

RÍKISENDURSKOÐUN

Fjársýsla ríkisins

Starfshættir, skipulag og árangur

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Ágúst 2024

Efnisyfirlit

Inngangur	4
Lykiltölur	5
Niðurstöður	12
Ábendingar	14
Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis	14
Ábendingar til Fjársýslu ríkisins	16
Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis	20
Viðbrögð Fjársýslu ríkisins	21
1 Lagarammi	23
1.1 Þjónusta og eftirlit	24
1.2 Heimildir til reglusetningar.....	25
2 Yfirlit um rekstur og efnahag	27
2.1 Gjöld.....	28
2.2 Tekjur	30
2.3 Innleiðing þjónustusamninga.....	30
2.4 Ákvörðun þóknunar ógagnsæ.....	32
2.5 Engin gjaldskrá.....	33
3 Stefnumörkun og árangursmat	34
3.1 Stefnumiðaðar áætlanir	34
3.2 Samspil stefnubundinna markmiða og lögbundins hlutverks.....	35
3.3 Fjárveitingabréf	36
3.4 Viðvarandi áhersluverkefni á tímabilinu 2019–2023	37
3.5 Árangursmat	38
4 Verkferlar, innra eftirlit og innri endurskoðun	40
4.1 Gæðastjórnun og skráning verkferla	40
4.2 Gæðastefna.....	41
4.3 Innra eftirlit	42
4.4 Innri endurskoðun.....	44
5 Leiðbeiningar, ráðgjöf og fræðsla	45
5.1 Verklagsreglur, leiðbeiningar og fræðslufni á vef Fjársýslu ríkisins	45
5.2 Þjónustugátt.....	47
5.3 Námskeið og ráðstefnur	49

6	Bókhaldssvið	52
6.1	Verkferlar og önnur gæðaskjöl	52
6.2	Bókhaldsþjónusta.....	53
6.3	Leiðbeiningar og fræðsla um bókhald	56
7	Uppgjörssvið	59
7.1	Verkferlar og önnur gæðaskjöl	59
7.2	Yfirumsjón með gerð ársreikninga ríkisaðila.....	60
7.3	Reglur og leiðbeiningar um reikningskil	67
7.4	Gerð ríkisreiknings	68
7.5	Mánaðarleg og ársfjórðungsleg uppgjör	72
7.6	Birting og miðlun fjárhagsupplýsinga	75
8	Fjárreiðusvið	76
8.1	Verkferlar og önnur gæðaskjöl	77
8.2	Greiðsluþjónusta.....	77
8.3	Innheimta	79
8.4	Tekjubókhaldskerfi ríkisins - TBR.....	81
9	Þróunar- og þjónustusvið	82
9.1	Verkferlar og önnur gæðaskjöl	82
9.2	Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins	84
9.3	Vöruhús og mælaborð	87
9.4	Stafrænt vinnuafll	88
10	Mannauðs- og launasvið	90
10.1	Verkferlar og önnur gæðaskjöl	90
10.2	Launaafgreiðsla	90
10.3	Kjara- og mannauðsmál.....	93
11	Viðauki I: Yfirlit um útgefin gæðaskjöl	94

Inngangur

Ríkisendurskoðandi sækir heimild sína til stjórnisýsluendurskoðunar í 6. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Þessi skýrsla er unnin á grundvelli laganna og í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila. Stjórnisýsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þar sem horft er til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti.

Í september 2023 tilkynnti ríkisendurskoðandi bæði Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti ákvörðun sína um að hefja stjórnisýsluendurskoðun á starfsemi og starfsháttum Fjársýslu ríkisins. Um er að ræða fyrstu heildstæðu úttekt Ríkisendurskoðunar á Fjársýslunni eftir að lög um opinber fjármál nr. 123/2015 tóku gildi. Ríkisendurskoðun aflaði gagna og upplýsinga frá bæði Fjársýslunni og ráðuneytinu og frá ýmsum ríkisaðilum sem reiða sig á þjónustu stofnunarinnar. Eftir að hafa lagt mat á þau gögn sem fyrir lágu í nóvember 2023 ákvað Ríkisendurskoðun að leggja annars vegar áherslu á starfshætti og frammistöðu Fjársýslunnar hvað snýr að yfirumsjón stofnunarinnar með bókhaldi og reikningskilum ríkisins, og hins vegar á tilhögun innra eftirlits stofnunarinnar. Þessi áhersla fól ekki í sér að aðrir þættir starfseminnar væru undanskildir endurskoðuninni.

Ríkisendurskoðun leitaðist við að svara þremur megin úttektarspurningum:

1. Hafa starfshættir og skipulag Fjársýslu ríkisins stutt við árangursríka framkvæmd þeirra verkefna sem stofnuninni eru falin samkvæmt lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál?
2. Er innra eftirlit Fjársýslu ríkisins í samræmi við viðurkennda starfshætti?
3. Hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti sinnt aðhaldi og eftirliti með starfsemi Fjársýslu ríkisins með viðunandi hætti og veitt stofnuninni nauðsynlegan stuðning?

Ríkisendurskoðun vann úttekt sína áður en fjármála- og efnahagsráðherra kynnti drög að frumvarpi um breytingu á lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup sem fela m.a. í sér að Ríkiskaup verði lögð niður og bæði starfsfólk og verkefni stofnunarinnar færð undir forræði Fjársýslu ríkisins. Því var ekki tækifæri til að kanna með ítarlegum hætti forsendur þeirra áforma og möguleg áhrif á rekstur og starfsemi Fjársýslunnar. Lögin hafa nú verið samþykkt og verkefni Ríkiskaupa færð til Fjársýslu ríkisins frá 1. ágúst 2024.

Endurskoðunarviðmið úttektarinnar byggja á ákvæðum laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, viðurkenndum starfsháttum og leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar um tilhögun innra eftirlits. Úttektin var afmörkuð við tímabilið 2018–2023 en áhersla lögð á starfshætti og frammistöðu stofnunarinnar á þeim tíma sem úttektin var unnin.

Viðbrögð Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingum Ríkisendurskoðunar má finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“. Ríkisendurskoðun þakkar þeim aðilum sem veittu aðstoð og upplýsingar við gerð þessarar skýrslu.

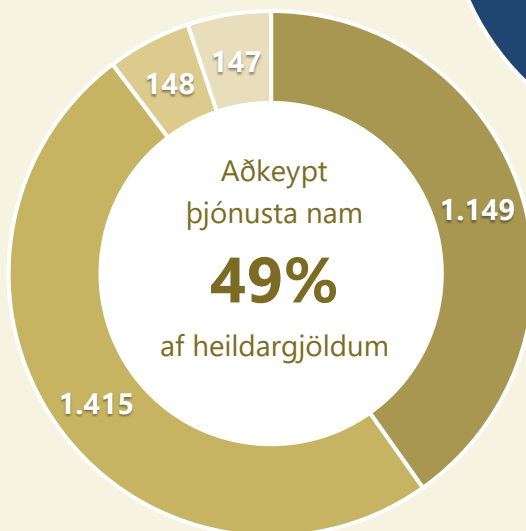
Lykiltölur



Fjármál Fjársýslunnar

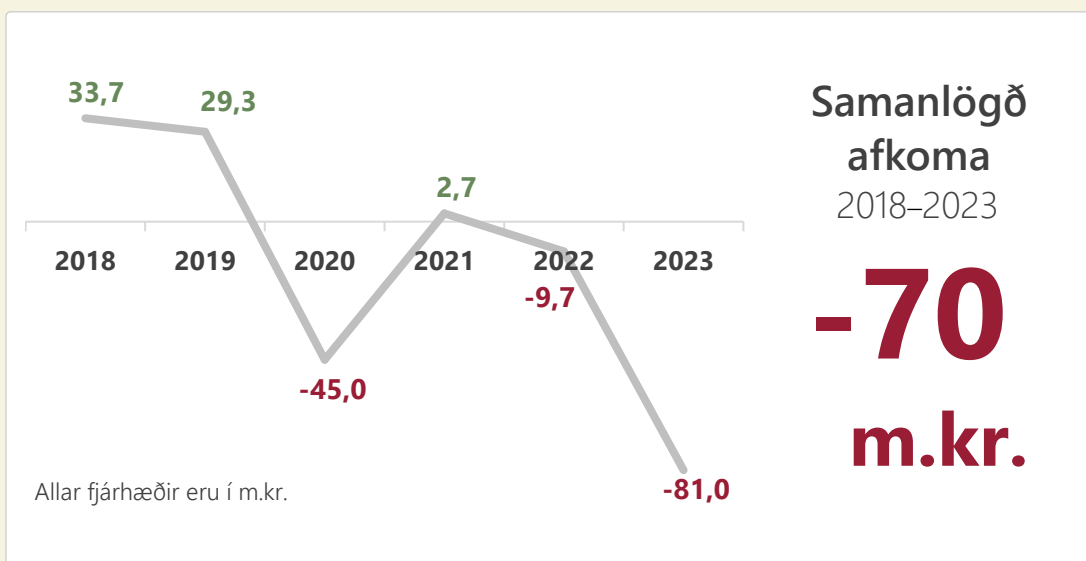
Tekjur árið 2023

- Ríkisframlag
- Fjárfestingarframlag
- Seld þjónusta
- Aðrar rekstrartekjur



Gjöld árið 2023

- Laun og launatengd gjöld
- Aðkeypt þjónusta
- Húsnæði
- Önnur gjöld



EFNAHAGSREIKNINGUR

Samtala efnahagsreiknings í árslok 2023



Eignir

536,6

milljónir
og höfðu

vaxið um 21%

á síðustu 5 árum



Skuldir

504,6

milljónir
og höfðu

vaxið um 65%

á síðustu 5 árum



Eigið fé

31,9

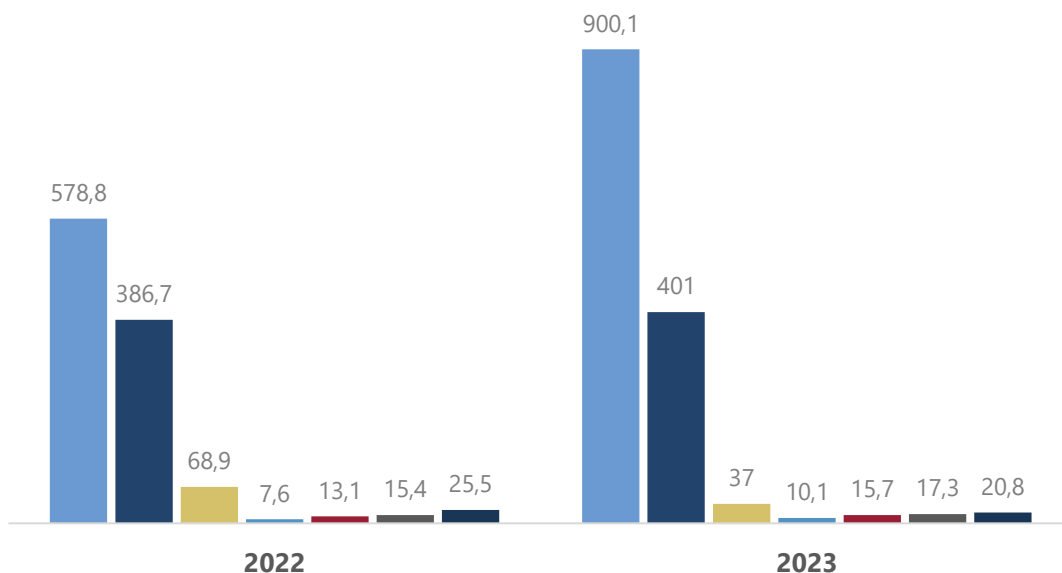
milljónir
og hafði

lækkað um 76%

á síðustu 5 árum

AÐKEYPT ÞJÓNUSTA

Kostnaður vegna aðkeyprtrar þjónustu 2022–2023 í m.kr. greint eftir viðföngum



■ Orrí – fjárhags- og mannauðskerfi

■ Akra – áætlanakerfi

■ Önnur tölvu og kerfisfræðipjón.

■ Annað

■ TBR – tekjubókhaldskerfi

■ Libra - lánaumsýslukerfi

■ Önnur sérfræðipjónusta



Starfsemisupplýsingar Fjársýslunnar

Fjársýsla ríkisins heyrir undir fjármála- og efnahagsráðherra sem skipar fjársýslustjóra til fimm ára í senn. Kveðið er á um heimildir, hlutverk og verkefni stofnunarinnar í lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Helstu verkefni eru:



Innheimta
og móttaka
innheimtufjár
frá ríkisaðilum



Greiðsla
fjárframlaga
úr ríkissjóði og
greiðsluþjónusta
fyrir ríkisaðila



Launaafgreiðsla
fyrir ríkissjóð
og ríkisaðila



Yfirumsjón
með bókhaldi og
gerð ársreikninga
ríkisaðila



Gerð mánaðar-
og ársfjórðungs-
uppgjöra og gerð
ríkisreiknings



Birting
ríkisreiknings
og ársreikninga
ríkisaðila



Yfirumsjón
með rekstri,
tilhögun og þróun
upplýsingakerfa sem
tengjast fjármálum



Ráðgjöf,
leiðbeiningar
og reglusetning fyrir
bókhald og reikningskil



Fjársýslu ríkisins er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að taka **tímabundið við færslu bókhalds** eða fela það öðrum aðila **ef bókhaldi ríkisaðila í A1- og A2-hluta er verulega ábótavant** eða ef fyrimælum um færslu bókhalds er ekki sinnt.



Mannauður

Hjá Fjársýslu ríkisins starfa 83 starfsmenn. Stofnuninni er skipt upp í rekstrarsvið og fimm fagsvið sem endurspeglar meginhlutverk og verkefni hennar. Þau eru þróunar- og þjónustusvið, mannauðs- og launasvið, fjárreiðusvið, bókhaldssvið, og uppgjörssvið.



83

starfsmenn
starfa hjá FJS



63%

eru með menntun
á háskólastigi

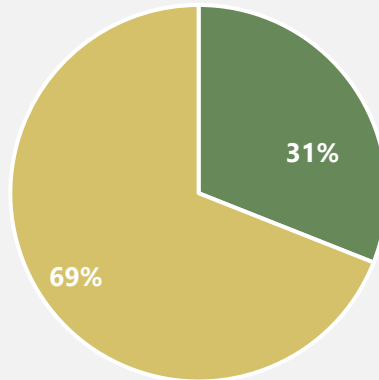


50%

sviðsstjóra
eru konur

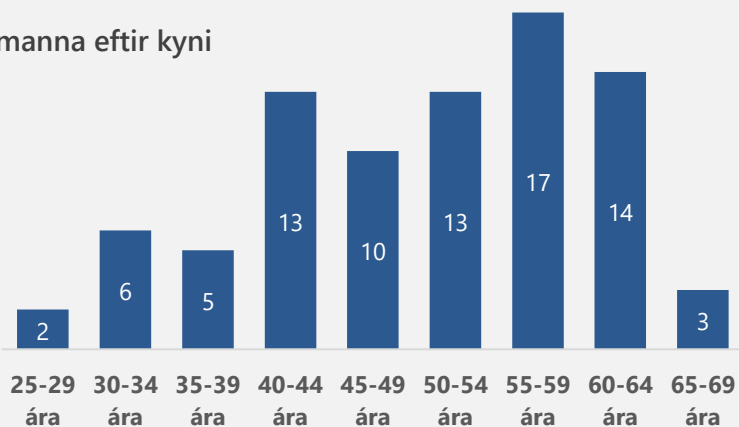
Skipting starfsfólks eftir kyni

- Karlar
- Konur



Aldursdreifing starfsmanna eftir kyni

41%
starfsfólks
er 55 ára
eða eldra



35%

Bókhaldssvið



14%

Mannauðs-
og launasvið



17%

Fjárreiðusvið



12%

Uppgjörssvið

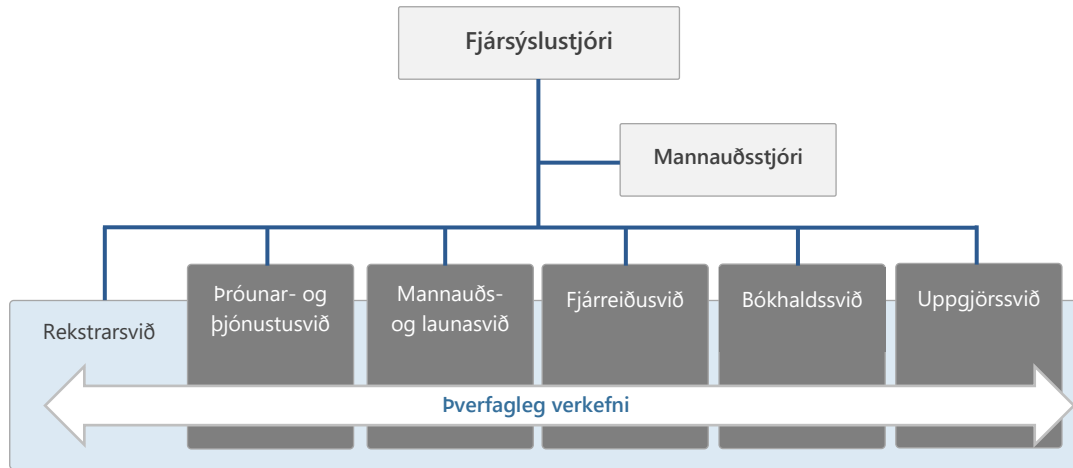


22%

Önnur
svið



Skipurit Fjársýslunnar

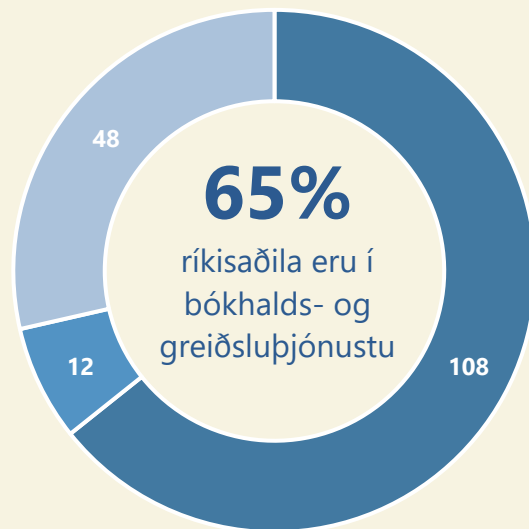


Greiðsluþjónusta

Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber fjármála- og efnahagsráðherra að setja reglugerð sem tilgreinir þau hlutlægu skilyrði sem ríkisaðilar þurfa að uppfylla til að þeir geti sjálfir annast færslu bókhalds.

Sú reglugerð hefur ekki verið sett.

Lagaramminn veitir ráðherra og Fjársýslu ríkisins jafnframt svigrúm til að ákveða hvort stofnanir séu í greiðsluþjónustu eða ekki.



- Bókhalds- og greiðsluþjónusta
- Færa eigið bókhald en njóta greiðsluþjónustu
- Færa eigið bókhald og annast útgreiðslur



18

samningar
eru í gildi

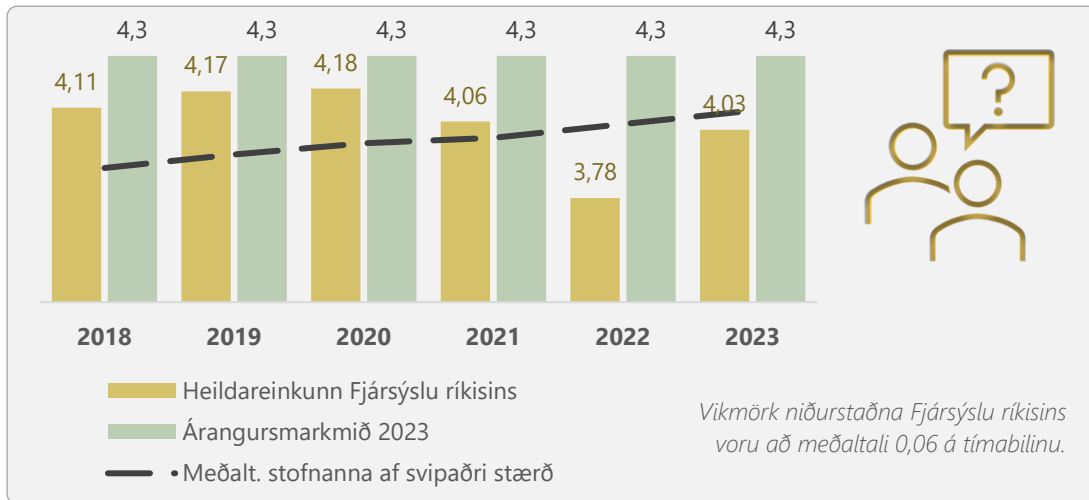
Fjársýsla ríkisins annast launaafgreiðslu allra ríkisaðila í A1- og A2-hluta ríkissjóðs og veitir að auki 71 ríkisaðila aukna launaþjónustu. Allir ríkisaðilar njóta þjónustu uppgjörssviðs stofnunarinnar og reiða sig á fjárhagsleg upplýsingakerfi í hennar umsjá. Markmið um gerð þjónustusamninga milli Fjársýslunnar og allra ríkisaðila hafa ekki náðst.



Heildareinkunn lækkar

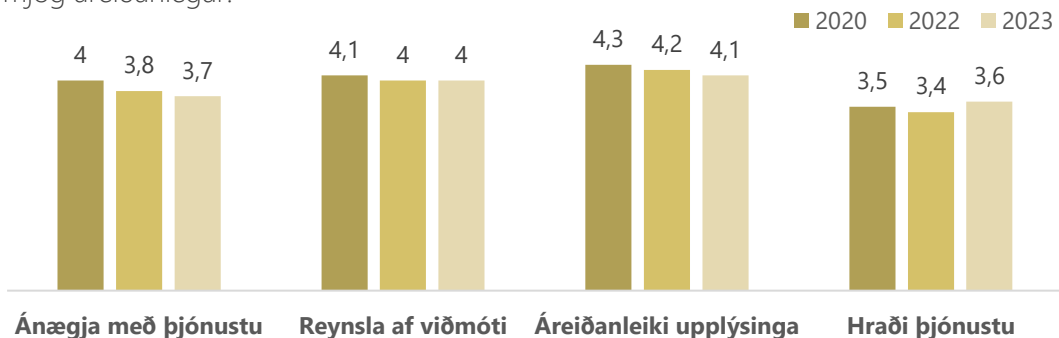
Í könnun Sameykis á stofnun ársins 2023 bætti Fjársýsla ríkisins útkomu sína frá árinu áður í öllum þáttum. Útkoman árið 2022 hafði verið sú versta síðustu fimm árin. Litið yfir lengra tímabil sést að niðurstaða ársins 2023 er undir meðaltali síðustu sex ára í fimm af níu þáttum. Á sama tímabili hefur heildareinkunn stofnana af sambærilegri stærð hækkað að meðaltali en heildareinkunn Fjársýslunnar lækkað.

Í stefnu Fjársýslunnar fyrir tímabilið 2021–2023 var stefnt að því marki að heildareinkunn stofnunarinnar yrði 4,3 árið 2023. Það markmið náðist ekki.



Ánægja með þjónustu fer lækkandi

Samkvæmt könnun fjármála- og efnahagsráðuneytis mældist ánægja með þjónustu Fjársýslu ríkisins 4,0 árið 2020, 3,8 árið 2022 og 3,7 árið 2023. **Stofnunin hefur því ekki náð því markmiði að ánægja með þjónustu mælist yfir 4,0.** Reynsla notenda af viðmóti stofnunarinnar, sem og hraða þjónustunnar, hefur haldist nokkuð stöðug. Sá þáttur sem hefur verið hæst metinn er áreiðanleiki þeirra upplýsinga sem Fjársýslan veitir. Árið 2023 töldu 81% svarenda að upplýsingar frá Fjársýslunni væru frekar eða mjög áreiðanlegar.



Flokkun ríkisaðila

sbr. 50. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál

A HLU TI

Starfsemi og kjarnaverkefni ríkisins

A1 HLU TI

Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum. **168 aðilar og 191 fjárlagaliðir.**

Skulu skila ársreikningi og eignaskrá eigi síðar en **28. febrúar ár hvert.**

A2 HLU TI

Starfsemi aðila sem teljast til lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi. **6 aðilar.**

Skulu skila ársreikningi og eignaskrá eigi síðar en **28. febrúar ár hvert.**

A3 HLU TI

Starfsemi hlutafélaga sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum. **20 aðilar.**

Skulu skila ársreikningi og eignaskrá eigi síðar en **31. mars ár hvert.**

B HLU TI

Fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin á ábyrgð ríkissjóðs og teljast ekki til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja. **5 aðilar.**

Skulu skila ársreikningi og eignaskrá eigi síðar en **31. mars ár hvert.**

C HLU TI

Til C-hluta teljast sameignar- og hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði, auk Seðlabanka Íslands. **18 aðilar.**

Skulu skila ársreikningi og eignaskrá eigi síðar en **31. mars ár hvert.**

Niðurstöður

Fjársýsla ríkisins ber ríka ábyrgð á framkvæmd lykilverkefna ríkisfjármálanna. Innheimta tekna, útgreiðslur úr ríkissjóði, launaafgreiðsla ríkisaðila og yfirumsjón með bókhaldi og reikningskilum eru dæmi um verkefni stofnunarinnar sem þola ekki röskun. Tryggja verður sem frekast er unnt að starfsemin standi á traustum grunni og áhættu sé haldið í algjöru lágmarki. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að stofnunin geri verulegar úrbætur á tilhögun innra eftirlits, að bætt verði úr skráningu lykilferla, að unnið verði heildstætt áhættumat fyrir starfsemina og lögð fram áhættustefna sem skilgreinir eftirlitsaðgerðir og ráðstafanir sem draga úr áhættu. Sem stendur er innra eftirlit stofnunarinnar brotakennt og ómarkvisst.

Skipulag Fjársýslunnar endurspeglar hlutverk hennar og verkefni og er til þess fallið að styðja við árangursríka framkvæmd þeirra. Starfshættir stofnunarinnar hafa aftur á móti liðið fyrir að mikilvægar umbætur hafa ekki notið forgangs þrátt fyrir að hafa verið bundnar í stefnumiðaðar áætlanir. Markmiðum um skipulega innleiðingu þjónustusamninga, gerð þjónustustefnu og heildstæða skjölun allra lykilferla eru meðal atriða sem ekki hefur tekist að ljúka. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að lögð verði meiri rækt við yfirumsjónar-, leiðbeiningar- og eftirlitshlutverk stofnunarinnar gagnvart bókhaldi og reikningskilum ríkisaðila. Ekki er hægt að líta á Fjársýslu ríkisins sem þjónustustofnun í hefðbundnum skilningi þess orðs. Fjársýsla ríkisins hefur tækifæri til að knýja fram verulegar úrbætur á bókhaldi, reikningskilum, mannauðsmálum og fjármálum ríkisins með markvissari fræðlustefnu sem leggur áherslu á að ná til stjórnenda og sérfræðinga ríkisaðila sem annast fjármál og rekstur og er sniðin að raunverulegum þörfum þeirra. Mikilvægt er að Fjársýslan beiti sér fyrir auknum aga og samræmi meðal ríkisaðila þegar kemur að færslu bókhalds og reikningskilum.

Fjársýsla ríkisins hefur tekið forystu við innleiðingu sjálfvirknivæðingu verkferla sem auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri og framkvæmd margra lykilverkefna stofnunarinnar. Sú þróun er afar jákvæð og mikilvægt að stofnunin haldi áfram á sömu braut og leitist við að fá fleiri ríkisaðila til að sjálfvirknivæða ferla viðvíkjandi fjárhag og rekstri. Stofnunin hefur gripið til fleiri aðgerða í því skyni að bæta starfshætti sína, s.s. með innleiðingu verkefnastjórnunarkerfis og þjónustugáttar. Jafnframt hefur stofnunin innleitt umbætur á sviði innheimtu viðskiptakrafna og sjóðstýringu ríkisaðila sem eru til þess fallnar að skila bættum árangri fyrir ríkisfjármálin í heild. Þróun gagnavörðuhúsa fyrir fjárhags- og mannauðsupplýsingar er mikilvægt skref til að styrkja yfirsýn og ákvarðanatöku stjórnenda ríkisaðila, efla eftirlit og stefnumótunarhlutverk ráðuneyta og bæta gæði þeirra upplýsinga sem liggja til grundvallar við gerð fjárlaga og fjármálaáætlana. Aukin og bætt miðlun, sem og greining fjárhagsupplýsinga ríkisins er mikilvægur þáttur í starfsemi Fjársýslunnar sem halda verður áfram að styrkja.

Ríkisendurskoðun leggur ríka áherslu á að fjármála- og efnahagsráðuneyti endurskoði lagaramma Fjársýslu ríkisins og gefi út þær reglugerðir sem lög um opinber fjármál kveða á um og snerta m.a. með beinum hætti ábyrgðarsvið stofnunarinnar. Ráðuneytinu ber m.a. að leggja fram hlutlæg viðmið varðandi heimild og getu ríkisaðila til að annast eigið bókhald og launaafgreiðslu. Eftir því sem verkefnum Fjársýslunnar hefur fjölgað og þau vaxið verður brýnna að lagaramminn sé sem skýrastur varðandi hlutverk, ábyrgðarsvið og heimildir stofnunarinnar gagnvart öðrum ríkisaðilum. Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf jafnframt að auka festu við

skilgreiningu árangursmælikvarða fyrir starfsemi stofnunarinnar og leggja aukna áherslu á skjalfest árangursmat.

Innleiðing alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS) hefur enn ekki náð fram að ganga að fullu í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og upphaflega innleiðingar-áætlun Fjársýslunnar. Hún gerði ráð fyrir að verkefninu yrði lokið árið 2019. Síðan þá hefur reikningsskilaráð ríkisins samþykkt frestun á innleiðingu staðlanna fimm sinnum án þess að fram hafi komið ítarlegar áætlanir um framkvæmd innleiðingarinnar. Innleiðing hefur verið meðal áhersluverkefna Fjársýslunnar samkvæmt fjárveitingabréfum fjármála- og efnahagsráðuneytis frá árinu 2020. Ríkisendurskoðun leggur þunga áherslu á að ráðuneytið og Fjársýslan nái markmiðum sínum um innleiðingu þeirra og tryggi jafnframt bættu fylgni við ákvæði þeirra. Ríkisendurskoðun hefur bent á fjölmörg frávik frá kröfum þeirra staðla sem þó hafa verið innleiddir, bæði hvað snýr að ríkisreikningi og ársreikningum ríkisaðila.

Eitt af brýnustu úrbótaverkefnum sem liggja fyrir Fjársýslu ríkisins er bætt framkvæmd reikningsskila ríkisaðila og gerðar ríkisreiknings. Veruleg frávik hafa verið á að ríkisaðilar hafi staðið skil á ársreikningum í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Samkvæmt 54. gr. skulu aðilar í A1- og A2-hluta ríkisins skila ársreikningum eigi síðar en 28. febrúar og aðilar í A3-, B- og C-hluta eigi síðar en 31. mars. Þegar litið er til reikningsskila ársins 2022 hafði einungis um 3% ársreikninga ríkisaðila í A1- og A2-hluta verið skilað fyrir lok mars og 38% fyrir lok júní. Í framkvæmd hefur Fjársýslan lagt kapp á að ríkisaðilar í A1- og A2-hluta skili afstemmdu og lokuðu bókhaldi fyrir lok febrúar. Til dæmis var það skilgreint árangursmarkmið stofnunarinnar að þau skil væru orðin 95% árið 2023. Raunin var sú að í febrúar 2023 hafði innan við helmingur þessara aðila staðið skil á nauðsynlegum gögnum. Fjársýslan hefur lagt áherslu á að ljúka uppgjöri einstakra aðila fyrir gerð ríkisreiknings og undanfarin ár hefur því uppgjöri verið lokið fyrir á bilinu 78–87% fjárlagaliða fyrir lok apríl. Sá tími sem er til stefnu eftir þann tíma og fram að birtingu ríkisreiknings er knappur og sníðir m.a. Ríkisendurskoðun þröngan stakk þegar kemur að endurskoðun reikningsskilanna.

Eitt af veigamestu verkefnum Fjársýslunnar er umsjón með rekstri og tilhögun fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, Orra. Eftir endurnýjun samninga milli Fjársýslunnar og Advania vegna bæði notendaleyfa og reksturs og hýsingar kerfisins hafa verið gerðar úrbætur á innviðum þess og skýr framtíðarsýn um tilhögun þess verið mörkuð með aðkomu fjármála- og efnahagsráðuneytis. Árlegur kostnaður ríkisins í heild vegna fjárhags- og mannauðskerfisins er nú orðinn rúmur milljarður. Þó svo að skýr ávinningur sé af samræmdu fjárhags- og mannauðskerfi fyrir ríkisreksturinn í heild er mikilvægt að Fjársýslan leiti allra leiða til að halda kostnaðinum í lágmarki og efli kostnaðarvitund stofnana við rekstur og umsýslu kerfisins.

Á sama tíma og framtíð fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins hefur verið skýrð hefur staða tekju-bókhaldskerfis ríkisins, TBR, ekki verið tekin til sambærilegrar athugunar. Kerfið er einn af hornsteinum fjármálaumsýslu ríkisins en felur í sér mikla áhættu þar sem tæknileg uppbygging þess er úrelt. Það mun því reynast sívaxandi áskorun að halda kerfinu við. Að mati Ríkisendurskoðunar verða Fjársýslan og fjármála- og efnahagsráðuneyti að móta skýra framtíðarsýn um þróun kerfisins og hvernig megi að lokum skipta því út.

Ábendingar

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1

Lagarammi þarfnast endurskoðunar

Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að endurskoða lagaramma Fjársýslu ríkisins. Kveða verður skýrar á um hlutverk, verkefni, skyldur og ábyrgðarmörk stofnunarinnar gagnvart öðrum ríkisaðilum. Taka þarf rökstudda afstöðu til þess hvort setja þurfi sérlög um Fjársýsluna eða afla fjármála- og efnahagsráðherra heimildar til að kveða nánar á um starfsemi hennar með reglugerð.

2

Ljúka verður við setningu reglugerða

Fjármála- og efnahagsráðherra þarf að ljúka reglusetningu um framkvæmd laga um opinber fjármál, sbr. 67. gr. laganna. Þar á meðal reglugerð um bókhald og launaafgreiðslu ríkisaðila í A1- og A2-hluta sem tilgreinir hlutlæg skilyrði þess að ríkisaðilum sé heimilt að annast færslu bókhalds og launaafgreiðslu. Jafnframt þarf ráðherra að styðja við framkvæmd og innleiðingu innra eftirlits og innri endurskoðunar bæði með skipun nefndar um fyrirkomulag og framkvæmd þessara þátta í starfsemi ríkisins (sbr. 65. gr. laga um opinber fjármál) og setningu reglugerðar um innri endurskoðun.

3

Þjónustusamningar og fjármögnun

Fjármála- og efnahagsráðuneyti ásamt Fjársýslu ríkisins þurfa að leggja endurnýjaða áherslu á gerð þjónustusamninga milli Fjársýslu ríkisins og allra ríkisaðila sem nýta sér þjónustu stofnunarinnar. Samhliða verður ráðuneytið að taka ákvörðun um hvort eða að hve miklu leyti fjármagna eigi starfsemi Fjársýslunnar með beinum fjárveitingum eða með innheimtu þjónustugjalds samkvæmt gjaldskrá. Slíkar breytingar myndu kalla á endurskoðun laga. Brýnt er að gjaldtaka stofnunarinnar vegna veittrar þjónustu sé gagnsæ og að jafnræði sé tryggt.

4

Auka verður festu í stefnumótun og bæta árangursmat

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur tækifæri til að nýta betur staðfestingarferli stefnumiðaðrar áætlunargerðar Fjársýslu ríkisins til að leiða fram breytingar á starfsemi stofnunarinnar og tilhögun ríkisfjármála. Þá þarf ráðuneytið að leggja aukna áherslu á skjalfest árangursmat gagnvart stofnuninni og sýna aukna festu hvað snýr að skilgreiningu markmiða og árangursmælikvarða til lengri tíma. Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að tryggja að fjárveitingabréf séu ekki send síðar en fyrir lok janúar hvers árs og að ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 218/2020 um útsendingu fjárveitingabréfa séu endurskoðuð í ljósi reynslu síðustu ára. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að birta bæði stefnumiðaðar áætlanir og fjárveitingabréf og tryggja samhljóm milli þeirra.

5

Fækkun fjárlagaliða

Fjármála- og efnahagsráðuneyti, í samvinnu við Fjársýslu ríkisins, þarf að kanna hvort fækka megi fjárlagaliðum og leggja mat á að hve miklu leyti sú tilhögun myndi auka skilvirkni og hagkvæmni, m.a. við gerð ríkisreiknings.

6

Innleiðing IPSAS

Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að leggja aukna áherslu á að reikningsskil ríkisins séu gerð í fullu samræmi við IPSAS (alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila) líkt og lög um opinber fjármál gera ráð fyrir. Markmið um fulla innleiðingu hafa ekki náðst og hefur Ríkisendurskoðun ítrekað sett fram ábendingar um að reikningsskil ríkisins uppfylli ekki skilyrði staðla sem þó hafa verið innleiddir.

7

Gerð mánaðar- og ársfjórðungsskýrslna

Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf, í samvinnu við Fjársýslu ríkisins, að endurskoða framkvæmd ákvæða 60. og 61. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál sem snúa að gerð mánaðar- og ársfjórðungsskýrslna. Tryggja verður bættu fylgni við ákvæðin og stuðla að bættum viðbrögðum við þeim frávikum sem koma fram við mánaðarleg uppgjör Fjársýslunnar af hálfu fagráðuneyta.

8

Halda þarf áfram úrbótum við gæðastýringu og skráningu verkferla

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins taki framkvæmd gæðamála fastari tókum og nái þeim markmiðum sem hafa verið skilgreind við stefnumörkun stofnunarinnar varðandi skráningu og skjölun verkferla. Taka þarf til skoðunar hvort tilefni sé til að móta formlega gæðastefnu eða verklagsreglur um tilhögun gæðastjórnunar. Samhliða þyrfti að móta markvissa og áhættumiðaða verkefnaáætlun um úrbætur varðandi gæðastýringu og tryggja skjalfesta upplýsingagjöf um framgang hennar og áskoranir.

9

Styrkja þarf innra eftirlit og taka upp innri endurskoðun

Til að tryggja sem best skipulag og virkni innra eftirlits telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að Fjársýsla ríkisins leggi áherslu á að ljúka gerð heildstæðs áhættumats, skjalfesta áhættustefnu og endurmóta og innleiða eftirlitsaðgerðir á grundvelli hennar. Þá er mikilvægt að tryggja viðeigandi formfestu, upplýsingagjöf og innleiða reglulegar prófanir á virkni eftirlitsaðgerða. Í framhaldi þarf Fjársýslan að innleiða innri endurskoðun í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun sem tryggir með viðunandi hætti að reglulega sé lagt mat á virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttastofnunarinnar.

10

Þjónustustefna og þjónustusamningar

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýslu ríkisins til að leggja endurnýjaða áherslu á gerð þjónustusamninga við alla ríkisaðila og tryggja reglulega endurskoðun þeirra af hálfu beggja aðila. Ljúka verður við gerð þjónustustefnu sem tengir með skýrum hætti saman skilmála og afmörkun veittrar þjónustu samkvæmt samningum, þá verkferla sem stofnunin vinnur eftir og markmið um þjónustustig.

11

Úrbætur á miðlun leiðbeininga og reglna á vef Fjársýslunnar

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að Fjársýsla ríkisins taki reglubundna endurskoðun og uppfærslu á leiðbeiningum, verklagsreglum og fræðsluefni fastari tökum og komi vef stofnunarinnar í betra horf sem fyrst. Tryggja verður að fræðslukerfi, upplýsingatorg, mannauðstorg og þjónustugátt séu samhæfð og að notendur eigi auðvelt með að finna og styðja sig við þær reglur og leiðbeiningar sem Fjársýslan hefur sett fram. Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti eru hvött til að setja fram markmið um fræðsluefni og leiðbeiningar stofnunarinnar er varða umfang þeirra og gæði.

12

Fræðslustefna, námskeið og handleiðsla

Fjársýsla ríkisins þarf að skipuleggja fræðslustarfsemi sína með markvissari hætti en verið hefur. Setja þarf fram fræðsluáætlun sem er endurskoðuð með reglubundnum hætti. Leita verður leiða til að tryggja markvissa þjálfun starfsfólks stofnana ríkisins sem sinna fjármálum og rekstri og ná sem fyrst til nýliða á því sviði, einkum stjórnenda, með sérsniðnum námskeiðum eða handleiðslu. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti að taka til gaumgæfilegrar skoðunar hvort veita eigi fræðslumálum aukið vægi í starfsemi stofnunarinnar.

13

Skortur á reglum og leiðbeiningum

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýslan setji fram nánari og skýrari reglur og leiðbeiningar en hingað til um reikningsskil ríkisaðila, framsetningu upplýsinga í ársreikningum og færslu bókhalds, sbr. 52., 54. og 64. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

14

Færsla bókhalds í sérþætur og bókhaldskerfi utan Orra

Fjársýsla ríkisins þarf að halda áhættu vegna sérþæta ríkisaðila í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins í lágmarki með skjalfestum eftirlitsaðgerðum. Fjársýslan og fjármála- og efnahagsráðuneyti eru jafnframt hvött til að veita stofnunum sem eru með fjárhagsbókhald utan Orra þann stuðning sem þarf til að bókhald þeirra verði alfarið fært innan fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins.

15

Væntingabil við gerð ársreikninga ríkisaðila

Fjársýsla ríkisins þarf að styrkja yfirumsjónarhlutverk sitt með gerð ársreikninga og reikningsskila ríkisaðila í A1- og A2-hluta og ganga harðar fram til að tryggja fylgni við ákvæði laga um opinber fjármál varðandi gerð og skil ársreikninga. Eyða verður væntingabili milli ríkisaðila og stofnunarinnar um framkvæmd reikningsskila og stemma stigu við sinnuleysi stofnana gagnvart tímanlegum skilum gagna og ársreikninga.

16

Skýr áhættumiðaður ferill vegna gerðar ríkisreiknings

Fjársýsla ríkisins þarf að ljúka við og setja fram formlegan verkferil vegna gerðar ríkisreiknings og reikningsskila ríkisins í heild sem skilgreinir eftirlitsaðgerðir sem mæta og draga úr áhættu við framkvæmd ferilsins. Þar á meðal að ríkisreikningur og nauðsynleg fylgiskjöl séu tæk til endurskoðunar með tímanlegum hætti. Þá hvetur Ríkisendurskoðun Fjársýslu ríkisins til að kanna kosti þess að innleiða uppgjörskerfi við gerð ríkireikningsins og yfirumsjón reikningsskila ríkisaðila.

17

Ljúka þarf innleiðingu IPSAS og tryggja bættu fylgni við staðlana

Ljúka verður innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS) og bæta fylgni við þá, bæði varðandi ríkisreikning og ársreikninga ríkisaðila.

18

Fækkun gjaldkera og bókara

Fjársýsla ríkisins þarf í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneyti að vinna áfram og með markvissum hætti að fækkun gjaldkera, bókara og bankareikninga í umsjá ríkisaðila. Tækifæri eru til staðar til að styrkja enn frekar sjóðstýringu ríkisins, hámarka vaxtatekjur, draga úr umsýslukostnaði og draga úr áhættu við greiðslu og innheimtu ríkisaðila.

19

Móta þarf framtíðarsýn fyrir upplýsingakerfi

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýslu ríkisins, í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti, til að móta framtíðarsýn fyrir öll helstu upplýsingakerfi í umsjón stofnunarinnar fyrir árslok 2024. Sérstaka áherslu þarf að leggja á stöðu tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) og hvernig má lágmarka áhættu ríkisins gagnvart því.

20

Halda þarf áfram innleiðingu gagnavörðhúsa og þróun mælaborða

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti leggi áframhaldandi áherslu á forystu stofnunarinnar við innleiðingu og hagnýtingu gagnavörðhúsa og mælaborða. Tækifæri er til að stórauka möguleika stjórnenda til að taka gagnadrifnar ákvarðanir um starfsemi og rekstur stofnana. Að sama skapi yrði fjárveitingarvaldið betur búið nauðsynlegum gögnum og upplýsingum til að taka stefnumótandi ákvarðanir og ráðstafa ríkisfé á sem árangursríkastan hátt auk þess sem aðhald og eftirlit með fjármálum og rekstri ríkisins yrði markvissara.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Lagarammi þarfnast endurskoðunar

„Ráðuneytið telur ekki þörf á að setja sérlög um Fársýsluna, þar sem núverandi lagarammi veitir nægilega heimild til að móta skýrar reglur um starfsemi stofnunarinnar.

Í 64. grein laga um opinber fjármál (LOF) eru verkefni tilgreind, og í 67. grein LOF er kveðið á um heimild ráðuneytisins til að setja reglugerð um bókhald stofnana. Því mun ráðuneytið, í samræmi við tillögur Fjársýslunnar, vinna að útgáfu reglugerðar sem mun nánar útfæra bókhald og uppgjör stofnana. Þetta mun tryggja að skilvirkni og gagnsæi í rekstri stofnunarinnar verði í samræmi við bestu stjórnsýsluhætti (sjá viðbrögð við ábendingu 2 varðandi setningu reglugerðar um framkvæmd LOF).“

2. Ljúka verður við setningu reglugerða

„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að hraða vinnu við að ljúka gerð og birtingu þeirra reglugerða sem koma fram í 67. gr. laga um opinber fjármál.“

3. Þjónustusamningar og fjármögnun

„Ráðuneytið fagnar ábendingunni. Í þessu sambandi þarf að skoða hvort æskilegt er að Fjársýslan geri sérstakan þjónustusamning við hvern og einn aðila eða hvort skilmálar vegna þjónustu ættu frekar að vera aðgengilegir notendum hennar ásamt gjaldskrá. Slíkt fyrirkomulag væri til að auka gagnsæi og jafnræði og ætti að gera samskipti skilvirkari, með því að ríkisaðilar geta undirgengist skilmála án málalenginga og auðvelt ætti að vera að uppfæra skilmálana eftir því sem þurfa þykir.

Það hvort þjónusta milli stofnana eigi að vera kostuð með beinum fjárveitingum er gjarnan álitamál og takast þar á annars vegar sjónarmið um kostnaðarvitund af hálfu stofnana og hins vegar meginreglan um að lögbundin þjónusta sé greidd með beinum hætti í fjárlögum. Ráðuneytið mun bregðast við ábendingunni og leggja áherslu á að ekki leiki vafi á því hvaða skilmálar gilda um þjónustu Fjársýslu ríkisins. Tekið verður mið af framangreindum sjónarmiðum í þeirri vinnu.“

4. Auka verður festu í stefnumótun og bæta árangursmat

„Ráðuneytið telur að tækifæri séu til staðar að bæta ferli við skilgreiningu markmiða og árangursmælikvarða. Verklag við stefnumiðaða áætlanagerð hefur verið í þróun frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi. Unnið er að stafvæðingu þriggja ára áætlana ríkisaðila og að því að Akra áætlunarkerfi verði nýtt líkt og gert er við gerð rekstraráætlana. Sú lausn mun einnig nýtast við eftirfylgni og að bæta skjalfestingu á árangri. Samhliða er unnið að því að auka fræðslu til stofnana ráðuneytisins um stefnumótun og árangurmælikvarða. Ráðuneytið tekur undir nauðsyn þess að gera breytingar á 6. gr. reglugerðar nr. 281/2020 og miða við að fjárveitingabréf verði send eigi síðar er 31. janúar hvers árs enda samræmist sú tímasetning betur við framkvæmd. Jafnframt tekur ráðuneytið undir ábendingar um að birta eigi bæði stefnumiðaðar áætlanir og fjárveitingabréf opinberlega.“

5. Fækkun fjárlagaliða

„Ráðuneytið fagnar ábendingunni og mun skoða með Fjársýslunni hvernig hægt er að fækka fjárlagaliðum til að auka skilvirkni og hagkvæmni m.a. við gerð ríkisreiknings.“

6. Innleiðing IPSAS

„Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, segir að reikningsskil ríkissjóðs skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn (IPSAS) og tóku þau ákvæði gildi 1. janúar 2017. Uppfærð áætlun um innleiðingu hinna alþjóðlegu reikningsskilastaðla gerir ráð fyrir að henni ljúki með ríkisreikningi árið 2024. Reikningsskilaráð A-hluta ríkissjóðs hefur heimild til tímabundinnar frestunar á innleiðingu staðlana og hefur nýtt þá heimild undanfarin ár. Í kjölfar endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir ríkisreikning ársins 2022 fór af stað umfangsmikil vinna fjársýslunnar og Ríkisendurskoðunar með aðkomu fjármálaráðuneytisins að fara yfir útistandandi mál þar sem ábendingar eru um innleidda staðla. Ráðuneytið bindur vonir við að með útgáfu ríkisreiknings fyrir árið 2023 verði búið að laga alla þá eldri annmarka sem voru á framsetningunni.“

7. Gerð mánaðar- og ársfjórðungsskýrslna

„Ríkisendurskoðun gaf út skýrslu í desember 2023 um breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta þar sem fram kemur að álagið á starfsfólk var mikið og umfang vanmetið. Í framhaldi af uppskiptingu Stjórnarráðsins þar sem Fjársýslan tók á sig mikla vinnu fóru önnur verkefni eins og útgáfa mánaðaruppgjöra úr skorðum. Unnið er að því að koma verklagi í réttan farveg og að útgáfa mánaðar og ársfjórðungsuppgjöra verði í samræmi við 60. og 61. gr. LOF. Ráðuneytið mun jafnframt tryggja að eftirlit með fjármunum innan fjárlagaárs í samræmi við 34. gr. LOF verði aukið.“

Ráðuneytið kann Ríkisendurskoðun þakkir fyrir framangreindar ábendingar. Jafnframt er það eftirtektarvert að í úttektinni er ekki eingöngu horft til þess sem betur mætti fara heldur einnig bent á atriði í starfsemi Fjársýslunnar sem þykja vel heppnuð og eftirtektarverð.“

Viðbrögð Fjársýslu ríkisins

„Fjársýslan leggur mikla áherslu á að sífellt sé verið að rýna til gagns verklag og fyrirkomulag verkefna. Sérstaklega er þetta mikilvægt þegar unnið er að miklum breytingum og framþróun eins og reyndin hefur verið hjá stofnuninni undanfarin ár. Því er afar hjálplegt að fá þetta rýni núna frá sérfræðingum Ríkisendurskoðunar.“

Varðandi þær ábendingar sem beint er til stofnunarinnar sem tillögur til úrbóta þá er afar jákvætt að sjá að þær snúa allar að áherslum og verkefnum sem stofnunin hefur verið að vinna að og staðfestir þannig að Fjársýslan sé á réttri leið í sinni framþróun. Heilt yfir er Fjársýslan sammála öllum ábendingum í skýrslunni sem snúa beint að stofnuninni og mun halda áfram að vinna að þeim og enn frekar nú með stuðning úr þessum ábendingum. Skýrslan mun hjálpa til við forgangsröðun verkefna og styðja við þær breytingar sem Fjársýslan hefur unnið að og hefur ekki bara áhrif á verklag stofnunarinnar heldur almennt um verklag allra ríkisaðila varðandi meðhöndlun fjármála og mannauðsmála. Í einhverjum tilfellum er stofnunin ekki sammála túlkun Ríkisendurskoðunar í meginmáli skýrslunnar, enda er hún mjög ítarleg, en það hefur ekki áhrif á beinar ábendingar. Það er sérstaklega ánægjulegt að Ríkisendurskoðun sér ástæðu til að hrósa vegferð stofnunarinnar í innleiðingu gagnavörðuhúsa og sjálfvirknivæðingu ferla sem Fjársýslan hefur lagt sérstaka áherslu á og verið í leiðandi hlutverki.

Miklar breytingar eru að eiga sér stað núna með því að Alþingi hefur samþykkt breytingar á lögum um opinber innkaup sem hefur meðal annars þau áhrif að verkefni Ríkiskaupa verða færð til Fjársýslunnar. Með þessari breytingu er lagt upp með að til verði öflugur þjónustumiðaður kjarni á sviði fjármála, innkaupa og mannauðs með áherslu á gagnadrifna ákvarðanatöku, skýra ferla og virka upplýsingagjöf. Þannig eykst geta stofnunarinnar til að takast á við auknar kröfur um skilvirka og góða miðlæga þjónustu, en einnig tækifæri til að stuðla að heildstæðum umbótum í rekstri ríkisins. Tekin var ákvörðun um það hjá stjórnendum að fara í rýni á verkefnaskiptingu og skipulagi Fjársýslunnar vegna þessara breytinga sem skilaði sér í því að nýtt skipurit tók gildi þann 1. júní sl. Með þeirri breytingu er þegar búið að taka tillit til hluta ábendinga Ríkisendurskoðunar og lagður grunnur að því að innleiða áherslur og verkefni með auknum krafti og verulegri framþróun í verklagi og árangri.“

1 Lagarammi

Fjársýsla ríkisins varð til í núverandi mynd árið 2002 þegar starfsemi ríkisféhirslu og ríkisbókhalds var sameinuð með breytingu á þágildandi lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Í frumvarpi sem síðar varð að lögum [nr. 123/2015](#) um opinber fjármál var vísað til þess að ákvæði laganna sem fjalla um Fjársýsluna væru í meginatriðum efnislega samhljóða ákvæðum þágildandi laga um fjárreiður ríkisins. Í umsögn til fjárlaganefndar Alþingis um frumvarpið benti Ríkisendurskoðun á að í ljósi þess lykilhlutverks sem Fjársýslan gegnir þegar kemur að fjárreiðum og reikningshaldi ríkisins væri eðlilegt að ákvæði um hlutverk, skipulag og starfshætti stofnunarinnar væru gerð ítarlegri skil eða að sett yrðu sérstök lög um stofnunina. Af því varð ekki.

Ríkisendurskoðun bendir á að skilgreining á því hvað felst nákvæmlega í yfirumsjón stofnunarinnar með bókhaldi og gerð ársreikninga er ekki bundin í lög og getur verið háð túlkun. Lögin veita Fjársýslunni jafnframt heimild til ákveða með hvaða hætti hún annast féhirslu ríkisins, launaafgreiðslu, bókhalds- og greiðsluþjónustu og hvernig rekstri og uppbyggingu fjárhagsupplýsingakerfa ríkisins skuli háttað, án þess þó að forsendur og framkvæmd þeirra ákvarðana séu skýrðar nánar. Þá eru skilyrði þess að stofnuninni sé heimilt að taka yfir færslu bókhalds óljós og matskennd.

Árið 2022 fól fjármála- og efnahagsráðherra Fjársýslunni að veita stofnunum ríkisins ráðgjöf á sviði mannauðsmála sem Kjara- og mannauðssýsla ríkisins hafði áður sinnt án þess að lagarammi stofnunarinnar fjalli sérstaklega um það hlutverk (sjá nánar kafla 10). Þá samþykkti Alþingi þann 22. júní 2024 frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra um breytingu á lögum um opinber innkaup sem felur m.a. í sér flutning á verkefnum Ríkiskaupa til Fjársýslu ríkisins. Í greinargerð frumvarpsins er vísað til þess að Fjársýslan búi nú þegar yfir gögnum, innviðum og þekkingu til að bæta innkaup ríkisins enn frekar og að talsverð tækifæri séu til staðar til að nýta núverandi kerfi til að auka sýnileika og aga á útgjöldum stofnana á sviði innkaupa. Lagabreytingin tók gildi 1. ágúst 2024 sbr. reglugerð [nr. 895/2024](#).

Ríkisendurskoðun telur sömu sjónarmið enn eiga við og þegar lög um opinber fjármál voru samþykkt. Mikilvægi Fjársýslu ríkisins hvað snýr að fjárreiðum, reikningshaldi og í raun allri fjármálaumsýslu ríkisins kallar á að lagarammi stofnunarinnar sé ítarlegri en nú er og kveði skýrar á um hlutverk, skyldur, ábyrgðarmörk og framkvæmd. Fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að taka rökstudda afstöðu til þess hvort setja þurfi sérlög um Fjársýsluna eða leggja til breytingar á lögum um opinber fjármál sem veita fjármála- og efnahagsráðherra heimild til að kveða nánar um starfsemi stofnunarinnar með reglugerð. Flutningur starfsfólks og verkefna Ríkiskaupa til Fjársýslunnar ýtir að mati Ríkisendurskoðunar enn frekar undir þörf á endurskoðun á lagaramma stofnunarinnar.

1.1 Þjónusta og eftirlit

Við stefnumörkun síðustu ára hafa bæði Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti lagt áherslu á að stofnunin sé þjónusta- og þekkingarstofnun á sviði opinberra fjármála frekar en á yfirumsjónar og eftirlitshlutverk hennar með fjárreiðum, bókhaldi og reikningsskilum ríkisaðila. Við gerð fjárlaga og fjármálaáætlana heyrir Fjársýslan til málaflokksins 5.3 *Fjármálaumsýsla, rekstur og mannauðsmál ríkisins* ásamt Ríkiskaupum og Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins. Samkvæmt skilgreiningu fjármálaáætlunar 2024–2028 annast þessar stofnanir rekstrarlega innviði ríkiskerfisins og veita miðlæga grunnþjónustu til ríkisstofnana í mannauðsmálum, fjármálum og innkaupum. Áhersla á þjónusta- og leiðbeiningar hlutverk Fjársýslunnar rúmast vissulega innan þess lagaramma sem gildir um starfsemi stofnunarinnar en að mati Ríkisendurskoðunar verður jafnframt að leggja rækt við yfirumsjónar- og eftirlitshlutverk hennar. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði mátt gera betur að því leyti.

Heimild Fjársýslu ríkisins til að taka tímabundið við færslu bókhalds ríkisaðila í A1- og A2-hluta, sbr. 4. mgr. 64. gr. laga um opinber fjármál, eða fela það öðrum aðila undirstrikar eftirlitshlutverk stofnunarinnar. Í greinargerð frumvarps til laga um opinber fjármál segir um þetta ákvæði að með því sé Fjársýslunni gert kleift að bregðast skjótt við og með afgerandi hætti sé framkvæmd bókhalds ekki talin ásættanleg.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins hefur ákvæðinu ekki verið beitt formlega. Engu að síður hafa komið upp tilvik þar sem færsla bókhalds og fylgni við fyrirmæli Fjársýslunnar voru með þeim hætti að stofnunin þurfti að grípa inn í. Þá leitaðist hún við að koma nauðsynlegum úrbótum til leiðar í samstarfi við viðkomandi aðila. Nákvæmur fjöldi þessara tilvika liggur ekki fyrir en meðal þátta sem hafa kallað á inngrip eru ófullnægjandi samþykktarferli reikninga, skortur á fylgiskjölum og/eða skýringum á færslum og veruleg frávik frá verklagsreglum Fjársýslunnar.

Samkvæmt gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað hafa hvorki fjármála- og efnahagsráðuneyti né Fjársýsla ríkisins skilgreint með formlegum hætti hvaða skilyrði þurfa að vera til staðar til að bókhald ríkisaðila teljist „verulega ábótavant“. Að sögn Fjársýslunnar hefur hvert tilvik fyrir sig verið metið þegar inngripa hefur verið þörf.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að í þeim tilvikum sem Fjársýsla ríkisins telur nauðsynlegt að taka yfir færslu bókhalds ríkisaðila sé það gert með formlegum hætti og í samræmi við 64. gr. laga um opinber fjármál sem kveður á um að afla þurfi samþykkis fjármála- og efnahagsráðherra.

Reglugerð [nr. 822/2021](#) um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs kallar jafnframt á eftirlit af hálfu Fjársýslunnar. Stofnunin þarf m.a. að fylgjast með hvort ríkisaðilar viðhafi tilskilda aðgreiningu við bókun og greiðslu reikninga, hafi yfirsýn um alla bankareikninga og greiðslukort stofnana og fylgist með stöðu og hreyfingum reikninga. Enda hefur stofnunin heimild til að fresta greiðslu fjárveitinga til ríkisaðila í samráði við fjármála- og efnahagsráðherra telji hún fjárhagsstöðu viðkomandi aðila nægilega rúma, sbr. 3. mgr. laga um opinber fjármál. Engin nánari ákvæði um forsendur og framkvæmd þessara þátta er að finna í nógildandi lagaramma en Fjársýslan hefur sett verklagsreglur um framkvæmd reglugerðarinnar, sjá kafla 8.


1.2 Heimildir til reglugetningar

Í tveimur reglugerðum sem settar hafa verið með heimild í lögum um opinber fjármál er vikið að hlutverki, verkefnum og ábyrgðarsviði Fjársýslunnar. Annars vegar í reglugerð [nr. 822/2021](#) um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs og hins vegar í reglugerð [nr. 218/2020](#) um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga. Í þeirri síðarnefndu kemur fram að forstöðumenn ríkisaðila beri ábyrgð á reikningskilum og að bókhald sé fært á réttum tíma í samræmi við reglur Fjársýslu ríkisins. Í fyrrnefndri reglugerð um sjóðstýringu er einnig vikið að skyldum Fjársýslunnar til að setja verklagsreglur og veita leiðbeiningar. Að auki er stofnuninni gert skylt að sjá um greiðslu reikninga fyrir hönd þeirra ríkisaðila sem ekki uppfylla kröfur um aðgreiningu starfa.

Sem stendur hefur fjármála- og efnahagsráðherra sett fimm af þeim fimmtán reglugerðum sem lög um opinber fjármál tilgreina (sjá mynd 1.1). Ríkisendurskoðun hefur ítrekað kallað eftir að ráðherra gefi þær allar út. Í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn á Alþingi í mars 2023 kom fram að stefnt væri að því að reglugerð um innri endurskoðun yrði gefin út á árinu að afloknu samráðsferli, sbr. [pskj. 1406 – 321. mál á 153. löggjafarþingi](#). Sú varð ekki raunin.

Samkvæmt svari ráðuneytisins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar í nóvember 2023 er enn stefnt að því að gefa út allar reglugerðir sem eru tilgreindar í lögum um opinber fjármál. Engin tíma-setning liggur þó fyrir. Drög að reglugerð um innri endurskoðun og reglugerð um almennan varasjóð A-hluta fjárlaga liggja nú þegar fyrir en hvorug þeirra hefur verið lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda.

Mynd 1.1 Yfirlit um reglugerðir sem lög um opinber fjármál kveða á um að skuli setja

Reglugerðir í gildi	Ekki lokið við reglugerðir...
Nr. 642/2018 um styrkveitingar ráðherra	um framsetningu og sundurliðun fjármálaáætlunar
Nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga	um ráðstöfun eigna og um kaup og leigu á fasteignum
Nr. 566/2021 um flutning fjárheimilda A-hluta milli ára	um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa og reglugerða
Nr. 218/2020 um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta**	um gerð og skipan efnispátta í stefnumótun málefnasviða og málaflokk
Nr. 822/2021 um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta**	um gerð og skil tillagna um fjárveitingar, þ.m.t. framsetning og tímafrestir**
	um bókhald og launaafgreiðslu ríkisaðila** um innri endurskoðun**
	um ráðstöfun fjár úr almennum varasjóði A-hluta um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga um skilgreiningu málefnasviða og málaflokka

** Reglugerðir sem snerta eða munu snerta með beinum hætti ábyrgðarsvið Fjársýslu ríkisins

Lög um opinber fjármál hvorki skylda né veita ráðherra beina heimild til að kveða nánar á um hlutverk og starfsemi Fjársýslunnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er fyrirséð að eftir því sem reglusetningu um framkvæmd laganna vindur fram munu sífellt fleiri reglugerðir ná til afmarkaðra þátta í starfsemi stofnunarinnar. Í samhengi þessarar úttektar verður sérstaklega að benda á þá reglugerð sem fjármála- og efnahagsráðherra ber að setja um bókhald og launaafgreiðslu einstakra ríkisaðila í A1- og A2-hluta, sbr. 2. mgr. 67. gr. laga um opinber fjármál. Sú reglugerð á að tilgreina hvaða hlutlægu skilyrði ríkisaðilar þurfa að uppfylla til að þeir geti sjálfir annast færslu bókhalds og launaafgreiðslu. Þau viðmið munu í raun skylda Fjársýslu ríkisins til að annast bókhald þeirra aðila sem uppfylla ekki viðmiðin.

Setja þarf reglugerð um bókhald og launaafgreiðslu ríkisaðila sem felur í sér hlutlæg viðmið um skilyrði þess að aðilar séu þess bærir að annast færslu bókhalds og launaafgreiðslu. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ekki verði einungis horft til fjárhagslegra umsvifa eða starfsmannafjölda ríkisaðila í því sambandi heldur verði horft til þess að bókhald og reikningsskil uppfylli nauðsynlegar kröfur. Þá ætti jafnframt að leggja mat á hvort gera ætti kröfur um að allir ríkisaðilar noti Orra, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Samhliða slíkri reglusetningu þarf jafnframt að skýra nánar þá heimild Fjársýslu ríkisins að geta tekið yfir bókhald eða falið það öðrum aðila sé því verulega ábótavant.

2 Yfirlit um rekstur og efnahag

Rekstur og efnahagur Fjársýslu ríkisins hefur verið í jafnvægi síðustu ár þótt eigið fé stofnunarinnar hafi dregist saman vegna neikvæðrar rekstrarafkomu árin 2020, 2022 og 2023. Fjárveitingar stofnunarinnar hækkuðu um 25% að krónutölu á tímabilinu 2018–2023 sem er nokkuð minna en almenn verðlagsþróun. Tafla 2.1 veitir yfirlit um rekstur stofnunarinnar á tímabilinu.

Tafla 2.1 Rekstur Fjársýslu ríkisins 2018–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Samtals tekjur	2.160,0	2.080,7	2.153,2	2.201,8	2.386,2	2.779,0
<i>Framlag til rekstrar</i>	1.891,7	1.937,1	1.963,6	2.042,7	2.190,7	2.506,7
<i>Framlag til fjárfestingar</i>	23,0	36,8	54,1	65,7	83,1	107,5
<i>Tekjur af seldri þjónusta</i>	21,0	24,2	25,8	38,7	63,5	86,2
<i>Kostnaðar hlutdeild</i>	214,9	71,7	104,9	50,1	40,0	69,8
<i>Aðrar rekstrartekjur</i>	9,4	10,9	4,8	4,6	9,0	8,8
Samtals gjöld	2.126,2	2.051,4	2.198,3	2.199,1	2.396,0	2.860,0
<i>Aðkeypt þjónusta</i>	1.112,8	973,8	1.039,5	995,9	1.096,1	1.415,0
<i>Laun</i>	846,1	898,8	971,5	994,9	1.058,1	1.149,4
<i>Húsnæði</i>	105,9	108,0	110,7	115,2	124,4	148,3
<i>Ferðir og fundir</i>	23,1	19,4	10,9	14,6	22,8	29,0
<i>Rekstrarvörur</i>	14,8	13,8	11,1	12,4	11,2	10,0
<i>Bifreiðar og vélar</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0
<i>Afskriftir</i>	23,0	36,8	54,1	65,7	83,1	107,5
<i>Fjármagnsliðir</i>	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,7
<i>Tilfærslur</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Afkoma	33,7	29,4	- 45,0	2,7	- 9,7	- 81,0

Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Pegar litið er til efnahags Fjársýslu ríkisins, sbr. töflu 2.2, sést að bæði skuldir og eignir uxu umtalsvert frá árslokum 2018 til ársloka 2023. Eignir jukust um 21% en skuldir um 65%. Á sama tíma dróst eigið fé stofnunarinnar saman um 76% og stóð í árslok 2023 í 31,9 m.kr.

Tafla 2.2 Efnahagur Fjársýslu ríkisins í árslok 2018–2023 í m.kr.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fastafjármunir	169,3	218,6	228,8	261,5	297,8	323,6
Óefnislegar eignir	135,2	185,2	197,6	234,8	266,6	246,7
Varanlegir rekstrarfjármunir	34,1	33,4	31,3	26,7	31,2	76,9
Veltufjármunir	272,8	340,3	367,1	310,5	265,4	213,0
Tengdir aðilar	251,3	315,9	341,2	274,5	224,1	141,1
Viðskiptakröfur	1,4	1,2	2,5	1,3	41,2	71,8
Aðrar kröfur og fyrirframgreiddur kostnaður	20,1	23,2	23,4	34,7	0,1	0,1
Eignir samtals	442,1	558,9	595,9	572,0	563,2	536,6
Eigið fé	135,7	165,0	119,9	122,7	113,0	31,9
Skuldir	306,2	393,9	476,0	449,3	450,2	504,6
Frestun tekjufærslu fjárfestinga	181,0	226,3	294,4	311,2	309,2	284,4
Viðskiptaskuldir	36,8	69,2	75,4	20,2	27,3	87,1
Tengdir aðilar	0,4	0,1	0,4	0,1	0,3	18,1
Ýmsar skammtímaskuldir	88,0	98,3	105,8	117,8	113,4	115,0

Heimild: Ársreikningar Fjársýslu ríkisins

Afkoma Fjársýslu ríkisins hefur verið neikvæð í þrígang á síðustu fjórum árum og þegar litið er til síðustu sex ára er uppsafnaður rekstrarhalli um 70 m.kr. Ef rekstur næstu ára verður með sama sniði mun eigið fé stofnunarinnar þurrkast út. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins leiti allra leiða til að tryggja að rekstrarniðurstaða komandi ára verði í jafnvægi og í samræmi við áætlanir.

2.1 Gjöld

Þegar rekstur árána 2018–2023 er borin saman við rekstraráætlanir sést að stærstu frávikin eru tengd rekstrartekjum og kostnaði vegna aðkeyprar þjónustu. Hátt hlutfall aðkeyprar þjónustu á gjaldahlið stofnunarinnar, að meðaltali 48% árin 2018–2023, skýrist fyrst og fremst af kostnaði vegna tveggja upplýsingakerfa sem stofnunin hefur umsjón með fyrir hönd ríkisins í heild, þ.e. Orra (fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins) og TBR (tekjubókhaltdskerfi ríkisins). Tafla 2.3 veitir yfirlit um kostnað vegna aðkeyprar þjónustu greint eftir viðföngum.

Tafla 2.3 Kostnaður vegna aðkeyprtar þjónustu 2018–2023 í m.kr. greint eftir viðföngum

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Orrí – fjárhags- og mannauðskerfi</i>	591,7	485,5	534,4	559,2	578,8	913,1
<i>TBR – tekjubókhaldskerfi</i>	379,0	389,0	407,9	354,5	386,7	401,0
<i>Akra – áætlanakerfi</i>	89,8	45,9	36,8	22,3	68,9	37,0
<i>Libra - lánaumsýslukerfi</i>	8,3	8,6	8,8	9,5	7,6	10,1
<i>Önnur tölvu og kerfisfræðipjón.</i>	11,9	13,0	12,4	11,8	13,1	15,7
<i>Önnur sérfræðipjónusta</i>	12,6	13,1	14,5	13,9	15,4	17,3
<i>Annað</i>	19,5	18,8	24,6	24,5	25,5	20,8
Samtals	1.112,8	973,9	1.039,4	995,7	1.096,0	1.415,0

Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Árið 2023 var kostnaður vegna aðkeyprtar þjónustu vanáætlaður um 35% eða 363 m.kr., munar þar mestu um kostnað vegna Orra. Taka verður tillit til þess að á árinu endurnýjaði Fjársýsla ríkisins samninga sína um bæði notendaleyfi og um rekstur og hýsingu kerfisins. Ekki virðist hafa verið gert ráð fyrir þessum kostnaðarauka í upphaflegum áætlunum. Með fjárukalögum fyrir árið 2023 var þó tekið tillit til þessa kostnaðar með 298 m.kr. viðbótarfjárheimildum. Þótt árið 2023 skeri sig úr má benda á að árin 2018–2022 hafði kostnaður vegna aðkeyprtar þjónustu verið vanáætlaður um að meðaltali 7%, eða 70 m.kr., hvert ár.

Vanáætlun
kostnaðar á ári
að meðaltali 7% eða

70
m.kr.

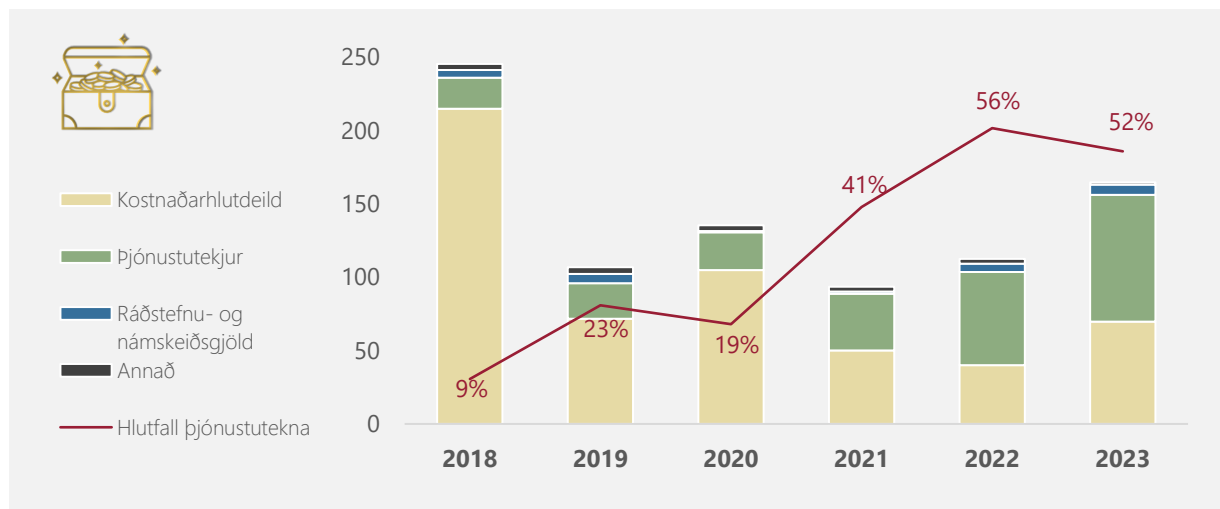
Kostnaður vegna aðkeyprtar þjónustu er undir stöðugri rýni innan Fjársýslunnar og eru reikningar m.a. rýndir mánaðarlega af forstöðumönnum þróunar- og þjónustusviðs og fjárreiðusviðs. Þá funda fulltrúar Fjársýslunnar (fjársýslustjóri og forstöðumenn) með fulltrúum Advania ársfjórðungslega, þar sem farið er yfir stöðuna og í hvað stefnir vegna reksturs Orra. Upp koma aðstæður þar sem Fjársýslan þarf að bregðast við vegna utanaðkomandi breytinga sem erfitt er að gera ráð fyrir við áætlanagerð, s.s. vegna breytinga á lögum og breytinga á stjórnarráði. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta](#) (2023) kom t.a.m. fram að beinn kostnaður Fjársýslunnar vegna aðkeyprtar vinnu hefði numið 70 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni er unnið að stöðugum umbótum varðandi áætlanagerð í ljósi fenginnar reynslu og greininga. Meðal annars að því að ná betri stjórn á beiðnum varðandi aðkeypta þjónustu sem koma frá notendum upplýsingakerfanna.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins haldi áfram að rýna gefnar forsendur við gerð rekstraráætlana svo að vinna megi bug á viðvarandi vanáætlun aðkeyprtar þjónustu.

2.2 Tekjur

Pegar þróun rekstrartekna á tímabilinu 2018–2023 er skoðuð er áberandi að innheimt kostnaðarhlutdeild frá öðrum stofnunum hefur lækkað frá því sem hún var árið 2018 og að tekjur vegna veittrar þjónustu samkvæmt samningum við aðra ríkisaðila hafa aukist (sjá mynd 2.4). Taka verður fram að tekjur Fjársýslunnar árið 2018 vegna kostnaðarhlutdeildar voru óvenju háar vegna þróunar á Akra áætlanakerfinu og uppfærslu á Orra, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Tekjur vegna kostnaðarhlutdeildar geta sveiflast mikið milli ára en hækkandi hlutfall þjónustutekna er afleiðing af stefnumörkun Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytis um innleiðingu þjónustusamninga milli stofnunarinnar og þeirra ríkisaðila sem hún veitir þjónustu.

Mynd 2.4 Þróun rekstrartekna 2018–2023 í m.kr. og hlutfall þjónustutekna



Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

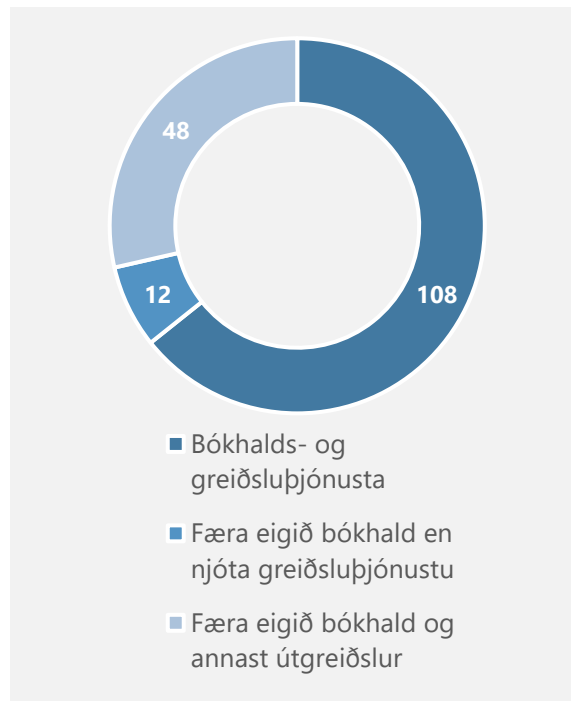
2.3 Innleiðing þjónustusamninga

Innleiðing þjónustusamninga hefur verið hluti af stefnumörkun Fjársýslunnar undanfarin ár. Í stefnumiðaðri áætlun fyrir tímabilið 2019–2021 var gert ráð fyrir að á árinu 2019 myndu slíkir samningar liggja fyrir við allar stofnanir sem nýttu sér þjónustu stofnunarinnar. Það náðist ekki. Hliðstæð markmið voru sett fyrir tímabilið 2022–2024 og áætlað að lokið yrði við samningagerð við allar stofnanir árið 2024.

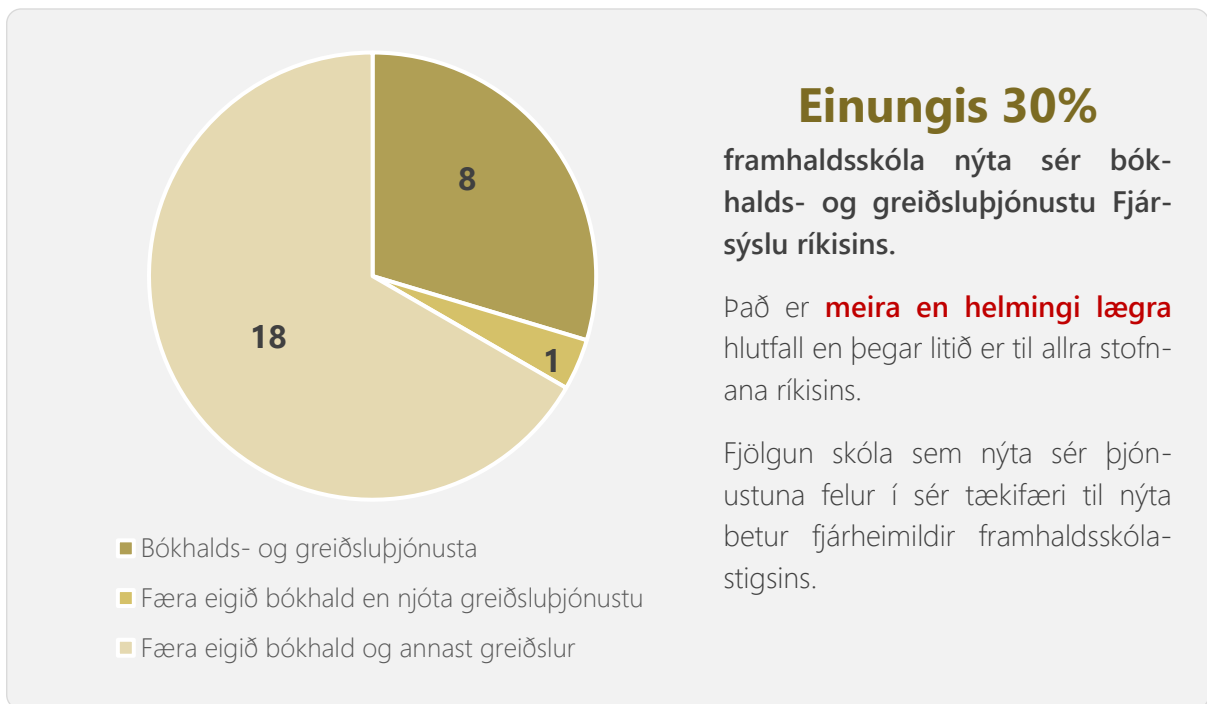
Gert var ráð fyrir að samningarnir yrðu gerðir með vísun í lykilverla Fjársýslunnar og drægju með skýrum hætti fram verkaskiptingu og ólíka ábyrgðapætti stofnunarinnar og viðkomandi ríkisaðila. Samhliða gerð þjónustusamninga átti að vinna að vel skilgreindri þjónustustefnu og vinna með markvissum hætti að því að fjölga stofnunum sem nýta sér bókhalds- og greiðsluþjónustu Fjársýslunnar. Þannig mætti knýja fram aukna skilvirkni við fjármálaumsýslu ríkisins í heild. Stefnt var á að innleiðingu þjónustustefnu yrði lokið árið 2021 og að árið 2023 yrðu 80% ríkisaðila í bókhalds- og greiðsluþjónustu.

Þessi markmið hafa ekki náðst en samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins er unnið að framgangi þeirra. Í upphafi árs 2024 voru 108 stofnanir og ráðuneyti í bókhalds- og greiðsluþjónustu eða um 65%. Ef litið er til allra ríkisaðila (stofnanir, ráðuneyti, sjóðir og ýmsir tilfærslu- og fjárheimildaliðir) eru 303 aðilar í bókhalds- og greiðsluþjónustu eða um 79%.

Stefnt er að því að fjölga stofnunum í bókhalds- og greiðsluþjónustu á árinu 2024 og er m.a. horft til stofnana sem sinna sams konar verkefnum, s.s. framhaldsskólar og sýslumannsembætti. Hluti þessara stofnana er nú þegar í bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslunni. Árið 2023 var gengið frá ráðningu nýs starfsmanns á bókhaldssvið til að mæta væntanlegri fjölgun verkefna.



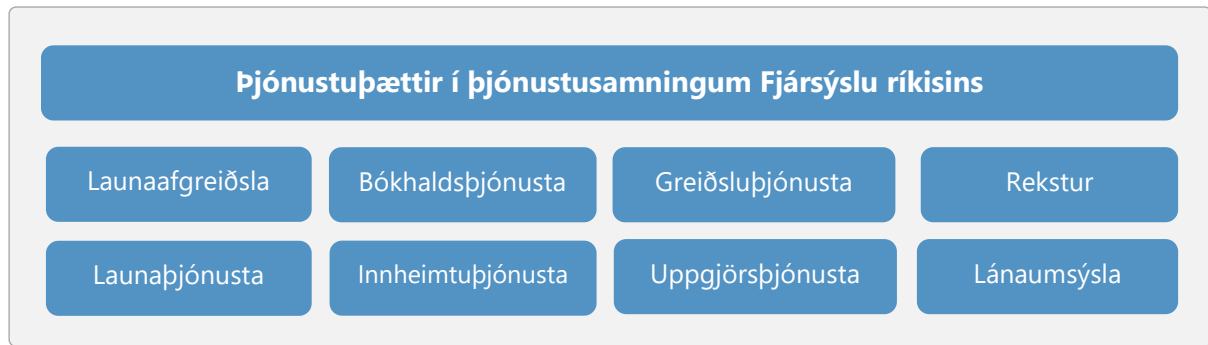
Mynd 2.5 Skipting framhaldsskóla eftir þjónustuleiðum Fjársýslu ríkisins



Heimild: Fjársýsla ríkisins

Ekki hefur verið lokið við gerð þjónustustefnu og fyrirliggjandi þjónustusamningar vísa ekki með beinum hætti til skilgreindra lykilorða sem draga fram skýra verkaskiptingu og ábyrgðarsvið samningsaðila. Einungis hafa verið gerðir 18 þjónustusamningar og hefur Fjársýslan lagt áherslu á að gera samninga þegar breytingar hafa orðið á þjónustustigi viðkomandi aðila, t.d. þegar þeir koma í bókhalds- og greiðsluþjónustu. Tveir elstu samningarnir eru frá árunum 2015

og 2019 en flestir, 7 talsins, voru gerðir á árinu 2022 og einn samningur frá árinu 2020 endurnýjaður það ár.



2.4 Ákvörðun þóknunar ógagnsæ

Í fyrirbyggjandi þjónustusamningum er fjallað um þóknunir undir liðnum annað í lok hvers samnings. Í flestum tilvikum er mánaðarleg þóknun tilgreind og vísað til þess að ekki sé rukkað sérstaklega fyrir aðra þjónustu sem veitt er samkvæmt stöðluðum verkferlum. Þá er tekið fram að ef stofnun óskar eftir þjónustu umfram það sem verklýsingar og ferlar segja til um sé Fjársýslunni heimilt að rukka fyrir hana samkvæmt fyrirbyggjandi gjaldskrá. Ekki er vísað í tiltekna verkferla í samningunum og því óljóst hvaða þjónusta fellur utan við þá.

Í svörum Fjársýslunnar við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar var tekið fram að verkferlar hafi verið kynntir fyrir samningsaðilum og ríkisaðilum almennt eftir því sem stofnunin hafi talið viðeigandi. Þeir séu í öllu leiðbeiningaefni og kynntir á ráðstefnum og námskeiðum á vegum stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun óskaði eftir afriti af því kynningarefni sem hafi verið lagt fram af hálfu Fjársýslunnar í tengslum við nýjan þjónustusamning sem gerður var í nóvember 2023. Samkvæmt svari stofnunarinnar funduðu fjársýslustjóri og forstöðumaður bókhaldssviðs með fulltrúum þjónustukaupa og fóru yfir það sem felst í þjónustunni. Ekki hafi verið lagt fram sérstakt kynningarefni varðandi verkferla.

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að verklýsingar og verkferlar sem liggja til grundvallar við gerð þjónustusamninga séu bæði kynntir fyrir ríkisaðilum og hafðir aðgengilegir á vef stofnunarinnar án undantekninga. Brýnt sé að ríkisaðilar sem nýta sér þjónustu stofnunarinnar séu meðvitaðir um ábyrgðarskil og hlutverk Fjársýslunnar.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni er þeirri þóknun sem kveðið er á um í þjónustusamningum ætlað að mæta kostnaði vegna þjónustunnar. Við ákvörðun hennar sé horft til áætlaðs umfangs, út frá fjölda færslna í bókhaldi og/eða flækjustigi, og reynt að áætla umfangið sem hlutfall af kostnaði stöðugildis. Fram til þessa hefur ekki komið upp að rukkað sé umfram þessa tilgreindu þóknun þótt tilefni hafi verið til að mati Fjársýslunnar. Á árinu 2024 verði tekið til skoðunar að mæta frávikum með viðbótar þjónustuþóknunum, ekki síst til að auka gagnsæi við reksturinn, styrkja kostnaðarvitund ríkisaðila og hvetja þá til vandaðri vinnubrágða.

Í samtölum við Ríkisendurskoðun komu fram áhyggjur meðal ríkisaðila hvort jafnræðis sé gætt í viðskiptum þeirra við Fjársýsluna, þ.e. hvort sumar stofnanir þurfi að greiða fyrir þjónustu sem

Öðrum er veitt gjaldfrjálst. Að auki var tiltekið að ekki væri nógu gagnsætt hvaða áhrif það hefði á ákvörðun fjárveitinga að stofnun væri í bókhalds- og greiðsluþjónustu Fjársýslunnar.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að áhyggjur um jafnræði meðal ríkisaðila séu teknar alvarlega. Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti verða að tryggja að jafnræðis sé gætt og að fullt gagnsæi ríki varðandi kostnað þjónustunnar og áhrifa á ákvörðun fjárveitinga.

2.5 Engin gjaldskrá

Sú gjaldskrá sem fyrirbyggjandi þjónustusamningar Fjársýslu ríkisins vísa til hefur aldrei verið sett og lagarammi Fjársýslunnar gerir ekki ráð fyrir því að stofnunin sé fjármögnuð með innheimtu þjónustugjalda. Þessu er öðruvísi farið þegar litið er til hliðstæðra stofnana sem hafa það hlutverk að veita opinberum aðilum þjónustu gegn gjaldi. Ríkiskaup nýtur t.d. ekki beinna fjárveitinga heldur selur öðrum stofnunum og opinberum aðilum þjónustu sína samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra setur að fengnum tillögum forstjóra Ríkiskaupa. Samkvæmt ákvæðum 101. gr. laga [nr. 120/2016](#) um opinber innkaup skal gjaldskráin miðast við að tekjur standi undir rekstri stofnunarinnar. Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir (FSRE) innheimtir gjald fyrir þjónustu og ráðgjöf samkvæmt samningum eða gjaldskrá sem fjármála- og efnahagsráðherra staðfestir í samræmi við ákvæði 22. gr. laga [nr. 84/2001](#) um skipan opinberra framkvæmda. Samkvæmt sömu lagagrein skal gjaldskráin miðast við að tekjur stofnunarinnar standi undir rekstri hennar.

Með fullri innleiðingu þjónustusamninga og innheimtu þjónustugjalda samkvæmt þeim yrði gerð grundvallarbreyting á fjármögnun Fjársýslunnar. Í stað þess að starfsemin sé að meginstefnu fjármögnuð með beinu framlagi úr ríkissjóði (fjárveitingu) yrði þjónusta stofnunarinnar verðlögð og þeim ríkisaðilum sem nýta sér hana gert að greiða fyrir. Með því yrði kostnaðarvitund stofnana virkari og kostnaður við bókhald og fjármálaumsýslu ríkisins gegnsærri.

Eins og fram hefur komið hafa verkefni Ríkiskaupa verið flutt til Fjársýslu ríkisins frá 1. ágúst 2024. Eftir sem áður mun ráðherra hafa heimild til að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá innkaupaþjónustu sem er veitt á grundvelli laganna en ekki verður lengur kveðið á um að sú gjaldtaka eigi að standa undir kostnaði við veitingu þjónustunnar.

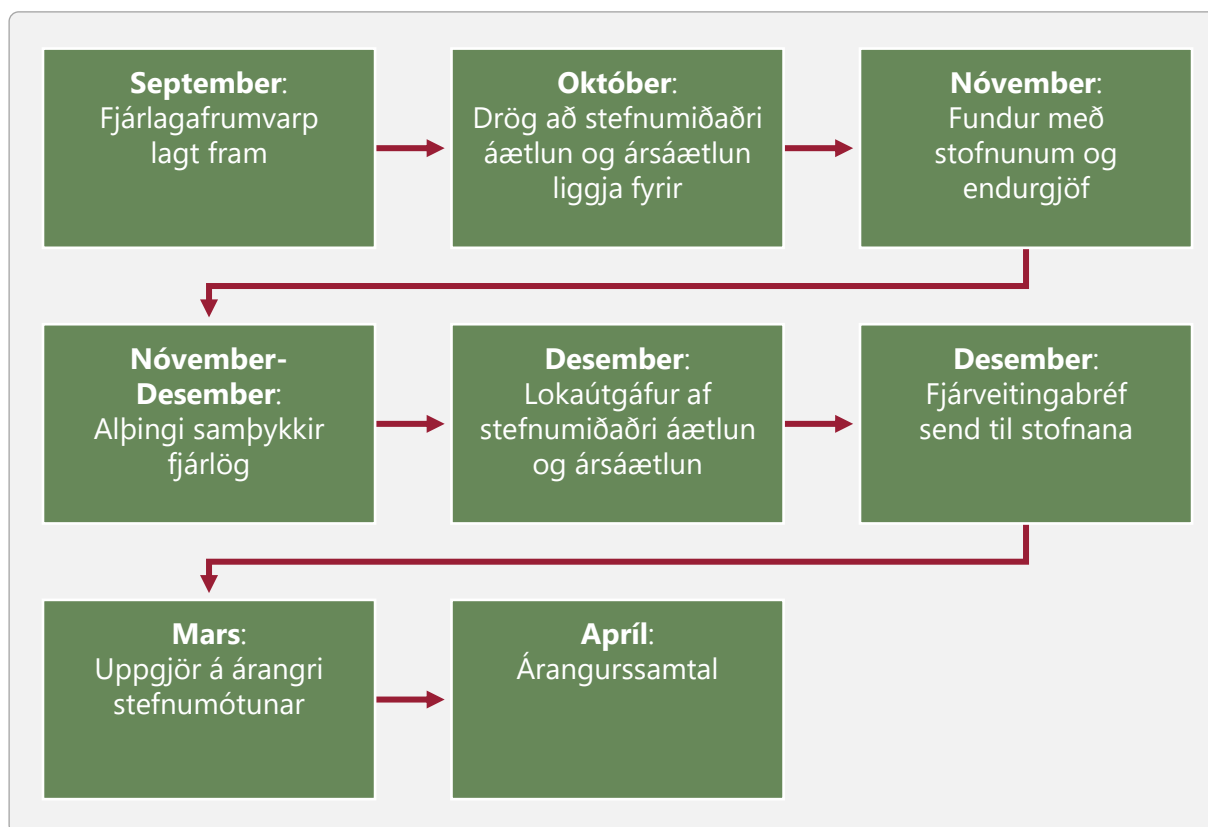
Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að samhliða endurskoðun lagaramma verði kannað hvort breyta eigi fjármögnun Fjársýslu ríkisins og leggja endurnýjaða áherslu á gerð þjónustusamninga milli stofnunarinnar og allra ríkisaðila. Ljúka verður skilgreiningu lykilverkferla stofnunarinnar, kostnaðarmeta þá og setja gjaldskrá sem ráðherra hefur samþykkt og er sett með lagaheimild. Undirbúa þarf vel mögulega innheimtu vegna kostnaðarliða sem tilkomnir eru vegna lög- bundinna krafna, tilmæla eða fyrirmæla af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytis eða viðkomandi fagraðuneytis. Má þar benda á kostnað vegna notkunar á fjárhags- og upplýsingakerfi, vegna launaafgreiðslu og reksturs sameiginlegra upplýsingakerfa. Skýra verður hvaða áhrif breytt fjármögnun hefur á ákvörðun fjárveitinga.

3 Stefnumörkun og árangursmat

Verkefni Fjársýslu ríkisins eru mörg og fjölbreytt og getur að mörgu leyti verið erfitt að samræma þau á einni hendi. Ein af viðvarandi áskorunum stofnunarinnar og fjármála- og efnahagsráðuneytis, er að tryggja eðlilegt jafnvægi milli þessara ólíku hlutverka og að stofnuninni sé mörkuð skýr stefna innan þess lagaramma sem hún starfar eftir.

Mynd 3.1 sýnir það stefnumótunarferli sem fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur innleitt gagnvart undirstofnununum sínum, þ.e. stofnunum í A1-hluta ríkissjóðs, á grundvelli ákvæða í 31. og 32. gr. laga um opinber fjármál og 6. gr. reglugerðar nr. 218/2020 um ábyrgð og skyldur forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga.

Mynd 3.1 Ferli stefnumótunar og árangursmats gagnvart stofnunum fjármála- og efnahagsráðuneytis



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti og reglugerð nr. 218/2020

Ríkisendurskoðun óskaði eftir afriti af stefnumiðuðum áætlunum, ársáætlunum og fjárveitingabréfum viðvíkjandi Fjársýslu ríkisins og þeim gögnum sem stofnunin hefur skilað vegna árangursmats.

3.1 Stefnumiðaðar áætlanir

Í stefnumiðuðum áætlunum Fjársýslunnar er greint milli kjarnastarfsemi og rekstrarþátta. Að jafnaði eru skilgreind þrjú markmið fyrir hvort svið. Undir hverju markmiði eru skilgreindir hlut-

lægir árangursmælikvarðar og tilgreind verkefni eða aðgerðir sem stuðla eiga að bættum árangri. Þá eru sett fram viðmið um þann árangur sem stefnt er að, bæði fyrir upphaf og lok tímabilsins og hver staðan var miðað við næstliðið ár.

Ekki er tilefni til að rekja efni hvernar áætlunar fyrir sig en sem dæmi um aðgerðir og verkefni sem raungerðust ekki innan þess tímaramma sem gert var ráð fyrir er innleiðing bæði áhættu- stefnu og þjónustustefnu, kerfisbundin fjölgun ríkisaðila í greiðslu- og bókhaldsþjónustu og gerð þjónustusamninga milli Fjársýslunnar og allra ríkisaðila sem nýta sér þjónustu stofnunarinnar. Rétt er að halda til haga að stefnumiðaðar áætlanir stofnunarinnar hafa jafnframt tilgreint ýmis verkefni og aðgerðir sem hafa náð fram að ganga, bæði varðandi kjarnastarfsemi og rekstrarþætti. Má þar nefna innleiðingu þjónustugáttar og verkefnastjórnunarkerfis, jafnlaunavottun, hærra hlutfall rafrænna reikninga, innleiðingu grænna skrefa og bætt framsetning fjárhags- og mannauðsupplýsinga ríkisins.

Ástæða er til að benda á að markmið, árangursmælikvarðar og árangursviðmið Fjársýslunnar hafa tekið umtalsverðum breytingum frá ári til árs á því tímabili sem Ríkisendurskoðun tók til athugunar. Upp að ákveðnu marki er eðlilegt að stefnumörkun sé endurskoðuð í ljósi reynslunnar og að stofnun setji sér ný markmið þegar það er tímabært og leiti leiða til að bæta árangursmælikvarða. Á mótí kemur að langtíma stefnumörkun krefst þess að markmið séu vel ígrunduð þegar þau eru skilgreind og að þeim sé fylgt eftir jafnt og þétt með hlutlægum mælikvörðum á því tímabili sem stefnumörkunin nær til. Til að stefnumiðuð áætlanagerð þjóni hlutverki sínu er nauðsynlegt að hafa tiltekna festu að þessu leyti.

Af þeim fimm þriggja ára stefnumiðuðu áætlunum sem Ríkisendurskoðun rýndi vegna þessarar úttektar er einungis í einni, þ.e. fyrir tímabilið 2019–2021, lagt mat á áætlaðan kostnað þeirra aðgerða og/eða verkefna sem þar eru skilgreind. Að mati Ríkisendurskoðunar er slíkt kostnaðarmat í samræmi við góða starfshætti við verkefnastjórn og áætlanagerð og eðlilegur hluti af eftirliti ráðuneytisins með að ráðstöfun fjármuna sé markviss. Kostnaðarmat aðgerða og eftirlit með kostnaði er líka í samræmi við yfirlýst markmið Fjársýslu ríkisins um árangursríka nýtingu fjármuna, innleiðingu verkefnastýringar og tengist beint þeim árangursmælikvarða sem var skilgreindur fyrir tímabilið 2020–2022 um að útkoma verkefna sé borin saman við áætlanir, bæði hvað varðar kostnað og tíma. Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis var almennt fallið frá því að kostnaðarmeta aðgerðir í stefnumiðuðum áætlunum ríkisaðila.

3.2 Samspil stefnubundinna markmiða og lögbundins hlutverks

Í samhengi þessarar úttektar má benda á ýmis eftirtektarverð atriði hvað snýr að samspili stefnumarkandi áætlana Fjársýslunnar og skyldum stofnunarinnar samkvæmt lögum. Fjársýslunni er með lögum falin yfirumsjón með gerð ársreikninga stofnana í A1- og A2-hluta ríkissjóðs og birtingu þeirra. Þrátt fyrir að mikill misbrestur hafi verið á tímanlegum reikningsskilum stofnana hafa skýr markmið eða markvissar aðgerðir um úrbætur ekki verið hluti af stefnumörkun stofnunarinnar. Þó má benda á að fyrir tímabilið 2021–2023 var einn skilgreindra árangursmælikvarða stofnunarinnar hlutfall fjárlagaliða sem er skilað til uppgjors fyrir lok febrúar og stefnt að því marki að hlutfallið yrði 95% árið 2023. Samkvæmt þeim gögnum sem

Ríkisendurskoðun aflaði við þessa úttekt var hlutfallið á bilinu 35%–48% árin 2021–2023, sjá nánar kafla 7.2.2. Þessi mælikvarði hefur síðan verið felldur brott úr áætlanagerð stofnunarinnar.

Þá er eftirtektarvert að til og með áætluninni fyrir tímabilið 2021–2023 var fjölgun ríkisaðila sem nýta sér bókhalds- og greiðsluþjónustu stofnunarinnar eitt þeirra markmiða sem stofnunin átti að vinna að. Á sama tíma hafði fjármála- og efnahagsráðherra heimild í lögum um opinber fjármál til að setja reglugerð um skilyrði þess að stofnunum væri heimilt að færa eigið bókhald, en sú reglugerð hefur ekki verið sett. Með öðrum orðum þá er það ekki síður undir ákvörðunum ráðuneytisins komið hvaða ríkisaðilar nýta sér hvaða þjónustu stofnunarinnar. Að lokum má benda á að þrátt fyrir viðvarandi áherslu stefnumarkandi áætlana Fjársýslunnar á skráningu lykilverla, þá hefur ekki verið lokið við skjalfestingu heildstæðs verkferils vegna gerðar ríkisreiknings. Gerð ríkisreiknings verður þó að teljast til eins af kjarnaverkefnum stofnunarinnar.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur tilhögun stefnumörkunar og árangursmats á grundvelli ákvæða laga um opinber fjármál tekið umtalsverðum breytingum frá gildistöku þeirra eftir því sem bæði viðkomandi fagráðuneyti og stofnanir hafi náð betri tókum á verkefninu. Að mati Ríkisendurskoðunar sjást þess merki í tilviki Fjársýslu ríkisins. Almennt má segja að stefnumiðuð áætlunargerð stofnunarinnar hafi styrkst bæði að formi og innihaldi. Aukin áhersla hefur verið lögð á árangur Fjársýslunnar hvað snýr að leiðbeiningar- og fræðslu- hlutverki en eftir sem áður má segja að mest áhersla sé lögð á frammistöðu og árangur stofnunarinnar sem þjónustustofnunar.

Ríkisendurskoðun leggur til að fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins taki aftur upp þá tilhögun að leggja mat á kostnað þeirra verkefna sem tilgreind eru í stefnumiðuðri áætlanagerð stofnunarinnar og að tekið verði mið af þeirri áætlun þegar árangur stofnunarinnar er gerður upp. Jafnframt er tilefni til að þessir aðilar vinni saman að því marki að ná meiri festu í markmiðasetningu og skilgreiningu árangursmælikvarða.

3.3 Fjárveitingabréf

Í reglugerð nr. 218/2020 um ábyrgð og skyldur forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga er kveðið á um skyldu ráðuneyta til að senda undirstofnunum sínum fjárveitingabréf eftir samþykkt fjárlaga. Þeim er ætlað að veita yfirsýn um hvernig stefna ráðherra fyrir viðkomandi málaflokk og málefnasvið tengjast fjárveitingum og stefnumörkun viðkomandi ríkisaðila. Bréfin tilgreina fjárveitingar auk þess sem bæði ársáætlanir og stefnumiðuðar áætlanir til þriggja ára eru staðfestar. Þá tiltaka bréfin þær áherslur sem viðkomandi stofnun skal hafa til hliðsjónar í starfsemi ársins og hvaða upplýsingum henni ber að standa skil á gagnvart ráðuneyti í ársskýrslu, sbr. 6. gr. reglugerðarinnar.

Með tímanum hefur umfjöllun fjárveitingabréfa fjármála- og efnahagsráðuneytis um áhersluverkefni Fjársýslunnar orðið sífellt ítarlegri. Í fjárveitingabréfi fyrir árið 2019 voru skilgreind þrjú almenn áhersluverkefni. Fyrir árið 2023 voru þau orðin ítarlegri og tíu talsins. Á því tímabili sem Ríkisendurskoðun tók til athugunar, þ.e. frá 2019–2023 reyndist mismunandi að hve miklu leyti áhersluverkefni samkvæmt fjárveitingabréfum sköruðust á við þau verkefni og aðgerðir sem höfðu verið skilgreind sem hluti af stefnumiðuðri áætlanagerð Fjársýslunnar. Til dæmis er ekkert þeirra tíu áhersluverkefna sem eru tilgreind með fjárveitingabréfi vegna ársins 2023 að finna í

stefnumótun fyrir tímabilið 2023–2025. Þó eru þar á meðal mjög viðamikil verkefni sem ætla mætti að væru snar þáttur í starfsemi stofnunarinnar um nokkurra missera skeið, s.s. að ljúka við innleiðingu á innkaupakerfi stofnana í A-hluta. Í gegnum tíðina hefur þó almennt verið samhljómur milli áhersluverkefna og stefnumörkunar, t.d. hvað varðar þróun á opinberri birtingu fjárhagsupplýsinga. Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis eru fjárveitingabréf nýtt m.a. til að setja fram áhersluverkefni sem ekki falla beint undir markmiðasetningu fjármálaáætlunar og tengjast annarri starfsemi stofnunarinnar en lögð er áhersla á í þeirri áætlun.

Ríkisendurskoðun bendir fjármála- og efnahagsráðuneyti á að varast þurfi þá þróun að skjalfestar ákvarðanir um stefnubundin markmið sé skipt á milli fjárveitingabréfa og stefnumiðaðra áætlana. Mikilvægt er að fjárveitingabréf styðji við og séu í samræmi við stefnumiðaða áætlanagerð en séu ekki nýtt til að skilgreina önnur og umfangsmikil verkefni sem hafa ekki verið til umfjöllunar við stefnumiðaða áætlanagerð og ber ekki brátt að.

3.4 Viðvarandi áhersluverkefni á tímabilinu 2019–2023

Tvö verkefni hafa verið skilgreind sem áhersluverkefni, þó með ólíku sniði, í öllum fjárveitingabréfum fjármála- og efnahagsráðuneytis á tímabilinu 2019–2023. Annars vegar hefur ráðuneytið lagt áherslu á að Fjársýslan vinni að þróun og birtingu fjárhags- og mannauðsupplýsinga ríkisins, bæði á vefnum ríkisreikningur.is, en líka með öðrum leiðum, t.d. með hönnun og innleiðingu mælaborða sem hagnýta gagnavöruhús og sækja gögn úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Hins vegar hefur ráðuneytið lagt áherslu á innleiðingu IPSAS reikningsskilastaðla, í samræmi við ákvæði 52. gr. laga um opinber fjármál (sjá nánar kafla 7). Athygli vekur að þrátt fyrir að lögbundin innleiðing staðlanna hafi verið meðal sérstakra áhersluverkefna samkvæmt fjárveitingabréfum síðustu ára hefur það ekki verið hluti af skilgreindum verkefnum eða markmiðum þeirrar stefnumiðuðu áætlanagerðar sem ráðherra hefur samþykkt.

Benda verður á að þótt fyrrnefnd reglugerð um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga, kveði á um að ráðuneyti skuli senda stofnunum sínum fjárveitingabréf við lok hvers árs hefur framkvæmdin þurft að taka mið af því hvenær fjárlög hafa verið samþykkt á Alþingi. Því hafa fjárveitingabréf að jafnaði ekki verið send stofnunum fyrr en nokkuð er liðið á það ár sem þau taka til. Ef litið er til árána 2020–2023 þá hafa í tilviki Fjársýslunnar á bilinu 47–94 dagar liðið frá samþykkt fjárlaga þar til stofnuninni er sent fjárveitingabréf. Þróunin hefur þó verið jákvæð. Fjárveitingabréf ársins 2023 var sent 31. janúar það ár en árið áður var það ekki sent fyrr en 22. mars. Taka verður mið af því að fjárlög þess árs voru ekki samþykkt fyrr en 28. desember 2021.

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að tryggja að fjárveitingabréf séu ekki send síðar en fyrir lok janúar og að ákvæði 6. gr. reglugerðar nr. 218/2020 um útsendingu fjárveitingabréfa séu endurskoðuð í ljósi reynslu síðustu ára.

3.5 Árangursmat

Í 31. gr. laga um opinber fjármál segir að niðurstöður árangursmats næstliðinna ára skuli vera hluti þeirra stefnumiðuðu áætlana sem ráðherra staðfestir vegna þeirra ríkisaðila í A1-hluta sem undir hann heyra. Í framkvæmd hefur verið lögð takmörkuð áhersla á þennan þátt og veita áætlanir Fjársýslunnar einar og sér ekki heildstæða mynd af árangri stofnunarinnar á grundvelli þeirrar stefnu sem hefur verið samþykkt af ráðherra. Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur bæði endurgjöf á áætlanagerð og árangursmat frekar farið fram á fundum ráðuneytisins og viðkomandi stofnunar. Annars vegar í október þegar drög að stefnumiðaðri áætlun og ársáætlun næsta árs hafa verið sett fram og hins vegar í árangurssamtali í apríl, þegar farið er yfir árangur næstliðins árs m.t.t. þeirra gagna sem stofnunin hefur staðið skil á til ráðuneytisins. Eftir gildistöku reglugerðar nr. 218/2020 hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti jafnframt nýtt fjárveitingabréf sín til Fjársýslunnar til að skjalfesta endurgjöf sína á áætlanagerð og stefnumótun stofnunarinnar.

Sem fyrr segir er tekið fram í 6. gr. framangreindrar reglugerðar að í fjárveitingabréfum ráðuneyta eigi að koma fram hvaða gögnum stofnanir skulu standa skil á í ársskýrslu til ráðuneytis. Í tilfalli Fjársýslu ríkisins hefur t.d. þurft að standa skil á stöðu skilgreindra mælikvarða og aðgerða samkvæmt stefnumiðuðum áætlunum, útkomu rekstraráætlunar gagnvart bráða- birgðauppgjöri og framvindu áhersluverkefna. Þau gögn sem ráðuneytið hefur kallað eftir frá Fjársýslunni hafa orðið ítarlegri með árunum og endurspegla aukna áherslu á eftirfylgni og eftirlit ráðuneytisins með að stofnanir leggi mat á hvort fjárveitingar hafi skilað þeim árangri sem stefnt var að.

Á tímabilinu 2021–2023 hefur Fjársýslan staðið skil á upplýsingum um árangur til ráðuneytisins, bæði með minnisblöðum og glærुकynningum sem veita yfirsýn um starfsemina og stöðu mála á grundvelli gildandi stefnu. Bæði fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins hafa lagt áherslu á að fylgjast með þróun þeirra árangursmælikvarða sem hafa verið skilgreindir, sem og framgangi þeirra aðgerða og verkefna sem stuðla hafa átt að því að stefnumörkun stofnunarinnar næði fram að ganga. Ríkisendurskoðun telur þó tilefni til að benda á að til þess að árangursmat standi undir nafni þarf ráðuneytið sjálft að leggja mat á þau gögn sem liggja fyrir um árangur starfseminnar með skjalfestum hætti og draga fram hvort og þá hvernig niðurstaða þess mats knýr á um breytingar á stefnumiðaðri áætlanagerð. Ekki er nóg að Fjársýslan taki saman upplýsingar og gögn heldur verður fjármála- og efnahagsráðuneyti að standa sjálfstæð skil á árangursmati gagnvart stofnuninni.

Sem fyrr segir hefur ráðuneytið farið þá leið að leiða árangursmat til lykta á fundum með Fjársýslunni. Ýmsir kostir geta fylgt því að veita endurgjöf með samtali. Til að mynda má ætla að skoðanaskipti séu hreinskiptin og erfiðari mál brotin til mergjar á skilvirkari hátt. Aftur á móti er einnig mikilvægt að árangursmat sé kerfisbundið og gagnsætt og skjalfestur hluti áætlanagerðar í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál.

Almennt má segja að stefnumiðuð áætlanagerð hafi tekið jákvæðum breytingum á því tímabili sem athugun Ríkisendurskoðunar tók til. Aukið vægi árangursmats með setningu reglugerðar nr. 218/2020 var mikilvægt skref enn eru tækifæri til úrbóta í því tilliti hvað snýr að hlutverki fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti nýti staðfestingarferli stefnumiðaðrar áætlunargerðar Fjársýslu ríkisins til að leiða fram þær breytingar sem það telur nauðsynlegar. Ráðuneytið þarf að leggja aukna áherslu á formlegt og skjalfest árangursmat og sýna aukna festu hvað snýr að skilgreiningu markmiða og árangursmælikvarða til lengri tíma. Í því skyni að gera stefnumörkun og árangursmat gagnsærra þarf að taka til skoðunar hvort leggja þurfi aukna áherslu á árangursmat ráðuneytisins þegar stefnumiðaðar áætlanir eru samþykktar og birta þær áætlanir opinberlega ásamt fjárveitingabréfum.

4 Verkferlar, innra eftirlit og innri endurskoðun

Í stefnumiðaðri áætlun um starfsemi Fjársýslu ríkisins fyrir tímabilið 2019–2021, sem samþykkt var af fjármála- og efnahagsráðherra, var stefnt að því að skráningu 90% allra ferla yrði lokið árið 2021 og að áhættustefna fyrir stofnunina í heild lægi fyrir á árinu 2019. Í áætlun sem var samþykkt ári síðar var stefnt að því að áhættustefna myndi liggja fyrir árið 2020 og að allir lykilverlar yrðu skráðir eða endurskoðaðir árið 2022. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað frá Fjársýslunni hefur hvorugt þessara markmiða náðst.

4.1 Gæðastjórnun og skráning verkferla

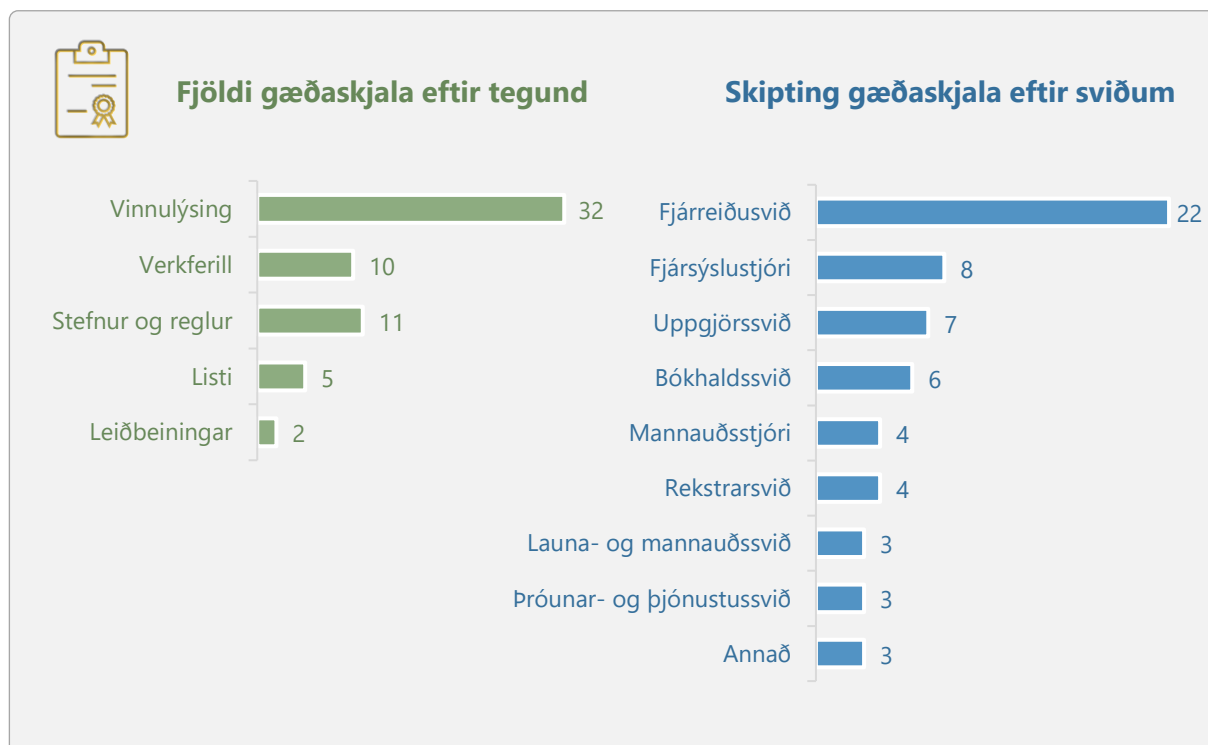
Gæðastjóri tók til starfa hjá Fjársýslu ríkisins árið 2017 samhliða aukinni áherslu á greiningu og skjölun ferla. Meðal verkefna, samkvæmt starfslýsingu, er að rýna, einfalda og skjalfesta verkferla, stuðla að aukinni skilvirkni og samræmdum vinnubrögðum þvert á svið auk þess að hafa yfirumsjón með gæðavinnu og bera ábyrgð á viðhaldi handbóka og leiðbeininga. Þá skal gæðastjóri annast úttektir á fylgni við ferla og veita annan stuðning við innra eftirlit. Gæðastjóri heyrir formlega undir þróunar- og þjónustusvið en er í samstarfi við alla stjórnendur stofnunarinnar varðandi ferlagerð, sjálfvirknivæðingu o.fl. Að auki starfa gæðastjóri og starfsmaður innra eftirlits saman að mörgum verkefnum.

Fram til þessa hefur megináhersla í störfum gæðastjóra verið á skráningu og rýni verkferla og annarra gæðaskjala. Í upphafi var lagt kapp á að skjalfesta ferla og vinnulag vegna mikilvægra verkefna sem höfðu verið á ábyrgð starfsfólks sem var fyrirséð að myndu fljótlega láta af störfum. Talsverðar breytingar hafa orðið á stjórnendahópi Fjársýslunnar á undanförunum árum og hafa þær m.a. dregið fram mikilvægi þess að tryggja sem best að til staðar sé skráð verklag og að unnið sé í samræmi við það. Áhersla hefur verið lögð á skjölun verkferla þeirra verkefna sem ná til tveggja eða fleiri sviða en vinnulýsingar eru notaðar um verkefni sem eru unnin innan eins sviðs. Samhliða greiningu og skráningu ferla hefur verið unnið að aukinni skilvirkni og samræmingu, sem á að tryggja að sama verklagi sé beitt í þjónustu við alla viðskiptavinum stofnunarinnar, og leitast við að fækka sérverkefnum. Jafnframt hefur sjálfvirknivæðing ferla verið mikill hvati við skráningu þeirra.

Við úttekt sína fékk Ríkisendurskoðun aðgang að sameiginlegu vefsvæði Fjársýslunnar sem er helgað gæðahandbók stofnunarinnar. Raunar má segja að um safn ýmissa gæðaskjala sé að ræða frekar en gæðahandbók í hefðbundnum skilningi. Safnið er ekki tæmandi. Til dæmis hefur mannauðs- og launasvið skjalfest mun fleiri verkferla og vinnulýsingar sem farið er eftir (sjá nánar í kafla 10) en eru ekki skilgreind sem hluti af safni gæðaskjala. Þá hafa ýmsir ferlar stofnunarinnar verið sjálfvirknivæddir og því skjalfestir en hafa ekki ratað í safn þessara gæðaskjala.

Mynd 4.1 veitir yfirlit um þau gæðaskjöl sem hafa verið merkt sem útgefin á vefsvæði gæðahandbókar Fjársýslunnar, þá má finna nánari upplýsingar um gæðaskjöl í viðauka I með skýrslunni.

Mynd 4.1 Yfirlit um formleg gæðaskjöl Fjársýslu ríkisins



Heimild: Fjársýsla ríkisins

Auk þeirra 60 gæðaskjala sem teljast útgefin má finna skjöl á sérstöku vinnusvæði sem eru í vinnslu. Þar á meðal eru ferlar og vinnulýsingar sem taka til kjarnaverkefna stofnunarinnar, s.s. varðandi skil stofnana á rekstrarfé (sjá kafla 8) og gerð bæði mánaðaruppgjör og ríkisreiknings (sjá kafla 7). Staða einstakra sviða Fjársýslunnar er misjöfn hvað varðar mótun og endurskoðun verkferla og annarra gæðaskjala. Allt frá því að eiga enn eftir að ljúka skráningu helstu verkferla yfir í að hafa hafið fyrstu endurskoðun gæðaskjalanna.

4.2 Gæðastefna

Fjársýsla ríkisins hefur ekki markað formlega gæðastefnu og heildstætt gæðakerfi er ekki til staðar. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hefur hún ekki í hyggju að innleiða gæðakerfi sem væri háð vottun ytri aðila en vilji stendur til þess að halda áfram að greina, besta og skjala verkferla með áherslu á áframhaldandi sjálfvirknivæðingu.

Vinna að framgangi gæðamála hefur mætt afgangi við forgangsöröðun verkefna. Þótt hluti af starfslýsingu gæðastjóra sé að gera úttektir á fylgni við skjalfesta verkferla hafa þær ekki verið gerðar. Upplýsingagjöf til fjársýslustjóra og annarra stjórnenda varðandi gæðamál hefur verið með óformlegum hætti.

Fjársýsla ríkisins þarf að auka formfestu gæðastjórnunar og bæta skipulag hennar. Nú þegar hafa margir lykilverlar verið skráðir og almennt er tilhögun og framkvæmd verkefna stofnunarinnar formföst. Byggja þarf á þeim grunni. Taka þarf til skoðunar hvort tilefni sé til að móta formlega gæðastefnu eða verklagsreglur um tilhögun gæðastjórnunar sem tækju m.a. til gerðar, notkunar og endurskoðunar gæðaskjala og með hvaða hætti gæði starfseminnar séu tryggð og öðrum ríkisaðilum veitt víska um þau gæði. Samhliða þyrfti að móta markvíska og áhættumiðaða verkefnaáætlun um úrbætur varðandi gæðastjórnun og tryggja skjalfesta upplýsingagjöf um framgang hennar og áskoranir í tengslum við gæðamál.

4.3 Innra eftirlit

Innra eftirlit felur í sér þær reglubundnu aðgerðir og ráðstafanir sem stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að því að markmiðum starfseminnar sé náð og lögum og reglum sé fylgt, samanber 65. gr. laga um opinber fjármál. Fjársýslustjóri ber formlega ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits.

Eitt stöðugildi innan Fjársýslunnar er skilgreint sem innra eftirlit. Samkvæmt starfslýsingu er markmið innra eftirlits að veita hæfilega víska um að stofnunin sýni árangur og skilvirkni í starfseminni, að hún veiti áreiðanlegar fjárhagsupplýsingar og að lögum og reglum sé fylgt.

Fram til þessa hafa verkefni starfsmanns innra eftirlits að miklu leyti beinst að eftirliti með aðgangi að upplýsingakerfum, yfirferð á daglegum afstemmingum milli kerfa og kerfishluta og tilfallandi verkefnum sem hafa að mestu tengst uppgjörssviði og gerð ríkisreiknings. Þá hefur starfsmaður innra eftirlits verið í samstarfi við gæðastjóra varðandi mótun verkferla og annarra gæðaskjala, auk þess að vera varamaður hans í verkefnum sem tengjast persónuverndarmálum. Allt eru þetta mikilvæg verkefni en sum þeirra eru ekki til þess fallin að ná þeim markmiðum sem sett eru fram í starfslýsingunni.

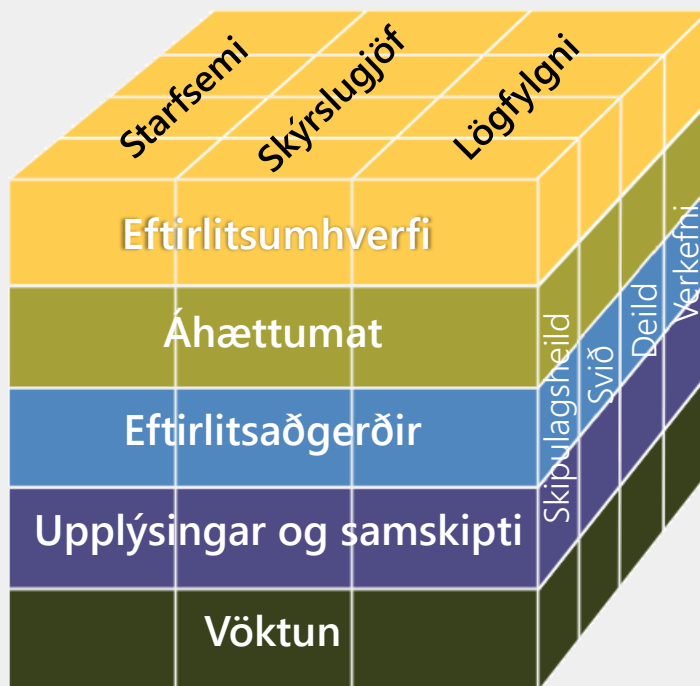
Brýnt er að innra eftirlit Fjársýslunnar sé formlegt og skjalfest og að virkni þess sé sannreynd reglulega. Enda má líta svo á að allt fjárflæði ríkissjóðs sé í hennar umsjá. Fram til þessa hefur starf innra eftirlits verið með óformlegum hætti. Ekki hafa verið unnar úttektaráætlanir, verkferlar og vinnulýsingar sem varða verkefni innra eftirlits eru ekki til staðar, skýrslur og/eða samantektir varðandi niðurstöður úttekta hafa ekki verið unnar og ekki hefur verið haldið utan um frávík sem upp hafa komið. Þá er ekki haldið sérstaklega utan um niðurstöður eftirlitsins og ómarkvísst er haldið utan um vinnu við gerð úrbóta.

Af þessu má ráða að framkvæmd innra eftirlits hjá Fjársýslu ríkisins sé ekki í samræmi við góða starfshætti á því sviði. Benda má á leiðbeiningarit Ríkisendurskoðunar, [Innra eftirlit](#) (2. útgáfa 2017) sem byggir á hugtakaramma COSO um fimm meginþætti innra eftirlits sem setja má fram sem tening, sbr. mynd 4.2. Við innleiðingu innra eftirlits og mat á virkni þess er mikilvægt að horfa til þessara fimm meginþátta og þeirra viðmiðunarreglna sem settar hafa verið fram í tengslum við þessa flokkun COSO.

Mynd 4.2 COSO-teningurinn



COSO-TENINGURINN
og fimm meginþættir innra eftirlits



Eftirlitsumhverfi

felur m.a. í sér stjórnarhætti, viðhorf og aðgerðir stjórnenda og hvaða vægi innra eftirlit hefur í starfseminni.



Áhættumat

felur í sér greiningu og mat þeirra þátta sem komið gætu í veg fyrir að markmiðum starfseminnar verði náð.



Eftirlitsaðgerðum

er ætlað að bregðast við tilteknum áhættum sem gætu komið í veg fyrir að sett markmið náist.



Upplýsingagjöf og samskipti

eru nauðsynleg fyrir upplýsta ákvarðanatöku og miðla verður niðurstöðum eftirlitsaðgerða til ábyrgðaraðila.



Vöktun

og reglulegar prófanir eru nauðsynlegar til að meta árangur og virkni innra eftirlits, m.a. út frá breyttum aðstæðum hverju sinni.

Heimild: Innra eftirlit (2. útgáfa 2017)

Í ársskýrslu Fjársýslunnar vegna ársins 2020 kom fram að í lok þess árs hafi legið fyrir drög að áhættustefnu stofnunarinnar og listi yfir helstu áhættuþætti. Skerpt var á aðgangsheimildum og sérstaklega horft til þess að tryggja aðgreiningu milli starfa bókara og gjaldkera. Við forgangsröðun verkefna var vinnu við áhættumat sett til hliðar og endanlegt áhættumat og áhættustefna lá ekki fyrir þegar úttekt Ríkisendurskoðunar fór fram.

Fjársýsla ríkisins þarf að styrkja innra eftirlit stofnunarinnar með tilliti til allra meginþátta þess. Til að tryggja sem best skipulag og virkni innra eftirlits telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að stofnunin ljúki gerð heildstæðs áhættumats, skjalfesti áhættustefnu og endurmóti og innleiði eftirlitsaðgerðir á grundvelli hennar. Þá er mikilvægt að tryggja viðeigandi formfestu, skýrslugerð og upplýsingagjöf ásamt því að innleiða reglulegar prófanir á virkni eftirlitsaðgerða.

4.4 Innri endurskoðun

Fjársýsla ríkisins hefur ekki innleitt innri endurskoðun líkt og kveðið er á um í 2. mgr. 65. gr. laga um opinber fjármál. Innri endurskoðun í skilningi laganna felur í sér kerfisbundið, óháð og hlutlægt mat á virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttanna. Lögin kveða á um að innri endurskoðun skuli framkvæmd hjá ríkisaðilum í A1- og A2-hluta á grundvelli reglugerðar sem ráðherra skal setja og í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun útgefnar af alþjóðasamtökum innri endurskoðanda. Í reglugerðinni skal meðal annars fjalla um fyrirkomulag innri endurskoðunar, verklagsreglur, skráningu verkferla, viðmið um góða starfshætti og mat á megináhættuþáttum rekstrar.

Líkt og bent var á í kafla 1 hefur reglugerð um innri endurskoðun ekki verið sett og hafa aðilar í A1- og A2-hluta ríkissjóðs almennt haldið að sér höndum varðandi framkvæmdina. Þó verður að benda á að Vegagerðin, Háskóli Íslands og Landspítali hafa innleitt innri endurskoðun enda verður það að teljast í samræmi við bæði ákvæði laga um opinber fjármál og góða og viðurkennda starfshætti.

Fjársýsla ríkisins þarf að innleiða innri endurskoðun í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun sem tryggir með viðunandi hætti að reglulega sé lagt mat á virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttanna stofnunarinnar.

5 Leiðbeiningar, ráðgjöf og fræðsla

Í 2. mgr. 64. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að Fjársýsla ríkisins skuli veita ríkisaðilum í A1- og A2-hluta aðstoð og ráðgjöf um bókhald og reikningskil, setja framkvæmdar- og verklagsreglur og leiðbeiningar sem þýðingu geta haft við færslu bókhalds og gerð ársreikninga. Þessum skyldum hefur stofnunin sinnt eftir nokkrum leiðum. Í fyrsta lagi með því að taka saman og birta á vef stofnunarinnar framkvæmdar- og verklagsreglur ásamt leiðbeiningum og fræðsluefni. Þá svarar stofnunin fyrirspurnum, beiðnum og ýmsum erindum í gegnum þjónustugátt fyrir ríkisaðila sem var innleidd árið 2019. Einnig stendur Fjársýslan fyrir ráðstefnum og námskeiðum ætluðu því starfsfólki sem helst sinnir fjármálaumsýslu, mannauðsmálum og rekstri stofnana. Þess utan er starfsfólk Fjársýslunnar í beinum samskiptum við starfsfólk þeirra stofnana sem nýta sér þjónustu hennar.

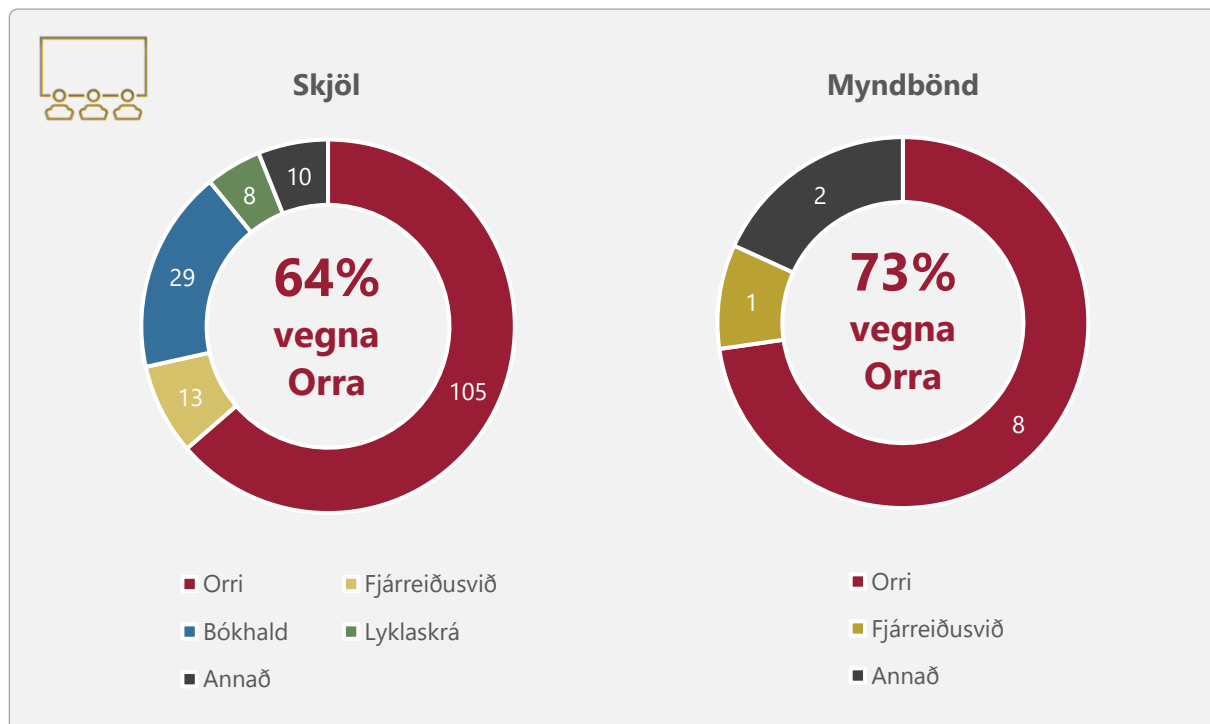
5.1 Verklagsreglur, leiðbeiningar og fræðsluefni á vef Fjársýslu ríkisins

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram í viðtölum við fulltrúa ýmissa ríkisstofnana ákall eftir skýrari og aðgengilegri upplýsingum og leiðbeiningum á vef Fjársýslunnar, sérstaklega hvað snýr að bókhaldi og uppgjöri. Undir lok árs 2022 var vefur stofnunarinnar endurnýjaður í samstarfi við verkefnastofu um stafrænt Ísland og settur upp á island.is. Við þá breytingu voru fyrirbyggjandi verklagsreglur, handbækur auk fræðslu- og kennsluefnis höfð aðgengileg á sérstöku [upplýsingatorgi](#). Samhliða þessu boðaði Fjársýslan að gangskör yrði gerð að bættu aðgengi og skýrari framsetningu þessa efnis.

Raunar hafði það verið skilgreint markmið í stefnumótun stofnunarinnar að ljúka yfirferð og endurhönnun á leiðbeiningum og fræðsluefni árið 2021. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni er sem fyrr unnið að því marki að ljúka gerð vefsins og tengja hann við bæði þjónustugátt og rafrænan fræðslugrunn. Þessu verkefni átti að ljúka árið 2023 en af því varð ekki. Enn er unnið að því að yfirfara, uppfæra, samræma og koma leiðbeiningum, kennsluefni og verklagsreglum á aðgengilegra form. Horfir stofnunin til þess að þessum gögnum verði komið í sambærilegt horf og upplýsingum varðandi mannauðsmál sem eru aðgengileg á [mannauðstorgi ríkisins](#).

Sem stendur er efni upplýsingatorgsins skipt í nokkra efnisflokka en flokkun og framsetning þess er hvorki einföld né auðskilin og mikilvægt að mati Ríkisendurskoðunar að þróa hana áfram í samræmi við þarfir notenda. Á torginu eru 165 skjöl sem telja má til leiðbeininga eða verklagsreglna þótt í sumum tilfellum sé frekar um að ræða upplýsingar almenns eðlis, t.d. um flokkun Fjársýslunnar á fjárlagaliðum út frá hvaða þjónustu viðkomandi aðili nýtir sér. Mest vægi hafa leiðbeiningar um notkun fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins, sbr. mynd 5.1. Athygli vekur að sumar leiðbeiningar eru meira en tíu ára gamlar.

Mynd 5.1 Leiðbeiningar og verklagsreglur á upplýsingatorgi Fjársýslunnar



Heimild: Upplýsingatorg Fjársýslunnar, skoðað 17. janúar 2024

Auk þess að haldið sé utan um leiðbeiningar og verklagsreglur á upplýsingatorginu eru slík gögn jafnframt aðgengileg annars staðar, t.d. eru leiðbeiningar um notkun áætlunarkerfisins AKRA aðgengilegar innan þess. Þá er fræðslukerfi innan fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins þar sem má m.a. finna myndbönd og leiðbeiningar um notkun kerfisins og þá fyrst og fremst þeim hluta sem snýr að tímaskráningum og skipulagi vakta. Sem fyrr segir eru leiðbeiningar og reglur varðandi mannauðsmál einnig aðgengileg á mannauðstorgi ríkisins. Því er sú staða uppi að leiðbeiningar og reglur varðandi umsýslu mannauðsmála finnast á þremur stöðum.

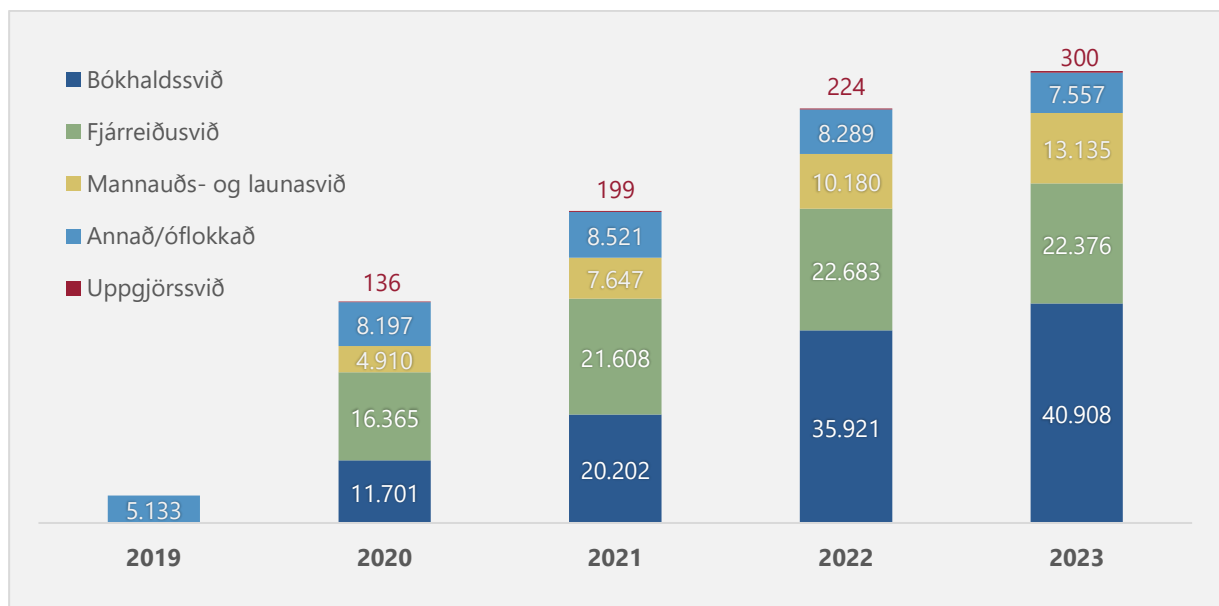
Í stefnumarkandi áætlun fyrir tímabilið 2023–2025 var fjöldi aðgengilegra kennslumyndbanda skilgreindur sem árangursmælikvarði í tengslum við markmið Fjársýslunnar um að fræðsla, ráðgjöf og miðlun upplýsinga sé aðgengileg og uppfylli þarfir viðskiptavina. Fjöldi þeirra árið 2021 var 36 og stefnt að því að þau yrðu orðin 60 árið 2023. Við þá talningu var eingöngu miðað við myndbönd sem eru aðgengileg í fræðslukerfi Orra en þeim hefur ekki fjölgað. Jafnvel þótt tillit sé tekið til þeirra 11 myndbanda sem eru aðgengileg á upplýsingatorgi stofnunarinnar, þá hefur markmiðinu ekki verið náð og er heildarfjöldi kennslumyndbanda 47. Þar af eru 31 um afmarkaða þætti varðandi notkun á þeim hluta fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins sem stýrir tímaskráningu og verkþókhaldi starfsfólks.

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að Fjársýsla ríkisins taki endurskoðun og uppfærslu á leiðbeiningum, verklagsreglum og fræðsluefni til ríkisaðila fastari tökum og komi vef stofnunarinnar í betra horf sem fyrst. Tryggja verður að fræðslukerfi, upplýsingatorg, mannauðstorg og þjónustugátt séu samhæfð og að notendur eigi auðvelt með að finna og styðja sig við þær reglur og leiðbeiningar sem Fjársýslan hefur sett fram. Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti eru hvött til að setja fram stefnubundin árangursmarkmið um fræðsluefni og leiðbeiningar stofnunarinnar sem leggja ekki síðri áherslu á gæði efnisins og hvort það svari þörfum notenda en á magn skjala og myndbanda.

5.2 Þjónustugátt

Í stefnumarkandi áætlun Fjársýslunnar fyrir tímabilið 2019–2021 var ein þeirra aðgerða sem var skilgreind í þeim tilgangi að auka áherslu á rafræna nálgun, sjálfsafgreiðslu og sýnileika í upplýsingagjöf um fjármálaumsýslu og fjárhag hins opinbera, að útbúa rafræna þjónustugátt sem héldi utan um fyrirspurnir og þjónustubeiðnir á einum stað. Gáttin var opnuð árið 2019 og síðan þá hafa sífellt fleiri erindi farið þar í gegn. Í þjónustusamningum sem gerðir hafa verið við stofnanir frá og með árinu 2020 er sérstaklega vísað til gáttarinnar sem meginsamskiptaleiðar vegna þjónustu Fjársýslunnar. Árið 2023 voru erindi í gáttinni rúmlega 84.000, sbr. mynd 5.2. Það jafngildir um 230 erindum á dag.

Mynd 5.2 Erindi í þjónustugátt Fjársýslu ríkisins 2019–2023



Heimild: Upplýsingatorg Fjársýslunnar, skoðað 17. janúar 2024

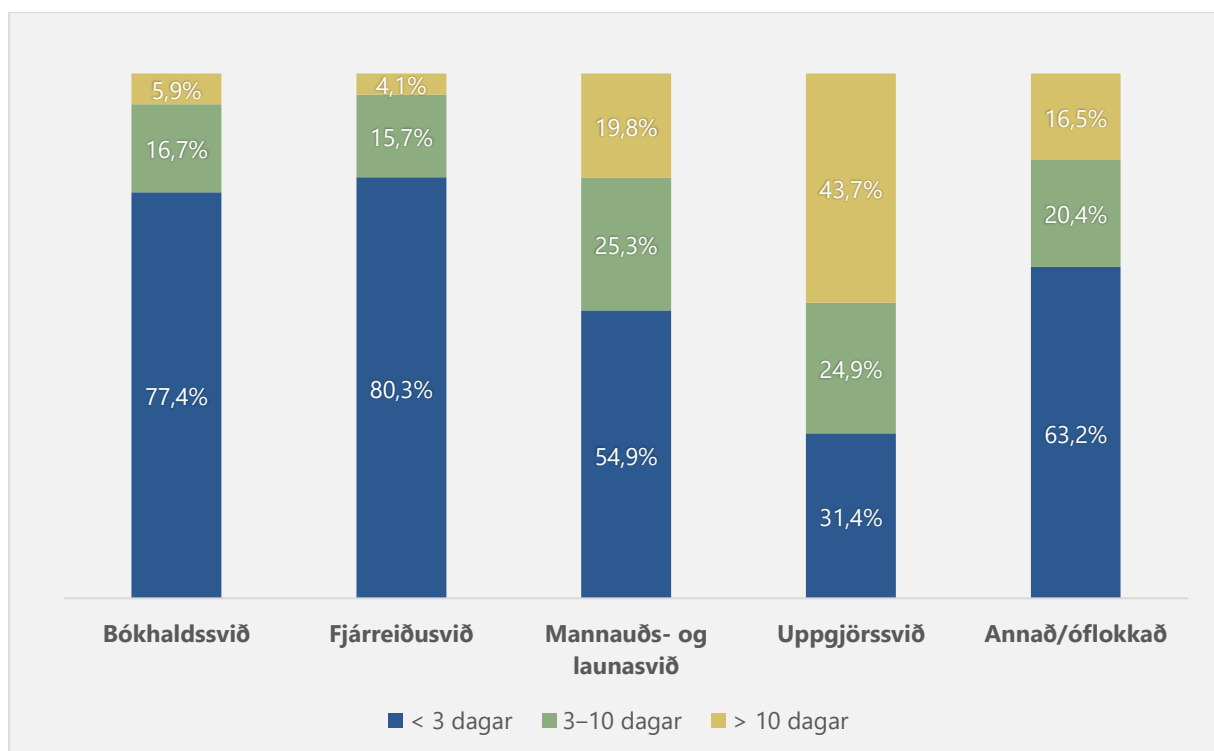
Tilgangurinn með innleiðingu þjónustugáttar var að tryggja að erindi væru almennt fljótari að ná til réttis aðila innan Fjársýslunnar, tryggja samvinnu og samfellu við úrlausn þeirra og bæta yfirsýn notenda um þau erindi sem viðkomandi hefði sent Fjársýslunni til úrlausnar. Með innleiðingu gáttarinnar hefur Fjársýslan jafnframt fengið tækifæri til að fylgjast betur með afgreiðslutíma erinda og setja fram skýr markmið í því sambandi. Auk þess má nýta gögn úr þjónustugáttinni til að leggja mat á fræðsluþörf stofnana, hvar gera megi betur varðandi leið-

beiningar og miðlun verklagsreglna og hvort tiltekna stofnanir þurfi sérstaka athygli svo að tryggja megi að færsla bókhalds og fjárhagslegt uppgjör sé samræmt.

Í stefnumörkun fyrir árin 2022–2024 var eitt af skilgreindum markmiðum Fjársýslunnar að stytta afgreiðslutíma erinda og beiðna í þjónustugáttinni. Stefnt var að því marki að frá og með árinu 2024 yrði öllum erindum svarað innan tveggja sólarhringa og lokið innan viku. Samhliða yrði sett sérstök þjónustustefna og tilteknum sviðum stofnunarinnar sett sjálfstæð markmið. Eins og fyrr segir hefur þjónustustefna stofnunarinnar ekki litið dagsins ljós. Af þeim gögnum að dæma sem Ríkisendurskoðun aflaði við gerð þessarar úttektar er skráning upplýsinga um eðli og afgreiðslu erinda í gáttinni ekki nægilega góð til að unnt sé að fullyrða um hver staðan er miðað við skilgreind árangursmarkmið. Samkvæmt svari Fjársýslunnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar hefur stofnunin ekki aflað þeirra viðbóta við þjónustugáttina sem myndi gera henni kleift að fanga og greina með auðveldari hætti tímasetningar úr kerfinu. Þær upplýsingar sem þó liggja fyrir gefa grófa mynd af stöðunni.

Mynd 5.3 sýnir eftir hve langan tíma erindi sem stofnuð voru árið 2023 voru merkt sem leyst, greint eftir sviðum. Einungis er litið til erinda sem höfðu stöðuna „Lokað“ eða „Leyst“ en ekki þeirra sem voru enn talin í vinnslu eða höfðu verið dregin til baka. Af þessum gögnum að dæma er leyst úr nærri 80% erinda sem beint er til bókhalds- og fjárreiðusviðs innan þriggja daga en taka verður fram að mun færri erindi berast til uppgjörssviðs en annarra fagsviða. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni fara samskipti vegna ársuppgjörs ríkisaðila og ársreikningagerðar að mestu fram í gegnum tölvupóst. Engu að síður vekur athygli hversu hátt hlutfall erinda sem beint er til uppgjörssviðs eru ekki leyst fyrir en að 10 dögum liðnum, eða um 44%.

Mynd 5.3 Úrlausnartími erinda í þjónustugátt Fjársýslu ríkisins árið 2023



Heimild: Fjársýsla ríkisins

Athygli vekur að þó svo að formleg þjónustustefna hafi ekki verið sett og gagnaskráningu virðist vera ábótavant, hefur verið vísað til þess í stefnumörkun Fjársýslunnar að meðal-afgreiðslutími erinda skuli vera innan viðmiða þjónustustefnunnar.

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýslu ríkisins til að ljúka við gerð þjónustustefnu sem tengir með skýrum hætti saman skilmála og afmörkun veittrar þjónustu samkvæmt samningum, þá verkferla sem stofnunin vinnur eftir og markmið um þjónustustig. Þá er brýnt að skráning og vinnsla upplýsinga úr þjónustugátt verði með þeim hætti að þær nýtist við árangursmat.

5.3 Námskeið og ráðstefnur

Meðal aðgerða sem Fjársýslu ríkisins var ætlað að vinna að, samkvæmt stefnumótun fyrir árin 2019–2021, var að kanna stöðu þekkingar meðal notenda þeirra kerfa sem stofnunin hafði umsjón með og hver fræðsluþörf þeirra væri í því skyni að upplýsingakerfi væru nýtt til fulls. Gert var ráð fyrir að niðurstöður lægju fyrir árið 2020. Það markmið náðist ekki en slík könnun var gerð í maí 2022 með áherslu á fjárhags- og mannauðskerfi. Könnunin sýndi að mikil eftirspurn var eftir námskeiðum um ólíka þætti nær allra upplýsingakerfa sem Fjársýslan hefur umsjón með, sem og verklag við bókhald, áætlanagerð, launavinnslu, ráðningar o.fl. Samkvæmt álitum Fjársýslunnar mætti líta á niðurstöður könnunarinnar sem rúmlega 3.400 beiðnir frá þátttakendum um námskeið og fræðslu.

Samkvæmt stefnumiðaðri áætlun árána 2023–2025 átti að koma fræðsluáætlun, byggðri á þarfagreiningum meðal stofnana ríkisins, í framkvæmd á árinu 2023. Slík áætlun hefur ekki enn komið fram. Fjársýslan stendur engu að síður fyrir ýmsum námskeiðum bæði á eigin vegum og í samstarfi við aðra aðila, þ. á m. Starfsmennt og rekstraraðila þeirra upplýsingakerfa sem stofnunin sér um. Framboð námskeiða og dagskrá hefur ekki verið ákveðin með löngum fyrirvara en samkvæmt svari Fjársýslunnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar er ráðgert að setja fram fræðsludagskrá í upphafi hvers árs. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur slík áætlun ekki verið lögð fram fyrir árið 2024.

Stefna Fjársýslunnar hefur verið að leggja aukna áherslu á vefnámskeið en minni á staðnámskeið. Samkvæmt stefnumiðaðri áætlun fyrir árin 2023–2025 var miðað við að 500 einstaklingar myndu sækja rafræn námskeið á vegum stofnunarinnar árið 2023. Á yfirliti frá stofnuninni kemur fram að haldin hafi verið 17 vefnámskeið árið 2022 en 16 námskeið árið 2023, sbr. töflur 5.4 og 5.5. Meirihluti þeirra fjallaði um ólíka þætti í Akra, áætlunarkerfi ríkisins. Enginn staðbundin námskeið voru haldin árið 2022 en námskeið um færslu bókhalds í fjárhagskerfi ríkisins var haldið í þriggung í húsnæði Fjársýslunnar árið 2023.

Samkvæmt gögnum sem Fjársýslan lét Ríkisendurskoðun í té hefur þátttaka í rafrænum námskeiðum verið í samræmi við sett markmið, með þeim fyrirvara að sami einstaklingur getur verið talinn oftari en einu sinni sem þátttakandi á ólíkum námskeiðum.

Tafla 5.4 Yfirlit um námskeið Fjársýslu ríkisins árið 2022

Námskeið	Gerð	Klst.	Fjöldi skipta	Pátt-takendur
Nýliðanámskeið í Orra – Launakerfi og launa-afgreiðsla	Teams	2	1	86
Askur mannauður, aðgerðir og skýrslur	Teams	2	1	23
Ráðningakerfi ríkisins	Teams	2	1	15
Starfsmannakerfið og sjálfsafgreiðslan	Teams	2	1	15
Akra - Rekstraráætlanir ríkisaðila - Viðfangalíkanið	Teams	1	2	90
Akra - Gerð rekstraráætlana	Teams	1	6	177
Akra - Gerð rekstraráætlana - launahluti	Teams	1	2	93
Akra - Gerð rekstraráætlana - launahluti - vaktavinnufólk	Teams	1	2	42
Akra – Yfirferð rekstraráætlana	Teams	1	1	38
Samtals		21		579

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Tafla 5.5 Yfirlit um námskeið Fjársýslu ríkisins árið 2023

Námskeið	Gerð	Klst.	Fjöldi skipta	Pátt-takendur
Akra – Grunnnámskeið	Teams	1	2	81
Akra – Viðfangalíkanið	Teams	1	2	45
Akra – Gerð rekstraráætlana án launahluta	Teams	1	2	24
Akra – Gerð rekstraráætlana með launahluta	Teams	1	2	53
Akra – Gerð rekstraráætlana fyrir fagstjórnendur	Teams	1	2	30
Akra – Gerð rekstraráætlana – launahluti, vaktavinnufólk	Teams	1	2	21
Akra – Yfirferð rekstraráætlana	Teams	1	2	11
TBR - innheimta	Teams	2–2,5	11	260
Fjárhagskerfi bókhald	Staðb.	12	3	72
Samtals		76,5		597
Samtals án staðbundinna		40,5		525

Heimild: Fjársýsla ríkisins

Yfirlit um þau námskeið sem Fjársýslan hefur boðið uppá síðustu tvö ár sýnir nokkuð einsleitt framboð. Áhersla er á mannauðsmál, áætlunarkerfið Akra, tilhögun innheimtu í gegnum tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) og svo ákveðin grunnnámskeið um notkun Orra og færslu bókhalds. Engin sérstök námskeið hafa verið haldin um uppgjör og reikningskil stofnana.

Fjársýslan hefur lagt kannanir fyrir þau sem sækja námskeið stofnunarinnar í því skyni að leggja mat á gæði þeirra. Ríkisendurskoðun óskaði eftir niðurstöðum þeirra kannana fyrir árin 2022 og 2023 og má segja að almennt hafi endurgjöf verið jákvæð. Niðurstöðurnar eru þó ekki marktækar sökum dræmrar þátttöku og þá voru þær ekki lagðar fyrir þátttakendur allra námskeiða. Þær voru t.d. ekki lagðar fyrir þá sem sóttu námskeið fjárreiðusviðs um innheimtu í TBR.

Fyrir utan formleg námskeið fara einnig fram fræðslu- og kynningarfundir með einstaka stofnunum, bæði að frumkvæði Fjársýslunnar og að ósk viðkomandi aðila. Sú aðferð var t.d. nýtt þegar greiðslubeiðna- og samningakerfi voru innleidd og haustið 2023 fundaði uppgjörsvið stofnunarinnar með öllum ráðuneytum og nokkrum stofnunum. Mannauðs- og launasvið hefur auk þess haldið kynningar- og fræðslufundi fyrir launafulltrúa og mannauðsstjóra stofnana.

Þá hefur Fjársýslan haldið árlega notendaráðstefnu (Fjársýsludagurinn) sem hefur verið heils dags viðburður þar sem kynntar eru helstu nýngar í upplýsingakerfum og reikningssskilamálum ríkisaðila. Þessi ráðstefna hefur verið vel sótt í gegnum árin og verið góður vettvangur fyrir Fjársýsluna til að koma á framfæri áherslum og atriðum sem hefur þurft að samræma í bókhaldi og reikningskilum ríkisaðila. Að mati Ríkisendurskoðunar er slík ráðstefna mikilvægur liður í leiðbeiningahlutverki Fjársýslunnar og möguleikar til staðar til að byggja á reynslu af henni.

Við mótun fræðslustefnu Fjársýslunnar er vert er að hafa í huga að þekking forstöðumanna stofnana á bókhaldi, reikningssskilum og rekstri er misjöfn, enda er ekki síður horft til þess að þeir hafi þekkingu og reynslu af faglegum viðfangsefnum stofnunar. Að sama skapi verður að gera ráð fyrir að nýliðar á sviði bókhalds, fjármála og reikningskila innan stofnana, þurfi á sér-tækum leiðbeiningum og fræðslu að halda.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að Fjársýsla ríkisins skipuleggi fræðslustarfsemi sína með markvissari hætti en verið hefur og setji fram fræðsluáætlun sem sé endurskoðuð árlega með aðkomu allra sviða stofnunarinnar. Hægt er að nýta jákvæða reynslu af Fjársýsludeginum og byggja upp öfluga fræðslustarfsemi sem stuðlar að markvissri þjálfun starfsfólks stofnana ríkisins sem sinna fjármálum og rekstri. Leita þarf leiða til að stofnunin nái sem fyrst til nýliða á því sviði, einkum stjórnenda, með sérsniðnum námskeiðum eða handleiðslu. Taka mætti til skoðunar hvort þjónustusamningar Fjársýslunnar ættu að jafnaði að taka til fræðslu starfsfólks. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti að taka til alvarlegrar skoðunar hvort veita eigi fræðslumálum aukið vægi í starfsemi stofnunarinnar.

6 Bókhaldssvið

Í árslok 2023 voru 26 stöðugildi á bókhaldssviði Fjársýslu ríkisins og er það fjölmennasta svið stofnunarinnar. Starfsfólk sviðsins starfar í teyllum, en hver ríkisaðili í þjónustu á fastan tengilið meðal starfsmanna bókhaldssviðs. Eins og komið hefur fram hefur með innleiðingu þjónustugáttar Fjársýslunnar verið unnið að því að öll samskipti fari í gegnum þjónustuborð, m.a. í því skyni að tryggja samfellu þjónustunnar.

Samkvæmt 1. mgr. 64. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál hefur Fjársýsla ríkisins yfirumsjón með bókhaldi ríkisaðila í A1- og A2-hluta ríkissjóðs og skal tryggja að samræmis sé gætt við færslu bókhalds hjá þeim aðilum. Í 2. mgr. sömu greinar er kveðið á um að Fjársýslan skuli veita ríkisaðilum í A1- og A2-hluta aðstoð og ráðgjöf um bókhald, setja framkvæmdar- og verklagsreglur og setja fram leiðbeiningar sem þýðingu geta haft við færslu bókhalds. Samkvæmt 3. mgr. laganna skal Fjársýslan annast bókhald fyrir ríkissjóð og ríkisaðila í A1- og A2-hluta samkvæmt nánari ákvörðun hennar.

Ákvæði laganna sjálfra veita því töluvert svigrúm varðandi túlkun á hlutverki Fjársýslunnar gagnvart bókhaldi ríkisaðila. Það getur verið allt frá því að setja fram reglur og leiðbeiningar, til þess að annast færslu bókhalds fyrir ríkisaðila. Áður hefur verið bent á fjármála- og efnahagsráðherra hefur ekki sett reglugerð um bókhald og launaafgreiðslu ríkisaðila í A1- og A2-hluta, sbr. 2. mgr. 67. gr. laga um opinber fjármál. Sú reglugerð á m.a. að tilgreina hvaða hlutlægu skilyrði ríkisaðilar þurfa að uppfylla til að þeir geti sjálfir annast færslu bókhalds. Ítreka verður mikilvægi þess að þau viðmið verði skilgreind með reglugerð. Aftur á móti hefur ráðherra gefið út reglugerð um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga. Í henni er kveðið skýrt á um að forstöðumenn beri ábyrgð á að bókhald sé fært í samræmi við reglur Fjársýslu ríkisins.

6.1 Verkferlar og önnur gæðaskjöl

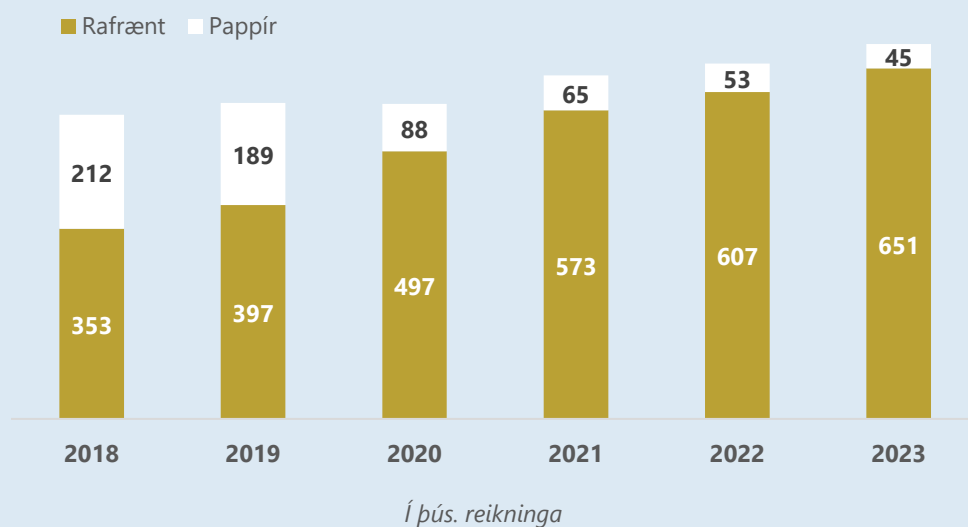
Sex gæðaskjöl hafa verið gefin út sem taka til verkefna bókhaldssviðs, sbr. yfirlit í viðauka I, og varða þau flest ferli við gerð og samþykki reikninga. Líkt og segja má um starfsemi Fjársýslunnar í heild er skjölun ferla hvergi nærri lokið. Mikilvægt er að leggja grunn að þeirri vinnu með gerð áhættumats, yfirferð á núverandi eftirlitsaðgerðum og mati á því hvort þær nái að mæta þeim áhættum sem þeim er ætlað. Þá þarf að móta nýjar eftirlitsaðgerðir þar sem þeirra er þörf og skjala þær til stuðnings við endurmótað verklag. Meðal verkefna sem þarfnast nánari rýni og skjölunar eru samskipti við viðskiptavini, yfirferð afstemminga o.fl.

Í framhaldi af gerð áhættumats fyrir sviðið þarf að tryggja að viðeigandi eftirlitsaðgerðir séu til staðar til að mæta og draga úr áhættum. Tryggja þarf reglulega endurskoðun gæðaskjala og að samræmi sé milli þeirra og þess verklags sem hefur verið skilgreint á hverjum tíma. Þá þarf að huga að því hvort þörf sé á mótun fleiri gæðaskjala vegna verkefna sviðsins, t.d. varðandi afstemmingar og samskipti við viðskiptavini.

Rafrænir reikningar

Hlutfall rafrænna reikninga í Orra hefur hækkað verulega á undanförunum árum. Á árinu 2023 var heildarfjöldi reikninga vegna kaupa á vöru og þjónustu tæplega 700 þúsund og þar af voru rafrænir reikningar 96%, sbr. súlurit hér að neðan. Samkvæmt stefnu sem ráðherra hefur samþykkt fyrir Fjársýsluna hefur um nokkurra ára skeið verið stefnt að því að allir reikningar verði rafrænir.

Frá og með 1. desember 2023 hafa pappírsreikningar eingöngu verið meðhöndlaðir einu sinni í viku hjá Fjársýslunni. Með innleiðingu rafrænna reikninga og rafræns samþykktarferils hefur náðst verulegt vinnuhagræði auk þess sem kostnaður við póstburðargjöld, prentun o.fl. hefur lækkað verulega síðasta áratug samhliða fækkun pappírsreikninga.



6.2 Bókhaldsþjónusta

Samkvæmt yfirliti Fjársýslunnar eru 303 virkir fjárlagaliðir af 383 í bókhaldsþjónustu stofnunarinnar, þar af eru 108 ríkisaðilar af 168. Samkvæmt upplýsingum á vef Fjársýslunnar eiga að gilda samningar um hvað felst í þjónustunni og um skyldur samningsaðila. Líkt og greint er frá í kafla 2.3 hefur innleiðing slíkra samninga ekki notið forgangs í starfi stofnunarinnar og samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar eru 13 þjónustusamningar, sem varða m.a. bókhaldsþjónustu, í gildi gagnvart þeim 108 stofnunum sem nýta sér þjónustuna.



Alls eru
79,1%
fjárlagaliða virkir í
bókhaldsþjónustu
eða 303 af 383

Alls eru
64,3%
ríkisaðila eða 108
af 168 virk í
bókhaldsþjónustu

Einungis
12%
þessara 108 stofnana
hafa gildan þjónustu-
samning

Í nýjstu þjónustusamningunum hefur bókhaldsþjónustan verið skilgreind með stöðluðum hætti. Hún á að fela í sér aðstoð við uppsetningu og skipulag á bókhaldi í því skyni að reikningshald sé fært samkvæmt gildandi lögum og reglum. Með samningunum gerir Fjársýslan skýra kröfu um að bókhaldsgögnum sé skilað tímanlega enda er miðað við að færslu bókhalds fyrir liðinn mánuð sé lokið fyrir 25. dag næsta mánaðar þegar stofnunin miðar við að loka tímabilinu.

Í samningunum sjálfum er ekki kveðið á um skiladag bókhaldsgagna en samkvæmt gögnum frá Fjársýslunni er stofnunum í bókhaldsþjónustu gert að standa skil á bókhaldsgögnum liðins mánaðar fyrir 10. næsta mánaðar. Ferðareikningum skal skilað innan 10 daga frá heimkomu. Fjársýslan hefur lagt aukna áherslu á tímanleg skil til að tryggja að bókhald ríkisaðila og fjárhagskerfi ríkisins gefi sem réttasta mynd af ríkisrekstrinum á hverjum tíma. Auk þess hlýst viðbótarkostnaður af seinum skilum. Til að mynda verða afstemmingar flóknari, flytja þarf reikninga milli tímabila o.fl. Haustið 2023 kynnti Fjársýslan fyrir aðilum í bókhaldsþjónustu að séu tímamörk ekki uppfyllt verði þeim gert að standa straum af viðbótarkostnaði skv. væntanlegri gjaldskrá. Ekki liggur fyrir hvert mögulegt umfang þessarar innheimtu verður enda hefur engin gjaldskrá verið sett.

Við skilgreiningu á bókhaldsþjónustu Fjársýslunnar í þjónustusamningum er jafnframt tiltekið að viðkomandi ríkisaðili skuli ljúka færslu bókhalds fyrir liðið ár fyrir 20. febrúar á nýju ári og að ársreikningi skuli skilað til Fjársýslunnar í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Fjársýslan tekur að sér loka afstemmingar, þ. á m. milli fjárhagsbókhalds og undirkerfa, stöðu bankareikninga í bókhaldi við banka og viðskiptareikninga ríkisaðila við ríkissjóð. Jafnframt annast Fjársýslan uppgjör á launaframtali til skattayfirvalda vegna greiðslna sem ekki fara um launakerfið. Nánar er fjallað um aðkomu Fjársýslunnar að uppgjöri og ársreikningagerð ríkisaðila í kafla 7 og um greiðsluþjónustu stofnunarinnar í kafla 8.

6.2.1 Ávinningur og álitamál

Ekki hefur verið lagt formlegt mat á fjárhagslegan ávinning þess að fækka bókum hjá ríkisaðilum og færa þau verkefni til Fjársýslunnar. Að mati stjórnenda stofnunarinnar er hagræðingin þó ótvíræð. Dæmi eru um að aðhaldskrafa í rekstri stofnana hafi verið hvati til að færa verkefni bókara til Fjársýslunnar en hafa verður í huga að yfirsýn og ábyrgð á bókhaldi er eftir sem áður hjá viðkomandi aðilum. Þeir þurfa að sinna verkefnum tengdum reikningshaldi og tryggja tímanleg og áreiðanleg skil bókhaldsgagna.

Fyrir utan mögulegan fjárhagslegan ávinning fyrir ríkisreksturinn í heild er með þessu betur tryggt en ella að það sé fært með samræmdum hætti og að fjárhagskerfi ríkisins gefi sem réttasta mynd af stöðu ríkisrekstursins á hverjum tíma. Bókhaldssvið Fjársýslunnar kemur ekki með beinum hætti að bókhaldi annarra stofnana en þeirra sem eru í bókhaldsþjónustu.

Ríkisendurskoðun tók viðtöl við fulltrúa ríkisaðila sem hafa notið bókhaldsþjónustu Fjársýslunnar. Þeirra á meðal var Heilbrigðisstofnun Suðurlands sem gerði þjónustusamning við Fjársýsluna árið 2020 og kom inn í bókhaldsþjónustuna frá og með árinu 2021. Stofnunin ætlar að taka aftur við færslu bókhalds frá og með reikningsárinu 2024. Fulltrúar bæði heilbrigðisstofnunarinnar og Fjársýslunnar töldu innleiðingu þjónustunnar ekki hafa verið nægilega vel undirbúna, m.a. með tilliti til verkaskiptingar og ábyrgðarsviða. Þá hafi umfang verkefnisins verið vanmetið. Rekstur og bókhald heilbrigðisstofnana er í samanburði við aðra ríkisaðila umfangsmikill og flókinn og krefst ákveðinnar sérhæfingar af hálfu bókara sem þarf að þekkja

til starfseminnar. Að mörgu leyti er því erfitt að ná fram sömu samlegðaráhrifum og þegar Fjársýslan tekur að sér færslu bókhalds fyrir minni og meðalstórar stofnanir með einfaldari rekstur. Að mati Ríkisendurskoðunar undirstrikar þetta mikilvægi þess að fjármála- og efnahagsráðherra setji reglugerð um þau viðmið sem ríkisaðilar þurfa að uppfylla til geta séð um færslu bókhalds.

Fleiri aðilar bentu á að það væri áskorun í því fólgin að bókari á vegum Fjársýslunnar hefði, eðli málsins samkvæmt, takmarkaðri innsýn í reksturinn en ef bókari væri starfandi hjá viðkomandi. Þetta kæmi m.a. fram í bókunartillögum í samþykktarferli reikninga. Í þeim tilvikum sem gera þyrfti athugasemdir og fara fram á leiðréttingar á bókunartillögum Fjársýslunnar yrði tíminn fram að eindaga knappari og í mörgum tilfellum þyrfti endurtekið að fara fram á sömu leiðréttingar á endurteknum greiðslum. Þær stofnanir sem Ríkisendurskoðun ræddi við beittu sér misfast fyrir leiðréttingum. Sumar samþykktu þótt bókunartillaga væri að þeirra mati röng meðan aðrar höfðu fengið heimild Fjársýslunnar til að framkvæma viðeigandi leiðréttingar sjálfar.

Tryggja verður vandaðan undirbúning þegar Fjársýsla ríkisins tekur að sér að veita ríkisaðilum bókhaldsþjónustu. Auk þess að notast við staðlað samningsform um veitta þjónustu er mikilvægt að sameiginlegur skilningur sé fyrir hendi um forsendur þjónustunnar, sem og um ábyrgð og skyldur hvors aðila. Taka verður tillit til sérkenna í rekstri og tryggja eins og kostur er að þjónustan sé í samræmi við þarfir og getu viðkomandi. Þá þarf að tryggja að starfsfólk Fjársýslunnar sem annast þjónustuna þekki starfsemi og rekstur viðkomandi stofnunar og að unnið sé markvisst að því að bæta þjónustuna í samvinnu við starfsmenn stofnana.

6.2.2 Aðilar utan bókhaldsþjónustu – sérþætur og bókhald utan Orra

Samkvæmt yfirliti Fjársýslu ríkisins annast 60 stofnanir eigið bókhald. Þar af nýta 12 sér greiðsluþjónustu Fjársýslunnar. Hluti þessara stofnana hafa gert þjónustusamninga við Fjársýslu ríkisins þó svo að þær nýti sér ekki bókhaldsþjónustu stofnunarinnar, t.d. Land og Skógur, Ríkiskaup, Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir og Hólaskóli. Umsvifamestu stofnanir ríkisrekstursins annast eigið bókhald án beinnar aðkomu eða eftirlits Fjársýslunnar. Þar á meðal eru Háskóli Íslands, Vegagerðin, Landspítali, Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu og heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni. Einnig er þar að finna aðila með mun minni rekstur og umsvif og ítrekar Ríkisendurskoðun mikilvægi þess að sett verði viðmið um skilyrði þess að stofnanir geti annast eigið bókhald.

Benda verður á að þrjár stærstu stofnanir ríkisins þegar litið er til útgjalda, þ.e. Landspítali, Háskóli Íslands og Vegagerðin, færa bókhald sitt í sérþætur sem eru aðskildar frá bókhaldi annarra ríkisaðila í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Með því fyrirkomulagi fá viðkomandi aðilar mun meiri stjórn á tilhögun bókhaldsins, með tillit til skilgreininga á viðföngum og tegundum, en einnig á aðgangi notenda fjárhags- og upplýsingakerfisins. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni hefur Landspítali að auki fengið heimild til að skilgreina eigin ábyrgðarsvið fyrir notendur sína. Til að tryggja heildaryfirsýn um fjárhag og rekstur ríkisins verður að varpa bókhaldi þeirra sem eru í sérþætu yfir í ríkisbókina. Þetta fyrirkomulag felur í sér aukna áhættu hvað snýr að áreiðanleika og aðgengi að fjárhagsupplýsingum og kallar m.a. á vinnu við afstemmingu fjárhagsupplýsinga. Að auki bera fyrrnefndir aðilar alfarið ábyrgð á lokun

tímabila í bókhaldi og hefur Fjársýslan ekki yfirsýn um þann þátt. Eykur það enn hættuna á að upplýsingar í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins endurspegli ekki raunstöðu.

Auk þeirra sem eru með aðskilið bókhald frá öðrum ríkisaðilum í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins eru þrír aðilar, Alþingi, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Samgöngustofa, sem nota ekki fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins við bókhald heldur Microsoft Dynamics 365 Business Central hugbúnaðinn. Þeir þurfa því að varpa gögnum milli kerfa með tilheyrandi áhættu og óhagræði. Þeim aðilum sem nota önnur bókhaldskerfi en Orra hefur fækkað smám saman á síðustu árum (voru sjö árið 2014), m.a. að áeggjan Fjársýslunnar. Hagstofa Íslands færði sig frá því að nota Dynamics 365 Business Central og tók upp Orra árið 2022, m.a. vegna fyrirséðs kostnaðarauka við uppfærslu hugbúnaðarins.

Enginn föst viðmið eða reglur eru fyrir hendi um hvort og þá að hvaða skilyrðum uppfylltum stofnunum skuli vera heimilt að færa sitt bókhald í sérbók. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að áhættu vegna sérbóka ríkisaðila í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins sé haldið í lágmarki.

6.3 Leiðbeiningar og fræðsla um bókhald

Samkvæmt 2. mgr. 64. gr. laga um opinber fjármál skal Fjársýsla ríkisins veita ríkisaðilum í A1- og A2-hluta aðstoð og ráðgjöf um bókhald og reikningskil, setja framkvæmdar- og verklagsreglur og setja fram leiðbeiningar sem þýðingu geta haft við færslu bókhalds og gerð ársreikninga. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram meðal fulltrúa stofnana sem ekki nýta sér bókhaldsþjónustu Fjársýslunnar að aðgengi þeirra að leiðbeiningum, handleiðslu og námskeiðum væri ekki jafnt og þeirra sem væru í bókhaldsþjónustu. Til dæmis sé stofnunum í bókhaldsþjónustu boðið á sérstök námskeið hjá Fjársýslunni. Fjársýslan hefur lagt áherslu á að stofnunin þjóni því hlutverki að veita ráðgjöf og þjónustu og að allir ríkisaðilar geti leitað til hennar. Benda verður á að aukinn stuðningur Fjársýslunnar til þeirra aðila sem kjósa að nýta sér bókhaldsþjónustu stofnunarinnar er hluti af þeim virðisauka sem í þjónustunni er falinn. Aftur á móti verður að tryggja að leiðbeiningar og reglur um tilhögun bókhalds séu samræmdar, óháð því hvort aðilar nýta sér bókhaldsþjónustu eða ekki, sbr. dæmi um leiðbeiningar um meðferð vörslufjár í kafla 6.3.2.

Líkt og fram kom í kafla 5 er afar brýnt að Fjársýslan geri leiðbeiningar og verklagsreglur sínar aðgengilegri á nýjum vef stofnunarinnar og tryggi að þær séu uppfærðar reglulega. Ríkisendurskoðun vill sérstaklega benda á tvö atriði hvað snýr að reglum og leiðbeiningum um færslu bókhalds. Annars vegar hvað snýr að eign- og gjaldfærslu rekstrarfjármuna og hins vegar meðferð vörslufjár.

6.3.1 Álitamál um eign- og gjaldfærslu rekstrarfjármuna

Ekki liggja fyrir skýr viðmið varðandi eignfærslu og gjaldfærslu rekstrarfjármuna í bókhaldi ríkisfyrirtækja og stofnana. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins skal miða við að viðkomandi rekstrarfjármunur sé eignfærður ef áætlað er að hann verði í notkun meira en eitt ár. Þetta er í samræmi við skilgreiningu á hugatakalista Fjársýslunnar þar sem varanlegir rekstrarfjármunir eru tilgreindir sem „efnislegar eignir sem eru notaðar til framleiðslu á vörum eða til að veita þjónustu, til útleigu eða í stjórnunarlegum tilgangi og eru ætlaðar til nota lengur en eitt reikningskilatímabil“.

Í samtölum við fulltrúa ríkisstofnana var kallað eftir því að Fjársýslan setti fjárhæðaviðmið varðandi eignfærslu. Í dag eru þessar stofnanir að nota ýmis viðmið varðandi eignfærslu, allt frá 50 þús.kr. og upp í 600 þús.kr., auk þess sem fram komu hugmyndir um að viðmið verði hækkuð upp í 1 m.kr. Samkvæmt lögum um tekjuskatt er heimilt að færa til gjalda einstakar eignir eða eignasamstæður þegar kostnaðarverðið er undir 600 þús.kr. og í [reglum Reykjavíkurborgar um eignaskráningu rekstrarfjármuna](#) er viðmiðunarfjárhæð eignfærslu 2,5 m.kr. Í athugasemdum þess frumvarps sem síðar varð að lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál kom fram um 52. gr:

Gert er ráð fyrir að sett verði lágmarksviðmið fyrir eignfærslu sem miðist við 2,5 millj. kr., t.d. við kaup á húsgögnum, hugbúnaði og tækjum. Þessi fjárhæð miðast við verð á hverjum hlut en ekki á mörgum þótt fleiri hlutir séu keyptir samtímis. Viðmiðunarfjárhæðin miðast við verðlag við gildistöku laganna og uppfærast hún árlega í ársbyrjun í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs. Til skýringar má nefna að of lágt viðmið leiðir til óþarflega umfangsmikillar eignfærslu og afskriftaferla. Tiltölulega hátt viðmið einfaldar almenna reikningshaldslega umsýslu með þessum fjármunum án þess að tapa þeim ávinningi sem eignfærsla felur í sér. Í þessu felst m.a. að algengur búnaður við skrifstofurekstur verður áfram gjaldfærður við kaup enda um reglubundin og minni háttar útgjöld að ræða. Eftir sem áður verður gerð krafa um að ríkisaðilar haldi eignaskrár um þær eignir sem verða undir viðmiðunarmörkum reikningshaldsins.

Samkvæmt svari Fjársýslunnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar hafði stofnunin tekið til skoðunar að setja viðmið en niðurstaðan varð sú að það þótti ekki rétt. Fyrir því voru nokkrar ástæður, m.a. var talið að slík viðmið gætu leitt til þess að fjárfesting í varanlegum rekstrarfjármunum yrði gjaldfærð á móti rekstrarfjárveitingu, einnig að ónýttar fjárheimildir til rekstrar, sem annars ættu að falla niður, yrðu nýttar til kaupa á minniháttar áhöldum og tækjum sem gjaldfærðust og þar með væri verið að nota fjárheimild til rekstrar til öflunar varanlegra rekstrarfjármuna sem fæli í sér að ráðstöfun sem væri andstæð ákvæðum í lögum um opinber fjármál sem varða skiptingu fjárheimilda í fjóra heimildarflokka, þ.e. rekstrarframlag, rekstrar-tilfærslur, fjármagnstílfærslur og fjárfestingarframlag. Það er sjónarmið Fjársýslunnar að eðlilegast sé að allt sem fært er í eignaskrá eigi samsvörun í efnahagsreikningi.

Fjársýslan er meðvituð um að stærri stofnanir hafi farið þá leið að setja viðmiðunarmörk, en þær sjái þá um að halda sérstaklega utan um þær eignir sem ekki eru færðar í efnahag og hefur Fjársýslan ekki gert athugasemdir við það fyrirkomulag.

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi reglusetningu um meðferð rekstrarfjármuna í bókhaldi og setja viðmiðunarfjárhæðir varðandi eignfærslu þeirra til að tryggja samræmi hjá stofnunum og einfalda bókhaldsvinnu. Setja verður reglur um skráningu og viðhald eignaskrár, hvort heldur sem eignir séu gjaldfærðar eða eignfærðar í bókhaldi. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins móti reglur um meðferð rekstrarfjármuna í nánú samstarfi við ríkisaðila.

Undanfarin ár hefur Fjársýslan lagt áherslu á að stofnanir yfirfari eignaskrár sínar og hafa þær m.a. fengið lista til yfirferðar og leiðréttingar. Í staðfestingarbréfum, sem forstöðumenn undirrita í tengslum við staðfestingu á ársreikningi, er tilgreint að allar eignir stofnunar komi fram í efnahagsreikningi, þ.m.t. eignaskrá. Þá er einnig staðfest að áætlun stofnana um notkunartíma varanlegra rekstrarfjármuna hafi verið yfirfarin og sé í samræmi við áform um notkun, auk þess sem lokavirði eins og það kemur fram í eignaskrá sé raunhæft.

Í samtölum við fulltrúa ríkisstofnana kom fram að almennt sé eignaskrá yfirfarin a.m.k. árlega. Í sumum tilfellum er það gert með því að yfirfara lista frá Fjársýslunni en í öðrum tilvikum eru aðilar jafnframt að vinna í eignakerfinu. Á námskeiðum sem haldin voru í nóvember 2023 var m.a. sérstök vinnustofa um eignakerfið og vísað til leiðbeininga sem eru aðgengilegar á heimasíðu Fjársýslunnar. Mikill áhugi var á þessu námskeiði og komust færri að en vildu. Það er því ljóst að þörf er fyrir áframhaldandi námskeið.

6.3.2 Meðferð vörslufjár í bókhaldi

Á vef Fjársýslu ríkisins eru leiðbeiningar frá ágúst 2020 um meðferð vörslufjár í bókhaldi ríkisstofnana. Þar er m.a. fjallað um tilfelli þar sem stofnun hefur verið falið, í umboði norræns samstarfs eða er í alþjóðlegu samstarfi, að annast greiðslu styrkja og annað því tengt, s.s. útlagðs kostnaðar. Fram kemur í leiðbeiningunum að ef stofnun greiðir ákveðinn kostnað skal færa hann til gjalda og tekjufæra úttekt af vörslureikning á móti sem framlag (tekjur) frá erlendum aðilum.

Í janúar 2023 sendi bókhaldssvið Fjársýslunnar tilmæli til stofnana sem eru í bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslunni tilmæli um breytta aðferð við bókun slíkra greiðslna. Með nýrri aðferð var fallið frá tekjufærslu styrkja og gjaldfærslu kostnaðar. Þar með var komið í veg fyrir að rekstrarreikningur væri belgður út af tekjum og gjöldum sem ekki tilheyrðu rekstri viðkomandi stofnana. Stofnanir sem ekki eru í bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslunni virðast ekki hafa fengið vitneskju um breytingu á meðferð vörslufjár í bókhaldi og leiðbeiningar á heimasíðu hafa ekki verið uppfærðar með tilliti til þessa.

Tryggja þarf að leiðbeiningar á heimasíðu séu uppfærðar og þar með tryggja viðeigandi upplýsingagjöf til aðila sem ekki eru í bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslunni.

7 Uppgjörssvið

Uppgjörssvið Fjársýslu ríkisins telur 10 stöðugildi. Hlutverk Fjársýslunnar hvað snýr að uppgjöri og reikningsskilum ríkisins má greina í fimm þætti. Í fyrsta lagi hefur stofnunin yfirumsjón með gerð ársreikninga ríkisaðila í A1- og A2-hluta ríkissjóðs og setur reglur um reikningsskil þessara aðila. Í öðru lagi ber stofnuninni að setja fram leiðbeiningar um framsetningu upplýsinga í ársreikningum allra ríkisaðila í A-, B- og C-hluta. Í þriðja lagi skal Fjársýslan annast gerð ríkisreiknings. Í fjórða lagi ber Fjársýslunni skylda til að vinna mánaðarlegt uppgjör um greiðslu-hreyfingar A1-hluta ríkissjóðs og ársfjórðungsuppgjör um rekstur og efnahag A-hluta. Í fimmta lagi er Fjársýslunni falið að birta ársreikninga allra ríkisaðila og ríkisreikning ásamt því að miðla upplýsingum um ríkisfjármál (þar með talin uppgjör) tímanlega og á aðgengilegan hátt. Að mati Ríkisendurskoðunar eru ótvíræð tækifæri til úrbóta við framkvæmd allra ofangreindra þátta.

7.1 Verkferlar og önnur gæðaskjöl

Útgefin gæðaskjöl uppgjörssviðs Fjársýslunnar eru sjö talsins, sbr. yfirlit í viðauka I. Þar af eru fimm verkferlar, einn gátlisti og ein vinnulýsing. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að útgefin gæðaskjöl endurspeglu ekki fyllilega núverandi verklag. Til dæmis er í vinnulýsingu um yfirferð gagna við ársuppgjör virkra fjárlagaliða (VLY-024) vísað til þess að þegar staðfestingavinnu Fjársýslunnar við uppgjör er lokið og ábyrgðaraðili verkefnisins hefur „stillt upp drögum að fullbúnum ársreikningi ásamt skýringum“ skuli tekin saman sérstök uppgjörsskýrsla um vinnuna. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar eru slíkar skýrslur að jafnaði ekki útbúnaðar.

Meðal fyrirbyggjandi gæðaskjala eru verkferill fyrir uppgjör virkra fjárlagaliða og vinnulýsing fyrir ársuppgjör. Sem fyrr segir er raunverulegt verklag ekki í fullu samræmi við þau gæðaskjöl. Ekki hefur verið lokið við gerð verkferils sem tekur til gerðar ríkisreiknings í heild sinni. Slíkur ferill var þó í vinnslu þegar úttekt Ríkisendurskoðunar fór fram.

Í [endurskoðunarskýrslu vegna ríkisreiknings 2022](#) benti Ríkisendurskoðun á við gerð ríkisreiknings færri Fjársýslan ekki eftir skjalfestum verkferli í því skyni að tryggja að ákvæðum reikningsskilastaðla um framsetningu og innihald ríkisreiknings væri fylgt. Mikilvægt væri að til staðar væri greinargott myndrænt yfirlit um uppgjörsferla Fjársýslunnar með útskýringum á einstaka ferlum.

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýsluna ríkisins til að ljúka við og setja fram formlegan verkferil vegna gerðar ríkisreiknings og reikningsskila ríkisins í heild sem skilgreinir eftirlitsaðgerðir sem mæta og draga úr áhættu við framkvæmd ferilsins. Þá þarf að tryggja reglulega endurskoðun gæðaskjala í samræmi við breytta framkvæmd við uppgjör.

Hvaða greinarmun gera lög um opinber fjármál á A-, B- og C-hluta?

Í 50. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál er kveðið á um að starfsemi og verkefni ríkisins skuli flokkuð á grundvelli alþjóðlega hagskýrslustaðalsins um opinber fjármál, GFS. Sá staðall tekur alfarið mið af eðli viðkomandi starfsemi en flokkun laganna tekur auk þess tillit til ábyrgðarsjónarmiða, upplýsingaskyldu og félagaforms:

A1-hluti: Tekur til starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum. Flestir ríkisaðilar eru í þessum flokki eða tæplega 170, þ. á m. öll ráðuneyti Stjórnarráðsins. Auk þessara ríkisaðila eru tilgreindir um 191 fjárlagliðir sem falla undir A1-hluta, sbr. fjárlög ársins 2023. Þar á meðal eru ýmsir sjóðir á borð við Bjargráðasjóð og Orkusjóð og verkefni sem eru veitt fé úr ríkissjóði og eru rekin á ábyrgð tiltekinna ráðherra.

A2-hluti: Undir þennan flokk fellur starfsemi aðila sem teljast til lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi. Sex aðilar teljast til A-2 hluta, þ. á m. Byggingastofnun, ÍL-sjóður, Menntasjóður og Náttúruhamfaratrygging Íslands.

A3-hluti: Starfsemi hlutafélaga sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs og sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum teljast til þessa hluta. Alls eru þetta tuttugu aðilar samkvæmt fjárlagafrumvarpi 2024, þ. á m. opinber hlutafélög á borð við Ríkisútvarpið, Betri samgöngur og Neyðarlínan; eignarhaldsfélög á borð við Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar og hlutafélög á borð við Rannsókn- og háskólanet Íslands.

B-hluti: Til B-hluta teljast fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin á ábyrgð ríkissjóðs en teljast ekki til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja. Þrjú fyrirtæki og tveir sjóðir teljast til B-hluta. Það eru ÁTVR, Happraætti Háskóla Íslands, Íslenskar orkurannsóknir, Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins og Kría, sprota- og nýsköpunarsjóður.

C-hluti: Átján sameignar- og hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði, auk Seðlabanka Íslands teljast til C-hluta. Á meðal þessara félaga eru Landsbankinn, ISAVIA, Landsvirkjun, Landsnet og Íslandspóstur.

7.2 Yfirumsjón með gerð ársreikninga ríkisaðila

Samkvæmt 54. gr. laga um opinber fjármál ber ríkisaðilum að skila ársreikningum til hlutaðeigandi ráðherra, Ríkisendurskoðunar og Fjársýslunnar eigi síðar en 28. febrúar fyrir A1- og A2-hluta og eigi síðar en 31. mars fyrir A3-, B- og C-hluta. Samkvæmt sömu grein skal hver ráðherra sjá til þess að ríkisaðilar sem undir hann heyra uppfylli laganna um skilafrest.

Allt frá gildistöku laga um opinber fjármál hefur verið mikill misbrestur á fylgni ríkisaðila við þetta ákvæði. Ríkisendurskoðun óskaði eftir að Fjársýslan tæki saman yfirlit um hvenær árs-

reikningur og staðfestingarbréf hvers fjárlagaliðar voru undirrituð á tímabilinu 2018–2022. Samkvæmt svörum stofnunarinnar þyrfti að fletta því handvirkt upp í öllum ársreikningum á tímabilinu til að fá staðfestar upplýsingar um undirritunardagssetningu. Þó væri mögulegt að keyra út hliðstæð gögn úr verkefnastjórnunarkerfi stofnunarinnar vegna reikningsskila aðila í A1- og A2-hluta fyrir árin 2020–2022. Til að fá yfirlit um skil og birtingu ársreikninga aðila A3-, B- og C-hluta þyrfti að skoða logg-skrár á vef stofnunarinnar og tölvupósta frá viðkomandi aðilum.

Þrátt fyrir að Fjársýslunni sé falin yfirumsjón með gerð ársreikninga ríkisaðila í A1- og A2-hluta og að hún skuli tryggja að samræmis sé gætt við gerð reikningsskila, sbr. 64. gr. laga um opinber fjármál, þá bera ábyrgðaraðilar eða forstöðumenn ríkisaðila ábyrgð á reikningsskilum, sbr. reglugerð nr. 218/2020 um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga. Við úttekt Ríkisendurskoðunar lagði Fjársýsla ríkisins áherslu á að uppgjörsvinna stofnunarinnar tæki mið af þessum ábyrgðarskilum og væri fyrst og fremst skipulögð út frá gerð ríkisreiknings, ekki út frá gerð eða skilum ríkisaðila á ársreikningum. Samkvæmt svörum Fjársýslunnar hefur ekki verið lögð áhersla á að halda skipulega um dagsetningar varðandi framvindu reikningsskila einstakra ríkisaðila þar sem það hafi „afar takmarkaða þýðingu fyrir stofnunina“.

Forstöðumenn

Bera ábyrgð á skilum ársreikninga

7.2.1 Framkvæmd ársuppgjörs og væntingabil

Undir lok hvers árs sendir Fjársýslan tölvupóst á alla ríkisaðila í A1- og A2-hluta sem sjá sjálfir um færslu bókhalds, sem og til bókhaldssviðs stofnunarinnar sem sér um skil bókhaldsgagna þeirra stofnana sem nýta sér þjónustu sviðsins. Viðtakendur póstins eru minntir á komandi reikningsskil, gerð grein fyrir áhersluatriðum Fjársýslunnar varðandi þau og vísað til gátlista á vef stofnunarinnar sem hefur að geyma ítarlegri upplýsingar um þau gögn sem standa þarf skil á. Eftir áramót eru sömu aðilar minntir á að ljúka færslu bókhalds fyrir næstliðið ár áður en síðasta tímabili þess er lokað og minnt á að standa eigi skil á ársreikningum fyrir 28. febrúar. Þá eru stofnanir hvattar til þess að láta vita telji þær ekki mögulegt að ljúka við afstemmingu bókhalds innan tímamarka.

Uppgjörssvið Fjársýslu ríkisins deildi með Ríkisendurskoðun tölvupóstum sem sendir voru til ríkisaðila til áminningar um reikningsskil fyrir árin 2020–2022. Í slíkum pósti frá 19. janúar 2022 vegna reikningsskila ársins 2021 kom fram:

Vinnsla ársreikninga hjá Fjársýslunni fyrir ríkisaðila fyrir árið 2021 verður með sama hætti og verið hefur. Við leggjum því áherslu á að afstemmt bókhald liggja fyrir ekki síðar en 25. febrúar þannig að stilla megi upp ársreikningi. Fyrir liggur að við munum ekki ná að klára alla ársreikninga fyrir lok febrúar en unnið verður að því með sama hætti og undangengin ár.

Þann 10. febrúar 2022 ítrekaði uppgjörssvið skilaboð sín og tók fram:

Fjársýslan hefur aðstoðað ríkisaðila við að setja fram ársreikninga undangengin ár og mun svo verða áfram. Ljóst er að við munum ekki ná að veita slíka aðstoð til allra fyrir þau tímamörk sem fram koma í LOF. Við leggjum hinsvegar áherslu á að fyrirliggjandi sé, fyrir þau tímamörk [28. febrúar],

fullfært og afstemmt bókhald allra ríkisaðila, þannig að gera megi ársreikning.

Í tölvupósti frá uppgjörssviði Fjársýslunnar þann 18. janúar 2023 vegna reikningsskila ársins 2022 kom fram:

Vinnsla ársreikninga hjá Fjársýslunni fyrir ríkisaðila fyrir árið 2022 verður með sama hætti og verið hefur. Við leggjum því áherslu á að afstemmt bókhald liggi fyrir ekki síðar en 20. febrúar þannig að stilla megi upp ársreikningi.

Samkvæmt lýsingu uppgjörssviðs er útbúið vinnuskjal fyrir hvern fjárlagalið í samræmi við framsetningu ríkisreiknings sem gögn úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins eru keyrð í. Með því sér stofnunin hvernig fjárhagsupplýsingar stofnunarinnar skila sér í ríkisreikninginn, hvort þær séu fullnægjandi, hvort flokkun sé í lagi og efni í skýringum til staðar, m.a. upplýsingar um skuldbindandi samninga. Vinnuskjalið er sent viðkomandi aðila til staðfestingar á að upplýsingar séu réttmætar og fullnægjandi. Fjársýslan lítur svo á að í því felist jafnframt leiðbeiningar um gerð ársreiknings. Samkvæmt svari stofnunarinnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar þá er:

[...] lítil vinna í því að umbreyta vinnuskjali okkar í ígildi ársreiknings með því að bæta við það forsíðu, efnisyfirliti og áritun stjórnenda og þannig, fallist stjórnendur á það með undirritun sinni, telja það fullnægjandi ársreikning.

Uppgjörssvið Fjársýslunnar benti á að þetta sé þjónusta sem Fjársýslan veiti í raun öllum stofnunum sem vilja nýta sér hana. Stofnanir þurfa þess þó ekki og sumar sjá alfarið um gerð ársreiknings. Eftir sem áður hvíli ábyrgð á skilum í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál á herðum forstöðumanna. Því lítur Fjársýslan á umrætt vinnuskjal sem „leiðbeiningar um form og framsetningu ársreiknings“ viðkomandi ríkisaðila af sinni hálfu.

Ríkisendurskoðun bendir á að „vinnuskjal“ Fjársýslunnar er að jafnaði ekki sent til stofnana fyrr en eftir 28. febrúar. Til að það geti nýst sem leiðbeiningar fyrir gerð ársreikningsins þyrfti það að berast stofnunum fyrr.

Í þessu sambandi má benda á að í þeim tilvikum sem Fjársýsla ríkisins hefur gert þjónustusamninga við ríkisaðila hefur vinnsla uppgjörs verið skilgreind sem sérstakur þjónustuliður sem felur í sér að stofnunin aðstoði viðkomandi ríkisaðila við gerð ársreiknings og árshlutauppgjöra. Í einu tilfalli, þ.e. í samningi Fjársýslunnar við Heilbrigðisstofnun Suðurlands, var aftur á móti kveðið á um að Fjársýslan gerði drög að ársreikningi fyrir stofnunina sem væri sendur henni til yfirferðar og samþykktar.

Úttekt Ríkisendurskoðunar bendir til að töluverður væntingamunur sé milli Fjársýslu ríkisins og ríkisaðila hvað snýr að yfirumsjónarhlutverki stofnunarinnar með gerð ársreikninga. Frá sjónarhóli Fjársýslunnar er ábyrgð hennar fyrst og fremst fólgin í að gera ríkisreikning í samræmi við lög um opinber fjármál. Í því skyni kappkostar stofnunin að loka bókhaldi ríkisins tímanlega og gera upp einstaka fjárlagaliði. Í samtölum við fulltrúa ríkisaðila kom fram að litið væri á gerð ársreikningsdraga sem hluta af þjónustu Fjársýslunnar við stofnanirnar og í flestum tilfellum

bíða þær eftir að Fjársýslan sendi þeim ársreikningsdrög til yfirferðar og síðar til áritunar eftir að þær hafa gengið frá afstemmdu bókhaldi í samræmi við leiðbeiningar og reglur stofnunarinnar. Því er litlu sem engu frumkvæði fyrir að fara hjá stofnununum sjálfum hvað snýr að skilum heldur bíða þær eftir að „röðin komi að þeim“.

Nauðsynlegt er að eyða væntingabili milli ríkisaðila og Fjársýslunnar hvað snýr að uppgjöri og gerð ársreikninga, t.a.m. með skýrum ákvæðum í þjónustusamningum. Að mati Ríkisendurskoðunar er ótvírætt hagræði í því fólgið að uppgjörsvinna Fjársýslunnar sé nýtt til að vinna ársreikninga ríkisaðila í stað þess að hver aðili geri það fyrir sig. Enda krefst ársreikningagerð sérhæfðrar þekkingar á reikningsskilum opinberra aðila sem væri óhagkvæmt að ætla hverjum og einum þeirra að afla. Þó er eðlilegt að ríkisaðilar sem annast eigið bókhald og hafa burði til að annast ársreikningagerð sína geri það. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðherra til að kanna hvort setji þurfi hliðstæð viðmið um heimild ríkisaðila til að annast eigin reikningsskil og setja skal um heimild þeirra til að annast eigið bókhald og launavinnslu.

7.2.2 Yfirlit um framvindu ársreikningsskila ríkisaðila 2020–2022

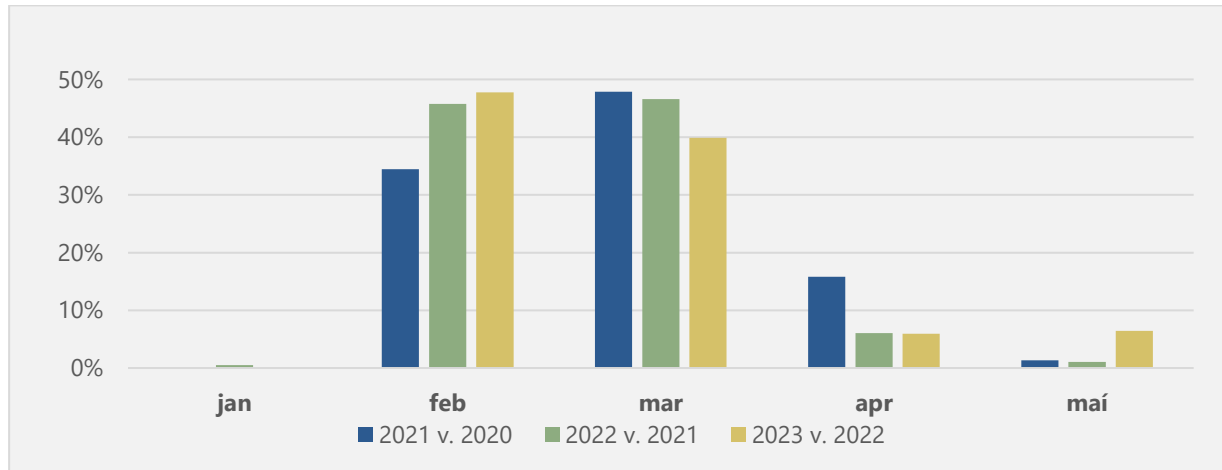
Eftir innleiðingu verkefnastjórnunarkerfis hjá Fjársýslu ríkisins hefur skapast grundvöllur til að fylgjast betur með framvindu verkefna stofnunarinnar en áður. Uppgjörssvið stofnar verkefni fyrir ársuppgjör hvers ár í kerfinu þar sem hver ríkisaðili sem kemur inn í ríkisreikninginn er skilgreindur verkþáttur. Í kerfinu er haldið til haga hvenær gögn berast frá viðkomandi aðila, hvenær úrvinnsla hefst, hvort og hvenær kallað er eftir viðbótar upplýsingum og hvenær uppgjör viðkomandi aðila er tekið til rýni innan stofnunar. Komi engar athugasemdir fram við yfirferð þá lokar Fjársýslan rekstrinum með yfirfærslu á hreina eign. Þá liggja fyrir drög að ársreikningi sem vinnuskjal og er hann sendur til viðkomandi aðila til samþykktar og staðfestingar. Hafi viðkomandi stjórnandi ekki áform um að vinna ársreikning með öðrum hætti er „vinnuskjal uppgjör og staðfestingarbréf“ í framhaldinu sent til áritunar. Þegar Fjársýslunni hefur borist undirritaður ársreikningur er hann birtur á vefnum opinberfjarmal.is.

Innleiðing verkefnastjórnunarkerfis við úrlausn jafn umfangsmikilla verkefna og yfirumsjón með gerð ársreikninga ríkisaðila og gerðar ríkisreiknings er til þess fallin að styrkja framkvæmd þess af hálfu Fjársýslunnar. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina til að nýta reynsluna af notkun kerfisins til að uppfæra bæði verkferla og gæðaskjöl og greina mögulega flöskuhálsa í ferlinu. Mikilvægt er að allar lykilákvarðanir séu skjalaðar, t.a.m. tilkynningar forstöðumanna ríkisaðila og ábyrgðaraðila fjárlagaliða hvort viðkomandi hyggist fullvinna og skila ársreikningi án þess að nýta uppgjör Fjársýslunnar.

Með því að nýta gögn úr verkefnastjórnunarkerfi stofnunarinnar gat Fjársýslan veitt Ríkisendurskoðun yfirlit um framvindu ársuppgjör ríkisaðila og reikningsskila fyrir rekstrarárin 2020–2022. Á mynd 7.1 má sjá hversu hátt hlutfall ríkisaðila og fjárlagaliða höfðu skilað Fjársýslunni nauðsynlegum gögnum og stemmt af bókhald fyrstu mánuði árána 2021–2023 vegna næstliðinna ára. Öll þrjú árin skilaði meirihluti aðila ekki nauðsynlegum gögnum fyrr en eftir 28. febrúar. Á árinu 2023 var gögnum vegna ársins 2022 í um 48% tilfella skilað í febrúar og í lok

mars höfðu 88% aðila skilað gögnum. Nákvæmar tölur vegna ársins 2023 liggja ekki fyrir en að sögn Fjársýslunnar hafði stærstur hluti A1-hluta aðila skilað nauðsynlegum gögnum og búið var að loka bókhaldi þeirra í lok febrúar 2024. Minna má á að samkvæmt ákvæðum laga um opinber fjármál ættu allir ríkisaðilar í A1- og A2-hluta að hafa skilað fullbúnum ársreikningi 28. febrúar og ríkisaðilar í A3-, B- og C-hluta eigi síðar en 31. mars ár hvert.

Mynd 7.1 Gögn vegna uppgjörs/ársreikningsgerðar móttækin frá stofnunum



Heimild: Fjársýsla ríkisins

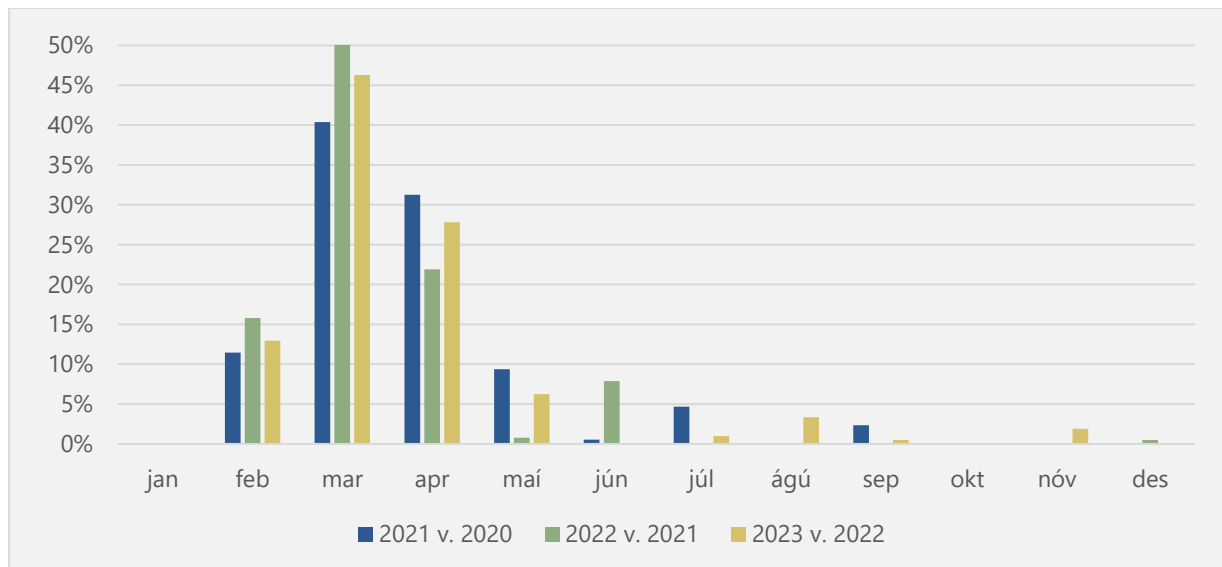
Benda verður á að einn skilgreindra árangursmælikvarða stefnumiðaðrar áætlunar Fjársýslunnar fyrir tímabilið 2021–2023 var að 95% fjárlagaliða hefði verið skilað til uppgjörs fyrir lok febrúar. Í því skyni hugðist Fjársýslan auka með markvissum hætti aðhald með ríkisaðilum varðandi skil á bókhaldi og uppgjöri. Sá árangur hefur hvergi nærri náðst og sætir raunar furðu að fjármála- og efnahagsráðherra og Fjársýslan skuli skilgreina það sem árangursmarkmið að fjárlagaliðum skuli vera skilað til uppgjörs fyrir lok febrúar þegar lög um opinber fjármál gera þá kröfu að áritaðir ársreikningar skuli liggja fyrir á þeim tíma.

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýslu ríkisins til að halda áfram á þeirri braut að veita ríkisaðilum aðhald varðandi skil á bókhaldi og uppgjöri. Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslan þurfa að skilgreina raunhæf árangursmarkmið varðandi þennan þátt í samræmi við lögbundna skilafresti laga um opinber fjármál. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneyti til að beita sér fyrir því að tímanleg ársuppgjör og tímanleg skil á ársreikningum verði gerð að samræmdum árangursmælikvarða allra ríkisaðila í A1- og A2-hluta og tilgreind sérstaklega í fjárveitingabréfum ríkisaðila.

Mynd 7.2 sýnir hversu hátt hlutfall fjárlagaliða höfðu verið gerðir upp og töldust tilbúnir fyrir ársreikning árin 2021–2023 vegna árana 2020–2022. Í lok mars árið 2023 höfðu 59% fjárlagaliða sem höfðu áhrif á ríkisreikning árið 2022 verið merkt sem tilbúin og í lok apríl var hlutfallið komið upp í 87%. Það er að segja Fjársýslan hafði á þeim tíma aflað staðfestingar frá viðkomandi aðila að ekki væru gerðar athugasemdir við „vinnuskjal“ stofnunarinnar (fyrirliggjandi ársreikningsdrög). Hafa ber í huga að þetta er ekki lokaáfangi ferilsins, þar sem forstöðumenn og aðrir ábyrgðaraðilar þurfa að árita ársreikninga og skila staðfestingarbréfum

með formlegum hætti áður en þeir fara í birtingarferli og eru birtir á [vefsíðu fyrir ársreikninga opinberra aðila](#).

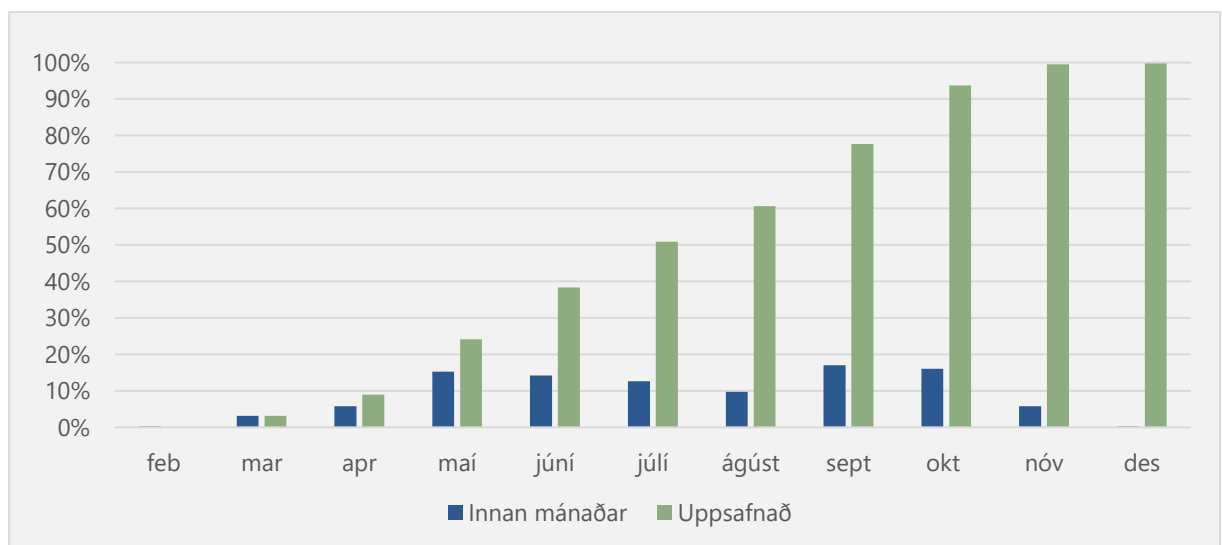
Mynd 7.2 Uppgjör fjárlagaliða lokið fyrir ríkisreikning



Heimild: Fjársýsla ríkisins

Oft á tíðum líður nokkur tími frá því að drög að ársreikningum eru send frá Fjársýslu ríkisins til ríkisaðila og þar til samþykki forstöðumanna ríkisstofnana og ábyrgðaraðila annarra fjárlagaliða á staðfestingarbréfum og ársreikningi liggur fyrir. Í samtölum Ríkisendurskoðunar við ríkisaðila vegna þessarar úttektar komu fram nokkur tilfelli þar sem drög að ársreikningi og staðfestingarbréf höfðu ekki skilað sér beint til ábyrgðaraðila heldur á netföng aðila sem höfðu látið af störfum. Fjársýslan hafi ekki ýtt sérstaklega á eftir áritun og skilum. Mynd 7.3 sýnir hvernig móttaka undirritaðra ársreikninga vegna 2022 dreifist á árið 2023.

Mynd 7.3 Móttaka samþykktra ársreikninga árið 2023, vegna ársins 2022



Heimild: Fjársýsla ríkisins

Samkvæmt yfirliti frá Fjársýslu ríkisins um skil tæplega 350 fjárlagaliða á árituðum ársreikningum og staðfestingarbréfum vegna ársins 2022 höfðu 11 aðilar eða um 3% staðið skil í mars 2023, um 9% skiluðu í apríl og maí, en 88% skiluðu síðar.

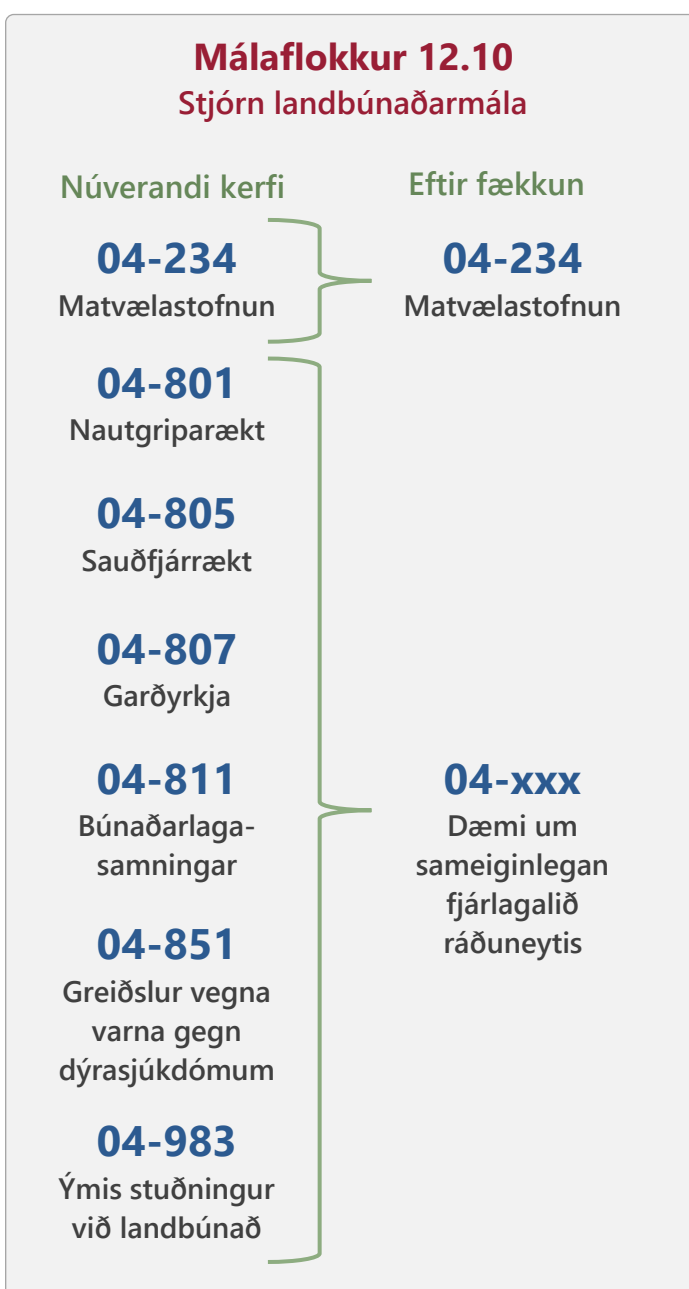
Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hafa aðilar í A1- og A2-hluta í meirihluta tilfella ekki náð að skila samþykktum ársreikningum innan tímamarka. Þá er skilum ársreikninga ríkisaðila ekki fylgt markvisst eftir af hálfu viðkomandi fagráðuneyta. Úr þessu þarf að bæta. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsluna til að taka að sér forystu að þessu leyti og brýna fyrir fagráðuneytum að þau beri ábyrgð á að ríkisaðilar sem undir þau heyra standi skil á ársreikningum og eignaskrá í samræmi við ákvæði laganna.

7.2.3 Fækkun fjárlagaliða

Með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál var gerð sú breyting að í stað þess að Alþingi veiti með fjárlögum tilteknum ríkisaðilum eða fjárlagaliðum fjárheimildir, kveða fjárlög á um fjárheimildir málefna sviða og málaflokka sem ráðherrum er falin ábyrgð á. Með þessum breytingum var áætlað að fjárlagaliðum í ríkisreikningi myndi fækka. Í byrjun árs 2024 voru 383 virkir fjárlagaliðir en voru 400 árið 2017.

Tækifæri eru til þess að fækka fjárlagaliðum enn frekar með því að sameina safnliði innan sama málaflokks eða safnliði sem heyra undir sama ríkisaðila. Fækkun fjárlagaliða myndi hafa í för með sér hagræðingu fyrir alla þá sem fjalla þurfa um slíka liði í fjárlagagerðinni og uppgjöri reikningsskila. Slíkt hefði einnig í för með sér að Fjársýslan þyrfti að gera færri ársreikninga. Einfaldast er að skýra þetta með dæmi. Í fylgiriti fjárlaga 2024 eru sjö fjárlagaliðir tilgreindir undir málaflokknum 12.10 *Stjórn landbúnaðarmála*.

Allir þessir fjárlagaliðir, nema 04-234 *Matvælastofnun*, heyra beint undir matvælaráðherra og er hann í fyrirsvari fyrir þá. Sameina mætti þessa sex fjárlagaliði undir einum fjárlagalið sem væri síðan skipt upp eftir viðfangsefnum. Með því að gera grein



fyrir einstökum búvörusamningum, greiðslum og stuðningi sem viðfangsefnum í stað sérstakra fjárlagaliða væri létt á vinnu við uppgjör, afstemmingar og ársreikningagerð þar sem uppgjörseiningum myndi fækka úr sjö í tvær. Engin sundurliðun ætti að tapast við slíkar breytingar því gerð er grein fyrir viðfangsefnum innan fjárlaganúmera í fylgiriti fjárlaga ár hvert og í ársreikningum er hægt að sýna starfspáttayfirlit í skýringum.

Margir málaflokkar bjóða upp á sambærileg tækifæri til fækkunar fjárlagaliða. Til dæmis eru sjö fjárlagaliðir sem þarf að gera upp undir málaflokki *05.40 Stjórnýsla ríkisfjármála* en mögulegt væri að fækka þeim í a.m.k. fjóra. Við endurskipulagningu fjárlagaliða ætti m.a. að horfa til þess að aðgreina viðfangsefni sem eru lög- og samningsbundin, þ.e. útgjöld sem ráðherra hefur takmarkaða stjórn á (e. *mandatory spending*), frá viðfangsefnum sem tengjast valkvæðum útgjöldum (e. *discretionary spending*). Með hliðstæðum breytingum á framsetningu fjárlagaliða og viðfangsefnum innan annarra málaflokka mætti fækka fjárlagaliðum um meira en 10%. Þó er ekki að vænta að uppgjörsvinna Fjársýslunnar dragist saman í sama hlutfalli því margir þessara fjárlagaliða eru ekki flóknir í uppgjöri.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf fjármála- og efnahagsráðuneyti í samvinnu við Fjársýslu ríkisins að kanna hvort fækka megi fjárlagaliðum og þar með uppgjörseiningum. Leggja þarf mat á að hve miklu leyti sú tilhögun myndi auka skilvirkni og hagkvæmni í uppgjörferlinu og styðja við tímanlega gerð ríkisreiknings.

7.3 Reglur og leiðbeiningar um reikningsskil

Samkvæmt ákvæðum 52. gr. laga um opinber fjármál ber einstökum ríkisaðilum í A1- og A2-hluta að haga reikningsskilagerð sinni á grundvelli IPSAS og hefur Fjársýslan það hlutverk að setja nánari reglur um reikningsskil einstakra ríkisaðila í A1- og A2-hluta. Skylda Fjársýslunnar til að setja umræddar reglur var tekin upp í löggjöfina með samþykkt laga nr. 135/2019 um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2020. Breytingin var gerð að tillögu fjármála- og efnahagsráðuneytis þegar málið var til umfjöllunar í fjárlaganefnd. Í álitni nefndarinnar kemur m.a. fram:

Framkvæmd laga um opinber fjármál hefur valdið ýmsum vandkvæðum og óvissu sem fylgir því þegar mismunandi staðlar gilda. Af þeirri ástæðu sé lagt til að reikningsskil hjá þessum aðilum verði samræmd. Þá sé ekki gert ráð fyrir að einstaka ríkisaðilar og verkefni í A-hluta þurfi að uppfylla öll skilyrði staðla um framsetningu, skýringar og upplýsingagjöf heldur sé ætlunin einkum að tryggja að reikningshaldið verði með samræmdum hætti án þess að það sé óþarflega íþyngjandi fyrir minni aðila. Því sé miðað við að Fjársýsla ríkisins marki reglur um reikningsskil og uppgjör ríkisaðila og verkefna í A-hluta sem verði byggðar á almennt viðurkenndum reikningsskilaaðferðum.

Í fjárveitingabréfi fjármála- og efnahagsráðuneytis til Fjársýslunnar vegna ársins 2023 var eitt af skilgreindum áhersluverkefnum ársins útgáfa leiðbeininga og verklagsreglna um bókhald í samræmi við IPSAS. Í [skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings vegna ársins 2022](#) benti Ríkisendurskoðun á að Fjársýsla ríkisins þyrfti að setja reglur og leiðbeiningar fyrir ríkisaðila til að eyða hugsanlegri óvissu um reikningsskilagerð og bókhaldslega meðferð einstakra viðskipta og mat og meðferð einstakra liða í reikningsskilum, sbr. 64. gr. laganna.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir þeim skjalfestu reglum og leiðbeiningum sem Fjársýsla ríkisins hefur sett um reikningsskil og framsetningu upplýsinga í ársreikningum ríkisaðila í A-, B- og C-hluta. Fjársýslan vísaði til þess að reglur og leiðbeiningar varðandi reikningsskil og framsetningu upplýsinga í ársreikningi aðila í A1- og A2-hluta væru fólgnar í því vinnuskjali (ársreikningsdrögum) sem uppgjörssvið sendir viðkomandi aðilum og þeim gátlista sem stofnunin birtir á vef sínum vegna ársuppgjörs hvers árs og hefur að geyma leiðbeiningar og kröfur um stöðluð fylgiskjöl sem aðilar verða að standa skil á. Engar aðrar reglur hefðu verið settar varðandi reikningsskilin enda tæki umrætt vinnuskjal á öllu sem þyrfti. Sem fyrr segir sendir sviðið einnig út áminningarpósta til aðila um skil.

Hvað snýr að leiðbeiningum um framsetningu upplýsinga í ársreikningum aðila A3-, B- og C-hluta benti Fjársýslan á að þeim aðilum er skylt að fara eftir lögum nr. 3/2006 um ársreikninga. Að mati stofnunarinnar væri engin ástæða væri til að víkja frá því regluverki. Hins vegar hefði stofnunin aflað upplýsinga um reikningsskilaaðferðir þessara aðila til að meta hvort aðlaga þurfi reikningsskilin að kröfum IPSAS.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf Fjársýsla ríkisins að setja skýrari reglur um reikningsskil ríkisaðila líkt og kveðið er á um 52. gr. laga um opinber fjármál og leggja meiri rækt við leiðbeiningarskyldu sína gagnvart öllum ríkisaðilum varðandi framsetningu upplýsinga í ársreikningum, sbr. 54. gr. sömu laga. Minna verður á að grundvallarkrafa laga um opinber fjármál er að ríkisaðilar hagi reikningsskilum sínum á grundvelli IPSAS. Fjársýslunni var gert að setja reglur um reikningsskilin sem áttu að skýra hvort og þá að hvaða leyti ríkisaðilum væri heimilt að víkja frá tilteknum skilyrðum IPSAS en tryggja um leið samræmda reikningsskila aðferð. Að mati Ríkisendurskoðunar er ljóst að við núverandi tilhögun uppfylla ársreikningar ríkisaðila í A1- og A2-hluta ekki megin markmið IPSAS. Til dæmis vantar uppá að allar skuldbindingar séu tilgreindar, s.s. lífeyrissjóðsskuldbindingar, afskriftum er eytt út með tekjufærslu „fyrirframgreidds fjárfestingarframlags“ og mynduð er krafa vegna óuppgerðar orlofsskuldbindingar. Í stuttu máli er vafa undirorpið hvort að reikningsskil ríkisaðila uppfylli í raun markmið IPSAS um gagnsæi og hvort þau veiti almenningi og Alþingi (notendum reikningsskilanna) greinargóðar upplýsingar um rekstur og fjárhag.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins setji leiðbeinandi reglur um reikningsskil ríkisaðila í A1- og A2-hluta, sbr. 52. gr. laga um opinber fjármál, sem kveða skýrt á um hvernig aðilar eigi að haga reikningsskilum sínum í samræmi við IPSAS. Fjársýslan er hvött til að leggja aukna rækt við leiðbeiningarhlutverk sitt gagnvart öllum ríkisaðilum varðandi reikningsskil og framsetningu upplýsinga í ársreikningum.

7.4 Gerð ríkisreiknings

Í 56. gr. laga opinber fjármál er gerð krafa um að ráðherra birti ríkisreikning innan sex mánaða frá árslokum. Ríkisreikningur er ekki birtur fyrr en hann hefur verið áritaður af fjármála- og efnahagsráðherra, fjársýslustjóra og ríkisendurskoðanda. Tafla 7.4 veitir yfirlit um áritunardagsetningar ríkisreiknings árin 2013–2022.

Tafla 7.4 Yfirlit yfir áritunardagsetningar ríkisreikninga vegna áranna 2013–2022

Ríkisreikningur	Áritunardagsetning	
2022	04.09.2023	Áritun 66 dögum of seint
2021	31.05.2022	
2020	29.06.2021	
2019	09.07.2020	Áritun 9 dögum of seint
2018	28.06.2019	
2017	10.10.2018	Áritun 102 dögum of seint
2016	14.06.2017	
2015	31.05.2016	
2014	30.06.2015	
2013	30.06.2014	

Heimild: Ríkisreikningur 2013–2022

Í flestum tilfellum hefur áritun ríkisreikninga farið fram innan tilsettra tímamarka en nokkur dráttur var á áritun vegna áranna 2017 og 2022 sem gera verður nánari grein fyrir. Ríkisreikningur fyrir árið 2017 var fyrsti reikningurinn sem gerður var samkvæmt lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál sem kváðu á um innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS). Í skýrslu ríkisendurskoðanda um [Endurskoðun ríkisreiknings 2017](#) var greint frá því að ágreiningur hefði verið uppi um túlkun einstaka atriða varðandi innleiðinguna og að áætlun um tilhögun hennar hefði komið seint fram. Ríkisendurskoðandi áritaði reikninginn án álits.

Með ríkisreikningi ársins 2022 komu til framkvæmda áhrif af breyttri flokkun ríkisaðila í samræmi við alþjóðlega hagskýrslustaðallinn um opinber fjármál, GFS, sem hafði jafnframt verið tekinn upp í fjárlögum ársins 2022 (sbr. rammagrein um flokkun ríkisaðila bls. 60). Því var um samstæðureikning að ræða sem náði til A- og B-hluta. Í skýrslu ríkisendurskoðanda um [Endurskoðun ríkisreiknings 2022](#) var bent á að flokkun ríkisaðila væri ábótavant, t.d. væru Vaðlaheiðargöng hf. skilgreind sem C-hluta starfsemi en ætti með réttu að vera talinn til A3-hluta. Áður en gerð ríkisreiknings fyrir árið 2022 hófst lagði Ríkisendurskoðun til að Fjársýslan ynni prufueintak af ríkisreikningi ársins 2021 í samræmi við breytta flokkun. Með þeim hætti yrði mögulegt að sjá hvaða breytingar þyrfti að ráðast í, bæði hjá Fjársýslunni og ríkisaðilum, til að tryggja viðunandi reikningsskil. Þetta var ekki gert og urðu verulegar tafir á gerð ríkisreiknings 2022. Þessar grundvallarbreytingar á reikningsskilunum voru ekki undirbúnar nægilega vel. Að auki verður að benda á þær breytingar sem voru gerðar á skipan stjórnarráðsins í janúar 2022 höfðu í för með sér að uppgjör og afstemmingar einstakra ríkisaðila tóku mun lengri tíma að jafnaði, sbr. [Breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta](#) (2023).

Ríkisendurskoðandi hefur áður bent á að áður en til áritunar ríkisreiknings af hálfu embættisins kemur verði að gera ráð fyrir tilhlýðilegri endurskoðunarvinnu í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og góða endurskoðunarvenju. Í því skyni verður ríkisreikningur og þau

gögn sem liggja að baki gerðar hans að liggja tímanlega fyrir. Á því hefur verið alvarlegur misbrestur í gegnum tíðina. Ef litið er til reikningsskila ársins 2022 þá lágu ófullburða drög að samstæðureikningi fyrir A- og B-hluta ríkisins ekki fyrir fyrr en 13. júní 2023 og 30. júní hafði embættinu enn ekki borist heildstæð útgáfa reikningsins og nauðsynleg fylgigögn. Vísað er til fyrrnefndrar skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Endurskoðun ríkisreiknings 2022](#) varðandi frekari athugasemdir um gerð og framsetningu ríkisreiknings. Hvað reikningsskil ársins 2023 varðar hafa upplýsingar og gögn legið fyrir fyrr, drög að samstæðureikningi bárust í byrjun júní og ríkisreikningur áritaður 15. júlí 2024.

Fjársýsla ríkisins þarf að hraða vinnu við rýni og endurmat á öllum verkferlum við gerð ríkisreiknings þannig að tryggt sé að verklag við reikningshald og reikningsskilagerð stuðli að því að ríkisreikningur verði tilbúinn fyrr.

7.4.1 Innleiðing alþjóðlegra reikningsskilastaðla

Í 1. mgr. 52. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál er kveðið á um að reikningsskil fyrir A-hluta í heild, sem og fyrir einstaka ríkisaðila í A1- og A2-hluta, skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í lögnum var miðað við að reikningsskilin yrðu grundvölluð á stöðlunum frá og með reikningsskilaárinu 2017. Það gekk ekki eftir.

IPSAS staðlar

Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar fyrir opinbera aðila (IPSAS) eru útgefnir af Alþjóða reikningsskilaráðinu fyrir opinbera aðila, IPSASB (e. *International Public Sector Accounting Standards Board*). Markmið reikningsskilaráðsins eru að þjóna hagsmunum almennings með setningu staðla og stuðla að fylgni við þá, til að styrkja gagnsæi og ábyrgð varðandi fjármál hins opinbera á heimsvísu.

Staðlarnir sæta reglulegri endurskoðun af hálfu ráðsins og reglulega bætist í safnið og eldri staðlar felldir úr gildi. Undir lok árs 2023 hafði IPSASB gefið út 48 staðla. Þeim er m.a. ætlað að tryggja að reikningsskil opinberra aðila veiti greinargóðar upplýsingar um rekstur, fjárhag og liði utan efnahags með samræmdum og samanburðarhæfum hætti.

Í athugasemdum frumvarps sem síðar var samþykkt sem lög um opinber fjármál kom fram að með innleiðingu IPSAS yrði mögulegt að fylgjast betur með fleiri áhættuþáttum en annars væri unnt og draga fram skýrari mynd af útgjöldum og rekstri afmarkaðra þátta ríkisrekstursins. Ná átti fram gleggri sýn á efnahag ríkissjóðs, gera rekstur hans bæði gagnsærri og samanburðarhæfari og draga skýrar fram áhættuþætti varðandi ábyrgðir og skuldbindingar, t.d. gagnvart einkaframkvæmdum og varðandi opinber fyrirtæki og sjóði.

Hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins

Með lögum um opinber fjármál var komið á fót reikningsskilaráði ríkisins fyrir A-hluta. Ráðið hefur það hlutverk að taka ákvarðanir um innleiðingu reikningsskila- staðla og álitaefni sem þá varða. Ef til þess liggja málefnalegar ástæður getur ráðið frestað tímabundið að taka upp hluta af IPSAS-stöðlunum. Í ríkisreikningi skal gera grein fyrir hvaða atriðum staðalanna er ekki fylgt, ástæðum þess og áhrifum á afkomu og fjárhag. Fjársýslustjóri og hagstofustjóri eiga sæti í reikningsskilaráði, auk þriggja ráðsmanna sem skipaðir eru af fjármála- og efnahagsráðherra, þar af skal að lágmarki einn vera löggiltur endurskoðandi. Ríkisendurskoðandi situr fundi ráðsins með málfrelsi og tillögurétt.

Í september 2018 lögðu Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti fram innleiðingar- áætlun vegna staðlanna til samþykktar af hálfu reikningsskilaráðs ríkisins. Samkvæmt henni yrðu staðlarnir að fullu innleiddir frá og með reikningsskilaárinu 2019. Ráðið samþykkti áætlun- ina en hún gekk ekki eftir að fullu. Í júní 2020 óskuðu Fjársýslan og fjármála- og efnahags- ráðuneyti eftir því að reikningsskilaráð myndi heimila frestun á innleiðingu sex staðla, þ.e. IPSAS 13, 29 og 35–38. Um er að ræða staðla er varða leigusamninga (13), fjármálagerninga (29), samstæðureikningsskil (35), fjárfestingar í hlutdeildarfélögum og sameiginlegum verkefnum (36), samrekstur (37) og upplýsingagjöf um hagsmuni í öðrum rekstrareiningum (38). Ráðið varð við þeirri ósk en fór fram á að ráðuneytið og Fjársýslan myndu leggja fram tímasetta áætlun um hvernig yrði unnið að því að uppfylla kröfur umræddra staðla. Í maí 2021 lögðu ráðuneytið og Fjársýslan á ný fram beiðni til reikningsskilaráðs um að fresta upptöku IPSAS 13 og 35–38 vegna reikningsskila ársins 2020. Sambærilegar beiðnir voru lagðar fram í apríl 2022 vegna reikningsskila ársins 2021 og í maí 2023 vegna ársins 2022. Reikningsskilaráð ákvað í öllum tilfellum að samþykkja þessar tillögur. Í ríkisreikningi 2023 kemur fram að frestað hafi verið upptöku IPSAS 13, 36–38 auk IPSAS 42 sem er staðall sem tók gildi frá og með 1. janúar 2023 sem varðar velferðarþjónustu og félagslega aðstoð. Ríkisendurskoðun hefur óskað eftir ítarlegri áætlunum um innleiðinguna en slíkar áætlanir hafa ekki komið fram.

Gerð hefur verið grein fyrir fyrrgreindum frestunum í ríkisreikningi hvers árs, líkt og lög um opinber fjármál kveða á um. Samkvæmt skýringu nr. 2 með ríkisreikningi ársins 2022 gerði Fjár- sýsla ríkisins ráð fyrir að innleiðingu umræddra staðla yrði lokið frá og með gerð ríkisreiknings vegna ársins 2024. Að öðru leyti væru reikningsskilaaðferðir í samræmi við gildandi IPSAS- staðla. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2022 er aftur á móti bent á 40 ákvæði úr 19 IPSAS-stöðlum þar sem ítarlegri gögn þarf til að leggja mat á hvort ríkis- reikningur uppfylli staðlana. Að mati Ríkisendurskoðunar er upplýsingum í ríkisreikningi þess árs, sem og fyrri ára, í því tilliti ábótavant.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að Fjársýslan tryggi bætta fylgni við ákvæði innleiddra IPSAS-staðla við gerð ríkisreiknings.

Ríkisendurskoðun hefur margsinnis ítrekað að betur hefði þurft að standa að innleiðingunni og þær áætlanir sem lagðar hafa verið fram á vettvangi reikningsskilaráðs hafa ekki verið nægilega ítarlegar. Þegar litið er til þess að á næstu árum þarf að innleiða fleiri IPSAS-staðla er mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslan sinni verkefninu með markvissari hætti en

áður. Sem dæmi má nefna að alþjóðlega reikningskilaráðið fyrir opinbera aðila vinnur nú að gerð sértæks staðals um reikningskil vegna náttúruauðlinda. Með innleiðingu hans þarf að taka afstöðu til ýmissa álitamála sem snúa m.a. að því hvernig gera eigi grein fyrir upplýsingum í ríkisreikningi um fiskistofna í hafi, gróðurþekju í landi og í vatni og því heita og kalda vatni sem ríkið fer með beint eða óbeint eignarhald á. Að óbreyttu er fyrirséð að framhald verði á endurteknum frestunum.

Í fjárveitingarbréfi fjármála- og efnahagsráðuneytis til Fjársýslunnar vegna ársins 2020 lagði ráðuneytið áherslu á að innleiðingu IPSAS yrði lokið á árinu. Síðan þá hefur innleiðingin verið eitt af áhersluverkefnum í öllum fjárveitingabréfum ráðuneytisins til stofnunarinnar en að jafnaði verið vísað til þess að hún yrði unnin í samræmi við innleiðingaráætlun sem samþykkt var af reikningskilaráði. Eins og þegar hefur verið bent á er raunin sú að ráðuneytið sjálft og Fjársýslan ráða mestu um innleiðingaráætlunina og sem fyrr segir er sömu áherslu á innleiðinguna ekki að finna í stefnumiðaðri áætlanagerð Fjársýslunnar.

Athygli vekur að þrátt fyrir að lögbundin innleiðing IPSAS-reikningsskilastaðla hafi verið meðal sérstakra áhersluverkefna síðustu ára hefur ítrekað þurft að fresta innleiðingu. Full innleiðing staðlanna hefur dregist verulega og þurfa bæði fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsla ríkisins að vinna með markvissari hætti að því að ljúka henni.

7.4.2 Uppgjörskerfi

Fjársýsla ríkisins hefur ekki notað sérstök uppgjörskerfi við gerð ríkisreiknings. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að Fjársýslan hefði ekki í hyggju að taka upp slík kerfi heldur yrði áfram byggt á núverandi verklagi þar sem ríkisreikningur er unnin beint úr gögnum fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins eða vöruhúsi fjárhagsupplýsinga í hefðbundnum töflureikni. Eftir því sem reikningsskil ríkisins verða umfangsmeiri og flóknari og taka til aðila sem standa alfarið utan fjárhagskerfis ríkisins, s.s. aðila í B-hluta ríkissjóðs, verður æ þyngra að vinna ríkisreikning með þeim hætti og lágmarka á sama tíma áhættu við reikningsskilin m.t.t. tímanlegra skila og bæði áreiðanleika og rekjanleika upplýsinga.

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti til að kanna kosti þess að innleiða uppgjörskerfi við gerð ríkisreikningsins og yfirmumsjón reikningsskila ríkisaðila.

7.5 Mánaðarleg og ársfjórðungsleg uppgjör

Meðal verkefna Fjársýslunnar er að annast mánaðarleg uppgjör um greiðsluhreyfingar A1-hluta ríkissjóðs og ársfjórðungsuppgjör um rekstur og efnahag A-hluta, sbr. 6. mgr. 64. gr. laga um opinber fjármál. Þessi uppgjör eru grunnurinn að mánaðar- og ársfjórðungsskýrslum sem fjármála- og efnahagsráðherra ber að birta samkvæmt 60. og 61. gr. sömu laga.

Mánaðarskýrslur - Samkvæmt 60. gr. laga um opinber fjármál skal ráðherra birta skýrslu á grundvelli uppgjörs Fjársýslu ríkisins um greiðsluhreyfingar A1-hluta ríkissjóðs vegna næstliðins mánaðar með samanburði við áætlanir innan ársins og útkomu sama tímabils árið á undan. Slík mánaðarskýrsla skal m.a. innihalda upplýsingar um innheimtar tekjur, greidd gjöld, fjárfestingu, fjármögnun og skuldastöðu. Skýrsluna skal birta innan þrjátíu daga frá lokum hvers mánaðar.

Ársfjórðungsskýrslur - Í 61. gr. laga um opinber fjármál kemur fram krafa um að ráðherra birti skýrslu á grundvelli uppgjörs Fjársýslu ríkisins um rekstur og efnahag í A-hluta ríkisins innan ársins til loka viðkomandi ársfjórðungs. Skýrslan skal sýna samanburð á fjárheimildum og útgjöldum eftir málefnasviðum og málaflokkum. Jafnframt skal birta samanburð á fjárhagsstöðu ríkisaðila og verk efna við fjárveitingar samkvæmt fylgiriti fjárlaga og samþykktar breytingar á þeim. Skýrsluna skal birta innan þrjátíu daga frá lokum hvers ársfjórðungs.

Ekki eru sett fram tímaviðmið um hvenær mánaðarleg og ársfjórðungsleg uppgjör Fjársýslunnar skuli liggja fyrir, en til að tryggja að ráðherra geti birt skýrslunnar innan tímamarka þurfa þær að liggja fyrir innan þess þrjátíu daga ramma sem ráðherra hefur. Eitt þeirra markmiða sem var skilgreint í stefnumiðaðri áætlun Fjársýslunnar fyrir tímabilið 2020–2022 var að tryggja viðskiptavinum viðeigandi og tímanlegar upplýsingar. Einn þeirra mælikvarða sem áttu að gefa til kynna árangur stofnunarinnar að því leyti var fjöldi frávika frá kröfum laga um opinber fjármál varðandi „mánaðaryfirlit“. Stefnan var sett á fulla hlítni við kröfur laganna árið 2022. Sé litið til birtingu mánaðar- og ársfjórðungsskýrslna er ljóst að þau markmið náðust ekki.

Útgáfa og birting á mánaðar- og ársfjórðungsskýrslum hefur aldrei verið í fullu samræmi við ákvæði 60. og 61. gr. laga um opinber fjármál frá gildistöku laganna. Fjársýslan hefur birt sonefnd „mánaðaryfirlit“ með óreglulegum hætti frá 2017, sbr. yfirlit á mynd 7.5. Í því yfirliti sem var birt fyrir september 2023 var vísað til ákvæða 61. gr. laga um opinber fjármál um ársfjórðungsskýrslu um rekstur og efnahag A-hluta ríkissjóðs. Fram að því hafði verið vísað til ákvæða í 60. gr. laganna um mánaðarskýrslu í inngangi skýrslanna. Ekki verður séð að efni eða framsetning yfirlitsins hafi breyst og virðist sem því sé ætlað að uppfylla skilyrði bæði mánaðarskýrslna og ársfjórðungsskýrslna.

Mynd 7.5 Yfirlit um útgáfu mánaðaryfirlita um fjárreiður ríkissjóðs 2017–2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Janúar	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt
Febrúar	Ekki birt	Ekki birt	Birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt
Mars	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt
Apríl	Birt	Ekki birt	Birt	Ekki birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt
Maí	Birt	Ekki birt	Birt	Birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt
Júní	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt	Ekki birt
Júlí	Birt	Ekki birt	Birt	Birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt
Ágúst	Birt	Ekki birt	Birt	Birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt
September	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt
Október	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt
Nóvember	Birt	Birt	Birt	Birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt
Desember	Ekki birt	Birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt	Ekki birt

Birt Ekki birt

Heimild: Mánaðaryfirlit um fjárreiður ríkissjóðs

Birting mánaðaruppgjöra lagðist nær alfarið niður á tímabili á árinu 2022. Að mati Fjársýslunnar voru gæði fjárhagsupplýsinga ekki nægilega góð á þeim tíma sem unnið var að endurskipulagningu Stjórnarráðsins, sérstaklega hvað sneri að samanburði rauntalna við fjárheimildir og fjárveitingar í þeim tilfellum sem ríkisaðilar fengu ný fjárlaganúmer.

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa Fjársýslunnar kom fram að mánaðaryfirlit eru enn keyrð út og þeim komið til allra ráðuneyta. Í sumum tilfellum leiða uppgjör í ljós að ráðuneyti hafa ekki staðið með réttum hætti að dreifingu fjárveitinga á tímabil sem leiða til þess að niðurstöður tiltekinna mánaða eru ekki í samræmi við fjárveitingar. Að mati stofnunarinnar væri í mörgum tilfellum ekki nægilega vel brugðist við þeim frávikum sem uppgjörin leiddu í ljós. Lýsti stofnunin því sem „ábyrgðarflóttu“ þegar hvorki stofnanir né ráðuneyti taka ábyrgð þegar mánaðaryfirlit sýna fram á neikvæðan samanburð gagnvart áætlunum og/eða fjárveitingum.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti fylgi ákvæðum 60. og 61. gr. laga um opinber fjármál um mánaðar- og ársfjórðungsskýrslur. Slíkar skýrslur veita mikilvægar upplýsingar um hvernig ráðuneyti standa sig í fylgni við fjárlög. Jafnframt skiptir máli að slíkar skýrslur séu tengdar lokun tímabila í bókhaldinu þannig að þær hafi sem mest gildi. Löggin gera skýran greinarmun á uppgjöri Fjársýslunnar og þeim skýrslum sem ráðherra ber að standa skil á. Þá er brýnt að brugðist verði við dræmum viðbrögðum fagraðuneyta við niðurstöðum úr mánaðarlegu og ársfjórðungslegu uppgjöri Fjársýslunnar.

7.6 Birting og miðlun fjárhagsupplýsinga

Lög um opinber fjármál gera skýra kröfu um að skýrslur og upplýsingar um fjármál ríkisins skuli vera greinargóðar og áreiðanlegar, að þær skýrslur sem þau kveða á um skuli birta tímanlega þannig að þær nýtist sem best til fjármálastjórnar og eftirlits, sbr. 49. gr. laganna. Í athugasemdum við þessa grein í frumvarpi til laganna segir að almennt verði að telja að best fari á því að allar upplýsingar um fjármál ríkisins, þ.m.t. mánaðarleg-, ársfjórðungsleg- og árleg uppgjör og hvers konar yfirlit og sundurliðanir, séu birt á sérstöku vefsvæði Fjársýslu ríkisins. Jafnframt er lögð áhersla á að upplýsingar um ríkisfjármál séu settar fram á aðgengilegan hátt svo að þær nýtist almenningi jafnt sem fag- og eftirlitsaðilum sem best.

Fjársýsla ríkisins hefur unnið að umbótum hvað snýr að miðlun upplýsinga á vefnum rikisreikningur.is, þar sem m.a. má finna upplýsingar og gögn um bæði fjárhag og mannauð ríkisins. Í febrúar 2024 var m.a. hægt að nálgast gögn sem vörðuðu afkomu og efnahag árána 2017 til 2022. Auk þess hefur stofnunin unnið að gerð gagnvirkra mælaborða sem byggja á vöruhúsum fjárhags- og mannauðsgagna sem sækja rauntímagögn í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina til að halda þeirri þróun áfram, enda ljóst að birting samtímagagna um fjárhag og rekstur stofnana ríkisins er til þess fallin að auka aðhald og eftirlit. Þessi þróun er sérstaklega mikilvæg í því ljósi hversu seint á árinu Fjársýslan hefur getað birt ársreikninga ríkisaðila og hve stopul útgáfa mánaðar- og ársfjórðungsskýrslna ríkissjóðs hefur verið síðustu ár.

Ríkisendurskoðun telur að leggja verði meiri rækt við skyldur og hlutverk Fjársýslunnar og ráðuneytis sem varða miðlun og birtingu tímanlegra upplýsinga. Slík birting veitir stofnunum aðhald hvað snýr að færslu bókhalds og vandaðrar áætlanagerðar. Taka þarf til skoðunar hvort setja mætti lögbundnar mánaðar- og ársfjórðungsskýrslur fram sem gagnvirk mælaborð á grunni vöruhúss fjárhagsupplýsinga, eftir formlega útgáfu þeirra.

Umræða um vanda, sem skapast af því að tímabilum bókhalds hefur ekki verið lokað fyrr en seint og um síðir, hefur staðið yfir í langan tíma. Í skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings, m.a. vegna árána 2020 og 2022, hefur Ríkisendurskoðun bent á að tímabilum hefur verið haldið opnum innan ársins sem eykur villuhættu við gerð mánaðar- og ársfjórðungsuppgjöra, auk þess sem ekki væri hægt að treysta því að fjárhæðir sem til skoðunar eru hverju sinni á ákveðnu tímabili séu endanlegar. Frá miðju ári 2023 hefur opnunartími tímabila verið stytur. Fjársýslan hefur stigið mikilvæg skref á síðustu mánuðum með því að flýta fyrir lokun tímabila í bókhaldi. Mikilvægt er að tryggja sem best að sú framkvæmd sé komin til að vera.

8 Fjárreiðusvið

Meðal lögbundinna verkefna Fjársýslunnar er að annast féhirslu ríkisins, sbr. 64. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Í því felst m.a. greiðsla fjárframlaga úr ríkissjóði í samræmi við fjárveitingar, móttaka innheimtufjár og bæði innheimta og greiðsluþjónusta fyrir stofnanir og ríkissjóð. Fjárreiðusvið stofnunarinnar sinnir þessum verkefnum ásamt lánaumsýslu, uppgjöri milli ríkissjóðs og sveitarfélaga o.fl. Sviðið telur 14 stöðugildi og er skipt í tvær einingar, þ.e. greiðslustýringu (fimm stöðugildi) og innheimtustýringu (nín stöðugildi). Segja má að allt greiðslufæði ríkissjóðs sé í umsjá sviðsins sem þarf á ársgrundvelli að hafa reiður á tæplega 1,3 milljón útgreiðslna og rúmlega 1,6 milljón innborgana.

1,3
milljón
útgreiðslna á ári

1,6
milljón
innborgana á ári

Gallaðir árangursmælikvarðar

Í stefnumiðaðri áætlun Fjársýslunnar fyrir tímabilið 2021–2023, sem fjármála- og efnahagsráðherra staðfesti, voru skilgreindir þrjú árangursmælikvarðar fyrir markmið áætlunarinnar um bættu skilvirkni við fjármálaumsýslu ríkisins. Nú þegar hefur verið fjallað um hlutfall ríkisaðila í bókhalds- og greiðsluþjónustu (kaflar 3 og 6), en viðmið um að hlutfallið yrði 80% árið 2023 náðist ekki. Auk þessa var litið til hlutfalls reikninga sem ríkisaðilar greiddu eftir eindaga og fjárhæð krafna sem féllu á eindaga sem mælikvarða á árangur, þ.e. annars vegar hvort ríkisaðilar væru að greiða skuldir sínar fyrir eindaga og hins vegar hvort kröfur ríkisaðila innheimtust fyrir eindaga. Stefnt var að því að lækka hlutfall reikninga greidda eftir eindaga úr 20% árið 2019 í 10% árið 2023 og að heildarfjárhæð krafna ríkisaðila sem féllu á eindaga færu úr 160 ma. kr. í 130 ma. kr.

Þegar Ríkisendurskoðun kallaði eftir upplýsingum frá Fjársýslunni um þróun þessara stærða kom í ljós að fallið hafði verið frá því fylgjast með hlutfalli reikninga sem greiddir voru eftir eindaga þar sem þættir á borð við ólíka tilhögun greiðslufresta og misjafnar skilgreiningar á eindaga gerðu það að verkum að erfitt var að keyra út áreiðanlegar upplýsingar.

Þá var yfirlit Fjársýslunnar um fjölda viðskiptakrafna og afdrifa þeirra takmarkað við ríkisaðila í bókhaldsþjónustu hjá stofnuninni. Af 12.328 kröfum ársins 2023 sem námu 6,9 ma. kr höfðu 1.460 verið greiddar eftir eindaga, eða um 12%. Heildarfjárhæð krafna sem voru innheimtar eftir eindaga var 1,4 ma. kr. eða um 20% af heildarfjárhæð viðskiptakrafna aðila í bókhaldsþjónustu Fjársýslunnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það miður að ekki skuli hafa verið skilgreindir skýrari árangursmælikvarðar hvað snýr að innheimtu- og greiðslu reikninga sem Fjársýslan getur haft betri yfirsýn um og nýtt til úrbóta á tilhögun ríkisfjármála.

8.1 Verkferlar og önnur gæðaskjöl

Margir helstu verkferlar fjárreiðusviðs hafa verið skjalfestir, sbr. yfirlit í viðauka I, en líkt og má segja um starfsemi Fjársýslunnar í heild er skjölun allra ferla hvergi nærri lokið. Þá hafa ýmsir ferlar verið skjalfestir en ekki fengið formlegt útgáfunúmer í safni þeirra gæðaskjala sem stofnunin heldur til haga á sameiginlegu vefsvæði. Til að mynda hefur fjárreiðusvið skilgreint verkferla fyrir bæði lokun bankareikninga og skil ríkisaðila á fjárframlögum til ríkissjóðs í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 822/2021 um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs. Þá hafa fimm ferlar sem snúa að innheimtu og greiðslu reikninga verið sjálfvirknivæddir og þar af leiðandi skjalfestir en hafa ekki verið gefnir út sem formleg gæðaskjöl.

8.2 Greiðsluþjónusta

Samkvæmt yfirliti Fjársýslunnar annast stofnunin greiðsluþjónustu fyrir 315 virka fjárlagaliði, þar af eru 120 stofnanir. Í þeim tilvikum sem Fjársýslan hefur gert þjónustusamninga við ríkisaðila sem nýta greiðsluþjónustu stofnunarinnar er tekið fram að í henni felist að allir samþykktir reikningar séu greiddir á eindaga, hafi þeir borist til afgreiðslu á tilsettum tíma. Fjársýslan gerir jafnframt kröfu um að tveir aðilar samþykki greiðslu reikninga innan tímamarka. Einn af árangursmælikvörðum Fjársýslu ríkisins samkvæmt stefnumiðaðri áætlun árána 2020–2022 var að lækka hlutfall viðfangsefna þar sem eingöngu er krafist einfalds samþykkis reikninga.

Ekki hefur tekist að innleiða tvöfalt samþykki reikninga hjá öllum ríkisaðilum. Mikilvægt að Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti beiti sér með markvissum hætti að tvöfalt samþykki þurfi til greiðslu allra reikninga.

Áður hefur verið bent á að það hefur verið markmið Fjársýslunnar og fjármála- og efnahagsráðuneytis að fjölga aðilum í bókhalds- og greiðsluþjónustu. Bæði til að ná fram hagkvæmni og auka skilvirkni í ríkisrekstrinum í heild en með því að fela Fjársýslunni þau verkefni sem væru annars á hendi gjaldkera innan stofnunar má ná fram ýmsum öðrum ávinningi. Meðal annars er tryggð aðgreining á hlutverki bókara og gjaldkera, öryggi gagna eykst, greiðsluskilmálum er betur fylgt eftir og eru í samræmi við skilmála annarra stofnana, einfaldara verður að leiðrétta villur og vinna við afstemmingar minnkar.

Undirstrika verður mikilvægi þess að greint sé milli starfa við bókun og greiðslu reikninga. Með reglugerð nr. 822/2021 um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs, sem tók gildi 1. september 2021 er kveðið skýrt á um í 7. gr. að uppfylli ríkisaðili ekki þessa kröfu skuli hann vera í greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni eru dæmi um að aðilar uppfylli ekki þessa kröfu en hafi þrátt fyrir það ekki sýnt vilja til að nýta greiðsluþjónustu stofnunarinnar. Við úttekt Ríkisendurskoðunar bentu fulltrúar fjárreiðusviðs Fjársýslu ríkisins jafnframt á að þótt krafa um aðgreiningu starfa við bókun og greiðslu sé uppfyllt tryggji það ekki að viðkomandi störfum sé sinnt í samræmi við bestu mögulegu starfshætti.

Að mati Ríkisendurskoðunar er tilefni til að Fjársýsla ríkisins fylgi því fastar eftir í umboði fjármála- og efnahagsráðuneytis að stofnunin taki að sér greiðsluþjónustu ríkisaðila í A-hluta.

8.2.1 Fækkun bankareikninga

Í 37. gr. laga um opinber fjármál er fjármála- og efnahagsráðherra falin ábyrgð á lausafjárstýringu ríkissjóðs og kveðið á um að ríkisaðilum í A1-hluta sé einungis heimilt að halda eigin bankareikninga til að sinna daglegum greiðslum að fengnu samþykki ráðherra. Með reglugerð um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs var ábyrgð varðandi fjárvörslu, fjárstýringu og umsýslu bankareikninga skýrð nánar. Með reglugerðinni var stofnunum í A-hluta veitt almenn heimild til að halda bankareikninga að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Forstöðumenn ríkisaðila skulu tilkynna Fjársýslu ríkisins um alla bankareikninga og greiðslukort og veita stofnuninni heimild til að fylgjast með stöðu þeirra og hreyfingum.

Fjársýsla ríkisins hefur kallað eftir að allar stofnanir upplýsi um bankareikninga í þeirra umsjá. Samkvæmt þeim gögnum sem lágu fyrir í lok árs 2023 héldu A-hluta stofnanir um 850 bankareikninga. Fjársýslan hefur jafnframt gefið öllum aðilum í bókhalds- og greiðsluþjónustu þau fyrirmæli að loka öllum bankareikningum sínum. Samkvæmt því verklagi sem Fjársýslan hefur skilgreint er fyrrnefndum stofnunum gefinn kostur á að færa rök fyrir nauðsyn þess að þær haldi áfram eigin bankareikninga. Stofnanir hafa kost á að andmæla þeim fyrirmælum með rökstuðningi sem Fjársýslan tekur afstöðu til. Sé hann ekki tekinn gildur eru fyrirmælin ítrekuð og ef þarf skotið til fagráðuneytis og að lokum fjármála- og efnahagsráðuneytis. Ríkisendurskoðun er ekki kunnugt um að ágreiningur um lokun bankareikninga hafi hingað til ratað til ráðuneytisins en samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni er vinna við framkvæmdina yfirstandandi.

850

**Bankareikningar
hjá A-hluta
stofnunum**

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti til að vinna áfram að því markmiði að fækka bankareikningum stofnana í A1-hluta og skilgreina það sem árangursmælikvarða í stefnumörkun stofnunarinnar. Halda þarf áfram á þeirri braut að sem flestar stofnanir nýti sér greiðsluþjónustu Fjársýslunnar og gjaldkerum í stofnunum fækki enda sé slíkt fallið til að stuðla að auknu hagræði. Ríkisendurskoðun minnir í því samhengi á að heimild ríkisaðila til að færa eigið bókhald, halda eigin bankareikninga og annast greiðslur eru háðar ákvörðun ráðherra.

8.2.2 Sjóðstýring

Í athugasemdum frumvarps sem síðar varð að lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál segir um þau ákvæði 37. greinar sem lúta að fjárstýringu að tilgangur þeirra sé m.a. að lágmarka það lausafé ríkisins sem liggur í bankakerfinu, stuðla að því að ríkissjóður njóti vaxtatekna og fyrirbyggja að ríkisaðilar safni innstæðum á sama tíma og þeir fá framlög úr ríkissjóði til rekstrar. Sem fyrr segir hefur fjármála- og efnahagsráðherra sett reglugerð um sjóðstýringu á grundvelli heimildar í lögnum sem skýra þetta nánar og setja frekari takmarkanir á leyfilega sjóðstöðu ríkisaðila. Í 2. gr. reglugerðarinnar segir:

Ríkisaðila og ábyrgðaraðila verkefna ber að endurgreiða ríkissjóði í lok hvers mánaðar, stöðu á bankareikningum sem er umfram 2% af fjárveitingu ársins.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni hefur ekki verið gengið á eftir skilum ríkisaðila á lausafé í lok hvers mánaðar í samræmi við skilyrði reglugerðarinnar. Árin 2021 og 2022 sendi Fjársýslan þeim stofnunum sem höfðu yfir að ráða lausafé umfram 2% viðmið reglugerðarinnar tölvupóst um skyldu þeirra til að endurgreiða framlög ríkissjóðs í samræmi við það. Í hvort sinn var um 50 stofnanir að ræða og ítreka þurfti tilmælin í garð 20 þeirra. Árið 2023 breytti stofnunin verklagi sínu og eru aðilar krafðir um endurgreiðslu fjórum sinnum yfir árið. Samkvæmt gögnum Fjársýslunnar hefur stofnunum sem ekki skila framlögum fækkað nokkuð. Þegar kröfur um endurgreiðslu voru sendar út í nóvember 2023 voru 28 aðilar og verkefni sem krafín voru samtals um 28,5 ma. kr.

Í samræmi við verklag Fjársýslunnar eru kröfurnar ítrekaðar í garð þeirra sem ekki endurgreiða framlögin til ríkissjóðs en komi fram gildur rökstuðningur fyrir því að viðkomandi aðili þurfi að fara tímabundið umfram 2% viðmiðið, t.d. ef um vörslufé er að ræða, fellur Fjársýslan frá kröfunni. Ef erindi Fjársýslunnar er ekki sinnt af viðkomandi aðila er því beint til fagráðuneytis viðkomandi og ef það ber ekki árangur er það sent til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins í febrúar 2024 höfðu 10,8 ma. kr. verið endurgreiddir af þeim 28,5 ma. kr. sem stofnunin gerði kröfu um. Í flestum tilfellum kom fram gildur rökstuðningur fyrir sjóðsöfnuninni og aðilar héldu eftir a.m.k. hluta þeirrar fjárhæðar sem krafa var gerð um. Í fimm tilfellum var engu svarað og námu kröfur Fjársýslunnar í þeim tilfellum samtals 7,7 ma. kr. Þar af var Ofanflóðasjóður krafinn um 7,1 ma. kr. Ríkisendurskoðun hefur tekið málefni sjóðsins til sérstakrar skoðunar, sbr. hraðúttekt embættisins [Ofanflóðasjóður](#) (maí 2024).

37,9%
heimtur

28 aðilar krafðir
um 28,5 ma. kr.
Heimtur 10,8 ma. kr.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Fjársýsla ríkisins vinni áfram að lögbundnum markmiðum um fjárstýringu og tryggi eins og kostur er að sjóðstaða aðila í A1-hluta ríkissjóðs sé í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 822/2021. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að fjármála- og efnahagsráðuneyti styðji markvisst við aðgerðir Fjársýslunnar hvað snýr að sjóðstýringu og skilgreini stefnubundna árangursmælikvarða í því sambandi, s.s. fjölda bankareikninga ríkisaðila.

8.3 Innheimta

Í 3. mgr. 64. gr. laga um opinber fjármál kemur fram að Fjársýsla ríkisins annist móttöku innheimtufjár frá ríkisaðilum í A1- og A2-hluta ásamt innheimtu á skuldabréfum og kröfum. Nánar er kveðið á um innheimtu útistandandi krafna í 5. gr. reglugerðar nr. 822/2021 um sjóðstýringu ríkisaðila og verkefna í A-hluta ríkissjóðs. Reglugerðin gerir ekki ríkar kröfur til þess hvernig ríkisaðilar skulu standa að innheimtu krafna. Samkvæmt ákvæðum greinarinnar er fjármála- og efnahagsráðuneyti heimilt að vísa innheimtukröfum ríkisaðila til innheimtuaðila og skulu sölureikningar ríkisaðila, sendir til innheimtu hjá innheimtuaðila séu þeir ógreiddir 30 dögum eftir eindaga. Jafnframt er tekið fram að skuldari beri allan innheimtukostnað. Fjársýslan hefur gefið út verklagsreglur og leiðbeiningar um framkvæmd reglugerðarinnar sem taka m.a. til innheimtu útistandandi krafna. Reglurnar tilgreina að eindagi krafna skuli ekki vera síðar en 15. dag næsta mánaðar eftir viðskiptin og að allir sölureikningar skulu skráðir í fjárhagskerfi ríkisins.

Ríkisaðilar í A1- og A2-hluta geta nýtt sér þjónustu Fjársýslu ríkisins við útgáfu reikninga og innheimtu á viðskiptakröfum en eru ekki skyldaðir til þess. Samkvæmt yfirliti Fjársýslu ríkisins eru 116 ríkisaðilar af 168 (69%) sem nýta sér innheimtuþjónustu stofnunarinnar. Hafa verður í huga að hluti þeirra stofnana sem nýta sér ekki innheimtuþjónustu Fjársýslunnar gefa ekki út reikninga í ríkum mæli. Engu að síður má segja að um 52 stofnanir sjái sjálfar um innheimtu viðskiptakrafna, þ. á m. Landspítali, Sjúkrahúsið á Akureyri og fleiri heilbrigðisstofnanir, Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri og fleiri menntastofnanir.

69%
116 ríkisaðilar af 168
sem nýta sér
innheimtuþjónustu
Fjársýslunnar

Ríkisendurskoðun telur að Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti þurfi að vinna markvisst að fækkun ríkisaðila sem annast innheimtu. Með því yrði bæði dregið úr áhættu við rekstur ríkissjóðs og betur tryggt en ella að framkvæmd innheimtu ríkisaðila sé skilvirkari og með samræmdum hætti. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að kanna hvort setja þurfi fram skilyrði fyrir því að ríkisaðilum sé heimilt að annast innheimtu með sambærilegum hætti og sett eru skilyrði fyrir heimild þeirra til færslu bókhalds og vörslu bankareikninga.

8.3.1 Sjálfvirknivæðing innheimtuferla

Fjársýsla ríkisins hefur þróað og innleitt sjálfvirknivædda innheimtuferla. Markmiðið hefur m.a. verið að einfalda og samræma innheimtuferla, greiðsluskilmála og tilhögun innheimtu meðal ríkisstofnana. Fjársýslan hefur skilgreint fimm innheimtuflokka sem stofnanir falla í eftir eðli og tilhögun innheimtunnar.

Mynd 8.1 Innheimtuflokkar Fjársýslu ríkisins



Heimild: Verklagsreglur varðandi reglugerð nr. 822/2021

Þótt Fjársýsla ríkisins annist innheimtu fyrir hönd ríkisaðila ber viðkomandi engu að síður ábyrgð á álagningunni sjálfri, reikningagerð og eftir atvikum breytingu og niðurfellingu reikninga. Þá þarf viðkomandi aðili að gefa samþykki fyrir vanskilainnheimtu sé um það að ræða og samþykkja afskrift reikninga. Fjársýslan aftur á móti sér um útsendingu/birtingu greiðsluseðla og reikninga, bókun greiðslna, innheimtu eftir eindaga og löginnheimtu ef til þess kemur. Með sjálfvirknivæddum innheimtuferli eru eingöngu gefnir út rafrænir reikningar sem eru aðgengilegir á www.island.is og í skeytamiðlun. Viðkomandi getur greitt í heimabanka, á island.is eða greitt á staðnum með tengingu við posa. Þegar krafa er birt á island.is er viðtakanda tilkynnt

um það en síðan sendir Fjársýslan að auki tilkynningu til viðtakanda 3 dögum fyrir eindaga um innheimtuna. Ítrekun um vanskil eru send viðtakanda ef þarf allt að fjórum sinnum en þegar 60 dagar eru liðnir frá eindaga er stofnaður vanskilareikningur í tekjubókhaldskerfi ríkisins. Fyrsta og annað ár eftir útgáfu eru send innheimtubréf á tveggja mánaða fresti, en á sex mánaða fresti í tvö ár eftir það.

Ríkisendurskoðun hvetur Fjársýslu ríkisins til að halda áfram þróun og sjálfvirkni-væðingu innheimtuferla.

8.4 Tekjubókhaldskerfi ríkisins - TBR

Auk þess að annast innheimtu krafna fyrir ríkisaðila, þá hefur fjárreiðusvið stofnunarinnar umjón með tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) sem stofnanir ríkisins geta nýtt til álagningar og innheimtu lögbundinna opinberra gjalda og skatta. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni er um 95% allra krafna ríkisins stofnaðar í TBR.

Ólíkt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins þá er TBR, sérsmíðað íslenskt kerfi sem er byggt á gömlum grunni. Kerfið nýtur ekki sambærilegs stuðnings og Orri, sem er framleiddur af leiðandi hugbúnaðarfyritæki sem starfar á alþjóðlegum vettvangi. TBR er rekið og hýst af Advania samkvæmt samningi við Fjársýsluna. Advania hefur jafnframt samið um þjónustu, þróun og viðhald kerfisins. Kerfið samanstendur af níu kerfishlutum og er m.a. notað við álagningu og innheimtu skatttekna, skólagjalda, komugjalda á heilbrigðisstofnanir o.fl. Kerfið hefur reynst stöðugt í rekstri og er niðurfall mjög sjaldgæft. Þótt kerfið sé komið til ára sinna er enn verið að þróa það, t.d. vinnur Fjársýslan að því, í samstarfi við sýslumannsembættin, að ná tengingu milli þess og Sýslunnar (starfs- og upplýsingakerfi embættanna), sem myndi m.a. koma í veg fyrir handskráningu upplýsinga þegar kemur til löginnheimtu og mögulegs fjárnáms.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins er reglulega farið yfir hvaða kostir eru í stöðunni kæmi til þess að skipta yrði kerfinu út en ekkert hefur verið ákveðið. Staða kerfisins felur í sér tölverða áhættu fyrir starfsemi Fjársýslunnar. Einungis fáir sérfræðingar hafa yfir að ráða þeirri sérhæfingu sem þarf til að halda við kerfinu og það er erfitt að fá nýtt starfsfólk sem vill sérhæfa sig í því gamla forritunarmáli sem kerfið byggir á. Að mati starfsfólks Fjársýslunnar verður að liggja fyrir skýr ákvörðun um næstu skref innan þriggja ára.

Ríkisendurskoðun hvetur bæði Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti til að greina og móta framtíðarsýn fyrir tekjubókhaldskerfi ríkisins á sama hátt og nú þegar hefur verið gert varðandi fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (sjá kafla 9.2). Brýnt er að niðurstaða þeirrar athugunar liggi tímanlega fyrir svo undirbúa megi mögulegar breytingar sem best og tryggja hnökralausa innheimtu.

9 Þróunar- og þjónustusvið

Fjársýsla ríkisins hefur umsjón með þróun og rekstri fjárhagslegra upplýsingakerfa fyrir ríkissjóð og ríkisaðila. Veigamest er fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, Orri, sem þróunar- og þjónustusvið hefur umsjón með. Níu stöðugildi tilheyra sviðinu, þ. á m. gæðastjóri Fjársýslu ríkisins. Tvö teymi eru starfrækt innan sviðsins, annars vegar Orra-teymi og hins vegar gagnateymi, sem hefur m.a. það hlutverk að þróa gagnavöruhús og mælaborð til að auðvelda túlkun og hagnýtingu þeirra upplýsinga sem liggja í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Í því skyni hafa verktakar verið fengnir til að sinna afmörkuðum verkefnum við þróun gagnamiðlunar. Sviðið hefur umsjón með vefjunum rikisreikningur.is og opnirreikningar.is og sér um rekstur og umsjón með upplýsingatæknimálum Fjársýslunnar sjálfrar. Þá hefur starfsfólk sviðsins sinnt sjálfvirknivæðingu ferla innan stofnunarinnar og getur komið að innleiðingu slíkra lausna hjá öðrum stofnunum sé eftir því óskað.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins er vilji til þess að leggja frekari áherslu á skilgreiningu árangursmarkmiða og mælikvarða þeim tengdum fyrir starfsemi sviðsins en verið hefur. Áherslan hefur fyrst og fremst verið að ljúka þeim verkefnum sem koma upp og tryggja hnökra lausan rekstur upplýsingakerfanna. Ferlaskráning verkefna er ábótavant en bætt skráning er meðal forsenda þess að koma megi á markvissum og hlutlægum árangursmælingum.

9.1 Verkferlar og önnur gæðaskjöl

Á sameiginlegu vefsvæði Fjársýslunnar sem heldur um útgefin gæðaskjöl er að finna þrjú skjöl sem snúa að verkefnum þróunar- og þjónustusviðs, sbr. viðauka I. Öll tengjast þau aðgangsstýringum að upplýsingakerfum Fjársýslunnar. Í fyrsta lagi almennur ferill um aðgangsveitingu, í öðru lagi sértæk vinnulýsing um aðgangaveitingu að Orra og í þriðja lagi gátlisti fyrir starfsfólk sem sér um afgreiðslu beiðna um aðgang að kerfum Fjársýslunnar.

9.1.1 Aðgangsstýringar og eftirlit með aðgangsheimildum

Í fyrirliggjandi gæðaskjöllum er ekki gerð grein fyrir virkum eftirlitsþáttum með hvort aðgangsheimildir séu viðeigandi, þ.e. hvort viðkomandi hafi of víðtækan aðgang eða hvort heimildir séu ekki í samræmi við sjónarmið um aðgreiningu starfa, t.d. bókun og greiðslu reikninga. Taka verður fram að þótt Fjársýslan hafi umsjón með veitingu aðgangsheimilda þá bera forstöðumenn ríkisaðila endanlega ábyrgð á starfaaðgreiningu og að starfsfólk hafi viðeigandi aðgangsheimildir að fjárhagskerfum. Í gegnum tíðina hefur Fjársýslan engu að síður brýnt fyrir stofnunum að yfirfara og tryggja að aðgangsheimildir séu viðeigandi og að starfaaðgreining sé tryggð. Þessu hefur m.a. verið sinnt af innra eftirliti stofnunarinnar.

Ef litið er til góðra starfshátta má segja að tryggja verði aðgreiningu milli fjögurra þátta, sbr. t.d. leiðbeiningar Ríkisendurskoðunar um [Innra eftirlit](#):

Aðgreining fjögurra þátta



**Meðhöndlun
eigna**
t.d. gjaldkeri



Skráning
t.d. bókarí



**Samþykki og
afstemming**
Fjármálastjóri



**Úthlutun
aðgangs-
heimilda**

Líkt og fyrr segir (sbr. kafla 1) gerir reglugerð um sjóðstýringu einungis kröfu um aðgreiningu starfa við bókhald og greiðslu reikninga, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar. Sé sú aðgreining ekki uppfyllt skal viðkomandi vera í greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins, sem jafnframt er falið að setja verklagsreglur og leiðbeiningar um framkvæmd ofangreindra atriða í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti. Samkvæmt verklagsreglum Fjársýslunnar óskar stofnunin eftir því við viðkomandi ríkisaðila að hann komi í greiðsluþjónustu eftir að viðkomandi fagráðuneyti hefur verið upplýst. Verklagsreglur Fjársýslunnar gera ekki grein fyrir með hvaða hætti stofnunin hefur eftirlit með aðgreiningu starfa og gera ráð fyrir að það sé háð ákvörðun viðkomandi aðila hvort greiðsluþjónusta Fjársýslunnar sé nýtt eða ekki.

Í tengslum við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2023 kannaði Ríkisendurskoðun ábyrgðarsvið og aðgangsheimildir í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Könnunin fór fram í september 2023 og kom í ljós að minnsta kosti 10 aðilar voru bæði með „AP-Gjaldkera“ og „AP-Skráningar“ aðgang að fjárhagskerfinu, þ.e. höfðu heimild til að bæði bóka og greiða reikninga. Sömu heimildir fylgja ábyrgðarsviðinu „AR-Rekstrarstjóri“. Slíkur aðgangur hefur ekki verið veittur um nokkra ára skeið en enn eru a.m.k. 31 einstaklingur með slíkan aðgang. Í heildina eru því a.m.k. dæmi um 41 aðila sem hafa heimild til að bóka og greiða reikninga. Í stefnumiðaðri áætlun Fjársýslunnar fyrir tímabilið 2020–2022 var stefnt að því marki að árið 2022 yrðu einungis 20 notendur kerfisins með slíkar heimildir.



Tilfni er til að benda á að ábyrgðarsviðið „AR-Rekstrarstjóri“ veitir heimild til að búa til reikninga og taka við greiðslum sem stangast á við góða starfshætti við aðgreiningu starfa. Taka verður tillit til þess að Fjársýslan hefur ekki veitt slíkan aðgang um árabíl, flestir eru frá þeim tíma sem kerfið var sett upp og í sumum tilfellum eru viðkomandi stofnanir ekki að nota AR-hluta fjárhagskerfisins. Engu að síður eru 167 einstaklingar með slíkan aðgang.¹

¹ AP og AR vísa til ólíkra kerfishluta Orra. AP (e. *accounts payable*) heldur um viðskiptaskuldir en AR (e. *accounts receivable*) heldur um viðskiptakröfur.

Að meðaltali fær Fjárslan um 267 beiðnir á mánuði sem snúa að aðgangi að fjárhags- og mannauðskerfinu. Samkvæmt talningu stofnunarinnar voru meira en 4.600 ábyrgðarsvið í virkri notkun í kerfinu í heild og að meðaltali 26 ólík ábyrgðarsvið í notkun hjá hverri stofnun. Fjárslan hefur boðað úrbætur varðandi aðgangsheimildir að Orra á árinu 2024. Áhersla verður lögð á að fækka ábyrgðarsviðum og tengja þau betur við starfsheiti, ábyrgð, verkefni og valdsvið viðkomandi.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að Fjárslan ríkisins vinni markvisst, eins og Fjárslan hefur boðað, að úrbótum á aðgangsveitingum stofnunarinnar að þeim kerfum sem hún hefur umsjón með, sérstaklega hvað snýr að fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Með úrbótum á skilgreiningu ábyrgðarsviða ættu stjórnendur að geta óskað eftir aðgangi fyrir starfsfólk sitt í samræmi við verkefni þess og ljúka mætti afgreiðslu erindanna með sjálfvirkum hætti. Þá er mikilvægt að eftirlit með aðgangsheimildum verði eft og gert bæði reglubundið og sjálfvirkt. Sem stendur er eftirlitið dreift meðal ólíkra sviða Fjárslunnar og ekki nægilega markvisst.

9.2 Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Í stefnu Fjárslu ríkisins fyrir tímabilið 2022–2024 var sett fram markmið um að árið 2024 lægi fyrir heildstæð framtíðarsýn gagnvart þeim fjárhagslegu upplýsingakerfum sem stofnunin hefur umsjón með, þ.e. Orra, TBR, Akra og Libra. Fyrsta aðgerðin yrði að stofna starfshóp með aðkomu notenda og fjármála- og efnahagsráðuneytis og að unnar yrðu skýrslur um hvert kerfi fyrir sig.

Samkvæmt gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað við þessa úttekt hefur hingað til verið lögð mest áhersla á mótun framtíðarsýnar fyrir Orra. Stýrihópur Orra, sem er skipaður fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjárslu ríkisins, var endurnýjaður árið 2022 og skilaði niðurstöðu í desember 2023 að undangenginni greiningarvinnu þar sem ytri ráðgjafar voru m.a. fengnir til að rýna stöðu kerfisins. Hliðstæð vinna hefur ekki farið fram hvað snýr að öðrum kerfum. Þessi forgangsroðun er að mati Ríkisendurskoðunar eðlileg enda er Orri miðlægur í allri starfsemi ríkisins. Engu að síður er ljóst að huga verður að stöðu og framtíð annarra kerfa í samræmi við fyrri ákvarðanir. Á það einkum við um tekjubókhaldskerfi ríkisins, TBR, sem fjallað er nánar um í kafla 8.4.

Viðskiptahugbúnaðurinn *Oracle E-Business Suite* (Orri) hefur verið nýttur sem fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins frá árinu 2002. Í gildi er samningur um kaup á nytjaleyfum fyrir hugbúnaðinn milli Fjárslu ríkisins og Advania Ísland ehf. (sem er endursöluaðili Oracle), dagsettur 31. maí 2023. Líkt og í fyrri samningum er um að ræða kaup á eignarleyfum þar sem Fjárslan kaupir leyfin og greiðir að auki árleg viðhalds- og þjónustugjöld. Fjárslan gerir þjónustusamning um viðhald og þjónustu kerfisins af hálfu Advania í upphafi hvers árs. Samkvæmt þeim samningi sem var gerður fyrir árið 2023 skyldi Fjárslan greiða fyrir 13.900 klst. sem átti að nýta til almenns reksturs, þjónustu og viðhalds kerfisins sem og stærri þróunar- og viðhaldsverkefna. Auk þessa semur Fjárslan við Advania um hýsingu og rekstur hugbúnaðarkerfisins.

Nýr samningur milli Fjárslunnar og Advania um rekstur og hýsingu Orra tók gildi 1. október 2023 að undangengnu útboði. Samningurinn er til fimm ára og hljóðar uppá 1,2 ma. kr. án vsk.

Fyrri samningur bauð ekki uppá frekari framlengingu auk þess sem rekstrarumhverfið var úrelt og kallaði á endurnýjun frá tæknilegu sjónarmiði. Með nýjum samningi var fjárhags- og mannauðskerfið hýst á svokölluðu einkaskýi (e. *private cloud*) í lokuðu umhverfi. Aðalvélasalurinn í Reykjavík og varakerfið á Akureyri eru jafn afkastamikil sem á að lágmarka niðritíma. Með nýjum vélbúnaði á reksturinn að vera öruggari og betur í stakk búinn til að takast að við þann vöxt sem hefur einkennt fjárhags- og mannauðskerfið.

Þessari uppfærslu fylgdi hækkun á kostnaði en auk þess varð að semja sérstaklega um að reka gamla umhverfið samhliða því sem nýi vélbúnaðurinn var tekinn í notkun og fjárhags- og mannauðskerfið flutt yfir. Fram að þeim tíma höfðu ráðuneyti og hluti stofnana ekki tekið þátt í greiðslu kostnaðar vegna hýsingar og reksturs Orra. Í nóvember tilkynnti Fjársýslan þessum aðilum að frá og með 1. janúar 2024 yrði breyting þar á og öllum notendum gert að taka þátt í kostnaði fyrir hýsingu og rekstur kerfisins. Fjársýslan myndi eftir sem áður greiða fyrir hugbúnaðarleyfi og notendagjöld, standa straum af kostnaði vegna viðhalds og þróunar, og veita notendum nauðsynlega þjónustu. Fjársýslan hafði þá þegar tilkynnt þeim stofnunum sem höfðu fram að þeim tíma greitt hluta af kostnaðinum um hækkunina en í þeirra tilfalli tók hún gildi um leið og nýi samningurinn, þ.e. frá 1. október 2023.

Þótt Fjársýslan semji fyrir hönd ríkisins í heild um rekstur og hýsingu kerfisins innheimtir Advania gjaldið af ríkisaðilum á grundvelli samningsins og ákvörðunar Fjársýslunnar um skiptingu kostnaðar. Við ákvörðun á hlutdeild ríkisaðila í kostnaði vegna reksturs og hýsingar Orra hefur Fjársýslan litið til ársverka og fjölda notenda. Stofnunin vinnur nú að endurskoðun á forsendum ákvörðunarinnar og vill í því skyni kortleggja og greina betur notkun kerfisins, fá skýrari mynd af því hvað einkennir ólíka notendur og hvar álag og kostnaður verður til við rekstur kerfisins. Markmiðið er að auka kostnaðarvitund notenda kerfisins og tryggja gagnsæi og jafnræði við reksturinn. Ríkisendurskoðun telur til mikils að vinna að ná þessum markmiðum en að brýnt sé að kostnaðarhlutdeild ríkisaðila vegna reksturs kerfisins sé fyrirsjáanleg. Benda verður á að þær stofnanir sem höfðu tekið þátt í að greiða hluta af kostnaði vegna reksturs og hýsingar kerfisins gátu ekki gert ráð fyrir þeim kostnaðarauka sem kom fram á síðasta ársfjórðungi ársins 2023 í rekstraráætlunum sínum.

Líkt og kom fram í kafla 2.1 var kostnaður Fjársýslu ríkisins vegna Orra 913 m.kr. árið 2023 og hækkaði um 58% milli ára. Gera má ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs vegna samningsins verði rúmlega milljarður króna árið 2024.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að auka kostnaðarvitund vegna reksturs fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins meðal notenda kerfisins. Að sama skapi þurfa forsendur kostnaðarhlutdeildar að vera notendum kerfisins skýrar og breytingar á kostnaði fyrirsjáanlegar. Í því skyni mætti setja skýrari ramma um rekstur sameiginlegra upplýsingakerfa í þjónustusamningum Fjársýslu ríkisins við ríkisaðila og setja fram formlega gjaldskrá vegna þjónustunnar sem tekið gæti breytingum í samræmi við samninga stofnunarinnar við birgja.

9.2.1 Framtíðarsýn Orra

Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins er samsett úr mörgum kerfishlutum sem hafa verið innleiddir og uppfærðir á mismunandi tímum frá því að kerfið var fyrst sett upp. Um það bil 60

kerfiseiningar eru í notkun hjá ríkisaðilum, bæði lausnir sem eru upprunalegur hluti af grunnkerfinu og séraðlaganir. Orri ber öll einkenni arfleifðarkerfis og sem kaupandi er ríkið í veikri stöðu gagnvart birgja þar sem því verður ekki auðveldlega skipt út fyrir aðrar lausnir án óásættanlegrar röskunar. Að mati stjórnenda Fjársýslunnar væri það að lágmarki sjö til tíu ára verkefni að skipta út fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins miðað við stöðuna í dag.

Ráðgjafafyrirtækið Intellecta vann greiningu á stöðu kerfisins á vegum stýrihóps Orra árið 2022. Niðurstöðurnar voru ótvíræðar að því leyti að núverandi fyrirkomulag Orra styddi ekki nógu vel við skilvirka starfsemi ríkisins enda liðin meira en 20 ár síðan það var fyrst tekið í notkun. Kerfið þykir flókið og ósveigjanlegt auk þess sem breytingar eru kostnaðarsamar. Kerfið og staða þess býður uppá takmarkaða möguleika á þróun, leyfaumgjörðin er dýr, það stenst ekki samanburð við nýrri kerfi hvað varðar notendaviðmót, sjálfvirkni og yfirsýn. Gæði gagna og upplýsinga er ábótavant og mikill tími fer í villuleit, handvirkar skráningar og framkvæmd einfaldra aðgerða. Kerfið þjónar í mörgum tilfellum ekki nægilega vel þörfum notenda, sérstaklega sérlausnir kerfisins sem leiða af sér mikla umsýslu gagna utan kerfisins með tilheyrandi handavinnu og aukinni villuhættu.

Framtíðarsýn stýrihóps Orra gerir ráð fyrir að kerfið verði áfram rekið sem fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins en að það verði einfaldað. Tilteknar einingar, þ.e. fjárhagur, viðskiptaskuldir, viðskiptakröfur, eignakerfi og mannauðs- og launakerfi, verði skilgreindar sem kjarnakerfi sem verða hjúpuð eða einangruð frá öðrum kerfishlutum og framendakerfum. Með því verður mögulegt að nýta styrkleika kjarnakerfisins en auka sveigjanleika. Nýta má í ríkari mæli markaðslausnir og sérsniðin framendakerfi sem munu geta nálgast gögn úr kjarnanum í gegnum vefþjónustulag. Með þessari tilhögun yrði jafnframt stuðlað að auknu öryggi gagna þar sem ekki er opin leið milli framendakerfa í sjálft fjárhags- og mannauðskerfið. Að auki skapast svigrúm til að ráðast í róttækari úrbætur á kjarnakerfum Orra því ekki þyrfti lengur að tryggja sama uppitíma kerfisins gagnvart viðkvæmari kerfiseiningum á borð við vörustýringarhlutann.

Þegar horft er til þess hvert skuli stefnt í framþróun Orra er vert að benda á að hægt er að skoða hvað aðilar erlendis hafi gert í tengslum við þróun og uppbyggingu á fjárhagskerfum og fá þannig upplýsingar um árangur og ábata af slíkri breytingu. Þannig má benda á að breska heilbrigðisþjónustan National Health Service (NHS), sem rekur sama fjárhagskerfi og íslenska ríkið, ákvað á síðasta ári að taka upp skýjaútgáfuna af Orra (Oracle Fusion Cloud ERP). Áætlanir NHS benda til þess að þessi nýja lausn verði tekin í notkun á árinu 2024.

Þær breytingar sem framtíðarsýn og stefnumörkun stýrihóps Orra fela í sér verða ekki að veruleika nema með virkri þátttöku þeirra stofnana sem nota kerfið. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að Fjársýsla ríkisins haldi áfram að kynna þessar breytingar fyrir ríkisaðilum og fái þá til samstarfs við þróun hugbúnaðarlausna sem geta nýst þvert á stofnanir. Ríkisendurskoðun telur brýnt að Fjársýslan veiti stofnunum leiðbeinandi ráðgjöf um þær stöðluðu markaðslausnir sem þær geta nýtt sér og að fjármála- og efnahagsráðuneyti tryggi eins og kostur er að innkaup ríkisaðila á slíkum lausnum séu samræmd og hagkvæm.

9.3 Vöruhús og mælaborð

Uppsetning gagnavöruhúsa sem sækja gögn úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, sem og þróun mælaborða sem miðla þeim upplýsingum til stjórnenda og almennra notenda, hefur verið meðal viðvarandi verkefna Fjársýslu ríkisins síðustu ár. Nú þegar hefur stofnunin sett upp vöruhús fjárhags og vöruhús mannauðs sem stofnanir hafa aðgang að. Með innleiðingu gagnavöruhúsa opnast möguleikar á að stórbæta miðlun upplýsinga úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Ef vel tekst til fá stjórnendur og haghafar aðgang að betri og áreiðanlegri gögnum við ákvarðanatöku og rýni á rekstri ríkisins. Gagnateymi Fjársýslunnar hefur staðið að þróun gagnvirkra mælaborða fyrir stjórnendur og hagaðila sem munu geta komið í stað hefðbundinna skýrslna sem eru keyrðar úr Orra. Mælaborð fyrir rekstur og mannauð eru tilbúin og einungis á eftir að tryggja öruggt aðgengi notenda í samvinnu við Umbra.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins er ætlunin að setja upp gagnavöruhús og þróa mælaborð fyrir bæði viðskiptaskuldir (AP) og viðskiptakröfur (AR) ríkisaðila. Við þessa vinnu hefur stofnunin leitast við að hafa samstarf við notendur Orra enda ljóst að um grundvallar breytingu á miðlun fjárhagsupplýsinga er að ræða. Miklu skiptir að stofnanir séu samstiga en brögð hafa verið að því að stofnanir séu að byggja upp eigin gagnavöruhús sem leiðir til meiri villuhættu, kostnaðar og óhagkvæmni ef verið er að marggreiða fyrir geymslu og umsýslu sömu gagna.

Áframhaldandi innleiðing gagnavöruhúsa og þróun mælaborða yrði til þess fallinn að stórauka möguleika stjórnenda til að taka gagnadrifnar ákvarðanir um starfsemi og rekstur stofnana sinna. Að sama skapi yrði fjárveitingarvaldið betur búið nauðsynlegum gögnum og upplýsingum til að taka stefnumótandi ákvarðanir og ráðstafa ríkisfé á sem árangursríkasta hátt. Aðhald og eftirlit með fjármálum og rekstri ríkisins yrði jafnframt markvissara. Ríkisendurskoðun telur jákvætt að Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti leggi aukna áherslu á forystu hlutverk stofnunarinnar að þessu leyti.

9.4 Stafrænt vinnuafli

Haustið 2022 byrjaði Fjársýsla ríkisins að nýta sér þjarka til sjálfvirknivæðingar (e. *Robotic Process Automation*) eða stafrænt vinnuafli til að sjálfvirknivæða tiltekna ferla í starfseminni. Í stað þess að starfsfólk framkvæmi röð aðgerða með handvirkum hætti er stafrænn þjarkur (e. *software robot*) látinn framkvæma þær eftir forskrift. Með sjálfvirknivæddum ferlum má m.a. leita að og loka óvirkum notendum í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, birta kröfur í bönkum, stemma fjárhagskerfi af við bankareikninga o.fl. Það er mat Fjársýslunnar að sjálfvirknivæðingin spari starfsfólki um 3.773 vinnustundir á ársgrundvelli. Það jafngildir um tveimur stöðugildum sem er hægt að nýta til annarra verkefna.

3.773
vinnustundir
sparast

Fjársýslan fyrirhugar að fjölga þjörkum og halda áfram sjálfvirknivæðingu ferla. Hingað til hefur áhersla verið lögð á að taka fyrir ferla sem eru síendurteknir eða eru keyrðir um hverja helgi eða utan venjulegs vinnutíma. Einnig hefur verið litið til þess að innleiða sjálfvirknivæðingu vegna ferla sem hafa verið á hendi starfsmanna sem eru að hætta og þeirra verkefna sem eru vélræn, tímafrek og óregluleg. Sem stendur hafa 28 ferlar verið skilgreindir, þar af eru 21 keyrðir reglulega.

Í stefnumiðaðri áætlun Fjársýslunnar fyrir tímabilið 2023–2025 var sett markmið um að fyrir lok ársins 2025 verði ferlarnir orðnir 30. Miðað við framgang þessara mála er tilefni til að endurskoða þau árangursviðmið og kanna hvort setja megi sértækari markmið fyrir tiltekna hluta starfseminnar. Helmingur þeirra ferla sem hafa verið sjálfvirknivæddir tilheyra verkefnum á bókhaldssviði, 19% launasviði, 19% fjárreiðusviði, 8% rekstrarsviði og 4% þjónustu- og þróunarsviði. Enginn ferill hefur verið sjálfvirknivæddur á uppgjörssviði en samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni er undirbúningur þess hafinn.



Fjársýslan stefnir á að bjóða stofnunum aðstoð og þjónustu við að innleiða sjálfvirka RPA ferla. Stofnunin myndi veita ráðgjöf og aðstoða við þróun á ferlum ásamt því að hýsa og reka þjarkana. Með því yrði Fjársýslan „miðlægt heimili“ stafræns vinnuafli ríkisins sem getur ýtt undir útbreiðslu og deilingu á ferlum. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni hafa undirtektir stofnana verið dræmar.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að uppgjörsferlar Fjársýslu ríkisins verði sjálfvirknivæddir eins og kostur er og með markvissum hætti. Þá vill Ríkisendurskoðun hvetja Fjársýsluna til að halda áfram að kynna fyrir ríkisaðilum möguleika og kosti sjálfvirknivæðingar og taka frumkvæði í þeim efnum, t.d. með því að kanna að hve miklu leyti sjálfvirknivæða mætti uppgjör ríkisaðila eftir að bókhaldi hefur verið lokað í því skyni að greiða fyrir gerð og skilum ársreikninga.

10 Mannauðs- og launasvið

Á mannauðs- og launasviði Fjársýslu ríkisins eru skilgreind 14 stöðugildi. Sviðið hefur yfirumsjón með launaafgreiðslu ríkisins sem felur í sér launavinnslu og afgreiðslu launa ríkisstarfsmanna. Auk þess hefur stofnunin tekið að sér aukið hlutverk við launavinnslu þeirra ríkisaðila sem þess óska. Sviðið hefur einnig ráðgjafa- og fræðsluhlutverk í kjara- og mannauðsmálum og veitir upplýsingar og stuðning við gerð kjarasamninga. Þá var hluti af verkefnum Kjara- og mannauðssýslu ríkisins flutt til stofnunarinnar frá og með 1. apríl 2022 samkvæmt ákvörðun fjármála- og efnahagsráðuneytis.

10.1 Verkferlar og önnur gæðaskjöl

Þrír formlegir verkferlar hafa verið gefnir út á sameiginlegu vefsvæði Fjársýslunnar er varða launavinnslu, sbr. viðauka I. Um er að ræða almennan verkferill um launavinnslu sem gefur yfirlit um ferlið allt frá ráðningu starfsmanns að útborgun launa. Einnig hafa verið útbúnar vinnulýsingar um nýskráningu starfsmanna í launakerfið og vinnslu orlofsskuldbindinga. Verkferlarnir voru unnir á árunum 2019 og 2020 en hafa ekki verið uppfærðir.

10.2 Launaafgreiðsla

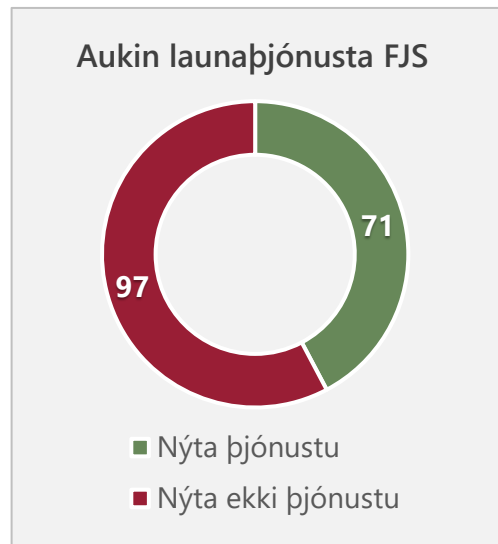
Launaafgreiðsla felur í sér að Fjársýslan sér um allar launavinnslur og útborgun launa. Þá gerir stofnunin þær breytingar sem þarf samkvæmt miðlægum kjarasamningum og sér um vinnslu á uppbótum samkvæmt þeim. Einnig sér hún um skil á launatengdum gjöldum og frádrætti af launum til viðeigandi aðila, lífeyrissjóða, stéttarfélaganna, skattyfirvalda o.fl. Fjársýslan annast einnig skil á launaseðlum til starfsmanna og skil á launagögnum til skattyfirvalda. Þá gerir Fjársýslan leiðréttingar og breytingar á launum starfsmanna samkvæmt beiðnum stofnana.

Ríkisaðilar bera ábyrgð á að skila viðeigandi launaupplýsingum í hverjum mánuði, þ.m.t. upplýsingum úr Vinnustund, fyrir setta skiladaga sem Fjársýslan gefur út. Þeir skulu einnig mánaðarlega samþykkja stöðu orlofsskuldbindingar miðað við lok liðins mánaðar. Sé Vinnustund ekki notuð skal ríkisaðili mánaðarlega koma upplýsingum til Fjársýslunnar um leyfisstöðu starfsmanna inn í orlofsskuldbindingu. Ferli launakeyslu og launaafgreiðslu eru vel skilgreind og fylgja fyrirfram ákveðinni áætlun sem gefin er út í upphafi hvers árs. Öll laun eru unnin í miðlægu launa- og mannauðskerfi ríkisins.

Í aukinni launaþjónustu sem Fjársýslan býður upp á felst að öll nauðsynleg gögn til launavinnslu eru send þangað og skráð þar inn í launakerfið. Fjársýslan stofnar nýja starfsmenn og skráir inn allar nauðsynlegar upplýsingar og forsendur fyrir launagreiðslum, s.s. yfirvinnu, orlof, viðbótarlaun o.þ.h. Þá fer starfsmaður Fjársýslu yfir allar skráningar í launakerfinu og aðstoðar starfsmann viðkomandi stofnunar við yfirferð villulista sem getur myndast við launakeyslu. Einnig veitir Fjársýslan aðilum aðstoð við yfirferð Vinnustundar og við samþykktir og flutning orlofsskuldbindinga til fjárhags í Orra. Í upphafi árs 2023 voru 71 af 168 ríkisaðilum sem nýtti sér aukna launaþjónustu en Fjársýslan tekur gjald fyrir veitta þjónustu í samræmi við samninga þar um. Að sögn Fjársýslunnar er aukin eftirspurn eftir þessari þjónustu hjá ríkisaðilum og voru þeir orðnir 84 í lok árs 2023.

Ríkisendurskoðun fékk aðgang að drögum að handbók um launakeyrlur sem sviðið vinnur að uppfærslu á. Handbókin veitir ítarlegar leiðbeiningar vegna launakeyrlna og aðgerðum þeim tengdum, s.s. afstemmingu launa, viðbrögð við villum eins og neikvæðum launum eða of háum launum, gerð launaseðla og launalista, staðgreiðslu o.fl. Um er að ræða umfangsmiklar leiðbeiningar og útskýringar með myndum um hvernig skuli vinna með launakerfið.

Unnið hefur verið markvisst að því að skrá alla ferla tengda launakeyrlum með það að markmiði að auka sjálfvirkni við þær. Nú þegar hafa fimm ferlar verið sjálfvirknivæddir á launasviði og til stendur að fjölga þeim. Um er að ræða tvo ferla sem sækja upplýsingar um vísitölur sjálfvirkt og þrjú ferla sem útbúa sjálfvirkt banka- og orlofsskrár sem uppfylla fyrir fram gefin skilyrði.



Mánaðarlega eru keyrðar að jafnaði tíu launakeyrlur og síðan lokalaunakeyrla tveimur virkum dögum fyrir mánaðarmót. Villulistar koma fram við hverja launakeyrlu sem stofnanir þurfa að fara yfir. Unnið er að því að sjálfvirknivæða villutilkynningar þannig að stofnanir fái listana strax til að flýta fyrir mögulegum leiðréttingum. Dæmi um villur sem geta myndast er t.d. ef aðili gegnir tveimur störfum eða að rangur innsláttur hafi verið gerður sem veldur því að laun reiknast of há. Einnig er unnið að því að gera launakeyrlurnar sjálfar því sem næst sjálfvirkar.

Ríkisendurskoðun telur mikil tækifæri felast í frekari sjálfvirknivæðingu í launakeyrlum og telur að Fjársýslan sé á réttri leið. Mikilvægt sé að halda áfram á sömu braut til að auka skilvirkni og flýta fyrir réttri afgreiðslu launa. Í dag er staðan sú að ekki gefst tími fyrir forstöðumenn stofnana að staðfesta réttmæti launa áður en útborgun fer fram. Því eru laun staðfest eftir á af forstöðumönnum og leiðréttingar gerðar ef þörf er á. Ábyrgð á útborguðum launum liggur samt sem áður alltaf hjá forstöðumönnum stofnana. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni er unnið að úrbótum varðandi staðfestingu forstöðumanna. Í stefnumiðaðri áætlun tímabilsins 2020–2022 var stefnt að því markmiði að árið 2022 yrði 90% allra launaafgreiðslna samþykktar af viðkomandi stofnun. Það hefur reynst algjörlega óraunhæft sem fyrr greinir en samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslunni standa vonir til að með aukinni sjálfvirknivæðingu megi bæta þann árangur.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að forstöðumenn stofnana staðfesti réttmæti launa áður en útborgun þeirra fer fram. Fjársýslan er hvött til að vinna áfram að því marki.

Af ofangreindu má sjá að launasviðið nýtur góðs af því að verkefni við launakeyrlu eru svipuð innbyrðis og í föstum farvegi. Slíkt hefur í för með sér viðvarandi þekkingu á verkefnum og hvernig þau skulu unnin. Að mati Ríkisendurskoðunar er þó mikilvægt að hugað sé að gæðamálum innan sviðsins og að innra eftirlit sé virkt. Slíkt ætti að hafa í för með sér aukna skilvirkni í þeim ferlum sem unnið er að á sviðinu.

Laun ofgreidd um 105 m.kr. vegna mistaka

Þegar kjararáð var lagt niður með lögum nr. 60/2018 var kveðið á um að laun þeirra sem áður féllu undir ráðið skyldu taka breytingum í samræmi við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna samkvæmt tölum Hagstofu Íslands. Lögum nr. 50/2016 um dómstóla var einnig breytt og sömu viðmið innleidd um hlutfallslega breytingu launa héraðsdómara.

Í fyrsta sinn sem uppfæra þurfti launatölur árið 2019 hafði Fjársýsla ríkisins samráð við Kjara- og mannauðssýslu ríkisins um framkvæmdina. Niðurstaðan var að byggja á vísitölu launa ríkisstarfsmanna, meðaltali ársins og prósentubreytingum frá fyrra ári. Sú tilhögun var ekki í samræmi við ákvæði laganna en það uppgötvaðist ekki fyrr en í maí árið 2022 eftir nánari rýni Fjársýslunnar og Kjara- og mannauðssýslu ríkisins að höfðu samráði við Hagstofu Íslands. Um 260 launþegar féllu undir fyrrgreind lagaákvæði frá gildistöku þeirra þar til mistökin lágu fyrir 2022 og höfðu þá fengið ofgreidd laun sem námu samtals 105 m.kr.

Fjársýslan óskaði eftir mati fjármála- og efnahagsráðuneytis á því hvort krefja ætti viðkomandi aðila um endurgreiðslu í samræmi við almennt verklag og tilkynna um breyttar forsendur við útreikning launabreytinga. Ráðuneytið taldi svo vera og 1. júlí 2022 sendi Fjársýslan bréf þess efnis til viðkomandi. Ákvarðanir Fjársýslunnar um breytingar á viðmiðum, endurkröfu ofgreiddra launa og leiðréttingu launahækkana aftur í tímann voru kærðar til héraðsdóms Reykjavíkur. Niðurstaða [dómsins](#) var að ákvarðanirnar uppfylltu ekki formkröfur stjórnslulaga nr. 37/1993 og væru því ógildar. Hæstiréttur taldi einnig að ógilda bæri ákvarðanirnar sbr. [dóm í máli nr. 39/2023](#). Í dómi Hæstaréttar kom fram að orðalag ákvæðisins í lögnum er varðaði viðmið væri ekki skýrt og ekki væri heimilt að breyta stjórnsluframkvæmd er byggði á því nema til kæmi breyting á lögum.

Eftir að dómur Hæstaréttar lá fyrir beindi Kjara- og mannauðssýsla ríkisins því til Fjársýslunnar þann 16. janúar 2024 að leiðrétt yrði útreikning og forsendur launagreiðslna til fyrra horfs. Leiðrétt yrði launagreiðslur til þeirra sem í hlut áttu afturvirk og endurgreiða það sem hafði verið endurkrafíð í júlí 2022. Við leiðréttingu og endurgreiðslu yrði jafnframt að taka tillit til vaxta og verðbóta. Því þurfti að leiðrétt laun fyrir þrjú tekjuár, þ.e. 2022–2024, og gera afturvirkar breytingar á þremur launatöflum. Fjársýslan vann með Skattinum að framkvæmdinni og varð að gera breytingar á launakerfinu í samstarfi við Advania til að keyra út leiðrétt laun. Því verkefni var lokið í mars 2024 en vegna mistaka var hluta þeirra sem í hlut áttu, greitt of mikið, sem dregið var af launagreiðslum 1. maí 2024.

Hvorki upphafleg ákvörðun Fjársýslunnar um forsendur launabreytinga þeirra aðila sem áður heyrðu undir kjararáð né með hvaða hætti stofnunin og fjármála- og efnahagsráðuneyti stóðu að leiðréttingu þeirra mistaka voru nægilega vel undirbúnar. Mikilvægt er að bæði stofnunin og ráðuneytið fari yfir framvindu málsins og beri kennsl á tækifæri til úrbóta.

10.3 Kjara- og mannauðsmál

Fjársýslan hefur sinnt ráðgjöf og fræðslu í tengslum við mannauðsmál og veitt stuðning við gerð kjarasamninga. Árið 2021 hófst vinna við endurskoðun á hlutverki Kjara- og mannauðsýslu ríkisins (KMR) sem er ráðuneytisstofnun á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytis. Við þá endurskoðun kom í ljós ákveðin skörun á verkefnum Fjársýslunnar á sviði mannauðsmála við verkefni Kjara- og mannauðsýslunnar. Þannig fengu stofnanirnar ítrekað sambærileg erindi frá ríkisaðilum sem gaf tilefni til samhæfingar og bættrar upplýsingagjafar.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ákvað því að fela Fjársýslu ríkisins að taka frá og með 1. apríl 2022 við ábyrgð á því verkefni að veita leiðbeinandi ráðgjöf í kjara- og mannauðsmálum gangvart stofnunum ríkisins sem áður var á hendi Kjara- og mannauðsýslu ríkisins. Í því felst að stofnuninni er falin ráðgjöf og stuðningur við ríkisaðila varðandi daglega mannauðsstjórnun, ákvæði starfsmannalaga og framkvæmd kjarasamninga. Gert var ráð fyrir nánú samstarfi Kjara- og mannauðsýslu og Fjársýslunnar við yfirfærslu verkefnisins og virku samráði í framhaldi við mótun og þróun þjónustunnar. Einnig var ákveðið að þessir aðilar myndu vinna saman að þróun og rekstri nýrrar upplýsingaveitu um mannauðsmál, [mannauðstorgs ríkisins](#).

Við flutning verkefnanna fluttust tveir starfsmenn frá Kjara- og mannauðsýslunni til Fjársýslunnar. Í fjárveitingabréfi ráðuneytisins til Fjársýslunnar fyrir árið 2022 kom fram að þessi breyting ætti að bæta og samræma ráðgjöf á sviði kjara- og mannauðsmála og að ráðuneytið myndi fylgjast náið með þróun og árangri sem fælist í þessari breytingu.

Í samtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa Fjársýslunnar kom fram ánægja með þetta fyrirkomulag og að flutningur þessara verkefna hafi haft jákvæð áhrif á samskipti stofnunarinnar við Kjara- og mannauðsýslu ríkisins. Þá telur fjármála- og efnahagsráðuneytið að þessi tilhögun hafi bætt upplýsingagjöf til ríkisaðila, bætt aðgengi að grunnupplýsingum um mannauðsmál á einum stað, þ.e. mannauðstorgi ríkisins og markvissari nýting mannafla og fjármuna.

Ríkisendurskoðun telur vert að benda á að lítið er fjallað um hlutverk Fjársýslunnar varðandi mannauðsmál ríkisins í lögum eða reglugerðum. Skoða þurfi hvort ástæða sé til að formbinda slíkt hlutverk betur t.d. með skýrari löggjöf um hlutverk Fjársýslunnar eða nánari útfærslu þeirra í reglugerð.

11 Viðauki I: Yfirlit um útgefin gæðaskjöl

Bókhaldssvið

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
LBE-004	Dreifing verkliða í AP (útg. 2.0)	Leiðbeiningar	15.9.2021
VLV-006	AP reikningar rafrænir skráning	Vinnulýsing	29.3.2023
VLV-007	AP reikningar á pappír skráning (útg. 2.0)	Vinnulýsing	29.3.2023
VLV-008	Samþykktarferli reikninga í Orra (útg. 2.0)	Vinnulýsing	6.12.2021
VRV-004	AP reikningaferli í Orra (útg. 2.0)	Verkferli	29.3.2023
VRV-010	AR reikningaferli	Verkferli	4.2.2022

Fjárreiðusvið

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
VLV-004	Aðgangsvéiting í TBR	Vinnulýsing	20.1.2020
LST-003	Greiðsluferli AP helstu villur og viðbrögð	Listi	18.3.2020
VLV-015	Greiðsluferli skiptatrygging HU	Vinnulýsing	12.2.2020
VLV-016	Greiðsluferli RB - TBR inneignir og barnabætur	Vinnulýsing	25.2.2020
VLV-018	Greiðsluferli - erlendar greiðslur	Vinnulýsing	24.2.2020
VLV-012	Greiðsluferli AP - Jöfnunarsjóður	Vinnulýsing	28.6.2023
VLV-014	Greiðsluferli AP - innheimtuskil	Vinnulýsing	28.6.2023
VLV-013	Greiðsluferli AP - sóknar- og kirkjugarðsgjalda	Vinnulýsing	26.7.2023
VLV-011	Greiðsluferli AP reikningar	Vinnulýsing	4.7.2023
VLV-031	Verkferli TBR - keyrsla daglegar útborganir inneigna	Vinnulýsing	14.8.2020
VLV-019	Greiðsluferli - millifærslur VLV-019	Vinnulýsing	20.9.2023
VLV-017	Greiðsluferli RB - laun og orlof	Vinnulýsing	4.10.2023
SSK-017	Verklagsreglur - reglugerð um sjóðsstýringu	Stefnur og reglur	16.11.2022
VLV-030	Beingreiðslur til bænda	Vinnulýsing	23.6.2020
LST-002	Gjaldflokkar og framhaldsskólar	Listi	28.6.2019
VLV-032	TBR Va Greiðsluaðlögun	Vinnulýsing	21.8.2020
VLV-033	TBR Va Dánarbúsreikningur	Vinnulýsing	21.8.2020
VLV-035	TBR Va Vanskilareikningar	Vinnulýsing	21.8.2020
VLV-036	TBR Stöðvun atvinnureksturs vegna vanskila á sköttum og gjöldum	Vinnulýsing	2.9.2020
VLV-034	TBR Va Afskriftarferli	Vinnulýsing	25.1.2023
VLV-027	TBR þróun og útgáfuferli	Vinnulýsing	7.5.2020
LBE-007	Útsvar til sveitarfélaga - Ársuppgjör eftir álagningu	Leiðbeiningar	25.11.2022

Mannauðsstjóri

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
VLV-039	Ráðningarferli FJS	Vinnulýsing	22.2.2022
VLV-040	Nýr starfsmaður hjá FJS	Vinnulýsing	1.3.2022
VLV-041	Starfslok hjá FJS	Vinnulýsing	1.3.2022
VLV-042	Breyting á starfi hjá FJS	Vinnulýsing	1.3.2022
VRV-003	Fræðsluferli	Verkferli	15.12.2018

Þróunar- og þjónustusvið

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
VRF-001	Aðgangsfjerli	Verkferli	28.12.2018
VLY-001	Aðgangsveiting í Orra	Vinnulýsing	28.12.2018
GAT-001	Aðgangsbeyðni yfirfarin og skjöluð	Gátlisti	28.12.2018

Fjársýslustjóri

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
SSK-005	Aðgangsstefna	Stefnur og reglur	23.11.2018
SSK-003	Persónuverndarstefna	Stefnur og reglur	10.7.2018
SSK-002	Skjalastefna	Stefnur og reglur	28.5.2020
SSK-010	Verklagsreglur um fjarvinnu starfsmanna FJS	Stefnur og reglur	27.3.2020
SSK-014	Umhverfis- og loftslagsstefna	Stefnur og reglur	6.12.2021
SSK-015	Verklagsregla um notkun á tölvubúnaði í eigu Fjársýslunnar	Stefnur og reglur	3.3.2023
SSK-004	Upplýsingaöryggisstefna	Stefnur og reglur	23.11.2018
VLY-003	Þjónustufjerli í þjónustugátt	Vinnulýsing	31.12.2018

Gæðastjóri

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
VLY-005	Öryggisbrestur persónuvernd tilkynning	Vinnulýsing	8.4.2019

Mannauðs- og launasvið

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
VRF-002	Launaferli	Verkferli	31.7.2019
VLY-009	Nýskráning starfsmanna í launakerfi Orra	Vinnulýsing	14.5.2019
VLY-021	Vinnsla orlofsskuldbindingar	Vinnulýsing	13.3.2020

Rekstrarsvið

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
VRF-003	Fræðsluferli	Verkferli	15.12.2018
VLY-002	Uppsetning og birting fræðsluefnis	Vinnulýsing	25.4.2020
LST-001	Löggjöf varðandi starfsemi FJS	Listi	25.5.2018
SSK-012	Verklagsreglur um lagakröfur umhverfismála FJS	Stefnur og reglur	14.2.2022

Uppgjörssvið

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
VRF-005	Uppgjörferli – A hluti (virkir fjárlagaliðir)	Verkferli	25.02.2020
VRF-006	Eignaferli	Verkferli	29.11.2019
VRF-011	Lánaumsýsla tekin lán ferli	Verkferli	30.11.2020
VRF-012	Lánaumsýsla veitt lán ferli	Verkferli	30.11.2020
VRF-013	Ríkiseignir 99200 - kaup og sala	Verkferli	30.12.2020
GAT-002	Biðskrá FA - rýning gagna	Gátlisti	4.11.2019
VLY-024	Ársuppgjör - yfirferð gagna	Vinnulýsing	9.11.2022

Yfirstjórn

Númer	Heiti	Tegund	Útgefið
SSK-018	Viðbragðsáætlun Fjársýslu ríkisins	Stefnur og reglur	4.3.2020
SSK-011	Viðverustefna Fjársýslunnar	Stefnur og reglur	5.12.2022

