru færðir í bókhaldi stofnana. Þegar skýringar stofnana eru skoðaðar kemur fram að annars vegar má rekja þessa reikninga til þess að starfsmannafélög, nemendafélög, kennarafélög, mótuneyti o.fl. hafa notað kennitölur stofnana á bankareikninga sína og hins vegar til reikninga með lága innstæðu sem ekki hafa hreyfst í langan tíma eða reikninga sem notaðir eru við innheimtu tekna og eru að jafnaði án stöðu um áramót. Stundum er hér líka um að ræða vörslusjóði, styrki og gjafir.

Þá var aflað staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Slík bréf voru nær eingöngu send vegna þeirra stofnana sem selja vöru og þjónustu eða hafa aðrar sértekjur þar sem færsla reikninga fer um viðskiptareikninga. Í sumum tilvikum var einnig leitað staðfestinga ef skuldir voru verulegar. Valið var úrtak í hverju tilviki fyrir sig. Oftast voru fyrirtækjum einungis send bréf en leitað staðfestinga innan rikiskerfisins þar sem slíkt var mögulegt. Niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda var í megindráttum ásættanleg. Þar sem mismunur var á kröfufjárhæð tókst oftast að skýra hann með mismunandi lotun. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða og einnig voru dæmi um rangfærslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og leiðrétt það sem leiðrétt þyrfti og leita eftir afskrift þar sem innheimta væri ógerleg eða óraunhæf.

3 Reikningsskilaaðferðir

Framsetning og reikningsaðferðir við skráningu upplýsinga í ríkisreikningi A-hluta taka mið af lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Þar er kveðið á um þá meginreglu að reikningsskilin skuli vera í samræmi við ákvæði laga nr. 145/1994 um bókhald og laga nr. 144/1994 um ársreikninga, nema um annað sé sérstaklega kveðið í fjárreiðulögum. Þar koma einkum til álita tvö atriði sem eru frábrugðin reikningsskilum fyrirtækja. Þetta eru meðferð varanlegra rekstrarfjármuna og meðferð áhrifa verðlags- og gengisbreytinga.

Ein af meginástæðum þess að ráðist var í þá heildarendurskoðun á reglum um bókhald, reikningsskil og gerð ríkisreiknings og fjárlaga sem lokið var við í árslok 1994 var að tryggja að framsetning reikningsskila ríkissjóðs leiddi til markvissari umfjöllunar um ríkisfjármál en áður tíðkaðist og að reikningsskilin yrðu auðskiljanlegri fyrir almenning. Í því sambandi var tekin ákvörðun um að þau yrðu sett fram sem líkust reikningsskilum fyrirtækja og að beitt yrði sömu reikningsskilastöðlum og þar giltu og við ættu. Því til viðbótar yrði stuðst við staðla fyrir opinber reikningsskil sem Alþjóða reikningsskilaráðið og INTOSAI höfðu gert.

Ráða má af þeirri opinberu umræðu sem að undanfögnu hefur átt sér stað um niðurstöðu ríkisfjármála fyrir árið 2003 að þessi markmið hafi ekki náðst. Annað þeirra atriða sem einkum hafa verið til umfjöllunar er samanburður á fjárlögum og ríkisreikningi. Lög um fjárreiður ríkisins kveða skýrt á um að þessi tvö reikningsskil séu að fullu sambærileg, bæði hvað varðar rekstrar- og greiðslugrunn. Í ritinu *Fjárreiður ríkisins* (1994) er einnig greint frá tillögum ríkisreikningsnefndar um breytingu á reikningsskilum ríkisreiknings og fjárlögum og m.a. sagt um þetta atriði:

„Ríkisreikningsnefnd hefur kynnt sér þær umræður og breytingar sem orðið hafa á alþjóðavettvangi í þessum efnum. Jafnframt hefur hún fjallað ítarlega um kosti og galla þeirra uppgjörsaðferða sem hér um ræðir, ekki síst í ljósi umræðna á innlendum vettvangi um nauðsyn þess að fjárlög og ríkisreikningur sýni heildarumsvif ríkisins og áhrif fjármálaákvæðna á skuldbindingar. Niðurstaða nefndarinnar er sú að lagt er til að fjárlög verði byggð á rekstrargrunni, en greiðslugrunnur verði einnig sýndur og færður sem hreint sjóðstreymi.“¹

¹ *Fjárreiður ríkisins. Ný uppbygging ríkisreiknings of fjárlaga.* Nóvember 1994, bls. 21.

Hér er um að ræða veigamikla breytingu sem talin er veita betri yfirsýn og auka samræmi og skilning á samhengi ríkisfjármála og áhrifum þeirra á þjóðarbúskapinn í bráð og lengd. Tekið skal fram að gert er ráð fyrir að ríkisreikningur verði færður með sama hætti og því verði áætlanir fjárlaga og niðurstöður ríkisreiknings að fullu samanburðarhæf. Loks er gert ráð fyrir að viðurkenndar reikningsskilaaðferðir fyrirtækja gildi fyrir ríkisfyrirtæki og lánastofnanir í eigu ríkisins eins og verið hefur.

Hitt atriðið sem hefur verið til umfjöllunar er hvaða þættir í ríkisfjármálum eigi að teljast til reglulegra eða óreglulegra liða. Í *Ríkisreikningi fyrir árið 2003* (yfirliti 2, bls. 9) er sett fram greining á rekstrarreikningi eftir reglulegri (venjubundinni) starfsemi og óreglulegri (tilfallandi gjöld). Í því sambandi telur Ríkisendurskoðun brýnt að taka mið af þeim reglum sem reikningsskilastaðlar segja til um. Hinn 3. maí árið 2000 gaf Reikningsskilaráð út reglur nr. 5 um framsetning reglulegra og óreglulegra rekstrarliða í reikningsskilum og segir þar um óreglulega rekstrarliði:

„Fjárhæð og tegund hvers einstaks óreglulegs rekstrarliðar skal sérgreind í rekstrarreikningi enda sé hún veruleg.

Nánast öll viðskipti fyrirtækja sem leiða af sér tekjur eða gjöld verða til í venjulegum rekstri þeirra. Það heyrir því til undantekninga að viðskipti eða atburðir hafi í för með sér tekjur eða gjöld sem flokka skal sem óreglulega rekstrarliði. Það sem ræður því hvort um óreglulegan rekstrarlið er að ræða lýtur að því hvort eðli rekstrarliðarins er óvenjulegt með hliðsjón af rekstri fyrirtækis fremur en tíðni atburðarins. Þannig gæti tiltekinn rekstrarliður verið óreglulegur hjá einu fyrirtæki en ekki öðru.

Óreglulegir rekstrarliðir eru einkum liðir sem ekki lúta valdi forráðamanna fyrirtækis, heldur eru utanaðkomandi öfl að verki og eignaupptaka. Dæmi eru t.d. tjón af völdum jarðskjálfta eða annarra náttúruhamfara. Nauðsynlegt er, ásamt því að skýra frá tölulegum áhrifum í rekstri fyrirtækis, að veita frekari upplýsingar í skýringum um eðli hinna óreglulegu rekstrarliða, hvort sem þeir eru tekjur eða gjöld.“²

Í reikningsskilastaðli Alþjóða reikningsskilaráðsins sem fjallar um uppgjör opinberra aðila (IPSAS, nr. 3) kemur fram að næstum allir tekju- og gjaldaliðir í uppgjóri hins opinbera verða til við reglulega starfsemi. Þess vegna er gerð krafa um að liðir þurfi að vera óvenjulegir, sjaldgæfir og mikilvægir til þess að hægt sé að flokka þá sem óreglulega liði í ríkisreikningi. Staðallinn setur fram eftirfarandi viðmið um óreglulega liði:

Óreglulegir liðir verða að vera vel aðgreinanlegir frá venjulegri starfsemi. Fjárhæðin sem um ræðir þarf líka að vera stór í hlutfalli við stærð ríkisins í heild en ekki eins ráðuneytis eða einherrar einingar innan ríkisgeirans. Af þessari ástæðu einni eru óreglulegir liðir afar sjaldgæfir.

² *Stjórnartíðindi B 54 – 2000. Nr. 349.*

Færsla óreglulegs liðar má ekki vera fyrirsjáanleg og getur því ekki verið hluti af áætlunargerðinni. Ef einhver liður er inni í fjárlögum bendir það til þess að hann hafi verið fyrirsjáanlegur.

Óreglulegur liður þarf að vera fyrir utan valdsvið og ákvarðanatöku stjórnvalda. Söluhagnaður eða sölutap af eignum ríkisins flokkast ekki sem óreglulegir liðir vegna þess að ákvörðun um söluna er tekin af ráðamönnum, þ.e. hún er tekin innandyra en kemur ekki utanfrá.

Eftirfarandi dæmi um atriði sem flokka mætti sem óreglulega liði eru nefnd í staðlinum:

- Skammtíma útgjöld vegna flóttamanna sem ekki voru fyrirsjáanleg og eru utan við venjubundinn rekstur.
- Kostnaður af þjónustu við fólk vegna náttúruhamfara eða hamfara af mannavöldum.

Líka eru nefnd dæmi um liði sem ekki flokkast sem óreglulegir liðir:

- Hagnaður eða tap vegna gengisbreytinga.
- Kostnaður við niðurrif eða það að leggja niður einhverja starfsemi.
- Kostnaður við endurbætur eða uppbyggingu. Slíkur kostnaður er jafnan valkvæður og háður ákvörðunum stjórnvalda hverju sinni.

Að lokum eru reglulegir og óreglulegir rekstrarliðir skilgreindir svo í alþjóðlega reikningsskilastaðlinum IAS-8 sem beitt verður við reikningsskil fyrirtækja hér á landi frá og með næstu áramótum samkvæmt fyrirmælum frá Evrópusambandinu:

„Næstum allir tekju- og gjaldaliðir, sem teknir eru með við útreikning á hreinum hagnaði eða tapi tímabilsins, verða til við reglulega starfsemi fyrirtækisins. Af þessum sökum kemur sjaldan fyrir að atvik eða viðskipti gefi tilefni til að skrá óreglulegan lið. Hvort atvik eða viðskipti séu skýrt afmörkuð frá reglulegri starfsemi fyrirtækisins ræðst af eðli atviksins eða viðskiptanna í samhengi við reglulega starfsemi fyrirtækisins frekar en því hversu oft megi búast við að slík atvik eigi sér stað. Af þessum sökum kann atvik eða viðskipti að vera óreglulegur liður hjá einu fyrirtæki en ekki hjá öðru fyrirtæki vegna þess mismunar sem er á reglulegri starfsemi þeirra. Til dæmis getur tap vegna jarðskjálfta talist óreglulegur liður hjá mörgum fyrirtækjum. Hins vegar geta kröfur tryggingataka sem koma fram vegna jarðskjálfta, ekki talist vera óreglulegur liður hjá tryggingafyrirtæki sem selur tryggingar vegna slíkrar áhættu. Atvik og viðskipti, sem venjulega gefa tilefni til færslu óreglulegra liða hjá flestum fyrirtækjum, eru m.a.: Eignarnám, jarðskjálfti eða aðrar náttúruhamfarir. Upplýsingar um eðli og fjárhæð einstakra óreglulegra liða má birta í rekstrarreikningi og skal birt heildarfjárhæð allra

Óreglulegra liða í rekstrarreikningi þegar þessar upplýsingar eru birtar í skýringum reikningsskilanna.“

Ríkisendurskoðun telur brýnt að ofangreindar reglur séu hafðar í huga þegar fjallað er um þessa flokkun.

Annað þeirra atriða sem er frábrugðið almennri reikningsskilareglu fyrirtækja er meðferð á áhrifum verðlags- og gengisbreytinga á peningalegar eignir og skuldir hjá ríkissjóði. Á sínum tíma ákvað Ríkisreikningsnefnd að ekki yrði breytt um reikningsskilaaðferð fyrr en ljóst væri hvenær vaxta-uppgjörsglur fyrirtækja hér á landi yrðu lagaðar að þeim reglum sem tíðkast annars staðar. Nú liggur fyrir að íslensk fyrirtæki hafa afnumið svonefnd verðbólgu-reikningsskil. Ríkisendurskoðun telur tímabært að beita þeim almennu reikningsskilareglum fyrirtækja er þetta varðar í reikningsskilum ríkissjóðs og myndu þau þá líka sýna réttari mynd af afkomu ríkissjóðs á rekstrargrunni.

4 Afkoma og fjárhagsstaða ríkissjóðs

Yfirlit

Á árinu 2003 var ríkissjóður rekinn með 6,1 ma.kr. halla sem er 2,0 ma.kr. minni halli en var árið 2002 þegar hann nam 8,1 ma.kr. Tekjur jukust því hlutfallslega meira en gjöld á árinu 2003.

Tafla 2 Rekstur og efnahagur ríkissjóðs (A-hluta) 1999-2003

Í m.kr.	Tekjur	Gjöld	Tekjuafgangur (tekjuhalli)	Eignir	Skuldir	Eigið fé
2003	274.574	280.712	-6.137	248.517	483.115	-234.598
2002	259.210	267.332	-8.121	266.957	488.915	-221.958
2001	237.356	228.713	8.643	266.691	491.482	-224.791
2000	224.715	229.001	-4.286	214.847	412.948	-198.101
1999	222.633	199.002	23.631	212.240	383.849	-171.609

Tekjur ríkissjóðs námu 274,6 ma.kr. sem er 15,4 ma.kr. eða tæplega 6% aukning frá fyrra ári. Skatttekjur jukust um 18,3 ma.kr. eða 8,3% en aðrar rekstrartekjur drógust saman um 4,3 ma.kr. eða 16,8% vegna minni vaxta-tekna. Sala eigna var svipuð og árið 2002, nam tæpum 12 ma.kr.

Á árinu 2003 námu gjöld ríkissjóðs 280,7 ma.kr. sem er 13,4 ma.kr. eða 5% aukning frá fyrra ári. Rekstrar- og neyslutilfærslur námu 129,5 ma.kr. sem er 16,9 ma.kr. eða 15% aukning frá árinu 2002. Þá jókst stofnkostnaður um 3,3 ma.kr. eða 31% frá fyrra ári. Á móti lækkuðu rekstrargjöld um 5,6% eða 7,5 ma.kr. Þar vegur þyngst lækun lífeyrisskuldbindinga um 11,5 ma.kr. eða 71% milli ára.

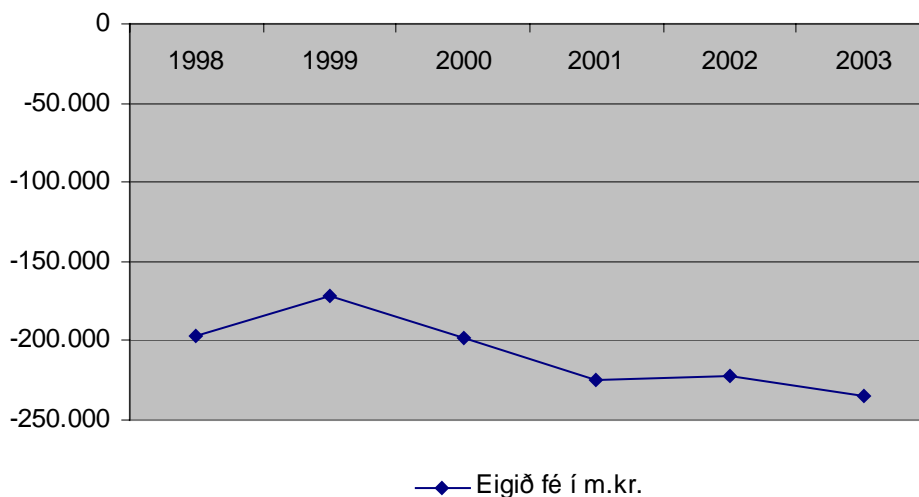
Helsta breytingin á efnahagsreikningi ríkisreiknings á árinu 2003 var að eignir minnkuðu um 18,4 ma.kr. Þar af minnkaði eignarhluti í fyrirtækjum um 2,5 ma.kr., veitt lán ríkissjóðs drógust saman um 4,5 ma.kr. og skammtímafröfur um 11,5 ma.kr. Skuldir ríkissjóðs lækkuðu hins vegar um 5,8 ma.kr. á árinu 2003. Langtímaskuldir minnkuðu um 12,4 ma.kr. en á móti jukust skammtímaskuldir um 5,6 ma.kr. Skuldaaukning vegna lífeyrisskuldbindinga nam 1,0 ma.kr.

Á árinu 2003 var handbært fé til rekstrar 16,9 ma.kr. í samanburði við 12,3 ma.kr. á árinu 2002. Þetta þýðir að fjárpörf hafi aukist um 4,6 ma.kr. Fjárfestingarhreyfing ársins 2003 sýnir 23,7 m.kr. innstreymi fjár umfram útgreiðslur í samanburði við 1,1 ma.kr. á árinu 2002. Fjármögnunarhreyfingar sýna að afborganir lána umfram tekin lán námu 6,3 ma.kr. en á árinu 2002 voru tekin ný lán umfram afborganir að fjárhæð 9,6 ma.kr.

Fjárpörf ríkissjóðs á árinu 2003 var mætt með innkomnu fé frá sölu eigna og afborgunum veittra lána ríkisins umfram ný lán. Á árinu 2002 var fjárpörf ríkissjóðs hins vegar að stærstum hluta mætt með nýjum lántökum umfram afborganir.

Eiginfjárstaða ríkissjóðs eða höfuðstóll versnaði um 12,6 ma.kr. á árinu 2003 samanborið við 2,8 ma.kr. bata á árinu 2002. Bókfært eigið fé ríkissjóðs sýnir mismun á peningalegum eignum og eignarhlutum ríkissjóðs í ríkisfyrirtækjum og hlutafélögum annars vegar og á skuldum ríkissjóðs hins vegar. Því má segja að neikvætt eigið fé jafngildi ráðstöfun á framtíðartekjum ríkissjóðs. Versnandi eiginfjárstaða ríkissjóðs á árinu 2003 skýrist að jöfnu með halla á rekstri og reiknuðu endurmati. Á árinu 2002 var endurmatadreikningur jákvæður um 11 ma.kr. vegna gengismunar erlendra skulda sem stafaði af styrkingu krónunnar á því ári.

Mynd 1 Þróun eiginfjárstöðu ríkissjóðs 1998-2003



Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu tekju- og gjaldaliðum ríkisins árið 2003.

Tekjur

Tekjuskattur og staðgreiðsla opinberra gjalda

Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga námu tæpum 58,0 ma.kr. á árinu 2003 og jukust um 2,9 ma.kr. eða 5,3% frá fyrra ári. Skatthlutfall í staðgreiðslu var nánast óbreytt á árinu 2003 miðað við fyrra ár. Persónuafsláttur hækkaði um 3,2% á milli ára.

Samkvæmt upplýsingakerfi ríkisskattstjóra námu launagreiðslur á árinu 2003, skv. skilum launagreiðenda, 475,0 ma.kr. samanborið við 447,5 ma.kr. á árinu 2002. Hækkun milli ára nemur um 6,1%. Á sama tíma hefur launavísitalan hækkað um 5,7%. Reiknað endurgjald heldur áfram að lækka á milli ára og var 14,3 ma.kr. á árinu 2003 samanborið við 15,4 ma.kr. árið 2002. Lækkunin er 7,1% og skýrist m.a. af fjölgun einkahlutafélaga.

Eignarskattar

Tekjur af eignarsköttum drógust saman um rúmlega fimmtung milli ára eða um 2,3 ma.kr. Ástæðan er sú að eignarskattar einstaklinga og lögaðila lækkuðu úr 1,2% í 0,6% og leiddi það til tæplega 3,0 ma.kr. tekjulækkunar fyrir ríkissjóð. Á móti vegur m.a. að tekjur af stimpilgjaldi jukust um rúmar 600 m.kr. milli ára.

Virðisaukaskattur

Tekjur af virðisaukaskatti voru alls 80,9 ma.kr. á árinu 2003 samanborið við 76,3 ma.kr. árið á undan. Aukningin nemur 6,1%. Virðisaukaskattur af innflutningi jókst um 13,3% en virðisaukaskattur af vörusölu og þjónustu dróst saman um 0,2%. Að hluta til má skýra þessa sveiflu í auknum innflutningi á fjárfestingarvörum. Í einstökum atvinnugreinum voru umtalsverðar sveiflur milli ára. Í atvinnugrein „40100 Rafmagnsveitur“ jókst innskattur umfram útskatt um 2,6 ma.kr. milli ára og í atvinnugrein „65210 Eignarleiga“ nam breytingin 1,4 ma.kr. Endurgreiðslur virðisaukaskatts voru alls 7,0 ma.kr. á árinu 2003 og hafa aukist um 1,2 ma.kr. frá fyrra ári. Endurgreiðslur vegna skattskyldrar starfsemi opinberra aðila jukust um 605 m.kr. á milli ára og námu 3,4 ma.kr. og endurgreiðslur vegna íbúðarhúsnæðis jukust um 480 m.kr. og námu 1,8 ma.kr.

Tryggingagjald

Tekjur af tryggingagjaldi námu 26,3 ma.kr. á árinu 2003 samanborið við 23,4 ma.kr. á árinu 2001 og nemur aukningin 12,5%. Eins og fram kemur hér að framan hækkuðu laun á milli ára um 5,7%. Skýringu á mismun má m.a. rekja til þess að tryggingagjald í staðgreiðslu nam 5,73% frá 1. janúar 2003 sem er 0,5% hækkun frá árinu á undan. Réttthafar tryggingagjalds voru 9 á árinu 2003. Þeirra stærstir eru Atvinnuleysistryggingasjóður sem fær

0,8% af stofni til tryggingagjalds og Fæðingarorlofssjóður sem fær 0,85% af gjaldstofni. Þegar tekjum af tryggingagjaldi hefur verið ráðstafað til rétthafa rennur það sem eftir stendur til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Vörugjöld og aðrir sértækir veltuskattar

Tekjur af vörugjöldum og öðrum sértækum veltusköttum námu 32,4 ma.kr. á árinu 2003 og hækkuðu um 4,1 ma.kr. miðað við fyrra ár eða um 14,4% Aukninguna má m.a rekja til vörugjalds af ökutækjum sem jókst um 1,7 ma.kr. á milli ára og endurspeglar aukinn innflutning á bifreiðum. Þá jukust tekjur af áfengisgjaldi og vegna hagnaðar ÁTVR samtals um 1,2 ma.kr. Að lokum má nefna að úrvinnslugjald nam 535 m.kr. og jókst um tæpar 400 m.kr. á milli ára. Úrvinnslugjaldið er lagt á skv. lögum nr. 162/2002 sem tóku gildi 1. janúar 2003.

Fjárframlög

Fjárframlög nær tvöfölduðust milli ára. Framlag Hapdrættis Háskóla Íslands til háskólans þrefaldaðist á milli ára og nam á árinu 2003 1,1 ma.kr. samanborið við 330 m.kr. árið áður. Þetta skýrist af því að Hapdrætti Háskólans tók 700 m.kr. lán í sínu nafni til að fjármagna byggingu Náttúrufræðihúss. Greiddar afborganir og vextir af þessu láni og öðrum sambærilegum eru meðhöndluð í reikningi HHÍ sem framlag til Háskólans. Hér er því ekki um framlag að ræða heldur fyrirframráðstöfun á hagnaði sem hefði átt að færast sem slík í ríkisreikningi.

Þá var í ársbyrjun 2004 undirritað samkomulag milli iðnaðarráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og Landsvirkjunar um endurgreiðslu á rannsóknarkostnaði Orkustofnunar vegna Kárahnjúkavirkjunar. Samkomulagið fól í sér að Landsvirkjun greiddi tæpar 408 m.kr. með skuldbréfi til sex ára.

Gjöld

Laun og launatengd gjöld eru um 27% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs og námu 76,8 ma.kr. á árinu 2003. Það er 5,3 ma.kr. eða 7,4% hækkun frá fyrra ári. Önnur rekstrargjöld að frádregnum sértekjum námu á árinu 2003 28,5 ma.kr. og hafa lækkað um 0,5 ma.kr. eða 2%. Þá lækkuðu lífeyrisskuldbindingar um 11,5 ma.kr. eða 70% milli ára. Það skýrist af tvennu. Annars vegar voru gjaldfærslur á árinu 2002 óvenju háar og hins vegar var fært til lækkunar á lífeyrisskuldbindingum B-deildar ávöxtun á svokallaðri sérgreiðslu til sjóða. Á árinu 2003 nam slík lækkum lífeyrisskuldbindinga tæpum 5 ma.kr. í samanburði við tæpar 300 m.kr. til hækkunar þeirra á árinu 2002.

Útgjöld sem tengjast lífeyris- og félagsmálum, sjúkratryggingum og fæðingarorlofi jukust um 7,0 ma.kr. eða 15% frá árinu 2003 og námu 52,7 ma.kr. í samanburði við 45,6 ma.kr. á fyrra ári. Útgjöld til framangreindra viðfangsefna námu tæpum 19% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs.

Framlög til Vegamála vegna stofnframkvæmda hækkuðu um 3,1 ma.kr. eða 60% frá árinu 2002 og námu á árinu 2003 8,2 ma.kr. Framlög til annarra stofnframkvæmda námu 5,8 ma.kr. sem er nánast sama fjárhæð og var á síðasta ári.

Fjármagnskostnaður A-hluta ríkissjóðs nam 15,2 ma.kr. í samanburði við 16,0 ma.kr. á árinu 2002. Þetta er 0,8 ma.kr. eða 5% lækkun frá fyrra ári.

Meðfylgjandi yfirlit sýna rekstrarreikning, efnahagsreikning og sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs árið 2003, samanburð við árið 2002 og breytingar milli ára

Tafla 3 Rekstrarreikningur ríkissjóðs (A-hluta)

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Tekjur				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	57.998	55.053	2.945	5,3
Skattar á tekjur lögaðila	12.212	8.807	3.405	38,7
Aðrir skattar á tekjur	9.931	7.709	2.222	28,8
Tryggingagjöld	26.315	23.397	2.918	12,5
Eignarskattar	8.666	11.001	-2.335	-21,2
Virðisaukaskattur	80.940	76.271	4.669	6,1
Vörugjöld og aðrir sértækir veltuskattar	32.431	28.349	4.082	14,4
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	9.716	9.121	595	6,5
Aðrir skattar	650	803	-153	-19,1
Skatttekjur alls	238.859	220.510	18.349	8,3
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	3.274	3.095	179	5,8
Vextir og aðrar eignatekjur	11.157	15.629	-4.472	-28,6
Neyslu- og leyfisgjöld	6.046	6.313	-267	-4,2
Sektir	961	745	216	29,0
Rekstrartekjur alls	21.438	25.782	-4.344	-16,8
Sala eigna	11.954	11.722	232	2,0
Fjárframlög	2.322	1.196	1.126	94,1
Tekjur samtals	274.574	259.210	15.364	5,9
Gjöld				
Æðsta stjórn ríkisins	2.490	2.596	-106	-4,1
Forsætisráðuneyti	1.444	1.444	0	0
Menntamálaráðuneyti	32.836	30.173	2.663	8,8
Utanríkisráðuneyti	5.334	5.489	-155	-2,8
Landbúnaðarráðuneyti	12.096	11.610	486	4,2
Sjávarútvegsráðuneyti	3.292	2.883	409	14,2
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	14.723	13.883	840	6,1
Félagsmálaráðuneyti	24.832	20.695	4.137	20,0
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	105.817	96.361	9.456	9,8
Fjármálaráðuneyti	33.183	41.963	-8.780	-20,9
Samgönguráðuneyti	18.410	15.902	2.508	15,8
Iðnaðarráðuneyti	4.732	2.891	1.841	63,7
Viðskiptaráðuneyti	1.419	1.468	-49	-3,3
Hagstofa Íslands	649	500	149	29,8
Umhverfisráðuneyti	4.198	3.469	729	21,0
Fjármagnskostnaður	15.256	16.005	-749	-4,7
Gjöld samtals	280.712	267.332	13.379	5,0
Tekjuafgangur (tekjuhalli)	-6.137	-8.121	1.984	-24,4

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

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Eignir				
Langtímakröfur og áhættufjármunir:				
Veitt löng lán	76.382	80.874	-4.492	-5,6
Næsta árs afborganir fluttar á skammtímakröfur	-18.636	-9.143	-9.493	103,8
Hlutabréf og stofnfjárframlög	90.826	93.323	-2.497	-2,7
Langtímakröfur og áhættufjármunir alls	148.572	165.055	-16.483	-10,0
Veltufjármunir:				
Vöru- og efnisbirgðir	1.133	988	145	14,7
Óinnheimtar ríkistekjur	57.725	58.170	-445	-0,8
Skammtímakröfur, aðrar	5.604	17.133	-11.529	-67,3
Næsta árs afborganir af veittum löngum lánnum	18.636	9.143	9.493	103,8
Handbært fé, nettó	16.848	16.468	380	2,3
Veltufjármunir samtals	99.946	101.902	-1.956	-1,9
Eignir samtals	248.518	266.957	-18.439	-6,9
Skuldir og höfuðstóll				
Höfuðstóll:				
Höfuðstóll í ársbyrjun	-221.958	-224.791	2.833	-1,3
Höfuðstóll í ársbyrjun, leiðrétting				
Endurmat	-6.503	10.955	-17.458	-159,4
Tekjujöfnuður	-6.137	-8.121	1.984	-24,4
Höfuðstóll í árslok	-234.598	-221.958	-12.640	5,7
Lífeyrisskuldbindingar	184.243	183.230	1.013	0,6
Langtímaskuldir:				
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	8.845	9.152	-307	-3,4
Tekin löng innlend lán	83.503	77.818	5.685	7,3
Tekin löng erlend lán	164.229	182.005	-17.776	-9,8
Næsta árs afborganir fluttar á skammtímaskuldir	-28.919	-31.953	3.034	-9,5
Langtímaskuldir samtals	227.657	237.022	-9.364	-4,0
Skammtímaskuldir:				
Krafa á ríkistekjur	1.064	1.267	-203	-16,0
Ógreidd gjöld (án vaxta)	6.914	7.176	-262	-3,7
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	5.004	7.380	-2.376	-32,2
Tekin stutt lán	20.609	12.133	8.476	69,9
Aðrar skammtímaskuldir	8.705	8.754	-49	-0,6
Næsta árs afborganir langtímaskulda	28.919	31.953	-3.034	-9,5
Skammtímaskuldir samtals	71.215	68.663	2.552	3,7
Skuldir samtals	483.116	488.915	-5.799	-1,2
Skuldir og höfuðstóll samtals	248.517	266.957	-18.439	-6,9

Tafla 5 Sjóðstreymi ríkissjóðs (A-hluta)

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Rekstrarhreyfingar				
Tekjujöfnuður	-6.137	-8.121	1.984	-24,4
Rekstrarliðir sem ekki hafa áhrif á handbært fé:				
Lífeyrisskuldbindingar	-715	11.878	-12.593	-106,0
Afföll af teknum lánum	3.310	3.461	-151	-4,4
Áfallin ógjaldfallin vaxtagjöld langtímaskulda	-562	-5.141	4.579	-89,1
Gjaldfærð ríkisábyrgð	-24	-77	53	-68,8
Söluhagnaður af eignum	-10.579	-10.539	-40	0,4
Tekjufærsla v/sölu lands	-	-700	700	-100,0
	-8.570	-1.118	-7.452	666,5
Breyting rekstartengdra eigna og skulda:				
Afskrifaðar skattkröfur	9.184	10.103	-919	-9,1
Viðskiptakröfur	-8.535	-12.367	3.832	-31,0
Viðskiptaskuldir	-2.884	-769	-2.115	275,0
Handbært fé frá rekstri	-16.942	-12.274	-4.668	38,0
Fjárfestingarhreyfingar:				
Lánveitingar	-6.582	-3.982	-2.600	65,3
Afborganir veittra lána	12.311	15.992	-3.681	-23,0
Fyrirfram greitt upp í langtímakostnað	-8.597	-10.892	2.295	-21,1
Kaup hlutabréfa og eiginfjárframlög	-1.210	-5.355	4.145	-77,4
Sala hlutabréfa og eignarhluta	27.735	5.329	22.406	420,5
Fjárfestingarhreyfingar samtals	23.657	1.091	22.566	2068,4
Fjármögnunarhreyfingar:				
Tekin stutt lán, nettó	8.476	-28	8.504	-30371,4
Tekin löng lán	36.948	61.721	-24.773	-40,1
Afborganir lána	-51.633	-51.689	56	-0,1
Gengismunur og endurmat sjóðs- og bankareikninga	-125	-400	275	-68,8
Fjármögnunarhreyfingar samtals	-6.334	9.605	-15.939	-165,9
Breyting handbærs fjár	380	-1.578	1.958	-124,1
Handbært fé í ársbyrjun	16.468	18.046	-1.578	-8,7
Handbært fé í árslok	16.848	16.468	380	2,3

5 Efnahagur ríkissjóðs

Hér verður greint frá endurskoðun efnahags A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 2003. Einnig koma fram helstu niðurstöður endurskoðunarinnar í stuttu máli.

Fyrst er rætt um þá aðila sem annast þessi mál fyrir ríkissjóð. Þá er vikið að eignum ríkissjóðs, bæði skammtímaeignum og veittum langtímalánum. Því næst er umfjöllun um skuldir ríkissjóðs. Þar er gefið stutt yfirlit um skammtímaskuldir. Fjallað er um tekin innlend lán hjá Endurlánum ríkissjóðs og um erlendar lántökur og stöðu þeirra. Þá er rætt um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs og loks um ríkisábyrgðir. Að síðustu er greint frá ytri staðfestingum nokkurra efnahagsliða og afskriftum viðskiptareikninga.

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. Staðfestingarbréf vegna bankareikninga voru send út.

- Viðskiptakröfur voru staðfestar, bæði með innri og ytri staðfestingum. Einstakir uppgjörslíðir voru skoðaðir sérstaklega.
- Sérstök afskrifanefnd, sem í eiga sæti fulltrúar frá fjármálaráðuneyti, Fjárslu og Ríkisendurskoðun, lagði mat á hvort afskrifa ætti einstaka líði í efnahag ríkissjóðs. Staðfestingarbréf voru einnig send til þeirra lögmanna sem sjá um innheimtu fyrir ríkissjóð.

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.

Eignir ríkissjóðs

Skammtímaeignir

Í árslok 2003 voru skammtímaeignir ríkissjóðs 100 ma.kr. Meðfylgjandi tafla sýnir breytingarnar milli ára. Lækkun eigna nam tæpum 2 ma.kr. eða 1,9%.

Tafla 6 Skammtímaeignir ríkissjóðs

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Vöru- og efnisbirgðir	1.133	988	145	14,68%
Óinnheimtar ríkistekjur	57.725	58.170	-445	-0,76%
Aðrar skammtímakröfur	5.604	17.133	-11.529	-67,29%
Handbært fé, nettó	16.848	16.468	380	2,31%
Næsta árs afborgun af langtíma lánunum	18.636	9.143	9.493	103,83%
Samtals	99.946	101.902	-1.956	-1,9%

Útistandandi kröfur lækkuðu milli ára um 11,5 ma.kr. Þetta skýrist að mestu af því að skammtímakröfur vegna sölu á hlutabréfum ríkisins í Landsbanka Íslands hf. voru greiddar á síðasta ári. Óinnheimtar ríkistekjur lækkuðu um 445 m.kr. á árinu 2003.

Gerðar voru fjölmargar athuganir á bókhaldi og afstemmingum viðskiptareikninga auk þess sem afskriftapörf var metin. Gerð er grein fyrir niðurstöðum staðfestinga aftast í þessum kafla. Þá er vikið sérstaklega að innheimtumálum í kaflanum um endurskoðun ríkissjóðstekna.

Auk þess að senda út staðfestingarbréf voru fjölmargir viðskiptareikningar skoðaðir. Í efnahag eru nokkrir reikningar sem ekki hafa hreyfst árum saman. Nokkrir óuppgerðir liðir voru kannaðir og hefur niðurstöðunum verið komið á framfæri við Fjársýslu ríkisins.

Farið var yfir afstemmingar bankareikninga og var staða þeirra borin saman við bókhald. Á einum tékkareikningi er afstemmingu ekki lokið að fullu og er mismunur þar að fjárhæð um 83 m.kr. sem skýrist m.a. af óframkomnum ávisunum. Um helmingur þeirrar fjárhæðar er nú þegar innleystur á árinu 2004. Eldri óinnleystar ávisanir ná allt til ársins 1998.

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 Fjársýslu ríkisins. Auk þess eru nokkrar langtímakröfur færðar beint hjá A-hluta stofnunum með aðskilinn efnahag.

Veitt lán ríkissjóðs jukust um 5,6% árið 2003. Nýjar lánveitingar námu 6,6 ma.kr. sem er nokkur aukning frá árinu á undan þegar þær námu tæplega 4,0 ma.kr. Afborganir lána á árinu 2003 voru rúmlega 12 ma.kr. en árið á undan voru þær tæplega 16 ma.kr. Hafa ber í huga að framangreindar fjárhæðir og stöðutölur eru sýndar hér „nettó“, þ.e. eftir að fjárhæðir á afskriftareikningi hafa verið dregnar frá. Endurmat lána hækkaði milli ára vegna þess að verðhækkun verðtryggðra lána vegur þyngra en áhrif gengisbreytinga vegna hækkunar íslensku krónunnar.

Veitt endurlán

Veitt innlend endurlán eru í umsjá Lánasýslu ríkisins. Langtímakröfur hjá Endurlánum námu alls 40,7 ma.kr. í árslok 2003 í samanburði við 42,4 ma.kr. árið 2002. Veruleg breyting varð á endurmati lánanna vegna gengis- og verðlagsþróunar. Endurmat lána hækkaði vegna þess að verðhækkun verðtryggðra lána vegur mun þyngra en áhrif gengisbreytinga af hækkun íslensku krónunnar.³ Alls voru veitt ný lán á árinu 2003 að fjárhæð 5,1 ma.kr. samanborið við 3,6 ma.kr. árið á undan. Mest var lánað til Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

³ Einungis 1/8 hluti veittra endurlána er í erlendri mynt en afgangurinn er verðtryggður.

Vanskil lána hjá endurlánunum ríkissjóðs

Vanskil hjá Endurlánunum ríkissjóðs námu tæplega 59 m.kr. í árslok 2003. Mest voru vanskil í ferðapjónustu en einnig voru vanskil hjá öðrum atvinnugreinum, t.d. iðnaði. Það sem af er þessu ári (2004) hefur dregið úr vanskilum.

Endurskoðunin leiddi í ljós að ekki hafi verið ástæða til að lækka afskrifta-reikninginn að sinni vegna þeirrar áhættu sem útlánunum fylgir. Full ástæða er hins vegar til að endurmeta hann á þessu ári vegna minni vanskila. Í því sambandi þarf bæði að hafa í huga sértækar afskriftir og almenna afskrift.

Skuldir, skuldbindingar og ábyrgðir ríkissjóðs

Skammtímaskuldir

Í heild námu skammtímaskuldir ríkissjóðs tæplega 71 ma.kr. í árslok 2003 sem er 2,6 ma.kr. hækkun frá 2002. Stærsti liðurinn eru áætlaðar afborganir langtímalána að fjárhæð 29 ma.kr. Meðfylgjandi tafla sýnir sundurliðun skammtímaskulda.

Tafla 7 Skammtímaskuldir ríkissjóðs

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Krafa á ríkistekjur	1.064	1.267	-203	-16,0%
Ógreidd gjöld	6.914	7.176	-262	-3,7%
Áfallnir, ógjaldfallnir vextir	5.004	7.380	-2.376	-32,2%
Tekin stutt lán	20.609	12.133	8.476	69,9%
Aðrar skammtímaskuldir	8.705	8.754	-49	-0,6%
Næsta árs afborganir langtímalána	28.919	31.953	-3.034	-9,5%
Samtals	71.215	68.663	2.552	3,7%

Krafa á ríkistekjur er skuld ríkissjóðs við ýmsa aðila sem eiga kröfu á markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur. Krafan nam 1,1 ma.kr. í árslok 2003 en var 1,3 ma.kr. í árslok 2002. Þetta er 16% lækkun. Ógreidd gjöld voru tæpar 6,9 ma.kr. í árslok 2003 en voru 7,2 ma.kr. árið á undan. Hér er um að ræða ógreiddan almennan rekstrarkostnað vegna ársins 2003. Lækkunin milli ára var óveruleg.

Áfallnir ógjaldfallnir vextir námu 5 ma.kr. í árslok 2003. Þetta eru vextir sem koma til greiðslu innan eins árs. Þeir lækkuðu um 2,4 ma.kr. frá árinu á undan eða 32%. Lækkunin skýrist að mestu af lækkun áfallinna skammtíma-vaxta spariskírteina. Skuld ríkissjóðs í spariskírteinum hefur farið lækkanði á undanförunum árum eins og fram kemur hér síðar í þessum kafla.

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

Langtímaskuldir

Langtímaskuldir ríkissjóðs námu 432 ma.kr. í árslok 2003 en voru 443 ma.kr. í árslok 2002. Lækkunin var því rúmlega 11 ma.kr. eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu.

Tafla 8 Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Lífeyrisskuldbindingar	184.243	183.230	1.013	0,6
Tekin löng innlend lán	83.503	77.818	5.685	7,3
Tekin löng erlend lán	164.229	182.005	-17.776	-9,8
Samtals	431.975	443.053	-11.078	-2,5

Tekin löng erlend lán lækkuðu um tæplega 18 ma.kr. eða 9,8% á árinu 2003, þ.e úr 182 ma.kr. í 164 ma.kr. Lífeyrisskuldbindingar jukust hins vegar um 1 ma.kr. eða 0,6% og innlend lán um 5,7 ma.kr. eða 7,3%.

Langtímafjármögnun ríkissjóðs

Tekin löng lán ríkissjóðs lækkuðu um 12 ma.kr. á árinu 2003 eða úr 269 ma.kr. á árinu 2002 í 257 ma.kr. Lækkunin nam um 5%. Innlend lánsfjármögnun jókst um 5,4 ma.kr. en erlendar skuldir lækkuðu um 18 ma.kr. eða 10%. Hlutfall erlendra lánsfjármögnunar ríkissjóðs til langs tíma lækkaði því úr 67,7% í 64%.

Innlend lántaka

Innlend markaðsverðbréf hjá Lánasýslu ríkisins eru: Spariskírteini, ríkisbréf og ríkisvixlar. Við úrtakskönnun var nafnverð spariskírteina staðfest. Þá var úrtak sem nam um 88% af verðgildi spariskírteina uppreiknað og borið saman við bókhald og reyndist það vera í lagi. Þá var útreikningur affalla markaðsbréfa einnig skoðaður skv. úrtaki og reyndist hann vera í lagi. Hér verður gerð stuttlega grein fyrir umfangi þessara verðbréfa í bókhaldi ríkissjóðs.

Spariskírteini

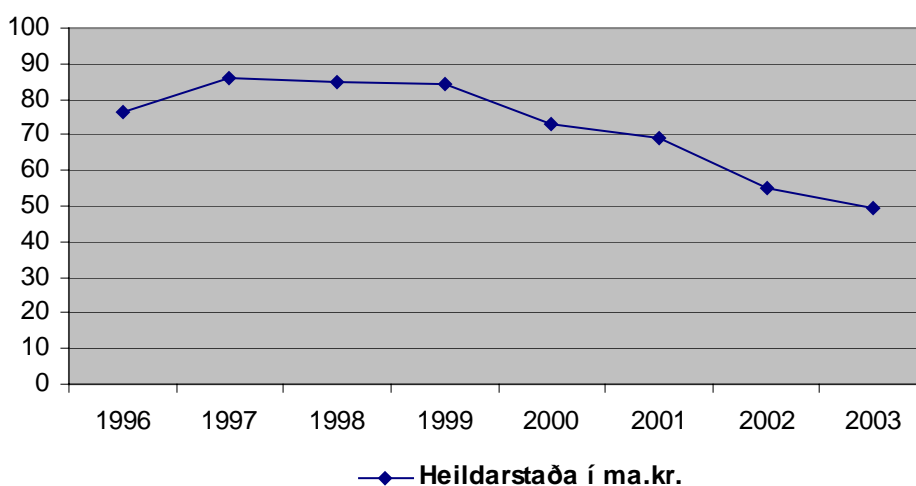
Spariskírteini ríkissjóðs eru í umsjón Lánasýslu ríkisins og færð í bókhaldi Endurlána ríkissjóðs. Auk þess fer Seðlabanki Íslands með nokkra þætti sem varða spariskírteinin og má þar nefna innlausn órafrænna spariskírteina og uppgjör aðalskuldabréfa. Skuldastaða ríkissjóðs í spariskírteinum nam 49 ma.kr. í árslok 2003 en var tæplega 55 ma.kr. árið á undan.

Tafla 9 Staða spariskírteina í árslok 2003 og 2002 skv. bókhaldi Endurlána

Í m.kr.	2003	2002	Mism.	%
Staða spariskírteina án vaxta	49.963	53.886	-3.923	-7,3
Frá dregst: Afföll	-11.401	-12.226	824	-7,2
Við bætist: Gengisauki	0	5	-5	
Við bætast: Áfallnir vextir	10.666	13.162	-2.496	-19,0
Heildarstaða	49.228	54.828	-5.600	-10,2

Spariskírteinasuld ríkissjóðs í heild minnkaði frá árinu á undan um 5,6 ma.kr. eða 10%. Staða spariskírteina án vaxta lækkaði um 3,9 ma.kr. og áfallnir vextir um 2,5 ma.kr. Meginskýringin er sú að engin útgáfa eða sala á spariskírteinum átti sér stað á síðasta ári. Innlausn spariskírteina árið 2003 nam 9,5 ma.kr. og var það verulega minna en árið 2002 þegar hún nam 18,5 ma.kr.

Sé litið til síðustu átta ára sést að heildarstaða útistandandi spariskírteina ríkissjóðs á verðlagi hvers árs fór vaxandi allt til ársins 1997 en síðan hefur skuldin lækkað ört. Sé miðað við fast verðlag hefur heildarspariskírteinasuld ríkissjóðs lækkað um 61% frá því sem hún var hæst.

Mynd 2 Staða spariskírteina ríkissjóðs: Þróun 1996-2003

Ríkisbréf og ríkisvixlar

Skuldastaða ríkissjóðs í ríkisvixlum og ríkisbréfum hækkaði á árinu 2003 úr 45 ma.kr. í 62 ma.kr. eða um 40% þegar tekið hefur verið tillit til affalla, þ.e. nettóstöðu. Ríkisbréf voru seld fyrir 21 ma.kr. Mest var selt af ríkisbréfum með endurgreiðslur árið 2013 en sá flokkur ber 7,25% nafnvexti. Skuldastaðan í ríkisbréfum árið 2003 hækkaði um 9 ma.kr. milli ára. Staðan í ríkisvixlum hækkaði einnig verulega á árinu eða um 8 ma.kr., þ.e. 72%.

Vaxtakostnaður innlendra endurlána

Meðfylgjandi tafla sýnir vaxtakostnað innlendra endurlána. Árið 2003 var þessi kostnaður 7,2 ma.kr. sem er svipað og árið á undan. Hafa ber í huga að endurmatshækkun spariskírteina er ekki færð hér heldur kemur hún fram á höfuðstólsreikningi. Ríkisbréf eru hins vegar óverðtryggð og þess vegna kemur allur kostnaður vegna þeirra til gjalda í rekstrarreikningi. Einnig hefur Ríkisendurskoðun áður bent á að nákvæmara sé að dreifa afföllum samkvæmt virkum vöxtum í stað þess að dreifa þeim jafnt á lánstímann. Á þetta bæði við um ríkisbréf og spariskírteini.

Tafla 10 Vaxtakostnaður innlendra lána 2003 og 2002

Í m.kr.	2003	2002	Mism.	%
Spariskírteini	2.586	3.190	-605	-19,0%
Ríkisbréf	3.285	2.457	829	33,7%
Ríkisvixlar	1.041	1.184	-143	-12,1%
Aðrir liðir	271	279	-8	-2,9%
Fjármagnsgjöld samtals	7.183	7.110	73	1,0%

Aðrir liðir í töflunni eru 267 m.kr. lántökukostnaður árið 2003 og vaxtakostnaður af lánum sem tengjast hitaveituframkvæmdum.

Erlend lántaka

Erlendar lántökur árið 2003

Í apríl 2003 var tekið lán hjá fyrirtækinu Barkleys Capital í London að fjárhæð 150 milljónir evra eða um 12,6 ma. ísl. kr. Samhliða þessu voru gerðir tveir skiptasamningar, annar í evrum og hinn í breskum pundum. Lánið var notað til að greiða upp eldra lán í breskum pundum sem var með óhagstæðari vaxtakjörum. Vaxtakjörin sem fengust á evrulanunum eru undir millibankavöxtum í Evrópu. Í desember 2003 voru síðan gerðir tveir skiptasamningar, annar við SMBC fjármálafyrirtækið og hinn við AIG International. Vaxtakjörin þar voru einnig undir millibankavöxtum.

Staða erlendra lána í árslok

Heildarstaða erlendra lána ríkissjóðs að meðtöldum áföllum vöxtum, gengisauka og afföllum nam 167 ma.kr. í árslok 2003. Árið 2002 var sambærileg fjárhæð 185 ma.kr. Erlendar skuldir ríkissjóðs lækkuðu því um 18,5 ma.kr. eða 10% á árinu 2003. Áfallnir vextir lækkuðu um 779 m.kr. á árinu eða 25% bæði vegna vaxtalækkana og hagstæðara gengis.

Vaxtakostnaður erlendra lána

Vaxtakostnaður erlendra lána nam tæplega 6 ma.kr. árið 2003 en var 7,7 ma.kr. árið á undan. Lækkun kostnaðarins milli ára er veruleg eða 1,7 ma.kr. Hún á sér aðallega þrjár skýringar:

- Vaxtastig erlendis fór lækkandi á síðasta ári. Einnig má nefna að láns-hæfismat ríkissjóðs er mjög gott um þessar mundir og hann nýtur mjög góðra lánskjara.
- Erlendu lánin lækkuðu á árinu 2003.
- Gengisþróunin var hagstæð og gengi íslensku krónunnar hækkaði gagnvart öllum myntum á árinu nema evru.

Þá má einnig nefna að lántökukostnaður lækkaði á milli ára vegna þess að lántökur voru nánast engar á árinu 2003.

Skipting lána eftir myntum

Á síðustu þremur árum hefur vægi Bandaríkjadollars í erlendum lánum ríkissjóðs minnkað úr 41% í 29% en vægi evrunnar aukist úr 34% í 49%. Hlutur annarra mynta hefur ekki breyst mikið. Hlutur breska pundans hefur verið um 10%. Aðrar ótaldar myntir hafa verið með minna hlutfall.

Gengishagnaður árið 2003 varð mestur í dollaralánunum enda lækkaði gengi hans gagnvart íslensku krónunni um tæplega 12% frá upphafi til loka síðasta árs. Gengishagnaður varð af öllum myntum nema evrum en þar varð 5,2 ma.kr. gengistap. Gengi evrunnar gagnvart íslensku krónunni hækkaði um 6% frá upphafi til ársloka.

Hreyfingar og staða erlendra lána 2003 eftir myntum

Í meðfylgjandi töflu er sýnt yfirlit um erlend lán ríkissjóðs 2003 hjá Seðlabanka Íslands eftir myntum, helstu hreyfingar, ásamt stöðu í upphafi og lok ársins. Ný lán námu í heild 125 ma.kr. en afborganir 141 ma.kr. Mismunurinn er 16 ma.kr. sem er þá hrein lækkun erlendra lána án endurmats vegna gengisbreytinga sem nam 1,8 ma.kr. Til samanburðar má geta þess að endurmatslækkun árið 2002 nam tæplega 27 ma.kr. vegna gengislækkunar íslensku krónunnar. Eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu áttu lántökur sér að mestu stað í veltilánunum og skiptikjaralánunum en minnst í langtímalánunum.

Tafla 11 Erlend lán ríkissjóðs hjá Seðlabanka Íslands

Í m.kr.	Eftirstöðvar 31.12.2002	Ný lán á árinu	Afborganir	Endurmat	Eftirstöðv. 31.12.2003
USD					
Langtímalán	26.070		752	-3.036	22.282
Tekin lán vegna skiptikj.		13.471		-187	13.284
Veltílán	30.036	106.219	120.655	-2.761	12.839
Samtals lán í USD	56.106	119.690	121.407	-5.984	48.406
GBP					
Langtímalán	16.953		11.698	-1.445	3.810
Tekin lán vegna skiptikj.		12.134		1.039	13.173
Samtals lán í GBP	16.953	12.134	11.698	-406	16.983
CHF					
Tekin lán vegna skiptikj.	5.847			-74	5.773
JPY					
Langtímalán	10.238			-225	10.013
Tekin lán vegna skiptikj.	3.413			-75	3.338
Veltílán	2.603	5.074	7.487	-190	0
Samtals lán í JPY	16.253	5.074	7.487	-490	13.350
EUR					
Langtímalán	96.436	12.599	0	6.647	115.682
Tekin lán vegna skiptikj.	6.134		0	365	6.500
Veitt lán vegna skiptikj	-15.506	-26.066	0	-1.861	-43.432
Veltílán		1.140	0	30	1.170
Samtals lán í EUR	87.065	-12.327	0	5.182	79.920
Erlend lán samtals	182.225	124.571	140.592	-1.771	164.432

Afföll og gengisauki eru ekki meðtalin í töflunni.

Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 184 ma.kr. í árslok 2003 en 183 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var um 1 ma.kr. eða 0,6%. Með nýjum skuldbindingum á árinu er hér bæði átt við þann hluta sem fer til gjaldfærslu og þann hluta sem er færður á endurmat. Í ríkisreikningi er hins vegar einungis sá hluti sem fer til gjalda talinn til nýrra skuldbindinga. Nýjar skuldbindingar námu 15 ma.kr. á árinu 2003 en tæplega 31 ma.kr. á árinu 2002. Lækkunina má skýra með góðri raunávöxtun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga á árinu 2003 eins og fram kemur hér síðar í skýrslunni þar sem fjallað er um afkomu lífeyrissjóðanna. Enn fremur voru áhrif kjarasamninga minni á útreikning lífeyrisskuldbindinga en árið á undan.⁴

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs skiptast milli lífeyrissjóða árið 2003 þar sem samtímaíðgjöld standa einungis að hluta til undir fjármögnun sjóðanna. Um 83,1% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs eru tilkomnar vegna B-deildar

⁴ Metin áhrif launahækkana á útreikning lífeyrisskuldbindingar LSR voru 14,7 ma.kr. árið 2003 en 22,5 ma.kr. árið 2002.

Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins en 7,4% vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga. Skuldbindingar vegna B-deildar drógust saman um 2 ma.kr. eða 1% frá fyrra ári en skuldbindingar vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga jukust um 729 m.kr. eða 6%. Loks má nefna að skuldbindingar vegna Lífeyrissjóðs alþingismanna jukust um 32% milli ára og vegna Lífeyrissjóðs ráðherra um 28%. Skuldbindingar vegna Lífeyrissjóðs sveitarfélaga vegna samrekstrarstofnana voru metnar á 5,9 ma.kr.

Á árinu 2003 voru lífeyrisskuldbindingar B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins lækkaðar um 1,1 ma.kr. vegna flutnings Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli til B-hluta ríkisreiknings.

Lífeyrissjóðir alþingismanna og ráðherra voru lagðir niður með lögum nr. 141/2003. Alþingismenn og ráðherrar munu framvegis greiða iðgjöld til A-deildar LSR og fá greiddan lífeyri úr þeim sjóði í samræmi við áunnin réttindi sín þar. Ríkissjóður mun greiða það sem á vantar að alþingismenn og ráðherrar nái fullum rétti samkvæmt nýju lögum.

Eignir upp í óuppgerðar skuldbindingar

Samkvæmt lögum um Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins endurgreiða launagreiðendur B-deild sjóðsins þann hluta lífeyris sem nemur hækkun á úrskurðuðum lífeyri. Fyrir liggur að 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. Í árslok 2003 nam reiknuð óuppgerð áfallin skuldbinding 265 ma.kr. en eignir upp í óuppgerða skuldbindingu voru 19 ma.kr. eða um 7,2% af skuldbindingum. Uppgjörshlutfallið hækkaði því á milli ára en það hafði farið lækkandi á nokkrum árum þar á undan. Í árslok 2002 var þetta hlutfall 7,0%. Samsvarandi hlutfall fyrir Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga var 20,9% í árslok 2003 sem er lækkun frá árinu á undan þegar hlutfallið var 21,4%.

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.

Bein aukaframlög ríkissjóðs til lífeyrissjóðanna minnkuðu um þriðjung frá árinu 2002. Á árinu 2003 voru þau samtals 6 ma.kr. en voru 9 ma.kr. árið 2002. Viðbótariðgjald A-hluta ríkissjóðs nam tæplega 1,4 ma.kr. Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara, sem tengist eingöngu B-deild Lífeyrissjóðsins, nam 473 m.kr. Til samanburðar má geta þess að innborganir ríkissjóðs árið 2002 vegna þessa námu 10,9 ma.kr. en þær voru samtals 8,6

ma.kr. á árinu 2003 eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu. Þær hafa því minnkað um 2,3 ma.kr. eða 21% milli ára.

Tafla 12 Innborganir ríkissjóðs 2003 vegna lífeyrisskuldbindinga

Í m.kr.	Greitt til LSR	Greitt til LH	Samtals
Aukaframlög ríkissjóðs	5.983	750	6.733
Viðbótariðgjöld A-hluta ríkissjóðs	1.240	152	1.392
Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara	473		473
Samtals	7.695	902	8.597

Ríkisábyrgðir

Ríkissjóður hefur gengist í ábyrgðir fyrir lántökum ýmissa aðila. Þessar skuldbindingar koma ekki fram í efnahag ríkissjóðs. Um ríkisábyrgðir gilda lög nr. 121/1997. Skráðar ríkisábyrgðir eru sýndar í eftirfarandi töflu þar sem gefið er yfirlit um það sem nefnt er skráðar ríkisábyrgðir hjá Ríkisábyrgðasjóði.

Tafla 13 Skráðar ábyrgðir ríkissjóðs 2003 og 2002

Í m.kr.	2003	2002	Mism.
Íbúðalánasjóður	433.593	362.968	70.625
Annað í C-hluta	28.057	26.042	2.015
Fyrirtæki í B-hluta ríkissjóðs	7.385	7.034	351
Sameignar- og hlutafélög í E-hluta	50.787	45.371	5.416
Sveitarfélög og fyrirtæki þeirra	2.296	2.648	-352
Atvinnuvegir	12.886	13.858	-972
Samtals	535.004	457.921	77.083

Í töflunni kemur fram að heildarfjárhæð ábyrgða nam 535 ma. kr. í árslok 2003 og hafði vaxið um 77 ma.kr. frá árinu á undan eða 16,8%. Taflan sýnir einnig að stærstur hluti ábyrgðanna er á lánnum Íbúðalánasjóðs eða 91,6%.

Á undanförunum árum hefur hlutfall ábyrgða á lánnum Íbúðalánasjóðs farið vaxandi. Ábyrgðarskuldbindingin þar hækkaði um 71 ma. kr. eða 19% frá árinu á undan. Ábyrgðir vegna fyrirtækja sem hafa verið einkavædd hafa flust úr E-hluta yfir í liðinn „Annað“ og af þeim sökum hækkar sá liður verulega í töflunni.

Ábyrgðir á vegum tryggingardeildar útflutningslána

Ríkisábyrgðir á vegum tryggingardeildar útflutningslána námu 893 m.kr. í árslok 2003 samkvæmt ársreikningi Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins. Þessar ábyrgðir hafa aukist verulega frá árinu 2002 en þá var samsvarandi fjárhæð 386 m.kr. Ríkisábyrgðasjóður hefur ekki metið þá áhættu sem fólgin er í

Þessum ábyrgðum en þær hafa á undanförunum árum reynst mjög áhættusamar fyrir ríkissjóð. Minnt er á að samkvæmt 5. gr. laga nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir skal eigi sjaldnar en árlega „endurmeta áhættu og afskriftaþörf Ríkisábyrgðasjóðs vegna ábyrgða og endurlána og á grundvelli þess endurákvarða framlag á afskriftareikning“.

Ytri staðfesting

Almennt um ytri staðfestingar

Ytri staðfestingar voru meðal áhersluatriða Ríkisendurskoðunar við endurskoðun ársins 2003. Sérstök áhersla var lögð á að leita ytri staðfestinga á fjárhæðum sem birtast í efnahagsreikningi. Hjá Endurlánunum voru sérstaklega skoðuð mál sem lúta að veittum og teknum innlendum lánum ríkissjóðs á verðbréfamarkaði. Einnig voru send út staðfestingarbréf vegna ýmissa liða í efnahag ríkissjóðs hjá Fjársýslu ríkisins. Helstu niðurstöður þeirra verða tilgreindar í þessari umfjöllun.

Staðfestingar á efnahag ríkissjóðs hjá Fjársýslu ríkisins

Staðfestingar bankareikninga

Send voru staðfestingarbréf til banka. Óskað var eftir staðfestingu allra bankareikninga í eigu Fjársýslunnar, ríkisfjárhirslu og fjármálaráðuneytisins. Svör bárust frá öllum. Í ljós komu nokkrir bankareikningar með lágum innstæðum höfðu ekki verið bókaðir í efnahag. Enn er ekki lokið við bókun og leiðréttingar vegna þessa.

Staðfestingar viðskiptakrafna

Til að staðfesta bókaðar kröfur í ríkisreikningi valdi Ríkisendurskoðun úrtak viðskiptareikninga. Send voru bréf til 178 viðskiptamanna, lánardrottna eða endurskoðenda þeirra. Alls bárust svör frá 66 aðilum sem er 37% svarhlutfall. Frávik voru í 25 tilvikum. Þau frávik sem komu fram í svörunum voru greind og ljósrit af viðeigandi skjölum voru send til Fjársýslu til leiðréttingar.

Staðfestingar á kröfum bænda á ríkissjóð vegna fullvirðisréttar

Í efnahag ríkissjóðs eru bókaðar 27 kröfur bænda á ríkissjóð vegna sölu á fullvirðisrétti frá árinu 1993. Hér er um að ræða eftirstöðvar alls að fjárhæð 2,7 m.kr. sem ríkissjóður hefur ekki greitt. Send voru staðfestingarbréf til allra kröfuhafa. Svör bárust frá 22 aðilum eða fulltrúum þeirra sem er 81% svarhlutfall. Sýslumönnum voru send yfirlit fyrir hönd dánarbúa. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að málið sé kannað vandlega og tryggt sé að ríkissjóður inni þær greiðslur af hendi, sem sannanlega eru ógreiddar, eins fljótt mögulegt er.

Staðfestingar veittra lána hjá Endurlánum ríkissjóðs

Kallað var eftir staðfestingu frá skuldunautum og var niðurstaðan borin saman við stöðu samkvæmt bókhaldi. Tekið var úrtak úr veittum lánum og nam heildarfjárhæð þess 9,3 m.kr. eða 23% af veittum lánum. Alls voru send 14 bréf til skuldunauta og bærust svör frá 11 aðilum sem er 79% svarhlutfall. Mismunur kom fram í 8 tilvikum og skýrist hann af útreikningi áfallinna vaxta en ekki höfuðstól. Athugunin gefur ekki tilefni til athugasemda.

Staðfestingar tekinna lána hjá Verðbréfaskráningu Íslands

Óskað var eftir því skriflega að Verðbréfaskráning Íslands sendi samanlagða stöðu nafnverðs ríkisvixla, ríkisbréfa og spariskírteina miðað við árslok 2003 á rafrænum bréfum eingöngu. Hér er um að ræða samanlagða stöðu útistandandi bréfa sem skráð eru sem eign í kerfi Verðbréfaskráningar. Samanburðurinn gefur ekki tilefni til athugasemda.

Afskriftir viðskiptakrafna

Staðfestingarbréf voru send til lögmanna sem annast innheimtu fyrir ríkissjóð. Annars vegar er um að ræða innheimtu ofgreiddra launa og hins vegar önnur innheimtumál vegna annarra krafna, t.d. vegna sölu fasteigna og uppgjors á sköttum.

Samstarfshópur fjármálaráðuneytisins, Fjársýslunnar og Ríkisendurskoðunar lagði mat á afskriftapörf í efnahag. Upplýsingar frá lögfræðingum voru notaðar við matið. Afskrifaðar voru kröfur að fjárhæð 13,9 m.kr. Þá lagði hópurinn til að afskrifaðar yrðu óbeint kröfur að fjárhæð 36 m.kr. og 5,5 m.kr. af áföllnum vöxtum. Auk þess voru afskrifaðar 34 m.kr. sem eftirstöðvar höfuðstóls hlutafjárjóðs Byggðastofnunar. Alls námu afskriftir því 89,4 m.kr.

Til viðbótar var lagt mat á afskriftapörf á fjárlagaliðunum „bætur brotaþola“ og kröfur vegna opinberrar réttaraðstoðar. Lagt var til að óbein afskrift næmi alls um 17 m.kr. vegna þessara liða.

Ekki var talin ástæða til að afskrifa útistandandi kröfur í innheimtumeðferð vegna ofgreiddra launa.

6 Endurskoðun ríkissjóðstekna

Framkvæmd endurskoðunar

Endurskoðun ríkissjóðstekna var með hefðbundnu sniði á árinu 2003. Lögð var áhersla á þrjú meginviðfangsefni: Í fyrsta lagi útreikning á stofnum vegna niðurfærslu útistandandi krafna í árslok, í öðru lagi endurskoðun á uppgjöri tryggingagjalds og í þriðja lagi endurskoðun á uppgjöri virðisaukaskatts. Önnur endurskoðun fól í sér samanburð milli ára, greiningu eftirstöðva og skoðun á afskriftum.

Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar

Heildartekjur ríkissjóðs á árinu 2003 námu 274,5 ma.kr. Þær skiptast þannig að skatttekjur námu 238,9 ma.kr., rekstrartekjur 21,4 ma.kr. og aðrar tekjur 14,3 ma.kr. Til innheimtu á árinu voru 332,8 ma.kr. og upp í þá fjárhæð innheimtust 265,1 ma.kr. eða 79,7%.

Tafla 14 Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Í m.kr.	Eftirst. 1/1	Álagning	Breyt.	Tekjur 2003	Innheimt	Afskrifað	Eftirst. 31/12
Skatttekjur	45.768	265.785	-26.926	238.859	-232.074	-4.727	47.826
Skattar á tekjur og hagn.	21.737	73.779	6.362	80.141	-75.108	-4.023	22.747
Tryggingagjöld	3.286	26.294	21	26.315	-25.724	-312	3.564
Eignarskattar	1.353	9.398	-731	8.666	-8.859	105	1.265
Virðisaukaskattur	16.501	112.029	-31.089	80.940	-80.104	-349	16.988
Vörugjöld	1.435	24.816	-331	24.485	-24.247	-15	1.658
Aðrir skattar	1.456	20.248	-1.157	18.311	-18.032	-133	1.603
Aðrar rekstrartekjur	12.397	24.715	-3.276	21.439	-18.800	-5.155	9.881
Vaxtatekjur	10.228	14.246	-3.089	11.157	-7.821	-4.962	8.602
Neyslu- og leyfisgjöld	957	6.050	-3	6.046	-6,267	-9	728
Aðrar rekstrartekjur	1.211	4.419	-184	4.235	-4.712	-184	551
Sala eigna	0	11.954	0	11.954	-11.939	0	15
Sala fasteigna og söluhagn.	0	11.836	0	11.836	-11.821	0	15
Sala á landi og réttindum	0	117	0	117	-117	0	0
Fjárframlög	5	2.322	0	2.322	-2.325	0	3
Fjárframlög	5	2.322	0	2.322	-2.325	0	3
Tekjur samtals	58.170	304.776	-30.202	274.574	-265.137	-9.882	57.725

Eftirstöðvar ríkissjóðstekna í árslok 2003

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna, þ.e. eftirstöðvar að teknu tilliti til niðurfærslu, námu 57,7 ma.kr. í árslok 2003 og lækkuðu um 445 m.kr. eða 0,8% á árinu. Af þessari fjárhæð eru um 21,6 ma.kr. ógjaldfallnar eftirstöðvar. Í árslok 2003 höfðu tæpar 29 ma.kr. af eftirstöðvum verið settar á afskriftar-reikning (niðurfærslureikning). Í árslok 2002 voru færðar 25,2 ma.kr. á þennan reikning þannig að óbein afskrift jókst um tæpar 3,8 ma.kr. á árinu 2003.

Hækkun niðurfærslureiknings sýnir að er nauðsynlegt að endurskoða þann tekjugrunn sem birtist í ríkisreikningi. Ljóst er að áætlanir í virðisaukaskatti hefðu skekkt verulega tekjugrunninn ef ekki hefði verið gripið til þess að tekjufæra ekki 95% af áætlunum. Áætlanir eru einnig umtalsverðar í opinberum gjöldum og tryggingagjaldi. Ástæða þessa er m.a. að á virðisaukaskattskrá og álagningarskrá opinberra gjalda eru fjölmargir lögaðilar sem nú stunda enga starfsemi en fá áætlanir vegna þess að ekki er skilað inn gögnum vegna þeirra. Þessum aðilum hefur fjölgað verulega með tilkomu einkahlutafélaga. Oft er erfitt að losna við þessi fyrirtæki af skrá, sérstaklega eldri hlutafélög, þar sem forráðamenn finnast ekki og ekki er talið svara kostnaði að krefjast gjaldprotaskipta á þeim. Á meðan safna þessi fyrirtæki skattskuldum sem eru vaxtareiknaðar reglulega.

Á árinu 2003 tók vinnuhópur á vegum fjármálaráðuneytisins þetta vandamál til umfjöllunar. Þar var reynt að finna leiðir til að afskrá þessi fyrirtæki, m.a. með því að beita ákvæðum hlutafélaga- og einkahlutafélagalaga. Að mati Ríkisendurskoðunar er afar brýnt að halda þessu starfi áfram svo að fækka megi „dauðum“ fyrirtækjum á skrá.

Annað sem skapar vandamál er sá tími sem tekur að ljúka gjaldprotaskiptum. Allan þann tíma sem gjaldprotaskipti standa yfir eru reiknaðir dráttarvextir á skuldina sem síðan eru færðir niður í árslok sem óbein afskrift.

Endurskoðun eftirstöðva fólst í því að afla upplýsinga um allar skuldir gjaldenda í innheimtukerfinu. Unnir voru þrjár listar þar sem fram kom m.a. innheimtuembætti, kennitala, nafn, ár, gjaldflokkur og staða innheimtunnar. Fyrsti listinn geymdi kröfur sem komnar voru í gjaldprotameðferð, annar listinn kröfur sem voru í annarri innheimtumeðferð og þriðji listinn kröfur þar sem innheimtuaðgerðir voru ekki hafnar. Þessar upplýsingar voru síðan notaðar til að mynda stofna til niðurfærslu tiltekinna gjaldflokka, aldursgreina skuldir og skoða stöðu innheimtu hjá stærstu skuldurum.

Afskriftarnefnd

Í afskriftarnefnd sem skipuð er af fjármálaráðherra eiga sæti fulltrúar frá tollstjóranum í Reykjavík, fjármálaráðuneytinu, ríkisskattstjóra og Ríkisendurskoðun. Afskriftarnefnd skilaði í maí 2004 skýrslu um störf sín á árinu 2003 þar sem gerð var grein fyrir afskriftum á því ári.

Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að í fjölda tilvika voru beiðnir um afskrift ekki í samræmi við afskriftarreglur. Tilgreind eru nokkur dæmi um athugasemdir sem nefndin gerði við afskriftarbeiðnir:

Dæmi voru um gildar kröfur á gjaldendur sem áttu eignir, t.d. bíla, íbúðir, raðhús eða einbýlishús. Í mörgum tilfellum voru þetta eignir sem dugað hefðu fyrir margfaldri skuldinni.

- Kröfur sem sagðar voru fyrndar reyndust við athugun nefndarinnar vera ófyrndar.
- Unnt var að beita launaafdrætti en það var ekki gert.
- Makainnheimtu var ekki beitt.

Að mati Ríkisendurskoðunar er með öllu óásættanlegt að innheimtuembætti sinni ekki vanskilainnheimtu betur en hér er lýst. Vissulega er innheimtan gríðarleg umfangsmikil hjá stærstu embættunum en hafa verður í huga að innheimtukerfi ríkisins (TBR) veitir nú upplýsingar um eignastöðu gjaldandans skv. opinberum skrá, þ.e. fasteignir, bifreiðar og skip. Ekki er því þörf á að leita að þessum upplýsingum í öðrum kerfum.

Það hefur háð innheimtu hjá einstaklingum að engar beinar heimildir eru í lögum eða reglugerðum til að afskrifa gjöld þeirra, jafnvel þótt þeir séu gerðir gjaldþrota. Kröfurnar verða því aðeins afskrifaðar á grundvelli fyrningar eða í tengslum við lögformlega nauðasamninga við gjaldanda.

Beinar afskriftir

Beinar afskriftir ríkissjóðstekna á árinu 2003 námu rúmum 4,7 ma.kr. samanborið við 6,4 ma.kr. árið 2002. Þrátt fyrir að beinar afskriftir hafi lækkað á milli ára voru samþykktar afskriftir afskriftarnefndar mun hærri. Á móti vegur hins vegar 3,5 ma.kr. bakfærsla á afskriftum í virðisaukaskatti vegna lækkunar á áður færðum áætlunum sem höfðu verið afskrifaðar. Kröfur á hendur 3.917 einstaklingum og 871 lögaðila voru afskrifaðar.

Tafla 15 Beinar afskriftir ríkissjóðstekna

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.
Skattar á tekjur og hagnað, einstaklingar	650,0	445,9	204,1
Skattar á tekjur og hagnað, lögaðilar	628,3	372,6	255,7
Fjármagnstekjuskattur	23,4	21,5	1,9
Eignarskattar	44,7	16,2	28,5
Tryggingagjald og skattar á laun	77,3	62,4	14,8
Virðisaukaskattur	287,4	2.518,4	-2.231,0
Bifreiðagjöld	51,2	40,2	11,0
Aðrir skattar	21,3	25,3	4,0
Dráttarvextir og álag	2.911,0	2.946,8	-35,8
Aðrar tekjur	27,7	5,3	22,4
Samtals	4.722,3	6.454,8	1.732,5

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 afskriftum einstaklinga á árunum 2000 til 2003 og var eingöngu 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 2003 var tvíþætt. Annars vegar var um að ræða skuldir aðila sem eru í gjaldþrotaskiptum eða þar sem gjaldþrotaskiptum er lokið. Þessar kröfur voru færðar niður um 80% (Niðurfærsla 1). Hins vegar var um að ræða kröfur þar sem önnur innheimtumerking er til staðar, fyrst og fremst fjárnámsmerkingar. Þessar kröfur voru almennt færðar niður um 75%. Undantekning frá þessu eru kröfur, aðrar en dómsektir, vegna ársins 2003 sem voru færðar niður um 40% (Niðurfærsla 2).

Niðurfærslan árið 2003 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 svo 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.

Mjög mismunandi er hve stórt hlutfall eftirstöðva stendur á niðurfærslureikningi og eru á þessu ýmsar skýringar. Sum gjöld eru gömul og ekki innheimt lengur. Má þar nefna launaskatt, söluskatt og eftirstöðvar eldri bifreiðagjalda. Sum gjöld eru eingöngu innheimt hjá lögaðilum og eru því

viðkvæmari í innheimtu en gjöld einstaklinga vegna þess að kröfur á hendur lögaðilum falla niður að svo miklu leyti sem þær fást ekki greiddar við gjaldþrotaskipti en slíkt gerist ekki að öllu leyti hjá einstaklingum. Hér má nefna staðgreiðslu, vanskil kaupgreiðanda og tryggingagjald. Reynslan hefur sýnt að innheimtist þessi gjöld ekki innan tveggja ára frá því að þau voru lögð á eru yfirgnæfandi líkur á að þau tapist.

Eins og meðfylgjandi tafla sýnir námu niðurfærðar kröfur í árslok 2003 tæpum 29,0 ma.kr. og hafa þær hækkað um 3,7 ma.kr. frá árinu á undan.

Tafla 16 Staða niðurfærslu í árslok 2003

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.
Skattar á tekjur og hagnað, einstaklingar	7.084	5.582	1.502
Skattar á tekjur og hagnað, lögaðilar	3.524	2.425	1.178
Skattar og tekjur og hagnað, annað	167	126	41
Tekjuskattar alls	10.775	8.054	2.721
Skattar á eignir, einstaklingar	573	653	-80
Skattar á eignir, lögaðilar	354	423	-69
Aðrir sértækir eignarskattar	1	1	0
Eignarskattar alls	927	1077	-149
Tryggingagjald og skattar á laun	1.106	869	237
Virðisaukaskattur	2.423	3.709	-1.278
Bifreiðaskattar	347	297	50
Aðrir skattar	123	120	3
Dráttarvextir og álag	12.982	10.932	2.050
Sektir	305	194	111
Aðrir skattar og ríkissjóðstekjur alls	17.287	16.114	1.173
Samtals niðurfært í árslok	28.989	25.245	3.744

Niðurfærsla eftirstöðva hefur jafnan sveiflast nokkuð á milli ára. Í mörgum tilfellum jafnast þessar sveiflur út á móti breytingum á beinum afskriftum þannig að heildargjaldfærslan breytist ekki mikið. Skýringin er sú að töluvert er um að kröfur sem hafa verið niðurfærðar séu lækkaðar eða felldar niður sem breyting. Í sumum tilfellum eru sendar inn kærur og leiðréttingar meðan á gjaldþrotaskiptum stendur. Til þess að fá raunhæfari mynd af breytingum á gjaldfærslunni þarf því að taka tillit til breytinga sem verða á skattkröfum vegna fyrri ára. Það hefur hins vegar ekki verið gert á undanförunum árum

Tryggingagjald

Endurskoðunin fólst fyrst og fremst í því að kanna réttmæti skiptingar á milli rétthafa. Grundvöllur slíkrar skiptingar eru talningar sem embætti

ríkisskattstjóra gerir á launaframtölum. Þær talningar mynda stofn sem hver réttthafi fær hlutdeild í og var sú hlutdeild endurreiknuð í öllum tilfellum. Auk þess er uppgjörið stemmt af við tekjubókhald ríkisins (TBR) og bókhaldskerfið (BAR).

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

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

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

Ekki voru gerðar athugasemdir við uppgjör og útreikning tryggingagjalds. Hins vegar kom í ljós að innheimtar voru rúmar 25 m.kr. í tryggingagjald vegna launþega sem störfuðu erlendis. Skv. 9. grein almannatrygginga er Tryggingastofnun ríkisins heimilt að ákveða að einstaklingur sé áfram tryggður þótt hann uppfylli ekki skilyrði 9. greinar enda starfi hann erlendis fyrir aðila sem hafi aðsetur og starfsemi á Íslandi og tryggingagjald sé greitt hér af launum hans. Þetta var nauðsynlegt til að fullnægja þeim skuldbindingum sem gerðar höfðu verið á grundvelli EES samningsins um almannatryggingavernd.

Í framhaldi af þessari ákvörðun var gerð sú breyting á lögum um tryggingagjald að heimila að taka við greiðslu, hafi Tryggingastofnun ríkisins fallist á umsókn skv. b. lið 9. greinar, og fullnægja þannig skilyrðum almannatryggingalaga um greiðslu þess. Hins vegar er tryggingagjaldið skattur sem lagður er á launagreiðendur en ekki iðgjald vegna tiltekinnna launþega. Tryggingagjaldið er það sama og aðrir launagreiðendur inna af hendi.

Eins og fram kemur hér að framan eru réttthafar tryggingagjalds margir og því álitamál hvort þessi hluti skuli renna óskiptur til Tryggingastofnunar. Á meðan ekki er ljóst hvort og þá hvernig þessi innheimta skiptist á milli réttthafa eða hvort launagreiðendum verði endurgreiddur sá hluti gjaldsins sem oftekinn var, er lagt til að þessi greiðsla verði viðskiptafærð þar til skorið hefur verið úr þessu álitamáli.

Virðisaukaskattur

Endurskoðun virðisaukaskatts beindist fyrst og fremst að meðferð áætlana í uppgjöri fyrir árið 2003. Að stærstum hluta var um að ræða óraunverulegar áætlanir og var tekin sú ákvörðun að bókfæra ekki alla þá álagningu sem virðisaukaskattkerfið sendi til innheimtu í tekjubókhaldskerfið. Fjárhæðir í grunnkerfi (TBR) voru raktar inn í bókhaldskerfið (BÁR). Eftirstöðvar voru aldursgreindar og könnuð staða innheimtunnar hjá stærstu skuldurum. Þá var farið yfir afstemmingar á sendingum á milli virðisaukaskattkerfisins og tekjubókhaldskerfisins.

Áætlanir í virðisaukaskattskerfinu

Vegna þess hve áætlanir hafa verið háar undanfarin ár hefur þurft að gera verulegar leiðréttingar á bókfærðu uppgjöri virðisaukaskatts. Eins og meðfylgjandi tafla sýnir námu nettó áhrif slíkra leiðréttinga á eftirstöðvum um 2,5 ma.kr. á árinu 2003. Á árinu 2003 leiðréttu skattyfirvöld eldri áætlanir verulega. Vegna þessa lækkuðu áætlaðar eftirstöðvar höfuðstóls úr 26,9 ma.kr. í 13,6 ma.kr. Samsvarandi áhrif urðu á dráttarvaxtatekjur og afskriftir.

Tafla 17 Uppgjör virðisaukaskatts 2003

Í m.kr.	Skv. BÁR	Leiðr. v/áætlana	Bókfært
Eftirstöðvar 1/1	45.803	-25.600	20.203
Óbein afskrift	-20.702	17.000	-3.702
	25.101	-8.600	16.501
			0
Álagning	99.328	12.700	112.028
Breytingar	-32.429	1.340	-31.089
Tekjur ársins	66.899	14.040	80.939
			0
Afskrifað	7.592	-7.940	-348
			0
Til innheimtu	99.592	-2.500	97.092
Innheimt	-80.105	0	-80.105
Eftirstöðvar 31/12	19.487	-2.500	16.987

Virðisaukaskattur var tekinn upp árið 1990 og hefur því verið við lýði í 14 ár. Gjaldfallnar eftirstöðvar höfuðstóls námu í árslok 2003 rúmum 20 ma.kr. og ná allt aftur til ársins 1990. Við skoðun á uppgjöri ársins 2003 kemur í ljós að enn eru skattyfirvöld að gera breytingar mjög langt aftur í tímann eða til ársins 1990. Fyrst og fremst er um lækkanir að ræða sem leiða til endurgreiðslu úr ríkissjóði. Á tímabilinu 1990–1998 voru endurgreiddar 110,6 m.kr. en innheimtan nam 41,3 m.kr. Eftirstöðvar þessara ára námu hins vegar 2,6 ma.kr.

Mikill fjöldi gjaldenda skulda virðisaukaskatt frá því ári sem hann var tekinn upp, þ.e. 1990. Ríkisendurskoðun greindi fjölda tímabila sem einstaklingar skulduðu. Alls voru 38 einstaklingar með skuld á 48 tímabilum eða fleirum og nam skuldin samtals 1,3 ma.kr. Í langflestum tilfellum er um áætlanir að ræða á öllum tímabilum. Einn aðili skuldaði virðisaukaskatt á 64 tímabilum og hefur verið áætlað á hann á öllum árum frá 1990 til 2003.

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

Tafla 18 Hlutfall skuldenda virðisaukaskatts eftir tímabilum

Ár frá	Ár til	Hlutf.	Fjárhæð í m.kr.
1990	2003	13,2%	206,8
1991	2003	21,1%	339,9
1992	2003	7,9%	112,4
1993	2003	10,5%	109,6
1994	2003	10,5%	160,2
1995	2003	21,1%	166,0
Önnur tímabil		15,8%	178,9
Samtals		100%	1.273,8

Alls skulda um 1.800 aðilar 12 tímabil eða fleiri, þ.e. meira en eitt ár. Ljóst er að brotalöm er bæði í álagningar- og innheimtuferli virðisaukaskatts. Það getur ekki talist eðlilegt að áætla virðisaukaskatt á einstakling í 14 ár án þess að gripið sé til aðgerða sem annaðhvort tryggja innheimtu á kröfunni eða sýna fram á hvort hann sé í raun með rekstur.

Nú eru alls 33.665 virk virðisaukaskattsnúmer á skrá en gjaldendur eru 32.500. Skráð einkahlutafélög eru 14.672 og einstaklingsfyrirtækin eru 15.580. Könnuð var skuldastaða þeirra, sem voru með virk virðisaukaskattsnúmer, í árslok 2003. Gjaldfallnar skuldir þeirra námu alls 13,9 ma.kr. að dráttarvöxtum meðtöldum. Skuldir einstaklingsfyrirtækja námu 10,1 ma.kr. og einkahlutafélaga 3,1 ma.kr. Alls eru í eftirstöðvum rúmlega 5.400 virðisaukaskattsnúmer sem ekki eru virk, þ.e. þeim hefur verið lokað og því er ekki áætlað á þau. Kröfur á hendur þeim gjaldendum, sem þessi númer tilheyrðu, námu í árslok 2003 um 20,5 ma.kr. Um er að ræða um 3.000 lögaðila og 2.400 einstaklinga.

Einkahlutafélögum hefur fjölgað mikið á undanförunum þremur árum en að sama skapi hefur einstaklingum með rekstur fækkað. Þessi þróun endurspeglast í vanskilum í virðisaukaskatti. Í árslok 2001 skulduðu 2.100 einkahlutafélög virðisaukaskatt, í árslok 2002 voru þau 2.600 og í árslok 2003 voru þau 3.500. Það er augljóst að þessi breyting á rekstrarformi hefur

ekki bætt skattskilin. Þessi breyting hefur hins vegar breytt nokkuð ábyrgð þeirra sem að rekstrinum koma þegar til gjaldþrotaskipta kemur.

Opinber gjöld, áætlanir

Ekki eingöngu í virðisaukaskatti er um verulegar áætlanir skattyfirvalda að ræða. Á árinu 2003 voru skattstofnar og skattar 11.777 einstaklinga áætlaðir. Ýmist var um það að ræða að framtali var ekki skilað eða álitid var að tekjur væru vantaldar. Þeim sem áætlað var á fækkaði frá fyrra ári um rúmlega 1.300 en skattstofninn hækkaði hins vegar úr 33,4 ma.kr. í 34,8 ma.kr. eða 4,3%. Þó að reiknað sé með fullum persónuafslætti á hvern gjaldanda yrði álagning á grundvelli áætlunar um 5,2 ma.kr. Álagður tekjuskattur vegna eftirstöðva gjaldenda á árinu 2003 nam 6,4 ma.kr. þannig að stærstur hluti þeirrar álagningar eru áætlanir. Breytingar til lækkunar námu 1,7 ma.kr. Þetta þýðir að tekjufærðar voru 4,7 ma.kr. vegna áætlana árinu 2003.

Lögaðilar sem ekki skiluðu framtali eða talið var að hefðu vantalið tekjur voru tæplega 6.500 og hefur þeim fjölgað um rúmlega 100 frá fyrra ári. Fram kemur í fréttabréfi Ríkisskattstjóra, *Tíund*, að 3.590 í þessum hópi hafi fengið áætlun í annað sinn og 932 voru áætlaðir í fimmta sinn. Fram kemur einnig að af þeim 13.844 m.kr. sem lagðar voru á hagnað lögaðila voru 4.171 m.kr. eða tæpur þriðjungur áætlaðar af skattstjóra. Breytingar á árinu 2003 námu einungis 2,4 ma.kr.

Þegar einkahlutafélög eru skoðuð sérstaklega kemur í ljós að lagt er á tæplega 7.600 einkahlutafélög sem er um 900 fleiri en árið 2002. Af þessum fjölda er áætlað á um 3.560 einkahlutafélög eða tæpan helming samanborið við rúmlega 3.100 árið 2002. Einkahlutafélög eru því 85% af þeim lögaðilum sem áætlað er á.

Ljóst er að áætlanir í opinberum gjöldum eru verulegar og skekkja þær þennan tekjugrunn með sama hætti og í virðisaukaskatti enda álagning þessarar tekjustofna tengd. Ríkisendurskoðun varar við þeirri þróun sem að framan greinir og telur nauðsynlegt að fjármálaráðuneytið og skattyfirvöld leiti leiða til að bæta skattskil einkahlutafélaga.

Skuldbreytingar og nauðasamningar

Skv. 3. og 4. mgr. 113. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt er fjármálaráðherra heimilt, að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar, að samþykkja skuldbreytingu á opinberum gjöldum eða nauðasamning gjaldanda við innheimtumann. Í báðum tilfellum hafa verið sett eftirfarandi skilyrði:

- Gjaldandi sé skuldlaus í virðisaukaskatti, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjaldi og vörugjaldi.

- Skattkröfur séu ekki tilkomnar vegna endurákvörðunar skattyfirvalda á gjöldum vegna skattsvika.
- Ljóst sé að hagsmunum ríkissjóðs verði betur borgið með nauðasamningi (skuldbreytingu).

Skuldbreytingar

Seint á árinu 2003 barst Ríkisendurskoðun eina erindið sem kom á því ári þar sem óskað var umsagnar um beiðni um skuldbreytingu. Þetta erindi var óafgreitt um áramót þar sem aflu þurfti viðbótarupplýsinga.

Nauðasamningar

Á árinu 2003 bárust Ríkisendurskoðun til umsagnar 6 erindi vegna 4 lögaðila og 6 einstaklinga, þar sem óskað var eftir samþykki fjármálaráðherra við nauðasamning skv. lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti og fleira. Ríkisendurskoðun var meðmælt nauðasamningum við 5 einstaklinga, einum var hafnað en í 4 tilfellum var hafður fyrirvari á samþykkt þar sem talið var að kanna þyrfti betur hvort öllum innheimtuúrræðum hafi verið beitt. Niðurstöður fjármálaráðuneytisins voru í samræmi við álit Ríkisendurskoðunar.

Aðeins einn nauðasamningur, sem fjármálaráðuneytið samþykkti, var staðfestur af héraðsdómi á árinu þar sem boðin var greiðsla á 35% af kröfu ríkissjóðs.

7 Endurskoðun ráðuneyta, stofnana og málaflokka

Um endurskoðun hjá A-hluta stofnunum

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

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

„Ríkisendurskoðun hefur lokið endurskoðun ársreiknings árið 2003 fyrir Ríkisstofnunina. Í tengslum við endurskoðunina aðstoðaði hún við gerð ársreiknings fyrir hana.

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

að sannreyna að ársreikningurinn sé í öllum meginatriðum án annmarka,

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

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

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

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

Það er álit okkar að ársreikningurinn gefi glögga mynd af atkomu Ríkisstofnunar á árinu 2003, efnahag 31. desember 2003 og breytingu á handbæru fé á árinu í samræmi við lög, reglur og góða reikningskilavenju fyrir A-hluta stofnanir.”

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

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

Inngangur og um endurskoðunina

Í þessum kafla er fjallað um fyrri hluta endurskoðunaráritunarinnar.

Afkoma ársins og fjárhagsstaða

Í afkomukaflanum er gerð grein fyrir meginstærðum í ársreikningi og hvernig þær hafa breyst frá fyrra ári. Gerð er grein fyrir helstu ástæðum breytinga ef þær eru umfram verðlagsþróun og hvort þær hafi verið fyrir séðar við samþykkt fjárlaga eða fjáráukalaga. Í undirköflum er fjallað um rekstrarreikning árið 2003 og efnahagsreikning 31.12.2003.

Fjárheimildir og rekstur ársins

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

Um framkvæmd endurskoðunar

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

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

- **Skoðun og greining innra eftirlits**

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

- **Endurskoðun efnahagsliða**

Í þessum hluta er m.a. skoðað og metið hvort einstakir liðir í efnahagsreikningi endurspegli raunverulega stöðu eigna og skulda og t.d. hvort ástæða er til að afskrifa viðskiptakröfur þar sem það á við.

- **Endurskoðun rekstrarliða**

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

- **Fjárhagsstaða**

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

Sérstök áhersluatriði við endurskoðun

Á hverju ári leggur Ríkisendurskoðun sérstaka áherslu á nokkur sérgreind atriði sem skoða skal eins hjá öllum stofnunum. Til að forðast endurtekningar er í kaflanum um framkvæmd endurskoðunar vísað til þessa kafla um endurskoðun þessara atriða. Við endurskoðun fyrir árið 2003 lagði Ríkisendurskoðun áherslu á eftirtalin atriði:

1. *Launakostnað.*
2. *Erlendan ferðakostnað.*
3. *Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir.*
4. *Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna.*

Gerð er nokkur grein fyrir þessum þáttum almennt í niðurlagi umfjöllunar um hvert ráðuneyti.

Niðurstaða

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

„Við höfum í þessu bréfi gert grein fyrir helstu atriðum sem varða endurskoðun á ársreikningi Ríkisstofnunar fyrir árið 2003.“

Athugasemdir og ábendingar

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

„Það er álit okkar að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu Ríkisstofnunar á árinu 2003, efnahag 31. desember 2003 og breytingu á handbæru fé á árinu í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju fyrir A-hluta stofnanir.“

Í nokkrum tilvikum gerði Ríkisendurskoðun fyrirvara í áritun sinni.

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

Æðsta stjórn ríkisins

Undir Æðstu stjórn ríkisins heyrja 7 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 5 stofnanir og 2 verkefni eða framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 3 stofnanir en endurskoðendur sem Forsætisnefnd Alþingis réð endurskoðuðu ársreikninga Ríkisendurskoðunar og Umboðsmanns Alþingis.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður Æðstu stjórnar ríkisins alls 2.490 m.kr. sem var 107 m.kr. eða 4,1% lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 2.443 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 47 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 94 m.kr.

Endurskoðun

Langstærsti fjárlagaliðurinn sem heyrir undir Æðstu stjórn ríkisins er Alþingi. Endurskoðun þess leiddi í ljós að almennt er þar vel staðið að bókhaldi og fjárreiðum. Þá er innra eftirlit almennt í góðu lagi. Þó benti Ríkisendurskoðun á að rétt sé að forstöðumenn sviða eða rekstar- og fjármálastjóri yfirfari og staðfesti útborganir fyrir skráningu í launakerfi.

Hjá embætti forseta Íslands dregst oft að ferðareikningum sé skilað tímanlega til bókhalds. Ferðakostnaður er stór kostnaðarliður hjá embættinu og því mikilvægt að réttar upplýsingar um hann liggi fyrir í bókhaldinu á hverjum tíma.

Hæstiréttur er sérstakt fjárlaganúmer sem hefur einungis að geyma laun hæstaréttardómara. Laun annarra starfsmanna Hæstaréttar og rekstrarkostnaður hans eru færð undir fjárlaganúmer Hæstaréttar hjá dómsmálaráðuneyti. Eðlilegra er að fjárlagaliður Hæstaréttar hjá Æðstu stjórn ríkisins feli í sér allan rekstrarkostnað réttarins. Þess ber að geta að sá ársreikningur sem Ríkisendurskoðun áritar hefur að geyma allan kostnað beggja fjárlagaliðanna.

Endurskoðendur ársreikninga Umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar árituðu ársreikninga ársins 2003 án athugasemda.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 22 starfsmanna Alþingis við könnun launakostnaðar. Fram kom að stofnunin varðveitti alla ráðningarsamninga starfsmanna og reyndust launakjör ævinlega í samræmi við samning. Breytingar á launum og viðbótargreiðslum voru fátíðar og voru slíkar breytingar alltaf studdar skriflegum gögnum. Þá varðveitti stofnunin gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti, launaafgreiðslur voru jafnan staðfestar af forstöðumanni áður en þær voru skráðar í launakerfi og jafnframt voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Stofnunin hélt fjarvistar skrá.

Um 82% starfsmanna reyndist hafa einstaklingsbundinn samning en 18% stofnanasamning. Nánast allir starfsmenn fengu greiddar fastar einingar og að auki fékk 41% þeirra greiðslur fyrir tímamælda yfirvinnu. Í 36% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á stimpilkukku.

Erlendur ferðakostnaður

Alþingi gerði ferðaáætlun í upphafi árs. Tilgangur ferða reyndist eðlilegur í 97% tilvika, þ.e. 30 ferðum af 31. Yfirmenn fóru í 26% allra ferða, sérfræðingar í 3% þeirra, forstöðumenn í 10% og aðrir starfsmenn í 61%. Ferðareikningar voru ævinlega áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni og í 94% tilvika var þeim skilað á réttum tíma til bókfærslu.

Með einni undantekningu var fylgt verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum. Í um 58% tilvika var viðskiptafargjald valið en annað fargjald í 42% tilvika. Dagpeningar voru nær undantekningarlaust greiddir í samræmi við reglur. Í 33% var hótél greitt og 50% dagpeninga, í 30% tilvika voru greiddir almennir dagpeningar og í 20% tilvika var viðhaft annað fyrirkomulag.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Þar sem um eina stofnun er að ræða er ekki talin ástæða til að rekja í smáatriðum könnun Ríkisendurskoðunar á þessum þætti. Þó virðist svo sem Alþingi eigi við sama vanda að glíma og flestar aðrar stofnanir ríkisins, þ.e. eigi erfitt með að koma á fullri aðgreiningu starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana Æðstu stjórnar ríkisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Hjá Æðstu stjórn ríkisins náði staðfesting bankareikninga einungis til Alþingis og reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds.

Aflað var staðfestinga á viðskiptareikningum með útsendingu staðfestingarbréfa. Staðfesting viðskiptareikninga hjá Æðstu stjórn ríkisins náði einungis til Alþingis og voru send út staðfestingarbréf vegna viðskiptaskulda. Nær einungis fyrirtækjum voru send bréf en leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt var mögulegt.

Fram kom að mismunir á viðskiptaskuldum Alþingis voru innan ásættanlegs frávíks. Ekki var leitað staðfestinga á viðskiptakröfum en meginhluti þeirra var krafa á Skálabyggingu Alþingis, erlend krafa og ferðareikningar alþingismanna og starfsmanna Alþingis.

Forsætisráðuneyti

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

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 1.444 m.kr. og var hann óbreyttur frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 1.207 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 237 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 662 m.kr.

Endurskoðun

Undir ráðuneytið heyrta annars vegar aðalskrifstofa þess og ýmis verkefni henni tengd og hins vegar aðrar stofnanir og fjárlagaliðir. Að mati Ríkisendurskoðunar er innra eftirlit með bókhaldi og fjármálum aðalskrifstofu ráðuneytisins viðunandi og virkt og því þótti ekki ástæða til að gera sérstakar athugasemdir. Endurskoðun annarra stofnana og fjárlagaliða ráðuneytisins gaf ekki heldur tilefni til alvarlega athugasemda. Nokkrar ábendingar komu þó fram. Lagt var til að Þjóðmenningarhús geri heildstæða lýsingu á innra eftirliti bókhalds og fjármála. Þá var Þjóðgarðinum á Þingvöllum bent á að mikilvægur þáttur í innra eftirliti stofnunarinnar fælist í því að gætt sé samræmis milli bókhaldskerfis hennar fyrir tekjur og gjöld af ferðapjónustu og fjárhagsbókhalds hennar.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 5 stofnana forsætisráðuneytisins og 20 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Í ljós kom að í 90% tilvika varðveittu stofnanir ráðuneytisins ráðningarsamninga við starfsmenn og reyndust launakjör í samræmi við samning í um 67% tilvika. Breytingar á launum og viðbótargreiðslum voru fátíðar og voru slíkar breytingar í 60% tilvika studdar skriflegum gögnum. Flestar varðveittu stofnanirnar gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti og voru launaafgreiðslur yfirleitt staðfestar af forstöðumanni áður en þær voru skráðar í launakerfi. Þá voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þrjár stofnanir af fimm héldu fjarvistarskrá.

Einungis 25% þeirra starfsmanna forsætisráðuneytisins sem lentu í úrtakinu fengu greitt fyrir fasta yfirvinnu eða fastar einingar og 15% fyrir tímamælda yfirvinnu. Til samanburðar má geta þess að um 45% allra þeirra ríkisstarfsmanna sem lentu í úrtaki Ríkisendurskoðunar fá greitt fyrir fasta yfirvinnu eða fastar einingar og um 37% fyrir tímamælda yfirvinnu. Um 25% starfsmanna ráðuneytisins fengu akstursgreiðslur. Viðbótargreiðslur til starfsmanna byggðust ævinlega á vinnuskýrslum.

Erlendur ferðakostnaður

Við könnun ferðakostnaðar var einungis horft til þriggja stofnana forsætisráðuneytisins. Tvær þeirra gerðu ferðaáætlun í upphafi árs. Tilgangur ferða reyndist eðlilegur í öllum tilvikum (6 ferðum) og skiptust ferðirnar nokkuð jafnt milli forstöðumanna og sérfræðinga. Ferðareikningar voru jafnan áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni og skilað á réttum tíma til bókfærslu. Þá reyndust fylgigögn alltaf fullnægjandi.

Yfirleitt var fylgt verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum. Í um 67% tilvika var almennt fargjald valið en viðskiptafargjald í 33% ferða. Dagpeningar voru alltaf greiddir í samræmi við reglur, oftast almennir dagpeningar, en í tveimur ferðum var hótél greitt og 80% dagpeninga.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Aðeins ein stofnun forsætisráðuneytisins er með rafrænan aðgang að banka-reikningum sínum og eru ekki gerðar neinar athugasemdir við fyrirkomulag mála.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig

beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Allar stofnanir og fjárlagaliðir ráðuneytisins eru í greiðsluþjónustu hjá Fjár-sýslu ríkisins. Þar sem stofnanir voru með bankareikninga voru bönkum send staðfestingarbréf og reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds.

Aflað var staðfestinga á viðskiptareikningum með útsendingu staðfestingarbréfa. Hjá stofnunum Forsætisráðuneytisins eru fáar stöður á viðskiptareikningum og er þá yfirleitt um að ræða ógreidd gjöld í árslok sem sannreynt var að greidd eru í upphafi þess næsta eða stöður á ferðareikningum starfsmanna. Leitað var eftir staðfestingu á stöðu viðskiptamanna hjá einni stofnun og reyndist samræmi milli upplýsinga frá þeim og stöðu bókhalds.

Menntamálaráðuneyti

Undir menntamálaráðuneytið heyrir 101 fjárlagaliður samkvæmt fjárlögum. Þar af eru stofnanir 66 en verkefni og framlagsliðir 35. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 74 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 32.836 m.kr. sem var 2.663 m.kr. eða 8,8% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 33.618 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 782 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 415 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðunin beindist m.a. að eftirfarandi málaflokkum:

1. Háskólum og rannsóknnum.
2. Framhaldsskólum.
3. Söfnum, listastofnunum og fleira.
4. Öðru.

Endurskoðun Ríkisendurskoðunar á Háskólastofnunum og rannsóknarstarfsemi náði til nær allra fjárlagaliða sem undir málaflokkinn heyrir. Undantekningar frá þessu eru Viðskiptaháskólinn á Bifröst, Háskólinn í Reykjavík og Listaháskóli Íslands sem eru endurskoðaðir af utanaðkomandi aðilum. Ekki var hægt að staðfesta stöðu efnahagsliða hjá Háskóla Íslands því að bókhaldi skólans var lokað án þess að afstemmingu aðalbankareiknings og viðskiptareikninga væri lokið. Skýringanna er m.a. að leita í því að Háskólinn tók í notkun nýtt bókhaldskerfi, ORACLE, á árinu 2003 og hafa verið talsverðir erfiðleikar við innleiðingu þess. Háskólinn vinnur nú

að afstemmingu þessara liða. Innleiðing bókhaldskerfisins olli nokkrum öðrum stofnunum ráðuneytisins líka erfiðleikum og tafði ársuppgjör. Þó tókst almennt að stemma af efnahagsliði hjá þeim áður en bókhaldi var lokað.

Fjárhagsstaða nokkurra háskólastofnana var slæm í árslok 2003. Tekjuhalli Háskólans á Akureyri nam 134 m.kr. á árinu og var eigið fé skólans neikvætt um 127 m.kr. í árslok. Tekjuhalli af rekstri Tækniháskóla Íslands nam 65 m.kr. og var eigið fé neikvætt um 127 m.kr. í árslok. Tekjuhalli af rekstri Raunvísindastofnunar Háskólans nam 21 m.kr. og var eigið fé neikvætt um 25 m.kr. í árslok.

Við endurskoðun hjá Rannís var bent á nauðsyn þess að stofnunin taki upp verkþókhald; að haldið verði betur utan um endurgreiðslur frá erlendum aðilum vegna ferðakostnaðar; að skriflegir samningar verði gerðir milli Rannís og sjóðanna um hvernig greiða skuli fyrir þjónustu hennar; að enn megi bæta afstemmingu veittra styrkja og greiðslu þeirra þó svo að margt hafi áunnist; að úthlutun styrkja úr Rannsóknarnámssjóði er komin langt fram úr fjárveitingum hans og skuldbindingar hans nemi í árslok 2003 meira en ársfjárveitingu til sjóðsins.

Í málaflokknum Framhaldsskólar náði endurskoðun Ríkisendurskoðunar til nær allra liða sem falla undir málaflokkinn. Einn fjárlagaliður, Verzlunarskóli Íslands, er endurskoðaður af utanaðkomandi aðila. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við bókhald og fjárreiður sumra skólanna. Ríkisendurskoðun taldi óeðlilegt að Menntaskólinn á Akureyri hefði lagt peninga í viðhald og endurnýjun á húsnæði og búnaði heimavistar eftir að skólinn gerði húsaleigusamning við rekstrarfélagið Lund. Í þeim ársreikningi sem Ríkisendurskoðun áritar hefur kostnaðurinn verið bakfærður og sama fjárhæð færð sem krafa á rekstrarfélagið Lund. Fjölbrautaskólanum við Ármúla var bent á að samkvæmt reglugerð nr. 279/1997, um fullorðinsfræðslu og endurmenntun, skal afla samþykkis menntamálaráðherra ef stofna á sjálfstæða fræðslumiðstöð. Fræðslumiðstöðin á að standa undir sér og ekki á að veita nein framlög til hennar af rekstrarfé skólans. Hjá Framhaldsskólanum í A-Skaftafellssýslu voru viðskiptakröfur, viðskiptaskuldir og innritunargjöld ekki stemmd af í árslok. Þá höfðu ógreidd gjöld skólans í árslok 2003 ekki verið færð í bókhaldi skólans og nokkuð var um rangfærslur í bókhaldinu. Ríkisendurskoðun bendir á að gjöld og tekjur á að færa á því ári sem til þeirra stofnast og yfirfara ber bókhald reglulega með tilliti til rangfærslna. Framhaldsskólinn hefur ekki sótt um að fá endurgreiddan virðisaukaskatt sem hann greiðir af tiltekinni þjónustu í samræmi við reglugerð nr. 248/1990, 12. gr.

Fjárhagsstaða margra framhaldsskóla var slæm í árslok 2003. Neikvætt eigið fé Menntaskólans á Akureyri nam 39 m.kr., Menntaskólans í Kópavogi 133

m.kr., Fjölbrautaskólans í Breiðholti 74 m.kr., Fjölbrautaskólans í Ármúla 69 m.kr., Flensborgarskóla 56 m.kr., Fjölbrautaskóla Vesturlands 31 m.kr., Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra 53 m.kr., Verkmenntaskóla Austurlands 26 m.kr., Verkmenntaskólans á Akureyri 97 m.kr. Fjölbrautaskólans í Garðabæ 50 m.kr. og Menntaskólans að Laugarvatni 34 m.kr. Hluti halla Menntaskólans að Laugarvatni eða 7 m.kr. stafar af mistökum við nendauppgjör skólans vegna vorannar 2003 en að teknu tilliti til þess var höfuðstóll skólans neikvæður um 27 m.kr. í árslok 2003.

Aðrar athugasemdir og ábendingar sem gerðar voru hjá fleiri en einum skóla eru m.a. að lagt er til að gerð sé heildstæð skrifleg lýsinga á innra eftirliti bókhalds og fjármála, að skýr verkaskipting eigi að vera milli starfa sem tengjast bókhaldi og fjármálum. Þá var bent á að allir bankareikningar sem eru skráðir á kennitölu skólanna og í eigu þeirra eiga að vera skráðir í bókhaldi þeirra, en að þeir bankareikningar sem eru ekki í eigu skólanna eiga ekki að vera skráðir á kennitölu þeirra. Þeim skólum þar sem álitamál er hvort sala á ákveðinni þjónustu eða vöru eigi að bera virðisaukaskatt bendir Ríkisendurskoðun á að fá úrskurð frá Ríkisskattstjóra um virðisaukaskattsskyldu skólans. Þá voru gerðar athugasemdir við það að fastir starfsmenn skóla séu jafnframt verktakar hjá þeim.

Við endurskoðun hjá söfnum vekur athygli að framlög til safna annarra en ríkissafna eru á nokkrum stöðum í fjárlögum ársins. Má þar nefna fjárlagaliðina Söfn, ýmis framlög, Safnasjóð, Þjóðminjasafn og Þjóðskjalasafn og að hluta Menningarstofnanir, endurbætur. Ástæða er til að huga að aukinni hagkvæmni og skilvirkni við úthlutun framlaga þar sem sama safnið getur sótt um styrk hjá öllum stofnunum. Þó svo að eftirfarandi athugasemdir eigi ekki við um öll söfnin þykir rétt að benda almennt á að stofnunum ber að fara yfir ábendingar Ríkisendurskoðunar í endurskoðunarbréfum og lagfæra þau atriði sem þar eru gerð að umtalsefni. Þetta virðist ekki alltaf hafa verið gert og eru því sömu athugasemdir áréttáðar nánast árlega.

Við Safnasjóð er bent á að eðlilegt sé að kostnaður við rekstur sjóðsins verði færður á fjárlagalið hans en ekki hjá umsýsluaðilum hans en þeir hafa ekki verið þeir sömu undanfarin ár. Við Þjóðskjalasafn er lögð áhersla á að skjalfestar verði úthlutunarreglur og að styrkir verði færðir á sérstakt viðfangsefni. Við Listasafn Einars Jónssonar er bent á að vanda skuli til birgðatalningar og að bætt verði úr bókun vörukaupa til birgða. Við Landsbókasafn – Háskólabókasafn er bent á að leggja þurfi mat á innheimtumöguleika viðskiptakrafna og leita eftir heimild til að afskrifa óinnheimtanlegar kröfur.

Ráðuneyti menntamála fær eins og önnur ráðuneyti afrit af öllum endurskoðunarbréfum sem Ríkisendurskoðun sendir stofnunum þess. Ráðuneytið hefur þá reglu, eftir að hafa farið yfir þessi bréf, að senda stofnunum

sínum bréf og biðja þær um skýringar og hvernig þær ætli að bregðast við athugasemdum Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun telur þetta til fyrirmyndar og leggur til að önnur ráðuneyti hafi sama háttinn á.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 45 stofnana menntamálaráðuneytisins og um 280 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Í ljós kom að í 93% tilvika varðveittu stofnanir menntamálaráðuneytis ráðningarsamninga við starfsmenn. Launakjör reyndust í samræmi við samning í um 81% tilvika miðað við 67% tilvika þegar öll ráðuneyti ríkisins eru skoðuð. Hjá 73% stofnana voru breytingar á launum og viðbótargreiðslum fátíðar og voru slíkar breytingar í langflestum tilvikum (80%) studdar skriflegum gögnum. Um 93% stofnana varðveittu gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti, í um 78% tilvika voru launaafgreiðslur staðfestar af forstöðumanni áður en þær voru skráðar í launakerfi og í um 56% tilvika voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þá héldu 95% stofnana fjarvistarskrá.

Yfirvinnugreiðslur menntamálaráðuneytisins ráðast að verulegu leyti af því hve skólar eru þar stór hluti. Um 47% starfsmanna menntamálaráðuneytisins fengu greitt fyrir tímamælda yfirvinnu en um 23% fyrir fasta yfirvinnu eða fastar einingar. Einungis um 6% starfsmanna menntamálaráðuneytisins fengu akstursgreiðslur. Í um 50% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á vinnuskýrslum eða verkefnum (fyrst og fremst stundaskrá) og í um 39% tilvika á samningi við starfsmenn. Í 7% tilvika var notast við stimpilklukku við útreikning viðbótarlauna miðað við um 22% þegar litið er til ríkisstofnana almennt.

Erlendur ferðakostnaður

Um 53% stofnana menntamálaráðuneytisins gerir ferðaáætlun í upphafi árs og reyndist tilgangur ferða eðlilegur í öllum tilvikum (rúmum 200 ferðum). Fram kom að sérfræðingar fóru í um 39% allra ferða, forstöðumenn í 30% þeirra, yfirmenn 18% og aðrir starfsmenn 13%. Ferðareikningar voru áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni í 83% tilvika. Ferðareikningum var hins vegar skilað á réttum tíma til bókfærslu í einungis 64% tilvika.

Fylgt var verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum í um 35% ferða. Í um 66% tilvika var almennt fargjald valið, í 16% tilvika afsláttarfargjald og í 18% tilvika viðskiptafargjald. Dagpeningar voru greiddir í samræmi við reglur í 97% ferða. Í um 70% tilvika voru greiddir almennir dagpeningar en í um 26% var fylgt öðru fyrirkomulagi. Í mörgum tilvikum var þá um skerta dagpeninga að ræða. Það virðist benda til að ráðuneytið reyni að halda greiðslum vegna ferðakostnaðar í lágmarki.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af þeim 32 stofnunum sem skoðaðar voru reyndust 78% hafa rafrænan aðgang að bankareikningum sínum. Í 13 tilvikum (44%) greindu stofnanir ekki að öllu leyti á milli starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra og í einungis 42% tilvika tóku allir þessir starfsmenn sér a.m.k. fjögurra vikna samfelt sumarfrí sem náði yfir mánaðamót. Í 54% tilvika hafði gjaldkeri heimild til að bókfæra, í 52% tilvika hafði bókarari aðgangsheimild gjaldkera og í 46% tilvika stemmdi gjaldkeri af bankareikning. Í 31% tilvika hafði gjaldkeri upplýst einhvern um leyniorð sitt. Í 8% tilvika höfðu aðrir en kerfisstjórar heimild til að skilgreina nýja notendur. Þegar á heildina er litið kemur ráðuneytið heldur ver út úr þessum hluta könnunarinnar en ríkisstofnanir almennt. Það skýrist væntanlega fyrst og fremst af því hve stofnanirnar eru fámennar og hve fáir starfsmenn sinna umræddum störfum. Engu að síður telur Ríkisendurskoðun brýnt að stofnanirnar bæti verulega úr þessu.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun. Fyrir kom þó að bankar varðveittu bankareikninga sem ekki voru færðir í bókhaldi stofnana. Þetta stafar annars vegar af því að starfsmannafélög, nemendafélög, kennarafélög, mótuneyti o.fl. hafa notað kennitölur stofnana á bankareikninga sína og hins vegar af bankareikningum með lága innstæðu sem ekki hafa hreyfst í langan tíma eða sem notaðir eru við innheimtu tekna og eru að jafnaði án stöðu um áramót. Stundum er hér um að ræða vörslusjóði, styrki og gjafir.

Aflað var staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Slík bréf voru nær eingöngu send vegna þeirra stofnana sem eru með sölu á vöru eða þjónustu eða aðrar sértekjur þar sem færsla reikninga fer um viðskiptareikninga. Einnig var í sumum tilvikum leitað staðfestinga þar sem skuldir voru verulegar. Valið var úrtak í hverju tilviki fyrir sig. Nær einungis fyrirtækjum voru send bréf en leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem það átti við. Ekki voru send staðfestingarbréf vegna Háskóla Íslands en eins og áður hefur komið fram höfðu viðskiptareikningar skólans almennt ekki verið stemmdir af.

Að undanskildum viðskiptakröfum hjá Háskóla Íslands var niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda í

meginatriðum ásættanleg. Þar sem mismunur kom fram skýrðist hann oftast af mismunandi lotun. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða um fjárhæðir og einnig voru dæmi um rangfærslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

Utanríkisráðuneyti

Undir utanríkisráðuneytið heyrja 29 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 22 stofnanir en 7 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 23 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 5.334 m.kr. sem var 154 m.kr. eða 2,8% lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 5.611 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 277 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 155 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðun á aðalskrifstofu ráðuneytisins leiddi í ljós að almennt er vel staðið að bókhaldi hjá ráðuneytinu og að innra eftirlit með bókhaldi og fjármálum er ásættanlegt. Ríkisendurskoðun bendir þó á að í bókhaldi aðalskrifstofunnar er færður kostnaður sem tengist ekki beint rekstri hennar. Þar vegur þyngst ferðakostnaður sendiskrifstofa Íslands erlendis.

Um 11 m.kr. tekjuhalli var á rekstri Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli á árinu 2003 og var höfuðstóll embættisins neikvæður um 50 m.kr. í árslok 2003.

Um 34 m.kr. tekjuafgangur varð af rekstri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands á árinu 2003. Það skýrist m.a. af því að seinkað var framkvæmdum ákveðinna þátta í verkefnum stofnunarinnar í samstarfslöndunum og að framkvæmd verkefna hefst síðar en ráðgert var. Einnig má rekja ástæðuna til sterkrar stöðu íslensku krónunnar gagnvart bandaríkjadollar en útgjöld stofnunarinnar eru áætluð í dollurum.

Endurskoðun Ríkisendurskoðunar á sendiráðum og fastanefndum náði til 19 sendiskrifstofa erlendis og eins sameiginlegs fjárlagaliðar fyrir sendiráðin. Ríkisendurskoðun hefur gagnrýnt að sá kostnaður sem hefur verið færður til gjalda á fjárlagaliði sendiráðanna sýni ekki réttan kostnað við rekstur hvernar sendiskrifstofu fyrir sig. Hluti kostnaðar sem fellur til í starfsemi þeirra er ekki færður hjá sendiskrifstofunum sjálfum heldur hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins og á fjárlagaliðinn Sendiráð, almennt. Má þar nefna ferðakostnað, stofnkostnað og meiri háttar viðhald, skólagjaldastyrki og kostnað við búferlaflutninga sendimanna. Það sama má segja um fjárveitingar til sendiskrifstofanna. Þeim er ekki skipt í samræmi við áætlaða

rekstrarfjárförf hverrar skrifstofu sem leiðir til þess að rekstrarniðurstaða þeirra er ekki alltaf marktæk. Skýring ráðuneytisins á þessu er sú að það líti á rekstur sendiskrifstofanna sem eina heild. Í fjárlögum vegna ársins 2004 er búið að fella niður alla fjárlagaliði sendiráða en í staðinn er kominn einn fjárlagaliður, Sendiráð Íslands. Ríkisendurskoðun hefur komið þeim sjónarmiðum á framfæri við ráðuneytið að framangreind breyting dragi úr gegnsæi upplýsinga og að líklegt sé að ábyrgð forstöðumanna minnki. Ekki komu fram sérstakar athugasemdir við endurskoðun sendiskrifstofanna vegna ársins 2003 en Ríkisendurskoðun vill þó minna skrifstofurnar á að ávallt þarf að gæta þess að þeir peningalegu sjóðir sem þær eru með séu í lágmarki.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 3 stofnana utanríkisráðuneytisins og 17 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Fram kom að stofnanir varðveittu í 88% tilvika ráðningarsamninga starfsmanna. Launakjör reyndust í samræmi við samning í um 65% tilvika sem er nálægt meðallagi þegar öll ráðuneyti ríkisins eru skoðuð. Breytingar á launum og viðbótargreiðslum voru fátíðar og voru slíkar breytingar í 62% tilvika studdar skriflegum gögnum. Þá varðveittu stofnanirnar gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti, launafgreiðslur voru jafnan staðfestar af forstöðumanni áður en þær voru skráðar í launakerfi en misjafnt var hvort launalistar væru yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þá héldu tvær stofnananna fjarvistarskrá.

Allir starfsmenn reyndust fá greidd laun annaðhvort samkvæmt stofnana-samningi eða einstaklingsbundnum samningi. Um 41% fengu greitt fyrir fasta yfirvinnu og 76% fengu álagsgreiðslur. Í 82% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á samningi.

Erlendur ferðakostnaður

Misjafnt var hvort stofnanir utanríkisráðuneytisins gerðu ferðaáætlun í upphafi árs. Tilgangur ferða reyndist hins vegar eðlilegur í öllum tilvikum (14 ferðum). Yfirmenn fóru í helming allra ferða, sérfræðingar í 21% þeirra, forstöðumenn í 14% og aðrir starfsmenn í 14%. Ferðareikningar voru ævinlega áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni. Reikningum var hins vegar í einungis 29% tilvika skilað á réttum tíma til bókfærslu.

Fylgt var verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum í um 43% ferða. Í um 79% tilvika var almennt fargjald valið en viðskiptafargjald í 21% tilvika. Dagpeningar voru jafnan greiddir í samræmi við reglur og voru ævinlega greiddir almennir dagpeningar.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Þar sem um mjög fáar stofnanir er að ræða er ekki talin ástæða til að rekja í smáatriðum könnun Ríkisendurskoðunar á þessum þætti. Þó má geta þess að stofnanirnar eiga við sama vanda að glíma og flestar aðrar stofnanir ríkisins, þ.e. eiga erfitt með að koma á fullri aðgreiningu starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra og sjá til þess að þessir starfsmenn taki sér a.m.k. fjögurra vikna sumarfrí sem nær yfir mánaðamót.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Flestar stofnanir Utanríkisráðuneytisins eru sendiráð og fastanefndir Íslands erlendis. Þar sem stofnanir voru með bankareikninga hér á landi voru bönkum send staðfestingarbréf og reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að einni undantekningu en þá hafði vörslureikningur ekki verið skráður í bókhaldi. Staða á bankareikningum erlendis var staðfest með því að bera bankayfirlit sem fylgdi bókhaldsgögnum við stöðu samkvæmt bókhaldi og reyndist samræmi þar á milli.

Aflað var staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa vegna einnar stofnunar hjá utanríkisráðuneytinu. Bæði voru sendar beiðnir um staðfestingar til lánardrottna og skuldunauta og var yfirleitt samræmi á milli aðila. Það dró þó nokkuð úr áreiðanleika staðfestinganna að nokkrir skuldunautar með háar viðskiptastöður samkvæmt bókhaldi stofnunarinnar sendu ekki staðfestingu á stöðu sinni.

Landbúnaðarráðuneyti

Undir landbúnaðarráðuneytið heyra 33 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 13 stofnanir og 20 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 20 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 12.096 m.kr. sem var 486 m.kr. eða 4,2% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 11.947 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 149 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 70 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðunin beindist m.a. að eftirfarandi málaflokkum:

1. Landbúnaðarmálum.
2. Skógræktarmálum.
3. Skólamálum.

Endurskoðun aðalskrifstofu ráðuneytisins og stofnana annarra en þeirra sem falla undir skógrækt, landgræðslu og skólamál leiddi í ljós að oftast standa stofnanir vel að því er snertir bókhald og fjármál. Alvarlegustu athugasemdirnar sem komu fram við endurskoðun á þessum málaflokki lutu að Jarðasjóði og Jarðeignum ríkisins og Embætti yfirdýralæknis. Hjá Jarðasjóði og Jarðeignum ríkisins er óvissa um stöðu margra viðskiptamanna í bókhaldi og gerir Ríkisendurskoðun fyrirvara um réttmæti þeirra í áritun ársreikningsins. Hjá Landbúnaðarráðuneytinu er nú unnið að afstemmingu viðskiptamanna Jarðasjóðs og Jarðeigna ríkisins. Hjá Yfirdýralæknisembættinu eru útistandi kröfur samkvæmt ríkisreikningi um 100 m.kr. Þar af eru kröfur með höfuðstól að fjárhæð 38,8 m.kr. í gjaldprotameðferð og kröfur með höfuðstól að fjárhæð um 12 m.kr. þar sem innheimtu- aðgerðir opinberra aðila eru hafnar. Ríkisendurskoðun telur ljóst að kröfur með höfuðstól allt að 50 m.kr. séu tapaðar.

Við endurskoðun á málaflokknum Átak í landgræðslu og skógrækt voru gerðar margvíslegar athugasemdir við ýmislegt sem laut að bókhaldi og fjármálum Héraðsskóga og landshlutabundnum skógræktarverkefnum. Fjárhagsstaða sumra þessara liða er slæm í árslok 2003 en Héraðsskógar hafa ráðstafað um 9 m.kr. til útgjalda umfram fjárheimildir. Tekjuhalli af rekstri Suðurlandsskóga nam 12 m.kr. á árinu 2003 og var höfuðstóll verkefnisins neikvæður um 8 m.kr. í árslok 2003. Tekjuhalli af rekstri Skjólsskóga á Vestfjörðum nam 4 m.kr. á árinu 2003 og var höfuðstóll neikvæður um 4 m.kr. í árslok 2003. Suðurlandsskógar fjármagna rekstur sinn að hluta til með yfirdrætti á bankareikningi. Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á að samkvæmt reglum Fjármálaráðuneytisins frá 28. janúar 2000, um láns- og reikningaviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs er verkefninu óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti. Mistök áttu sér stað við uppgjör Fjársýslu ríkisins á bókhaldi Vesturlandsskóga sem leiddu til þess að framlög til skógarbænda og viðskiptastöður við þá voru rangt tilgreind í uppgjöri fyrir verkefnið. Til viðbótar þessu voru gerðar ýmsar aðrar athugasemdir sem m.a. lutu að innra eftirliti, akstursgreiðslum og ferðakostnaði. Það er sammerkt með þessum verkefnum að starfsmenn eru fáir og því erfitt að koma við æskilegri aðgreiningu starfa. Í ljósi þessa telur Ríkisendurskoðun rétt að skoðað verði í samstarfi við Fjársýslu ríkisins hvort ekki sé rétt að sú stofnun veiti þeim greiðslu- og/eða bókhaldsþjónustu.

Bókhald þeirra skóla sem heyra undir landbúnaðarráðuneyti er almennt vel og skipulega fært. Þó hefur innleiðing nýs bókhaldskerfis á vegum Fjársýslu ríkisins valdið nokkrum vandkvæðum á árinu hjá Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri og var bókhaldi skólans fyrir árið 2003 lokað þótt ekki hefði

verið fyllilega gengið frá nokkrum atriðum í því. Samkvæmt upplýsingum frá skólanum verður gengið frá þessum atriðum á árinu 2004. Þá óskaði Skattstjóri Vesturlandsumdæmis eftir skriflegri greinargerð frá Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri um nýja fjósbyggingu til að athuga réttmæti endurgreiðslna á virðisaukaskatti sem skólinn hefur fengið vegna framkvæmdanna. Búið er að ganga frá samkomulagi við skattstjóra um málið og þarf skólinn að endurgreiða 20 m.kr. Við endurskoðun á ársreikningi Hóla-skóla gerði Ríkisendurskoðun fyrirvara í áritun vegna þess að í bókhaldi skólans er færð inneign vegna virðisaukaskatts að fjárhæð liðlega 14 m.kr. en um er að ræða rangfærslur frá árunum 2002 og fyrr og ítrekar Ríkisendurskoðun að leysa þarf upp reikninginn. Þá hafa Ríkisskattstjóri eða skólinn ekkert aðhafst vegna gjaldabreytinga að fjárhæð kr. 13,7 m.kr. sem Ríkisskattstjóraembættið boðaði á árinu 2001 á uppgjöri skólans á virðisaukaskatti vegna áranna 1998 og 1999. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að niðurstaða fái st í þetta mál sem fyrst. Einnig er ekki ennþá lokið afstemmingu nokkurra af eldri viðskiptastöðum og sjóðstöðu frá fyrri tíma. Unnið er að þessu hjá skólanum.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 14 stofnana landbúnaðarráðuneytisins og 82 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Fram kom að stofnanir varðveittu í 89% tilvika ráðningarsamninga starfsmanna. Launakjör reyndust í samræmi við samning í um 55% tilvika sem er nokkuð undir meðallagi þegar öll ráðuneyti ríkisins eru skoðuð. Hjá um 70% stofnana voru breytingar á launum og viðbótargreiðslum fátíðar og voru slíkar breytingar nánast ævinlega studdar skriflegum gögnum. Þá varðveittu stofnanirnar jafnan gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti. Launaafgreiðslur voru staðfestar af forstöðumanni í 60% tilvika áður en þær voru skráðar í launakerfi en í einungis 20% tilvika voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þá héldu 76% stofnana fjarvistarsskrá sem er nokkuð undir meðallagi (88%).

Rúmlega helmingur þeirra starfsmanna landbúnaðarráðuneytisins sem lentu í úrtakinu fengu greidd laun samkvæmt stofnanasamningi eða einstaklingsbundnum samningi. Um 40% fengu greidda tímamælda yfirvinnu, um 29% fasta yfirvinnu eða fastar einingar og 23% fengu akstursgreiðslur. Í 36% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á vinnuskýrslum, í 20% tilvika á samningi og í 17% tilvika á stimpilklukku.

Erlendur ferðakostnaður

Misjafnt var hvort stofnanir landbúnaðarráðuneytisins gerðu ferðaáætlun í upphafi árs. Tilgangur ferða reyndist hins vegar eðlilegur í öllum tilvikum

(56 ferðum). Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar kom í ljós að þær skiptust nokkurn veginn jafnt milli yfirmanna, sérfræðinga og forstöðumanna. Ferðareikningar voru yfirleitt áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni en misjafnt var hvort þeim var skilað á réttum tíma til bókfærslu.

Fylgt var verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum í um 26% ferða. Í um 57% tilvika var almennt fargjald valið, afsláttarfargjald var valið í 31% tilvika og viðskiptafargjald í 12% tilvika. Dagpeningar voru í 64% tilvika greiddir í samræmi við reglur og voru yfirleitt greiddir almennir dagpeningar (58%) eða skertir dagpeningar (40%).

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Allar þær 10 stofnanir sem skoðaðar voru með þetta atriði í huga reyndust hafa rafrænan aðgang að bankareikningum sínum. Fram kom að um helmingur þeirra eiga við sama vanda að glíma og flestar aðrar stofnanir ríkisins, þ.e. eiga erfitt með að koma á fullri aðgreiningu starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra og sjá til þess að þessir starfsmenn taki sér a.m.k. fjögurra vikna sumarfrí sem nær yfir mánaðamót.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun. Dæmi var um að banki varðveitti bankareikning sem ekki var færður í bókhaldi stofnunar en um var að ræða reikning sem notaður var vegna innheimtu og er að jafnaði án stöðu um áramót. Þá voru nokkrir bankareikningar í eigu stofnunar skráðir á kennitölu þeirrar stofnunar sem sér um fjárvörslu fyrir hana.

Aflað var staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Slík bréf voru nær eingöngu send vegna þeirra stofnana sem eru með sölu á vöru eða þjónustu eða aðrar sértekjur þar sem færsla reikninga fer um viðskiptareikninga. Einnig var leitað staðfestinga ef skuldir stofnana voru verulegar. Valið var úrtak í hverju tilviki fyrir sig. Send voru staðfestingarbréf til fyrirtækja. Þá var leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt átti við. Niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda var í meginatriðum ásættanleg. Þar sem mismunur kom fram skýrðist hann oftast af mismunandi lotun. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða og einnig voru dæmi um rang-

færslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

Sjávarútvegsráðuneyti

Undir sjávarútvegsráðuneytið heyrja 18 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 6 stofnanir og 12 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 17 stofnanir og verkefni, auk 8 sjóða sem tilheyra ráðuneytinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 3.292 m.kr. sem var 409 m.kr. eða 14,2% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 3.020 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 272 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 766 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðun Ríkisendurskoðunar á aðalskrifstofu ráðuneytisins leiddi í ljós að almennt er vel staðið að bókhaldi og fjárvörslu þess. Við endurskoðunina kom fram að stærsti hluti erlends ferðakostnaðar aðalskrifstofunnar er gjaldfærður á fjárlagaliðinn 05-190, Ýmis verkefni. Að mati Ríkisendurskoðunar á að færa allan ferðakostnað ráðherra og starfsmanna ráðuneytisins til gjalda hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins.

Endurskoðun Ríkisendurskoðunar á rannsókn- og eftirlitsstofnunum ráðuneytisins leiddi í ljós að almennt er vel staðið að bókhaldi og fjárvörslu þessara aðila og að innra eftirlit er ásættanlegt. Hjá Fiskistofu var þó m.a. bent á að bæta þurfi áritanir á aukagreiðslum til starfsmanna og að fastar aukagreiðslur til starfsmanna þurfi að vera studdar skriflegum gögnum.

Í vörslu Sjávarútvegsráðuneytisins eru átta sjóðir og nam eigið fé þeirra um 343 m.kr. í árslok 2003. Bókhald sjóðanna er fært hjá Skrifstofu rannsóknastofnana atvinnuveganna og allir sjóðirnir að einum undanskildum eru í fjárvörslu hjá Verðbréfamarkaði Íslandsbanka. Ekki komu fram athugasemdir við endurskoðun sjóðanna.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 6 stofnana sjávarútvegsráðuneytisins og 58 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Fram kom að stofnanir varðveittu í 89% tilvika ráðningarsamninga starfsmanna. Launakjör reyndust í samræmi við samning í um 53% tilvika sem er nokkuð undir meðallagi þegar öll ráðuneyti ríkisins sem lentu í úrtakinu eru skoðuð. Hjá einungis 20% stofnana voru breytingar á launum og viðbótargreiðslum fátíðar. Slíkar breytingar voru

hins vegar í 82% tilvika studdar skriflegum gögnum. Þá varðveittu stofnanirnar í 75% tilvika gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti. Launaafgreiðslur voru einnig staðfestar af forstöðumanni í 75% tilvika áður en þær voru skráðar í launakerfi og í helmingi tilvika voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þá héldu allar stofnanir fjarvistar skrá.

Um 63% starfsmanna sjávarútvegsráðuneytisins sem lentu í úrtakinu fengu greidd laun samkvæmt stofnanasamningi eða einstaklingsbundnum samningi. Um 72% fengu greidda fasta yfirvinnu eða fastar einingar, um 32% tímamælda yfirvinnu og 16% fengu akstursgreiðslur. Í 58% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á samningi, í 26% tilvika á vinnuskýrslum og í einungis 5% tilvika á stimpilklukku.

Erlendur ferðakostnaður

Fram koma að allar stofnanir ráðuneytisins sem lentu í úrtakinu gerðu ferðaáætlun í upphafi árs og reyndist tilgangur ferða eðlilegur í öllum tilvikum (55 ferðum). Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar kom í ljós að sérfræðingar fóru í 53% ferða, forstöðumenn í 19% þeirra, aðrir starfsmenn í önnur 19% og yfirmenn í 9%. Ferðareikningar voru nær undantekningarlaust áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni og sömuleiðs var þeim nánast alltaf (92%) skilað á réttum tíma til bókfærslu.

Mikið skorti á að fylgt væri verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum. Í um 52% tilvika var almennt fargjald valið, afsláttarfargjald var valið í 23% tilvika og viðskiptafargjald í 25% tilvika. Dagpeningar voru ævinlega greiddir í samræmi við reglur og voru í 96% tilvika greiddir almennir dagpeningar.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Allar stofnanir og fjárlagaliðir sem komu til endurskoðunar og heyra undir Sjávarútvegsráðuneytið eru í bókhalds- og greiðsluþjónustu annaðhvort hjá Fjársýslu ríkisins eða hjá Skrifstofu rannsóknastofnana atvinnuveganna. Af þeim sökum er ekki ástæða að fjalla frekar um rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir hjá ráðuneytinu.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga og skýringa sem fyrir lágu í hverri stofnun. Nokkur dæmi voru um að bankareikningar í eigu stofnunar væru skráðir á kennitölu þeirra stofnunar sem sér um bókhald og fjárvörslu fyrir hana. Þá kom fram dæmi um bankreikning sem var ekki skráður í bókhaldi stofnunar. Þetta var reikningur sem notaður er vegna innheimtu og er að jafnaði án stöðu um áramót.

Aflað var staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Slik bréf voru nær eingöngu send vegna þeirra stofnana sem eru með sölu á vöru eða þjónustu eða aðrar sértekjur þar sem færsla reikninga fer um viðskiptareikninga. Einnig var í sumum tilvikum leitað staðfestinga þar sem skuldir voru verulegar. Valið var úrtak í hverju tilviki fyrir sig. Nær einungis fyrirtækjum voru send bréf en leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt átti við.

Niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda var í meginatriðum ásættanleg. Þar sem mismunur kom fram skýrðist hann oftast af mismunandi lotun. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða og einnig voru dæmi um rangfærslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið heyrja 62 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 39 stofnanir og 23 verkefni og framlagsliðir. Fjárlagaliðir er tengjast Þjóðkirkjunni og sófnuðum eru 7 og er gerð grein fyrir endurskoðun þeirra annars staðar í skýrslunni. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 46 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 14.723 m.kr. sem var 840 m.kr. eða 6,1% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 33.618 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 49 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 777 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðunin beindist m.a. að eftirfarandi málaflokkum.

1. Dómsmálum.
2. Löggæslu og öryggismálum.
3. Sýslumönnum.
4. Fangelsismálum.

Endurskoðun stofnana sem falla undir málaflokkinn löggæsla og öryggismál gaf ekki tilefni til alvarlegra athugasemda. Það sem helst var fundið að var að hjá embætti Ríkissaksóknara gegnir sami aðili starfi bókara, gjaldkera og launafulltrúa sökum smæðar embættisins. Að mati Ríkisendurskoðunar veikir þetta innra eftirlit embættisins og leggur stofnunin til að embættið fari í bókhalds- og greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins. Þá dróst ársuppgjör embættis Ríkislögreglustjóra á langinn þar sem nýtt bókhaldskerfi Oracle var tekið notkun á árinu en talsverðir erfiðleikar voru við innleiðingu þess. Lögreglustjóranum í Reykjavík var bent á að ekki er heimilt að nota innheimtufé til greiðslu rekstrarútgjalda og að allir bankareikningar sem skráðir eru á kennitölu embættisins á að færa í bókhaldi þess. Á árinu 2003 tók Landhelgisgæslan í notkun nýtt bókhaldskerfi Oracle en töluverðir erfiðleikar tengdust innleiðingu þess þannig að afstemmingar hafa setið á hakanum en nú er unnið að afstemmingu viðskiptareikninga hjá stofnunni.

Við endurskoðun á embættum sýslumanna voru gerðar athugasemdir við sömu atriði hjá flestum þeirra. Í fyrsta lagi voru gerðar athugasemdir við vörslufé. Staðfestingar frá bönkum og sparisjóðum leiddu í ljós að misbrestur var á að allir bankareikningar væru færðir í bókhaldi embættisins. Þá voru gerðar athugasemdir við að mótttekið fé væri geymt á banka-reikningi embættisins í stað þess að stofna sérstakan bankareikning. Algengt var að vextir vegna geymslufjár væru ekki færðir á reikninga um áramót. Ríkisendurskoðun telur að sú regla eigi að gilda að stofnaður sé sérstakur bankareikningur fyrir allt innkomið geymslufé og að vextir séu færðir upp um áramót. Þá var hjá nokkrum embættum gerð athugasemd við að starfsmannafélög notuðu kennitölu embættisins í bankaviðskiptum. Ríkisendurskoðun telur slíkt óheimilt og að starfsmannafélögum beri að afla sér sérstakrar kennitölu.

Hjá sýslumanninum á Selfossi var gerð athugasemd við kröfu á hendur Veidieftirliti Árnessýslu að fjárhæð 1,4 m.kr. frá árunum 1991 og 1992. Það hefur verið skoðun Ríkisendurskoðunar að óeðlilegt sé að embættið beri þennan kostnað og því beri að hafa samráð við landbúnaðarráðuneytið um að kostnaðurinn verði gjaldfærður hjá því. Landbúnaðarráðuneytið mun hafa sótt um aukafjárveitingu vegna þessa en ekki fengið. Sú niðurstaða breytir ekki því að þennan kostnað ber að færa hjá ráðuneytinu.

Við endurskoðun hjá Stjórnartíðindum, Lagasafni og Lögbirtingablaði er bent á að um er að ræða þrjár stofnanir á fjárlögum en sömu starfsmenn annast verkefni þeirra allra og er því lagt til að hugað verði að sameiningu þeirra.

Við endurskoðun hjá Fangelsismálastofnun var bent á að tveir bankareikningar eru ekki færðir í bókhaldi; að samræma þarf færslu milli fangelsa á

sambærilegum atriðum eins og dagpeningum fanga og útlögðum kostnaði. Þá þarf að meta hvort leita á eftir afskriftaheimild.

Við endurskoðun hjá Umferðarstofu var bent á að breyta þurfi fyrirkomulagi á greiðslum eigendaskiptatilkynninga til að auðvelda afstemmingar; lagfæra þurfi afgreiðslukerfi þannig að samræmi verði milli þess og fjárhagsbókhalds; koma þurfi fyrirkomulagi um endurgreiðslu skilagjalda í betra horf og að endurskipuleggja þurfi aðgangsheimildir.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 44 stofnana dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og 253 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Í ljós kom að í 91% tilvika varðveittu stofnanirnar ráðningarsamninga við starfsmenn. Launakjör voru í samræmi við samning í um 52% tilvika miðað við 67% tilvika þegar öll ráðuneyti ríkisins sem lentu í úrtakinu eru skoðuð. Breytingar á launum og viðbótargreiðslum voru fátíðar og voru slíkar breytingar í langflestum tilvikum (86%) studdar skriflegum gögnum. Stofnanir varðveittu nánast undantekningarlaust gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti, í 84% tilvika voru launaafgreiðslur staðfestar af forstöðumanni áður en þær voru skráðar í launakerfi og í um 56% tilvika voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þá héldu stofnanirnar fjárvistarsskrá í 93% tilvika.

Um 59% starfsmanna dóms- og kirkjumálaráðuneytisins fengu greitt fyrir fasta yfirvinnu eða fastar einingar og um 21% fyrir tímamælda yfirvinnu. Þá fengu 15% starfsmanna álagsgreiðslur og um 13% akstursgreiðslur. Í um 40% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á samningi við starfsmenn, í 20% tilvika á vinnuskýrslum og í 17% tilvika var notast við stimpilklukku.

Erlendur ferðakostnaður

Við könnun á ferðakostnaði var horft til 27 stofnana dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Alls gerðu 12 (44%) þeirra ferðaáætlun í upphafi árs og reyndist tilgangur ferða eðlilegur í öllum tilvikum (112 ferðum). Fram kom að ferðirnar skiptust nokkuð jafnt milli yfirmanna (27%), forstöðumanna (35%) og sérfræðinga (33%). Ferðareikningar voru nær undantekningarlaust áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni og var þeim í 92% tilvika skilað á réttum tíma til bókfærslu.

Fylgt var verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum í um 44% ferða. Í um 47% tilvika var almennt fargjald valið, í 20% tilvika afsláttarfargjald og í 34% tilvika viðskiptafargjald. Dagpeningar voru greiddir í

samræmi við reglur vegna 96% ferða. Í um 81% tilvika voru greiddir almennir dagpeningar.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af þeim 34 stofnunum sem skoðaðar voru vegna þessa hluta reyndust 29 (85%) hafa rafrænan aðgang að bankareikningum sínum. Um þetta ráðuneyti gildir það sama og um flest önnur ráðuneyti að illa gengur að skilja fullkomlega milli starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra. Í um 43% tilvika er það ekki gert. Þá tóku þessir starfsmenn sér ekki a.m.k. fjögurra vikna samfellt sumarleyfi sem náði yfir mánaðamót í 69% tilvika. Á hinn bóginn stemmir einhver annar af bankareikninga en gjaldkeri í 88% tilvika.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskaði eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun. Embætti sýslumanna skera sig þó nokkuð úr varðandi fjölda bankareikninga enda er í bókhaldi þeirra mikill fjöldi viðskiptareikninga vegna fjár sem þeim er ætlað að varðveita um skemmri eða lengri tíma. Hjá nokkrum embættum vantaði nokkuð upp á að allir bankareikningar vegna geymslufjár væru færðir í bókhaldi. Í flestum tilfellum var um að ræða fé sem alla jafnan stendur stutt við hjá embættunum.

Ekki voru send út staðfestingarbréf vegna viðskiptakrafna og viðskiptaskulda stofnananna í árslok 2003 en í flestum tilfellum var um að ræða stöður á ferðareikningum, viðskiptastöður við aðrar ríkisstofnanir eða ógreidd gjöld í árslok sem staðfest var að voru greidd í ársbyrjun 2004. Þá voru ekki send staðfestingarbréf hjá einni stofnun sem hafði ekki náð að ljúka afstemmingu viðskiptamanna vegna erfiðleika við innleiðingu nýs fjárhagkerfis. Leitað var staðfestinga innan rikiskerfisins þar sem slíkt var mögulegt og kom í sumum tilfellum fram mismunur. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

Félagsmálaráðuneytið

Undir félagsmálaráðuneytið heyra 35 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 19 stofnanir og 16 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 26 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 24.832 m.kr. sem er 4.137 m.kr. eða 20,0% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 23.873 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 959 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 208 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðunin beindist m.a. að eftirfarandi málaflokkum:

1. Stjórnsýslustofnunum.
2. Málefnum fatlaðra.
3. Sveitarfélögum.
4. Vinnumálum.

Endurskoðun á Vinnueftirliti ríkisins leiddi í ljós að innra eftirlit þess er í öllum meginatriðum í góðu lagi og virkt. Upplýsingar frá Fjársýslunni um tekjur stofnunarinnar skila sér ekki nægilega tímanlega í bókhald stofnunarinnar og nýtast því ekki sem skyldi í samanburði við áætlun stofnunarinnar. Skoða þarf hvernig hægt sé að bæta upplýsingastreymi til stofnunarinnar.

Líkt og síðasta ár var lögð áhersla á að skoða málefni fatlaðra. Fjárhagslegt uppgjör í hverju umdæmi var skoðað og aðstoðað við gerð ársreiknings. Endurskoðun leiddi ekki til alvarlegra athugasemda og reyndar má segja að á flestum sviðum sé vel staðið að þeim atriðum sem voru til skoðunar. Hjá málefnum var iðulega bent á að fækka ætti og loka bankareikningum sem ekki var talin þörf á að nota og huga að afskrift viðskiptakrafna sem ekki eru innheimtanlegar. Hjá Reykjanesi var bent á að bæta þyrfti bókhaldslegt eftirlit með starfsstöðvum og lagt til að komið verði á skriflegum samningi við þá aðila sem annast verkefni fyrir málefni. Hjá Suðurlandi eru samningar félagsmálaráðuneytis við sveitarfélögin Hornafjörð og Vestmannaeyjabæ um að annast málefni fatlaðra í sveitarfélögunum. Þau eiga að skila fjárhagslegu og faglegu uppgjöri til ráðuneytis og Ríkisendurskoðunar. Með eftirgangsmunum fékkst uppgjör frá Hornafirði en Vestmannaeyjabær hefur ekki enn skilað uppgjöri. Þetta er gagnrýnivert og jafnframt má gagnrýna ráðuneytið fyrir að fylgjast ekki betur með að uppgjörum sé skilað á þeim tíma sem samningar segja til um.

Verkefni málefna fatlaðra á Norðurlandi vestra og eystra eru hjá sveitarfélögunum samkvæmt samningi sem félagsmálaráðuneytið hefur gert við þau. Þau skiluðu sérstöku fjárhagslegu og faglegu uppgjöri til ráðuneytisins og fjárhagslegu uppgjöri til Ríkisendurskoðunar. Uppgjörin hafa ekki leitt til þess að Ríkisendurskoðun hafi gert formlegar athugasemdir en ljóst er að þau eru ekki gerð á þann hátt sem samningar kveða á um og þarf að bæta þar úr.

Við endurskoðun hjá Framkvæmdasjóði fatlaðra var m.a. lagt til að settar verði verklagsreglur um starfsemi sjóðsins og að strangari formkröfur verði gerðar til þeirra er leggja fram reikninga á sjóðinn vegna framkvæmda.

Við endurskoðun vinnumála voru tekin saman Vinnumálastofnun, Atvinnuleysistryggingasjóður, Kjararannsóknanevnd, Ábyrgðasjóður launa og Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga. Þar sem Vinnumálaskrifstofan er þjónustuaðili við þessar stofnanir lúta ábendingar er fram koma við endurskoðun einstakra stofnana oftast að þjónustu Vinnumálastofnunar og skipulagi þar. Við endurskoðunina var áréttuð athugasemd frá fyrra ári um að innra eftirlit og verkaskipting innan stofnunarinnar verði gerð skýrari og skilvirkari; að við upptöku á nýju bókhaldskerfi Fjársýslunnar hafi aðgreining aðgangshemilda versnað; að fylgja beri gildandi reglum um gerð ferðareikninga og lagfæra vinnubrögð og skipulag þar um.

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

Við endurskoðun hjá Barnaverndarstofu var lagt til hugað verði að afskrift eldri viðskiptakrafna; að ganga þurfi formlega frá ráðningarsamningum við alla starfsmenn stofnunarinnar; að ferðareikningi verði skilað innan 30 daga frests og vandað verði betur til gagna sem fylgja eiga með ferðareikningum.

Við endurskoðun hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var lagt til að aðgreining starfa við bókhald og fjárvörslu verði endurskoðuð til að tryggja betur aðskilnað starfa og að fyrirkomulagi launamála verði breytt þannig að laun fastra starfsmanna verði hluti af þjónustusamningi ráðuneytisins við Jöfnunarsjóðinn.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Við könnun á launakostnaði 12 stofnana og 78 starfsmanna ráðuneytisins kom fram að í 92% tilvika voru fyrirliggjandi undirritaðir ráðningarsamningar og voru um 76% launagreiðslna í samræmi við þau launakjör sem samningurinn kvað á um. Í 69% tilvika voru launabreytingar studdar skriflegum og undirrituðum gögnum. Þegar launakjör voru umfram ráðningarsamninga skýrðust 66% með stofnanasamningi og 34% með einstaklingsbundnum samningum. Þegar greiðslur umfram dagvinnulaun voru kannaðar kom í ljós að föst yfirvinna og einingar voru í 42% tilvika meðan 30% fengu yfirvinnu samkvæmt tímamælingu. Vegna eðli stofnana í þessu ráðuneyti fengu um 29% álagsgreiðslur en aðrar greiðslur voru í 21%

tilvika. Þegar litið er til þess á hverju umframgreiðslur byggðust kom fram að 46% byggðust á stimpilklukkum en 35% á vinnuskýrslum og 19% á samningum. Þá má geta þess að um 17% fengu fasta akstursgreiðslur. Þegar skoðað var hvort launagögn væru árituð af forstöðumanni eða staðgengli fyrir skráningu í launakerfi reyndist svo vera í 78% tilvika en launagögn eftir vinnslu voru staðfest í öllum tilvikum. Hjá 67% stofnana voru launabreytingar fátíðar og í öllum tilvikum voru launagögn varðveitt með skipulögðum hætti.

Erlendur ferðakostnaður

Um 71% stofnana gerðu ferðaáætlun í upphafi árs og voru ferðir jafnan taldar eðlilegar miðað við starfsemi þeirra. Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar var skiptingin þannig að í 25% tilvika var það forstöðumaður, annar yfirmaður í 40%, sérfræðingur í 23% og aðrir starfsmenn í 12% tilvika. Við kaup á farseðlum er í 47% ferða farið eftir verklagsreglum fjármálaráðuneytisins. Um 63% ferðuðust á almennu fargjaldi og 11% á afsláttarfargjaldi en 26% á viðskiptafargjaldi. Þegar dagpeningar eru greiddir eru þeir í öllum tilvikum í samræmi við reglur. Almennir dagpeningar eru greiddir í 75% tilvika en sérreglur í öðum tilvikum. Ferðareikningar voru undirritaðir af forstöðumanni og ferðamanni í 72% tilvika og í 85% tilvika var þeim skilað á réttum tíma til bókuunar. Hins vegar voru fylgigögn ófullnægjandi í 35% tilvika.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af þeim 10 stofnunum sem lentu í úrtakinu höfðu 75% rafrænan aðgang að bankareikningum og voru í greiðsluþjónustu Fjársýslu. Í einu tilviki gegndi sami starfsmaður bæði starfi gjaldkera og bókara og annaðist afstemmingu bankareikninga. Í einu tilviki til viðbótar hafði gjaldkeri bókuaradgang og í 33% tilvika hafði hann upplýst aðra um aðgangsheimildir sínar. Allir tóku þessir starfsmenn sér samfellt orlof í a.m.k. 4 vikur. Þar sem kerfisstjóri var til staðar hafði hann einn réttindi til að skilgreina nýja notendur.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Hjá flestum stofnananna voru viðskiptakröfur ekki uppfærðar. Þar sem þær voru uppfærðar voru það kröfur á opinbera aðila. Í fáeinum tilvikum var aflað staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Hjá vernduðum vinnustöðum eru færðar viðskiptakröfur vegna vörusölu og

voru send út staðfestingarbréf vegna þeirra. Þær staðfestingar sem bárust voru ýmist samhljóða eða hægt var að skýra mismun.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti

Undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið heyra 117 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 82 stofnanir og 35 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 98 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 105.817 m.kr. sem var 9.456 m.kr. eða 9,8% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 106.532 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 715 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 1.192 m.kr.

Endurskoðun

Endurskoðunin beindist m.a. að eftirfarandi málaflokkum:

1. Eftirlits- og stjórnáslustofnunum.
2. Tryggingamálum.
3. Sjúkrastofnunum.
4. Öldrunar- og endurhæfingarstofnunum o.fl.
5. Heilbrigðisstofnunum.
6. Heilsugæslustöðvum án tengsla við sjúkrahús.

Endurskoðun á eftirlits- og stjórnáslustofnunum ráðuneytisins gaf almennt ekki tilefni til mikilla athugasemda. Hjá Lyfjastofnun er bókhaldi ekki skipt út frá einstökum þáttum í starfsemi hennar. Ítrekaðar eru fyrri athugasemdir um hagnýtt gildi þess að nota bókhaldskerfi stofnunarinnar betur til stjórnunar og eftirlits með því að skipta rekstri upp í viðföng í bókhaldi. Þá er eðlilegt að hægt sé að sjá með skýrum hætti í bókhaldi að þær tekjur sem eru innheimtar samkvæmt lögum séu notaðar til þeirra þátta í starfseminni sem þær eru ætlaðar til. Hjá Heyrnar- og talmeinastöð Íslands var m.a. bent á að yfirfara þurfi gamlar stöður á viðskiptareikningum og gerð var athugasemd við að leiðréttingar- og samanburðarskýrslum vegna virðisaukaskatts hafi ekki verið skilað.

Útgjöld viðfangsefna á sviði lífeyris-, félags- og sjúkratrygginga sem Tryggingastofnun ríkisins annast námu 64,0 ma.kr. á árinu 2003 en tekjur námu 62,5 ma.kr. Halli á árinu nam því 1,5 ma.kr., þar af nam halli Fæðingarorlofssjóðs 1,3 ma.kr. Verkefni fjárhagsendurskoðunar Ríkisendurskoðunar hjá Tryggingastofnun ríkisins á árinu 2003 var aðstoð við gerð ársreikninga og samanburður og staðfesting á flutningi fjárhagsupplýsinga milli afgreiðslukerfa og aðalbókhalds ásamt endurskoðun rekstrarútgjalda með sama hætti og hjá öðrum stofnunum. Fjárhagsstaða rekstrar Trygginga-

stofnunar ríkisins í árslok 2003 sýnir 138 m.kr. útgjöld umfram fjárheimildir og höfðu þau aukist á árinu um 25 m.kr. Á síðustu fimm árum hefur verið halli á rekstri Tryggingastofnunar að undanskildu árinu 2002. Endurskoðun hjá Tryggingastofnun gefur ekki tilefni til alvarlegra athugasemda.

Tekjuafgangur Landspítala – háskólasjúkrahúss á árinu 2003 var 81 m.kr. Á árinu fékk spítalinn 735 m.kr. aukafjárveitingu til að mæta uppsöfnuðum rekstrarhalla en að teknu tilliti til þess var tekjuhalli ársins í reynd 654 m.kr. Í árslok var búið að ráðstafa 745 m.kr. til gjalda umfram heimildir. Endurskoðun á Landspítala – háskólasjúkrahúsi gaf almennt ekki tilefni til sérstakra athugasemda.

Við endurskoðun á Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri voru gerðar athugasemdir við nokkur atriði sem betur mættu fara. Bent var á að stemma þarf af reglulega innan ársins bankareikning og alla millireikninga launa og gera viðeigandi leiðréttingar tímanlega. Á árinu var tekið í notkun nýtt fjárhagskerfi Oracle. Innleiðing kerfisins gekk erfiðlega og leiddi til þess að óvissa ríkti um virkni fjárhagskerfisins og réttmæti gagna.

Í fjárlögum ársins 2003 varð nokkur breyting á framsetningu stofnana sem tilheyra málaflokknum Öldrunar- og endurhæfingarstofnanir sem m.a. má rekja til að tekið var upp samræmt greiðslukerfi fyrir dvalar- og hjúkrunarheimili. Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum gagnrýnt að ársreikningar margra þessara stofnana hafa ekki gefið rétta mynd af rekstri og efnahag þeirra þar sem þeir innihalda fjárhagsupplýsingar sem ekki tengjast beint rekstri stofnana. Hér vega þyngst upplýsingar sem snerta byggingu húsnæðis undir starfsemi stofnananna og fjármögnum þeirra. Heilbrigðisráðuneytið hefur að undanförunu unnið að breyttri framsetningu fyrir þessar stofnanir þar sem gert er ráð fyrir að allar upplýsingar sem berast frá þeim verði á samræmdu formi. Gert er ráð fyrir að formið taki gildi fyrir fjárhagsárið 2005.

Við endurskoðun á hjúkrunarheimilunum Eir og Skjól var gerð athugasemd við það Eir hafði lánað Húsrekstrarsjóði Eirar um 70 m.kr. og Skjól hafði lánað Húsrekstrarsjóði Skjóls um 30 m.kr. en að mati Ríkisendurskoðunar höfðu heimilin ekki heimild til þess.

Flestar stofnanir í málaflokknum Heilbrigðisstofnanir eru endurskoðaðar af sjálfstætt starfandi endurskoðunarskrifstofum samkvæmt samningi við Ríkisendurskoðun. Fjárhagsstaða margra þessara stofnana er slæm í árslok 2003 og má þar nefna að höfuðstóll Heilbrigðisstofnunarinnar í Hólmavík var neikvæður um 19 m.kr., höfuðstóll Heilbrigðisstofnunar Þingeyinga var neikvæður um 88 m.kr., höfuðstóll Heilbrigðisstofnunarinnar Vestmannaeyjum var neikvæður um 62 m.kr., höfuðstóll Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja var neikvæður um 77 m.kr. og höfuðstóll St. Jósefsspítala var nei-

kvæður um 51 m.kr. Nokkrar aðrar athugasemdir komu fram við endurskoðun þessara stofnana og má þar nefna að hjá Heilbrigðisstofnuninni á Hólmavík var gjaldfallin skuld við lífeyrissjóði tæplega 9 m.kr. og benti Ríkisendurskoðun stjórnendum á ábyrgð þeirra að skila vörslufé á réttum tíma. Heilbrigðisstofnun Þingeyinga var með 50 m.kr. yfirdrátt á hlaupa-reikningi og var ítrekað við stofnunina að henni er óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á bankareikningi. Þá var ítrekað við stofnunina að innheimta þarf kröfur á nokkra aðila frá fyrri árum.

Hjá Heilbrigðisstofnuninni á Akranesi voru m.a. gerðar athugasemdir við óuppgerða viðskiptareikninga hjá starfsmönnum í árslok 2003. Vegna erfiðleika við innleiðingu nýs fjárhagskerfis hjá St. Jósefsspítala dróst ársuppgjör talsvert og ekki náðist að ljúka afstemmingu aðalbankareiknings spítalans. Þá er spítalinn með tæplega 14 m.kr. yfirdrátt á tékkareikningi en óheimilt er að fjármagna rekstur spítalans með þessum hætti.

Á árinu 2002 gerði Heilbrigðisstofnun Hólmavíkur samning um læknaþjónustu, þar sem verksali tók að sér að manna stöðu HI heilsugæslulæknis. Kostnaður vegna þessa samnings nemur á ársgrundvelli um 25 m.kr. Til viðbótar því leggur heilbrigðisstofnunin endurgjaldslaust til húsnæði með rafmagni og hita og greiðir símakostnað, fastagjald af sjónvarpi og Stöð 2 og afnot af bifreið til læknisvitjana og læknisskipta. Ríkisendurskoðun telur að Heilbrigðisstofnuninni beri að kanna hvort ekki sé möguleiki á að veita framangreinda þjónustu á ódýrari hátt en þessi samningur kveður á um og hefur þá m.a. í huga slæma fjárhagsstöðu stofnunarinnar.

Stjórnsýsla Heilsugæslunnar í Reykjavík hefur umsjón með bókhaldi og fjárreiðum Miðstöðvar heimahjúkrunar, sjö heilsugæslustöðva í Reykjavík auk heilsugæslustöðvarinnar í Mosfellsbæ, Kópavogi og á Seltjarnarnesi en þessar stöðvar eru sérfrjálagaliðir á fjárlögum. Kostnaður við bókhald, fjárvörslu og ýmsa stjórnsýslu Heilsugæslunnar er gjaldfærður á fjárlagalið Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur. Fjárslá ríkisins sér um færslu bókhalds og veitir greiðsluþjónustu. Í ljósi þess að hér er um umfangsmikinn rekstur að ræða leggur Ríkisendurskoðun til að skoðað verði hvort ekki sé rétt að Heilsugæslan í Reykjavík sjái sjálf um færslu bókhalds og greiðslu reikninga. Fjárhagsstaða heilsugæslunnar í Reykjavík og Heilsuverndarstöðvarinnar er slæm og var höfuðstóll stofnananna samtals neikvæður um 300 m.kr. í árslok 2003.

Endurskoðun þeirra liða sem falla undir stjórnsýslu Heilsugæslunnar í Reykjavík gaf tilefni til nokkurra annarra athugasemda og má þar nefna að ekki nota allir starfsmenn stimpilklukku til að skrá viðveru sína, gagnrýnt er að starfsmenn geti sjálfir breytt stimplun og bent var á að æskilegra væri að annar aðili en gjaldkeri sjái um afstemmingar á bankareikningum og frágang á tekjufylgiskjölum til bókuar.

Heilsugæslustöðin Lágmúla starfar samkvæmt verktakasamningi milli Heilsugæslunnar í Reykjavík og Heimilislæknastöðvarinnar ehf. Samningurinn rann út í árslok 2000 en aðilar líta svo á að hann sé ennþá í gildi þar sem þeir hafa ekki sagt honum upp. Við endurskoðun Ríkisendurskoðunar voru gerðar athugasemdir við að eignaskrá liggur ekki fyrir og lánveitingar til lækna sem jafnframt eru hluthafar Heimilislæknastöðvarinnar ehf. Í þjónustusamningi er engin heimild fyrir slíkum lánveitingum. Þá er þar kveðið á um hvernig fara eigi með rekstrarafgang og skal helmingur skattalegs hagnaðar renna til verksala en hinn helmingur skal leggja í varasjóð sem verksali ávaxtar. Á síðustu fimm árum nam tekjuafgangur 52 m.kr. sem verksala hefur verið greitt. Sá hluti rekstrarafgangs sem leggja átti í varasjóð var ekki lagður þangað. Þá hafði landlæknisembættið ekki sinnt sérstaklega eftirliti með störfum verksala og gæði þjónustunnar eins og kveðið er á um í samningi. Samkvæmt upplýsingum frá Landlæknisembættinu hefur eftirlit með Heilsugæslunni í Lágmúla verið með svipuðum hætti og hjá öðrum heilsugæslustöðvum. Ríkisendurskoðun benti ráðuneyti heilbrigðis- og tryggingamála á að löngu væri tímabært að endurskoða þennan samning.

Ýmsar athugasemdir og ábendingar komu fram við endurskoðun heilsugæslustöðva sem ekki eru í starfstengslum við sjúkrahús og eru staðsettar á landsbyggðinni. Meðal þess sem algengt er að fundið er að er að viðskiptareikningar séu ekki stemmdir af innan ársins, að allir bankareikningar í eigu stöðvanna séu ekki færðir í bókhaldi þeirra, að lotun tekna og gjalda sé ekki rétt um áramót, að ekki sé gengið frá akstursbókum eins og formið segir til um og að gögn að baki greiðslum eru í einhverjum tilvikum ekki nægilega góð. Þá var gerð athugasemd við að Heilsugæslustöðin Borgarnesi var með tæplega 3 m.kr. yfirdrátt á hlaupareikningi í árslok 2003 og bent á að stöðinni er óheimilt að fjármagna rekstur sinn með þessum hætti.

Tóbaksvarnarnefnd færðist til Lýðheilsustöðvar 1. júlí 2003. Endurskoðun á bókhaldi Tóbaksvarnarnefndar fram til þess tíma að Lýðheilsustöð yfirtók reksturinn gaf tilefni til nokkurra athugasemda, m.a. var gerð sú athugasemd að gera á reikninga þegar um vöruskipti milli aðila er að ræða, áréttað var að ganga þurfi frá viðskiptareikningum vegna ferðakostnaðar frá fyrri árum, að ekki hafi verið til skriflegar reglur um veitingu styrkja og kaup á styrktar- auglýsingum og að ekki hafi verið gert formlegt uppgjör þegar nefndin flutti til lýðheilsustöðvar.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 60 stofnana heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og 406 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Í ljós kom að í 93% tilvika varðveittu stofnanirnar ráðningarsamninga við starfsmenn. Launakjör

reyndust í samræmi við samning í um 75% tilvika miðað við 67% tilvika þegar öll ráðuneyti ríkisins eru skoðaðar. Hjá öllum stofnunum voru breytingar á launum og viðbótargreiðslum fátíðar og voru slíkar breytingar í 78% tilvika studdar skriflegum gögnum. Stofnanir varðveittu nánast undantekningarlaust gögn að baki launagreiðslum með skipulegum hætti, í 78% tilvika voru launaafgreiðslur staðfestar af forstöðumanni áður en þær voru skráðar í launakerfi og í um 64% tilvika voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þá héldu stofnanirnar fjarvistarskrá í 91% tilvika.

Um 31% starfsmanna heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins fengu greitt fyrir fasta yfirvinnu eða fastar einingar og um 45% fyrir tímamælda yfirvinnu. Þá fengu 29% starfsmanna álagsgreiðslur og um 23% akstursgreiðslur. Í um 24% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á samningi við starfsmenn, í 42% á vinnuskýrslum og í 24% tilvika var notast við stimpilklukku.

Erlendur ferðakostnaður

Við könnun á ferðakostnaði var horft til 37 stofnana ráðuneytisins og 192 ferða. Alls gerðu 12 (32%) stofnanir ferðaáætlun í upphafi árs og reyndist tilgangur ferða eðlilegur í öllum tilvikum nema einu. Fram kom að sérfræðingar fóru í 68% allra ferða, yfirmenn í 20% þeirra og forstöðumenn í 6%. Ferðareikningar voru nær undantekningarlaust (92%) áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni og var þeim í 77% tilvika skilað á réttum tíma til bókfærslu.

Fylgt var verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum í um 25% ferða. Í um 54% tilvika var almennt fargjald valið, í 30% tilvika afsláttarfargjald og í 15% tilvika viðskiptafargjald. Dagpeningar voru greiddir í samræmi við reglur vegna 94% ferða. Í um 85% tilvika voru greiddir almennir dagpeningar.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Alls var 41 stofnun skoðuð vegna þessa hluta og reyndust 35 (85%) hafa rafrænan aðgang að bankareikningum sínum. Um þetta ráðuneyti gildir það sama og um flest önnur ráðuneyti að illa gengur að skilja fullkomlega milli starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra. Í um 53% tilvika er það ekki gert. Í 31% tilvika hafði gjaldkeri aðgang til að bókfæra, í 27% tilvika hafði bókarí aðgangsheimildir gjaldkera og í 44% tilvika stemmdi gjaldkeri af banka-reikning. Þá tóku þessir starfsmenn sér ekki a.m.k. fjögurra vikna samfellt sumarleyfi sem náði yfir mánaðamót í 59% tilvika.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun. Fyrir kom þó að bankar varðveittu bankareikninga sem ekki voru færðir í bókhaldi stofnana. Þegar skýringar eru skoðaðar kemur fram að annars vegar má rekja þessa reikninga til þess að starfsmannafélög, húsfélög eða samtök sem reka sjúkrastofnun hafa notað kennitölur stofnana á bankareikninga sína og að þar sem fleiri en ein stofnun heyrir undir sömu stjórnýslu hafa bankareikningar verið færðir á kennitölu einungis annarrar stofnunar. Hins vegar má rekja skýringuna til reikninga sem notaðir eru til innheimtu tekna og eru að jafnaði ekki með innstæðu um áramót. Stundum er hér einnig um að ræða vörslusjóði, styrki og gjafir.

Aflað var staðfestinga á stöðu viðskiptareikninga með útsendingu staðfestingarbréfa. Undir Heilbrigðisráðuneytið heyra fjölmargar stofnanir bæði stórar og smáar. Viðskiptakröfur hjá þessum stofnunum eru að stærstum hluta annars vegar kröfur á skjólstæðinga stofnana eða vistmenn og er þá yfirleitt um lágar fjárhæðir að ræða og hins vegar á aðrar ríkisstofnanir. Af þessu sökum voru ekki nema í undantekningartilvikum send staðfestingarbréf. Skammtímaskuldir voru helst kuldir tengdar launaútborgunum hjá þeim stofnunum sem sjá sjálfar um greiðslu launa, kuldir við aðrar ríkisstofnanir og ógreidd gjöld um áramót. Send voru út staðfestingarbréf vegna kulda nokkurra þessara stofnana en einnig voru afstemmingar þeirra í árslok 2003 almennt yfirfarnar. Nær einungis fyrirtækjum voru send bréf en leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt átti við.

Niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda var í meginatriðum ásættanleg. Þar sem mismunur kom fram skýrðist hann oftast af mismunandi lotun. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða og einnig voru dæmi um rangfærslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppalagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

Fjármálaráðuneyti

Undir fjármálaráðuneytið heyra 37 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af er 21 stofnun og 16 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 28 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 33.183 m.kr. sem var 8.780 m.kr. eða 20,8% lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 27.726 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 5.457 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 880 m.kr.

Endurskoðun

Embætti og stofnanir sem tilheyra skatta- og tollamálum eru 15 og voru 13 þeirra endurskoðuð vegna ársins 2003. Almennar skattstofur eru 9 og voru allar endurskoðaðar á árinu. Almennt má segja að bókhald og meðferð fjármuna sé í góðu lagi hjá skattstofunum. Þó veldur smæð sumra þeirra því að erfitt er að tryggja viðunandi innra eftirlit með einstökum þáttum í starfsemi þeirra. Í þeim tilfellum þurfa yfirmenn að auka eftirlit sitt.

Sú breyting varð á árinu 2003 að embætti ríkisskattstjóra er ekki lengur í greiðslu- og bókhaldsþjónustu Fjársýslu ríkisins. Þeir annmarkar komu fram á innra eftirliti að sami aðili sér um færslu bókhalds og greiðslu reikninga.

Hjá Fjársýslu ríkisins var gerð athugasemd við að laun tiltekinna starfsmanna væru færð á stofnkostnaðarverkefni. Ríkisendurskoðun telur að fara skuli með laun þeirra með sama hætti og laun annarra starfsmanna og breytir þá engu að þeir starfi við verkefni sem snúa að stofnkostnaði.

Hjá Framkvæmdasýslu ríkisins var gerð athugasemd við nokkurn fjölda byggingareikninga sem ekki hafa hreyfst í nokkurn tíma og sumir ekki árum saman. Fyrir því eru ýmsar ástæður, t.d. ágreiningur um uppgjör eða hvort jafna megi kröfum á milli byggingareikninga.

Hjá Fasteignamatinu var ítrekuð sú athugasemd að mismunur er á viðskiptareikningi skv. viðskiptamannabókhaldi stofnunarinnar (Stólpi) og fjárhagsbókhaldsins (BÁR). Hefur Ríkisendurskoðun lagt á það áherslu við stofnunina að hún tryggi með mánaðarlegum afstemmingum að fullt samræmi sé á milli þessara kerfa.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Horft var til 14 stofnana fjármálaráðuneytisins og um 115 starfsmanna við könnun launakostnaðar. Í ljós kom að í 95% tilvika varðveittu stofnanir ráðningarsamninga við starfsmenn. Launakjör reyndust í samræmi við samning í um 53% tilvika miðað við 67% tilvika þegar öll ráðuneyti ríkisins eru skoðaðar. Hjá 63% stofnana voru breytingar á launum og viðbótargreiðslum fátíðar og voru slíkar breytingar í langflestum tilvikum (94%) studdar skriflegum gögnum. Allar stofnanir varðveittu gögn að baki launa-

greiðslum með skipulegum hætti, í 91% tilvika voru launaafgreiðslur staðfestar af forstöðumanni áður en þær voru skráðar í launakerfi og í um 55% tilvika voru launalistar yfirfarnir og staðfestir af forstöðumanni eftir hverja útborgun. Þá héldu allar stofnanir fjarvistarskrá.

Um 89% starfsmanna fjármálaráðuneytisins fengu greitt fyrir fasta yfirvinnu eða fastar einingar og um 19% fyrir tímamælda yfirvinnu. Til samanburðar má geta þess að almennt fá um 37% ríkisstarfsmanna greitt fyrir tímamælda yfirvinnu og um 45% fyrir fasta yfirvinnu eða fastar einingar. Um 16% starfsmanna fengu akstursgreiðslur. Í um 37% tilvika byggðust viðbótargreiðslur til starfsmanna á samningi við starfsmenn, í 17% tilvika á verkefnum eða verkbókhaldi og í 28% tilvika var notast við stimpilklukku.

Erlendur ferðakostnaður

Helm­ingur stofnana fjármálaráðuneytisins gerði ferðaáætlun í upphafi árs og reyndist tilgangur ferða eðlilegur í öllum tilvikum (50 ferðum). Fram kom að yfirmenn fóru í um 38% allra ferða, forstöðumenn í 33% þeirra og sérfræðingar í 29%. Ferðareikningar voru jafnan áritaðir af forstöðumanni og starfsmanni og var þeim í 90% tilvika skilað á réttum tíma til bókfærslu.

Fylgt var verklagsreglum fjármálaráðuneytisins við kaup á farseðlum í um 43% ferða. Í um 43% tilvika var almennt fargjald valið, í 29% tilvika afsláttarfargjald og í 28% tilvika viðskiptafargjald. Dagpeningar voru greiddir í samræmi við reglur vegna 94% ferða. Í um 63% tilvika voru greiddir almennir dagpeningar en í um 16% tilvika var hótél greitt og 50% dagpeninga.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af þeim 13 stofnunum sem skoðaðar voru reyndust 5 (38%) hafa rafrænan aðgang að bankareikningum sínum. Um fjármálaráðuneytið gildir það sama og um flest ráðuneyti að illa gengur að skilja fullkomlega milli starfa gjaldkera, bókara og kerfisstjóra. Í um eða yfir 40% tilvika er það ekki gert. Á hinn bóginn stemmir einhver annar af bankareikninga en gjaldkeri í langflestum tilvika.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskaði eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun.

Ekki voru send út staðfestingarbréf vegna viðskiptakrafna og viðskiptaskulda í árslok 2003 hjá stofnunum fjármálaráðuneytisins en í flestum tilfellum var um að ræða stöður á ferðareikningum, viðskiptastöður við aðrar ríkisstofnanir eða ógreidd gjöld í árslok sem staðfest var að voru greidd í ársbyrjun 2004. Leitað var staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt var mögulegt og kom í sumum tilfellum fram mismunur. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og leiðrétt þáð sem þyrfti og leita eftir afskrift þar sem innheimta væri ógerleg eða skuldir óraunhæfar.

Samgönguráðuneyti

Undir samgönguráðuneytið heyrja 15 fjárlagaliðir. Þar af eru 10 stofnanir og 5 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 14 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 18.410 m.kr. sem var 2.509 m.kr. eða 15,8% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 21.083 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 2.673 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 1.505 m.kr.

Endurskoðun

Flugmálastjórn hefur unnið að framkvæmdum við flugturn á Reykjavíkurflugvelli á undanförunum þremur árum. Kostnaður við framkvæmdir á árunum 2001 til 2003 nam samtals um 122 m.kr. Ríkisendurskoðun gagnrýndi að ráðist var í þessar framkvæmdir án þess að fullnægjandi heimildir lægju fyrir. Í fjárukalögum fyrir árið 2003 var samþykkt að heimila að heildarframkvæmdarkostnaðurinn við þessar framkvæmdir geti numið alls 174 m.kr.

Við endurskoðun Póst- og fjarskiptastofnunar voru gerðar nokkrar athugasemdir. Bent var á mikilvægi þess að stofnunin hafi skriflegar reglur um innkaup, samþykki og bókun reikninga og lögð var áhersla á að stofnunin innheimti tekjur eins og lög kveða á um og gjaldskrá sé leiðrétt með samsvarandi hætti.

Við endurskoðun Ferðamálaráðs ítrekaði Ríkisendurskoðun það álit sitt að framlög til skrifstofa Ferðamálaráðs í Frankfurt og New York eigi að viðskiptafæra jafnframt því sem rekstur þessara skrifstofa verði að fullu færður í bókhaldi stofnunarinnar. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að þessum aðilum beri að skila inn mánaðarlegum uppgjörum þar sem fram

kemur ráðstöfun framlags. Samkvæmt uppgjörunum verði síðan kostnaður færður á viðeigandi tegundir í bókhaldi Ferðamálaráðs.

Við endurskoðun hjá Vegagerðinni var lögð áhersla á að tryggður verði aðskilnaður fjármála og bókhalds og hugað að miðlægri greiðslu reikninga; skerpt verði á verklagsreglum við afstemmingu bankareikninga; mótaðar verði vinnureglur um meðferð viðskiptakrafna sem innheimtast seint; að bætt verði vinnulag við birgðauppgjör.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Við könnun á því hvort undirritaðir ráðningarsamningar væru fyrirbyggjandi kom fram að svo var í 76% tilvika. Þá voru 69% launagreiðslna í samræmi við þau launakjör sem samningarnir kváðu á um. Í 49% tilvika voru launabreytingar studdar skriflegum og undirrituðum gögnum. Í þeim tilvikum er launakjör voru umfram ráðningarsamninga skýrðust 50% með stofnana-samningi og 50% með einstaklingsbundnum samningum. Þegar greiðslur umfram dagvinnulaun voru kannaðar kom í ljós að föst yfirvinna og einingar voru í 63% tilvika meðan 24% fengu yfirvinnu samkvæmt tímamælingu, álagsgreiðslur voru í 24% tilvika en aðrar greiðslur í 18% tilvika. Þegar litið er til þess á hverju umframgreiðslur byggðust kom fram að 26% byggðust á stimpilklukkum en 13% á vinnuskýrslum og 44% á samningum en 13% á öðrum ákvörðunum. Þá má geta þess að um 22% fengu fasta akstursgreiðslur. Þegar skoðað var hvort launagögn væru árituð af forstöðumanni eða staðgengli fyrir skráningu í launakerfi reyndist svo vera í 80% tilvika en launagögn eftir vinnslu voru staðfest í 86% tilvika. Launabreytingar voru fátíðar og í 83% tilvika voru launagögn varðveitt með skipulögðum hætti. Í 86% tilvika var haldin fjarvistarskrá.

Erlendur ferðakostnaður

Allar stofnanirnar gerðu ferðaáætlun í upphafi árs og voru allar ferðir í eðlilegu samræmi við starfsemi þeirra. Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar var skiptingin þannig að í 35% tilvika var það forstöðumaður, annar yfirmaður í 33% tilvika og sérfræðingar í 32% tilvika. Við kaup á farseðlum var í 46% ferða farið eftir verklagsreglum fjármálaráðuneytisins. Um 41% ferðuðust á almennu fargjaldi og 2% á afsláttarfargjaldi en 57% á viðskipta-fargjaldi. Þegar dagpeningar eru greiddir eru þeir í 98% tilvika í samræmi við reglur. Almennir dagpeningar eru greiddir í 83% tilvika en notast er við sérreglur í öðum tilvikum. Þegar hluti ferðakostnaðar var endurgreiddur var hann í öllum tilvikum færður sérstaklega. Ferðareikningar voru undirritaðir af forstöðumanni og ferðamanni í 94% tilvika og í 96% tilvika var þeim skilað á réttum tíma til bókuunar. Hins vegar voru fylgigögn ófullnægjandi í 19% tilvika.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af 5 stofnunum í úrtaki reyndust 3 vera í greiðsluþjónustu Fjársýslu og 3 höfðu líka rafrænan aðgang að bankareikningum. Í 67% tilvika gegndi sami starfsmaður bæði starfi gjaldkera og bókara og í 67% tilvika annaðist annar en gjaldkeri afstemmingu bankareikninga. Í 33% tilvika hafði gjaldkeri bókunaraðgang að bókhaldskerfi og í engu tilvika hafði bókarari upplýst aðra um aðgangsheimildir sínar. Í 67% tilvika höfðu þessir starfsmenn tekið samfellt orlof í a.m.k. 4 vikur en aðrir skemur. Þar sem kerfisstjóri var til staðar hafði hann einn réttindi til að skilgreina nýja notendur.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun. Í einstaka tilvikum komu fram óverulegir mismunir sem stöfuðu helst af gengismun.

Aflað var staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Slik bréf voru nær eingöngu send vegna þeirra stofnana sem eru með sölu á vöru eða þjónustu eða aðrar sértekjur þar sem færsla reikninga fer um viðskiptareikninga. Einnig var í sumum tilvikum leitað staðfestinga þar sem skuldir voru verulegar. Valið var úrtak í hverju tilviki fyrir sig. Nær einungis fyrirtækjum voru send bréf en leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt var mögulegt. Við staðfestingu á viðskiptareikningum stofnana voru afstemmingar þeirra í árslok 2003 einnig yfirfarnar.

Niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda var í meginatriðum ásættanleg. Þar sem mismunur kom fram skýrðist hann af mismunandi lotun eða því að sveitarsjóðir gerðu ekki greinarmun á reikningum ef tveir fjárlagaliðir heyrðu undir sömu yfirstjórn. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða og einnig voru dæmi um rangfærslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

Iðnaðarráðuneyti

Undir iðnaðarráðuneytið heyrja 16 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 5 stofnanir og 11 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 10 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 4.732 m.kr. sem var 1.841 m.kr. eða 63,7% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 4.434 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 298 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 601 m.kr.

Endurskoðun

Iðnaðarráðuneytið og viðskiptaráðuneytið eru tvö aðskilin ráðuneyti á fjárlögum en eru í reynd rekin sem eitt ráðuneyti og sami aðili gegnir stöðu ráðuneytisstjóra fyrir þau bæði. Hluti launagjalda og annars rekstrarkostnaðar hefur ekki verið heimfærður nákvæmlega á hvort ráðuneyti fyrir sig heldur eingöngu gjaldfærður á öðrum fjárlagaliðnum, aðallega þó viðskiptaráðuneytinu. Í ljósi þessa telur ríkisendurskoðun æskilegt að sameina ráðuneytin í eitt ráðuneyti í fjárlögum og ríkisreikningi. Við endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna komu ekki fram neinar sérstakar athugasemdir. Sama gildir um endurskoðun á Einkaleyfastofu. Þar er þó bent á að ekki er samræmi í viðskiptastöðu milli Einkaleyfastofu og Framkvæmdasýslu ríkisins og var stofnuninni bent á að skoða málið nánar.

Við endurskoðun hjá Orkustofnun var bent á og ítrekað að enn hafi ekki tekist að ljúka gerð eignaskrár og að stofnunin endurskoði skipulag starfa við sameiginlega þjónustu til að aðgreina betur störf við bókhald og fjárreiður.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Við könnun á því hvort undirritaðir ráðningarsamningar væru fyrirbyggjandi kom fram að svo var í 97% tilvika. Um 70% launagreiðslna voru í samræmi við þau launakjör sem samningurinn kvað á um. Í 93% tilvika voru launabreytingar studdar skriflegum og undirrituðum gögnum. Í þeim tilvikum er launakjör voru umfram ráðningarsamninga skýrðust 48% með stofnanasamningi og 52% með einstaklingsbundnum samningum. Þegar greiðslur umfram dagvinnulaun voru kannaðar kom í ljós að föst yfirvinna og einingar voru í 57% tilvika meðan 40% fengu yfirvinnu samkvæmt tímamælingu en aðrar greiðslur voru í 23% tilvika. Þegar litið er til þess á hverju umframgreiðslur byggðust kom fram að í 21% tilvika byggðust þær á stimpilklukkum, í 38% tilvika á vinnuskýrslum og verkbókhaldi, í 17% tilvika á samningum og í 10% tilvika á öðrum ákvörðunum. Þá má geta þess að um 31% fengu fasta akstursgreiðslur. Þegar skoðað var hvort launagögn væru árituð af forstöðumanni eða staðgengli fyrir skráningu í launakerfi reyndist svo vera í 89% tilvika en launagögn eftir vinnslu voru staðfest í 63% tilvika. Í 87% tilvika voru launabreytingar fátíðar og í 88% tilvika voru

launagögn varðveitt með skipulögðum hætti. Í 83% tilvika var haldin fjarvistarskrá.

Erlendur ferðakostnaður

Um 60% stofnana gerðu ferðaáætlun í upphafi árs og voru allar ferðir taldar vera í eðlilegu samræmi við starfsemi þeirra. Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar var skiptingin þannig að í 20% tilvika var það forstöðumaður, annar yfirmaður í 36%, sérfræðingur í 39% og aðrir starfsmenn í 5% tilvika. Við kaup á farseðlum var í 59% ferða farið eftir verklagsreglum fjármálaráðuneytisins. Um 33% ferðuðust á almennu fargjaldi og 35% á afsláttarfargjaldi en 32% á viðskiptafargjaldi. Þegar dagpeningar eru greiddir eru þeir í 96% tilvika í samræmi við reglur. Almennir dagpeningar eru greiddir í 91% tilvika en sérreglur í öðrum tilvikum. Ferðareikningar voru undirritaðir af forstöðumanni og ferðamanni í öllum tilvikum og í 92% tilvika var þeim skilað á réttum tíma til bóknar. Hins vegar voru fylgigögn ófullnægjandi í 9% tilvika. Þegar hluti ferðakostnaðar var endurgreiddur af öðrum var hann í öllum tilvikum færður sérstaklega.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af stofnunum í úrtaki reyndust 83% vera í greiðsluþjónustu Fjársýslu og hafa rafrænan aðgang að bankareikningum. Í 60% tilvika gegndi sami starfsmaður bæði starfi gjaldkera og bókara en í 80% tilvika annaðist annar en gjaldkeri afstemmingu bankareikninga. Í 40% tilvika höfðu bókar og gjaldkeri aðgang að bankareikningum og voru með bóknaraðgang. Í engu tilvika hafði bókar upplýst aðra um aðgangsheimildir sínar. Í 80% tilvika höfðu þessir starfsmenn tekið samfellt orlof í a.m.k. 4 vikur en aðrir skemur. Í 80% tilvika hafði aðeins kerfisstjóri réttindi til að skilgreina nýja notendur.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun. Fyrir kom þó að bankar varðveittu bankareikninga sem ekki voru færðir í bókhaldi stofnana. Þegar skýringar eru skoðaðar kemur fram að annars vegar má rekja þetta til þess að starfsmannafélög hafa notað kennitölu stofnana á bankareikninga sína og hins voru fáein dæmi um að bankareikningar í eigu stofnunar væru

skráðir á kennitölu þeirrar stofnunar sem sér um bókhald og fjárvörslu fyrir hana.

Aflað var staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Slik bréf voru nær eingöngu send vegna þeirra stofnana sem eru með sölu á vöru eða þjónustu eða aðrar sértekjur þar sem færsla reikninga fer um viðskiptareikninga. Einnig var í sumum tilvikum leitað staðfestinga þar sem skuldir voru verulegar. Valið var úrtak í hverju tilviki fyrir sig. Nær einungis fyrirtækjum voru send bréf en leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt var mögulegt.

Niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda var í meginatriðum ásættanleg. Þar sem mismunur kom fram skýrðist hann oftast með mismunandi lotun. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða og einnig voru dæmi um rangfærslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

Viðskiptaráðuneyti

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

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 1.419 m.kr. sem var 49 m.kr. eða 3,4% lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 1.448 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 18 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 70 m.kr.

Endurskoðun

Vísað er til umfjöllunar um endurskoðun á aðalskrifstofu ráðuneytisins og um sameiningu þeirra á fjárlögum og í reglugerð um Stjórnarráð Íslands ef með þarf.

Endurskoðun á Löggildingarstofu leiddi í ljós að mikil breyting hefur orðið til batnaðar á allri umhirðu bókhalds og fjármála frá því sem var hluta ársins 2002 og fyrr. Margir kostnaðarliðir hafa lækkað verulega milli ára og má þar t.d. nefna að launagjöld hafa lækkað um 23,4 m.kr., erlendur ferðakostnaður um 4,5 m.kr. og simakostnaður um 2,5 m.kr. Við endurskoðun ársins 2003 var lagt til að gerð verði heildstæð skrifleg lýsing á innra eftirliti bókhalds og fjármála og mælt með því að forstjóri áriti launalista Fjársýslu ríkisins til staðfestingar á því að launavinnsla hafi farið rétt fram. Þá var bent á þann veikleika í innra eftirliti stofnunarinnar að sami aðili er bæði bóvari og gjaldkeri og því þurfi eftirlit forstjóra að vera mjög virkt.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Við könnun á því hvort undirritaðir ráðningarsamningar væru fyrirbyggjandi kom fram að svo var í 93% tilvika. Um 72% launagreiðslna voru í samræmi við þau launakjör sem samningurinn kvað á um. Í 71% tilvika voru launabreytingar studdar skriflegum og undirrituðum gögnum. Í þeim tilvikum er launakjör voru umfram ráðningarsamninga skýrðust 36% með stofnana-samningi og 64% með einstaklingsbundnum samningum. Þegar greiðslur umfram dagvinnulaun voru kannaðar kom í ljós að 67% fengu greitt fyrir fasta yfirvinnu og einingar meðan 37% fengu yfirvinnu samkvæmt tímamælingu. Aðrar greiðslur voru í 30% tilvika. Þegar litið er til þess á hverju umframgreiðslur byggðust kom fram að 34% byggðust á stimpilklukkum og 48% á samningi. Þá má geta þess að um 44% fengu fasta akstursgreiðslur. Þegar skoðað var hvort launagögn væru árituð af forstöðumanni eða staðgengli fyrir skráningu í launakerfi reyndist svo vera í öllum tilvikum en launagögn eftir vinnslu voru staðfest í 33% tilvika. Launabreytingar voru fátíðar og í öllum tilvikum voru launagögn varðveitt með skipulögðum hætti. Sömuleiðis héldu allar stofnanirnar fjarvistarskrá.

Erlendur ferðakostnaður

Um 67% stofnana gerðu ferðaáætlun í upphafi árs og voru allar ferðir taldar vera í eðlilegu samræmi við starfsemi þeirra. Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar var skiptingin þannig að í 18% tilvika var það forstöðumaður, annar yfirmaður í 50% tilvika og sérfræðingar í 32% tilvika. Við kaup á farseðlum var í 71% ferða farið eftir verklagsreglum fjármálaráðuneytisins. Um 48% ferðuðust á almennu fargjaldi og 9% á afsláttarfargjaldi en 43% á viðskiptafargjaldi. Þegar dagpeningar voru greiddir voru þeir í 97% tilvika í samræmi við reglur. Almennir dagpeningar voru greiddir í 91% tilvika en fylgt sérreglum í öðum tilvikum. Ferðareikningar voru undirritaðir af forstöðumanni og ferðamanni í 71% tilvika og í 94% tilvika var þeim skilað á réttum tíma til bókanar. Hins vegar voru fylgigögn ófullnægjandi í 29% tilvika. Þegar hluti ferðakostnaðar var endurgreiddur var hann í öllum tilvikum færður sérstaklega.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af stofnunum í úrtaki reyndust 33% vera í greiðsluþjónustu Fjársýslu og höfðu allar rafrænan aðgang að bankareikningum. Í 33% tilvika gegndi sami starfsmaður bæði starfi gjaldkera og bókara og í 67% tilvika annaðist annar en gjaldkeri afstemmingu bankareikninga. Í þriðjungi tilvika höfðu bókarari og gjaldkeri aðgang að bankareikningum og voru með bókanaraðgang. Í 33% tilvika höfðu þessir starfsmenn tekið samfellt orlof í a.m.k. 4 vikur en aðrir skemur. Þar sem kerfisstjóri var til staðar hafði hann einn réttindi til að skilgreina nýja notendur.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Sjá umfjöllun um iðnaðarráðuneyti.

Hagstofa Íslands

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

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður Hagstofunnar 649 m.kr. sem var 149 m.kr. eða 29,8% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 578 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 71 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 35 m.kr. Í árslok sýndi eigið fé Hagstofunnar 23 m.kr. gjöld umfram fjárheimild sem er tæplega 5% af fjárheimild ársins.

Endurskoðun

Við endurskoðun hjá Hagstofu Íslands komu ekki fram alvarlegar athugasemdir. Þó var bent á að aðskilja þurfi störf gjaldkera og bókara.

Áhersluatriði***Launakostnaður***

Við könnun á því hvort undirritaðir ráðningarsamningar væru fyrirbyggjandi kom fram að svo var í 80% tilvika. Hins vegar reyndust launagreiðslur ekki í samræmi við þau launakjör sem samningar kvað á um. Í einungis 10% tilvika voru launabreytingar studdar skriflegum og undirrituðum gögnum. Í þeim tilvikum er launakjör voru umfram ráðningarsamninga skýrðust þau með einstaklingsbundnum samningum. Þegar greiðslur umfram dagvinnulaun voru kannaðar kom í ljós að föst yfirvinna var í 80% tilvika. Þegar litið er til þess á hverju umframgreiðslur byggðust kom fram að 10% byggðust á stimpilklukkum en 90% á verkefnum. Þá má geta þess að um 20% fengu fastar akstursgreiðslur. Þegar skoðað var hvort launagögn væru árituð af forstöðumanni eða staðgengli fyrir skráningu í launakerfi reyndist svo vera og var svo einnig gert eftir vinnslu. Launabreytingar voru fátíðar en launagögn voru einungis varðveitt með skipulögðum hætti í 50% tilvika.

Erlendur ferðakostnaður

Ferðaáætlun er ekki gerð í upphafi árs en ferðir voru taldar vera í eðlilegu samræmi við starfsemina. Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar var skiptingin þannig að í 22% tilvika var það forstöðumaður, annar yfirmaður í 33% og sérfræðingar í 44% tilvika. Við kaup á farseðlum var farið er eftir verklagsreglum fjármálaráðuneytisins. Um 60% ferðuðust á almennu fargjaldi og 10% á afsláttarfargjaldi en 30% á viðskiptafargjaldi. Þegar dagpeningar eru greiddir eru þeir í samræmi við reglur. Almennir dagpeningar

eru greiddir í 70% tilvika en fylgt er sérreglum í öðum tilvikum. Ferðareikningar voru undirritaðir af forstöðumanni og ferðamanni í 90% tilvika og í öllum tilvikum var þeim skilað á réttum tíma til bókonar. Þá voru fylgigögn jafnan fullnægjandi.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Stofnunin er með eigin fjárvörslu og bókhald og hefur rafrænan aðgang að bankareikningum. Sami starfsmaður gegnir ekki bæði starfi gjaldkera og bókara og annar starfsmaður en gjaldkeri annast afstemmingu bankareikninga. Gjaldkeri hefur bókonaraðgang að bókhaldi en bókari hefur ekki aðgang að bankareikningum. Bókari hefur ekki upplýst aðra um aðgangsheimildir sínar. Þessir starfsmenn hófu störf á árinu þannig að ekki er um orlofstöku að ræða á árinu 2003. Kerfisstjóri hafði einn réttindi til að skilgreina nýja notendur.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Bankastofnanir voru beðnar um að senda upplýsingar um bankareikninga í eigu stofnunarinnar. Almennt reyndist samræmi milli bókhalds og þessara upplýsinga. Í tveimur tilvikum komu fram óverulegir mismunir vegna gengis og fjárhæð var bókuð á reikning sem hafði verið lokað hjá banka.

Niðurstaða úr útsendum staðfestingarbréfa var sú að þriðjungur svaraði ekki og í öðrum þriðjungi tilvika var samræmi milli aðila en í þriðjungi tilvika var ágreiningur um kröfufjárhæð eða skuldunautur fannst ekki.

Umhverfisráðuneyti

Undir umhverfisráðuneytið heyra 18 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 11 stofnanir og 7 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 10 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 4.198 m.kr. sem var 729 m.kr. eða 21,0% hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 4.170 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 28 m.kr. umfram fjárheimild ársins. Óráðstöfuð fjárheimild frá fyrra ári nam 815 m.kr.

Endurskoðun

Við endurskoðun á bókhaldi og ársreikningi Landmælinga var bent á að gjaldkeri ætti einungis að hafa skoðunaraðgang að bókhaldskerfi stofnunarinnar, að störf bókara og gjaldkera þurfa að vera aðgreind, að forstöðumaður stjórnsýslu og aðalbókari eigi ekki að nota sama aðgangsorð.

Við endurskoðun á bókhaldi og ársreikningi Brunamálastofnunar var bent á að bæta þarf eftirlit með færslum til að tryggja að gjöld og tekjur séu rétt

færð, að innra eftirlit stofnunarinnar verði skjalfest, að stofnuninni beri ávallt að fylgja þeim reglum sem gilda um ferðakostnað hjá ríkinu og verklagsreglum ríkisins um kaup á farseðlum og að allar aukagreiðslur til starfsmanna skulu áritaðar af þar til bærum aðila.

Við endurskoðun á bókhaldi og ársreikningi Veðurstofu Íslands var m.a. gerð athugasemd við að bankareikningur í eigu stofnunarinnar var ekki skráður í bókhaldi hennar og bent á mikilvægi þess að störf bókara og gjaldkera séu aðgreind.

Áhersluatriði

Launakostnaður

Við könnun á því hvort undirritaðir ráðningarsamningar væru fyrirbyggjandi kom fram að svo var í 98% tilvika. Einungis 61% launagreiðslna voru í samræmi við þau launakjör sem samningurinn kvað á um. Í 91% tilvika voru launabreytingar studdar skriflegum og undirrituðum gögnum. Í þeim tilvikum er launakjör voru umfram ráðningarsamninga skýrðust 82% með stofnanasamningi og 18% með einstaklingsbundnum samningum. Þegar greiðslur umfram dagvinnulaun voru kannaðar kom í ljós að föst yfirvinna og einingar voru í 42% tilvika meðan 49% fengu yfirvinnu samkvæmt tímamælingu. Álagsgreiðslur voru í 8% tilvika en aðrar greiðslur í 23% tilvika. Þegar litið er til þess á hverju umframgreiðslur byggðust kom fram að 25% byggðust á stimpilklukkum, 19% á vinnuskýrslum, 36% á samningum og 2% á verkefnum. Þá má geta þess að um 20% fengu fasta akstursgreiðslur. Þegar skoðað var hvort launagögn væru árituð af forstöðumanni eða staðgengli fyrir skráningu í launakerfi reyndist svo vera í 71% tilvika en launagögn eftir vinnslu voru staðfest í 63% tilvika. Launabreytingar voru ekki tíðar. Þá voru launagögn í öllum tilvikum varðveitt með skipulögðum hætti og sömuleiðis héldu allar stofnanirnar fjarvistarskrá.

Erlendur ferðakostnaður

Um 50% stofnana gerðu ferðaáætlun í upphafi árs og voru allar ferðir taldar vera í eðlilegu samræmi við starfsemi þeirra. Þegar athugað var hverjir fóru í ferðirnar var skiptingin þannig að í 20% tilvika var það forstöðumaður, annar yfirmaður í 33%, sérfræðingur í 41% og aðrir starfsmenn í 6% tilvika. Við kaup á farseðlum var í 43% ferða farið eftir verklagsreglum fjármálaráðuneytisins. Um 34% ferðuðust á almennu fargjaldi, 41% á afsláttarfargjaldi og 25% á viðskiptafargjaldi. Þegar dagpeningar eru greiddir eru þeir í 95% tilvika í samræmi við reglur. Almennir dagpeningar eru greiddir í 94% tilvika en fylgt var sérreglum í öðum tilvikum. Ferðareikningar voru undirritaðir af forstöðumanni og ferðamanni í öllum tilvikum og í 91% tilvika var þeim skilað á réttum tíma til bókuunar. Hins vegar voru fylgigögn

ófullnægjandi í 11% tilvika. Þegar hluti ferðakostnaðar var endurgreiddur var hann í öllum tilvikum færður sérstaklega.

Rafrænar greiðslur og aðgangsheimildir

Af stofnunum í úrtaki reyndust 57% vera í greiðsluþjónustu Fjársýslu og 71% höfðu rafrænan aðgang að bankareikningum. Í 50% tilvika gegndi sami starfsmaður bæði starfi gjaldkera og bókara og í 75% tilvika annaðist annar en gjaldkeri afstemmingu bankareikninga. Í helmingi tilvika höfðu bókarari og gjaldkeri aðgang að bankareikningum og voru með bókunaraðgang. Í 33% tilvika hafði bókarari upplýst aðra um aðgangsheimildir sínar. Í 33% tilvika höfðu þessir starfsmenn tekið samfellt orlof í a.m.k. 4 vikur en aðrir skemur. Í 33% tilvika hafði annar en kerfisstjóri réttindi til að skilgreina nýja notendur.

Ytri staðfestingar banka og viðskiptamanna

Í tengslum við fjárhagsendurskoðun ársins 2003 var öllum viðskiptabönkum á starfssvæði stofnana ráðuneytisins skrifað og óskað eftir upplýsingum um bankareikninga og innstæður stofnana. Bankastofnanir voru einnig beðnar um staðfestingu ef um engin viðskipti væri að ræða. Þegar stofnanir voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu var einungis aflað staðfestingar frá viðskiptabanka þeirra.

Í heild reyndist samræmi milli innstæðna í bönkum og bókhalds að teknu tilliti til afstemminga sem fyrir lágu í hverri stofnun en í einu tilviki kom fram bankareikningur sem ekki var færður í bókhaldi stofnana.

Aflað var staðfestinga á viðskiptakröfum með útsendingu staðfestingarbréfa. Slík bréf voru nær eingöngu send vegna þeirra stofnana sem eru með sölu á vöru eða þjónustu eða aðrar sértekjur þar sem færsla reikninga fer um viðskiptareikninga. Einnig var í sumum tilvikum leitað staðfestinga þar sem skuldir voru verulegar. Valið var úrtak í hverju tilviki fyrir sig. Nær einungis fyrirtækjum voru send bréf en leitað staðfestinga innan ríkiskerfisins þar sem slíkt var mögulegt.

Niðurstaða þessarar könnunar á staðfestingu viðskiptakrafna og viðskiptaskulda var í meginatriðum ásættanleg. Þar sem mismunur kom fram skýrðist hann oftast af mismunandi lotun. Í öðrum tilvikum gat verið um ágreining að ræða og einnig voru dæmi um rangfærslur eða ófærða vexti. Stofnunum var í kjölfarið uppálagt að fara yfir stöðu viðskiptareikninga og gera viðeigandi leiðréttingar.

8 Innra eftirlit og innri endurskoðun

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

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

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

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.

Við fjárhagsendurskoðun undanfarinna ára hefur Ríkisendurskoðun kannað innra eftirlit ríkisstofnana, eins og lög um Ríkisendurskoðun gera ráð fyrir. Ekki hafa verið gerðar formlegar skýrslur vegna þessa en stofnunin hefur hins vegar sett fram margar ábendingar um skipulagningu innra eftirlits í hefðbundnum endurskoðunarskýrslum sínum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Endurskoðun ríkisreiknings 1998* (1999) er sérstakur kafli þar sem fjallað er almennt um innri endurskoðun og innra eftirlit. Jafnframt eru þar dregnar saman niðurstöður úr fjárhagsendurskoðun 54

stofnana fyrir árin 1998 og 1996. Sá samanburður benti til þess að fjárhagslegt innra eftirlit hefði batnað hjá stofnunum ríkisins. Öðrum þáttum þess hefur hins vegar ekki verið sinnt sem skyldi eins og vikið verður að síðar.

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 verkswið fyrirbyggjandi endurskoðunardeildar til að kanna ytra og innra starfsumhverfi stofnunar og benda á leiðir til að koma öllum samskiptum, þ.e. innan og utan stofnunar, í betra horf.

Í öllum þessum skýrslum hefur meginmarkmiðið verið að stuðla að virkara innra eftirliti hjá þeim stofnunum sem hlut áttu að máli. Undantekningarlaust hefur verið fjallað um starfsumhverfi stofnananna, svo sem lög og reglugerðir, verklagsreglur, verkswið stjórnenda, stefnu- og þjónustumarkmið, áætlanagerð og starfsmannastefnu. Í nokkrum tilvikum hefur verið farið dýpra í innviði stofnana og m.a. unnið að gerð verkferla með starfsmönnum.

Á árinu 2003 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á innra eftirliti hjá fjórum stofnunum og sjóðum og skilaði eftirfarandi skýrslum þar að lútandi:

1. *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga*, febrúar 2003.
2. *Fjársýsla ríkisins*, júlí 2003.
3. *Landssími Íslands*, október 2003.
4. *Atvinnuleysistryggingasjóður*, desember 2003.

Einnig var unnið að innri endurskoðun hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga á árinu 2003 og kom skýrsla út í janúar 2004. Þá var einn starfsmaður Ríkisendurskoðunar lánaður til Landspítala háskólasjúkrahúss um þriggja mánaða skeið vegna sameiningar tveggja eftirlitsdeilda spítalans, þ.e. gæðadeildar og innri endurskoðunardeildar, og að lokum voru kannaðir nokkrir þættir í starfsemi Íslandspósts hf. með tilliti til innra eftirlits o.fl.

Á árinu 2003 var hafist handa við úttekt á innra eftirliti Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins og hélt sú vinna áfram á árinu 2004. Jafnframt hefur verið unnið að úttekt á innra eftirliti hjá Hagstofunni og Vegagerð ríkisins það sem af er ári 2004.

Innra eftirlit hjá ríkisstofnunum

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

Meðal þeirra leiða sem stjórnendur hafa farið til að bæta innra eftirlit er að setja á stofn innri endurskoðunardeildir og/eða gæðadeildir með vel skilgreindum verkefnum. Þá hefur almennt verið lögð meiri áhersla á starfslýsingar og verklagsreglur fyrir starfsfólk og aðskilnað tiltekinna starfa. Ríkisendurskoðun hefur fyrir sitt leyti lagt sig fram um að kynna stjórnendum hvað felist í innra eftirliti sem og helstu áhættuþáttum í opinberum rekstri.

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

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

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

9 Fjárheimildir, fjárheimildastaða og höfuðstóll

Samkvæmt ríkisreikningi námu fjárheimildir til ráðstöfunar á árinu 2003 alls 282,8 ma.kr. Þar af voru 277,4 ma.kr. fjárheimildir skv. fjárlögum og fjáráukalögum ársins 2003. Fluttar fjárheimildir frá fyrri árum námu 5,4 ma.kr.

Tafla 19 Fjárheimildir árið 2003

Í m.kr.	Fjárheimildir
Staða fjárheimilda skv. ríkisreikningi í árslok 2002	-11.333
Hækkun vegna rekstrartekna og markaðrar tekna frá árinu 2002.	2.862
Ósamþykktar breytingar fjármálaráðuneytisins	13.884
Yfirfært frá árinu 2002, upphafsstaða í ríkisreikningi 2003	5.413
Fjárlög ársins 2003	260.142
Fjáráukalög, samþykkt af Alþingi á árinu 2003	17.280
Fjárheimildir ársins 2003 í ríkisreikningi alls	282.835

Samkvæmt ríkisreikningi ársins 2002 námu gjöld umfram fjárheimildir 11,3 ma.kr. Á árinu 2003 voru fjárheimildir hækkaðar um 16,7 ma.kr. frá niðurstöðu ársins 2002. Annars vegar voru fjárheimildir auknar um 2,9 ma.kr. vegna hækkunar á mörkuðum tekjustofnum og rekstrartekjum sem stofnanir hafa til ráðstöfunar. Hins vegar hækka fjárheimildir um 13,9 ma.kr. vegna ákvarðana fjármálaráðuneytisins sem byggja m.a. á frumvarpi til lokafjárlaga fyrir árið 2002 sem lagt var fram á Alþingi 2003 en var ekki útrætt. Leita þarf samþykkis fyrir þessum ákvörðunum í lokafjárlögum árunna 2002 eða 2003.

Í 45. grein fjárreiðulaga er kveðið á um frumvarp til lokafjárlaga til staðfestingar í ríkisreikningi og sagt:

„Með ríkisreikningi sem lagður er fram á Alþingi, sbr. 7. gr., skal fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Jafnframt skal leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem hafa farið fram úr fjárheimildum ársins. Heimilt er að greiða slíka umframgreiðslu af fjárveitingu næsta árs. Einnig skal gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs.“

Ríkisendurskoðun ítrekar fyrri álit sín að Alþingi þurfi að samþykkja breytingar á fjárheimildum aðila í A-hluta ríkisreiknings áður en þær koma til framkvæmda. Undantekning frá þessari almennu reglu eru ákvæði 37. greinar fjárreiðulaga um yfirfærslu umframgjalda og ónýttar fjárveitingar A-hluta milli uppgjörstímabila.

Eftirfarandi tafla sýnir fjárheimildir einstakra ráðuneyta og hvernig þær hafa breyst á árinu 2003.

Tafla 20 Fjárheimildir árið 2003 – samtals á ráðuneyti

Í m.kr.	Fjárheimild ríkisreikn. 2002	Rekstrar- og markaðar tekjur 2002	Breyting fjárm.rn. 2002	Fjárlög 2003	Fjárauaklög	Millifærsla	Samtals
Æðsta stj. rík.	105	0	-10	2.299	85	59	2.537
Forsætisráðun.	638	9	14	1.031	178	-2	1.869
Menntamálar.	-80	430	65	31.271	2.281	66	34.033
Utanríkisráðun.	349	42	-546	5.292	419	-101	5.456
Landbúnaðarr.	-426	255	100	11.465	460	22	11.877
Sjávarútvegssr.	638	136	-7	2.933	90	-3	3.786
Dóms- og kirkjumálaráð.	732	130	-84	14.367	254	53	15.451
Félagsmálaráð.	-84	387	-95	21.558	2.315	1	24.081
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	-1.513	19	301	100.742	5.829	-38	105.340
Fjármálaráðun.	-14.667	218	15.329	27.653	550	-477	28.606
Samgönguráð.	1.197	311	-3	17.569	3.527	-12	22.589
Iðnaðarráðun.	404	223	-25	3.205	835	394	5.035
Viðskiptaráðun.	143	-73	0	1.446	-7	-3	1.507
Hagstofa Ísl.	22	13	0	539	39	0	613
Umhverfissráð.	574	761	-520	3.273	854	43	4.985
Vaxtagj. ríkissj.	635	0	-635	15.500	-430	0	15.070
Alls	-11.333	2.862	13.884	260.142	17.280	0	282.835

Staða höfuðstóls (eigin fjár) hjá fjárlagaliðum A-hluta

Með lögum um fjárreiður ríkissjóðs nr. 88/1997 var sú breyting gerð á framsetningu reikningsskila aðila í A-hluta að höfuðstóll einstakra aðila sýndi fjárhagsstöðu gagnvart fjárheimildum í lok hvers reikningsárs. Með þessari breyttu framsetningu gefa reikningsskilin mun gleggri mynd en áður af fjárhagsstöðu einstakra aðila innan A-hlutans og þróun frá einu uppgjörstímabili til annars. Upplýsingar þessar eru mikilvægar sem stjórnþæki hjá ríkinu, ekki bara fyrir einstaka forstöðumenn og stjórnslu ríkisins heldur líka fyrir fjárveitingavaldið.

Í árslok 2002 sýndi höfuðstóll að 160 fjárlagaliðir í A-hluta höfðu ráðstafað 4,4 ma.kr. umfram fjárheimildir. Á móti kom að 360 fjárlagaliðir höfðu ekki ráðstafað 9,5 ma.kr. af fjárheimildum sínum. Í þessum fjárhæðum hefur

verið tekið tillit til breytinga á fjárheimildum er varða markaðar tekjur og rekstrartekjur og breytingar sem fjármálaráðuneytið hefur gert.

Til að ná fram samanburði á höfuðstól í ársbyrjun og í árslok hefur Ríkisendurskoðun með sama hætti leiðrétt höfuðstól í árslok 2003 hvað varðar markaðar tekjur og rekstrartekjur ásamt þeim breytingum á tilteknum fjárlagaliðum sem fjármálaráðuneytið gerði vegna ársins 2003. Niðurstöður þessa samanburðar sýna, eins og fram kemur í eftirfarandi töflu, að fjárhagsvandi 140 fjárlagaliða í A-hluta hefur aukist á árinu 2003 um tæpar 700 m.kr. og var í árslok um 5 ma.kr. Aftur á móti hafa ónotaðar fjárheimildir 250 fjárlagaliða hækkað um 5,5 ma.kr. á árinu 2003 og var staðan í árslok 16,0 ma.kr. Þannig má áætla að nettó fjárheimildir sem flytjast milli árana 2003 og 2004 nemi um 11 ma.kr. sem er hækkun um 5,9 ma.kr. frá árslokum 2002.

Þá hafa verið færðar 9,0 ma.kr. sem hluti af óráðstöfuðum mörkuðum tekjum á sérstaka reikninga innan höfuðstólsins hjá um 10 fjárlagaliðum. Þessar fjárhæðir eru ekki í höfuðstólum í meðfylgjandi töflu. Samsvarandi fjárhæð í ársbyrjun nam 7,6 ma.kr. og hefur hún því hækkað um 1,4 ma.kr. á árinu.

Tafla 21 Staða höfuðstóls og fjárheimilda eftir að búið er að taka tillit til breytinga fjármálaráðuneytis og áætlaðra lokafjárlaga

Í m.kr.	Höfuðstóll	Höfuðstóll	Höfuðstóll	Höfuðstóll	Breyting á árinu
	31.12.2002, neikvæð staða	31.12.2002 jákvæð staða	31.12.2003 neikvæð staða	31.12.2003 jákvæð staða	
Æðsta stjórn ríkisins	-31	125	-52	103	-43
Forsætisráðuneyti	-12	674	-1	448	-215
Menntamálaráðuneyti	-1.210	1.620	-1.500	2.647	737
Utanríkisráðuneyti	-379	223	-407	484	233
Landbúnaðarráðuneyti	-259	189	-169	384	285
Sjávarútvegsráðuneyti	-14	781	0	680	-87
Dóms- og kirkjumál.	-156	935	-144	867	-56
Félagsmálaráðuneyti	-37	245	-50	308	50
Heilbrigðis- og trygg.	-2.004	541	-1.844	1.172	791
Fjármálaráðuneyti	-116	995	-18	925	28
Samgönguráðuneyti	-60	1.565	-709	5.810	3.596
Iðnaðarráðuneyti	0	601	5	679	83
Viðskiptaráðuneyti	-1	71	0	74	4
Hagstofa Íslands	0	35	-23	0	-59
Umhverfissráðuneyti	-87	902	-126	1.437	496
Vaxtagjöld ríkissjóðs	0	0	0	0	0
Alls	-4.367	9.503	-5.039	16.018	5.843
Staða	5.136		10.979		

Að mati Ríkisendurskoðunar veikir það framkvæmd fjárlaga að tilflutningur á fjárheimildum milli uppgjörstímabila sé jafn mikill og raun ber vitni. Þetta álit stofnunarinnar á bæði við um þá aðila sem hafa eytt umfram gjaldaheimild og þá sem ekki hafa notað fjárheimildir sínar í mörg ár. Ríkisendurskoðun telur brýnt að Alþingi taki þetta mál til skoðunar.

10 Fyrirtæki í B-, C-, D- og E-hluta

Endurskoðun B-hluta ríkisreiknings

Til B-hluta ríkisreiknings teljast 9 fyrirtæki í eigu ríkissjóðs. Á árinu bættust tvö ný fyrirtæki við í B-hlutann, annars vegar Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli sem flutt var úr A-hlutanum og hins vegar Íslenskar orkurannsóknir. Umsýslustofnun varnarmála var lögð niður í árslok 2002 og Alþjóðaflugþjónustan var færð yfir í A-hlutann.

Sinfóníuhljómsveit Íslands hefur verulegan hluta tekna sinna í formi rekstrarframlaga frá ríkissjóði og þremur öðrum opinberum aðilum. Enn er áréttað það mat Ríkisendurskoðunar að eðlilegast sé að flytja Sinfóníuhljómsveit Íslands yfir í A-hlutann eins og gert var með Þjóðleikhúsið á árinu 2001.

Eins og á undanförunum árum er rétt að taka fram að Frjálsar slysátryggingar hjá Tryggingastofnun ríkisins eru ekki með neina starfsemi og er óskiljanlegt hvers vegna þetta verkefni er ekki lagt niður þar sem ekkert er kveðið á um það í lögum. Lagt er til að eigið fé Frjálsra slysátrygginga renni til almennra slysátrygginga hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Ríkisendurskoðun endurskoðar sjálf 5 fyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings en endurskoðunarfyrirtæki annast endurskoðun hinna fyrirtækjanna í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um.

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

Í meðfylgjandi töflu er birt afkoma ríkisfyrirtækja á árinu 2003, arðgreiðslur í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2003.

Tafla 22 Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Arður til ríkissjóðs	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé
Áfengis og tóbaksverslun ríkisins	427	133	0	2.427
Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli	-249	0	0	212
Happdrætti Háskóla Íslands ¹⁾	476	108	0	642
Íslenskar orkurannsóknir	19	0	0	119
Rafmagnsveitur ríkisins	-114	219	153	10.527
Ratsjárstofnun	-26	0	0	430
Ríkisútvarpið ²⁾	-314	0	0	82
Sinfóníuhljómsveit Íslands	120	0	306	22
TR – Frjálsar slysatryggingar	0	0	0	17
Samtals	339	460	459	14.478

1) Í ríkissjóð var greitt 108 m.kr. einkaleyfisgjald en til Háskóla Íslands var ræðstafað sem arði 435 m.kr.

2) Í ríkisreikningi eru afnotagjöld, 2.123 m.kr., taldar ríkistekjur og sama fjárhæð færð sem framlag úr ríkissjóði.

Við reikningsskil ÁTVR er rétt að áréttu að afkoma fyrirtækisins sýnir nú sambærilegan rekstrarárangur og önnur fyrirtæki. Áfengis- og tóbaksgjald er nú greitt sérstaklega í ríkissjóð. Í endurskoðunarskýrslu um ÁTVR var ábending um að uppfæra þurfi eignaskrá, setja fastar reglur um afstemmingu á lánardrottnum og ljúka skjalfestingu á reglum um kaup á rekstrarvörum. Vakin var athygli á að takmarka ætti aðgangsheimildir að bókhaldskerfinu. Ríkisendurskoðun hóf úttekt á innra eftirliti hjá ÁTVR á árinu og skilaði skýrslu þar um vorið 2004. Í öllum meginatriðum var innra eftirlit metið í góðu lagi en unnið er að úrbótum á þeim atriðum þar sem bent var á að lagfæra mætti gildandi fyrirkomulag.

Við flutning Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli úr A-hluta ríkissjóðs í B-hluta var gerður stofnefnahagsreikningur miðað við árslok 2002. Eigið fé hinnar nýju stofnunar í B-hluta var neikvætt um 940 m.kr. sem skýrist af því að áfallnar lífeyrisskuldbindingar fylgdu með í yfirfærslunni. Á árinu 2003 var tap af rekstri um 382 m.kr. og var eigið fé í árslok 2003 orðið neikvætt um 1,1 ma.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar mun afkoma rekstrar Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli ekki geta greitt áfallnar lífeyrisskuldbindingar á komandi árum nema til komi verulegar hækkningar á tekjum.

Í endurskoðunarskýrslu um Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli er vakin athygli á því að embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli var falið að annast vopnaleit á flugvellinum sem verktaki Flugmálastjórnar. Bent er á að ekkert útboð hafi farið fram þrátt fyrir að kostnaður hafi numið um 200 m.kr. á árinu 2003 og að Flugmálastjórn verði að greiða þann kostnað sem Sýslumannsembættið krefur án þess að hafa neitt um hann að segja.

Íslenskar orkurannsóknir er nýtt fyrirtæki í B-hlutanum. Fyrirtækið var stofnað skv. heimild í lögum um Íslenskar orkurannsóknir, nr. 86/2003, og

tók við verkefnum sem Orkustofnun hafði áður unnið að. Hlutverk þess er að vinna að verkefnum og rannsóknum á sviði náttúrufars, orkumála og annarra auðlindamála. Starfsemin hófst 1. júlí 2003.

Í endurskoðunarskýrslu um Rafmagnsveitur ríkisins er áréttuð athugasemd um að verklagsreglur skorti um það hvernig standa beri að því að taka úr eignagrunni niðurlagðar eignir. Bent er á að frávíkaskýrslur úr birgðabókhaldi sýni að ekki er farið eftir verklagsreglum við afhendingu efnis á verk og móttöku frá verkum. Lagt er til að fyrirkomulag birgðamála verði tekið til endurskoðunar.

Í endurskoðunarskýrslu um Ríkisútvarpið er vakin athygli á að bæta megi innra eftirlit, einkum með aðgreiningu starfa. Ríkisútvarpið hefur brugðist við þessari ábendingu og hefur nú þegar verið stofnuð staða innri endurskoðanda. Starf þetta er í mótun en þess er vænst að það muni skila góðum árangri. Mælt er til að komið verði á skilvirkara afstemmingarkerfi þar sem verkaskipting milli aðila og ábyrgð verði gerð skýrari. Bent er á að skuldbindingar íþróttadeildar hafi ekki verið færðar upp með sama hætti og gert er vegna innlendra dagskrárdeildar

Endurskoðun C-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings heyrja 8 lánastofnanir sem eru í eigu ríkissjóðs og stofnaðar hafa verið með sérlögum. Lög um Ferðamálasjóð voru felld úr gildi í árslok 2002 og runnu eignir sjóðsins og skuldbindingar í ríkissjóð í ársbyrjun 2003. Hafnabótasjóður var færður í A-hlutann á árinu 2003.

Ríkisendurskoðun endurskoðar 3 lánasjóði en endurskoðunarfyrirtæki annast endurskoðun hinna í umboði stofnunarinnar samkvæmt samningum þar um. Meðfylgjandi tafla sýnir afkomu lánastofnananna á árinu 2003, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2003. Stofnanirnar greiddu engan arð í ríkissjóð á árinu.

Tafla 23 Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé
Byggðastofnun	7	735	1.699
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	3	190	69
Íbúðalánasjóður	1.678	195	11.625
Lánasjóður íslenskra námsmanna	1.832	2.951	28.485
Lánasjóður landbúnaðarins	15	137	3.155
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	-184	0	4.019
Orkusjóður	10	83	130
Þróunarsjóður sjávarútvegsins	798	822	403
Samtals	4.152	4.378	47.886

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

Í endurskoðunarskýrslu um Byggðastofnun er bent á nauðsyn þess að taka til endurskoðunar aðgreiningu starfa við skráningu, vörslu og veitingu aðgerðaheimilda. Undir lok ársins náðist samkomulag milli Fjármálaráðuneytis og Byggðastofnunar um yfirtöku stofnunarinnar á útlánum Ferðamálasjóðs gegn skuldabréfi Byggðastofnunar og sérstöku framlagi til að viðhalda óbreyttu eiginfjárlutfalli stofnunarinnar.

Í endurskoðunarskýrslu um Framleiðnisjóð er ábending um að endurskoðuð verði aðkoma sjóðsins að markaðsverkefni Áforms, að formlega verði gengið frá launasamningum, að sjóðurinn endurskoði stefnu sína við útlán og fyrirframgreiðslur. Þá er gagnrýnt að ekki hafi verið leitað staðfestingar ráðherra á kaupum á eignarhlut í hlutafélagi.

Í endurskoðunarskýrslu um Lánasjóð íslenskra námsmanna er lagt til að verkaskipting við greiðslu reikninga verði tekin til endurskoðunar. Einnig er lagt til að reglur um staðfestingu reikninga verði endurskoðaðar. Áréttuð er athugasemd frá fyrra ári um útreikning yfirvinnu.

Í endurskoðunarskýrslu um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins er bent á að sjóðurinn fylgist ekki nægjanlega vel með breytingum á nafnverði hlutafjár í félögum sem hann á hlut í og að varsla gagna sem varða breytingarnar séu ekki með viðunandi hætti. Þá er einnig bent á að bæta megi ýmsar formkröfur um heimild til kaupa á eignarhlutum og eftirfylgni með þeim.

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 endurskoðunarfyrirtæki sem ráðin eru af stjórnnum félaganna annast endurskoðun hinna stofnananna.

Meðfylgjandi tafla sýnir afkomu fjármálastofnananna á árinu 2003, arðgreiðslur í ríkissjóð og eigið fé í árslok 2003. Engin framlög voru úr ríkissjóði á árinu.

Tafla 24 Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Arður til ríkissjóðs	Eigið fé
Seðlabanki Íslands	-37	0	40.254
Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta	563	0	3.298
Viðlagatrygging Íslands	897	0	6.640
Samtals	1.423	0	50.192

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.

Í endurskoðunarskýrslu um Seðlabankann er bent á að taka þurfi til sérstakrar skoðunar aðgangsheimildir að tölvukerfum bankans með það að markmiði að tryggja að aðgreining starfa verði virk í framkvæmd. Áréttaðar eru ábendingar frá fyrra ári um áhættugreiningu og áhættumat ásamt skjalfestingu verkferilslýsinga.

Vakin er athygli á því að Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta sýnist ekki eiga að vera í D-hluta ríkisreiknings. Um sjóðinn gilda lög nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Tryggingasjóðurinn er skv. 2. gr. sjálfseignarstofnun og ríkissjóður á ekki aðild að honum skv. 3. gr. Ríkisendurskoðun hefur enga endurskoðunarskyldu gagnvart sjóðnum heldur eru endurskoðendur kjörnir á aðalfundi sjóðsins skv. 14. gr. Eina aðkoma framkvæmdavaldsins að sjóðnum er að skv. 4. gr. tilnefnið viðskiptaráðherra tvo menn í stjórn hans og skipar formann stjórnar. Hann tilnefnið enn fremur fulltrúa innstæðueigenda og fjárfesta sem áheyrnaraðila. Viðskiptaráðherra staðfestir ársreikning sjóðsins skv. 14. gr.

Samkvæmt 4. tl. 3. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins er tilgreint að til D-hluta teljist „fjármálastofnanir ríkisins, þar með taldir bankar og vátryggingafyrirtæki í eigu ríkisins, enda séu þær hvorki sameignar- né hlutafélög“. Eins og nefnt hefur verið er Tryggingasjóðurinn sjálfseignarstofnun og á því ekki að vera í D-hluta ríkisreiknings.

Endurskoðun E-hluta ríkisreiknings

Til þessa flokks í ríkisreikningi heyra 14 hlutafélög og sameignarfélög sem eru að 50% eða meira í eigu ríkissjóðs og ríkisstofnana. Á árinu bættist Eignarhaldsfélagið Farice ehf. í þennan flokk. Innlausnarskylda er hjá ríkissjóði á hlutabréfum í Landssíma Íslands hf. Á árinu voru hlutabréf í Búnaðarbanka Íslands hf. og Sementsverksmiðjunni hf. seld en eignarhlutur ríkisins í Baðfélagi Mývatnssveitar ehf. lækkaði niður fyrir 50%. Skráningar-

stofunni ehf. var slitið í lok ársins en starfsemin hafði í október 2002 verið færð til Umferðarstofu sem er A-hluta ríkisstofnun. Þetta félag er ranglega talið upp í lista í Ríkisreikningi yfir félög í eigu ríkissjóðs í árslok 2003.

Meðfylgjandi tafla sýnir afkomu félaganna á árinu 2003, eigið fé í árslok 2003, eignarhlut ríkissjóðs og arðgreiðslur í ríkissjóð.

Tafla 25 Hluta- og sameignarfélög í E-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Eignarhlutur ríkissjóðs	Hagnaður (tap)	Eigið fé	Arður til ríkissjóðs
Hlutafélög:				
Austurhöfn – TR ehf.	56,0%	0	10	0
Eignarhaldsfélagið Farice ehf.	58,2%	-34	911	0
Flugkerfi hf.	100,0%	15	81	0
Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.	100,0%	547	4.735	250
Hæðarlönd ehf.	100,0%	0	3	0
Íslandspóstur hf.	100,0%	322	2.451	87
Landskerfi bókasafna hf.	55,2%	-1	81	0
Landssími Íslands hf.	98,9%	2.145	16.058	2.087
Neyðarlínan hf.	62,5%	1	-17	0
Orkubú Vestfjarða hf.	100,0%	-86	4.100	0
Rannsókn- og háskólanet hf.	100,0%	-4	38	0
Sjúkrahúsapótekið ehf.	100,0%	2	3	0
Sameignarfélög:				
Hitaveita Hjaltadals sf.	96,0%	5	33	0
Landsvirkjun	50,0%	1.551	41.180	166
Samtals		4.463	69.667	2.590

Af þessum 14 félögum endurskoðar Ríkisendurskoðun sjálf 6 félög. Endurskoðunarfyrirtæki endurskoða 8 félög í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um og eru þau kosin á aðalfundum eða ráðin af stjórnnum þeirra.

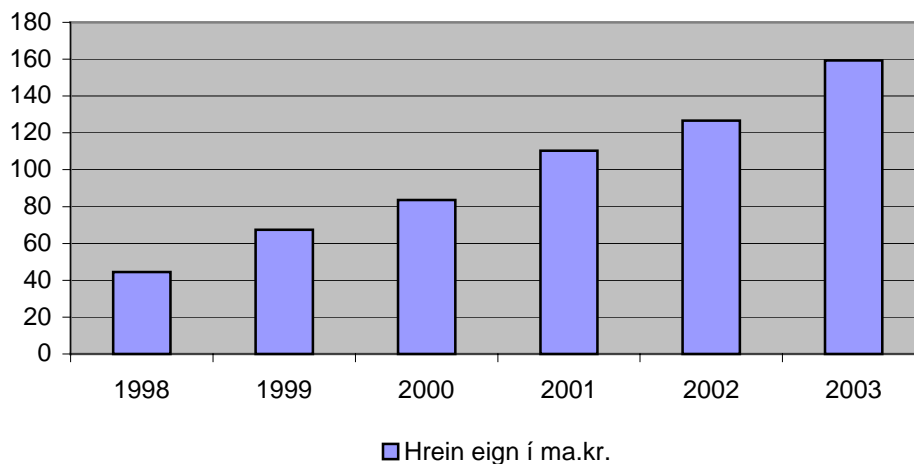
Endurskoðunarskýrslur hlutafélaga eru eingöngu lagðar fyrir stjórnir þeirra og er Ríkisendurskoðun ekki heimilt að birta efnisleg atriði úr þeim.

11 Endurskoðun lífeyrissjóða ríkis- starfsmanna og Þjóðkirkjunnar

Lífeyrissjóðir

Samkvæmt lögum nr. 1/1997 og lögum nr. 2/1007 fer Ríkisendurskoðun með endurskoðun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga (LH). Hreinar eignir þessara sjóða hafa vaxið mjög mikið á undanförunum árum eða úr 44,5 ma.kr. árið 1998 í 159,3 ma.kr. í árslok 2003.

Mynd 3 Þróun hreinnar eignar LSR og LH 1998-2003



Í þessum kafla verður fyrst fjallað um fjárhagsstöðu og afkomu Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins árið 2003, en sjóðurinn er myndaður úr A-deild, B-deild, alþingismannadeild, ráðherradeild og séreignadeild. Því næst verður með svipuðum hætti fjallað um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga.

Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins (LSR)

Í árslok 2003 nam hrein eign LSR til greiðslu lífeyris samtals 146,3 ma.kr. en var 116,1 ma.kr. árið á undan. Vöxtur milli ára var 30,1 ma.kr. eða 26%. Hrein eign B-deildar hefur vaxið um 20% á milli ára og nam í árslok 108 ma.kr. sem er 74% af hreinni eign LSR. Hrein eign A-deildar hefur á sama tíma vaxið um 45% og nam í árslok 35,4 ma.kr. eða 24% af hreinni eign

LSR. Séreignadeild sjóðsins hefur þó hlutfallslega vaxið mest á milli ára eða um 59%.

Meðfylgjandi tafla sýnir helstu lykiltölur úr ársreikningi ársins 2003 og samanburð við árið 2002.

Tafla 26 Yfirlit um helstu afkomutölur LSR 2003 og 2002

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Iðgjöld	23.803	23.846	-43	-0,2
Lífeyrir	10.423	9.142	1.281	14,0
Fjárfestingartekjur	17.332	1.070	16.262	
Fjárfestingargjöld	395	289	106	36,8
Rekstrarkostnaður	185	139	46	32,8
Fjárfestingar	63.718	39.669	24.049	60,6
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	146.258	116.126	30.132	25,9
Hrein raunávöxtun í %	10,63	-1,38		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ára	3,72	2,81		

Iðgjöld í sjóðinn námu 23,8 ma.kr. á árinu 2003. Þessi liður samanstendur af iðgjöldum sjóðfélaga og launagreiðenda, réttindaflutningi og endurgreiðslum, lífeyrishækkunum, uppgreiddum lífeyrisskuldbindingum og innborgunum rikissjóðs og rikisstofnana inn á skuldbindingar. Iðgjöld hafa lækkað um tæplega 0,2% á milli ára. Mest lækkun var á innborgun launagreiðenda, þ.e. rikissjóðs, inn á skuldbindingar. Hún nam 2,0 ma.kr. sem er 21% lækkun frá fyrra ári. Innborganir rikissjóðs námu 7,8 ma.kr. á árinu 2003 en tæplega 9,9 ma.kr. árið 2002. Lögbundin iðgjöld námu 10,3 ma.kr. á árinu 2003 og hækkuðu um 9,8% milli ára.

Hrein raunávöxtun sjóða LSR, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, var jákvæð um 10,63% en neikvæð um 1,38% á árinu 2002. Allar deildir sjóðsins skiluðu jákvæðri ávöxtun á árinu 2003. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar LSR síðastliðin 5 ár var 3,72%.

Tryggingafræðileg úttekt

Talnakönnun hf. sér um að gera tryggingafræðilegar úttektir á LSR og eru þær unnar í samræmi við ákvæði í reglugerð nr. 391/1998 þar sem fjallað er um tryggingafræðilega athugun á fjárhag lífeyrissjóða.

Úttekt Talnakönnunar hf. sýnir að miðað við áfallna stöðu á A-deildin fyrir skuldbindingum sínum og hefur staðan batnað á milli ára. Staða B-deildar er slæm en hefur þó örlítið batnað frá fyrra ári. Staða Lífeyrissjóða alþingismanna og ráðherra er einnig neikvæð.

Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga (LH)

Í árslok 2003 nam hrein eign Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga til greiðslu lífeyris samtals 12,9 ma.kr. en var 10,5 ma.kr. árið á undan. Aukningin er því 23%. Meðfylgjandi tafla sýnir helstu lykiltölur úr ársreikningi ársins 2003 og samanburð við árið 2002.

Tafla 27 Yfirlit um helstu afkomutölur LH 2003 og 2002

Í m.kr.	2003	2002	Breyt.	%
Iðgjöld	1.465	1.596	-131	-8,2
Lífeyrir	644	574	70	12,3
Fjárfestingartekjur	1.678	-14	1.692	
Fjárfestingargjöld	40	29	11	37,6
Rekstrarkostnaður	18	13	5	35,0
Fjárfestingar	5.892	3.260	2.632	80,7
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	12.938	10.496	2.442	23,3
Hrein raunávöxtun í %	11,8%	-2,5%		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ára	3,5%	2,5%		

Iðgjöld námu tæpum 1,5 ma.kr. í árslok 2003. Þessi liður samanstendur af iðgjöldum sjóðfélaga og launagreiðenda, réttindaflutningi og endurgreiðslum, lífeyrishækkunum og innborgunum ríkissjóðs og ríkisstofnana inn á skuldbindingar. Iðgjöldin lækkuðu á milli ára um rúmlega 8% vegna þess að réttindaflutningur og endurgreiðslur lækkuðu um tæplega 100% og innborganir ríkissjóðs lækkuðu um tæplega 15% milli ára.

Á árinu 2003 greiddu 864 sjóðfélagar iðgjald til LH og hafði þeim fækkað um 4,6% milli ára. Í árslok 2003 áttu 3.088 sjóðfélagar skráð réttindi hjá sjóðnum.

Hrein raunávöxtun, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, var jákvæð um 11,8% en var neikvæð um 2,5% á árinu 2002. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar síðastliðin 5 ár var 3,5% en var 2,5% miðað við 5 ár þar á undan.

Tryggingafræðileg úttekt

Áfallnar lífeyrisskuldbindingar í árslok 2003 voru 33,7 ma.kr. en voru 29,7 ma.kr. í árslok 2002. Hrein endurmetin eign til greiðslu lífeyris óx úr 11,5 ma.kr. í árslok 2002 í 13,9 ma.kr. í árslok 2003 sem er um 21,6% aukning. Staða eigna umfram skuldbindingar var neikvæð um 19,8 ma.kr. í árslok 2003 eða 58,8%. Samsvarandi staða árið á undan var neikvæð um 18,3 ma.kr. eða 61,5%.

Heildarstaða sjóðsins var neikvæð um 23,3 ma.kr. eða 59% en var neikvæð í árslok 2002 um 21,6 m.kr. eða 61,5%. Heildarstaða sjóðsins hefur því versnað um 1,7 ma.kr. frá síðasta ári.

Þjóðkirkjan

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

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

Meðfylgjandi tafla sýnir fjárveitingar og fjárheimildir þjóðkirkjunnar og sjóða hennar skv. ríkisreikningi árið 2003.

Tafla 28 Fjárveitingar og fjárheimildir þjóðkirkjunnar og sjóða hennar

Í m.kr.	Fjárlög	Fjáraukalög	Fjárheimild
Til þjóðkirkjustofnana			
Þjóðkirkjan	1.060,0	49,6	1.109,6
Kirkjumálasjóður	153,5	0,0	153,5
Kristnisjóður	61,5	3,3	64,8
Kirkjugarðasjóður	50,7	0,0	50,7
Jöfnunarsjóður sókna	251,5	0,0	251,5
Alls	1.577,2	52,9	1.630,1
Til þjóðkirkjusafnaða			
Kirkjugarðsgjald – kirkjugarðar	594,3	0,0	594,3
Sóknargjöld – þjóðkirkjan	1.360,7	0,0	1.360,7
Alls	1.955,0	0,0	1.955,0
Samtals	3.532,2	52,9	3.585,1

Í eftirfylgjandi töflu eru sýndar helstu reikningstölur skv. ársreikningum kirkjustofnana á árinu 2003.

Tafla 29 Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2003

Í m.kr.	Tekjur	Gjöld	Vextir	Afkoma	Eignir	Skuldir	Eigið fé
Stofnanir og sjóðir							
Þjóðkirkjan	1.175,2	1.184,1	0,1	-8,8	53,9	15,7	38,2
Fjölskylduþjónusta	17,5	19,4	0,1	-1,8	4,5	0,3	4,1
Tónskóli	27,0	25,1	0,1	2,0	2,6	1,1	1,5
Leikmannaskóli	5,7	7,0	0,0	-1,3	0,3	0,8	-0,5
Skálholtsstaður	26,0	25,4	-5,0	-4,4	245,3	76,5	168,8
Skálholtsskóli	48,0	45,2	-0,2	2,5	6,7	0,9	5,7
Skálholtsbúðir	2,2	2,6	0,1	-0,3	2,5	0,6	1,9
Löngumýrarskóli	12,4	14,0	-1,2	-2,8	49,8	11,9	37,9
Kristnisjóður	80,8	66,4	-0,9	13,5	188,3	23,8	164,5
Jöfnunarsj. sókna	249,5	244,4	11,7	16,8	222,5	11,4	211,1
Kirkjumálasjóður	152,4	149,0	0,3	3,7	127,4	48,3	79,1
Prestssetrasjóður	135,9	110,0	-17,1	8,7	294,5	177,1	117,4
Kirkjugarðssjóður	51,3	53,2	0,7	-1,2	16,5	10,8	5,7
Hinn almenni kirk.sj.	0,0	0,3	1,2	0,9	29,7	19,0	10,8
Ýmsir sjóðir	1,3	3,0	6,4	4,6	93,9	0,0	93,9
Samtals	1.985,2	1.949,2	-3,9	32,1	1.338,5	398,3	940,2

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

Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og þjóðkirkjusafnaða skv. fjárlögum og fjár-
aukalögum 2003 námu samtals 3.585,1 m.kr. Í þeirri tölu eru meðtalin fram-
lög til sókna og kirkjugarða sem ýmist eru álögð skv. sérlægum eða eru
hlutdeild í tekjuskatti og innheimt með opinberum gjöldum.

Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar í þrengri skilningi námu 1.109,6 m.kr. Gjöld
umfram sértekjur námu hins vegar 1.118,4 m.kr. sem þýðir að 8,8 m.kr.
tekjuhalli varð samanborið við 20,9 m.kr. tekjuafgang á árinu 2002.

Í samandregnu yfirliti um rekstur og efnahag þjóðkirkjunnar, sjóði og stofn-
anir hennar kemur fram að heildartekjur námu 1.991,5 m.kr. og gjöld
1.953,1 m.kr. Tekjuafgangur varð því 38,4 m.kr. Tekjuafgangur á árinu 2002
var 73,8 m.kr. þannig að afkoman hefur versnað um 35,4 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 á að ríkja
jöfnuður milli tekna og gjalda þegar til lengri tíma er litið. Heildareignir
námu 1.338,5 m.kr. og skuldir 398,3 m.kr. Óráðstafað eigið fé eða
höfuðstóll nam 940,2 m.kr. í árslok.

Við endurskoðun ársreiknings Jöfnunarsjóðs sókna fyrir árið 2003 var sú
athugasemd gerð að á árinu 2003 tók sjóðurinn lán hjá SPRON og endur-

lánaði til kirkjusóknar á sömu kjörum. Sjóðurinn hefur kostnað af þessu endurláni sem nemur fjármagnstekjuskatti af vaxtatekjum. Lagt er til að þetta fyrirkomulag verði ekki notað heldur veitt ábyrgð líkt og ætlast var til við stofnun ábyrgðardeildar við sjóðinn.

Landsvirkjun greiddi Prestssetrasjóði vegna Valþjófsstaðar bætur fyrir efnistöku, jarðrask og átroðning. Ábúandi fékk helming bóta fyrir jarðrask og átroðning þar sem bætur voru greiddar með tilvísun til 4. gr. ábúðalaga nr. 64/1976. Fram hefur komið að ábúandi var og er stjórnarmaður í Prestssetrasjóði. Hann tók einn þátt í samningaviðræðum við Landsvirkjun en greindi stjórn Prestssetrasjóðs frá gangi mála. Samkomulagið er undirritað af formanni stjórnar Prestssetrasjóðs, ábúanda og dómsmálaráðuneyti. Ábúandi vék úr stjórn meðan ákvörðun um bætur til hans voru til umræðu og síðar til samþykktar. Að mati Ríkisendurskoðunar er í ljósi þessa ástæða að taka til endurmats hverjir eiga að taka þátt í samningum og semja við ytri aðila þegar mál sem þessi koma upp.

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 úthlutun landspildna áréttáðar. Bent er á að huga mætti að því að styrkja stöðu Strandarkirkjugarðs með framlagi frá Strandarkirkju til að bæta fjárhagsstöðu stofnunarinnar.