

**Starfsskýrsla
Ríkisendurskoðunar
2000**



Gestur Þorgrímsson: *Uppgötvun*, 2000 (framhlið)

Mái 2001

*Umsjón: Óli Jón Jónsson
Hönnun, umbrot og prentun: Prentmet ehf.
Ljósmyndir: Vigfús Birgisson*

Efnisyfirlit

Formáli ríkisendurskoðanda	4
Starfsemin á árinu 2000	6
Aukið sjálfstæði kallar á aukna ábyrgð	13
Rafræn reikningskil	15
Útdráttur úr skýrslum	16
Skýrslur og rit sem birt voru á árinu	21
Ársreikningur 2000	22

Formáli

4

Á síðustu árum hefur, jafnt hér á landi sem í öðrum þróuðum ríkjum, átt sér stað fráhvarf frá hefðbundnu skrifræðisfyrirkomulagi og miðstýrðu eftirliti í opinberri stjórnsýslu. Í staðinn hefur sjálfstæði stofnana verið aukið og áhersla verið lögð á þann árangur sem starfsemi þeirra er ætlað að skila.

Þannig hefur átt sér stað breyting í átt til sveigjanlegri viðhorfa til stjórnunar hjá hinu opinbera. Minni áhersla er nú lögð á miðstýrt eftirlit, en meira lagt upp úr því að stjórnendur hafi frelsi til ákvarðana og aðgerða.

Hvatinn að baki þessum breytingum er vilji til að virkja frumkvæði og dómgreind starfsmanna í opinbera geiranum og veita þeim umboð til að velja leiðir til að bæta frammistöðu sína. Hins vegar er sú hættu fyrir hendi að minnkandi áhersla á hefðbundið eftirlit bjóði heim mistökum eða jafnvel misbeitingu valds. Þessi vandamál verða ekki leyst með því að hverfa aftur til skipulags og stjórnunaraðferða í anda skrifræðis.

Til að draga úr hættu á neikvæðum hliðarverkunum valddreifingar, hafa yfirvöld víða um lönd lagt áherslu á fylgni við tilteknar meginreglur. Með reglum á borð við eftirfarandi hefur verið leitast við að styrkja grunnstoðir þingræðislegs stjórnarfars og skýra betur ábyrgð stjórnvalda gagnvart skattgreiðendum:

- Öll útgjöld á vegum ríkisins eiga að hafa hlotið samþykki þingsins
- Fjárráðstafanir á vegum ríkisins eiga að byggjast á heiðarleika og skilvirkni
- Gildi opinberra útgjalda á að meta eftir því hverju þau skila samfélaginu
- Stöðugt endurmat á að eiga sér stað á þjónustuhlutverki ríkisins

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um útgjaldastýringu ríkisins frá því í aprílmánuði s.l. kemur fram að stjórnvöld hafa gert margvíslegar ráðstafanir til að bæta fjármálastjórn ríkisins og tryggja meiri festu við framkvæmd fjárlaga. Þrátt fyrir þetta koma enn upp tilvik þar sem útgjöld hafa orðið allt önnur og hærrí en ákveðið var í upphafi. Slíkt hlýtur að valda landsmönnum áhyggjum og veikja trú þeirra á skipulaginu og virkni þess.

Spyrja má hvers vegna svo erfitt virðist að fyrirbyggja að

tilvik af þessu tagi komi upp og hvað unnt sé að gera til þess að brúa bilið milli fyrirheita og framkvæmda í meðferð stjórnvalda á peningum skatt-

„Hins vegar er sú hættu fyrir hendi að minnkandi áhersla á hefðbundið eftirlit bjóði heim mistökum eða jafnvel misbeitingu valds.“

greiðenda. Þau 8 ár sem ég hef starfað sem ríkisendurskoðandi hef ég séð verulegar úrbætur að því er varðar stjórn á útgjöldum hins opinbera en ýmsu er þó enn ábótavant. Til að ná betri árangri þarf að mínu mati:

- að skýra betur ábyrgð opinberra starfsmanna
- að auka áherslu á siðferðileg gildi og reglur
- að sjá til þess að ríkisútgjöld séu metin á grundvelli þess sem þau skila samfélaginu en ekki þess fjár og mannafla sem starfsemin byggist á í hverju tilviki
- að tryggja að áætlanir séu ekki gerðar í þeim tilgangi að eyða peningum heldur til þess að veita þjónustu og bæta lífskjör

Á árinu 2000 skiluðu starfsmenn Ríkisendurskoðunar 65.675 vinnustundum, sem svarar til 34 ársverka við

endurskoðun og skyld verkefni. Alls voru teknar saman 112 skýrslur. Áritaðir voru 189 ársreikningar. Rekstrarútgjöld Ríkisendurskoðunar á árinu 2000 námu alls 220,0 milljónum króna að frádregnum sértekjum. Á árinu voru rekstrarútgjöld 207,9 milljónir króna. Að teknu tilliti til verðlagsbreytinga lækkuðu útgjöld um 1,6% milli ára.

Í starfsskýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2000 sem hér er lögð fram er gerð grein fyrir störfum stofnunarinnar á liðnu ári. Það er von mín og samstarfsmanna minna að þessar upplýsingar gefi lesendum tækifæri á að leggja mat á störf okkar, umfang þeirra og eðli.

Sig. Þórðarson

Sigurður Þórðarson
ríkisendurskoðandi



Sveinn Björnsson: *Heimleið*, 1974

Starfsemin á árinu 2000

6

Öllum verkefnum sem unnin eru á vegum Ríkisendurskoðunar lýkur með skýrslu. Á síðasta ári luku starfsmenn stofnunarinnar samtals við 112 skýrslur.

Lokið var við alls 105 skýrslur í tengslum við fjárhagsendurskoðun hjá stofnunum, fyrirtækjum og sjóðum ríkisins. Þessar skýrslur eru að jafnaði ekki birtar opinberlega en ríkisendurskoðandi lætur í ljós álit sitt á reikningsskilum einstakra aðila með áritun sinni. Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings er þó jafnan að finna samandregið yfirlit um alla þá vinnu sem unnin er við fjárhagsendurskoðun á vegum stofnunarinnar. Skýrsla um endurskoðun ríkisreiknings árið 1999 var gefin út í októbermánuði.

Lokið var við 7 skýrslur á vegum stjórnýslusviðs og voru þær allar birtar opinberlega, þar af var ein skýrsla unnin í samstarfi við lagasvið. Nokkrar þessara skýrslna voru unnar samkvæmt beiðni frá forsætisnefnd Alþingis eða öðrum utanaðkomandi aðila, en aðrar að frumkvæði stofnunarinnar sjálfr-

ar. Einnig var á árinu gefið út rit um rafræn viðskipti sem geymir umfjöllun um þau öryggisatriði sem ríkis-aðilar verða að huga að og þær meginreglur sem þeir verða að fylgja ætli þeir sér að taka upp og stunda rafræn viðskipti.

Helstu stærðir í rekstri

Rekstrarútgjöld Ríkisendurskoðunar námu alls 219,1 milljón króna á árinu 2000 að frádrögnum tekjum af seldri þjónustu. Á árinu 1999 námu rekstrarútgjöld 207,9 milljónum króna. Útgjöld jukust því um 11,2 milljónir króna eða um 5,4%. Að teknu tilliti til verðlags- og launabreytinga lækkuðu gjöld hins vegar um 1,6% milli ára.

Skipurit Ríkisendurskoðunar



Útgjaldaheimildir stofnunarinnar námu 229,7 milljónum króna samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2000. Verðbætur vegna launa námu 2,1 milljón króna og viðbótarfjárheimildir millifærðar af öðrum fjárlagaliðum 6,9 milljónum. Heildarfjárheimild ársins nam því um 238,7 milljónum króna. Rekstrargjöld að frádregnum sértekjum námu sem áður segir 219,1 milljón króna og var stofnunin þannig 19,6 milljónum innan fjárheimilda. Til samanburðar varð um 11,9 milljóna króna afgangur af rekstri stofnunarinnar á árinu 1999.

Starfsmenn Ríkisendurskoðunar unnu alls 65.675 vinnustundir á árinu 2000. Þessu til viðbótar keypti stofnunin 4.335 tíma af löggiltum endurskoðendum sem annast endurskoðun í umboði hennar. Heildarvinnustundafjöldi var því um 70.010 á síðasta ári, samanborið við 69.510 á árinu 1999. Vinnustundum fjölgaði þannig um 7% milli ára.

Meðalstöðugildi fastráðinna starfsmanna voru alls rúmlega 43,5 á árinu 2000. Þetta er því sem næst sami fjöldi og á árinu 1999. Við stofnunina vinna einnig verkefna- og tímaráðnir starfsmenn og voru þeir fjórir á síðasta ári.

Fjárhagsendurskoðun

Hefðbundin fjárhagsendurskoðun er stærsti þátturinn í starfsemi Ríkisendurskoðunar. Fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu felst í því að kanna:

- Hvort reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag stofnana og séu gerð í samræmi við reglur og góða endurskoðunarvenju
- Hvort fjárhagslegar ráðstafanir samrýmist ákvæðum laga og annars konar fyrirmæla stjórnvalda
- Hvort innra eftirlit stofnana sé fullnægjandi
- Hvort kennitölur um umsvif og árangur af starfsemi stofnana séu réttar

Fjárhagsendurskoðun fer fram innan þriggja sviða sem kallast endurskoðunarsvið I, II og III. Endurskoðunarsvið I annast endurskoðun hjá stofnunum utan A-hluta ríkisreiknings, þ.e. fyrirtækjum sem starfa á markaði, lána- og fjármálastofnunum, og sameignar- og hlutafélögum. Endurskoðunarsvið II annast endurskoðun hjá öllum stofnunum í A-hluta, öðrum en þeim sem heyra undir fjármálaráðuneytið. Endurskoðunarsvið III annast endurskoðun hjá stofnunum fjármálaráðuneytisins, eftirlit með ríkistekjum og sérstakar athuganir á innra eftirliti.

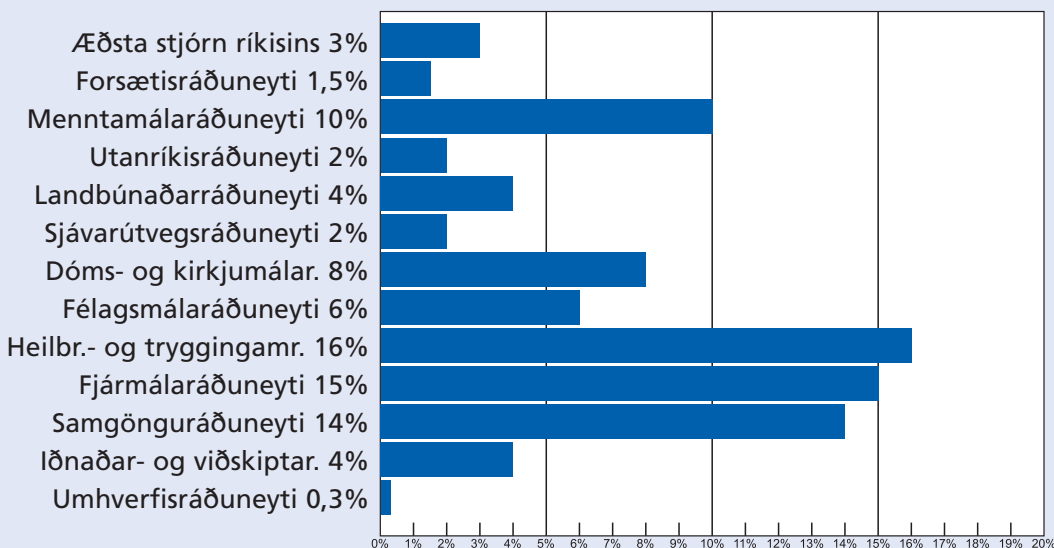
Fjárhagsendurskoðunarsvið hefur sett sér það markmið að öll viðfangsefni fjárlaga verði endurskoðuð a.m.k. einu sinni á þriggja ára tímabili. Allar stofnanir utan A-hluta eru þó endurskoðaðar á hverju ári sem og stærstu A-hluta stofnanir. Á árinu 2000 var vaxandi áhersla lögð á gerð ársreikninga fyrir stofnanir og aðra fjárlagaliði og er stefnt að því að allir ársreikningar stofnana í A-hluta verði áritaðir á hverju ári.

Árið 2000 var alls um 37.721 vinnustund varið til fjárhagsendurskoðunar, eða um 57% af heildarfjölda vinnustunda sem starfsmenn Ríkisendurskoðunar unnu á árinu. Það er nánast sami vinnustundafjöldi og varið var til fjárhagsendurskoðunar á árinu 1999. Hlutfallslega mestum tíma var varið til endurskoðunar



Jón Eðvald Malmquist, lögfræðingur, starfar við fjárhagsendurskoðun.

Skipting heildartíma fjárhagsendurskoðunar milli ráðuneyta



hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, eða um 16%. Til endurskoðunar hjá fjármálaráðuneyti fóru um 15% tímans, um 10% hjá menntamálaráðuneyti, tæplega 8% hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, og rúmlega 6% hjá félagsmálaráðuneyti. Til annarra ráðuneyta var ráðstafað talsvert minni tíma eins og sjá má á meðfylgjandi mynd. Til eftirlits með ríkistekjum fóru um 8% af tímanum.

Stjórnsýslusvið

Stjórnsýsluendurskoðun

Stjórnsýsluendurskoðun beinist að því að kanna, með margvíslegum aðferðum, skipulag og rekstur stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins, með það fyrir augum að stuðla að bættri meðferð og nýtingu opinberra fjármuna. Með athugunum er reynt að meta hagkvæmni og skilvirkni rekstrar og hvort gildandi lagafyrirmælum er fylgt. Einnig er í sumum tilvikum leitast við að meta hvort tiltekin starfsemi nær þeim markmiðum sem henni hafa verið sett og/eða skilar þeim árangri sem að er stefnt. Eftirlit með framkvæmd fjárlaga telst til verkefna á sviði stjórnsýsluendurskoðunar.

Alls voru gefnar út 7 skýrslur vegna stjórnsýsluúttekta á árinu 2000, þar af ein í samvinnu við laga-svið (sjá nánar bls. 16). Auk þess var unnið að ýmsum verkefnum á árinu. Má þar nefna athuganir á rannsóknnum skattalagabrota, Tollstjóranum í Reykjavík, Landhelgisgæslu Íslands, sjúkratryggingasviði Tryggingastofnunar ríkisins, og útgjaldastýringu ríkisins.

Um 8.358 vinnustundum var varið til stjórnsýsluúttekta á síðasta ári, eða um 13% af heildarfjölda vinnustunda sem starfsmenn Ríkisendurskoðunar unnu á árinu 2000. Það er um 1.358 tímum meira en á árinu 1999. Liggur skýringin að hluta til í því að nokkrir nýir starfsmenn hófu störf við stjórnsýsluendurskoðun á árinu.

Endurskoðun upplýsingakerfa

Undir stjórnsýslusvið heyrir endurskoðun upplýsingakerfa. Sá þáttur starfseminnar beinist að því að kanna virkni og öryggi tölvu- og upplýsingakerfa hjá fyrirtækjum og stofnunum ríkisins, með það fyrir augum að ganga úr skugga um að þau uppfylli þær kröfur sem til þeirra eru gerðar og séu í samræmi við lög, reglur og staðla.

Á árinu var gefið út rit um rafræn viðskipti sem geymir auk ýmissa upplýsinga um rafræn viðskipti, umfjöllun um þau öryggisatriði sem ríkisaðilar verða að huga að og þær meginreglur sem þeir verða að fylgja, ætli þeir sér að taka upp rafræn viðskipti.

Einnig voru birtar leiðbeiningar um eignauskýslu í tengslum við hugbúnað og vélbúnað ríkisstofnana. Leiðbeiningarnar, sem unnar voru í framhaldi af skýrslu Ríkisendurskoðunar um lögmæti hugbúnaðar hjá ríkisaðilum frá árinu 1999, fjalla um notkun svonefnds GASP-hugbúnaðar sem hefur það hlutverk að annast umsýslu vegna notkunarleyfa fyrir ýmiss konar hugbúnað.

Auk þessa var lokið við nokkrar greinargerðir sem tengjast endurskoðun upplýsingakerfa en voru ekki birtar opinberlega.

Verkefni á sviði endurskoðunar upplýsingakerfa voru nokkru minni á árinu 2000 en árið á undan. Meginskýringin er sú að færri starfsmenn unnu við endurskoðun upplýsingakerfa í fyrra en árið 1999. Til verkefna sem tengjast endurskoðun upplýsingakerfa var varið um 2.964 vinnustundum, eða tæplega 5% af heildarfjölda vinnustunda sem starfsmenn Ríkisendurskoðunar unnu á árinu 2000. Það er nokkru minna en á árinu 1999. Þá fóru alls 4.300 vinnustundir í verkefni á þessu sviði og er munurinn því rúmlega 1.300 stundir.

Lagasvið

Jafnan tengjast margvísleg lagaleg úrlausnarefni og álitamál þeim verkefnum sem starfsmenn Ríkisendurskoðunar vinna að. Á það við um allar þær tegundir endurskoðunar sem stofnunin sinnir og nefndar hafa verið. Lagasvið gegnir í þessu sambandi ákveðnu stuðningshlutverki fyrir önnur svið stofnunarinnar. Meginhlutverk lagasviðs er að vera öðrum sviðum til aðstoðar og ráðgjafar um lög-

fræðileg efni. Á hverju ári eru þannig fjölmargar álit- og greinargerðir unnar á vegum lagasviðs en þær eru yfirleitt ekki birtar opinberlega, nema að því marki sem fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings.

Lagasvið gegnir einnig því hlutverki að fara yfir þær skýrslur stofnunarinnar sem ætlað er að gefa út opinberlega og ráðleggja um efnismeðferð og framsetningu. Í þessu felst eins konar samræmt gæðaeftirlit með því efni sem stofnunin sendir frá sér.

Auk þessa annast lagasvið eftirlit með sjóðum sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Breyting varð á þessum þætti starfseminnar í kjölfar laga nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Skráning og eftirlit með þeim sjálfseignarstofnunum sem sinna atvinnurekstri hefur nú verið flutt til Hagstofu Íslands og viðskiptaráðuneytisins.

Umhverfisendurskoðun

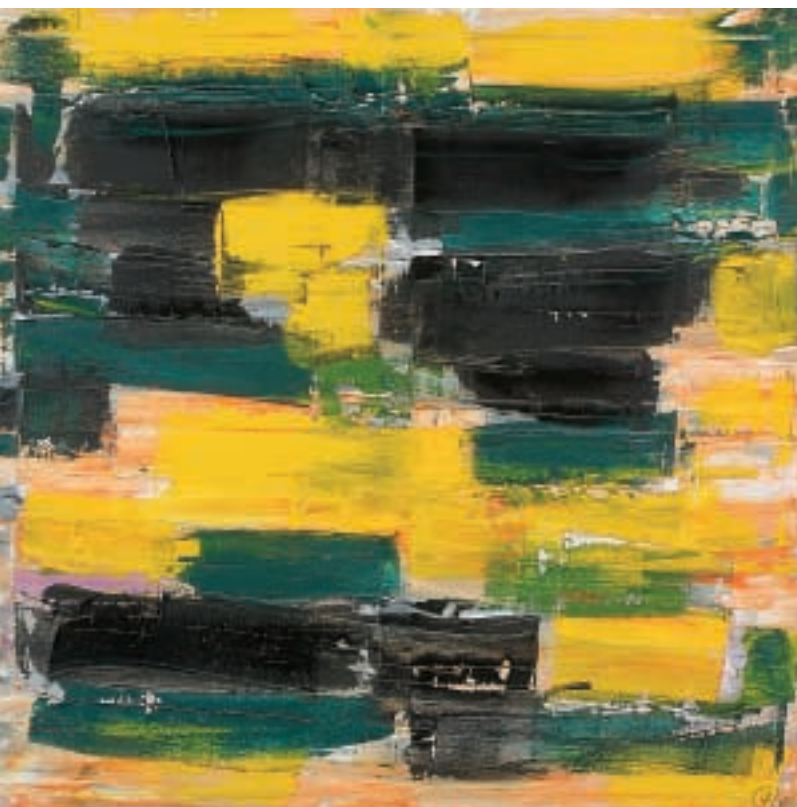
Undir lagasvið heyrir verkefni á sviði umhverfisendurskoðunar. Vinna við umhverfisendurskoðun hófst á árinu 1998 og er því tiltölulega nýr þáttur í starfsemi stofnunarinnar. Umhverfisendurskoðun beinist að því að kanna hvernig íslenska ríkið framfylgir áætlunum og skuldbindingum á sviði umhverfismála.



Árni Sigurðsson, viðskiptafræðingur, starfar við fjárhagsendurskoðun.

Á árinu 2000 var unnið að endurskoðun á framkvæmd hins svokallaða OSPAR-samnings um verndun hafsins. Verkefnið var eitt hið fyrsta sem Ríkisendurskoðun réðst í á sviði umhverfisendurskoðunar. Það hófst á árinu 1998 og er samstarfsverkefni Ríkisendurskoðana Íslands, Noregs og Danmerkur. Er að því stefnt að hver stofnun skili sérstakri skýrslu um framkvæmd samningsins í sínu landi. Nú liggja fyrir drög að skýrslu um framkvæmdina hér á landi og er unnið að lokafrágangi hennar.

Þróun umhverfisendurskoðunar innan Ríkisendurskoðunar hefur ekki að öllu leyti verið í samræmi við upphaflegar væntingar. Meginástæðan er



Sveinn Björnsson: *Sólstöður*, 1994

sú að sá starfsmaður sem ráðinn var til að móta starfsemiina hefur verið í leyfi frá störfum sínum við stofnunina til að sinna verkefnum hjá Eftirlitsstofnun EFTA í Brussel. Áformað er að hann komi aftur til starfa á næsta ári og mun þá verða haldið áfram að

vinna að uppbyggingu þessarar starfsemi innan stofnunarinnar.

Vinna í umboði Ríkisendurskoðunar

Vegna þess hve Ríkisendurskoðun er falið viðtækt hlutverk samkvæmt lögum, hefur á hverju ári verið leitað til sjálfstætt starfandi löggiltra endurskoðenda um að þeir annist hluta af verkefnum stofnunarinnar. Er það í samræmi við ákvæði 4. gr. laga um Ríkisendurskoðun. Í árslok 2000 voru í gildi samningar við 12 endurskoðunarstofur sem sinna endurskoðun í umboði Ríkisendurskoðunar og í samráði við hana. Kostnaður er greiddur af Ríkisendurskoðun ef um aðila í A-hluta ríkissjóðs er að ræða en annars af þeim stofnunum sem í hlut eiga.

Alþjóðleg samskipti

Ríkisendurskoðun tekur þátt í margs konar alþjóðlegu samstarfi sem tengist starfsemiinni á einn eða annan hátt. Fjöldi ferðadaga vegna ferðalaga erlendis á vegum stofnunarinnar var alls 113 á árinu 2000 og nam heildarkostnaðurinn um 5,1 milljón króna. Á árinu 1999 var samsvarandi fjöldi ferðadaga 158 og var heildarkostnaður um 3,8 milljónir króna.

Norrænt samstarf

Ríkisendurskoðun hefur um langt skeið haft samstarf og samráð við systurstofnanir sínar á hinum Norðurlöndunum. Markmið samstarfsins er að miðla þekkingu og reynslu milli stofnana og stuðla þannig að framþróun í faginu.

Sérstakir tengiliðir eru starfandi hjá stofnun hvers lands og sjá þeir um skipulagningu vegna samstarfsins. Tengiliðirnir funduðu í Reykjavík um miðjan maí. Fulltrúi Færeyja varði nokkrum dögum í fram-

haldi af fundinum með starfsmönnum Ríkisendurskoðunar til að kynna sér starfsemi stofnunarinnar.

Árið 1998 kom út skýrsla samnorræns vinnuhóps sem falið hafði verið að kanna þær reglur sem giltu um endurskoðun vegna framlaga sem norrænu þjóðþingin veita til ýmissa samstarfsverkefna. Í skýrslunni var m.a. að finna tillögur um breytingar á reikningshaldi samnorrænna stofnana. Ákveðið var að myndaður yrði sérstakur ráðgjafarhópur til að fylgja tillögnum eftir og á Ríkisendurskoðun þar einn fulltrúa. Fyrsti fundur hópsins var haldinn í Stokkhólmi í febrúar árið 2000.

Árlegur fundur norrænna ríkisendurskoðenda var haldinn í Svíþjóð í ágúst.

Önnur alþjóðleg samskipti

Í júní kom fimm manna sendinefnd frá kínversku ríkisendurskoðuninni í sérstaka heimsókn hingað til lands til að kynna sér starfsemi Ríkisendurskoðunar. Fyrir nefndinni fór aðstoðarríkisendurskoðandi Kína, Liu Hezhang. Nefndin dvaldi hér á landi í fimm daga og kynnti sér starfsemi Ríkisendurskoðunar, auk þess sem hún heimsótti Alþingi og fjármálaráðuneytið.

Ríkisendurskoðandi var kjörinn í yfirskoðunarnefnd Evrópuráðsins í Strassborg árið 1996, en sú nefnd annast endurskoðun hjá stofnunum ráðsins. Alls voru farnar sex ferðir á síðasta ári í tengslum við yfirskoðunarnefndina. Kostnaður vegna þessa er alfarið greiddur af Evrópuráðinu.

Einn starfsmaður Ríkisendurskoðunar á sæti í endurskoðendaráði EFTA (*EFTA Board of Auditors*). Hlutverk ráðsins er að annast endurskoðun á reikningskilum aðalskrifstofu EFTA í Genf, Eftirlitsstofnunar EFTA í Brussel og EFTA-dómstólsins í Luxemburg. Að auki er hlutverk ráðsins að vera tengiliður við Endurskoðunardómstól Evrópusambandsins í Luxemburg vegna sameiginlegra verkefna EFTA og Evrópusambandsins tengdum EES-samningnum. Á

árinu 2000 voru haldnir þrjú fundir hjá endurskoðendaráði EFTA, þar af var einn með fulltrúum frá Endurskoðunardómstólum í Luxemburg.

Ríkisendurskoðun tekur þátt í starfsemi Alþjóðasambands ríkisendurskoðana, INTOSAI. Þrjú starfsmenn sóttu ráðstefnu um innra eftirlit á vegum Alþjóðasambandsins sem haldin var í Ungverjalandi í maí.

Starfsmannamál

Starfsmannastefna Ríkisendurskoðunar miðar m.a. að því að starfsmenn geti viðhaldið og aukið við þá þekkingu sem nauðsynlegt er að þeir búi yfir til að geta unnið hin margvíslegu verkefni sem stofnunin sinnir. Í samræmi við þetta markmið hefur á síðustu árum verið lögð áhersla á að auka framboð og fjölbreytni endurmenntunar fyrir starfsmenn.

Á síðasta ári var haldið námskeið til löggildingar í endurskoðun fyrir starfsmenn sem vinna við fjárhagsendurskoðun. Haldnir voru fyrirlestrar og verkefnatímar í reikningshaldi, skattskilum og endurskoðun. Markmið námskeiðsins var að undirbúa þátttakendur fyrir próf til löggildingar í endurskoðun. Fimm starfsmenn fóru í löggildingarpróf í nóvember 2000.



Kristbjörg Sigtryggsdóttir, viðskiptafræðingur, starfar við fjárhagsendurskoðun.

Í febrúar voru haldin tvö námskeið tengd fjárhagsendurskoðun. Annað þeirra fjallaði um ársreikninga ríkisstofnana í A-hluta þar sem farið var yfir ákvæði fjárreiðulaga, ársreikningalaga og reglur ríkisreikningsnefndar um gerð ársreikninga hjá ríkisstofnunum. Hitt námskeiðið var um nýjungar í reikningshaldi. Þar voru kynntar breytingar sem orðið hafa á ákvæðum laga og reikningskilastaðla um gerð ársreikninga á síðustu árum.

Í júní var haldið námskeið í notkun hugbúnaðarkerfa sem starfsmenn nota í starfi. Kynnt var ný útgáfa *Ferjumeistarans* og flutningur gagna frá SKÝRR í *Excel*-töflureikni. Einnig voru kynnt ýmis hagnýt atriði

Námskeið fyrir nýja starfsmenn Ríkisendurskoðunar var haldið í ágúst. Á námskeiðinu sem tók viku voru kynnt verkefni og starfshættir stofnunarinnar. Fjallað var um stjórn-sýslu ríkisins og hlutverk Ríkisendurskoðunar, um fjármál ríkissjóðs, reikningshald og endurskoðun, upplýsingakerfi ríkisins, stjórn-sýsluendurskoðun, erlend samskipti Ríkisendurskoðunar og um starfsmannamál og starfsvenjur hjá stofnuninni.

Í nóvember fór hluti starfsmanna á námskeið í viðtals-tækni. Markmið námskeiðisins var að þjálfa þátttakendur í að taka viðtöl og nýta þau við upplýsingaöflun vegna endurskoðunarverkefna.



Haukur Dór: *Kynjaverur*, 2000

varðandi notkun á *Excel* og *Word*-ritvinnslu. Þá var farið yfir nokkur grundvallaratriði tölvuöryggis, s.s. veiruvarnir, meðferð tölvupósts og vistun gagna.

Einn starfsmaður stjórn-sýslu-sviðs sótti námstefnu um framleiðnimælingar og notkun þeirra í tengslum við stjórn-sýsluendurskoðun sem haldin var í Kaupmannahöfn um mánaðamótin nóvember-desember. Fjallað var um ýmsar aðferðir sem notaðar eru við framleiðnimælingar, hlutverk og tilgang slíkra mælinga.

Starfsmenn sem vinna við fjárhagsendurskoðun fóru í desember á kynningu í notkun *Navision Financials* bókhaldskerfisins sem notað er hjá mörgum ríkisstofnunum. Á námskeiðinu voru kynntir helstu eiginleikar þessa bókhaldskerfis. Markmið námskeiðisins var að þátttakendur þekktu allar helstu aðgerðir

bókhaldskerfisins, með áherslu á þá möguleika sem nýtast við uppgjör og endurskoðun.

Aukið sjálfstæði kallar á aukna ábyrgð

Margt hefur verið rætt og ritað síðastliðinn áratug um skipulagsbreytingar hjá hinu opinbera. Á þessum tíma hafa ýmsar ráðstafanir verið gerðar til að draga úr miðstýringu í ríkisrekstrinum og færa ábyrgð og ákvörðunarvald út til einstakra stofnana.

Nægir í þessu sambandi að benda á þær breytingar sem fólust í fjárreiðulögunum frá árinu 1997 og nýjum lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins frá árinu 1996.

Segja má að viðleitni til að taka upp árangursstjórnun í ríkisrekstrinum sé og hljóti að vera ein helsta forsenda aukinnar vald- og ábyrgðardreifingar. Með árangursstjórnun er leitast við að draga úr beinum afskiptum ráðuneyta af stjórnun og innri málefnum stofnana, en í staðinn lögð áhersla á að stofnanir standi ráðuneytunum skil á fyrirfram skilgreindum árangri. Stjórnendum gefst með þessu móti mjög aukin svigrúm til ákvarðana um reksturinn en verða á móti að sýna fram á að aðferðirnar skili þeim árangri sem að er stefnt.

Á sama tíma og reynt er að breyta stjórnunartengslum milli ráðuneyta og stofnana í anda árangursstjórnunar, er gerð krafa um að stjórnendur sjái til þess að útgjöld stofnana séu innan þess ramma sem þeim er markaður í fjárlögum. Á þetta hefur verið lögð rík áhersla undanfarin ár og kemur hún m.a. fram í ákvæðum fjárreiðulaganna og reglugerð um framkvæmd fjárlaga sem fjármálaráðherra hefur nýlega sett. Fjárstjórnarvald Alþingis er bundið í stjórnarskrá og aðeins í skýrum og vel skilgreindum undantekningartilvikum á það að líðast

að útgjöld til rekstrar séu aukin án heimildar í fjárlögum eða fjáraukalögum.

Í áliti nefndar sem fjármálaráðherra skipaði á síðasta ári til að fjalla um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana, er á það bent að ráðuneyti og stofnanir séu fremur skammt á veg komin í því að tileinka sér aðferðir árangursstjórnunar. Kemur þetta m.a. fram í því að árangursmælingar eru lítt notaðar sem stjórnæki í rekstri. Einnig er ljóst að áætlanagerð, þar sem sett eru skýr rekstrarmarkmið, er víðast mjög frumstæð í ríkiskerfinu.

Á þessu þarf að verða breyting. Vönduð markmiðasetning og virk eftirfylgni er forsenda þess að unnt sé að gera stjórnendur ábyrga fyrir árangri. Auknu sjálfstæði stofnana verður að fylgja aukin ábyrgð stjórnenda, bæði á fjárreiðum og því hverju starfsemin skilar. Grundvallarreglan hlýtur að vera sú að vald og ábyrgð fari saman.

Í mörgum ríkjum heims hefur á síðustu árum verið unnið að því að móta síðareglur fyrir starfsmenn ríkisins, ýmist fyrir stjórnarsýsluna í heild eða einstakar starfsstéttir innan hennar. Slíkar reglur eru liður í því að efla góða stjórnarhætti (*good governance*) og stuðla að því að starfsemin þjóni hagsmunum almennings. Hvarvetna hefur afnám

miðstýringar, aukin valddreifing, og auknar kröfur skattgreiðenda til þeirrar þjónustu sem veitt er á vegum hins opinbera, haft í för með sér nýja sýn á hlutverk og skyldur opinberra starfsmanna. Á þetta jafnt við um stjórnendur og aðra starfsmenn.

Lög byggja jafnan á og fela í sér ýmiss konar siðferðileg viðmið. Siðareglur opinberra starfsmanna geta að sönnu aldrei komið í staðinn fyrir lög en eru þörf og góð viðbót við ákvæði þeirra. Full ástæða er til að kanna með skipulegum hætti möguleika á því að mótaðar verði siðareglur fyrir stjórnásluna hér á landi.

Í þessu sambandi má nefna að nefnd Efnahags- samvinnu- og þróunarstofnunarinnar (OECD) um opinbera stjórnáslu hefur birt leiðbeiningar til aðildarríkjanna um hvernig stuðla beri að bættu siðferði í opinberum rekstri. Nefndin leggur til að viðmótun siðareglna taki ríkin mið af eftirtöldum meginreglum:

1. Viðmið um hegðun og breytni skulu vera skýr og afdráttarlaus
2. Siðareglur skulu endurspeglast í lögum
3. Leiðbeiningar um breytni og háttsemi skulu vera aðgengilegar fyrir starfsmenn stjórnáslunnar
4. Opinberir starfsmenn eiga að þekkja rétt sinn og skyldur í þeim tilvikum þegar grunur þeirra vaknar um að misfarið sé með vald
5. Stjórnámálamenn skulu vera opinberum starfsmönnum góð fyrirmynd
6. Ákvörðunartaka innan stjórnáslunnar á að vera gagnsæ og opin fyrir gagnrýni
7. Skýrar reglur skulu gilda um samskipti opinberra aðila og einkaaðila
8. Stjórnendur skulu sýna gott fordæmi og beita sér fyrir því að starfsmenn tileinki sér siðareglur
9. Stefna, verkferlar og vinnulag skulu endurspegla siðareglur
10. Starfsmannastefna og vinnuumhverfi skal stuðla að því að efla siðferðisvitund starfsmanna
11. Skipulag stjórnáslunnar skal tryggja að stjórnendur beri ábyrgð
12. Skipulag og reglur skulu tryggja að unnt sé að rannsaka og refsast fyrir misgjörðir



Gunnella: *Konur á bekk*, 2000

Rafræn reikningsskil

Með tilkomu Netsins hefur framsetning ýmiss konar fjárhagslegra upplýsinga tekið töluverðum breytingum og er nú í mörgum tilvikum mjög frábrugðin því sem áður tíðkaðist, þegar slíkar upplýsingar voru einungis tiltækar á pappír.

15

Þessar breytingar hafa þó fram til þessa haft lítil áhrif á framsetningu reikningsskila. Þrátt fyrir að ýmsar upplýsingar um rekstur sé nú að finna á vefsetrum margra íslenskra stofnana og fyrirtækja, er framsetning upplýsinganna yfirleitt með svipuðum hætti og ef um væri að ræða pappírseintak ársreiknings. Möguleikar til samanburðar ársreikninga samþærilegra fyrirtækja eða fyrri ársreikninga sama rekstraraðila hafa ekki verið fyrir hendi.

Rafræn reikningsskil gætu orðið til að breyta þessu. Ólíklegt er þó að fyrirtæki og stofnanir muni veita beinan aðgang að bókhaldskerfum sínum. Koma þar bæði við sögu öryggissjónarmið og það að upplýsingar sem teknar eru út á óheppilegum tímamarki kunna að gefa villandi mynd af rekstri og efnahag. Hins vegar mun tilkoma rafrænna reikningsskila væntanlega verða til þess að fyrirtæki muni gefa oftast út reikningsskil.

Viðbúið er að þessi þróun muni verða leidd af fyrirtækjum sem skráð eru á Verðbréfaþingi Íslands, þar sem mikil eftirspurn er eftir nýjustu upplýsingum um afkomu þeirra. Nú stendur yfir útboð á nýju fjárhagskerfi fyrir ríkissjóð. Upptaka á nýju kerfi opnar ýmsa möguleika á því að útþúfa rafræn reikningsskil í einu eða öðru formi. Þetta er óháð því hvaða kerfi verður fyrir valinu í útboðinu.

Sá grundvöllur sem þróun rafrænna reikningsskila byggir á er svonefnd XML-tækni (*eXtensible Markup Language*). XML-tækni kemur bæði við sögu í rafrænum viðskiptum og í rafrænum reikningsskilum. Sú útfærsla sem notuð er fyrir rafræn reikningsskil nefnist XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*). Nánari umfjöllun um XML er að finna í riti Ríkisendurskoðunar um rafræn viðskipti sem gefið var út á árinu 2000.

Ávinningurinn af samræmdum staðli fyrir framsetningu reikningsskila er fyrst og fremst sá að auðveldara verður að bera saman fyrirtæki sem sinna svipaðri starfsemi og ólík tímabil. Hingað til hefur einkum verið unnið að því að búa til samanburðargrundvöll fyrir fyrirtæki á verðbréfamarkaði. Nú er í gangi alþjóðlegt samstarfsverkefni sem fjallar um útfærslu á XBRL miðað við alþjóðlega reikningsskilastaðla. Fyrstu drög að skilgreiningu rafrænna reikningsskila sem byggja á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum voru birt í febrúar 2001.

Rafræn reikningsskil fyrir ríkið gætu mjög bætt aðstöðu þeirra sem þurfa að vinna með upplýsingar um ríkisfjármálin. Ríkisendurskoðun mun fylgjast með þróun rafrænna reikningsskila og mun væntanlega taka þátt í innleiðingu þeirra innan ríkiskerfisins á næstu misserum.

Útdráttur úr skýrslum

Alls voru átta skýrslur gefnar út opinberlega á árinu 2000. Sjö þeirra birta niðurstöður stjórn-sýsluúttekta og ein er samandregið yfirlit um alla þá vinnu sem unnin er við fjárhagsendurskoðun á vegum stofnunarinnar.

Reynslusveitarfélög Samningar við Akureyrarbæ

Samkvæmt lögum um reynslusveitarfélög er ráðherrum félagsmála, heilbrigðis- og tryggingamála og umhverfismála heimilt að gera samninga við sveitarfélög um að þau taki að sér tiltekin verkefni sem ríkið á lögum samkvæmt að sinna. Markmið samninga skal m.a. vera að stuðla að bættari þjónustu og nýtingu fjármagns. Ríkisendurskoðun gerði stjórn-sýsluúttekt á samningum sem Akureyrarbær hefur gert við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og félagsmálaráðuneytið á grundvelli áður nefndra laga.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að í samningunum er ekki gerð nægilega skýr grein fyrir breytingum á stjórn og skipulagi þeirra málaflokka sem um ræðir. Ekki eru tilgreindar með skýrum hætti þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til þjónustunnar, ekki eru gerðar kröfur um húsnæði eða aðbúnað, ekki til menntunar eða faglegrar þekkingar starfsfólks, né um lágmarksfjölda starfsmanna. Þá eru ákvæði um fjármál og eftirlit ófullnægjandi að mati Ríkisendurskoðunar. Hefði að mati stofnunarinnar þurft að vanda betur til efnis samninganna til þess að unnt sé að afla upplýsinga um árangur af þeim á aðgengilegan hátt og þannig leggja mat á það hvort um æskilegt fyrirkomulag sé að ræða.

Að því er varðar framkvæmd samninganna kemst Ríkisendurskoðun að þeirri niðurstöðu að eftirlit svæðisráðs málefna fatlaðra á Norðurlandi Eystra hafi ekki virkað sem skyldi. Ekki sé heldur ljóst hvort eða með hvaða hætti aðrir eftirlitsaðilar hafi gert sérstakar úttektir í kjölfar samninganna á þeirri starfsemi sem samið var um. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að færsla kostnaðarbókhalds vegna samninganna hafi ekki verið fullnægjandi, ekki hafi verið fyrir hendi hjá Akureyrarbæ skriflegar verklagsreglur vegna skiptingar á kostnaði þeirra deilda sem annast hafi bæði hefðbundin verkefni sveitarfélagsins og yfirtekin verkefni frá ríkinu.

Komist er að þeirri niðurstöðu í skýrslunni að kostnaður vegna stjórnunarþáttar málefna fatlaðra hafi ekki lækkað á árunum 1997 og 1998 í kjölfar samnings félagsmálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar. Einnig kemur fram að Ríkisendurskoðun telur að þörf sé á skýrum reglum um gjaldtöku reynslusveitarfélaga fyrir þá félagslegu þjónustu sem veitt sé á þeirra vegum. Loks er það mat stofnunarinnar að ekki liggi fyrir upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að unnt sé að meta hvort það markmið samninganna að stuðla að sparnaði og bættari þjónustu hafi náðst.

Sérfræðipjónusta

Kaup ríkisstofnana á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu

Á árinu kom út skýrsla Ríkisendurskoðunar um kaup ríkisstofnana á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu. Kostnaður ríkisstofnana vegna kaupa á sérfræðipjónustu hækkaði úr 1,1 milljarði króna á árinu 1994 í rúma 2,0 milljarða króna á árinu 1998 (á verðlagi 1998). Ríkisendurskoðun ákvað í ljósi þessa að kanna umfang og kostnað ríkisins vegna kaupa á þjónustu hinna ýmsu sérfræðinga, en jafnframt að varpa ljósi á hvernig staðið er að kaupum á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu, samskiptum við þá aðila sem hana veita og ávinning af henni.

Ákveðið var að takmarka athugun Ríkisendurskoðunar við ráðgjöf sem ríkisaðilar í A-hluta ríkisreiknings keyptu í afmarkaðan tíma og gat snert ólíka þætti í starfsemi hlutaðeigandi stofnunar. Athugunin leiddi í ljós að ríkisstofnanir virðast ekki fara eftir neinum samræmdum reglum eða leiðbeiningum við kaup á ráðgjöf. Einnig kom fram að verkefni ráðgjafa voru oft og tíðum óskilgreind. Verklýsing var gjarnan ónákvæm eða opin, einkum um þann tíma sem verja skyldi til verksins.

Athugunin sýndi ennfremur að í langflestum tilfellum var ekki aflað tilboða nema frá einum ráðgjafa og að útboð, hæfnismat eða verðsamkeppni tíðkuðust nær aldrei, þrátt fyrir ákvæði laga og annarra fyrirmæla stjórnvalda um að slíkar aðferðir skuli við hafðar þegar um er að ræða kaup á vöru eða þjónustu fyrir ríkið. Loks kom fram að innan við helmingur stofnana sem athugunin náði til höfðu gert skriflegt samkomulag við ráðgjafa sem fyrir þær unnu.

Í skýrslunni eru settar fram tillögur Ríkisendurskoðunar um viðmiðunarreglur eða leiðbeiningar um kaup ríkisstofnana á ráðgjafarþjónustu.

Rammasamningar Ríkiskaupa

Mat á árangri við innkaup ríkisstofnana

Á síðasta ári var birt skýrsla um athugun Ríkisendurskoðunar á svokölluðu rammasamningakerfi sem Ríkiskaup innleiddu á árinu 1994. Athugunin beindist að því að kanna hvort kerfið hefði uppfyllt þau markmið sem því voru sett í upphafi. Auk þess var athugað að hversu miklu leyti það væri nýtt af ríkisstofnunum og hvaða ávinningi það hefði skilað við innkaup.

Niðurstöður athugunarinnar benda til þess að rammasamningakerfið geti haft ótvíræða kosti, sérstaklega fyrir minni aðila, bæði að því er varðar tímasparnað og hagstætt verð.

Hins vegar er í skýrslunni bent á nokkur atriði sem betur megi fara varðandi framkvæmd kerfisins. Í fyrsta lagi eru dæmi um að seljendur hafi ekki staðið skil á upplýsingum til Ríkiskaupa um sölu s a m k v æ m t rammasamningum eins og þeim ber ótvírætt að gera. Í öðru lagi telur Ríkisendurskoðun að það sé galli á kerfinu að það tryggi ekki seljendum verulega aukin viðskipti sem réttlætt geti þá verðlækkun sem þeir hafa samið um. Í þriðja lagi telur Ríkisendurskoðun að bæta þurfi upplýsingagjöf og eftirfylgni í tengslum við



Kristín Björg Pétursdóttir, lögfræðingur, starfar við stjórn-sýsluendurskoðun.

frankvæmd rammasamninga, hvetja þurfi ríkisaðila til að marka sér innkaupastefnu og setja sér innkaupa-reglur á grundvelli þeirra. Loks sé ástæða til að vekja athygli stofnana á þeirri lagaskyldu sem á þeim hvíli varðandi innkaup.

Endurskoðun ríkisreiknings 1999

18

Endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1999 var að mestu hagað með sama hætti og fyrir árið 1998. Áfram var haldið að kanna sérstaklega innra eftirlit stofnana með fjárreiðum og bókhaldi til að sannreyna að skipulag og starfsferlar tryggji öryggi í

Alls voru endurskoðaðar 241 stofnun og fjárlagaliður, ýmist af Ríkisendurskoðun eða af löggiltum endurskoðendum í umboði hennar. Ársreikningar sem áritaðir voru vegna ársins 1999 voru 174 talsins og hefur fjölgað umtalsvert milli ára, voru 129 vegna ársins 1998.

Ríkisendurskoðandi gerði fyrirvara um réttmæti fjárheimilda í áritun sinni á ríkisreikning fyrir árið 1999. Að mati Ríkisendurskoðunar endurspegla þær fjárheimildir sem tilgreindar eru í reikningnum ekki þær heimildir til útgjalda sem Alþingi hefur samþykkt eða sem heimilar eru skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Munar þar mestu um að tilgreindar eru sem heimildir tillögur um breytingar á fjárheimildum sem Alþingi á ennþá eftir að fjalla um og samþykkja í lokafjár-lögum. Í skýrslunni er birtur samanburður á útgjöldum stofnana og fjárlagaliða við þær fjárheimildir sem í gildi voru á árinu 1999. Líóst er að margar stofnanir hafa ekki virt fjárheimildir sínar.

Í skýrslunni er einnig vakin athygli á stöðugri aukningu á skuldum ríkissjóðs en þær námu samtals 393 milljörðum króna í árslok 1999 og höfðu þá aukist um 11,7 milljarða á árinu. Þrátt fyrir að dregið hafi úr ýmsum lántökum ríkissjóðs og afborganir af eldri skuldum séu umtalsverðar, þá hefur það ekki nægt til að vega upp á móti gríðarlegri hækkun lífeyrisskuldbindinga sem ríkissjóður er ábyrgur fyrir.

Áform - átaksverkefni

Árið 1995 voru sett lög um átaksverkefni vegna framleiðslu og markaðssetningar vistvænnar og lífrænnar landbúnaðarframleiðslu. Skyldi landbúnaðarráðherra skipa stjórn verkefnisins til að annast úthlutun styrkja úr verkefnissjóði. Ríkissjóður skyldi leggja verkefninu til 25 milljónir á ári á tímabilinu 1996-1999. Þegar verkefninu var lokið ákvað Ríkisendurskoðun að gera stjórnarsýsluúttekt á því og



Haukur Dór: *Guðað á glugga*, 2000

skráningu fjárhagsupplýsinga og eignavörslu, og að reglum sé fylgt og hagkvæmni gætt við meðferð fjármuna. Þá var lögð sérstök áhersla á að kanna áætlanagerð stofnana og notkun verkefnavisa.

var markmiðið að kanna hvernig staðið hefði verið að verkefninu og hver árangurinn hefði orðið.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að ljóst sé af gögnum málsins að stjórn átaksverkefnisins hafi náð nokkrum árangri með starfi sínu, stuðlað að viðhorfsbreytingu og aukinni þekkingu á því sviði sem verkefnið náði til. Hins vegar hafi styrkir sem veittir voru í tengslum við verkefnið spannað of vítt svið miðað við þá fjármuni sem voru til ráðstöfunar. Þannig hafi verið þó nokkuð um að veittar væru lágar fjárhæðir til ýmiss konar verkefna sem ekki hafi verið líkleg til að skila mælanlegum árangri. Telur Ríkisendurskoðun líklegt að ná hefði mátt betri árangri ef lögð hefði verið áhersla á afmörkuð svið framleiðslunnar og með því að beina fjármunum til færri en stærri verkefna.

Í skýrslunni kemur einnig fram að forsvarsmenn verkefnisins hafi ekki haft við önnur fyrirmæli að styðjast en þau sem komi fram í lögnum og greinargerð með frumvarpi laganna. Þannig hafi landbúnaðarráðherra ekki sett reglugerð eða gert at-
hugasemdir við framkvæmd verkefnisins. Að mati Ríkisendurskoðunar hafi því nokkuð skort á að landbúnaðarráðuneytið sinnti því forystuhlutverki sem því bar að gegna.

Ennfremur telur Ríkisendurskoðun að hlutfall rekstrar-
kostnaðar af heildarkostnaði við verkefnið hafi verið óeðlilega hár, þótt hafa beri í huga að heildarráð-
stöfunarfé verkefnisins hafi ekki verið mikið.

Framkvæmdir við Þjóðmenningarhús

Forsætisráðuneytið fór þess á leit við Ríkisendurskoðun að stofnunin kannaði hvernig á því stæði að framkvæmdir við endurbætur á Safnahúsinu við Hverfisgötu (Þjóðmenningarhúsinu) fóru umtalsvert fram úr kostnaðaráætlun og fjárheimildum. Heildarkostnaður við verkið fór tæplega 93 milljónum

króna fram úr endurskoðaðri frumkostnaðaráætlun og 100 milljónum króna fram úr fjárheimildum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er meginástæða þess að kostnaður fór fram úr áætlun sú að verka- og ábyrgðarskipting milli Framkvæmdasýslu ríkisins, annars vegar, og hússtjórnar Þjóðmenningarhússins, hins vegar, var ekki skýr. Mismunandi skilningur þessara aðila á hlutverki og ábyrgð sinni olli því að eftirlit með kostnaði og fylgni við áætlanir brást. Gerðist þetta þrátt fyrir að til séu ítarleg fyrirmæli og leiðbeiningar um hvernig staðið skuli að opinberum framkvæmdum hér á landi.

Bent er á að áætlanagerð hafi ekki komið að gagni við eftirlit vegna þess að ekki hafi verið nægilega vandað til hennar. Ekki virðist heldur hafa farið fram uppgjör á verkinu á verk tímanum, þar sem bornar væru saman áætlun og rauntölur. Ljóst sé að upplýsingastreymi og samskipti milli þeirra aðila sem tengdust verkinu hefðu þurft að vera meiri og formfastari.

Einnig kemur fram í skýrslunni að hönnuðir hafi ekki skilað teikningum fyrr en tveimur og hálfum mánuði of seint miðað við upphaflega áætlun, að í tveimur tilvikum hafi útboðum ekki verið beitt þó svo að áætlaður kostnaður færi yfir viðmiðunarmörk útboða, og hússtjórn hafi ekki fengið nægilega



Geir Gunnlaugsson, viðskiptafræðingur, starfar við endurskoðun upplýsingakerfa.

skýrt umboð til að stýra verkinu í erindisbréfi. Þá kemur fram að allt tímabil framkvæmda virðist hafa ríkt mismunandi skilningur aðila á því hvað fælist í lausum búnaði og hvaða hlutar hans ættu að falla á verkið og hvaða hlutar á rekstur Þjóðmenningarhúss.

Í skýrslunni er að finna nokkrar ábendingar Ríkisendurskoðunar um hvað gera þurfi til að tryggja að framkvæmdir af þessu tagi fari ekki fram úr kostnaðaráætlunum.

Framkvæmd fjárlaga janúar - maí 2000

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga á tímabilinu janúar-maí 2000 kemur fram að tekjur ríkissjóðs á tímabilinu hafi numið samtals 81 milljarði króna og hafi hækkað um 8,1 milljarð, eða 11,2%, frá sama tímabili fyrra árs. Gjöld ríkissjóðs hafi numið 74,5 milljarði og hafi hækkað um 5,9 milljarða, eða 8,6%, miðað við sama tímabil árið á undan. Tekjujöfnuður ríkissjóðs í maílok 2000 hafi verið 6,5 milljarðar króna en hafi verið 4,3 milljarðar á sama tíma árið 1999. Afkomubattinn hafi því numið liðlega 2,2 milljarði króna.

Fram kemur að aukningu tekna megi einkum rekja til hærri tekjuskatts einstaklinga, fjármagnstekjuskatts og virðisaukaskatts. Útgjöld hafi verið 1,1 milljarði króna hærri á fimm fyrstu mánuðum ársins en áætlun fjárlaga hafi gert ráð fyrir, einkum vegna meiri vaxtakostnaðar en reiknað hafi verið með.

Í skýrslunni er bent á að til að mæta aukinni fjárþörf hafi ríkissjóður þegar tekið 16,4 milljarða króna erlend og innlend lán. Til samanburðar hafi fjárlög 2000 gert ráð fyrir lántökum að upphæð 5 milljarðar króna. Lántökur ríkissjóðs hafi þannig þegar verið orðnar 11,4 milljörðum króna meiri í

maí árið 2000 en fjárlög gerðu ráð fyrir að þær yrðu á öllu árinu.

Greinargerð um áætlaða rekstrarstöðu heilbrigðisstofnana í árslok 2000.

Ríkisendurskoðun framdi á árinu athugun á fjárhagsstöðu og afkomu heilbrigðisstofnana á fyrri helmingi ársins 2000 ásamt áætlun um rekstrarstöðu í lok ársins. Náði athugunin til 87 heilbrigðisstofnana um land allt.

Í greinargerð um áætlaða rekstrarstöðu heilbrigðisstofnana í árslok 2000 kemur fram að samkvæmt áætlunum stofnananna, sem gerðar voru um mitt ár, yrði fjárþörf þeirra umfram heimildir fjárlaga samtals 880 milljónir króna. Var ástæða aukinnar fjárþarfar einkum rakin til aukins launakostnaðar.

Samkvæmt útreikningi Ríkisendurskoðunar, sem birtur er í greinargerðinni, yrði áætluð fjárvöntun heilbrigðisstofnana í árslok 2000 samtals rúmlega 600 milljónir króna. Einnig kemur fram það mat Ríkisendurskoðunar að fjárþörf heilbrigðisstofnana á fyrri helmingi ársins 2000 yrði um 700 milljónum króna meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Að mati Ríkisendurskoðunar höfðu bæði ráðuneyti heilbrigðis og fjármála gripið til þeirra ráðstafana sem mælt var fyrir um við afgreiðslu fjárlaga á Alþingi fyrir árið 2000. Hins vegar hafi sum verkefni verið það skammt á veg komin að ekki hafi að svo stöddu verið hægt að mæla árangur af þeim.

Skýrslur og rit sem birt voru opinberlega

Áform - átaksverkefni (apríl)

Sérfræðiþjónusta

Kaup ríkisstofnana á ráðgjöf og annarri sérfræðiþjónustu (maí)

Rammameningar Ríkiskaupa

Mat á árangri við innkaup ríkisstofnana (maí)

Reynslusveitarfélög

Samningar við Akureyrarbæ (júlí)

Framkvæmd fjárlaga janúar - maí 2000 (júlí)

Framkvæmdir við Þjóðmenningarhús (ágúst)

Endurskoðun ríkisreiknings 1999 (október)

Rafræn viðskipti (október)

Greinargerð um áætlaða rekstrarstöðu heilbrigðisstofnana í árslok 2000 (nóvember)

Ríkisendurskoðun

Ársreikningur 2000

22

Efnisyfirlit

Skýrsla og áritun stjórnenda	23
Áritun endurskoðanda	24
Rekstrarreikningur	25
Efnahagsreikningur	26
Sjóðstreymi	27
Skýringar og sundurliðanir	28

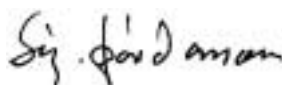
Staðfesting ársreiknings

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

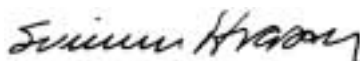
Á árinu 2000 varð 19.611 þús. kr. tekjuafgangur af rekstri stofnunarinnar. Samkvæmt efnahagsreikningi námu eignir stofnunarinnar 27.360 þús. kr. og eigið fé nam 26.031 þús. kr. í árslok 2000.

Ríkisendurskoðandi og skrifstofustjóri staðfesta ársreikning Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2000 með undirritun sinni.

Ríkisendurskoðun, 2. maí 2001



Sigurður Þórðarson
ríkisendurskoðandi



Sveinn Arason
skrifstofustjóri

Áritun endurskoðanda

Til forseta Alþingis.

24

Ég hef endurskoðað ársreikning Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2000. Ársreikningurinn hefur að geyma rekstrarreikning, efnahagsreikning, sjóðstreymi og skýringar nr. 1 - 12. Ársreikningurinn er lagður fram af stjórnendum Ríkisendurskoðunar og á ábyrgð þeirra í samræmi við lög og reglur. Ábyrgð mín felst í því álitum sem ég læt í ljós á ársreikningnum á grundvelli endurskoðunarinnar.

Endurskoðað var í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Samkvæmt henni ber mér að skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fái um að ársreikningurinn sé í öllum meginatriðum án annmarka. Endurskoðunin felur meðal annars í sér úrtakskannanir og athuganir á gögnum til að sannreyna fjárhæðir og aðrar upplýsingar sem fram koma í ársreikningnum. Endurskoðunin felur einnig í sér athugun á þeim reikningsskilaaðferðum og matsreglum sem beitt er við gerð hans og framsetningu í heild. Ég tel að endurskoðunin sé nægjanlega traustur grunnur til að byggja álit mitt á.

Það er álit mitt að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu stofnunarinnar á árinu 2000, efnahag 31. desember 2000 og breytingu á handbæru fé á árinu 2000 í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju.

Reykjavík, 2. maí 2001



Guðmundur Skaftason, hrl.
lögg. endurskoðandi

Rekstrarreikningur ársins 2000

	Skýr	2000	1999
Rekstrartekjur			
Seld þjónusta.....	10	29.507.444	24.379.487
Rekstrartekjur		<u>29.507.444</u>	<u>24.379.487</u>
Rekstrargjöld			
Launagjöld.....	1	187.306.344	165.380.524
Ferðir, námskeið og akstur.....	2	9.285.814	8.748.149
Rekstrarvörur.....	3	4.496.764	3.992.006
Aðkeypt þjónusta.....	4	31.946.199	34.911.472
Húsnæðiskostnaður.....	5	8.245.918	7.970.351
Bifreiðar og vélar.....	6	331.372	296.197
Opinber gjöld og tryggingar.....	7	446.326	560.578
Tilfærslur.....	9	980.000	1.180.000
Rekstrargjöld		<u>243.038.737</u>	<u>223.039.277</u>
Eignakaup.....	8	5.560.494	9.234.429
Gjöld alls		<u>248.599.231</u>	<u>232.273.706</u>
Rekstrarhagnaður fyrir fjármagnshreyfingar		(219.091.787)	(207.894.219)
Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)	11	<u>2.386</u>	<u>(2.255)</u>
Hagnaður (tap) af reglulegri starfsemi.....		(219.089.401)	(207.896.474)
Ríkisframlag.....		<u>238.700.000</u>	<u>219.800.000</u>
Tekjuafgangur ársins		<u>19.610.599</u>	<u>11.903.526</u>

Efnahagsreikningur

31. desember 2000

26

Eignir	Skýr	31.12.2000	31.12.1999
Ríkissjóður.....		23.769.104	5.935.070
Veltufjármunir:			
Viðskiptakröfur.....		3.319.200	3.485.000
Aðrar skammtímakröfur.....		25.230	0
Bankareikningur.....		246.241	103.750
Veltufjármunir		3.590.671	3.588.750
Eignir alls		27.359.775	9.523.820
Skuldir og eigið fé			
Eigið fé			
Höfuðstóll í ársbyrjun.....		6.420.384	(5.483.142)
Tekjuafgangur (halli) á árinu.....		19.610.599	11.903.526
Eigið fé 12		26.030.983	6.420.384
Skuldir			
Skammtímaskuldir			
Viðskiptaskuldir.....		143.261	898
Ógreidd gjöld.....		1.185.531	3.102.538
Skammtímaskuldir		1.328.792	3.103.436
Skuldir		1.328.792	3.103.436
Skuldir og eigið fé alls		27.359.775	9.523.820

Sjóðstreymi árið 2000

	Skýr	2000	1999	27
Handbært fé frá rekstri:				
Veltufé frá rekstri:				
Tekjuafgangur (halli).....		19.610.599	11.903.526	
<i>Veltufé frá rekstri</i>		<u>19.610.599</u>	<u>11.903.526</u>	
Breytingar á rekstrartengdum eignum og skuldum:				
Skammtímakröfur (hækkun).....		140.570	(2.683.500)	
Viðskiptaskuldir (lækkun).....		(1.774.644)	(1.015.040)	
		<u>(1.634.074)</u>	<u>(3.698.540)</u>	
Handbært fé frá rekstri		17.976.525	8.204.986	
Fjármögnunarhreyfingar				
Breyting á stöðu við ríkissjóð.				
Framlag ríkissjóðs.....		(238.700.000)	(219.800.000)	
Greitt úr ríkissjóði.....		220.865.966	211.614.108	
Fjárfestingarhreyfinar		<u>(17.834.034)</u>	<u>(8.185.892)</u>	
Hækkun (lækkun) á handbæru fé.....		142.491	19.094	
Handbært fé í ársbyrjun.....		<u>103.750</u>	<u>84.656</u>	
Handbært fé í lok ársins	4	<u><u>246.241</u></u>	<u><u>103.750</u></u>	

Skýringar og sundurliðanir

Reikningsskilaaðferðir

Reikningsskil Ríkisendurskoðunar eru með sama hætti og almennt tíðkast hjá A-hluta stofnunum. Þannig eru áhrif almennra verðbreytinga á rekstur ekki færð í ársreikninginn. Eignir eru gjaldfærðar þegar þær eru keyptar og því ekki færðar upp í efnahagsreikningi. Í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, er framsetning ársreiknings nú í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga nr. 144/1994 og reglugerðar um framsetningu og innihald ársreikninga nr. 696/1996.

28

Bókhald og fjárvarsla.

Ríkisbókhald og ríkisféhirðir annast bókhalds- og greiðsluþjónustu fyrir stofnunina.

Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar vegna starfsmanna stofnunarinnar eru áhvílandi. Í samræmi við reikningsskilareglu A-hluta ríkissjóðs eru lífeyrisskuldbindingar ekki færðar í ársreikningum einstakra A-hluta ríkisstofnana heldur eru þær færðar í einu lagi hjá ríkissjóði. Lífeyrisskuldbinding Ríkisendurskoðunar vegna núverandi og fyrrverandi starfsmanna hennar hefur ekki verið reiknuð sérstaklega.

Fjárheimildir og rekstur

Fjárlög fyrir árið 2000 gerðu ráð fyrir svipaðri starfsemi og árið á undan. Þannig námu fjárveitingar á fjárlögum til Ríkisendurskoðunar samtals 229.700 þús. kr. Verðbætur vegna launa urðu 2.100 þús. kr. á árinu. Viðbótarheimildir millifærðar af öðrum fjárlagaliðum námu 6.900 þús. kr. Í heild námu fjárheimildir ársins 1998 því 238.700 þús. kr.

Rekstrargjöld að frádregnum sértekjum á árinu 2000 námu samtals 219.079 þús. kr. og urðu því 19.621 þús. kr. innan fjárheimilda ársins. Sundurliðun er sem hér greinir:

í þús. kr.	Reikningur	Fjárheimild	Fjárlög
Launagjöld.....	187.307	183.100	174.100
Önnur rekstrargjöld.....	55.718	58.800	58.800
Sértekjur.....	(29.507)	(10.500)	(10.500)
	213.518	231.400	222.400
Stofnkostnaður.....	5.560	7.300	7.300
	219.078	238.700	229.700

Rekstrarreikningur ársins 2000 sundurliðaður eftir tegundum var með eftirgreindum hætti:

	2000	1999
Launagjöld.....	187.306.344	165.380.524
Önnur rekstrargjöld.....	55.719.044	57.662.011
Sértekjur.....	(29.507.444)	(24.380.490)
	<u>213.517.944</u>	<u>198.662.045</u>
Stofnkostnaður.....	5.560.494	9.234.429
Samtals	<u>219.078.438</u>	<u>207.896.474</u>

Fjárhæðir eru á verðlagi hvors árs en verðhækkun milli árána 2000 og 1999 og nemur breyting milli ára 4,5%. Almennu eru verðbreytingar hjá ríkisstofnunum metnar þannig að laun háskólamenntaðra starfsmanna BHMR hafi hækkað um 8,5% milli árána 2000 og 1999 en laun ákvörðuð af kjaradómi og kjaranefnd meira. Sértekjur og önnur gjöld um 4,5% skv. vísitölu neysluverðs.

Framreiknuð rekstrargjöld Ríkisendurskoðunar að frádragnum sértekjum en án stofnkostnaðar námu 213.518 þús. kr. þannig að raunlækkun kostnaðar milli ára nam um 3.515 þús. kr. eða um 1,6%.

Sundurliðanir

1. Launagjöld

Í árslok 2000 var fjöldi starfsmanna Ríkisendurskoðunar 43 eða óbreyttur fjöldi frá árinu áður. Meðalstöðugildi fastráðinna starfsmanna á árinu 2000 voru um 42 en 44 á árinu 1999. Á árinu urðu engar almennar breytingar á samningum við starfsmenn.

	2000	1999
Dagvinna.....	111.733.508	107.015.347
Aukagreiðslur.....	38.303.304	27.028.846
Yfirvinna.....	8.741.540	5.723.815
Launatengd gjöld.....	28.527.992	25.612.516
Launagjöld samtals	<u>187.306.344</u>	<u>165.380.524</u>

2. Starfstengdur kostnaður

Á árinu 2000 varð nokkur aukning í þessum verkefnaflokki. Ástæður þessa má að mestu rekja til aukningar í námskeiðahaldi og endurmenntunarkostnaði. Að öðru leyti var ferðakostnaður innanlands og erlendis með hefðbundnum hætti en erlendir ferðakostnaður tengist norrænum samskiptum, námskeiðum og endurskoðun hjá alþjóðastofnunum.

	2000	1999
Ferða- og dvalarkostnaður innanlands.....	941.064	626.012
Ferða- og dvalarkostnaður erlendis.....	3.912.196	4.580.741
Fundir, námskeið og risna.....	3.161.416	2.355.729
Akstur.....	1.271.138	1.185.667
Ferðir, námskeið og akstur samtals	<u>9.285.814</u>	<u>8.748.149</u>

3. Rekstrarkostnaður

	2000	1999
Tímarit, blöð og bækur.....	1.572.630	1.688.247
Skrifstofuvörur og áhöld.....	2.041.325	1.538.300
Aðrar vörur.....	882.809	865.459
Rekstrarvörur samtals	<u>4.496.764</u>	<u>4.092.006</u>

4. Aðkeypt þjónusta

Á árinu 2000 voru í gildi samningar við um 12 endurskoðunarstofur um endurskoðun hjá um 69 ríkisstofnunum, ríkisfyrirtækjum og sjóðum. Kostnaðurinn á árinu varð um 23.698 þús. kr.

	2000	1999
Tölvu- og kerfisfræðiþjónusta.....	1.447.792	2.140.254
Önnur sérfræðiþjónusta.....	25.252.285	27.373.219
Sími og ýmis leigugjöld.....	2.056.084	1.741.010
Prentun, póstur, auglýsingar o.þ.h.....	3.190.038	3.656.989
	<u>31.946.199</u>	<u>34.911.472</u>

5. Húsnæðiskostnaður

Stofnunin er með aðsetur að Skúlagötu 57 og hefur allt húsið fyrir starfsemi sína. Húsnæðið er í eigu ríkissjóðs og greiðir stofnunin húsaleigu fyrir afnotin.

	2000	1999
Húsaleiga og aðkeypt ræsting.....	7.229.408	6.925.432
Rafmagn og heitt vatn.....	963.903	909.731
Verkkaup og byggingavörur.....	52.607	135.188
Húsnæðiskostnaður samtals	<u>8.245.918</u>	<u>7.970.351</u>

6. Bifreiðakostnaður

Stofnunin á eina bifreið af gerðinni Nissan Terrano II árgerð 1998

	2000	1999
Verkstæði og varahlutir.....	25.239	27.173
Bensín og olíur.....	89.249	63.767
Tryggingar og skattar.....	216.884	205.257
Bifreiðakostnaður samtals	<u>331.372</u>	<u>296.197</u>

7. Opinber gjöld og tryggingar

	2000	1999
Starfsábyrgðartrygging.....	225.225	101.250
Virðisaukaskattur vegna mótuneytis.....	186.794	428.321
Opinber gjöld önnur.....	34.307	31.007
Opinber gjöld samtals	<u>446.326</u>	<u>560.578</u>

8. Eignakaup

Eignakaup stofnunarinnar á árinu 2000 voru eins og fyrri ár að stærstum hluta endurnýjun á tölvum og tölvubúnaði.

	2000	1999
Tölvubúnaður.....	3.516.285	8.882.387
Húsgögn.....	388.348	199.568
Skrifstofuvélar.....	1.230.961	0
Önnur tæki og búnaður.....	34.900	152.474
Listaverk.....	390.000	0
Eignakaup samtals	<u>5.560.494</u>	<u>9.234.429</u>

9. Tilfærslur

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

	2000	1999
Tilfærslur.....	980.000	1.180.000
Tilfærslur samtals	<u>980.000</u>	<u>1.180.000</u>

10. Sértekjur

Sértekjur stofnunarinnar felast að mestu í seldri endurskoðunarþjónustu til ríkisfyrirtækja. Talið er eðlilegt að þau ríkisfyrirtæki sem stofnunin endurskoðar beri endurskoðunarkostnað þannig að samræmi verði milli þeirra og hinna sem endurskoðuð eru af endurskoðunarskrifstofum í umboði Ríkisendurskoðunar.

	2000	1999
Þjónustutekjur.....	28.241.140	23.274.452
Endurgreiddur ferðakostnaður.....	1.266.304	1.105.035
Sértekjur samtals	<u>29.507.444</u>	<u>24.379.487</u>

11. Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)

	2000	1999
Vaxtatekjur	2.650	1.003
Vaxtagjöld.....	(264)	(3.258)
Hrein fjármagnsgjöld	<u>2.386</u>	<u>(2.255)</u>

12. Eigið fé

Skilgreining á framlagi ríkissjóðs leiðir það af sér að höfuðstóll stofnunarinnar sýnir nú uppsafnaðan rekstrarárangur hennar gagnvart fjárlögum og fjárheimildum. Í lok ársins 2000 er höfuðstóll stofnunarinnar jákvæður um 26.031 þús. kr. og hafði batnað um 19.611 þús. kr. frá árinu á undan.

Þá er einnig gerð sérstök grein fyrir greiðslustöðu stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði. Þannig er skuld eða inneign færð um viðskiptareikning ríkissjóðs í reikningsskilum stofnunarinnar. Í árslok 2000 nam inneign stofnunarinnar hjá ríkissjóði 23.769 þús. kr. og hafði batnað um 17.834 þús. kr. á árinu.