



# Ársskýrsla Ríkisendurskoðunar 2014

Apríl 2015

# Efnisyfirlit

Formáli ríkisendurskoðanda.....	3
Staða, hlutverk og stefna Ríkisendurskoðunar.....	6
Lykilmarkmið Ríkisendurskoðunar .....	8
Almennt um starfsemi og rekstur Ríkisendurskoðunar árið 2014 .....	9
Skipulag starfseminnar .....	9
Skipting vinnuframlags milli sviða .....	9
Skipting vinnuframlags milli ráðuneyta .....	10
Tekjur og gjöld .....	11
Mannauðsmál.....	11
Samskipti við nefndir Alþingis.....	14
Endurskoðunarsvið.....	15
Fjölbreytileg verkefni.....	16
Mat á innra eftirliti og fylgni við lög og reglur .....	16
Vinnuferli fjárhagsendurskoðunar.....	17
Liðir og aðilar sem endurskoðaðir voru árið 2014.....	17
Eftirfylgni með athugasemdum frá fyrra ári .....	18
Útvistun endurskoðunarverkefna.....	18
Innleiðing alþjóðlegra endurskoðunarstaðla (ISSAI) .....	18
Úttektir á upplýsingakerfum.....	18
Stjórnslusvið.....	21
Úttektir sem lokið var árið 2014.....	22
Verkefnaval og vinnuferli.....	24
Niðurstöður eftirfylgni ársins 2014.....	25
Stoðsvið og skrifstofa ríkisendurskoðanda.....	28
Eftirlit með fjárreiðum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda .....	28
Eftirlit með sjálfseignarstofnunum sem ekki stunda atvinnurekstur .....	30
Eftirlit með ársreikningum kirkjugarða og sókna.....	30
Eftirlit með framkvæmd fjárlaga .....	31
Lögfræðilegar álitserðir .....	31
Skjalamál.....	31
Útgáfa og almannatengsl.....	32
Alþjóðleg samskipti.....	33
Úttektir Ríkisendurskoðunar á samningamálum ráðuneyta .....	36
Áhrif laga um opinber fjármál á starfsemi Ríkisendurskoðunar.....	39
Opinber rit árið 2014.....	42
Starfsmenn Ríkisendurskoðunar í árslok 2014.....	44
Ársreikningur 2014 .....	46

# Formáli ríkisendurskoðanda



Síðastliðið haust var í annað sinn lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um opinber fjármál. Það var upphaflega lagt fram á vörðinginu en þá náðist ekki að afgreiða það fyrir þinglok. Að baki þessu frumvarpi liggur mikil og vönduð vinna. Fjöldmennur stýrihópur undir forystu Guðmundar Árnasonar, ráðuneytisstjóra í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, vann að samningu þess frá því snemma árs 2011. Undirritaður átti sæti í þessum stýrihópi og fulltrúar Ríkisendurskoðunar sátu í þremur undirhópum hans. Í formálum mínum að ársskýrslum undanfarinna ára hef ég vikið að þessari vinnu og rætt ýmis efnisatriði frumvarpsins. Ekki er þörf á að endurtaka þá umfjöllun hér. Það er sannfæring mín að í frumvarpinu felist mikilvægar umbætur sem muni, hljóti frumvarpið brautargengi, styrkja verulega fjármálastjórn hins opinbera hér á landi. Vonandi nær Alþingi að afgreiða frumvarpið nú á vordögum. Um væntanleg áhrif laganna á starfsemi Ríkisendurskoðunar má lesa í grein á bls. 39–41 í þessari skýrslu.

Á haustþinginu var einnig lagt fram öðru sinni á Alþingi frumvarp til nýrra heildarlaga um starfsemi Ríkisendurskoðunar sem upphaflega var lagt fram byrjun síðasta árs. Drög að frumvarpinu voru samin af þriggja manna nefnd undir forystu Þuríðar Backman, fyrrverandi alþingismanns, sem skilaði af sér snemma árs 2013. Undirritaður átti sæti í þeirri nefnd. Í frumvarpinu, sem ber heitið *Frumvarp til laga um ríkisendur-*

skoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, felast ýmis nýmæli og breytingar frá gildandi lögum. Meðal þeirra helstu eru eftirfarandi:

- ✓ Lagt er til að ríkisendurskoðandi verði kjörinn af Alþingi til sex ára og að heimilt verði að endurkjósa hann einu sinni ( 2. gr.)
- ✓ Gert er ráð fyrir að ríkisendurskoðandi velji sér staðgengil (19. gr.)
- ✓ Gert er ráð fyrir að endurskoðað verði í samræmi við viðurkennda staðla og verklagsreglur sem gilda um endurskoðun hjá opinberum aðilum (9. gr.) Ríkisendurskoðanda verði í þessu skyni heimilt að innleiða alþjóðlega endurskoðunarstaðla (20. gr.)
- ✓ Lagt er til að málsmeðferð hjá Ríkisendurskoðun lúti skýrum reglum. Meðal annars um þagnarskyldu starfsmanna (12 gr.), hæfi starfsmanna (13. gr), umsagnarrétt þeirra sem sæta athugun eða eftirliti stofnunarinnar (14. gr.) og aðgang almennings að gögnum hjá stofnuninni (15. gr.)
- ✓ Lagðar eru til skýrari reglur um skýrslugerð og upplýsingagjöf en er að finna í gildandi lögum (16. gr.) sem og um skýrslubeiðnir Alþingis (17. gr.)
- ✓ Lagt er til að lög um endurskoðendur gildi ekki um ríkisendurskoðanda né starfsmenn hans (21. gr.)

Fyrsta umræða um frumvarpið fór fram í október sl. og að henni lokinni var því vísað til umfjöllunar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Nefndin óskaði eftir umsögnum um frumvarpið frá ýmsum aðilum, þ. á m. Ríkisendurskoðun. Í umsögn stofnunarinnar er frumvarpinu og þeim breytingum sem það felur í sér almennt fagnað en athugasemdir gerðar við þrjú atriði. Í fyrsta lagi telur Ríkisendurskoðun ekki nauðsynlegt að gera kröfu um að ríkisendurskoðandi hafi löggildingu sem endurskoðandi. Þessa kröfu er að finna í núgildandi lögum og einnig í frumvarpinu. Í öðru lagi gerir stofnunin athugasemd við heiti frumvarpsins. Að mati stofnunarinnar er ekki ástæða til að vísa þar til ríkisreikninga eða ríkisreiknings. Loks leggur stofnunin til ákveðnar breytingar á orðalagi 16. gr. frumvarpsins. Það er von mín að frumvarpið fái vandaða umræðu og umfjöllun í nefndinni og síðar í þingsal og að takast muni að afgreiða það fyrir þinglok.

Ríkisendurskoðun hefur um langt árabil átt aðild að Evrópusamtökum ríkisendurskoðana (EUROSAI) og tekið virkan þátt í starfsemi þeirra. Þess má geta að á Ríkisendurskoðun átti fulltrúa í stjórn samtakanna á árunum 2005–2011. Innan samtakanna hefur á síðustu árum mikið verið rætt um breytingar á starfsumhverfi ríkisendurskoðana, m.a. vegna þróunar upplýsingatækninnar og krafna um aukið gagnsæi í starfsemi hins opinbera. Á þingi samtakanna sl. sumar, sem haldið var í Haag í Hollandi, voru þessi og tengd mál sérstaklega til umræðu. Þema þingsins var „nýsköpun í starfsemi ríkisendurskoðana“. Í lokaályktun þingsins voru aðildarstofnanir samtakanna hvattar til að leita nýrra og nýstárlegra leiða til að rækja hlutverk sitt og skyldur, m.a. beita fjölbreyttari aðferðum en þær gera nú við miðlun niðurstaðna

sinna. Ríkisendurskoðun tekur þessi hvatningarorð til sín. Nánar er fjallað um EUROSAT-þingið á bls. 35 í þessari skýrslu.

Í meginráttum var starfsemi Ríkisendurskoðunar með hefðbundnu sniði á árinu 2014. Engar verulegar breytingar urðu milli ára á eðli eða umfangi hennar. Allar starfs-einingar stofnunarinnar skiluðu góðu verki á árinu. Á endurskoðunarsviði var áfram unnið ötullega að innleiðingu endurskoðunarstaðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (ISSAI). Þessi vinna hefur staðið yfir frá árslokum 2011 og sér nú fyrir endann á henni. Starfsmenn stjórnslusviðs luku við samtals 30 skýrslur á árinu sem er metfjöldi á einu ári. Á hinn bóginn voru skýrslur um eftirlit með framkvæmd fjárlaga færri en fyrri ár og er skýringin m.a. sú að fjárlaganefnd annast nú sjálf þetta eftirlit að stórum hluta. Eftirlit með fjárreiðum aðila utan ríkiskerfisins, þ. á m. stjórnmalaflokkanna og staðfestra sjóða, var öflugt að vanda. Þá unnu starfsmenn stoðsviða verk sín með prýði.

Á árinu 2014 var stofnunin rekin með 12,9 m.kr. tekjuhalla samanborið við 29,6 m.kr. tekjuafgang á árinu 2013. Á undanförunum árum hefur stofnunin reynt að aðlaga sig að breyttu rekstrarumhverfi í kjölfar hrunsins en það hefur reynst erfitt þar sem fjárveitingar eru ýmist auknar eða skertar milli ára. Á yfirstandandi ári er þó gert ráð fyrir jöfnuði í rekstrinum. Laun og launatengd gjöld námu 425 m.kr. á síðasta ári og hækkuðu um 32,4 m.kr. milli ára eða 8,2%. Ef litið er til hækkunar dagvinnulauna á stöðugildi var sú hækkun um 4,2%. Hrein gjöld stofnunarinnar, þ.e. gjöld að frádregnum sértekjum, hækkuðu milli ára um 33,9 m.kr. eða 8,0%. Óráðstafaðar fjárheimildir í lok ársins 2014 námu 23,7 m.kr.

Fjárveiting ársins 2014 nam 445,5 m.kr. og lækkaði frá fyrra ári um 8,6 m.kr. eða 1,9%. Enn er við það miðað að stofnunin hafi um 42 stöðugildi til ráðstöfunar. Á árinu 2014 voru stöðugildin miðað við dagvinnu 41,7 og fjölgaði um 1,3 milli ára. Gerð er nánari grein fyrir rekstri og fjárhagsstöðu stofnunarinnar í ársreikningi og skýringum með honum á bls. 46–57 í þessari skýrslu.

Starfsmenn Ríkisendurskoðunar vinna ávallt störf sín af heilindum og fagmennsku. Allt það efni, skýrslur og annað, sem stofnunin lætur frá sér fara ber þess skýr merki. Árið 2014 var hér engin undantekning. Ég vil að lokum nota tækifærið og að þakka starfsmönnum fyrir vel unnin störf.

*Sumur Arason*

# Staða, hlutverk og stefna Ríkisendurskoðunar

## Sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun sem starfar á vegum Alþingis og er þáttur í eftirliti löggjafarvaldsins með framkvæmdarvaldinu. Stofnunin endurskoðar ríkisreikning og reikninga stofnana og fyrirtækja sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Þá stuðlar stofnunin að umbótum á fjármálastjórn slíkra aðila sem og bættri hagsýni, skilvirkni og árangri þeirra. Framtíðarsýn stofnunarinnar er að vera í fremstu röð í opinberri endurskoðun.

## Löggjöf og reglur um starfsemina

Ríkisendurskoðun starfar samkvæmt lögum um stofnunina (nr. 86/1997) sem og ýmsum öðrum lögum sem varða starfsemi hennar. Hér er t.d. átt við lög um fjárreiður ríkisins (nr. 88/1997) og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (nr. 70/1996). Þá eru stofnuninni falin verkefni samkvæmt lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá (nr. 19/1988), lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu (nr. 36/1993) og lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra (nr. 162/2006). Í störfum sínum hafa starfsmenn Ríkisendurskoðunar hliðsjón af stöðlum og leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) og eftir atvikum stöðlum Alþjóðasamtaka endurskoðenda (IFAC). Enn fremur fylgja starfsmenn siðareglum stofnunarinnar. Þar sem Ríkisendurskoðun heyrir undir Alþingi gilda stjórnslulög og upplýsingalög ekki um starfsemi hennar. Engu að síður gilda vissar óskráðar meginreglur stjórnsluréttar um stofnunina, m.a. hæfisreglur. Með hliðsjón af lögum, reglum, stöðlum og leiðbeiningum hefur Ríkisendurskoðun skilgreint meginverkefni sín með eftirfarandi hætti.

### Fjárhagsendurskoðun

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

### Stjórnsluendurskoðun

Úttektir á frammistöðu stofnana og fyrirtækja ríkisins og aðila sem þiggja framlög frá ríkinu. Mat á hagsýni, skilvirkni og árangri ríkisaðila og ábendingar um leiðir til að bæta þessa þætti.

### Eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Eftirlit með því hvort fjárreiður og fjárhagslegar ákvarðanir stofnana eru í samræmi við fjárlög, fjárreiðulög og reglugerð um framkvæmd fjárlaga.

## Eftirlit með ársreikningum sjálfseignarstofnana

Eftirlit með ársreikningum sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

## Eftirlit með fjárreiðum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda

Móttaka, úrvinnsla og birting upplýsinga um tekjur og gjöld stjórnmalasamtaka og þátttakenda í prófkjörum.

Lögum samkvæmt hefur Ríkisendurskoðun mjög víðtækar heimildir til endurskoðunar. Hún getur krafist reikningsskila af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu. Þá er henni heimill aðgangur að og skoðun á frumgögnum og skýrslum sem gerðar eru samhliða reikningsgerð á hendur ríkinu til að sannreyna efni reikninga og greiðsluskyldu ríkissjóðs. Loks getur hún kallað eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisfé og metið hvort slíkar greiðslur hafi skilað tilætluðum árangri.

Þótt Ríkisendurskoðun heyri stjórnskipulega undir Alþingi þá er hún engum háð í störfum sínum og velur sjálf og skipuleggur verkefni sín. Forsætisnefnd þingsins getur þó krafist stofnunina um skýrslur um málefni sem falla undir starfssvið hennar. Í slíkum tilvikum ákveður stofnunin hins vegar nálgun að viðfangsefninu, aðferð, hvenær skýrslu er lokið og hvernig niðurstöður eru settar fram. Samkvæmt lögum um stofnunina skulu starfsmenn hennar í einu og öllu óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir endurskoða.

Engum háð í  
störfum sínum

Ríkisendurskoðun gerir viðkomandi stofnunum, Alþingi og almenningi grein fyrir niðurstöðum athugana sinna í rafrænum skýrslum og fréttum sem birtar eru á vefsíðu hennar, [www.rikisend.is](http://www.rikisend.is). Niðurstöður sem snerta viðkvæm innri málefni stofnana eru þó ekki gerðar opinberar. Alþingi fjallar um skýrslur Ríkisendurskoðunar samkvæmt þingskapalögum og sérstökum reglum um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun hefur mótað sér heildarstefnu byggða á aðferðafræði stefnumiðaðs árangursmats (*balanced scorecard*). Í stefnukorti Ríkisendurskoðunar eru samtals 10 lykilmarkmið. Þau taka til fjögurra „vídda“ starfseminnar sem eru þjónusta, verklag, mannauður og fjármál. Markmið í þjónustuvídd stefnukortsins lúta að þjónustu stofnunarinnar við Alþingi og stjórnsýslu. Markmið í verklagsvídd lúta að þeim aðferðum og vinnubrögðum sem stofnunin beitir til að þjónustan verði sem best. Í mannauðsvídd stefnukortsins er að finna markmið sem varða hæfni og aðbúnað starfsmanna. Þessi markmið stuðla með vissum hætti að því að markmið í verklagsvídd náist. Markmið í fjármálavíddinni lúta að ráðdeild og góðri fjármálastjórn. Þau stuðla að því að markmið allra hinna þriggja víddanna náist. Gildi Ríkisendurskoðunar eru heilindi, óhæði og fagmennska. Starfsmenn eiga að hafa gildin að leiðarljósi, jafnt í vinnunni sem utan hennar.

10 lykilmarkmið

## Lykilmarkmið Ríkisendurskoðunar

Vídd	Markmið	Lýsing
Þjónusta	<i>Stuðla að umbótum í ríkisrekstri</i>	Ríkisendurskoðun leitast við að stuðla að umbótum á fjármálastjórn og árangri ríkisaðila og annarra aðila sem þiggja framlög úr ríkissjóði.
	<i>Veita áreiðanlegar og gagnlegar upplýsingar</i>	Ríkisendurskoðun leitast við að veita áreiðanlegar og gagnlegar upplýsingar um reikningsskil, fjármálastjórn og árangur ríkisaðila og annarra aðila sem þiggja framlög úr ríkissjóði.
Verklag	<i>Vönduð upplýsingamiðlun</i>	Ríkisendurskoðun miðlar upplýsingum á markvissan hátt til Alþingis, stjórnarsýslu, fjölmiðla og almennings.
	<i>Skilvirk og fagleg starfsemi</i>	Ríkisendurskoðun beitir aðferðum verkefnastjórnunar í störfum sínum sem m.a. stuðlar að markvissum endurskoðunaráætlunum, skýrri og hnitmiðaðri afmörkun verkefna og vel skilgreindri ábyrgð þeirra sem að verki koma.
	<i>Öflugt gæðaeftirlit</i>	Ríkisendurskoðun viðhefur verklag sem stuðlar að gæðum og fagmennsku.
Mannauður	<i>Öflug liðsheild</i>	Ríkisendurskoðun stuðlar að öflugu samstarfi, góðum starfsanda og að starfsfólk beri virðingu hvert fyrir öðru.
	<i>Hæft og metnaðarfullt starfsfólk</i>	Ríkisendurskoðun leitast við að laða að og halda í starfsfólk sem er metnaðarfullt og vandvirkt, metur frumkvæði starfsmanna mikils og vill að þeir þróist í starfi. Starfsfólk sýnir sveigjanleika í störfum sínum og bregst fljótt og vel við aðkallandi verkefnum.
	<i>Markviss starfsþróun</i>	Ríkisendurskoðun stuðlar að því að starfsmenn hafi tækifæri til sí- og endurmenntunar sem eflir þá í starfi.
Fjármál	<i>Starfsemi Ríkisendurskoðunar er peninganna virði</i>	Ríkisendurskoðun leitast við að vinna verkefni sín og haga starfsemi sinni með þeim hætti að ávinningur skattgreiðenda af starfseminni verði meiri en kostnaðurinn.
	<i>Kostnaðarvitund</i>	Starfsmenn Ríkisendurskoðunar eru sér vel meðvitandi um kostnað starfseminnar og leiðir til að halda honum í lágmarki.



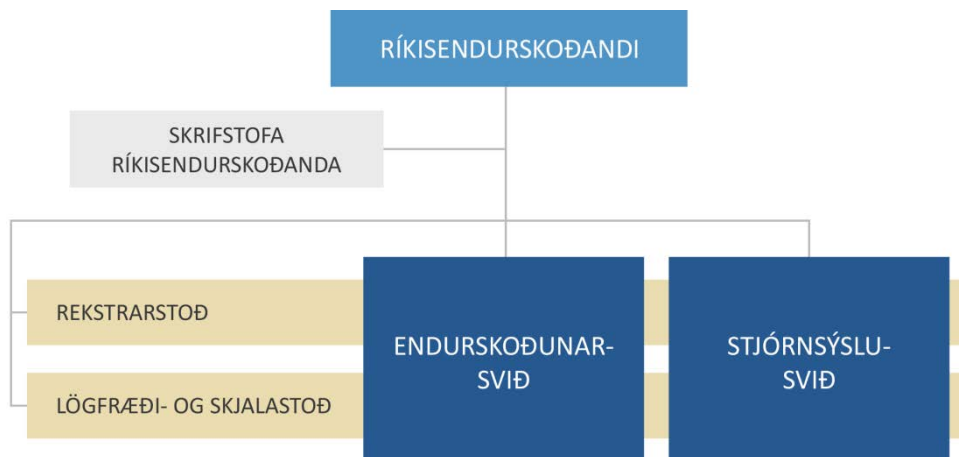
# Almennt um starfsemi og rekstur Ríkisendurskoðunar árið 2014

## Skipulag starfseminnar

Skipurit Ríkisendurskoðunar tók gildi hinn 1. janúar 2014. Kjarnasviðin eru tvö: endurskoðunarsvið og stjórnsýslusvið. Hið fyrrnefnda sinnir fjárhagsendurskoðun samkvæmt 8. gr. laga um Ríkisendurskoðun og voru starfsmenn þess alls 22 í árslok. Hið síðarnefnda fæst við stjórnsýsluendurskoðun samkvæmt 9. gr. laganna og voru starfsmenn þess 8 í árslok. Yfir hvoru kjarnasviði er sviðsstjóri og undir honum eru deildarstjórar sem stýra vinnu sérfræðinga, fjórir á endurskoðunarsviði og tveir á stjórnsýslusviði. Tvö stoðsvið sinna margvíslegri miðlægri starfsemi og þjónustu við kjarnasviðin: rekstrarstoð og lögfræði- og skjalastoð. Hvor stoð hafði fjóra starfsmenn í árslok 2014. Þá sinnir skrifstofa ríkisendurskoðanda ýmsu eftirliti með fjármálum og rekstri ríkisins, almannatengslum, alþjóðlegum samskiptum og aðstoð við ríkisendurskoðanda. Starfsmenn skrifstofunnar voru fjórir í árslok, þ.e. fyrir utan ríkisendurskoðanda. Samtals voru starfsmenn Ríkisendurskoðunar 43 í árslok 2014.

Tvö kjarnasvið,  
tvo stoðsvið auk  
skrifstofu ríkis-  
endurskoðanda

### Skipurit Ríkisendurskoðunar

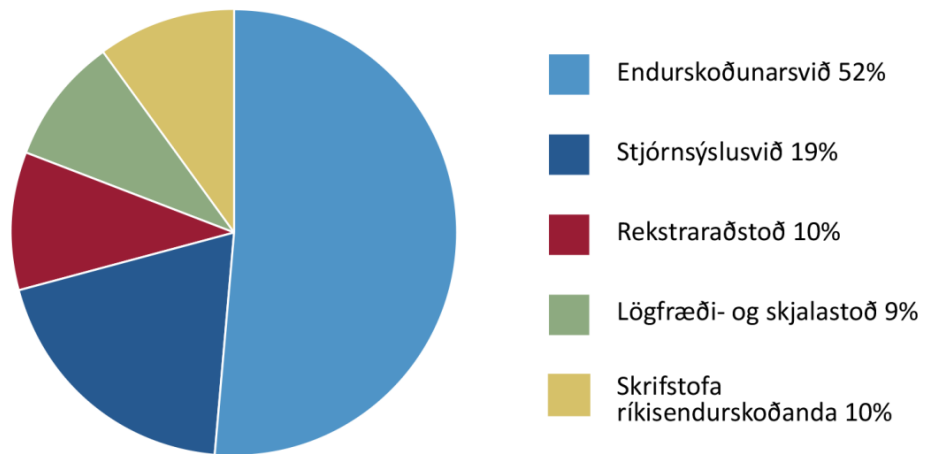


## Skipting vinnuframlags milli sviða

Árið 2014 voru virkar vinnustundir starfsmanna Ríkisendurskoðunar samtals rúmlega 70 þúsund. Með virkum vinnustundum er átt við þann tíma sem starfsmenn eru í vinnu en fjarvistir, s.s. vegna veikinda eða orlofs, eru undanskildar. Virkar vinnustundir voru rúmlega 36 þúsund á endurskoðunarsviði eða 52% af heildarfjölda. Á stjórnsýslusviði voru virkar vinnustundir tæplega 14 þúsund eða 19% af heildinni. Á rekstrarstoð voru þær rúmlega 7 þúsund (10%), á lögfræði- og skjalastoð rúmlega 6 þúsund (9%), og á skrifstofu ríkisendurskoðanda tæplega 7 þúsund (10%).

Samtals um 70  
þúsund virkar  
vinnustundir

## Hlutfallsleg skipting virkra vinnustunda milli sviða 2014



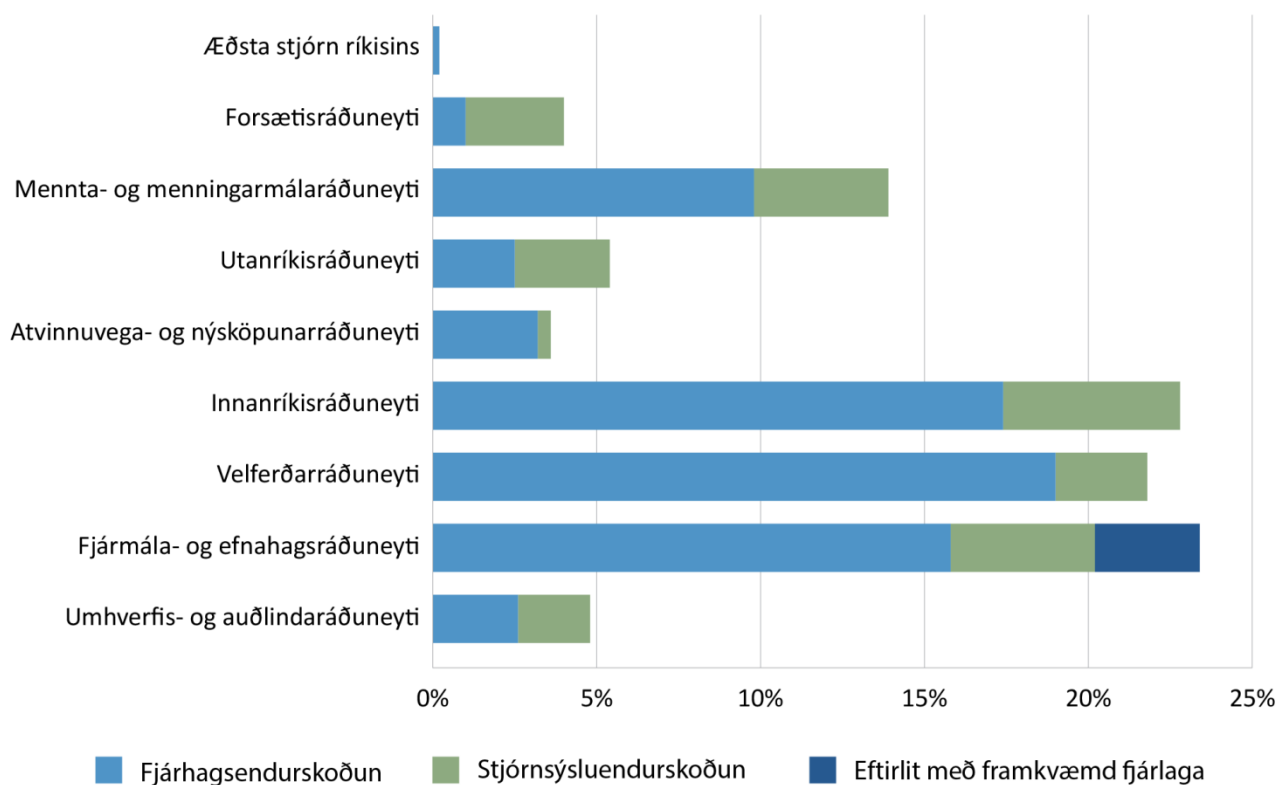
### Skipting vinnuframlags milli ráðuneyta

Árlega er um tveimur þriðju hlutum virkra vinnustunda ráðstafað til endurskoðunar- og eftirlitsverkefna sem lúta beint að ráðuneytum og undirstofnunum þeirra. Einum þriðja hluta er ráðstafað til annarra eftirlitsverkefna, faglegrar þróunar, innra starfs, yfirstjórnar, rekstrar og stoðþjónustu.

Árið 2014 var sjónum einkum beint að þremur ráðuneytum og aðilum sem undir þau heyra, þ.e. fjármála- og efnahagsráðuneyti, innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti (sjá eftirfarandi mynd). Samtals var um 70% af tímanum varið til endurskoðunar og eftirlits hjá þessum þremur ráðuneytum og undirstofnunum þeirra. Minni tími fór í endurskoðun og eftirlit með öðrum ráðuneytum og æðstu stjórn ríkisins. Skiptingin ræðst m.a. af áhættumati og verkefnavali hverju sinni. Þannig er t.d. mismunandi að hvaða ráðuneytum stjórnsýsluúttektir beinast. Því geta orðið töluverðar sveiflur milli ára. Þess ber að geta að hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti færast m.a. vinnustundir sem varið er til endurskoðunar á efnahags- og tekjuliðum ríkissjóðs, eftirlits með framkvæmd fjárlaga og endurskoðunar ríkisreiknings.

#### Sjónum einkum beint að þremur ráðuneytum

## Hlutfallsleg skipting virkra vinnustunda sem ráðstafað var til endurskoðunar og eftirlits hjá ráðuneytum og undirstofnunum þeirra 2014



## Tekjur og gjöld

Heildargjöld Ríkisendurskoðunar námu um 501,2 m.kr. árið 2014 og hækkuðu um 32,3 m.kr. milli ára eða 8%. Hækkunin skýrist einkum af auknum launakostnaði. Ársverkum fastráðinna starfsmanna í dagvinnu fjölgaði um 1,4 miðað við árið 2013 og laun hækkuðu í samræmi við ákvæði kjarasamninga en ekkert umfram það. Sértekjur námu 42,8 m.kr. og ríkisframlagið 445,5 m.kr. Halli af rekstrinum nam 12,9 m.kr. sem er viðsnúningur miðað við árið 2013 þegar 29,6 m.kr. afgangur varð af rekstrinum. Nánari upplýsingar um rekstur og fjárhagsstöðu má finna í ársreikningi og skýringum við hann á bls. 46–57.

Launahækkanir samkvæmt kjarasamningum

### Yfirlit rekstrarreiknings 2013 og 2014 (í m.kr.)

	2014	2013	Breyting	%
Laun og launatengd gjöld	424,9	392,6	32,3	8%
Annar rekstrarkostnaður	73,1	76,5	-3,4	-4%
Stofnkostnaður	3,2	3,2	0	0%
Samtals gjöld	501,2	472,3	28,9	6%
Sértekjur	42,8	47,8	-5	-10%
Gjöld að frádregnum tekjum	458,4	424,5	33,9	8%
Ríkisframlag	445,5	454,1	-8,6	-2%
Tekjuafgangur (halli)	-12,9	29,6	-42,5	-144%

## Mannauðsmál

Starfsmannastefna Ríkisendurskoðunar mótast af þeirri hugsun að vel menntað, áhugasamt og ánæggt starfsfólk sé lykillinn að árangri. Meginmarkmið stefnunnar er að

búa starfsmönnum góð starfsskilyrði, auka færni þeirra og efla starfsanda á vinnustað. Á þann hátt sinni stofnunin best hlutverki sínu og margþættum og síbreytilegum verkefnum.

### Starfsmannafjöldi stóð í stað milli ára

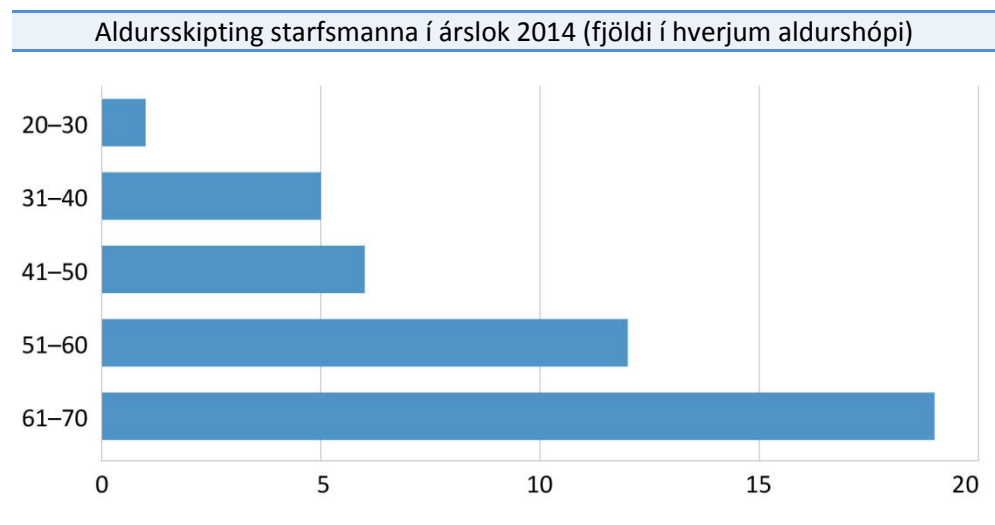
Árið 2014 létu tveir sérfræðingar af störfum hjá Ríkisendurskoðun og jafnmargir voru ráðnir. Starfsmannafjöldi stóð því í stað, var 43 bæði í upphafi og lok árs. Starfsmannavelta er skilgreind sem hlutfall þeirra starfsmanna sem hættu störfum á tilteknu ári af heildarfjölda starfsmanna í árslok. Starfsmannavelta hjá Ríkisendurskoðun var um 5% árið 2014. Það er sama hlutfall og árið 2013 en árið þar á undan var starfsmannavelta óvenjumikil eða 14%.

Meðalaldur starfsfólks var rúmlega 55 ár í árslok 2014. Til samanburðar má geta þess að meðalaldur starfsmanna Stjórnarráðs Íslands var tæplega 50 ár á síðasta ári. Hlutfall starfsmanna sem voru með a.m.k. þriggja ára starfsreynslu hjá Ríkisendurskoðun nam 88% og meðalstarfsaldur var um 16 ár.

Kennitölur um mannauð Ríkisendurskoðunar				
	2014	2013	2012	2011
Starfsmannavelta	5%	5%	14%	4%
Meðalaldur starfsmanna	55 ár	53 ár	53 ár	52 ár
Meðalstarfsaldur hjá RE	16 ár	15 ár	14 ár	13 ár
3 ára starfsreynsla hjá RE	88%	91%	87%	94%

### Tæplega helmingur starfsmanna á bilinu 61–70 ára

Þegar rýnt er í tölur um aldursskiptingu starfsmanna í árslok 2014 kemur í ljós að tæplega helmingur þeirra var á aldrinum 61–70 ára. Næststærsti hópurinn var á bilinu 51–60 ára en mun færri voru í yngri aldurshópum. Aðeins einn starfsmaður var yngri en 30 ára (sjá eftirfarandi mynd). Ljóst er að aldursskipting hjá Ríkisendurskoðun er óvenjuleg samanborið við mörg fyrirtæki á einkamarkaði og aðrar ríkisstofnanir. Fyrirséð er að miklar breytingar verða hjá stofnuninni á næstu árum þegar margir núverandi starfsmenn fara á eftirlaun. Mikilvægt er að tryggja að þessi umskipti valdi ekki óþarfa röskun á starfsemi og að leitast verði við að varðveita innan stofnunarinnar þá þekkingu sem eldri starfsmenn búa yfir.



Um 80% starfsmanna höfðu lokið háskólaprófi og voru margir með tvær prófgráður. Langflestir voru með prófgráðu í viðskiptafræði en nokkrir í lögfræði, stjórn málafræði, bókasafns- og upplýsingafræði, tölvunarfræði eða hugvísindum. Þá störfuðu fimm löggiltir endurskoðendur hjá stofnuninni og þrír starfsmenn með faggildingu í innri endurskoðun (*Certified Internal Auditor – CIA*). Einn þeirra hafði að auki faggildingu í opinberri endurskoðun (*Certified Government Auditing Professional – CGAP*) og annar í endurskoðun upplýsingakerfa (*Certified Information Systems Auditor – CISA*).

Háskólamenntun starfsmanna Ríkisendurskoðunar í árslok 2014 (prófgráður)	
	Fjöldi
Kandídatpróf í viðskiptafræði (cand. oecon.)	21
Kandídatpróf í lögfræði (cand.jur.)	2
Bakkalárpróf:	
- viðskiptafræði (BBA, BS, BSc, civil ekonom)	4
- stjórn málafræði (BA)	1
- sagnfræði (BA)	2
- íslenska (BA)	1
- bókasafns- og upplýsingafræði (BA)	1
- tölvunarfræði (BS)	1
Meistarapróf:	
- viðskiptafræði (MS, MSc, MBA, MAcc)	5
- stjórn málafræði (MSc, MEA)	3
- stjórn sýslufræði (MPA)	1
- íslenska (cand.mag.)	1
- menningarmiðlun (cand. mag.)	1
Diplóma í stjórn sýslufræðum	2

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að starfsfólk stofnunarinnar viðhaldi og eflir faglega hæfni sína með sí- og endurmenntun. Í þessu skyni er starfsmönnum gert mögulegt að sækja ýmis námskeið samhliða vinnu. Yfirleitt er hér um að ræða stutt námskeið innanlands um málefni sem tengjast starfsemi stofnunarinnar. Einnig eru dæmi um að starfsmenn hafi sótt námskeið erlendis eða tekið þátt í námskeiðum sem erlendir aðilar bjóða á Netinu. Á síðasta ári tóku tveir starfsmenn þátt í netnámskeiði sem fjallaði um úttektir á upplýsingakerfum. Námskeiðið var haldið á vegum Þróunarstofnunar Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (*INTOSAI Development Initiative*) sem býður á hverju ári ýmis námskeið fyrir starfsmenn aðildarstofnana samtakanna.

Auk þess að bjóða starfsmönnum að sækja einstök námskeið hefur Ríkisendurskoðun gert samninga við starfsmenn um lengra skipulegt nám, t.d. nám til löggildingar í endurskoðun, nám til faggildingar í innri endurskoðun eða háskólanám með vinnu. Þeir starfsmenn sem gera samning um nám til löggildingar í endurskoðun eiga þess kost að verja tveimur vikum (80 vinnustundum) á launum til að undirbúa sig undir hvert þeirra fjögurra prófa sem ljúka þarf til að öðlast löggildingu. Þeir starfsmenn sem gera samning um nám til faggildingar í innri endurskoðun (CIA) eiga þess kost að fá leyfi á launum í tvær vikur (80 vinnustundir) vegna hvers þeirra fjögurra prófa sem ljúka þarf. Þeir starfsmenn sem semja við stofnunina um skipulegt háskólanám

samhliða vinnu geta varið allt að átta klukkustundum af vinnutíma sínum í námið á móti hverri námseiningu sem þeir ljúka.

## Samskipti við nefndir Alþingis

Samkvæmt 13. gr. þingskapalaga fjallar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd (SEN) um skýrslur Ríkisendurskoðunar og skilar álit um þær. Nefndin getur þó eftir atvikum vísað skýrslu til umfjöllunar í annarri þingnefnd og skilar þá sú nefnd álit um hana. Þessi ákvæði þingskapalaga tóku gildi í september 2012 en gildandi reglur forsætisnefndar um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar eru frá því í janúar sama ár. Samkvæmt 1. gr. reglnanna skal stofnunin senda forseta Alþingis skýrslur sínar með bréfi. Í 2. gr. segir að forseti skuli senda skýrslur um framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings til umfjöllunar í fjárlaganefnd en aðrar skýrslur til SEN. Ljóst er að ákvæði 2. gr. eru ekki í fullu samræmi við fyrrnefnd ákvæði 13. gr. þingskapalaga sem fela í sér að SEN skuli fjalla um allar skýrslur stofnunarinnar nema þær sem nefndin sendir til annarra þingnefnda. Skýringin á þessu misræmi er sú að horft var til mismunandi sjónarmiða við annars vegar samningu reglnanna og hins vegar lagasetninguna. Við samningu reglnanna tók forsætisnefnd mið af þeirri áralöngu hefð að fjárlaganefnd og fyrirrennari hennar, fjárveitinganefnd, fjalli um skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings. Við breytingar á þingskapalögum árið 2012 var aftur á móti lögð áhersla á að tryggja að SEN héldi beinum tengslum sínum við Ríkisendurskoðun og hefði yfirlit um eftirlitsstörf hennar. Í reynd hefur hefðin lifað áfram þrátt fyrir ákvæði laganna. Skýrslur um framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings eru þannig ávallt sendar til fjárlaganefndar en allar aðrar skýrslur til SEN.

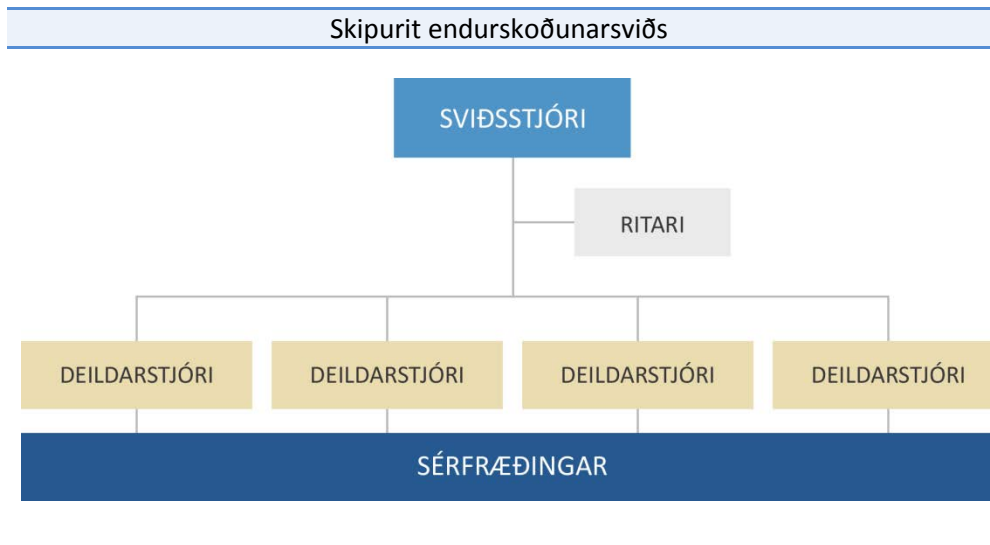
SEN boðar fulltrúa Ríkisendurskoðunar reglulega á sinn fund til að kynna skýrslur stofnunarinnar og ræða efni þeirra. Jafnframt gefst þeim aðilum sem ábendingar beinast að kostur á að lýsa sjónarmiðum sínum á fundum nefndarinnar. Á árinu 2014 mættu stjórnendur Ríkisendurskoðunar á fjölmarga fundi SEN og kynntu þar skýrslur stofnunarinnar. Nefndin skilaði á árinu álit um þrjár skýrslur frá árinu 2013 og eina frá árinu 2012.

Einnig mættu ríkisendurskoðandi og stjórnendur stofnunarinnar alloft á fund fjárlaganefndar, ýmist til að kynna skýrslur eða til að ræða málefni sem tengjast rekstri og fjárhag ríkisins. Nefndin skilaði á árinu álit um eina skýrslu frá árinu 2013. Þess má geta að álit nefndarinnar varðandi skýrslur um endurskoðun ríkisreiknings 2011 og 2012 var birt í janúar 2015.

Misræmi milli  
þingskapalaga og  
reglna um þinglega  
meðferð skýrslna

# Endurskoðunarsvið

Regluleg fjárhagsendurskoðun hjá stofnunum og fyrirtækjum ríkisins er viðamesta verkefni Ríkisendurskoðunar. Í árslok 2014 voru starfsmenn endurskoðunarsviðs alls 22 og fjölgaði um einn miðað við árslok 2013. Starfsmenn sviðsins skiluðu um 52% af virkum vinnustundum stofnunarinnar. Sviðsstjóri endurskoðunarsviðs er Ingi K. Magnússon viðskiptafræðingur.



Ríkisendurskoðun endurskoðar árlega ríkisreikning og reikninga ráðuneyta, stofnana, sjóða og annarra aðila þar sem kostnaður eða reikningslegt tap er greitt af ríkissjóði. Samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun skal fjárhagsendurskoðun miða að því að:

**Markmið fjárhags-  
endurskoðunar hjá  
ríkinu**

- ✓ Reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju.
- ✓ Kanna innra eftirlit stofnana og fyrirtækja og hvort það tryggir viðunandi árangur.
- ✓ Reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við.
- ✓ Kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.

Við endurskoðunina er höfð hliðsjón af lögum um Ríkisendurskoðun, lögum um endurskoðendur, stöðlum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) og stöðlum Alþjóðasamtaka endurskoðenda (IFAC) þegar um er að ræða hlutafélög í eigu ríkisins.

Árlega sendir Ríkisendurskoðun Alþingi og birtir opinbera skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Þar er einnig gerð grein fyrir meginniðurstöðum fjárhagsendurskoðunar hjá ríkisaðilum eftir því sem við á. Endurskoðunarbréf sem send eru einstökum ríkisaðilum eru ekki gerð opinber en fjárlaganefnd Alþingis fær afrit af þeim. Skýrsla um niðurstöður fjárhagsendurskoðunar vegna ársins 2013 (*Endurskoðun ríkisreiknings*) kom út í desember 2014 (sjá bls. 20).

## Fjölbreytileg verkefni

Fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu er afar fjölbreytileg, allt frá endurskoðun einfaldrá reikningsskila hjá litlum A-hluta stofnunum til endurskoðunar á flóknum reikningsskilum hlutafélaga. Framsetning fjárlaga og reikningsskila vegna stofnana A-hluta ríkissjóðs er tiltölulega einföld og lítið um matskennda liði og reikningsskilalegar flækjur. Skýringin er einkum sú að fjárfestingar og eignakaup eru gjaldfærð á kaupári, lífeyrisskuldbindingar eru ekki færðar í reikningsskilum einstakra stofnana og áfallið orlof er ekki reiknað. Á móti kemur að um er að ræða talsverðan fjölda stofnana og ýmsar sérreglur sem þarf að taka mið af við endurskoðun. Að auki eru nokkrar A-hluta stofnanir með viðamikla og flókna starfsemi sem kallar á umfangsmiklar endurskoðunaraðgerðir. Þá eru nokkrir sjóðir með umtalsverðar skuldbindingar og framlagsliðir eru margir og mismunandi.

Alþingi hefur nú til meðferðar frumvarp til laga um opinber fjármál sem leysa munu lög um fjárreiður ríkisins af hólmi. Þar er m.a. gert ráð fyrir að teknir verði upp alþjóðlegir reikningsskilastaðlar hjá ríkinu, *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). Þessir staðlar gera meiri kröfur til reikningsskila opinberra aðila en nú eru gerðar. Innleiðing þeirra mun hafa veruleg áhrif á framkvæmd fjárhagsendurskoðunar. Ætla má að í kjölfar innleiðingar IPSAS, ef af verður, muni að jafnaði fara meiri tími í endurskoðun hjá einstökum stofnunum og ríkissjóði í heild en til þessa. Þá mun samþykkt laganna hafa í för með sér að innri endurskoðun í ráðuneytum og stofnunum verður eflað frá því sem nú er. Nánar er fjallað um þær breytingar sem löggin kveða á um í grein á bls. 39–41

## Mat á innra eftirliti og fylgni við lög og reglur

Sem fyrr greinir felur fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu m.a. í sér að kanna innra eftirlit ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins. Með innra eftirliti er átt við ýmsar ráðstafanir og aðgerðir sem eiga að stuðla að árangursríkum og hagkvæmum rekstri, vernda eignir, verðmæti og viðkvæm gögn, veita áreiðanlegar fjárhagsupplýsingar og tryggja að starfsemin sé í samræmi við lög og reglur. Innra eftirlit tekur jafnan mið af greiningu og mati á hugsanlegri rekstraráhættu og birtist m.a. í ýmiss konar verklagsreglum, t.d. um aðgreiningu starfa, samþykkt útgjalda og skráningu viðskipta, en einnig í siðareglum og starfsmannastefnu. Árið 2011 gaf Ríkisendurskoðun út leiðbeiningar um skjalfestingu innra eftirlits fyrir stofnanir í A-hluta ríkissjóðs.

Fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu felur einnig í sér að athuga hvort reikningsskil og fjárráðstafanir eru í samræmi við lög og reglur. Þessar athuganir hafa verið nefndar „fylgniendurskoðun“ sem er þýðing á enska hugtakinu *compliance audit*. Í þessu felst m.a. að kanna fylgni stofnana og fyrirtækja ríkisins við lög, reglugerðir, siðareglur, stefnur, góða stjórnarhætti og aðrar samþykktar venjur.

Lítið um matskennda liði í reikningum A-hluta stofnana

Tekur mið af hugsanlegri áhættu í rekstri



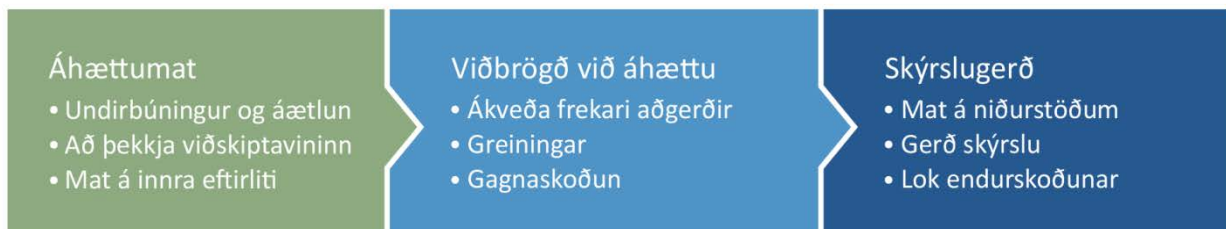
## Vinnuferli fjárhagsendurskoðunar

Ríkisreikningur samanstendur af um 450 fjárlagaliðum í A-hluta ríkissjóðs auk upplýsinga um reikningsskil ríkisaðila í B–E-hluta. Vegna þess hve fáliðuð Ríkisendurskoðun er hefur hún ekki tók á að endurskoða alla þessa liði og aðila fyrir útkomu ríkisreiknings sem undanfarin ár hefur verið í júnímánuði. Því þarf stofnunin árlega að velja vandlega úr þá liði sem teknir eru til endurskoðunar. Valið byggist á sérstöku áhættumati þar sem horft er til nokkurra mismunandi áhættuþátta. Þetta kallast „áhættugrunduð endurskoðun“ (e. *risk-based auditing*). Að jafnaði er lögð áhersla á að endurskoða umfangsmestu liðina enda hafa þeir meiri þýðingu en smærri liðir um það hvort ríkisreikningur verði talinn gefa glögga mynd af rekstri og efnahag ríkissjóðs í heild. Á hinn bóginn er almennt talið að hætta á að eitthvað fari úrskeiðis í bókhaldi eða rekstri sé jafnan meiri hjá litlum stofnunum en þeim sem stærri eru. Því er mikilvægt að líta ekki alveg framhjá þeim við árlegt val á endurskoðunarviðföngum.

Áhersla lögð á umfangsmestu liðina

Þegar liður eða aðili hefur verið valinn til endurskoðunar er byrjað á því að meta mögulega áhættu tengda bókhaldi, fjármálastjórn og rekstri. Jafnframt er hugað að undirbúningi endurskoðunar, gerð endurskoðunaráætlunar og mati á innra eftirliti. Því næst er ákveðið hvaða endurskoðunaraðgerðum skuli beitt í samræmi við niðurstöður áhættumatsins. Að lokinni hinni eiginlegu endurskoðun tekur við skýrslugerð (eða eftir atvikum gerð endurskoðunarbréfs) þar sem niðurstöður eru settar fram.

### Vinnuferli fjárhagsendurskoðunar



## Liðir og aðilar sem endurskoðaðir voru árið 2014

Árið 2014 endurskoðuðu Ríkisendurskoðun og endurskoðunarfélög sem sinna verkefnum á hennar vegum alls 149 liði í A-hluta ríkissjóðs (þ.e. vegna reikningsársins 2013) og 20 aðila í B–E-hluta ríkissjóðs. Þá unnu starfsmenn endurskoðunarsviðs ýmis önnur endurskoðunarverkefni, s.s. vegna endurskoðunar fjölþjóðlegra stofnana og áætlana. Samtals voru endurskoðunarverkefni ársins 193.

Samtals 193 endurskoðunarverkefni

Ríkisendurskoðun hefur að markmiði að endurskoða alla fjárlagaliði eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Þetta markmið hefur ekki náðst fyllilega, m.a. vegna skorts á mannafla. Fyrirhugað er að endurmeta áhættugreiningu stofnunarinnar til að tryggja að fyrrnefnt markmið náist.

60% athugasemda frá 2013 ítrekuð árið 2014

## Eftirfylgni með athugasemdum frá fyrra ári

Ríkisendurskoðun leitast við að fylgja eftir athugasemdum sem birtar eru í endurskoðunarbréfum til einstakra ríkisaðila. Slík eftirfylgni fer að jafnaði fram ári eftir að athugasemdirnar voru settar fram og felst í því að kanna hvort og þá með hvaða hætti hefur verið brugðist við þeim. Hér er um að ræða athugasemdir við bókhald, reikningsskil, innra eftirlit og/eða aðra þætti fjármálastjórnar. Tekið skal fram að það heyrir til undantekninga að athugasemdir séu gerðar við endurskoðun ríkisaðila. Af samtals 193 endurskoðunarbréfum sem gerð voru árið 2013 (vegna rekstrarársins 2012) innihéldu 25 athugasemdir. Samtals var um að ræða 58 athugasemdir og þar af voru 35 ítrekaðar eða rúmlega 60%.

Eftirfylgni fjárhagsendurskoðunar 2014			
Endurskoðunarbréf	Athugasemdir	Ítrekaðar	%
25 frá 2013	58	35	60

## Útvistun endurskoðunarverkefna

Samkvæmt 4. gr. laga um Ríkisendurskoðun getur stofnunin falið endurskoðendum eða öðrum sérfræðingum að vinna að einstökum verkefnum sem henni eru falin í lögum. Þessa heimild hefur stofnunin nýtt og um árabíl útvistað margvíslegum verkefnum á sviði fjárhagsendurskoðunar. Verkefnin eru boðin út í samræmi við lög nr. 84/2007 um opinber innkaup eða þá að samið er við fyrirtæki á grundvelli rammisamninga Ríkiskaupa um endurskoðun, yfirleitt að undangengnu örútboði. Árið 2014 voru í gildi samningar við samtals 10 endurskoðunarfyrirtæki sem önnuðust endurskoðun á samtals um 30 ríkisaðilum og hlutafélögum í eigu ríkisins.

## Innleiðing alþjóðlegra endurskoðunarstaðla (ISSAI)

Alþjóðasamtök ríkisendurskoðana (INTOSAI) gefa út staðla um endurskoðun hjá hinu opinbera (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI*). Aðildarstofnunum samtakanna er ekki skylt að fylgja þessum stöðlum nema lög kveði á um það. Hins vegar leitast þær allar við að uppfylla kröfur staðlanna enda eru þeir byggðir á bestu þekkingu og reynslu á sviði opinberrar endurskoðunar. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fylgja í hvítetna alþjóðlegum stöðlum sem snerta starfsemi hennar. Á árinu 2011 hófst innleiðing ISSAI-staðlanna hjá stofnuninni sem felst m.a. í að þjálfa starfsmenn í að beita þeim. Stefnt er að því að ljúka innleiðingu staðlanna á árinu 2015.

## Úttektir á upplýsingakerfum

Liður í fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu er að ganga úr skugga um hvort rafræn upplýsingakerfi stofnana og fyrirtækja séu örugg og skili þeim árangri sem vænst er. Við þessa vinnu er m.a. höfð hliðsjón af lögum um Ríkisendurskoðun, stöðlum og leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) og leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins um rekstur upplýsingakerfa eftirlitsskyldra aðila. Tveir starfsmenn endurskoðunarsviðs sinna úttektum á upplýsingakerfum og var annar þeirra ráðinn á árinu 2014. Á árinu tóku starfsmennirnir þátt í námskeiði Þróunarstofnunar INTOSAI (IDI) um endurskoðun upplýsingakerfa sem að mestu fór fram á Netinu. Í framhaldi af

Stefnt að því að ljúka innleiðingunni á árinu 2015

námskeiðinu hefur Ríkisendurskoðun notið aðstoðar sérfræðinga IDI við úttekt á launakerfi sem er hluti af bókhalds- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Stefnt er að því að ljúka úttektinni á árinu 2015.



Núverandi starfsmenn endurskoðunarsviðs, frá vinstri: Álfheiður D. Gunnarsdóttir, Grétar Bjarni Guðjónsson, Telma Steingrimsdóttir, Pétur Szklenár, Karlotta Aðalsteinsdóttir, Óskar Sverrisson, Brynja Pétursdóttir, Sigurgeir Bóasson, Auður Guðjónsdóttir, Albert Ólafsson, Kristín Þ. Jónsdóttir, Ingi K. Magnússon, Thelma Hillers, Guðbrandur R. Leósson og Svafa Þóra Hinriksdóttir. Á myndina vantar: Einar Þorgilsson, Þorbjörgu Guðnadóttur, Sigríði H. Sigurðardóttur, Geir Gunnlaugsson, Helga Guðmundsson, Maríu Bjargmundsdóttur og Viðar H. Jónsson.

Niðurstöður úttekta á upplýsingakerfum eru settar fram í skýrslum sem eingöngu eru sendar þeim stofnunum sem þær lúta að og viðkomandi fagraðuneyti þar sem þær greina iðulega frá viðkvæmum öryggismálum.

Mikilvægt er að eftirlit með upplýsingakerfum ríkisins sé virkt og öflugt enda fara gríðarlegir fjármunir gegnum þessi kerfi, t.d. lífeyrisgreiðslur, launagreiðslur og ýmsar bætur. Villur í kerfunum geta kostað ríkissjóðs umtalsverðar fjárhæðir. Eigendur kerfanna þurfa að láta fara fram reglulegar úttektir á öryggi og innri eftirlitsaðgerðum sem í gildi eru. Ríkisendurskoðun hefur hvatt til þess að fjármála- og efnahagsráðuneytið beiti sér fyrir samræmdri úttekt á helstu tekju- og gjaldakerfum ríkisins til að tryggja að þau starfi eins og til er ætlast og fyllsta öryggis sé gætt.

Villur í kerfunum  
geta reynst dýrar

## Skýrsla um endurskoðun ríkisreiknings 2013

Í skýrslunni *Endurskoðun ríkisreiknings 2013*, sem birt var í desember 2014, kom fram að þar sem Ríkisendurskoðun væri faliðuð hefði hún ekki tök á að endurskoða alla liði fjárlaga á hverju ári. Stofnunin yrði því að velja úr liði til endurskoðunar. Við valið beitti stofnunin áhættugreiningu til að tryggja að allir mikilvægir liðir væru endurskoðaðir árlega.

Fram kom að ríkisendurskoðandi hefði áritað ríkisreikning fyrir árið 2013 án fyrirvara en að í árituninni hefði verið ábending um að færsla verðbóta og gengisbreytinga á lánum og skuldbindingum ríkissjóðs hefði ekki verið í samræmi við lög. Í skýrslunni var bent á nokkur önnur atriði sem Ríkisendurskoðun taldi betur mega fara í bókhaldi, reikningsskilum og fjármálastjórn ríkisins. Meðal helstu athugasemda og ábendinga stofnunarinnar voru eftirfarandi:

- ✓ Uppgjör ríkisreiknings vikur í nokkrum veigamiklum atriðum frá almennum reikningsskilareglum, m.a. vegna undanþáguákvæðis í lögum um fjárreiður ríkisins. Ríkisendurskoðun telur að þessu eigi að breyta þannig að uppgjörið verði alfarið í samræmi við ákvæði laga um bókhald og ársreikninga.
- ✓ Hækka þarf heildariðgjald til A-deildar úr 15,5% í 20,1% til að ná heildarstöðu hennar í jafnvægi. Að mati Ríkisendur-

skoðunar hafa rýmri vikið í bráða- birgðaákvæðum lífeyrissjóðslaga á undanförunum árum orðið til að fresta vanda A-deildar en ekki leysa hann.

- ✓ Samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins ber að gera sérstaka skrá um varanlega rekstrarfjármuni ríkisins (eignaskrá). Mikill misbrestur hefur verið á þessu og telur Ríkisendurskoðun það með öllu óviðunandi. Stofnunin hvetur ráðuneytin til að sjá til þess að úr þessu verði bætt.
- ✓ Ríkisendurskoðun beinir því til Alþingis að kanna möguleika á að setja sérstaka lög-gjöf um skattstyrki þar sem kveðið væri á um markmið slíkra styrkja og að gildistími þeirra væri í öllum tilfellum takmarkaður.
- ✓ Ríkisendurskoðun telur æskilegt að í skýringum með ríkisreikningi verði fjallað um stærstu fjárhagslega áhættuþætti sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á hverjum tíma.
- ✓ Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneytið til þess að beita sér fyrir því að gerð verði úttekt á tölvukerfum ríkisins til að tryggja öryggi þeirra.

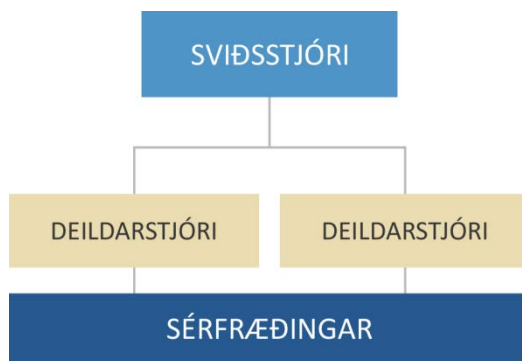
# Stjórnsýslusvið

Stjórnsýsluendurskoðun er eitt af meginverkefnum ríkisendurskoðana hvarvetna í heiminum. Samkvæmt alþjóðlegum stöðlum miðar hún einkum að því að kanna og bæta hagsýni, skilvirkni og árangur í opinberum rekstri. Í lögum um Ríkisendurskoðun segir að stjórnsýsluendurskoðun felist í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Þá segir að stofnunin skuli gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum þessarar vinnu, vekja athygli þeirra á því sem hún telur að úrskaiðis hafi farið í rekstri og benda þeim á atriði sem athuga þurfi með tilliti til úrbóta. Stjórnsýsluúttektir eru í raun athuganir á frammistöðu ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins, þ.e. hversu vel þeim gengur að leysa verkefni sín. Við þessa vinnu tekur Ríkisendurskoðun mið af lögum um stofnunina, lögskýringargögnum (einkum greinargerðum með frumvörpum til laga um stofnunina) og stöðlum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (ISSAI). Að auki er horft til laga, reglna, stefna og áætlana um þau málefni sem um er fjallað hverju sinni.

Í raun athuganir á frammistöðu

Í árslok 2014 voru starfsmenn stjórnsýslusviðs alls átta, fækkaði um einn miðað við árslok 2013, og skiluðu um fimmtungi (19%) af heildarfjölda virkra vinnustunda hjá stofnuninni. Sviðsstjóri stjórnsýslusviðs er Kristín Kalmansdóttir viðskiptafræðingur.

## Skipurit stjórnsýslusviðs



## Úttektir sem lokið var árið 2014

Árið 2014 luku starfsmenn stjórnisýslusviðs við samtals 30 opinberar skýrslur sem er metfjöldi. Þar af voru 10 aðalúttektir og 20 eftirfylgniskýrslur.

### Janúar

[Ferðamálastofa](#)

### Febrúar

[Ítrekuð eftirfylgni: Löggjöf um verkefni Umhverfisstofnunar  
Rekstrarstaða og reiknilíkan framhaldsskóla](#)

### Mars

[Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: Þjóðleikhúsið](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands](#)  
[Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: Samgönguframkvæmdir](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB](#)  
[Eftirfylgni: Úthlutun styrkja úr Rannsóknasjóði](#)  
[Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og eftirlit ríkisins](#)

### Apríl

[Skýrsla um eftirfylgni: Sjúkrahúsið á Akureyri](#)  
[Átaksverkefni um tannlækningar fyrir börn tekjulágra forráðamanna](#)  
[Lækningaminjasafn Íslands](#)

### Maí

[Eftirfylgni: Framkvæmd og utanumhald rammasamninga](#)  
[Eftirfylgni: Viðskipti heilbrigðisyfirvalda við Heimilislæknastöðina ehf.](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Þróun lyfjakostnaðar 2008–2010](#)

### Júní

[Úthlutanir forsætisráðuneytis af safnliðum fjárlagaárin 2012–14](#)  
[Framkvæmdasýsla ríkisins](#)  
[Samningar um símenntunarmiðstöðvar](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Stjórnun og rekstur Raunvísindastofnunar Háskóla Íslands](#)

### September

[Skýrsla um eftirfylgni: Lánasjóður íslenskra námsmanna. Lánshæfi náms og þróun  
útlána](#)  
[Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: Stjórnarráðið](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Þjónusta við fatlaða](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Þjónustusamningar Barnaverndarstofu](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Innheimta opinberra gjalda](#)  
[Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: Vinnumálastofnun](#)

### Október

[Skýrsla um eftirfylgni: Hólaskóli – Háskólinn á Hólum](#)

Nóvember

[Alþjóðlegir samningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum](#)

Desember

[Skýrsla um eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins](#)

[Skýrsla um eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna](#)  
[Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands](#)

## Skýrsla um framkvæmd alþjóðlegra samninga um varnir gegn mengun sjávar

Í nóvember birti Ríkisendurskoðun skýrslu um framkvæmd alþjóðlegra samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Fram kom að íslensk stjórnvöld hefðu staðfest (fullgilt) nokkra slíka samninga, m.a. svokallaðan MARPOL-samning. Sex viðaukar hefðu verið gerðir við þennan samning sem tækju til ólíkra þátta mengunarvarna. Þar af hefðu íslensk stjórnvöld staðfest fjóra. Þá ætti Ísland aðild að sjö öðrum alþjóðasamningum um þessi mál.

Fram kom að á alþjóðavettvangi væri stöðugt unnið að endurskoðun og þróun samninga um varnir gegn mengun hafsins af völdum skipa. Íslensk stjórnvöld hefðu lítinn þátt tekið í þeirri vinnu. Þá hefðu breytingar á þeim samningum sem Ísland hefði staðfest aðeins að litlu leyti skilað sér inn í íslenskan rétt. Ríkisendurskoðun hvatti umhverfis- og auðlindaráðuneytið til að tryggja að ný og endurskoðuð ákvæði samninganna yrðu innleidd í íslenskan rétt á markvissan hátt og þeim framfylgt. Þá taldi Ríkisendurskoðun að skýra þyrfti hlutverka- og ábyrgðarskiptingu á þessu sviði milli ráðuneytisins, Umhverfisstofnunar og annarra aðila sem tengjast málaflokknum.

Fram kom að umhverfis- og auðlindaráðuneytið ynni að smíði reglugerðar til að tryggja innleiðingu

á staðfestum viðaukum MARPOL-samningsins í íslenskan rétt. Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að flýta þeirri vinnu. Þá kom fram að íslensk stjórnvöld hefðu ekki staðfest viðauka IV og VI við MARPOL-samninginn né heldur þrjár bókanir við aðra samninga sem Ísland á aðild að. Ríkisendurskoðun hvatti umhverfis- og auðlindaráðuneytið til að vinna skipulega að því að staðfesta samninga á þessu sviði sem þýðingu geta haft fyrir hagsmuni Íslands.

Bent var á að ýmis ákvæði alþjóðlegra samninga á sviði umhverfismála hefðu verið leidd í íslenskan rétt með gildistöku löggjafar Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi. Dæmi væru um að ákvæði samninga um mengunarvarnir á hafinu sem Ísland hefði ekki staðfest hefðu verið innleidd hér með þessum hætti. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að umhverfis- og auðlindaráðuneytið léti greina að hve miklu leyti ákvæði slíkra samninga væru uppfyllt og mæti mögulegan kostnað þess og ávinning að staðfesta þá formlega.

Loks hvatti Ríkisendurskoðun Umhverfisstofnun til að tryggja öflugt eftirlit með framkvæmd alþjóðlegra samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum.



Núverandi starfsmenn stjórnáslusviðs, frá vinstri: Hilmar Þórisson, Hrafnhildur Ragnarsdóttir, Jakob G. Rúnarsson, Elísabet Stefánsdóttir, Hrafnhildur Óskarsdóttir, Þórir Óskarsson, Auður Hanna Guðmundsdóttir og Kristín Kalmansdóttir. Á myndina vantar Margrétu E. Arnórsdóttur.

## Verkefnaval og vinnuferli

Samkvæmt lögum getur Ríkisendurskoðun gert stjórnásluendurskoðun hjá öllum þeim aðilum sem fjármagna starfsemi sína með ríkisfé, ríkið á að hálfu eða meira eða njóta framlaga úr ríkissjóði vegna þjónustu sem þeir veita. Langflestar úttektir eru unnar að frumkvæði stofnunarinnar sjálfar en sumar að beiðni Alþingis eða ráðuneyta. Í öllum tilvikum afmarkar Ríkisendurskoðun sjálf efnið, ákveður aðferð, áherslur og framsetningu niðurstaðna. Allar stjórnásluúttektir Ríkisendurskoðunar sem lokið var árið 2014 utan ein voru frumkvæðisúttektir.

Stjórnáslusvið starfar samkvæmt þriggja ára starfsáætlun sem endurskoðuð er árlega. Í henni eru skilgreindir þeir málaflokkar og málefni sem frumkvæðisúttektir skulu beinast að á tímabilinu. Núverandi starfsáætlun gildir fyrir árin 2013–2015. Hún byggist m.a. á mati á áhættu í starfsemi og rekstri ríkisins, þ.e. hvar helst er talin hætta á að starfsemin sé ekki eins hagkvæm, skilvirk og árangursrík og til er ætlast. Við vinnslu áætlunarinnar var einkum litið til þeirra breytinga sem orðið hafa í ríkisrekstrinum undanfarin ár, áherslu stjórnvalda í ríkisfjármálum, fjárveitinga í fjárlögum, ríkisreiknings 2011, niðurstöðu starfsmannakönnunar SFR árið 2012 og greiningar á fjárhagsstöðu einstakra fjárlagaliða. Á tímabilinu munu úttektir aðallega beinast að málaflokkum sem heyra undir stærstu og útgjaldafrekustu ráðuneytin: velferðarráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og innanríkisráðuneyti. Málefni annarra ráðuneyta verða þó einnig til skoðunar eftir því sem ástæða verður talin til.

Þriggja ára starfsáætlun stjórnáslusviðs er nánar útfærð í áætlun sem gildir fyrir hvert ár (ársáætlun). Þar kemur fram að hvaða viðfangsefnum ráðuneyta og stofnana verði beint sjónum á árinu. Þegar tiltekið viðfangsefni eða verkefni hefur verið valið til

### Áætlunin m.a. byggð á áhættumati



skoðunar hefst svokölluð *forkönnun*. Markmið hennar er að meta möguleika og réttmæti þess að hefja úttekt. Leiði forkönnun í ljós að úttekt sé ótímabær eða að væntanlegur ávinningur hennar verði minni en kostnaður er ekki ráðist í hana. Leiði forkönnun á hinn bóginn í ljós umtalsverðan ávinning af úttekt er samin áætlun þar sem settar eru fram þær spurningar sem henni er ætlað að svara, viðfangsefnið afmarkað, aðferðir skilgreindar og tiltekinn sá tími og mannskapur sem nauðsynlegur er til að vinna úttektina.

Í *aðalúttekt* er safnað saman öllum fánlegum gögnum sem máli skipta til að svara þeim spurningum sem lagt hefur verið upp með, þau greind, metin og túlkuð á hlutlægan og faglegan hátt. Því næst eru niðurstöður mótaðar og eftir atvikum ábendingar um leiðir til úrbóta. Eftir að skýrsludrög hafa verið rýnd innanhúss eru þau send hlutaðeigandi aðilum til umsagnar. Endanleg skýrsla er síðar gerð opinber og send þeim aðilum sem í hlut eiga.

Um það bil þremur árum síðar eru viðbrögð stofnana, ráðuneyta eða Alþingis við ábendingum Ríkisendurskoðunar könnuð. Niðurstöður þeirrar *eftirfylgni* eru gerðar opinberar og sendar hlutaðeigandi aðilum. Slík úttekt getur leitt til ítrekaðrar eftirfylgni hafi ekki verið brugðist við ábendingum með fullnægjandi hætti.

#### Vinnuferli stjórnsýsluúttekta



1. Val á verkefni (starfsáætlun/beiðni)
2. Forkönnun: Greining vandamála og afmörkun úttektar
3. Aðalúttekt: Úrvinnsla gagna og skýrslugerð
4. Gæðarýni
5. Umsagnarferli
6. Útgáfumeðferð
7. Skýrsla send Alþingi og kynnt í SEN
8. Eftirfylgni

### Niðurstöður eftirfylgni ársins 2014

Við eftirfylgni er kannað hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ábendingum Ríkisendurskoðunar, þ.e. hvort hugað hafi verið að þeim annmörkum eða veikleikum sem þær fela í sér og reynt að bæta úr þeim. Hafi ábending ekki haft tilætluð áhrif er hún ítrekuð í eftirfylgniskýrslu sem send er Alþingi og birt opinberlega. Árangur stjórnsýsluendurskoðunar er m.a. metinn út frá því hversu hátt hlutfall ábendinga er talið óhjákvæmilegt að ítreka við eftirfylgni. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að þetta hlutfall fari að jafnaði ekki yfir 30% (árangursviðmið).

Liður í mati á  
árangri stjórnsýslu-  
endurskoðunar

## 25 af samtals 87 ábendingum ítrekaðar

Árið 2014 var 16 stjórnsluúttektum frá árinu 2011 fylgt eftir með þessum hætti en samtals voru settar fram 87 meginábendingar í þeim. Þar af taldi Ríkisendurskoðun ástæðu til að ítreka 25 (29%) en 62 voru ekki ítrekaðar (71%). Að mati stofnunarinnar er þetta allgóður árangur. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að stofnunin er ekki stjórnvald. Hún ræður því ekki viðbrögðum ráðuneyta og stofnana við ábendingum sínum og getur aðeins stuðlað að því að þær verði teknar til greina með því að rökstyðja þær vandlega og miðla þeim með skýrum hætti til Alþingis og hlutaðaeigandi aðila. Einnig skal tekið fram að í einstaka tilvikum er ábending ekki ítrekuð þótt ekki hafi að öllu leyti verið brugðist við henni, t.d. ef sýnt þykir að unnið sé að úrbótum eða ef aðstæður hafa breyst með þeim hætti að ábending á ekki lengur við. Í eftirfarandi töflu má sjá samandregið yfirlit um niðurstöður eftirfylgni stjórnsluúttekta á árinu 2014.

Eftirfylgni stjórnsluúttekta 2014			
Skýrslur	Meginábendingar	Ítrekaðar	%
16 frá 2011	87	25	29

Ábendingarnar 25 sem ítrekaðar voru beindust að samtals sex aðilum. Tólf ábendingar beindust að fjármála- og efnahagsráðuneyti, sex að mennta- og menningarmála- ráðuneyti, þrjár að Háskólanum á Hólum, tvær að velferðarráðuneytinu, ein að umhverfis- og auðlindaráðuneyti og ein að Háskóla Íslands. Að þremur árum liðnum verður kannað hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við þessum ítrekuðu ábendingum.

## Skýrsla um úthlutanir forsætisráðuneytis af safnliðum 2012–2014

Í júní birti Ríkisendurskoðun skýrslu þar sem fjallað var um úthlutanir forsætisráðuneytisins á styrkjum til ýmissa verkefna á sviði atvinnuuppbyggingar, minjaverndar og tengdra málefna. Meðal annars kom fram að í desember 2013 hefði ráðuneytið úthlutað samtals 205 milljónum króna til 24 verkefna. Féð hafi verið sótt til tveggja fjárlagaliða, svonefndra safnliða. Í skýrslunni var vakin athygli á því að flest þessara verkefna gátu sótt um styrki úr lögbundnum sjóðum en samkvæmt tilkynningu Alþingis frá árinu 2011 skal ekki úthluta styrkjum af safnliðum til verkefna sem falla undir slíka sjóði.

Fram kom að umræddir styrkir voru ekki auglýstir opinberlega heldur voru styrkþegar valdir af forsætisráðherra að fengnum umsögnum frá stofnunum ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun gagnrýndi þetta og benti á að opinber auglýsing styrkja yki líkur á að jafnræði og gagnsæi væri tryggt við úthlutun þeirra. Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að setja sér skýrar verklagsreglur um styrkveitingar í samræmi við almennar reglur stjórnarsýslulaga og vandaða stjórnarsýsluhætti.

Ríkisendurskoðun taldi að vilji Alþingis hefði staðið til þess að fjárveitingum af öðrum þeirra tveggja safnliða sem hér um ræðir yrði ráðstafað fyrir tilstuðlan svonefndrar ráðherranefndar um atvinnumál. Sú nefnd var lögð niður við ríkisstjórnarskipti vorið 2013. Stofnunin taldi að ráðuneytið hefði átt að leita formlegrar heimildar Alþingis til að úthluta styrkjum af þessum lið eftir að nefndin heyrði sögunni til.

Í skýrslunni kom fram að nefndin hefði sett sér reglur um úthlutun styrkja en hún hefði þó ekki farið fram að undangengu formlegu umsóknar-

ferli. Ríkisendurskoðun gagnrýndi þetta og benti á að auglýsa hefði átt styrkina til að tryggja sem best jafnræði og gagnsæi.

Árið 2012 samþykkti Alþingi þingsályktun um eflingu „græna hagkerfisins“ hér á landi. Sérstakur liður var í fjárlögum ársins 2013 vegna verkefna græna hagkerfisins en fjárveitingin var síðar flutt til umhverfis- og auðlindaráðuneytis og liðurinn felldur niður í fjárukalögum ársins. Hins vegar var í þessum sömu fjárukalögum nýr liður sem vísaði bæði til græna hagkerfisins og verkefna á forræði forsætisráðuneytisins: Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl. Fjárveitingu þessa nýja liðar var dreift til Þjóðminjasafns Íslands, Minjastofnunar Íslands og aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins.

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að ráðuneytið skyldi óska eftir aukafjárveitingu vegna græna hagkerfisins á þennan nýja fjárlagalið á sama tíma og það lagði til að fjárheimildir á eldri lið undir þessu heiti yrðu felldar niður. Engu var ráðstafað af nýja liðnum til verkefna sem tilgreind eru í þingsályktuninni frá 2012 um eflingu græna hagkerfisins. Að mati Ríkisendurskoðunar var tenging nýja liðarins við græna hagkerfið því óljós. Gagnrýndi stofnunin að vísað væri í græna hagkerfið í heiti hans og taldi þá framsetningu villandi. Stofnunin taldi mikilvægt að forsætisráðuneytið setti fjárlagaliði sína ávallt fram á skýran og lýsandi hátt til að þingmenn og aðrir ættu auðvelt með að átta sig á tilgangi þeirra. Enn fremur var í skýrslunni bent á að ábyrgðarskipting vegna opinberra verkefna yrði að vera skýr. Forsætisráðuneytið þyrfti að skýra hvar ábyrgð á græna hagkerfinu lægi.

# Stoðsvið og skrifstofa ríkisendurskoðanda

Hjá Ríkisendurskoðun annast tvær starfseiningar, rekstrarstoð og lögfræði- og skjalastoð, margvíslega stoðþjónustu við önnur svið. Rekstrarstoð annast allan almennan rekstur stofnunarinnar, mötuneyti, símsvörun, móttöku, húsvörslu og fleiri verkefni. Lögfræði- og skjalastoð annast margvísleg lögfræðileg úrlausnarefni, skjalamál og sinnir að auki sérstökum eftirlitsverkefnum sem lúta að aðilum utan ríkiskerfisins. Hér er átt við eftirlit með fjármálum stjórnáttakamálanna og frambjóðenda, staðfesta sjóða og kirkjugarða og sókna. Skrifstofa ríkisendurskoðanda annast útgáfumál, almanna- tengsl og alþjóðleg samskipti auk þess að veita ríkisendurskoðanda margvíslega aðstoð. Þá sér skrifstofan um eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vinnur ýmsar úttektir á fjármálum og rekstri stofnana. Samtals voru starfsmenn skrifstofu ríkisendurskoðanda og stoðsviða 12 í árslok 2014 og skiluðu um 29% af heildarfjölda virkra vinnustunda hjá stofnuninni

29% virkra  
vinnustunda árið  
2014



Núverandi starfsmenn rekstrarstoðar, frá vinstri: Eypór Borgþórsson, Steinunn Gísladóttir, Ásdís Hauksdóttir og Sigurður Þorvaldsson.

## Eftirlit með fjárreiðum stjórnáttakamálanna og frambjóðenda

Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með fjármálum stjórnáttakamálanna og frambjóðenda samkvæmt lögum nr. 162/2006. Lögin skylda stjórnáttakamálanna til að skila samstæðu- reikningi, þ.e. ársreikningi fyrir allar einingar sem undir þau falla, til Ríkisendurskoðunar sem í kjölfarið skal birta útdrátt úr honum. Þá skylda lögin frambjóðendur í persónukjöri til að skila stofnuninni uppgjöri um tekjur og kostnað vegna kosningabaráttu eigi síðar en þremur mánuði eftir að kjör fer fram. Fari

heildarkostnaður frambjóðanda af kosningabaráttu ekki fram úr 400 þús.kr. nægir honum þó að skila skriflegri yfirlýsingu þar um. Ríkisendurskoðun skal síðan birta útdrátt úr slíkum uppgjörum. Reikningur stjórnmalasamtaka skal vera endurskoðaður og áritaður af endurskoðanda en uppgjör frambjóðanda skal vera áritað af endurskoðanda eða bókhaldsfróðum skoðunarmanni. Bæði stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er óheimilt, með ákveðnum undantekningum þó, að taka við hærra framlagi frá lögaðila eða einstaklingi en sem nemur 400 þús.kr. á ári. Í reikningi stjórnmalasamtaka og uppgjori frambjóðanda skal tilgreina nöfn allra lögaðila sem veitt hafa framlög og gildir fjárhæðin þá einu. Einnig skal þar tilgreina nöfn einstaklinga sem hafa veitt framlög yfir 200 þús.kr.

Í lögunum er stjórnmalasamtökum gefinn frestur til 1. október ár hvert til að skila reikningum næstliðins árs til Ríkisendurskoðunar. Samtals 10 stjórnmalasamtök skiluðu reikningum ársins 2013 fyrir 1. október 2014 en sex skiluðu síðar. Ríkisendurskoðun birti útdrætti úr reikningunum á heimasíðu sinni eftir að þeir höfðu verið yfirfarnir.

Kosið var til sveitarstjórna hinn 31. maí 2014. Samkvæmt lögunum ber frambjóðendum að skila árituðu uppgjori eigi síðar en þremur mánuðum frá prófkjördegi. Alls skiluðu 13 frambjóðendur uppgjörum vegna þátttöku í prófkjörum í tengslum við sveitarstjórnarkosningarnar. Þá skiluðu 93 frambjóðendur yfirlýsingu um að útgjöld þeirra vegna þátttöku í prófkjörunum væru innan við 400 þús.kr. Útdrættir úr uppgjörum frambjóðenda voru birtir á heimasíðu stofnunarinnar.

**Sex flokkar skiluðu reikningum eftir að lögbundinn frestur rann út**



Núverandi starfsmenn lögfræði- og skjalastoðar, frá vinstri: Lárus Ögmundsson, Linda Sigurðardóttir og Laufey Ásgrímsdóttir. Á myndina vantar Elínu Ingaóttur.

## Eftirlit með sjálfseignarstofnunum sem ekki stunda atvinnurekstur

Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með fjárreiðum aðila sem starfa samkvæmt lögum nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Hér er um að ræða sjálfseignarstofnanir sem ekki stunda atvinnurekstur, s.s. ýmsa styrktar- og minningarsjóði. Þessum aðilum er skylt að senda ársreikninga sína til Ríkisendurskoðunar og skal stofnunin fylgjast með því að þeir skili sér. Þá skal stofnunin halda skrá um tekjur og gjöld þessara aðila, ásamt athugasemdum við framlagða reikninga. Sýslumaðurinn á Sauðárkróki heldur skrá um sjóði og stofnanir með staðfesta skipulagsskrá, svokallaða sjóðaskrá. Hafi reikningur ekki borist í eitt ár eða hann reynst ófullkominn að einhverju leyti getur sýslumaður, að fengnum tillögum Ríkisendurskoðunar, ákveðið að vísa máli viðkomandi stofnunar eða sjóðs til lögreglu til rannsóknar.

Samkvæmt lögum skal sá sem ber ábyrgð á sjóði eða stofnun með staðfesta skipulagsskrá skila Ríkisendurskoðun ársreikningi eigi síðar en 30. júní ár hvert. Í júlí 2014 birti Ríkisendurskoðun *Yfirlit um sjálfseignarstofnanir og sjóði sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá fyrir rekstrarárið 2012*. Þar kom fram að hinn 1. júlí sl. höfðu aðeins 432 aðilar, af samtals 746 sem þá voru á sjóðaskrá, skilað ársreikningi fyrir rekstrarárið 2012. Í árslok 2014 höfðu 570 aðilar skilað. Ríkisendurskoðun sendir bréf og eftir atvikum tölvupóst til forráðamanna þeirra sjóða og stofnana sem ekki skila ársreikningi á réttum tíma þar sem þeir eru eindregið hvattir til að skila. Þetta dugar þó ekki alltaf til og tilkynnr stofnunin þá um það til Sýslumannsins á Sauðárkróki.

Árlega eru sjóðir eða stofnanir sem ekki hafa verið starfandi um lengri eða skemmri tíma lagðir niður. Forvinna við að leggja niður sjóð eða stofnun tekur oftast en ekki nokkurn tíma. Þegar staðfestur sjóður eða stofnun, sem ekki á sér forsjármann eða -menn, er lögð niður verður að gæta tryggilega að því að hvorki sé gengið á fjárhagslega eða tilfinningalega hagsmuni. Ganga þarf úr skugga um hvort einhverjir eigi hagsmuni eða hugsanlegan afskipta- og andmælarétt áður en sýslumaðurinn tekur endanlega og einhliða ákvörðun um að leggja niður staðfestan sjóð eða stofnun.

## Eftirlit með ársreikningum kirkjugarða og sókna

Samkvæmt lögum nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu er stjórnun kirkjugarða skylt að senda ársreikninga sína til Ríkisendurskoðunar. Stofnunin yfirfer reikningana, aðgætir hvort áritanir endurskoðenda eru í lagi og stemmir af samtölur. Þá heldur hún skrá þar sem upplýsingar úr ársreikningum kirkjugarða um rekstur og efnahag er að finna. Stjórnun kirkjugarða ber að skila ársreikningum næstliðins árs til Ríkisendurskoðunar fyrir 1. júní ár hvert. Í byrjun október 2014 höfðu stofnuninni borist reikningar 181 kirkjugarðs af samtals 242. Með hliðsjón af dræmum heimtum undanfarin ár hefur Ríkisendurskoðun ítrekað hvatt til þess að kannaðir verði möguleikar á frekari sameiningum kirkjugarðsstjórna en þegar hafa orðið.

Samkvæmt samkomulagi við þjóðkirkjuna sendir Biskupsstofa ársreikninga sókna til Ríkisendurskoðunar sem yfirfer þá, aðgætir hvort áritanir endurskoðenda eru í lagi og stemmir af samtölur. Þá heldur hún skrá þar sem upplýsingar úr ársreikningum sókna

570 aðilar af samtals 746 höfðu skilað í árslok

um rekstur og efnahag er að finna. Í október 2014 höfðu Ríkisendurskoðun borist ársreikningar 219 sókna fyrir árið 2013 af samtals 271 starfandi sókn.

## Eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Auk reglubundinnar fjárhagsendurskoðunar sinnir Ríkisendurskoðun sérstöku eftirliti með framkvæmd fjárlaga í samræmi við lög um stofnunina. Í þessu felst að fylgjast með því hvort stofnanir fara að ákvæðum fjárlaga, fjárreiðulaga og reglugerðar um framkvæmd fjárlaga. Árið 2014 birti Ríkisendurskoðun eina skýrslu með niðurstöðum þessa eftirlits:

- ✓ [Ársáætlanir stofnana og staða fjárloqaliða í lok maí](#)

## Lögfræðilegar álitserðir

Árlega þarf Ríkisendurskoðun að fjalla um margvísleg lögfræðileg álitamál sem varða hlutverk stofnunarinnar eða lúta að fjárreiðum, eignaumsýslu eða rekstri ríkisins. Oft tengist slík umfjöllun einstökum verkefnum á sviði fjárhags- og stjórnsýsluendurskoðunar en einnig kemur fyrir að lögfræðileg álitaefni eru tekin til sjálfstæðrar athugunar, s.s. ef þau varða hlutverk eða skoðunarheimildir Ríkisendurskoðunar.

## Skjalamál

Stefna Ríkisendurskoðunar í skjalamálum felur m.a. í sér að farið sé að lögum og reglum Þjóðskjalasafns hvað varðar skráningu, varðveislu og eyðingu skjala. Stofnunin hefur rafrænt skjalakerfi þar sem samtals um 1.843 mál voru skráð í árslok 2014. Öll gögn sem skýra framvindu máls og leiða til niðurstöðu þess eru vistuð í kerfinu, auk vinnugagna eftir atvikum.



Núverandi starfsmenn skrifstofu ríkisendurskoðanda, frá vinstri: Sveinn Arason, Brynja Baldursdóttir, Jón Loftur Björnsson og Óli Jón Jónsson.

## Útgáfa og almannatengsl

Þar sem Ríkisendurskoðun starfar á vegum Alþingis og er liður í eftirliti þess með framkvæmdarvaldinu miðast skýrslur hennar og önnur upplýsingagjöf einkum við þarfir þingsins eða einstakra þingnefnda. Jafnframt er leitast við að sníða upplýsingagjöfina að þörfum stjórnenda ráðuneyta og stofnana enda beinast ábendingar stofnunarinnar um úrbætur yfirleitt að þessum aðilum. Þessar áherslur eru í samræmi við það sem þekkt meðal systurstofnana Ríkisendurskoðunar í nágrannalöndunum. En upplýsingamiðlun þessara stofnana beinist ekki einungis að þjóðþingunum og stjórnsýslunni. Hvarvetna er litið svo á að ríkisendurskoðanir eigi að leggja sig fram um að upplýsa fjölmiðla, og þar með almenning, um hlutverk sitt og störf. Þannig sé stuðlað að auknu gagnsæi í meðferð opinberra fjármuna og skýrari ábyrgð í stjórnsýslunni.

Stuðlar að auknu gagnsæi og skýrari ábyrgð

Upplýsingastefna Ríkisendurskoðunar er í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um gagnsæi og ábyrgð (*Principles of Transparency and Accountability – ISSAI 20*) og tekur mið af upplýsingastefnum norrænna systurstofnana. Samkvæmt stefnunni er vönduð og öflug ytri upplýsingamiðlun ein forsenda þess að stofnunin geti rækt hlutverk sitt og náð árangri. Einnig kemur fram að stofnunin vilji hafa frumkvæði að því að miðla upplýsingum um hlutverk sitt og störf.

Reynt er að setja skýrslur Ríkisendurskoðunar til Alþingis fram með þeim hætti að þingmenn eigi auðvelt með að lesa þær og glöggva sig á efninu. Ekki er gert ráð fyrir að lesandinn hafi mikla þekkingu á efninu fyrirfram en þó þarf hann að vita um verkefni ríkisvaldsins og skipulag stjórnsýslunnar. Leitast er við að útskýra aðalatriði skýrslna á einfaldan og auðskiljanlegan hátt í fréttum sem birtar eru á vefsíðu stofnunarinnar og sendar fjölmiðlum og öðrum viðtakendum sem hafa skráð sig á rafrænan póstlista stofnunarinnar. Starfsmenn Ríkisendurskoðunar svara á hverju ári fjölmörgum fyrirspurnum fjölmiðla og almennings sem yfirleitt varða einstök verkefni, hlutverk eða vinnubrögð stofnunarinnar.

Fjölmargar fyrirspurnir frá fjölmiðlum og almenningi

Ríkisendurskoðun heldur úti vefsíðu þar sem nálgast má öll opinber rit hennar ([www.rikisend.is](http://www.rikisend.is)). Árið 2014 voru innlit á síðuna samtals rúmlega 18 þúsund og fjöldi notenda tæplega 11 þúsund. Það rit sem oftast var opnað á síðunni árið 2014 var skýrslan *International Peer Review of the Performance Audit Practice of the Icelandic National Audit Office* sem kom út árið 2012. Hér er um að ræða skýrslu alþjóðlegrar jafningjaúttektar á vinnubrögðum Ríkisendurskoðunar við stjórnsýsluendurskoðun. Eftirfarandi er listi yfir 10 mest opnuðu ritin. Tekið skal fram að „opnanir“ starfsmanna stofnunarinnar eru ekki taldar með.



## 10 mest opnuðu ritin á [www.rikisend.is](http://www.rikisend.is) árið 2014

	Fjöldi
International Peer Review of the Performance Audit Practice of the Icelandic National Audit Office (2012)	1.296
Rekstrarstaða og reiknilíkan framhaldsskóla (2014)	1.037
Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna (2011)	862
Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003 (2003)	862
Innra eftirlit (1998)	848
Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins (2011)	826
Innheimta opinberra gjalda (2011)	780
Jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins. Stjórnsýsluendurskoðun (1998)	770
Ársáætlanir stofnana 2014 og staða fjárlagaliða í lok maí (2014)	770
Frjáls og opinn hugbúnaður (2010)	761

## Alþjóðleg samskipti

Til að stuðla að því að starfsemi Ríkisendurskoðunar þróist í takt við alþjóðlega strauma og stefnur leggur stofnunin áherslu á að eiga góð samskipti og samstarf við erlendar systurstofnanir. Stofnunin hefur um árabil tekið þátt í samstarfi norrænna ríkisendurskoðana sem og starfi Evrópu- og Alþjóðasamtaka á þessu sviði, EUROSAI og INTOSAI. Þá tekur Ríkisendurskoðun þátt í að endurskoða fjölbjóðlegar stofnanir, samtök, sjóði og áætlanir sem Ísland á aðild að. Samtals sóttu starfsmenn Ríkisendurskoðunar 13 fundi, málstofur og ráðstefnur erlendis árið 2014.

Samtals 13 fundir,  
málstofur og  
ráðstefnur erlendis

Sviðsstjóri endurskoðunarsviðs, Ingi K. Magnússon, er fulltrúi Ríkisendurskoðunar í Endurskoðendanefnd EFTA (*EFTA Board of Auditors – EBOA*) og sótti á árinu 2014 þrjá fundi hennar í Brussel. Hann hefur á undanförunum árum jafnframt átt sæti í vinnuhópi nefndarinnar sem annast endurskoðun vegna styrkja Þróunarsjóðs EFTA (*EFTA Financial Mechanism*). Árið 2014 tilnefndi Ríkisendurskoðun nýjan fulltrúa í þennan vinnuhóp, Auði Guðjónsdóttur, sérfræðing á endurskoðunarsviði.

Ríkisendurskoðun kemur að endurskoðun Landamærasjóðs Evrópu (*External Borders Fund*) sem Ísland á aðild að og tengist Schengen-samstarfinu. Verkefni sjóðsins er að styrkja eftirlit og ytra öryggi Schengen-svæðisins. Ingi K. Magnússon, sviðsstjóri endurskoðunarsviðs, sótti fund í Brussel vegna endurskoðunar sjóðsins. Þá tekur Ríkisendurskoðun þátt í að endurskoða verkefni sem hlotið hafa styrki úr Norðurslóðaáætlun Evrópusambandsins (*Northern Periphery Programme*) sem Ísland á aðild að. Albert Ólafsson, deildarstjóri á endurskoðunarsviði, sótti fund endurskoðendaráðs áætlunarinnar í Stokkhólmi.

Ríkisendurskoðandi og alþjóðafulltrúi stofnunarinnar sóttu þing Evrópusamtaka ríkisendurskoðana (EUROSAI) sem haldið var í Haag (sjá umfjöllun í sérramma á næstu síðu). Á vegum samtakanna starfa nokkrir vinnuhópar sem fjalla um ýmis mál er varða

opinbera endurskoðun. Vegna aðhalds í rekstri hefur Ríkisendurskoðun á undanfórnum árum einungis tekið þátt í starfi eins slíks vinnuhóps en hann fjallar um endurskoðun og siðferði (*Task Force for Audit & Ethics*). Þórir Óskarsson, deildarstjóri á stjórnsýslusviði, hefur verið fulltrúi Ríkisendurskoðunar í þessum hópi og sótti á árinu 2014 tvo fundi hans í Lissabon og Búkarest. Á tímabilinu 2012–2014 vann hópurinn alls fjórar skýrslur sem fjalla um ólíka þætti er varða opinbera endurskoðun og siðferði. Um mitt ár ákvað Ríkisendurskoðun að hætta þátttöku í hópnum.

Ríkisendurskoðanir Norðurlandanna hafa um langt árabil haft með sér náið samstarf. Sérstakur vinnuhópur annast skipulagningu og utanumhald samstarfsins. Hrafnhildur Óskarsdóttir, sérfræðingur á stjórnsýslusviði, er fulltrúi Ríkisendurskoðunar í þessum hópi og sótti fund hans í Þórshöfn í Færeyjum. Árlega funda ríkisendurskoðendur landanna og á síðasta ári var sá fundur haldinn í Færeyjum. Enn fremur tóku starfsmenn Ríkisendurskoðunar þátt í tveimur málstofum á vegum norræns samstarfs. Jón Loftur Björnsson, skrifstofustjóri á skrifstofu ríkisendurskoðanda, sat málstofu um eftirlit með hlutafélögum í eigu ríkisins og eigandastefnu í Helsinki og Óli Jón Jónsson, upplýsinga- og alþjóðafulltrúi, sat málstofu um upplýsingamiðlun og útgáfumál í Osló.

Í desember sóttu sérfræðingar Ríkisendurskoðunar í úttekum á upplýsingakerfum, Albert Ólafsson og Sigríður H. Sigurðardóttir, fund í Varsjá með sérfræðingum Þróunarstofnunar INTOSAI (IDI) sem aðstoða Ríkisendurskoðun við úttekt á launakerfi ríkisins.

Nokkuð er um að fulltrúar erlendra systurstofnana, alþjóðastofnana eða stjórnvalda erlendra ríkja sæki Ríkisendurskoðun heim, t.d. vegna samstarfsverkefna. Í byrjun síðasta árs komu sérfræðingar frá Ríkisendurskoðun Hollands (*Algemene Rekenkamer*) hingað til lands og kynntu niðurstöður alþjóðlegrar jafningjaúttektar á vinnubrögðum stofnunarinnar við fjárhagsendurskoðun (sjá umfjöllun í [Ársskýrslu Ríkisendurskoðunar 2013](#)).

## Þing Evrópusamtaka ríkisendurskoðana (EUROSAI) í Haag

Í júní sóttu Sveinn Arason ríkisendurskoðandi og Óli Jón Jónsson, upplýsinga- og alþjóðafulltrúi, þing Evrópusamtaka ríkisendurskoðana (EUROSAI) sem haldið var í Haag, höfuðborg Hollands. Meginþema þingsins var „nýsköpun í starfsemi ríkisendurskoðana“. Í lokaályktun þess voru aðildarstofnanir samtakanna hvattar til að leita nýrra og nýstárlegra leiða til að rækja hlutverk sitt og skyldur. Meðal annars voru þær hvattar til að beita fjölbreyttari aðferðum en þær gera nú við miðlun niðurstaðna sinna og ábendinga um úrbætur í opinberum fjármálum og rekstri. Þá var í ályktuninni sérstaklega vikið að þeirri þróun sem gætt hefur að

undanförunu í átt til aukins gagnsæis í opinberri stjórnsýslu og birtist m.a. í því að æ fleiri stofnanir kjósa að gera gagnasöfn sín aðgengileg almenningi á Netinu. Að mati þingsins skapa „opin gögn“ (e. *open data*) nýja möguleika til að meta framgöngu og frammistöðu stjórnvalda og efla gagnsæi og ábyrgð í stjórnsýslunni.

Í erindi sínu á þinginu fjallaði Sveinn Arason um viðbrögð Ríkisendurskoðunar við fjármála- og efnahagshruninu hér á landi árið 2008, þ.e. hvaða áhrif hrunið hefði haft á áherslur, nálgun og vinnubrögð stofnunarinnar.



# Úttektir Ríkisendurskoðunar á samningamálum ráðuneyta

Eftir Kristínu Kalmansdóttur, sviðsstjóra stjórnsýslusviðs



Úttektirnar vöktu spurningar um stöðuna almennt

Árin 2010–11 vann Ríkisendurskoðun nokkrar úttektir á samningum ráðuneyta og stofnana þeirra við einkaaðila, m.a. á framkvæmd þjónustusamnings við Menntaskólann Hraðbraut, framlögum ríkisins til Keilis ehf., þjónustusamningum Barnaverndarstofu og viðskiptum heilbrigðisyfirvalda við Heimilislæknastöðina ehf. Þá fylgdi stofnunin eftir úttekt á þjónustusamningi við Heilbrigðisstofnun Suðausturlands frá árinu 2007. Þótt um ólíka samninga væri að ræða áttu þeir það sameiginlegt að framkvæmd þeirra var að einhverju leyti ábótavant. Úttektirnar vöktu á þessum tíma upp spurningar um stöðu samningamála ríkisins almennt, m.a. á fundi fjárlaganefndar Alþingis með Ríkisendurskoðun.

## Aðilar höfðu ekki sameiginlegan skilning

Í framhaldinu óskaði Ríkisendurskoðun eftir afritum allra þjónustusamninga sem ráðuneyti og stofnanir höfðu gert og greitt var eftir. Fjöldargir samningar bárust, þ. á m. styrktarsamningar og húsaleigusamningar, sem sýndi að aðilar höfðu ekki sameiginlegan skilning á því hvað teldist þjónustusamningur.

Árin 2011 og 2012 kannaði Ríkisendurskoðun nánar 178 samninga sem skilgreindir voru sem „skuldbindandi samningar“ í frumvarpi til fjárlaga og birti átta skýrslur um þá,

eina fyrir hvert ráðuneyti. Þær staðfestu það sem fyrri úttektir Ríkisendurskoðunar höfðu bent til, þ.e. að víða væri pottur brotinn í samningamálum ríkisins. Sum ráðuneyti virtust t.d. ekki hafa yfirsýn um þær skuldbindingar sem samningar þeirra fólu í sér og fjölmörg dæmi voru um að greitt væri eftir útrunnum samningum, eftirliti væri ábótavant og að greiðslur væru ekki í samræmi við ákvæði samninga. Þeim ábendingum sem beint var til ráðuneyta í þessum skýrslum verður fylgt eftir á fyrri hluta árs 2015.

Sum ráðuneytin höfðu ekki yfirsýn um skuldbindingarnar

Til að öðlast betri yfirsýn um samningamál ríkisins hóf Ríkisendurskoðun árið 2013 að skrá skipulega þá samninga sem henni höfðu borist árin 2010–12 og safna upplýsingum m.a. um virkni þeirra, framlengingu, endurnýjun og gerð nýrra samninga. Verkefnið tók til áður nefndra skuldbindandi samninga ríkisaðila samkvæmt frumvörpum til fjárlaga árána 2012–15. Auk þess var horft til rekstrar-, þjónustu-, samstarfs- og styrktarsamninga við aðila utan ríkisins um verkefni, þjónustu eða rekstur til eins árs eða lengri tíma þar sem kostnaður vegna samnings nam 3 m.kr. eða meira á ársgrundvelli. Tæplega 500 slíkir samningar voru virkir árið 2014, þ.e. starfað var samkvæmt þeim. Áætlaður kostnaður þeirra nam um 61 ma.kr. á því ári. Þar af tilheyrði 161 samningur velferðarráðuneyti og var áætlaður kostnaður vegna þeirra 19,6 ma.kr. Mennta- og menningarmálaráðuneyti átti 127 samninga (14,8 ma.kr.), 52 samningar (1,7 ma.kr.) féllu undir utanríkisráðuneyti og 40 samningar (13,9 ma.kr.) undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Samningar annarra ráðuneyta voru á bilinu 16–34.

## Starfað eftir útrunnum samningum

Af þessum 500 samningum voru 36 útrunnir árið 2014, þ.e. gildistími þeirra var liðinn. Engu að síður var starfað samkvæmt þeim. Áætlaður kostnaður þeirra nam 5,5 ma.kr. á því ári. Þar af féllu 23 samningar (2,8 ma.kr.) undir velferðarráðuneyti og níu (167 m.kr.) undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Engin dæmi voru um að starfað væri eftir útrunnum samningum hjá forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti árið 2014.

36 samningar af samtals 500 voru útrunnir

Í maí 2014 sendi Ríkisendurskoðun öllum ráðuneytum yfirlit á Excel-formi um þá samninga sem hún hafði skráð. Óskað var eftir að þau yfirfæru þær upplýsingar sem þar komu fram, færðu inn m.a. upplýsingar um lok samninga, framlengingar þeirra, endurnýjanir og nýja samninga og sendu Ríkisendurskoðun viðeigandi afrit gagna. Þá var m.a. óskað eftir upplýsingum um hvort frumathugun hefði farið fram áður en samningi var komið á og hvort gerðar hefðu verið úttektir á framkvæmd samninga þar sem kveðið var á um slíkt. Einnig var óskað eftir að ráðuneytin tilgreindu af hvaða fjárlagalið greiðslur vegna samninganna rynnu og hver hefði verið áætlaður og raunkostnaður þeirra á árunum 2012–14. Þessi vinna leiddi í ljós að enn vantaði töluvert upp á yfirsýn ráðuneyta um samninga sína og eftirlit þeirra með þeim.

Vegna vinnu Ríkisendurskoðunar við samningayfirlitið liggur nú fyrir hjá stofnuninni mikið safn gagna og upplýsinga um samninga ríkisins. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að þetta gagnasafn verði gert aðgengilegt fyrir einstök ráðuneyti og stofnanir til að það komi að sem bestum notum fyrir stjórnsýsluna. Ríkisendurskoðun hefur í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins hafið viðræður við

Advania um að virkja miðlægan gagnagrunn fyrir samninga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Stofnunin bindur vonir við að samvinnan verði til að bæta þekkingu á og yfirsýn um samninga ríkisins og efla eftirlit með framkvæmd þeirra.

### Vankantar á yfirliti sem birt er með fjárlagafrumvarpi

Í reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og stofnanir þeirra gera til meira en eins árs segir að ráðuneyti skuli halda skrá um gerða samninga þar sem fram komi árlegur kostnaður þeirra út samningstímann. Slíkt yfirlit lá ekki fyrir áður en vinna Ríkisendurskoðunar hófst árið 2013 en það sem komst því næst er yfirlit sem birt er í fjárlagafrumvarpi hvers árs um skuldbindandi samninga ráðuneytanna. Á því eru þó vankantar, s.s. að ráðuneytin skrá ekki upplýsingar um samningana með samræmdum hætti. Þannig hefur forsætisráðuneyti t.d. ekki tilgreint neina samninga í yfirliti um skuldbindandi samninga undanfarin ár þótt ekki verði séð að styrktarsamningar þess séu ólíkir styrktarsamningum mennta- og menningarmálaráðuneytis sem það birtir í sínu yfirliti. Um 50 ma.kr. kostnaður var áætlaður vegna 247 samninga í frumvarpi til fjárlaga 2015.

Loks skal nefnt að fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur gefið út reglur og leiðbeiningar vegna samninga ríkisaðila, s.s. um hvernig standa skuli að undirbúningi, gerð og eftirliti með þeim. Vinna Ríkisendurskoðunar sýndi að mikill misbrestur er á að eftir þeim sé farið. Þegar í hlut eiga samningar um útvistun lögbundinna verkefna ríkisins, þ.e. sem gerðir eru samkvæmt 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, er þess t.d. krafist að fram fari frumathugun, þ.e. greining á þeim þörfum sem mæta á með viðkomandi samningi og kostum sem til greina koma við úrlausn þeirra. Samkvæmt upplýsingum frá öllum ráðuneytum var einungis gerð frumathugun vegna 27 af 217 samningum um lögbundin verkefni sem voru virkir árið 2014. Þá láta ráðuneyti og stofnanir þeirra sjaldan vinna úttektir á framkvæmd þeirra samninga sem þau gera þó að lögð sé áhersla á að slíkt sé gert í reglugerð fjármála- og efnahagsráðuneytis um samninga.

**Misbrestur á að farið sé eftir reglum og leiðbeiningum**

# Áhrif laga um opinber fjármál á starfsemi Ríkisendurskoðunar

Eftir Jón Loft Björnsson, skrifstofustjóra á skrifstofu ríkisendurskoðanda, og Inga K. Magnússon, sviðsstjóra endurskoðunarsviðs.



Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um opinber fjármál. Nýjum lögum um opinber fjármál er ætlað að leysa af hólmi eldri lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997, sem á sínum tíma mörkuðu ákveðin kaflaskil í framsetningu upplýsinga um ríkisfjármál hér á landi. Þótt reynslan af þeim sé að mörgu leyti góð blasir samt við að núgildandi lög eru frekar fáorð þegar kemur að stefnumótun í ríkisfjármálum og eftirliti með framkvæmd fjárlaga. Auk þess þykir tímabært að færa reikningsskil hins opinbera alfarið á rekstrargrunn sem veitir meiri og betri upplýsingar um eignir og skuldir ríkissjóðs en núverandi reikningsskil gera.

## Ýmis mikilvæg nýmæli í frumvarpinu

Markmiðið með nýju lögunum er að stuðla að góðri hagstjórn og „stýrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála“, eins og segir í frumvarpinu. Efla á langtímahugsun um ríkisfjármálin, styrkja stefnumótun og bæta upplýsingagjöf um fjármál hins opinbera frá því sem verið hefur. Opinber fjármál skulu byggja á tilteknum grunnildum sem eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Á meðal helstu nýmæla sem felast í frumvarpinu er að hverri nýrri ríkisstjórn er ætlað að móta fjármálastefnu og leggja fyrir Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar. Fjármálastefnuna á síðan að leggja til grundvallar fjármálaáætlun til fimm ára í senn sem sömuleiðis er staðfest af Alþingi

**Efla langtíma-  
hugsun, styrkari  
stefnumótun og  
bætt upplýsingagjöf**

með þingsályktun í apríl á hverju ári. Hafa skal formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar enda eiga stefnan og áætlunin að ná til fjármála bæði ríkis og sveitarfélaga.

Annað nýmæli er að í frumvarpi til fjárlaga hvers árs, sem lagt er fram í september, verða aðeins settar fram tillögur um skiptingu fjárheimilda milli málaflokka en hverjum ráðherra er ætlað að skipta fjárveitingum á stofnanir og verkefni að fengnum tillögum sinna undirstofnana. Ráðherra skal upplýsa stofnanir um ákvarðanir og áform sem varða rekstur þeirra og fjárhag og skal það gert tímanlega þannig að þær geti hagað stefnumörkun sinni og áætlanagerð í samræmi við þær forsendur og áætlaðar fjárveitingar. Tillögur ráðherra um skiptingu fjárveitinga eru sýndar í sérstöku fylgiriti með fjárlögum en fela ekki í sér bindandi ákvörðun Alþingis. Ráðherra er þannig heimilt að breyta skiptingu fjárveitinga innan ársins. Einnig geymir frumvarpið ákvæði um varasjóði fyrir hvern málaflokk en fjárveiting í þá getur numið allt að 2% af fjárheimildum viðkomandi málaflokks. Auk þess er gert ráð fyrir óskiptum almennum varasjóði, sem skal að lágmarki nema 1% af fjárheimildum fjárlaga, til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti. Með þessu móti er ætlunin að auka sveigjanleika um leið og dregið er úr þörf á aukafjárveitingum sem hafa iðulega ýtt undir útgjaldabenslu.

#### Varasjóðir draga úr þörf fyrir auka-fjárveitingar

Frumvarpinu er einnig ætlað að tryggja skilvirkari framkvæmd fjárlaga, m.a. með því að kveða skýrt á um ábyrgð ráðherra og forstöðumanna í því efni. Fram kemur að fjármálaráðherra hafi umsjón og eftirlit með að skipting fjárheimilda í fjárveitingar, framkvæmd fjárlaga, fjárreiður ríkisaðila og fjárstýring séu í samræmi við ákvæði laganna. Hver ráðherra ber ábyrgð á og hefur virkt eftirlit með framkvæmd fjárlaga á sínu málefnaviði. Forstöðumaður ríkisaðila í A-hluta, eða eftir atvikum stjórn, ber ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemin skili tilætluðum árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og áætlanir sem samþykktar hafa verið. Ýmis ákvæði núgildandi reglugerðar um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta hafa í þessu skyni verið tekin upp í frumvarpið.

#### Aukin áhersla á innra eftirlit og innri endurskoðun

Ákvæði um innra eftirlit og innri endurskoðun eru mikilvægt nýmæli. Innra eftirlit felur í sér reglubundnar aðgerðir og ráðstafanir sem stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að því að markmiðum starfseminnar verði náð og fylgt sé lögum og reglum. Innri endurskoðun skal framkvæmd hjá ríkisaðilum í A-hluta á grundvelli reglugerðar sem ráðherra setur og í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun sem alþjóðasamtök innri endurskoðenda gefa út. Innri endurskoðun felur í sér kerfisbundið, óháð og hlutlægt mat á virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttu hlutaðeigandi aðila. Að mati Ríkisendurskoðunar er mjög mikilvægt að vel takist til með innleiðingu á þessu ákvæði væntanlegra laga.

Með frumvarpinu eru tekin af tvímæli um að reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild skuli gerð og sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*). Reikningsskil fyrir einstaka ríkisaðila í A-, B- og C-hluta skulu á hinn bóginn uppfylla kröfur laga um ársreikninga nr. 3/2006. Þetta leiðir m.a. til þess að varanlegir



rekstrarfjármunir verða hér eftir eignfærðir og fyrndir á líftíma í stað þess að gjaldfæra þá að fullu á kaupári eins og gert hefur verið. Mun ýtarlegri upplýsingar verða í skýringum ríkisreiknings, s.s. um ýmsa áhættuþætti. Samstæðuuppgjör fyrir ríkið mun leiða til þess að betri yfirsýn fæst um heildarsumsvif ríkisins og áhrif dótturfyrirtækja og annarra aðila í B- og C-hluta ríkisreiknings á A-hluta ríkissjóðs.

## Þrjúþætt áhrif á störf Ríkisendurskoðunar

Áhrif laganna á störf Ríkisendurskoðunar verða í meginatriðum þrjúþætt. Í fyrsta lagi munu reikningsskil hjá stofnunum í A-hluta verða umfangsmeiri en nú, sérstaklega hjá stærri stofnunum, bæði vegna eignfærslu varanlegra rekstrarfjármuna og fleiri og ítarlegri skýringa í ársreikningi. Í öðru lagi verður endurskoðun ríkisreiknings tímafrekari og flóknari en nú vegna fjölgunar matskenndra liða auk þess sem verulegar breytingar verða á eðli og umfangi skýringa. Í þriðja lagi munu samsstæðureikningsskil auka verulega endurskoðunarverkefni Ríkisendurskoðunar. Þetta leiðir af því að álit ríkisendurskoðanda mun taka til samsstæðureikningsskila fyrir alla ríkisaðila í B- og C-hluta (skv. nýrri skilgreiningu), þ.e. ríkisfyrirtækja, fjármálastofnana ríkisins og félaga sem lúta yfirráðum ríkisins. Ríkisendurskoðanda er því gert að fullvissa sig um að þeir sem annast endurskoðun samstæðunnar, þ.m.t. endurskoðendur undireininga, uppfylli allar nauðsynlegar kröfur um færni og getu. Endurskoðandi samstæðunnar er einnig ábyrgur fyrir stjórnun, eftirliti og framkvæmd allrar endurskoðunar innan samstæðunnar. Ljóst er að Ríkisendurskoðun þarf að undirbúa sig vel og tímanlega fyrir þessar auknu skyldur.

Undirbúningur að innleiðingu laganna er nú í fullum gangi og starfa á vegum stjórnvalda fimm vinnuhópar sem hver um sig fjallar um ákveðna efnisþætti frumvarpsins. Ríkisendurskoðun á áheyrnarfulltrúa í þremur þeirra og hefur þannig möguleika á að fylgjast með framgangi mála og koma með gagnlegar ábendingar um reikningshalds- og endurskoðunarmálefni.

**Ríkisendurskoðun  
fylgist með  
undirbúningi  
innleiðingar**

# Opinber rit árið 2014

## Desember

[Skýrsla um eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins](#)

[Endurskoðun ríkisreiknings 2013](#)

[Skýrsla um eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna](#)  
[Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands](#)

## Nóvember

[Alþjóðlegir samningar um varnir gegn mengun sjávar frá skipum](#)

[Rekstrarafkoma og fjárhagsstaða hiúkrunarheimila á árinu 2013](#)

## Október

[Skýrsla um eftirfylgni: Hólaskóli – Háskólinn á Hólum](#)

[Greinargerð um málefni Þorláksbúðar](#)

[Yfirlit um ársreikninga kirkjuáráðs árið 2013](#)

[Yfirlit um ársreikninga sókna árið 2013](#)

## September

[Skýrsla um eftirfylgni: Lánasjóður íslenskra námsmanna. Lánshæfi náms og þróun útlána](#)

[Skýrsla um itrekaða eftirfylgni: Stjórnarráðið](#)

[Skýrsla um eftirfylgni: Þjónusta við fatlaða](#)

[Skýrsla um eftirfylgni: Þjónustusamningar Barnaverndarstofu](#)

[Skýrsla um eftirfylgni: Innheimta opinberra gjalda](#)

[Skýrsla um itrekaða eftirfylgni: Vinnumálastofnun](#)

## Júlí

[Yfirlit um sjálfseignarstofnanir og sjóði 2012](#)

## Júní

[Ársáætlanir stofnana 2014 og staða fjárlaqaaliða í lok maí](#)

[Úthlutanir forsætisráðuneytis af safnliðum fjárlagaárin 2012–14](#)

[Framkvæmdasýsla ríkisins](#)

[Samningar um símenntunarmiðstöðvar](#)

[Skýrsla um eftirfylgni: Stjórnun og rekstur Raunvísindastofnunar Háskóla Íslands](#)

## Maí

[Eftirfylgni: Framkvæmd og utanumhald rammasamninga](#)

[Eftirfylgni: Viðskipti heilbrigðisyfirvalda við Heimilislæknastöðina ehf.](#)

[Skýrsla um eftirfylgni: Þróun lyfiakostnaðar 2008–2010](#)

## Apríl

[Skýrsla um eftirfylgni: Sjúkrahúsið á Akureyri](#)

[Átaksverkefni um tannlækningar fyrir börn tekjulágra forráðamanna](#)  
[Lækningaminjasafn Íslands](#)  
[Ársskýrsla Ríkisendurskoðunar 2013](#)

Mars

[Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: Þjóðleikhúsið](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands](#)  
[Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: Samgönguframkvæmdir](#)  
[Skýrsla um eftirfylgni: Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB](#)  
[Eftirfylgni: Úthlutun styrkja úr Rannsóknasjóði](#)  
[Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og eftirlit ríkisins](#)

Febrúar

[Ítrekuð eftirfylgni: Lögjög um verkefni Umhverfisstofnunar](#)  
[Rekstrarstaða og reiknilíkan framhaldsskóla](#)

Janúar

[International Peer Review of the Financial Audit Practice of the Icelandic National](#)  
[Audit Office](#)  
[Alþjóðleg jafningjaúttekt á vinnubrögðum Ríkisendurskoðunar við](#)  
[fjárhagsendurskoðun](#)  
[Ferðamálastofa](#)

# Starfsmenn Ríkisendurskoðunar í árslok 2014

Sveinn Arason - ríkisendurskoðandi

## Skrifstofa ríkisendurskoðanda

Jón L. Björnsson - skrifstofustjóri, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Guðmundur Björnsson - deildarstjóri, lögfræðingur / cand.jur.

Brynja Baldursdóttir - sérfræðingur

Óli Jón Jónsson - upplýsinga- og alþjóðafulltrúi, stjórn málafr. / MEA, BA í sagnfræði

## Endurskoðunarsvið

Ingi K. Magnússon - sviðsstjóri, viðskiptafræðingur / cand.oecon., CIA, CGAP

Albert Ólafsson - deildarstjóri, viðskiptafræðingur / cand.oecon., CISA, CIA

Óskar Sverrisson - deildarstjóri, endurskoðandi

Sigurgeir Bóasson - deildarstjóri, endurskoðandi

Þorbjörg Guðnadóttir - deildarstjóri, viðskiptafræðingur / MAcc, cand.oecon.

Auður Guðjónsdóttir - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Álfheiður Dögg Gunnarsdóttir - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Brynja Pétursdóttir - sérfræðingur, endurskoðandi

Einar Þorgilsson - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Geir Gunnlaugsson - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Grétar Bjarni Guðjónsson - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / MAcc, MBA, BBA

Guðbrandur R. Leósson - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Helgi Guðmundsson - sérfræðingur, hagfræðingur / cand.oecon.

Karlotta Aðalsteinsdóttir - sérfræðingur, endurskoðandi

Kristín Þorbjörg Jónsdóttir - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / MAcc, cand.oecon.

María Bjargmundsdóttir - ritari

Péter Szklenár - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / BSc, MAcc

Sigríður H. Sigurðardóttir – sérfræðingur, tölvunarfræðingur / BS

Svafa Þ. Hinriksdóttir - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / BS

Telma Steingrímsdóttir - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Thelma Hillers - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / BS

Viðar H. Jónsson - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

## Stjórnsýslusvið

Kristín Kalmansdóttir - sviðsstjóri, viðskiptafræðingur / MBA, cand.oecon., CIA

Þórir Óskarsson - deildarstjóri, íslenskufræðingur / cand.mag., BA

Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir - deildarstjóri, viðskiptafræðingur / MSc, BS

Elísabet Stefánsdóttir – sérfræðingur, stjórn málafræðingur / MSc, BA

Hrafnhildur Óskarsdóttir - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Hrafnhildur Ragnarsdóttir - sérfræðingur, stjórn málafræðingur / MSc, BA í sagnfræði

Hilmar Þórisson - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / cand.oecon.

Margrét E. Arnórsdóttir - sérfræðingur, viðskiptafræðingur / civil ekonom

## Rekstrarstoð

Eyþór Borgþórsson - rekstrarstjóri

Ásdís Hauksdóttir - fulltrúi

Steinunn Gísladóttir - matráðskona

Sigurður Þorvaldsson - matráðsmaður, sendill

## Lögfræði- og skjalastoð

Lárus Ögmundsson - yfirlögfræðingur / cand.jur.

Elín Ingaóttir - skjalavörður

Laufey Ásgrímsdóttir - skjalastjóri, bókasafns- og stjórnsýslufræðingur / BA, cand.mag., MPA

Linda Sigurðardóttir - sérfræðingur

# Ársreikningur 2014

## Skýrsla stjórnenda og staðfesting ársreiknings

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

Á árinu 2014 varð 12,9 m.kr. tekjuhalli af rekstri stofnunarinnar. Samkvæmt efnahagsreikningi námu eignir stofnunarinnar 28,7 m.kr., skuldir 5,0 m.kr. og eigið fé nam 23,7 m.kr. í árslok 2014.

Ríkisendurskoðandi og rekstrarstjóri staðfesta ársreikning Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2014 með undirritun sinni.

Reykjavík, 20. mars 2015.



Sveinn Arason  
ríkisendurskoðandi



Eyþór Borgþórsson  
rekstrarstjóri

## Áritun endurskoðanda

Til forsætisnefndar Alþingis

Ég hef endurskoðað meðfylgjandi ársreikning Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2014. Ársreikningurinn hefur að geyma skýrslu stjórnenda, rekstrarreikning, efnahagsreikning, yfirlit um sjóðstreymi, upplýsingar um mikilvægar reikningsskilaaðferðir og aðrar skýringar.

### **Ábyrgð stjórnenda á ársreikningnum**

Stjórnendur eru ábyrgir fyrir gerð og framsetningu ársreikningsins í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins. Samkvæmt því ber þeim að skipuleggja, innleiða og viðhalda innra eftirliti sem varðar gerð og framsetningu ársreiknings þannig að hann sé í meginatriðum án verulegra annmarka. Ábyrgð stjórnenda nær einnig til þess að beitt sé viðeigandi reikningsskilaaðferðum og mati miðað við aðstæður.

### **Ábyrgð endurskoðanda**

Ábyrgð mín felst í því álit sem ég læt í ljós á ársreikningnum á grundvelli endurskoðunarinnar. Endurskoðað var í samræmi við góða endurskoðunarvenju og ákvæði laga um Ríkisendurskoðun. Samkvæmt því ber mér að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fái um að ársreikningurinn sé án verulegra annmarka.

Endurskoðunin felur í sér aðgerðir til að staðfesta fjárhæðir og aðrar upplýsingar í ársreikningnum. Val endurskoðunaraðgerða byggir á faglegu mati endurskoðandans, meðal annars á þeirri áhættu að verulegir annmarkar séu á ársreikningnum. Endurskoðunin felur einnig í sér mat á þeim reikningsskila- og matsaðferðum sem gilda um A-hluta stofnanir og stjórnendur nota við gerð ársreikningsins og framsetningu hans í heild.

Ég tel að við endurskoðunina hafi verið aflað nægjanlegra og viðeigandi gagna til að undirbyggja álit mitt.

### **Álit**

Það er álit mitt að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu Ríkisendurskoðunar á árinu 2014, efnahag hennar 31. desember 2014 og breytingu á handbæru fé á árinu 2014, í samræmi við lög um ársreikninga og fjárreiður ríkisins.

Reykjavík, 20. mars 2015.



Gunnar Sigurðsson

## Rekstrarreikningur 2014

	Skýr.	2014	2013
<b>Tekjur</b>			
Seld þjónusta .....		42.792.967	47.774.161
Aðrar tekjur .....		3.619	42.670
	1	<u>42.796.586</u>	<u>47.816.831</u>
<b>Gjöld</b>			
Laun og launatengd gjöld .....	2	424.973.698	392.622.753
Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður .....	3	10.011.241	10.413.808
Funda- og ferðakostnaður .....	4	8.651.642	12.086.603
Aðkeypt sérfræðiþjónusta .....	5	17.532.203	17.556.482
Rekstur tækja og áhalda .....	6	1.473.640	1.218.648
Annar rekstrarkostnaður .....	7	4.882.116	5.651.970
Húsnæðiskostnaður .....	8	28.528.725	28.242.671
Bifreiðarekstur .....	9	492.311	511.056
Tilfærslur .....	10	1.532.420	800.000
		<u>498.077.996</u>	<u>469.103.991</u>
Eignakaup .....	11	3.136.806	3.222.383
		<u>501.214.802</u>	<u>472.326.374</u>
<b>Tekjuhalli fyrir ríkisframlag</b>		( 458.418.216)	( 424.509.543)
Ríkisframlag .....		<u>445.500.000</u>	<u>454.100.000</u>
<b>Tekjuafgangur ársins</b>		<u>( 12.918.216)</u>	<u>29.590.457</u>



## Efnahagsreikningur 31. desember 2014

	Skýr.	2014	2013
<b>Eignir</b>			
<b>Veltufjármunir</b>			
Ríkissjóður .....	12	21.930.784	31.298.753
Viðskiptakröfur .....		6.527.360	9.322.444
Handbært fé .....		208.557	524.634
		<u>28.666.701</u>	<u>41.145.831</u>
<b>Eignir alls</b>		<u>28.666.701</u>	<u>41.145.831</u>
<b>Eigið fé og skuldir</b>			
<b>Eigið fé</b>			
<i>Höfuðstóll:</i>			
Höfuðstóll í ársbyrjun .....		36.590.338	6.999.881
Tekjuafgangur ársins .....		( 12.918.216)	29.590.457
<b>Höfuðstóll</b>	13	<u>23.672.122</u>	<u>36.590.338</u>
<b>Eigið fé</b>		<u>23.672.122</u>	<u>36.590.338</u>
<b>Skuldir</b>			
<b>Skammtímaskuldir</b>			
Viðskiptaskuldir .....		4.994.579	4.555.493
<b>Skuldir</b>		<u>4.994.579</u>	<u>4.555.493</u>
<b>Eigið fé og skuldir</b>		<u>28.666.701</u>	<u>41.145.831</u>

## Sjóðstreymi árið 2014

	Skýr.	2014	2013
<b>Rekstrarhreyfingar</b>			
<i>Veltufé frá rekstri:</i>			
Tekjuafgangur.....	( 12.918.216)	29.590.457	
<b>Veltufé frá rekstri</b>	<u>( 12.918.216)</u>	<u>29.590.457</u>	
<i>Breytingar á rekstartengdum eignum og skuldum:</i>			
Skammtímakröfur lækkun/(hækkun).....	2.795.084	( 1.619.327)	
Viðskiptaskuldir (lækkun)/hækkun.....	439.086	( 740.474)	
	<u>3.234.170</u>	<u>( 2.359.801)</u>	
<b>Handbært fé frá rekstri</b>	<u>( 9.684.046)</u>	<u>27.230.656</u>	
<b>Fjármögnunarhreyfingar</b>			
<i>Breyting á stöðu við ríkissjóð</i>			
Framlag ríkissjóðs.....	( 445.500.000)	( 454.100.000)	
Greitt úr ríkissjóði.....	454.867.969	427.258.568	
<b>Fjármögnunarhreyfingar</b>	<u>9.367.969</u>	<u>( 26.841.432)</u>	
<b>Hækkun (lækkun) á handbæru fé.....</b>	<u>( 316.077)</u>	<u>389.224</u>	
<b>Handbært fé í ársbyrjun.....</b>	<u>524.634</u>	<u>135.410</u>	
<b>Handbært fé í lok ársins</b>	<u><u>208.557</u></u>	<u><u>524.634</u></u>	

## Grundvöllur reikningsskila

Ársreikningur Ríkisendurskoðunar er gerður í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, lög um ársreikninga, nr. 3/2006, og reglugerð um framsetningu og innihald ársreikninga og samstæðureikninga, nr. 696/1996.

Samkvæmt fjárreiðulögum eiga A-hluta ríkisstofnanir ekki að eignfæra varanlega rekstrarfjármuni heldur skulu þeir gjaldfærðir á kaupári. Stofnanirnar eiga almennt ekki að taka lán til langs tíma og mega ekki gangast undir skuldbindingar til lengri tíma nema með heimild í fjárlögum.

## Skattar

Ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki eru almennt undanþegin álagningu tekjuskatta.

## Skráning tekna

Tekjur stofnunarinnar eru bókaðar í þeim mánuði sem reikningar eru gefnir út.

## Skráning gjalda

Gjöld eru almennt bókuð í þeim mánuði sem stofnað er til útgjalda.

## Starfsþáttgreining

Í skýringum er rekstri stofnunarinnar skipt eftir verkefnum sem falla að skipulagi hennar.

## Skammtímakröfur

Skammtímakröfur eru færðar á nafnverði að teknu tilliti til áfallinna vaxta þar sem við á.

## Handbært fé

Stofnunin heldur engan sjóð en á innstæðu á bankareikningi.

## Lífeyrisskuldbinding

Lífeyrisskuldbinding vegna núverandi og fyrrverandi starfsmanna stofnunarinnar er áhvílandi. Í samræmi við reikningsskilareglu A-hluta ríkissjóðs er lífeyrisskuldbinding ekki færð í ársreikning einstakra A-hluta ríkisstofnana heldur er hún færð í einu lagi hjá ríkissjóði.

## Skammtímaskuldir

Skammtímaskuldir eru færðar á nafnverði að teknu tilliti til áfallinna vaxta þar sem við á.

## Skýringar

### Bókhald og fjárvarsla

Fjárýsly ríkisins hefur verið falið að annast launavinnslu, bókhalds- og greiðsluþjónustu fyrir stofnunina.

### Fjárheimildir og rekstur

Framlag á fjárlögum fyrir árið 2014 varð 11,6 m.kr. lægra en árið áður. Áfram var því gert ráð fyrir miklu aðhaldi í rekstri. Fjárveitingar á fjárlögum til Ríkisendurskoðunar námu samtals 442,5 m.kr. Vegna kjarasamninga á árinu voru fjárheimildir hækkaðar um 3 m.kr. til að mæta hækkun launa sem af þeim leiddi. Í heild urðu fjárveitingar á árinu 445,5 m.kr.

Rekstrargjöld, að frádrögnum sértekjum, námu samtals 458,4 m.kr. og urðu því 12,9 m.kr. umfram fjárveitingar ársins. Sundurliðun er sem hér greinir:

Í þús. kr.	Fjárlög	Fjárheimild	Reikningur	Frávik
Sértekjur .....	( 45.700)	( 45.700)	( 42.797)	( 2.903)
Laun og launatengd gjöld .....	390.100	393.100	424.974	( 31.874)
Önnur rekstrargjöld .....	97.100	97.100	71.572	25.528
Tilfærslur .....	0	0	1.532	( 1.532)
	441.500	444.500	455.281	( 10.781)
Stofnkostnaður .....	1.000	1.000	3.137	( 2.137)
	442.500	445.500	458.418	( 12.918)

Sundurliðun eftir viðfangsefnum í þús. kr.:

	2014	2013
Sértekjur .....	( 42.797)	( 47.817)
101 Ríkisendurskoðun .....	498.078	469.104
601 Stofnkostnaður .....	3.137	3.222
	458.418	424.510

### Starfsþáttgreining

Rekstrarreikningur sundurliðaður eftir viðfangsefnum sem byggja á tímaskráningarkerfi stofnunarinnar.

Fjárhagsendurskoðun .....	238.377	216.500
Stjórnsýsluendurskoðun .....	87.099	84.902
Rekstrarstoð .....	45.842	42.451
Lögfræði- og skjalastoð .....	41.258	38.206
Skrifstofa ríkisendurskoðanda .....	45.842	42.451
	458.418	424.510

## Sundurliðanir

### 1. Sértekjur

Sértekjur stofnunarinnar felast að mestu í seldri endurskoðunarþjónustu til ríkisfyrirtækja.

	2014	2013
Seld endurskoðunarþjónusta .....	42.792.967	47.774.161
Aðrar tekjur .....	3.619	42.670
	<u>42.796.586</u>	<u>47.816.831</u>

### 2. Laun og launatengd gjöld

Laun og launatengd gjöld námu 425,0 m.kr. og hækkuðu milli ára um 32,4 m.kr. eða 8,2%. Í árslok 2014 voru starfsmenn Ríkisendurskoðunar 43 sem er sami fjöldi og á fyrra ári. Ársverk fastráðinna starfsmanna á árinu 2014 miðað við dagvinnu voru um 41,7 sem er fjölgun 1,3 frá fyrra ári. Engar launabreytingar urðu á árinu 2014 aðrar en þær sem voru umsamdar í kjarasamningum. Áfallið orlof hefur nú verið reiknað og nemur 49,7 m.kr. í lok ársins en hefur ekki verið fært upp í ársreikninginn.

Dagvinna .....	296.909.084	275.250.798
Yfirvinna og einingalaun .....	45.355.616	41.912.741
Önnur laun og starfstengdar greiðslur .....	3.418.150	2.173.000
Launatengd gjöld .....	<u>79.290.848</u>	<u>73.286.214</u>
	<u>424.973.698</u>	<u>392.622.753</u>

### 3. Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður

Undir þennan lið fellur kostnaður sem tengdur er skrifstofuhaldi stofnunarinnar. Í heild nam kostnaðurinn 10,0 m.kr. og lækkaði frá fyrra ári um 0,4 m.kr. eða 3,9%. Kostnaður vegna síma- og netgjalda lækkaði um 0,2 m.kr. og gjöld vegna útgáfustarfsemi um 0,4 m.kr. Þá lækkaði kostnaður vegna almennra skrifstofuvara um 0,2 m.kr. Kostnaður vegna gjafa til starfsmanna og erlendra gesta hækkkaði um 0,4 m.kr.

Tímarit, blöð og bækur .....	501.574	488.377
Auglýsingar og kynningar .....	865.046	827.081
Símagjöld .....	1.516.869	1.711.711
Burðargjöld .....	238.531	209.696
Útgáfustarfsemi .....	173.731	623.598
Afnotagjöld .....	5.083.485	5.141.336
Skrifstofuvörur .....	818.604	1.011.687
Gjafir .....	813.401	400.322
	<u>10.011.241</u>	<u>10.413.808</u>

## Skýringar

### 4. Funda- og ferðakostnaður

Á árinu 2014 nam kostnaðurinn 8,7 m.kr. og varð um 3,4 m.kr. lækkun á þessum kostnaðarlið eða 28,4%. Ástæðu þessa má að mestu rekja til þess að á fyrra ári var árlegur fundur norrænna ríkisendurskoðenda haldinn hér. Þá var árlegur haustfundur endurskoðendaráðs EFTA haldinn hér. Aukinn kostnaður var vegna ferðalaga erlendis en þing EUROSAI var haldið um sumarið og að auki varð nokkur aukning á erlendum ráðstefnukostnaði og námskeiðum. Rétt er að geta þess að kostnaður vegna erlendra úttektarmanna, þ.e. jafningjateymis, varð óverulegur á árinu þar sem verkefni þeirra lauk að mestu skömmu fyrir áramótin 2013/2014.

	2014	2013
Ferða- og dvalarkostnaður innanlands .....	480.061	3.347.132
Ferða- og dvalarkostnaður erlendis .....	3.452.590	1.881.623
Funda- og ráðstefnugjöld .....	230.002	53.350
Námskeiðsgjöld .....	1.105.450	1.399.200
Félagsgjöld .....	1.101.656	1.136.625
Risna .....	1.141.172	2.627.094
Akstur .....	1.140.711	1.641.579
	<u>8.651.642</u>	<u>12.086.603</u>

### 5. Aðkeypt sérfræðiþjónusta

Í heild nam kostnaður við aðkeypta sérfræðiþjónustu 17,5 m.kr. eða nánast sömu fjárhæð og árið á undan. Á árinu 2014 nam kostnaður við kaup á endurskoðunarþjónustu vegna A-hluta stofnana 15,1 m.kr. en var 12,4 m.kr. árið 2013. Í lok ársins voru í gildi samningar við 4 endurskoðunarfyrirtæki og greitt var fyrir endurskoðun hjá 10 A-hluta ríkisaðilum. Kostnaður vegna tölvu- og kerfisfræðiþjónustu dróst saman um 0,5 m.kr. og önnur sérfræðiþjónusta um 2,3 m.kr.

Tölvu- og kerfisfræðiþjónusta .....	592.874	1.112.602
Önnur sérfræðiþjónusta .....	1.792.678	4.093.069
Endurskoðunarþjónusta .....	15.146.651	12.350.811
	<u>17.532.203</u>	<u>17.556.482</u>

### 6. Rekstur tækja og áhald

Undir þennan lið fellur rekstur á ljósritunarvélum, tölvum og öðrum skrifstofubúnaði. Aukningin var 0,3 m.kr. eða 20,9%. Meginskýringu má rekja til kaupa á minni áhöldum og tækjum upp á 0,4 m.kr.

Smátæki og áhöld .....	782.923	346.225
Viðgerðir og viðhald .....	554.590	766.810
Varahlutir og viðhaldsvörur .....	6.127	57.763
Leigugjöld tækja og áhald .....	130.000	47.850
	<u>1.473.640</u>	<u>1.218.648</u>

## 7. Annar rekstrarkostnaður

Þessi liður nær til annars rekstrarkostnaðar og nam hann 4,9 m.kr. Kostnaðurinn dróst saman um 0,8 m.kr. eða 13,6%. Meginástæðu fyrir þessum samdrætti má rekja til tapaðrar kröfu sem gjaldfærð var á fyrra ári og samdráttar í kostnaði við ýmis þjónustugjöld.

	2014	2013
Máltíðir .....	3.314.571	3.383.722
Rekstrarvörur .....	658.082	733.400
Ýmis þjónustugjöld .....	98.631	280.433
Opinber gjöld, tryggingar og tapaðar kröfur .....	810.832	1.254.415
	<u>4.882.116</u>	<u>5.651.970</u>

## 8. Húsnæðiskostnaður

Stofnunin er með aðsetur að Bríetartúni 7 og hefur allt húsið fyrir starfsemi sína. Húsnæðið er í eigu ríkissjóðs og greiðir stofnunin húsaleigu fyrir afnotin. Í heild nam kostnaðurinn 28,5 m.kr. og jókst um 0,3 m.kr. eða 1,0%.

Leigugjöld .....	21.762.040	21.094.128
Orka .....	1.677.658	1.773.246
Viðhald fasteigna .....	116.533	98.793
Búnaður til innréttinga .....	9.500	276.517
Þrif og sorphirða .....	4.808.754	4.770.464
Annar húsnæðiskostnaður .....	154.240	229.523
	<u>28.528.725</u>	<u>28.242.671</u>

## 9. Bifreiðakostnaður

Stofnunin á eina bifreið af gerðinni Land Cruiser árgerð 2006.

Bensín og olía .....	208.113	239.594
Opinber gjöld og tryggingar .....	127.809	123.399
Viðgerðir og viðhald .....	138.889	124.267
Rekstrarvörur og þjónusta .....	17.500	23.796
	<u>492.311</u>	<u>511.056</u>

## 10. Tilfærslur

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

## Skýringar

### 11. Eignakaup

Á árinu 2014 var haldið áfram með nauðsynlega endurnýjun á tölvubúnaði.

	2014	2013
Tölvubúnaður .....	2.450.945	2.332.647
Húsgögn .....	685.861	0
Önnur tæki, skrifstofubúnaður og listaverk .....	0	889.736
	<u>3.136.806</u>	<u>3.222.383</u>

### Annað

#### 12. Staða við ríkissjóð

Í efnahagsreikningi er gerð sérstök grein fyrir greiðslustöðu stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði. Þannig er skuld eða inneign færð um viðskiptareikning ríkissjóðs í reikningsskilum stofnunarinnar. Í árslok 2014 nam inneign stofnunarinnar hjá ríkissjóði 21,9 m.kr. og hafði lækkað um 9,4 m.kr. á árinu.

Staða 1. janúar 2014 .....	31.298.753
Ríkisframlag .....	445.500.000
Greiðslur .....	( 480.430.271)
Millifærslur .....	<u>25.562.302</u>
Staða 31. desember 2014 .....	<u>21.930.784</u>

#### 13. Eigið fé

Skilgreining á framlagi ríkissjóðs og færsluáðferð leiðir það af sér að höfuðstóll stofnunarinnar sýnir uppsafnaðan tekjuafgang hennar gagnvart fjárlögum og fjárheimildum. Í lok ársins 2014 sýnir höfuðstóll stofnunarinnar ónotaða fjárheimild að fjárhæð 23,7 m.kr. og hafði hún lækkað um 12,9 m.kr. frá árinu á undan.

<i>Höfuðstóll</i>	
Höfuðstóll 1. janúar 2014 .....	36.590.338
Tekjuafgangur fyrir ríkisframlag .....	( 458.418.216)
Ríkisframlag .....	<u>445.500.000</u>
Höfuðstóll 31. desember 2014 .....	<u>23.672.122</u>



## Kennitölur

Stofnunin hefur á liðnum árum notað ýmsa árangursmælikvarða í rekstri. Slíkir mælikvarðar geta breyst í áruna rás. Hjá stjórnsluendurskoðun er miðað við fjölda birtra úttekta á viðkomandi ári. Stofnunin hefur á síðustu árum fallið frá því að birta fjölda áritaðra ársreikninga og útgefinna endurskoðunarbréfa og greinir í þess stað frá fjölda endurskoðunarverkefna sem unnin eru af starfsmönnum hennar og einnig af endurskoðunarfyrirtækjum í umboði hennar skv. samningum þar um.

	2014	2013	2012	2011	2010
<b>Verkefnavísar</b>					
Endurskoðunarverkefni .....	193	211	251	280	256
Stjórnsluúttektir .....	30	27	25	28	22
Aðrar skýrslur .....	10	14	13	12	25
Rit .....	0	0	0	0	1

## Fimm ára yfirlit í þúsundum króna á verðlagi hvers árs:

### Rekstur

Rekstrartekjur .....	42.797	47.817	42.385	41.652	67.210
Rekstrargjöld .....	( 498.078)	( 469.104)	( 500.089)	( 479.294)	( 472.029)
Stofnkostnaður .....	( 3.137)	( 3.223)	( 1.765)	( 2.014)	( 3.187)
Tekjuafgangur	( 458.418)	( 424.510)	( 459.469)	( 439.656)	( 408.006)
Ríkisframlag .....	445.500	454.100	430.400	405.800	424.800
Tekjuafgangur ársins	( 12.918)	29.590	( 29.069)	( 33.856)	16.794

### Efnahagur

Veltufjármunir .....	28.667	41.146	12.296	47.096	76.788
Eignir alls	28.667	41.146	12.296	47.096	76.788
Höfuðstóll .....	23.672	36.590	7.000	36.069	69.925
Skammtímaskuldir .....	4.995	4.556	5.296	11.027	6.863
Eigið fé og skuldir alls	28.667	41.146	12.296	47.096	76.788

## Fimm ára yfirlit um skuldbindandi samninga í þúsundum króna:

	2015	2016	2017	2018	2019
Húsaleigusamningur .....	22.293	22.293	22.293	22.293	22.293
Endurskoðunarsamningar .....	5.652	1.600	1.600	1.600	



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)