

Ársskýrsla 2022

Staða og hlutverk Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun er skrifstofa ríkisendurskoðanda, sem er sjálfstætt embætti á vegum Alþingis og þáttur í eftirliti löggjafarvaldsins með framkvæmdavaldinu. Embættið endurskoðar ríkisreikning og reikninga ríkisaðila sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Þá stuðlar stofnunin að umbótum á fjármálastjórn og frammistöðu slíkra aðila sem og bættri hagkvæmni, skilvirkni og árangri þeirra.

Ríkisendurskoðun starfar samkvæmt lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Ýmis önnur lög varða jafnframt starfsemi stofnunarinnar, t.d. lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá er Ríkisendurskoðun falin tilgreind verkefni samkvæmt ýmsum lögum, t.d. lögum nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, lögum nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu og lögum nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra.

Lög nr. 46/2016 tryggja ríkisendurskoðanda í störfum sínum aðgang að rafrænum gögnum og ýmsum opinberum skrá, án gjaldtöku. Ríkisendurskoðandi hefur þar einnig skýra heimild til að skoða bókhald þriðja aðila vegna endurskoðunar á endurgreiðslum úr ríkissjóði til einkaaðila.

Starfsfólk Ríkisendurskoðunar fylgir í störfum sínum stöðlum og leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) og eftir atvikum stöðlum Alþjóðasamtaka endurskoðenda (IFAC). Enn fremur fylgir starfsfólk siðareglum Ríkisendurskoðunar. Þar sem Ríkisendurskoðun heyrir undir Alþingi gilda stjórnslulög og upplýsingalög ekki um starfsemi stofnunarinnar umfram það sem fram kemur í lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Engu að síður gilda vissar óskráðar meginreglur stjórnsluréttar um stofnunina.

Samkvæmt lögum eru helstu verkefni ríkisendurskoðanda eftirfarandi:

Fjárhagsendurskoðun

Endurskoðun ríkisreiknings og reikninga stofnana og fyrirtækja sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins. Endurskoðun reikninga þeirra aðila sem starfa á ábyrgð ríkisins eða sinna lögbundinni þjónustu eða öðrum verkefnum gegn greiðslu eða styrkjum úr ríkissjóði. Ábendingar um það sem betur má fara í bókhaldi, reikningsskilum, innra eftirliti og rekstri og öryggi upplýsingakerfa.

Stjórnsluendurskoðun

Úttektir á frammistöðu stofnana og fyrirtækja ríkisins og aðila sem þiggja framlög frá ríkinu. Mat á meðferð og nýtingu ríkisfjár, þ.e. á hagkvæmni, skilvirkni og árangri ríkisaðila, ásamt ábendingum um hvað athuga þurfi til að bæta þá þætti sem hafa farið úrskeiðis.

Eftirlit með tekjum ríkisins

Yfirferð á forsendum álagningar opinberra gjalda og annarra skatta. Könnun á forsendum afskriftarkrafna og annarra krafna hins opinbera og opinberra hlutafélaga. Eftirlit með innheimtu opinberra gjalda og annarra gjalda sem m.a. opinber hlutafélög innheimta, svo og með innheimtu rekstrartekna stofnana.

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Aðstoð við störf þingnefnda er varða fjárhagsmálefni ríkisins, þ.m.t. eftirlit með framkvæmd fjárlaga.

Eftirlit með fjárreiðum kirkjugarða

Móttaka, úrvinnsla og birting upplýsinga úr ársreikningum kirkjugarða.

Eftirlit með ársreikningum sjálfseignarstofnana og sjóða

Móttaka, úrvinnsla og birting upplýsinga úr ársreikningum sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

Eftirlit með fjárreiðum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda

Móttaka, úrvinnsla og birting upplýsinga um tekjur og gjöld stjórnmalasamtaka, þátttakenda í prófkjörum og frambjóðenda í kjöri til embættis forseta Íslands.

Þótt ríkisendurskoðandi starfi á vegum Alþingis er hann sjálfstæður og engum háður í störfum sínum. Ríkisendurskoðandi ákveður hvernig hann sinnir hlutverki sínu og velur og skipuleggur verkefni sín sjálfur.

Ríkisendurskoðun gerir viðkomandi stofnunum, Alþingi og almenningi grein fyrir niðurstöðum athugana sinna í rafrænum skýrslum og fréttum sem birtar eru á vefsíðu stofnunarinnar, www.ríkisendurskodun.is. Niðurstöður sem snerta viðkvæm innri málefni stofnana eru þó ekki gerðar opinberar. Alþingi fjallar um skýrslur Ríkisendurskoðunar samkvæmt lögum um þingsköp Alþingis og sérstökum reglum um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar.

Skrifstofur Ríkisendurskoðunar eru að Bríetartúni 7 í Reykjavík og Glerárgötu 34 á Akureyri.

Endurskoðun og eftirlit

Endurskoðun ríkisreiknings

Endurskoðun ríkisreiknings er veigamesta einstaka endurskoðunarverkefni Ríkisendurskoðunar og hefur embættið á undanförunum misserum sett mjög vaxandi kraft í þessa mikilvægu vinnu. Byggir hún á áhættugreiningu sem stuðlar að því að allir mikilvægir fjárlagaliðir sem birtast í ríkisreikningi séu endurskoðaðir. Tekjueftirliti Ríkisendurskoðunar er að miklu leyti sinnt samhliða endurskoðun ríkisreiknings.

Ríkisreikningur vegna ársins 2021 var gefinn út 31. maí 2022 með undirritun fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóra. Ríkisendurskoðandi áritaði reikninginn sama dag og er áritun hans á bls. 17 og 18 í ríkisreikningi.

Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2021 var án fyrirvara en með ábendingu um stöðu innleiðingar alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS).

Sjá nánar [endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ríkisreiknings 2021](#).

Fjárhagsendurskoðun

Fjárhagsendurskoðun miðar að því að:

- Reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri, fjárhagslegri stöðu og breytingu á henni á árinu í samræmi við settar reikningsskilareglur fyrir opinbera aðila.
- Kanna innra eftirlit stofnana og fyrirtækja og hvort það tryggi viðunandi árangur.
- Rekstur og umsvif séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyriræli, samninga og starfsvenjur þar sem það á við.

Eftir gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál varð árleg endurskoðun ríkisreiknings umfangsmesta einstaka fjárhagsendurskoðunarverkefni Ríkisendurskoðunar. Niðurstöður áhættugreiningar ráða hvaða endurskoðunaraðgerðum skuli beitt en leitast er við að tryggja að allir mikilvægir fjárlagaliðir sem birtast í ríkisreikningi séu endurskoðaðir.

Ein megin breyting sem leiðir af fylgni við IPSAS-staðla er að flokka ber starfsemi opinberra aðila í samræmi við flokkunarreglur alþjóðlegra hagskýrslustaðla. Ræður eðli starfseminnar flokkun en ekki í hvaða formi hún er rekin. Samkvæmt lögum um opinber fjármál er flokkun á starfsemi ríkisins eftirfarandi:

1. *A-hluti*. Til A-hluta telst starfsemi og kjarnaverkefni ríkisins. A-hluti skiptist í þrjá hluta:
 - a. *A1-hluti*. Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum.
 - b. *A2-hluti*. Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi.
 - c. *A3-hluti*. Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

2. *B-hluti.* Til B-hluta teljast önnur fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs og ekki teljast til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja.
3. *C-hluti.* Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands.

Reikningsskil aðila í A-3, B- og C-hluta eru samkvæmt lögum um ársreikninga en samkvæmt IPSAS innan A-1 og A-2 hlutans. Í heildaruppgjöri fyrir A-hlutann þarf að aðlaga reikningsskil ríkisaðila í A-3 hluta að uppgjöri samkvæmt IPSAS-stöðlum til að samræma matsreglur og önnur frávík á milli þeirra og ársreikningalaga. Sams konar aðlögun þarf að eiga sér stað þegar ríkisaðilar utan hluta eru teknir inn í heildarsamstæðu ríkisins. Hefur flokkun ríkisaðila og mismunandi kröfur um reikningsskil mikil áhrif á vinnu Ríkisendurskoðunar við endurskoðun ríkisreiknings.

Leggur embættið höfuðáherslu á endurskoðun A-hlutans en sinnir einnig sjálft endurskoðun sumra ríkisaðila í B- og C-hluta. Ríkisendurskoðun hefur einnig nýtt útivistunarheimild í 7. gr. laga nr. 46/2016 til að fela endurskoðendum eða öðrum sérfræðingum til að vinna í umboði sínu að einstökum verkefnum sem stofnuninni eru falin með lögum. Verkefnin eru þá boðin út í samræmi við lög nr. 120/2016 um opinber innkaup eða gerðir samningar við fyrirtæki á grundvelli rammisamninga Ríkiskaupa um endurskoðun, yfirleitt að undangengnu örútbóði.

Stjórnsýsluúttektir

Um stjórnsýsluendurskoðun er fjallað í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga og þar kemur fram að hún feli í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem ríkisendurskoðandi hafi eftirlit með. Markmið stjórnsýsluendurskoðunar er að stuðla að úrbótum þar sem horft er til:

- meðferðar og nýtingar ríkisfjár,
- hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisaðila og
- hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að sé stefnt.

Með stjórnsýsluúttekt er leitast við að veita nýjar upplýsingar, greiningu eða innsýn, og þar sem við á gera tillögur til úrbóta (ábendingar. Stjórnsýsluúttektir eru ýmist unnar að frumkvæði ríkisendurskoðanda eða eftir ábendingum eða beiðnum utanaðkomandi aðila, s.s. ráðuneyta og stofnana. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis getur farið fram á að ríkisendurskoðandi taki saman skýrslur um málefni sem falla undir starfssvið embættisins og sama gildir ef níu þingmenn óska eftir skýrslu í þingsal. Taki ríkisendurskoðandi beiðni til athugunar ákveður hann nálgun að viðfangsefninu, aðferð, tímaramma athugunar og framsetningu á niðurstöðum. Almennt leitast embættið við að veita beiðnum sem koma frá Alþingi forgang.

Skýrslur til Alþingis

Ríkisendurskoðandi sendi Alþingi alls 10 skýrslur á árinu 2022, þar af níu stjórnýsluúttektir og eina skýrslu um framkvæmd fjárlaga. Skýrslurnar eru allar ítarlegar og liggur mikil vinna að baki þeirra. Á árinu vakti mesta athygli skýrsla Ríkisendurskoðunar um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka, sem sýndi fram á fjölmarga annmarka í söluferlinu. Úttektin var embættinu mikil áskorun, bæði í tíma og efni, en niðurstöður skýrslunnar hafa reynst réttar og verið stjórnvöldum í framhaldinu leiðarljós í undirbúningi frekari söluferla. Aðrar mikilvægar skýrslur ársins 2022 hafa einnig orðið til að skapa umræðu og leggja traustan grunn að framförum og frekari stefnumótun. Má þar t.d. nefna skýrslur um stærðarhagkvæmni stofnana, geðheilbrigðisþjónustu, Innheimtustofnun sveitarfélaga og Úrvinnslusjóð.

Sjá nánar hér: [Skýrslur til Alþingis 2022](#).

Eftirlit með fjármálum tengdum stjórnmalastarfsemi

Samkvæmt lögum nr. 162/2006 hefur ríkisendurskoðandi eftirlit með vissum þáttum í fjármálum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda í persónukjöri. Stjórnmalasamtökum ber skylda til að skila ársreikningi til Ríkisendurskoðunar fyrir 1. nóvember ár hvert. Frambjóðendum í persónukjöri, s.s. forsetaframboði og prófkjörum ber að skila embættinu uppgjöri um tekjur og kostnað vegna kosningabaráttu eigi síðar en þremur mánuðum eftir að kjör fer fram ef heildarkostnaður eða-tekjur eru umfram tiltekna fjárhæð.

Ríkisendurskoðun fer yfir ársreikningana og uppgjör og kannar meðal annars hvort framlög einstaklinga og lögaðila til stjórnmalasamtaka séu í samræmi við lög. Að þeirri skoðun lokinni eru ársreikningarnir og uppgjörin birt á heimasíðu Ríkisendurskoðunar.

Sjá nánar [persónukjör einstaklinga](#) og [skilalista stjórnmalasamtaka](#).

Sjóðir og sjálfseignarstofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá

Samkvæmt lögum nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá hefur ríkisendurskoðandi ákveðið eftirlit með fjárreiðum þeirra sjóða og stofnana sem falla undir gildissvið laganna. Eftirlitið er unnið í nánú samstarfi við sýslumanninn á Norðurlandi vestra sem samþykkir stofnskrár og veitir leyfi fyrir breytingum og niðurlagningu þessara aðila. Vörsluaðilum þessara sjóða og stofnana ber að skila ársreikningum fyrir næstliðið ár til Ríkisendurskoðunar fyrir 30. júní ár hvert ásamt skýrslu um hvernig fé sjóðs eða stofnunar hefur verið varið á því ári.

Ríkisendurskoðun ber samkvæmt fyrrgreindum lögum að halda skrá yfir heildartekjur, gjöld, eignir og skuldir allra þeirra sjóða og stofnana sem falla undir lögin. Ríkisendurskoðun birtir árlega útdrátt úr ársreikningum sem staðið hefur verið skil á til embættisins.

Í desember 2022 höfðu 403 staðfestir sjóðir og stofnanir sem falla undir lög nr. 19/1988 skilað Ríkisendurskoðun ársreikningi fyrir rekstrarárið 2021 en skilafrestur var 30. júní 2022. Alls bar 693 sjóðum og stofnunum að skila ársreikningi fyrir rekstrarárið 2021 og höfðu því um 58% ársreikninga borist tæpum sex mánuðum eftir eindaga skila. Þá höfðu 42 virkir sjóðir og stofnanir aldrei skilað ársreikningi þrátt fyrir lagaskyldu þar um.

Ríkisendurskoðun hefur undanfarin ár vakið athygli stjórnvalda á slælegum skilum sjóða og sjálfseignarstofnana en skilin hafa farið stigversnandi síðastliðin ár. Sjá nánar [skýrslu um skil ársreikninga staðfesta sjóða og stofnana fyrir árið 2021](#).

Ársreikningar kirkjugarða

Ríkisendurskoðun hefur lögboðið eftirlit með ársreikningum kirkjugarða samkvæmt ákvæðum laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Kirkjugarðsstjórnir bera ábyrgð á því að senda ársreikninga kirkjugarða til embættisins fyrir 1. júní ár hvert.

Ríkisendurskoðun fer yfir reikningana, áritanir endurskoðenda, stemmir af samtölur og kallar eftir leiðréttum ársreikningum ef þörf er á. Oft á tíðum gengur þó erfiðlega að fá leiðrétt ársreikninga afhenta og þá er mikið um að ársreikningum sé skilað án undirritana.

Í hinum níuprófastsdæmum landsins eru 237 kirkjugarðar sem skila eiga ársreikningum til Ríkisendurskoðunar vegna rekstrarársins 2021. Í lok desember 2022 höfðu stofnuninni borist ársreikningar frá 128 kirkjugörðum vegna ársins 2021 og höfðu því um 54% ársreikninga borist rúmum sex mánuðum eftir eindaga skila.

Sjá nánar [skil ársreikninga kirkjugarða fyrir árið 2021](#).

Alþjóðasamstarf

Ríkisendurskoðun tekur virkan þátt í fjölbreyttu alþjóðlegu samstarfi. Sérstaklega er náið samstarf við systurstofnanir á Norðurlöndunum, en þær halda árlega sameiginlegan fund ríkisendurskoðenda og tíða vinnufundi um ýmis málefni þess á milli.

Alþjóðlegt samstarf hefur í gegnum tíðina gefið starfsfólki Ríkisendurskoðunar góða yfirsýn og þekking á alþjóðlegum straumum og stefnum og tækifæri til að miðla mikilvægri reynslu um þróun verkefna og starfsumhverfisins almennt. Embættið tekur þátt í ýmsu samstarfi á vettvangi bæði Evrópu- og alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (EUROSAI og INTOSAI). Enn fremur tekur embættið þátt í starfi á vegum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Fulltrúi Ríkisendurskoðunar hefur svo um árabil átt sæti í endurskoðunarnefnd Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA).

Eftir því sem unnt er fer alþjóðlegt samstarf Ríkisendurskoðunar fram í gegnum fjarfundabúnað, þótt einstaka fundir erlendis séu sóttir sérstaklega. Þátttaka í alþjóðlegu samstarfi miðar ekki síst að því að viðhalda og efla færni starfsfólks embættisins.