

September 2007

Endurskoðun ríkisreiknings 2006

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	7
2	HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	11
	AFKOMA OG FJÁRHAGSSTAÐA RÍKISSJÓÐS	11
	ÁBENDINGAR	11
	ÁHERSLUATRIÐI	13
3	AFKOMA OG FJÁRHAGSSTAÐA RÍKISSJÓÐS	17
	AFKOMA RÍKISSJÓÐS	17
	TEKJUR RÍKISSJÓÐS	18
	GJÖLD RÍKISSJÓÐS	20
	EIGNIR, SKULDIR OG HÖFUÐSTÓLL RÍKISSJÓÐS	22
4	EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS	27
	ENDURSKOÐUN EFNAHAGSLIÐA	27
	LANGTÍMASKULDIR RÍKISSJÓÐS	28
	ENDURSKOÐUN LÍFEYRISSKULDBINDINGA	28
	TEKIN INNLEND LÁN RÍKISSJÓÐS	30
	TEKIN LÖNG ERLEND LÁN	31
	SKAMMTÍMASKULDIR RÍKISSJÓÐS	31
	EIGNIR RÍKISSJÓÐS	32
	FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS	34
	HELSTU UMSJÓNARAÐILAR	35
5	ENDURSKOÐUN RÍKISSJÓÐSTEKNA	37
	FRAMKVÆMD ENDURSKOÐUNAR OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR	37
	YFIRLIT UM TEKJUR 2006	38
	INNHEIMTA OG EFTIRSTÖÐVAR RÍKISTEKNA Í ÁRSLOK 2005	38
	TRYGGINGAGJALD	40
	VIRÐISAUKASKATTUR	41
	ÓPINBER GJÖLD, ÁÆTLANIR	43
	DRÁTTARVEXTIR OG ÁLAG	45
	SÉRTEKJUR STOFNANA	45
	FJÁRMAGNSTEKJUSKATTUR	46
	SKATTASTYRKIR (-AFSLÆTTIR)	47
	SALA EIGNA	48
	SKULDBREYTINGAR OG NAUÐSAMNINGAR	51
6	ENDURSKOÐUN RÁÐUNEYTA, STOFNANA OG MÁLAFLOKKA	53
	UM ENDURSKOÐUN HJÁ A-HLUTA STOFNUNUM	53
	ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS	54
	FORSÆTISRÁÐUNEYTI	55
	MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	56
	UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	57
	LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI	59
	SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI	60

	DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI	61
	FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI	62
	HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI	64
	FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	65
	SAMGÖNGURÁÐUNEYTI.....	67
	IÐNAÐARRÁÐUNEYTI.....	68
	VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI	69
	HAGSTOFA ÍSLANDS.....	70
	UMHVERFISRÁÐUNEYTI	71
7	INNRA EFTIRLIT OG INNRI ENDURSKOÐUN	73
	ÚTTEKTIR RÍKISENDURSKOÐUNAR Á INNRA EFTIRLITI.....	73
	EFTIRFYLGNI MEÐ ELDRI SKÝRSLUM	75
8	FYRIRTÆKI Í B-, C-, D- OG E-HLUTA	77
	ENDURSKOÐUN B-HLUTA RÍKISREIKNINGS	77
	ENDURSKOÐUN C-HLUTA RÍKISREIKNINGS	78
	ENDURSKOÐUN D-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	80
	ENDURSKOÐUN E-HLUTA RÍKISREIKNINGS	81
9	ENDURSKOÐUN LÍFEYRISSJÓÐA RÍKISSTARFSMANNA OG ÞJÓÐKIRKJUNNAR	83
	ENDURSKOÐUN LÍFEYRISSJÓÐA 2006.....	83
	LÍFEYRISSJÓÐUR STARFSMANNA RÍKISINS.....	83
	LÍFEYRISSJÓÐUR HJÚKRUNARFRÆÐINGA.....	85
	ÞJÓÐKIRKJAN	86
10	FJÁRHEIMILDIR	89
	SAMANBURÐUR GJALDA VIÐ FJÁRHEIMILDIR	90

Myndir og töflur

1.1	Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða	8
2.1	Skýring frávíka milli launagreiðslna og launafjárheimilda ársins 2006.....	14
2.2	Vegin hækkun launakostnaðar miðað við áætlun (8,6%).....	15
3.1	Rekstur og efnahagur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	17
3.2	Tekjur og gjöld ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	18
3.3	Skatttekjur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	19
3.4	Rekstrartekjur, sala eigna og fjárframlög ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	20
3.5	Rekstrargjöld ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	21
3.6	Rekstrar- og neyslutilfærslur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	21
3.7	Viðhald, stofnkostnaður og fjármagnstilfærslur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	22
3.8	Eignir, skuldir og eigið fé ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006).....	23
3.9	Rekstrarreikningur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006).....	24
3.10	Efnahagsreikningur ríkissjóðs, A-hluta 31. desember (2001–2006).....	25
3.11	Sjóðstreymi ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)	26
4.1	Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs	28
4.2	Innborganir ríkissjóðs 2006 vegna lífeyrisskuldbindinga.....	30
4.3	Staða ríkisbréfa og ríkisvíxla 2006 og 2005	30
4.4	Staða spariskírteina í árslok 2006 og 2005 skv. bókhaldi Endurlána.....	31
4.5	Skammtímaskuldir ríkissjóðs	32
4.6	Skammtímaeignir ríkissjóðs.....	33
4.7	Fjármagnskostnaður ríkissjóðs 2006 og 2005	34
5.1	Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna	38
5.2	Niðurfærðar eftirstöðvar í árslok 2006	40
5.3	Skipting á rétthafa	41
5.4	Uppgjör virðisaukaskatts, höfuðstóll.....	41
5.5	Yfirlit áætlana í virðisaukaskatttil	42
5.6	Álagður og áætlaður tekjuskattur lögaðila.....	44
5.7	Þróun áætlana í opinberum gjöldum.	44
5.8	Frávik sértekna	46
5.9	Stærstu einstakir liðir skattastyrkja (í m.kr.)	47
8.1	Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings	77
8.2	Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings	79
8.3	Framlög lánastofnana í afskriftasjóð	79
8.4	Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings	80
8.5	Hluta- og sameignarfélög í E-hluta ríkisreiknings	81
9.1	Þróun hreinnar eignar LSR og LH 1997–2006.....	83
9.2	Yfirlit um helstu afkomutölur LSR 2006 og 2005	84
9.3	Ávöxtun nokkurra lífeyrissjóða 2006 og 2005.....	84
9.4	Yfirlit um helstu afkomutölur LH 2006 og 2005	85
9.5	Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og sjóða hennar	87
9.6	Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2006	87
10.1	Samsetning fjárheimilda v/gjalda 2006	89
10.2	Sundurliðun á fjárheimildum gjalda 2006	90
10.3	Gjöld A-hluta ríkissjóðs.....	90
10.4	Fjárlagaliðir með of- eða vannýttar fjárheimildir í árslok 2006.....	91

1 Inngangur

Í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning fyrir árið 2006 er vísað til skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings sem hér liggur fyrir. Í skýrslunni gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir endurskoðun reikningsins og setur fram athugasemdir sínar og ábendingar.

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

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

Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.

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

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

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

Auk þessa hafa athuganir Ríkisendurskoðunar beinst að því hvort fylgt sé fyrirmælum sem lúta að heimildum til að ráðstafa opinberum fjármunum og hvort fyrir hendi sé staðfestingarkerfi sem tryggir að keypt vara og þjónusta hafi verið móttekin. Þannig reynir Ríkisendurskoðun að sjá til þess að upplýsingar og staðfesting á ráðstöfun skattpeninga séu með þeim hætti sem lög og reglur gera ráð fyrir.

Flestar stofnanir í A-hluta ríkisreiknings gefa út endurskoðaða ársreikninga með ítarlegri upplýsingum en birtast í ríkisreikningi, t.d. með skýringum og sundurliðunum. Samtals voru 402 ársreikningar stofnana og fyrirtækja í ríkisreikningi með áritun endurskoðanda á árinu 2006. Nú er orðinn fastur liður að gefa út endurskoðaða ársreikninga fyrir allar stofnanir í A-hluta ríkisreiknings, auk stofnana og fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta hans. Að þessu leyti hefur orðið mikil breyting undanfarinn áratug.

1.1 Fjöldi endurskoðaðra stofnana og fjárlagaliða

Ár	Endurskoðað af Ríkisendurskoðun	Endurskoðað af öðrum	Endurskoðað samtals	Áritaðir ársreikningar
2006	324	88	412	402
2005	337	88	425	418
2004	355	85	440	432
2003	362	79	441	438
2002	393	81	474	455
2001	328	81	409	408
2000	248	75	323	317
1999	158	83	241	174
1998	148	85	233	129

Auk þess að árita ársreikninga stofnana og fyrirtækja gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðu vinnu sinnar í sérstakri greinargerð sem send er þeirri stofnun sem er til endurskoðunar og því ráðuneyti sem hún tilheyrir. Þar eru einnig ef þörf krefur settar fram athugasemdir og ábendingar um það sem betur mætti fara í rekstri, umsýslu með fé og innra eftirliti.

Endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2006 er hagað með svipuðum hætti og undanfarin ár. Henni má skipta í nokkra þætti. Endurskoðun á A-hluta ríkisreiknings felst í stórum dráttum í staðfestingum og afstemmingum á eigna- og skuldaliðum sem tilgreindir eru í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Skatttekjur og aðrar tekjur sem tilgreindar eru í rekstrarreikningi ríkissjóðs voru stemmdar af við álagningarkerfi og innheimtakerfi ríkissjóðs. Í endurskoðun A-hluta felst enn fremur athugun á bókhaldi og fjárreiðum þeirra stofnana sem teljast til þessa hluta ríkisreiknings og beinist hún að gjalda-liðum, tekjum og eignaskráningu. Þá hefur Ríkisendurskoðun á síðustu árum lagt áherslu á að skoða innri eftirlitskerfi stofnana en þau hafa mikla þýðingu við að tryggja áreiðanleika upplýsinga sem m.a. birtast í reikningskilum ríkissjóðs og ríkisaðila.

Uppbygging þessarar skýrslu er þannig: Á eftir inngangi eru helstu niðurstöður og ábendingar dregnar saman. Því næst kemur kafli um afkomu og fjárhagsstöðu ríkissjóðs á árinu 2006 og sýnd þróun síðustu ára. Þar á eftir er fjallað um endurskoðun á efnahag ríkissjóðs, eignum hans og tekjum, ráðuneyta og stofnana þeirra. Þar á eftir eru kaflar um innra eftirlit og um endurskoðun fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta ríkisreiknings og aðila sem eru að hluta í ríkisreikningi. Loks kemur kafli um fjárheimildir og frumvarp til lokafjárlaga.

Við fjárhagsendurskoðun hefur Ríkisendurskoðun á undanförunum árum lagt áherslu á að kanna nokkur valin atriði í starfsemi stofnana og fyrirtækja

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

Við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2006 var lögð sérstök áhersla á tvö atriði:

1. *Framkvæmd kjarasamninga og vörpun launa frá maí 2006.*
2. *Ytri staðfestingar.*

Greint er frá heildarniðurstöðum þessarar úttektar í kafla 2, „Helstu niðurstöður og ábendingar“. Í kafla 6, „Endurskoðun ráðuneyta, stofnana og málaflokka“, er síðan rætt sérstaklega um það hvernig einstök ráðuneyti stóðu að framkvæmd kjarasamninga.

Ástæða þess að Ríkisendurskoðun tók til athugunar framkvæmd kjarasamninga og vörpun launa í sameiginlega launatöflu var þriðja: Í fyrsta lagi þótti stofnuninni fróðlegt að athuga hve miklar launabreytingar hefðu orðið við vörpunina, hvort markmið stjórnvalda um að halda þeim innan tiltekins ramma hefðu náðst og hvaða skýringar séu á frávikum. Í öðru lagi vildi stofnunin fá upplýsingar um það hvort nýja launakerfið uppfyllti þarfir þeirri sem vinna við það og veitti stjórnendum nauðsynlegar upplýsingar til stjórnunar. Í þriðja lagi vildi stofnunin kanna hvort röðun starfa í launaflokka væri rökstudd skriflega, hvaða þættir skiptu mestu máli í því samhengi og hvaða persónu- og tímabundnu þættir væru metnir til launa.

Með því að óska eftir því að ytri aðilar, þ.e. skuldunautar og lánardrottinnar, staðfesti þær fjárhæðir sem fyrirtæki og stofnanir ríkisins birta í efnahagsreikningi sínum leitast Ríkisendurskoðun við að treysta eigin endurskoðun, þ.e. staðfesta að jafnt eignir sem skuldir komi fram og séu rétt tilgreindar. Þetta var annars vegar gert með því að óska eftir yfirlitum frá bönkum um stöðu allra bankareikninga og hins vegar með því að fá staðfestingu skuldunauta eða lánardrottna stofnana á þeim fjárhæðum sem stofnanirnar gefa sjálfar upp.

2 Helstu niðurstöður og ábendingar

Afkoma og fjárhagsstaða ríkissjóðs

Undanfarin tvö ár hefur mikill afgangur verið á rekstri A-hluta ríkissjóðs. Árið 2006 nam hann 82 ma.kr. og árið 2005 113 ma.kr. Þessi afgangur skýrist einkum af auknum skatttekjum og öðrum rekstrartekjum vegna þenslu í íslensku efnahagslífi undanfarin ár sem skilar sér í hækkun flestra skattstofna. Einnig hafa komið til tekjur vegna eignasölu, einkum þó árið 2005 þegar hlutabréf í Landssíma Íslands voru seld. Afkoma ríkissjóðs á árinu er mun betri en fjárlög ársins gerðu ráð fyrir en þar var reiknað með 20 ma.kr. afgangi. Að viðbættum fjárukalögum var hins vegar reiknað með 45 ma.kr. afgangi. Tekjur ríkissjóðs hækkðu lítillega frá árinu á undan eða um 0,2% en gjöldin hækkðu hins vegar um 10,3%. Það svarar sem næst til hækkunar á vísitölu launa á sama tíma en er á hinn bóginn talsvert meiri hækkun en nemur breytingu á vísitölu neysluverðs (6,8%).

Höfuðstóll ríkissjóðs (eigið fé) sýnir mismun á annars vegar peningalegum eignum og eignarhlutum ríkissjóðs í ríkisfyrirtækjum og hlutafélögum og hins vegar skuldum ríkissjóðs. Höfuðstóllinn var neikvæður um 63,4 ma.kr. í lok árs 2006 og hefur staða hans batnað verulega undanfarin ár vegna mikils tekjuafgangs ríkissjóðs. Bókfærðar eignir A-hluta ríkissjóðs námu í árslok 468 ma.kr. sem er 170 ma.kr. aukning frá árinu á undan. Skuldir og aðrar skuldbindingar námu hins vegar 531 ma.kr. í lok árs 2006 og höfðu aukist um 122 ma.kr. milli ára. Um 40% þeirra tengjast lífeyrisskuldbindingum. Meginskýringin á hækkun eigna og skulda er lán sem tekið var með það fyrir augum að styrkja gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans.

Ábendingar

Í fjárlögum vegna ársins 2006 var veitt 315 ma.kr. til útgjalda hjá A-hluta ríkisins. Til viðbótar komu yfirfærðar gjaldaheimildir frá fyrra ári sem nettó námu 17,4 ma.kr. Með fjárukalögum var svo 19,6 ma.kr. bætt við fjárheimildir vegna gjalda. Fjárheimildir vegna ársins 2006 námu því alls 352 ma.kr.

Í lok árs 2006 stóðu 75 fjárlagaliðir, eða u.þ.b. sjöundi hver, í halla umfram 4% af fjárheimild, samtals að fjárhæð 14 ma.kr. Þá stóðu 54% allra fjárlagaliða með afgang umfram 4% vikið. Þegar á heildina er litið stóðu því tveir af hverjum þremur fjárlagaliðum annaðhvort með ofnýttar eða vannýttar heimildir umfram 4% vikið um síðustu áramót. Einnig ber að vekja athygli á að samkvæmt reglum um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs er stofnunum óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á bankareikningi. Hallarekstur stofnana sem fara

fram úr fjárheimildum hefur einnig verið fjármagnaður með greiðslum úr ríkissjóði og er þá færður sem skammtímaskuld stofnana við ríkissjóð. Þær stofnanir sem fóru meira en 4% fram úr fjárheimildum á árinu 2006 og voru í skuld við ríkissjóð höfðu fjármagnað hallann með 3,5 ma.kr. viðskiptaskuld við ríkissjóð.

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að taka af festu á rekstri stofnana sem fara meira en 4% fram úr fjárheimildum, ýmist með því að ákveða þeim hærri fjárheimildir eða ganga eftir því að þær dragi úr útgjöldum sínum. Þá telur Ríkisendurskoðun að ónýttar fjárheimildir sem eru umfram 4% eigi almennt að fella niður nema þær eigi að nýta á næsta fjárlagaári, en að heimildir megi endurnýja í fjárlögum næstu ára eftir því sem þörf er á.

Verulega hefur dregið úr áætlunum skattfirvalda í virðisaukaskatti á undanförunum árum en þó eru enn um 26,2 ma.kr. í eftirstöðvum. Nú er gert ráð fyrir að einungis 3% af áætlun innheimtist. Að baki þessum áætlunum standa tæplega 4.500 einstaklingar og lögaðilar. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun lagt til að fyrirtæki sem sannarlega eru ekki í rekstri og fá áætlanir verði afmáð úr fyrirtækjaskrá, samkvæmt heimild í lögum um hlutafélög og einstaklingshlutafélög. Þá hefur stofnunin ennfremur lagt til að skattfyrvöld fái heimild til að loka virðisaukaskattsnúmerum þeirra aðila sem eru í verulegum vanskilum. Sú tillaga er enn á ný ítrekuð.

Áfallnar lífeyrisskuldbindingar B-deildar í árslok 2006 námu um 403,8 ma.kr. en voru 359,0 ma.kr. í árslok 2005. Hækkun milli áranna nemur því um 12,5%. Hrein raunávöxtun sjóða LSR þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum var 10,8% en meðaltal hreinnar raunávöxtunar LSR síðastliðin 5 ár 8,6%. Þrátt fyrir að ávöxtun sjóðsins á árinu 2006 sé með því hæsta sem verið hefur dugar það ekki til að vega upp á móti hækkun lífeyrisskuldbindinga B-deildar árið 2006 sem voru 1,6% hærri en hrein ávöxtun hans. Samkvæmt lögum um sjóðinn eiga launagreiðendur að standa undir 2% ávöxtun. Það þýða 175,4 ma.kr. af heildarskuldbindingum með greiðslu lífeyrishækkunar. Skuldbindingin sem þá stendur eftir nemur 228,4 ma.kr. en hrein eign lífeyrissjóðsins til greiðslu þeirra skuldbindinga 185,4 ma.kr. Þá vantar um 43,0 ma.kr. sem eru á ábyrgð ríkissjóðs.

Á liðnum árum hefur Ríkisendurskoðun lagt aukna áherslu á úttekt á innra eftirliti hjá ríkisaðilum. Meðal helstu niðurstaðna þeirra úttekta er sú að aðilar setja sér almennt ekki mælanleg markmið. Fyrir vikið er áhætta stofnana ekki heldur greind og metin og þess vegna eru ýmsar eftirlitsaðgerðir ekki viðhafðar. Á undanförunum árum hefur aftur á móti orðið mikil breyting til batnaðar á rafrænni upplýsingagjöf opinberra aðila til almennings.

Ríkisendurskoðun fylgdi á árinu 2006 því eftir hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar vegna innra eftirlits frá síðustu árum. Lögð verður aukin áhersla á þennan þátt í störfum stofnunarinnar á næstu misserum.

Áhersluatriði

Eins og nefnt var í „Inngangi“ vann Ríkisendurskoðun við fjárhagsendurskoðun fyrir árið 2006 sérstaka úttekt á tveimur atriðum í starfsemi stofnana ríkisins:

1. *Framkvæmd kjarasamninga og vörpun launa frá maí 2006.*
2. *Ytri staðfestingar.*

Hér verður gerð grein fyrir heildarniðurstöðum úttektarinnar. Í kafla 6 verður síðan rætt sérstaklega um það hvernig einstök ráðuneyti stóðu að framkvæmd kjarasamninga.

Framkvæmd kjarasamninga og vörpun launa frá maí 2006

Við endurskoðun ársins 2006 lagði Ríkisendurskoðun sérstaka áherslu á að skoða hvernig staðið var að vörpun launa yfir í sameiginlega launatöflu í maí 2006 og hvað það hefði kostað ríkið. Í tengslum við þetta voru einnig tekin til skoðunar nokkur atriði sem lúta almennt að því hvernig kjarasamningum var fylgt. Í könnuninni var litið til 253 stofnana og fjárlagaliða í A-hluta ríkisins þar sem alls voru unnin 16.275 ársverk árið 2006, þ.e. rúmlega 80% allra ársverka ríkisins það ár. Könnun Ríkisendurskoðunar ætti því að gefa glögga mynd af stöðu mála og breytingunni frá 2005.

Samkvæmt lokatölum úr launakerfi ríkisins hækkaði heildarlaunakostnaður (þ.e. laun og launatengd gjöld) þeirra 253 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 7,7 ma.kr. (9,1%) milli árana 2005 og 2006, þ.e. úr 84,3 ma.kr. í 92 ma.kr. Áætlun um launakostnað þeirra (fjárheimildir) hækkaði hins vegar um 7,0 ma.kr. (8,6%) milli ára, þ.e. úr 81,7 ma.kr. í 88,7 ma.kr., og var þar gert ráð fyrir rúmlega 5% hækkun vegna kjarasamninga og vörpunar launa og rúmlega 3% hækkun vegna ýmiss konar leiðréttinga á launum. Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 3,3 ma.kr. hærri (3,7%) en gert var ráð fyrir í þessari áætlun. Þetta er heldur meira frávík en var árið 2005 þegar launakostnaður fór um 2,6 ma.kr. (3,2%) fram úr áætlunum.

Samtals fjölgaði ársverkum stofnananna 253 um 190 (1,2%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 16.050 í 16.240. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því alls 6,7 ma.kr. (8,1%). Að meðaltali var heildarlaunakostnaður ríkisins árið 2006 vegna hvers unnins ársverks tæpar 6 m.kr. með öllum launatengdum gjöldum, þ.e. tæpar 500 þús.kr. á mánuði miðað við 462 þús.kr. árið 2005.

Í heild hækkaði veginn launakostnaður því heldur minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað (8,6%). Hækkunin er einnig minni en bæði meðaltal launavísitölu opinberra starfsmanna árið 2006 (10,4%) og launavísitala starfsmanna á almennum markaði (10,3%) segja til um. Þetta skýrist að nokkru leyti af frávikum vegna lotunar milli ára 2004 og 2005.

Í könnun sinni óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að forstöðumenn stofnana svöruðu nokkrum spurningum um framkvæmd kjarasamninga. Í upphafi voru þeir beðnir um að skýra hugsanlegt frávik milli launagreiðslna og launafjárheimilda ársins 2006. Svör bárust frá 169. Í 76 tilvikum (45%) voru frávik talin óveruleg, þ.e. innan +/- 5% marka, en að öðru leyti voru gefnar eftirfarandi skýringar. (Stundum var gefin fleiri en ein skýring.)

2.1 Skýring frávika milli launagreiðslna og launafjárheimilda ársins 2006

Starfsmannafjöldi meiri / minni en fjárheimildir gerðu ráð fyrir	46	43,4%
Fjárheimildir hafa ekki þróast í takt við launaþróun á undanförunum árum	16	15,1%
Fjárheimildir byggðu á ónákvæmri áætlun launa	13	12,3%
Kostnaður við vörpun launa varð meiri / minni en stofnanasamningur / fjárheimildir gerðu ráð fyrir	12	11,3%
Fjárheimildir gerðu ráð fyrir niðurskurði sem ekki kom til framkvæmda	3	2,8%
Aðrar skýringar	16	15,1%
Samtals skýringar	106	100%

Athyglisvert er að forstöðumenn skýrðu frávik að langmestu leyti með þáttum sem varða fjármögnun stofnana og beina stjórnun þeirra, þ.e. starfsmannahald, þróun fjárheimilda og áætlun launa, en einungis að litlum hluta (11,3%) með kostnaði við vörpun launa.

Yfirleitt, þ.e. í 81,4% tilvika af 156, töldu stjórnendur upplýsingakerfi launa uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi. Þá töldu 75,7% af 169 launakerfið skila þeim upplýsingum sem þeir þörfuðust til stjórnunar. Ríkisendurskoðun mat það einnig svo að í 95,7% tilvika af 161 hefðu stofnanir samræmt röðun á öllum störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og að sú röðun byggði í 84,9% tilvika á skriflegum rökstuðningi, óháðum þeim einstaklingum sem gegndu störfunum.

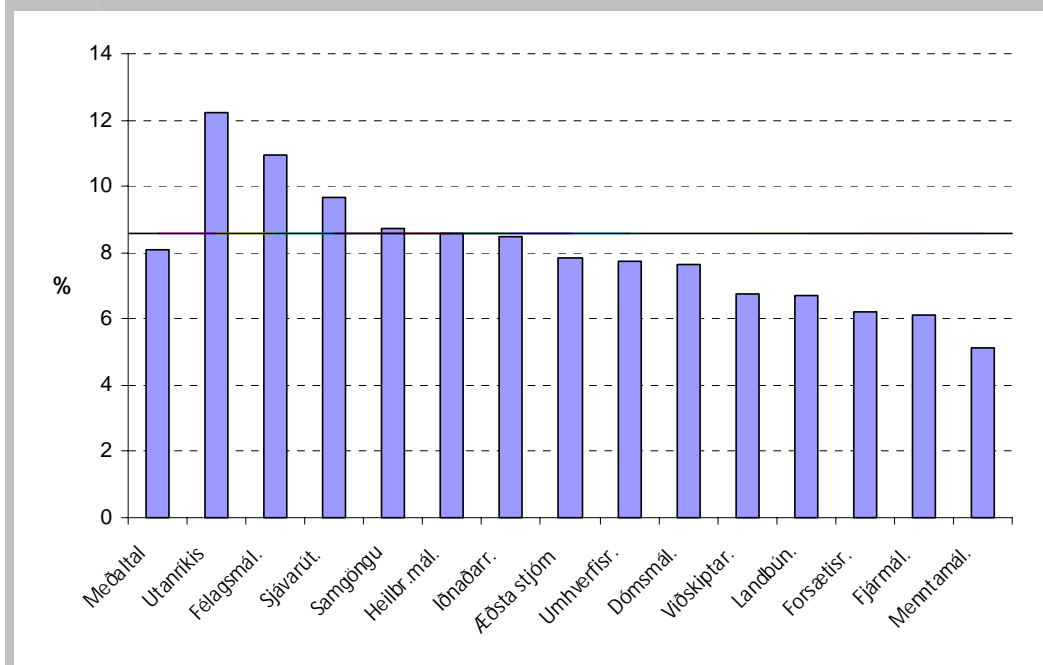
Alls fengust upplýsingar frá 177 forstöðumönnum á því hvernig störfum væri raðað í launaflokka. Þær þrjár röksemdir sem oftast var byggt á við slíka röðun voru mat á færni (72,9%), mat á verkefnum (70,1%) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (61,4%). Þeir persónubundnu þættir sem einkum voru metnir til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (89,6%) og starfsreynsla (88,4%). Slík atriði eru í samræmi við ákvæði kjarasamninga.

Alls gátu 137 forstöðumenn af 168 (81,6%) um tímabundna þætti sem metnir væru til launa og bentu þá oftast á álag í starfi (60,6%) og árangur í starfi (32,1%). Sérstök tímabundin umbun var þó einungis greidd í 23 stofnunum af 173 (13,3%) sem svör bárust frá. Þetta er eðlilegt í ljósi þess að fjármálaráðuneytið gaf ekki út reglur um það hvernig standa ætti að tímabundnum umbunum fyrr en í mars 2007.

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að kjarasamningarnir frá í maí 2006 hafa stuðlað að auknu gagnsæi og hlutlægni í launaákvörðunum, eins og að var stefnt. Þær stofnanir sem áður greiddu (fasta) ómælda yfirvinnu hafa yfirleitt varpað slíkum greiðslum inn í föst dagvinnulaun út frá mati á persónu- eða tímabundnum þáttum. Þá er föst yfirvinna nú alla jafna mæld.

Horft var sérstaklega til einstakra ráðuneyta og bornar saman breytingarnar sem urðu á vegnum launakostnaði þeirra milli ára 2005 og 2006. Eins og meðfylgjandi súlurit sýnir reyndist talsverður munur á ráðuneytum. Mest varð hækkunin hjá stofnunum og fjárlagaliðum utanríkisráðuneytis (12,2%) og félagsmálaráðuneytis (10,9%) en minnst hjá stofnunum og fjárlagaliðum fjármálaráðuneytis (6,1%) og menntamálaráðuneytis (5,1%).

2.2 Vegin hækkun launakostnaðar 2005-2006 miðað við áætlun (8,6%)



Þess ber að geta að hækkun launakostnaðar umfram 8,1% meðaltal á sér a.m.k. í sumum tilvikum eðlilegar skýringar, þ.e. felst í viðleitni ríkisvaldsins eða einstakra ráðuneyta til að bæta kjör tiltekinna starfsstétta eða leiðrétta mun á launum starfsmanna eftir ráðuneytum eða stofnunum. Þetta skýrir

m.a. aukinn launakostnað í félagsmálaráðuneytinu þar sem mánaðarlaun eru að meðaltali talsvert undir meðallaunum allra ráðuneyta.

Ytri staðfestingar

Við endurskoðun efnahagsreikninga fyrirtækja og stofnana ríkisins eru einstaka liðir metnir og staðfest að fjárhæðir sem þar eru tilgreindar séu réttar, þ.e. að raunverulegar eignir komi fram og séu rétt tilgreindar. Við endurskoðun er einnig lagt mat á þær reglur sem notaðar eru við að meta einstakrar eignir og gera grein fyrir þeim og að samkvæmni og samræmi sé viðhaft í því tilliti. Með sama hætti er metið og staðfest að skuldir sem ríkisaðilar tilgreina í efnahagsreikningi sínum tilheyri þeim og séu allar tilgreindar og metnar með viðeigandi og eðlilegum hætti. Að lokum er athugað hvort ríkisaðilar hafi tekið á sig skuldbindingar sem ekki koma fram í ársreikningi.

Almennt gildir að gögn frá ytri aðilum eru trúverðug staðfesting innri gagna. Þess vegna er oft leitað eftir beinum staðfestingum frá slíkum aðilum við endurskoðun.

Við endurskoðun ríkisreiknings ársins 2006 lagði Ríkisendurskoðun sérstaka áherslu á að ytri aðilar, í þessu tilviki lánardrottinn og skuldunautar ríkisins, staðfestu stöðu sína gagnvart ríkisaðilum með formlegum hætti. Þessi liður endurskoðunarinnar náði til alls 172 ríkisaðila. Alls voru send út staðfestingarbréf vegna 122 þeirra (70,9%) en ekki þótti ástæða til að óska eftir staðfestingarbréfum fyrir hina vegna smæðar þeirra og þess að litlar sem engar kröfur eða skuldir voru útistandandi.

Alls voru send út 1.464 staðfestingarbréf til skuldunauta og lánardrottna þessara 122 ríkisaðila. Svör bárust frá 1.002, þ.e. 68,4% þeirra sem valdir voru. Í langflestum tilvikum stemmdu fjárhæðir milli aðila eftir að tekið hafði verið tillit þátta eins og vaxtareiknings eða ólíkrar lotunar, þ.e. að skuldunautar eða lánardrottinn bókuðu færslur á annað reikningsár en ríkisaðilar gerðu. Könnunin sýndi að í langflestum tilvikum er skráning á stöðu skuldunauta og viðskiptamanna í lagi hjá þeim ríkisaðilum sem endurskoðaðir voru. Örfáar undantekningar eru frá þessu og hefur sérstaklega verið tekið á þeim málum og réttum aðilum bent á þau atriði sem þarfnast nánari skoðunar.

3 Afkoma og fjárhagsstaða ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs

Á árinu 2006 var afkoma (tekjujöfnuður) A-hluta ríkissjóðs jákvæð um tæpa 82 ma.kr. sem svarar til fimmtungs af heildartekjum ársins. Til samanburðar má geta þess að jákvæð eða neikvæð afkoma undanfarinna ára hefur almennt verið á bilinu 1–4% af tekjum, að undanskildu árinu 2005 þegar afkoman var jákvæð um ríflega fjórðung. Fjárlög ársins 2006 gerðu ráð fyrir um 20 ma.kr. afgangi sem er um 5,9% af áætluðum tekjum samkvæmt fjárlögum. Í fjárákalogum var síðan gert ráð fyrir um 25 ma.kr. afgangi í viðbót. Alls var því miðað við um 45 ma.kr. afgang.

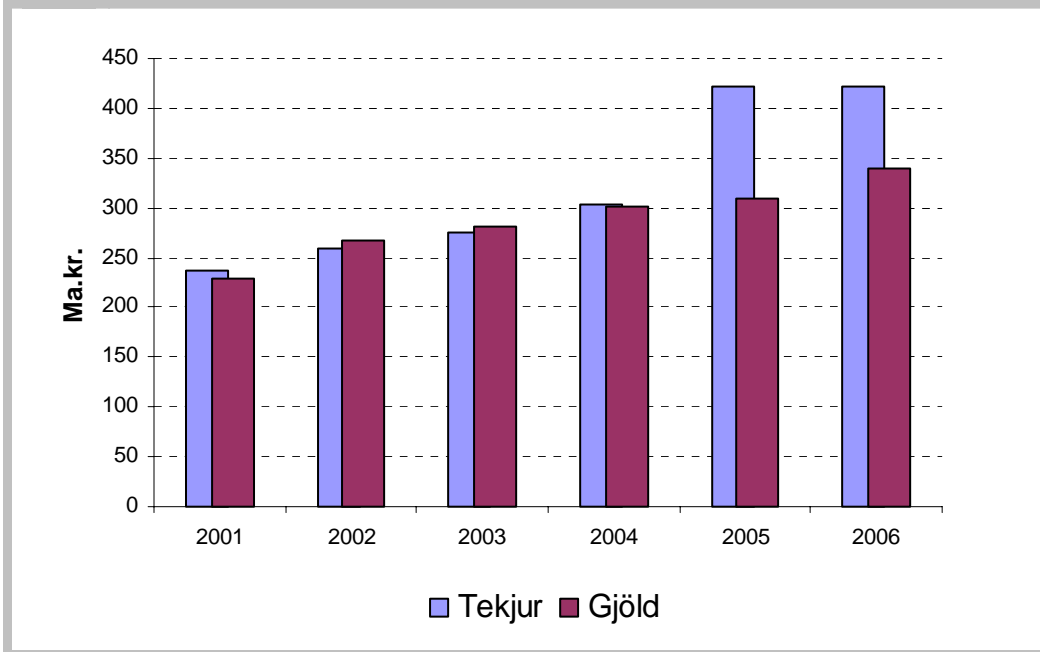
3.1 Rekstur og efnahagur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)

Í ma.kr.	Tekjur	Gjöld	Tekjujöfn.	Eignir	Skuldir	Eigið fé
2001	237,4	228,7	8,6	266,7	491,5	-224,8
2002	259,2	267,3	-8,1	267,0	488,9	-222,0
2003	274,6	280,7	-6,1	248,5	483,1	-234,6
2004	302,4	300,4	2,0	245,3	471,9	-226,5
2005	421,2	308,4	112,8	297,7	409,2	-111,5
2006	422,0	340,2	81,8	467,5	530,9	-63,4

Þegar á heildina er litið jukust tekjur ríkissjóðs um 0,2% frá árinu 2005 til 2006 en gjöld um 10,3%. Á sama tíma jukust eignir um 57,5% en skuldir um 29,7%. Eiginfjárstaða ríkissjóðs batnaði því talsvert. Jákvæð afkoma ríkisins árið 2006 skýrist einkum af auknum skatttekjum og öðrum rekstrartekjum. Þessi aukning stafar af þenslu í íslensku efnahagslífi undanfarin ár sem aftur skilar sér í hækkun flestra skattstofna. Tekjur af eignasölu voru hins vegar mun minni árið 2006 en árið áður þegar hlutabréf í Landssíma Íslands voru seld.

Í meðfylgjandi súluriti er sýnd þróun tekna og gjalda A-hluta ríkissjóðs frá árinu 2001 til 2006.

3.2 Tekjur og gjöld ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)



Tekjur ríkissjóðs

Í heild jukust tekjur ríkissjóðs um 795 m.kr. (0,2%) milli áráanna 2005 og 2006, þ.e. úr 421,2 ma.kr. í 422 ma.kr. Árið 2005 jukust tekjurnar hins vegar um 118,7 ma.kr. (39,3%) frá fyrra ári. Mestu munaði að skatttekjur jukust um 41,9 ma.kr. (12,5%) og aðrar rekstrartekjur um 2,8 ma.kr. (10,6%). Á móti kom hins vegar að tekjur af eignasölu voru mun minni árið 2006 en árið áður, þ.e. 14,2 ma.kr. í stað 58,8 ma.kr., sbr. mynd 3.4 „Rekstrartekjur, sala eigna og fjárframlög ríkisins“.

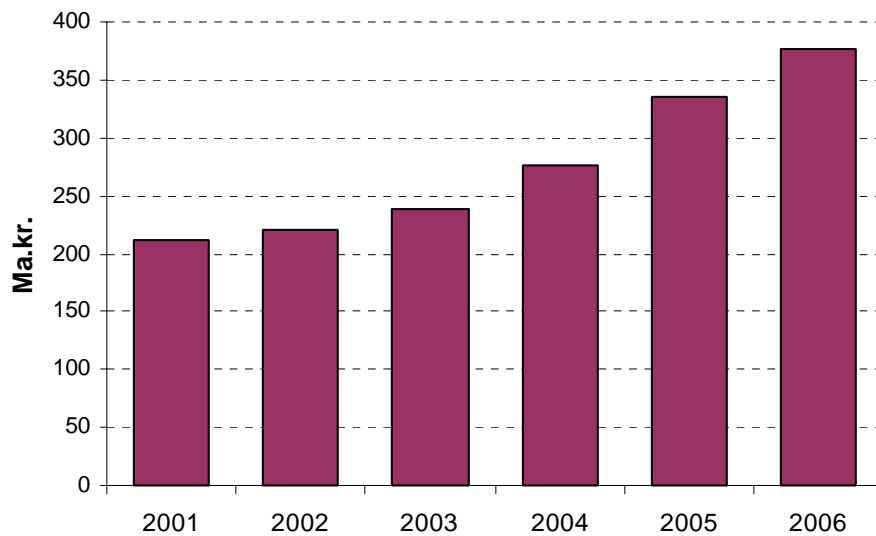
Skatttekjur ríkisins hafa jafnan verið milli 80 og 90% af heildartekjum ríkissjóðs undanfari 5 ár og námu 89,4% þeirra árið 2006 miðað við 79,5% árið 2005. Slíkar tekjur hafa vaxið umtalsvert síðustu ár, sbr. mynd 3.3 „Skatttekjur ríkissjóðs“, um 22% milli áráanna 2004 og 2005, þ.e. úr 275,7 ma.kr. í 335,2 ma.kr., og um 12,5% milli áráanna 2005 og 2006, þ.e. í 377,2 ma.kr.

Af skatttekjum ríkissjóðs námu tekjuskattar einstaklinga 81,5 ma.kr. á árinu 2006 og er það aukning um 9,2 ma.kr. (12,8%) frá árinu á undan. Hækkunin stafar af auknum launatekjum almennings. Meiri launagreiðslur fyrirtækja koma einnig fram í meiri tekjum af tryggingagjöldum og öðrum sköttum á launagreiðslur sem hækkuðu um 5,7 ma.kr. milli ára (17,2%). Tekjur af tryggingagjaldi eru markaður tekjustofn og renna að mestu í Atvinnuleysis-

tryggingasjóð, Fæðingarorlofssjóð og til að fjármagna lífeyris- og slysa-tryggingar.

Tekjuskattar lögaðila skiluðu 38,5% meiri tekjum en árið á undan, fóru úr 23,4 ma.kr. í 32,4 ma.kr. Afkoma margra fyrirtækja hefur batnað umtalsvert og skilar sér í hærri skattgreiðslum, en skatthlutfall lögaðila var óbreytt frá fyrra ári.

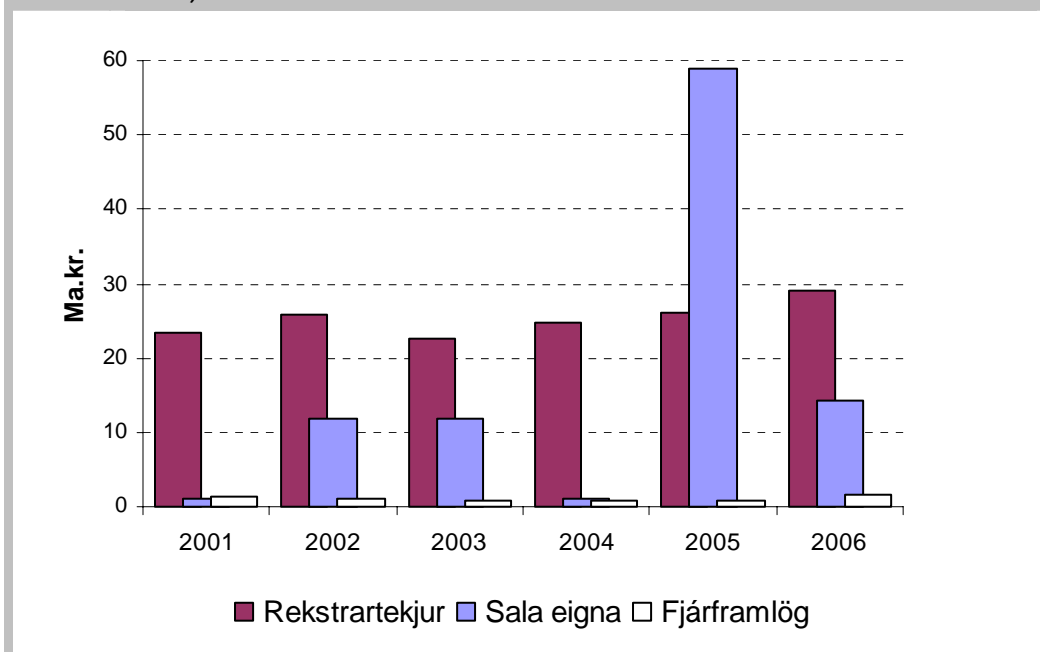
3.3 Skatttekjur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)



Tekjur af eignarsköttum minnkuðu um 6 ma.kr. milli ára (-40,6%) sem stafar af því að eignarskattur var felldur úr gildi á árinu. Velta í fasteigna- og lánaviðskiptum minnkaði einnig nokkuð milli ára og skilaði stimpilgjald því minni tekjum í ríkissjóð en árið á undan.

Virðisaukaskattur skilar ríflega þriðjung af skatttekjum ríkisins og hefur því svipað vægi og tekjuskattar þegar kemur að tekjuöflun ríkisins. Tekjur af virðisaukaskatti námu 132,1 ma.kr. á árinu 2006 og jukust um 15,7% milli ára sem er heldur minni hækkun en árið þar á undan. Tekjur af virðisaukaskatti endurspeglar vel umsvifin í hagkerfinu, en þau birtast einnig í meiri tekjum af vörugjöldum sem námu samtals 43,7 ma.kr. á árinu 2006. Hækkun milli ára var 5,3 m.kr. (13,9%) og skýrist að stórum hluta af upptöku oliugjalds í stað þungaskatts, en sú breyting felur í sér færslu milli skattstofna og er því ekki um hreina aukningu að ræða.

3.4 Rekstrartekjur, sala eigna og fjárframlög ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)



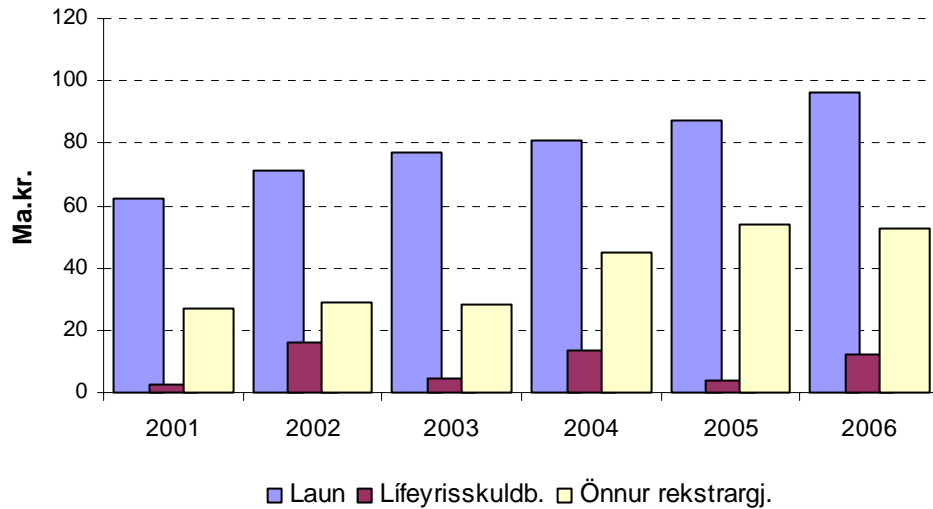
Gjöld ríkissjóðs

Gjöld ríkissjóðs jukust um 31,8 ma.kr. (10,3%) frá fyrra ári, samanborið við 8,0 ma.kr. (2,6%) vöxt milli árunna 2004 og 2005. Þar af hækkuðu laun og önnur rekstrargjöld um 15,5 ma.kr. (11,1%). Gjaldfærsla lífeyrisskuldbindinga hækkaði úr 4,1 ma.kr. í 12 ma.kr. milli ára. Þessi kostnaður er mjög breytilegur frá einu ári til annars en árleg gjaldfærsla hefur að meðaltali verið 8,9 ma.kr. síðustu sex árin.

Að slepptum kostnaði við lífeyri hækkuðu rekstrargjöld um 5,4%, þar af launakostnaður um 8,9 ma.kr. eða 11,1%. Launakostnaður nemur annars um 28% af heildargjöldum ríkissjóðs sem er sama hlutfall og árið 2005. Fjármagnskostnaður nam 14,9 ma.kr. árið 2006 og hækkaði um 10,5% milli ára.

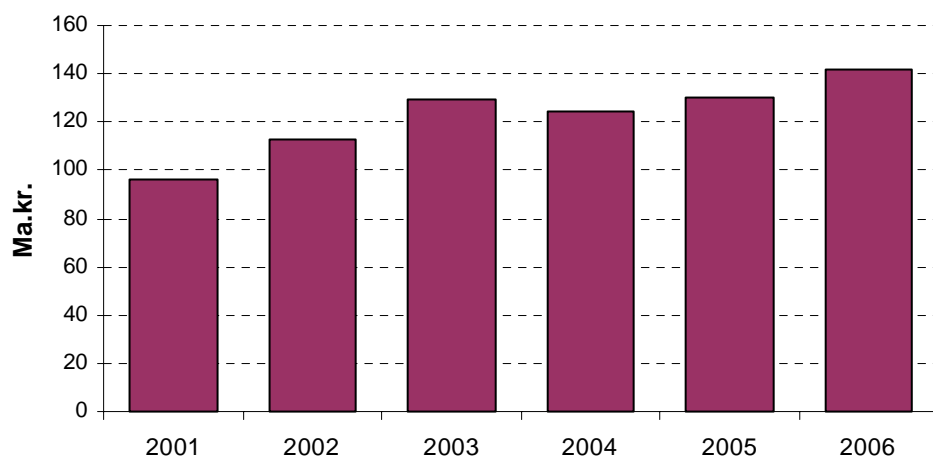
Mynd 3.5 sýnir þróun rekstrargjalda ríkissjóðs frá árinu 2001 til 2006. Þar sést að vöxturinn hefur verið nokkuð jafn og stígandi þegar horft er til launa og annarra rekstrargjalda en að nokkrar sveiflur eru milli ára vegna lífeyrisskuldbindinga.

3.5 Rekstrargjöld ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)



Undir rekstrar- og neyslutilfærslur falla lífeyristryggingar og sjúkratryggingar auk annarra útgjaldaliða almannatryggingakerfisins, afskriftir skattkrafna, barnabætur, vaxtabætur, auk greiðslna vegna búvöruframleiðslu, framlaga til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og margir fleiri liðir. Rekstrar- og neyslutilfærslur námu alls 141,9 ma.kr. árið 2006 og hækkuðu um 11,4 ma.kr. (8,7%) milli ára sem er meiri hækkun en þrjú undanfarin ár.

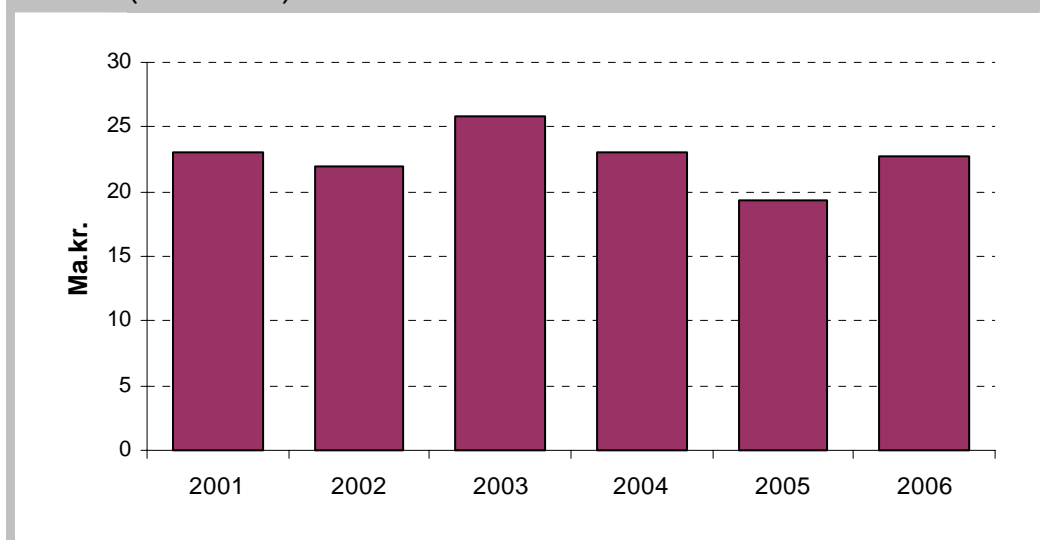
3.6 Rekstrar- og neyslutilfærslur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)



Ólíkt því sem verið hefur undanfarin ár jukust útgjöld vegna stofn- kostnaðar, viðhalds og fjármagnstilfærslna milli árunna 2005 og 2006. Undir fjármagnstilfærslur falla m.a. framlög til hafnarmála, Ofanflóðasjóðs og

Framkvæmdasjóðs aldraðra og framlög sem renna til ýmissa stofnkostnaðarverkefna utan A-hlutans.

3.7 Viðhald, stofnkostnaður og fjármagnstilfærslur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)



Eignir, skuldir og höfuðstóll ríkissjóðs

Höfuðstóll ríkissjóðs (eigið fé) sýnir mismun á annars vegar peningalegum eignum og eignarhlutum ríkissjóðs í ríkisfyrirtækjum og hlutafélögum og hins vegar skuldum og öðrum skuldbindingum ríkissjóðs. Höfuðstóllinn var neikvæður um 226,5 ma.kr. í árslok 2004 en vegna mikils afgangis á árunum 2005 og 2006 hefur eiginfjárstaðan batnað um 163,1 ma.kr. og var höfuðstóllinn neikvæður um 63,4 ma.kr. í lok árs 2006.

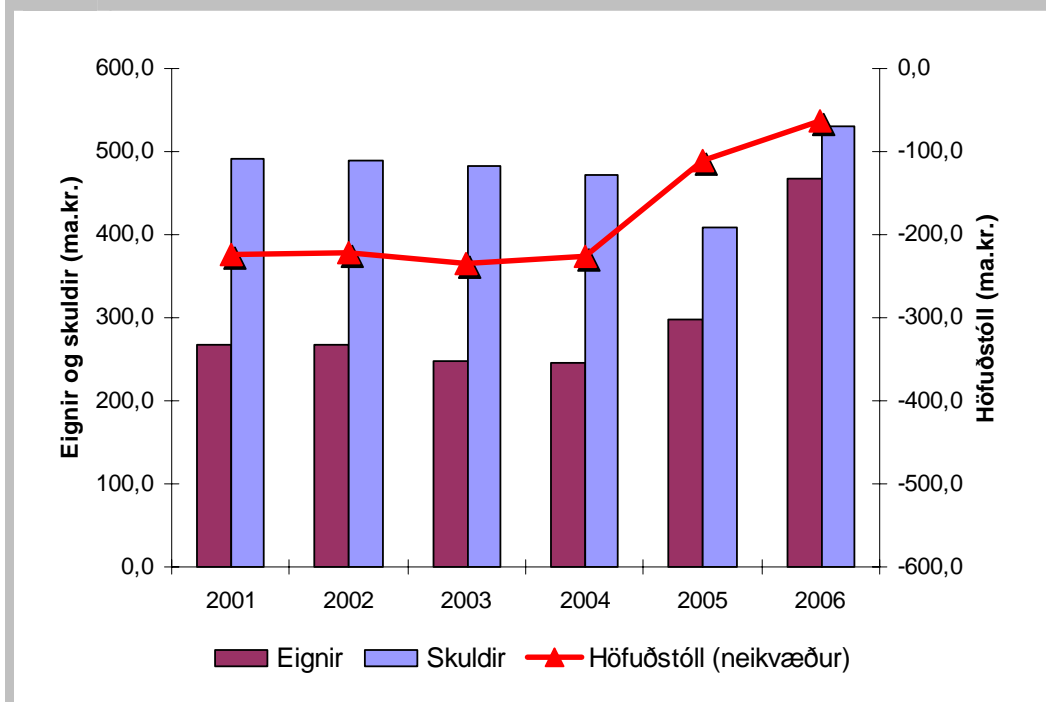
Fasteignir og aðrir varanlegir rekstrarfjármunir eru ekki eignfærð hjá A-hluta ríkissjóðs. Neikvæður höfuðstóll A-hlutans endurspeglar þar af leiðandi ekki raunverulega fjárhagsstöðu ríkisins heldur er fremur til marks um að tekjum hafi verið ráðstafað fram í tímann. Í árslok 2005 nam höfuðstóllinn fjögurra mánaða skatttekjum ríkisins en í árslok 2006 nam hann tveggja mánaða skatttekjum.

Eignir A-hluta ríkissjóðs jukust um 169,9 ma.kr. (57,1%) á árinu 2006 og námu í árslok samtals 467,5 ma.kr. Skuldir og aðrar skuldbindingar jukust hins vegar um 121,7 ma.kr. milli ára (29,8%) og námu samtals 530,9 ma.kr. í árslok 2006. Þar af voru um 40% vegna lífeyrisskuldbindinga. Skuldir ríkisins hafa ekki verið hærri undanfarin sex ár. Meginskýringin felst í 89,6 ma.kr. láni í evrum sem tekið var til að styrkja gjaldeyrisvarasjóð Seðla-

bankans. Lánið skuldfærist hjá ríkissjóði en færist einnig til eignar sem krafa á Seðlabankann.

Greiðsluafkoma ríkissjóðs (handbært fé frá rekstri) svarar til rekstrarafkomu eftir að tekið er tillit til þeirra rekstrarliða sem ekki hafa áhrif á sjóðstreymi auk breytinga á rekstartengdum eignum og skuldum. Árið 2006 var greiðsluafkoman jákvæð um 87,7 ma.kr. en var til samanburðar jákvæð um 35,0 ma.kr. árið 2005.

3.8 Eignir, skuldir og eigið fé ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)



Fjárfestingarhreyfingar fólust einkum í aðurnefndri 89,6 ma.kr. lánveitingu vegna gjaldeyrisvarasjóðs Seðlabankans og 14,6 ma.kr. framlagi vegna hlutfjár í Rarik ohf. vegna breytingar úr B-hluta fyrirtæki í hlutafélag í eigu ríkisins. Lántakan vegna Seðlabankans skýrir einnig að tekin lán eru hærri en afborganir ólíkt því sem verið hefur nokkur undanfarin ár.

3.9 Rekstrarreikningur ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)

Í m.kr.	2002	2003	2004	2005	2006
Tekjur					
<i>Skatttekjur</i>					
Skattar á tekjur og hagnað einstakl.	55.053	57.998	65.006	72.209	81.453
Skattar á tekjur og hagnað lögaðila	8.807	12.212	11.589	23.413	32.427
Skattur á fjármagnstekjur	6.958	9.084	13.554	21.671	23.748
Tryggingagj. og aðrir skattar á launagr.	23.397	26.315	28.880	33.101	38.804
Eignarskattar	11.001	8.666	11.552	14.746	8.754
Virðisaukaskattur	76.271	80.940	96.433	114.183	132.122
Vörugjöld	24.367	28.030	31.174	38.339	43.653
Sértækir þjónustuskattar	1.508	1.720	2.078	2.166	2.609
Neyslu- og leyfisskattar	9.121	9.716	10.953	10.354	7.453
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	2.474	2.680	3.086	3.539	4.621
Aðrir skattar	1.554	1.497	1.369	1.504	1.508
Skatttekjur alls	220.510	238.859	275.673	335.223	377.153
<i>Rekstrartekjur</i>					
Arðgreiðslur	3.095	2.922	3.219	8.230	1.236
Vextir	15.375	10.930	10.333	9.166	17.733
Aðrar eignatekjur	255	1.633	2.127	1.154	1.046
Neyslu- og leyfisgjöld	6.313	5.541	6.202	6.607	7.165
Sektir og skaðabætur	745	1.062	2.722	899	1.649
Aðrar rekstrartekjur		487	232	162	108
Rekstrartekjur alls	25.782	22.575	24.834	26.219	28.937
Sala eigna	11.722	11.954	1.064	58.823	14.209
Fjárframlög	1196	861	860	901	1.662
Tekjur samtals	259.210	274.574	302.431	421.166	421.961
Gjöld					
Æðsta stjórn ríkisins	2.596	2.490	2.626	2.724	2.750
Forsætisráðuneyti	1.444	1.444	1.381	2.030	1.140
Menntamálaráðuneyti	30.173	32.836	35.127	37.749	43.439
Utánríkisráðuneyti	5.489	5.334	5.980	6.418	8.750
Landbúnaðarráðuneyti	11.610	12.096	12.429	15.643	13.618
Sjávarútvegsráðuneyti	2.883	3.292	2.679	2.196	3.574
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	13.883	14.723	15.182	16.825	19.025
Félagsmálaráðuneyti	20.695	24.832	27.322	27.507	29.477
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	96.361	105.817	112.643	118.464	130.128
Fjármálaráðuneyti	41.963	33.183	41.205	36.927	41.897
Samgönguráðuneyti	15.902	18.410	20.094	18.079	20.720
Iðnaðarráðuneyti	2.891	4.732	3.374	4.203	4.263
Viðskiptaráðuneyti	1.468	1.419	1.337	1.345	1.377
Hagstofa Íslands	500	649	589	632	629
Umhverfissráðuneyti	3.469	4.198	4.318	4.233	4.472
Fjármagnskostnaður	16.005	15.256	14.152	13.420	14.908
Gjöld samtals	267.332	280.712	300.438	308.395	340.166
Tekjuafgangur (tekjuhalli)	-8.122	-6.137	1.993	112.771	81.797

3.10 Efnahagsreikningur ríkissjóðs, A-hluta 31. desember (2001–2006)

Í m.kr.	2002	2003	2004	2005	2006
Eignir					
<i>Langtímakröfur og áhættufjármunir</i>					
Veitt löng lán	80.874	76.382	51.633	71.496	169.678
Næsta árs afb. fluttar á skammtímakr.	-9.143	-18.636	-7.888	-1.251	-10.917
Hlutabréf og stofnfjárframlög	93.323	90.826	94.607	87.424	102.672
Langtímakr. og áhættufjárm. alls	165.055	148.572	138.352	157.668	261.432
<i>Veltufjármunir</i>					
Vöru- og efnisbirgðir	988	1.133	1.172	1.286	1.480
Óinnheimtar ríkistekjur	58.170	57.725	65.680	76.098	89.444
Skammtímakröfur, aðrar	17.133	5.604	7.842	10.549	11.872
Næsta árs afb. af veittum löngum lánum	9.143	18.636	7.888	1.251	10.917
Handbært fé, nettó	16.468	16.848	24.384	50.814	92.384
Veltufjármunir samtals	101.902	99.946	106.967	139.998	206.097
Eignir samtals	266.957	248.517	245.319	297.665	467.529
Skuldir og höfuðstóll					
<i>Höfuðstóll</i>					
Höfuðstóll í ársbyrjun	-224.791	-221.958	-234.598	-226.535	-111.497
Endurmat o.fl.	10.955	-6.503	6.071	2.266	-33.675
Tekjujöfnuður	-8.121	-6.137	1.993	112.771	81.797
Höfuðstóll í árslok	-221.958	-234.598	-226.535	-111.497	-63.372
Lífeyrisskuldbindingar	183.230	184.243	190.728	191.360	210.098
<i>Langtímaskuldir:</i>					
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	9.152	8.845	901	648	750
Tekin löng innlend lán	77.818	83.503	96.194	96.018	110.346
Tekin löng erlend lán	182.005	164.229	141.288	85.408	175.177
Næsta árs afb. fluttar á skammtímask.	-31.953	-28.919	-41.132	-20.237	-32.699
Langtímaskuldir samtals	237.022	227.657	197.252	161.837	253.574
<i>Skammtímaskuldir</i>					
Krafa á ríkistekjur	1.267	1.064	606	637	620
Ógreidd gjöld (án vaxta)	7.176	6.914	7.824	8.711	10.155
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	7.380	5.004	10.981	3.590	5.323
Tekin stutt lán	12.133	20.609	14.606	14.072	6.254
Aðrar skammtímaskuldir	8.754	8.705	8.724	8.719	12.181
Næsta árs afborganir langtímaskulda	31.953	28.919	41.132	20.237	32.699
Skammtímaskuldir samtals	68.663	71.215	83.874	55.966	67.233
Skuldir samtals	488.915	483.116	471.854	409.163	530.905
Skuldir og höfuðstóll samtals	266.957	248.517	245.319	297.665	467.532

3.11 Sjóðstreymi ríkissjóðs, A-hluta (2001–2006)

Í m.kr.	2002	2003	2004	2005	2006
Rekstrarhreyfingar					
Tekjujöfnuður	-8.121	-6.137	1.993	112.771	81.797
<i>Rekstrarliðir sem ekki hafa áhrif á handbært fé</i>					
Lífeyrisskuldbindingar	11.878	-715	5.118	-3.140	5.649
Afföll af teknum lánum	3.461	3.310	3.061	3.009	8.706
Áfallin ógjaldfallin vaxtagjöld langtímask.	-5.141	-562	-8.360	-360	113
Gjaldfærð ríkisábyrgð	-77	-24	0	0	0
Söluhagnaður af eignum	-11.239	-10.579	-9	-57.760	-260
Breyting rekstrartengdra eigna og skulda					
Afskrifaðar skattkröfur	10.103	9.184	10.126	9.795	12.091
Viðskiptakröfur	-12.367	-8.535	-20.358	-22.854	-26.817
Viðskiptaskuldir	-769	-2.884	6.504	-6.405	6.450
Handbært fé frá rekstri	-12.271	-16.942	-1.924	35.057	87.728
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Lánveitingar	-3.982	-6.582	-4.810	-37.027	-95.639
Afborganir veittra lána	15.992	12.311	30.989	18.728	5.152
Fyrirfram greitt upp í langtímakostnað	-10.892	-8.597	-9.553	-5.826	-5.875
Kaup hlutabréfa og eiginfjárframlög	-5.355	-1.210	-733	-375	-14.800
Sala hlutabréfa og eignarhluta	5.329	27.735	19	69.092	340
Fjárfestingarhreyfingar samtals	1.091	23.657	15.912	44.591	-110.822
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin stutt lán, nettó	-28	8.476	-6.002	-534	-7.818
Tekin löng lán	61.721	36.948	39.387	25.793	131.214
Afborganir lána	-51.689	-51.633	-40.055	-77.917	-60.804
Gengismunur og endurmat sjóðs- og bankareikn.	-400	-125	220	-561	2.071
Fjármögnunarhreyfingar samtals	9.604	-6.334	-6.451	-53.219	64.663
Breyting handbærs fjár	-1.576	380	7.537	26.429	41.569
Handbært fé í ársbyrjun	18.046	16.468	16.848	24.384	50.814
Handbært fé í árslok	16.470	16.848	24.384	50.814	92.384

4 Efnahagur ríkissjóðs

Í þessum kafla er greint frá endurskoðun efnahags A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 2006. Fjallað er um stærðir helstu efnahagsliða, hvernig þær hafa þróast og helstu niðurstöður endurskoðunarinnar.

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

Endurskoðun efnahagsliða

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

Stöðutölur voru kannaðar með greiningu. Einnig voru sendar fjölmargar fyrirspurnir til Fjársýslu ríkisins um mál sem varða viðskiptareikninga, uppgjör og lánamál. Ríkisendurskoðun telur að þróa þurfi betra verklag við afstemmingar nokkurra undirkerfa við aðalbókhaldið í fjárhagskerfum ríkisins. Leitað var staðfestinga á hreyfingum innan ársins og á stöðu í árslok. Sérstök áhersla var lögð á eftirfarandi:

- Yfirferð og staðfestingar bankaafstemminga.
- Úrtakskönnun viðskiptareikninga.
- Yfirferð á afstemmingum undirkerfis lánakerfis við aðalbókhald.
- Yfirferð á afstemmingum erlendra lána við aðalbókhald.
- Yfirferð á afstemmingum Fjársýslu ríkisins á eiginfjárliðum ríkissjóðs.

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

Langtímaskuldir ríkissjóðs

Langtímaskuldir ríkissjóðs námu 495,6 ma.kr. í árslok 2006 og hækkuðu umtalsvert á árinu, þ.e. um 122,8 ma.kr. (33%). Hækkunin skýrist að mestu af auknum erlendum skuldum.

4.1 Staða langtímaskulda og skuldbindinga ríkissjóðs

Í m.kr.	2006	2005	Mism.	%
Lífeyrisskuldbindingar	210.098	191.360	18.738	9,8%
Tekin löng innlend lán	110.346	96.018	14.328	14,9%
Tekin löng erlend lán	175.177	85.408	89.769	105,1%
Langtímaskuldir samtals	495.621	372.786	122.835	33,0%

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

Endurskoðun lífeyrisskuldbindinga

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

Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 210,1 ma.kr. í árslok 2006 en 191,4 ma.kr. árið 2005. Hækkun milli ára var um 9,8% miðað við óverulega hækkun árið á undan (0,3%). Meiri hækkun skuldbindinga árið 2006 skýrist m.a. af því að raunávöxtun eigna hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga var óvenju góð á árinu á undan. Einnig má nefna að endurmetnar forsendur um lífslíkur juku lífeyrisskuldbindingar á árinu 2006. Nýjar skuldbindingar námu 29,5 ma.kr. en voru rúmlega 13,6 ma.kr. á árinu 2005. Með nýjum skuldbindingum er hér bæði átt við þann hlut sem fer til gjaldfærslu og hinn sem er færður á endurmat.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs skiptast milli tíu skuldbindingarliða árið 2006 þar sem samtímaiðgjöld standa einungis að hluta til undir fjármögnun sjóðanna. Um 83% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs koma til vegna B-deildar LSR en 8,3% vegna LH.

Eignir upp í óuppgerðar skuldbindingar

Samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins endurgreiða launagreiðendur B-deild sjóðsins þann hluta lífeyris sem nemur hækkun á úrskurðuðum lífeyri. Hluti launagreiðenda hefur þegar gert upp áfallnar skuldbindingar sínar við B-deild og verður sjóðurinn að standa að fullu undir þessum hluta skuldbindinganna með eignum sínum. Sama á við um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga. Útreikningar á skuldbindingum lífeyrissjóðanna byggjast á árlegri tryggingafræðilegri úttekt.

Í árslok 2006 nam reiknuð óuppgerð áfallin skuldbinding LSR 348 ma.kr. en var 311 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er því um 12%. Nettó endurmetnar eignir sjóðsins upp í óuppgerðar skuldbindingar voru hins vegar ekki nema tæplega 18 ma.kr. eða 5,1% af þeim skuldbindingum. Árið 2005 voru samsvarandi eignir 18 ma.kr. eða 5,9% af óuppgerðum skuldbindingum. Hlutfall nettóeignar á móti skuldbindingum lækkaði því um 0,8% á árinu 2006 og má skýra það með auknum skuldbindingum sjóðsins á árinu.

Hjá Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga var óuppgerð áfallin skuldbinding tæpar 46,3 ma.kr. í árslok 2006 en var tæpar 40,2 ma.kr. árið á undan. Hækkunin er 15,2%. Eignir sjóðsins vegna óuppgerðra skuldbindinga voru 9,8 ma.kr. eða 21,3% af slíkum skuldbindingum. Samsvarandi hlutfall var tæplega 21,5% árið á undan. Hlutfall nettóeignar LH á móti skuldbindingum lækkaði því lítillega milli ára.

Útreikningur á eign vegna óuppgerðra skuldbindinga byggist á úttekt tryggingastærðfræðings.

Innborganir ríkissjóðs til LSR og LH

Aukaframlög ríkissjóðs byggjast á ákvörðun fjármálaráðherra frá 1999 um að ríkissjóður skyldi hefja greiðslur inn á framtíðarskuldbindingar sínar við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga. Hinn 30. desember 1999 var gerður sérstakur samningur um þessar innborganir og er þar tilgreint hvernig farið skuli með þær. Framlög ríkissjóðs eru endurskoðuð samhliða endurskoðun LSR og LH.

Bein aukaframlög ríkissjóðs til lífeyrissjóðanna námu um 4 ma.kr. á árinu 2006 sem var það sama og árið á undan. Viðbótariðgjöld frá stofnunum í A-hluta ríkissjóðs námu tæpum 1,4 ma.kr. sem er svipað og árið á undan. Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara, sem varðar eingöngu B-deild Lífeyrissjóðsins, nam 483 m.kr. Í heild námu innborganir ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga 5,9 ma.kr. árið 2006 sem er svipuð heildarfjárhæð og árið á undan.

4.2 Innborganir ríkissjóðs 2006 vegna lífeyrisskuldbindinga

Í m.kr.	Greitt til LSR	Greitt til LH	Samtals
Aukaframlög ríkissjóðs	3.800	200	4.000
Viðbótariðgjöld A-hluta ríkissjóðs	1.217	175	1.391
Viðbótarframlag vegna grunnskólakennara	483	0	483
Samtals	5.500	375	5.875

Tekin innlend lán ríkissjóðs

Innlend fjármögnun ríkissjóðs er aðallega þríþætt. Í fyrsta lagi eru óverðtryggð langtímaverðbréf, þ.e. ríkisbréf, og í öðru lagi óverðtryggðir ríkisvixlar. Báðir flokkarnir eru seldir á innlendum verðbréfamarkaði. Í þriðja lagi eru verðtryggð spariskirteini ríkissjóðs en útgáfu þeirra hefur nú verið hætt.

Ríkisbréf eru nú langstærsti innlengi lánaflokkurinn og hefur sala og útgáfa þeirra aukist verulega undanfarin ár. Skuld ríkissjóðs vegna þeirra nam 93,2 ma.kr. í árslok 2006 ef tekið er tillit til affalla og áfallinna vaxta. Árið 2006 jukust skuldir ríkissjóðs í formi seldra ríkisbréfa á markaði um 24 ma.kr. Skuld ríkissjóðs í ríkisvixlum lækkaði hins vegar verulega á árinu og var einungis 6,2 ma.kr. í árslok 2006.

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

Alls jukust skuldir ríkissjóðs í ríkisbréfum um 34,6% á árinu 2006 en skuldir vegna ríkisvixla lækkuðu hins vegar um 55,4%.

4.3 Staða ríkisbréfa og ríkisvixla 2006 og 2005

Í m.kr.	2006	2005	Breyt.	%
Ríkisbréf				
Staða nafnverðs	91.636	69.770	21.866	31,3%
Frá dragast afföll	-1.807	-2.723	915	-33,6%
Áfallnir vextir	3.404	2.215	1.189	53,7%
	93.233	69.263	23.970	34,6%
Ríkisvixlar				
Staða nafnverðs	6.254	14.004	-7.750	-55,3%
Frá dragast afföll	-80	-164	83	-50,8%
	6.173	13.840	-7.667	-55,4%
Samtals	99.406	83.102	16.303	19,6%

Skuldir ríkissjóðs í spariskírteinum hafa lækkað verulega á undanförunum árum og námu 17,7 ma.kr. í árslok 2006 miðað við 26,1 ma.kr. árið á undan. Lækkunin nam 8,4 ma.kr. (32%) sem skýrist að mestu af forinnlausn 20 ára bréfa á árinu en það er stærsti flokkur útistandandi spariskírteina nú. Tafla 4.4 sýnir stöðu spariskírteina í árslok 2006 og 2005 að teknu tilliti til affalla og áfallinna vaxta.

4.4 Staða spariskírteina í árslok 2006 og 2005 skv. bókhaldi Endurlána

Í m.kr.	2006	2005	Breyt.	%
Staða spariskírteina án vaxta	23.367	36.980	-13.613	-36,8%
Frá dragast: Afföll	-6.453	-11.565	5.112	-79,2%
Við bætast: Áfallnir vextir	820	734	86	11,7%
Heildarstaða spariskírteina	17.734	26.149	-8.415	-32,2%

Við endurskoðun spariskírteina var m.a. farið yfir afstemmingu aðalskulda-bréfa spariskírteina milli Endurlána ríkisins og Seðlabankans. Sú yfirferð var án athugasemda. Enn fremur voru niðurstöður undirkerfa bornar saman við aðalbókhald og uppgjör Endurlána ríkissjóðs. Yfirferð affalla gaf ekki heldur tilefni til athugasemda.

Tekin löng erlend lán

Staða erlendra lána ríkissjóðs árið 2006

Erlend lán ríkissjóðs hækkðu verulega árið 2006, þ.e. úr 85,4 ma.kr. árið 2005 í 175,2 ma.kr. Hækkunin nemur 89,8 ma.kr. Meginástæða hennar er fyrrgreind 89,6 ma.kr. lántaka til að efla gjaldeyrisvarasjóð Seðlabanka Íslands og bæta þannig gjaldeyrisstöðu þjóðarbúsins. Aðrar erlendar lána-hreyfingar jöfnuðust nokkurn veginn út. Þess má geta að gengisendurmat var óhagstætt á árinu.

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

Skammtímaskuldir ríkissjóðs

Í heild námu skammtímaskuldir ríkissjóðs rúmlega 67 ma.kr. í árslok 2006 og er það 11 ma.kr. hækkun frá 2005. Meginskýring hennar er hækkun næsta árs afborgana af langtímaskuldum og hækkun annarra skammtímaskulda umfram lækkun tekinna stuttra lána. Meðal skammtímaskulda eru

hér ríkisvixlar, sem tekin stutt lán. Meðfylgjandi tafla sýnir sundurliðun skammtímaskulda.

Í m.kr.	2006	2005	Breyt.	%
Krafa á ríkistekjur	620	637	-17	-2,7%
Ógreidd gjöld	10.155	8.711	1.444	16,6%
Áfallnir, ógjaldfallnir vextir	5.323	3.590	1.733	48,3%
Tekin stutt lán	6.254	14.072	-7.818	-55,6%
Aðrar skammtímaskuldir	12.181	8.719	3.462	39,7%
Næsta árs afborganir langtímalána	32.699	20.237	12.462	61,6%
Samtals	67.233	55.966	11.266	20,1%

Krafa á ríkistekjur er skuld ríkissjóðs við ýmsa aðila sem eiga kröfu á markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur. Hún nam 620 m.kr. í árslok 2006 en 637 m.kr. árið áður. Þetta er 2,7% lækkun. Ógreidd gjöld voru tæpir 10,2 ma.kr. í árslok 2006 en 8,7 ma.kr. árið áður. Hér er um að ræða ógreiddan almennan rekstrarkostnað við lánardrottna sem kemur til greiðslu eftir áramótin. Hækkun milli ára var 1,4 ma.kr. (16,6%).

Áfallnir ógjaldfallnir vextir námu 5,3 ma.kr. í árslok 2006. Þeir hækkuðu frá árinu á undan um 1,7 ma.kr. sem skýrist að mestu af áföllnum vöxtum af ríkisbréfum.

Aðrar skammtímaskuldir eru skuldir á almennum viðskiptareikningum og má þar nefna ógreidda afdregna staðgreiðslu af launþegum í árslok.

Eignir ríkissjóðs

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

Skammtímaeignir

Í árslok 2006 voru skammtímaeignir ríkissjóðs 206 ma.kr. og nam hækkun milli ára 66 ma.kr. (47%).

Mesta hækkun einstakra liða varð á handbæru fé, um 41,6 ma.kr. (82%). Hún skýrist fyrst og fremst af góðri rekstrarafkomu ríkissjóðs á árinu og mikilli aukningu handbærs fjár frá rekstri. Hækkun handbærs fjár nettó skýrist nánar í sjóðstreymisfirliti ríkisreiknings.

Á árinu 2006 jukust óinnheimtar ríkistekjur um rúmlega 13 ma.kr. (17,5%). Hækkun þessa liðar tengist auknum skatttekjum ríkissjóðs og innheimtu á þeim. Aðrar skammtímakröfur jukust um 1,3 ma.kr. Hér að stærstum hluta um að ræða kröfur A-hluta stofnana vegna innheimtu tekna.

4.6 Skammtímæignir ríkissjóðs				
Í m.kr.	2006	2005	Breyt.	%
Vöru- og efnisbirgðir	1.480	1.286	194	15,1%
Óinnheimtar ríkistekjur	89.444	76.098	13.346	17,5%
Aðrar skammtímakröfur	11.872	10.549	1.323	12,5%
Næsta árs afborgun af langtíma lánum	10.917	1.251	9.666	-
Handbært fé, nettó	92.384	50.814	41.570	81,8%
Samtals	206.097	139.999	66.099	47,2%

Veitt lán ríkissjóðs

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

Veitt lán ríkissjóðs hækkuðu verulega á árinu 2006, þ.e. úr 71,5 ma.kr. í 169,7 ma.kr. Nettóhækkun er því rúmlega 98 ma.kr. Hún skýrist af fyrr-nefndu láni til Seðlabanka Íslands og lánveitingum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Afborganir og uppgreiðslur lána námu um 5,2 ma.kr. Nýjar lánveitingar námu um 95,5 ma.kr.

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

Veitt endurlán

Veitt innlend endurlán voru í umsjá Lánasýslu ríkisins. Langtímakröfur hjá Endurlánum námu alls 40,2 ma.kr. í árslok 2006 miðað við 36,1 ma.kr. árið 2005. Hluttur veittra endurlána af heildarstöðu veittra lána hjá ríkissjóði í heild lækkaði mikið á árinu 2006 vegna lánveitingar ríkissjóðs til Seðla-bankans eins og minnst var á hér að framan.

Alls voru veitt ný lán á árinu 2006 að fjárhæð 5,7 ma.kr. samanborið við 4,7 ma.kr. árið á undan.

Mjög dró úr vanskilum hjá Endurlánum ríkissjóðs á árinu 2006 vegna þess að gengið var frá uppgjörum við nokkra skuldara. Á þessu ári hefur staðan enn lagast og eru vanskil hjá Endurlánum nú hverfandi.

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs nam 14,9 ma.kr. árið 2006 en var 13,4 ma.kr. árið á undan. Hækkunin nemur um 11,1%. Nánari sundurliðun kemur fram í meðfylgjandi töflu.

4.7 Fjármagnskostnaður ríkissjóðs 2006 og 2005				
Í m.kr.	2006	2005	Breyt.	%
Spariskírteini	989	1.567	-577	-36,9%
Ríkisbréf	5.752	4.636	1.116	24,1%
Ríkisvixlar	980	1.271	-291	-22,9%
Vextir af vörslufé	2.096	1.256	840	66,9%
Vextir lána í umsjá Fjársýslu	152	150	3	1,8%
Innlendur vaxtakostnaður	9.970	8.880	1.090	12,3%
Erlendur vaxtakostnaður	4.550	4.288	262	6,1%
Lántökukostnaður	389	252	137	54,3%
Fjármagnsgjöld samtals	14.908	13.420	1.489	11,1%

Vaxtakostnaður ríkisbréfa jókst um 1.116 m.kr. árið 2006 en samsvarandi kostnaður vegna spariskírteina lækkaði um 577 m.kr. Er þetta í samræmi við um hækkun skulda í ríkisbréfum en lækkun skulda í spariskírteinum. Lækkun vaxtagjalda af ríkisvixlum skýrist af minni sölu þeirra á árinu.

Rétt er einnig að benda á að endurmatshækkun spariskírteina er ekki færð hér heldur kemur fram á höfuðstólsreiðningi. Ríkisbréf eru hins vegar óverðtryggð og því kemur hærri fjármagnskostnaður vegna þeirra til gjalda í rekstrarreiðningi. Sú aðferð að færa ekki endurmatshækkun spariskírteina til gjalda vanmetur því vaxtakostnaðinn af þeim, skv. rekstrarreiðningi. Eins og áður hefur komið fram í endurskoðunarskýrslum með ríkisreiðningi veldur þessi færsluáferð því að bókfærð vaxtagjöld hækka hjá ríkissjóði þegar hlutur óverðtryggðra skulda eykst. Svo er í tilviki ríkisbréfa. Auk þess hefur Ríkisendurskoðun 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.

Vextir af vörslufé eru vaxtagjöld nokkurra opinberra sjóða sem eru í vörslu Fjársýslu ríkisins, m.a. Atvinnuleysistryggingasjóðs og Ofanflóðasjóðs, og

einnig inneignarvextir vegna skattinnheimtu. Hækkun vaxtagjalda skýrist bæði af auknum inneignum og herra vaxtastigi á síðasta ári.

Erlendur vaxtakostnaður nam um 4.550 m.kr. árið 2006 en var 4.288 m.kr. árið á undan. Hér er um að ræða fjármagnskostnað af erlendum skuldum ríkissjóðs. Hækkunin er 262 m.kr. (6,1%). Nokkrir þættir höfðu áhrif til hækkunar á vaxtakostnaði á árinu 2006. Má þar nefna hækkun á gengi erlendra gjaldmiðla miðað við krónu og lántaka ríkissjóðs í evrum í desember 2006. Á móti koma áhrif af auknum uppgreiðslum eldri lána á fyrri helmingi síðasta árs.

Lántökukostnaður hækkaði bæði innanlands og erlendis. Erlendur lántökukostnaður hækkaði um 75 m.kr. vegna lántöku ríkissjóðs í evrum. Hækkun innanlands um 62 m.kr. skýrist af hærri þóknun vegna sölu, skráningar og viðskiptavaktar ríkisbréfa.

Helstu umsjónaraðilar

Lánasýsla ríkisins

Ríkisendurskoðun endurskoðaði þá efnahagsliði sem voru í umsjá Lánasýslu ríkisins og Endurlána ríkissjóðs í árslok 2006. Nú hefur verið ákveðið að leggja Lánasýsluna niður og flytja umsjón með innlendum lánnum til Seðlabankans frá og með 1. október 2007. Helstu atriði sem Lánasýslan hefur séð um eru:

- Lántökur ríkissjóðs og ríkisstofnana.
- Útgáfa og sala markaðsverðbréfa ríkissjóðs á innlendum markaði.
- Endurlán lánsfjár.
- Ríkisabyrgðasjóður sem var 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 Endurlánnum ríkissjóðs í umboði fjármálaráðuneytisins.

Ríkisendurskoðun endurskoðaði efnahagsliði í umsjón Fjársýslu ríkisins og voru eftirfarandi liðir athugaðir sérstaklega:

- Sjóður hjá ríkisfjárhirslu var talinn um áramót og farið var yfir afstemmingu á aðalreikningi ríkissjóðs. Einnig var könnuð varsla verðbréfa hjá ríkisfjárhirslu.

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

Endurskoðunin var án athugasemda.

Umsjón Seðlabanka Íslands með erlendum lántökum ríkissjóðs

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 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 erlend lán sem fulltrúar Seðlabankans samþykkja og ríkisendurskoðandi áritar. Endurskoðunardeild Seðlabankans fer með innri endurskoðun vegna tekinnna erlendra lána ríkissjóðs eins og lög og reglur mæla fyrir um.

5 Endurskoðun ríkissjóðstekna

Framkvæmd endurskoðunar og helstu niðurstöður

Endurskoðun ríkissjóðstekna vegna ársins 2006 var með hefðbundnu sniði. Lögð var áhersla á þrjú meginviðfangsefni: Í fyrsta lagi útreikning á stofnum vegna niðurfærslu útistandandi krafna í árslok, í öðru lagi endurskoðun á uppgjöri tryggingagjalds og í þriðja lagi endurskoðun á uppgjöri virðisaukaskatts.

Að auki voru tekjukerfi afstemmd við bókhaldskerfið, gerður samanburður milli ára, greindar eftirstöðvar og skoðaðar afskriftir. Aflað var ytri staðfestinga á tekjum þar sem það var talið nauðsynlegt. Þá var lagt sérstakt mat á eftirstöðvar dráttarvaxta og álags og tekjur af þeim lækkaðar með hliðsjón af mögulegri innheimtu.

Próun áætlana í virðisaukaskatti og opinberum gjöldum var tekin til sérstakrar skoðunar og sömuleiðis álagning fjármagnstekjuskatts. Gerð er sérstök grein fyrir sölu eigna á árinu 2006. Þá er sérstaklega fjallað um skattastyrki og skýrt frá helstu niðurstöðum úr skýrslu Ríkisendurskoðunar um skuldbreytingar og nauðasamninga.

Þó að uppgjör á tekjum ríkissjóðs séu án verulegra annmarka eru gerðar athugasemdir við nokkur atriði sem tengjast því. Sumar þeirra hafa birst reglulega í skýrslum Ríkisendurskoðunar um ríkisreikning án þess að úrbætur hafi verið gerðar.

Fyrst má nefna áætlanir skattfirvalda, bæði í virðisaukaskatti og opinberum gjöldum. Þar hefur stofnunin lagt til að fyrirtæki sem sannanlega eru ekki í rekstri en fá áætlanir verði afmáð úr fyrirtækjaskrá samkvæmt heimild í lögum um hlutafélög og einkahlutafélög og virðisaukaskattsnúmerum þeirra aðila sem ekki hafa skilað skýrslum í tiltekinn tíma verði lokað. Í öðru lagi telur Ríkisendurskoðun að skilgreining á því hvað skuli teljast sértekjur sé ekki í samræmi við ákvæði fjárreiðulaga. Í þriðja lagi er nauðsynlegt að breyta álagningu og innheimtu fjármagnstekjuskatts til þess m.a. að koma í veg fyrir myndun inneigna sem ekki eru réttmætar. Í fjórða lagi telur stofnunin tímabært að setja lög um skattastyrki sem tryggji reglubundna endurskoðun á forsendum þeirra og auki gagnsæi þeirra með reglubundnum skýrslum.

Yfirlit um tekjur 2006

Heildartekjur ríkissjóðs á árinu 2006 námu 422,0 ma.kr. Þær skiptast þannig að skatttekjur og tryggingagjöld námu 377,2 ma.kr., aðrar tekjur 28,9 ma.kr., endurmat á virði RARIK 12,2 ma.kr. og sala eigna og fjárframlög 3,7 ma.kr. Til innheimtu á árinu voru 486,0 ma.kr. og upp í þá fjárhæð innheimtust 396,5 ma.kr. eða 81,6%.

5.1 Yfirlit um tekjur og eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Í m.kr.	Eftirst. í ársbyrjun	Tekjur ársins	Innheimt á árinu	Afskrifað á árinu	Eftirst. í árslok
Skatttekjur og tryggingagjöld	65.986	377.152	-354.382	-9.370	79.386
Skattar á tekjur og hagnað	24.502	114.270	-110.175	-4.437	24.160
Fjármagnstekjuskattur	14.009	23.748	-16.595	-211	20.951
Tryggingagjöld	3.938	38.414	-37.156	-496	4.700
Eignarskattar	901	8.754	-9.219	54	490
Virðisaukaskattur	18.662	132.122	-122.340	-4.111	24.333
Vörugjöld	2.150	43.653	-43.335	-21	2.447
Aðrir skattar	1.824	16.191	-15.562	-148	2.305
Aðrar tekjur	10.102	28.937	-26.291	-2.721	10.027
Vaxtatekjur	7.969	17.733	-15.725	-2.488	7.489
Neyslu- og leyfisgjöld	574	6.966	-6.950	-3	587
Aðrar tekjur	1.559	4.238	-3.616	-230	1.951
Sala eigna	0	1.737	-1.737	0	0
Hagnaður af peningal. eign.	0	12.472	-12.472	0	0
Fjárframlög	11	1.662	-1.644	0	29
Tekjur samtals	76.099	421.960	-396.526	-12.091	89.442

Innheimta og eftirstöðvar ríkistekna í árslok 2005

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna, þ.e. eftirstöðvar að teknu tilliti til niðurfærslu, hækkuðu á árinu 2006 um tæpar 13,3 ma.kr. (17,5%) og námu 89,4 ma.kr. í árslok 2006. Af þeirri fjárhæð eru um 45,3 ma.kr. ógjaldfallnar eftirstöðvar. Gjaldfallnar eftirstöðvar í árslok námu því 44,1 m.kr. og hafa hækkað um 3,2 ma.kr. (6,8%) frá fyrra ári.

Á árinu 2006 innheimtust 81,6% þeirra tekna sem til innheimtu voru. Ef endurmat á virði RARIK er undanskilið nam innheimtuhlutfallið 81,1% sem er nánast sama hlutfall og árið 2005. Innheimta opinberra gjalda nam 74,9% af því sem til innheimtu var sem er heldur hærra hlutfall en árið áður. Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts var 83,4% sem er 1,2 prósentustigum lakara hlutfall en árið 2005. Innheimta tryggingagjalds versnaði um 0,3 prósentustig og nam 88,8%.

Beinar afskriftir

Beinar afskriftir ríkissjóðstekna á árinu 2006 námu 8,3 ma.kr. samanborið við 8,6 ma.kr. árið 2005. Kröfur á hendur 3.904 einstaklingum og 1.907 lögaðilum voru afskrifaðar.

Afskriftir hjá einstaklingum eru að stærstum hluta vegna fyrninga. Ef afskrifaðar eru ófyrndar kröfur er ýmist um að ræða nauðasamninga eða að gjaldandi er látinn. Þó eru atvinnurekandagjöld oft afskrifuð að undanmengnum gjaldþrotaskiptum. Tekið var úrtak af afskrifuðum kröfum, yngri en 4 ára, á hendur einstaklingum á árinu 2006. Að stærstum hluta var um að ræða afskriftir á dánarbúum en einnig vegna nauðasamninga og gjaldþrots.

Ástæða afskrifta hjá lögaðilum er ýmist sú 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 2006 var tvíþætt. Annars vegar var um að ræða skuldir aðila sem eru í gjaldþrotaskiptum. Þessar kröfur voru færðar niður um 80% (Niðurfærsla 1). Hins vegar var um að ræða kröfur þar sem önnur innheimtumerking er til staðar, fyrst og fremst fjárnámsmerkingar. Þessar kröfur voru almennt færðar niður um 75% (Niðurfærsla 2). Undantekning frá þessu eru kröfur sem urðu til á árinu 2006 og eru jafnan færðar niður um 40%.

Niðurfærslan árið 2006 byggir alfarið á rauntölum og felst í því að tengja saman allar skuldir einstaklings samkvæmt innheimtumerkingum. Þannig var tryggt að allar skuldir sömu kennitölu komu inn í niðurfærsluna þó að aðeins einn gjaldflokkur væri gjaldþrota- eða innheimtumerktur. Gallinn við núverandi kerfi er m.a. að stofninn nær ekki yfir tapaðar skuldir sem ekki hafa innheimtumerkingu vegna þess að ekki hefur náðst í gjaldanda.

Stofn til niðurfærslu eftirstöðva ríkissjóðstekna nam í árslok 2006 91,7 ma.kr., þar af er höfuðstóll 54,1 ma.kr. Stofninn hefur hækkað um 16,1% frá fyrra ári. Reiknuð niðurfærsla ætti því, miðað við ofangreindar reglur, að nema 58,6 ma.kr. í árslok 2006 en nemur skv. bókhaldi 35,1 m.kr. Skýringar er að leita í sérstökum leiðréttingum á uppgjöri virðisaukaskatts, opinberra gjalda og dráttarvaxta vegna áætlana og fleiri atriða.

5.2 Niðurfærðar eftirstöðvar í árslok 2006

í m.kr.	Staða í ársbyrjun	Staða í árslok
Staða skv. uppgjöri	50.676	58.560
- bakf. niðurf. höfuðst. í VSK	-11.900	-11.200
- bakf. niðurf. dráttarv. í VSK	-7.499	-10.350
- sérstök leiðr. á álagi og dráttarv.	0	-1.910
Staða niðurfærslu í árslok	-31.277	-35.100

Hækkun niðurfærslureiknings á sér einkum tvær skýringar. Annars vegar er óheimilt að afskrifa kröfur á hendur einstaklingum nema þær séu fyrndar. Sá tími sem liður frá því að kröfu er bætt á niðurfærslulista þar til hún er endanlega afskrifuð er því að minnsta kosti fjögur ár og getur verið lengri ef haldið er upp eðlilegum innheimtuaðgerðum. Hins vegar geta gjaldþrotaskipti lögaðila dregist í mörg ár eftir að krafa hefur verið færð niður.

Þrátt fyrir þessar tímatafir telur Ríkisendurskoðun að hlutfall beinna afskrifta og stöðu niðurfærslureiknings í árslok sé of hátt. Stofnunin hefur ákveðið að skoða þessi mál sérstaklega á næstu mánuðum, þ.e. innheimtuferilinn með tilliti til afskrifta og eftirstöðva.

Tryggingagjald

Endurskoðunin fólst aðallega í að kanna réttmæti skiptingar milli rétthafa. Sú skipting byggir á talningum embættis ríkisskattstjóra á launaframtölum. Þær mynda stofn sem hver rétthafi fær hlutdeild í og var hún endurreiknuð í öllum tilvikum. Þá var uppgjorið stemmt af við tekjubókhald ríkisins (TBR) og bókhaldskerfið (Oracle), athugasemdum komið á framfæri við Fjársýslu ríkisins og nauðsynlegar leiðréttingar gerðar. Auk framangreinds var farið yfir afskriftir og niðurfærsla krafna í árslok og eftirstöðvar greind. Gerð eru sérstök uppgjör fyrir hvern rétthafa og voru þau einnig yfirfarin með tilliti til réttmætis (sbr. töflu 5.3).

Staðgreiðsluskylt tryggingagjald árið 2006 var 5,79% og var hlutfallið óbreytt frá fyrra ári. Sérregla á þó við um laun sjómanna á fiskiskipum en þar bætist við sérstök 0,65% trygging. Ein breyting varð á hlutdeild rétthafa á árinu 2006 en þá hækkaði hlutdeild Ábyrgðasjóðs launa úr 0,04% í 0,1%.

Samkvæmt úrskurði yfirskattanefndar, nr. 95/2005 skal ekki leggja fullt tryggingagjald á launagreiðendur vegna launa starfsmanna ef launagreiðandi staðfestir með framvisun vottorðsins E-101, útgefnu af bærum yfirvöldum í heimalandi starfsmannsins og aðildarríki EES samningsins, að launþeginn falli undir tryggingalöggjöf þess lands, þrátt fyrir tímabundið starf á Íslandi.

Undanþágan tekur til þess hluta tryggingagjaldsins sem rennur til Atvinnuleysistryggingasjóðs, Tryggingarstofnunar ríkisins og Fæðingarorlofssjóðs.

5.3 Skipting á rétthafa

Í m.kr.	Est 1/1	Tekjur	Afskriftir	Innheimta	Est 31/12
Atvinnuleysistryggingasj.	447	4.362	-42	-4.249	518
Ábyrgðasjóður launa	27	657	-5	-605	73
Fæðingarorlofssjóður	693	7.381	-98	-7.123	853
Lífeyris- og slystryggingar	2.750	25.865	-351	-25.027	3.237
Slystrygging sjómanna	21	151	0	-152	19
	3.938	38.417	-497	-37.157	4.701
Útflutningsráð	33	340	-5	-329	40
Staðalráð	5	48	-1	-46	6
Vinnueftirlit ríkisins*	5	-1	0	-2	2
Icepro	1	7	0	-7	1
	3.981	38.810	-502	-37.540	4.750

* Hlutdeild Vinnueftirlitsins féll niður í ársbyrjun 2006

Virðisaukaskattur

Endurskoðun virðisaukaskatts beindist einkum að meðferð áætlana í uppgjöri fyrir árið 2006. Ákveðið var að bókfæra ekki alla álagningu sem virðisaukaskattkerfið sendi til innheimtu í tekjubókhaldskerfið. Fjárhæðir í grunnkerfi (TBR) voru raktar inn í bókhaldskerfið (Oracle). Eftirstöðvar voru aldursgreindar og könnuð staða innheimtunnar hjá stærstu skuldurum.

Virðisaukaskattur, áætlanir

Vegna þess hve áætlanir hafa verið háar undanfarin ár hefur þurft að gera verulegar leiðréttingar á bókfærðu uppgjöri virðisaukaskatts. Við uppgjör ársins 2006 var ákveðið að leiðrétta uppgjör virðisaukaskatts með því að fella út 15,0 ma.kr. af álagningu höfuðstóls sem er 98% af áætlunum skatt-yfirvalda. Samsvarandi leiðréttingar voru gerðar á álagi og dráttarvöxtum.

5.4 Uppgjör virðisaukaskatts, höfuðstóll

Í m.kr.	Est 1/1	Tekjur	Afskriftir	Innheimta	Est 31/12
Uppgjör skv. tekjubókhaldi	37.343	134.098	-4.311	-124.815	42.315
Leiðrétt v/áætlana	-15.300	700			-15.000
	22.043	134.798	-4.311	-124.815	27.315
Óbein afskrift	-3.382	198	200		-2.984
Endurgreiðslur o.fl.	1	-2.458		2.458	1
Skv. bókhaldi	18.662	132.538	-4.111	-122.357	24.332

Frá árinu 1999 hefur við uppgjör á virðisaukaskatti verið tekið tillit til áætlana. Áætlanir eru sérmerktar í tekjubókhaldskerfinu (hreyfingargerð O) og því auðvelt að aðgreina þær frá álagningu sem byggir á skýrslum.

Verulega hefur dregið úr áætlunum skattfirvalda á undanförunum árum en þó eru enn um 26,2 ma.kr. í eftirstöðvum sem rekja má til áætlana, þar af nemur höfuðstóll um 15,5 ma.kr. Fram til ársins 2005 var reiknað með að 5% áætlana innheimtust en á síðasta ári var þetta hlutfall lækkað í 3%. Eftirfarandi tafla sýnir þróun áætlana frá árinu 1999:

5.5 Yfirlit áætlana í virðisaukaskatti

Í m.kr.	Áætlun	Breytingar	Afskriftir	Greiðslur	Eftirst.
1999	6.505	-5.566	-563	-10	366
2000	44.017	-39.599	-2.541	109	1.986
2001	32.561	-26.320	-2.844	-93	3.304
2002	25.612	-18.919	-2.872	-120	3.701
2003	18.110	-12.199	-1.807	-134	3.970
2004	14.896	-9.525	-816	-182	4.373
2005	15.034	-9.676	-324	-288	4.746
2006	8.078	-3.971	-46	-268	3.793
	164.813	-125.775	-11.813	-986	26.239
Höfuðstóll	137.502	-114.139	-7.131	-768	15.464
Vextir	27.311	-11.636	-4.682	-218	10.775
Alls	164.813	-125.775	-11.813	-986	26.239

Um 76% áætlana er breytt af skattfirvöldum. Það sem vantar þó inn í þessa mynd er hve stór hluti þessara breytinga skilar sér í raunverulegri álagningu, þ.e. hversu margir gjaldendur sem áætlað er á skila að lokum skýrslu og greiða. Þá sýnir taflan að upp í áætlanir hafa innheimst 980 m.kr., þ.e. gjaldendur hafa greitt áætlunina, væntanlega vegna þess að álagning hefði verið hærri ef þeir hefðu skilað inn skýrslu. Til að koma í veg fyrir slíkt þarf að herða viðurlög við því að skila ekki skýrslum og jafnvel að loka virðisaukaskattsnúmerum hjá þeim sem þannig er ástatt um.

Þegar skoðaðar eru eftirstöðvar áætlana kemur í ljós að tæplega 4.500 einstaklingar og lögaðilar standa að baki þeim og í heild skulda þeir 33,5 ma.kr. (dráttarvextir meðtaldir). Rúmlega 190 aðilar skulda enn áætlanir frá árinu 1999 og 52 af þeim hafa fengið áætlanir á hverju ári.

Nú eru rúmlega 33.300 virk virðisaukaskattsnúmer á skrá og hefur þeim fjölgað lítillega frá fyrra ári. Skráð einkahlutafélög eru 15.929 og er fjöldi þeirra nánast óbreyttur frá fyrra ári. Einstaklingar með virðisaukaskatts-

númer eru 13.620 og hefur þeim fækkað um 100 frá fyrra ári. Könnuð var skuldastaða þeirra sem voru með virk virðisaukaskattsnúmer í árslok 2006. Gjaldfallnar skuldir þeirra, án dráttarvaxta, námu rúmlega 12,0 ma.kr. og hafa lækkað um 0,7 ma.kr. frá fyrra ári. Tæplega 2.100 einstaklingar skulda 8,5 ma.kr. og rúmlega 2.600 lögaðilar skulda 3,5 ma.kr.

Við athugun kom í ljós að innheimtuaðgerðir voru hafnar gegn rúmlega 3.200 aðilum sem skulduðu 11,5 ma.kr. Þar af var tæpur þriðjungur í gjaldþrotameðferð. Ef skoðaðar eru skuldir eftir atvinnugreinum kemur í ljós að fjórðungur þeirra, tæpir 4,0 ma.kr., tengjast byggingariðnaðinum sem er sama hlutfall og árið á undan.

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum gert athugasemdir við álagningu og innheimtu virðisaukaskatts og lagt fram tillögur til úrbóta. Meðal annars hefur verið lagt til að nýtt verði ákvæði hlutafélagalaga til að afskrá fyrirtæki sem ekki eru í rekstri og loka virðisaukaskattsnúmerum þeirra aðila sem ekki skila virðisaukaskattsskýrslu og gera skil í samræmi við þær. Þá hefur verið bent á að skattfyrvöld og innheimtumenn hafa takmörkuð úrræði þegar kemur að því að fást við þessi vanskil.

Framangreindar breytingar eru nauðsynlegar til að hægt sé að meta tekjur ríkissjóðs með traustari hætti en nú er mögulegt og einnig til að auðvelda innheimtumönnum að greina þau fyrirtæki sem líkleg eru til að geta greitt skuldir sínar. Nú er það erfitt vegna fjölda fyrirtækja sem sannanlega eru ekki í rekstri en fá samt gjaldaáætlanir.

Opinber gjöld, áætlanir

Á árinu 2006 voru skattstofnar og skattar 13.637 einstaklinga áætlaðir, þ.e. 6% af fjölda framteljenda á grunnskrá. Áætlaður tekjuskattstofn nam um 42,0 ma.kr. að meðtöldu álagi. Þetta eru nánast sömu tölur og árið 2005. Þó að fjöldi áætlaðra sé ekki mikill hafa þessar áætlanir hlutfallslega mikil áhrif á tekjufærslur ríkissjóðstekna, sérstaklega dráttarvexti og til hækkunar á eftirstöðvum.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra voru 18,6% félaga (lögaðila) með áætluð gjöld árið 1996. Á árinu 2006 var þetta hlutfall komið í 25,6%. Það þýðir að rúmlega fjórðungur félaga skilar ekki framtali innan tilskilins frests.

5.6 Álagður og áætlaður tekjuskattur lögaðila

Í m.kr.	2003	2004	2005	2006
Álagt skv. framtali	9.673	9.341	17.868	25.089
Áætluð gjöld	4.171	4.281	5.903	9.580
	15.847	15.626	25.776	36.675
Hlutfall áætlunar	26,3%	27,4%	22,9%	26,1%

Heimild: Tíund, nóvember 2006

Ríkisendurskoðun hefur aflað upplýsinga um áætlanir viðkomandi uppgjors árs undanfarin þrjú ár. Þessar eftirstöðvar hafa farið vaxandi frá árinu 2004 til 2006. Í árslok 2004 voru 8,2 ma.kr. af áætlunum þess árs í eftirstöðvum í lok árs. Sambærilegar eftirstöðvar í árslok 2006 námu 12,5 ma.kr. Ekki liggur fyrir hvaða breytingar skattyfirvöld hafa gert á þessum áætlunum á fyrstu mánuðum næsta árs eftir uppgjorsári, t.d. er kærufrestur lögaðila ekki liðinn um áramót en álagning þeirra fer fram í október.

5.7 Þróun áætlana í opinberum gjöldum

Í m.kr.	Álagning	Breyting	Afskriftir	Vextir	Kostn.	Greiðslur	Staða 31/12
Áætlun 2004	11.209	-3.145	-83.011	472	2	-253	8.203
Áætlun 2005	14.133	-3.616	-34.111	636	3	-470	10.652
Áætlun 2006	17.472	-4.402	-12.959	717	2	-1.259	12.518

Skv. athugun Ríkisendurskoðunar voru 39,3% af áætlunum ársins 2004 enn í eftirstöðvum í árslok 2006 og er þá eingöngu átt við höfuðstól. Með sama hætti voru 48,4% af áætlunum ársins 2005 í eftirstöðvum. Ljóst er að sömu aðilar fá áætlun ár eftir ár og hjá flestum þeirra eru hafnar innheimtu- aðgerðir. Þetta sést best á því að 96,1% af eftirstöðvum áætlana 2004 voru taldar með í stofni til niðurfærslu eftirstöðva í árslok 2006. Sambærilegt hlutfall fyrir árið 2005 var 90,0% og fyrir árið 2006 var hlutfallið 58,0%. Þetta þýðir að um 5,5 ma.kr. af eftirstöðvum ársins 2006 eru tilkomnar vegna áætlana á árunum 2004 til 2006. Þetta hefur einnig þau áhrif að umtalsverðar fjárhæðir áætlana eru afskrifaðar á hverju ári. Þannig voru afskrifaðar á árinu 2006 um 855 m.kr. af áætlunum frá árinu 2004 og 745 m.kr. af áætlunum frá árinu 2005.

Samkvæmt tiltækum upplýsingum hafa 2.097 einstaklingar fengið áætlun öll árin 2004 til 2006, samtals 2,2 ma.kr. Sambærilegur fjöldi lögaðila er 2.171 og var samtals áætlaður 3,1 ma.kr. vegna þeirra.

Í tekjubókhaldi ríkisins er ekki hægt að greina á milli áætlana í opinberum gjöldum og álagningar skv. skýrslum eins og gert er í virðisaukaskatti. Þess vegna er ekki hægt að endurmeta tekjufærsluna með tilliti til þess. Þetta þýðir að gjöld og tekjur ríkissjóðs eru oftalin þar sem niðurfærslan hækkar, en stór hluti áætlana fellur undir skilyrði um niðurfærslu ríkissjóðstekna í árslok.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að hægt sé að sérgreina áætlanir í tekjubókhaldskerfinu, ekki aðeins í virðisaukaskatti og opinberum gjöldum heldur einnig í öðrum sköttum þar sem áætlanir vega þungt í tekjufærslunni og geta valdið skekkjum í mati á innheimtanlegum eftirstöðvum.

Dráttarvextir og álag

Álagðir dráttarvextir og álag námu á árinu 2006 um 13,2 ma.kr. Innheimtan nam hins vegar einungis 3,9 ma.kr. en hún ræður miklu þegar kemur að því að meta hversu mikið skuli talið til tekna af dráttarvöxtum og álagi. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa þessar tekjur verið umtalsvert ofmetnar á undanförunum árum. Því var ákveðið við uppgjör ríkisreiknings fyrir árið 2006 að endurmeta tekjur af dráttarvöxtum og álagi. Við það endurmat lækkar tekjufærslan um 7,8 ma.kr. og verður 5,3 ma.kr. sem samsvarar álögðum dráttarvöxtum og álagi vegna árána 2005 og 2006.

Sértekjur stofnana

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

Alls eru bókaðar sértekjur hjá 323 fjárlagaliðum árið 2006, samtals að fjárhæð 30,8 ma.kr. Það er 8,3 ma.kr. hærri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum og fjáraulögum. Í 83 tilfellum eru bókaðar sértekjur að fjárhæð 1,7 ma.kr., þó ekki hafi verið gert ráð fyrir þeim í fjárlögum.

Á undanförunum árum hafa sértekjur sem hlutfall af útgjöldum ríkissjóðs vaxið verulega. Árið 2000 var þetta hlutfall 6,0% (13,8 ma.kr.) en árið 2006 var það komið í 9,1% (30,8 ma.kr.). Eins og undanfarið ár er oft verulegt

ósamræmi á milli bókaðra sértekna og fjárheimilda og geta frávikin numið hundruðum milljóna króna, sbr. eftirfarandi töflu.

5.8 Frávik sértekna

Í m.kr.	Reikningur	Fjárheimildir	Frávik
Raunvísindastofnun Háskólans	498	220	279
Rekstur Flugmálastjórnar	2.257	1.924	333
Orkustofnun	610	270	340
Atvinnuleysistryggingasjóður	977	623	354
Landspítali - háskólasjúkrahús	2.269	1.747	522
Háskóli Íslands	2.419	1.756	663

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum margsinnis vakið athygli á því mikla ósamræmi sem er á milli reiknings og fjárheimilda auk þess sem hún telur að skilgreining sértekna hjá fjölmörgum stofnunum sé ekki í samræmi við fjárreiðulög.

Ríkisendurskoðun ítrekar þá skoðun að skilgreining sértekna hjá stofnunum ríkisins verði tekin til endurskoðunar þannig að flokkun þeirra í ríkisreikningi og fjárlögum sé í samræmi við ákvæði fjárreiðulaganna.

Fjármagnstekjuskattur

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2005 var fjallað um þann vanda sem blasir við skattyfirvöldum og innheimtumönnum vegna inneigna sem myndast í fjármagnstekjuskatti. Í stuttu máli er vandinn sá að vilji gjaldandi komast hjá álagi við álagningu getur hann greitt fjármagnstekjuskatt, sbr. 38. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda. Greiðslan skal innt af hendi fyrir lok janúar hvert ár og fer hún þá inn á staðgreiðsluskrá viðkomandi og er tekið tillit til hennar við álagningu. Greiði gjaldandi síðar myndar hún inneign og er ekki sjálfgefið að skattyfirvöld leggi á hana þar sem þeir fá ekki upplýsingar um greiðsluna með sama hætti og ef greitt er fyrir lok janúar.

Á undanförunum árum hefur Fjársýsla ríkisins sent skattyfirvöldum reglulega upplýsingar um inneignir í fjármagnstekjuskatti. Skattyfirvöldum reynist þó oft erfitt að finna út úr þessum inneignum þar sem engin gögn fylgja þeim og ef svo er hefur innheimtumaður enga aðra kosti en að greiða inneignina út með vöxtum. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta verklag óviðunandi og kallar á lagabreytingar sem geri skattyfirvöldum kleift að fást við þetta vandamál.

Skattastyrkir (-afslættir)

Í 10. gr. fjárreiðulaga, nr. 88/1997, er fjallað um skattaafslætti og kemur þar fram að draga skuli þá sem ekki eru útborganlegir frá tekjum. Þeir skulu þó sýndir sérstaklega í tekjuyfirliti ríkisreiknings. Útborganlega skattaafslætti og bætur skal færa til gjalda. Sem dæmi um slíka afslætti má nefna barnabætur og vaxtabætur. Aðrir skattaafslættir eru almennt dregnir frá tekjum og ekki sýndir sérstaklega.

Samkvæmt ríkisreikningi námu skattastyrkir 11,5 ma.kr. á árinu 2006. Eins og að ofan greinir skal einungis sýna í ríkisreikningi þá skattaafslætti sem ekki eru útborganlegir. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins eru stærstu einstöku liðirnir eftirfarandi:

5.9 Stærstu einstakir liðir skattastyrkja (í m.kr.)

Endurgr. vsk. v/starfsemi opinb. aðila	3.681
Endurgr. vsk. vegna íbúðarhúsnæðis	3.423
Sjómannaaafsláttur	1.214
Endurgr. vsk v/starfsemi opinb. aðila, A-hluti	747
Ívilnun barna	441
Endurgr. vsk. v/hitunar húsa og laugarvatns	317
Öryrkjar, bótapegar	285
Ívilnun skattstjóra	155
Fornbilar - bifreiðagjald	126

Ljóst er af yfirlitinu að ekki falla allir liðir í því að skilgreiningu fjárreiðulaga. Endurgreiðslur í virðisaukaskatti eru útborganlegir skattastyrkir og ættu samkvæmt skilgreiningunni ekki að teljast með. Aðrir liðir virðast falla undir skilgreininguna.

Í ríkisreikningi eru skattastyrkir birtir með tvennum hætti. Annars vegar eftir skatttegundum og hins vegar eftir málaflokkum. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á að þessi sundurliðun sé ekki nægjanlega upplýsandi og þurfi endurskoðunar við. Þá þarf einnig að taka til endurskoðunar hvaða bóталиðir eiga að birtast í þessum yfirlitum og hvort ástæða sé til að útvíkka skilgreiningu fjárreiðulaganna þannig að hún nái til fleiri tegunda styrkja en hún gerir nú.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) hefur lagt ríka áherslu á gagnsæi ríkisfjármála. Gagnsæi skattastyrkja felur í sér upplýsingar um tilgang, framkvæmd og áhrif þeirra. Í ríkisreikningi eru eins og áður sagði birt tvö yfirlit um skattastyrki; annars vegar eftir skatttegundum og hins vegar eftir málaflokkum. Samtals nema þeir tæpum 10 ma.kr. Ríkisendurskoðun telur að

Þessi yfirlit gefi ekki nægjanlega skýra mynd af eðli og inntaki þessara styrkja. Yfirlit sem sýndi þá flokkaða eftir atvinnugreinum gæfi t.d. betri mynd af eðli þeirra. Þá telur Ríkisendurskoðun að skoða þurfi hvort ástæða sé til að setja sérstök lög um þessa styrki. Slíkt er þekkt erlendis, t.d. í Sviss. Þar þurfa yfirvöld að gera sérstaka úttekt á skattastyrkjum, eigi sjaldnar en á sex ára fresti, þar sem kannað er m.a. hvort þeir uppfylli þau skilyrði sem sett voru í upphafi. Þar geta þau lagt til lagfæringar á gildandi fyrirkomulagi eða að einstakir skattastyrkir séu afnumdir.

Sala eigna

Samkvæmt ríkisreikningi seldi ríkissjóður eignir fyrir 1,7 ma.kr. á árinu 2006. Seldar voru fasteignir fyrir 289 m.kr., land og jarðir fyrir 410 m.kr. og skip fyrir 38 m.kr. Þar að auki er færður til tekna einn milljarður króna sem er hluti af lóðarréttindum ríkisins í Vatnsmýrinni og er lagt sem stofnframlag til Vísindagarðs Háskóla Íslands ehf.

Tekið var úrtak samninga um sölu á eignum ríkisins og kannað hvort fullnægjandi gögn væru á bak við söluna, hvort heimild væri í fjárlögum og hvort staðið hefði verið við kaupsamning. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir helstu sölum á árinu 2006.

Lóð fyrir Vísindagarða Háskóla Íslands

Heimild til þessa er að finna í 6. gr. fjárlaga fyrir árið en þar segir í tölulíð 7.8 að fjármálaráðherra sé heimilt: „Að heimila Háskóla Íslands að stofna félag til að vinna að þróun og markaðssetningu á vísindagörðum og leggja sem stofnframlag til félagsins eða ráðstafa með öðrum hætti hluta af lóðarréttindum skólans í Vatnsmýrinni í Reykjavík í þessu skyni.“

Á grundvelli þessarar heimildar stofnaði Háskóli Íslands einkahlutafélagið Vísindagarðar Háskóla Íslands ehf með 50 m.kr. hlutafé. Þetta hlutafé var síðan aukið um einn milljarð króna á árinu 2006 þegar mat á lóðarréttindum lá fyrir.

Nokkur ágreiningur er uppi milli Háskólans annars vegar og fjármálaráðuneytisins og menntamálaráðuneytisins hins vegar um hver eigi umræddan eins milljarðs króna eignarhlut. Ráðuneytin vildu ekki að þessi eignarhlutur yrði eignfærður í bókhaldi Háskólans enda ekki venja fyrir því að færa fasteignir sem eign í efnahagsreikningi A-hluta stofnana. Þessu er Háskólinn ekki sammála og telur að um sé að ræða hlutafé en ekki fasteign sem skólinn vilji hafa fullt forræði yfir.

Niðurstaða fjármálaráðuneytisins var sú að ekki ætti að eignfæra þetta hlutfé í efnahagsreikningi Háskóla Íslands. Menntamálaráðuneytið lýsti sig sammála þessari afstöðu fjármálaráðuneytisins, enda fæli það Háskóla Íslands að fara með umræddan eignarhlut í félaginu.

Land við Grundartanga, Hvalfirði

Samkvæmt kaupsamningi, dags. 27. október 2006, seldi ríkissjóður Faxaflóahöfnum sf. tilgreindar jarðir og lönd á Grundartanga í Hvalfirði. Fyrir þær greiddi kaupandi 110 m.kr. sem inntar voru af hendi með einni greiðslu við undirritun kaupsamnings og afsals. Um er að ræða eftirfarandi lóðir og jarðir:

Eystra Katanes	143,0 ha
Spilda 1 úr Vestra Katanesi	122,0 ha
Spilda 2 úr Vestra Katanesi	9,1 ha
Land Siglingarstofnunar	1,0 ha
Landspilda úr Klafastaðalandi	80,0 ha
Lóð Íslenska járnblendifélagsins	12,8 ha
Lóð Norðuráls	129,1 ha

Í kaupsamningi kemur fram að ekki hafi reynst unnt að afla skýrra veðbandayfirlita frá sýslumannsembættinu í Borgarnesi vegna skorts á skiptasamningum og stofnskjölum. Kaupandi tekur að sér að undirbúa gerð stofnskjala vegna eignanna þar sem þau vantar. Seljandi ábyrgist eignarheimildir sínar svo sem lög gera ráð fyrir.

Heimild til sölnnar er að finna í fjárukalögum ársins 2006. Þar segir í 4. grein, tl. 4.60: „Að selja landspildur í eigu ríkissjóðs við Grundartanga.“

Grensásvegur 12

Samkvæmt kaupsamningi, dags. 9. nóvember 2006, seldi ríkissjóður Humátt ehf. eignarhlut ríkisins í fasteigninni Grensásvegi 12. Söluverð nam 131,9 m.kr. sem greitt var með peningum við undirritun samnings. Fasteignamat eignarinnar á þessum tíma var 143,9 m.kr. Í fyrirvara í samningnum kemur fram að kaupanda sé kunnugt um sérlega lélegt ástand eignarinnar. Hún þarfnist gagngerra endurbóta og að skorað hafi verið á kaupanda að skoða hana rækilega enda taki söluverðið mið af ástandi hennar.

Heimild til sölnnar er að finna í 6. grein fjárlaga fyrir árið 2006. Þar segir í tölulið 3,7: „Að selja eignarhlut ríkisins í fasteignum framhalds- og sérskóla sem ekki eru lengur notaðar sem slíkar og þykja ekki henta til skólahalds og

verja andvirðinu til endurbóta á skólahúsnæði í eigu ríkisins.“ Umrætt húsnæði var m.a notað af Háskóla Íslands.

Fasteignir í Fjarðarbyggð

Með kaupsamningi, dags. 11. október 2006, seldi ríkissjóður sveitarfélaginu Fjarðarbyggð sex tilgreindar jarðir í Reyðarfirði. Söluverð nam 53 m.kr. sem var greitt með útgáfu skuldabréfs.

Skuldabréfið er til 5 ára og er greitt með 10 jöfnum afborgunum, þeirri fyrstu þann 1. febrúar 2007. Við hverja greiðslu bætast verðbætur samkvæmt útreikningi á þróun vísitölu neysluverðs til verðtryggingar auk 4,3% fastra ársvaxta.

Heimildir fyrir sölu þessara jarða er að finna í 6. grein fjárlaga fyrir árið 2006, töluliðum 4.31 til 4.36, sbr. eftirfarandi yfirlit:

4.31 Flateyri

4.32 Framnes

4.33 Hraun

4.34 Sómastaðir

4.35 Sómastaðagerði

4.36 Hólmar, hluti

Hvað varðar jörðina Hólma er í kaupsamningi sérstaklega getið um ágreining eða óvissu sem uppi hefur verið milli fulltrúa Þjóðkirkjunnar og Hólma um rétt Eskifjarðarprests til nýtingar á æðarvarpi á hólum fyrir landi jarðarinnar og í eygni Seley sem jafnframt tilheyrir jörðinni. Kemur fram að kaupandi taki yfir réttindi og skyldur seljanda sem tengjast umræddu æðarvarpi, eyjum og hólum, þ.m.t. að svara fyrir kröfur sem fram kunna að koma vegna meintra réttinda Eskifjarðarprests til nýtingar á æðarvarpi eða afgjalds af því.

Við sölu Sómastaða er gamla íbúðarhúsið undanskilið en það er komið á fornleifaskrá og fer Þjóðminjasafn Íslands með umsýslu þess.

Ferjan Baldur

Ferjan Baldur var seld Sæferðum ehf. þann 31. janúar 2006 fyrir 37,8 m.kr. Kaupverðið var greitt með skuldabréfi útgefnu sama dag (óskað hefur verið eftir afriti af því). Skuldabréfið er til 5 ára og greitt af því mánaðarlega. Það er bundið vísitölu neysluverðs og ber 5% vexti. Vegagerðin dregur

afborgunina mánaðarlega frá styrk til Sæferða. Heimild til sölunnar er í 4. gr. fjárukalaga ársins 2006, tölulið 7.13.

Í kaupsamningnum er ákvæði þess efnis að ef kaupandi selur skipið til þriðja aðila fyrir hærra verð en kaupverð, skal seljandi fá í sinn hlut 30% af nettó-söluverði, þ.e. söluverði að frádrögnum kaupverði (37,8 m.kr.). Þessi viðbót verði greidd til ríkissjóðs með sama hætti og kaupandi (Sæferðir ehf.) fær söluverðið greitt.

Ekki liggur nákvæmlega fyrir hvenær Sæferðir seldu skipið áfram en skv. gögnum málsins átti sú sala sér stað fyrir miðjan febrúar 2006 og var skipið afskráð úr skipaskrá 31. mars 2006. Skipið mun hafa verið selt fyrir um 10 milljónir norskra króna eða tæpar 100 m.kr.

Samkomulag um fullnaðaruppgjör sölunnar fór þó ekki fram fyrr en 7. júní 2007 eða um 15 mánuðum eftir að skipið var selt úr landi. Samkomulagið gerir ráð fyrir að Sæferðir ehf. greiði Vegagerðinni 17,1 m.kr. til viðbótar. Rúm hálf milljón var greidd þann 1. júlí 2007. Eftirstöðvar að fjárhæð 16,5 m.kr. greiðast með skuldabréfi með 30 jöfnum afborgunum, hinni fyrstu 1. ágúst 2007. Skuldabréfið er verðtryggt miðað við vísitölu neysluverðs og ber 5% vexti. Skuldabréfið skal tryggt með veðrétti í hinum nýja Baldri.

Langur tími leið frá því að Sæferðir ehf. seldu Baldur til þriðja aðila og þess að endanlega er gengið frá uppgjöri. Síðara skuldabréfið ber einungis vexti frá 1. júní 2007 en ekki frá þeim degi er skipið var selt úr landi. Þá liggja engin gögn fyrir um hvernig greiðslum til Sæferða ehf. var háttað en skv. kaupsamningi átti ríkissjóður að fá viðbótarkaupverð greitt með sama hætti.

Skuldbreytingar og nauðasamningar

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

Aðeins ein beiðni einstaklings barst um nauðasamning eða skuldbreytingu á árinu 2006 og var henni hafnað af fjármálaráðuneytinu þar sem innheimtumaður taldi ekki lagaskilyrði til að verða við beiðni gjaldandans.

Ríkisendurskoðun bærust sex erindi til umsagnar vegna beiðni um nauðasamninga á árinu 2006. Tveimur beiðnum var hafnað, þrjár voru samþykktar og ein kom ekki til ákvörðunar þar sem krafan var greidd upp áður.

Fjármálaráðuneytið samþykkti beiðni um nauðasamning í þeim tilfellum þar sem umsögn Ríkisendurskoðunar var jákvæð.

Nauðasamningur komst á í tveimur tilfellum fyrir árslok 2006. Í fyrsta lagi var um að ræða 20% greiðslu á 423 þús.kr. kröfu og innheimtust því 91 þús.kr. Í öðru lagi var um að ræða greiðslu á 15% af 8,1 m.kr. skuld og innheimtust því 1,3 m.kr. Í einu tilfelli hefur gjaldandi greitt skv. frumvarpi að nauðasamningi en málið hefur enn ekki farið fyrir héraðsdóm.

Á undanförunum árum hefur beiðnum um skuldbreytingu opinberra gjalda fækkað verulega. Sem dæmi má nefna að á árinu 1990 var samþykkt skuldbreyting hjá 23 aðilum og 24 árið 1991. Síðan hefur þeim fækkað stöðugt og verið á bilinu 3 til 5 á ári frá árinu 1995. Árin 1998 og 2001 bárust engar beiðnir um skuldbreytingar. Á árinu 2003 bárust beiðnir frá aðeins tveimur embættum af 25. Á árunum 2004 og 2005 barst ein beiðni um skuldbreytingu hvort ár.

Nauðasamningar hafa einnig verið tiltölulega fáir á liðnum árum. Árið 1999 voru samþykktir tveir nauðasamningar og þrír árið eftir. Aðeins einn var samþykktur árið 2001 en fjórir árið 2002. Á árunum 2003 og 2004 var mælt með 5 samningum hvort ár og árið 2005 var mælt með fjórum nauðasamningum. Þó að fjármálaráðuneytið samþykki að taka þátt í nauðasamningi er ekki víst að hann nái fram að ganga þar sem hann þarf að vera staðfestur af héraðsdómi.

6 Endurskoðun ráðuneyta, stofnana og málaflokka

Um endurskoðun hjá A-hluta stofnunum

Ríkisendurskoðun endurskoðar A-hluta stofnanir með samræmdum hætti, þ.e. horfir til fyrirfram ákveðinna atriða og aðgerða. 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.

Hér verður gerð grein fyrir endurskoðun ráðuneyta og stofnana þeirra árið 2006 ásamt þeim athugasemdum og ábendingum sem gerðar hafa verið. Jafnframt verða birtar niðurstöður úr sérstakri athugun Ríkisendurskoðunar á því áhersluatriði ársins sem lýtur að framkvæmd kjarasamninga.

Almennt má segja að ástand bókhalds- og fjármála sé í góðu horfi hjá stofnunum A-hluta ríkisins. Eina meiriháttar undantekningin lýtur að fjárheimildum en þar hafa margir fjárlagaliðir farið fram úr heimildum, eins og gerð er grein fyrir hér á eftir í umfjöllun um endurskoðun einstakra ráðuneyta og í 10. kafla um fjárheimildir. Athugasemdir sem lúta að öðrum atriðum eru minniháttar að þessu sinni og ekki talin ástæða til að geta þeirra fyrir einstök ráðuneyti eða stofnanir. Rétt þótti hins vegar að benda stuttlega á hvaða atriði voru könnuð við endurskoðunina og hver meginniðurstaðan var af þeirri skoðun.

Almennt er skráning upplýsinga í bókhald og umhirða um bókhaldsgögn í góðu lagi. Bókhald er fært reglulega, upplýsingar rétt skráðar og bókhaldsgögn merkt með viðeigandi hætti. Þá er skráning lausafjármuna og annarra eigna stofnana yfirleitt í góðu lagi. Í nokkrum tilfellum voru gerðar athugasemdir við afstemmingar bankareikninga innan ársins, þ.e. að ekki hefði verið gengið úr skugga um að staða þeirra í bókhaldinu væri í samræmi við bankayfirlit. Þá var fundið að því hjá einstaka stofnunum að staða viðskiptamanna í bókhaldi hefði ekki verið stemmd af við viðskiptayfirlit frá birgjum. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við innheimtu eða uppgjör viðskiptakrafna, m.a. vegna ferðakostnaðar starfsmanna. Á heildina litið er ástand þeirra mála samt í lagi.

Alls reyndust tólf stofnanir í A-hluta ríkisins vera með samtals 221 m.kr. yfirdrátt á bankareikningi í árslok 2006. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt reglum fjármálaráðuneytisins um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs er ríkisstofnunum óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdrætti á bankareikningi. Hallarekstur stofnana sem fara fram úr fjárheimildum hefur einnig verið fjármagnaður með greiðslum úr ríkissjóði og er þá færður sem skammtímaskuld stofnana við ríkissjóð. Þær stofnanir sem fóru meira en 4% fram úr fjárheimildum á árinu 2006 og voru í skuld við ríkissjóð höfðu fjármagnað hallann með 3,5 ma.kr. viðskiptaskuld við ríkissjóð.

Ríkisendurskoðun hefur í stöku tilfellum gert athugasemdir við skráningu launagreiðslna, viðveru eða vegna annarra mála er varða launa- og starfsmannakostnað. Almennt séð kalla þau mál samt ekki á athugasemdir. Í fáein skipti gerði Ríkisendurskoðun athugasemdir vegna skila á virðisaukaskatti en þar var þá um ræða ábendingu um að hluti starfseminnar gæti verið skattskyldur, t.d. hjá iðnskóla sem bæri að standa skil á virðisaukaskatti af sölu sumarhúsa sem nemendur smíða. Fyrir kemur að bent er á veikleika í innra eftirliti, einkum að sami aðili annist bæði bókhald og fjármál. Smæð margra ríkisstofnana gerir raunar erfitt að koma á aðgreiningu slíkra starfa nema með því að stofnanir nýti sér bókhalds- og greiðsluþjónustu Fjár-sýslunnar.

Æðsta stjórn ríkisins

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

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður æðstu stjórnar ríkisins alls 2.750 m.kr. og hækkaði frá fyrra ári um 27 m.kr. (1,0%). Fjárheimildir ársins námu 2.979 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 229 m.kr. innan fjárheim- ilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir fyrra árs námu 122 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við fjárlagalið ríkisstjórnar þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 6 stofnana og fjár- lagaliða sem teljast til æðstu stjórnar ríkisins. Samtals hækkaði launakostn-

aður þeirra milli áráanna 2005 og 2006 um 148 m.kr. (8,5%), þ.e. úr 1,7 ma.kr. í 1,9 ma.kr. Launafjárheimildir hækkuðu hins vegar um 29 m.kr. (1,6%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 28 m.kr. meiri (1,5%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Árið 2005 varð launakostnaður ársins hins vegar 90 m.kr. (4,9%) innan áætlana.

Samtals fjölgaði ársverkum þeirra 6 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 1,6 (0,6%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 269 í 271. Vegin hækking launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 136 m.kr. (7,8%). Þetta er rétt undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og heldur minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Vegna þess hve fáar stofnanir heyra undir æðstu stjórn ríkisins þótti ekki ástæða til að greina sérstaklega frá frekari athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga.

Forsætisráðuneyti

Undir forsætisráðuneytið heyra 14 fjárlagaliðir. Þar af eru 7 stofnanir og 7 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 14 stofnanir og verkefni á árinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 1.140 m.kr. og lækkaði frá fyrra ári um 890 m.kr. (43,9%). Fjárheimildir ársins námu 1.614 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 475 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 350 m.kr.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 10 stofnana og fjárlagaliða forsætisráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli áráanna 2005 og 2006 um 409 þús.kr. (0,1%), þ.e. var um 410 m.kr. bæði árin. Launafjárheimildir hækkuðu hins vegar um 31 m.kr. (7,4%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 41 m.kr. lægri (9,1%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Árið 2005 varð launakostnaður ársins hins vegar 10,4 m.kr. (2,5%) lægri en gert var ráð fyrir.

Samtals fækkaði ársverkum þeirra 10 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 4 (5,7%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 69 í 65. Vegin hækking launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 24 m.kr. (6,2%). Þetta er nokkuð undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis mun minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 5 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í þremur tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en í hinum tilvikum voru þau skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en fjárheimildir gerðu ráð fyrir. Launakerfið var jafnan talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og sömuleiðis töldu allir það skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Í öllum 5 tilvikum höfðu stofnanir samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, en hjá einni stofnun skorti skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem oftast var byggt á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (4), mat á færni (3) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (2). Þeir persónubundnu þættir sem einkum voru metnir til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (4) og starfsreynsla (4). Hvergi var um að ræða tímabundna þætti sem metnir væru til launa né heldur var greidd sérstök tímabundin umbun.

Menntamálaráðuneyti

Undir menntamálaráðuneytið heyra 96 fjárlagaliðir. Þar af eru stofnanir 62 en verkefni og framlagsliðir 34. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 74 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 43.439 m.kr. sem var 5.690 m.kr. (15,1%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 44.741 m.kr. og varð rekstrarkostnaður því 1.302 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.690 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 26 stofnanir og fjárlagaliði þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Alþjóðleg samskipti, Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra, Fjölbrautaskóla Snæfellinga, Fjölbrautaskóla Vesturlands, Fjölbrautaskólann í Garðabæ, Fjöltækniskóla Íslands, Flensborgarskóla, Fornleifavernd ríkisins, Framhaldsskóla almennt, Framhaldsskóla stofnkostnað, Framhaldsskólann á Laugum, Grunnskóla almennt, Háskóla- og rannsóknastarfsemi, Háskólann á Akureyri, Menntaskólann að Laugarvatni, Menntaskólann á Akureyri, Menntaskólann á Ísafirði, Norræna samvinnu, Rannsóknamiðstöð Íslands, Rannsóknarnámssjóð, Rannsóknasjóð, Raunvísindastofnun Háskólans, Samskiptamiðstöð heyrnarlaustra og heyrnarskertra, Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi, Verkmenntaskólann á Akureyri og Þjóðleikhús. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 62 stofnana og fjárlagaliða menntamálaráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli áráanna 2005 og 2006 um 1,1 ma.kr. (5,8%), þ.e. úr 19 ma.kr. í 20,1 ma.kr. Það er í góðu samræmi við hækkun launafjárheimilda, 1,1 ma.kr. (6%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 802 m.kr. hærri (4,2%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Sambærilegar tölur fyrir árið 2005 voru 800 m.kr. (4,4%).

Samtals fjölgaði unnum ársverkum þeirra 62 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 23 (0,6%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 3.662 í 3.639. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 977 m.kr. (5,1%). Þetta er talsvert undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis mun minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 41 stofnunar við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 19 tilvikum (46,3%) voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávik voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (6), að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launaþróun (6) eða að fjárheimildir hefðu byggt á ónákvæmri áætlun launa (4).

Launakerfið var í flestum tilvikum (75,7%) talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og sömuleiðis var það oftast nær (72,5%) talið skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Í 39 tilvikum af 40 höfðu stofnanir samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir en hjá 2 stofnunum skorti skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem oftast var byggt á við röðun starfa í launaflokka voru mat á færni (37), mat á verkefnum (17) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (14). Þeir persónubundnu þættir sem einkum voru metnir til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (39) og starfsreynsla (35). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (12) og árangur í starfi (3). Einungis tvær stofnanir höfðu þó greitt slíka tímabundna umbun.

Utanríkisráðuneyti

Undir utanríkisráðuneytið heyra 10 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 5 stofnanir og 5 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 6 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 8.750 m.kr. sem var 2.332 m.kr. (36,3%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 10.119 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 1.369 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.496 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 4 stofnanir þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Flugmálastjórn Keflavíkurflugvelli, Sendiráð Íslands, Sýslumanninn á Keflavíkurflugvelli og Útflutningsráð Íslands¹. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 6 stofnana og fjárlagaliða utanríkisráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árana 2005 og 2006 um 504 m.kr. (19,6%), þ.e. úr 2,6 ma.kr. í 3,1 ma.kr. Það er mun meira er hækkun launafjárheimilda, 59 m.kr. (1,9%). Engu að síður varð launakostnaður ársins 2006 um 34 m.kr. lægri (1,1%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Árið 2005 var launakostnaður 480 m.kr. (15,67%) lægri en fjárheimildir leyfðu.

Samtals fjölgaði ársverkum þeirra 6 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 23 (6,5%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 360 í 383. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 336 m.kr. (12,2%). Þetta er talsvert yfir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis mun meira en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%). Mismuninn má að m.a. rekja til þess að utanríkisráðuneytið hefur unnið að því að leiðrétta launamun milli sín og annarra ráðuneyta. Þá jókst kostnaður talsvert vegna fastrar yfirvinnu og tímamældrar yfirvinnu.

Svör fengust frá forstöðumönnum 3 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Tveir þeirra töldu launakerfið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Allar höfðu stofnanirnar samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og lá skriflegur rökstuðningur fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á skyldum

¹ Eftir er að samþykkja í lokafjarlögum uppgjör á mörkuðum tekjum og öðrum rekstrartekjum Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og Útflutningsráðs sem hækkar fjárheimild vegna þessara liða þannig að frávík verði undir 4%.

sem fólust í starfinu (3), mat á færni (1) og mat á verkefnum (1). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (3) og starfsreynsla (3). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (3) og árangur í starfi (3). Aðeins ein stofnun hafði þó greitt slíka tímabundna umbun.

Landbúnaðarráðuneyti

Undir landbúnaðarráðuneytið heyrja 26 fjárlagaliðir samkvæmt fjárlögum. Þar af eru 11 stofnanir og 15 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 18 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 13.618 m.kr. sem var 2.025 m.kr. (12,9%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 14.368 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 750 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 335 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 5 stofnanir og fjárlagaliði þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Búnaðarsjóð, Greiðslur vegna riðuveiki, Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu og Hólaskóla á Hólum í Hjaltadal². Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 15 stofnana og fjárlagaliða landbúnaðarráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árana 2005 og 2006 um 127 m.kr. (6,4%), þ.e. úr 2 ma.kr. í 2,1 ma.kr. Það er nokkru meira en nam hækkun launafjárheimilda, 52 m.kr. (2,7%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 133 m.kr. hærri (6,7%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Árið 2005 fór launakostnaðurinn hins vegar 57 m.kr. (3%) umfram fjárheimildir.

Samtals fækkaði ársverkum þeirra 15 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 1 (0,26%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 409 í 408. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 133 m.kr. (6,7%). Þetta er nokkuð undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

² Eftir er að samþykkja í lokafjárlögum uppgjör á mörkuðum tekjum og öðrum rekstrartekjum Hólaskóla og Búnaðasjóðs sem hækkar fjárheimild vegna þessara liða þannig að frávik verði undir 4%.

Svör fengust frá forstöðumönnum 10 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 5 tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávik voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (3), að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launaþróun (1) eða að fjárheimildir hefðu byggt á ónákvæmri áætlun launa (1).

Launakerfið var jafnan talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, en í 3 tilvikum var það ekki talið skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Í 9 tilvikum höfðu stofnanir samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir og höfðu þær allar skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (7), mat á færni (6) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (6). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmentun umfram lágmarkskröfur (9) og starfsreynsla (7). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (4) og árangur í starfi (3). Einungis tvær stofnanir höfðu þó greitt slíka tímabundna umbun.

Sjávarútvegsráðuneyti

Undir sjávarútvegsráðuneytið heyra 12 fjárlagaliðir. Þar af eru 5 stofnanir og 7 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 14 stofnanirnar og verkefni. Þar af eru tveir liðir sem tilheyra A-hluta en eru ekki tilgreindir í fjárlögum.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 3.574 m.kr. sem var 1.379 m.kr. (62,8%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 4.401 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 827 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.242 m.kr.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 8 stofnana og fjárlagaliða sjávarútvegsráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árána 2005 og 2006 um 79 m.kr. (4,2%), þ.e. úr tæpum 1,9 ma.kr. í rúmar 1,9 ma.kr. Það er talsvert minna er hækkun launafjárheimilda, 152 m.kr. (8,7%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 69 m.kr. hærri (3,6%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Sambærilegar tölur fyrir árið 2005 voru 143 m.kr. (8,2%).

Samtals fækkaði ársverkum þeirra 8 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 18 (5%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 355 í 337. Vegin hækkun launa-

kostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 173 m.kr. (9,6%). Þetta er vel yfir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis meira en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%). Skýring þessa felst m.a. í breytingum á yfirstjórn ráðuneytisins á árinu.

Svör fengust frá forstöðumönnum 5 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 2 tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávik voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (2) eða að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launaþróun (1).

Launakerfið var í 2 tilvikum af 5 talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Í 3 tilvikum höfðu stofnanir samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og höfðu þessar stofnanir skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (5), mat á færni (4) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (5). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (5) og starfsreynsla (5). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (1) og árangur í starfi (2). Ein stofnun hafði greitt slíka tímabundna umbun.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið heyrir 61 fjárlagaliður. Þar af eru 38 stofnanir og 23 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 57 stofnanir og verkefni á árinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 19.025 m.kr. sem var 2.199 m.kr. (13,1%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 19.800 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 776 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 667 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 6 stofnanir og fjárlagaliði þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Bætur brotþola, Kosningar, Landhelgisgæslu Íslands, Opinbera réttaraðstoð, Sýslumanninn í Bolungarvík og Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytis. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 42 stofnana og fjárlagaliða dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árana 2005 og 2006 um 1,0 ma.kr. (10,5%), þ.e. úr 9,8 ma.kr. í 10,8 ma.kr. Það er í góðu samræmi við hækkun launafjárheimilda, 906 m.kr. (9,3%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 101 m.kr. hærri (1%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Árið 2005 var launakostnaðurinn hins vegar 15 m.kr. innan fjárheimilda.

Samtals fjölgaði ársverkum þeirra 42 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 45 (2,6%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 1.713 í 1.758. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 766 m.kr. (7,6%). Þetta er rétt undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 36 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 20 tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávik voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (7), að kostnaður við vörpun launa hafi verið annar en gert var ráð fyrir (3) eða að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launapróun (1).

Launakerfið var í 26 tilvikum af 32 talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Í 27 af 29 tilvikum höfðu stofnanir samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og höfðu 22 þeirra skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (26), mat á færni (18) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (28). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (25) og starfsreynsla (31). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (17) og árangur í starfi (6). Þrjár stofnanir höfðu greitt slíka tímabundna umbun.

Félagsmálaráðuneyti

Undir félagsmálaráðuneytið heyra 32 fjárlagaliðir. Þar af er 21 stofnun og 11 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 22 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 29.477 m.kr. sem var 1.970 m.kr. (7,2%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 30.303 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 825 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 620 m.kr. .

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 2 stofnanir og fjárlagaliði þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Ábyrgðasjóð launa og Vinnueftirlit ríkisins³. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 15 stofnana og fjárlagaliða félagsmálaráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árána 2005 og 2006 um 521 m.kr. (11,7%), þ.e. úr 4,4 ma.kr. í 4,9 ma.kr. Það er heldur minna er hækkun launafjárheimilda, 561 m.kr. (13,2%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 188 m.kr. hærri (3,9%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Sambærilegar tölur fyrir árið 2005 voru 227 m.kr. (5,4%).

Samtals fjölgaði ársverkum þeirra 15 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 8 (0,7%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 1.125 í 1.133. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 490 m.kr. (10,9%). Þetta er talsvert yfir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis mun meira en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%). Hækkunin stafaði að stórum hluta af heimild félagsmálaráðuneytisins fyrir viðbótarlaunabætur til starfsfólks hjá svæðisskrifstofum málefna fatlaðra vegna SFR samninga. Án hennar má gera ráð fyrir að vegin hækkun launakostnaðar félagsmálaráðuneytisins hefði numið um 6,9%.

Svör fengust frá forstöðumönnum 11 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 9 tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávik voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (1) eða að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launaþróun (1).

³ Eftir er að samþykkja í lokafjálögum uppgjör á mörkuðum tekjum og öðrum rekstrartekjum Ábyrgðasjóðs launa og Vinnueftirlits ríkisins sem hækkar fjárheimild vegna þessara liða þannig að frávik verði undir 4%.

Launakerfið var í 6 tilvikum af 9 talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og í 5 tilvikum var það talið skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Stofnanir höfðu í öllum tilvikum samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (7), mat á færni (9) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (9). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótar-menntun umfram lágmarkskröfur (11) og starfsreynsla (10). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (8) og árangur í starfi (3). Tvær stofnanir höfðu greitt slíka tímabundna umbun.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti

Undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið heyra 107 fjárlagaliðir. Þar af eru 88 stofnanir og 19 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 99 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 130.128 m.kr. sem var 11.664 m.kr. (9,2%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 134.665 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 4.537 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.772 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 19 stofnanir þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Framkvæmdasjóð aldraðra, Friðuhús Reykjavík, Heilbrigðisstofnun Suðurlands, Heilbrigðisstofnunina Akranesi, Heilbrigðisstofnunina Bolungarvík, Heilbrigðisstofnunina Hólmavík, Heilbrigðisstofnunina Vestmannaeyjum, Heilsugæsluna á höfuðborgarsvæðinu, Heilsugæslustöðina Borgarnesi, Heilsugæslustöðina Ólafsfirði, Hlíðabæ Reykjavík, Lindargötu Reykjavík, MS-félag Íslands Reykjavík, Múlabæ Reykjavík, Sóltún Reykjavík, St. Jósefsspítala Hafnarfirði, Uppsali Fáskrúðsfirði, Vistun ósakhæfra afbrotamanna og Viðines. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 32 stofnana og fjárlagaliða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árana 2005 og 2006 um 3,4 ma.kr. (11,1%), þ.e. úr 30,3 ma.kr. í 33,7 ma.kr. Það er í samræmi við hækkun launafjárheimilda, 3,5 ma.kr. (11,7%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 271 m.kr.

hæri (0,8%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Sambærilegar tölur fyrir árið 2005 voru 413 m.kr. (1,4%).

Samtals fjölgaði ársverkum þeirra 32 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 136 (2,3%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 5.828 í 5.964. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 2,7 ma.kr. (8,6%). Þetta er rétt yfir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) en nálægt því sem gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 21 stofnunar við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 8 tilvikum voru frávík launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávík voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (5), að fjárheimildir hefðu byggt á ónákvæmri áætlun launa (2), að kostnaður vegna vörpunar hefði verið meiri en ráð var fyrir gert (2) eða að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launapróun (1).

Launakerfið var í 20 tilvikum af 21 talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og í 16 tilvikum var það talið skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Stofnanirnar 21 höfðu allar samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir og í 19 tilvikum fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (21), mat á færni (14) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (15). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (20) og starfsreynsla (17). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (10) og árangur í starfi (3). Fjórar stofnanir höfðu greitt slíka tímabundna umbun.

Fjármálaráðuneyti

Undir fjármálaráðuneytið heyra 36 fjárlagaliðir. Þar af er 21 stofnun og 15 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 26 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 41.897 m.kr. sem var 4.970 m.kr. (13,5%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 35.899 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 5.998 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.052 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 4 stofnanir og fjárlagaliði þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Afskriftir skattkrafna, Innheimtukostnað, Lífeyrisskuldbindingar eftirlaun og Skattstofu Vestmannaeyja. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 22 stofnana og fjárlagaliða fjármálaráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli ára 2005 og 2006 um 205 m.kr. (5,3%), þ.e. úr 3,8 ma.kr. í 4,0 ma.kr. Það er heldur minna er hækkun launafjárheimilda, 268 m.kr. (7,5%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 209 m.kr. hærri (5,4%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Sambærilegar tölur fyrir árið 2005 voru 272 m.kr. (7,6%).

Samtals fækkaði ársverkum þeirra 22 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 6 (0,7%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 760 í 754. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 234 m.kr. (6,1%). Þetta er talsvert undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana (8,1%) og sömuleiðis mun minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 19 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 9 tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávik voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (5), að fjárheimildir hefðu byggt á ónákvæmri áætlun launa (2), að kostnaður vegna vörpunar hefði verið meiri en ráð var fyrir gert (1) eða að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launaþróun (1).

Launakerfið var í 17 tilvikum af 21 talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Stofnanir höfðu í 18 tilvikum af 21 samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir og í 14 tilvikum fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (16), mat á færni (19) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (11). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (15) og starfsreynsla (19). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í

starfi (8) og árangur í starfi (5). Fjórar stofnanir höfðu greitt slíka tíma-bundna umbun.

Samgönguráðuneyti

Undir samgönguráðuneytið heyrja 16 fjárlagaliðir. Þar af eru 11 stofnanir og 5 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 14 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 20.720 m.kr. sem var 2.641 m.kr. (14,6%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 25.703 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 4.983 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 5.717 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við rekstur Vegagerðarinnar þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 10 stofnana og fjárlagaliða samgönguráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árana 2005 og 2006 um 375 m.kr. (8,5%), þ.e. úr 4,5 ma.kr. í 4,9 ma.kr. Launafjárheimildir hækkuðu mun minna milli ára, þ.e. um 78 m.kr. (2,1%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 1,1 ma.kr. hærri (30,2%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Árið 2005 fór launakostnaðurinn hins vegar 831 m.kr. (22,7%) fram úr launafjárheimildum.

Samtals fækkaði unnum ársverkum þeirra 10 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 3 (0,3%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 795 í 792. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 391 m.kr. (8,7%). Þetta rétt yfir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) en nálægt því sem gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 6 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 3 tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en eiginleg frávik voru skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (2) eða að fjárheimildir hefðu byggt á ónákvæmri áætlun launa (1).

Launakerfið var í 5 tilvikum af 6 talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Stofnanir höfðu í 4 tilvikum af 4 samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir og í 2 tilvikum fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (6), mat á færni (4) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (4). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur (5) og starfsreynsla (6). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (4) og árangur í starfi (1). Einungis ein stofnun hafði þó greitt slíka tímabundna umbun.

Iðnaðarráðuneyti

Undir iðnaðarráðuneytið heyra 17 fjárlagaliðir. Þar af eru 8 stofnanir og 9 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 10 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 4.263 m.kr. sem var 60 m.kr. (1,46%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 5.059 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 796 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.024 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við fjárlagalið vegna Samtaka iðnaðarins þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006⁴. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 5 stofnana og fjárlagaliða iðnaðarráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árána 2005 og 2006 um 52 m.kr. (5,1%), þ.e. úr rúmum 1 ma.kr. í tæpan 1,1 ma.kr. Launafjárheimildir hækkuðu hins vegar um 82 m.kr. (9,7%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 159 m.kr. hærrí (17,2%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Það er heldur minna en árið 2005 þegar launakostnaðurinn fór 189 m.kr. (22,4%) umfram launafjárheimildir.

Samtals fækkaði unnum ársverkum þeirra 5 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 6 (3,2%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 192 í 186. Vegin hækkun

⁴ Eftir er að samþykkja í lokafjárlögum uppgjör á mörkuðum tekjum Samtaka iðnaðarins sem hækkar fjárheimild stofnunarinnar þannig að frávik verði undir 4%.

launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 85 m.kr. (8,5%). Þetta er rétt yfir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) en nálægt því sem gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 4 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í öllum tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun umfram $\pm 5\%$ mörk og voru þau skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir (2), að fjárheimildir hefðu byggt á ónákvæmri áætlun launa (1) eða að kostnaður við vörpun hefði orðið meiri en búist var við (1).

Launakerfið var í 3 tilvikum af 4 talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Stofnanir höfðu í öllum 4 tilvikum samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær þrjár röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (2), mat á færni (3) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (4). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótar-menntun umfram lágmarkskröfur (4) og starfsreynsla (3). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (3) og árangur í starfi (2). Tvær stofnananna greiddu slíka tímabundna umbun.

Viðskiptaráðuneyti

Undir viðskiptaráðuneytið heyra 9 fjárlagaliðir. Þar af eru 6 stofnanir og 3 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 6 stofnanir og verkefni á árinu.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 1.377 m.kr. sem var 33 m.kr. (2,4%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 1.592 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 215 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 125 m.kr.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 8 stofnana og fjárlagaliða viðskiptaráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli áranna 2005 og 2006 um 56 m.kr. (9,2%), þ.e. úr 610 m.kr. í 666 m.kr. Það er nokkuð minna en nemur hækkun launafjárheimilda, 109 m.kr. (19,2%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 7 m.kr. (0,1%) innan fjárheimilda þess árs. Árið 2005 fór launakostnaðurinn hins vegar 46 m.kr. (8,1%) umfram launafjárheimildir.

Samtals fjölgaði unnum ársverkum þeirra 8 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 2 (2,3%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 91 í 93. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 42 m.kr. (6,8%). Þetta er vel undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis mun minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 4 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í tveimur tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en í annars voru þau skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir.

Launakerfið var í öllum 4 tilvikum talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Stofnanir höfðu í öllum 4 tilvikum samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (4), mat á færni (4) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (4). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótar-menntun umfram lágmarkskröfur (3), starfsreynsla (3) og skyldur sem felast í starfinu (1). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (4) og árangur í starfi (2). Ein stofnun greiddi slíka tímabundna umbun.

Hagstofa Íslands

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður Hagstofunnar alls 629 m.kr. sem var 3 m.kr. (0,5%) lækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 590 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 39 m.kr. umfram fjárheimildir ársins. Uppsafnaður halli í lok síðasta árs nam 14 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við Hagstofu Íslands þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006⁵. Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

⁵ Eftir er að samþykka í lokafjárlögum uppgjör á öðrum rekstrartekjum Hagstofunnar sem hækkar fjárheimild stofnunarinnar þannig að frávik verði undir 4%.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga kom í ljós að launakostnaður Hagstofunnar hækkaði milli árunna 2005 og 2006 um 10,8 m.kr. (2,1%), þ.e. úr 507 m.kr. í 518 m.kr. Það er heldur meira en nemur hækkun launafjárheimilda, 7,6 m.kr. (2%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 128 m.kr. hærri (32,8%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Það er svipað árið 2005 þegar launakostnaðurinn fór 125 m.kr. (32,6%) umfram launafjárheimildir.

Samtals fækkaði unnum ársverkum Hagstofunnar um 8,1 (8,4%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 96 í 88. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 53 m.kr. (11,45%). Þetta er talsvert yfir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis mun meira en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Frávik launagreiðslna og áætlana um laun voru skýrð með því að fjárheimildir hefðu ekki þróast í takt við launafjárheimildir undanfarin ár og að kostnaður við vörpun hefði verið annar en búist hafði verið við. Launakerfið var talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, en ekki skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Hagstofan hafði samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, en ekki fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum, mat á færni og mat á skyldum sem fólust í starfinu. Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótarmenntun umfram lágmarkskröfur og starfsreynsla. Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi. Stofnunin hafði þó ekki greitt slíka tímabundna umbun.

Umhverfisráðuneyti

Undir umhverfisráðuneytið heyra 17 fjárlagaliðir. Þar af eru 11 stofnanir og 6 verkefni og framlagsliðir. Ríkisendurskoðun endurskoðaði 11 stofnanir og verkefni.

Samkvæmt ríkisreikningi nam rekstrarkostnaður ráðuneytisins alls 4.472 m.kr. sem var 239 m.kr. (5,6%) hækkun frá fyrra ári. Fjárheimildir ársins námu 5.916 m.kr. þannig að rekstrarkostnaður varð 1.444 m.kr. innan fjárheimilda ársins. Óráðstafaðar fjárheimildir frá fyrra ári námu 1.213 m.kr.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við eftirfarandi 4 stofnanir og fjárlagaliði þar sem útgjöld fóru meira en 4% umfram fjárheimildir í árslok 2006: Umhverfisstofnun, Endurvinnsluna hf. og Náttúrufræðistofnun

Íslands, Styrki til fráveitna sveitarfélaga.⁶ Í þessu sambandi er minnt á meginreglur fjárreiðulaga nr. 88/1997 og á ábyrgð stjórnenda í því sambandi, sbr. 49. gr. laganna og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Framkvæmd kjarasamninga

Við athugun á framkvæmd kjarasamninga var litið til alls 11 stofnana og fjárlagaliða umhverfisráðuneytis. Samtals hækkaði launakostnaður þeirra milli árana 2005 og 2006 um 112 m.kr. (6,4%), þ.e. úr 1,7 ma.kr. í 1,8 ma.kr. Það er heldur meira en nemur hækkun launafjárheimilda, 74 m.kr. (4,5%). Alls varð launakostnaður ársins 2006 um 149 m.kr. hærri (8,8%) en gert var ráð fyrir í fjárheimildum þess árs. Það er heldur meira en árið 2005 þegar launakostnaðurinn fór 112 m.kr. (6,9%) umfram launafjárheimildir.

Samtals fækkaði unnum ársverkum þeirra 11 stofnana og fjárlagaliða sem horft var til um 4 (1,2%) frá 2005 til 2006, þ.e. úr 350 í 346. Vegin hækkun launakostnaðar, þ.e. þegar tillit er tekið til breytinga á fjölda ársverka, nam því 133 m.kr. (7,8%). Þetta er rétt undir meðallagi þegar horft er til allra stofnana sem lentu í úrtakinu (8,1%) og sömuleiðis nokkuð minna en gert var ráð fyrir í áætlun um launakostnað almennt (8,6%).

Svör fengust frá forstöðumönnum 10 stofnana við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd kjarasamninga. Í 5 tilvikum voru frávik launagreiðslna og áætlana um laun talin óveruleg en annars voru þau skýrð með því að fjöldi starfsmanna hefði verið annar en gert var ráð fyrir.

Launakerfið var í 9 tilvikum talið uppfylla þarfir þeirra sem skrá í það, þ.e. nauðsynleg þægindi, og í 8 tilvikum skila þeim upplýsingum sem nauðsynlegar væru til stjórnunar.

Stofnanir höfðu í öllum 10 tilvikum samræmt röðun á störfum, eins og kjarasamningur gerði ráð fyrir, og fært skriflegan rökstuðning fyrir henni. Þær röksemdir sem byggt var á við röðun starfa í launaflokka voru mat á verkefnum (7), mat á færni (5) og mat á skyldum sem fólust í starfinu (8). Þeir persónubundnu þættir sem metnir voru til launa voru viðbótar-menntun umfram lágmarkskröfur (10) og starfsreynsla (9). Tímabundnir þættir sem metnir voru til launa voru hins vegar álag í starfi (8) og árangur í starfi (3). Engin stofnananna greiddi þó slíka tímabundna umbun.

⁶ Eftir er að samþykkja í lokafjarlögum uppgjör á mörkuðum tekjum og öðrum rekstrartekjum Umhverfisstofnunar og Endurvinnslunnar hf. sem hækkar fjárheimild vegna þessara liða þannig að frávik verði undir 4%.

7 Innra eftirlit og innri endurskoðun

Samkvæmt lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun á stofnunin að sjá um fjárhagsendurskoðun og stjórn-sýsluendurskoðun 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 efli innra eftirlit hjá sér. Við fjárhags- og stjórn-sýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar hefur komið í ljós að í mörgum tilvikum er innra eftirliti áfátt.

Til að vekja athygli stofnana á innra eftirliti og þeim aðferðum sem þar er beitt hefur Ríkisendurskoðun gefið út nokkur rit sem varða þennan málaflokk. Meðal þeirra eru *Innra eftirlit* (1998) og *Innri endurskoðun* (1999). Auk þeirra má nefna ritin *Rekstraröryggi upplýsingakerfa* (1998), *Áreiðanleiki gagna* (2002) og *Vísbendingar um fjármálamiðferli* (2006). 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.

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 starfsemi þessara stofnana margvísleg og markmið úttektanna sömuleiðis. Í öllum þessum skýrslum hefur meginmarkmiðið þó 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, verkvið stjórnenda, stefnu- og þjónustumarkmið, áætlanagerð og starfsmannastefnu. Í nokkrum tilvikum hefur verið farið dýpra í innviði stofnana og m.a. fjallað um áhættugreiningu og áhættumat og unnið að gerð myndrænna verkferla með starfsmönnum.

Á árinu 2006 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á innra eftirliti hjá átta stofnunum og sjóðum og skilaði eftirfarandi skýrslum þar að lútandi:

- *Íbúðalánasjóður*. Innri endurskoðun, janúar 2006.
- *Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda*. Uppfærsla og skráning nýrra verkferla, mars 2006.
- *Lögreglustjórnin í Reykjavík*. Innra eftirlit, júní 2006.
- *Tollstjórnin í Reykjavík*. Undanþágur frá tolli, júlí 2006.
- *Tryggingastofnun ríkisins*. Athugun á nokkrum áhættuþáttum, september 2006.
- *Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið*. Athugun á nokkrum tilteknum þáttum innra eftirlits, október 2006.
- *Íbúðalánasjóður*. Innri endurskoðun, nóvember 2006.
- *Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda*. Innri endurskoðun, desember 2006.

Á árinu 2006 var enn fremur hafist handa við úttekt á ákveðnum þáttum innra eftirlits hjá menntamálaráðuneytinu og hélt sú vinna áfram á árinu 2007.

Helstu niðurstöður úr þessum úttektum eru þær að stofnanir og embætti setja sér almennt ekki mælanleg markmið. Fyrir vikið er ekki heldur gerð áhættugreining og áhættumat. Af þessu leiðir að þótt almennt séu viðhafðar ýmsar eftirlitsaðgerðir eru þær ekki jafn markvissar og þær þurfa að vera. Þá hafa stofnanir almennt ekki sett sér heildstæða öryggisstefnu sem tekur á öllum rekstrinum.

Flestar stofnanir gera grein fyrir starfsemi sinni í skipuriti ýmist á myndrænu eða skriflegu formi. Þrátt fyrir þetta er algengt að boðleiðir komi þar ekki fram með skýrum hætti eða að þær séu ekki virtar í framkvæmd. Þá sýna úttektirnar að skortur er á skýrum, skriflegum verklagsreglum og vinnulýsingum vegna einstakra vinnuþátta, m.a. vegna samþykktarferlis reikninga vegna kaupa á vörum og þjónustu, styrkveitinga, samningagerðar á vegum hins opinbera og annarra skuldbindinga af ýmsu tagi. Jafnframt er þörf á að yfirfara eldri verklagsreglur og gera breytingar þar sem þess er þörf. Enn fremur er ljóst að eftirfylgni með því að starfsmenn fylgi skráðum og óskráðum verklagsreglum er víða ábótavant. Afleiðingin getur orðið óskilvirkur rekstur og að jafnræðis gæti ekki meðal þeirra einstaklinga sem þurfa á þjónustu hins opinbera að halda. Má í þessu sambandi nefna meðferð erinda frá almenningi til stofnana hins opinbera, s.s. heildarmeðferðartíma þeirra og afgreiðslu að öðru leyti. Þá verður sífellt algengara að þjónusta, þ. á m. þjónusta sem ríkinu ber að sinna, sé færð frá hinu opinbera til einka-geirans. Forsendur þess að vel takist til eru að verklagsreglur vegna samningagerðar séu skýrar, kveðið sé á um eftirfylgni í gerðum samningum og að reglunum sé fylgt.

Á undanförunum árum hefur á hinn bóginn orðið mikil breyting til batnaðar á rafrænni upplýsingagjöf opinberra stofnana og embætta til almennings. Aðgengi að rafrænum eyðublöðum hefur m.a. aukist til muna auk þess sem tekið er meira tillit til þarfa einstakra þjóðfélagshópa en verið hefur.

Eftirfylgni með eldri skýrslum

Í apríl 2002 kannaði Ríkisendurskoðun í fyrsta sinn hvort brugðist hefði verið við ábendingum í fyrri skýrslum hennar um innra eftirlit. Þá fylgdi stofnunin eftir tveimur skýrslum sem hún gerði í febrúar og desember 2000 um innra eftirlit hjá Íslandspósti. Síðan þá hafa ábendingar um skipulagningu innra eftirlits einkum komið fram í einstökum endurskoðunarskýrslum stofnunarinnar.

Á árinu 2006 hóf Ríkisendurskoðun að nýju að kanna með skipulegum hætti hvort brugðist hefði verið við ábendingum í fyrri skýrslum um innra eftirlit. Þessari vinnu var haldið áfram á árinu 2007. Fyrirhugað er að framvegis verði það meginregla hjá stofnuninni að ganga úr skugga um hvernig brugðist er við ábendingum í skýrslum af þessum toga tveimur til þremur árum eftir að þeim er skilað. Skýrslur um innra eftirlit eru ekki gerðar opinberar enda varða þær oft viðkvæm innri mál stofnana og fyrirtækja.

Vinnubrögð í tengslum við eftirfylgni vegna ábendinga og athugasemda í eldri skýrslum eru í föstum skorðum. Allar ábendingar og athugasemdir sem fram koma í skýrslunum eru teknar saman í eitt skjal og sendar viðkomandi stofnun. Ber stofnuninni að gera skriflega grein fyrir hvort brugðist hafi verið við ábendingunum eða athugasemdunum og á hvern hátt. Alvarlegar athugasemdir eru kannaðar sérstaklega. Það er annaðhvort gert með heimsókn til viðkomandi þar sem gengið er úr skugga um að úrbætur hafi átt sér stað eða með því að fá send gögn til sönnunar því að brugðist hafi verið við á fullnægjandi hátt. Skrifaðar eru skýrslur um eftirfylgnina þar sem fram kemur hvort úrbætur eru taldar fullnægjandi eða hvort enn er eitthvað ógert.

Nú þegar er lokið við gerð sex skýrslna um eftirfylgni með eldri skýrslum. Þær skýrslur sem um ræðir eru:

- *Íslandspóstur*, apríl 2002.
- *Greiðsla atvinnuleysisbóta*, apríl 2006.
- *Á.T.V.R.*, apríl 2007.
- *Hagstofa Íslands*, apríl 2007.
- *Vegagerðin*, maí 2007.
- *Iðntæknistofnun Ísland*, júní 2007.

Vinna við sambærilegar úttektir hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna og Fjár-sýslu ríkisins er í fullum gangi.

Eftirfylgnin hefur leitt í ljós að viðbrögð stofnana við ábendingum Ríkis-endurskoðunar eru breytileg. Viðbrögðin eru allt frá því að vera nánast full-nægjandi til þess að vera lítil sem engin. Ekki er óalgengt að ítreka þurfi um þriðjung athugasemda. Ekki er þó um alvarlega veikleika að ræða en engu að síður telur stofnunin ástæðu til að halda áfram að fylgjast með þessum stofnunum, m.a. við árlega fjárhagsendurskoðun, og hvetja þær til að gera úrbætur.

Lögð er á það áhersla hér að innra eftirlit er á ábyrgð forstöðumanna. Ríkis-endurskoðun getur því ekki fyrirskipað úrbætur. Þegar um mikla veikleika er að ræða heldur Ríkisendurskoðun þó áfram að fylgjast náið með þeim stofnunum sem svo er ástatt um þar til fullnægjandi úrbætur hafa verið gerðar.

8 Fyrirtæki í B-, C-, D- og E-hluta

Endurskoðun B-hluta ríkisreiknings

Til B-hluta ríkisreiknings teljast 9 fyrirtæki í eigu ríkissjóðs. Ríkisendurskoðun endurskoðar sjálf 5 þeirra en endurskoðunarfyrirtæki annast endurskoðun hinna 4 í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um.

Endurskoðun ríkisfyrirtækja 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 eftirfarandi töflu er birt afkoma ríkisfyrirtækja á árinu 2006, arðgreiðslur í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2006.

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Arður til ríkissjóðs	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé	Stofnfé í RR 2006
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	602,3	160,6	0,0	2.606,5	1.375,6
Flugmálastjórn á Keflavíkurflugv. ¹⁾	126,5	0,0	536,5	740,8	184,3
Happdrætti Háskóla Íslands	931,3	0,0	0,0	972,0	12,1
Íslenskar orkurannsóknir	39,7	0,0	0,0	196,3	102,9
Rafmagnsveitur ríkisins ²⁾	1.168,2	252,0	86,0	0,0	0,0
Ratsjárstofnun	134,0	0,0	0,0	372,0	0,0
Ríkisútvarpið ³⁾	-420,2	0,0	0,0	-606,3	916,6
Sinfóníuhljómsveit Íslands	6,2	0,0	296,4	15,4	5,2
TR – Frjálsar slysatryggingar	0,3	0,0	0,0	17,7	0,0
Samtals	2.588,3	412,6	918,9	4.314,4	2.596,7

¹⁾ Í ríkisreikningi eru lendingagjöld, vopnaleitar- og öryggisgjöld, 1.156,6 m.kr., talin sem ríkistekjur og sama fjárhæð færð sem framlag úr ríkissjóði. Framlag til rekstrar nam 424 m.kr. og til fjárfestinga 112,5 m.kr.

²⁾ Rafmagnsveitur ríkisins voru með rekstur janúar til júlí árið 2006 en frá ágúst mánuði tók RARIK ohf. við.

³⁾ Í ríkisreikningi eru afnotagjöld, 2.579,5 m.kr., talin ríkistekjur og sama fjárhæð færð sem framlag úr ríkissjóði.

Í endurskoðunarskýrslu um Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli er athugað semd í tengslum við sérstaka úttekt á innra eftirliti. Bent er á að ekki séu fyrirbyggjandi rekstrarhandbækur eða skriflegar lýsingar á stefnum og verk-lagsreglum mikilvægra þátta við stjórnun öryggis upplýsingakerfa. Að auki eru gerðar ýmsar ábendingar um það sem betur má fara.

Í endurskoðunarskýrslu um Ríkisútvarpið kemur fram að tekist hefur að lagfæra flesta þá þætti sem vikið hefur verið að í endurskoðunarskýrslum liðinna ára. Enn er þó bent á að bæta megi afstemmingarkerfi lánardrottna og er að því unnið. Á árinu var gerð grein fyrir sérstökum úttektum á innra eftirliti upplýsingakerfa og tekjuferlum afnotagjalda og auglýsingatekna. Í báðum skýrslum eru fjölmargar ábendingar um atriði sem betur mega fara við stefnumótun, skjölun, afritatökur, aðgang og aðgangsheimildir og fleiri atriði.

Við yfirferð á endurskoðunarskýrslum og endurskoðunarbréfum annarra ríkisfyrirtækja í þessum flokki komu ekki fram nein þau atriði sem ástæða er til að gera að umtalsefni.

Í efnahag ríkissjóðs er eignarhlutur eða stofnfé í framangreindum fyrir-tækjum bókfærður á 2,6 ma.kr. Ekki er bókað stofnfé í Ratsjárstofnun.

Ríkisendurskoðun telur sem fyrr að ríkisreikninganefnd eigi að taka til endurmats flokkun Sinfóníuhljómsveitar Íslands í ríkisreikningi. Að hennar mati ætti að flokka hana í A-hluta en ekki í B-hluta. Þá ítrekar Ríkisendur-skoðun álit sitt á að leggja beri af Frjálsar slysatryggingar. Að mati stofnun-arinnar þarf ekki lagabreytingu til að ráðstafa fjármunum inn í lífeyris-tryggingakerfi hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Endurskoðun C-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings heyra 5 lánastofnanir sem eru í eigu ríkissjóðs og stofnaðar hafa verið með sérlögum. Ríkisendurskoðun endurskoðar 2 þeirra en endurskoðunarfyrtæki annast endurskoðun hinna 3 í umboði stofnunarinnar samkvæmt samningum þar um.

Eftirfarandi tafla sýnir afkomu lánastofnananna á árinu 2006, framlög úr ríkissjóði og eigið fé í árslok 2006. Stofnanirnar greiddu engan arð í ríkis-sjóð á árinu.

8.2 Lánastofnanir í C-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Framlag ríkissjóðs	Eigið fé	Stofnfé í RR 2006
Byggðastofnun	10,1	370,8	1.051,9	1.472,0
Íbúðalánasjóður	2.480,1	245,0	16.374,6	7.098,8
Lánasjóður íslenskra námsmanna	4.145,5	4.477,0	38.435,8	0,0
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	75,8	0,0	4.130,0	7.672,9
Orkusjóður	19,9	32,0	163,2	209,7
Samtals	6.731,4	5.124,8	60.155,5	16.453,4

Auk hefðbundinnar endurskoðunar, sem felst í því að kanna og leggja mat á 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.

Við greiningu á tillögum í afskriftasjóði og stöðu afskriftasjóða í árslok kemur í ljós eftirfarandi sundurgreining fjárhæða hvers sjóðs:

8.3 Framlög lánastofnana í afskriftasjóð

Í m.kr.	Framlag á árinu	Afskriftasjóður í árslok
Byggðastofnun	311,5	897,9
Íbúðalánasjóður	498,0	3.824,0
Lánasjóður íslenskra námsmanna	1.845,4	10.000,0
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	441,2	985,5
Orkusjóður	0,0	13,1
Samtals	3.096,1	15.720,5

Í endurskoðunarskýrslu um Íbúðalánasjóð er getið um niðurstöðu á sérstakri úttekt á öryggi og stjórnun upplýsingakerfa sjóðsins. Þar er þess m.a. getið að skipulag öryggismála sé óformlegt og ekki til skráning á ferli vegna mikilvægra aðgerða. Ennfremur að aðgangsstýringar séu ekki yfirfarnar reglulega og að nokkrir notendur séu með meiri heimildir en starfssvið þeirra krefst. Að auki hafi ekki verið búið að loka fyrir aðgang starfsmanna sem lokið hafa störfum.

Við yfirferð á endurskoðunarskýrslum og endurskoðunarbréfum annarra stofnana og sjóða í þessum flokki komu ekki fram nein þau atriði sem ástæða er til að gera að umtalsefni.

Í efnahag ríkissjóðs nemur bókað stofnfé 16,5 ma.kr. í framangreindum sjóðum. Ekki er bókað stofnfé í Lánasjóði íslenskra námsmanna.

Endurskoðun D-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings heyra 3 fjármálastofnanir. Ríkisendurskoðun endurskoðar Seðlabanka Íslands en endurskoðunarfyrtæki sem ráðin eru af stjórnnum félaganna annast endurskoðun hinna 2 stofnananna.

Eftirfarandi tafla sýnir afkomu fjármálastofnananna á árinu 2006, arðgreiðslur í ríkissjóð og eigið fé í árslok 2006. Engin framlög voru úr ríkissjóði á árinu.

8.4 Fjármálastofnanir í D-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (tap)	Eigið fé	Stofnfé í RR 2006
Seðlabanki Íslands	11.857,0	48.226,8	33.576,1
Tryggingasj. innistæðueigenda og fjárfesta	1.759,0	6.912,6	0,0
Viðlagatrygging Íslands	2.169,0	12.037,4	0,0
Samtals	15.785,0	67.176,8	33.576,1

Endurskoðun fjármálastofnana er unnin í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Ítarleg lög og reglur gilda um gerð ársreikninga, endurskoðun og innra eftirlit hjá fjármálastofnunum og tryggingafélögum. Mat á innra eftirliti er veigamikill þáttur í endurskoðunarstarfinu.

Ríkisendurskoðun áréttar enn þá skoðun sína að ríkisreikningsnefnd taki til skoðunar hvort fella beri Tryggingasjóð innistæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkisreiknings þar sem forsendur fyrir birtingu eru ekki taldar vera fyrir hendi. Tryggingasjóðurinn getur með engu móti talist eign ríkissjóðs og hann ber heldur ekki ábyrgð á skuldbindingum hans.

Í endurskoðunarskýrslu um Seðlabanka Íslands voru ekki neinar nýjar athugasemdir eða ábendingar. Við eftirfylgni með fyrri athugasemdum kom fram að ekki hafa verið gerðar neinar úrbætur er varða aðgangsheimildir starfsmanna en bent er á að fyrirhugað er að kaupa nýtt eftirlitskerfi sem leysa á þennan vanda.

Í efnahag ríkissjóðs er stofnfé í Seðlabankanum bókfært á 33,6 ma.kr. Stofnfé í hinum stofnununum er ekki fært í efnahag ríkissjóðs.

Endurskoðun E-hluta ríkisreiknings

Til þessa flokks í ríkisreikningi heyra 19 hlutafélög og sameignarfélög sem eru að 50% eða meira í eigu ríkissjóðs og ríkisstofnana. Á árinu bættust við Eignarhlutir ehf., Flugstoðir ohf., Matís ohf., Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. og Öryggisfjarskipti ehf.

Eftirfarandi tafla sýnir afkomu félaganna á árinu 2006, eigið fé í árslok 2006, eignarhlut ríkissjóðs og arðgreiðslur í ríkissjóð.

Í m.kr.	Eignarhlutur ríkissjóðs	Hagnaður (tap)	Eigið fé	Arður til ríkissj.	Eignf. í RR 2006
8.5 Hluta- og sameignarfélög í E-hluta ríkisreiknings					
Hlutafélög:					
<i>Fært hjá ríkissjóði</i>					
Austurhöfn – TR ehf.	54,0%	55,4	66,1	0,0	5,9
Eignarhaldsfélagið Farice ehf.	58,2%	-2,9	1132,4	0,0	612,9
Eignarhlutir ehf.	100,0%	-0,3	0,2	0,0	0,5
Flugstoðir ehf.	100,0%	0,0	10,0	0,0	10,0
Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.	100,0%	21,9	5.654,4	250,0	3.139,4
Íslandspóstur hf.	100,0%	240,0	2.444,4	90,0	1.991,3
Landskerfi bókasafna hf.	52,2%	-6,0	82,5	0,0	85,3
Matís ohf.	100,0%	0,0	50,0	0,0	5,0
Neyðarlinan hf.	52,6%	-58,5	35,2	0,0	27,7
Orkubú Vestfjarða hf.	100,0%	221,8	4.373,7	0,0	4.642,4
RARIK ohf.	100,0%	-381,1	14.184,3	0,0	14.565,3
Vísindagarðar Háskóla Ísl. ehf.	100,0%	0,0	1.050,0	0,0	1.000,0
Þróunarfél. Keflavíkurflug. ehf.	100,0%	-89,6	-69,6	0,0	20,0
Öryggisfjarskipti ehf.	75,0%	0,0	400,0	0,0	300,0
<i>Fært hjá stofnunum</i>					
Flugfjarskipti ehf.	100,0%	86,1	408,0	0,0	250,5
Flugkerfi hf.	100,0%	5,1	72,7	0,0	31,5
Rannsókn- og háskólanet hf.	83,6%	3,2	38,6	0,0	45,0
Tæknigarður hf.	56,3%	-2,2	28,2	0,0	9,0
Sameignarfélög:					
Landsvirkjun	50,0%	3.503,5	61.106,7	213,4	16.702,8
Samtals		7.632,6	71.759,9	822,2	43.444,5

Af þessum 19 félögum endurskoðar Ríkisendurskoðun sjálf 10. Endurskoðunarfyrtæki endurskoða 9 félög í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um eða eru kosin á aðalfundum eða ráðin af stjórnnum þeirra.

Í endurskoðunarskýrslu ríkisreiknings fyrir árið 2005 var bent á að upptalning um félög í meirihlutaeigu ríkisins sem fylgir ríkisreikningi væri ekki tæmandi. Ekki væri getið um eignarhluti í félögum sem færðir eru til eignar hjá einstökum fyrirtækjum í eigu ríkisins. Þannig er ekki getið um eignarhluti í dótturfélögum orkufyrirtækja og hlutafélaga í eigu ríkissjóðs og hjá ríkisstofnunum. Sem dæmi um stórt félag sem er í óbeinni meirihlutaeign ríkissjóðs má nefna Landsnet ehf. en eignarhlutir í því félagi eru færðir hjá orkufyrirtækjum ríkissjóðs, Samskipti ehf. hjá Íslandspósti hf. og Iceprotein ehf. og Prokaria ehf. hjá Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins. Að mati Ríkisendurskoðunar er rétt að birting upplýsinga um þessi félög verði tekin til endurskoðunar.

Í efnahag ríkissjóðs 31. desember 2006 er eignarhlutur ríkissjóðs í framangreindum fyrirtækjum bókaður á 43,2 ma.kr. Eignarhlutir sem bókaðir eru hjá stofnunum nema 0,3 ma.kr. og eru þeir færðir á kaup- eða stofnverði.

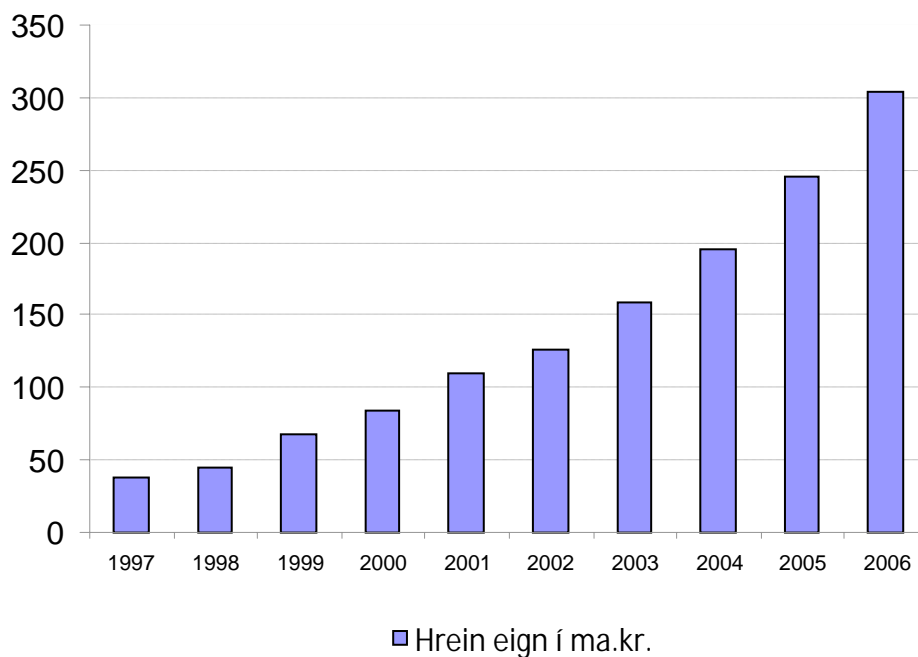
Endurskoðunarskýrslur hlutafélaga eru eingöngu lagðar fyrir stjórnir þeirra og er Ríkisendurskoðun ekki heimilt að birta efnisleg atriði úr þeim.

9 Endurskoðun lífeyrissjóða ríkis- starfsmanna og Þjóðkirkjunnar

Endurskoðun lífeyrissjóða 2006

Ríkisendurskoðun endurskoðar Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga (LH) skv. lögum um þá.⁷ Samanlögð hrein eign sjóðanna var 304 ma.kr. í árslok 2006 en var 246 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var 58 ma.kr. eða 23,7%. Meðfylgjandi súlurit sýnir hvernig hreinar eignir lífeyrissjóðanna hafa vaxið frá 1997 til 2006.

9.1 Próun hreinnar eignar LSR og LH 1997–2006



Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins

Í árslok 2006 nam hrein eign LSR til greiðslu lífeyris 282,3 ma.kr. en var 227,5 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára var 54,8 ma.kr. eða 24%. Hrein eign B-deildar hefur vaxið um 19% milli ára og nam í árslok 185,4 ma.kr. sem er 65,7% af hreinni eign LSR. Hrein eign A-deildar hefur á sama tíma vaxið um 35% og nam í árslok 91 ma.kr. eða 32,3% af hreinni eign LSR.

⁷ Sbr. 9. gr. laga nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og 6. gr. laga nr. 2/1997 um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga.

Meðfylgjandi tafla sýnir helstu lykiltölur úr ársreikningum LSR árána 2006 og 2005.

9.2 Yfirlit um helstu afkomutölur LSR 2006 og 2005

Fjárhæðir í m.kr.	2006	2005	Mism.	%
Iðgjöld	25.447	25.144	303	1,2%
Lífeyrir	14.053	12.419	1.634	13,2%
Fjárfestingartekjur	44.084	35.702	8.382	23,5%
Fjárfestingargjöld	479	568	-89	-1,6%
Fjárfestingar	72.111	94.402	-22.291	-23,6%
Rekstrarkostnaður	234	224	10	4,5%
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	282.260	227.495	54.765	24,1%
Hrein raunávöxtun í %	10,89%	14,03%		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ár	8,57%	6,34%		

Iðgjöld í sjóðinn námu 25,5 ma.kr. á árinu 2006 og jukust um 1,2% milli ára. Í þessum lið eru iðgjöld sjóðfélaga og launagreiðenda, réttindaflutningur og endurgreiðslur, lífeyrishækkningar, uppgreiddar lífeyrisskuldbindingar og innborganir ríkissjóðs og ríkisstofnana inn á skuldbindingar. Innborgun ríkissjóðs inn á skuldbindingar var svipuð og árið á undan eða 5,5 ma.kr.

Hrein raunávöxtun sjóða LSR, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, var 10,9% en 14,0% árið á undan. Allar deildir sjóðsins skiluðu jákvæðri ávöxtun á árinu 2006. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar LSR síðastliðin 5 ár var 8,6%. Meðalfjöldi virkra sjóðfélaga var 26.849 árið 2006 og fjölgaði þeim um 345 frá fyrra ári eða um 0,1%. Meðalfjöldi lífeyrisþega á árinu 2006 var 10.388 og fjölgaði þeim um 734 eða um 7,6% frá fyrra ári.

Ávöxtun annarra lífeyrissjóða 2006 og 2005

Meðfylgjandi tafla sýnir ávöxtun helstu lífeyrissjóða landsins árin 2006 og 2005. Miðað er við hreina raunávöxtun, sbr. reglugerð Fjármálaeftirlitsins.

9.3 Ávöxtun nokkurra lífeyrissjóða 2006 og 2005

	2006	2005
LSR	10,9%	14,0%
Lífeyrissjóður verslunarmanna	12,7%	16,1%
Gildi	9,4%	17,7%
Sameinaði lífeyrissjóðurinn (grunndeild)	11,8%	12,0%
Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	10,5%	13,3%
Meðaltal	11,1%	14,6%

Samanburður LSR og fjögurra annarra sambærilegra sjóða sýnir að ávöxtun LSR er rétt undir meðaltali bæði árin. Árið 2006 var meðalávöxtun þessara sjóða 11,1% en var 14,6% árið á undan.

Tryggingafræðileg úttekt: B-deild

Við tryggingafræðilegan útreikning er miðað við að ávöxtun verði 2% umfram launahækkunir. Þá eru áfallnar skuldbindingar B-deildar í árslok 2006 um 403,8 ma.kr. en voru í árslok 2005 359,0 ma.kr. Hækkun milli ára er 12,5%.

Miðað við 2% ávöxtun eiga launagreiðendur að standa undir 175,4 ma.kr. af skuldbindingum sjóðsins með greiðslu lífeyrishækkana en þessi fjárhæð var 155,7 ma.kr. í árslok 2005. Þetta er 12,7% hækkun milli ára. Skuldbindingar sem sjóðurinn á sjálfur að standa undir eru því 228,4 ma.kr. Hrein eign til greiðslu lífeyris í árslok 2006 var 185,4 ma.kr., viðbót vegna endurmats er 5,7 ma.kr. Það sem vantar eru 43,0 ma.kr. sem eru á ábyrgð ríkissjóðs. Sambærileg fjárhæð í árslok 2005 var 47,6 ma.kr. og nemur lækkunin 9,7% milli ára.

Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga

Í árslok 2006 nam hrein eign til greiðslu lífeyris samtals 22,1 ma.kr. sem er 3,6 ma.kr. (19,4%) hækkun frá árinu á undan.

Meðfylgjandi tafla sýnir lykiltölur úr ársreikningi ársins 2006 og samanburð við árið 2005.

9.4 Yfirlit um helstu afkomutölur LH 2006 og 2005

Fjárhæð í m.kr.	2006	2005	Mism.	%
Iðgjöld	1.078	989	89	9,0%
Lífeyrir	970	834	136	16,3%
Fjárfestingartekjur	3.558	2.934	624	21,3%
Fjárfestingargjöld	39	47	-8	-17,0%
Fjárfestingar	21	20	1	4,9%
Rekstrarkostnaður	6.331	7.860	-1.529	-19,5%
Hrein eign í árslok til greiðslu lífeyris	22.148	18.542	3.606	19,4%
Hrein raunávöxtun í %	11,09%	13,67%		
Meðaltal hreinnar ávöxtunar sl. 5 ár	8,53%	6,11%		

Iðgjöld námu 1,078 m.kr. í árslok 2006 og hækkuðu um 9,0% milli ára. Þessi liður samanstendur af iðgjöldum sjóðfélaga og launagreiðenda, réttindaflutningi og endurgreiðslum, lífeyrishækkunum og innborgunum ríkissjóðs og ríkisstofnana inn á skuldbindingar. Bein framlög ríkissjóðs til LH námu 375 m.kr. árið 2006 en voru 352 m.kr. árið á undan. Lífeyrir nam 970 m.kr. árið 2006 en var 834 m.kr. árið á undan. Hækkunin var 16,3% milli ára.

Hrein raunávöxtun LH, þ.e. raunávöxtun þegar rekstrarkostnaður hefur verið dreginn frá hreinum fjárfestingartekjum, var 11,1% en var 13,7% árið 2005. Meðaltal hreinnar raunávöxtunar síðastliðin 5 ár var 8,5%. Meðalfjöldi virkra sjóðfélaga var 740 árið 2006 og fækkaði þeim um 25 (3,3%) frá fyrra ári. Meðalfjöldi lífeyrisþega á árinu 2006 var 555 og fjölgaði þeim um 34 (6,6%).

Tryggingafræðileg úttekt á LH

Áfallnar lífeyrisskuldbindingar í árslok 2006 voru 46,3 ma.kr. en voru 40,2 ma.kr. í árslok 2005. Hækkun skuldbindinga var því 15,2%. Hrein endurmetin eign til greiðslu lífeyris hækkaði úr 19,2 ma.kr. í árslok 2005 í 22,8 ma.kr. í árslok 2006, sem er um 18,7% hækkun. Staða eigna umfram skuldbindingar var neikvæð um 23,6 ma.kr. í árslok 2006 eða 50,9%. Samsvarandi staða árið á undan var neikvæð um 21 ma.kr. eða 52,1%.

Heildarstaða sjóðsins var neikvæð um 28,8 ma.kr. eða 53,9% en var neikvæð í árslok 2005 um 26 ma.kr. eða 55,2%. Heildarstaða sjóðsins hefur því versnað um 2,8 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 kirkjulegra 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 til þjóðkirkjunnar og sjóða hennar skv. ríkisreikningi árið 2006.

9.5 Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og sjóða hennar

Fjárhæð í m.kr.	Fjárlög	Fjáraukalög	Millifærslur	Fjárheimild
Til þjóðkirkjustofnana				
Þjóðkirkjan	1.339,3	36,6	-28,0	1.347,9
Kirkjumálasjóður	182,3	5,4	0,0	187,7
Kristnisjóður	70,6	8,5	0,0	79,1
Kirkjugarðasjóður	63,7	0,0	0,0	63,7
Jöfnunarsjóður sókna	298,4	8,9	0,0	307,3
Alls	1.954,3	59,4	-28,0	1.985,7
Til þjóðkirkjusafnaða				
Kirkjugarðsgjald – kirkjugarðar ¹⁾	685,8	0,0	0,0	685,8
Sóknargjöld – þjóðkirkjan	1.613,0	48,1	0,0	1.661,1
Alls	2.298,8	48,1	0,0	2.346,9
Samtals	4.253,1	107,5	-28,0	4.332,6

¹⁾ Kirkjugarðasjóður var ekki sérgreindur í fjárlögum 2006. Hlutdeild hans er áætluð 8,5% af kirkjugarðsgjaldi, 749,5 m.kr., með hliðsjón af bréfi kirkjumálaráðuneytis.

Í meðfylgjandi töflu eru sýndar helstu reikningstölur skv. ársreikningum kirkjustofnana á árinu 2006.

9.6 Helstu reikningstölur kirkjustofnana á árinu 2006

Í m.kr.	Tekjur	Gjöld	Vextir	Afkoma	Eignir	Skuldir	Eigið fé
Stofnanir og sjóðir							
Þjóðkirkjan	1.496,2	1.510,0	1,2	-12,6	21,2	23,5	-2,3
Fjölskylduþjónusta	21,9	24,6	0,5	-2,2	4,6	0,4	4,2
Tónskóli	6,1	4,5	3,1	4,7	82,5	0,3	82,2
Skálholtssstaður	36,6	48,9	-13,2	-25,4	743,3	124,6	618,7
Skálholtsskóli	54,4	59,5	-0,2	-5,2	3,9	3,5	0,4
Kristnisjóður	79,1	79,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2
Jöfnunarsj. sókna	307,4	303,8	21,7	25,3	279,7	24,0	255,7
Kirkjumálasjóður	341,5	352,2	-1,6	-12,3	300,5	45,3	255,2
Prestssetrasjóður	129,1	117,9	-15,6	-4,4	337,4	156,2	181,2
Kirkjugarðasjóður	63,6	59,3	0,9	5,3	34,8	24,4	10,4
Hinn alm. kirkjusj.	1,2	0,3	1,4	1,1	13,1	0,0	13,1
Ýmsir sjóðir		3,8	11,2	8,5	115,0	0,0	115,0
Samtals	2.537,1	2.563,9	9,6	-17,0	1.936,3	402,3	1.534,0

Fjárveitingar til þjóðkirkjunnar og þjóðkirkjusafnaða skv. fjárlögum og fjáraukalögum 2006 námu samtals 4.333 m.kr. Í þeirri tölu eru meðtalin framlög til sókna og kirkjugarða sem ýmist eru álögð skv. sérlögum eða eru hlutdeild í tekjuskatti og innheimt með opinberum gjöldum.

Fjárveiting til þjóðkirkjunnar í þrengri skilningi nam 1.347,9 m.kr. Gjöld umfram sértekjur námu hins vegar 1.360,5 m.kr. sem þýðir 12,6 m.kr. tekjuhalla samanborið við 16,3 m.kr. tekjuhalla á árinu 2005.

Í samandregnu yfirliti um rekstur og efnahag þjóðkirkjunnar, sjóði og stofnanir kirkjunnar kemur fram að heildartekjur námu 2.537,1 m.kr., gjöld 2.563,9 m.kr. og hreinar fjármunatekjur 9,6 m.kr., þannig að tekjuhalli varð 17,0 m.kr. Tekjuafgangur á árinu 2005 var 45,7 m.kr., þannig að afkoman hefur versnað um 62,7 m.kr. Rétt er að taka fram að ekki má leggja of mikið upp úr afkomutölunum þar sem þessum stofnunum er ekki ætlað að skila tekjuafgangi heldur er ætlast til að jöfnuður ríki milli tekna og gjalda þegar til lengri tíma er litið. Heildareignir námu 1.936,3 m.kr. og skuldir 402,3 m.kr. Óráðstafað eigið fé eða höfuðstóll nam í árslok 2006 1.534 m.kr.

Eins og vikið hefur verið að í fyrri endurskoðunarskýrslum eru bókhald og öll umsýsla embætta og sjóða kirkjunnar unnin af Biskupsstofu. Almennt má segja að öll umsýsla og frágangur skjala sé meginatriðum í góðu lagi.

Sú breyting hefur orðið hjá Kristnisjóði að á árinu 2006 var fjárveitingu til sjóðsins ráðstafað yfir til Kirkjumálasjóðs.

Kirkjuráð úthlutar í einu lagi styrkjum vegna verkefna Kristnisjóðs og Jöfnunarsjóðs sókna og Kirkjumálasjóðs og var Kirkjumálasjóði falið að annast útgreiðslu styrkjanna. Þessi ákvörðun var gerð til að einfalda úthlutunina og umsýslu styrkja og framlaga. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur þessi breyting tekist vel.

Kirkjuþingi verður gerð grein fyrir endurskoðun einstakra stofnana og sjóða kirkjunnar.

10 Fjárheimildir

Fjárheimildir árið 2006

Fjárlög ársins 2006 heimiluðu 315,1 ma.kr. útgjöld hjá A-hluta ríkisins. Þetta er 2,3% hærri fjárhæð en endanleg gjöld ársins 2005 samkvæmt ríkisreikningi og ríflega 9% hækkun frá fjárlögum 2005. Yfirfærðar gjaldaheimildir frá fyrra ári námu 17,4 ma.kr. og 19,6 ma.kr. bættust við í fjáruka-lögum. Fjárheimildir vegna ársins 2006 námu því alls 352 ma.kr.

Aukning frá fjárlögum nemur 37 ma.kr. eða tæpum 12%. Ef einungis er horft til viðbótar í fjáruka-lögum nemur hækkunin rúmlega 6%. Útgjaldaheimildir ársins 2006 hjá A-hluta ríkissjóðs voru 14,1% hærri en útgjöld ársins á undan.

10.1 Samsetning fjárheimilda v/gjalda 2006

Í ma.kr.	Fjárheimild
Fjárlög	315,1
Fjáruka-lög	19,6
Yfirfærð ónýtt heimild fyrra árs	21,9
Yfirfærð ofnýtt heimild fyrra árs	-4,5
Fjárheimild samtals	352,0

Sem kunnugt er samanstendur fjárheimild hvers árs af fjárlögum, ónýttum heimildum og ofnýttum heimildum frá árinu á undan og eftir atvikum fjáruka-lögum. Samkvæmt lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins er fjármálaráðherra heimilt, að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra, að geyma ónýttar fjárheimildir í lok reikningsárs. Með sama hætti er heimilt að draga umframútgjöld frá fyrra ári frá fjárveitingum ársins.

Að meðaltali voru endanlegar útgjaldaheimildir tæplega 12% hærri í reynd en fjárlög sögðu til um. Frávik endanlegra útgjaldaheimilda frá fjárlögum voru hins vegar mjög mismunandi eftir ráðuneytum.

10.2 Sundurliðun á fjárheimildum gjalda 2006

Í m.kr.	Fjárlög	Fjáruka- lög	Millif. innan árs	Yfirf. frá fyrra ári	Fjárheim. alls	Breyt. frá fjárlögum
Æðsta stjórn	2.856	24	-23	122	2.979	4,3%
Forsætisráð.	1.129	47	88	350	1.614	43,0%
Menntamálaráð.	41.135	1.689	226	1.690	44.741	8,8%
Utanríkisráð.	7.545	1.171	-92	1.496	10.119	34,1%
Landbúnaðarráð.	13.046	976	11	335	14.368	10,1%
Sjávarútvegsráð.	2.821	304	35	1.242	4.401	56,0%
Dómsmálaráð.	17.722	1.380	31	667	19.800	11,7%
Félagsmálaráð.	28.747	541	395	620	30.303	5,4%
Heilbrigðisráð.	126.181	5.285	1.427	1.772	134.665	6,7%
Fjármálaráð.	31.627	5.217	-1.997	1.052	35.899	13,5%
Samgönguráð.	18.100	1.868	17	5.717	25.703	42,0%
Iðnaðarráð.	4.120	59	-143	1.024	5.059	22,8%
Viðskiptaráð.	1.433	17	16	125	1.592	11,1%
Hagstofa Íslands	656	-52	1	-14	590	-10,0%
Umhverfissráð.	4.501	192	10	1.213	5.916	31,4%
Vaxtargjöld ríkissj.	13.440	861	0	0	14.301	6,4%
	315.059	19.577	0	17.413	352.049	11,7%

Ónýttar fjárheimildir 247 liða, samtals að fjárhæð 21,9 ma.kr., voru fluttar milli árána 2005 og 2006. Þá voru fjárheimildir 97 liða lækkaðar á árinu 2006 um samtals 4,5 ma.kr. vegna halla frá 2005.

Samanburður gjalda við fjárheimildir

Samkvæmt niðurstöðu ríkisreiknings stóðu 75 fjárlagaliðir, eða u.þ.b. sjö-undi hver, í halla umfram 4% í árslok 2006, samtals að fjárhæð 14 ma.kr.

10.3 Gjöld A-hluta ríkissjóðs

Í m.kr.	Fjárheim. 2006	Útkoma 2006	Frávik	Frávik yfir	Frávik undir	Frávik í %
Æðsta stjórn	2.979	2.750	229	-8	237	7,7%
Forsætisráð.	1.614	1.140	475	0	475	29,4%
Menntamálaráð.	44.741	43.439	1.302	-1.786	3.088	2,9%
Utanríkisráð.	10.119	8.750	1.369	-451	1.820	13,5%
Landbúnaðarráð.	14.368	13.618	750	-432	1.183	5,2%
Sjávarútvegsráð.	4.401	3.574	827	-15	841	18,8%
Dómsmálaráð.	19.800	19.025	776	-780	1.555	3,9%
Félagsmálaráð.	30.303	29.477	825	-540	1.365	2,7%
Heilbrigðisráð.	134.665	130.128	4.537	-1.920	6.457	3,4%
Fjármálaráð.	35.899	41.897	-5.998	-8.419	2.421	-16,7%
Samgönguráð.	25.703	20.720	4.983	-502	5.485	19,4%
Iðnaðarráð.	5.059	4.263	796	-85	881	15,7%
Viðskiptaráð.	1.592	1.377	215	0	215	13,5%
Hagstofa Íslands	590	629	-39	-39	0	-6,6%
Umhverfissráð.	5.916	4.472	1.444	-335	1.779	24,4%
Vaxtargjöld ríkissj.	14.301	14.908	-607	-607	0	-4,2%
	352.049	340.166	11.883	-15.918	27.801	3,4%

Eins og sjá má af töflu 10.3 áttu ráðuneytin mörg umtalsverðan höfuðstól í lok síðasta árs og í flestum tilvikum nemur hann meira en 4% fráviki frá fjárheimild.

10.4 Fjárlagaliðir með of- eða vannýttar fjárheimildir í árslok 2006

Í m.kr.	Fjöldi fjárl. liða	Fjöldi umfr. heimild	Fjöldi umfr. 4%	Fjöldi umfr. 10%	Fjöldi ónýtt heimild	Fjöldi umfr. 4%	Fjöldi umfr. 10%
Æðsta stjórn	7	1	1	0	6	4	2
Forsætisráð.	14	0	0	0	15	13	10
Menntamálaráð.	99	41	26	18	54	45	29
Utanríkisráð.	9	4	4	1	5	3	2
Landbúnaðarráð.	25	10	5	2	13	11	8
Sjávarútvegsráð.	16	2	0	0	14	13	13
Dómsmálaráð.	59	21	6	4	39	33	22
Félagsmálaráð.	32	7	2	1	19	14	11
Heilbrigðisráð.	106	40	19	5	60	40	23
Fjármálaráð.	31	8	4	4	30	27	18
Samgönguráð.	16	2	1	1	15	15	12
Iðnaðarráð.	16	3	1	1	12	12	10
Viðskiptaráð.	8	0	0	0	7	6	3
Hagstofa Íslands	1	1	1	0	0	0	0
Umhverfisráð.	16	6	4	2	11	9	6
Vaxtargjöld ríkissj.	1	1	1	0	0	0	0
	456	147	75	39	300	245	169

Einnig vekur athygli hversu margir liðir færa verulegar ónýttar fjárheimildir milli ára. Þannig standa 54% allra fjárlagaliða með afgang umfram 4% vikmörk. Í einhverjum tilvikum kann slíkt að eiga sér skýringar, t.d. getur verið um að ræða fjárveitingar vegna stofnkostnaðar sem taki lengri tíma að hrinda í framkvæmd. Á hinn bóginn má spyrja hvort of ríflega hafi verið skammtað í fjárveitingum eða starfsemi ekki sinnt nægjanlega þegar svo margir liðir standa með miklum ónýttum fjárheimildum.

Þegar á heildina er litið stóðu tveir af hverjum þremur fjárlagaliðum annaðhvort með ofnýttar eða vannýttar heimildir umfram 4% vikmörk um síðustu áramót. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að Alþingi fjalli sérstaklega um þessa fjárlagaliði í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2008. Eðlilegt má telja að ónýttar fjárheimildir sem eru umfram 4% verði felldar niður nema þær eigi að nýta á næsta fjárlagaári. Heimildir má síðan endurnýja í fjárlögum næstu ára eftir því sem þörf er á. Einnig þarf að ákveða hvað gera skuli í rekstri stofnana sem eru komnar meira en 4% fram úr fjárheimildum. Þá þarf annaðhvort að taka ákvörðun um að hækka fjárheimildir eða ganga eftir því að stofnanir dragi úr útgjöldum sínum. Ófært er að sama staðan komi upp ár eftir ár án þess að gripið sé til viðeigandi ráðstafana.