



Eftirfylgni:
*Eftirlit með skuldum og
fjármagnskostnaði ríkisstofnana*

Október 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur	5
2 Eftirlit með skuldum og fjármagnskostnaði ríkisstofnana	6
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	8
2.2.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis	8
2.2.2 Ábendingar til Fjársýslu ríkisins	12

Niðurstöður

Í skýrslunni *Eftirlit með skuldum og fjármagnskostnaði ríkisstofnana* (nóvember 2012) kannaði Ríkisendurskoðun hvernig eftirliti ráðuneyta með skuldum og fjármagnskostnaði stofnana sinna væri háttað. Einnig hvernig skuldir stofnana og fjármagnskostnaður hefðu þróast og hvort þær fylgdu lögum og reglum um framkvæmd fjárlaga og reglum um láns- og reikningsviðskipti. Fram kom að það væri á ábyrgð fagráðuneyta að hafa reglubundið eftirlit með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra. Fjármála- og efnahagsráðuneyti skyldi á hinn bóginn hafa almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga og fylgjast með hvernig önnur ráðuneyti sinntu eftirliti með fjárreiðum sinna stofnana. Þá setti Fjársýsla ríkisins reglur um bókhald ríkisstofnana og hefði eftirlit með að þeim væri fylgt, auk þess sem hún hefði umsjón með fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Fram kom að eftirliti fagráðuneyta með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyrðu væri ábótavant. Það beindist einkum að því að útgjöld væru í samræmi við fjárheimildir og samþykktar ársáætlanir en lítið sem ekkert að þróun skulda og eigna. Eftirlit fjármála- og efnahagsráðuneytis hefði einnig aðallega lotið að því að útgjöld stofnana væru innan fjárheimilda en síður að því hvort þær söfnuðu skuldum eða hvernig fagráðuneyti sinntu eftirlitshlutverki sínu. Bent var á að fagráðuneyti hefðu óheftan aðgang að fjárhagsupplýsingum sinna stofnana og fjármála- og efnahagsráðuneyti að upplýsingum þeirra allra. Ráðuneytin gætu því auðveldlega sinnt eftirlitshlutverki sínu.

Í skýrslunni kom fram að í árslok 2011 hefðu heildarskuldir ríkisstofnana numið 20,3 ma.kr., þar af hefðu skuldir á viðskiptareikningum við ríkissjóð verið 7,4 ma.kr. og aðrar skuldir, s.s. við birgja, 12,9 ma.kr. Inneignir á viðskiptareikningum ríkisstofnana við ríkissjóð hefðu numið 4,9 ma.kr. á sama tíma. Á árunum 2007–11 hefðu skuldir við ríkissjóð nær tvöfaldast en aðrar skuldir aukist um 30%. Algengasta ástæðan fyrir skuldaföfnun ríkisstofnana gagnvart ríkissjóði væri langvarandi hallarekstur. Af rúmlega 200 ríkisstofnunum hefði þriðjungur verið með uppsafnaðan halla í árslok 2011.

Fram kom að samkvæmt reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga væri ríkisstofnunum óheimilt að stofna til annarra fjárskuldbindinga en fjárlög kvæðu á um nema þær rúmuðust innan reglna nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti. Mörg dæmi væru um að þessu væri ekki fylgt og ríkisstofnanir hefðu því greitt 1,8 ma.kr. í fjármagnskostnað árin 2007–11. Bent var á að ríkisstofnanir greiddu þó ekki vexti af skuld sinni á viðskiptareikningi við ríkissjóð. Það þyrfti ríkissjóður engu að síður að gera og árið 2011 hefði verið áætlað að fjármagnskostnaður ríkissjóðs vegna skulda ríkisstofnana við hann næmi 327–531 m.kr. Loks kom fram að margar stofnanir sem skulduðu ríkissjóði hefðu átt handbært fé umfram það hámark sem reglur um láns- og reikningsviðskipti heimiluðu, þ.e. 2% af heildarrekstrarfé ársins (heildartekjum).

Ríkisendurskoðun setti fram fjórar ábendingar í skýrslu sinni árið 2012, tvær til fjármála- og efnahagsráðuneytis og tvær til Fjársýslu ríkisins.

Fagráðuneyti bera ábyrgð á eftirliti með fjárreiðum ríkisstofnana

Ráðuneyti fylgdu lítið með skuldaföfnun ríkisstofnana

Þriðjungur ríkisstofnana var með uppsafnaðan halla í árslok 2011

Stofnanir greiða ekki vexti af skuld á viðskiptareikningi við ríkissjóð

Fjórar ábendingar settar fram árið 2012

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis lutu að því að það þyrfti að efla reglu- bundið eftirlit sitt með efnahag ríkisstofnana og móta samræmdar reglur um aðgerðir sem grípa skyldi til ef þær hæfu skuldasöfnun. Einnig þyrfti ráðuneytið að fylgja því eftir að fagráðuneyti sinnu betur stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu vegna fjár- reiðna stofnana sem undir þau heyrðu og gripu til aðgerða ef þörf krefði.

Viðbrögð fjár- mála- og efna- hagsráðuneytis árið 2012

Í viðbrögum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunum árið 2012 kom m.a. fram að eftirlit þess með framkvæmd fjárlaga hefði miðað að því að rekstur stofnana væri innan heimilda fjárlaga svo þær stofnuðu ekki til viðskiptaskulda við ríkissjóð eða birgja. Þá væri unnið að frumvarpi til laga um opinber fjármál sem ætti m.a. að styðja við markmið um framkvæmd fjárlaga og hagkvæma stýringu lausafjár. Í svari ráðu- neytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunum kom fram að árið 2014 hefði hafist vinna við að bæta fjárstreymisgreiningu. Þá ætti að efla eftirlit með stöðu handbærs fjár hjá stofnunum og tengja það við greiðslur fram- laga til stofnana, stöðu viðskiptakrafna þeirra og viðskiptastöðu við ríkissjóð.

Heildarskuldir ríkis- stofnana jukust um 21% milli árunna 2011–14

Heildarskuldir ríkisstofnana námu 24,6 ma.kr. í árslok 2014 og höfðu því aukist um 21% frá árslokum 2011. Þar af námu kuldir þeirra á viðskiptareikningi við ríkissjóð 6,8 ma.kr. Hins vegar voru inneignir þeirra hjá ríkissjóði 9,1 ma.kr. og staðan í heild því já- kvæð um 2,3 ma.kr. (var neikvæð um 2,5 ma.kr. árið 2011). Aðrar kuldir námu 17,8 ma.kr. (12,9 ma.kr. árið 2011) og fjármagnskostnaður vegna þeirra 223 m.kr. (57 m.kr. árið 2011). Frumvarp til laga um opinber fjármál er til umfjöllunar Alþingis á yfirstand- andi þingi (2015–16). Í því felast umbætur, m.a. á fjárlagaferlinu og reikningsskilum ríkis- ins, sem eiga að efla fjármálastjórn hins opinbera. Þar sem Ríkisendurskoðun telur víst að frumvarpið verði að lögum ítrekar stofnunin ekki ábendingar sínar til fjármála- og efnahagsráðuneytis en hvetur það eindregið til að taka þessi mál föstum tökum.

Frumvarp til laga um opinber fjár- mál til umfjöllunar á Alþingi árið 2015

Ábendingar til Fjárslu ríkisins lutu að því að stofnunin þyrfti að fylgja því eftir að ríkisstofnanir færðu bókhald sitt í samræmi við reglur þannig að það gæfi ávallt sem réttasta mynd af fjárhagsstöðu þeirra. Einnig þyrfti stofnunin að gera skýra kröfu um að ríkisstofnanir fylgdu reglum um færslu vörslufjár og endurgreiðslu á handbæru fé.

Viðbrögð Fjár- sýslu ríkisins árið 2012

Í viðbrögðum Fjárslu ríkisins við ábendingunum árið 2012 kom fram að stofnunin hefði sett reglur um uppgjör bókhalds. Gátlistum hefði árlega verið komið á framfæri við stofnanir og bókurum þeirra og fjármálastjórum veitt ráðgjöf. Einnig hefði hún gefið út fyrirmæli um meðferð vörslufjár en vanhöld væru á að þeim væri fylgt. Í svari stofnunarinnar árið 2015 um hvort og þá hvernig hún hefði brugðist við ábending- unum kom fram að við uppgjör stofnana vegna ársins 2014 yrði staða handbærs fjár í árslok skoðuð. Þær stofnanir sem væru með handbært fé umfram 2% af heildartekjum yrðu krafðar um endurgreiðslu þess. 72 stofnanir reyndust vera í þeirri stöðu.

Fjárslu ríkisins hvött til að fylgjast markvisst með bók- haldi ríkisstofnana

Fjárslu ríkisins svaraði því hins vegar ekki hvort hún hafi eftt almennt eftirlit með að ríkisstofnanir færi bókhald sitt samkvæmt reglum. Í ljósi fyrirbyggjandi frumvarps til laga um opinber fjármál ítrekar Ríkisendurskoðun þó ekki ábendingar sínar. Stofnunin hvetur Fjárslu ríkisins engu að síður til að fylgjast markvisst með að stofnanir færi bókhald sitt rétt og að þær skili handbæru fé umfram 2% af heildartekjum í ríkissjóð.

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sam-bandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklags-reglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Í samræmi við áðurnefnda staðla fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir ann-markar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir fjórum ábendingum í skýrslunni *Eftirlit með skuldum og fjármagnskostnaði ríkisstofnana* (nóvember 2012). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins hefðu brugðist við þeim ábendingum sem beint var til þeirra. Til að gæta samræmis við skýrsluna frá árinu 2012 tekur þessi skýrsla ekki til skulda ríkissjóðs, safn-, fram-kvæmda- eða millifærsluliða í fjárlögum eða Vegagerðarinnar en skuldir vegna sam-gönguframkvæmda hafa verið færðar hjá henni frá 1. janúar 2011.

Við mat á því hvort ábendingarnar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upp-lýsinga hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins sem jafnframt fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

Ríkisendurskoðun
er sjálfstæð eftirlits-
stofnun Alþingis

Ábendingum fylgt
eftir u.þ.b. þremur
árum eftir útgáfu
skýrslu

2 Eftirlit með skuldum og fjármagnskostnaði ríkisstofnana

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Eftirlit með skuldum og fjármagnskostnaði ríkisstofnana](#) (nóvember 2012) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir úttekt sinni á því hvernig eftirliti ráðuneyta með skuldum og fjármagnskostnaði stofnana sinna væri háttað. Þá var kannað hvernig skuldir ríkisstofnana og fjármagnskostnaður hefðu þróast og hvort stofnanirnar fylgdu lögum og reglum um framkvæmd fjárlaga og reglum um láns- og reikningsviðskipti.

Lög um fjárreiður ríkisins og reglur á grundvelli þeirra

Fram kom í skýrslunni að á grundvelli laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins (fjárreiðulögin) hefði fjármálaráðherra (nú fjármála- og efnahagsráðherra) sett reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta og reglur nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana. Samkvæmt þessum lögum og reglum bæri fagráðuneytum að fylgjast með að stofnanir sem undir þau heyrðu færu eftir þeim og hafa reglubundið eftirlit með fjárreiðum þeirra. Fjármála- og efnahagsráðuneyti skyldi hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga og því að önnur ráðuneyti sinntu eftirliti með fjárreiðum stofnana sinna. Fjársýsla ríkisins setti reglur um bókhald stofnana og hefði eftirlit með að þeim væri fylgt. Hún hefði einnig umsjón með Orra, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Eftirlit ráðuneyta beinst að útgjöldum en lítil áhersla á þróun skulda

Í skýrslunni kom fram að eftirliti fagráðuneyta með skuldum stofnana sem undir þau heyrðu hefði verið ábótavant. Það hefði einkum beinst að því að útgjöld væru í samræmi við fjárheimildir og samþykktar ársáætlanir en lítil eða engin áhersla verið á eftirlit með þróun skulda og eigna sem væru þó mikilvægur hluti af fjárreiðum ríkisstofnana. Fjögur ráðuneyti hefðu raunar talið að eftirlit með skuldum og eignum væri ekki á þeirra ábyrgð heldur Ríkisendurskoðunar og tvö að ábyrgðin lægi hjá Fjársýslu ríkisins. Einnig hefði kom í ljós að eftirlit fjármála- og efnahagsráðuneytis beindist aðallega að því að útgjöld stofnana væru innan fjárheimilda á hverjum tíma. Það hefði ekki fylgst sérstaklega með skuldaföfnun þeirra né því hvernig fagráðuneyti sinntu eftirlitshlutverki sínu. Bent var á að fagráðuneyti hefðu óheftan aðgang að fjárhagsupplýsingum sinna stofnana og fjármála- og efnahagsráðuneyti að upplýsingum allra ríkisstofnana. Ráðuneytin gætu því auðveldlega sinnt eftirlitshlutverki sínu. Til að einfalda eftirlitið enn frekar þyrfti Fjársýsla ríkisins þó að útbúa fleiri skýrsluform í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Ráðuneyti hafa óhefan aðgang að fjárhagsupplýsingum stofnana sinna

Heildarskuldir stofnana jukust um 45% á tímabilinu 2007–11

Fram kom í skýrslunni að ríkisstofnunum væri óheimilt að stofna til annarra fjárskuldbindinga en fjárlög kvæðu á um nema þær rúmuðust innan reglna um láns- og reikningsviðskipti. Úttektin hefði leitt í ljós að á tímabilinu 2007–11 hefðu stofnanir í mörgum tilfellum ekki starfað í samræmi við þetta. Þannig hefðu heildarskuldir ríkisstofnana aukist um 45%, farið úr 14 ma.kr. í 20,3 ma.kr., þar af skulduðu stofnanir vel ferðarráðuneytis mest, eða 70%. Algengasta ástæða skuldaföfnunar stofnana hefði

verið langvarandi hallarekstur. Af rúmlega 200 ríkisstofnunum hefði þriðjungur verið með uppsafnaðan halla í árslok 2011. Hjá 17% þeirra hefði hallinn numið meira en 4% af fjárheimild. Bent var á að ráðuneytin yrðu að efla stefnumótunarhlutverk sitt og koma með markvissari hætti að forgangsröðun verkefna hjá þeim stofnunum sem ekki væru reknar innan fjárheimilda. Samkvæmt lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins bæru forstöðumenn ábyrgð á að útgjöld ríkisstofnana væru í samræmi við fjárheimildir og í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins væri heimild til að áminna forstöðumenn eða leysa þá frá embætti ef þörf krefði.

**Forstöðumenn
bera ábyrgð á
rekstri stofnana**

Í skýrslunni kom fram að Fjársýsla ríkisins hefði haldið utan um viðskiptareikninga stofnana við ríkissjóð. Fjárveitingar til ríkisstofnana og tiltekin útgjöld þeirra, einkum launagreiðslur, hefðu verið færðar um viðskiptareikninga þeirra við ríkissjóð í hverjum mánuði. Væru útgreiðslur hærri en fjárheimildir stofnana mynduðu þær skuld við ríkissjóð. Á tímabilinu 2007–11 hefðu skuldir þeirra við ríkissjóð nær tvöfaldast, farið úr 4 ma.kr. í 7,4 ma.kr. Á sama tíma hefðu inneignir ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð lækkað um tæplega 6%, farið úr 5,2 ma.kr. árið 2007 í 4,9 ma.kr. í árslok 2011. Munur á inneignum og skuldum hefði verið jákvæður árið 2007 en neikvæður á árunum 2008–11, mest árið 2011 þegar hann hefði verið neikvæður um 2,5 ma.kr.

**Verði útgreiðslur
hærri en fjár-
heimild myndast
skuld við ríkissjóð**

Bent var á að ríkisstofnanir greiddu ekki vexti af skuld á viðskiptareikningi við ríkissjóð en ríkissjóður þyrfti engu að síður að fjármagna skuldina. Til að leggja mat á fjármagnskostnað ríkissjóðs hefði fjármála- og efnahagsráðuneyti litið til ávöxtunarkröfu óverðtryggðra bréfa á markaði. Í ágúst árið 2012 hefðu vextir af þeim verið á bilinu 4–7%. Miðað við það mætti áætla að fjármagnskostnaður ríkissjóðs vegna skulda ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð árið 2011 næmi 327–531 m.kr. Margar stofnanir sem verið höfðu í skuld við ríkissjóð hefðu átt handbært fé umfram 2% af heildarrekstrarfé ársins (heildartekjum) þrátt fyrir að reglur um láns- og reikningsviðskipti kvæðu skýrt á um að það skyldi endurgreitt ríkissjóði fyrir lok hvers mánaðar. Þá kom fram að vörslufé væri iðulega fært með handbæru fé í bókhaldi ríkisstofnana þótt slíkt væri óheimilt. Handbært fé væru fjármunir í sjóðum og óbundnar innstæður ríkisstofnana á bankareikningum en vörslufé væri utan við hefðbundinn rekstur þeirra enda um vörslu og umsjón fyrir annan aðila að ræða.

**Stofnunum ber að
endurgreiða hand-
bært fé umfram 2%
af heildartekjum**

Í skýrslunni kom fram að aðrar skuldir ríkisstofnana en á viðskiptareikningi við ríkissjóð hefðu aukist um 30% á tímabilinu 2007–11, farið úr 10 ma.kr. í 12,9 ma.kr. Skuldir við birgja og ógreidd rekstrargjöld hefðu hækkað um 40% milli árana 2007 og 2009, farið úr 8,3 ma.kr. í 11,5 ma.kr. Þær hefðu á hinn bóginn lækkað aftur í rúma 8 ma.kr. í árslok 2011. Þá lækkun hefði einkum mátt rekja til þess að ríkissjóður hefði greitt niður skuldir nokkurra heilbrigðis- og háskólastofnana þegar samningar náðust við birgja um uppgjör þeirra. Samtímis hefðu skuldir þessara stofnana á viðskiptareikningi við ríkissjóð hækkað og ríkissjóður borið fjármagnskostnað vegna þeirra.

**Skuldir stofnana á
viðskiptareikning-
um við ríkissjóð
jukust um 30%
árin 2007–11**

Fram kom að á árunum 2007–11 hefðu ríkisstofnanir greitt samtals 1,8 ma.kr. í fjármagnskostnað. Þá væri ótalinn kostnaður ríkissjóðs vegna skulda stofnana á viðskiptareikningi við hann. Fjármagnskostnaður ríkisstofnana hefði nær tvöfaldast milli árana 2007 og 2009, farið úr 380 m.kr. í 600 m.kr. Eftir það hefði hann lækkað mikið og verið 57 m.kr. árið 2011. Lækkunina hefði mátt rekja til niðurgreiðslu ríkissjóðs á viðskipta-

**Ríkisstofnanir
greiddu 1,8 ma.kr. í
fjármagnskostnað
árin 2007–11**

skuldum tiltekinna stofnana en einnig til lægri vaxta og minni verðbólgu. Þá hefðu stofnanir í auknum mæli greitt niður skuldir sem báru vexti. Á tímabilinu 2007–11 hefði fjármagnskostnaður verið hæstur hjá stofnunum velferðarráðuneytis, samtals 1.272 m.kr., eða 70% af heildarfjármagnskostnaði, og næsthæstur hjá stofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis, eða 356 m.kr. (20%). Landspítali, Háskóli Íslands og Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins hefðu greitt 60% af þessum kostnaði.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun setti fram fjórar ábendingar í skýrslu sinni árið 2012, tvær til fjármála- og efnahagsráðuneytis og tvær til Fjársýslu ríkisins. Báðum var gefin kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslu stofnunarinnar. Þann 28. nóvember 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum þessara aðila um hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar, og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör á fyrri hluta ársins 2015.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis tók skýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir á fundi 27. ágúst 2013. Í framhaldi af því óskaði hún eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti um stöðu mála sem henni bárust 19. desember 2013. Þær voru samhljóma viðbrögðum ráðuneytisins sem birtust í skýrslunni. Þann 29. apríl 2014 var skýrslan aftur á dagskrá nefndarinnar og komu fulltrúar ráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar til fundarins. Þar með lauk nefndin umfjöllun sinni um skýrsluna.

2.2.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Efla þarf reglubundið eftirlit með efnahag ríkisstofnana

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að efla reglubundið eftirlit sitt með efnahag ríkisstofnana. Það þyrfti að fylgja því eftir að fagráðuneyti sinntu betur stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu varðandi fjárreiður stofnana sem undir þau heyrðu og gripu til aðgerða ef þörf krefði. Ráðuneytið yrði að efla greiðslu- og fjárvörslueftirlit sitt og móta samræmdar reglur um aðgerðir sem grípa skyldi til þegar ríkisstofnanir hæfu skuldaför, hvort sem um væri að ræða skuldir á viðskiptareikningi við ríkissjóð eða aðrar skuldir. Mikilvægt væri að ráðuneytið skilgreindi hvernig samskiptum og ákvarðanatöku gagnvart fagráðuneytum skyldi háttað þegar ríkisstofnanir störfuðu ekki í samræmi við lög og reglur um fjárreiður ríkisins.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að eftirlit þess miðaði að því að rekstur stofnana væri innan fjárheimilda á hverjum tíma til að koma í veg fyrir að þær stofnuðu til skulda við birgja og ríkissjóð. Frá gildistöku fjárreiðulaga hefði verið unnið að því að bæta verklag við framkvæmd fjárlaga, m.a. með setningu reglugerðar um eftirlit með framkvæmd fjárlaga og reglna um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana. Þeim hefði verið fylgt eftir með útgáfu handbókar um framkvæmd fjárlaga árið 2002. Byggt væri á því að stofnanir settu fram áætlanir til lengri og skemmri tíma sem grundvallaðar væru á markmiðssetningu í rekstri og forgangsroðun verkefna og nýttist þeim þannig til að laga rekstur sinn að fjárheimildum.

Eftirlit ráðuneytisins hefði beinst að því að knýja fram viðbrögð og aðgerðir ráðuneyta og stofnana ef rekstrargjöld færu fram úr heimildum fjárlaga. Áhersla hefði verið lögð

Tvær ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis og tvær til Fjársýslu ríkisins

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fjallaði um skýrsluna

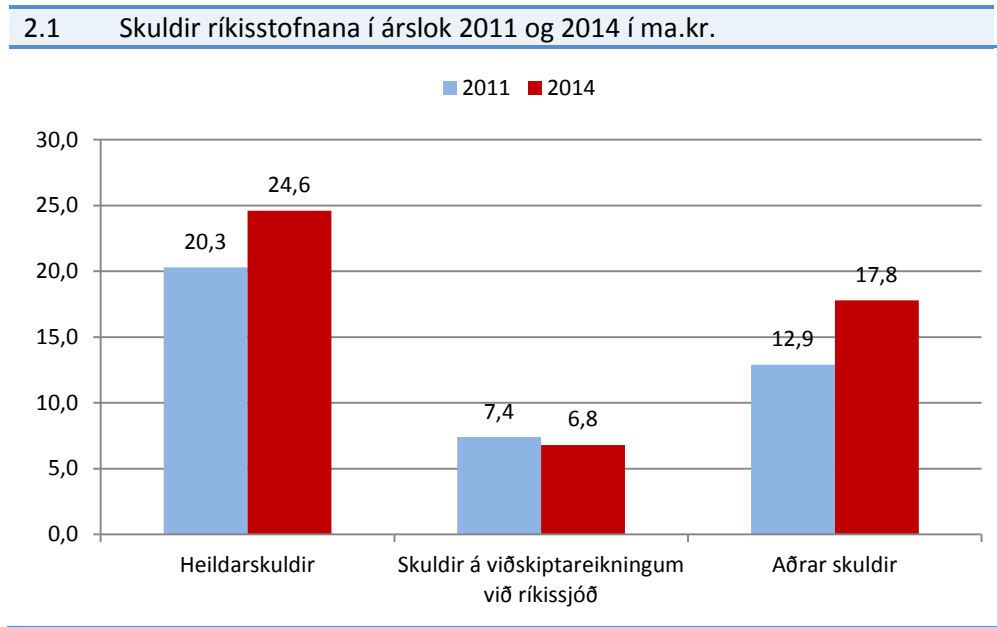
Fjármála- og efnahagsráðuneyti yrði að efla reglubundið eftirlit sitt með efnahag ríkisstofnana

á að vinna strax í upphafi árs með ráðuneytum að greiningu á veikleikum stofnana við framkvæmd fjárlaga og ekki væru lengur gerðar tillögur um framlög í fjárukalögum til að leysa rekstrarvanda þeirra. Með því að taka á slíkum vanda í fjárukalögum hefði í reynd verið unnið gegn markmiðum fjárlaga á hverjum tíma og dregið úr vægi þess að stofnanir löguðu rekstur sinn að heimildum fjárlaga. Innleiðing Orra, fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins, hefði bætt upplýsingagjöf til stjórnunar og eftirlits. Uppsetning kerfisins hefði m.a. miðað að því að hægt yrði að fylgjast miðlægt með fjárhagsstöðu ráðuneyta og stofnana. Útbúnar hefðu verið skýrslur sem væru sniðnar að þörfum stjórnenda til eftirlits með rekstri, svo og til að stýra greiðslum til stofnana og fylgjast með lausafjástöðu þeirra.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis í janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni vísaði það í svör sín frá árinu 2012. Hallarekstur væri orsök þess að ríkisstofnanir söfnuðu viðskiptaskuldum. Þess vegna hefði eftirlit ráðuneytisins og uppbygging eftirlits með framkvæmd fjárlaga í auknum mæli miðað að því að koma böndum á hallarekstur þar sem hann væri til staðar. Eftirlitið hefði í auknum mæli beinst að því að greina áhættu í rekstri ríkisins. Þá hefði verið unnið að heildstæðri lagaumgjörð um opinber fjármál og frumvarp þess efnis lægi fyrir Alþingi.

Ríkisendurskoðun kannaði skuldastöðu ríkisstofnana í árslok 2014 og bar hana saman við árið 2011 (sjá mynd 2.1). Heildarskuldir ríkisstofnana reyndust vera um 24,6 ma.kr. sem er um 21% aukning frá árinu 2011 þegar þær voru 20,3 ma.kr. Tæplega 28% skuldanna, eða 6,8 ma.kr., voru á viðskiptareikningum við ríkissjóð (7,4 ma.kr. árið 2011). Aðrar skuldir, s.s. við birgja, námu 17,8 ma.kr. í árslok 2014 og höfðu aukist um 38% frá árinu 2011 þegar þær námu 12,9 ma.kr. Samhliða nær fjórfaldaðist fjármagnskostnaður ríkisstofnana, fór úr 57 m.kr. árið 2011 í 223 m.kr. árið 2014.

**Heildarskuldir
ríkisstofnana 24,6
ma.kr. í árslok 2014**



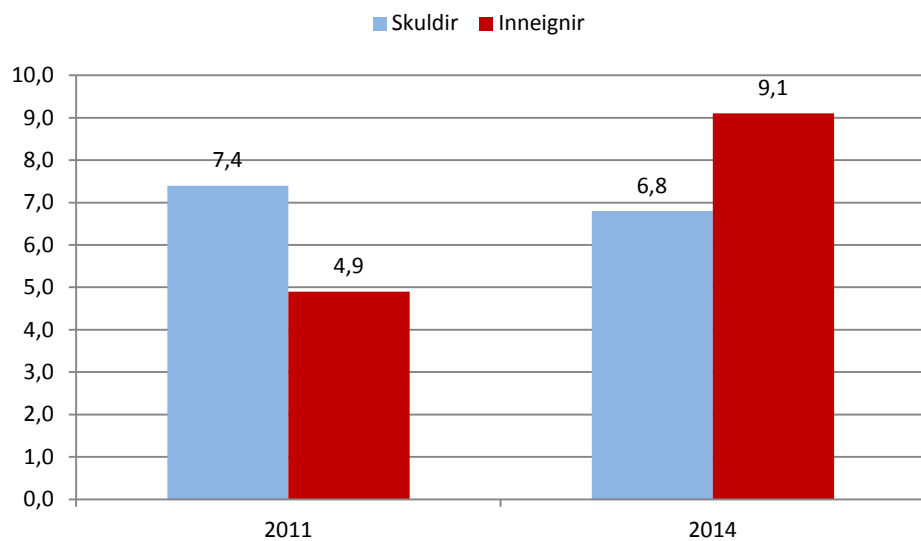
Hækkun annarra skulda ríkisstofnana frá árinu 2011 er áhyggjuefni að mati Ríkisendurskoðunar. Rúmlega helming hækkunarinnar má rekja til sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana. Skuldir þeirra lækkuðu mikið á árunum 2007–11, einkum vegna þess

að ríkissjóður greiddi þær upp hjá tilteknum stofnunum og færði á viðskiptareikning þeirra við ríkissjóð. Það var gert til að lækka kostnað þeirra vegna dráttarvaxta. Árið 2014 hafði sigið á ógæfuhliðina á ný og í raun má segja að lækkun ríkissjóðs á skuldunum árin 2007–11 hafi þá verið gengin til baka. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti taki þetta mál föstum tókum svo snúa megi þessari þróun við.

Mynd 2.2 sýnir að staða ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð í árslok 2014 var jákvæð um 2,3 ma.kr. en hún var neikvæð um 2,5 ma.kr. í árslok 2011. Skuldir við ríkissjóð minnkuðu um 0,6 ma.kr. (8%) og inneignir nær tvöfölduðust, þ.e. fóru úr 4,9 ma.kr. í 9,1 ma.kr. (86%). Í árslok 2014 áttu 96 ríkisstofnanir inneign á viðskiptareikningi sínum við ríkissjóð en 89 stofnanir voru í skuld við hann.

Staða á viðskiptareikningum við ríkissjóð jákvæð í árslok 2014

2.2 Staða ríkisstofnana á viðskiptareikningum við ríkissjóð í árslok 2011 og 2014 í ma.kr.



Frumvarp til laga um opinber fjármál er á málefnskrá Alþingis á yfirstandandi þingi (145. löggjafarþings 2015–16). Það felur í sér heildstæða lagaumgjörð um öll opinber fjármál. Meðal annars eru lögfest tiltekin grunnildi, verklag við stefnumörkun og skilyrði um afkomu og skuldir hins opinbera sem stjórnvöldum ber að fylgja þegar fjármálastefna og fjármálaáætlun eru settar fram. Markmiðið er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Frumvarpið felur í sér mikilvægar umbætur á fjárlagaferlinu og reikningsskilum sem ætlað er að styrkja fjármálastjórn hins opinbera, m.a. með því að tryggja virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda. Að mati Ríkisendurskoðunar er líklegt að frumvarpið verði að lögum á þinginu. Í því felist mikið framfaraskref í fjármálum hins opinbera.

Markmið með nýjum lögum að stuðla að góðri hagstjórn

Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að efla greiðslu- og fjárvörslueftirlit sitt

Í ljósi framangreinds ítrekar stofnunin ábendinguna ekki að svo stöddu. Stofnunin hvetur ráðuneytið engu að síður eindregið til að efla greiðslu- og fjárvörslueftirlit sitt og móta samræmdar reglur um samskipti og ákvarðanatöku með fagráðuneytum þegar stofnanir þeirra hefja skuldaföfnun.

2. Fylgja skal reglum um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að fagráðuneyti bæru ábyrgð á eftirliti og eftirfylgd með því að stofnanir sem undir þau heyrðu fylgdu reglum um láns- og reikningsviðskipti í hvívetna. Mikilvægt væri að fjármála- og efnahagsráðuneyti hefði yfirsýn um hvort þessum reglum væri fylgt og fylgdi því eftir að fagráðuneyti sinntu hlutverki sínu í þessu efni og gripi til aðgerða ef nauðsyn krefði. Fjármála- og efnahagsráðuneyti yrði að skilgreina hvernig samskiptum og ákvarðanatöku þess og fagráðuneyta skyldi háttáð við framfylgd þessara reglna.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að starfshópur skipaður fulltrúum þess og Fjársýslu ríkisins hefði farið yfir framkvæmd lausafjárstýringar ríkisins og stofnana þess. Meðal áhersluatriða í því starfi hefðu verið skil á inneignum af bankareikningum stofnana í ríkissjóð, fjöldi bankareikninga ríkisstofnana, flokkun þeirra í Orra út frá því hvernig innstæður væru tilkomnar og yfirferð á reglum í gildi og hvernig þeim væri framfylgt. Þá hefði verið unnið að því að skilgreina hvert bæri að stefna í þessum efnun, t.d. hvort ástæða væri til að þrengja reglur og breyta verklagi. Metnir hefðu verið kostir þess að breyta reglum þannig að allar vaxtatekjur stofnana færðust meðal ríkistekna og yrðu þannig ekki lengur hluti af tekjum þeirra. Slík breyting myndi draga úr hvata stofnana til að halda fjármunum á bankareikningum en safna á sama tíma viðskiptaskuld við ríkissjóð.

Þá kvaðst fjármála- og efnahagsráðuneyti undangengin ár hafa vakið athygli annarra ráðuneyta á stöðu handbærs fjár hjá þeirra stofnunum og formlega óskað eftir að innstæður umfram heimiluð mörk væru greiddar til ríkissjóðs. Ráðuneytið hefði látið út-búa sérstaka skýrslu í Orra til að auðvelda þetta eftirlit. Illa hefði gengið að framfylgja því að stofnanir bókuðu vörslureikninga ekki með öðrum veltufjármunum. Því áformaði ráðuneytið, í samvinnu við Fjársýslu ríkisins, að vinna áfram að endurbótum á verklagsreglum og skerpa á hlutverkum þess, Fjársýslu ríkisins, fagráðuneyta og stofnana við stýringu veltufjármuna ríkisstofnana. Ráðuneytið legði þó höfuðáherslu á að koma í veg fyrir skuldasöfnun stofnana við birgja og aðra aðila. Það myndi fylgjast markvisst með rekstrarstöðu stofnana og halda lögbundnum skyldum að þeim og ráðuneytum þeirra til að bregðast við og aðlaga rekstrarumfang að fjárheimildum.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis í janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni vísaði það í svör sín frá árinu 2012. Áðurnefndur starfshópur ráðuneytisins og Fjársýslu ríkisins hefði skilað niðurstöðum í árslok 2013. Hann hefði lagt til að eftirlit með stöðu handbærs fjár hjá stofnunum yrði eftl og árið 2014 hefði verið ákveðið að það eftirlit yrði fært til Fjársýslu ríkisins. Jafnframt yrði staða handbærs fjár tengd með virkum hætti við greiðslu fjárveitinga til stofnana, stöðu viðskiptakrafna þeirra og viðskiptastöðu gagnvart ríkissjóði. Aðrar tillögur hópsins, sem byrjað væri að innleiða, lytu m.a. að bættri greiningu á fjárstreymi, vaxtatekjum stofnana af bankareikningum, viðskiptareikningum við ríkissjóð, viðskiptakröfum stofnana og setningu reglna um einhliða viðskiptaskilmála ríkissjóðs sem stórs kaupanda.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu í september 2015 var enn unnið að innleiðingu framangreindra tillagna. Frá árinu 2012 hefði verið unnið að eflingu fjárstreymisgreiningar, m.a. með þróun líkans sem gerir samanburð á hreyfingum á bankareikningum

Fjármála- og efnahagsráðuneyti skilgreini hvernig samskiptum við fagráðuneyti skuli háttáð

Ráðuneytið hugðist færa eftirlit með stöðu handbærs fjár til Fjársýslu ríkisins árið 2014

Ráðuneytið segir unnið að því að efla greiningar á fjárstreymi árið 2015

ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands og fjárstreymisáætlun. Þá hafi ábyrgð á eftirliti með stöðu á bankareikningum ríkisstofnana verið færð frá ráðuneytinu til Fjársýslu ríkisins og henni gefin heimild til að kalla eftir að stofnanir greiði umframstöðu á handbæru fé til ríkissjóðs. Einnig væri til skoðunar að Fjársýsla ríkisins fengi heimild til að skerða greiðslu framlaga ef þörf krefði. Tillaga um að allar vaxtatekjur af innstæðum á banka-reikningum stofnana rynnu í ríkissjóð tengdust innleiðingu á lögum um opinber fjármál og biði því eftir samþykkt þeirra. Jafnframt væri til skoðunar að Ríkiskaup bjóði út fjármálaþjónustu við ríkisstofnanir. Loks skal nefnt að Ríkisendurskoðun fékk drög að verklagsreglum um bættu innheimtu viðskiptakrafna sem eru í umsagnarferli og fjármála- og efnahagsráðuneyti hyggst hafa forystu um að hrinda í framkvæmd.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti tryggja að fagráðuneyti sinni eftirlitshlutverki sínu

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendinguna ekki að svo stöddu í ljósi frumvarps til laga um opinber fjármál og vinnu fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins við innleiðingu á bættu verklagi í þessu efni. Stofnunin hvetur ráðuneytið til fylgja þeirri vinnu markvisst eftir og tryggja að fagráðuneytin sinni eftirlitshlutverki sínu.

2.2.2 Ábendingar til Fjársýslu ríkisins

1. Efla verður eftirfylgni með að reglum um bókhald sé framfylgt

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins setji Fjársýsla ríkisins framkvæmda- og verklagsreglur um færslu bókhalds. Stofnunin yrði að hafa skýra og reglubundna yfirsýn um hversu vel ríkisstofnanir færu að þessum reglum og fylgja því eftir að þær færðu bókhald sitt í fullu samræmi við þær. Markvisst eftirlit með að bókhald væri rétt fært væri liður í því að tryggja að fjárhagsupplýsingar ríkisstofnana gæfu ávallt sem réttasta mynd af fjárhagsstöðu þeirra.

Í viðbrögðum Fjársýslu ríkisins árið 2012 kom fram að stofnunin teldi mögulegt að fylgja betur eftir verklagsreglum um færslu bókhalds. Stofnunin kvaðst hafa sett fram reglur um framkvæmd og uppgjör bókhalds stofnana ríkisins. Gátlistar, verklagsreglur og samræmdur tegundalykill væru til fyrir starfsmenn sem sinntu bókhaldi stofnana í A-hluta ríkissjóðs. Gátlistunum væri árlega komið á framfæri við stofnanir hvort sem bókhald þeirra væri í Orra eða öðrum kerfum. Þá veittu starfsmenn Fjársýslu ríkisins bókurum og fjármálastjórum ríkisstofnana reglulega ráðgjöf.

Í svari Fjársýslu ríkisins í mars 2015 við því hvort og þá hvernig stofnunin hefði brugðist við ábendingunni kom ekki sérstaklega fram hvort hún hefði eflt eftirlit sitt með því að reglum um færslu bókhalds væri fylgt. Aðeins að stofnunin myndi halda áfram að fylgja eftir reglum að því marki sem það væri í hennar verkahring.

Í ljósi þess að fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um opinber fjármál og vinnu fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins við innleiðingu nýs verklags við eftirlit (sjá kafla 2.2.1) ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna ekki að svo stöddu. Stofnunin hvetur Fjársýslu ríkisins þó eindregið til að fylgjast markvisst með færslu bókhalds hjá ríkisstofnunum til að tryggja að það gefi ávallt rétta mynd af fjárhagsstöðu þeirra.

2. Skýr aðgreining verður að vera milli handbærs fjár og vörslufjár

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun Fjársýslu ríkisins til að gera skýra kröfu um að ríkisstofnanir fylgdu reglum um færslu vörslufjár og að það væri aðgreint frá handbæru fé í

Tryggja þarf að bókhald stofnana gefi rétta mynd af fjárhagsstöðu þeirra

bókhaldi þeirra. Þá þyrfti stofnunin að útbúa skýrsluform í Orra sem sýndi stöðu handbærs fjár og skuldar á viðskiptareikningi við ríkissjóð og stöðu handbærs fjár og fjárheimildar. Þannig gætu stofnanir með auðveldum hætti fylgt reglum um láns- og reikningsviðskipti um endurgreiðslu á handbæru fé og fagráðuneyti haft markvisst eftirlit með að svo væri.

Aðgreina yrði vörslufé frá handbæru fé í bókhaldi ríkisstofnana

Í viðbrögðum Fjársýslu ríkisins árið 2012 kom fram að stofnunin hefði gefið út fyrirmæli um meðferð vörslufjár/geymslufjárreikninga og meðferð styrkja. Stofnunin hefði unnið markvisst að því undangengin ár að vörslufé sem fært hefði verið með handbæru fé stofnana yrði meðhöndlað í samræmi við fyrirmæli sín, þ.e. fært á eigna- og skuldahlið í bókhaldi stofnana. Stofnunin teldi ekki þörf fyrir sérstakt skýrsluform í Orra til að draga fram handbært fé stofnana. Væri fyrirmælum hennar um meðferð vörslufjár fylgt væri því ekki blandað saman við handbært fé í bókhaldi. Reglur þar að lútandi væru aðgengilegar á heimasíðu stofnunarinnar. Fjársýsla ríkisins myndi á hinn bóginn taka til skoðunar ábendingu Ríkisendurskoðunar um skýrslugerð til að auðvelda eftirlit fagráðuneyta með stöðu handbærs fjár stofnana, fjárheimildum og greiðslustöðu þeirra gagnvart ríkissjóði.

Í svari Fjársýslu ríkisins í mars 2015 við því hvort og þá hvernig stofnunin hefði brugðist við ábendingunni kom fram að hún teldi reglur um vörslufé skýrar og að ekki þyrfti að breyta þeim. Vildu stofnanir ekki skila vörslufé til ríkissjóðs yrðu þær að fara að reglum Fjársýslu ríkisins. Nægilegt yrði að krefjast þess að stofnanir og fagráðuneyti skiluðu bókfærðu handbæru fé umfram 2% af heildartekjum sínum til ríkissjóðs til að þau myndu sjálfkrafa fylgja reglunum.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins í september 2015 hófst vinna við bætt eftirlit hennar með stöðu handbærs fjár hjá ríkisstofnunum í nóvember 2014. Þá hefðu skýrslur verið prufukeyrðar og stofnunin sent bréf til ríkisstofnana og kallað eftir skilum þeirra á handbæru fé umfram 2% af heildartekjum. Viðbrögð hefðu verið góð, komið hefðu fram útskýringar á stöðu bankareikninga og fjölmargar stofnanir greitt handbært fé umfram viðmiðunarmörk.

Í árslok 2014 var kallað eftir skilun á handbæru fé umfram 2% af heildartekjum

Við lokun bókhalds stofnana fyrir árið 2014 hefði verið farið sérstaklega yfir 2% regluna og stofnunum bent á það ef staða handbærs fjár á bankareikningum þeirra var umfram leyfileg mörk. 72 stofnanir reyndust í þeirri stöðu, þar af 20 í greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins. Fram kom að Fjársýsla ríkisins hefði áformað að hefja reglulegt eftirlit með stöðu handbærs fjár í apríl 2015 og skoða þá fyrsta ársfjórðung þess árs en það hefði ekki gengið eftir, m.a. vegna verkfalls og sumarfría starfsmanna. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni í byrjun október 2015 er unnið að því að hrinda þessum áformum í framkvæmd. Til að byrja með verði eftirlitið ársfjórðungslegt. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt reglum um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana ber þeim mánaðarlega að skila handbæru fé sem er umfram 2% af heildartekjum þeirra.

72 ríkisstofnanir með handbært fé umfram leyfileg mörk í árslok 2014

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna að svo stöddu þar sem unnið er að innleiðingu á bættu verklagi við eftirlit Fjársýslu ríkisins með handbæru fé ríkisstofnana. Engu að síður hvetur stofnunin Fjársýslu ríkisins til að fylgja aðgerðum í þessu efni markvisst eftir.

Fjársýsla ríkisins fylgi bættu verklagi við eftirlit með handbæru fé markvisst eftir



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is