

SKÝRSLA  
YFIRSKOÐUNARMANNA RÍKISREIKNINGS  
OG  
RÍKISENDURSKOÐUNAR  
um endurskoðun ríkisreiknings  
fyrir árið 1989

September 1991

## EFNISYFIRLIT

SKÝRSLA YFIRSKOÐUNARMANNA.....	2
BRÉF RÍKISENDURSKOÐUNAR TIL ALÞINGIS.....	9
SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR.....	10
A-HLUTI, HEILDARYFIRLIT .....	11
RÍKISSJÓÐSTEKJUR 1989.....	16
00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS.....	24
01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI.....	27
02 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI.....	29
03 UTANRÍKISRÁÐUNEYTI.....	35
04 LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI.....	36
05 SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI .....	38
06 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI.....	40
07 FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI .....	42
08 HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI.....	44
09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI .....	51
10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI.....	54
11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI .....	57
12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI .....	59
13 HAGSTOFA ÍSLANDS.....	62
15 FJÁRLAGA- OG HAGSÝSLUSTOFNUN .....	63
B-HLUTI, HEILDARYFIRLIT .....	66
ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR OG SJÓÐI.....	69
ÞRÓUN EFNAHAGS A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....	73
6. GREIN FJÁRLAGA .....	77

### FYLGISKJÖL:

1. Árangur innheimtuembættu við innheimtu söluskatts, launaskatts og þinggjalda einstaklinga of félaga.
2. Yfirlit um afkomu hjá ríkisfyrirtækjum og sjóðum í B-hluta ríkisreiknings 1989, án reiknaðra stærða.
3. Efnahagur A-hluta ríkissjóðs í árslok árin 1985 til 1989.

## SKÝRSLA

### yfirskoðunarmanna vegna ríkisreiknings 1989

#### I

Í skýrslu þessari er til meðferðar ríkisreikningur ársins 1989. Nokkur dráttur hefur orðið á því að yfirskoðunarmenn ríkisreiknings og Ríkisendurskoðun gætu lokið störfum við reikninginn þar sem mat margvíslegra eldri skuldbindinga, sem nú eru teknar inn í reikninginn í fyrsta sinn, reyndist tímafrekara en talið var í upphafi.

Undanfarin ár hafa verið að þróast ný vinnubrögð varðandi meðferð og afgreiðslu ríkisreiknings og fjárukalaga bæði á vettvangi löggjafarsamkomunnar og þeirra aðila er hafa á hendi framkvæmd, endurskoðun og eftirlit.

Í kjölfar stjórnarskrárbreytinga um að Alþingi skuli framvegis starfa í einni málstofu verður t.d. sú breyting að fjárlagafrumvarp og ríkisreikningur koma til meðferðar í einni og sömu þingnefnd og verður það að teljast mjög til bóta.

Þá voru á árinu 1989 í fyrsta sinn um mjög langt árabil afgreidd fjárukalög innan ársins (lög nr. 111/1989) og heimildir síðan veittar með öðrum fjárukalögum á fyrri hluta árs 1990 (lög nr. 56/1990) fyrir þeim viðbótarútgjöldum sem fram höfðu komið. Samþykkt Alþingis á tvennum fjárukalögum veittu greiðsluheimildir að fjárhæð 9,6 milljarðar króna til viðbótar heimildum 4. gr. fjárlaga fyrir árið 1989. Fjárukalög nr. 111/1989 hækkuðu greiðsluheimild fjárlaga um 8,5 milljarða króna en greiðslur urðu aftur á móti 1,1 milljarði króna hærri í árslok 1989 og voru viðbótagreiðsluheimildir samþykktar af Alþingi með fjárukalögum nr. 56/1990.

Athygli vekur hversu há fjárhæð stendur eftir við samþykkt fjárukalaganna í desember. Ætla má að við samþykkt þeirra fjárukalaga hafi legið fyrir í aðalatriðum hver greiðslustaða einstakra stofnana væri og því hefði átt að leita eftir hærri heimild en raun varð á. Almennt má segja að fjárhæð þeirra fjárukalaga sem samþykkt voru í maí 1990 sýni að um vanmat hafi verið að ræða á ýmsum útgjaldaliðum ríkissjóðs við afgreiðslu fjárukalaga í desember 1989.

Ríkisreikningur 1989 hefur vegna nefndra fjárukalaga nokkra sérstöðu gagnvart útgjaldaheimildum miðað við fyrri ár þar sem Alþingi hefur þegar veitt heimildir fyrir þeim heildarfjárhæðum sem í honum er að finna. Afgreiðsla reikningsins á Alþingi verður þar af leiðandi einnig frábrugðin því sem verið hefur á umliðnum árum að því leyti að ekki er nauðsynlegt að samþykkja ný fjárukalög samhliða samþykkt sjálfs ríkisreikningsins.

Af þessum breyttu starfsháttum hefur einnig leitt að hinar svokölluðu aukafjárveitingar á vegum fjármálaráðherra og ríkisstjórnar innan fjárlagaársins heyra nú sögunni til. Þessar breytingar eru mjög í samræmi við athugasemdir yfirskoðunarmanna í skýrslum þeirra til Alþingis undanfarin ár og er ástæða til að fagna þeim.

#### II

Við gerð ríkisreiknings fyrir árið 1989 voru í fyrsta sinn færðar til gjalda ýmsar eldri skuldbindingar ríkissjóðs. Gjaldfærslan nam 61 milljarði króna og til tekna voru færðar áfallnar vaxtatekjur að fjárhæð 1 milljarður króna. Langstærsti hluti þessara færslna,

tæplega 46 milljarðar króna, er vegna lífeyrisskuldbindinga, en einnig koma til áfallin vaxtagjöld umfram áfallnar vaxtatekjur, ógreiddar skuldbindingar vegna verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga auk ýmissa framlaga ríkisins til framkvæmda og rekstrar lögum samkvæmt.

Þessar færslur hafa veruleg áhrif á niðurstöðu rekstrarreiknings ársins og eru þess valdandi að hin beina niðurstöðutala hans er ekki sambærileg við fyrri ár.

Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs urðu á árinu 1989 83,1 milljarður króna, en á fjárlögum og fjárukalögum var gert ráð fyrir að tekjurnar yrðu 80,0 milljarðar króna. Tekjurnar urðu því um 4% meiri en áætlun fjárlaga og fjárukalaga sagði til um. Að teknu tilliti til áfallinna vaxtatekna, sem fyrst voru færðar í reikninginn á árinu fóru tekjur rúmum 2% fram úr áætlunum fjárlaga og fjárukalaga.

Heildargjöld A-hlutans urðu 147,5 milljarðar króna að meðtöldum þeim sérstöku færslum sem áður er getið um. Fjárlög og fjárukalög gerðu hins vegar ráð fyrir að gjöldin yrðu tæplega 86,1 milljarður króna. Færð gjöld urðu því um 70% meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir en séu hinar sérstöku færslur dregnar frá kemur í ljós að útgjöld eru svipuð áætlunum fjárlaga og fjárukalaga.

Áætlað var í fjárlögum og fjárukalögum að ríkissjóður yrði gerður upp með 6,1 milljarða króna tekjuhalla. Ekki er unnt að bera þá áætlun saman við niðurstöðu ríkisreikningsins þar sem fram kemur 64,5 milljarða króna halli. En að frádregnum hinum sérstöku skuldbindingum stendur eftir 4,5 milljarða króna halli. Sú tala er þó ekki að öllu leyti sambærileg við áætlunartölu fjárlaga og fjárukalaga vegna þess munar sem er á uppgjörsgrunni fjárlaga og ríkisreiknings. Verður nánar vikið að þessum mun síðar í skýrslu þessari.

### III

Efnahagsreikningur ríkissjóðs er í veigamiklum atriðum frábrugðinn venjubundnum efnahagsreikningum bókhaldsskyldra aðila að efni til. Í athugasemdum yfirskoðunarmanna með ríkisreikningi 1988 er vikið nokkuð að annmörkum þess að færa fjárveitingar til fjármunamyndunar til gjalda jafnóðum og þær falla til en eignfæra þær ekki. Samtímis eru hins vegar lán sem tekin eru til að fjármagna slíkar eignabreytingar færð skuldamegin í efnahagsreikningi meðan þau eru ógreidd.

Þessi aðferð, sem reyndar er í samræmi við alþjóðlega venju, hefur þau áhrif að efnahagsreikningur gefur aðra mynd en menn eiga að venjast hjá öðrum aðilum, þar eð eignir ríkissjóðs skv. efnahagsreikningi geta virst verulega minni en skuldir. M.a. vegna þessarar sérstöðu ríkisins er brýnt að fyrir hendi sé heildaryfirlit yfir eignir þess og áætlað markaðsverð þess hluta þeirra sem gjaldgengur er á markaði t.a.m. fasteigna.

Sem dæmi um áhrif þessara bókhaldsaðferða má nefna að í efnahagsreikningi 1987 voru eignir metnar á 42 milljarða króna en skuldir á 57 milljarða. 1988 voru eignir metnar á rúmlega 57 milljarða króna en skuldir á 80 milljarða. Í reikningi ársins 1989 verður þessi munur enn meiri vegna þess að nú birtast í fyrsta sinn skuldamegin áður nefndar eldri skuldbindingar ríkissjóðs að fjárhæð tæplega 55 milljarðar króna. Eignir samkvæmt efnahagsreikningi 1989 eru taldar tæpir 65 milljarðar króna en skuldir 163 milljarðar.

Þótt sú ákvörðun að gjaldfæra eldri skuldbindingar í ríkisreikningi 1989 hafi þessi bókhaldslegu áhrif hefur hún að sjálfsögðu ekki áhrif á hinn eiginlega rekstur ríkissjóðs á árinu og eins og áður er fram komið er brýnt að hafa þetta í huga þegar reksturinn milli ára er borinn saman. Yfirskoðunarmenn telja að ákvörðun um þessa gjaldfærslu hafi verið löngu tímabær liður í hinni almennu umbótaviðleitni á þessu sviði.

Þessi ákvörðun hefur í för með sér að mun réttari mynd fæst af raunverulegri skuldastöðu ríkissjóðs. Betri heildarsýn gefst því yfir útgjaldaskuldbindingar ríkissjóðs í framtíðinni og mun það vonandi bæði auðvelda og bæta ákvarðanir sem að þeim og fullnustu þeirra lúta. Eldri aðferðir í þessum efnum verða að teljast ófullnægjandi og óviðunandi nú á dögum.

#### IV

Athyglisvert er að skoða breytingar á heildarskuldum A-hluta ríkissjóðs á undanförunum árum. Þær námu í árslok 1989 162,6 milljörðum króna og jukust á árinu um 82,4 milljarða króna. Að frádregnum þeim skuldbindingum sem ekki hafa áður verið færðar í ríkisreikning nam aukningin á árinu 25,6 milljörðum króna eða um 32%. Í árslok 1985 voru heildarskuldir ríkissjóðs 21,9 milljarðar króna þannig að á árunum 1985 - 1989 hafa skuldir ríkissjóðs hækkað um 140,7 milljarða króna eða um 642% en á sama tíma hefur lánskjaravísitala hækkað um 104%. Miðað við verðlag í árslok 1985 hefur raunaukning á skuldum ríkissjóðs á árunum 1985 - 1989 verið 264%.

Meginskýringin á þessari gríðarlegu skuldaaukningu er eflaust uppsafnaður rekstrarhalli ríkissjóðs að meðtöldum þeim skuldbindingum sem ekki hafa áður verið færðir í ríkisreikning. Þá má nefna margvíslega yfirtöku ríkissjóðs á skuldum ýmissa annarra opinberra aðila á umliðnum árum, m.a. í orkugeiranum. Einnig hafa verið yfirtekin lán sem frá upphafi var sýnt að myndu lenda á ríkissjóði, t.a.m. lán sem Framleiðsluráð landbúnaðarins tók á árinu 1988. Ennfremur hafa verið afskrifaðar kröfur á hendur ríkisaðilum sem ríkissjóður var í ábyrgð fyrir og lengi hefur verið ljóst að aldrei yrðu greiddar.

Ástæða er til að vara við því að ótilbærir aðilar séu látnir taka lán sem vitað er að ríkissjóði ber um síðir að greiða. Þá ber einnig að vara við því að Ríkisábyrgðasjóður sé notaður til að veita dulbúnar fjárveitingar til aðila sem ekki hafa hlotið beinar fjárveitingar á fjárlögum. Miklu eðlilegra er að fjárveitingarvaldið veiti bein framlög í slíkum tilvikum heldur en að heimila ríkisábyrgð sem vitað er fyrirfram að ríkissjóður muni þurfa að greiða.

#### V

Enn er umbóta þörf á þessu sviði. Eðlilegt sýnist í beinu framhaldi af þeim breytingum sem þegar hafa verið gerðar að taka til endurskoðunar beitingu heimildarákvæða í fjárlögum, en slík ákvæði er að finna í 6. grein fjárlaga.

Hafa yfirskoðunarmenn áður gert athugasemdir við þetta atriði. Þannig segir í skýrslu þeirra vegna ríkisreiknings 1987:

„Yfirskoðunarmenn leggja jafnframt til að mjög verði þrengdar þær heimildir til lántöku og útgjalda sem fjármálaráðherra eru veittar með 6. grein fjárlaga. Þar eru

gjarnan á ferðinni opnar heimildir til umfangsmikilla fjármálaráðstafana og eignakaupa fyrir opinbera aðila. Slíkar opnar heimildir samrýmast ekki kröfum um nútímaleg vinnubrögð í ríkisfjármálum og við útgjaldaeftirlit. Eðlilegast virðist í þessu sambandi að veita sérstökum fjármunum beint til þeirra ráðstafana sem um ræðir í hvert sinn eða ákveða hámark þeirra fjárhæða sem ráðstafa má samkvæmt hverri heimild fyrir sig."

Ástæða er til að ítreka þessa skoðun hér og benda á frekari rökstuðning þessu viðvirkjandi síðar í þessari skýrslu.

Þá er rétt að vekja athygli á því að nauðsynlegt er að endurskoða gildandi lög um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga (lög nr. 52/1966), eins og yfirskoðunarmenn hafa áður bent á. Í því sambandi þarf m.a. að huga vandlega að því hvort núverandi skipting fjárlaga í A- og B-hluta er í samræmi við kröfur tímans og hvort samræmis er gætt í flokkun fyrirtækja milli þeirra. Til greina kæmi að birta í sérstökum C-hluta fjárlaga og ríkisreiknings yfirlit yfir rekstur allra þeirra fyrirtækja og sjóða sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs. Slíkt er ekki aðgengilegt á einum stað nú þótt gagnsemi þess að fyrir liggja heildaryfirlit yfir allan rekstur ríkisins og fyrirtækja þess sé augljós. Nákvæm flokkun ríkisrekstursins gefur og tækifæri til að skilgreina betur völd, ábyrgð og markmið stjórnenda einstakra stofnana og fyrirtækja.

## VI

Í framhaldi af þessu er rétt að víkja að því ósamræmi sem er milli fjárlaga og ríkisreiknings. Fjárlögin eru byggð á svokölluðum greiðslugrunni og er þar aðeins gert ráð fyrir innheimtum tekjum á fjárlagatímabilinu og þeim gjöldum sem þá eru innt af hendi. Þessu má líkja við sjóðstreymi í fyrirtæki. Ríkisreikningurinn er hins vegar á rekstrargrunni og koma fram í honum öll gjöld og tekjur sem vitað er um að fallið hafa til á reikningsárinu þó svo greiðsla gjalda eða innheimta tekna fari að einhverju leyti fram síðar.

Augljóst er að milli þessara tveggja aðferða er misræmi sem er til verulegs óhagræðis. Algengt er í daglegri umræðu að menn geri sér ekki grein fyrir þessum mismun og bera því saman ríkisreikning og fjárlög án nauðsynlegra fyrirvara.

Yfirskoðunarmenn hafa áður í athugasemdum sínum vakið athygli á þessu atriði og bent á nauðsyn þess að samræma uppgjörsgrunn fjárlaga og ríkisreiknings þannig að raunhæfur samanburður fái milli þessara tveggja gagna. Ýmsir fræðimenn eru sama sinnis. Þannig heldur Stefán Svavarsson, dósent í reikningshaldi og endurskoðun við Háskóla Íslands, því m.a. fram í blaðagrein fyrr á þessu ári (Mbl. 26. mars 1991) að fjárlög þyrftu að vera á rekstrargrunni sem og rekstrarreikningur ríkissjóðs. Að auki ætti að semja sérstakt yfirlit, greiðsluáætlun, um væntanlegar innborganir og fyrirhugaðar útborganir ríkissjóðs. Þannig tækju fjárlögin til tveggja áætlana.

Undir þessi sjónarmið vilja yfirskoðunarmenn taka en benda jafnframt á þann möguleika til bráðabirgða að fjárlögum í núverandi mynd fylgi sérstök rekstraráætlun. Sú breyting ein og sér mundi veita betri upplýsingar og auðvelda samanburð.

## VII

Eins og fram kemur í ríkisreikningi ársins 1989, og reyndar kom einnig fram í reikningum árána þar á undan, virðast landsmenn ekki allir sitja við sama borð varðandi

skil á hinum ýmsu gjöldum sem ríkissjóður leggur á gjaldendur. Alþingi ber auðvitað að reyna að tryggja jafnræði varðandi þessi efni, bæði hvað varðar álagningu og innheimtu.

Yfirskoðunarmenn vilja því enn einu sinni ítreka ábendingar sínar þess efnis, að settar verði ákveðnar og markvissar starfsreglur innheimtuembætta ríkissjóðs. Minna þeir á skrif sín í skýrslu yfirskoðunarmanna vegna ríkisreiknings fyrir árið 1987, þar sem segir m.a.:

„Yfirskoðunarmenn vilja einnig benda á nauðsyn þess að innheimta ríkistekna sé samræmd milli umdæma og að alls staðar sé farið eftir sömu reglum að því er innheimtuaðgerðir og meðferð eftirstöðva varðar.“

Ennfremur hefur Ríkisendurskoðun oft bent á að herða þurfi eftirlit með skilum á innheimtufé ríkissjóðs og samræma innheimtureglur.

Í árslok 1989 átti ríkissjóður útistandandi álögð gjöld að upphæð 21.077 milljónir króna. Af þessari fjárhæð námu ógjaldfallnar eftirstöðvar 8.119 milljónum króna. Að stærstum hluta eru vanskilin í eftirtöldum gjöldum (dráttarvextir meðtaldir):

Í m.kr.		Gjald- fallið	Niður- fært	Til inn- heimtu
1.	Söluskattur	3.554	1.089	2.465
2.	Þinggjöld félaga	5.160	882	4.278
3.	Þinggjöld einstaklinga	3.649	456	3.193
4.	Launaskattur	1.750	297	1.453
5.	Staðgreiðsla	<u>693</u>	<u>247</u>	<u>446</u>
		<u>14.806</u>	<u>2.971</u>	<u>11.835</u>

Heildarvanskil í staðgreiðslu námu í árslok 1989 2.042 milljónum króna þar af voru færðar til tekna 693 milljónir króna. Það sem á vantar eru áætlanir að fjárhæð 1.349 milljónir króna sem ekki hafa verið færðar til tekna í ríkisreikningi þar sem talin er nokkuð óvissa um réttmæti þessara áætlana.

Ofangreindar tölur, ásamt upplýsingum sem fram koma á fylgiskjöllum nr. 1.1 -1.4 með þessari skýrslu, tölulegum staðreyndum ríkisreiknings 1989 og í skýrslu Ríkisendurskoðunar, sýna, að ekki verður lengur undan því vikist að taka innheimtumál ríkissjóðs til gagngerrar endurskoðunar. Alþingi verður að knýja á um, að settar verði markvissar vinnureglur og að eftir þeim verði starfað. Það er grundvallarskilyrði þess að betri árangur náist og að hægt sé að gera raunhæfar kröfur um að Ríkisendurskoðun og fjármálaráðuneytið geti sinnt eftirlitsskyldum sínum varðandi þessi mál.

Fjármálaráðuneytið þarf síðan að kynna innheimtureglurnar í aðgengilegu formi, með útgáfu þeirra, sem liggja frammi hjá öllum innheimtuembættum. Myndi það án efa styrkja embættin í þeirra starfi og veita vanskilaaðilum aðhald.

Þá vilja yfirskoðunarmenn vekja athygli á, að skilum á staðgreiðslufé er ábótavant. Skilagreinum og raunverulegum skilum á staðgreiðslu ber ekki alltaf saman, þar sem launagreiðendur geta látið nægja að skila inn skýrslum um afdregna staðgreiðslu á réttum tíma án þess að innborgun fylgi með. Á „Skýrslum um staðgreiðsluskil“, sem sendar eru launafólki tvisvar á ári, koma fram upplýsingar um greiðslu launþegans en ekki alltaf um raunveruleg skil launagreiðandans, eins og mörg dæmi sanna. Úr þessu þarf að bæta. Koma þurfa fram í skýrslum þessum upplýsingar um báða þætti málsins, þ.e. afdregna staðgreiðslu og skil hennar.

Vissulega náðist umtalsverður árangur í innheimtuátaki á árinu 1989. En til lengri tíma verður að gera þær kröfur að fyrir hendi séu starfsreglur um öll innheimtustig. Það má ekki við það una, að gjaldendum sé mismunað í þessum efnum.

Þá eru dæmi þess að innheimtuembætti skili ekki innheimtufé á réttum tíma og það jafnvel ár eftir ár. Við slík vinnubrögð má heldur ekki una.

Samningur um rekstur Gjaldheimtunnar í Reykjavík er frá 26. maí 1962. Rekstraraðilar samkvæmt honum eru: Ríkissjóður og Reykjavíkurborg, sem bera eiga 42,5% rekstrarkostnaðar hvor fyrir sig og Sjúkrasamlag Reykjavíkur 15%. Forsendur þessa samnings eru breyttar ekki síst eftir að Sjúkrasamlag Reykjavíkur var lagt niður. Því leggja yfirskoðunarmenn til að fjármálaráðuneytið beiti sér fyrir því að gerður verði nýr samningur milli ríkis og borgar um rekstur þessarar stofnunar.

## VIII

Yfirskoðunarmenn leituðu eftir því hvort þær athugasemdir og ábendingar sem fram koma hjá Ríkisendurskoðun í skýrslu hennar við gerð reikningsskila einstakra stofnana og sjóða hafi borið árangur. Almennt má segja að athugasemdir varðandi innra eftirlit stofnana og reikningsskil s.s. um tekjuskráningakerfi, númeraða reikninga og afskriftir eldri krafna skili sér iðulega í bættri framkvæmd. Erfiðara er að fá stofnanir til að útbúa eignaskrá eða skrá viðveru starfsmanna.

Ábendingar er varða umframeyðslu eða vanáætlanir skila sér seinna í bættri framkvæmd en aðrar athugasemdir þar sem slíkar úrbætur taka lengri tíma og aðilar ekki alltaf sammála hvort um umframeyðslu eða vanáætlanir sé að ræða. Einnig má nefna að athugasemdir t.d. varðandi árið 1989 eru oft sendar stofnunum síðari hluta árs 1990 þannig að úrbætur koma fyrst fram á árinu 1991.

Hins vegar eru til dæmi um stofnanir sem taka ekki tillit til þeirra athugasemda sem Ríkisendurskoðun gerir við rekstur þeirra jafnvel þótt ítrekaðar séu. Slíkt er að sjálfsgöðu ámælisvert.

## IX

Í meðfylgjandi skýrslu Ríkisendurskoðunar er oft á það minnst að ekki sé til staðar eignaskrá stofnana og embætta. Á öðrum stað í þeirri skýrslu er bent á að ekki sé til staðar heildaryfirlit yfir eignir ríkisins. Yfirskoðunarmenn hafa þrúfaldlega gert þá kröfu að úr þessu verði bætt og er svo gert enn. Í desember 1989 sagði fjármálaráðherra á Alþingi, að ætla mætti að það tæki tvo til þrjú mánuði þaðan í frá að ljúka því verki. Þeir mánuðir eru löngu liðnir.

Yfirskoðunarmenn óskuðu eftir því að fjármálaráðuneytið gæfi upplýsingar um núverandi stöðu þessa máls. Í svarbréfi ráðuneytisins dags. 27. ágúst 1991 segir m.a.: „Endanlegur frágangur eignaskrár hefur reynst viðameira verk en gert var ráð fyrir þegar þáverandi fjármálaráðherra sagði á Alþingi í desember 1989 að eignaskrá myndi liggja fyrir á árinu 1990.“ Í nefndu bréfi kemur fram að ráðuneytið gerir ráð fyrir að verki þessu ljúki í haust og að eignaskrá verði tilbúin fyrri hluta næsta árs þ.e.a.s. 1992.

Enn einu sinni benda yfirskoðunarmenn á, að Alþingi verði að krefjast þess að til sé handhæg og framreiknanleg eignaskrá ríkissjóðs og stofnana ríkisins. Henni mætti t.d. skipta í eftirtalda meginflokka:

1. Fasteignir
2. Jarðir
3. Bifreiðar og vinnuvélar
4. Skip og flugvélar
5. Húsbúnað, skrifstofutæki, áhöld o.þ.h.

## X

Í athugasemdum yfirskoðunarmanna árið 1988 segir m.a.:

„Það er álit yfirskoðunarmanna að hætta beri að selja áfengi og tóbak úr Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins á svonefndu kostnaðarverði til æðstu stofnana þjóðfélagsins eins og tíðkast hefur um áratugaskeið. Tvöföld verðlagning á vörum býður ævinlega heim möguleika á misnotkun, ekki síst þegar lægra verðið er svo lágt að mönnum finnast vörur á því verði tæpast vera verðmæti.“

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings 1989 ítreka þessi tilmæli.

Ennfremur taka þeir undir tilmæli yfirskoðunarmanna 1988 þess efnis að gildandi reglur um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins frá árinu 1973 verði endurskoðaðar.

Um athugasemdir við einstakar stofnanir og önnur sérstök atriði vísast að öðru leyti til þeirrar skýrslu sem hér fer á eftir.

## XI

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings 1989 leggja til við Alþingi að ríkisreikningur fyrir árið 1989 verði samþykktur.

Reykjavík, 16. september 1991

Sveinn G. Hálfðánarson

Geir H. Haarde

Magnús Benediktsson

## SKÝRSLA

### Ríkisendurskoðunar vegna endurskoðunar á ríkisreikningi fyrir árið 1989

Á árinu 1990 ákvað fjármálaráðherra, að fengnum tillögum ríkisreikningsnefndar, að breyta reikningssskilareglum á þann hátt að færa í ríkisreikning allar skuldbindingar ríkissjóðs og stofnana hans, sem vitneskja er um, óháð því hvort þær eru gjaldfallnar eða ekki. Ríkisreikningur fyrir árið 1989 er sá fyrsti sem gerður er upp samkvæmt þessum nýju reglum og er því sem slíkur ekki samanburðarhæfur við fyrri ár.

Í ríkisreikningi fyrir árið 1989 voru eftirfarandi skuldbindingar ríkissjóðs í fyrsta sinn færðar:

- ◆ Lífeyrisskuldbindingar.
- ◆ Skuldbindingar ríkis við sveitarfélög og aðra vegna sameiginlegra framkvæmda og rekstrar þessara aðila.
- ◆ Áfallnir vextir á veitt og tekin lán ríkissjóðs.

Auk skuldbindinga er ríkissjóður tók á sig á árinu 1989 er í ríkisreikningi fyrir það ár færðar uppsafnaðar skuldbindingar ríkissjóðs frá fyrri árum. Í ríkisreikningi fyrir árið 1990 verða hins vegar eingöngu færðar upp þær skuldbindingar sem falla til á því ári og hann verður því fyrsti ríkisreikningurinn sem gerður verður upp á hreinum rekstrargrunni.

Með því að færa allar einhliða skuldbindingar sem ríkissjóður stofnar til á hverju ári mun ríkisreikningur að mati Ríkisendurskoðunar gefa mun gleggri mynd en áður af rekstri ríkissjóðs og þeim skuldbindingum sem á honum hvíla í lok reikningsárs. Ríkisendurskoðun vill þó hér á eftir benda á nokkur atriði, sem færa má til betri vegar í ríkisreikningi.

Eins og málum er háttað í dag er ríkisreikningur gerður upp á rekstrargrunni en áætlanir fjárlaga eru byggðar á greiðslugrunni. Rauntölur ríkisreiknings hafa því ekki verið samanburðarhæfar við áætlanir fjárlaga. Unnið hefur verið að því að finna leið til að raunhæfur samanburður fái á milli fjárlaga og ríkisreiknings hvers árs. Í þessu sambandi telur stofnunin brýnt að sá grunnur sem byggt verður á við áætlanagerð fjárlaga og uppgjör ríkisreiknings sýni glögggt áfallin gjöld og tekjur og hver raunveruleg eigna- og skuldastaða ríkissjóðs er við lok hvers reikningsárs. Þannig telur stofnunin að heimildir eigi að vera fyrir þeim skuldbindingum sem ríkissjóður tekur á sig á fjárlagaárinu án tillits til þess hvort greiðsla verði innt af hendi á árinu eða ekki.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að í skýringum með ríkisreikningi verði gerð grein fyrir eign ríkissjóðs í þeim fyrirtækjum og sjóðum sem hann er aðili að ásamt þeim ábyrgðum sem ríkissjóður hefur tekið á sig vegna þeirra. Endurmeta þarf stofnfjárframlög ríkissjóðs í hinum ýmsu fyrirtækjum og sjóðum þannig að þau sýni raunverulega mynd af eign ríkissjóðs á hverjum tíma.

#### A-HLUTI

Í ríkisreikningi fyrir árið 1989 eru færðar ýmsar skuldbindingar ríkissjóðs sem ekki hafa áður verið færðar í ríkisreikningi en hafa veruleg áhrif á niðurstöðu rekstrar og

efnahags sé miðað við fyrri ár. Þannig námu gjöld A-hluta ríkissjóðs umfram tekjur 64.451 milljón króna en á árinu 1988 varð rekstrarhalli að fjárhæð 2.128 milljónir króna.

Fjárhæðir í m. kr.	1989	1988	Mism.	%
Tekjur	83.057	71.287	11.770	16,5
Gjöld	<u>147.508</u>	<u>73.415</u>	<u>74.093</u>	<u>100,9</u>
Gjöld umfram tekjur	<u>64.451</u>	<u>2.128</u>	<u>62.323</u>	<u>=</u>

Vegna breyttrar reikningsskilaaðferðar er niðurstaða rekstrarreiknings ársins 1989 að sjálfsgöðu ekki samanburðarhæf við niðurstöðu ársins 1988 auk þess sem hún gefur alls ekki raunhæfa mynd af afkomu ríkissjóðs á árinu 1989. Að frádregnum þeim skuldbindingum sem færðar voru í ríkisreikningi á árinu 1989 nam rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs 4.445 milljónum króna samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 1989 sem er 2.317 milljónum króna meiri rekstrarhalli en varð á árinu 1988.

Alls voru færðar til gjalda áður ófærðar skuldbindingar, áfallin ógjaldfallin vaxtagjöld og ýmis óregluleg gjöld að fjárhæð 61.158 milljónir króna á árinu 1989. Af þeirri fjárhæð voru gjaldfærðar sérstaklega 5.350 milljónir króna, sem eiga sér efnislega hliðstæðu í ríkisreikningi fyrri ára og hefði því átt að tilheyra útgjöldum ársins 1989. Til tekna voru færðar áfallnar vaxtatekjur að fjárhæð 1.152 milljónir króna.

Fjárhæðir í m.kr.	1989
Skuldbindingar vegna lífeyrissjóða	45.630
Áfallin vaxtagjöld	6.427
Skuldb. v/sameiginlegra framkv. ríkis, sveitarfél. og annarra	1.971
Ógreidd framlög vegna þjóðvega í þéttbýli	865
Ógreidd rekstrarframlög sjúkrahúsa	440
Ógreidd búfjár- og jarðræktarframlög	271
Ógreiddar uppbætur á útfluttar landbúnaðarafurðir	203
Yfirtekin lán af orkugeiranum	3.515
Yfirtekin lán vegna útflutningsbóta	555
Framlag ríkissjóðs til afskrifta á kröfum	869
Útvegsbanki Íslands, uppgjör og sala	<u>412</u>
Til gjalda	<u>61.158</u>
Áfallnar vaxtatekjur	<u>&lt;1.152&gt;</u>
Til tekna	<u>&lt;1.152&gt;</u>
Alls	<u>60.006</u>

Færðar voru upp skuldbindingar sem hvíla á ríkissjóði vegna lífeyrissjóða en þær voru metnar á 45.630 milljónir króna samkvæmt tryggingafræðilegri úttekt á stöðu sjóðanna. Skuldbindingar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna og Lífeyrissjóða ráðherra og alþingismanna námu 43.585 milljónum króna og vegna Lífeyrissjóða starfsmanna og bankastjóra Útvegsbanka Íslands 2.045 milljónum króna.

Færðir voru áfallnir vextir á veitt og tekin lán A-hluta ríkissjóðs en áður voru einungis færðir greiddir vextir slíkra lána. Áfallnir ógjaldfallnir vextir á tekin lán ríkissjóðs námu 6.427 milljónum króna en á móti voru færðar áfallnar vaxtatekjur að fjárhæð 1.152 milljónir króna.

Fjárskuldbindingar ríkissjóðs vegna sameiginlegra framkvæmda ríkis, sveitarfélaga og annarra aðila voru færðar til gjalda og til skuldar á árinu 1989. Þar er um að ræða sameiginleg verkefni á sviði menntamála að fjárhæð 1.641 milljón króna, heilbrigðismála að fjárhæð 112 milljónir króna og hafnarmála að fjárhæð 218 milljónir króna. Ógreidd framlög vegna þjóðvega í þéttbýli námu 865 milljónum króna og ógreiddur kostnaður til sveitarfélaga vegna reksturs sjúkrahúsa 440 milljónum króna. Þá námu ógreiddar uppbætur á útflyttar landbúnaðarafurðir og ógreidd búfjár- og jarðræktarframlög til bænda 474 milljónum króna.

Gjaldfærð var yfirtaka lána Rafmagnsveitna ríkisins, Orkubús Vestfjarða og hitaveitna að fjárhæð 3.515 milljónir króna. Þá voru gjaldfærðar útflutningsuppbætur til bænda að fjárhæð 555 milljónir króna er greiddar voru á árinu 1988 með fé sem Framleiðsluráð landbúnaðarins tók að láni með ríkisábyrgð. Þetta lán var yfirtekið og bókað upp í ríkisreikningi. Framlag var veitt til afskrifta á kröfum ríkissjóðs og Ríkisábyrgðarsjóðs á hendur Verðjöfnunarsjóði fiskiðnaðarins og Skipaútgerð ríkisins að fjárhæð 550 milljónir króna svo og til niðurfellingar launaskuldar Ríkisútvarpsins er nam 319 milljónum króna. Ennfremur voru færðar til gjalda 586 milljónir króna vegna lokauppgjörs á Útvegsbanka Íslands og 174 milljónir króna til tekna vegna sölu hlutabréfa í Útvegsbanka Íslands hf.

Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs námu 83.057 milljónum króna sem er hækkun frá fyrra ári um 11.770 milljónir króna eða 16,5% og greinist þannig:

Fjárhæðir í m.kr.	1989	1988	%
Beinir skattar	12.587	13.343	-5,7
Óbeinir skattar	62.481	53.272	17,3
Aðrar tekjur	310	306	1,3
Fjármunatekjur	<u>7.679</u>	<u>4.366</u>	<u>75,9</u>
Alls	<u>83.057</u>	<u>71.287</u>	<u>16,5</u>

Á liðinn fjármunatekjur eru nú færðar áfallnar vaxtatekjur á árinu 1989 að fjárhæð 1.152 milljónir króna en slíkar tekjur voru ekki færðar á árinu 1988. Af frátöldum áföllnum vaxtatekjum nam hækkun tekna 10.618 milljónum króna á milli ára eða 14,9%.

Heildargjöld A-hluta ríkissjóðs námu 147.508 milljónum króna sem er hækkun frá fyrra ári um 74.093 milljónir króna eða 100,9% og greinist þannig:

Fjárhæðir í m.kr.	1989	1988	%
Launaútgjöld	22.706	19.589	15,9
Ýmis rekstrargjöld	15.807	12.206	29,5
Eignakaup	1.558	1.236	26,1
Tilfærslur o.fl.	99.204	39.373	152,0
Fjármagnsgjöld	<u>15.917</u>	<u>7.346</u>	<u>116,7</u>
	155.192	79.750	94,6
- Sértekjur	<u>7.684</u>	<u>6.335</u>	<u>21,3</u>
Alls	<u>147.508</u>	<u>73.415</u>	<u>100,9</u>

Þær skuldbindingar sem færðar voru í ríkisreikning á árinu 1989 nema 61.158 milljónum króna. Þessar skuldbindingar eru fyrst og fremst færðar undir liðinn tilfærslur eða 53.546 milljónir króna. Á ýmis rekstrargjöld eru færðar 1.184 milljónir króna og á fjármagnsgjöld 6.427 milljónir króna vegna áfallinna vaxtagjalda. Að þessum fjárhæðum frátöldum hækkuðu gjöld frá fyrra ári um 12.935 milljónir króna eða 17,6%.

Launagjöld námu 22.706 milljónum króna á árinu 1989 en 19.589 milljónum króna á árinu 1988. Hækkunin nemur 3.117 milljónum króna eða 15,9%. Sú hækkun svarar til 2,2% raunaukningar milli ára.

Ýmis rekstrargjöld að frádregnum ógreiddum stofnkostnaði vegna framhalds-og grunnskóla hækkuðu um 2.417 milljónir króna eða 19,8%, en almennar verðlagshækkunarir á milli áráanna 1988 og 1989 námu um 20% þannig að rekstrarumfangið hefur verið svipað á milli áráanna.

Fjárhæðir í m.kr.	1989	1988	Frávík	%
-------------------	------	------	--------	---

Vörukaup, almenn	2.636	2.087	549	26,3
Vörukaup, sérgreind	773	603	170	28,2
Þjónusta I	4.240	3.701	539	14,6
Þjónusta II	7.705	5.590	2.115	30,8
Vörukaup	254	68	186	-
Bætur, trygg. og opinber gjöld	199	157	42	26,8
Ýmis rekstrargjöld alls	15.807	12.206	3.601	29,5
Ógreiddar skuldbindingar	<1.184>	0	<1.184>	-
Ýmis rekstrargjöld	<u>14.623</u>	<u>12.206</u>	<u>2.417</u>	<u>19,8</u>

Vörukaup jukust um 719 milljónir króna eða 26,7%. Stærsti kostnaðarliður vörukaupa voru kaup á byggingarvörum en þau námu 554 milljónum króna á árinu 1989. Kaup á matvælum, einkum vegna sjúkrahúsa, námu 529 milljónum króna, kaup á bókum, ritföngum og skrifstofuvörum námu 487 milljónum króna og á orkugjöfum 469 milljónir króna.

Útgjöld sem falla undir þjónustu I jukust um 539 milljónir króna á milli árána 1988 og 1989 eða sem svarar til 14,6%. Kaup á sérfræðiþjónustu er umfangsmesti útgjaldaliður þjónustu I en hann nam 1.378 milljónum króna á árinu 1989 og hækkaði um 183 milljónir króna frá fyrra ári eða um 15,3%. Kaup á ýmissi þjónustu, en þar er um að ræða útgjöld vegna prentunar, auglýsinga, burðargjalda o.þ.h., námu 1.149 milljónum króna, þar af nam kostnaður vegna auglýsinga og auglýsingaþjónustu 182 milljónum króna. Kostnaður við fundi, námskeið og risnu nam 208 milljónum króna, ferðakostnaður nam 769 milljónum króna og aksturskostnaður var um 728 milljónir króna.

Undir liðinn þjónusta II falla verkkaup ríkisins, afnota- og leigugjöld auk annars framkvæmdakostnaðar. Að frádregnum þeim stofnkostnaði, sem minnst var á hér að ofan nemur hækking þessa kostnaðarliðar 931 milljón króna frá árinu 1988 til ársloka 1989 eða sem svarar til 16,7%. Á árinu 1989 námu verkkaup ríkisins 3.779 milljónum króna og kostnaður við flutninga og leigu véla 1.192 milljónum króna.

Á liðinn fjármagnsgjöld er færður í ríkisreikningi árið 1989 kostnaður við bætur, tryggingar og opinber gjöld að fjárhæð 199 milljónir króna. Sá kostnaður getur vart flokkast undir fjármagnsgjöld og er því í ofangreindum samanburði færður sérstaklega.

Eignakaup ríkisins jukust um 322 milljónir króna á milli árána 1988 og 1989 eða 26,1%. Kaup á áhöldum, húsgögnum og öðrum skrifstofubúnaði námu 682 milljónum króna og hækkuðu því um 88 milljónir króna frá árinu 1988 eða um 14,8%. Kaup ríkisins á fasteignum námu 483 milljónum króna og hækkuðu um 152 milljónir króna frá árinu 1988.

Heildareignir A-hluta ríkissjóðs samkvæmt ríkisreikningi námu 64.646 milljónum króna í árslok 1989 sem er 7.215 milljónum króna hærrí fjárhæð en í árslok 1988. Hér er um að ræða peningalegar eignir, skammtímakröfur og veitt langtímalán ásamt hlutafé og stofnframlögum. Fastafjármunir ríkisins eru ekki færðar til eignar í efnahagsreikningi ríkisins enda eru kaup á slíkum fjármunum hjá aðilum í A-hluta ríkissjóðs færð til gjalda á kaupári samkvæmt lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga.

**EIGNIR:**

<b>Fjárhæðir í m.kr.</b>	<b>31.12.89</b>	<b>31.12.88</b>	<b>Breyting</b>
Sjóður og bankainnistæður	2.163	1.348	815
Skammtímakröfur	25.943	24.285	1.658
Veitt langtímalán	33.945	29.487	4.458
Hlutafé og stofnframlög	<u>2.595</u>	<u>2.311</u>	<u>284</u>
Alls	<u>64.646</u>	<u>57.431</u>	<u>7.215</u>

Bókfærðar heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs námu 162.556 milljónum króna í árslok 1989 og jukust þær um 82.422 milljónir króna frá árslokum 1988. Aukningu bókfærðra skulda má fyrst og fremst rekja til færslu þeirra skuldbindinga sem á ríkissjóði hvíla og greint var frá hér að framan. Skammtímaskuldir jukust um 7.460 milljónir króna frá því í árslok 1988 og langtímaskuldir urðu 23.446 milljónum króna hærrí en í árslok 1988. Þá voru teknar inn ýmsar langtímaskuldbindingar að fjárhæð 51.517 milljónir króna í ríkisreikning fyrir árið 1989. Þar vega þyngst áðurgreindar skuldbindingar vegna lífeyrissjóða að fjárhæð 45.630 milljónir króna.

**SKULDIR:**

<b>Fjárhæðir í m.kr.</b>	<b>31.12.89</b>	<b>31.12.88</b>	<b>Breyting</b>
Skammtímaskuldir	20.475	13.015	7.460
Langtímaskuldir	<u>90.564</u>	<u>67.118</u>	<u>23.446</u>
	111.039	80.133	30.906
Langtímaskuldbindingar	<u>51.517</u>	<u>-</u>	<u>51.517</u>
Alls	<u>162.556</u>	<u>80.133</u>	<u>82.423</u>

Á árinu 1989 hefur A-hluti ríkissjóðs aukið peningarlegar skuldbindingar sínar umfram peningalegar eignir og kröfur um 75.208 milljónir króna. Að frádregnum þeim skuldbindingum, sem ekki hafa áður verið færðar í ríkisreikning jók ríkissjóður peningalegar skuldir sínar umfram eignir um 15.202 milljónir króna. Sambærileg skuldaaukning á árinu 1988 nam 7.746 milljónum króna.

## RÍKISSJÓÐSTEKJUR 1989.

Yfirlit

Tekjur ríkissjóðs á árinu 1989 urðu samtals 83.057 milljónir króna sem er 16,5% hækkun frá árinu 1988 en þá námu þær 71.287 milljónum króna.

Breytingar á helstu tekjuliðum milli áranna 1988 og 1989 eru eftirfarandi:

Í m.kr.	1989	1988	Breytingar milli ára	
			kr.	%
<b>Beinir skattar:</b>				
Eignaskattar	3.201	1.894	1.307	69,7
Tekjuskattar einstaklinga, nettó	6.620	9.325	-2.705	-29,0
Tekjuskattar félaga, nettó	<u>2.766</u>	<u>2.123</u>	<u>643</u>	<u>30,0</u>
	<u>12.587</u>	<u>13.342</u>	<u>-755</u>	<u>-5,7</u>
<b>Óbeinir skattar:</b>				
Aðflutningsgjöld	2.727	2.116	611	28,9
Gjöld af innflutningi	5.154	4.060	1.094	26,9
Tekjur af sölu erl. gjaldeyris	835	1.086	-251	-23,1
Skattar af framl. og innfl.	2.619	996	1.623	163,0
Söluskattur	34.571	30.722	3.849	12,5
Sölu- og orkujöfnunargjald	0	-20	20	100,0
Skattar af orku	63	54	9	16,7
Sk. af einkasóluvörum	5.374	4.280	1.094	25,6
Sérst. skattar af þjónustu	52	70	-18	-25,7
Aðrir skattar af veittri þjónustu	266	525	-259	-49,3
Skattar af launagreiðslum	6.418	5.564	854	1,9
Aðrir óbeinir skattar	<u>4.402</u>	<u>3.819</u>	<u>583</u>	<u>15,3</u>
	<u>62.481</u>	<u>53.272</u>	<u>9.209</u>	<u>17,3</u>
<b>Fjármunatekjur:</b>				
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	6.686	4.032	2.654	65,8
Arðgreiðslur	<u>993</u>	<u>335</u>	<u>658</u>	<u>197,3</u>
	<u>7.679</u>	<u>4.367</u>	<u>3.312</u>	<u>75,9</u>
<b>Aðrar tekjur:</b>				
Sala eigna	77	79	-2	-2,5
Sektir	161	169	-8	-4,7
Ýmsar tekjur	<u>72</u>	<u>58</u>	<u>14</u>	<u>24,1</u>
	<u>310</u>	<u>306</u>	<u>4</u>	<u>1,3</u>
<b>Tekjur samtals</b>	<u>83.057</u>	<u>71.287</u>	<u>11.770</u>	<u>16,5</u>

Reikningsskilaaðferð

Við mat á framangreindum samanburði verður að hafa í huga að reikningsskilaaðferðir hafa breyst frá árinu 1988 í þremur atriðum.

1. Tekjufærsla staðgreiðslu 1989 er miðuð við stöðuna í lok greiðsluárs að viðbættri innheimtu til loka febrúar 1990 vegna launagreiðslna á árinu 1989. Jafnframt er tekið tillit til vanskila launagreiðanda í árslok. Þannig ákvörðuð nemur tekjufærslan 14.772 milljónum króna. Frá þeirri fjárhæð dregst síðan skattaafsláttur, framlög til bótapega og hlutur sókna og kirkjugarða í staðgreiðslu, samtals 8.152 milljónir króna.

Í ríkisreikningi fyrir árið 1988 var tekjufærsla staðgreiðslu miðuð við álagningu í júlí 1989 með ákveðnum breytingum með tilliti til áætlana og fleiri þátta. Ef sömu reglu

hefði verið beitt 1989 og notuð var árið 1988 hefði tekjufærslan í ríkisreikningi 1989 orðið rúmum 2,3 milljörðum króna hærri.

2. Nú er í fyrsta skipti uppfærðir áfallnir vextir af veittum löngum lánum ríkissjóðs og endurlánum ríkissjóðs. Áfallnir vextir af veittum löngum lánum ríkissjóðs nema 119 milljónum króna og áfallnir vextir hjá endurlánum nema 1.033 milljónum króna.
3. Í ríkisreikningi fyrir árið 1989 er niðurfærsla einstakra tekjuflokka ekki sýnd sérstaklega eins og gert var í ríkisreikningi fyrir árið 1988, en þeirra er getið í skýringum.

Að raungildi hafa tekjur ríkissjóðs dregist saman á milli árana 1988 og 1989 um 2.310 milljónir króna eða 2,7%.

Í m.kr.	1989	1988 á verðl. '89	kr.	Frávik %
Beinir skattar	12.587	15.403	-2.816	-18,3
Óbeinir skattar	62.481	64.412	-1.931	-3,0
Fjármunatekjur	7.679	5.181	2.498	48,2
Aðrar tekjur	<u>310</u>	<u>371</u>	<u>-61</u>	<u>-16,4</u>
	<u>83.057</u>	<u>85.367</u>	<u>-2.310</u>	<u>-2,7</u>

#### Arðgreiðslur

Arðgreiðslur námu 993 milljónum króna árið 1989 samanborið við 335 milljónir króna árið á undan. Árið 1988 voru greiðslur frá Ísl. aðalverktökum að fjárhæð 100 milljónir króna ekki færðar sem arðgreiðslur eins og vera bar, heldur sem sérstök gjöld af verktakastarfsemi í flokki óbeinna skatta.

Arðgreiðslur sundurliðast sem hér segir:

Í þ.kr.	1989	1988	Breyting
Afgjöld ríkisjarða	29.805	7.870	21.935
Frihöfn Keflavíkurflugvelli	329.990	215.000	114.990
Flugmálastjórn, Keflavíkurflugvelli	32.000	44.000	-12.000
Lyfjaverslun ríkisins	20.000	15.000	5.000
Sími	250.000	0	250.000
Hluti af hagnaði Seðlabanka Íslands	<u>95.000</u>	<u>0</u>	<u>95.000</u>
	756.795	281.870	474.925

Sameignir ríkisins:

Í þ.kr.	1989	1988	Breyting
Landsvirkjun	26.172	22.526	3.646
Ísl. endurtrygging	2.238	2.238	0
Ísl. aðalverktakar sf.	100.000	0	100.000
SKÝRR	<u>2.000</u>	<u>0</u>	<u>2.000</u>
	<u>130.410</u>	<u>24.764</u>	<u>105.646</u>

Arður af hlutabréfum:

Í þ.kr.	1989	1988	Breyting
Útvegsbanki Íslands	26.881	27.078	-197
Ísl. járnblendifélagið hf. 75.570	75.570	0	
Slippstöðin hf.	3.243	0	9.243
Áburðarverksmiðja ríkisins	0	255	0
Hólalax hf.	0	96	96
Jarðboranir hf.	0	479	—
<u>479</u>	<u>105.694</u>	<u>27.908</u>	85.191

Samtals arðgreiðslur 992.899 334.542 465.762  
 Pósti og síma var gert að skila 250 milljónum króna í ríkissjóð 1989, en engu árið 1988. Skil Seðlabanka Íslands á hluta af hagnaði sínum til ríkissjóðs eru í samræmi við 37. gr. laga nr. 36/1986 um bankann.

#### Sala eigna

Nettó tekjur ríkissjóðs vegna sölu eigna námu á árinu 1989 77.440 þúsundum króna. Um er að ræða sölu á 6 fasteignum og sölu á 8,73% af hlut ríkisins í Kísiliðjunni hf. **þ.kr.**

—	Safamýri 18, Rvk.	13.500
	Austurvegur 1, Reyðarf.	1.000
	Laugabrekka 22, Húsavík	4.420
	Hafrafell, Ísafirði	1.800
	Skerjabraut 1, Seltjn ( 2. hæð)	14.600
	Skerjabraut 1, Seltjn. (kjallari)	<u>2.400</u>
	Samtals vegna sölu fasteigna 1989	37.720
	Bókaður sölukostn. v/fyrri ára	<u>-187</u>
	Nettó vegna fasteigna	37.533
	Leiðr. innborgun	-539
	Söluhagnaður á hluta í Kísiliðjunni	<u>40.446</u>
	Nettó tekjuf. vegna sölu eigna	<u>77.440</u>

Af þessum sex eignum voru fimm seldar með heimild í 6. grein fjárlaga fyrir árið 1989. Austurvegur 1, Reyðarfirði var hins vegar seldur með fyrirvara um samþykki Alþingis. Í 6. grein fjárlaga fyrir árið 1990, lið 4.24, samþykkti Alþingi þessa sölu. Útborgunarhlutfall er mjög mismunandi en öll útgefin skuldabréf eru verðtryggð. Eitt skuldabréf ber 6% fasta vexti en önnur eru með meðaltalsvöxtum eins og þeir eru auglýstir af Seðlabanka Íslands hverju sinni.

Ríkissjóður seldi á árinu 1989 8,73% af hlut sínum í Kísiliðjunni hf. til Manville Corp. fyrir USD 877.000 eða kr. 51,2 milljónir króna og var söluhagnaður 40,4 milljónir króna. Útborgun var 25% af söluverði. Eftirstöðvar voru greiddar með skuldabréfi til 5 ára.

**Niðurfærsla eftirstöðva og afskriftir.**

Í ríkisreikningi árið 1988 var í fyrsta sinn reynt að meta mögulega innheimtu á eftirstöðvum ríkistekna. Þá voru eftirstöðvar færðar niður um 1.372 milljónir króna sem skiptust þannig að höfuðstóll krafanna var færður niður um 658 milljónir króna og dráttarvextir um 694 milljónir króna. Á árinu 1989 voru niðurfærðar 1.660 milljónir króna. Þessar niðurfærslur byggðust á upplýsingum frá innheimtumönnum ríkissjóðs og gjaldheimtum um skuldir aðila í gjaldþrotaskiptum og þeirra aðila sem gjaldþrotaskiptum var lokið hjá 31. desember 1989. Þá er einnig tekið tillit til upplýsinga um kröfur sem hafa verið afskrifaðar á fyrri hluta ársins 1990.

Þá voru afskrifuð á árinu 1989 opinber gjöld að fjárhæð rúmlega 540 milljónir króna sem er um 60% hærri fjárhæð en árið 1988.

**Niðurfærsla**

Í árslok 1989 nam stofn til niðurfærslu, þ.e. skuldir gjaldþrota aðila, alls 4.016 milljónum króna sem skiptast þannig:

<b>Í m.kr.</b>	<b>Höfuðstóll</b>	<b>Dráttarv.</b>	<b>Samtals</b>
Staðgreiðsla	330	157	487
Þinggjöld einstakl.	325	235	560
Þinggjöld félaga	666	444	1.110
Söluskattur	666	733	1.399
Launaskattur	150	229	379
Vörugjald	<u>37</u>	<u>44</u>	<u>81</u>
	<u>2.174</u>	<u>1.842</u>	<u>4.016</u>

Skuldir aðila, sem eru í gjaldþrotaskiptum eru færðar niður um 75% en skuldir þeirra aðila þar sem gjaldþrotaskiptum er lokið eru færðar niður að fullu.

Heildarniðurfærslan árið 1989 nemur 1.660 milljónum króna og skiptist þannig eftir gjöldum:

<b>Í m.kr.</b>	<b>Höfuðstóll</b>	<b>Dráttarv.</b>	<b>Samtals</b>
Staðgreiðsla 1988	157	90	247
Þinggj. einstaklinga	180	117	297
Þinggj. félaga	313	168	481
Launaskattur	62	87	149
Söluskattur	199	225	424
Vörugjöld	<u>28</u>	<u>34</u>	<u>62</u>
Samtals	<u>939</u>	<u>721</u>	<u>1.660</u>

**Afskriftir**

Á árinu 1989 voru afskrifuð opinber gjöld að fjárhæð 546.218 þúsundir króna sem skiptast þannig:

Í. þ.kr.

—

Þinggjöld einstaklinga, höfuðstóll	143.350
Þinggjöld félaga, höfuðstóll	130.091
Söluskattur, höfuðstóll	126.556
Aðrar tekjur <sup>1)</sup>	<u>146.221</u>
	<u>546.218</u>

1) Þar með talinn launaskattur og dráttarvextir.

Helstu ástæður fyrir afskriftum eru gjaldþrot einstaklinga og fyrirtækja, upplýsingar um eignaleyfi á grundvelli árangurslausra aðfaragerðar og fyrning en skattkröfur fyrnast að jafnaði á fjórum árum.

**Innheimtuhlutföll og eftirstöðvar**

Í árslok 1989 átti ríkissjóður útstandandi álögð gjöld að upphæð 21.077 milljónir króna. Af þessari fjárhæð námu ógjaldfallnar eftirstöðvar 8.119 milljónum króna. Að stærstum hluta eru vanskilin í eftirtöldum gjöldum (dráttarvextir meðtaldir):

Í m.kr.	Gjald- fallið	Niður- fært	Til inn- heimtu
1. Söluskattur	3.554	1.089	2.465
2. Þinggjöld félaga	5.160	882	4.278
3. Þinggjöld einstaklinga	3.649	456	3.193
4. Launaskattur	1.750	297	1.453
5. Staðgreiðsla	693	247	446
	<u>14.806</u>	<u>2.971</u>	<u>11.835</u>

Eftirstöðvar vegna vanskila launagreiðenda í staðgreiðslu voru áætlaðar 2.042 milljónir króna í árslok 1989. Af þeirri fjárhæð voru 693 milljónir króna færðar til tekna í ríkisreikning fyrir árið 1989. Fjárhæðin var ekki að fullu færð til tekna á árinu þar sem um áætlanir skattfyrivalda var að ræða en áætlanir af þessu tagi eru nokkurri óvissu háðar.

Í fylgiskjöllum með þessari skýrslu er sýndur árangur einstakra innheimtuembættu við innheimtu söluskatts, launaskatts og þinggjalda einstaklinga og félaga. Eins og meðfylgjandi yfirlit sýnir er langt frá því að árangur við innheimtu þinggjalda og launaskatts geti talist viðunandi.

Innheimtuhlutföll framangreindra gjalda voru:

	1989 <sup>1)</sup> %	1989 %	1988 %	1987 %
Þinggjöld einstaklinga	58,3	55,8	51,3	80,1
Þinggjöld einstakl., drv.	26,6	22,5	29,8	37,0
Þinggjöld félaga	64,4	60,8	61,9	65,1
Þinggjöld félaga, drv.	26,4	21,4	27,5	27,9
Söluskattur	96,0	94,6	95,0	95,0
Söluskattur, drv.	29,1	20,8	14,1	15,1
Launaskattur	59,0	55,2		
Launaskattur, drv.	33,5	28,3		

1) Niðurfærðar kröfur gjaldþrota aðila tekna úr eftirstöðvum.

**Þinggjöld einstaklinga**

Þinggjöld einstaklinga til innheimtu á árinu 1989 námu alls 7.302 milljónum króna að meðtöldum dráttarvöxtum. Upp í þá fjárhæð innheimtust 3.653 milljónir króna.

Niðurfærðar kröfur námu alls 456 milljónum króna og eftirstöðvar í árslok námu því 3.193 milljónum króna.

Innheimtuárangur að teknu tilliti til niðurfærslu er 53,4% og eftirstöðvar hafa aukist um 26% milli ára. Af 33 innheimtuaðilum var árangur tveggja embætta betri en 80%, innheimtuárangur 19 embætta var á bilinu 50 - 79% en árangur 12 embætta var lakari en 50%.

#### Þinggjöld félaga

Þinggjöld félaga til innheimtu á árinu 1989 námu alls 11.290 milljónum króna að meðtöldum dráttarvöxtum. Upp í þá fjárhæð innheimtist 6.130 milljónir króna. Niðurfærðar kröfur námu 881 milljón króna og eftirstöðvar í árslok námu því 4.279 milljónum króna.

Innheimtuárangur að teknu tilliti til niðurfærslu var 58,9% og eftirstöðvar hafa aukist um 22,5%. Af 33 innheimtuembættum var árangur fimm embætta betri en 80%, innheimtuárangur 12 embætta á bilinu 50 - 79% en innheimtuárangur 16 embætta var lakari en 50%.

#### Söluskattur

Árið 1989 var síðasta árið sem söluskattur var innheimtur en 1. janúar 1990 var tekinn upp virðisaukaskattur. Söluskattur til innheimtu á árinu 1989 nam alls 42.952 milljónum króna, að meðtöldum dráttarvöxtum. Upp í þá fjárhæð innheimtust 35.257 milljónir króna. Niðurfærðar kröfur námu 1.089 milljónum króna og ógjaldfallnar eftirstöðvar námu 4.141 milljón króna. Eftirstöðvar námu því 2.465 milljónum króna.

Innheimtuárangur að teknu tilliti til niðurfærslu var 93,5% en eftirstöðvar lækkuðu um 3,6% milli ára. Af 27 innheimtuembættum var árangur 10 yfir 95%, innheimtuárangur 13 embætta var á bilinu 85 - 94% en 4ra lakari en 85%.

#### Launaskattur álagður v/1988 og fyrr

Launaskattur til innheimtu á árinu 1989 nam alls 3.229 milljónum króna að meðtöldum dráttarvöxtum. Upp í þá fjárhæð innheimtust 1.479 milljónir króna. Niðurfærðar kröfur námu 297 milljónum króna og eftirstöðvar í árslok námu 1.453 milljónum króna.

Innheimtuárangur að teknu tilliti til niðurfærslu var 50,4% og eftirstöðvar hafa aukist um 5,9%. Af 27 innheimtuembættum var árangur 4 embætta yfir 80%, innheimtuárangur 10 embætta var á bilinu 50 - 79% en árangur 13 embætta var lakari en 50%.

#### Bifreiðagiöld

Eftirstöðvar bifreiðagjalda, að meðtöldum dráttarvöxtum, námu í árslok alls 755 milljónum króna.

**Í m.kr.**

**Höfuðst.**

**Dráttarv.**

**Samtals**

Slysatryggingagjald	17	0	17
Bifreiðagjald	244	105	349
Þungaskattur skv. öikumælum	220	78	298
Þungaskattur, fast gjald	<u>64</u>	<u>27</u>	<u>91</u>
	<u>545</u>	<u>210</u>	<u>755</u>

Innheimtuhlutfall höfuðstóls og dráttarvaxta nam 72,7% og eftirstöðvar hækkðu um 41,8% á milli ára.

### Staðgreiðsla

Eftirstöðvar staðgreiðslu, þ.e. skuldir launagreiðenda vegna afdreginnar staðgreiðslu launamanna námu í árslok 1989 2.042 milljónum króna. Af þeirri fjárhæð voru 693 milljónir króna færðar til tekna í ríkisreikning fyrir árið 1989. Eins og áður kom fram var fjárhæðin ekki að fullu færð til tekna á árinu þar sem um áætlanir skattfirvalda var að ræða en áætlanir af þessu tagi eru nokkurri óvissu háðar.

Skuldir vegna ársins 1988 námu 670 milljónum króna en af þeirri fjárhæð skulduðu 163 aðilar yfir 1 milljón króna hver, samtals 514 milljónir króna. Skuldir vegna ársins 1989 námu 1.372 milljónum króna, þar af skulduðu 226 aðilar yfir 1 milljón króna hver, samtals 680 milljónir króna.

Skuldir lögaðila, sem af ýmsum ástæðum eru hættir rekstri, námu alls 487 milljónum króna og skiptast þannig að 330 milljónir króna eru vegna ársins 1988 og 157 milljónir króna eru vegna ársins 1989. Líkur benda til þess að stærsti hluti þessara krafna sé tapaður.

### Þróun eftirstöðva

Meðfylgjandi yfirlit sýnir þróun skatteftirstöðva ríkissjóðs á árinu 1985 til 1989, án niðurfærslu og að teknu tilliti til ógjaldfallinna eftirstöðva (á verðlagi hvers árs).

Í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989
Þinggj. einstakl.	1.419	2.025	2.343	2.533	3.649
Þinggj. félaga	1.147	1.546	2.047	3.494	5.160
Söluskattur	753	969	1.851	3.057	3.554
Launaskattur	381	712	968	1.316	1.753

Eftirstöðvar þinggjalda félaga, söluskatts og launaskatts í árslok 1989 hafa rúmlega tvöfaldast að raungildi frá 1985 en eftirstöðvar þinggjalda einstaklinga hafa aukist um 20% að raungildi á sama tímabili.

## 00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS

Til æðstu stjórnar ríkisins teljast eftirtaldar stofnanir:

Embætti forseta Íslands og Bessastaðir  
Alþingi  
Ríkisendurskoðun  
Ríkisstjórn  
Hæstiréttur

Á árinu 1989 námu heildargjöld æðstu stjórnar ríkisins 829 milljónum króna eða 0,6% af gjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun frá árinu 1988 nemur 159 milljónum króna eða 24% og skýrist að mestu leyti af kostnaði við endurbætur Bessastaða er nam 40 milljónum króna á árinu 1989.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Embætti forseta Íslands og Bessastaðir	47.977	2.196	50.173	97.153	93,64	95.858	91,05
2 Alþingi	436.146	27.139	463.285	523.187	12,93	522.513	12,78
2 Ríkisendurskoðun	88.765	6.748	95.513	104.829	9,75	104.690	9,61
3 Ríkisstjórn	39.701	2.862	42.563	77.458	81,98	76.847	80,55
4 Hæstiréttur	21.452	1.913	23.365	26.326	12,67	24.894	6,54
Samtals	634.041	40.858	674.899	828.953	22,83	824.802	22,21

Greiðslur æðstu stjórnar ríkisins fóru 150 milljónum króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum eða sem nemur 22%. Umframgreiðslur runnu einkum til endurbóta Bessastaða, ríkisstjórnarinnar vegna opinberra heimsóknna og Alþingis.

## Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	634,0
Launa- og verðlagshækkanir	<u>40,9</u>
Samtals	674,9
Fjárukalög nr. 111/1989	<u>160,0</u>
Fjárheimild	<u>834,9</u>

Fjárheimild ársins nam 835 milljónum króna en greiðslur urðu 825 milljónir króna. Greiðslur urðu því 10 milljónum króna lægri en heimildir eða sem svarar til 1,2%. Með fjárukalögum nr. 56/1990 voru fjárheimildir æðstu stjórnar ríkisins lækkaðar um þessa fjárhæð.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 00-101 Embætti forseta Íslands

Heildargjöld embættisins hafa aukist að raunvirði um 2,3 milljónir króna á milli árunna 1988 og 1989 eða sem svarar til 5%. Hér er átt við reglubundinn rekstur embættisins að frádregnum kostnaði við endurbætur Bessastaðastofu en sá kostnaður er færður sem sérstakur fjárlagaliður í kjölfar samþykktar Alþingis á lögum nr. 31/1989 um endurbætur og framtíðaruppbyggingu forsetasetursins á Bessastöðum. Sé kostnaður vegna endurbóta meðtalinn hafa heildargjöld embættisins dregist saman að raunvirði um 6,9 milljónir króna eða sem nemur 11%.

Gjöld vegna opinberra heimsókna árið 1989 námu 12,7 milljónum króna og hafa aukist að raunvirði um 7,5 milljónir króna frá fyrra ári. Þessi kostnaðarliður fer um 3,0 milljónir króna fram úr fjárheimildum eða sem svarar til 30%. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að gerðar verði raunhæfari áætlanir vegna kostnaðar við opinberar heimsóknir.

### 00-102 Bessastaðir

Heildarkostnaður við endurbætur Bessastaðastofu, samkvæmt kostnaðaryfirliti Bessastaðarnefndar, nam 46,3 milljónum króna á árinu 1989 en áætlað var að kostnaður ársins 1989 næmi 39,0 milljónum króna. Frávik frá áætlunum nemur 7,3 milljónum króna og skýrist að hluta af áföllnum kostnaði vegna framkvæmda fyrri hluta árs 1989, sem Bessastaðarnefnd tók að sér að greiða fyrir embætti forseta Íslands.

Veitt var fjárveiting að fjárhæð 50 milljónir króna á fjárukalögum ársins 1989 til endurbyggingar Bessastaða en það var gert í samræmi við lög nr. 31/1989 sem samþykkt voru á Alþingi í maí 1989. Greiðslur til þessa verkefnis námu 40 milljónum króna á árinu 1989 en bókfærður kostnaður hjá Innkaupastofnun ríkisins nam 41,2 milljónum króna. Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að sá kostnaður sem fallið hefur á verkið á árinu 1989 hefur ekki allur verið gjaldfærður á viðkomandi fjárlagalið í ríkisreikningi.

Kostnaður skiptist þannig að greiðslur til verktaka námu 23,7 milljónum króna. Greiðslur fyrir sérfræðipjónustu námu 21,3 milljónum króna en það eru greiðslur fyrir hönnun og aðra verkfræðipjónustu auk yfirumsjónar og eftirlits. Alls var 10 aðilum, aðallega verkfræðingum, greitt fyrir sérfræðipjónustu á árinu 1989. Kostnaður við fornleifagröft vegna Þjóðminjasafns nam 1,1 milljón króna.

### 00-201 Alþingi

Heildargjöld Alþingis lækkuðu að raunvirði á milli árunna 1989 og 1988 um 2,6%. Lækkunin skýrist einkum af minni kostnaði við kaup á þjónustu, aðallega sérfræðipjónustu og lækkun kostnaðar vegna eignakaupa. Launagjöld hækkuðu hins vegar að raungildi um rúm 3% eða 8,5 milljónir króna. Ríkisendurskoðun vekur athygli á þessu svo og fjölgun fastra stöðugilda við skrifstofu Alþingis þrátt fyrir þær skipulagsbreytingar á rekstri Alþingis sem gerðar voru á árinu 1989 og áttu meðal annars að stuðla að fækkun starfsfólks.

Raunlækkun gjalda Alþingis, að frátöldum kostnaði vegna embættis Umboðsmanns, nam 3,1% á milli árunna 1988 og 1989. Heildargjöld Umboðsmanns Alþingis hækkuðu hins vegar að raungildi um 46%. Kostnaður vegna launa hækkaði að raunvirði um 54% og önnur gjöld um 41%. Kostnaður við kaup á tækjum og búnaði dróst hins vegar saman um 54% að raungildi.

**00-301 Ríkisstjórn**

Kostnaður við opinberar heimsóknir nam 32,4 milljónum króna á árinu 1989 en á árinu 1988 nam hann 600 þúsundum króna. Veitt var fjárveiting að fjárhæð 30 milljónir króna vegna kostnaðar við opinberar heimsóknir á fjáráukalögum ársins 1989.

Kostnaður vegna komu Jóhannesar Páls páfa til landsins í júní 1989 var mestur en hann nam 22,4 milljónum króna. Auk þess heimsóttu Ísland forsætisráðherrar Svíþjóðar, Finnlands og Grænhöfðaeyja, forseti Frakklands og Spánarkonungur. Vakin skal athygli á að vitað var við fjárlagagerð fyrir árið 1989 að veruleg útgjöld myndu falla til vegna opinberra heimsókna á árinu og því eðlilegt að áætla fyrir þeim á fjárlögum.

## 01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Önnur mál

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 897 milljónum króna eða 0,6% af heildargjöldum ríkissjóðs. Hækkunin frá árinu 1988 nemur 471 milljón króna.

Hækkun gjalda hjá forsætisráðuneyti skýrist af stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs útflutningsgreina en framlag til sjóðsins nam 500 milljónum króna á árinu 1989 og hækkaði um 350 milljónir króna frá árinu 1988. Þá hækkuðu framlög til Byggðastofnunar um 150 milljónir króna frá árinu 1988 en þau námu 275 milljónum króna árið 1989.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	54.096	2.873	56.969	63.337	11,18	64.004	12,35
1-9 Önnur mál	667.017	1.187	668.204	833.778	24,78	832.977	24,66
Samtals	721.113	4.060	725.173	897.115	23,71	896.981	23,69

Greiðslur forsætisráðuneytis fóru 172 milljónir króna eða 24% fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum. Umframgreiðslur skýrast af framlagi til Hlutfjárssjóðs Byggðastofnunar að fjárhæð 150 milljónir króna sem heimild var veitt til á fjárukalögum ársins.

## Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	721,1
Launa- og verðlagshækkanir	<u>4,1</u>
Samtals	725,2
Fjárukalög nr. 111/1989	165,9
Geymd fjárveiting frá 1988	<u>0,4</u>
Fjárheimild	<u>891,5</u>

Fjárheimild ráðuneytisins var 892 milljónir króna en greiðslur urðu 897 milljónir króna. Greiðslur urðu þannig 6 milljónum króna hærra en heimildir eða sem svarar til 0,6% og voru veittar viðbótarheimildir fyrir þeim halla í fjárukalögum nr. 56/1990.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 01-101 Forsætisráðuneyti, aðalskrifstofa

Heildargjöld aðalskrifstofunnar lækkuðu að raunvirði um 14% á milli árunna 1988 og 1989. Kostnaður við kaup á sérfræðipjónustu, risnu- og ferðakostnað erlendis voru þeir liðir sem mestur samdráttur var hjá. Launagjöld lækkuðu að raunvirði um 8% á milli árunna.

Á reikninginn „ýmsar greiðslur“ er færður launakostnaður vegna aðstoðarmanns Samtaka um jafnrétti og félagshyggju auk greiðslna fyrir sérfræðiaðstoð, alls tæp 1,0 milljón króna, en föst laun hans svara til 0,75 stöðugilda. Óeðlilegt er að færa kostnað vegna sérfræðiaðstoðar við þingmenn á rekstur aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins. Slíkan kostnað ber að færa á viðeigandi liði hjá Alþingi.

### 01-901 Húsameistari ríkisins

Eignakaup embættisins námu rúmum 3,0 milljónum króna en áætlað var til eignakaupa rúmar 100 þúsundir króna. Embættið varði 1,5 milljónum króna til kaupa á tölvubúnaði og 1,6 milljónum króna til kaupa á bifreið í stað eldri bifreiðar embættisins sem var seld fyrir um 300 þúsundir króna.

Embættið gerði kaupsamning við Innkaupastofnun ríkisins á árinu 1988 um kaup á tölvubúnaði, sem greiddast átti á þremur árum. Á því ári var í fjárlögum ekki gert ráð fyrir neinum fjárfestingum hjá embættinu og voru því umrædd kaup heimildarlaus.

Bifreiðakaup embættis Húsameistara ríkisins voru gerð samkvæmt heimild forsætisráðuneytisins í bréfi dagsett 9. ágúst 1989, að því tilskildu að kaupin yrðu fjármögnuð með sértekjum embættisins. Ríkisendurskoðun telur að forsætisráðuneytið eigi ekki að heimila slíkar fjárfestingar nema að heimild liggja fyrir í fjárlögum eða fjáráskjalögum.

Ríkisendurskoðun gerði úttekt á stöðu útistandandi skulda hjá Húsameistara ríkisins fyrir árin 1987 og 1988. Jafnframt var kannað hvaða breytingar hefðu orðið á stöðu innheimtumála á árinu 1989. Miðað við stöðu útistandandi skulda hjá embættinu er ljóst að staða þeirra hafði síst batnað frá árunum 1988 og 1987. Í athugun stofnunarinnar á tekjuöflunarkerfi embættisins fyrir árin 1987 og 1988 kom fram að Húsameistari taldi slæma stöðu innheimtumála stafa af því að stofnanir sem kaupa þjónustu af embættinu hafi ekki haft næga fjárveitingu til framkvæmda. Ennfremur kom fram við endurskoðun ársins 1989 að greiðslur vegna viðskipta sem fara í gegnum framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins bærust seint embætti Húsameistara. Átaks er þörf í innheimtumálum embættis Húsameistara ríkisins.

## 02 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Háskólinn og ýmis rannsóknastarfsemi  
Mennta-, fjölbrauta- og kennaraskólar  
Ýmis fræðslumál  
Sérskólar  
Héraðs- og grunnskólar  
Önnur fræðslumál  
Söfn, listir og önnur menningarstarfsemi

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 15.598 milljónum króna eða 10,6% af gjöldum A-hluta ríkissjóðs. Gjöldin hækkuðu um 3.750 milljónir króna frá árinu 1988 eða sem svarar til 32%.

Á árinu 1989 voru færðar til gjalda skuldbindingar ríkissjóðs vegna sameiginlegra framkvæmda ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka og nam sá kostnaður 1.641 milljón króna. Launaskuld Ríkisútvarpsins við ríkissjóð að fjárhæð 319 milljónir króna var afskrifuð og færð sem framlag.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	139.658	8.951	148.609	171.628	15,49	170.248	14,56
2 Háskólinn og rannsóknarst.	1.468.208	65.955	1.534.163	1.653.939	7,81	1.650.138	7,56
3 Framhaldsskólar	1.859.428	82.274	1.941.702	2.427.366	25,01	2.116.371	9,00
4 Ýmis fræðslumál	219.318	18.055	237.373	219.980	-7,33	237.634	0,11
5 Sérskólar	1.052.048	52.586	1.104.634	1.180.733	6,89	1.191.265	7,84
6-7 Héraðs- og grunnskólar	4.763.942	208.587	4.972.529	5.881.481	18,28	4.918.165	-1,09
8 Önnur fræðslumál	1.824.996	621	1.825.617	2.178.189	19,31	2.005.157	9,83
9 Söfn, listir og menningarm.	1.086.243	25.654	1.111.897	1.884.896	69,52	1.266.560	13,91
Samtals	12.413.841	462.683	12.876.524	15.598.212	21,14	13.555.538	5,27

Greiðslur menntamálaráðuneytis námu 13.556 milljónum króna og fóru 679 milljónir króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagsbreytingum eða 5%.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	12.413,8
Launa- og verðlagshækkningar	462,7
Samtals	12.876,5
Fjárukalög nr. 111/1989	536,3
Geymdar fjárveitingar frá 1988	36,6
Fjárheimild	<u>13.449,4</u>

Í fjárukalögum nr. 111/1989 voru veitt framlög að fjárhæð 536 milljónir króna og geymdar fjárveitingar námu 37 milljónum króna. Fjárheimild ráðuneytisins nam þannig 13.449 milljónum króna eða 106 milljóna króna lægri fjárhæð en greiðslur eða sem svarar til 1%. Veittar voru viðbótarheimildir fyrir þeim halla í fjárukalögum nr. 56/1990.

### ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

#### 02-202 Tilraunastöð Háskólans að Keldum.

Stofnunin hefur farið talsvert fram úr fjárheimildum á undanförunum árum og er skuldastaða gagnvart ríkissjóði orðin slæm. Í árslok 1989 námu skuldirnar rúmum 24,2 milljónum króna. Miðað við óbreyttar tekjur og framlög verður vart séð að Tilraunastöðin komist út úr þeim fjárhagsvanda sem hún er í. Sérstakar ráðstafanir eru því nauðsynlegar

til að koma fjárhag stöðvarinnar í eðlilegt horf. Þá er brýnt að færa rekstrarumfang stofnunarinnar nær þeim heimildum sem hún hefur.

Af útistandandi viðskiptakröfum eru tæp 15% frá árinu 1987 og rúm 10% frá árinu 1988. Ætla má að meginhluti þeirra séu tapaðar vegna slæmrar fjárhagsstöðu fiskeldisfyrirtækja og loðdýrabúa.

Laun hækkuðu í samræmi við hækkun launavísitölu milli ára. Hins vegar voru laun 11,8 milljónir króna umfram fjárheimild á árinu 1989. Stöðugildi og yfirvinna umfram forsendur fjárlaga er meginástæðan fyrir þessum halla. Megin orsök fyrir slæmri skuldastöðu við ríkissjóð er launagreiðslur umfram fjárheimild á árunum 1988 og 1989.

Launaskrifstofa ríkisins sér um allar launagreiðslur stofnunarinnar. Tiltekinn hluti launa sem greiðast átti af sjálfsaflafé stofnunarinnar var færður á viðskiptareikning hjá ríkissjóði. Tilraunastöðin hefur ekki endurgreitt nema hluta af þessum launum. Eftirstöðvar hafa því safnast upp og vaxið á umræddum viðskiptareikningi stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun leggur til að hætt verði við þetta fyrirkomulag þar sem það hefur ekki reynst sem skyldi. Þess í stað verði þau laun sem hér um ræðir færð á fjárlagalið stofnunarinnar og því fylgt eftir að stofnunin endurgreiði það sem umfram er.

Eftirlit með viðveru starfsmanna er ábótavant og er lagt til að úr því verði bætt.

Ríkisendurskoðunin hefur ítrekað en án árangurs gert athugasemdir við leigugjald af íbúðarhúsi því er forstöðumaður hefur til afnota en mánaðarleiga er 33 krónur. Leiga þessi er í hróplegu ósamræmi við reglugerð nr. 331/1982 um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins.

Í 16. gr. laga nr. 50 frá 1986 um Rannsóknardeild fisksjúkdóma segir að gjaldskrá skuli ákveðin með reglugerð fyrir eitt ár í senn með hliðsjón af fjárhagsáætlun Rannsóknardeildar fisksjúkdóma. Slík reglugerð hefur aldrei verið sett og er ástæðan sögð sú að Fisksjúkdómanefnd hafi ekki sett reglur um tíðni sýnatöku og fjölda sýna, sem taka skal úr hverri klak- og eldisstöð til að tryggja grunneftirlit. Sú gjaldskrá sem notast var við á árinu 1989 var útbúin af starfsmönnum fisksjúkdómadeildar og tók mið af umfangi þeirrar vinnu sem inna þarf af hendi við rannsóknina. Úr þessu þarf að bæta.

## **02-203 Raunvísindastofnun Háskólans.**

Gjöld Raunvísindastofnunar fóru 7,8 milljónir króna fram úr fjárheimild á árinu 1989 eða sem svarar til 7,6%. Yfirvinnugreiðslur umfram heimildir voru megin ástæða fyrir þessum halla. Eignakaup voru einnig talsvert umfram heimildir og sama á við um sértekjur.

Stofnunin kaupir árlega húsgögn, tæki og áhöld fyrir umtalsverðar fjárhæðir. Engin eignaskrá er til yfir þessar eignir og er það aðfinnsluvert.

Samvinnuverkefnið "The Iceland - Syowa conjugate campaign" milli National Institute of Polar Research (NIPR) í Japan og Raunvísindastofnunar Háskólans er ekki fært með bókhaldi Raunvísindastofnunar heldur utan þess. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að bókhald samvinnuverkefnisins verði fært með bókhaldi Raunvísindastofnunar undir sérstöku viðfangsefni.

Nokkuð er um að styrkir sem starfsmenn stofnunarinnar hafa fengið liggi óhreyfðir inni á sparisjóðsbókum og safni vöxtum. Í flestum tilfellum hafa fengist eðlilegar skýringar

á því hvers vegna svo er. Ríkisendurskoðun leggur hins vegar áherslu á að betur verði fylgst með því að styrkir séu notaðir, eins og til er ætlast, svo að eftirstöðvar þeirra dagi ekki uppi á sparisjóðsbókum.

### **02-321 Kennaraháskóli Íslands.**

Launagjöld Kennaraháskóla Íslands námu 157,4 milljónum króna á árinu 1989 og fóru 25,7 milljónum króna fram úr fjárheimildum. Helstu ástæður þessara umframgjalda eru þær að bæði kennslumagn og ráðningar fóru umtalsvert fram úr heimildum. Þó ekki hafi tekist að halda launakostnaði innan þeirra heimilda sem fyrir lágu er tekið fram að verulegt átak var gert til aðhalds og sparnaðar af fjármálastjóra sem heimilað var að ráða á árinu. Ítrekað skal að skólinn verður að una því að auka ekki útgjöld með nýju námi eða annarri starfsemi nema tryggt sé að fjárveitingar séu fyrir hendi.

### **02-601, 610 Héraðsskólar.**

Lög nr. 48/1946 um gagnfræðanám, með síðari breytingum, féllu úr gildi við grunnskólalögin nr. 63/1974. Heimavistarskólar á gagnfræðastigi eða héraðsskólar eins og þeir voru nefndir voru þó ekki aflagðir heldur var starfsemi þeirra haldið áfram með hefðbundnum hætti þar sem þeir virtust hvorki falla alfarið undir grunnskólalögin né lög um framhaldsskóla.

Þeir skólar sem falla undir héraðsskóla í fjárlögum 1989 eru héraðsskólinn í Reykholti, héraðsskólinn á Núpi, héraðsskólinn á Reykjanesi, héraðsskólinn að Reykjum, Alþýðuskólinn á Eiðum, héraðsskólinn í Skógum, héraðsskólinn á Laugarvatni og framhaldsskólinn á Laugum.

Héraðsskólinn að Reykjum í Hrótafirði var gerður að skólabúðum haustið 1988.

Menntamálaráðuneytið og sveitarfélög í Suður-Þingeyjarsýslu gerðu með sér samning um að héraðsskólinn á Laugum yrði framhaldsskóli 1. september 1988. Þessi breyting á starfsemi Laugaskóla kemur fyrst inn í fjárlög á árinu 1989.

Telja verður tímabært að athuga hvort ekki eigi að haga greiðslum og uppgjöri kostnaðar við rekstur héraðsskólanna í samræmi við grunnskólalög, sbr. lög um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Meðferð tekna vegna útleigu á héraðsskólunum til hótélrekstrar á árinu 1989 virðist ábótavant. Leigugreiðslum, sem Eddu hótelin greiða héraðsskólunum, er ekki í öllum tilvikum skilað til ríkisfóhúðis, heldur eru þær lagðar inn á sparisjóðsbækur í nálægum lánastofnunum.

Ferðaskrifstofa Íslands hf. sendir héraðsskólunum árlega uppgjör á þeirri húsaleigu sem hún greiðir. Héraðsskólarnir hafa á hinn bóginn vanrækt að gera fullnægjandi grein fyrir þessum tekjum og ráðstöfun þeirra. Skilgreinum er ekki skilað til ríkisbókhalds eða menntamálaráðuneytisins. Þær eru heldur ekki tekjufærðar í bókhaldi skólanna að héraðsskólanum á Skógum undanteknum, en skólustjóri hans sendir a.m.k. til menntamálaráðuneytisins yfirlit yfir tekjur af húsaleigu vegna sumarhótel og ráðstöfun þeirra fyrir árið 1989. Svipaðar upplýsingar vantar um rekstur sumarhótel Héraðsskólans á Laugum og Héraðsskólans á Reykjanesi. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt og leigutekjur og ráðstöfun þeirra bókaðar í bókhaldi skólanna með eðlilegum hætti.

Þá bendir stofnunin á að æskilegt er að gerðir séu formlegir samningar um not íþróttafélaga, einstaklinga eða annarra aðila á skólahúsnæði og þeirri aðstöðu sem þar er. Slík afnot ber að meta til verðs og tekjufæra í bókhaldi skólanna.

### **02-802 Vernd barna og unglunga.**

Skuldir sveitarfélaga vegna hlutdeildar þeirra í kostnaði og vistun barna og unglunga á stofnunum námu 9,5 milljónum króna í árslok 1989 og hafa þær stöðugt aukist á milli ára. Kostnaður vegna vistunar hefur reynst minnstu sveitarfélögunum þungur í skauti. Innheimtufyrirkomulag virðist heldur ekki vera nægjanlega skilvirkt. Ríkisendurskoðun telur að menntamálaráðuneytið hafi ekki beitt sér nægjanlega í innheimtu þessara skulda. Bent skal á að skuldajöfnun við inneignir sveitarfélaga í Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sýnist koma til greina í þessu sambandi.

### **02-804 Kvikmyndaeftirlit ríkisins.**

Kvikmyndaftirlit ríkisins starfar samkvæmt lögum nr. 53/1966 um vernd barna og unglunga og lögum nr. 33/1983 um bann við ofbeldiskvikmyndum. Í reglugerð um skoðun kvikmynda frá 14. desember 1989 kemur fram að greiða skuli til ríkissjóðs ákveðna fjárhæð til skoðunarmanna og forstöðumanns vegna umsjónarstarfa. Menntamálaráðherra metur síðan þóknunargreiðslur til þessara aðila. Engar heimildir voru til fjárveitinga úr ríkissjóði til Kvikmyndaftirlits á árinu 1989 en rekstrargjöld eftirlitsins námu 2,6 milljónum króna. Rekstrargjöld eru fyrst og fremst þóknanir til skoðunarmanna og forstöðumanns vegna skoðunar á myndböndum en þóknanir vegna skoðunar á kvikmyndum greiðast beint til skoðunarmanna af kvikmyndahúsinu.

Ríkisendurskoðun telur mismunandi greiðslufyrirkomulag eftir því hvort skoðað er myndband eða kvikmynd óeðlilegt. Eðlilegra sé að greiðslur kvikmyndahúsa renni til eftirlitsins eða ríkissjóðs sem greiðir síðan þóknun til viðkomandi skoðunarmanns.

### **02-971 Ríkisútvarpið, framlag**

Í ríkisreikningi fyrir árið 1989 var launaskuld sú, sem Ríkisútvarpið hefur stofnað til við ríkissjóð, færð til gjalda á Ríkisútvarpið sem framlag ríkissjóðs. Gjaldfærsla launaskuldar Ríkisútvarpsins var gerð með vísun til umræðna í fjárveitinganefnd og ummæla formanns hennar við 3ju umræðu fjárlaga fyrir árið 1990. Ríkisendurskoðun telur slík ummæli ein og sér ekki næga heimild til gjaldfærslu sem þessarar.

### **02-999 Ýmislegt**

Rekstrarstyrkir vegna ýmissa viðfangsefna á þessum fjárlagalið voru skv. fjárlögum 42,4 milljónir króna og styrkir vegna stofnkostnaðar 12,0 milljónir króna. Viðbótarframlög fengust með fjárukalögum ársins 1989 alls 20,7 milljónir króna. Samtals námu fjárheimildir á þessum fjárlagalið 73,4 milljónum króna á árinu 1989 og eru þá meðtaldar verðlagshækkunarrekstrarliða og hækkun rekstrargrunns.

### **Fundur íþróttamálaráðherra Evrópu**

Athygli vekur mikill kostnaður vegna fundar íþróttamálaráðherra Evrópu sem haldinn var hér á landi á árinu 1989 en hann nam samtals 7,8 milljónum króna.

Stærstu útgjaldaliðir voru skipulag og umsjón fundar 1,5 milljónir króna, veisla að Hótel Valhöll 1,1 milljón króna, auk ýmis konar kostnaðar vegna tæknibúnaðar, þýðinga, löggæslu og prentunar.

Meðal annars var útlagður kostnaður vegna gjafa til ráðstefnugesta um 500 þúsundir króna. Að auki voru 150 þúsundir króna greiddar fyrir frumsamið tónverk í tilefni fundarins. Kostnaður af framangreindu tagi virðist bæði vera óþarfur og óeðlilegur.

Til viðbótar framangreindum kostnaði vegna fundar íþróttamálaráðherra Evrópu bauð ríkisstjórn Íslands ráðstefnugestum til kvöldverðar að Hótel Sögu.

Áætlaðar voru 2,0 milljónir króna til þessa verkefnis á fjárlögum ársins 1989 en þar sem kostnaður fór langt fram úr þeirri áætlun var í fjárukalögum ársins 1989 veitt viðbótarheimild að upphæð 5,5 milljónir króna.

### **Skriðuklaustur**

Á árinu 1988 voru í fjárlögum veittar 2,3 milljónir króna til fegrunar umhverfis og 2,0 milljónir króna til viðhalds þaks og glugga á húsinu á Skriðuklaustri í aldarminningu Gunnars Gunnarssonar skálds á árinu 1989. Fjárveiting þessi var færð á fjárlagalið hjá landbúnaðarráðuneytinu.

Á árinu 1989 voru veittar til viðbótar 4,0 milljónir króna til áframhaldandi endurbóta en nú undir fjárlagalið hjá menntamálaráðuneytinu. Til viðbótar voru veittar 1,5 milljónir króna samkvæmt fjárukalögum 1989.

Menntamálaráðuneytið skipaði á árinu 1987 sérstaka nefnd sem átti að undirbúa nefnda aldarminningu. Ráðuneytið tilnefndi staðarhaldara til að vera ritara nefndarinnar. Jafnframt fól nefndin staðarhaldara að hafa eftirlit með og árita reikninga vegna endurbóta.

Afmælisnefndin ákvað að innréttu fræðimannsíbúð í norðurenda aðalálmu hússins, ásamt því að gera nauðsynlegar lagfæringar utanhúss og á þaki.

Af fjárlagalið landbúnaðarráðuneytisins voru greiddar samtals 2,0 milljónir króna á árunum 1988 og 1989, sem nær eingöngu var varið til fegrunar umhverfis og vatnsöflunar. Af fjárlagalið menntamálaráðuneytisins voru greiddar samtals 9,5 milljónir króna á árinu 1989, en að auki voru ógreiddar 4,1 milljón króna í árslok 1989 þannig að útgjöld námu samtals 13,7 milljónum króna sem eru 8,2 milljónum króna umfram heimildir. Til að jafna þennan halla er viðbótarheimild í fjárlögum ársins 1990 að fjárhæð 7,8 milljónir króna.

Þrátt fyrir að nefndinni og staðarhaldara hafi verið ljóst að fjárráð voru takmörkuð og að ráðuneytið hafi ítrekað lagt að henni að halda kostnaði innan heimilda ákvað staðarhaldari að ráðast í mun umfangsmeiri endurbætur en ákveðið var í upphafi. Þannig var t.d. varið um 3,9 milljónum króna í annað íbúðarhúsnæði en fræðimannsíbúðina. Fræðimannsíbúðin var minnkuð frá upphaflegri áætlun og er nú aðeins á efri hæðinni. Hún er án vinnuherbergis og þar af leiðandi óhentug til þeirra nota sem ætlað var. Á neðri hæð er ennþá skrifstofa staðarhaldara og herbergi sem nýta má fyrir gesti fræðimanns.

Ríkisendurskoðun átelur hvernig staðið var að þessum framkvæmdum og það að staðarhaldari skuli vísvitandi stofna til framkvæmda langt umfram heimildir. Þá er það mat hennar að nefndarmenn hafi brugðist eftirlitshlutverki sínu.

## 03 UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Löggæsla á Keflavíkurflugvelli  
Sendiráð  
Alþjóðastofnanir og ýmis utanríkismál

Heildargjöld ráðuneytisins námu 1.012 milljónum króna á árinu 1989 eða 0,7% af gjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1988 nam 177 milljónum króna eða sem svarar til 21% og skýrist meðal annars af 71 milljón króna hækkun framlags til Þróunarsamvinnustofnunar Íslands.

í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	269.050	11.052	280.102	304.399	8,67	306.593	9,46
2 Löggæsla á Keflavíkurflugv.	156.697	8.192	164.889	197.912	20,03	197.407	19,72
3 Sendiráð	249.574	40.894	290.468	291.480	0,35	287.702	-0,95
3-4 Alþjóðastofnanir o.fl.	174.000	17.164	191.164	217.723	13,89	217.323	13,68
Samtals	849.321	77.302	926.623	1.011.514	9,16	1.009.025	8,89

Greiðslur utanríkisráðuneytis fóru 82 milljónir króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum eða sem svarar til 9%. Umframgreiðslur skýrast einkum af auknum kostnaði við löggæslu á Keflavíkurflugvelli.

## Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	849,3
Launa- og verðlagshækkanir	<u>77,3</u>
Samtals	926,6
Fjárukalög nr. 111/1989	66,6
Geymd fjárveiting frá 1988	<u>2,9</u>
Fjárheimild	<u>996,1</u>

Fjárheimild ráðuneytisins var 996 milljónir króna en greiðslur urðu 1.009 milljónir króna. Greiðslur fóru þannig 13 milljónum króna fram úr heimildum eða sem svarar til 1,3% og voru veittar viðbótarheimildir fyrir þeim umframgreiðslum í fjárukalögum nr. 56/1990.

## 04 LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Búnaðarmál  
Skólar

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 4.870 milljónum króna sem er 3,3% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda hjá ráðuneytinu nam 1.834 milljónum króna frá árinu 1988 eða sem svarar til 60%.

Á árinu 1989 voru ógreiddar uppbætur á útflyttar landbúnaðarafurðir svo og ógreidd búfjár- og jarðræktarframlög gjaldfærð og færð upp til skuldar. Alls námu ógreidd framlög ríkisins vegna þessa 474 milljónum króna. Þá yfirtók ríkissjóður lán að fjárhæð 555 milljónir króna, sem tekið var af Framleiðsluráði landbúnaðarins vegna greiðslu útflytningsbóta til bænda.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	75.304	3.329	78.633	78.900	0,34	80.246	2,05
2 Búnaðarmál	2.646.561	24.006	2.670.567	4.615.432	72,83	3.639.520	36,28
5 Skólar	155.085	8.765	163.850	175.184	6,92	169.572	3,49
Samtals	2.876.950	36.100	2.913.050	4.869.516	67,16	3.889.338	33,51

Greiðslur landbúnaðarráðuneytis fóru 976 milljónum króna eða 34% fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum. Umframgreiðslurnar má einkum rekja til uppbóta á útflyttar landbúnaðarafurðir og til endurgreiðslu gjalda í landbúnaði.

## Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	2.877,0
Launa- og verðlagshækkunar	<u>36,1</u>
Samtals	2.913,1
Fjárukalög nr. 111/1989	916,6
Geymd fjárveiting frá 1988	0,4
Fjárveiting flutt frá 09-989	70,0
Fjárveiting flutt til 05-901	<u>-3,0</u>
Fjárheimild	<u>3.897,1</u>

Fjárheimild ráðuneytisins nam 3.897 milljónum króna en greiðslur urðu 3.889 milljónir króna eða 8 milljónum króna lægri en fjárheimildir, sem svarar til 0,2%. Með fjárukalögum nr. 56/1990 voru heimildir lækkaðar sem þessu nam.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

## 04-290 Uppbætur á útfluttar landbúnaðarafurðir

Á árinu 1989 tók Framleiðsluráð landbúnaðarins lán hjá þremur viðskiptabönkum að fjárhæð 555 milljónir króna. Lánið var tekið til að fjármagna uppgjör við bændur vegna gjaldfallinna útflutningsbóta samkvæmt lögum nr. 46/1985. Seðlabanki Íslands lánaði umræddum bönkum 2/3 hluta framangreindrar fjárhæðar eða 370 milljónir króna. Þá veitti Seðlabankinn Framleiðsluráði landbúnaðarins lán að fjárhæð 370 milljónir króna er kom að greiðslu framangreindrar skuldar. Lánið var veitt með ábyrgð ríkissjóðs á greiðslu þess ásamt vöxtum. Hvorki í fjárlögum fyrir árið 1989, lánsfjárlögum þess árs eða öðrum lögum er getið um heimild fyrir ríkisábyrgðum þeim sem Framleiðsluráðinu var veitt vegna þessara lána. Samkvæmt 1. gr. laga um ríkisábyrgð má ríkissjóður aldrei ganga í ábyrgð fyrir láni nema heimild sé veitt til þess í lögum. Ljóst er að fyrrnefnd ákvæði hafa ekki verið virt auk þess sem þeirri stofnun sem hefur umsjón með ríkisábyrgðum, þ.e. Ríkisábyrgðasjóði, voru ekki veittar upplýsingar um ábyrgðirnar.

Á undanförunum árum hefur verið lítið samræmi milli áætlana fjárlaga og raunverulegrar niðurstöðu á þessum fjárlagalið samanber eftirfarandi.

Í þ.kr.	1987	1988	1989
Fjárlög	533.000	527.000	610.000
Ríkisreikningur	<u>700.472</u>	<u>825.498</u>	<u>1.127.385</u>
Frávik	167.472	298.498	517.385
Aukafjárveiting	<u>155.000</u>	<u>335.699</u>	<u>520.000</u>
Mismunur	<u>-12.472</u>	<u>37.201</u>	<u>2.615</u>

## 05 SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Útvegsmál  
Önnur mál

Heildargjöld ráðuneytisins námu 2.358 milljónum króna á árinu 1989 eða 1,6% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun frá árinu 1988 er 811 milljónir króna eða sem nemur 52%.

Hækkun gjalda sjávarútvegsráðuneytis skýrist að meginhluta af auknum endurgreiðslum á söluskatti í sjávarútvegi að fjárhæð 502 milljónir króna. Þá var afskrifuð krafa Ríkisábyrgðarsjóðs á hendur Verðjöfnunarsjóði fiskiðnaðarins að fjárhæð 231 milljón króna. Lán þetta var tekið hjá Seðlabanka Íslands með ríkisábyrgð á árinu 1981 af deild fyrir afurðir síldar- og fiskimjölsverksmiðja hjá sjóðnum. Ríkisábyrgðarsjóður leysti til sín skuld Verðjöfnunarsjóðs á árinu 1986.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	50.562	2.870	53.432	58.424	9,34	54.379	1,77
2 Útvegsmál	1.530.843	29.135	1.559.978	2.253.871	44,48	2.015.272	29,19
5 Önnur mál	47.116	3.398	50.514	45.787	-9,36	53.719	6,34
Samtals	1.628.521	35.403	1.663.924	2.358.082	41,72	2.123.370	27,61

Greiðslur sjávarútvegsráðuneytisins fóru 459 milljónir króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum eða sem nemur 28%.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	1.628,5
Launa- og verðlagshækkunar	<u>35,4</u>
Samtals	1.663,9
Fjárukalög nr. 111/1989	115,5
Fjárveiting flutt af 09-989	250,0
Fjárveiting flutt af 04-270	<u>3,0</u>
Fjárheimild	<u>2.032,4</u>

Fjárheimild ráðuneytisins nam 2.032 milljónum króna en greiðslur urðu 2.123 milljónir króna. Greiðslur voru þannig 91 milljón króna umfram heimildir eða sem svarar til 4,5%. Stafa þær fyrst og fremst af endurgreiðslu söluskatts í sjávarútvegi að fjárhæð 84 milljónir króna. Veittar voru viðbótarheimildir fyrir þessum umframgreiðslum í fjárukalögum nr. 56/1990.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 05-281 Verðjöfnunarsjóður fiskiðnaðarins

Á árinu 1981 tók Verðjöfnunarsjóður fiskiðnaðarins lán hjá Seðlabanka Íslands fyrir deild fyrir afurðir síldar- og fiskimjölsverksmiðja. Þau ákvæði voru í skuldabréfinu að yrði höfuðstóll deildarinnar jákvæður skyldi slíkur höfuðstóll greiðast sem afborgun af láninu. Lánið var með ríkisábyrgð. Í árslok 1986 leysti Ríkisábyrgðarsjóður til sín skuld Verðjöfnunarsjóðsins að fjárhæð 230 milljónir króna. Ekkert hefur verið greitt af láninu síðan Ríkisábyrgðarsjóður yfirtók lánið.

Ríkisendurskoðun heimilaði afskrift á grundvelli þess að gert hafði verið ráð fyrir því að lánið félli á ríkissjóð ef það greiddist ekki fyrir áramótin 1983/1984. Stofnunin taldi þó að draga ætti frá þá innistæðu sem myndast hafði hjá deild afurða síldar- og fiskimjölsverksmiðja að fjárhæð 27 milljónir króna. Með lögum nr. 37/1990 um Verðjöfnunarsjóð sjávarútvegsins var gerð sú breyting að ríkissjóður yfirtók allar skuldbindingar Verðjöfnunarsjóðs fiskiðnaðarins. Með vísan til fyrrgreindrar afstöðu Ríkisendurskoðunar og tilvitnaðra laga var skuld Verðjöfnunarsjóðs við Ríkisábyrgðarsjóð að fjárhæð 230 milljónir króna afskrifuð.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að færa ofangreinda fjárhæð sem framlag til Verðjöfnunarsjóðs sjávarútvegsins á árinu 1983, þar sem almennt var ekki gert ráð fyrir að lánið yrði endurgreitt af sjóðnum. Má þar m.a benda á svohljóðandi bókun sjóðstjórnar frá 1. desember 1981, sem mun hafa verið send fjármálaráðherra á sínum tíma:

„Það er skilningur sjóðstjórnar að endurgreiðslukvöð sjóðsins falli endanlega niður 1. desember 1983, eins og kveðið er á um í skuldabréfinu. Þetta var forsenda ákvörðunar loðnuverðs og verðjöfnunar í október sl.“

Þá má í þessu sambandi benda á nefndarálit 1. og 2. minni hluta fjárhags- og viðskiptanefndar efri deildar Alþingis um frv. til laga um ráðstafanir vegna ákvörðunar Seðlabanka Íslands um breytingu á gengi íslenskrar krónu hinn 26. ágúst 1981 o.fl., sem varð að lögum nr. 81/1981, er geyma umrædda ábyrgðarheimild. Af álitum þessum má ráða, að samkvæmt þeim skilmálum sjóðsins fyrir endurgreiðslu, var talið útilokað að til hennar kæmi heldur myndi greiðsla lánsins falla á ríkissjóð.

## 06 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI

Eftirtaldir málaflokkar heyra undir ráðuneytið:

Yfirstjórn  
Dómgæsla, lögreglumál o.fl.  
Þjóðkirkjan

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 3.966 milljónum króna eða 2,7% af heildargjöldum A-hluta ríkisins. Hækkun gjalda frá árinu 1988 var 341 milljón króna eða sem nemur 9,4%.

í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	71.834	4.133	75.967	74.063	-2,51	70.096	-7,73
2 Dómgæsla, lögreglumál o.fl.	3.073.620	155.879	3.229.499	3.524.655	9,14	3.553.151	10,02
3 Þjóðkirkjan	313.604	10.266	323.870	367.191	13,38	363.630	12,28
Samtals	3.459.058	170.278	3.629.336	3.965.909	9,27	3.986.877	9,85

Greiðslur dóms- og kirkjumálaráðuneytis fóru 358 milljónir króna eða 10% fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	3.459,1
Launa- og verðlagshækkanir	<u>170,3</u>
Samtals	3.629,4
Fjárukalög nr. 111/1989	149,1
Geymdar fjárveitingar frá 1988	<u>49,1</u>
Fjárheimild	<u><u>3.827,6</u></u>

Fjárheimild ráðuneytisins nam 3.828 milljónum króna en greiðslur urðu 3.987 milljónir króna. Greiðslur voru þannig 159 milljónir króna umfram heimildir eða sem svarar til 4,2%. Umframgreiðslur voru einkum vegna löggæslumála og reksturs embætta bæjarfógeta og sýslumanna. Framlög til þeirra verkefna hafa verið vanáætluð í fyrri fjárukalögum ársins en þá þegar var ljóst að greiðslustaða þessara stofnana var neikvæð. Veittar voru viðbótarheimildir fyrir þessum umframgreiðslum í fjárukalögum nr. 56/1990.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 06-111 - 06-237      Embætti sýslumanna og bæjarfógeta

Á árunum 1990 og 1991 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á embættum sýslumanna og bæjarfógeta vegna reikningsskila árána 1989 og 1990. Helstu niðurstöður úttektarinnar voru þessar:

Bæta þarf innra eftirlit hjá embættum bæjarfógeta og sýslumanna og stemma bankareikninga a.m.k. mánaðarlega af.

Bæjarfógetar og sýslumenn eða fulltrúar þeirra eiga að samþykkja reikninga sem embættunum berast með áritun sinni. Jafnframt þurfa yfirlögregluþjónar embættanna að staðfesta reikninga vegna lögreglunnar. Embætti bæjarfógeta og sýslumanna eiga að greiða kostnað eftir reikningum en ekki reikningsyfirlitum, ljósritum eða öðru slíku.

Útbúa þarf nýjar eignaskrár fyrir embætti bæjarfógeta og sýslumanna. Eignaskrárnar á að senda Ríkisendurskoðun árlega.

Ríkisendurskoðun hvetur til aukinnar samræmingar við notkun bókhaldstegunda og í bókunaraðferðum milli embætta bæjarfógeta og sýslumanna. Gæta þarf samræmis í bókunum innan ársins og milli ára hjá embættunum þannig að reikningar vegna ákveðins kostnaðar séu alltaf bókaðir á sömu tegund.

Ríkisendurskoðun bendir á að bókhald getur verið mikilvægt stjórnæki við rekstur embættanna sé rétt á málum haldið. Skipta ber fjárlögum á bókhaldstegundir og bókhaldsmánuði í BÁR og að taka þarf tillit til þess hve þungt einstakir mánuðir vega í heildarútgjöldum stofnananna. Bera þarf fjárlög saman við bókhald mánaðarlega og greina frávik. Með því móti má sjá hvar embættin hafa farið fram úr fjárlögum og hvar tekist hefur að halda embættunum innan ramma fjárlaga. Ríkisendurskoðun telur að undir lok hvers bókhaldsárs beri embættunum að taka saman yfirlit yfir ástæður þess að embættin fóru framúr fjárlögum ef um slíkt er að ræða.

Ríkisendurskoðun telur að sérhvert embætti bæjarfógeta og sýslumanns eigi að senda Dómsmálaráðuneytinu rökstuddar beiðnir fyrir fjárveitingum. Ekki er rétt að ráðuneytið sæki um fjárveitingar á aukafjárlögum án samráðs við embættin. Fjárukalögum á að skipta á fjárlaganúmer, viðfangsefni og tegund. Þá telur stofnunin að betri skýringar eigi að fylgja fjárukalögum þar sem fram komi til hvers verið er að veita fjárveitinguna.

Þá er á það bent að eftirlit með viðveru starfsmanna embættanna er ábótavant. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr því verði bætt.

## 07 FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Húsnæðismál  
Sveitarfélög  
Málefni fatlaðra  
Önnur félagsmál

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 3.052 milljónum króna eða 2,1% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Gjöld félagsmálaráðuneytis lækkuðu um 105 milljónir króna frá árinu 1988 eða sem svarar til 3,3%.

Meginskýring á lækkun gjalda er lækkun framlaga til Byggingarsjóðs ríkisins um 575 milljónir króna frá árinu 1988 til ársloka 1989. Framlag til sjóðsins nam 550 milljónum króna á árinu 1989 en 1.125 milljónum króna á árinu 1988. Framlög til Byggingarsjóðs verkamanna voru óbreytt að krónutölu eða 600 milljónir króna hvort árið. Framlög vegna ríkisábyrgðar á launum hækkðu hins vegar um 160 milljónir króna og til Erfðafjár sjóðs um 84 milljónir króna.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	55.525	3.258	58.783	58.558	-0,38	57.857	-1,58
2 Húsnæðismál	1.650.000	0	1.650.000	1.149.958	-30,31	1.149.999	-30,30
3 Sveitarfélög	41.531	-259	41.272	58.148	40,89	38.753	-6,10
7 Málefni fatlaðra	1.178.697	54.843	1.233.540	1.111.945	-9,86	1.305.572	5,84
9 Önnur mál	211.699	3.867	215.566	673.564	212,46	456.777	111,90
Samtals	3.137.452	61.709	3.199.161	3.052.173	-4,59	3.008.958	-5,95

Greiðslur félagsmálaráðuneytis urðu 190 milljónum króna lægri en fjárlög að viðbættum launa- og verðlagshækkunum. Frávikíð skýrist einkum af lægri útgjöldum til húsnæðismála en áætlað hafði verið fyrir.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	3.137,5
Launa- og verðlagshækkunir	<u>61,7</u>
Samtals	3.199,2
Fjárukalög nr. 111/1989	-164,7
Geymd fjárveiting frá 1988	<u>9,0</u>
Fjárheimild	<u><u>3.043,5</u></u>

Fjárheimild ráðuneytisins nam 3.044 milljónum króna en greiðslur urðu 3.009 milljónir króna. Greiðslur urðu þannig 35 milljónum króna lægri en heimildir eða sem svarar til 1,1%. Með fjárukalögum nr. 56/1990 voru heimildir lækkaðar sem þessu nam.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 07-702 Tjaldanesheimilið

Heildargjöld Tjaldanesheimilis voru 32,6 milljónir króna, sem er 11,7% umfram fjárheimild. Sértekjur voru 600 þúsund krónur, en ekki var gert ráð fyrir neinum sértekjum í fjárlögum. Þessar tekjur voru vegna framlags úr Framkvæmdasjóði fatlaðra. Heildargjöld umfram tekjur voru því 32,0 milljónir króna, sem er 9,7% umfram fjárheimild. Heildargjöld umfram tekjur hækkuðu um 1,24% að raunvirði milli árána 1988 og 1989.

Tjaldanesheimilið fellur undir Félagsmálaráðuneytið í fjárlögum en bókhald og greiðslur fara fram hjá Ríkisspítölum. Ríkisendurskoðun telur að málefni Tjaldanesheimilisins eigi alfarið að falla undir Félagsmálaráðuneytið.

Kostnaður vegna starfsmannabifreiða í þágu Tjaldanesheimilis var mikill eða um 959 þúsundir króna á árinu 1989. Athuga þarf hvort haga megi bifreiðamálum heimilisins á hagkvæmari hátt.

Eftirlit með viðveru starfsmanna Tjaldanesheimilisins er ábótavant og leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að úr því verði bætt.

Gera þarf eignaskrá fyrir heimilið.

### 07-954 Vinnueftirlit ríkisins

Heildargjöld Vinnueftirlitsins voru 112,1 milljónir króna, sem er 38,0% umfram fjárheimild. Sértekjur voru 133,5 milljónir króna, eða 62,8% hærrí en tekjuáætlun. Hagnaður var þannig 21,4 milljónir króna, en var áætlaður 769 þúsundir króna.

Eins og hér sést var verulegt misræmi á milli fjárheimilda og raunverulegrar rekstrarniðurstöðu fyrir árið 1989. Félagsmálaráðherra og stjórn Vinnueftirlitsins hafa sett stofnuninni fjárhagsramma með ákvörðun vinnueftirlitsgjalds, án tillits til þess fjárhagsramma sem henni er settur af fjárveitingavaldinu. Þó er þess gætt að útgjöld fari ekki fram úr sértekjum stofnunarinnar. Mun þessi háttur hafa tíðkast allt frá því ný lög um stofnunina tóku gildi í ársbyrjun 1981. Forstöðumaður stofnunarinnar telur að óformlegt samþykki fjárveitingavaldsins sé fyrir þessu.

Innheimta vinnueftirlitsgjalda, sem er í höndum innheimtumanna ríkissjóðs, er léleg. Þannig innheimtust ekki nema 57,2 prósent þeirra vinnueftirlitsgjalda sem komu til innheimtu á árinu 1989. Reyndar er innheimtuhlutfall vinnueftirlitsgjalda ekki verulega frábrugðið innheimtuhlutfalli annarra þinggjalda. Rétt er að geta þess að frá og með 1. janúar 1991 er vinnueftirlitsgjald hluti hins nýja tryggingargjalds skv. lögum nr. 113/1990.

## 08 HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Tryggingamál  
Heilbrigðismál  
Bindindismál  
Skólar

Heildargjöld ráðuneytisins námu 32.311 milljón króna á árinu 1989 eða 21,9% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1988 nam 4.794 milljónum króna eða 17,4%

Á árinu 1989 var gjaldfærður og færður til skuldar ógreiddur hluti ríkisins í sameiginlegum framkvæmdum þess og sveitarfélaga við byggingu sjúkrahúsa, heilsugæslustöðva og læknisbústaða að fjárhæð 112 milljónir króna. Þá var gjaldfærður ógreiddur rekstrarkostnaður sjúkrahúsa að fjárhæð 440 milljónir króna.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	69.845	4.361	74.206	79.844	7,60	80.503	8,49
2 Tryggingamál	17.406.098	16.903	17.423.001	18.612.020	6,82	19.240.645	10,43
3 Heilbrigðismál	11.946.654	712.904	12.659.558	13.538.942	6,95	12.909.402	1,97
4 Bindindismál	42.798	1.760	44.558	46.729	4,87	47.128	5,77
5 Skólar	30.847	1.910	32.757	33.429	2,05	35.452	8,23
Samtals	29.496.242	737.838	30.234.080	32.310.964	6,87	32.313.130	6,88

Greiðslur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis fóru 2.079 milljónum króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum eða sem nemur 7%.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	29.496,3
Launa- og verðlagshækkunar	<u>737,8</u>
Samtals	30.234,1
Fjárukalög nr. 111/1989	1.856,5
Geymdar fjárveitingar frá 1988	<u>14,4</u>
Fjárheimild	<u>32.105,0</u>

Fjárheimild ráðuneytisins nam 32.105 milljónum króna en greiðslur urðu 32.313 milljónir króna. Greiðslur fóru þannig 208 milljónir króna fram úr heimildum eða sem nemur 0,6%. Umframgreiðslur runnu að mestu leyti til viðfangsefna Tryggingarstofnunar ríkisins. Í fjárukalögum nr. 56/1990 voru veittar viðbótarheimildir til að jafna þennan halla.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 08-271 Tryggingastofnun ríkisins

#### Eftirlit með greiðslum og reikningagerð heilbrigðisstétta.

Á árinu 1989 námu greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins til lækna 1.039 milljónum króna. Þar af voru 737 milljónir króna greiddar til sérfræðinga. Athygli vekur að þrátt fyrir aukna þjónustu lækna á heilsugæslustöðvum og heimilislækna skuli hluti sérfræðipjónustu vaxa ár frá ári og vera um 71% af heildargreiðslum Tryggingastofnunar til lækna. Margir sérfræðingar vinna í hlutastarfi á fleiri en einum stað. Þá vinna margir sérfræðingar á sjúkrahúsum auk þess að reka einkastofur. Eins má benda á að heilsugæslulæknar fá greidd föst laun úr ríkissjóði og fá auk þess greiðslur frá sjúklingum og sjúkratryggingum fyrir hvert læknisverk sem unnið er. Hér er um að ræða flókið greiðslukerfi sem nauðsynlegt er að einfalda.

### 08-324 Heyrnar- og talmeinstöð Íslands

Heyrnar- og talmeinstöðin varð að taka á sig kostnað á árinu vegna afturköllunar á kaupum sérútbúinnar bifreiðar til heyrnarmælinga. Yfirlæknir Heyrnar- og talmeinstöðvarinnar pantaði bifreiðina, en stjórn stofnunarinnar hafði ekki formlega tekið ákvörðun um pöntunina. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ákvarðanir, sem ekki varða daglegan rekstur, ber stjórn stöðvarinnar að taka en ekki starfsfólkið.

Við tölvuvæðingu Heyrnar- og talmeinstöðvarinnar á árinu var ekki farið eftir starfsreglum stöðvarinnar um áritun reikninga til greiðslu. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að reglum sé fylgt í þessu sambandi.

Koma þarf eignaskrá stöðvarinnar í lag.

### 08-325 Hollustuvernd ríkisins

Heildargjöld Hollustuverndarinnar voru 67,3 milljónir króna, sem er 5,4% undir fjárheimild. Sértekjur voru 11,6 milljónir króna, eða 82,8% hærrí en tekjuáætlun. Framlag úr ríkissjóði til stofnunarinnar varð þannig lægra en áætlað hafði verið, eða 55,7 milljónir króna í stað 64,8 milljóna króna.

Reynst hefur torvelt að innheimta sértekjur Hollustuverndarinnar, sérstaklega mengunareftirlitsgjöld. Leita þarf leiða til að bæta þessa innheimtu. Sérstök ástæða er til að skoða þann möguleika að ríkisféhirðir annist innheimtuaðgerðir fyrir þá aðila sem nýta sér greiðslupjónustu ríkisféhirðis. Með því móti má ná fram meira hagræði og samræmi í innheimtu ríkisstofnana.

Bókfærð staða útistandandi viðskiptakrafna hinn 31.12.1989 var samtals 9,3 milljónir króna. Þar af nema reikningar frá árinu 1988 593 þúsundum króna og frá árinu 1989 1,6 milljónum króna. Ríkisendurskoðun telur að endurmeta beri þessa eign, þar sem hún virðist óraunhæf.

Óinnheimtir reikningar í árslok 1989, samtals að fjárhæð 570 þúsundir króna, voru ekki færðir í bókhald. Eðlilegt er að allar viðskiptakröfur sem ógreiddar eru um áramót séu bókfærðar.

Þrátt fyrir að Hollustuverndin sé í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis fara töluverðar fjárhæðir um tékkareikning sem stofnunin hefur. Reikningurinn er notaður til greiðslu á tilfallandi kostnaði stofnunarinnar og eru innheimtur þær sem stofnunin sér um sjálf lagðar inn á hann. Innistæða á reikningnum í árslok 1989 nam 236 þúsundum króna.

Þar sem Hollustuvernd ríkisins er í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirðir telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að stofnunin standi skil á öllum sértekjum sínum til ríkisféhirðis, en hafi þess í stað hæfilegan sjóð. Einnig verður að teljast eðlilegt í þessu sambandi að innborgunum vegna eyðingar PCB efna, sem stofnunin hefur tekið að sér, sé skilað til ríkisféhirðis. Ríkisféhirðir sjái síðan um að greiða kostnað vegna eyðingarinnar. Inn- og útborganir sem þessu tengjast ætti að viðskiptafæra hjá þeim aðilum sem njóta þjónustunnar.

Breyta þarf reikningseyðublöðum sem Hollustuverndin notar, en hluti þeirra reikninga sem stofnunin hefur sent frá sér eru ófullnægjandi með tilliti til merkingar og númeraraðar. Reikningar þessir eru ekki rekjanlegir með eðlilegum hætti og uppfylla ekki kröfur bókhaldslaga.

### **08-326 Sjónstöð Íslands**

Heildargjöld Sjónstöðvar Íslands voru 16,4 milljónir króna, sem er 20,0% lægra en fjárheimild. Sértekjur voru 942 þúsundir króna, en ekki var gert ráð fyrir sértekjum í fjárlögum. Að sértekjum meðtöldum urðu gjöld umfram tekjur hjá stofnuninni 24,9% lægri en fjárheimildir.

Helstu ástæður þess að Sjónstöðin var svo vel innan ramma fjárheimildar 1989, má rekja til seinkunar á afhendingu sjóntækja fram yfir áramót og reikningur vegna tölvuinnkaupa að fjárhæð 672 þúsundir króna var ekki bókfærður á árinu eins og rétt hefði verið.

Heildargjöld jukust að raunvirði um 9,2% og sértekjur lækkuðu að raunvirði um 68,2% milli árána 1988 og 1989.

Í fjárlögum 1989 var ákveðin sú breyting að fjármagn til sjóntækjakaupa og hjálpartækja skyldi vera í formi framlags úr ríkissjóði og flokkast þannig undir tilfærslur í fjárlögum í stað sértekna. Áður hafði Tryggingastofnun ríkisins greitt framlag vegna sjóntækja eftir reikningi frá Sjónstöðinni og var það bókfært sem ýmsar tekjur.

Viðveruskráning er ekki fyrir hendi hjá Sjónstöðinni og leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að úr því verði bætt.

Eignaskrá Sjónstöðvarinnar þarf að lagfæra.

### **Afkoma sjúkrastofnana á árinu 1989**

Ríkisendurskoðun hefur frá árinu 1987 endurskoðað ársreikninga sjúkrahúsa og annarra sjúkrastofnana sem fá framlög úr ríkissjóði. Alls er hér um að ræða 55 sjúkrastofnanir, bæði eiginleg sjúkrahús svo og hjúkrunar- og meðferðarheimili. Af þessum stofnunum fá 27 framlög beint á fjárlögum en 28 stofnanir fá framlög samkvæmt daggjaldakerfi. Síðarnefndu stofnanirnar eru með innan við fimmtung heildargjalda allra stofnana.

Niðurstöður reikningsskila sýna að halli á rekstri þessara stofnana á árinu 1989 var samtals að fjárhæð 504 milljónir króna og svarar það til 3,3% af tekjum. Til samanburðar nam hallinn á árinu 1988, 596 milljónum króna eða 4,5% af tekjum og á árinu 1987, 700 milljónum króna eða 6,9% af tekjum. Afkoman hefur því farið batnandi.

#### Breyting tekna og gjalda milli ára hjá öllum sjúkrastofnunum.

Fjárhæðir í m.kr.	1989	1988	Breyting	%
Tekjur	15.266	13.382	1.884	14,1
Gjöld	<u>15.770</u>	<u>13.978</u>	<u>1.792</u>	<u>12,8</u>
Halli	<u>504</u>	<u>596</u>	<u>-92</u>	<u>-15,4</u>

Hjá þeim stofnunum sem fengu framlög samkvæmt daggjaldakerfi lækkuðu tekjur og gjöld á milli ára. Ástæðan er sú að níu stofnanir sem áður fengu daggjöld fá nú föst framlög á fjárlögum.

#### Breyting tekna og gjalda hjá sjúkrastofnunum á daggjöldum.

Fjárhæðir í m.kr.	1989	1988	Breyting	%
Tekjur	2.392	2.438	-46	-1,9
Gjöld	<u>2.753</u>	<u>2.878</u>	<u>-125</u>	<u>-4,3</u>
Halli	<u>361</u>	<u>440</u>	<u>-79</u>	<u>-18,0</u>

Á föstu verðlagi hafa heildargjöld allra stofnana lækkað um 136 milljónir króna eða 0,9%.

#### Breyting gjalda hjá sjúkrastofnunum milli ára á föstu verðlagi.

Fjárhæðir í m.kr.	1989	1988	Breyting	%
Stofnanir á fastri fjárv.	13.017	12.631	386	1,5
Daggjaldastofnanir	<u>2.753</u>	<u>3.275</u>	<u>-522</u>	<u>-15,9</u>
Samtals allar stofnanir	<u>15.770</u>	<u>15.906</u>	<u>-136</u>	<u>-0,9</u>

Sjúkrarúmum fjölgaði um 111 á árinu 1989, og skiptist fjölgunin þannig að stofnanir með framlög á fjárlögum hafa aukið legurými um 26 rúm en þær sem fá framlög samkvæmt daggjaldakerfinu um 85 rúm. Áætla má að um helmingur aukins legurýmis sé vegna tilfærslu frá dvalarheimilisrymi í hjúkrunarými fyrir aldraða.

Greina hefur mátt mismun á hækkun tilkostnaðar milli stofnana á daggjaldakerfinu annars vegar og þeim sem fá bein framlög samkvæmt fjárlögum hins vegar. Þær síðarnefndu hafa mætt auknum kostnaði m.a. með því að draga úr þjónustu með árstíðarbundinni lokun legudeilda. Þannig hefur verið hægt að halda aftur af aukningu útgjalda. Stofnanir í daggjaldakerfinu geta hins vegar ekki fækkað legudögum án þess að tekjur þeirra minnki um leið. Geta má í þessu sambandi að uppgjör á halla hvers árs með greiðslu svokallaðra halladagjalda kann að virka beinlínis útgjaldahvetjandi. A.m.k. ýtir það ekki undir sparnað í rekstri stofnananna.

Samkvæmt reikningsskilum sjúkrastofnana fyrir árið 1989 nema skammtímaskuldir umfram skammtímakröfur um 478 milljónir króna, en það er heldur lægri fjárhæð en í árslok 1988 en þá námu þær 503 milljónum króna. Skammtímaskuldir umfram skammtímakröfur hjá stofnunum sem fá framlög á fjárlögum námu í árslok 1989, 351 milljónum króna, en voru í árslok 1988, 256 milljónir króna og í árslok 1987, 565 milljónir króna. Skammtímaskuldir umfram skammtímakröfur hjá stofnunum sem fjármagnaðar eru með daggjöldum námu í árslok 1989, 127 milljónum króna, en voru í árslok 1988, 247 milljónir króna og í árslok 1987, 385 milljónir króna. Af þessu má ráða að greiðslustaða sjúkrastofnana á föstum fjárframlögum hafi versnað talsvert á milli árána 1988 og 1989, en greiðslustaða daggjaldastofnana hafi batnað verulega á sama tíma.

### **08-373 Landakotsspítali**

#### **Starfsemi**

Landakotsspítali er starfræktur sem „svæðissjúkrahús“ í skilningi laga um heilbrigðisþjónustu, en í því felst að þar er veitt sérfræðiþjónusta í flestum greinum læknisfræðinnar. Ennfremur hefur spítalinn rekið öldrunarþjónustu í Hafnarbúðum frá ársbyrjun 1986.

Á árinu 1989 í samanburði við árið áður drógst starfsemi Landakotsspítala verulega saman ef marka má fjölda legudaga. Þá var ennfremur fækkun rannsókna bæði er varðar röntgen og rannsóknir á rannsóknastofu spítalans. Fjöldi speglana fækkaði ennfremur á árinu 1989 í samanburði við árið 1988. Hins vegar fjölgaði skurðaðgerðum á árinu 1989 og aðgerðum vegna göngudeildarsjúklinga. Þá var fjöldi sjúklinga svipaður og árið áður.

Fjöldi legudaga á árinu 1989 fækkaði um 8,4% er svarar til 5.148 legudaga frá árinu 1988. Sjúklingum fækkaði um 123 á árinu 1989 eða um 2,2% frá árinu á undan. Hins vegar lækkaði meðallegudagafjöldi hvers sjúklings frá því að vera 10,7 legudagar á árinu 1988 í 10,0 legudaga á árinu 1989. Nýting sjúkrarúma á Landakotsspítala var á árinu 1989 76,9% í samanburði við 92 til 94% á árabílinu 1986 til 1987 er svarar til um 10 þúsund færri legudögum á árinu 1989 en á nefndu árabíli. Fjöldi sjúklinga sem dvaldi á sjúkrahúsum á árinu 1989 voru 5.570 sem er svipaður fjöldi og var á árinu 1986 til 1988. Þannig hefur stytting legutíma og lægri nýting sjúkrarúma ekki haft umtalsverð áhrif á fjölda sjúklinga.

Kostnaður á legudag án fjármagnskostnaðar var á árinu 1989 rúmar 20 þúsund krónur, sem er hækkun um 6,2% frá árinu 1988 á föstu verðlagi. Heildargjöld lækkuðu að raungildi um tæp 5% og legudagar fækkuðu um 8,4% á árinu 1989. Af þessu má ráða að samdráttur í starfsemi spítalans endurspeglast ekki að fullu í lækkun legudagakostnaðar. Við þennan samanburð ber að hafa í huga að fjöldi sjúklinga sem dvaldi á spítalanum var

svipaður frá árinu 1988 sem rekja má m.a. til styttingar legutíma. Sá kostnaðarliður sem ekki lækkaði í beinu hlutfalli við samdrátt í starfsemi spítalans er launakostnaður.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að heilbrigðisyfirvöld ásamt stjórn Landakotsspítala kanni til hlýtar á hvern hátt megi nýta til fulls þá aðstöðu sem fyrir hendi er á Landakotsspítala er varðar legurými, tækjakost og mannafla m.v. aðra kosti til lausnar á sjúkra- og vistunarpörf í heilbrigðisþjónustunni.

## **Fjárhagur**

Heildarskuldir sjúkrahússins námu í árslok 1989 234 milljónum króna en að frádregnum veltufjármunum námu kuldir 150 milljónum króna sem er 81 milljón króna lægri fjárhæð en var í ársbyrjun 1988. Á árinu 1988 og 1989 var veitt sérstaklega til sjúkrahússins 249 milljóna króna aukafjárveiting samkvæmt samkomulagi frá því í ágúst 1988 milli ráðherra heilbrigðis- og tryggingamála annars vegar og fjármálaráðherra hins vegar. Samkomulag þetta miðaði að því að leysa fjárhagsvanda sjúkrahússins sem myndast hafði vegna rekstrarhalla undanfarinna ára. Þrátt fyrir þessar björgunaraðgerðir á sjúkrahúsið við verulegan fjárhagsvanda að stríða. Meginskýring á því að viðbótarframlög sem veitt voru á árinu 1988 og 1989 hafa ekki bætt fjárhagsstöðu sjúkrahússins eins og áætlað var er að á árinu 1988 og 1989 var rekstrarhalli á greiðslugrunni hjá spítalanum að fjárhæð um 167 milljónir króna sem ekki hefur verið bættur.

Ríkisendurskoðun bendir á að ekki verður vikist undan því að takast á við þann fjárhagsvanda sem þegar er fyrir hendi hjá Landakotsspítala í árslok 1989. Samkvæmt áætlun stjórnenda spítalans var gert ráð fyrir að spítalinn verði rekinn hallalaus á árinu 1990.

## **Afkoma Landakotsspítala á árinu 1989**

Rekstrarhalli spítalans var 75,2 milljónir króna á árinu 1989 sem er 6,8% af tekjum. Á árabílinu 1984 til 1988 var hlutfall rekstrarhalla á bílinu 11 til 13% að undanskildu árinu 1987 en það ár nam rekstrarhallinn 16% af tekjum. Minni rekstrarhalla á árinu 1989 má fyrst og fremst rekja til raunlækkunar á útgjöldum. Heildargjöld námu 1.186 milljónum króna sem er raunlækkun um 4,8% frá árinu 1988. Heildartekjur námu 1.111 milljón króna sem er hækkun frá fyrra ári um 13,2%.

Rekstrarhalli á greiðslugrunni nam 61 milljón króna og skýrist þannig að gjöld urðu 67 milljónir króna umfram greiðsluheimildir en sértekjur urðu 6 milljónum króna hærrí en áætlun gerði ráð fyrir. Á gjaldahlið fer launakostnaður um 53 milljónir króna umfram heimildir en önnur gjöld um 14 milljónir króna.

## **Samkomulag ráðherra heilbrigðis- og tryggingamála og fjármála um aðgerðir v/rekstrarvanda St. Jósefsspítala frá 5/8 1988.**

Samkomulag heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og fjármálaráðherra um aðgerðir til lausnar rekstrarvanda St. Jósefsspítala frá 5. ágúst 1988 fól í sér sérgreinda aðgerð í 14 stafliðum, sem koma áttu til framkvæmda á næstu fjórum mánuðum.

Greina má þau atriði sem samkomulagið fjallaði um í eftirfarandi efnisþætti.

1. Fella rekstur spítalans að ramma fjárlaga.

2. Koma á fastri skipan um fjárhagsleg samskipti spítalans við styrktarsjóð spítalans.
3. Kanna og leggja til nýja rekstrarskipan vegna þvottahúss, rannsóknastofu og lyfjabúrs.
4. Efla innra eftirlit og færa kaupleigusamninga í bókhaldi.
5. Kjarasamningar staðfestir af ráðherrum og að fram fari heildarendurskoðun á rekstri og hlutverki spítalans.

Að mati Ríkisendurskoðunar er staða þessara mála þannig að fyrst á árinu 1990 var rekstur spítalans innan ramma fjárlaga. Gerðar hafa verið ráðstafanir sem leitt hafa í för með sér lækkun tilkostnaðar vegna þvottahúss, rannsóknastofu og lyfjabúrs. Hins vegar hefur ekki verið, að mati Ríkisendurskoðunar, gerð endanleg úttekt á hagkvæmni þess að leggja niður starfsemi þvottahúss hjá spítalanum. Að hluta til hefur innra eftirlit verið bætt og kaupleigusamningar hafa verið færðir í bókhaldi spítalans. Ríkisendurskoðun telur að innra eftirlit með læknisreikningum þurfi að bæta. Allir kjarasamningar eru samþykktir af viðkomandi yfirvöldum. Ekki hefur ennþá verið gengið frá samskiptum styrktarsjóðsins og spítalans. Þá hefur ekki verið gerð heildarendurskoðun á rekstri og hlutverki spítalans.

## 09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Toll- og skattheimta  
Lífeyrissjóðir, styrktarfé og eftirlaun  
Útgjöld skv. sérstökum lögum og heimildalögum  
Ýmis önnur mál

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 47.558 milljónum króna sem er 32,2% af heildarútgjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1988 nam 44.350 milljónum króna en þá voru gjöld ráðuneytisins 3.208 milljónir króna.

Á árinu 1989 voru í fyrsta sinn færðar í ríkisreikning þær skuldbindingar sem hvíla á ríkissjóði vegna lífeyrissjóða. Samkvæmt tryggingafræðilegri úttekt voru þessar skuldbindingar metnar á 43.585 milljónir króna og skýra þær hækkun gjalda fjármálaráðuneytis á milli ofangreindra ára. Af þeirri fátæð frátaldri hækkun gjöld ráðuneytisins um 765 milljónir króna eða sem svarar til 23,8%.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	191.732	6.838	198.570	242.965	22,36	240.482	21,11
2 Toll- og skattheimta	789.581	44.176	833.757	1.091.546	30,92	1.081.898	29,76
3 Lífeyrissjóðir, eftirlaun.	1.011.510	89.279	1.100.789	44.647.865	3955,99	1.103.925	0,28
4 Útgj. skv. sérst. lögum.	190.096	2.179	192.275	44.598	-76,81	42.029	-78,14
9 Ýmis önnur mál	797.040	16.620	813.660	1.530.485	88,10	1.451.619	78,41
Samtals	2.979.959	159.092	3.139.051	47.557.459	1415,03	3.919.953	24,88

Greiðslur fjármálaráðuneytis fóru 781 milljón króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum eða sem nemur 25%.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	2.980,0
Launa- og verðlagshækkunir	<u>159,1</u>
Samtals	3.139,1
Fjárukaölög nr. 111/1989	806,8
Geymdar fjárveitingar frá 1988	42,5
Fjárveiting flutt á 04-280	-70,0
Fjárveiting flutt á 05-280	-250,0
Fjárveiting flutt á 11-289	<u>-70,0</u>
Fjárheimild	<u>3.598,4</u>

Fjárheimild ráðuneytisins var 3.598 milljónir króna en greiðslur urðu 3.920 milljónir króna. Greiðslur voru þannig 322 milljónir króna fram úr heimildum eða sem nemur 9%. Greiðslur umfram heimildir voru einkum vegna fasteignakaupa ríkissjóðs eða 185 milljónir króna, Ríkisábyrgðasjóðs að fjárhæð 80 milljónir króna og Gjaldheimtunnar í Reykjavík að fjárhæð 27,0 milljónir króna. Í fjárukaölögum nr. 56/1990 voru veittar viðbótarheimildir til að jafna þennan halla.

### ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

#### 09-981 Ýmsar fasteignir ríkissjóðs.

Í fjárlögum ársins 1989 voru veittar 28,4 milljónir króna til ýmissa fasteigna ríkissjóðs. Auk þessa voru veittar 203,5 milljónir króna samkvæmt sérstökum lögum og heimildarlögum og er þá einkum átt við greiðslur vegna ákvarðana sem teknar eru með vísun til heimilda í 6. gr. fjárlaga og loks 45,2 milljónir króna greiðsluheimild í fjárukalögum nr. 111/1989. Heildarfjárheimild ársins nam því 277,1 milljón króna. Kostnaður við ýmsar fasteignir ríkissjóðs nam hins vegar 479,0 milljónum króna eða 201,9 milljónum króna hærrí fjárhæð en gert var ráð fyrir.

Kostnaður við ýmsar fasteignir ríkissjóðs skiptist eftirfarandi:

Fasteignir	Reikningur	Fjárheim.
Stjórnsýsluhús á Ísafirði	-1.489	
Sölvhólgata 7	30.032	18.400
Sölvhólgata 4 og Lindargata 9A	6.846	7.190
Laugavegur 118D	4.000	4.000
Hagstofa Íslands, Edduhús	7.967	10.500
Stjórnsýsluhús á Ísafirði	15.127	5.900
Laugavegur 166	3.000	27.600
Ýmis útgjöld vegna fasteigna	1.537	388.865
Sölvhólgata 7	-771	
Skerjabraut 1, efsta hæð, 38,1%, Seltj.	203	
Framlag til B-hluta	9.000	
Bjarnarbraut 8, Borgarnesi, neðri hæð	1.338	
Skipholt 37, 4. hæð, Reykjavík	25	
Hafnarstræti 107, Akureyri	17.500	
Landspílda á Seltjarnarnesi, sk.v byggft.	8.000	
Lindargata 11A, Reykjavík	7.501	
Safamýri 18, Reykjavík	10.095	
Fannborg 6, Kópavogi	75.500	
Amtmannsstígur 2B, (KFUM og K húsið)	32.000	
Engjateigur 1, Reykjavík	77.067	
Hekluhúsið, Gleráreyrum, Akureyri	58.354	
Hafnarstræti 93 og Hafnarstræti 95, Ak.	28.000	
Sjávarflöt 7, Stykkishólmi	7.066	
Funahöfði 7, Reykjavík	41.908	
Víkurbraut 62, Grindavík	30.473	
Vesturberg 11, Reykjavík	2.312	
Álfheimar 74, hl. af B-álmú 1, Rvík.	1.405	
Álfaskeið 50, Hafnarfirði	2.225	
Kaplahraun 11, Hafnarfirði	1.750	
Norðurvangur 32, Hafnarfirði	938	
Brákarbraut 1, Borgarnesi	48	
Vélaverkst. v/Skemmuveg, Tálknaf.	22	
Samtals	<u>478.979</u>	<u>462.455</u>

Umfram fjárheimildir kr. 16.526.

Í fjárlögum og fjárukalögum ársins var gert ráð fyrir framkvæmdum við 7 fasteignir en auk þess festi ríkið kaup á 11 fasteignum á árinu, annað hvort með heimild í 6. gr. fjárlaga eða til tryggingar á kröfum ríkissjóðs.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að þetta opna heimildafyrirkomulag sé með öllu óviðunandi, þar sem lítið sem ekkert samræmi er á milli þeirra skuldbindinga sem heimilaðar eru í 6. greininni og greiðsluheimilda í 4. grein fjárlaga.

### 09-997 Niðurgreiðslur á fiski.

Samkvæmt fjárlögum 1989 eru framlög til niðurgreiðslu á fiski ákveðin 176,6 milljónir króna. Engar beinar niðurgreiðslur eiga sér stað heldur voru þessi framlög millifærð á söluskattstekjur af vörusölu og þjónustu.

Þessi meðferð byggði á reglugerð nr. 3/1988, um niðurgreiðslur smásöluverðs á neyslufiski. Þar var smásölum heimilað að draga frá heildarveltu, fjárhæð sem svaraði til sölu á þeim fiski, sem niðurgreiðslan tók til og nánar var mælt fyrir um.

Ríkisendurskoðun telur niðurgreiðsluaðferðir af þessu tagi hafi verið ómarkvissar og varhugaverðar þar sem örðugt er að fylgjast með því að þær hafi haft tilætluð áhrif.

## 10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Vegamál  
Samgöngur á sjó  
Flugmál  
Önnur samgöngumál

Heildargjöld ráðuneytisins námu 7.377 milljónum króna á árinu 1989 eða 5,0% af heildargjöldum A-hluta ríkisins. Hækkun gjalda frá árinu 1988 nam 2.611 milljónum króna eða sem nemur 55%.

Á árinu 1989 voru gjaldfærð ógreidd framlög ríkisins til sveitarfélaga vegna þjóðvega í þéttbýli að fjárhæð 865 milljónir króna og vegna hafnarframkvæmda að fjárhæð 218 milljónir króna. Þá voru felldar niður skuldir Skipaútgerðar ríkisins við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóðs að fjárhæð 320 milljónir króna en Skipaútgerðin hefur ekki haft fjármuni til að greiða niður þessar skuldir vegna langvarandi tapreksturs á undanförunum árum.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	37.564	2.227	39.791	41.304	3,80	40.469	1,70
2 Vegamál	3.213.372	-1.420	3.211.952	4.612.133	43,59	3.717.560	15,74
3-4 Samgöngur á sjó	950.140	13.573	963.713	1.609.484	67,01	1.036.523	7,56
4 Flugmál	389.538	21.889	411.427	619.849	50,66	474.239	15,27
1-6 Önnur samgöngumál	482.769	15.749	498.518	493.874	-0,93	501.377	0,57
Samtals	5.073.383	52.018	5.125.401	7.376.644	43,92	5.770.168	12,58

Greiðslur samgönguráðuneytis fóru 645 milljónum króna fram úr verðbættum fjárlögum eða 13% og runnu umframgreiðslurnar einkum til vega- og flugmála.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	5.073,4
Launa- og verðlagshækkunar	<u>52,0</u>
Samtals	5.125,4
Fjárukalög nr. 111/1989	608,0
Geymdar fjárveitingar frá 1988	<u>13,0</u>
Fjárheimild	<u>5.746,4</u>

Fjárheimild ráðuneytisins var 5.746 milljónir króna en greiðslur urðu 5.770 milljónir króna. Greiðslur voru þannig 24 milljónir króna umfram heimildir eða sem nemur 0,4% og voru veittar viðbótarheimildir í fjárukalögum nr. 56/1990 til að jafna þennan halla.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 10-211 Vegagerð ríkisins

Á árinu 1989 tók Vegagerð ríkisins bráðabirgðalán að fjárhæð 270 milljónir króna til fjármögnunar á vegaframkvæmdum. Lán þessi eru tekin samkvæmt ákvörðun alþingismanna viðkomandi kjördæma eða með samþykki þeirra.

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1987 gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við þessar bráðabirgðalántökur en þær námu 382 milljónum króna á því ári. Þótt lántökur þessar hafi heldur dregist saman ítrekar Ríkisendurskoðun það álit sitt að Vegagerðinni sé óheimilt að fara út í aðrar framkvæmdir en þær er rúmast innan fjárlaga og vegaáætlunar hvers árs. Ennfremur bendir stofnunin á að lántaka A-hluta stofnunar að ofangreindu tagi fer í bága við lög nr. 103/1974 um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja.

### 10-321-112/603 Skipaútgætur ríkisins

Á árinu 1989 voru felldar niður skuldir Skipaútgætur ríkisins við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóðs að fjárhæð 320 milljónir króna og það fært sem framlag A-hluta ríkissjóðs til Skipaútgæturinnar. Um er að ræða vanskil við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóð en Skipaútgæturin hefur ekki haft fjármuni til að greiða niður þessar skuldir vegna langvarandi tapreksturs á undanförunum árum. Vanskil við ríkissjóð námu rúmum 120 milljónum króna og voru þau vanskil að fullu afskrifuð með framlagi til Skipaútgæturinnar.

Samkvæmt bréfi frá fjármálaráðuneyti var ákveðið að Skipaútgætur ríkisins yrði veitt framlag til greiðslu gjaldfallinna afborgana og samningsvaxta samtals að fjárhæð tæpar 200 milljónir króna. Þá ákvað fjármálaráðuneytið samkvæmt sama bréfi að dráttarvextir vegna sömu skulda að fjárhæð um 266 milljónir króna skyldu felldar niður hjá Ríkisábyrgðasjóði. Ríkisendurskoðun telur að færa hefði átt niðurfellda dráttarvexti sem framlag til Skipaútgæturinnar, þannig að heildarframlag ríkissjóðs næmi 586 milljónum króna á árinu 1989.

Ofangreindar skuldir Skipaútgætur ríkisins voru felldar niður samkvæmt heimild í 6. grein fjárlaga 1990, tölulið 6.13, er hljóðar svo:

„Fjármálaráðherra er heimilt að ganga frá uppgjöri á vanskilum Skipaútgætur ríkisins við ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóð, m.a. með niðurfellingu vaxta og dráttarvaxta.“

Ríkisendurskoðun bendir á að fjármálaráðuneytið hafði ekki heimild til að fella niður ofangreindar skuldir á árinu 1989. Þrátt fyrir þessa fyrirgreiðslu til Skipaútgætur ríkisins virðist augljóst að fyrirtækið getur ekki staðið skil á eftirstöðvum þeirra skulda sem standa eftir hjá Ríkisábyrgðasjóði nema með sérstöku framlagi ríkissjóðs. Þá vill stofnunin vekja athygli á því að fyrirtækið hefur enn myndað launaskuld hjá ríkissjóði fram til dagsins í dag svo tugum milljónum króna skiptir.

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman yfirlit yfir þau framlög sem veitt hafa verið Skipaútgætur ríkisins frá ársbyrjun 1980 til ársloka 1989. Alls námu framlög ríkisins 2,3 milljörðum króna á því tímabili, framreiknað samkvæmt lánskjaravísitölu, til meðalverðlags ársins 1989.

**Fjárhæðir í þ.kr.**                      **Framlög skv. A-hluta ríkisreiknings**  
**Verðl. ársins 1989**                      **Verðl. hvers árs**

---

1989	489.545	489.545
1988	166.450	197.122
1987	155.850	227.718
1986	123.287	211.543
1985	78.047	166.910
1984	83.200	232.402
1983	51.534	192.578
1982	24.670	165.349
1981	19.091	191.677
1980	<u>13.785</u>	<u>210.137</u>
	<u>1.205.459</u>	<u>2.284.981</u>

Skýringa á þessu ríkisframlagi er að leita í viðvarandi taprekstri fyrirtækisins en Skipaútgerðin hefur verið rekin með yfir 30% tapi að meðaltali frá árinu 1980 og er þá fjármagnskostnaður fyrirtækisins undanskilinn.

## 11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI

Ráðuneytinu er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Iðnaðarmál  
Orkumál

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 4.958 milljónum króna sem svarar til 3,4% af heildarútgjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1988 var 3.587 milljónir króna eða rúmlega þreföldun frá fyrra ári.

Aukning gjalda á milli ára skýrist af yfirtöku ríkissjóðs á skuldum Rafmagnsveitna ríkisins og Orkubús Vestfjarða að fjárhæð 3.507 milljónir króna vegna niðufellingar verðjöfnunargjalds á raforku. Samningur þessa efnis var undirritaður í júlí 1989 samkvæmt heimild í 6. grein fjárlaga á því ári og var tilgangurinn sá að tryggja fjárhagslega stöðu fyrirtækjanna í framtíðinni og að þau gætu fjármagnað nauðsynlegar framkvæmdir með fjármagni úr rekstri. Af frátaldri yfirtöku þessara skulda hækkuðu gjöld iðnaðarráðuneytis um 80 milljónir króna eða sem nemur 5,8%.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	35.185	2.293	37.478	36.865	-1,64	36.007	-3,92
2 Iðnaðarmál	463.840	5.979	469.819	584.922	24,50	590.961	25,78
3 Orkumál	721.619	16.354	737.973	4.336.566	487,63	825.728	11,89
Samtals	1.220.644	24.626	1.245.270	4.958.353	298,17	1.452.696	16,66

Greiðslur iðnaðarráðuneytis fóru 207 milljónum króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum eða sem svarar til 17%.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	1.220,7
Launa- og verðlagshækkunar	<u>24,6</u>
Samtals	1.245,3
Fjárukalög nr. 111/1989	187,0
Fjárveiting flutt af 09-89	<u>70,0</u>
Fjárheimild	<u>1.502,3</u>

Fjárheimild ráðuneytisins nam 1.502 milljónum króna á árinu 1989 en greiðslur urðu 1.453 milljónir króna. Greiðslur voru þannig 50 milljónum króna lægri en heimildir eða sem svarar til 3,3%. Í fjárukalögum nr. 56/1990 var fjárheimild ráðuneytisins lækkuð um þá fjárhæð.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

## 11-371 Orkusjóður

Eftirfarandi yfirlit sýnir samanburð fjárlaga við niðurstöðu reiknings Orkusjóðs á árunum 1987 - 1989.

Fjárhæðir í þ.kr.	1987	1988	1989
Fjárlög	299.390	224.350	242.620
Reikningur	<u>200.700</u>	<u>184.550</u>	<u>181.820</u>
	<u>98.690</u>	<u>39.800</u>	<u>60.800</u>

Eins og sést á ofangreindu yfirliti er niðurstaða reiknings í litlu samræmi við áætlanir fjárlaga og hefur svo verið undanfarin ár.

## 12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI

Málaflokkar ráðuneytisins eru eftirfarandi:

Yfirstjórn  
Niðurgreiðslur  
Önnur mál

Á árinu 1989 námu heildargjöld ráðuneytisins 6.898 milljónum króna eða 4,7% af gjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun frá árinu 1988 er 2.644 milljónir króna eða 62%.

Á árinu 1989 voru færðar til gjalda þær lífeyrisskuldbindingar sem hvíla á ríkissjóði vegna starfsmanna og bankastjóra Útvegsbanka Íslands að fjárhæð 2.045 milljónir króna. Þá voru færðar til gjalda 586 milljónir króna sem lokauppgjör vegna Útvegsbanka Íslands og 175 milljónir króna voru færðar til tekna vegna sölu á hlutabréfum í Útvegsbanka Íslands hf. að frádregnu eignfærðu hlutafé bankans.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	47.630	2.779	50.409	39.191	-22,25	38.767	-23,10
2 Niðurgreiðslur	3.613.000	0	3.613.000	4.332.343	19,91	4.486.833	24,19
9 Önnur mál	52.863	2.419	55.282	2.526.376	4469,98	70.659	27,82
Samtals	3.713.493	5.198	3.718.691	6.897.910	85,49	4.596.259	23,60

Greiðslur viðskiptaráðuneytis fóru 878 milljónum króna eða 24% fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum. Umframgreiðslur fóru einkum til niðurgreiðslna á landbúnaðarafurðum.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	3.713,5
Launa- og verðlagshækkanir	<u>5,2</u>
Samtals	3.718,7
Fjárukalög nr. 111/1989	<u>807,5</u>
Fjárheimild	<u>4.526,2</u>

Fjárheimildir ráðuneytisins voru 4.526 milljónir króna en greiðslur urðu 4.596 milljónir króna. Greiðslur urðu þannig 70 milljónum króna umfram heimildir eða 1,5%. Með fjárukalögum nr. 56/1990 voru veittar viðbótarheimildir til að jafna þennan halla.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 12-101 Viðskiptaráðuneytið, aðalskrifstofa.

Gjöld aðalskrifstofu viðskiptaráðuneytis námu 39,2 milljónum króna á árinu 1989 eða 11,2 milljónum króna lægri fjárhæð en fjárheimildir hennar. Gjöld aðalskrifstofu hafa ennfremur dregist saman að raungildi um 5,5 milljónir króna á milli árunna 1988 og 1989. Ástæður þessa samdráttar virðist einkum mega rekja til aðhaldsaðgerða ríkisstjórnarinnar í launamálum en veruleg magnmínkun verður í flestum launategundum. Þá má nefna til lækkun kostnaðar vegna kynninga á verðkönnunum en sérstakt átak var gert í þeim efnum á árinu 1988. Á árinu 1989 er hins vegar um aukinn kostnað vegna starfs viðskiptaráðherra sem samstarfsráðherra Norðurlanda jafnframt því sem kostnaður vegna norrænna neytendamála jókst.

### 12-301 Útvegsbanki Íslands

Á árinu 1989 var gengið frá lokauppgjöri vegna stofnunar hlutafélagsbanka um Útvegsbanka Íslands skv. lögum nr. 7/1987. Alls voru gjaldfærðar sem framlag vegna uppgjörs á bankanum 970,3 milljónir króna sem skiptast þannig að 384,3 milljónir króna voru gjaldfærðar á árinu 1988 og 586,0 milljónir króna á árinu 1989. Til frádráttar þessu er gert ráð fyrir að 150,0 milljónir króna endurgreiðist ríkissjóði vegna mála sem enn eru óuppgærð. Ef sú fjárhæð innheimtist öll verður nettótap ríkissjóðs vegna Útvegsbanka Íslands 820,3 milljónir króna.

Þessu til viðbótar yfirtók ríkissjóður lífeyrisskuldbindingar Eftirlaunasjóðs Útvegsbanka Íslands og sambærilegar skuldbindingar gagnvart fyrrverandi bankastjórum hans. Samtals eru þessar lífeyrisskuldbindingar metnar á 2.045,0 milljónir króna og eru þær að fullu færðar til gjalda í ríkisreikningi á árinu 1989.

Þá var færð í ríkisreikning á árinu 1989 sala á hlutabréfum í Útvegsbanka Íslands að fjárhæð 942,5 milljónir króna. Eignfært hlutafé bankans nam 768,0 milljónum króna þannig að söluhagnaður hlutabréfanna nam 174,5 milljónum króna.

### 12-903 Hlutafélagaskrá.

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1987 er gerð eftirfarandi athugasemd um hlutafélagaskrá:

"Hlutafélagaskráin hefur aðallega einbeitt sér að því að framfylgja II. og XVIII. kafla laganna, sem fjalla um stofnun og skráningu hlutafélaga. Hjá Hlutafélagaskránni starfa 3 starfsmenn í fullu starfi við að sinna ofangreindu verkefni. Hlutafélagaskráin hefur, að mati Ríkisendurskoðunar, ekki haft virkt eftirlit með að framsetning og innihald ársreikninga hlutafélaga sé í samræmi við ákvæði hlutafélagalaganna. Einungis lítill hluti íslenskra hlutafélaga sendir inn ársreikninga sína til stofnunarinnar".

Eins og sést á framanrituðu var eftirliti með hlutafélögum ekki sinnt með þeim hætti sem lög gera ráð fyrir. Með hliðsjón af örum vexti á almennum hlutabréfamarkaði á Íslandi hefur mikilvægi þess hlutverks, sem hlutafélagaskránni er ætlað í lögum, vaxið á undanförunum misserum.

## 13 HAGSTOFA ÍSLANDS

Á árinu 1989 námu heildargjöld Hagstofu Íslands 96 milljónum króna eða 0,06% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1988 nam 15 milljónum króna eða sem svarar til 18,1%.

Í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	89.392	5.454	94.846	95.802	1,01	94.686	-0,17
Samtals	89.392	5.454	94.846	95.802	1,01	94.686	-0,17

Greiðslur til Hagstofu Íslands voru 160 þúsundir króna lægri en fjárlög að viðbættum launa- og verðlagshækkunum.

<b>Fjárlög og fjárheimildir</b>	<b>M.kr.</b>
Fjárlög	89,4
Launa- og verðlagshækkanir	<u>5,5</u>
Samtals	94,9
Fjáraukalög nr. 111/1989	<u>1,7</u>
Fjárheimild	<u>96,6</u>

Fjárheimild hagstofunnar var 97 milljónir króna en greiðslur urðu 95 milljónir króna. Greiðslur urðu þannig 2 milljónum króna lægri en fjárheimildir eða sem nemur 2,0%. Í fjáraukalögum nr. 56/1990 var fjárheimild Hagstofu Íslands lækkuð um þennan mismun.

## 15 FJÁRLAGA- OG HAGSÝSLUSTOFNUN

Stofnuninni er skipt í eftirfarandi málaflokka:

Yfirstjórn  
Ýmis lán ríkissjóðs

Á árinu 1989 námu heildargjöld Fjárlaga- og hagsýslustofnunar 15.729 milljónum króna eða 10,7% af gjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun frá árinu 1988 er 8.654 milljónir króna eða ríflega tvöföldum gjalda frá því ári.

Á árinu 1989 voru í fyrsta skipti færð til gjalda áfallin, ógjaldfallin vaxtagjöld af lánnum ríkissjóðs að fjárhæð samtals 6.427 milljónir króna en áður voru einungis færðir greiddir vextir slíkra lána. Þá hækkuðu vaxtagjöld af ýmsum lánnum ríkissjóðs um 1.696 milljónir króna milli árána 1988 og 1989. Meginskýringin á þessari hækkun má rekja til þess að í árslok er bókfærður fjármagnskostnaður vegna Útvegsbankans að fjárhæð 639 milljónir króna. Um 1.057 milljónir króna stafa af hækkun skammtímaskulda, sem einkum má rekja til aukinnar sölu ríkisvixla.

í þús kr.	Fjárlög 1989	Launa- verðl.h.	Fjárlög verðbætt	Reikningur 1989	Frávik í %	Greiðslur 1989	Frávik í %
1 Yfirstjórn	71.037	3.379	74.416	66.575	-10,54	66.196	-11,05
9 Ýmis lán ríkissjóðs	7.540.000	0	7.540.000	15.662.836	107,73	8.548.268	13,37
Samtals	7.611.037	3.379	7.614.416	15.729.411	106,57	8.614.464	13,13

Greiðslur fóru 1.000 milljónir króna fram úr fjárlögum að viðbættum launa- og verðlagshækkunum eða sem nemur 13%. Frávikið skýrist af mun hærri vaxtagreiðslum af lánnum ríkissjóðs en gert var ráð fyrir í áætlun fjárlaga.

### Fjárlög og fjárheimildir

M.kr.

Fjárlög	7.611,0
Launa- og verðlagshækkanir	<u>3,4</u>
Samtals	7.614,4
Fjárukalög nr. 111/1989	820,0
Geymd fjárveiting frá 1988	<u>1,4</u>
Fjárheimild	<u>8.435,8</u>

Fjárheimildir Fjárlaga- og hagsýslustofnunar námu 8.436 milljónum króna en greiðslur 8.614 milljónum króna. Greiðslur fóru þannig 178 milljónum króna fram úr heimildum eða 2% og skýrist fávikið sem fyrr á hærri vaxtagreiðslum en gert var ráð fyrir. Með fjárukalögum nr. 56/1990 voru veittar viðbótarheimildir til að jafna þennan halla.

Við samanburð fjárlaga og greiðslna kemur í ljós að áætlun varðandi vexti af skammtímafjármagni ríkissjóðs virðist ekki halda. Að þessu sinni kemur frávik aðallega fram á skammtímaskuldum en vextir af yfirdrætti í Seðlabanka eru sem næst samkvæmt áætlun. Þetta stafar fyrst og fremst af því að á árinu tókst að verulegum hluta að fjármagna tímabundinn yfirdrátt ríkissjóðs með sölu á ríkisvixlum.

Sem skýringu á hærri vöxtum af skammtímafjármagni má nefna að fjárlög voru afgreidd með tekjuafgangi en greiðsluuppgjör sýnir halla að fjárhæð 6.055 milljónir króna.

### ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 15-181 Ríkisbifreiðar.

Samkvæmt fjárlögum voru veittar 2,5 milljónir króna til kaupa á ríkisbifreiðum til óskilgreindra nota. Frá fyrra ári voru geymdar 1,4 milljónir króna þannig að til ráðstöfunar voru í allt 3,9 milljónir króna. Ráðstafað var 3,2 milljónum króna en geymt til næsta árs eru 730 þúsundir króna.

Framlag samkvæmt þessum fjárlagalið er til viðbótar heimildum til bifreiðakaupa hjá einstökum stofnunum. Ráðstöfunin er færð til gjalda hjá viðkomandi stofnun en heimildin stendur eftir óbreytt. Þetta veldur ósamræmi milli heimilda og gjalda á þessum lið og einnig hjá viðkomandi stofnunum.

Ríkisendurskoðunin gerði athugasemd við þetta fyrirkomulag í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1987 og telur sem fyrr að eðlilegast sé að áætla fyrir bifreiðakaupum hjá einstökum stofnunum og að þessi fjárlagaliður verði aflagður en samræmt mat á bifreiðapörfum geti eftir sem áður verið hjá bíla- og vélaneftnd.

Rétt er að geta þess að í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1990 er í skýringum við þennan lið talið æskilegra að hafa fjárveitingu á þessum lið í stað þess að áætla fyrir endurnýjun bifreiða hjá hverri stofnun fyrir sig, þar sem það auðveldi eftirlit með bílakaupum stofnana.

Ef endurnýjun bílaflota ríkisins er ekki meiri árlega en 2,5 milljónir króna á verðlagi ársins 1989 má segja að þetta geti verið eðlilegt fyrirkomulag.

### 15-991 Ýmis lán ríkissjóðs, vextir

Á vaxtagjöld af ýmsum lánum ríkissjóðs er færður kostnaður við lánaumsýslu ríkisins. Þar er um að ræða sölukostnað spariskírteina ríkissjóðs, auglýsinga-, prentunar- og ferðakostnað, auk ýmiss kostnaðar við endlán ríkissjóðs. Á árinu 1989 nam þessi kostnaður 336,2 milljónum króna og skiptist þannig:

Fjárhæðir í m.kr.	1989	1988
Kostnaður vegna töku erlendra lána	143,9	3,0
Kostnaður vegna spariskírteina 1989	180,9	-
Kostnaður vegna spariskírteina 1988	6,8	113,2
Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa	4,6	-
Samtals	336,2	116,2

Alls nam þessi kostnaður 116 milljónum króna á árinu 1988 og hefur hann því þrefaldast á milli árána 1988 og 1989. Kostnaður við töku erlendra lána hefur aukist um 140 milljónir króna á milli árána 1988 og 1989. Sá kostnaður samanstendur af umsjónar- og útgáfuþóknun, lögfræði- og ferðakostnaði auk annars kostnaðar. Um er að ræða kostnað við töku tveggja lána á árinu 1988 en fimm lána á árinu 1989.

Þá hefur kostnaður við sölu spariskírteina ríkissjóðs aukist um 61 milljón króna frá árinu 1988 eða sem nemur 51%. Sala spariskírteina nam 4.841 milljón króna á árinu 1988 en 5.059 milljónum króna á árinu 1989. Sala spariskírteina hefur því aukist um 4,5% á milli árána.

**B-HLUTI**

Rekstrarafkoma ríkisfyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings á árinu 1989 var hagstæð um 6.853 milljónir króna í samanburði við 7.709 milljónir króna árið áður.

Heildartekjur B-hluta fyrirtækja og sjóðs námu alls 61.809 milljónum króna, sem er hækkun um 31,9% frá fyrra ári og greinist þannig:

<b>Fjárhæðir í milljónum króna</b>	<b>1989</b>	<b>1988</b>	<b>%</b>
Seldar vörur og þjónusta	28.414	23.263	22,1
Seldir happdrættismiðar	1.418	1.438	<1,4>
Aðrar rekstrartekjur	145	176	<17,5>
Framlög	7.115	6.725	5,8
Fjármunatekjur	7.837	5.084	54,2
Óreglulegar tekjur	304	239	27,6
Endurmat og verðbreyting	<u>16.576</u>	<u>9.937</u>	<u>66,8</u>
Alls	<u>61.809</u>	<u>46.862</u>	<u>31,9</u>

Heildargjöld B-hluta fyrirtækja og sjóða námu 54.956 milljónum króna en það er hækkun um 40,4% frá fyrra ári og greinist þannig:

<b>Fjárhæðir í milljónum króna</b>	<b>1989</b>	<b>1988</b>	<b>%</b>
Hráefni og vörur til endursölu	7.605	6.347	19,8
Laun og launatengd gjöld	6.535	5.911	10,6
Önnur rekstrargjöld	6.894	5.510	25,1
Afskriftir	2.714	1.810	49,9
Happdrættisvinningar	921	891	7,8
Fjármagnsgjöld	6.649	4.568	45,5
Óregluleg gjöld	1.724	338	410,1
Endurmat og verðbreyting	19.380	12.076	60,5
Tilfærslur	<u>2.534</u>	<u>1.702</u>	<u>48,9</u>
Alls	<u>54.956</u>	<u>39.153</u>	<u>40,4</u>

Heildareignir B-hluta fyrirtækja og sjóða samkvæmt ríkisreikningi námu 154.040 milljónum króna í árslok 1989, sem er hækkun um 42.181 milljón króna frá fyrra ári.

**Eignir:**

<b>Fjárhæðir í milljónum króna</b>	<b>31.12.89</b>	<b>31.12.88</b>	<b>Breyting</b>
Sjóður og banki	3.765	3.256	509
Skammtímakröfur	21.378	15.589	5.789

Vörur og efnisbirgðir	2.128	2.051	77
Áhættufjárm. og langt. kröfur	91.096	60.935	30.161
Varanlegir rekstrarfjármunir	<u>35.673</u>	<u>30.027</u>	<u>5.646</u>
Alls	<u>154.040</u>	<u>111.858</u>	<u>42.181</u>

Heildarskuldir B-hluta fyrirtækja og sjóða námu 80.754 milljónum króna í árslok 1989 sem er 26.872 milljónum króna hærri fjárhæð en í árslok 1988.

Á árinu 1989 hækkaði eigið fé B-hluta fyrirtækja og sjóða um 15.309 milljónir króna frá árinu 1988.

### Skuldir og eigið fé:

Fjárhæðir í milljónum króna	31.12.89	31.12.88	Breyting
Skammtímaskuldir	12.790	9.966	2.824
Langtímaskuldir	<u>67.964</u>	<u>43.916</u>	<u>24.048</u>
Skuldir alls	<u>80.754</u>	<u>53.882</u>	<u>26.872</u>
Eigið fé	<u>73.285</u>	<u>57.976</u>	<u>15.309</u>
Alls	<u>154.039</u>	<u>111.858</u>	<u>42.181</u>

Hagnaður til ráðstöfunar hjá ríkisfyrirtækjum og sjóðum í B-hluta ríkisreiknings á árinu 1989 nam 9.657 milljónum króna án endurmats og reiknaðra liða vegna verðbreytinga. Í fjárlögum fyrir árið var gert ráð fyrir að hagnaður næmi 10.847 milljónum króna eða 1.190 milljóna króna hærri fjárhæð er raun varð á.

Á árinu 1989 námu fjárfestingar B-hluta fyrirtækja og sjóða í varanlegum rekstrarfjármunum 3.324 milljónum króna en í fjárlögum var áformað að fjárfestingar næmu 2.881 milljón króna. Frávik frá fjárlögum nemur þannig 443 milljónum króna.

Á árinu 1988 fóru fjárfestingar ríkisfyrirtækja og sjóða 741 milljón króna fram úr heimildum. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að B-hluta fyrirtækjum og sjóðum er ekki, fremur en stofnunum í A-hluta, heimilt að fjárfesta umfram þann ramma sem markaður er í fjárlögum.

Á árinu 1989 var gert ráð fyrir að B-hluta fyrirtæki og sjóðir skiluðu 6.680 milljónum króna í ríkissjóð. Reyndin varð sú að 6.255 milljónir króna runnu til ríkissjóðs eða 425 milljónum króna lægri fjárhæð en áætlað var í fjárlögum.

Framlög A-hluta ríkissjóðs til fyrirtækja og sjóða í B-hluta námu 5.848 milljónum króna á árinu 1989 en voru áætluð 5.852 milljónir króna í fjárlögum eða 4 milljónum króna hærri fjárhæð en raun varð á.

Í rekstrarreikningi A-hluta eru gjaldfærðar tilfærslur til fyrirtækja og sjóða í B-hluta að fjárhæð 9.845 milljónir króna eða 4.497 milljóna króna hærra framlag en fram kemur í rekstrarreikningi B-hluta. Ástæður þessa mismunar eru einkum þær að yfirtaka og niðurfellingar A-hluta ríkissjóðs á skuldum fyrirtækja og sjóða í B-hluta eru færðar á viðskiptareikninga, höfuðstól eða eru beinlínis ófærðar í stað þess að færast sem framlag.

Þá eru tilfærslur frá A-hluta stofnunum færðar ýmist á viðskiptareikninga eða höfuðstól viðkomandi B-hluta fyrirtækja eða sjóða.

Í lögum nr. 52/1966 um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlög er fjallað um meðferð þeirra framlaga sem gjaldfærð eru sem framlög hjá A-hluta ríkissjóðs. Samkvæmt þeim lögum er meginreglan sú að framlög A-hluta ríkissjóðs skuli færast sem tekjur hjá viðkomandi B-hluta fyrirtækjum og sjóðum. Þessum fyrirmælum laga hefur ekki að öllu leyti verið fylgt í reikningsskilum B-hluta fyrirtækja og sjóða. Ástæður þess eru þær að framlög ríkissjóðs geta verið af ýmsum toga spunnin og meðferð þeirra í ársreikningum fyrirtækja og sjóða því ólík. Þá hefur verið talið mikilvægt að reikningsskil gefi sem gleggsta mynd af hinni reglubundnu starfsemi viðkomandi aðila og því hefur verið talið nauðsynlegt að víkja frá ákvæðum ríkisbókhaldslaganna er þetta varðar.

Þær meginreglur sem ríkisbókhald og Ríkisendurskoðun telja að gilda eigi um færslu framlaga A-hluta ríkissjóðs til B-hluta stofnana og sjóða eru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi þegar framlag A-hluta ríkissjóðs er hluti af reglulegri tekjuöflun viðkomandi aðila og þjónustugjöld taka mið af því, eigi framlag A-hluta ríkissjóðs að færast um rekstrarreikning. Hins vegar eigi að sýna sérstaklega afkomu án framlaga A-hluta ríkissjóðs.

Í öðru lagi þegar framlag ríkissjóðs er varið til að endurskipuleggja fjárhagsstöðu viðkomandi aðila s.s. með því að veita framlag til greiðslu skulda og/eða með því að yfirtaka lán séu framlög af þessu tagi færð um rekstrarreikning sem óreglulegar tekjur.

Í þriðja lagi þegar um er að ræða framlög sem viðkomandi hafi til ráðstöfunar t.d. stofnfjárframlag eða framlag til endurlána eigi þau að færast um höfuðstól.

Í þeim tilvikum þar sem skipta má framlaginu til að mæta tilteknum rekstrarútgjöldum viðkomandi aðila og til að styrkja eiginfjárstöðu kemur til álita að skipta framlaginu milli rekstrar- og efnahags. Ákvörðun um slíka skiptingu yrði að taka hjá hverjum aðila fyrir sig hverju sinni.

## ATHUGASEMDIR VIÐ STOFNANIR

### 21-172 Atvinnuþryggingarsjóður útflutningsgreina.

Lagt var í afskriftarreikning útlána 284 milljónir króna og var sú fjárhæð færð til gjalda á árinu 1989. Afskriftarreikningur útlána svarar til 5% af heildarútlánnum sjóðsins í árslok 1989.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Atvinnuþryggingarsjóð útflutningsgreina kemur fram það mat stofnunarinnar að allt að fimmtungur þeirra fyrirtækja sem sjóðurinn hefur lánað til geti lent í greiðsluferðleikum. Því gæti um 15 til 20% af útlánnum sjóðsins tapast. Ríkisendurskoðun telur því að auka þurfi á næstu árum framlag í afskriftarreikning útlána.

Framlög ríkissjóðs á árinu 1989 námu 500 milljónum króna og var sú fjárhæð færð sem stofnframlag í ársreikningi sjóðsins. Af þessu framlagi áttu 300 milljónir króna, samkvæmt lögum nr. 9/1989, að koma til lækkunar á framlagi ríkissjóðs til Atvinnuleysistryggingarsjóðs á tímabilinu frá 1. júlí 1988 til 30. júní 1990. Á árinu 1988 runnu til sjóðsins 150 milljónir króna samkvæmt ofangreindu ákvæði en ógreitt framlag ríkissjóðs nemur 150 milljónum króna.

Stofnframlag Atvinnuþryggingarsjóðs útflutningsgreina er skráð 1.000 milljónir króna í ársreikningi ársins 1989. Þar af eru 350 milljónir króna ógreiddar af ríkissjóði og eru þær færðar til eignar sem óinnheimt framlag ríkissjóðs.

Í 5. gr. laga nr. 9/1989 um efnahagsaðgerðir segir m.a. að "Ríkissjóður ábyrgist að eftir 1. júlí 1990 renni til Atvinnuleysistryggingarsjóðs auk reglulegra framlaga 10. hluti af endurgreiðslum lána sem Atvinnuþryggingarsjóður hefur veitt þar til 600 milljónum króna er náð."

Í bréfi forsætisráðneytisins dags. 13. júní 1990 kemur fram að Atvinnuþryggingarsjóði útflutningsgreina ber samkvæmt ofansögðu að greiða að fullu það 600 milljóna króna lán sem veitt var af Atvinnuleysistryggingarsjóði.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber Atvinnuþryggingarsjóði að færa upp að fullu skuld sjóðsins við Atvinnuleysistryggingarsjóð að fjárhæð 600 milljónir króna í ársreikningi sjóðsins og lækka jafnframt stofnframlag sjóðsins um sömu fjárhæð, enda skyldu afborganir lánsins hefjast eftir 1. júlí 1990. Eigið fé Atvinnuþryggingarsjóðs nemur því í raun 400 milljónum króna að frádregnu neikvæðu óráðstöfuðu eigin fé að fjárhæð 169,4 milljónir króna.

### 21-171 Byggðastofnun.

Lagðar voru 250 milljónir króna í afskriftarreikning útlána samkvæmt samþykkt stjórnar Byggðastofnunar á fundi 9. mars 1990 og var sú fjárhæð færð til gjalda á árinu 1989. Sú fjárhæð svarar til 3% af heildarútlánnum stofnunarinnar en stefnt er að því að leggja árlega sama hlutfall af heildarútlánnum stofnunarinnar í sjóðinn þar til afskriftarsjóður nemi 10% af heildarútlánnum Byggðastofnunar.

Afskrifuð var hlutabréfaeign Byggðastofnunar að fjárhæð 57 milljónir króna eða sem nemur 51% af hlutabréfaeign stofnunarinnar. Byggðastofnun átti í árslok hlutafé í 23 fyrirtækjum.

Í ljósi þeirrar óvissu sem ríkt hefur um afkomu einstakra atvinnugreina er Byggðastofnun hefur lánað, einkum þó fiskeldi og fiskvinnslu, þer að mati Ríkisendurskoðunar að auka afskriftarframlög í rekstrarreikning stofnunarinnar. Eðlilegt er að afskriftarsjóðurinn nái því marki að nema milli 10 og 15% af heildarútlánnum Byggðastofnunar. Útlán stofnunarinnar eru þess eðlis að nokkur áhætta er samfara þeim og ljóst er að mat á áhættu getur breyst á milli ára.

Lánveitingar á árinu 1989 námu 1.586 milljónum króna. Heildarlánveitingar Byggðastofnunar námu 8.927 milljónum króna í árslok 1989. Um áramót átti stofnunin eignir að fjárhæð 274 milljónir króna, sem keyptar höfðu verið á nauðungaruppboðum. Innleystar eignir námu á árinu 1988 13,4 milljónum króna. Heildarvanskil námu á árinu 1989 959 milljónum króna eða 11% af heildarútlánnum Byggðastofnunar. Heildarvanskil hafa aukist um 83% frá árinu 1988 þrátt fyrir miklar afskriftir og eignakaup á sama tíma.

## 22-974 Sinfóníuhljómsveit Íslands.

Sinfóníuhljómsveit Íslands er B-hluta stofnun og fær framlög frá A-hluta samkvæmt fjárlögum. Í fjárlögum ársins 1989 nam þetta framlag 67 milljónum króna. Inni í þessu framlagi var hlutur Sinfóníuhljómsveitarinnar af skemmtanaskatti sem sérgreint er í lögum að ganga eigi til greiðslu kostnaðar við tónleikaferðir hljómsveitarinnar út á land. Fjárheimild vegna verðlagsbreytinga launa o.fl. að upphæð 4 milljónir króna fékkst á árinu 1989. Fjárheimildir eru því samtals 71 milljón króna.

Í bókhaldi var framlag A-hluta að fjárhæð 85,1 milljón króna gjaldfært. Um er að ræða 79,2 milljóna króna framlag vegna rekstrar og 5,9 milljónir króna sem hlutur Sinfóníuhljómsveitarinnar af skemmtanaskatti. Mismunur umfram fjárheimildir er því 14,1 milljón króna. Bókfærð fjárhæð er hlutur ríkissjóðs í rekstrarkostnaði hljómsveitarinnar en hann varð meiri en áætlað var í fjárlögum. Ljóst er að ekki hefur verið gætt nægilegs aðhalds við rekstur hljómsveitarinnar.

Samkvæmt bókhaldi þann 31. desember 1989 nam viðskiptaskuld Sinfóníuhljómsveitarinnar við ríkissjóð 49,2 milljónum króna. Ástæður fyrir skuldinni eru þær að tveir rekstraraðilar hljómsveitarinnar hafa ekki skilað tilskildum framlögum og hefur því ríkissjóður þurft að fjármagna þeirra hlut í rekstrinum.

Rekstraraðilar hljómsveitarinnar eru:

Ríkissjóður	56%
Menningarsjóður útvarpsstöðva	25%
Reykjavíkurborg	18%
Seltjarneskaupstaður	1%

Seltjarneskaupstaður sem bera á 1% af rekstrarkostnaðinum hefur ekki skilað framlagi sínu í mörg ár og nemur skuld hans nú samtals 5,2 milljónum króna, þar af 1,4 milljónir króna vegna ársins 1989. Gera þarf átak til innheimtu þessarar skuldar.

Á árinu 1989 skilaði Menningarsjóður útvarpsstöðva engu framlagi til Sinfóníuhljómsveitar Íslands. Reiknað hlutfall hans í rekstrarkostnaði hljómsveitarinnar 1989 var 35,3 milljónir króna, auk þess sem skuld frá árinu 1988 nam 11,8 milljónum króna. Alls nam heildarskuld Menningarsjóðs útvarpsstöðva 47,2 milljónum króna í árslok 1988. Þetta verður að teljast óviðunandi ástand og brýnt að bæta hér úr.

## 22-976 Menningarsjóður og menntamálaráð

Menningarsjóður starfar samkvæmt lögum nr. 50/1957 um Menningarsjóð og menntamálaráð. Hlutverk Menningarsjóðs er samkvæmt lögum að styðja íslenska menningu með því að efla listir og vísindi. Menntamálaráð hefur á hendi yfirstjórn Menningarsjóðs.

Starfsemi Menningarsjóðs hefur þróast þannig að á síðustu árum hefur höfuðáhersla verið lögð á bókaútgáfu, jafnframt því sem veittir eru styrkir til lista-, vísinda- og fræðimanna.

Á árunum 1987 - 1989 hefur afkoma sjóðsins versnað til mikilla muna og er nú svo komið að nauðsynlegt er að grípa til aðhaldsaðgerða. Sem dæmi um slæma stöðu má nefna að á árinu 1989 er heildarsala 12,6 milljónir króna en fjármagnskostnaður ásamt verðbreytingarfærslu nemur alls 10,1 milljón króna.

- ◆ Fjárhags- og greiðslustaða sjóðsins er komin í vítahring þar sem hann hefur ekki er bolmagn til að gefa út bækur sem hugsanlega gætu bætt stöðuna. Ljóst er að ef gera á ráð fyrir áframhaldandi rekstri Bókaútgáfu Menningarsjóðs verður að létta undir með þessari starfsemi og ríkissjóður að taka á sig hluta þeirra skuldbindinga sem sjóðurinn hefur stofnað til.
- ◆ Fjármálastjórn og eftirlit með útgáfukostnaði er ekki sinnt sem skyldi. Eftirlit með útgáfukostnaði hveirrar bókar er ekki nægjanlegt og ekki er leitað tilboða í prentun, setningu o.þ.h.
- ◆ Ríkisendurskoðun bendir á að ekki hefur verið framfylgt ákvæði laga varðandi stofndeild Menningarsjóðs, en viðhaldskostnaður húsnæðis o.þ.h. hefur verið greiddur af rekstrarfé sjóðsins.

Af framansögðu má ljóst vera að eðlilegt er að endurmeta tilverurétt þessarar stofnunar þar sem núverandi form og fyrirkomulag hentar ekki.

### **23-114 Flugstöð Leifs Eiríkssonar, rekstur**

Flugstöðin hefur safnað skuldum hjá Ríkisábyrgðarsjóði þar sem ráðstöfunarfé hefur ekki nægt til greiðslu vaxta af lánum sjóðsins. Uppsöfnuð skuld við Ríkisábyrgðarsjóð vegna vanskila á vaxtagreiðslum nam 19,5 milljónum króna á árinu 1989 og er talið að hún nemi 490,3 milljónum króna í árslok 1992 ef ekkert verður að gert. Ríkisendurskoðun bendir á að tekjur af flugstöð Leifs Eiríkssonar nægja ekki til að standa straum af vaxtagreiðslum af teknum lánum vegna byggingar flugstöðvarinnar, hvað þá þegar afborganir byrja að gjaldfalla að einhverju marki á árinu 1995.

Fjármál flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hafa frá upphafi rekstrar árið 1987 verið í nokkurri óvissu. Ekki hefur náðst samstaða um skipan skuldamála og hefur flugstöðinni verið ætlað að greiða vexti af skuldum sem eru í engu samræmi við tekjurnar sem hún aflar. Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi nauðsynlegar ákvarðanir í þessu máli án tafar er hafi það að leiðarljósi að tryggja rekstrargrundvöll Flugstöðvarinnar í náinni framtíð.

### **30-101 Póst- og símamálastofnunin**

Afkoma og fjárhagsstaða Póst- og símamálastofnunarinnar hefur batnað verulega undanfarin ár. Eigið fé er 88% af heildarfjármagni og nemur það 9.100 milljónum króna.

Á milli árana 1988 og 1989 jukust skammtímaskuldir úr 761 milljón króna í rúmlega 1.000 milljónir króna. Löng lán lækkuðu úr 253 milljónum króna í 97 milljónir króna. Veltufjármunir jukust um tæplega 790 milljónir króna milli ára.

Árið 1989 reyndust tekjur stofnunarinnar rúmlega 6.000 milljónir króna en rúmlega 5.000 milljónir króna árið áður og jukust þær því um 20% á milli ára. Gjöld námu 5.544 milljónum króna en 4.467 milljónum króna árið áður og jukust þau því um 24% milli ára.

Árið 1989 reyndist rekstrarafgangur samkvæmt ársreikningi 463 milljónir króna en 540 milljónir króna árið áður. Hagnaður ársins 1989 nam um 480 milljónum króna að teknu tilliti til reiknaðra liða.

Afskriftir reyndust 1.164 milljónir króna árið 1989 en 612 milljónir króna árið áður og hafa þær því tvöfaldast á milli ára. Í fjárlögum 1989 var gert ráð fyrir að afskriftir næmu 900 milljónum króna. Í afskriftum ársins eru aukaafskriftir að fjárhæð 229 milljónir króna meðtaldar. Fjármagn frá rekstri nam því rúmlega 1.640 milljónum króna árið 1989.

Í fjárlögum 1989 var áætlað að fjárfestingar næmu 577 milljónum króna en í reynd námu þær 625 milljónum króna án áhættufjárfestinga og skýrist fráviknið að mestu leyti af gengisbreytingum.

Þá var í fjárlögum gert ráð fyrir að afborganir lána yrðu 132 milljónir króna en í reynd urðu þær 142 milljónir króna og stafar mismunurinn af gengis- og verðbreytingum. Á árinu var 250 milljóna króna framlagi skilað í ríkissjóð. Ríkisendurskoðun telur ákvörðun þá sem tekin er um framlag Póst- og símamálastofnunarinnar til greiðslu í ríkissjóð ómarkvissa. Gjaldtaka sem þessi á að grundvallast á ákveðnum reglum og er eðlilegt að framlagið væri miðað t.d. við ákveðna prósentutölu af hreinni eign eða hlutfall af hagnaði.

Á árinu 1989 vann Ríkisendurskoðun skýrslu um stjórnáskýringuendurskoðun á stjórnunarsviði Póst- og símamálastofnunarinnar. Skýrslan var gefin út á árinu 1990.

## ÞRÓUN EFNAHAGS A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

### ÁRIN 1985 TIL 1989

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman yfirlit yfir efnahag ríkissjóðs frá ársbyrjun 1985 til ársloka 1989. Kannað var sérstaklega hve mikið fjármagn ríkissjóður hafði til ráðstöfunar á ofangreindu árabili og hvernig því var ráðstafað.

#### Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi í árslok 1989 1985 - 1989

##### Uppruni fjármagns

Lánsfjáröflun til langs tíma, innanlands	3.483
Lánsfjáröflun til skamms tíma, innanlands	5.892
Lánsfjáröflun til langs tíma, erlendis	58.145
Langtímaskuldbindingar, aðrar en formlegar lántökur	<u>51.517</u>
Lántökur alls	<u>119.037</u>

##### Ráðstöfun fjármagns

Lánveitingar, innanlands	28.145
Lánveitingar, erlendis	<u>42</u>
Lánveitingar alls	<u>28.187</u>

Til ráðstöfunar að frádregnum endurlánum 90.850

##### Önnur ráðstöfun

Gjöld umfram tekjur	31.927
Langtímaskuldbindingar, færðar árið 1989	51.517
Endurmat peningalegra eigna og skulda	4.326
Hlutabréf og stofnfjárframlög	468
Skammtímalánveitingar, nettó	<u>3.735</u>
Önnur ráðstöfun alls	<u>91.973</u>

Lækkun á handbæru fé 1.123

Handbært fé 31.12.89 2.163

Handbært fé 01.01.85 3.286

Lækkun á handbæru fé 1.123

Alls hafði ríkissjóður til ráðstöfunar 119.037 milljónir króna á árunum 1985 til 1989. Af þeirri fjárhæð námu langtímaskuldbindingar aðrar en formlegar lántökur ríkissjóðs 51.517 milljónum króna en þær voru fyrst færðar í ríkisreikningi á árinu 1989. Lánsfjáröflun ríkissjóðs til langs tíma nam 61.628 milljónum króna frá ársbyrjun 1985 til ársloka 1989 og sala ríkisvixla umfram innlausn þeirra nam 5.892 milljónum króna á sama tímabili. Ríkissjóður endurlánaði 28.187 milljónir króna og hafði því til annarrar ráðstöfunar 90.850 milljónir króna.

Það fjármagn sem ríkissjóður hafði til ráðstöfunar á árunum 1985 til 1989 fór að mestu leyti í að mæta uppsöfnuðum halla á ríkissjóði eða 83.445 milljónir króna. Það svarar til um 90% af því fjármagni sem ríkissjóður tók að láni umfram endurlán á því tímabili.

Þær tekjur sem ríkissjóður hafði til ráðstöfunar á þessu tímabili námu 374.346 milljónum króna en gjöldin 457.791 milljón króna og skiptust eftirfarandi:

**Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi í árslok 1989**

**1985 - 1989**

---

Tekjur	
Beinir skattar	56.350
Óbeinir skattar	289.796
Fjármunatekjur	26.563
Aðrar tekjur	<u>1.637</u>
Tekjur alls	<u>374.346</u>
Gjöld	
Launa- og rekstrargjöld	140.323
Eignakaup	7.993
Tilfærslur	267.931
Fjármagnsgjöld	<u>41.544</u>
Gjöld alls	<u>457.791</u>
Gjöld umfram tekjur	<u>83.445</u>

Ríkissjóður veitti ennfremur skammtímalán að fjárhæð 3.735 milljónir króna umfram þau lán er hann tók til skamms tíma á árunum 1985 til 1989. Þá jókst hlutabréfaeign og stofnfjárframlög um 468 milljónir króna en þar er um að ræða kaup umfram sölu að meðtöldu endurmati og niðurfærslu. Alls lækkaði því handbært fé ríkissjóðs um 1.123 milljónir króna á árunum 1985 til 1989.

Ríkisendurskoðun hefur gert yfirlit yfir efnahag ríkissjóðs í árslok árin 1985 til 1989 og fylgir það með sem fylgiskjal 3.1. Allar fjárhæðir, sem hér fara á eftir eru á verðlagi í árslok 1989.

Eignir ríkissjóðs hafa aukist um 39.429 milljónir króna frá ársbyrjun 1985 til ársloka 1989 en skuldir hafa aftur á móti aukist um 127.200 milljónir króna. Ríkissjóður hefur því aukið peningalegar skuldir sínar umfram peningalegar eignir um 87.771 milljón króna. Að frátöldum þeim skuldbindingum sem fyrst eru færðar í ríkisreikningi árið 1989 jukust peningalegar skuldir umfram eignir um 27.765 milljónir króna.

Skammtímakröfur ríkissjóðs hafa aukist um 11.775 milljónir króna frá ársbyrjun 1985 og námu 25.821 milljón króna í árslok 1989. Óinnheimtar ríkistekjur og innheimtufé er stærstur hluti skammtímakrafna en þær námu 20.098 milljónum króna í árslok 1989. Óinnheimtar ríkistekjur og innheimtufé hafa aukist um 8.836 milljónir króna á umræddu tímabili.

Lánveitingar ríkissjóðs til langs tíma hafa hækkað um 28.187 milljónir króna frá ársbyrjun 1985 eða úr 5.757 milljónum króna í 33.945 milljónir króna. Mest var lánað til fyrirtækja og sjóða í B-hluta fjárlaga eða 12.705 milljónir króna á tímabilinu og námu langtímakröfur á hendur þeim aðilum 17.281 milljón króna í árslok 1989. Til fyrirtækja með

eignaraðild ríkisins var lánað 7.981 milljón króna, fyrirtæki og atvinnuvegir skulduðu ríkissjóði 3.645 milljónir króna í árslok 1989 og sveitarfélög 3.410 milljónir króna.

Hlutabréf og stofnfjárframlög hafa aukist um 468 milljónir króna frá ársbyrjun 1985 og námu 2.595 milljónum króna í árslok 1989. Þar er um að ræða kaup ríkissjóðs á eignahlutum í fyrirtækjum og sjóðum umfram sölu á slíkum eignum að meðtöldu endurmati. Innlend hlutabéfaeign nam 1.488 milljónum króna í árslok 1989 en í ársbyrjun 1985 nam hún 1.744 milljónum króna. Hlutabréfaeign ríkisins lækkaði um 922 milljónir króna á milli áruna 1988 og 1989 og skýrist einkum af sölu hlutabréfa ríkisins í Útvegsbanka Íslands hf. Erlend eign ríkisins í hlutabréfum og stofnfjárframlögum nam 1.107 milljónum króna í árslok 1989 og hefur aukist um 724 milljónir króna frá ársbyrjun 1985, einkum vegna endurmats á erlendri hlutabréfaeign.

Skammtímaskuldir ríkissjóðs hækkuðu um 14.055 milljónir króna á milli áruna 1985 og 1989 og námu 20.475 milljónum króna í árslok 1989. Yfirdráttur ríkissjóðs á bankareikningum nam 3.313 milljónum króna í árslok 1989 og hefur aukist um 2.066 milljónir króna frá ársbyrjun 1985. Hlaupareikningsskuld ríkissjóðs var nær eingöngu við Seðlabanka Íslands. Önnheimtar ríkistekjur og innheimtufé námu 321 milljón króna í árslok 1989 og er lægri um 882 milljónir króna en í ársbyrjun 1985. Geymdar markaðar ríkistekjur og innheimtufé drógust saman á sama tímabili um 111 milljónir króna og námu 100 milljónum króna í árslok 1989.

Meðal skammtímaskulda ríkissjóðs eru færð skyldusparnaðarskírteini vegna skyldusparnaðar er lagður var á á árunum 1975 og 1976 samkvæmt lögum nr. 11/1975 og 20/1976. Skírteinin frá 1975 voru innlausnarhæf á árinu 1978 en báru verðbætur til 1. nóvember 1990. Á sama hátt voru skírteinin frá 1976 hæf til innlausnar frá árinu 1979, en bera verðbætur til 1. nóvember 1991. Í ríkisbókhaldi er staða þessara skírteina færð á 91 milljón króna en Ríkisendurskoðun telur skuld þessa vanmetna og áætla innlausnarverð önnleysta skírteina um 145 milljónir króna.

Aðrar skammtímaskuldir ríkissjóðs hækkuðu um 12.982 milljónir króna frá ársbyrjun 1985 og námu 16.741 milljón króna í árslok 1989. Aukning skammtímaskulda skýrist af hluta af innlendri lánsfjáröflun ríkissjóðs í formi sölu ríkisvixla en sala þeirra umfram innlausn nam 5.892 milljónum króna í árslok 1989. Þannig voru tekin ný lán í formi ríkisvixla að fjárhæð 21.081 milljón króna en innleystir ríkisvixlar námu 15.914 milljónum króna. Þá námu þær skuldbindingar sem færðar voru í ríkisreikning árið 1989 vegna sameiginlegra framkvæmda ríkis og sveitarfélaga og ógreiddra framlaga til annarra aðila 2.343 milljónum króna og færsla áfallinna ógreiddra vaxtagjalda á skuldir ríkissjóðs 1.948 milljónum króna.

Lántökur ríkissjóðs til langs tíma hafa aukist um 61.628 milljónir króna frá árinu 1985 til ársloka 1989. Innlend lánsfjáröflun jókst um 3.483 milljónir króna og erlendar lántökur jukust um 58.145 milljónir króna á sama tímabili. Þá námu langtímaskuldbindingar ríkissjóðs aðrar en formlegar lántökur 51.517 milljónum króna í árslok 1989 en hliðstæðar skuldbindingar hafa ekki áður verið færðar í ríkisreikning. Alls hafa langtímaskuldir og skuldbindingar ríkissjóðs aukist um 113.145 milljónir króna á milli áruna 1985 og 1989 og námu þær 142.080 milljónum króna í árslok 1989.

## 6. GREIN FJÁRLAGA

### ÁRIÐ 1989

Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um 6. grein fjárlaga en hún er í grundvallaratriðum frábrugðin öðrum greinum fjárlaganna. Fjárlögin eru sett fram á greiðslugrunni. Í 1. - 5. grein er svo sem kunnugt er að finna áætlun um sundurliðuð gjöld og tekjur ríkissjóðs ásamt lána- og fjármunahreyfingum A- og B-hluta. Þannig eru t.d. tilgreindar ákveðnar fjárhæðir sem veita skal til tiltekinna verkefna eða áætlað er að afla í formi skatta, gjalda, arðs o.s.frv. Í 6. grein fjárlaga er hins vegar oftast en ekki að finna almennt orðaðar heimildir til fjárskuldbindinga eða fjárhagslegra ráðstafana af ýmsu tagi án þess að fjárhæðir séu nefndar. Má hér nefna heimildir til útgjalda við framkvæmd nýrra laga, kaupa á fasteignum, tækjum, búnaði o.fl. auk heimilda til sölu á fasteignum. Þá er og þar að finna heimildir til niðurfellingar opinberra gjalda, þjónustugjalda, lántöku og ábyrgða.

Í VI. kafla laga nr. 52/1966 um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga sbr. lög nr. 84/1985 er m.a. kveðið á um efnisskipan fjárlaga. Þar er ekki mælt fyrir um að fjárlög skuli geyma heimildir til handa ríkisstjórn eða fjármálaráðuneyti á borð við þær sem löngum hefur verið að finna í 6. grein þeirra. Þessar heimildir byggja á hinn bóginn á nokkuð langri venju og á það bæði við um efni þeirra og framsetningu.

Umræddar heimildir í 6. grein fjárlaga eru ýmist veittar ríkisstjórninni eða fjármálaráðherra.

Í 6. grein fjárlaga 1989 var ríkisstjórninni veittar þrjá heimildir. Fyrsti liður greinarinnar kveður á um heimild ríkisstjórnarinnar til að breyta fjárhæðum fjárlaga tekna- og gjaldamegin, ef lög eru staðfest af Alþingi það ár, sem hafa í för með sér útgjalda- eða tekjuauka fyrir ríkissjóð. Ef slíka heimild væri ekki að finna í fjárlögum þyrfti að breyta þeim með lögum í hvert sinn sem samþykkt væru lög er hefðu útgjöld eða tekjur í för með sér. Annar og þriðji liður veita heimildir til niðurfellingar stofngjalda og afnotagjalda síma hjá fötluðum hjá Póst-og símamálastofnuninni. Eðlilegra er að mæla fyrir um niðurfellingu heimildar sem þessarar í lögum og reglugerðum er um stofnunina gilda, t.d. eins og gert er varðandi afnotagjöld Ríkisútvarpsins.

Heimildum fjármálaráðherra má skipta í eftirtalda flokka árið 1989:

- ◆ Yfirdráttarheimild
- ◆ Eftirgjöf annarra gjalda en aðflutningsgjalda og sölugjalds
- ◆ Ráðstöfun eigna
- ◆ Fasteignakaup, lántökuheimildir o.fl.
- ◆ Ýmsar heimildir

Í fyrsta lagi er fjármálaráðherra heimilt að stofna til tímabundins yfirdráttar á viðskiptareikningi ríkissjóðs í Seðlabankanum á árinu 1989 vegna árstíðarbundinna sveiflna í fjármálum ríkisins. Yfirdráttarheimild ríkissjóðs er þannig notuð til að fjármagna greiðsluhalla ríkissjóðs innan hvers mánaðar og innan ársins og er sem slík nauðsynleg við framkvæmd fjárlaga.

Í öðrum flokki eru veittar heimildir til að fella niður eða endurgreiða ýmis gjöld til ríkissjóðs, s.s. stimpilgjald. Hvergi er hægt að sjá í fjárlögum hvað þessar heimildir kosta ríkissjóð í formi minni tekna. Ríkisendurskoðun telur rétt að meta slíkar niðurfellingar til fjár og birta sem sérstakan lið í fjárlögum.

Þriðji flokkurinn fjallar um heimildir fjármálaráðherra til að selja fasteignir og jarðir í eigu ríkisins. Í þessum flokki eru fasteignir A- og B-hluta ríkissjóðs. Söluandvirði A-hluta fasteigna er fært til tekna hjá A-hluta ríkissjóði en andvirði B-hluta fasteigna hennar hins vegar til viðkomandi stofnunar. Eðlilegt væri og skýrara að tilgreina í 6. grein fjárlaga fasteignamat þeirra eigna, sem fyrirhugað er að selja á árinu, liggja það fyrir.

Fjórði flokkur fjallar um heimildir fjármálaráðherra til að skuldbinda ríkissjóð með kaupum og lántökum eða leigu á fasteignum. Allir liðir í þessum flokki heimilda í fjárlögum ársins eru tengdar við ákveðna stofnun eða ákveðnar fasteignir. Eins og nú háttar eru engar fjárhæðir tengdar kaupum á eignum. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti Alþingi að setja ramma um það hversu miklu fjármagni (útborgun og lántökur) má ráðstafa til fasteignakaupa hverju sinni og hversu stórt húsnæði keypt er.

Að lokum er fjármálaráðherra veittar ýmsar heimildir á árinu 1989 er taka til eftirfarandi atriða:

- ◆ Ábyrgða á lánum
- ◆ Yfirtöku skulda
- ◆ Niðurfellingu vanskilaskulda
- ◆ Bótageiðslna
- ◆ Samninga um uppgjör á ógreiddum hlut ríkisins í sameiginlegum framkvæmdum
- ◆ Niðurfellinga eða endurgreiðslna aðflutningsgjalda og söluskatts
- ◆ Makaskipta á fasteignum
- ◆ Tækjakaupa
- ◆ Kaupa á dagblöðum

Almennt telur Ríkisendurskoðun að þeir ofangreindra liða, sem fela fyrr eða síðar í sér útgjöld, eigi að koma fram á tölulegu formi í 4. grein fjárlaga. Á sama hátt telur stofnunin að þeir liðir, sem fela í sér heimildir til lántöku eigi að koma fram í lánsfjárlögum, eins og fyrir er mælt í 71. grein laga nr. 52/1966, sbr. 13. grein laga nr. 84/1985.

Áætlað er fyrir þeim útgjöldum sem heimiluð eru samkvæmt 6. grein fjárlaga í fjárlagalið 09-481 Utgjöld samkvæmt heimildarákvæðum. Það framlag fer aðallega til fjármögnunar fasteignakaupa ríkisins sem fært er á fjárlagalið 09-981 Ýmsar fasteignir ríkissjóðs. Þannig voru millifærðar 203,5 milljónir króna af þeim fjárlagalið sem framlag til fasteignakaupa ríkisins. Þrátt fyrir það voru fjárveitingar til fasteignakaupa vanáætlaðar en alls námu þau 479 milljónum króna eða 147 milljónum króna hærri fjárhæð en veitt var á fjárlögum og fjáráukalögum árið 1989.

Heimildir 6. greinar fjárlaga hafa veruleg áhrif á samanburð fjárlaga við raunverulega útkomu ríkissjóðs eins og hún birtist í ríkisreikningi. Í 6. grein er oft á tíðum að finna heimildir upp á hundruðir milljóna króna án þess að gerð sé grein fyrir þessum fjárhæðum í 4. grein fjárlaganna, sem hefur að geyma mikilsverð útgjöld og stofnkostnað A-hluta ríkissjóðs. Sem dæmi um þetta mætti nefna lið 6.19 í 6. grein fjárlaga ársins 1989 er hljóðar svo:

"Að ganga til samninga við Rafmagnsveitu ríkisins og Orkubú Vestfjarða um yfirtöku skulda til lúkningar á samkomulagi því sem gert var við þessi fyrirtæki um niðurfellingu "verðjöfnunargjalds á raforku" árið 1986 að fenginni umsögn fjárveitinganefndar. Yfirtökunni verði hagað þannig að fyrirtækin geti öðlast þann

rekstrargrundvöll miðað við eðlilega fjárfestingu, rekstrarumsvif og gjaldskrárákvarðanir sem umrætt samkomulag frá árinu 1986 gerir ráð fyrir."

Þessi grein hafði í för með sér verulega skuldbindingar og útgjöld fyrir ríkissjóð. Í júlí 1989 gerði ríkissjóður samning við Rafmagnsveitur ríkisins annars vegar og Orkubú Vestfjarða hins vegar um yfirtöku á langtímalánum þessara fyrirtækja. Felldar voru niður skuldir Rafmagnsveitna ríkisins að fjárhæð 2.757 milljónir króna og hjá Orkubúi Vestfjarða að fjárhæð 750 milljónir króna. Þá voru felldar niður skuldir hjá hitaveitum að fjárhæð 8 milljónir króna. Á því ári voru því eftirgefin lán til orkugeirans, vegna niðurfellingar verðjöfnunargjalds, að fjárhæð 3.515 milljónir króna, sem ekki var gerð töluleg grein fyrir í fjárlögum.