

RÍKISENDURSKOÐUN

---

# Endurskoðun ríkisreiknings 1992

Skýrsla  
yfirskoðunarmanna  
ríkisreiknings og  
Ríkisendurskoðunar

---

Október 1993



## EFNISYFIRLIT

SKÝRSLA YFIRSKOÐUNARMANNA RÍKISREIKNINGS 1992 .....	7
Inngangur .....	9
Afkoma ríkissjóðs og fjárhagsstaða .....	10
Almennar ábendingar .....	10
Löggæsla og umboðsvald .....	16
Ríkisendurskoðun .....	17
SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR .....	21
INNGANGUR .....	23
Reikningsskilaaðferðir .....	23
Rekstrarafkoma .....	24
Efnahagur .....	25
ALMENNAR ATHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR .....	27
Athugasemdir við bókhald og fjárreiður stofnana .....	27
Bókhaldskerfi ríkisstofnana .....	28
Árangur við innheimtu ríkissjóðstekna .....	28
Ábyrgðir og lán vegna fiskeldis .....	29
Endurskoðun aðila utan ríkisreiknings .....	31
Aðhald í ríkisrekstri og mat á rekstrarárangri stofnana .....	32
Ný stjórnáætlun .....	34
Frumvarp til laga um greiðslur úr ríkissjóði .....	34
REKSTRARNIÐURSTAÐA RÍKISSJÓÐS .....	37
EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS .....	41
Sjóðir og bankareikningar .....	42
Skammtímakröfur og skammtímaskuldir .....	42
Langtímakröfur og langtímaskuldir .....	42
Afskrift krafna .....	44
Hlutafé og stofnframlög .....	45
Lífeyrisskuldbinding .....	45
TEKJUR RÍKISSJÓÐS .....	47
Yfirlit .....	47
Lagabreytingar .....	48
Álagning opinberra gjalda á árinu 1992 .....	50
Innheimta og eftirstöðvar .....	52
Virðisaukaskattur .....	53
Staðgreiðsla .....	54
Önnur gjöld .....	55
Niðurfærsla eftirstöðva .....	55
REKSTUR OG EFNAHAGUR B-HLUTA .....	59

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK RÁÐUNEYTI OG STOFNANIR .....	63
00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS .....	63
01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI .....	65
02 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI.....	67
03 UTANRÍKISRÁÐUNEYTI .....	73
04 LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI.....	77
05 SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI .....	82
06 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI.....	84
07 FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI.....	88
08 HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI .....	93
09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI.....	104
10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI .....	111
11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI.....	118
12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI.....	123
13 HAGSTOFA ÍSLANDS .....	124
14 UMHVERFISRÁÐUNEYTI.....	125
SÉRTEKJUR STOFNANA.....	127

## LISTI YFIR STOFNANIR

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins .....	105
Alþjóðaflugþjónustan á Íslandi .....	115
Atvinnuleysistryggingasjóður.....	96
Biskup Íslands.....	87
Borgarspítalinn í Reykjavík .....	101
Byggingarsjóður ríkisins .....	91
Byggingarsjóður verkamanna .....	91
Byggingarsjóður Þjóðarbókhöðu .....	71
Ferðamálasjóður .....	115
Fiskistofa .....	83
Flóabátar og vöruflutningar .....	112
Flugmálastjórn .....	114
Flugmálastjórn, Keflavíkurflugvelli .....	75
Flugstöð Leifs Eiríkssonar .....	75
Framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins .....	105
Fríhöfn, Keflavíkurflugvelli .....	74
Fræðsluskrifstofur .....	68
Gengismunasjóður.....	83
Hafnarmál .....	113
Hagræðingarsjóður .....	83
Héraðsskólar.....	68
Hitaveitur.....	121
Húsameistari ríkisins.....	66
Húsbréfadeild.....	91
Innkaupastofnun ríkisins .....	107
Íslenska járnblendifélagið hf. ....	119
Kostnaður við aðskilnað dóms- og umboðsvalds .....	86
Lánasjóður íslenskra námsmanna .....	69
Lánasýsla ríkisins .....	108
Landgræðsla ríkisins.....	78
Lyfjaverslun ríkisins .....	106
Löggæslukostnaður árin 1988 til 1992 .....	85
Lögreglustjórnin í Reykjavík.....	85
Málefni fatlaðra .....	89
Málefni fatlaðra, Norðurlandi eystra .....	89
Málefni fatlaðra, Norðurlandi vestra .....	89
Menningarsjóður .....	71
Opinberar heimsóknir .....	64
Rafmagnseftirlit ríkisins.....	119
Rafmagnsveitur ríkisins .....	121
Ríkisábyrgð á launum .....	89
Ríkisspítalar .....	99
Ríkisútvarpið, hljóðvarp.....	70
Ríkisútvarpið, sjónvarp.....	70
Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið .....	102
Sendiráð .....	74

Sérstakar lánveitingar til fiskeldis .....	80
Sérstakur sjóður til hvalarannsóknna .....	83
Sinfóníuhljómsveit Íslands .....	70
Sjávarútvegshús, undirbúningur.....	83
Sjúkrahús Akraness .....	98
Sjúkrahúsið Keflavík .....	99
Skipaútgærð ríkisins.....	112
Skógrækt ríkisins .....	78
Slippstöðin hf. ....	105
St. Jósefsspítali, Landakoti .....	101
Stóðhestastöðin Gunnarsholti.....	80
Tryggingastofnun ríkisins .....	94
Vita- og hafnamálaskrifstofa, þjónustumiðstöð .....	113
Vita- og hafnamálaskrifstofan .....	113
Vitastofnun Íslands .....	113
Önnur sjúkrahús og hjúkrunarstofnanir .....	103

**SKÝRSLA  
YFIRSKOÐUNARMANNA  
RÍKISREIKNINGS 1992**





## I

## Inngangur

Sú skýrsla yfirskoðunarmanna ríkisreiknings og Ríkisendurskoðunar sem hér birtist fjallar um ríkisreikning ársins 1992.

Þetta er önnur tveggja skýrslna sem birtast á árinu 1993. Hin fyrri kom út í febrúar sl., þar sem fjallað var um ríkisreikning ársins 1991. Sú skýrsla var óvenju seint á ferð af ástæðum sem þar voru skýrðar.

Þar sem svo skammur tími hefur liðið milli útkomu þessara tveggja skýrslna er vart hægt að gera raunhæfan samanburð á málafylgju milli þessara tveggja reikningsára.

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings ársins 1992 höguðu vinnu sinni við endurskoðun reikningsins á svipaðan hátt og árið á undan. Þó ber þess að geta, að þeir kynntu sér enn frekar en áður sérskýrslur Ríkisendurskoðunar um ýmsar stofnanir ríkisins, bæði í A-hluta og B-hluta ríkisreiknings. Ennfremur kynntu þeir sér sérstaklega starfsemi sýslumanna og lögreglustjórans í Reykjavík. Þeirra athugana verður getið síðar í þessari skýrslu.

Yfirskoðunarmenn lögðu áherslu á að kynna sér ríkisreikninginn og bera hann saman við fjárheimildir sem Alþingi hefur veitt með fjárlögum og fjáraukalögum.

Reikningurinn var lesinn rækilega yfir með starfsmönnum Ríkisendurskoðunar. Beðið var um sérstakar upplýsingar um fjölmarga fjárlaga- og reikningsliði. Svör bárust frá Ríkisendurskoðun og viðkomandi stofnunum um nær alla liðina. Skýrslurnar voru síðan lesnar yfir og beðið var um frekari upplýsingar eftir því sem þurfa þótti.

Í skýrslu þessari fjalla yfirskoðunarmenn um nokkur þau atriði sem varða ríkisreikninginn í heild eða tiltekna málefnaflokkka. Á hinn bóginn er ekki fjallað um meðferð mála á vegum einstakra stofnana eða ráðuneyta. Það er gert í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem birtist samtímis. Yfirskoðunarmenn taka það fram að þeir lýsa fyllsta stuðningi við þær athugasemdir Ríkisendurskoðunar sem þar koma fram.

## II

### Afkoma ríkissjóðs og fjárhagsstaða

Samkvæmt niðurstöðu ríkisreiknings 1992 var rekstrarhalli ársins tæpir 10,6 milljarðar króna í samanburði við 13,5 milljarða króna halla á árinu 1991. Rekstrarhallinn á árinu var 10,0% af heildartekjur samanborið við 12,7% árið 1991. Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs námu 106,0 milljörðum króna á árinu sem er hækkun um 60 milljónir króna frá árinu áður eða 0,1%. Heildargjöld námu 116,6 milljörðum króna sem er 2,8 milljarða króna lækkun frá árinu 1991 eða 2,4%.

Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir að rekstrarhallinn yrði 4,1 milljarður króna en niðurstaða greiðsluuppgjors fyrir árið sýndi að hallinn varð tæpar 7,2 milljarðar króna.

Frávik á niðurstöðu ríkisreiknings og greiðsluuppgjors að fjárhæð 3,0 milljarðar króna skýrist annars vegar af 3,0 milljarða króna hærri álögðum tekjum ríkissjóðs en innheimtar voru á árinu og hins vegar af áföllnum gjöldum að fjárhæð 6,0 milljarðar króna.

Niðurstaða efnahagsreiknings A-hluta ríkissjóðs sýnir að peningalegar eignir hans námu 86,7 milljörðum króna í árslok 1992 og hafa þær aukist um 8,7% frá ársbyrjun. Heildarskuldir að meðtöldum skuldbindingum vegna lífeyrisréttinda námu 236,6 milljörðum króna og hafa skuldir A-hluta ríkissjóðs aukist um 12,0% frá ársbyrjun 1991. Þannig jók ríkissjóður peningalegar skuldir sínar umfram eignir um 18,5 milljarða króna á árinu 1992 eða svo til sömu fjárhæð og varð á árinu 1991.

## III

### Almennar ábendingar

#### Sérstaða fjárlaga 1992

Fjárlögin fyrir árið 1992 eru að sumu leyti sérstök. Ber þar einkum að nefna að við afgreiðslu þeirra var gert ráð fyrir því að einstakir ráðherrar dreifðu hluta af flata niðurskurðinum sem var um 5% aftur til viðkomandi stofnana. Var þetta gert þannig að stofnanirnar fengu mjög mismunandi mikið í sinn hlut og er útilokað að átta sig á því eftir hvaða reglum þessum fjármunum var úthlutað eða hvort yfirleitt var fylgt einhverjum reglum að þessu leyti. Yfirskoðunarmenn telja að þessari vinnuaðferð við afgreiðslu

fjárlaga fylgi verulegir vankantar. Í fyrsta lagi reynist afar torvelt að lesa saman fjárheimildir einstakra liða og niðurstöður þeirra í reikningi og í öðru lagi er illmögulegt að nota ríkisreikninginn, ásamt fjárlögum eins og þau liggja fyrir, sem stjórnæki.

Á undanförmum árum hafa svokallaðir safnliðir orðið fyrirferðameiri í fjárlögum en áður tíðkaðist. Þeir eru bæði til ráðstöfunar af hálfu einstakra ráðuneyta og ríkisstjórnar í heild. Engar reglur eru í gildi um ráðstöfun á fé af safnliðum enda er það gert með margvíslegu móti og mismunandi frá einu ráðuneyti til annars. Stundum er fé varið af safnliðum til að standa undir rekstrarliðum ráðuneytanna, yfirvinnu starfsmanna og jafnvel til risnu. Þess eru dæmi 1992 og er vafasamt að sé í samræmi við það sem til var ætlast.

Úthlutun á fé safnliðanna hefur einnig haft í för með sér að tilfærslur á milli einstakra fjárlagaliða eru gríðarlega margar, jafnvel á annað hundrað í sumum ráðuneytum. Allt verður það til þess að samanburður fjárlagaheimilda og ríkisreiknings er seintekinn og torsóttur.

Yfirskoðunarmenn telja að safnliðir séu nauðsynlegir að einhverju marki í fjárlögum hverju sinni. Sumir þeirra eru ætlaðir til tiltekinna verkefnasviða og ætti ekki að ráðstafa fé af þeim til annarra verkefna. Aðrir eru til óbundinnar ráðstöfunar. Yfirskoðunarmenn líta svo á að það sé íhugunarefni fyrir Alþingi hversu margir og háir óskiptir liðir eigi að vera í fjárlögum hverju sinni til ráðstöfunar fyrir handhafa framkvæmdavaldsins, en jafnframt hvort eigi sé tímabært að móta reglur eða ramma um ráðstöfun á fé safnliðanna.

Yfirskoðunarmenn leggja áherslu á að afgreiðsla fjárlaga og greinargerð fjárlagafrumvarps sé trúverðug. Þannig er mikilvægt að fjármunum sé ráðstafað til verkefna í samræmi við þær skýringar sem gefnar eru í greinargerð fjárlagafrumvarpsins. Að sjálfsögðu ber þó að taka tillit til þeirra breytinga, sem Alþingi tekur ákvörðun um við afgreiðslu fjárlaga, enda koma þá að jafnaði fram nýjar skýringar af hálfu fjárlaganefndar. Ennþá mikilvægara er að fjármunum af ákveðnum fjárlagaliðum sé ekki í framkvæmdinni varið til annara og óskyldra hluta. Við endurskoðun ríkisreikningsins fyrir árið 1992 hefur komið í ljós að nokkur misbrestur er á því að þessa sé ávallt gætt.

## **A-hluti eða B-hluti**

Einn vandinn við endurskoðun ríkisreiknings eru afar óljós skil milli A- og B-hluta fjárlaga.

Í I. kafla laga um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga nr. 52/1966 eru hin efnislegu takmörk ríkisreiknings mörkuð. Þar segir í 1. gr. að í ríkisreikning skuli færa sundurliðaða reikninga ríkissjóðs, ríkisstofnana og fyrirtækja og sjóða í ríkiseign. Þó ekki reikninga banka og annarra lánastofnana. Í III. kafla laganna er mælt fyrir um efnisskipun ríkisreiknings og reikningatengsl. Í 6. gr. er m.a. kveðið á um að ríkisreikningur skuli skiptast í tvo hluta, A-hluta og B-hluta. A-hluti nær yfir fjárreiður ríkissjóðs og

ríkisstofnana þar með taldar almannatryggingar en B-hluti yfir ríkisfyrirtæki og sjóði í ríkiseign samkvæmt nánari ákvörðun ríkisreikningsnefndar, sbr. 3. tl. 83. gr.. Skv. 7. gr. er með ríkisfyrirtækjum átt við ríkisaðila, sem standa að öllu eða verulegu leyti undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vörum og þjónustu eða hafa starfsemi með höndum sem í meginatriðum er hliðstæð starfsemi einkaaðila. Hjá þeim einum skal eignfæra og afskrifa efnislega fjármuni.

Skv. 63. gr. laganna skulu fjárlög skiptast í A- og B-hluta á sama hátt og ríkisreikningur. Skv. 66. gr. skulu allar sömu meginreglur gilda um efnisskipun og sundurliðun fjárlaga og þær er gilda um ríkisreikning. Þó má sundurliðun í fjárlögum vera minni en í ríkisreikningi.

Full þörf er á að kveða með skýrari hætti en til þessa hefur tíðkast á um það hvernig flokka skuli hinn mjög svo margbreytilega hóp ríkisaðila. Þá er og dæmi um að gerð sé grein fyrir fjárreiðum aðila í ríkisreikningi þó þeirra sé að engu getið í fjárlögum. Til dæmis um þetta ósamræmi má nefna að Bygðastofnun, Atvinnutryggingardeild Bygðastofnunar, Ábyrgðarsjóður launa við gjaldþrot, Framkvæmdasjóður aldraðra, Ferðamálasjóður auk fjölda annarra sjóða er heyra undir landbúnaðar-, sjávarútvegs-, félagsmála-, menntamála- og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, koma ekki fram í fjárlögum þó gerð sé grein fyrir þeim í ríkisreikningi.

Loks má minna á að í skýrslu yfirskoðunarmanna með ríkisreikningi fyrir árið 1991 var bent á að dæmi væru um að stjórnendur, sem reka bæði A- og B-hluta stofnanir flytji verkefni milli þeirra án þess að heimild sé til slíkra flutninga í sérlögum eða fjárlögum. Verkefnaflutningar eiga sér gjarnan stað í þeim tilgangi að létta undir með rekstri A-hluta stofnunar eða til að ráðast í verkefni sem ekki er áætlað fyrir hjá A-hluta stofnuninni. Því má ætla að tilteknir liðir starfsemi stofnana í A-hluta séu flokkaðir með B-hluta án þess rökbundin nauðsyn sé á slíkri skiptingu. Vegagerð ríkisins og Vita- og hafnamálastofnun eru að mati yfirskoðunarmanna glögg dæmi um þetta.

Af þessu tilefni er rétt að ítreka að það er algerlega óviðunandi að hægt sé að færa verkefni á milli A- og B-hluta með framangreindum hætti og brýnt að taka þessi mál til endurskoðunar.

Ríkisreikningsnefnd hefur um nokkurt skeið unnið að endurskoðun á ýmsum atriðum er lúta að uppgjöri og framsetningu ríkisreiknings og fjárlaga jafnframt því sem unnið hefur verið að gerð tillagna að breytingum á lögum um ríkisbókhald.

Að mati yfirskoðunarmanna er framangreind endurskoðun tímabær og brýnt að niðurstöður hennar fari að sjá dagsins ljós. Að öðru leyti telja yfirskoðunarmenn að ákvæði gildandi laga um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga séu yfirleitt skýr og þau beri að virða.

**Heilsugæslustöðvar**

Í kjölfar breyttrar verkaskiptingar milli ríkis og sveitarfélaga stendur ríkissjóður nú að fullu undir kostnaði við rekstur sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva. Í ljósi þessa er tímabært að skoða ofan í kjölinn hvort ekki sé eðlilegt að athuga hvaða rekstrarform henti heilsugæslustöðvum best. Sem stendur er rekstrarform heilsugæslustöðva nú með þrennum hætti:

- Í fyrsta lagi eru þær sem reknar eru með hefðbundnum hætti sem sérstakar ríkisstofnanir óháðar öðrum sjúkrastofnunum. Flestar stöðvanna fylla þennan flokk.
- Í öðru lagi eru nokkrar stöðvar sem reknar eru með öðrum sjúkrastofnunum eða í samstarfi við aðrar sjúkrastofnanir.
- Í þriðja og síðasta lagi er að geta þess að ein heilsugæslustöð er rekin af hlutafélagi í eigu lækna.

Gagnlegt væri að gera samanburð á mismunandi rekstrarformum sem koma til greina við rekstur heilsugæslustöðva og kanna um leið hvort ekki megi spara umtalsverða fjármuni svo og að samræma þjónustu þessara stöðva með því að sameina þær annarri heilbrigðisþjónustu þar sem því verður við komið.

## Lífeyrissjóðir

Í ríkisreikningi fyrir árið 1989 voru lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs í fyrsta sinn uppfærðar. Í lögum um lífeyrissjóði opinberra starfsmanna er m.a. kveðið á um að ríkissjóður skuli standa undir greiðslu hinnar svokölluðu „lífeyrishækkunar“ en með þessu hugtaki er átt við þær hækkunar sem verða á úrskurðuðum lífeyrisgreiðslum vegna almennra hækkana á launum opinberra starfsmanna. Á sama hátt ábyrgist hann greiðslur úr eftirlaunasjóði Útvegsbanka Íslands og eftirlaun fyrrum bankastjóra hans. Að auki ábyrgist ríkissjóður skuldbindingar lífeyrissjóða opinberra starfsmanna geti þeir sjálfir ekki staðið undir þeim.

Í árslok 1992 námu lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs 57,8 milljörðum króna og höfðu hækkað um 2,8 milljarða á árinu. Að sjálfsögðu verður að taka útreikningum þessum með nokkurri varúð þar sem miklu skiptir hvaða ávöxtunarkröfur eru gerðar í forsendum þeim sem að baki búa. Í þeim útreikningum sem ofangreindar fjárhæðir miðast við var gengið út frá því að vextir væru 2% umfram launahækkunar. Í því efni er byggt á síðustu tryggingarfræðilegu úttektinni á Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóði hjúkrunarkvenna. Til fróðleiks skal þess getið hér að miðað við hinar gefnu forsendur leiddu niðurstöður úttektarinnar hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins í ljós að lífeyrisiðgjald þyrfti a.m.k. að hækka úr 10% af launum í a.m.k. 26,4% ef þau ættu að standa undir framtíðarskuldbindingum sjóðsins.

Standist forsendur fyrir útreikningum þessum er ljóst að lífeyrisskuldbindingar verða ríkissjóði ákaflega þungar í skauti þegar fram líða

stundir. Rétt er þó að undirstrika að í þessum efnum er mikil óvissa í ljósi þess hve erfitt er að segja fyrir um hvað sé hið eðlilega og rétta vaxtastig sem miða skal við í þessum útreikningum. Ef t.d. væri gengið út frá því að vextir væru 3% umfram launahækkningar verður þessi þróun langtum hægari.

Telja verður augljóst að þrátt fyrir að deila megi um hvaða forsendur skuli gefa sér við mat á ofangreindum skuldbindingum er hér um stórt mál að ræða sem ríkisvaldið og samtök launafólks verða að taka á.

### **Fasteignir ríkissjóðs**

Fasteignir ríkissjóðs er B-hluta stofnun sem heyrir undir fjármálaráðuneytið. Stofnunin starfar eftir reglum sem henni voru settar í júlí 1991. Helstu verkefni hennar felast í eftirliti með rekstri, viðhaldi og breytingum á þeim fasteignum sem henni hefur verið falið að hafa umsjón með. Umsvif Fasteigna ríkisins hafa aukist ár frá ári og er reynslan af starfsemi stofnunarinnar ágæt. Enn má finna dæmi um að einstaka embættismenn, t.d. sýslumenn, séu að vasast í verkefnum af því tagi varðandi embættisbústaði. Fasteignir ríkissjóðs virðast vera kjörnar til þess að sinna þessu verkefni á faglegri og tryggari hátt.

Í ljósi hinna auknu umsvifa Fasteigna ríkissjóðs er að mati yfirskoðunarmanna nauðsynlegt að skjóta styrkari stoðum undir starfsemi stofnunarinnar í löggjöf. T.d. sýnist full þörf á skýrari ákvæðum um hvaða eignum stofnunin skuli hafa umsjón með svo og í hverju umsjónin skuli felast. Jafnframt væri e.t.v. ekki úr vegi að fela stofnuninni víðtækara hlutverk. Þannig sýnist ekki úr vegi að kanna hvort hagkvæmt sé að fela henni að annast a.m.k. sum þeirra verkefna sem embætti Húsmeistara ríkisins annast nú.

Loks er í þessu sambandi vert að vekja máls á því hvort ekki sé tímabært að endurskoða lög um embættisbústaði með það að markmiði að ríkið selji þá eftir fyrirframgerðri áætlun og eftir samkomulagi við þá aðila sem í hlut eiga.

### **Launakerfi opinberra starfsmanna**

Á liðnum misserum og árum hefur komið æ betur í ljós að launakerfi ríkisins er að hruni komið. Innan þess þrífast m.a. allskonar aukagreiðslur og fríðindi, svo sem:

- Óunnin yfirvinna
- Bifreiðahlunnindi
- Húsnæðisfríðindi
- Risna
- Greiðslur fyrir aukastörf
- Ferðakostnaðarhlunnindi

- Nefndalaun
- Stjórnarlaun

Einkum verða þessar aukagreiðslur fyrirferðamiklar þegar ofar kemur í embættismannakerfi hins opinbera. Má segja að um sé að ræða tvö launakerfi. Yfirskoðunarmenn vilja enn á ný ítreka fyrri áskoranir sínar um að fram fari heildarúttekt á hvers konar aukagreiðslum og fríðindum sem ýmsir ríkisstarfsmenn njóta. Að mati þeirra er löngu tímabært að samræma laun og starfskjör ríkisstarfsmanna og girða fyrir handahófskenndar ákvarðanir í launa- og kjaramálum einstakra starfsmanna sem oftast en ekki hefur haft óþolandi mismunun í för með sér.

Yfirskoðunarmenn minna enn einu sinni á, að í 30. gr. laga nr. 38/1954 segir m.a.: „Hafa skal stimpilklukkur í skrifstofum og vinnustofum, þar sem því verður viðkomið, og halda skrá um hvenær starfsmenn koma til vinnu.“ Þessari lagaskyldu ber ráðuneytunum að sinna þegar í stað.

## Risna

Ljóst virðist að nokkur árangur varð af þeim áformum stjórnvalda að draga verulega úr risnu á árinu 1992. Strangt aðhald í þessum efnum á undanförunum árum hefur þegar skilað nokkrum árangri. En betur má ef duga skal. Fagna ber því að mun skýrari reglur en áður giltu í þessum efnum voru settar í desember 1992 og er vonast til þess að þær komi að góðu gagni við að draga úr risnuútgjöldum.

Því er hins vegar ekki að leyna að þrátt fyrir strangara aðhald og skýrari reglur er enn víða pottur brotinn í þessum efnum. Þannig gerði Ríkisendurskoðun líkt og áður fjölmargar athugasemdir vegna risnu, bæði varðandi tilefni greiðslna og frágang reikninga. Þá má geta þess að dæmi má finna um að einstakir aðilar hafi leitað á náðir ráðherra með beiðni um móttöku og tilheyrandi risnu í hans nafni eftir að sömu beiðni hafði verið sýnað af öðrum ráðherra. Fyrir slíkt þarf að girða.

## Ráðstöfunarfé ráðherra

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1990 var í fyrsta skipti gert ráð fyrir svokölluðu „ráðstöfunarfé ráðherra“. Eins og kemur fram í greinargerð frumvarpsins var gert ráð fyrir því að þessi fjárlagaliður yrði notaður til þess að bregðast við tilfallandi útgjöldum af margvíslegu tagi sem upp kunna að koma. Ekki síst var tilgangurinn sá að draga úr þörfinni fyrir aukafjárveitingar. Í greinargerðinni var vitnað til þess að á hverju ári komi upp ný tilefni og verkefni sem talið er nauðsynlegt að sinna og að til ráðuneytanna sækja ýmsir aðilar félagasamtök og stofnanir sem þurfa úrlausn. Einnig var til þess ætlast að fé þessu yrði varið til athugunar, úttektar og undirbúningsvinnu við málefni sem ráðuneytin sinna frá degi til dags en ekki verða séð fyrir við fjárlagagerðina.

Skemmst er frá því að segja að notkun þessara fjármuna hefur farið úr böndunum. Þannig ákveða sum ráðuneytin að nota alla liðina til þess að auka við rekstrarfé aðalskrifstofanna. Yfirskoðunarmenn taka fram að þessi gagnrýni á ekki við um öll ráðuneytin.

## IV

### Löggæsla og umboðsvald

Yfirskoðunarmenn ríkisreikningsins heimsóttu stofnanir á þessu ári eins og í fyrra. Var ákveðið að fara sérstaklega í stofnanir á vegum dómsmálaráðuneytisins. Embætti sýslumannsins í Reykjavík, lögreglustjórans í Reykjavík og sýslumannsins í Stykkishólmi voru að þessu sinni heimsótt.

Við þessar heimsóknir kom margt fram sem staðfesti í raun fyrst og fremst það sem fram kemur í skýrslum Ríkisendurskoðunar meðal annars um lögreglustjóraembættið í Reykjavík. Hér er um að ræða langstærsta embætti lögreglustjórnar í landinu sem er svo miklu stærra en önnur embætti að það er tæplega samanburðarhæft.

Ríkisendurskoðun gerði fjölmargar athugasemdir við rekstur embættisins í ítarlegri skýrslu. Taka yfirskoðunarmenn undir þær allar og telja mjög mikilvægt að embættið gangi rösklega fram í því að framkvæma þær ábendingar um úrbætur sem þar er bent á. Yfirskoðunarmenn fagna jákvæðum undirtektum lögreglustjórnar í Reykjavík við þeim athugasemdum sem fram komu og beina því til dómsmálaráðuneytisins að skapa embættinu aðstöðu til að fylgja eftir ábendingum Ríkisendurskoðunar.

Yfirskoðunarmenn heimsóttu einnig embætti sýslumannsins í Reykjavík. Ástæðan var ekki síst sú að í rekstri þess embættis má lesa hvernig aðskilnaður dómsvalds og umboðsvalds í héraði hefur komið út kostnaðarlega. Var afar fróðlegt að fara yfir þessi mál í embættinu og bera saman breytingarnar bæði hvað varðar verkefni og mannafla, einkum aukin verkefni á sviði sifjaréttar. Þarna kom einnig fram að sýslumaðurinn hafði gert ráð fyrir nokkurri fjölgun starfsmanna upp úr miðju árinu án þessa að fjárlagaheimild lægi fyrir. Hafði sýslumaðurinn upplýsingar um það efni og heimildir sínar frá dómsmálaráðuneyti svo sem vera ber. Síðar kom í ljós að fjármálaráðuneyti stöðvaði auglýsingu eftir nýjum starfsmönnum. Yfirskoðunarmenn rákust oft á dæmi af þessu tagi við yfirferð mála og virðist sérstaklega brýnt að koma á styttri boðleiðum og afdráttarlausari á milli ráðuneyta og stofnana en nú er.

Þá heimsóttu yfirskoðunarmenn embætti sýslumannsins í Stykkishólmi. Til viðbótar sambærilegum verkefnum hjá sýslumanninum í Reykjavík hefur hann einnig með höndum innheimtu ríkissjóðstekna, löggæslu o.fl. Kom þar



ýmislegt fróðlegt fram varðandi þau vandamál sem til staðar eru í fámennum embættum, sérstaklega þau sem lúta að stærð umdæmisins. Dæmi um slíkt eru vandamál á sviði löggæslu þegar efna á til samkomuhalds á fleiri en einum stað í umdæminu á sama tíma. Hefur sýslumaður þurft að grípa til þess að banna samkomuhald á einum stað meðan það var leyft á öðrum. Sú afgreiðsla er kannski dæmi um mismunandi aðstöðu til samkomuhalds, annars vegar á höfuðborgarsvæðinu og hins vegar á landsbyggðinni, sem illa er hægt að una við.

## V

# Ríkisendurskoðun

## Stjórnsýsluendurskoðun

Í lögum um Ríkisendurskoðun er mælt fyrir um að stofnunin geti auk hinnar hefðbundnu fjárhagsendurskoðunar framkvæmt stjórnsýsluendurskoðun hjá ríkisstofnunum og -fyrirtækjum en með því er átt við að könnuð sé meðferð og nýting á ríkisfé hjá viðkomandi ríkisstofnunum og -fyrirtækjum. Vekja skal athygli stjórnvalda á því sem úrskaiðis kann að hafa farið í rekstrinum og gera tillögur til úrbóta.

Að mati yfirskoðunarmanna er nauðsynlegt að efla þennan þátt í starfsemi Ríkisendurskoðunar í því skyni að hagræða í ríkisrekstri og bæta nýtingu á þeim fjármunum sem varið er til ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja svo og að meta árangur af fjárframlögum til þeirra. Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings mælast eindregið til við Alþingi að Ríkisendurskoðun sé skapað svigrúm til að sinna þessu viðfangsefni í auknum mæli.

## Farvegur fyrir skýrslur Ríkisendurskoðunar

Að mati yfirskoðunarmanna er brýnt að finna eðlilegan farveg á Alþingi fyrir skýrslur Ríkisendurskoðunar um hin ýmsu endurskoðunarverkefni í því skyni að tryggja að afstaða þingsins til þeirra liggi fyrir hverju sinni. Í þessu sambandi er þess að geta að Ríkisendurskoðun er eftirlitsaðili sem starfar á vegum Alþingis. Því er það í ágætu samræmi við stöðu og hlutverk stofnunarinnar að hún geri Alþingi grein fyrir verkum sínum með skipulegum hætti. Í samræmi við lögbundið hlutverk sitt endurskoðar stofnunin reikninga ríkisins og ríkisfyrirtækja, gerir athugasemdir, safnar upplýsingum, gefur álit o.s.frv. Hins vegar hefur stofnunin ekkert vald til þess að mæla fyrir eða fyrirskipa breytingar á framkvæmd þannig að bindandi sé fyrir stjórnsýsluna. Slíkt boðvald hefur þingið að sjálfsögðu.

Yfirskoðunarmenn telja að forsætisnefnd Alþingis beri að tryggja að Alþingi fjalli um skýrslur Ríkisendurskoðunar og afgreiði þær í nefndum

þingsins og í þinginu sjálfu. Sú afgreiðsla gæti ýmist verið á þá lund að taka undir sjónarmið stofnunarinnar og beina tilmælum til ráðherra um að breyta tiltekinni framkvæmd eða taka afstöðu gegn niðurstöðu hennar með ályktun þar að lútandi.

## VI

Um aðrar athugasemdir varðandi ríkisreikning 1992 er vísað til meðfylgjandi skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings 1992 leggja til við Alþingi að ríkisreikningur fyrir árið 1992 verði samþykktur að teknu tilliti til athugasemda yfirskoðunarmanna við ríkisreikning 1991 og að Alþingi samþykki jafnframt fjárukalög vegna gjaldfærslu umfram fjárlög ársins 1992.

Reykjavík, 27. október 1993

---

Pálmi Jónsson

---

Svavar Gestsson

---

Sveinn G. Hálfðánarson





# **SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR**



# INNGANGUR

## Reikningsskilaaðferðir

Ríkisreikningur er saminn á grundvelli laga um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga frá árinu nr. 52/1966 með síðari breytingum. Reikningnum er skipt í tvennt, A- og B- hluta. Sá fyrrnefndi tekur til reikningsskila ríkissjóðs og ríkisstofnana en sá síðarnefndi nær yfir ríkisfyrirtæki og sjóði í eigu ríkisins sem að öllu eða verulegu leyti standa undir starfsemi sinni með tekjum af sölu á vöru og þjónustu eða hafa með höndum starfsemi sem í meginatriðum er hliðstæð atvinnustarfsemi einkaaðila.

Tilgangur reikningsskila fyrir A-hluta ríkisreiknings er einkum sá að gera grein fyrir sköttum og öðrum tekjum ríkissjóðs og ráðstöfun á þeim. Reikningsskilin eru þ.a.l. ekki sambærileg við reikningsskil fyrirtækja í atvinnurekstri þar sem markmiðið er að draga fram hagnað eða tap af rekstri. Veigamesta frávikið felst í því að varanlegir rekstrarfjármunir eru gjaldfærðir á því ári sem þeirra er aflað, en ekki eignfærðir og afskrifaðir á notkunartíma. Eignahlið efnahagsreiknings sýnir aðeins þær eignir sem hægt er með auðveldum hætti að ráðstafa til greiðslu á útgjöldum, þ.e. peningalegar eignir. Stofnfjárframlög eru yfirleitt gjaldfærð, þó það þekkist einnig að slík framlög séu eignfærð. Í þeim tilvikum sem slíkt á sér stað hefur ekki tíðkast að færa hlutdeild í hagnaði eða tapi dótturfyrirtækja í ríkisreikningi. Áhrif almennra verðlagsbreytinga á peningalegar eignir og skuldir eru ekki sýnd í reikningsskilum A-hlutans. Vegna ólíkra reikningsskilaaðferða ber að gjalda vara við að túlka afkomutölur og eigið fé ríkissjóðs með sama hætti og um atvinnufyrirtæki væri að ræða. Sérstaklega ber að hafa í huga að gjaldfærsla vegna kaupa á varanlegum rekstrarfjármunum og stofnfjárframlög fela í sér breytingu á eignasamsetningu en eru ekki kostnaður í hefðbundnum skilningi.

Athygli skal vakin á að tekjur stofnana í A-hluta ríkisreiknings vegna sölu á vöru og þjónustu, þ.e. svokallaðar sértekjur, eru dregnar frá gjöldum en ekki færðar með tekjum ríkissjóðs. Framlag ríkissjóðs til einstakra stofnana miðast við gjöld að frádregnum sértekjum. Til að sjá heildarkostnaðinn við rekstur tiltekinnar stofnunnar ber að miða við gjöld áður en sértekjur hafa verið dregnar frá.

Við uppgjör stofnana og fyrirtækja í B-hluta ríkisreiknings er almennt beitt þeim aðferðum sem viðurkenndar eru við gerð reikningsskila fyrir hlutafélag og önnur atvinnufyrirtæki sem rekin eru í ágóðaskyni. Reikningsskilum aðila í B-hluta er ætlað að endurspegla árangur af rekstri með samsvarandi hætti og gildir um atvinnurekstur einkaaðila. Í samræmi við það er í auknum mæli farið að ganga frá ársreikningum þessara aðila með sama hætti og tíðkast hjá atvinnufyrirtækjum, m.a. að beita svokallaðri

fráviksaðferð við samningu reikningsskila í stað hefðbundinna aðferða byggðra á skattalögum. Ríkisendurskoðun beitti sér fyrir sérstöku átaki í þessa veru í sambandi við endurskoðun og gerð ársreikninga fyrir árið 1992.

Ríkisreikningur nær ekki til ýmissa stórra stofnana og fyrirtækja, sem ríkið á að hluta eða öllu leyti, svo sem ríkisbankanna og ýmissa fjárfestingalánasjóða. Ríkisreikningur sýnir því ekki öll efnahagsleg umsvif ríkisins á sama hátt og samstæðureikningsskil fyrirtækja gera. Núverandi flokkun ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja innbyrðis milli A- og B- hluta ríkisreiknings og í aðila innan og utan ríkisreiknings er heldur ekki að öllu leyti rökrétt. Mörkun skýrari lína um flokkun ríkisaðila er eitt þeirra mála sem nú er unnið að á vegum ríkisreikningsnefndar.

Á undanförnum árum hefur gerð ríkisreiknings tekið verulegum breytingum. Frá og með árinu 1989 hafa kröfur og skuldbindingar ríkissjóðs er leiða af rekstri hans verið færðar í ríkisreikning, óháð því hvort þær hafa verið innheimtar eða gjaldfallnar. Enn eru þó óútkljáð nokkur álitamál er lúta að því hvernig sýna skuli ýmsar ábyrgðir og skuldbindingar sem ríkissjóður ber vegna fyrirtækja og sjóða í eigu ríkisins eða vegna annarra aðila sem njóta ríkisábyrgðar. Þannig gerði Ríkisendurskoðun í endurskoðunarskýrslu með ríkisreikningi fyrir árið 1991 athugasemd við gjaldfærslu á framlagi til Framkvæmdasjóðs Íslands á þeirri forsendu að ekki bæri að færa framlög til hans vegna fyrirsjáanlegra skuldbindinga ríkissjóðs fyrr en lögformlegt samþykki Alþingis lægi fyrir. Stofnunin taldi að gjaldfærslan hefði átt að eiga sér stað 1992, eftir að Alþingi hafði samþykkt yfirtöku á skuldum sjóðsins, en ekki á árinu 1991 eins og fjármálaráðuneytið taldi rétt.

Komið hafa fram hugmyndir um að færa neikvætt eigið fé ríkisfyrirtækja og sjóða í eigu ríkisins til gjalda í ríkisreikningi. Þar sem niðurstaða hefur ekki fengist í ríkisreikningsnefnd um það mál og mikilvægt er að samræmis sé gætt við meðferð slíkra skuldbindinga var ákveðið að gera ekki breytingar á framsetningu ríkisreiknings að svo komnu máli. Við gerð ríkisreiknings fyrir árið 1992 var því fylgt sömu reikningsskilaaðferðum og áður hafa tíðkast.

Ríkisbókhald hefur breytt nokkuð framsetningu ríkisreikningsins. Ríkisendurskoðun telur að breytingarnar séu til bóta enda er mikilvægt að upplýsingar í ríkisreikningi séu settar fram á eins skýran og aðgengilegan hátt og kostur er.

## **Rekstrarafkoma**

Heildartekjur ríkissjóðs á árinu 1992 námu 106,0 milljörðum króna en heildargjöld námu 116,6 milljörðum króna. Tekjur hækkuðu óverulega miðað við árið 1991 en gjöld lækkuðu aftur á móti um 2,8 milljarða króna. Rekstrarhalli ríkissjóðs á árinu 1992 nam 10,6 milljörðum króna eða sem svarar til um 10% af tekjum ársins. Til samanburðar nam rekstrarhalli á árinu 1991 tæpum 13,5 milljörðum króna eða 12,7% af tekjum þess árs.



Á föstu verðlagi lækkuðu tekjur ríkissjóðs á milli áráanna 1991 og 1992 um 2,6 milljarða króna eða 2,4%. Gjöld lækkuðu enn meira eða um tæplega 7,0 milljarða króna. Það svarar til 5,6% samdráttar í gjöldum.

Við samanburð á afkomu ríkissjóðs árin 1991 og 1992 ber að hafa í huga að afskrift tapaðra skattskulda var rúmlega 2,7 milljörðum króna hærrí á árinu 1992 en árið á undan. Afskriftir á skattkröfum ríkissjóðs eru færðar til lækkunar á tekjum í ríkisreikningi. Hefðu afskriftir verið þær sömu og árið á undan hefðu bókfærðar tekjur ríkissjóðs hækkað um sem nemur þessari fjárhæð.

Þá voru á meðal gjalda ýmsir óreglulegir liðir sem eru mismunandi frá ári til árs. Þannig nam niðurfærsla á hlutafé ríkisins í Íslenska járnblendifélaginu hf. og Slippstöðinni hf., framlag til Skipaútgerðar ríkisins og fjárhagsaðstoð við hitaveitur samtals 1,2 milljörðum króna á árinu 1992. Samsvarandi óregluleg gjöld námu á hinn bóginn 3,1 milljarði króna á árinu 1991. Með hliðsjón af þessu má segja að tveir þriðju hlutar rekstrarbata ríkissjóðs á árinu 1992 stafi af lækkun óreglulegra gjalda miðað við fyrra ár. Afkoma af reglulegri starfsemi batnaði um 0,9 milljarða króna á milli ára.

Samanlagðar tekjur stofnana og fyrirtækja í B-hluta ríkisreiknings námu 61,7 milljörðum króna á árinu 1992 en gjöld 53,8 milljörðum króna. Á árinu var afkoman þessara aðila því jákvæð í heild um 7,9 milljarða króna. Þar vegur hagnaður Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins þyngst en hann er 6,5 milljarðar króna. Hagnaður af rekstri Póst- og símamálastofnunarinnar kemur næst á eftir en hann nam 1,4 milljörðum króna. Hagnaður af rekstri Fríhafnar á Keflavíkurlflugvelli var um 600 milljónir króna. Önnur fyrirtæki voru rekin með mun minni hagnaði eða tapi. Bæði tekjur og gjöld drógust saman miðað við árið 1991, en þá námu tekjur samtals 67,9 milljörðum króna og gjöld 60,1 milljarði króna. Afkoma af rekstri var jákvæð á árinu 1991 um 7,8 milljarða króna. Á föstu verðlagi drógust tekjur saman um 8,7 milljarða króna á milli ára en gjöld um 8,4 milljarða króna. Rekstrarafkoma ársins 1992 var að raungildi um 261 milljónum króna lakari en árið áður.

## Efnahagur

Skuldir ríkissjóðs námu alls 236,6 milljörðum króna í árslok 1992. Á árinu hækkuðu skuldirnar um rúmlega 25 milljarða króna. Skuldirnar skiptust þannig að skammtímaskuldir voru 27,5 milljarðar króna, lífeyrisskuldbindingar voru 57,8 milljarðar króna og aðrar langtímaskuldir 151,4 milljarðar króna. Á móti kemur að eignir í veltufjármunum, langtímakröfum og áhættufjármunum námu 86,7 milljörðum króna. Bókfærður höfuðstóll ríkissjóðs var neikvæður um 149,9 milljarða króna í árslok 1992 eða sem svarar til 141% af tekjum ársins. Það þýðir m.ö.o. að ef jafna ætti höfuðstóllinn þyrfti að ráðstafa öllum tekjum ríkissjóðs í næstum eitt og hálf ár til greiðslu skulda. Árið 1991 var hlutfall þetta 124%. Aukning skulda á milli ára svarar til fjárhæðar allra tekna ríkissjóðs í u.þ.b. tvo mánuði. Fjármagnsgjöld ríkissjóðs vegna þessarar skuldastöðu námu 13,0 milljörðum króna árið 1992 eða 12,3% af tekjum. Þar er um nánast sömu fjárhæð að ræða og nemur tekjum ríkissjóðs af tekjuskatti

einstaklinga. Fjármagnsgjöld að fráðregnum fjármunatekjum námu tæpum 5,9 milljörðum króna.

Heildareignir stofnana og fyrirtækja í B-hluta námu 239,5 milljörðum króna, en skuldir 152,5 milljörðum króna. Höfuðstóll var því jákvæður um 87,1 milljarð króna.

# ALMENNAR ATHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR

## Athugasemdir við bókhald og fjárreiður stofnana

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun iðulega gert athugasemdir við ýmis atriði í sambandi við bókhald og fjárreiður þeirra stofnana sem hún endurskoðar. Þær athugasemdir sem hér um ræðir snúa m.a. að frágangi bókhaldsgagna og því að reglum um fjármál ríkisins sé fylgt, s.s. reglu um.

- að kostnaðarreikningar séu áritaðir af forstöðumanni eða öðrum til þess bærum aðila,
- að greiddir reikningar uppfylli tilskyldar formkröfur,
- að virðisaukaskatti af eigin notum eða innri þjónustu sé skilað,
- að tilefnis útgjalda t.d. risnu, sé getið á reikningi,
- að leitað sé samþykkis ráðuneytis fyrir utanlandsferðum og gengið sé frá reikningum vegna ferðakostnaðar með þeim hætti sem reglur segja til um,
- að akstursamningar séu ekki gerðir við starfsmenn sem fá greiðslur vegna aksturs í þágu stofnunar,
- að stimpilklokka sé notuð til að skrá viðveru starfsmanna,
- að ekki sé stofnað til útgjalda sem ekki tengjast rekstri viðkomandi stofnunar s.s. vegna gjafa eða styrkja til ýmissa aðila,
- að vel sé fylgst með stöðu á viðskiptareikningum og slíkir reikningar séu gerðir upp með reglubundnum hætti, og
- að stofnanir haldi sig innan ramma fjárveitinga hvað varðar mannahald og annan kostnað.

Ýmis dæmi eru um að gerðar séu athugasemdir við bókhald sömu stofnana ár eftir ár án þess að tilmælum um breytingar sé sinnt. Hér eru yfirleitt um að ræða atriði sem mjög auðvelt er að ráða bót á. Það er skoðun stofnunarinnar að ástæðan fyrir því að bókhaldi stofnana sé áfátt og reglum um fjárreiður illa sinnt sé ekki síst sú að skort hefur leiðbeiningar og aðstoð við það starfsfólk sem hefur með bókhald og fjárreiður að gera hjá ríkisstofnunum. Starfsfólk sem sinnir þessum málum vill yfirleitt hafa hlutina í lagi og er tilbúið að gera sitt besta til að svo megi verða. Mjög mikilvægt er að starfsfólk fái nauðsynlega þjálfun til starfa og leiðbeiningar um hvernig standa skuli að verki. Þetta er ekki síst mikilvægt í ljósi þeirrar staðreyndar að í ýmsum tilfellum eru litlar kröfur gerðar um bókhaldskunnáttu starfsmanna sem veljast til að sinna þessum málum. Mikilvægt er að til bókhalds- og gjaldkerastarfa ráðist hæfir aðilar enda krefst slík vinna nákvæmni, samvirkusemi og áreiðanleika. Þá þarf að vera hægt að beita viðunandi úrræðum ef sinnuleysi og trassaskapur er ástæða þess að hlutirnir eru í ólagi.

Ríkisendurskoðun er tilbúin að taka þátt í upplýsingagjöf og fræðslu fyrir þá aðila sem sinna bókhaldi og fjármálum ríkisstofnana í samvinnu við ríkisbókhald og ráðuneyti, ef eftir því verður leitað.

### **Bókhaldskerfi ríkisstofnana**

Ríkisendurskoðun vill vekja athygli á þeirri stefnu sem bókhaldsmál ríkisins eru að taka. Fyrir liggur að talsverður fjöldi ríkisstofnana og fyrirtækja færa bókhald í önnur kerfi en Bókhalds- og áætlanakerfi ríkisins (BÁR). Búast má við að þeim stofnunum sem fara þessa leið fjölgi jafnt og þétt. Með hliðsjón af þessu telur Ríkisendurskoðun æskilegt að mörkuð verði skýr stefna í þessum málum. Leita verður hagkvæmstu leiða í þessum efnum t.a.m. með útboðum. Þá verður að vera tryggt að bókhaldskerfi fullnægi öllum kröfum hvað varðar öryggi við skráningu, úrvinnslu og geymslu gagna, aðgang að upplýsingum í kerfunum og rekstraröryggi. Því má heldur ekki gleyma að ríkið hefur lagt í verulegan kostnað við að þróa sitt eigið bókhaldskerfi að ákveðnu marki og ber að hafa þá staðreynd í huga þegar teknar eru ákvarðanir sem fela í sér að farnar eru nýjar leiðir í bókhaldsmálum stofnana.

Í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreiknings 1991 óskuðu yfirskoðunarmenn ríkisreiknings eftir því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á tölvukaupum ríkisins. Stofnunin mun á næstunni hrinda þeirri athugun af stað.

### **Árangur við innheimtu ríkissjóðstekna**

Í greinargerð með frumvarpi til laga um samþykkt ríkisreiknings 1991 gerði fjármálaráðherra mjög alvarlegar athugasemdir við aðferðir þær sem Ríkisendurskoðun beitir við mælingu á árangri við innheimtu opinberra gjalda. Að mati ráðherra er aðferð þessi órökrétt og gefur ekki rétta niðurstöðu varðandi innheimtuárangur. Í svari fjármálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi um innheimtu opinberra gjalda á síðasta þingi var Ríkisendurskoðun jafnframt sökuð um að fjalla einhliða og á neikvæðan hátt um það sem aflaga fer í innheimtu opinberra gjalda og þannig veikja að ósekju tiltrú gjaldenda á þeim skattkerfum sem þjóðin býr við. Auk þess taldi hann umfjöllun stofnunarinnar ekki vera líklega til þess að veita þeim sem að innheimtumálum vinna það aðhald sem að væri stefnt.

Að mati Ríkisendurskoðunar voru aðfinnslur þessar bæði ósanngjarnar og á köflum ómálefnalegar. Í greinargerð sem stofnunin tók saman af þessu tilefni um innheimtuárangur og birt var með nefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar um frv. um samþykkt á ríkisreikningi fyrir árið 1991, var aðferðum þeim sem stofnunin beitir í þessum efnum lýst og m.a. bent á þá ómótmæltu staðreynd að þær séu í fullu samræmi við þær aðferðir sem

notaðar hafa verið um árabíl við mat á innheimtuárangri, bæði af henni, fjármálaráðuneytinu sjálfu svo og Reykjavíkurborg.

Í stórum dráttum felst aðferðin, sem Ríkisendurskoðun beitir í þessum efnum í því að taka ógreiddar skattkröfur, þ.e. höfuðstól, álög og dráttarvexti, eins og þær eru bókaðar í ríkisreikningi í upphafi hvers reikningsárs, bæta við þeim kröfum, sem stofnast á árinu, þ.e. álagningunni og áföllnum dráttarvöxtum. Frá þeirri fjárhæð, sem þannig er fundin, dregst niðurfærsla krafna í árslok. Þetta telst vera sá stofn, sem til innheimtu er og birtist hann í ríkisreikningi. Síðan er athugað hvað innheimtist upp í þennan stofn. Þess skal sérstaklega getið til skýringar að í niðurfærslu krafna felst að allar skuldir gjaldþrota aðila, þar sem skiptum er lokið, ásamt dráttarvöxtum og viðurlögum á þær, eru færðar niður að fullu en skuldir þeirra sem eru enn undir skiptum eru færðar niður um 75%.

Þó svo að ofangreind aðferð sé ýmsum takmörkunum háð og sé alls ekki einhlítur mælikvarði á árangur eða ástand innheimtumál telur Ríkisendurskoðun hana gefa heildstæðari mynd af málum þessum en aðferð sú sem fjármálaráðuneytið kynnti og notaði í fyrsta sinn opinberlega í umfjöllun um ríkisreikninginn fyrir árið 1991. Í aðferð þeirri sem Ríkisendurskoðun beitir er ekki fjallað um árangur við innheimtu álagðra gjalda hvers árs eins og fjármálaráðuneytið gerir heldur árangur við innheimtu álagðra gjalda hvers árs og eftirstöðva frá fyrri árum. Því mun stofnunin enn um sinn leggja hana til grundvallar mati á árangri við innheimtu opinberra gjalda í skýrslum sínum.

Að lokum vill stofnunin í þessu sambandi aðeins árétta fyrri ábendingar sínar um að árin 1988 til 1991 námu beinar afskriftir skattkrafna ríkissjóðs 9,4 milljörðum króna. Þessu til viðbótar eru kröfur ríkissjóðs færðar niður um 5,6 milljarða króna í árslok 1992. Þessar geysiháu afskriftir svo og þróun í þessum efnum á liðnum árum veita hvað sem öðru líður óræka vísbandingu um að ýmislegt megi betur fara við innheimtu opinberra gjalda, einkum í virðisaukaskatti og staðgreiðslu.

### **Ábyrgðir og lán vegna fiskeldis**

Óþarft er að fjölyrða um þau vonbrigði sem fylgt hafa misheppnuðum tilraunum til uppbyggingar fiskeldis hér á landi. Eins og kunnugt er hefur mikill kostnaður fallið á ríkissjóð vegna lána og ábyrgða til fyrirtækja í greininni. Ríkisendurskoðun telur rétt að vekja sérstaka athygli á stöðu Ábyrgðadeildar fiskeldislána, Framkvæmdasjóðs Íslands og á liðnum „Sérstakar lánveitingar til fiskeldis“ á árunum 1991 og 1992, í þessu sambandi.

Fjallað er um Ábyrgðadeild fiskeldislána síðar í þessari skýrslu. Á tveimur fyrstu starfsárum deildarinnar varð helmingur þeirra fyrirtækja sem hún gekkst í ábyrgð fyrir gjaldþrota. Í ljós hefur komið að veðtryggingar sem deildinni voru ætlaðar skv. lögum um hana hafa reynst haldlausar. Því fer fjarri að iðgjaldatekjur sem ætlað var að standa undir töpum vegna innleystra

ábyrgða náí því marki sem lög gerðu ráð fyrir. Kostnaður ríkisins vegna innleysta ábyrgða á lánum til fiskeldisfyrirtækja nemur yfir hálfum milljarði króna frá því deildin tók til starfa. Það má til sanns vegar færa að ríkissjóður hafi verið búinn að taka á sig flestar skuldbindingar vegna fiskeldisfyrirtækja áður en Ábyrgðadeild fiskeldislána var stofnuð. Eftir á að hyggja hefði þó sennilega verið ódýrara fyrir ríkið að yfirtaka beint skuldbindingar Tryggingasjóðs fiskeldislána, undanfara ábyrgðadeildarinnar, í stað þess að koma deildinni á fót. Eins og málum er nú háttáð sýnast engar forsendur vera fyrir áframhaldandi rekstri deildarinnar og því eðlilegt að rekstri hennar verði hætt.

Á undanförunum árum hefur Framkvæmdasjóður Íslands orðið fyrir þungum fjárhagslegum áföllum, ekki síst vegna gjaldþrota fiskeldisfyrirtækja. Vegna slæmrar stöðu sjóðsins yfirtók ríkissjóður 1.633 milljónir króna af skuldum hans á árinu 1991 og jafnframt var lögum um sjóðinn breytt á þá lund að hann skyldi framvegis ekki stunda lánastarfsemi. Staða sjóðsins hefur síðan versnað enda nam rekstrartap hans á árinu 1992 um 834 milljónum króna. Eigið fé var neikvætt um 830 milljónir króna í árslok 1992 og mun ríkissjóður fyrr eða síðar verða að veita framlag til sjóðsins vegna þess. Bein útlánatöp námu um 205 milljónum króna, að stærstum hluta vegna fiskeldislána. Framlag á afskriftareikning nam tæpum 409 milljónum krónum og hafa þá eignir verið færðar niður um 1.306 milljónir króna vegna fyrirsjáanlegra útlánatapa. Árlegur kostnaður sjóðsins vegna reksturs fiskeldisstöðva sem hann hefur yfirtekið nemur tugum milljóna króna. Ríkisendurskoðun telur að mikill kostnaður vegna reksturs fiskeldisstöðva sé ástæðan fyrir því að ekki hefur tekist nægjanlega vel að lækka rekstrarkostnað Framkvæmdasjóðs þrátt fyrir breytta stöðu hans. Telur stofnunin að taka verði ákvörðun um frekari samdrátt í starfseminni með sölu eða úreldingu eigna.

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 5. júní 1991 var ákveðið að lána 300 milljónir króna á árunum 1991 og 1992 til reksturs fiskeldisstöðva. Skyldi ráðstöfun fjárens ákveðin af sérstökum starfshópi. Síðan sagði í samþykkt ríkisstjórnarinnar:

„Við ráðstöfun fjárens skal taka mið af rekstrarskilyrðum viðkomandi fiskeldisstöðva og höfð hliðsjón af hvernig tekist hefur til við eldi til þessa. Miða skal við að viðhalda verkþekkingu og að þróa nýjar og hagkvæmari aðferðir í fiskeldi.“

Landbúnaðarráðherra skipaði í framhaldi af þessu þriggja manna nefnd til að sjá um úthlutun lánanna til fiskeldisfyrirtækja. Alls afgreiddi nefndin lán til 20 fiskeldisfyrirtækja á árunum 1991 og 1992. Úthlutunarnefndin lauk formlega störfum í nóvember 1992.

Tryggingar fyrir lánum til fiskeldisfyrirtækjanna eru aðallega í fiskinum sjálfum og var miðað við að veðmörkin væru 60% af tryggingarmati eldisstofnsins. Lánin voru veitt þó að fiskurinn væri ótryggður. Það er því ljóst að þessi lán eru mjög áhættusöm.

Í árslok 1992 var staða lánanna þannig að höfuðstóll með verðbótum og áföllnum vöxtum var um 307 milljónir króna og gjaldfallnir vextir um 6 milljónir króna eða alls tæplega 313 milljónir króna. Nú liggur fyrir að fjárhagsstaða og þar með greiðslugeta mikils hluta þeirra fiskeldisfyrirtækja sem fengu fyrirgreiðslu úthlutunarnefndarinnar er afar slæm. Að mati Ríkisendurskoðunar eru um 70 - 80% þessara lána töpuð eða 200 til 250 milljónir króna. Þó eru ekki liðin nema tvö ár frá því að lánveitingar hófust. Í ljósi þessa telur Ríkisendurskoðun að markmið með þeim hafi ekki náðst nema að mjög takmörkuðu leyti.

### Endurskoðun aðila utan ríkisreiknings

Ríkisendurskoðun annast m.a. endurskoðun ríkisreiknings, reikninga stofnana, sjóða og annarra aðila þar sem kostnaður eða reikningslegt tap er greitt af ríkissjóði. Ennfremur skal hún endurskoða reikninga fyrirtækja og stofnana sem rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs eða ríkissjóður á að hálfu eða meira leyti, þ.m.t. hlutafélög og ríkisbankar. Í ríkisreikningi eru ekki birt reikningsskil ýmissa aðila sem stofnunin annast endurskoðun hjá að öllu leyti eða með öðrum til þess skipuðum endurskoðendum. Af því leiðir m.a. að stofnunin hefur ekki gert Alþingi grein fyrir þessari vinnu með sama hætti og þegar um er að ræða aðila sem birta skulu reikningsskil sín í ríkisreikningi. Í samræmi við fyrirmæli laga nr. 52/1966 falla reikningsskil banka, fjárfestingarlánasjóða og nokkurra fyrirtækja sem eru í eigu ríkisins að öllu leyti eða hluta utan við ríkisreikning. Má í því sambandi t.d. nefna Landsbanka, Búnaðarbanka, Seðlabanka, Iðnlánasjóð, Fiskveiðasjóð, Framkvæmdasjóð, Landsvirkjun, Íslenska aðalverktaka, Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar og Íslenska Járnblendifélagið svo nokkrir aðilar séu nefndir. Þá má ennfremur nefna ýmsa lögbundna sjóði sem fá framlög frá ríkinu.

Endurskoðun á reikningsskilum þeirra aðila sem hér um ræðir er að flestu leyti hliðstæð því sem tíðkast við endurskoðun á öðrum opinberum aðilum. Þó má minnast á tvö atriði sem telja verður að séu frábrugðin. Annað lýtur að trúnaðar- og þagnarskyldu endurskoðenda um rekstrarleg atriði hjá þessum aðilum, en hún kann að vera ríkari en ella fyrir þá sök að opinber umfjöllun gæti skaðað viðskiptavild þeirra eða gagnast keppinautum með einhverjum hætti. Vera má á að þetta atriði takmarki að einhverju leyti möguleika Ríkisendurskoðunar á að sinna upplýsingaskyldu sinni gagnvart Alþingi og almenningi í sama mæli og þegar aðrar ríkisstofnanir eiga í hlut.

Hitt atriðið sem gerir endurskoðun þessara ríkisfyrirtækja og sjóða frábrugðna endurskoðun hefðbundinna ríkisstofnana er sú staðreynd að almennt hefur verið talið að heimildir forráðamanna þeirra til að stofna til skuldbindinga og kostnaðar væru í flestu sambærileg við það sem tíðkast hjá stjórnendum einkafyrirtækja. Helgast það m.a. af þeirri staðreynd að þessir aðilar eiga iðulega í samkeppni við einkafyrirtæki á sama sviði. Af þessu leiðir að fjármálalegt eftirlit hefur ekki verið eins virkt og hjá þeim ríkisstofnunum sem þurfa að starfa í samræmi við fjárlög og lúta ströngum reglum um heimildir til að stofna til útgjalda og fjárveitinga. Ríkisendurskoðun

hefur t.d. orðið þess áþreifanlega vör að mun rýmri reglur virðast gilda í þessum efnum hjá þessum stofnunum einkum varðandi launakjör og ýmsan rekstrarkostnað. Fullyrða má að í mörgum tilvikum verða ýmis útgjöld þessara aðila ekki réttlætt með vísan til eðlis þeirrar starfsemi sem þeir stunda.

Í opinberum umræðum hefur stundum verið á það bent að aðrar kröfur væru gerðar til opinberra fyrirtækja heldur en til fyrirtækja sem þau eiga í samkeppni við og eru í einkaeign. Hætt er við að á stundum geti rekist á annars vegar arðsemiskröfur sem taldar eru sjálfsagðar þegar einkafyrirtæki eiga í hlut og hins vegar ýmis samfélagsleg markmið svo sem um fulla atvinnu, sambærilega þjónustu til handa öllum viðskiptavinum hvar sem er á landinu o.s.frv. Ríkisendurskoðun telur að skilgreina þurfi betur en nú er gert markmiðin með ýmsum opinberum rekstri sem rekinn er í samkeppni við einkaaðila. Þá telur stofnunin að verulega skorti á að ábyrgð stjórnenda þeirra fyrirtækja og sjóða sem ríkið á og rekur sé nægjanlega vel skilgreind og virk. Skýrari markmiðasetning er frumforsenda þess að hægt sé að kalla stjórn og forstöðumenn opinberra stofnana og fyrirtækja til ábyrgðar fyrir það sem aflaga fer í rekstri.

Ætla má að á komandi árum muni ýmsum ríkisstofnunum verða breytt í hlutafélög. Samfara því mun ef að líkum lætur draga mjög verulega úr afskiptum Alþingis af rekstri þeirra. Við þær aðstæður reynir ekki síst á það hversu góðar upplýsingar koma fram í ársskýrslum hlutaðeigandi fyrirtækja. Ríkisendurskoðun telur að þörf sé á að staða stofnunarinnar sem eftirlitsaðila með starfsemi sjálfstæðra fyrirtækja í eigu ríkisins verði betur skilgreind svo og hvernig standa skuli að upplýsingagjöf til Alþingis um rekstur þeirra.

### **Aðhald í ríkisrekstri og mat á rekstrarárangri stofnana**

Eftir því sem útgjöld ríkisins hafa vaxið á síðari árum hafa spurningar um aðhald, sparnað og niðurskurð ríkisútgjalda orðið áleitnari. Sá tími er liðinn að talið sé eðlilegt að útgjöld ríkisins vaxi nánast sjálfkrafa á hverju ári. Segja má að eitt helsta viðfangsefni ríkisstjórna og Alþingis við fjárlagagerð hvers árs sé að finna leiðir til að draga úr ríkisútgjöldum og minnka hallarekstur ríkissjóðs.

Fullyrða má að enn megi ná talsverðum árangri með aukinni hagræðingu og minni sóun á verðmætum í rekstri ríkisstofnana án þess að draga úr þeirri þjónustu sem veitt er. Þó þannig sé fyrir hendi ákveðið svigrúm til að lækka kostnað kemur að því að minni framlög til ákveðins málaflokks hljóta að hafa í för með sér skerta þjónustu af hálfu þeirra aðila sem í hlut eiga. Til þess að standa megi skynsamlega að ákvarðanatöku um skerðingu framlaga er nauðsynlegt að fyrir hendi séu aðferðir til að meta árangur af rekstri ríkisstofnana og -fyrirtækja. Slíkur mælikvarði yrði þá lagður til grundvallar við forgangsröðun verkefna og ákvarðanir um nýja útgjaldaliði. Eins og staðan er í dag er stofnunum settur ákveðinn útgjaldarammi í fjárlögum hvers árs til að sinna þeirri þjónustu sem þeim lögum samkvæmt er ætlað að veita. Hins vegar er hvergi skilgreint hvað



mikla þjónustu viðkomandi stofnanir skulu inna af hendi né hver gæði hennar skuli vera. Árangur stofnana er of oft mældur eftir því hvernig þeim tekst að haga rekstri sínum innan ramma fjárlaga án tillits til þess hvort dregið sé úr veittri þjónustu. Á sama hátt eru stofnunum stundum settir útgjaldarammar sem fengnir eru með flötum niðurskurði á útgjöldum fyrra fjárlagaárs.

Mat á rekstrarárangri ríkisstofnana er mun erfiðara en mat á árangri einkafyrirtækja. Ólíkt afkomutölum atvinnufyrirtækja sem rekin eru í ágóðaskyni liggur ekki fyrir neinn einhlítur mælikvarði á árangri ríkisstofnana. Mismunur tekna og gjalda segir ekki til um hvort þau verðmæti sem til verða við starfsemi stofnunar séu meiri eða minni en þau verðmæti sem ráðstafað er til starfseminnar. Úr ríkisreikningi verður ekki lesið hversu vel eða illa einstakar stofnanir ríkisins hafi staðið sig á árinu. Ýmsar aðferðir hafa verið þróaðar í öðrum löndum í þeim tilgangi að meta árangur af starfsemi opinberra aðila. Þó ekki sé hægt að segja að fundist hafi algildir mælikvarðar sem nota megji í þessum tilgangi, má fullyrða að sú viðleitni hafi orðið til þess að efla kostnaðarvitund og ef að líkum lætur orðið til þess að skynsamlegar sé staðið að ákvörðunum um útgjöld en ella. Þessu tengist einnig sú eðlilega krafa skattborgaranna að stofnanir ríkisins geri skilmerkilega grein fyrir árangri af þeirri starfsemi sem þeir bera kostnaðinn af.

Samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðun hefur stofnunin m.a. það markmið að framkvæma svokallaða stjórnsýsluendurskoðun sem hefur það að markmiði að skoða meðferð og nýtingu á fjármunum ríkisins. Þrátt fyrir að þessi liður í starfseminni sé ekki stór, má gera ráð fyrir að hann fái aukið vægi á næstu árum en hefðbundin fjárhagsendurskoðun minnki. Sú þróun hefur einnig orðið hjá sambærilegum stofnunum í öðrum löndum. Ríkisendurskoðun kemur því á næstu árum til með að fjalla í endurskoðunarskýrslum sínum meira en til þessa um árangur og skilvirkni í rekstri ríkisins. Liður í að svo megji verða er að stofnunum ríkisins verði sett markmið um þjónustu og að þróaðir verði mælikvarðar sem nota má til að meta árangur stofnana og starfsfólks þeirra.

## Ný stjórnsýslulög

Alþingi samþykkti á síðasta vori ný stjórnsýslulög. Lögin, sem ganga munu í gildi í ársbyrjun 1994, fela í sér ýmis nýmæli þar sem með þeim eru í fyrsta skipti lögfestar meginreglur um stjórnsýslu ríkisins. Fram til þessa hefur töluverð óvissa ríkt á þessu sviði enda gjarnan ekki við annað að styðjast en óskráðar réttarreglur. Meðal þess sem lögin hafa að geyma eru ákvæði um hæfi stjórnvaldshafa til að taka þátt í afgreiðslu mála. Nýlega kom til kasta Ríkisendurskoðunar mál þar sem m.a. reyndi á hvort tilteknir menn væru hæfir til að taka þátt í afgreiðslu mála vegna hættu á óeðlilegum hagsmunatengslum. Gera verður ráð fyrir að eftir að stjórnsýslulögin ganga í gildi muni spurningar um hæfi stjórnvaldshafa fá aukið vægi og stofnunin þurfi að gefa slíkum málum gaum við reglubundna endurskoðun ríkisstofnana. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að vel takist til um framkvæmd

stjórnsýslulaganna þannig að lögin geti orðið til þess að efla réttarstöðu fólks í samskiptum við opinbera aðila og minnka líkur á að upp komi tortryggni í sambandi við störf þeirra aðila sem sinna opinberri stjórnsýslu.

### **Frumvarp til laga um greiðslur úr ríkissjóði**

Á þrem síðustu löggjafarþingum hefur frumvarp um greiðslur úr ríkissjóði verið lagt fram en aldrei verið útrætt. Frumvarpið var upphaflega samið að tilhlutan fjárveitinganefndar og flutt af öllum nefndarmönnum hennar. Síðan hefur það tvívegis verið yfirfarið og endursamið af hálfu fjárlaganefndar í náninni samvinnu bæði við fjármálaráðuneytið og Ríkisendurskoðun. Ágæt samstaða náðist um frumvarpið í þeim búngingum sem það var í er það var lagt fram á síðasta þingi.

Frumvarpinu, ef að lögum verður, er ætlað að marka þær meginreglur sem fara skal eftir ef skuldbinda á ríkissjóð og ríkisfyrirtæki fjárhagslega svo og að undirstrika þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að greiðslur úr ríkissjóði geti átt sér stað. Í því er að finna skýrar reglur um meðferð og ráðstöfun opinbers fjár, meðferð lausra og fastra ríkiseigna o.fl.

Þó svo að nokkrar umbætur hafi orðið á undanförunum árum á framkvæmd þeirra mála sem frumvarpið tekur til, er því ekki að leynd að víða er enn pottur brotinn í þessum efnum. Í því sambandi má benda á að á árunum 1990-92 fóru stofnanir í A-hluta ríkisreiknings þrjú milljarða króna fram yfir fjárheimildir þrátt fyrir að Alþingi hafi aukið við heimildirnar með afgreiðslu fjárukalaga á hverju ári. Þá er það ekki síður bagalegt að stjórnvöldum, sem ætlað er að hafa eftirlit með framkvæmd þessara mála, hefur til þessa tilfinnanlega vantað skýr og ótvíræð lagafyrirmæli til þess að styðjast við í störfum sínum. Hér má einkum nefna Alþingi, Ríkisendurskoðun og ráðuneytin sjálf. Í raun má segja að frumvarpinu sé, líkt og stjórnsýslulögunum nýju, ætlað að skapa stjórnvöldum mun skýrari og markvissari reglur til þess að starfa eftir en til þessa hafa gilt.

Að mati Ríkisendurskoðunar sætir það furðu að ekki hafi enn náðst að afgreiða ofangreint mál þegar höfð er í huga sú víðtæka samstaða sem um það náðist á síðasta þingi. Það er einlæg von stofnunarinnar að frumvarp þetta verði lagt fram á ný og afgreitt sem fyrst.

## REKSTRARNIÐURSTAÐA RÍKISSJÓÐS

Á árinu 1992 voru gjöld ríkissjóðs umfram tekjur 10.593 milljónir króna en til samanburðar var rekstrarhalli árið 1991 13.450 milljónir króna. Rekstrarhalli á árinu var 10,0% af heildartekjum samanborið við 12,7% árið 1991.

Í m.kr.	1992	1991	Breyting	%
Tekjur	106.039	105.979	60	0,1
Gjöld	116.631	119.430	-2.799	-2,3
Gjöld umfram tekjur	10.593	13.450	-2.857	-21,2

Heildartekjur ríkissjóðs námu 106.039 milljónum króna sem er hækkun um 60 milljónir króna frá árinu áður eða 0,1%. Tekjur greinast í aðalatriðum með eftirfarandi hætti:

Í m.kr.	1992	1991	Breyting	%
Beinir skattar	20.570	20.993	-423	-2,0
Óbeinir skattar	77.080	76.781	299	0,4
Fjármunatekjur	7.118	7.450	-332	-4,5
Aðrar tekjur	1.270	756	514	68,0
Samtals	106.039	105.980	59	0,1

Á föstu verðlagi lækkuðu tekjur ríkissjóðs um 2.575 milljónir króna milli árána 1991 og 1992. Það svarar til um 2,4% samdráttar. Beinir skattar lækkuðu að raungildi um 1.095 milljónir króna eða 5,1%, óbeinir skattar lækkuðu um 1.358 milljónir króna eða 1,7%, fjármunatekjur lækkuðu um 608 milljónir króna eða 7,9% en aðrar tekjur hækkuðu að raunvirði um 486 milljónir króna eða 62%.

Heildargjöld ríkissjóðs á árinu námu 116.631 milljónum króna sem er lækkun frá fyrra ári um 2.799 milljónir króna eða 2,3%. Ef litið er á gjöld stofnana í A-hluta áður er sértekjur eru dregnar frá er lækkunin 1.457 milljónir króna eða 1,1%. Gjöld greindust þannig í aðalatriðum eftir tegundum:

Í m.kr.	1992	1991	Breyting	%
Launagjöld	34.690	33.764	926	2,7
Ýmis rekstrargjöld	22.764	22.093	671	3,0
Eignakaup	2.271	3.178	-907	-28,5
Tilfærslur	54.039	56.216	-2.177	-3,9
Fjármagnsgjöld	12.992	12.962	30	0,2
	126.756	128.213	-1.457	-1,1
- Sértekjur	10.124	8.783	1.341	15,3
Samtals	116.631	119.430	-2.799	-2,3

Gjöld ríkissjóðs lækkuðu að raungildi um 6.971 milljónir króna milli áranna 1991 og 1992 eða sem svarar til 5,6%. Launagjöld lækkuðu að raungildi um 180 milljónir króna (0,5%), ýmis rekstrargjöld lækkuðu um 175 milljónir króna (0,8%), eignakaup lækkuðu um 1.025 milljónir króna (31,1%), tilfærslur lækkuðu um 4.127 milljónir króna (7,1%) og fjármagnsgjöld lækkuðu um 450 milljónir króna (3,3%). Sértekjur stofnana hækkuðu á hinn bóginn um 1.014 milljónir króna að raungildi eða 11,1%.

Neðangreind tafla sýnir skiptingu gjalda eftir ráðuneytum en nánar er fjallað um gjöld einstakra ráðuneyta síðar í þessari skýrslu.

Í m.kr.	1992	1991	Breyting	%
Æðsta stjórn ríkisins	1.024	1.054	-30	-2,8
Forsætisráðuneyti	357	3.616	-3.259	-90,1
Menntamálaráðuneyti	16.267	16.895	-628	-3,7
Utanríkisráðuneyti	1.471	1.571	-100	-6,4
Landbúnaðarráðuneyti	5.970	5.654	316	5,6
Sjávarútvegsráðuneyti	997	1.000	-3	-0,3
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	5.188	5.009	179	3,6
Félagsmálaráðuneyti	5.254	4.947	307	6,2
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	46.241	45.025	1.216	2,7
Fjármálaráðuneyti	18.947	19.890	-943	-4,7
Samgönguráðuneyti	7.506	7.799	-293	-3,8
Iðnaðarráðuneyti	1.895	1.279	616	48,2
Viðskiptaráðuneyti	4.778	5.017	-239	-4,8
Hagstofa Íslands	143	140	3	1,8
Umhverfisráðuneyti	594	535	59	11,0
Samtals	116.631	119.431	-2.800	-2,3

Á meðal gjalda árin 1991 og 1992 eru ýmsir óreglulegir liðir sem eru mjög mismunandi frá ári til árs. Með því að taka þessa liði út úr samanburði á rekstrarafkomu ríkissjóðs frá einu ári til annars fæst skýrari mynd af afkomuþróun ríkissjóðs. Helstir þessara gjaldaliða á árunum 1991 og 1992 voru:

Í þús. kr.	1992	1991
Yfirtaka lána hjá Byggðastofnun		1.199.349
Atvinnuþryggingadeild Byggðastofnunar		357.000
Yfirtekin lán Framkvæmdasjóðs Íslands		1.633.431
Niðurfærsla hlutafjár í Slippstöðinni hf.	47.174	
Framlag til Skipaútgerðar ríkisins	145.000	
Niðurfærsla hlutafjár í Íslenska járnblendifélaginu hf.	770.000	
Tjónabætur til RARIK v/óveðurs		200.000
Fjárhagsaðstoð við hitaveitur	189.300	
Tekjur v/lokauppgjör á sölu Útvegsbanka (fært til lækkunar á gjöldum)		-300.000
Óreglulegir liðir alls	<u>1.151.474</u>	<u>3.089.780</u>

Með því að lækka gjöld ríkissjóðs sem nemur óreglulegum liðum kemur í ljós að gjöld vegna reglulegrar starfsemi lækkuðu um 860 milljónir króna á milli ára og afkoma ríkissjóðs af reglulegri starfsemi var 919 milljónum króna betri árið 1992 en árið á undan.

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs nam 12.992 milljónum króna á árinu 1992, að meðtöldum áföllnum, ógjaldföllnum vöxtum af skuldum. Fjármagnskostnaður nam 12,3% af heildartekjum ríkissjóðs á árinu. Þessi kostnaður nam 12.962 milljónum króna á árinu 1991 og samsvarandi hlutfall var 12,2%.

Greiðsluafkoma ríkissjóðs á árinu 1992 skv. greiðsluuppgjöri í ríkisreikningi var neikvæð um 6.676 milljónir króna.

Í m.kr.	Reikningur	Greitt	Mismunur	%
Tekjur	106.039	103.932	2.107	2,0
Gjöld	116.631	110.608	6.024	5,4
Gjöld umfram tekjur	<u>10.592</u>	<u>6.676</u>	<u>3.917</u>	<u>58,7</u>

Heildartekjur ársins voru 2.107 milljónum króna hærri en innheimtar tekjur eða sem svarar til 2,0%. Heildargjöld voru 6.024 milljónum króna hærri en greiðslur á árinu eða 5,4%. Varðandi skýringar á mismun bókfærðra og innheimtra tekna og gjalda á árinu 1992 vísast til skýringa í ríkisreikningi og umfjöllunar um gjöld einstakra ráðuneyta aftar í þessari skýrslu.



## EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS

Bókfærðar eignir ríkissjóðs námu samanlagt 86,7 milljörðum króna í árslok 1992 en voru til samanburðar 79,8 milljarðar króna í árslok 1991. Hlutfallsleg aukning á milli ára er 8,7%. Hér er um að ræða veltufjármuni, langtímakröfur og áhættufjármuni. Eins og vikið er að í inngangi þessarar skýrslu eru varanlegir rekstrarfjármunir ekki eignfærðir í efnahagsreikningi ríkissjóðs.

Í m.kr.	Árslok 1992	Árslok 1991	Breyting	%
Sjóður og bankainnstæður	4.992	2.249	2.743	122,0
Skammtímakröfur	37.528	36.821	707	1,9
Vöru- og efnisbirgðir	262	195	67	34,4
Langtímakröfur	41.388	37.465	3.923	10,5
Hlutfé og stofnframlög	2.556	3.049	-493	-16,2
Samtals	86.726	79.779	6.947	8,7

Þeir liðir sem breytast mest eru annars vegar sjóður og bankainnstæður og hins vegar langtímakröfur.

Heildarskuldir ríkissjóðs námu 236,6 milljörðum króna í árslok 1992 samanborið við 211,2 milljarða króna í lok árs 1991. Skuldir jukust um 12,0% á milli árunna 1991 og 1992.

Í m.kr.	Árslok 1992	Árslok 1991	Breyting	%
Skammtímaskuldir	27.466	27.925	-459	1,6
Langtímaskuldir	151.377	128.248	23.129	18,0
Lífeyrisskuldbinding	57.771	55.015	2.756	5,0
Samtals	236.614	211.188	25.426	12,0

Aukning langtímaskulda felst aðallega í hækkun erlendra skulda. Þær námu 87,3 milljörðum króna í árslok 1992 og höfðu hækkað um 19,3 milljarða króna á árinu. Vegna gengisbreytinga á árinu hækkuðu skuldinar um 8,9 milljarða króna. Nýjar erlendar lántökur umfram afborganir erlendra lána námu 10,4 milljörðum króna.

Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu atriðum sem fram komu við endurskoðun efnahagsreikningi ríkissjóðs fyrir árið 1992.

### Sjóðir og bankareikningar

Við sjóðstalningu hjá ríkisféhirði um síðustu áramót komu ekki í ljós nein frávik á milli sjóða og bókhalds. Fastir sjóðir sem stofnanir í greiðsluþjónustu fá til greiðslu smærri reikninga eru í vörslu þeirra en eru uppfærðir í efnahag ríkissjóðs og teljast því vera undir eftirliti ríkisféhirðis. Ríkisendurskoðun telur eðlilegast að þessir sjóðir verði færðir í efnahag viðkomandi stofnana.

Við athugun á bankareikningum kom í ljós að töluverður fjöldi útsendra ávísana frá árunum 1987 til 1991 hefur ekki verið innleystur. Samanlögð fjárhæð þessara ávísana nemur um 34 milljónum króna, að stærstum hluta vegna greiðslu bóta sem skattstjórar ákvarða og skattinneigna. Í ljósi þess að ólíklegt er að umræddar ávísanir verði innleystar úr því sem komið er að mati Ríkisendurskoðunar rétt að færa ofangreinda fjárhæð til tekna í ríkisreikningi. Stofnunin vill þó mælast til þess að eftirfylgni með útsendum tékkum verði aukin en samkvæmt upplýsingum frá ríkisféhirði er aðeins reynt að hafa samband við móttakanda greiðslu í eitt skipti ef ávísun er ekki innleyst.

### **Skammtímakröfur og skammtímaskuldir**

Almennt má segja að eigna- og skuldaliðir séu meðhöndlaðar á skipulegan hátt. Það er þó mat Ríkisendurskoðunar að afgreiðsla ýmissa mála hafi dregist úr hömlu og eru því enn ófrágengin í bókhaldi ríkisins. Gera þarf gangskör að því að afgreiða óuppgerðar kröfur og kuldir ríkissjóðs. Hér þyrfti að koma til aukið samstarf Ríkisendurskoðunar, ríkisbókhalds og fjármálaráðuneytis. A.m.k. árlega þyrfti að fara yfir þær kröfur sem eru óljósar eða eðlilegt væri að afskrifa svo að skammtímakröfur ríkissjóðs verði sem réttastar á hverjum tíma. Þá má benda á að þær kröfur ríkissjóðs sem færðar eru á viðskiptareikninga hafa í fæstum tilfellum verið vaxtareiknaðar.

Ýmsar ríkisstofnanir eru í skuld við ríkissjóð m.a. vegna þess að útgjöld fóru fram úr fjárveitingum eða vegna þess að ríkissjóður hefur fjármagnað rekstur þegar sértekjur stofnana hafa ekki skilað sér. Leita þarf eftir fjárheimildum til að ríkissjóður geti felld niður kröfur á stofnanir þessar. Þá þarf að bæta innheimtu sértekna þar sem það á við.

### **Langtímakröfur og langtímaskuldir**

Tveir aðilar sjá um bókfærslu langtímakrafna og -skulda ríkissjóðs. Hluti tekinna og veittra lána eru færð af ríkisbókhaldi í lánakerfi ríkisins (SKIL). Ríkisábyrgðasjóður hefur hins vegar séð um færslu á svokölluðum endurlánum ríkissjóðs, þ.e. lánum sem ríkissjóður tekur og endurlánar síðan öðrum. Endurlánin hafa verið færð í lánakerfi hjá Seðlabanka Íslands. Í báðum tilfellum hafa síðan niðurstöðutölur úr lánakerfunum verið fluttar yfir í bókhalds- og áætlanagerfi ríkisins (BÁR). Þannig eru upplýsingar um bókhaldshreyfingar vegna endurlána fluttar yfir í bókhaldskerfi ríkisins í lok hvers mánaðar og er afstemning einungis gerð á milli kerfa í lok reikningsárs. Á þessu ári varð sú breyting að endurlán hafa verið færð í lánakerfi ríkisins og er stefnt er að því að allar lánaupplýsingar verði komnar í



kerfið um næstu áramót. Sú breyting mun án efa leiða til aukinnar hagkvæmni og nákvæmni við skráningu lána þegar hún verður að fullu komin til framkvæmda.

Langtímakröfur ríkissjóðs námu samtals 41,4 milljörðum króna í árslok 1992. Skipting þeirra er eftirfarandi:

Í þús. kr.	1992	1991	Breyting
Stofnanir í A-hluta	14.160	5.864	8.296
Fyrirtæki og sjóðir í B-hluta	25.355.974	21.802.059	3.553.915
Fyrirtæki með eignaraðild ríkissjóðs	6.585.808	7.040.996	-455.188
Sveitarfélög	3.206.294	2.976.638	229.656
Lánastofnanir	644.865	724.835	-79.970
Erlendir aðilar	16.796	21.919	-5.123
Aðrir	5.530.955	4.892.498	638.457
Gengisauki lána	33.314	0	33.314
Samtals	41.388.166	37.464.809	3.923.357

Í árslok námu kröfur vegna endlána samtals 33,1 milljörðum króna. Þar af voru gengisbundin lán ríflega helmingur eða 17,9 milljarðar króna.

Sérstök athygli skal vakin á því að á meðal eigna ríkissjóðs eru færðar kröfur sem líklegt má telja að ríkissjóður gefi eftir á komandi árum. Um er að ræða kröfur vegna lána til flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og til ferjukaupa Herjólfss hf., Skallagríms hf., Flóabátsins Baldurs hf., Djúpbátsins hf. og Hríseyjarhrepps. Þessar kröfur nema í heild tæpum 6,2 milljörðum króna með áföllnum vöxtum. Ríkisendurskoðun hefur áður gert sérstaka úttekt á þessum málum og birt í tveimur skýrslum. Segja má að ríkissjóður færi í reynd til eignar kröfur á sjálfan sig þar sem ljóst er að viðkomandi aðilar geta ekki greitt umræddar skuldir nema með framlagi úr ríkissjóði. Ríkisendurskoðun telur að óeðlilegt sé að færa slíkar kröfur til eignar hjá ríkissjóði þó svo að fyrirhugað sé að greiða þær með sérstökum framlögum á fjárlögum. Stofnunin telur nauðsynlegt að þetta mál verði tekið til athugunar eins og ítrekað hefur verið bent á áður.

Á sínum tíma tók ríkissjóður þátt í uppgjöri á smíði svokallaðra raðsmíðaskipa og veitti í því sambandi lán vegna sölu þeirra. Fljótlega kom upp ágreiningur varðandi frágang mála og hafa vanskil hlaðist upp í kjölfarið. Lánin eru tryggð með fyrsta veðrétti í viðkomandi skipum. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að þessum málum verði komið á hreint hið fyrsta og aðilar greiði af lánum sínum eins og um var samið.

Í árslok 1992 námu lán sem ríkissjóður hafði tekið samtals 138.039 milljónum króna. Skuldirnar skiptust með eftirfarandi hætti:

Í þús. kr.	1992	1991	Breyting
Stofnanir í A-hluta	862	107.554	-106.692
Seðlabanki Íslands	13.280	757.477	-744.197
Fyrirtæki og sjóðir í B-hluta	39.532	89.870	-50.338
Innlánsstofnanir	5.216.245	6.060.061	-843.816
Lánastofnanir	3.613.891	4.770.871	-1.156.980
Sveitarfélög	1.053.390	1.192.736	-139.346
Erlendir aðilar	87.272.765	67.953.125	19.319.640
Aðrir	40.828.743	36.825.629	4.003.114
Samtals	138.038.708	117.757.323	20.281.385

Langstærstur hluti skulda er vegna endurlána en í árslok nam staða þeirra 129.364 milljónum króna.

Athygli skal vakin á því að í árslok 1992 voru afföll af spariskírteinum ríkissjóðs samtals að fjárhæð 596 milljónir króna færð á efnahagsreikning. Afföllin eru tilkomin vegna þess mismunar sem er á nafnvöxtum spariskírteina og ávöxtunarkröfu á fjármagnsmarkaði á hverjum tíma. Á árinu 1991 var tekin upp sú nýbreytni að dreifa afföllunum jafnt á líftíma bréfanna. Samkvæmt því voru 148 milljónir króna færðar til gjalda á reikningsárinu.

Andstæða affalla telst það þegar lán eru greidd út á yfirverði. Á árinu 1992 voru tekin tvö lán sem þannig var háttað um, þ.e. ávöxtunarkrafa markaðarins var lægri en nam nafnvöxtum þeirra skuldabréfa sem ríkissjóður bauð til kaups. Ríkissjóður fékk því hærra verð fyrir skuldabréfin en nemur afborgunum sem hann þarf að greiða af þeim. Yfirverð lánanna nam samtals 226,3 milljónum króna og verður innleyst á 8-10 árum. Þá voru fimm útlán greidd út á sambærilegu yfirverði, samtals að fjárhæð 33,9 milljónir króna. Verður þetta innleyst á næstu 11 árum.

### Afskrift krafna

Varðandi afskriftir skattskulda í ríkisreikningi hefur sú regla verið viðhöfð að færa einungis niður skuldir þeirra aðila sem teknir eru til gjaldþrotaskipta. Ríkisendurskoðun telur fulla ástæðu til að færa einnig niður eftirstöðvar skattskulda hjá aðilum þar sem gert hefur verið árangurslaust fjárnám eða innheimta er talin vonlítill af öðrum ástæðum. Ætla má að afskriftapörf vegna þessa geti numið 1,5 - 2 milljörðum króna.

Þá telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að athugað verið hve stór hluti af eftirstöðvum bifreiðagjalda, dómsekta og endurgreidds málskostnaðar teljist vafasamt að innheimtist og verði kröfur þessar færðar niður sem því nemur. Sama máli gegnir um ýmsar aðrar kröfur sem vafasamt er að faist greiddar. Ætla má að afskriftapörf vegna þessara liða geti numið um einum milljarði króna.

## Hlutfé og stofnframlög

Bókfærð hlutabréfa- og stofnfjáreign ríkissjóðs í innlendum fyrirtækjum var 889 milljónir króna í lok árs 1992. Á árinu lækkaði þessi eignaliður um 892 milljónir króna, aðallega vegna eftirtalinna liða:

	m.kr.
Niðurfærsla á hlutfé í Íslenska Járblendifélaginu hf.	-770
Sala hlutabréfa í Þróunarfélaginu hf.	-100
Sala hlutabréfa í Gutenberg hf.	-80
Niðurfærsla á hlutfé í Slippstöðinni hf.	-47
Kaup hlutabréfa í Slippstöðinni Odda hf.	35
	<u>-962</u>

Hlutabréfaeign er bókfærð á nafnverði og stofnfjáreign í samræmi við greidd stofnfjárframlög. Þessi eignaliður þarf því ekki að endurspegla raunverulegt verðmæti eignarhluta ríkisins í viðkomandi fyrirtækjum. Erlend stofnfjáreign ríkissjóðs var 1.667 milljónir króna í árslok 1992 og jókst um 399 milljónir króna á árinu. Hækkunin skýrist að mestu leyti af gengisbreytingum að fjárhæð 183 milljónir króna og framlögum til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA) og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Samkvæmt auglýsingu um Stjórnarráð Íslands fer fjármálaráðuneytið með mál er varða eignir ríkisins, þar á meðal verðbréf og hlutabréf, svo og fyrirsvar þeirra vegna m.a. að því er tekur til stjórnar fyrirtækja, nema lagt sé til annars ráðuneytis. Í reynd hafa hin ýmsu ráðuneyti haft umsjón með félögum sem ríkið á aðild að. Þá hefur það verið að gerast á síðari árum að ýmsum ríkisstofnunum hefur verið heimilað að gerast beinir eignaraðilar að fyrirtækjum. Má í því sambandi nefna Héraðsskóga, Vegagerð ríkisins, Hafrannsóknastofnun og Iðntæknistofnun Íslands. Hlutabréfaeign er þá færð á efnahag viðkomandi stofnana en ekki hjá fjármálaráðuneyti.

Hlutabréf á að varðveita hjá ríkisféhirði. Nokkur misbrestur hefur verið á að hlutabréf hafi skilað sér þangað. Á það sérstaklega við þegar gefin hafa verið út jöfnunarhlutabréf.

## Lífeyrisskuldbinding

Á meðal skulda í ríkisreikningi er færð lífeyrisskuldbinding að fjárhæð 57,8 milljarðar króna en ríkissjóður er samkvæmt lögum og kjarasamningum ábyrgur fyrir skuldbindingum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og nokkurra annarra lífeyrissjóða. Til grundvallar mati á lífeyrisskuldbindingunni liggur tryggingafræðileg úttekt á stöðu viðkomandi lífeyrissjóða. Matið byggir óhjákvæmilega að nokkru leyti á óvissum forsendum, t.d. hvað varðar ávöxtun á eignum sjóðanna. Þannig hefur verið reiknað með að næstu áratugina verði árleg ávöxtun eigna 2% umfram launahækkanir. Ávöxtun umfram launahækkanir skiptir hér máli þar sem lífeyrisgreiðslur hækka hjá ríkisstarfsmönnum sem komnir eru á eftirlaun, ef hækkun verður á launum

þeirra sem gegna samsvarandi starfi hjá ríkinu og viðkomandi lífeyrisþegar gegndu áður. Ef raunveruleg ávöxtun verður hærri en 2%, eru lífeyrisskuldbindingar eins og þær birtast í ríkisreikningi 1992 ofmetnar. Þar sem engin leið er til að spá nákvæmlega fyrir um ávöxtunarmöguleika áratugi fram í tímann hlýtur óvissa að ríkja um fjárhæð lífeyrisskuldbindinga.

## TEKJUR RÍKISSJÓÐS

### Yfirlit

Tekjur ríkissjóðs á árinu 1992 námu alls 106.038 milljónir króna sem er 0,1% aukning frá árinu 1991 en þá námu tekjur 105.979 milljónum króna. Eftirstöðvar tekna í árslok 1992 námu 30.928 milljónum króna samanborið við 28.831 milljón króna í árslok 1991. Eftirstöðvar hafa því aukist um 2.097 milljónir króna eða 7,3%.

Breytingar á helstu tekjuliðum milli áranna 1992 og 1991 voru eftirfarandi:

Í m.kr.	1992	1991	Breyting	%
Eignarskattar	3.877	3.981	-104	-2,6
Tekjuskattur, einstaklingar	13.147	13.922	-775	-5,6
Tekjuskattur, félög	3.134	2.713	421	15,5
Persónuskattar	412	376	36	9,6
Beinir skattar	20.570	20.992	-422	-2,0
Gjöld af innflutningi, aðflutningsgjöld almenn	3.428	3.872	-444	-11,5
Ýmis gjöld af innflutningi	6.309	6.750	-441	-6,5
Tekjur af sölu erlends gjaldeyris	472	353	119	33,7
Skattar af framleiðslu og innflutningi	2.451	2.421	30	1,2
Virðisaukaskattur	41.618	41.282	336	0,8
Skattar af orku	86	73	13	17,8
Skattar af einkasöluvörum	6.441	6.493	-52	-0,8
Sérstakir skattar af þjónustu	86	84	2	2,4
Aðrir skattar af veittri þjónustu	791	495	296	59,8
Tryggingagjöld og skattar af launagreiðslum	9.532	9.331	201	2,2
Aðrir óbeinir skattar	5.866	5.627	239	4,2
Óbeinir skattar	77.080	76.781	299	0,4
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	4.768	5.620	-852	-15,2
Arðgreiðslur	2.350	1.830	520	28,4
Fjármunatekjur	7.118	7.450	-332	-4,5
Sala eigna	333	383	-50	-13,1
Sektir	261	271	-10	-3,7
Ýmsar tekjur	676	102	574	562,7
Aðrar tekjur	1.270	756	514	68,0
Ríkissjóðstekjur samtals	106.038	105.979	59	0,1

Að raungildi drógust tekjur ríkissjóðs saman um 2.575 milljónir króna á milli áráanna 1991 og 1992 eða um 2,4%. Vegna samanburðar á tekjum ríkissjóðs á milli ára er vakin athygli á því að gjaldfærsla á árinu 1992 vegna tapaðra krafna er rúmum 2.700 milljónum króna hærrí en árið á undan. Tekjur ríkissjóðs vegna „reglulegra“ liða hafa því aukist milli ára sem nemur þessari fjárhæð. Lagabreytingar sem áhrif höfðu á tekjustofna ríkissjóðs á árinu 1992 skiluðu um 600 milljóna króna tekjuauka.

Beinir skattar hafa dregist saman um 1.095 milljónir króna eða 5,1%, óbeinir skattar um 1.358 milljónir króna eða 1,7% og fjármunatekjur um 608 milljónir króna eða 7,9%. Hins vegar jukust aðrar tekjur ríkissjóðs um 486 milljónir eða 62%.

Af beinum sköttum er það tekjuskattur einstaklinga sem hefur dregist mest saman að raungildi eða um 1.185 milljónir króna sem jafngildir 8,2% lækkun. Þennan samdrátt má m.a. rekja til aukins atvinnuleysis og almenns samdráttar.

Af óbeinum sköttum eru það innflutningsgjöld sem dragast mest saman að raungildi eða um 936 milljónir króna sem jafngildir 8,8% lækkun. Virðisaukaskattur dróst saman um 418 milljónir króna eða um 1,0% og skattar af einkasölvörum drógust saman um 294 milljónir króna. Á móti vegur að aðrir skattar og þjónustugjöld jukust að raungildi um 278 milljónir króna eða um 54,1%. Þessi aukning stafar af breytingu á lögum um aukatekjur ríkissjóðs sem tóku gildi í ársbyrjun 1992.

Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur drógust saman að raungildi um 1.060 milljónir króna á árinu 1992 miðað við árið 1991 eða um 18,2%. Lækkun kemur aðallega fram í dráttarvöxtum og vöxtum af skammtímalánum sem skýrist m.a. af lægra vaxtastigi á árinu 1992 en árið á undan. Arðgreiðslur jukust hins vegar um 452 milljónir króna að raungildi eða um 23,8%. Aukninguna má aðallega rekja til arðgreiðslu frá Pósti og síma en hún jókst um 390 milljónir á milli áráanna 1991 og 1992.

Aðrar tekjur jukust um 486 milljónir króna að raungildi eða 62%. Á árinu 1992 var hluti af löggæslukostnaði innheimtur hjá sveitarfélögum og námu tekjur vegna þess rúmum 600 milljónum króna á árinu en þessi skattur var ekki innheimtur árið 1991.

## Lagabreytingar

Eftirtaldar lagabreytingar höfðu veruleg áhrif á tekjur ríkissjóðs á árinu 1992 miðað við árið 1991.

Lög nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs tóku gildi 1. janúar 1992. Lögín fólu í sér umtalsverða hækkun á ýmsum gjöldum til ríkissjóðs, m.a. á dómsmálgjöldum auk þess sem inn komu nýir liðir í öðrum flokkum t.d. vegna

veitingu atvinnuréttindaleyfa skyldra leyfa. Þá komu inn nýir kaflar t.d. um gjöld fyrir fullnustugerðir og búskipti hjá sýslumanni. Þegar fjárnám er afhent sýslumanni skal um leið greiða í ríkissjóð 1% þeirrar fjárhæðar sem krafist er, þó að lágmarki 3.000 krónur og að hámarki 10.000 krónur. Eins má nefna að þegar um er að ræða nauðungarsölu til fullnustu á peningakröfu skal greiða 1% í ríkissjóð þó að lágmarki 3.000 og að hámarki 30.000. Á árinu 1992 námu tekjur ríkissjóðs er rætur eiga að rekja til þessara tveggja lagagreina rúmum 260 milljónum króna.

Lög nr. 77/1991 um breytingu á lögum um jöfnunargjald sem tóku gildi 1. janúar 1992 gerðu ráð fyrir að jöfnunargjald félli niður 30. september 1992 í stað 31. desember 1992. Þessi ráðstöfun er talin hafa skert tekjur ríkissjóðs um 300 milljónir króna.

Lög um breytingu á tekjuskatti og eignarskatti nr. 85/1991 tóku gildi 1. janúar 1992. Meginbreytingarnar lutu að barnabótum og barnabótaauka. Barnabætur, sérstaklega með fyrsta barni, lækkuðu verulega. Barnabótaauki hækkaði hins vegar mikið. Þessu til viðbótar voru gerðar breytingar á viðmiðunarfjárhæðum vegna eigna- og tekjutengingar barnabótaaukans. Skv. ríkisreikningi lækkuðu barnabætur um 1.097 milljónir króna á milli árána 1991 og 1992, barnabótaauki hækkaði um 678 milljónir króna og vaxtabætur hækkuðu um 395 milljónir króna. Þá hækkaði skattafláttur um 367 milljónir króna á milli árána 1991 og 1992.

Lög nr. 4/1992 um breytingu á lögum um skattskyldu innlánsstofnana, með síðari breytingum, nr. 65/1982 sem tóku gildi 1. júní 1992 gera ráð fyrir viðtækari skattskyldu innlánsstofnana en áður. Lögin koma til framkvæmda við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 1993 vegna tekna á árinu 1992 og eigna í lok þess árs. Þó var í 12. grein laganna gert ráð fyrir fyrirframgreiðslu á árinu 1992 upp í væntanleg gjöld og námu tekjur vegna þessa um 59 milljónum króna.

Lög nr. 1/1992 um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1992 tóku gildi 24. janúar 1992. Þar er m.a. að finna ákvæði um stofnun ábyrgðasjóðs launa vegna gjaldþrota. Innheimta skal 0,2% ábyrgðargjald af greiddum vinnulaunum, þóknun og reiknuðu endurgjaldi. Ábyrgðargjaldið skilaði 360 milljónum króna í ríkissjóð á árinu 1992.

Í 59. grein laganna er kveðið svo á að þrátt fyrir ákvæði 12. og 13. greinar laga nr. 56/1972, um lögreglumenn, skuli sveitarfélög greiða hluta kostnaðar við löggæslu á árinu 1992. Sveitarfélög með 300 íbúa eða fleiri áttu að greiða 2.370 kr. á hvern íbúa en sveitarfélög með færri en 300 íbúa áttu að greiða 1.420 á hvern íbúa. Tekjur ríkissjóð vegna þessa námu á árinu 1992 rúmum 600 milljónum króna.

## Álagning opinberra gjalda á árinu 1992

Heildarálagning opinberra gjalda á árinu 1992 nam alls 58.461 milljónum króna og nemur aukning milli ára 13.318 milljónum króna eða 29,5%. Af þessari fjárhæð nam álagning vegna útsvars og aðstöðugjalds til sveitarfélaga 20.993 milljónum króna sem er 2.008 milljón króna hækkun frá árinu á undan eða sem jafngildir 10,6%.

Brúttóálagning opinberra gjalda einstaklinga, án sveitarsjóðsgjalda og bótagreiðslna, nam alls 31.095 milljónum króna sem er 4.615 milljónum króna hærri fjárhæð en árið 1991. Þessi hækkun á sér tvær megin skýringar. Annars vegar hækkaði tekjuskattur um 3.141 milljón króna eða 13,2% sem endurspeglar tekjubreytingar á milli árunna 1990 og 1991. Hins vegar var nú í fyrsta skipti lagt á tryggingagjald og nam sú álagning 1.329 milljónum króna.

Ákvarðaður skattafsláttur, barnabótaauki, vaxtabætur og húsnæðisbætur við álagningu ársins námu alls 7.785 milljónum króna sem er 1.349 milljón króna hærri fjárhæð en árið 1991 eða 21%. Þar vegur þyngst hækkun barnabótaauka sem hækkaði um 670 milljónir króna á milli ára eða um 60%. Þessi aukning stafar af breytingum á greiðslu barnabóta og barnabótaauka eins og gerð er grein fyrir hér að framan. Þá hækka vaxtabætur um 441 milljón króna eða um 25,1%.

Álagning á lögaðila á árinu 1992 að frátöldum sveitarsjóðsgjöldum nam alls 14.159 milljón króna sem er 8.045 milljóna króna hækkun frá árinu á undan eða 131,6%. Þar vegur þyngst álagning tryggingagjalds, sem nam 7.824 milljónum króna en þetta gjald var ekki lagt á 1991 eins og áður hefur komið fram.

### **Virðisaukaskattur**

Tekjur af virðisaukaskatti námu 41.690 milljónum króna sem er 328 milljón króna aukning frá árinu 1991 eða 0,8%. Virðisaukaskattur af innfluttum vörum lækkaði um 1.915 milljónir króna frá fyrra ári eða um 7,9% en virðisaukaskattur af innlendri veltu hækkaði hins vegar um 2.261 milljón króna eða um 11,3%. Endurgreiðslur breyttust óverurlega á milli ára. Endurgreiðslur til opinberra aðila lækkuðu um 26,8% en endurgreiðslur til húsbýggjenda hækkuðu um 12,8%.



í millj. kr.	1992	1991	Mism.	%
VSK af innfluttum vörum	22.291	24.206	-1.915	-7,9
VSK af innlendri veltu	22.212	19.951	2.261	11,3
	44.503	44.157	346	0,8
<b>Endurgreiðslur:</b>				
Matvara	-623	-651	28	-4,3
Húsbyggjendur	-1.094	-1.254	160	-12,8
Opinberir aðilar	-937	-739	-198	26,8
Erlendir ferðamenn	-52	-54	2	-3,7
Einnota umbúðir	-72	-75	3	-4,0
Líknarfélög	-23	-17	-6	35,3
Aðrir aðilar	-12	-5	-7	140,0
	-2.813	-2.795	-18	0,6
Virðisaukaskattur, samtals	41.690	41.362	328	0,8

Að raungildi hafa tekjur af virðisaukaskatti dregist saman um 418 milljónir króna eða 1,0% á milli árána 1991 og 1992.

## Tekjuskattur

Tekjuskattar lækkuðu um 353 milljónir króna á milli árána 1991 og 1992 eða um 2,1%. Tekjuskattur einstaklinga lækkaði um 774 milljónir króna eða um 5,6%. Annars vegar er um að ræða að brúttó tekjuskattur lækkaði um 471 milljón króna og hins vegar hækkuðu bótagreiðslur um 303 milljónir króna. Tekjuskattar félaga hækkaði um 421 milljón króna eða um 15,5%.

í millj. kr.	1992	1991	Mism.	%
Tekjuskattur einstaklinga	24.993	25.330	-337	-1,3%
- hluti sókna í staðgreiðslu	-953	-853	-100	11,7%
- hluti kirkjugarða í staðgreiðslu	-321	-287	-34	11,8%
	23.719	24.190	-471	-1,9%
- skattafsláttur	-3.267	-2.901	-366	12,6%
- barnabætur	-2.525	-3.623	1.098	-30,3%
- barnabótaauki	-1.874	-1.197	-677	56,6%
- húsnæðisbætur	-604	-641	37	-5,8%
- vaxtabætur	-2.300	-1.905	-395	20,7%
	-10.570	-10.267	-303	3,0%
Tekjuskattur einstaklinga, nettó	13.149	13.923	-774	-5,6%
Tekjuskattur félaga	3.134	2.713	421	15,5%
	16.283	16.636	-353	-2,1%

Eins og fram hefur komið voru gerða ýmsar breytingar á lögum um tekju- og eignaskatt varðandi bótagreiðslur sem skýra þann mun sem fram kemur í töflunni hér að framan.

Að raungildi hefur tekjuskattur einstaklinga dregist saman um 1.185 milljónir króna milli árána 1991 og 1992 eða um 8,2%. Bótageiðslu hafa dregist lítilla saman. Aukið atvinnuleysi og samdráttur í efnahagslífinu valda hér mestu um. Tekjuskattur félag hefur hins vegar aukist um 320 milljónir króna að raungildi eða um 11,4%.

### Tryggingagjald

Tryggingagjald var tekið upp 1. janúar 1991 skv. lögum nr. 113/1990 og kom í stað fimm launatengdra gjalda. Skv. lögnum skal Atvinnuleysistryggingasjóður fá í sinn hlut 0,15% af gjaldstofni tryggingagjalds og Vinnueftirlit ríkisins 0,08%. Tekjur af tryggingagjaldi umfram það sem kemur í hlut framangreindra aðila renna til Tryggingastofnunar ríkisins til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga.

Eins og kemur fram í kaflanum um lagabreytingar var með lögum nr. 1/1992 lagt á sérstakt ábyrgðargjald til að fjármagna ábyrgðarsjóð vegna launa. Þetta lagaákvæði tók gildi 1. mars 1992 og nemur 0,2% af gjaldstofni.

Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu tryggingagjalds og ábyrgðargjalds á árinu 1992 eftir réttshöfum:

Í millj. kr.	Eftirst. 1/1 1992	Tekjur	Innheimt	Eftirst. 31/12 '92
Ábyrgðarsjóður	0	360	309	51
Atvinnuleysistryggingasjóður	38	301	291	48
Vinnueftirlit ríkisins	21	160	155	26
Lífeyris- og slysatryggingagjald	1.202	8.680	8.467	1.415
	1.261	9.501	9.222	1.540
Dráttarvextir	26	114	70	70
	1.287	9.615	9.292	1.610

Að raungildi hafa tekjur af tryggingagjaldi, dregist saman um 60 milljónir króna eða um 0,6%.

### Innheimta og eftirstöðvar

Ríkissjóðstekjur til innheimtu á árinu 1992 námu alls 135.892 milljónum króna. Af þeirri fjárhæð innheimtust 104.963 milljónir króna eða 77,2%. Eftirstöðvar í árslok námu 30.929 milljónum króna og jukust um 2.098 milljónir króna frá árinu 1991 eða um 7,3%. Ógjaldfallnar eftirstöðvar í árslok 1992 námu alls 10.868 milljónum króna og námu því gjaldfallnar eftirstöðvar alls 20.061 milljónum króna. Aukningin á milli ára var 714 milljónir króna eða 3,7%.

Í millj. króna	1992	1991	Mism.	Frávik
Gjaldfallnar eftirst. í ársbyrjun	19.520	14.568	4.952	34,0%
Ógjaldfallnar eftirst. í ársbyrjun	9.311	8.082	1.229	15,2%
	28.831	22.650	6.181	27,3%
Fært til tekna á árinu	106.039	105.979	60	0,1%
Innheimtufé	1.022	1.091	-69	-6,3%
Til innheimtu	135.892	129.720	6.172	4,8%
Innheimt á árinu	103.932	99.865	4.067	4,1%
Innheimtufé	1.031	1.024	7	0,7%
	104.963	100.889	4.074	4,0%
Eftirstöðvar í árslok	30.929	28.831	2.098	7,3%
Ógjaldfallið í árslok	-10.868	-9.484	-1.384	14,6%
Gjaldfallnar eftirstöðvar 31/12	20.061	19.347	714	3,7%

Gjaldfallnar eftirstöðvar virðisaukaskatts jukust um 388 milljónir eða um 16,9%. Eftirstöðvar tekjuskatts einstaklinga jukust um 351 milljónir króna eða um 5,9%. Hins vegar drógust gjaldfallnar eftirstöðvar tryggingagjalds saman um 256 milljónir króna. Dráttarvextir eru ekki innifaldir í framangreindum tölum en eftirstöðvar dráttarvaxta af ríkissjóðstekjum breyttust nánast ekkert á milli ára. Eftirfarandi tafla sýnir breytingu á gjaldföllnum eftirstöðvum.

Í millj. króna	1992	1991	Mism.	Frávik
Beinir skattar	9.223	8.978	245	2,7%
Óbeinir skattar	3.014	3.034	-20	-0,7%
Fjármunatekjur	7.640	7.187	453	6,3%
Aðrar tekjur	184	148	36	24,3%
	20.061	19.347	714	3,7%

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir innheimtu og eftirstöðvum einstakra tekna. Fjárhæðir samanstanda af höfuðstól og dráttarvöxtum nema annað sé tekið fram. Þá hefur einnig verið tekið tillit til niðurfærslu krafna í árslok.

### Virðisaukaskattur

Álagður virðisaukaskattur til innheimtu á árinu 1992 nam alls 51.345 milljónir króna. Af þeirri fjárhæð innheimtust 40.322 milljónir króna eða 78,5%. Ef tekið er tillit til ógjaldfallinna eftirstöðva er hlutfallið 91,3%. Þetta hlutfall var 94,6% á árinu 1991.

Í árslok 1991 voru eftirstöðvar virðisaukaskatts færðar niður um 604 milljónir króna til að mæta töpuðum kröfum. Á árinu 1992 voru afskrifaðar 650 milljónir króna og eru dráttarvextir þá meðtaldir. Þá voru eftirstöðvar skattsins í árslok 1992 færðar niður um 1.070 milljónir króna. Þrátt fyrir þetta aukast gjaldfallnar eftirstöðvar um 859 milljónir króna á milli ára eða um 28,6%.

Í millj. króna	1992	1991	Mism.	Frávik
Eftirstöðvar skv. skýrslum	8.774	6.028	2.746	45,6%
VSK skv. skýrslum	22.212	19.951	2.261	11,3%
VSK af innfluttum vörum	22.291	24.206	-1.915	-7,9%
Endurgreiddur VSK	-2.814	-2.796	-18	0,6%
Dráttarvextir og álag	882	602	280	46,5%
Til innheimtu	51.345	47.991	3.354	7,0%
Innheimt á árinu	-40.322	-39.217	-1.105	2,8%
Eftirst. í árslok	11.023	8.774	2.249	25,6%
Ógjaldf. eftirst. í árslok	-7.161	-5.771	-1.390	24,1%
Gjaldfallnar eftirst. í árslok	3.862	3.003	859	28,6%

Í skýrslu fjármálaráðuneytisins um umfang skattsvika og tillögur um aðgerðir gegn þeim sem út kom á árinu 1993 er m.a. bent á ýmis atriði í tekjukerfum ríkissjóðs sem viðkvæm eru gagnvart misnotkun. Þar er t.d. bent á stóraukin fjölda skattgreiðanda í virðisaukaskattkerfinu miðað við söluskattkerfið sem kalli á aukið eftirlit. Ennfremur benda skýrsluhöfundar á ýmis atriði í virðisaukaskattkerfinu sem þarfnast verulegs eftirlits t.d. neikvæðar virðisaukaskattsskýrslur og endurgreiðslur úr ríkissjóði.

### Staðgreiðsla

Eftirstöðvar staðgreiðslu í árslok 1992 námu alls 4.555 milljónum króna, þar af voru ógjaldfallnar 2.555 milljónir króna þannig að gjaldfallnar eftirstöðvar námu alls 2.000 milljónum króna. Í árslok 1991 voru eftirstöðvar staðgreiðslu færðar niður um 1.209 milljónir króna til að mæta töpuðum kröfum. Á árinu 1992 voru í fyrsta skipti færðar beinar afskriftir í staðgreiðslukerfinu vegna gjaldþrota launagreiðanda. Þessar afskriftir námu 1.313 milljónum króna. Í árslok 1992 voru eftirstöðvar staðgreiðslu færðar niður um 792 milljónir króna, sem er 75% af skuldum fyrirtækja sem hætt hafa rekstri af ýmsum ástæðum.

Í m. kr.	Höfuðstóll	Dráttarvextir	Samtals
Árið 1988	124	145	269
Árið 1989	130	114	244
Árið 1990	213	129	342
Árið 1991	353	131	484
Árið 1992	1.246	207	1.453
	2.066	726	2.792
Niðurfært í árslok	-506	-286	-792
Eftirstöðvar í árslok	1.560	440	2.000

Heildarálagning í staðgreiðslukerfinu á árunum 1988 - 1992 nam í árslok 1992, 144.776 milljónum króna sem þýðir að innheimtuhlutfallið er 98,1%, en 98,6% ef tekið er tillit til niðurfærslu í árslok. Á árinu 1991 var sambærilegt hlutfall 98,04%.

Í millj. kr.	Álagning	Skuld	Hlutfall
Árið 1988	20.849	269	1,3%
Árið 1989	25.156	244	1,0%
Árið 1990	30.861	342	1,1%
Árið 1991	34.800	484	1,4%
Árið 1992	33.110	1.453	4,4%
	144.776	2.792	1,9%

## Önnur gjöld

Meðfylgjandi tafla sýnir innheimtu á nokkrum öðrum tekjuliðum ríkissjóðs en að framan greinir og hefur verið tekið tillit til niðurfærslu í árslok.

Í m. kr.	Til innheimtu	Innheimt	Eftirst. 31/12	Innheimtu-hlutfall	Breyt. eftirst.	Innh. hl. 1991
Þinggjöld einstaklinga	9.375	5.189	4.186	55,3%	55,3%	55,2%
Þinggjöld félaga	8.566	5.457	3.109	63,7%	-21,1%	56,4%
Bifreiðagjald	1.775	1.347	428	75,9%	0,8%	75,3%
Þungask. fast gjald	638	526	112	82,4%	1,0%	80,3%
Þungask. skv. ökumælum	1.686	1.286	400	76,3%	6,6%	76,2%
Söluskattur	1.286	87	1.199	6,7%	-5,5%	5,6%
Launaskattur	830	201	629	24,2%	-34,9%	40,3%

Innheimta ofangreindra gjalda var svipuð og á árinu 1991, að undanskildum þinggjöldum félaga þar sem innheimtan batnaði verulega á milli ára. Enn eru umtalsverðar eftirstöðvar í söluskatti og launaskatti og er líklegt að megin hluti þeirra mun ekki innheimtast.

## Niðurfærsla eftirstöðva

Niðurfærsla krafna í árslok er gerð til að eftirstöðvar ríkissjóðstekna séu ekki ofmetnar í ríkisreikningi. Hér er ekki um endanlega afskrift að ræða. Hún byggir á því að skuldir þeirra aðila sem gjaldþrotaskiptum er lokið hjá eru færðar niður að fullu en skuldir þeirra aðila sem eru í gjaldþrotaskiptum eru færðar niður um 75%.

Niðurfærsla eftirstöðva í árslok 1992 nam 5.575 milljónum króna sem er 21,7% af gjaldföllum eftirstöðvum. Niðurfærslan í árslok 1991 nam 5.468 milljónum króna.

Í m. kr.	1988	1989	1990	1991	1992
Eftirstöðvar í árslok	18.134	21.077	22.650	28.831	30.928
- ógjaldfallið	-8.119	-6.915	-8.082	-9.311	-10.868
	10.015	14.162	14.568	19.520	20.060
Niðurfært í árslok	1.372	3.032	5.858	5.468	5.575
	11.387	17.194	20.426	24.988	25.635
Hlutfall af ógjaldfölln. eftirstöðvum	12,0%	17,6%	28,7%	21,9%	21,7%

Niðurfærslan er að nokkru leyti vanmetin þar sem sú aðferð sem notuð er og lýst er hér að framan nær annars vegar ekki til allra álagðra gjalda og hins vegar geta skattkröfur verið tapaðar, þó svo að viðkomandi skattskuldari hafi ekki verið tekinn til gjaldþrotaskipta. Lausleg athugun bendir til að ef þau væru tekin með hefði það í för með sér að niðurfærslan yrði 1,5 til 2,0 milljörðum króna hærri í árslok 1992 en ella.

Meðfylgjandi tafla sýnir skiptingu niðurfærslu á árinu 1992 eftir tekjuliðum:

Í m. kr.	Niðurf. á árinu	Hlutfall
Eignarskattar	460	8,3%
Tekjuskattur, einstaklingar	800	14,3%
Tekjuskattur, félög	401	7,2%
Skattar af launagreiðslum	382	6,9%
Virðisauka- og söluskattur	1.039	18,6%
Aðrir skattar	74	1,3%
Drv. af þinggj. og staðgr.	1.178	21,1%
Drv. af virðisauka- og sölusk.	915	16,4%
Drv. af trygg.gj. og launask.	296	5,3%
Aðrir dráttarvextir	30	0,5
Samtals	5.575	100,0%

### Afskriftir

Afskrift kröfu er að því leyti frábrugðin niðurfærslu að þá er krafan endanlega töpuð og færð út úr innheimtakerfum ríkisins.

Í ríkisreikningi 1992 voru gjaldfærðar 4.918 milljónir króna vegna beinna afskrifta og viðbótarniðurfærslu. Sambærileg fjárhæð á árinu 1991 nam 2.201 milljón króna. Heimilaðar afskriftir námu hins vegar 5.720 milljónum króna, en mismunurinn kemur til með að vera færður á árinu 1993.

Helsta ástæða afskrifta eru gjaldþrot einstaklinga og fyrirtækja. Gjöld fyrirtækja og einstaklinga með rekstur eru ekki afskrifuð fyrr en að loknum gjaldþrotaskiptum. Um það bil 80% afskrifta eru tilkomnar vegna gjaldþrota, 15% vegna árangurslausra fjárnáma eða fyrninga en 5% eru af öðrum ástæðum, t.d. vegna nauðasamninga.

Meðfylgjandi yfirlit sýnir skiptingu afskrifta eftir tekjuliðum.

Í m. kr.	Afskrifað á árinu	Hlutfall
Eignarskattar	203	4,2%
Tekjuskattur, einstaklingar	828	17,2%
Tekjuskattur, félög	719	14,9%
Skattar af launagreiðslum	208	4,3%
Virðisauka- og söluskattur	604	12,5%
Aðrir skattar	13	0,3%
Dráttarvextir af þinggj. og staðgreiðslu	1.403	29,2%
Dráttarvextir af virðisauka- og söluskatti	605	12,6%
Dráttarvextir af tryggingagj. og launaskatti	215	4,5%
Aðrir dráttarvextir	15	0,3%
Samtals	4.813	100,0%

Ríkisendurskoðun telur tímabært að breyta framsetningu afskrifta og niðurfærslu í ríkisreikningi. Eðlilegast er að tapaðar kröfur ríkissjóðs séu færðar til gjalda í ríkisreikningi en ekki dregnar frá tekjumegin. Eins og staðan er í dag sýnir ríkisreikningur ekki álagðar tekjur viðkomandi árs þar sem inn í tekjufærslunni eru tapaðar kröfur, aðallega vegna fyrri ára. Þannig er erfitt að meta tekjubreytingu á milli ára þar sem fjárhæð tapaðra krafna getur sveiflast eftir árum.

### Eftirstöðvar

Ríkisendurskoðun athugaði hvernig eftirstöðvar höfuðstóls nokkurra gjalda skiptast eftir árum. Höfuðstóllinn var framreiknaður til verðlags ársins 1992 miðað við framfærsluvísitölu. Eftirstöðvar þinggjalda ná aftur til ársins 1982 og eftirstöðvar söluskatts ná allt aftur til ársins 1977.

í millj. króna	Þinggjöld einstakl.	Þinggjöld félaga	Virðisauka- skattur	Launa- skattur	Sölu- skattur	Bifreiða gjöld
Heildarskuld	4.194	3.718	3.691	688	1.268	778
Þar af v/1991-1992	2.830	2.276	2.976	0	0	609
Þar af v/1989-1990	890	902	715	247	304	120
Þar af 1988 og eldra	474	540	0	441	964	49
Hlutfall 1991-1992	67,5%	61,2%	80,6%	0,0%	0,0%	78,3%

Í ofangreindum gjöldum er niðurfærsla ekki innifalin enda liggur skipting hennar ekki fyrir eftir árum. Í ljósi reynslunnar og með hliðsjón af ákvæðum laga um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda má ætla að stór hluti þeirra krafna sem eru eldri en 1988 sé tapaður. Mikilvægt er að mati Ríkisendurskoðunar að þess sé gætt að kröfur tapist ekki vegna fyrninga.

## Annað

Frá árinu 1988 hafa tæpir 15 milljarðar króna af útistandandi kröfum ríkissjóðs vegna álagðra gjalda tapast beint eða óbeint. Þar af hefur verið afskrifað beinni afskrift 9,4 milljarðar en 5,6 milljarðar voru niðurfærðir í árslok 1992. Eins og fram hefur komið tapast flestar kröfurnar vegna gjaldþrota fyrirtækja og einstaklinga. Til undantekningar heyrir ef ríkissjóður fær eitthvað upp í sínar kröfur í gjaldþrotaskiptum. Þá er það staðreynd að þrátt fyrir að innheimtumenn reyni að tryggja kröfur ríkissjóðs eins fljótt og unnt er, eru eignir þær sem fjárnám er gert í oftast yfirveðsettar og tryggingin því lítils virði þegar á reynir. á þetta sérstaklega við um fyrirtæki.

Þá er það gömul saga og ný að innheimtumenn veigra sér oft við að stöðva starfsemi veigamikilla atvinnufyrirtækja sérstaklega á landsbyggðinni t.d. vegna vanskila á staðgreiðslu, virðisaukaskatti eða tryggingagjaldi. Sumir þeirra halda því fram að tap ríkissjóðs aukist í kjölfar slíkrar aðgerðar. Að mati Ríkisendurskoðunar leiðir þetta oftast en ekki til þess að vandinn sem við er að glíma verði stærri en ella. Fjármálaráðuneytið sendir innheimtumönnum reglulega bréf ásamt yfirliti yfir óinnheimtar eftirstöðvar framangreindra gjalda og þar koma fram skýr fyrirmæli til innheimtumanna um að þeir skuli stöðva atvinnurekstur fyrirtækja sem skulda þessi gjöld.

Í niðurstöðum skýrslu fjármálaráðuneytisins, „Umfang skattsvika og tillögur um aðgerðir gegn þeim“ kemur fram að sennilegt tap ríkis og sveitarfélaga á árinu 1992 vegna skattsvika og ofáttaðs innskatts sé um 11 milljarðar króna. Þetta eru um 9% af heildarskatttekjum ríkissjóðs. Er þetta svipað og tekjutapið var talið vera á árinu 1985 miðað við sama verðlag.

Af framansögðu er ljóst að þær fjárhæðir sem tapast árlega vegna skattsvika og gjaldþrota eru svo háar að hertar aðgerðir bæði í skattkerfinu og í innheimtakerfinu eru óumflýjanlegar.



## REKSTUR OG EFNAHAGUR B-HLUTA

Rekstrartekjur stofnana og fyrirtækja í B-hluta ríkisreiknings námu samtals 47,7 milljörðum króna á árinu 1992 en rekstrargjöld hins vegar 36,1 milljarði króna. Jöfnuður fjármunatekna og fjármagnsgjalda var neikvæður um 2,4 milljarða króna. Óregluleg gjöld voru tæplega 1,3 milljarði króna hærri en óreglulegar tekjur. Afkoma ársins var í heild jákvæð um tæpa 7,9 milljarða króna. Hagnaður Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins vegur þar þyngst en hann var 6.529 milljónir króna, þá var hagnaður af rekstri Póst- og símamálastofnunarinnar 1.421 milljón króna og hagnaður af rekstri Fríhafnar á Keflavíkurflugvelli 621 milljón króna. Bæði tekjur og gjöld drógust saman miðað við fyrra ár. Hagnaður jókst um 70 milljónir króna á milli ára eða um 0,9%.

### Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta

Í m.kr.	1992	1991	Breyting	%
Rekstrartekjur:				
Framlög ríkissjóðs	8.544	10.460	-1.916	-18,3
Aðrar rekstrartekjur	39.157	37.349	1.807	4,8
	47.701	47.809	-108	-0,2
Rekstrargjöld:				
Launagjöld	8.826	8.483	343	4,0
Önnur rekstrargjöld	22.677	22.975	-297	-1,3
Tilfærslur	4.602	3.556	1.046	29,4
	36.105	35.014	1.091	3,1
Afkoma af rekstri	11.596	12.795	-1.200	-9,4
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld:				
Vaxtatekjur	9.571	9.745	-174	-1,8
Aðrar fjármunatekjur	4.116	10.083	-5.967	-59,2
Vaxtagjöld	-11.042	-10.171	-871	8,6
Önnur fjármagnsgjöld	-5.066	-9.061	3.995	-44,1
	-2.422	596	-3.017	-506,6
Afkoma af reglulegri starfsemi	9.174	13.391	-4.217	-31,5
Óreglulegar tekjur og gjöld:				
Óreglulegar tekjur	7322	249	73	29,5
Óregluleg gjöld	-1.603	-5.817	4.214	-72,4
	-1.282	-5.568	4.287	-77,0
Afkoma ársins	7.892	7.823	70	0,9

Á föstu verðlagi drógust tekjur saman um 8,7 milljarð króna á milli ára en gjöld um 8,4 milljarða króna. Afkoma ársins 1992 var um 261 milljónum króna lakari að raungildi en árið áður.

Samanlagðar eignir fyrirtækja og stofnana í B-hluta námu 239,5 milljörðum króna í árslok 1992. Hækkun frá árinu 1991 nemur 21,9 milljarði króna. Heildarskuldir námu 152,5 milljörðum króna sem er aukning um 20,3 milljónir frá fyrra ári. Eigið fé í árslok 1992 nam 87,1 milljarði og hafði batnaði um ríflega 1,5 milljarð króna á milli árána 1991 og 1992.

## Samandreginn efnahagur B-hluta

Í m.kr.	1992	1991	Breyting	%
<b>EIGNIR</b>				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	6.378	5.160	1.218	23,6
Skammtímakröfur	18.647	17.839	808	4,5
Vöru- og efnisbirgðir	2.671	2.580	91	3,5
Veltufjármunir alls	27.696	25.579	2.117	8,3
Langtímakröfur	167.415	148.934	18.481	12,4
Varanlegir rekstrarfjármunir	44.428	43.160	1.268	2,9
Eignir alls	239.538	217.673	21.866	10,0
<b>SKULDIR OG EIGIÐ FÉ</b>				
Skammtímaskuldir:				
Yfirdráttarskuldir	295	266	29	10,8
Aðrar skammtímaskuldir	11.202	12.411	-1.208	-9,7
Skammtímaskuldir alls	11.497	12.677	-1.180	-9,3
Langtímaskuldir	140.977	119.478	21.498	18,0
Skuldir alls	152.474	132.155	20.319	15,4
Eigið fé	87.064	85.518	1.547	1,8
Skuldir og eigið fé alls	239.538	217.673	21.866	10,0

Fjárfestingar B-hluta aðila á árinu 1992 námu samtals 4,2 milljörðum króna en í fjárlögum ársins var áformað að þær næmu 2,9 milljörðum króna. Á árinu 1992 var gert ráð fyrir að aðilar í B-hluta skiluðu rúmum 8,3 milljörðum króna í ríkissjóð. Reyndin varð sú að í ríkissjóð var skilað tæplega 8,0 milljörðum króna.

Um nánari sundurliðanir og skýringar á rekstrar- og efnahagsreikningum aðila í B-hluta vísast til ríkisreiknings.

## ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK RÁÐUNEYTI OG STOFNANIR

### 00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS

Á árinu 1992 námu heildargjöld æðstu stjórnar ríkisins 1.024 milljónum króna eða 0,9% af heildargjöldum ríkissjóðs. Lækkun gjalda frá árinu 1991 nam 29 milljónum króna eða 2,8%. Lækkunin skýrist einkum af minni stofn- og viðhaldskostnaði hjá Alþingi en þessi kostnaður nam 32 milljónum króna árið 1992 samanborið við 85 milljónir króna á árinu 1991.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Embætti forseta Íslands	52.869	47.993	4.876	10,2
2,6	Alþingi og stofnanir þess	817.656	847.441	-29.785	-3,5
3	Ríkisstjórn	54.003	65.839	-11.836	-18,0
4,5	Annað	99.808	92.499	7.309	7,9
	Alls	1.024.336	1.053.771	-29.435	-2,8

Raunlækkun gjalda hjá æðstu stjórn ríkisins nam 66 milljónum króna eða 6,1%. Þar vegur þyngst að eignakaup lækkuðu um 39 milljónir króna eða 63,4%. Launagjöld lækkuðu að raunvirði um 8 milljónir króna eða 1,4% á milli árána 1991 og 1992. Tilfærslur lækkuðu um 6 milljónir króna eða 16,7% en fjármagnsgjöld hækkuðu um 1 milljón króna eða 16,3%. Önnur gjöld lækkuðu um 13 milljónir króna eða 3,1%. Sértekjur hækkuðu um 2 milljónir króna eða 11,1%.

Gjöld æðstu stjórnar ríkisins samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 1.040 milljónum króna. Lækkun gjalda nemur þannig 16 milljónir króna miðað við greiðsluuppgjör.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 00-520 Opinberar heimsóknir

Á þennan reikningslið á að bóka kostnað vegna opinberra heimsókna forseta Íslands og kostnað við heimsóknir erlendra þjóðhöfðingja hingað til lands á vegum forseta. Gjaldfærður kostnaður á þennan lið nam 24,7 milljónum króna á árinu 1992.

Athygli vekur að í þennan lið hefur ekki verið færður sérgreindur kostnaður vegna löggæslu og eftirlits vegna opinberra gesta er hingað koma. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að í þennan lið verði einnig færður fyrrgreindur kostnaður.

Á reikningsliðinn var færður allur ferðakostnaður forseta Ísland og starfsmanna á skrifstofu forsetaembættisins á árinu 1992 vegna embættisferða þó ekki hafi verið um að ræða opinberar heimsóknir. Það er skoðun Ríkisendurskoðunar að greina eigi hér á milli og bóka þennan kostnað á reikningslið forsetaembættisins þar sem ekki var um að ræða kostnað vegna opinberra heimsókna.

**01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld forsætisráðuneytis 357 milljónum króna eða 0,3% af heildargjöldum ríkissjóðs. Lækkun gjalda frá árinu 1991 nam 3.259 milljónum króna eða 90,1%. Gjöld ársins 1991 voru óvenju há en þá voru yfirtekin lán hjá Byggðastofnun og Framkvæmdasjóði Íslands samtals að fjárhæð 2.833 milljónir króna. Engin lán voru hins vegar yfirtekin á árinu 1992. Þá voru veittar 357 milljónir króna til Atvinnuþryggingadeildar Byggðastofnunar á árinu 1991 en ekkert framlag var til deildarinnar á árinu 1992. Framlag til Byggðastofnunar lækkaði einnig úr 250 milljónum króna í 181 milljónir króna milli árána 1991 og 1992.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1992	Reikn. 1991	Breyting	%
1 Yfirstjórn	111.067	107.007	4.060	3,8
1-9 Önnur mál	246.105	3.509.111	-3.263.006	-93,0
Alls	357.172	3.616.118	-3.258.946	-90,1

Raunlækkun kostnaðar hjá forsætisráðuneyti nam 3.393 milljónum króna eða 90,5%. Launagjöld lækkuðu að raunvirði um 6 milljónir króna eða 3,8% á milli árána 1991 og 1992. Tilfærslur lækkuðu um 3.374 milljónir króna eða 94,5%. Liðirnir fjármagnsgjöld og eignakaup hækkuðu hvor um sig um 1 milljón króna, en önnur gjöld lækkuðu um 20 milljónir króna eða 16,4%. Sértekjur lækkuðu um 4 milljónir króna eða 4,1%.

Gjöld forsætisráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 346 milljónum króna.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****01-901 Húsameistari ríkisins**

Um embætti Húsameistara ríkisins gildir reglugerð nr. 259/1973. Samkvæmt henni er það á verksviði Húsameistara að hafa umsjón með viðhaldi og breytingum nánar tilgreindra opinberra bygginga. Þá skal embættið annast frumathugun og áætlunargerð varðandi opinberar byggingar eftir því sem um semst milli þess og eignaraðila.

Vinna Húsameistara er seld út og embættinu gert að standa undir eigin rekstri. Á síðari árum hefur því einnig verið gert að skila greiðsluafgangi í ríkissjóð. Það hefur hins vegar ekki gengið eftir þar sem ekki hefur tekist nægjanlega vel að innheimta sértekjur embættisins. Því hefur ríkissjóður þurft að fjármagna útistandandi kröfur þess. Útistandandi skuld embættis Húsameistara við ríkissjóð nam af þessum sökum um 39 milljónum króna í árslok 1992. Á sama tíma átti embættið útistandandi kröfur að fjárhæð 49 milljónir króna. Í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1992 gerði Ríkisendurskoðun ýmsar athugasemdir við reikningagerð og innheimtumál embættisins og gerði tillögur til úrbóta.

Að lokum var bent á að æskilegt væri að fara yfir útistandandi kröfur með það að leiðarljósi að færa niður og afskrifa þær sem óinnheimtanlegar eru.

**02 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld menntamálaráðuneytis 16.267 milljónum króna eða 13,9% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 628 milljónir króna eða 3,7% frá árinu 1991. Lækkunin stafar einkum af lægra framlagi til Lánasjóðs íslenskra námsmanna og minni stofnkostnaðar vegna endurbóta við Þjóðleikhúsið.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	230.000	245.218	-15.218	-6,2
2	Háskólar og ýmis rannsóknastarfsemi	2.501.695	2.564.711	-63.016	-2,5
3	Mennta-, fjölbrauta- og aðrir framhaldsskólar	2.911.859	2.754.479	157.380	5,7
4	Ýmis fræðslumál	264.402	238.109	26.293	11,0
5	Sérskólar	1.223.899	1.259.351	-35.452	-2,8
6-7	Héraðs- og grunnskólar	5.354.887	5.241.361	113.526	2,2
8	Önnur fræðslumál	2.195.899	2.649.661	-453.762	-17,1
9	Söfn, listir og önnur menningarstarfsemi	1.583.997	1.942.019	-358.022	-18,4
	Alls	16.266.638	16.894.909	-628.271	-3,7

Raunlækkun kostnaðar hjá menntamálaráðuneyti nam 1.211 milljónum króna eða 6,9%. Laun lækkuðu um 153 milljónir króna eða 1,4%. Tilfærslur lækkuðu um 969 milljónir króna eða 20,2%, eignakaup um 45 milljónir króna eða 12,9%, en fjármagnsgjöld hækkðu um 23 milljónir króna eða 38% og önnur gjöld um 27 milljónir króna eða 1,0%. Sértekjur jukust um 93 milljónir króna eða 7,0%.

Gjöld menntamálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 16.629 milljónum króna. Lækkun gjalda um 362 milljónir króna miðað við greiðsluuppgjör skýrist að mestu leyti af greiðslum í samræmi við samning sem gerður var vegna laga um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt honum skyldi ríkissjóður greiða sveitarfélögum á árunum 1990-1993 ógreidd framlög til bygginga skóla, félagsheimila, íþróttamannvirkja og dagvistarheimila. Í ríkisreikningi var kostnaður ríkissjóðs vegna þessa gjaldfærður og jafnframt færður til skuldar. Greiðslur sem koma til útborgunar á hverju ári eru færðar til gjalda í fjárlögum, en eru í ríkisreikningi færðar til lækkunar á langtímaskuldum. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að afborganir af lánum séu færðar til gjalda í greiðslufirlitum ríkissjóðs.

Stofnunin bendir á að þetta fyrirkomulag sýnir glögg misræmi milli þessara tveggja uppgjörsaðferða og einnig að ekki er samræmi milli gjalda sem fjármögnuð eru með lántökum og þeirra er greidd eru á viðkomandi ári.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 02-601 til 606 Héraðsskólar

Á fjárlögum ársins 1992 var veitt fé til sex héraðsskóla, þ.e. til skólanna í Reykholti, að Núpi, á Reykjanesi og að Reykjum, Skógum og Eiðum. Starfsemi skólans á Reykjanesi var lögð niður haustið 1991 og skólans að Núpi haustið 1992. Fjárveitingar til þeirra eru vegna gæslustarfa.

Menntamálaráðherra hefur fyrir hönd allra héraðsskólanna, að skólanum að Núpi undanskildum, gert samning við Ferðaskrifstofu Íslands hf. um leigu á húsnæði þeirra til hótélreksturs að sumarlagi. Tekjur af leigu hafa gengið óskiptar til viðhalds og endurbóta á húsnæði og búnaði skólanna í samræmi við samninga. Ákvarðanir um viðhaldið hafa verið teknar af viðkomandi skólanefndum í samráði við byggingardeild menntamálaráðuneytisins. Leigutekjur héraðsskólanna námu samtals 9,7 milljónum króna á síðasta ári. Inneign skólanna hjá Ferðaskrifstofu Íslands vegna óráðstafaðra tekna nam 4,8 milljónum króna í árslok. Þessar tekjur eru ekki færðar í bókhaldi skólanna né heldur kemur þar fram hvernig þeim hefur verið ráðstafað. Í fjárlögum er heldur ekki reiknað með neinum sértekjum vegna þessarar starfsemi. Þær skýringar hafa verið gefnar á þessu að aðstandendur skólanna hafi skort bókhaldspekkingu. Þá hafi forsvarsmenn skólanna óttast að fjárveitingar til þeirra yrðu skertar sem nemur tekjunum ef þær væru færðar í bókhaldi skólanna.

Ríkisendurskoðun telur rétt og eðlilegt að leigutekjur héraðsskólanna verði færðar til tekna í bókhaldi viðkomandi skóla sem og ráðstöfun þeirra.

### 02-710 til 719 Fræðsluskrifstofur

Fræðsluskrifstofur í landinu eru átta talsins, ein í hverju kjördæmi, og starfa þær samkvæmt lögum nr. 49/1991 um grunnskóla. Verkefni fræðsluskrifstofa eru áætlanagerð, eftirlit með námi og kennslu, sálfræðipjónusta, kennsluráðgjöf, skólaþróun og endurmenntun kennara í samráði við skóla sem veita kennaramenntun. Árið 1990 var kostnaður við fræðsluskrifstofur í fyrsta sinn alfarið greiddur úr ríkissjóði. Stöðugildi á fræðsluskrifstofum árið 1992 voru um 75 talsins.

Við endurskoðun á bókhaldi fræðsluskrifstofa vegna ársins 1992 kom í ljós að rekstur þeirra var í góðu samræmi við fjárheimildir. Þannig voru sjö skrifstofur innan fjárheimilda og sú áttunda rétt yfir fjárheimild. Er hér um að ræða veruleg umskipti frá árinu 1991 þegar aðeins þrjár fræðsluskrifstofur héldu sig innan ramma fjárveitinga en aðrar fóru 6-13% fram úr fjárlögum.

Frágangur bókhalds er yfirleitt mjög góður og að ýmsu leyti til fyrirmyndar þó athugasemdir hafi verið gerðar við einstaka atriði.



Ríkisendurskoðun vill vekja athygli á að fræðsluskrifstofur í Norðurlandsumdæmi vestra og eystra hafa ekki svarað þeim athugasemdum er gerðar hafa verið fyrir síðastliðin þrjú ár. Að auki vill stofnunin árétta eftirfarandi varðandi rekstur þeirra:

- Ítrekað hafa verið gerðar athugasemdir við það að nær allar fræðsluskrifstofurnar greiði starfsmönnum fyrir akstur á eigin bifreiðum án þess að fyrir liggja gildur aksturssamningur. Að mati stofnunarinnar er þetta óþolandi ástand.
- Þrátt fyrir alvarlegar athugasemdir hefur fræðsluskrifstofa Vesturlandsumdæmis ekki enn gert skil á afdregnum lífeyrисиðgjöldum að fjárhæð tæplega einni milljón króna allt frá árinu 1989.

## **22-872 Lánasjóður íslenskra námsmanna**

Framlag ríkissjóðs til Lánasjóðsins nam 1.996 milljónum króna á árinu 1992 en 2.432 milljónum króna árið 1991.

Á árinu 1992 var lögum um sjóðinn breytt nokkuð. Þannig voru kröfur um námsframvindu hertar, 1% vextir lagðir á útlán, lán greidd út eftir að sýnt hefur verið fram á námsárangur og endurgreiðslur lána auknar úr 3,75% af útsvarsstofni lánþega í 5% fyrstu 5 ár afborgana og 7% eftir það. Áhrif þessara breytinga á fjárhagslega stöðu sjóðsins eru ekki að fullu komin fram. Helstu óvissuþættir varðandi framvindu námslánakerfisins er þróun í fjölda nýrra lánþega á ári, þróun fjárhæða námslána, þ.e. hve stór hluti námsmanna tekur hámarkslán eða að minni ásókn verði í skóla með há skólagjöld, lengd námstíma og afföll vegna vanskila. Á þessu stigi málsins er of snemmt að fullyrða hvaða áhrif breyttar útlánareglur munu hafa á fjárhag sjóðsins þó ljóst sé að þessi áhrif eru veruleg og lækka fjárförf sjóðsins.

Á árinu 1992 greiddi Lánasjóðurinn um 6,1 milljón króna í húsaleigu. Þó svo að sjóðurinn njóti nokkurs hagræðis af návist við Landsbankann þá má segja að í ljósi lágs verðs á skrifstofuhúsnæði um þessar mundir koma til álita að sjóðurinn kaupir eða leigi annað húsnæði undir starfsemi sína.

Verulegar breytingar urðu á bókhaldskerfum sjóðsins á árinu 1992 bæði vegna fyrrnefndrar lagabreytingar, upptöku á nýju fjárhagsbókhaldskerfi sem og bókhaldi tekinna lána. Afstemmingar milli fjárhagsbókhalds og lánakerfa hafa ekki verið með fullnægjandi hætti. Misræmi er þar á milli sem ekki hefur tekist að stemma af svo fullnægjandi sé. Þó svo að misræmi þetta sé ekki verulegt þegar tekið er tillit til fjölda færslna og þeirra fjárhæða sem færð eru í kerfum sjóðsins, er ekki viðunandi að afstemmingum af þessum toga sé áfátt.

**22-971 Ríkisútvarpið, hljóðvarp**  
**22-972 Ríkisútvarpið, sjónvarp**

Um 93 milljóna króna halli varð á rekstri Ríkisútvarpsins á árinu 1992. Þessi halli gefur þó ekki rétta mynd af rekstri stofnunarinnar á árinu enda er skýringa á honum að leita í sérstakri varúðarafskrift útistandandi afnotagjalda og auglýsingatekna að fjárhæð 130 milljónir króna sem gerð var í samráði við Ríkisendurskoðun. Sá háttur hefur tíðkast hjá Ríkisútvarpinu að afskrifa kröfur einvörðungu að undangengnum árangurslausum innheimtuaðgerðum, oft mörgum árum eftir að krafan myndaðist, og þá að fengnu samþykki Ríkisendurskoðunar. Með varúðarafskrift er hins vegar leitast við að sýna hve stór hluti af kröfum er í raun og veru tapaður á hverjum tíma. Enda þó afskriftin sé öll færð til gjalda á árinu 1992 er um að ræða kröfur sem safnast hafa saman á mörgum árum og eru því sumar löngu tapaðar. 36 milljóna króna hagnaður varð af reglulegri starfsemi Ríkisútvarpsins á árinu 1992, um 36 milljónir króna, og er eðlilegt að miða við þá tölu þegar afkoma stofnunarinnar er borin saman við fyrra ár en þá varð hagnaður um 41 milljón króna.

Við endurskoðun bókhalds vegna 1992 voru m.a. gerðar athugasemdir við að gjöld væru ekki færð á réttu ári (þ.e. að reikningar sem gjaldfæra hefði átt á árinu 1991 væru ekki gjaldfærðir fyrir en árið 1992), að reikningar sem stofnuninni berast uppfylltu oft á tíðum ekki kröfur bókhaldslaga eða laga um virðisaukaskatt og að nokkuð skorti á að afstemmingar í bókhaldi væru í lagi. Einnig var bent á að bæta þyrfti frágang risnureikninga, flýta uppgjöri ferðareikninga, koma þyrfti launagreiðslum og skilum á opinberum gjöldum í fastari skorður svo og að eign- og skuldfæra ætti kaupleigusamninga.

Á meðal tekna Ríkisútvarpsins á árinu 1992 eru tjonabætur frá ríkissjóði, 30 milljónir króna, vegna óveðursskemmda á langbylgjustöð á Vatnsenda. Framlag ríkissjóðs vegna þessa var gjaldfært hjá menntamálaráðuneyti á reikningslið 02-971, en hefði að mati Ríkisendurskoðunar átt að færast til gjalda hjá fjármálaráðuneyti á reikningslið 09-971 eins og aðrar tjonabætur sem ríkissjóður greiðir.

## 22-974 Sinfóníuhljómsveit Íslands

Lögum samkvæmt standa eftirtaldir aðilar að rekstri Sinfóníuhljómsveitar Íslands og skipta kostnaði af rekstri hennar sín á milli:

	Kostn.- hlutdeild
Ríkissjóður	56%
RÚV / Menningarsjóður útvarpsstöðva	25%
Reykjavíkurborg	18%
Seltjarnarnesbær	1%

Sinfóníuhljómsveitin skuldaði ríkissjóði 56,6 milljónir króna í ársbyrjun 1992. Skuldin hækkaði á árinu og nam í árslok 101,7 milljónum króna. Skuldin á rætur að rekja til ógreiddra framlaga Menningarsjóðs útvarpsstöðva að fjárhæð 96,7 milljónir króna og Seltjarnarnesbæjar að fjárhæð 8,6 milljónir

króna. Vegna vanskila þessara aðila hefur ríkissjóður þurft að fjármagna stærri hluta af rekstri hljómsveitarinnar en ella.

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að innheimta framlaganna verði tekin föstum tókum og að fela beri framkvæmdastjórn hljómsveitarinnar frumkvæði í þeim efnunum.

Tekjur Menningarsjóðs útvarpsstöðva eru sérstakt 10% gjald á auglýsingar sem birtar eru í útvarpi og sjónvarpi. Hlut Ríkisútvarpsins í reksturskostnaði Sinfóníuhljómsveitarinnar skal greiða af tekjum þessum áður en Menningarsjóðurinn úthlutar styrkjum til útvarps- og sjónvarpsstöðva til dagskrárgerðar. Á síðari árum hefur reynst erfitt að innheimta þetta framlag hjá sjóðnum þrátt fyrir skýr lagaákvæði um skyldu sjóðsins í þessum efnunum. Það hefur sætt gagnrýni að öðrum útvarps- og sjónvarpsstöðvum skuli gert skylt að fjármagna hlut Ríkisútvarpsins í rekstri Sinfóníuhljómsveitarinnar meðan Ríkisútvarpið fái á móti flutningsrétt á öllu efni sem hljómsveitin flytur. Það liggur fyrir að Menningarsjóður útvarpsstöðva hefur átt í erfiðleikum með að innheimta lögboðnar tekjur sínar hjá tilteknum útvarpsstöðvum þó að það skýri ekki skuldasöfnunina við Sinfóníuhljómsveitina.

Ríkisendurskoðun telur að taka verði fjármögnun Sinfóníuhljómsveitar Íslands til endurskoðunar.

## **22-976 Menningarsjóður**

Starfsemi Menningarsjóðs og bókaútgáfu Menningarsjóðs var lögð niður á síðasta ári og yfirtók ríkissjóður eignir hans. Húseign sjóðsins að Skálholtsstíg 7 í Reykjavík, sem metinn er á 19,3 milljónir króna, var afhent ríkissjóði. Hluti innanstokksmuna, að matsverði 1,7 milljónir króna, fylgdi húsinu en annað var gefið Kvennaathvarfi. Listasafn Íslands hefur fengið húsnæðið til afnota undir skrifstofur. Andvirði þessara eigna gekk til skuldajöfnunar á skuld sjóðsins við ríkissjóð.

Sala á bókalager Menningarsjóðs skilaði 23,3 milljónum króna á árinu 1992. Útgáfuréttur, bókalager og prentfilmur valinna verka sem bókaútgáfa sjóðsins hefur gefið út á undanförmum árum var seldur Máli og menningu að undangengnu útboði. Söluandvirðið nam 26 milljónum króna. Við lokauppgjör námu eignir sjóðsins umfram skuldir 12,8 milljónum króna.

## **22-977 Byggingarsjóður Þjóðarbókhöðu**

Með lögum nr. 46/1986 var lagður á svonefndur "sérstakur eignaskattur" og honum ætlað að renna til byggingar Þjóðarbókhöðu. Lögin giltu í þrjú ár, 1987-1989 en þá tóku við lög nr. 83/1989, þar sem sama skattstofni er ætlað að standa undir kostnaði við Þjóðarbókhöðuna og endurbætur á menningarbyggingum.

Til fróðleiks fylgir hér yfirlit sem sýnir tekjur af sérstökum eignaskatti og ráðstöfun þeirra frá upphafi:

Í m.kr. Ár	Tekjur	Ráðstöfun	Mismunur	Eftirstöðvar
1986		8,2	-8,2	-8,2
1987	125,8	55,6	70,2	62,0
1988	155,9	60,1	95,8	157,7
1989	220,6	120,3	100,2	258,0
1990	278,6	531,2	252,5	5,5
1991	330,1	335,0	4,9	0,6
1992	365,6	215,1	150,6	151,2
Samtals	1.476,7	1.325,5	151,2	

Frá árinu 1990 hefur tekjum af sérstökum eignarskatti verið ráðstafað til endurbóta á húsnæði Þjóðleikhúss, Þjóðminjasafns, Þjóðskjalasafns og á Bessastöðum auk byggingar Þjóðarbókhöllu. Framlög skiptust með eftirfarandi hætti á milli þessara verkefna:

Í m.kr. Ár	Þjóðar- bók- hlaða	Þjóð- leik- hús	Bessa- staðir	Þjóð- minja- safn	Þjóð- skjala- safn	Þóknun	Samtals
1986	8,2						8,2
1987	55,6					0,0	55,6
1988	60,1					0,0	60,1
1989	120,0					0,3	120,3
1990	68,2	329,0	127,0	5,0	2,0		531,2
1991	145,0	140,0	40,0	10,0			335,0
1992	185,0		30,0			0,0	215,1
Samtals	642,1	469,0	197,0	15,0	2,0	0,4	1.325,5

Með lögnum um sérstakan eignaskatt frá árinu 1986 var Þjóðarbókhöllubyggingunni markaður ákveðinn tekjustofn. Engin breyting varð á efnisatriðum laganna frá árinu 1989 að öðru leyti en því að rýmkuð var heimild til ráðstöfunar á skattinum.

Þrátt fyrir það að hér væri um markaðan tekjustofn að ræða hefur hann aldrei verið færður sem slíkur í ríkisbókhaldi. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta og leggur áherslu á að úr þessu verði bætt á yfirstandandi ári.

**03 UTANRÍKISRÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld utanríkisráðuneytis 1.471 milljónum króna eða 1,3% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 100 milljónir króna eða 6,3% frá árinu 1991. Lækkunin stafar bæði af minni tilkostnaði og af hærri sértekjum, en þær dragast frá gjöldum hverrar stofnunar og koma þannig fram sem lækkun heildargjalda. Lækkun tilkostnaðar hjá ráðuneytinu má einkum rekja til minnkaðs rekstrarumfangs sýslumannsembættisins á Keflavíkurflugvelli og til minni framlaga vegna fjárlagaliðanna "þróunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi" og "ýmis utanríkismál" en undir þeim síðartalda er gjaldfærður kostnaður vegna ýmissa tilfallandi verkefna.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1992	Reikn. 1991	Breyting	%
1 Yfirstjórn	414.946	423.149	-8.203	-1,9
2 Löggæsla á Keflavíkurflugvelli	172.483	221.595	-49.112	-22,2
3 Sendiráð	427.767	390.878	36.889	9,4
3-9 Þróunarmál, alþjóðastofnanir o.fl.	455.713	534.949	-79.236	-14,8
Alls	1.470.909	1.570.571	-99.662	-6,3

Raunlækkun kostnaðar hjá utanríkisráðuneyti nam 155 milljónum króna eða 9,6%. Launagjöld lækkuðu um 33 milljónir króna eða 5,2%, tilfærslur lækkuðu um 76 milljónir króna eða 16,0%, fjármagnsgjöld hækkuðu um 1 milljón króna eða 3,5% og önnur gjöld um 8 milljónir eða 1,6%. Sértekjur jukust um 120 milljónir króna eða 218,9%.

Gjöld utanríkisráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 1.453 milljónum króna. Hækkun gjalda frá greiðsluuppgjöri nemur þannig 18 milljónum króna.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****03-310 til 312 Sendiráð**

Við athugun á sjóðum og bankainnistæðum sendiráða og fastanefnda erlendis kom í ljós að þessar eignir námu rúmlega 290 milljónum króna sem er um 75% af heildarframlögum ársins 1992. Þar af voru rúmlega 40 milljónir króna vegna sölu eigna sem ekki hafði verið ráðstafað til annarra eignakaupa. Ríkisendurskoðun telur að hjá mörgum sendiráðum hafi handbært fé verið langt umfram þarfir og því borið að endurgreiða hluta þessa fjár til ríkissjóðs. Utanríkisráðuneytið hefur nú gert ráðstafanir til að bæta eftirlit sitt með yfirfærslu fjármuna þannig að ekki verði greitt meira til sendiráða en nemur eðlilegri fjárpörf þeirra á hverjum tíma.

Aukning sértekna hjá utanríkisráðuneyti stafar fyrst og fremst af sölu á sendiherrabústað í Stokkhólmi en tekjur vegna hennar námu um 99 milljónum króna. Á móti kemur að keypt var nýtt húsnæði fyrir sendiráðið og hækkuðu gjöld ársins um 97 milljónir króna vegna þess. Þá var fyrir nokkrum árum seld fasteign sendiráðsins í Washington. Söluandvirðið var lagt inn á bankareikning sendiráðsins ytra og jafnframt skuldfært á viðskiptareikning þess. Síðan var hluta af þessari fjárhæð ráðstafað til breytinga á skrifstofu sendiráðsins. Ríkisendurskoðun telur að færa hafi átt tekjur af sölu beggja fasteignanna á ríkissjóðstekjur á því ári sem salan átti sér stað en ekki sem sértekjur sendiráðanna.

**23-101 Fríhöfn, Keflavíkurflugvelli**

Tekjur Fríhafnarinnar á Keflavíkurflugvelli af reglulegri starfsemi árið 1992 námu 1.904 milljónum króna en gjöld 1.336 milljónum króna. Að teknu tilliti til óreglulegra tekna sem námu 54 milljónum króna var hagnaður af rekstri 621 milljón króna. Þar af voru greiddar 510 milljónir króna í ríkissjóð sem er 50 milljónum króna hærrí fjárhæð en áætlað var í fjárlögum. Hjá Fríhöfninni starfa um 140 manns og er fjöldi vörunúmera á skrá liðlega 7 þúsund.

Í samráði við Ríkisendurskoðun var ársreikningur Fríhafnarinnar fyrir árið 1992 settur fram með nokkuð öðrum hætti en verið hefur. Þannig var gengismunur vörubirgða og sjóða færður í rekstrarreikning í stað þess að færa hann beint á eigið fé. Aðferð við útreikning verðbreytingafærslu var enn fremur breytt.

Gerðar voru nokkrar athugasemdir í sambandi við tekjufærslur, samþykkt gjaldareikninga, gjaldfærslu kostnaðar vegna greiðslukorta og vöntun á aksturssamningum við starfsmenn.

Bent var á nauðsyn þess að fylgjast gaumgæfilega með birgðahaldi til að koma í veg fyrir of mikla birgðasöfnun. Töluvert misræmi kom fram við talningu á milli lagerbókhalds og raunverulegrar stöðu lagars. Ástæða er til

að telja lager með reglubundnari hætti en nú er gert og vanda betur skráningu lagerbókhalds.

### 23-111 Flugmálastjórn, Keflavíkflugvelli

Reikningar Flugmálastjórnar á Keflavíkflugvelli eru sýndir í B-hluta ríkisreiknings. Á síðasta ári varð 15 milljóna króna tap á rekstri stofnunarinnar. Er það í fyrsta skipti um áratuga skeið sem tap er á rekstrinum. Fjárlög gerðu ráð fyrir að 36,7 milljóna króna hagnaður yrði á rekstinum 1992.

Skýringin á taprekstri Flugmálastjórnar á Keflavíkflugvelli felst í minnkandi tekjum. Tekjur lækkuðu úr 222,0 milljónum króna 1991 í 195,8 milljónir króna 1992 eða um 26,2 milljónir króna. Hlutfallslega drógust tekjur saman um tæp 12%. Rekstrargjöld héldust hins vegar nánast óbreytt á milli ára, voru 208,5 milljónir króna 1991 en 210,8 milljónir 1992. Hækkunin er þannig 2,3 milljónir króna eða 1,1%. Tekjulækkunina má rekja til þess að lendingargjöld hafa á undanförunum árum skilað stofnuninni minni tekjum en áður. Lendingargjöld reiknast af þunga loftfars. Tekjur af lendingargjöldum árið 1992 voru 2.966 þúsund USD sem er aðeins 86,1% af lendingargjöldum eins og þau voru 1989. Þetta hlutfall var 89,9% árið 1991 og 92,0% árið 1990. Þetta gerist þrátt fyrir að lendingum flugvéla hafi fjölgað um 9% á sama tímabili og stafar af því að meðalþyngd flugvéla hefur lækkað úr 83 tonnum 1989 í 65 tonn 1992.

Forráðamenn Flugmálastjórnar á Keflavíkflugvelli hafa ítrekað bent stjórnvöldum á þörfina fyrir hækkun lendingargjalda. Gjaldskrá flugvallarins hefur verið óbreytt frá því í júlí 1989 eða 7,05 USD fyrir hvert tonn af þunga flugvélar. Til samanburðar hafa lendingargjöld á öðrum flugvöllum hérlendis verið 10 USD á tonn nokkur undanfarin ár.

Ljóst má vera að nauðsynlegt er að endurskoða gjaldskrá flugvallarins enda ekki útlit fyrir að lendingum fjölgi nægjanlega til að vega upp tekjutapið. Í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreiknings vegna 1991 vöktu yfirskoðunarmenn hans athygli á vanda Flugmálastjórnar á Keflavíkflugvelli. Þeir bentu á að utanríkisráðuneytinu bæri að fylgja ákvæðum fjárlaga um hækkun þjónustugjalda ella að reyna að bæta Flugmálastjórn þann tekjumissi með því að leita eftir fjárframlögum við Alþingi.

### 23-114 Flugstöð Leifs Eiríkssonar

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir 1991 var athygli vakin á bágri fjárhagsstöðu flugstöðvar Leifs Eiríkssonar á Keflavíkflugvelli. Skuldir vegna hennar námu alls 3.954 milljónum króna í árslok 1992. Bent var á að núverandi tekjustofnar stöðvarinnar hrökkvi ekki til að mæta afborgunum og vöxtum vegna skulda þessara á komandi árum. Áætlað hefur verið að miðað við 6% vexti á lánum og 20 ára endurgreiðslutíma nemi árlegar greiðslur af lánum 336 milljónum króna. Árleg viðbótarfjárförf til að mæta þeim greiðslum

er áætluð um 152 milljónir króna en Ríkisendurskoðun ítrekar að taka verði án tafar á fjárhagsvanda flugstöðvarinnar.



#### 04 LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI

Á árinu 1992 námu heildargjöld landbúnaðarráðuneytis 5.970 milljónum króna eða 5,1% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 316 milljónir króna eða 5,6% frá árinu 1991. Hækkunin stafar aðallega af breyttu fyrirkomulagi á stuðningi ríkisins við landbúnað. Þannig voru á árinu teknar upp beinar greiðslur til bænda sem leystu af hólmi niðurgreiðslur á heildsölustigi. Beingreiðslurnar eru gjaldfærðar hjá landbúnaðarráðuneyti en niðurgreiðslur hins vegar hjá viðskiptaráðuneyti. Hér er því fyrst og fremst um að ræða tilflutning á kostnaði milli ráðuneyta.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	66.740	66.375	365	0,5
2	Búnaðarmál	5.716.396	5.393.466	322.930	6,0
3	Skólar	186.661	194.442	-7.781	-4,0
	Alls	5.969.798	5.654.283	315.515	5,6

Raunhækkun kostnaðar hjá landbúnaðarráðuneyti nam 108 milljónum króna eða 1,8%. Tilfærslur jukust um 247 milljónir króna eða 5,2% á milli árána 1991 og 1992. Á móti lækkaði launakostnaður um 133 milljónir króna eða 16,9%, fjármagnsgjöld um 12 milljónir króna eða 28,2% og önnur gjöld lækkuðu um 89 milljónir króna eða 11,6%. Sértekjur lækkuðu um 73 milljónir króna eða 13,2%.

Gjöld landbúnaðarráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 5.688 milljónum króna. Hækkun gjalda um 282 milljónir króna miðað við greiðsluuppgjör skýrist einkum af kostnaði vegna uppkaupa á fullvirðisrétti. Sá kostnaður er allur færður til gjalda á því ári sem til hans er stofnað, en greiðist hins vegar upp á fimm árum.

Gerð er samsvarandi athugasemd við gjaldfærslu afborgana af lánum í greiðslufirlitum ríkissjóðs og hjá menntamálaráðuneyti.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****04-231 Skógrækt ríkisins**

Gerð var athugun á bókhaldi Skógræktar ríkisins vegna ársins 1992 og náði hún til aðalskrifstofunnar á Egilsstöðum og fjögurra af átta deildum en deildir Skógræktarinnar eru dreifðar um allt land. Helstu niðurstöður úr þessari athugun eru eftirfarandi:

- Bókhald Skógræktarinnar er fært í sérstöku bókhaldskerfi sem Skógræktin keypti og aðlagaði að þörfum sínum fyrir nokkrum árum. Niðurstöðutölur eru síðan færðar úr þessu kerfi í bókhaldskerfi ríkisins á aðalskrifstofu. Þar sem þess hefur ekki verið gætt að stemma af upplýsingar á milli þessara bókhaldskerfa, nýtist bókhaldið ekki nægjanlega vel til stjórnunar og eftirlits. Undanfarin ár hefur gengið mjög illa að loka bókhaldi stofnunarinnar fyrir hvert ár og hefur dregist í sumum deildum fram á mitt ár að færa bókhald ársins. Þá virðist árlegt viðhald og endurbætur á bókhaldskerfi Skógræktarinnar dýrt. Ríkisendurskoðun telur að gera verið ráðstafanir til að bókhald Skógræktarinnar verið skilvirkara og áreiðanlegra en það nú er. Á þetta var einnig minnst í skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings 1990 og 1991.
- Fjölmargar athugasemdir voru gerðar við bókhald stofnunarinnar. Má þar nefna athugasemdir við bankareikninga, áritanir og merkingu fylgiskjala, erlendan ferðakostnað, ófullnægjandi reikninga, fyrirframgreiðslu launa og viðskiptareikninga.
- Ríkisendurskoðun telur að ekki sé nægjanlega vel fylgst með þeim eignum sem Skógræktin hefur í sinni vörslu og hlunnindum sem þeim fylgja. Fara þyrfti fram úttekt á því hvernig þessar eignir geti best þjónað markmiðum stofnunarinnar.

Að beiðni landbúnaðarráðuneytisins tók Ríkisendurskoðun að sér að kanna kostnað við framleiðslu trjáplantna hjá Skógrækt ríkisins á Hallormsstað og hjá trjáplöntuframleiðandanum Barra hf. á Egilsstöðum. Athugunin leiddi í ljós að framleiðsla Skógræktarinnar nýtur ekki opinberra styrkja. Um niðurstöður að öðru leyti vísast til sérstakrar skýrslu um þessa athugun.

**04-235 Landgræðsla ríkisins**

Ríkisendurskoðun yfirfór bókhald stofnunarinnar vegna ársins 1992 í mars 1993, en því hafði þá ekki verið lokað endanlega. Niðurstöður þeirrar athugunar voru m.a. eftirfarandi:

- Stofnunin fór u.þ.b. 25 milljónir króna fram úr fjárheimild. Mismunurinn var fjármagnaður með lántökum hjá viðskiptamönnum og með fjármunum sem til voru í sjóði og banka. Skýringa á að stofnunin fór

fram úr fjárheimild er fyrst og fremst að leita í stofnkostnaði án heimilda. Um er að ræða framkvæmdir við hús undir fræverkun, kaup á starfsmannahúsi í Haukadal og ýmis tækjakaup.

- Gerðar voru ýmsar athugasemdir við bókhald stofnunarinnar. Má þar nefna athugasemdir við bókun á tekjum, viðskiptareikninga, merkingu fylgiskjala og ófullnægjandi reikninga.
- Fram kom að stofnunin hefur tekjur og gjöld vegna hrossa sem eru í hennar eigu. Samkvæmt forðagæsluskýrslu frá nóvember 1992 voru 62 hross í eigu Landgræðslunnar. Ríkisendurskoðun telur að það samrýmist ekki hlutverki Landgræðslunnar að stunda hrossarækt og beindi því til landbúnaðarráðuneytis að taka mál þetta til athugunar.
- Bent var á að taka þyrfti málefni grasköglaverksmiðjunnar Fóðurs og fræs til afgreiðslu hjá landbúnaðarráðuneytinu. Verksmiðjan hefur ekki verið starfrækt í nokkur ár og er ástæða til að leggja rekstur hennar formlega niður.
- Aðkeyptur akstur hjá stofnuninni svarar til um 355 þúsund km og nam kostnaður vegna þessa um 11,4 milljónum króna. Að stærstum hluta er hér um að ræða greiðslur fyrir afnot af starfsmannabifreiðum. Einungis hluti akstursins er beinlínis í þágu stofnunarinnar, en að öðru leyti er um að ræða akstur starfsmanna til og frá vinnu. Aksturssamningur hefur einungis verið gerður við einn starfsmann. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að starfsmönnum væri greitt fyrir akstur umfram 1.000 km á ári, án þess að fyrir lægju samningar um akstur. Þá var á það bent að greiðslur til starfsmanna vegna akstur til og frá vinnu eru ekki samkvæmt kjarasamningum. Ástæða er til að taka bifreiðamál stofnunarinnar, bæði hvað varðar notkun starfsmannabifreiða og bifreiða í hennar eigu, til endurskoðunar.
- Ekki var samræmi í greiðslum fyrir afnot af húsnæði í eigu Landgræðslunnar. Þannig voru dæmi um að ekkert væri greitt fyrir afnotin og að endurgjald nægði ekki fyrir kostnaði við rafmagn og hita. Því var beint til landbúnaðarráðuneytis að taka þetta mál til athugunar í ljósi gildandi reglugerðar um endurgjald fyrir afnot af húsnæði ríkisins.

Vel var brugðist við athugasemdum Ríkisendurskoðunar bæði af hálfu Landgræðslunnar og landbúnaðarráðuneytis og sýnist fullur vilji hjá aðilum til að ráða þar bót á. Nú þegar er búið að bæta úr ýmsu sem athugasemdir voru gerðar við og unnið er að úrbótum vegna annarra athugasemda.

Á árinu 1992 varð 4,2 milljóna króna halli af rekstri stöðvarinnar og er útlit fyrir áframhaldandi taprekstur á árinu 1993. Skuldir stöðvarinnar í árslok voru 25,8 milljónir króna, þar af eru langtímaskuldir 24,2 milljónir. Skuldir eru í raun hærrí þar sem 5 milljón króna lán sem tekið var í febrúar 1992 og 2 milljón króna lán frá september 1990 eru óuppfærð í ársreikningum stöðvarinnar. Af þessum lánnum hefur ekkert verið greitt.

Að undanfögnu hafa rekstrarforsendur stöðvarinnar breyst á þann veg að einn helsti tekjuliður hennar, leiga á stóðhestum, hefur dregist saman vegna mikils framboðs á stóðhestum. Ríkisendurskoðun telur að rétt sé að rekstrargrundvöllur stöðvarinnar verði endurmetinn og í því sambandi m.a. kannað hvort rekstur hennar væri betur kominn í höndum hagsmunaaðila í hrossarækt.

### **Sérstakar lánveitingar til fiskeldis**

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 5. júní 1991 var ákveðið að lána 300 milljónir króna á árunum 1991 og 1992 til reksturs fiskeldisstöðva. Skyldi ráðstöfun fjárins ákveðin af sérstökum starfshópi. Síðan sagði í samþykkt ríkisstjórnarinnar:

„Við ráðstöfun fjárins skal taka mið af rekstrarskilyrðum viðkomandi fiskeldisstöðva og höfð hliðsjón af hvernig tekist hefur til við eldi til þessa. Miða skal við að viðhalda verkþekkingu og að þróa nýjar og hagkvæmari aðferðir í fiskeldi.“

Landbúnaðarráðherra skipaði í framhaldi af þessu þriggja manna nefnd til að sjá um úthlutun lánanna til fiskeldisfyrirtækja. Alls hélt nefndin 24 formlega fundi þar sem afgreidd voru lán til 20 fiskeldisfyrirtækja á árunum 1991 og 1992. Úthlutunarnefndin lauk formlega störfum í nóvember 1992.

Tryggingar fyrir lánnum til fiskeldisfyrirtækjanna eru aðallega í fiskinum sjálfum og var miðað við að veðmörkin væru 60% af tryggingarmati eldisstofnsins. Lánin voru veitt þó að fiskurinn væri ótryggður. Það er því ljóst að þessi lán eru mjög áhættusöm.

Lánin eru til 7 ára, verðtryggð og bera 5% vexti. Þar sem lögum samkvæmt var ekki hægt að taka veð í fiski til lengri tíma en til fjögurra ára, voru skuldabréfin gerð til fjögurra ára en með heimild til að greiða viðkomandi skuldabréf með nýju skuldabréfi til 3ja ára. Einnig er ljóst að sum fiskeldisfyrirtækin hafa leigusamninga til skemmri tíma en 7 ára.

Byggðastofnun samþykkti í ágúst 1991 að sjá um afgreiðslu, innheimtu og reikningsfærslu lánanna. Hins vegar sá fjármálaráðuneytið um að greiða lánsféð til Byggðastofnunar alls að fjárhæð 300 milljónir króna. Þar sem hér er í raun um að ræða lánveitingar ríkissjóðs telur Ríkisendurskoðun að þessi lán hefði átt að færast upp hjá ríkissjóði þó Byggðastofnun væri falið að sjá um afgreiðslu og innheimtu þeirra. Hins vegar eru þessi mál ófrágengin hjá

ríkisbókhaldi og gögn sem liggja að baki þessum færslum þar eru mjög ófullkomin.

Í árslok 1992 var staða lánanna þannig að höfuðstóll með verðbótum og áföllnum vöxtum var um 307 milljónir króna og gjaldfallnir vextir um 6 milljónir króna eða alls tæplega 313 milljónir króna. Kostnaður vegna úthlutunarnefndarinnar var um 1,9 milljónir króna á árinu 1992 og hefur það ekki verið gjaldfært hjá A-hluta. Aðallega er um að ræða nefndarlaun, ferðakostnað og kostnað vegna aðkeyptrar vinnu.

Úthlutunarnefnd fiskeldislánanna átti að fá sendar upplýsingar reglulega um verðmæti eldisstofnsins. Verður að teljast mjög mikilvægt að þetta eftirlit sé innt að hendi fyrir lánveitandann, þ.e. ríkisjóð, jafnvel þó nefndin hafi lokið störfum á síðasta ári. Ganga þarf mánaðarlega úr skugga um hvort um rýrnun stofnsins eða sjúkdóma sé að ræða. Hins vegar getur slíkt verið kostnaðarsamt.

Fyrir liggur nú að fjárhagsstaða og þar með greiðslugeta mikils hluta þeirra fiskeldisfyrirtækja sem fengu fyrirgreiðslu úthlutunarnefndarinnar er afar slæm. Að mati Ríkisendurskoðunar eru 70 - 80% lánanna töpuð eða á bilinu 200 til 250 milljónir króna þó ekki séu liðin nema tvö ár frá því að lánveitingar hófust. Í ljósi þessa telur Ríkisendurskoðun að markmið með þessum lánveitingum hafi ekki náðst nema að mjög takmörkuðu leyti.

**05 SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld sjávarútvegsráðuneytis 997 milljónum króna eða 0,9% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 3 milljónir króna eða 0,3% frá árinu 1991.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	77.920	80.633	-2.713	-3,4
2	Útvegsból	856.675	862.927	-6.252	-0,7
3	Önnur ból	62.319	56.363	5.956	10,6
	Alls	996.914	999.923	-3.009	-0,3

Raunlækkun kostnaðar hjá sjávarútvegsráðuneyti nam 38 milljónum króna eða 3,6%. Þessi lækkun stafar af auknum sértekjum sem koma til frádráttar kostnaði. Sérteklar hækkuðu þannig um 113 milljónir króna eða 35,8% á milli árána 1991 og 1992. Launakostnaður hækkaði um 38 milljónir króna eða 6,1%, eignakaup um 14 milljónir króna eða 18,0%, tilfærslur hækkuðu um 6 milljónir króna eða 5,3%, fjármagnsgjöld hækkuðu um 1 milljón króna eða 3,8% og önnur gjöld hækkuðu um 16 milljónir króna eða 3,1%.

Gjöld sjávarútvegsráðuneytis samkvæmt greiðsluþþgjöri á árinu 1992 námu 1.028 milljónum króna. Lækkun gjalda nemur þannig 31 milljón króna miðað við greiðsluþþgjör.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****05-204 Fiskistofa**

Lög um Fiskistofu komu til framkvæmda 1. september 1992. Verkefni Fiskistofu er að annast framkvæmd laga og reglna um ýmsa þætti sjávarútvegsmála, verkefni sem áður voru unnin af Sjávarútvegsráðuneyti, Veiðieftirliti, Hafrannsóknastofnun og Ríkismati sjávarafurða.

Kostnaður við stofnun Fiskistofu var tvíþættur. Annars vegar er um að ræða stofnkostnað við endurbætur á húsnaði Fiskifélagsins sem tekið var á leigu undir starfsemina og nam sá kostnaður um 16 milljónum króna. Hins vegar var lagt í kostnað vegna kaupa á áhöldum, hús- og tölvubúnaði o.fl. fyrir um 15 milljónir króna. Beinn útlagður kostnaður við stofnun Fiskistofu á árinu 1992 nam því samtals um 31 milljón króna.

Starfsemi Ríkismatsins var endanlega hætt á árinu 1993 og keypti Fiskistofa þá hluta af eignum þess en aðrar eignir runnu til nýstofnaðrar skoðunarstofu, Rýnis hf. Uppgjör á eignum og skuldum Ríkismatsins er lokið.

- 25-205 Hagræðingarsjóður**
- 25-206 Sjávarútvegshús, undirbúningur**
- 25-207 Sérstakur sjóður til hvalarannsókna**
- 25-208 Gengismunasjóður**

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 1991 gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við að ofangreindir sjóðir væru ekki sýndir í ríkisreikningi. Úr þessu hefur nú verið bætt og eru reikningskil allra sjóðanna að finna í ríkisreikningi fyrir árið 1992.

**06 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytis 5.188 milljónum króna eða 4,5% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 179 milljónir króna eða 3,6% frá árinu 1991.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	183.201	169.991	13.210	7,8
2	Dómsmálastofnanir	519.372	391.324	128.048	32,7
3	Löggæslust. og öryggismál	1.780.065	1.837.463	-57.398	-3,1
4	Sýslumenn	1.973.002	1.861.832	111.170	6,0
5	Fangelsismál	267.658	273.816	-6.158	-2,2
7	Kirkjumál	464.659	474.108	-9.449	-2,0
	Alls	5.187.958	5.008.534	179.424	3,6

Kostnaður hækkaði að raungildi um 8 milljónir króna eða 0,1% frá árinu 1991. Launakostnaður lækkaði um 22 milljónir krónur eða 0,6%. Þá lækkuðu tilfærslur um 9 milljónir króna eða 13,2%. Fjármagnsgjöld hækkuðu um 11 milljónir króna eða 18,1% en önnur gjöld lækkuðu um 16 milljónir króna eða 1,0%. Sértekjur jukust um 12 milljónir króna eða um 4,3%.

Gjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 5.165 milljónum króna. Hækkuðu gjöld í ríkisreikningi þannig um 23 milljónir króna miðað við greiðsluuppgjör.



**UM EINSTAKAR STOFNANIR****06-311 Lögreglustjórinn í Reykjavík**

Gjöld embættisins árið 1992 námu 867 milljónum króna en sértekjur voru um 36 milljónir króna. Að teknu tilliti til lægri sértekna en fjárlög gerðu ráð fyrir var ónýtt fjárveiting ársins um 44 milljónir króna. Af þeirri fjárhæð voru 26,5 milljónir króna fluttar til ársins 1993.

Helstu athugasemdir Ríkisendurskoðunar við bókhald og rekstur lögreglustjóraembættisins á árinu 1992 voru þessar:

- Margir viðskiptareikningar embættisins hafa staðið óhreyfðir í langan tíma. Nauðsynlegt er að gengið verði frá þessum reikningum sem fyrst, en fjárhæðir sem um ræðir skipta tugum milljóna króna.
- Vegna tíðra eigendaskipta á vínveitingahúsum hefur innheimta vínveitingargjalds oft reynst torveld en gjaldinu er ætlað að standa undir kostnaði sem hlýst af eftirliti með að reglum sem gilda um vínveitingar, sé fylgt. Gjaldið er innheimt einu sinni til tvisvar á ári eftir stærð vínveitingastaðar. Gerð var tillaga um að eftirlitsgjaldið yrði innheimt oftar en nú er, t.d. mánaðarlega.
- Enginn einn starfsmaður hefur heildaryfirsýn yfir álagningu sekta og innheimtumál embættisins. Boðunardeild innheimtir eftir skuldalista sem keyrður er út einu sinni á ári og getur það leitt til þess að skuld sé orðin árs gömul þegar hún berst deildinni til innheimtu. Þá eru heimildir starfsmanna til niðurfellinga og breytinga á sektarfjárhæðum víðtækar og aðgangur að tekjubókhaldi óþarflega opinn. Eftirstöðvar sekta námu rúmlega 246 milljónum króna í árslok 1992 og höfðu hækkað um 63 milljónir króna frá fyrra ári. Ljóst er að afskrifa þarf hluta af þessari fjárhæð þar sem skuldarar eru ógjaldfærir. Þá er ástæða til að efla innheimtu embættisins og auka samstarf þeirra aðila sem að henni koma.
- Kostnaður embættisins við rekstur ökutækja nam um 58 milljónum króna á árinu 1992. Þess má geta að það ár voru eknir yfir 1,7 milljónir km sem er heldur minni akstur en næstu tvö árin á undan. Mikill munur er á rekstrarkostnaði eftir tegund bifreiða, bæði á eldsneytiseyðslu og viðhaldi. Full ástæða er til að embættið skoði að hvaða marki hægt er að takmarka notkun á þeim bifreiðum sem eru dýrastar í rekstri.

**Löggæslukostnaður árin 1988 til 1992**

Ríkisendurskoðun tók á árinu saman yfirlit um kostnað sýslumannsembætta og embættis lögreglustjórans í Reykjavík við löggæslu á

árunum 1988 til 1992. Tekinn var saman heildarkostnaður hvers embættis við löggæslu en embættin eru samtals 26.

Kostnaður við löggæslu var að meðaltali 6.255 kr. á hvern íbúa á umræddu tímabili. Kostnaður hefur farið lækkandi á tímabilinu, árið 1992 var meðalkostnaður á íbúa 5.933 kr. en 6.775 kr. árið 1988. Verulegur munur er á kostnaði við löggæslu á milli embætta. Þannig var hæsti kostnaður á íbúa 8.924 kr. en lægstur 3.990 kr. Hjá stærsta embættinu, lögreglustjóranum í Reykjavík, var kostnaðurinn 7.197 kr. og embættið í sjötta sæti hvað varðar kostnað á hvern íbúa. Ekki virðist vera beint samband á milli íbúafjölda og kostnaðar við löggæslu. Þannig er kostnaður embættanna í Keflavík, á Ísafirði, í Reykjavík, í Vestmannaeyjum og á Akranesi yfir landsmeðaltali, en embættanna í Kópavogi, Hafnarfirði og á Akureyri vel undir meðaltalinu. Tekið skal fram að allar fjárhæðir eru á meðalverðlagi ársins 1992.

### Kostnaður við aðskilnað dóms- og umboðsvalds

Á miðju ári 1992 tóku gildi lög um aðskilnað dóms- og umboðsvalds í héraði. Löggin höfðu m.a. í för með sér að fjórir dómstólar í Reykjavík voru sameinaðir í einn héraðsdómstól. Þá var stofnað embætti sýslumannsins í Reykjavík. Utan Reykjavíkur voru stofnsettir sjö nýjir héraðsdómstólar. Hins vegar varð ekki breyting á fjölda sýslumannsembætta en tilflutningur varð bæði á verkefnum og starfsfólki frá þeim til hinna nýju dómstóla.

Töluverður kostnaður varð vegna þeirra breytinga sem gerð var á dómstólaskipan landsins á árinu 1992. Aðallega var hér um að ræða tímabundinn stofnkostnað sem féll til á árunum 1991-1992. Þá má gera ráð fyrir að rekstrarútgjöld komi til með að aukast nokkuð vegna fleiri embætta.

Stofnkostnaður héraðsdómstóla 1991-1992

Í þús. kr.	1991	1992	Samtals
Reykjavík	219.121	123.085	342.206
Reykjanes		15.743	15.743
Vesturland	2.117	38.494	40.611
Vestfirðir	49.448	1.106	50.554
Norðurland vestra			
Norðurland eystra		16.525	16.525
Austurland	15.800	10.583	26.383
Suðurland		4.409	4.409
Ósundurlíðað	2.719	113.563	116.282
Samtals	289.205	323.508	612.713

Kostnaðurinn er langmestur vegna Héraðsdóms Reykjavíkur, 342,2 milljónir króna, og vega þar þyngst kaup og breyting á húsnæði Útvegsbanka Íslands fyrir starfsemi dómstólsins. Einnig var keypt eða byggt húsnæði fyrir héraðsdómstólana á Vesturlandi, Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og

Austurlandi. Þá féll til kostnaður hjá dóms- og kirkumálamálaráðuneyti m.a. vegna úgáfu á kynningarefni og námskeiðahalds.

#### **06-701      Biskup Íslands**

Biskupsembættið annast vörslu og reikningshald ýmissa sjóða. Fjárreiðum þeirra skal haldið aðgreindum en töluvert var um millifærslur og lántökur hjá Jöfnunarsjóði sókna, Kristnisjóði og Kirkjugarðasjóði.

Gerðar voru athugasemdir vegna bókhaldsmála embættisins á árinu 1992. Frágangur reikninga var oft ófullnægjandi. Þannig höfðu reikningar yfirleitt ekki verið samþykktir af til þess bærum aðila og nokkuð var um reikninga sem ekki uppfylltu formkröfur. Þá var frágangur ferðareikninga og akstursnóta vegna leigubifreiða ófullnægjandi. Gerð var athugasemd við að útsendir reikningar embættisins væru ekki tölusettir í hlaupandi röð og að þeim fylgdi ekki afrit. Ýmsar úrbætur hafa þegar átt sér stað í bókhaldi embættisins og unnið er að öðrum.

Auk biskupsembættisins hefur Ríkisendurskoðun endurskoðað ýmsa sjóði og stofnanir á vegum Þjóðkirkjunnar. Ýmsum athugasemdum og ábendingum var komið á framfæri sem óþarft er að rekja hér í einstökum atriðum. Ljóst er að koma þarf umsýslu með bókhaldi og fjárreiðum sjóða og stofnana kirkjunnar í betra horf en nú er.

**07 FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld félagsmálaráðuneytis 5.254 milljónum króna eða 4,5% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 307 milljónir króna eða 6,2% frá árinu 1991. Hækkunin skýrist m.a. af hækkun á framlagi til húsnæðismála en framlag til Byggingarsjóðs verkamanna hækkaði um 175 milljónir króna frá árinu 1991. Þá hækkaði framlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um 131 milljón króna.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	76.717	67.510	9.207	13,6
2	Húsnæðismál	1.074.768	899.802	174.966	19,4
7	Málefni fatlaðra	1.475.294	1.368.505	106.789	7,8
8	Sveitarfélög	1.497.000	1.365.890	131.110	9,6
3-9	Önnur mál	1.130.601	1.245.655	-115.054	-9,2
	Alls	5.254.380	4.947.362	307.018	6,2

Raunhækkun kostnaðar hjá félagsmálaráðuneyti nam 128 milljónum króna eða 2,5%. Laun hækkuðu um 85 milljónir króna eða 7,0% og eignakaup um 78 milljónir króna eða 64,0%. Tilfærslur lækkuðu um 37 milljónir króna eða 1,0%, fjármagnsgjöld lækkuðu um 11 milljónir króna eða 40,4% en önnur gjöld hækkuðu um 81 milljónir króna eða 11,0%. Sértekjur hækkuðu um 68 milljónir króna eða 9,5%.

Gjöld félagsmálaráðuneytis á árinu 1992 samkvæmt greiðsluuppgjöri námu 4.963 milljónum króna. Hækkun gjalda um 291 milljón króna miðað við greiðsluuppgjör skýrist aðallega af framlagi til Ábyrgðarsjóðs launa sem gjaldfært er 1992. Framlagið var hins vegar ekki sýnt sem gjöld ríkissjóðs í greiðsluuppgjöri vegna ársins 1992 heldur var það viðskiptafært á sjóðinn sem innheimtufé.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### Málefni fatlaðra

Málefni fatlaðra er fjárlagaliður sem vaxið hefur umtalsvert á síðustu árum. Fyrir tveimur árum hófst Ríkisendurskoðun handa um endurskoðun á þessum málaflokki og hefur verið gerð grein fyrir niðurstöðum í fyrri endurskoðunarskýrslum. Skoðun á bókhaldi og fjárreiðum stofnana sem heyra undir málefni fatlaðra er nú að mestu lokið með endurskoðun á stofnunum sem heyra undir málefni fatlaðra á Norðurlandi vestra og eystra. Hér á eftir er fjallað um endurskoðun á stofnunum í þessum landshlutum.

Lögum um málefni fatlaðra var breytt á árinu 1992, en eldri lög voru frá 1983. Meginmarkmið lagabreytingarinnar var að skilja á milli framkvæmdar og eftirlits í þessum málaflokki.

#### 07-705 Málefni fatlaðra, Norðurlandi vestra

Umfang Málefna fatlaðra á Norðurlandi vestra jókst töluvert á árinu 1992 miðað við fyrra ár. Keypt var húsnæði fyrir sambýli að Gauksmýri og ráðist í endurbætur á því. Þá var einnig tekið í notkun vistheimili fyrir börn á Sauðárkróki og dagvistun tekin upp á Siglufirði. Einnig var fjárfest í tölvubúnaði.

Að mati Ríkisendurskoðunar er frágangur fylgiskjala og bókhalds að flestu leyti til fyrirmyndar. Þó voru gerðar athugasemdir og ábendingar um nokkur atriði m.a. skort á aksturssamningum, miklum viðgerðarkostnaði á bifreið og frágangi ferðareikninga.

#### 07-706 Málefni fatlaðra, Norðurlandi eystra

Á sama hátt og á Norðurlandi vestra, jókst umfang Málefna fatlaðra á Norðurlandi eystra töluvert á árinu 1992. Ástæðan var m.a. að sambýlum fatlaðra var fjölgað og endurbætur gerðar á eldri heimilum. Heildartekjur sem bókaðar eru á reikningsliðinn jukust um 102% á milli áranna 1991 og 1992. Heildargjöld jukust um 10,3% á sama tíma.

Nokkrar athugasemdir voru gerðar við bókhald og fjárreiður svo sem við afstemmingu tékkareikninga, innheimtu tekna, uppgjör virðisaukaskatts eignaskrá o.fl.

#### 07-982 Ríkisábyrgð á launum

Í lögum nr. 30/1987 um orlof er kveðið á um að standi launagreiðandi ekki í skilum með útborgun orlofslauna vegna greiðsluferfiðleika, án þess þó að bú hans hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta, geti launþegi eða hlutaðeigandi

verkalýðsfélag í umboði hans, snúið sér til félagsmálaráðuneytis með orlofslaunakröfuna. Ráðuneytið skal þegar í stað skora á vinnuveitanda að greiða hana, en beri það ekki árangur skal ráðuneytið innleysa kröfuna frá launþeganum. Skal það gert innan þriggja vikna frá því krafan á hendur ráðuneytinu var sett fram.

Fram til miðs árs 1989 sá Póstgíróstofan um innlaun orlofskrafna. Af kröfum að fjárhæð 75,9 milljónir króna sem voru til innheimtu til þess tíma, innheimtust 39,3 milljónir eða 52% auk dráttarvaxta að fjárhæð 3,4 milljónir. Eftir þetta tók félagsmálaráðuneytið að sér umsjón með ríkisábyrgð orlofslauna til ársins 1991 er Tryggingastofnun ríkisins yfirtók þau mál. Á árunum 1989 til 1992 námu innleystar kröfur vegna greiðslufalls launagreiðanda 64,3 milljónum króna. Aðeins hefur tekist að innheimta um 4,4 milljónir króna eða 6,9%. Nú þegar hafa tapast kröfur að andvirði 23,6 milljónir króna eða sem svarar til 36,7%. Þá verður að telja miklar líkur á að aðeins lítill hluti eftirstöðva muni innheimtast.

Í þús. kr. Ár	Innleystar kröfur	Innheimt	Innheimtir dráttarvextir	Tapað
1989	17.413	2.653	504	12.016
1990	16.565	1.346	121	9.486
1991	10.391	432	46	2.035
1992	19.947	13	1	59
Samtals	64.315	4.445	672	23.596

Kröfur á fyrirtæki sem hafa verið lýst gjaldþrota eru ekki innleystar heldur aðeins ef viðkomandi fyrirtæki er enn starfandi.

Bókhald ríkisins gefur ekki að öllu leyti heillega mynd af innleystum orlofskröfum þar sem kröfur hafa glatast eða verið færðar á rangt viðfangsefni. Þá eru innborganir ekki rétt sundurliðaðar. Fyrir kemur að kröfur eru skráðar í bókhaldi Tryggingastofnunar en ekki hjá lögfræðingi þeim sem sér um innheimtuna og öfugt. Úr þessu þarf að bæta þannig að eftirlit verið virkt, kröfur glattist ekki og bókhald gefi rétta mynda af stöðu mála.

Á síðasta ári tóku gildi lög nr. 52/1992 um Ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota. Markmið sjóðsins er að tryggja að launþegar fái greiddar launakröfur sínar, þ.m.t. orlofskröfur, þrátt fyrir gjaldþrot launagreiðanda. Sjóðurinn er fjármagnaður með sérstöku ábyrgðargjaldi af greiddum vinnulaunum, þóknunum og reiknuðu endurgjaldi. Ábyrgð sjóðsins tekur aðeins til kröfu launþega um orlofslaun sem koma áttu til útborgunar á síðustu þremur starfsmánuðum hans hjá vinnuveitanda. Ríkisábyrgð orlofs er hins vegar ætlað það hlutverk að tryggja að launþegar geti tekið launað orlof þótt fyrirtæki sem þeir starfa hjá lendi í greiðsluferfiðleikum.

Vandséð er hvaða rök mæla með því að ríkissjóður taki ríkari ábyrgð á orlofsgreiðslum fyrirtækja sem eiga í greiðsluferfiðleikum heldur en á ógreiddum launum gjaldþrota fyrirtækja. Þá liggur það fyrir að stór hluti þeirra launagreiðenda sem eiga í greiðsluferfiðleikum og geta ekki staðið í skilum

með orlof, verða að lokum gjaldþrota. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að athugað verði hvort ekki sé eðlilegt að Ábyrgðarsjóður launa yfirtaki ábyrgð á orlofsgreiðslum vegna fyrirtækja sem eiga í greiðsluferfiðleikum enda sýnir reynslan eins og áður segir að meirihluti þeirra verður gjaldþrota.

<b>27-270</b>	<b>Húsbréfadeild</b>
<b>27-271</b>	<b>Byggingarsjóður ríkisins</b>
<b>27-272</b>	<b>Byggingarsjóður verkamanna</b>

Eftir tilkomu húsbréfakerfisins hefur dregið mjög úr lánveitingum Byggingarsjóðs ríkisins. Núverandi starfsemi sjóðsins felst aðallega í umsýslu með eldri útlánnum. Vegna vanskila hefur sjóðurinn eignast fjölda íbúða sem hann hefur leyst til sín á nauðungaruppboðum. Í árslok 1992 voru um 190 íbúðir í eigu Byggingarsjóðsins sem er svipaður fjöldi og í árlök 1991. Íbúðirnar voru eignfærðar á 333 milljónir króna. Yfir helmingur þessara íbúða hefur verið seldur en afsal hefur enn ekki verið gefið út og þær því bókfærðar sem uppboðseignir hjá sjóðnum. Við athugun á meðferð uppboðsíbúða kom í ljós að töluvert var um rangbókanir auk þess sem ekki hafði verið gengið frá uppgerðum málum á viðeigandi hátt. Lögfræðingum sjóðsins, sem annast þessi mál, var sendur minnislisti um þau atriði sem laga þurfti.

Ljóst er að töluverðar fjárhæðir tapast árlega vegna vanskila. Um síðustu áramót námu kröfur Byggingarsjóðs ríkisins á hendur einstaklingum sem misst höfðu fasteignir sínar á uppboðum, án þess að sjóðurinn hefði fengið kröfur sínar greiddar, um 234 milljónum króna. Taka þarf ákvörðun um afdrif þessara krafna. Í dag er ekkert sem kemur í veg fyrir að aðilar sem eiga óuppgerð mál hjá sjóðnum fái aftur lán til íbúðarkaupa hjá húsbréfadeild eða Byggingarsjóði verkamanna.

Byggingarsjóður verkamanna veitir m.a. sveitarfélögum lán vegna endursöluíbúða til að þau geti leyst til sín íbúðir í félagslega húsnæðiskerfinu við eigendaskipti. Lánin eru einungis hugsuð til bráðabirgða eða til þess tíma sem íbúð er úthlutað til nýs eiganda en þá á sjóðnum að berast nýtt skuldabréf sem gengur til greiðslu á lánum til viðkomandi sveitarfélags. Við skoðun á umræddum lánum kom í ljós að lán allt frá árinu 1983 voru ófrágengin og rúmlega 15% lánanna voru yfir tveggja ára gömul. Um þriðjungur af lánum vegna endursöluíbúða er vegna íbúða í Reykjavík og yfir 10% þeirra eru eldri en tveggja ára. Í framhaldi af þessari skoðun hefur Húsnæðisstofnun haft samband við þau sveitarfélög sem ekki hafa staðið í skilum. Þegar hafa einhver þeirra gert upp skuld sínar en mál annarra fékk lögfræðideild stofnunarinnar til innheimtu. Í flestum tilfellum hafa sveitarfélög lagt fram víxla til tryggingar á lánum.

Nokkuð er þegar farið að bera á vanskilum á lánum í húsbréfakerfinu og höfðu í árslok 1992 verið keyptar 16 íbúðir af þeim sökum á uppboðum sem vandaðra mat á greiðslugetu íbúðarkaupanda hefði getað komið í veg fyrir að svo fór sem fór. Því er nauðsynlegt að eftirlit með úrvinnslu og afgreiðslu lánsúmsókna sé í eins góðu lagi og mögulegt er. Forstöðumaður húsbréfadeildar hefur farið yfir þessi mál með starfsmönnum með það fyrir

augum að farið sé betur yfir allar umsóknir og þess gætt að öll gögn séu til staðar.

Að undirlagi félagsmálaráðherra gerði Ríkisendurskoðun athugun á þeim vaxtakjörum sem húsbrefadeild Húsnæðisstofnunar hefur notið hjá Seðlabanka Íslands frá því deildin hóf starfsemi sína á árinu 1989 og bar saman við vaxtakjör hjá innlánsstofnunum. Það er nokkrum erfiðleikum háð að bera saman ávöxtun sem boðin er, annarsvegar af Seðlabankanum og hinsvegar af viðskiptabönkum og öðrum innlánsstofnunum. Seðlabankinn á innlánsviðskipti við fáa en stóra viðskiptaaðila þar sem viðskiptavinir innlánsstofnana er aftur á móti margir og flestir tiltölulega smáir. Þau innlánskjör sem bankar og sparisjóðir auglýsa eru þ.a.l. ekki að öllu leyti sambærileg við þau kjör sem Seðlabankinn býður.

Með þeim fyrirvara sem hér er settur gaf athugunin til kynna að vaxtakjör sem Seðlabankinn býður væru mjög sambærileg og innlánsstofnanir bjóða þegar um er að ræða óbundnar, ávísanlegar innistæður. Ríkisendurskoðun treystir sér því ekki til að fullyrða hvort ná mætti betri ávöxtun í bönkum á lausafjármuni húsbrefadeildarinnar, þó ekki sé útilokað að útboð á viðskiptunum kunni að geta skilað nokkrum árangri í þá átt. Til að ná betri ávöxtun hjá bönkum virðist þurfa að binda innistæður til lengri tíma. Ríkisendurskoðun benti hins vegar á að sá kostur kynni að vera álitlegur fyrir húsbrefadeildina að eiga möguleika á að festa kaup á ríkisvixlum og öðrum skammtíma verðbréfum, sem geta á stundum gefið hærri ávöxtun en innistæður í bönkum. Loks var á það bent að þó eðlilegt megi teljast að sett séu almenn skilyrði um vörslu á fjármunum opinberra lánasjóða, t.d. að því er tekur til áhættu, yrði ekki séð að sérstök rök hnígi til þess að binda í lög að viðkomandi stofnun skuli eiga viðskipti við tiltekna lánastofnun. Með því að Húsnæðisstofnun væri látið eftir að semja við innlánsstofnanir um ávöxtun lausafjár ætti að vera tryggt að stofnunin njóti bestu kjara sem í boði eru á hverjum tíma. Þá kunna önnur sjónarmið einnig að skipta hér máli, s.s. sá möguleiki að húsbrefadeildin gæti haft aukin áhrif á viðskipti með húsbref með kaupum og sölu á slíkum bréfum. Ríkisendurskoðun tekur hins vegar ekki afstöðu til þess hvort æskilegt sé að húsbrefadeildin geti varið lausafé sínu til slíkra viðskipta.



**08 HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis 46.241 milljónum króna eða 39,4% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 1.216 milljónir króna eða 2,7% frá árinu 1991.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1992	Reikn. 1991	Breyting	%
1 Yfirstjórn	127.330	104.839	22.491	21,5
2 Tryggingamál	28.148.961	27.108.875	1.040.086	3,8
3 Eftirlits- og stjórnarsýslu- stofnanir o.fl.	534.156	600.857	-66.701	-11,1
3-4 Sjúkrahús og sjúkrastofnanir	15.882.940	15.520.642	362.298	2,3
5 Heilsugæsla	1.507.196	1.617.539	-110.343	-6,8
6 Skólar	9.092	35.637	-26.545	-74,5
7 Bindindismál	31.380	36.250	-4.870	-13,4
Alls	46.241.053	45.024.639	1.216.414	2,7

Kostnaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis lækkaði að raungildi um 280 milljónir króna eða 0,6%. Launakostnaður hækkaði um 112 milljónir króna eða 0,9%, tilfærslur hækkuðu um 292 milljónir króna eða 1,0% og fjármagnsgjöld um 16 milljónir króna eða 8,8%. Eignakaup lækkuðu hins vegar um 94 milljónir króna eða 15,7% og önnur gjöld lækkuðu um 245 milljónir króna eða 3,4%. Sértekjur hækkuðu um 360 milljónir króna eða 11,5%. Á þessu sést að lækkun heildargjalda hjá ráðuneytinu stafar ekki síst af hækkun sértekna hjá hinum ýmsu stofnunum sem undir ráðuneytið heyrir.

Gjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 46.391 milljónum króna. Lækkun gjalda miðað við greiðsluuppgjör nam þannig 150 milljónum króna.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****08-271 Tryggingastofnun ríkisins**

Starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins á árinu 1992 var að mestu óbreytt frá fyrra ári. Í septembermánuði skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra sérstaka verkefnisstjórn til þess að vinna að tillögugerð um skipulags- og hagræðingaraðgerðir í rekstri stofnunarinnar. Nefndin skilaði áfangaskýrslu í árslok 1992 og lokaskýrslu í maí 1993. Byggðist vinna nefndarinnar að verulegu leyti á skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnarsýsluendurskoðun hjá Tryggingastofnuninni, sem kom út á árinu 1991. Fyrir árslok 1992 voru nokkrar af tillögum nefndarinnar þegar komnar til framkvæmda. Frekari breytinga er að vænta á árinu 1993.

Á árinu 1992 námu heildarútgreiðslur Tryggingastofnunar ríkisins 39,3 milljörðum króna sem svarar til 6,7% hækkunar frá fyrra ári.

Útgjöld lífeyristrygginga námu 15.169 milljónum króna á árinu 1992 og hækkuðu um 907 milljónir króna eða 6,4% milli ára. Bætur lífeyristrygginga námu 15.098 milljónum króna og hækkuðu um 861 milljón króna frá fyrra ári eða 6%. Skiptingin milli einstakra bótaflokka er þannig:

Í m.kr.	1992	1991	%
Ellilífeyrir	9.254	8.980	3,1
Sjómannalífeyrir	85	127	-33,1
Örorkulífeyrir og styrkir	3.012	2.558	17,7
Barnalífeyrir	348	307	13,4
Ekkju- og ekklabætur	158	157	0,6
Mæðra- og feðralaun	803	752	6,8
Fæðingarorlof	1.205	1.165	3,4
Bílakaupastyrkir	145	129	12,4
Aðrar bætur	88	62	41,9
Bætur alls	15.098	14.237	6,0

Sé miðað við fast verðlag hækkuðu útgjöld vegna lífeyristrygginga um 290 milljónir króna frá árinu 1991 eða 1,9%. Bætur hækkuðu um 244 milljónir króna að raungildi á sama tíma sem samsvarar 1,6%. Fjöldi einstaklinga sem nutu lífeyristryggingabóta á árinu 1992 var 54.567 og fjölgaði þeim um 2.800 frá fyrra ári.

Útgjöld vegna sjúkratrygginga námu 10,2 milljörðum króna á árinu 1992 og lækkuðu því um 388 milljónir króna eða 3,7% frá árinu 1991. Lækkunin skýrist m.a. af því að 5 sjúkrastofnanir fengu fasta fjárveitingu á fjárlögum í stað daggjalda. Skipting milli einstakra útgjaldaflókka er eftirfarandi:

Í m.kr.	1992	1991	%
Vistgjöld, langlegustofnanir	2.088	2.562	-18,5
Dagvistun, sjúkrastofnanir	112	228	-50,9
Hjálpartæki	464	516	-10,1
Ýmis hjálpartæki	43	127	-66,1
Bætur v/39.gr. almannatr.laga	432	328	31,7
Sjúkrakostnaður erlendis	213	287	-25,8
Læknakostnaður	1.534	1.502	2,1
Tannlæknakostnaður	959	942	1,8
Sjúkrakostnaður, innlendur	1.044	1.235	-15,5
Lyf	2.786	2.423	15,0
Sjúkradagpeningar	221	220	0,5
Ferðakostnaður sjúklinga	140	138	1,4
Annar kostnaður	206	122	68,9
	10.242	10.630	-3,7

Útgjöld vegna sjúkratrygginga lækkuðu um 850 milljónir að raunvirði milli árána 1991 og 1992 eða sem nemur 7,6%.

Útgjöld vegna slysatrygginga námu 615 milljónum króna á árinu og hækkuðu um 19 milljónir króna eða sem nemur 3,0%. Bætur slysatrygginga námu 542 milljónum króna og höfðu hækkað um 18 milljónir króna eða 3,4% milli ára. Skipting á milli einstakra bótaflokka er eftirfarandi:

Í m.kr.	1992	1991	%
Atvinnurekendur aðrir en bændur	11	10	10,0
Stjórnendur bifreiða	182	166	9,6
Stjórnendur annarra ökutækja	8	9	-11,1
Íþróttamenn	24	23	4,3
Launþegar, sjómenn	173	170	1,8
Launþegar, aðrir en sjómenn	101	103	-1,9
Bændur, makar og börn	16	20	-20,0
Aðrar bætur	27	23	17,4
	542	524	3,4

Útgjöld slysatrygginga lækkuðu um 7 milljónir að raunvirði frá árinu 1991 eða um 1,2%. Bótagreiðslur slysatrygginga lækkuðu einnig að raunvirði um 4 milljónir króna.

Nokkrir opinberir lífeyrissjóðir eru í umsjá Tryggingastofnunar ríkisins. Þeir eru Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóður alþingismanna, Lífeyrissjóður ráðherra, Lífeyrissjóður hjúkrunarkvenna og Lífeyrissjóður ljósmæðra. Auk þess er Lífeyrissjóður sjómanna enn í umsjá stofnunarinnar en gert er ráð fyrir að þeirri umsjón ljúki í árslok 1993.

Hrein eign opinberu sjóðanna í árslok 1992, til greiðslu lífeyris, nam 20,2 milljörðum króna og hafði hækkað um 1,9 milljarða króna frá árinu 1991 eða um 10,4%. Áunnin lífeyrisréttindi hjá sjóðunum námu 102,0 milljörðum króna og hafa aukist um 7,4 milljarða króna frá árinu 1991.

Tryggingastofnun hefur að auki umsjón með Tannverndarsjóði, Erfðafjárjóði, Framkvæmdasjóði aldraðra, Umsjónarnefnd eftirlauna, Frjálsum slysatryggingum, Ríkisábyrgð á launum og Ábyrgðarsjóði launa við gjaldprot. Þá hefur Tryggingastofnun umsjón með Atvinnuleysistryggingasjóði og atvinnuleysisbótum vegna opinberra starfsmanna.

Hreinar skuldir ríkissjóðs við einstaka sjóði og deildir hjá Tryggingastofnun námu í árslok 1992 um 1.500 milljónum króna þ.m.t. óinnheimt iðgjöld vegna lífeyris- og slysatrygginga, Framkvæmdasjóðs aldraðra og Atvinnuleysistryggingasjóðs. Í árslok 1991 námu hreinar skuldir ríkissjóðs vegna sömu sjóða um 700 milljónum króna. Þannig hafa skuldir ríkissjóðs aukist á árinu 1992 um 800 milljónir króna. Óinnheimt iðgjöld í árslok 1992 námu 2,0 milljörðum króna. Af þeirri fjárhæð hefur ríkissjóður fjármagnað um 1,9 milljarða króna einungis vegna lífeyristrygginga.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að síðustu tvö árin hafa tekjur slysatryggingadeildar umfram gjöld numið samtals 600 milljónum króna. Samkvæmt lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990, eru tekjur deildarinnar reiknaðar þannig að telja hlutdeild í tekjum af tryggingagjaldinu hlutfallslega þá sömu og hún var áætluð í samtölu þeirra gjalda sem tryggingagjaldið kom í staðinn fyrir, eða 8%. Afkoma deildarinnar síðan lögin tóku gildi gefur til kynna að slysatryggingagjald sé umtalsvert hærra en útgjöld vegna slysatrygginga. Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld verði að taka afstöðu til þess hvort lækka eigi hlut slysatryggingagjalds í tryggingagjaldi eða leita formlegrar lagaheimildar til að láta umframtekjur deildarinnar renna í ríkissjóð.

Rekstrarkostnaður Tryggingastofnunar nam 547 milljónum króna á árinu 1992 og lækkaði um 4 milljónir króna frá árinu 1991. Raunlækkun nam hinsvegar 28 milljónum króna sem samsvarar 5%. Launakostnaður nam 282 milljónum króna sem er 4,5% hækkun frá árinu 1991.

### **08-273 Atvinnuleysistryggingasjóður**

Atvinnuleysistryggingasjóður var eins og undanfarin ár rekinn með halla á árinu 1992 þrátt fyrir sérstakt framlag ríkissjóðs skv. fjárlögum 1991 að upphæð 568 milljónir króna. Hallinn nam samtals 330 milljónum króna Greiddar atvinnuleysisbætur námu 1.822 milljónum króna en voru 954 milljónir króna á árinu 1991. Samsvarar hækkunin því um 91% milli ára.

Atvinnuleysi var um 3% á árinu 1992 en samkvæmt útreikningum sjóðsins kostar hvert atvinnuleysisstig um 650 milljónir króna á ári.

Rekstrarkostnaður sjóðsins nam 81 milljón króna á árinu 1992. Verulegur hluti eða um 70 milljónir króna voru vegna þóknana til stéttarfélaganna fyrir þá vinnu sem þau leggja að mörkum við undirbúning, frágang og útborgun atvinnuleysisbóta. Stéttarfélagin hafa fengið allt að 5% af

útborguðum bótagreiðslum í sinn hlut og er þóknun þessi byggð á ákvörðun stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Í ágúst 1992 kom út skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnarsýsluendurskoðun hjá Atvinnuleysistryggingasjóði. Þar er bent á mikinn kostnað sjóðsins vegna þóknana til stéttarfélaganna og að íhuga beri hvort færa eigi úthlutun bóttanna til sjóðsins, en lausleg athugun leiddi í ljós að það fyrirkomulag yrði hagkvæmara.

Í framhaldi af útkomu skýrslunnar var komist að samkomulagi við stéttarfélögin um stíglækkandi þjónustugjöld. Frá 1. janúar 1993 verður því gjaldskrá stéttarfélaganna þessi:

Af fyrstu 5.000 þús.	4,5%
Af næstu 5.000 þús.	4,0%
Af næstu 10.000 þús.	3,5%
Yfir 20.000 þús.	3,0%

Veruleg lækkun verður því væntanlega á kostnaði við þjónustu stéttarfélaganna en á móti kemur að Þjóðhagsstofnun spáir 5% atvinnuleysi á árinu 1993. Um mitt ár 1993 voru öll stærstu verkalýðsfélögin komin í 3% þóknun.

Í nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar sagði svo m.a.:

„Umskipti hafa orðið í atvinnumálum hér á landi og margt bendir til þess að framundan sé viðvarandi atvinnuleysi. Er því brýnt að taka tekjustofna Atvinnuleysistryggingasjóð til endurskoðunar. Núverandi tekjustofnar sjóðsins geta aðeins staðið undir kostnaði vegna u.þ.b. 2% atvinnuleysis. Jafnframt er nauðsynlegt að huga þegar að þeim félagslegu vandamálum sem atvinnuleysi orsakar og gera á því úttekt hvort og þá hvern hag einstaklingar sem og þjóðfélagið í heild hefur af því að nýta fjármuni Atvinnuleysistryggingasjóðs á annan veg en til greiðslu atvinnuleysistryggingabóta s.s. til aukinna atvinnutækifæra.“

Í desember 1992 voru sett lög nr. 107/1992 um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar. Samkvæmt lögnum skulu sveitarfélögin greiða 500 milljónir króna í Atvinnuleysistryggingasjóð á árinu 1993. Skal stjórn sjóðsins gera tillögur um ráðstöfun á þessu fjármagni til að styrkja sérstök verkefni á vegum sveitarfélaga til eflingar atvinnulífs enda dragi á samsvarandi hátt úr greiðslu atvinnuleysisbóta á hverjum stað. Á árinu 1993 hefur stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs veitt slíka styrki.

Þá benti Ríkisendurskoðun m.a. á eftirfarandi atriði í skýrslunni:

- Að afgreiðsla Atvinnuleysistryggingasjóðs á atvinnuleysisbótum hafi ekki enn verið tölvuvædd. Telja verði að brýna nauðsyn beri til að

koma upp tölvuvæddu kerfi hjá sjóðnum í samráði við þær stofnanir sem hann hefur mest samskipti við.

- Að endurskoða þurfi kaflann um úthlutunarnefndir í lögum um atvinnuleysistryggingar með það að markmiði að fækka nefndunum jafnt á höfuðborgarsvæðinu sem á landsbyggðinni.
- Að brýnt sé að kanna möguleika á að bæta upplýsingar um dagvinnustundafjölda launþega á skilagrein atvinnurekenda með staðgreiðslu opinberra gjalda og fá þær upplýsingar skráðar hjá Ríkisskattstjóra. Hefði Atvinnuleysistryggingasjóður aðgang að þessum upplýsingum gætu þær að verulegu leyti komið í stað vottorða vinnuveitenda sem umsækjendum um bætur ber að skila og réttur þeirra til bóta byggist á. Að auki gefa þessar upplýsingar vísbendingu um atvinnustig í landinu og þróun atvinnuleysis og myndu því einnig nýtast öðrum s.s. Þjóðhagsstofnun.

Stjórn sjóðsins hefur ekki enn tekið afstöðu til ofangreindra ábendinga.

#### **08-350 Sjúkrahús Akraness**

Mikil seinkun hefur orðið á skilum ársreiknings Sjúkrahúss Akraness vegna seinkunar á bókhaldsvinnu og úrvinnslu bókhalds. Er færsla bókhalds innan ársins töluvert eftir á sem og öll úrvinnsla og afstemmingar. Bókhaldið nýtist því ekki framkvæmdastjóra og öðru starfslíði við daglega stjórnun. Eftir að uppgjöri lýkur í upphafi hvers árs fer mikill tími í úrvinnslu á bókhaldi fyrra árs. Mikil yfirvinna er unnin í sambandi við bókhald sjúkrahússins. Eftir að sjúkrahúsið skilaði ársreikningi vegna 1992 til ríkisbókhalds og Ríkisendurskoðunar kom í ljós að hann var rangur. Þá var hins of seint að leiðrétta skekkjur vegna þessa í ríkisreikningi. Brýnt er að hið fyrsta verði fundin lausn á bókhaldsvandamálum sjúkrahússins.

Bæta þarf innheimtu viðskiptakrafna en útistandandi kröfur um áramót námu 4,2 milljónum króna. Ennfremur hafa birgðir ekki verið taldar og eru þær því ekki metnar í ársreikningi.

Á síðasta ári var unnið að ýmsum úrbótum varðandi eftirlit með viðverutíma starfsmanna. Tímaskráningakerfi með stimpilklukku var tekið í notkun á þessu ári.

#### **08-367 Sjúkrahúsið Keflavík**

Á árinu urðu framkvæmdastjóraskipti á sjúkrahúsinu. Í kjölfar breytinganna og ágreinings um verkaskiptingu fór vinna við bókhald stofnunarinnar úr skorðum og höfðu m.a. afstemmingar ekki verið gerðar

þegar kom að endurskoðun. Sjóðsuppgjör reyndist í alltof mörgum tilvikum rangt.

Skuldir sjúkrahússins voru óeðlilega miklar í árslok 1992. Heildarskuldir voru um 45 milljónir króna en veltufjármunir 20,6 milljónir. Hlýst af þessu töluverður fjármagnskostnaður. Skuld við ríkissjóð vegna vangreidds tryggingagjalds hefur verið látin sitja á hakanum en hún nam 15 milljónum króna í árslok 1992. Ríkisendurskoðun telur að við slíkt verði ekki unað og gera verði þessa skuld upp.

## 08-371 Ríkisspítalar

Ríkisendurskoðun hefur í skýrslu um stjórnýsluendurskoðun á Ríkisspítölum frá árinu 1991 og við almenna fjárhagsendurskoðun gert athugasemdir um ýmislegt sem að mati stofnunarinnar mætti betur fara í rekstri og stjórnun Ríkisspítalanna. Stjórnendur Ríkisspítala hafa almennt tekið þessum athugasemdum vel og fært ýmislegt til betri vegar og má þar m.a. nefna eftirfarandi:

- Kristnesspítali var sameinaður Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri í byrjun árs 1993 en hafði áður heyrt undir Ríkisspítala.
- „5 daga deildum“ hefur fjölgað síðan skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út. Stjórnendur Ríkisspítala telja þó að „5 daga deildir“ séu neyðarúrræði.
- Útboðum hefur fjölgað og má þar nefna útboð vegna kaupa á matvælum, lyfjum og akstri.
- Ráðgjafarfyrirtæki var fengið til að gera úttekt á launa- og starfsmanna-, fjármála- og tölvudeild og er verið vel á veg komið.
- Dráttarvextir hafa lækkað vegna sparnaðar á árinu 1992 og rekstrarafgangs það ár. Þá varð breyting á greiðsluáætlun fjármálaráðuneytisins seinni hluta ársins 1992 þannig að greiðslur dreifðust fyrr á árið sem bætti greiðslustöðu.
- Margir húsaleigusamningar við starfsmenn hafa verið endurnýjaðir. Hluti af leiguhúsnæði Ríkisspítalanna er í mjög lélegu ástandi sem gerir hækkun húsaleigu erfiða.
- Barnaheimilum Ríkisspítala fækkaði um eitt á árinu 1992. Unnið er að því að færa rekstur barnaheimilanna yfir til Reykjavíkurborgar frá næstu áramótum.

Athugasemdir voru gerðar um fjölmörg atriði sem Ríkisendurskoðun vill áréttá og eru þessar helstar:

- Leggja ber niður nefnd um mannvirkjagerð á Landspítalalóð. Stjórnarnefnd Ríkisspítala hefur ekki umboð til þess að leggja þessa nefnd niður og beinir Ríkisendurskoðun því þessum tilmælum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis.

- Unnið verði áfram að því að DRG kostnaðarkerfið (Diagnosis Related Groups) verði í framtíðinni notað markvisst til þess að skila stjórnendum Ríkisspítala upplýsingum í tengslum við áætlanagerð og til samanburðar innan stofnunar og við aðrar stofnanir. Þá telur Ríkisendurskoðun að heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneytið ætti í meira mæli að koma inn í þessa vinnu með það í huga koma DRG kerfinu á í öllum stærri sjúkrahúsum landsins.
- Þrátt fyrir að átak hafi verið gert til að koma á viðveruskráningu með stimpilklukku hefur slíkri skráningu ekki enn verið komið á í öllum deildum Ríkisspítalanna. Ríkisendurskoðun telur að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti beri nú þegar að fyrirskipa notkun stimpilklukku á öllum deildum Ríkisspítalanna og á öðrum sjúkrahúsum og sjúkrastofnunum þar sem því verður við komið.
- Hjá Ríkisspítölum hefur sjúkrahússtjórnin ekki gert þróunar- og rekstraráætlun 4 ár fram í tímann eins og lög um heilbrigðisþjónustu mæla fyrir um. Ástæðan er m.a. sú að erfiðlega hefur gengið að ná pólitískri samstöðu um heildarstefnumörkun í heilbrigðisþjónustu hér á landi og er ytra umhverfi því að sumu leyti óljóst.
- Ríkisspítalar létu erlent ráðgjafarfyrirtæki taka saman skýrslu um þróunarmöguleika spítalans. Í stuttu máli voru helstu niðurstöður skýrslunnar eftirfarandi:
  - Meðferð sjaldgæfra sjúkdómstílfella, sem krefst mikillar sérhæfingar, þverfaglegar þekkingar og dýrra tækja, verði sameinuð á einum stað.
  - Almennri meðferð vegna algengra sjúkdóma sem ekki krefst hátæknibúnaðar verði dreift
  - Ríkisspítalar taki upp viðræður við Borgarspítala um að sjúkrahúsin láti fara fram nákvæma athugun á hagkvæmi þess að sameina þau á einum eða tveimur stöðum.
  - Varað var við samruna Borgarspítala og Landakots því ekki er æskilegt m.t.t. fólksfæðar og takmarkaðs fjármagns til heilbrigðismála að hafa mjög sérhæfða þjónustu á tveimur sjúkrahúsum af svipaðri stærð á höfuðborgarsvæðinu.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að við þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á starfsemi sjúkrahúsa á höfuðborgarsvæðinu sé höfð hliðsjón af ýmsu sem fram kemur í þessari skýrslu.

### **08-372 Borgarspítalinn í Reykjavík**

Fjöldi legudaga var 160.508 ef frá eru taldir legudagar á Fæðingarheimili Reykjavíkur en Ríkisspítalar yfirtóku rekstur þess á árinu 1992. Á árinu 1991 var legudagafjöldinn 159.314 og er aukningin því 0,7%.



Laun og launatengd gjöld hækkuðu um 1,8% frá árinu 1991 og heildarlaun á legudag hækkuðu um 2,8%. Legudögum fækkaði um 2,6% en stöðugildum í heild um 2,9%.

Við endurskoðun á ársreikningi Borgarspítalans kom í ljós að enn vantar mikið upp á að innheimta göngudeildargjalda geti talist í viðunandi horfi. Á þetta ekki síst við um göngudeildargjöld þeirra sjúklinga sem koma á slysadeild. Áætluð niðurfærsla nemur af þessum sökum 9% á árinu 1992 en var 7,6% á árinu 1991.

Þá er eftirliti með gjaldi sem sérfræðingar greiða sjúkrahúsinu fyrir aðstöðu sem þeim er látin í té til að taka á móti sjúklingum á eigin vegum enn að nokkru leyti áfátt. Innheimta gjaldsins hefur þó batnað frá árinu 1991 og einungis örfáir læknar áttu óuppgerða reikninga vegna ársins 1992 í mars 1993 og voru fjárhæðir óverulegar.

Samkvæmt reglugerð nr. 47/1990 um málefni aldraðra eiga sjúklingar 67 ára og eldri sem dvelja lengur en 4 mánuði á sjúkrastofnun að taka þátt í legukostnaði skv. ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins. Þessi gjöld hafa ekki verið innheimt hjá Borgarspítala. Gert er ráð fyrir þessum sértekjum í fjárlögum stofnana og lækkar það sértekjur Borgarspítala sem því nemur. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ofangreindri reglugerð verði framfylgt.

### **08-373 St. Jósefsspítali, Landakoti**

St. Jósefsspítali, Landakoti er rekinn sem sjálfseignarstofnun. Í gildi er samningur um afnot stofnunarinnar á húsnæði og búnaði sjúkrahússins til 1. janúar 1997, en húsnæðið og búnaðurinn er í eigu ríkisins.

Á árinu 1992 námu rekstrartekjur sjúkrahússins 1.093 milljónum króna en rekstrargjöld 1.175 milljónum króna. Bæði rekstrartekjur og -gjöld drógust saman miðað við árið 1991, tekjur um 22% en gjöld um 14%. Stafar þessi samdráttur af lægri fjárveitingum, m.a. vegna flutnings bráðaðþjónustu til annarra sjúkrahúsa. Fjármagnsgjöld umfram fjármunatekjur námu 14,2 milljónum króna á árinu 1992 en voru 11,5 milljónir króna árið áður. Halli á rekstri sjúkrahússins var 96,2 milljónir króna 1992 en 22,5 milljónir árið 1991.

Stjórn Styrktarsjóðs St. Jósefsspítala ákvað á árinu 1993 að afsala öllum húseignum sjóðsins til sjálfseignarstofnunarinnar en brunabótamat þeirra var um 55 milljónir króna í árslok 1992. Áhvílandi skuldir á þessum fasteignum námu 1,6 milljónum króna með áföllnum vöxtum.

Heildarskuldir sjúkrahússins í árslok 1992 námu 307 milljónum króna, þar af voru skammtímaskuldir 296 milljónir. Eignir námu 108 milljónum króna. Fjárhagsstaða sjúkrahússins versnaði verulega á árinu vegna tapreksturs, en eigið fé var neikvætt um 199 milljónir króna í árslok. Rekstrarhallinn var aðallega fjármagnaður með hlaupareikningsláni og aukningu skulda við helstu viðskiptaaðila. Sjúkrahúsið tók á árinu 1993 lán til fjögurra ára að fjárhæð 60 milljónir króna sem varið var til greiðslu á

hlaupareikningsláninu. Skammtímaskuldir sjúkrahússins eru í mörgum tilfellum í vanskilum og vaxtakjör því afar óhagstæð. Óeðlilegt er að sjúkrahúsið skuldi fleiri hundruð milljónir króna og er brýnt að lækka þær. Full ástæða er til að hafa áhyggjur af bágrri fjárhagsstöðu sjúkrahússins. Þess ber þó að geta að reksturinn á árinu 1992 getur vart talist dæmigerður þar sem þá áttu sér stað verulegar breytingar á starfseminni. Gera má ráð fyrir að nokkurn tíma taki áður en árangur skilar sér í lækkun kostnaðar. Með fyrirhugaðri sameiningu sjúkrahússins við Borgarspítala má ennfremur vænta aukinnar rekstrarhagkvæmni á ákveðnum sviðum hvað þessa spítala varðar.

Við endurskoðun á bókhaldi sjúkrahússins fyrir árið 1992 voru gerðar athugasemdir við nokkur atriði, m.a.:

- Utanspítalásjúklingar eiga að greiða ákveðið gjald við komu á sjúkrahúsið sem í lok hvers mánaðar gengur beint til viðkomandi lækni í gegnum launakerfi sjúkrahússins. Greiðslur til lækna eiga sér stað án tillits til þess hvort sjúklingur hafi staðið skil á greiðslu eða ekki. Bæta þarf eftirlit með innheimtu þessara gjalda og jafnframt að koma í veg fyrir að stofnunin beri tjón af gjöldum sem ekki innheimtast.
- Nokkrar athugasemdir voru gerðar í sambandi við uppgjör á greiðslum til lækna á sjúkrahúsinu að því er varðar staðfestingu á vinnuskýrslum, staðgreiðslu skatta af bifreiðastyrkjum og greiðslum í lífeyrissjóð.

#### **08-420 Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið**

Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið, SÁÁ, reka nokkrar meðferðarstofnanir fyrir áfengissjúklinga og fá til þess styrk úr ríkissjóði. Um er að ræða sjúkrahúsið Vog og göngudeild í Reykjavík auk endurhæfingarheimilanna að Vík á Kjalarnesi og Staðarfelli í Dölum.

Framlag ríkissjóðs til SÁÁ skv. ríkisreikningi nam um 179 milljónum króna á árinu 1992 samanborið við um 225 milljónir króna árið 1991. Legudögum fjölgaði á milli ára úr 44.402 í 44.953.

Eins og rakið var í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1991 var á árinu 1992 gert samkomulag á milli heilbrigðisráðherra og SÁÁ um uppgjör á skuld samtakanna við þær sjúkrastofnanir sem þau reka. Skuld SÁÁ var talin nema um 44 milljónum króna en samkomulag náðist um að ráðherra beitti sér fyrir því að fjárveiting fengist fyrir 18 milljónum króna og að reiknaðir vextir á skuldina yrðu lækkaðir. SÁÁ skyldi greiða það sem eftir stæði eða um 24 milljónir króna og gáfu samtökin út skuldabréf til fimm ára fyrir þeirri fjárhæð.

Reiknuð eftirlaunaskuldbinding vegna starfsmanna á sjúkrastofnunum SÁÁ sem eru í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóði hjúkrunarkvenna nemur um 67 milljónum króna. Fjárhæðin er tiltölulega há þegar litið er til þess hve skamman tíma sjúkrastofnanir SÁÁ hafa verið

starfræktar. Skuldbindingar ríkissjóðs vegna þessara sjóða hafa verið færðar í ríkisreikningi.

Enn eru nokkur vandkvæði á að innheimta sjúklingagjöld fyrir allar komur á göngudeild og á það sérstaklega við um stuðningshópa áfengisdeildar. Þá bera sjúkrastofnanir SÁÁ töluverðan kostnað vegna aksturs starfsmanna sem ástæða virðist til að endurskoða.

### **Önnur sjúkrahús og hjúkrunarstofnanir**

Við endurskoðun minni sjúkrahúsa kom í ljós að enn er skráningu og innheimtu sértekna ábótavant hjá nokkrum aðilum. Þá er algengt að virðisaukaskatti sé ekki skilað af fæðissölu starfsfólks og eigin þjónustu, t.d. þvotti og vinnu iðnaðarmanna. Eignaskrár liggja að jafnaði ekki fyrir. Sömu eða svipaðar athugasemdir voru gerðar við ýmsar hjúkrunarstofnanir.

Athygli er vakin á slæmri skuldastöðu fjórðungssjúkrahússins á Neskaupstað, sjúkrahússins á Seyðisfirði, Hlaðgerðarkots og hjúkrunar- og endurhæfingarstofnunar Sjálfsbjargar, auk St. Jósefsspítala, Landakots, Borgarspítala og sjúkrahúsana í Keflavík og á Akranesi sem fjallað er um hér að framan. Ríkisendurskoðun telur áriðandi að greitt sé úr fjárhagsvanda þeirra stofnana sem hér hafa verið nefndar, enda hlýtur mikil skuldaför og fjármagnskostnaður að bitna á getu þeirra til að sinna verkefnum sínum.

**09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld fjármálaráðuneytis 18.947 milljónum króna eða 16,2% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 943 milljónir króna eða 4,7% frá árinu 1991. Lækkunin stafar aðallega af lægri framlögum til fasteignakaupa.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	407.462	409.574	-2.112	-0,5
2	Toll- og skattheimta	1.382.486	1.386.865	-4.379	-0,3
3	Lífeyrissj., styrktarfé og eftirlaun	2.954.553	2.912.174	42.379	1,5
4	Útg. skv. sérst. lögum og heimildarlögum	2.170	990	1.180	119,2
8	Ýmis lán ríkissjóðs	12.292.562	12.394.589	-102.027	-0,8
9	Ýmis önnur mál	1.907.274	2.785.679	-878.405	-31,5
	Alls	18.946.506	19.889.871	-943.365	-4,7

Kostnaður fjármálaráðuneytis lækkaði að raungildi um 1.677 milljónir króna eða 8,1%. Launakostnaður lækkaði um 51 milljón króna eða 3,9%, fjármagnsgjöld lækkuðu um 449 milljónir króna eða 3,5%, eignakaup lækkuðu um 937 milljónir eða 70,8%, tilfærslur lækkuðu um 85 milljónir króna eða 2,3% og önnur gjöld lækkuðu um 100 milljónir króna eða 6,1%. Sértekjur hækkuðu um 54 milljónir króna eða 19,1%.

Gjöld fjármálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 13,1 milljarði króna. Hækkun gjalda í ríkisreikningi um 5,8 milljarða króna miðað við greiðsluuppgjör skýrist af hækkun lífeyrisskuldbindinga sem gjaldfærðar eru á árinu 1992 og af áföllnum en ógjaldföllnum vöxtum af skuldum ríkissjóðs í árslok.

Ríkisendurskoðun telur að gjöld fjármálaráðuneytis séu vantalin um 76 milljónir króna vegna tjónabóta sem þar skal færa en sem færðar voru á menntamálaráðuneyti og samgönguráðuneyti. Gjöld viðkomandi ráðuneyta er á sama hátt oftalin sem nemur ofangreindri fjárhæð.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****09-901 Framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins**

Framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins starfar eftir lögum nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda með síðari breytingum. Deildin á að fara með yfirstjórn verklegra framkvæmda á vegum ríkisins. Í fjárlögum er henni ætlað að standa undir rekstri með sértekjum sem eru annars vegar álag sem lagt er á þær framkvæmdir sem hún hefur umsjón með og hins vegar eftirlitskostnaður sem byggður er á tímaskráningu.

Heildartekjur Framkvæmdadeildar námu 38 milljónum króna á árinu 1992. Fjárheimild gerði ráð fyrir að tekjur yrðu lítillega hærrí eða 39,2 milljónir króna. Þá voru gjöld nokkuð innan við fjárheimild á árinu. Hjá deildinni störfuðu 11 starfsmenn árið 1992 en stöðugildi eru 14.

Höfuðstóll er neikvæður um 10,6 milljónir króna sem m.a. má rekja til neikvæðrar afkomu deildarinnar á undanförunum árum, einkum á árinu 1991. Innkaupastofnun ríkisins hefur þurft að fjármagna hallann og er hann því sýndur sem skuld Framkvæmdadeildarinnar við Innkaupastofnunina. Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi afstöðu til þess með hvaða hætti eigi að fjármagna hallann og hvernig gera eigi upp skuld við Innkaupastofnun.

**09-983 Slippstöðin hf.**

Á síðasta ári urðu töluverðar breytingar á eignarhlut ríkisins í Slippstöðinni hf. á Akureyri í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækisins og sameiningu við nýtt fyrirtæki, Slippstöðina Odda hf. Í ársbyrjun 1992 nam heildarhlutfé Slippstöðvarinnar 108,7 milljónir króna og átti ríkissjóður þar meirihluta, 59,0 milljónir króna eða liðlega 54%. Á hluthafafundi sem haldinn var í maí í fyrra var ákveðið að færa hlutfé fyrirtækisins niður um 80%. Niðurfærsla á hlutfjáreign ríkisins, 47,2 milljónir króna, var í samræmi við þetta gjaldfærð í ríkisreikningi. Það sem eftir stóð af hlutfé ríkissjóðs í fyrirtækinu, 11,8 milljónir króna, rann sem hlutfé til nýja félagsins. Ákveðið var að auka hlutfé hins nýja félags um 100 milljónir króna og í nóvember sama ár var stjórn félagsins veitt heimild til að auka hlutfé um allt að 30 milljónir króna til viðbótar. Ríkissjóður ákvað að auka hlutfé sitt í fyrirtækinu um 35 milljónir króna og nemur eignarhluti ríkissjóðs í félaginu því um 46,8 milljónum króna eða liðlega 36,9%. Af 35 milljón króna hlutfjárframlag ríkissjóðs voru 20 milljónir breyting á skuldum í hlutfé. Um síðustu áramót höfðu verið greidd hlutfjárloforð í félaginu að fjárhæð rétt um 65 milljónir króna. Ógreidd hlutfjárloforð ríkissjóðs voru greidd á árinu 1993.

**29-101 Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins**

Rekstrartekjur Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, árið 1992 námu samtals 9.779 milljónum króna en rekstrargjöld 2.956 milljónum króna. Rekstrartekjur jukust um 0,6% frá fyrra ári en rekstrargjöld um 1,8%.

Magnsamdráttur varð í sölu vínanda um 6,9% og vindlinga um 3,4%. Að teknu tilliti til fjármagnsliða og reiknaðs landsútsvars nam rekstrarhagnaður fyrirtækisins 6.529 milljónum króna sem er um 0,5% lækkun frá árinu áður. Í fjárlögum var gert ráð fyrir að hagnaður yrði 259 milljónum króna hærrí en raun varð á.

Fjárfestingar fyrirtækisins námu um 102 milljónum króna á árinu 1992 en fjárlög miðuðust við að þær yrðu 70 milljónir króna. Að hluta til liggur skýringin í því að viðhaldsfé var nýtt til fjárfestinga og endurbóta. Samtals var 155 milljónum króna ráðstafað til fjárfestinga og viðhalds eftir að andvirði seldra eigna að fjárhæð 20 milljónir króna hefur verið dregið frá. Samanlögð fjárveiting til þessara liða nam hins vegar 158 milljónum króna. Ríkisendurskoðun telur að útgjöldum til fjárfestinga og viðhalds eigi að halda aðskildum og beri jafnframt að haga ráðstöfun til hvors liðar innan ramma fjárlaga.

Síðari hluta árs 1992 var tekið í notkun nýtt bókhaldskerfi hjá fyrirtækinu sem leysti af hólmi fimm aðgreind kerfi sem verið höfðu í notkun um nokkra hrið. Kerfið er erlent að uppruna en staðfært af innlendri verk- og kerfisfræðistofu. Ekki verður annað séð en að reynsla af kerfinu sé góð það sem af er.

Í sambandi við bókhald var gerð athugasemd við að gjöld sem tilheyra árinu 1992 að fjárhæð um 8,5 milljónir króna voru færð til gjalda á árinu 1993, en þar er einkum um að ræða reikninga sem bærust eftir áramót. Bent er á að þetta atriði verði leiðrétt við gerð ársreiknings fyrir árið 1993.

Á árinu voru settar upp tvær nýjar útsölur. Framkvæmdir voru ekki boðnar út. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að fyrirtækið nýti sér kosti útboða þegar ráðist er í stórar framkvæmdir.

Stefnt er að því að frá og með reikningsárinu 1993 verði ársreikningur fyrirtækisins saminn skv. svokallaðri fráviksaðferð. Þá er ennfremur gert ráð fyrir að sölutölur fyrir áfengi og tóbak verði birtar í ársreikningi án einkasölugjalds, en með slíkri breytingu ætti að fást raunsannari mynd af rekstri fyrirtækisins.

## **29-102 Lyfjaverslun ríkisins**

Tekjur Lyfjaverslunar ríkisins á árinu 1992 námu samtals 831 milljón króna en gjöld 764 milljónum. Hagnaður var því 67 milljónir króna. Bæði tekjur og gjöld voru verulega lægri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Hagnaður var einnig lægri en áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir.

Húsakostur, aðstaða framleiðsludeilda og fyrirkomulag rekstrar Lyfjaverslunarinnar hefur á undanförunum árum verið endurskipulagður. Á Alþingi var lagt fram frumvarp um að fyrirtækinu verði breytt í hlutafélag og það selt. Það vekur athygli að á meðan frumvarpið er til afgreiðslu á þingi er ráðist í kostnaðarsamar endurbætur og skipulagsbreytingar á fyrirtækinu.

Framkvæmdirnar gætu takmarkað möguleika nýrra eigenda á að móta framtíðarstefnu fyrirtækisins og óvíst er að kostnaður vegna endurbótanna skili sér við sölu en hann er áætlaður um 235 milljónir króna. Vegna fyrirhugaðra framkvæmda hefur Lyfjaverslunin ekki greitt arð í ríkissjóð frá árinu 1989 þrátt fyrir umtalsverðan hagnað á tímabilinu.

Lyfjaverslunin átti samkvæmt fjárlögum 1992 að greiða 62 milljónir króna í vexti og afborganir vegna skuldar fyrirtækisins við ríkissjóð. Í árslok var hins vegar gerður samningur við fjármálaráðuneytið sem fól í sér að gefið var út skuldabréf til 5 ára þannig að greiðsla á árinu varð aðeins 18,5 milljónir króna. Ekki var leitað heimildar Alþingis til breytinga á ákvæðum fjárlaga hvað þetta varðar.

Starfsmenn Lyfjaverslunarinnar hafa sjálfir þrátt fyrir fyrirmæli laga um opinberar framkvæmdir haft umsjón með framkvæmdum. Umsjón verklegra framkvæmda er tímafrek og krefst sérþekkingar. Verður því að efast um hagkvæmni þess að starfsmenn Lyfjaverslunarinnar sinni sjálfir þessu verkefni.

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að gera þá breytingu á bókhaldi fyrirtækisins að hægt verði að aðgreina betur kostnað við framleiðslu og sölu, og að meta framlegð einstakra framleiðsluvara. Einnig þarf að breyta eftirliti með birgðum þannig að leiða megri í ljós rýrnun birgða fyrir en verið hefur.

### **29-103 Innkaupastofnun ríkisins**

Umsvif Innkaupastofnunar ríkisins minnkuðu heldur á árinu 1992 miðað við árið á undan. Á það fyrst og fremst við um sölu af lager sem minnkaði um 53% á milli ára og er það í samræmi við stefnu stofnunarinnar að minnka lagersölu. Önnur velta dróst saman um 2%. Framsetningu ársreiknings var breytt á þá leið að litið er á vörusölu stofnunarinnar sem umboðssölu enda er stofnunin ekki í hlutverki seljanda nema þegar um lagersölu er að ræða. Til tekna er því eingöngu færð umsýsluþóknun og sala af lager í stað heildarsölu áður. Gjaldfærð vörunotkun lækkar að sama skapi. Þykir þessi framsetning gefa gleggri mynd af rekstri stofnunarinnar en fyrri aðferð.

Við athugun á efnahagsliðum í bókhaldi kom í ljós að bankareikningar og viðskiptamannareikningar voru ekki allir stemmdir af. Þá er í bókhaldi að finna mikinn fjölda safnreikninga með gömlum mismunum sem erfitt getur reynst að greina. Nauðsynlegt er að þessir reikningar verði greindir og þeim komið fyrir á skipulegan hátt í viðskiptamannabókhaldi. Dæmi eru um að starfsmenn stofnunarinnar skuldi á viðskiptamannareikningum en slíkt er óheimilar.

### **29-971 Lánasýsla ríkisins**

Með lögum nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins var ákveðið að fela sérstakri ríkisstofnun að sjá um öll ábyrgða- og lánamál ríkisins, en fjármálaráðuneytið og Seðlabanki Íslands höfðu áður farið með þessi mál. Var meginmarkmiðið að tryggja heildaryfirsýn með innlendum og erlendum lánamálum, ábyrgðum ríkissjóðs og endurlánum. Samræmd skuldastýring er talin geta tryggt að ríkissjóður njóti á hverjum tíma bestu lánskjara. Þá gerði harðnandi samkeppni á innlendum lánamarkaði Seðlabankanum erfitt um vik með að sjá um sölu ríkisskuldabréfa en bankinn verður að sýna hlutleysi gangvart öllum þeim aðilum sem starfa á fjármagnsmarkaðinum.

Starfsemi Lánasýslu ríkisins skiptist í þrjú meginsvið:

- Ábyrgða- og lánamál en Ríkisábyrgðasjóður er starfræktur sem deild í Lánasýslunni.
- Erlend lánamál ríkissjóðs.
- Sala og innlausn innlendra markaðsverðbréfa ríkissjóðs og ríkisvixla. Er Lánasýslunni heimilt að starfrækja í þessu skyni þjónustumiðstöð fyrir kaupendur verðbréfa.

Lögin gera ráð fyrir að Lánasýslunni sé heimilt að semja við Seðlabankann um að hann annist framkvæmd erlendra lánamála, ríkisábyrgða og endurlána svo og önnur verkefni sem hagkvæmt þykir. Kostnaður af starfsemi Lánasýslunnar skal greiddur með lántökugjöldum og vaxtamun endurlána, áhættugjaldi af ríkisábyrgðum, umboðslaunum, framlögum ríkissjóðs skv. fjárlögum og ýmsum öðrum tekjum. Ársreikningur Lánasýslu ríkisins er birtur í B-hluta ríkisreiknings.

#### *Bókun lántökukostnaðar*

Af ákvæðum laga um Lánasýslu ríkisins má ljóst vera að stofnunin fer með alla lánaumsýslu fyrir hönd ríkissjóðs og ber kostnað af henni. Ríkisendurskoðun telur því að sýna eigi allan lántökukostnað ríkissjóðs í ársreikningi Lánasýslunnar. Af þessu tilefni ritaði ríkisendurskoðandi Ríkisábyrgðasjóði bréf þann 2. júlí 1993, þar sem óskað var eftir að ársreikningi vegna endurlána yrði breytt til samræmis við fyrrgreint álit og nauðsynlegar upplýsingar sendar Lánasýslu ríkisins þannig að sýna mætti allan lántökukostnað ríkissjóðs í ársreikningi hennar fyrir árið 1992.

Með lántökukostnaði er í þessu sambandi átt við allan þann kostnað, beinan og óbeinan, sem ríkissjóður verður fyrir við öflun lánsfjár, annan en vexti. Hér er t.d. átt við kostnað við prentun skuldabréfa, auglýsingar, launagreiðslur og þóknanir til bankastofnana, eða m.ö.o. allan rekstrarkostnað Lánasýslu ríkisins og kostnað við aðra starfsemi sem tengist lánsfjáröflun ríkissjóðs. Einkenni þessa kostnaðar er að hann greiðist í eitt skipti og felur ekki í sér neina skuldbindingu fram í tímann. Vextir, þ.m.t. afföll vegna hærri ávöxtunarkröfu, eru tímatengdir og hafa í för með sér skuldbindingu á líftíma viðkomandi láns. Af þessum sökum hefur verið talið eðlilegt að vextir eða ígildi vaxta séu gjaldfærðir þegar þeir falla á.



Með bréfi dags. 16. júlí 1993 tilkynnti fjármálaráðuneytið hins vegar að það myndi ekki verða við beiðni Ríkisendurskoðunar um að gjaldfæra lántökukostnað í reikninga Lánasýslunnar, heldur færa hann hjá ríkissjóði eins og verið hefur. Það telur Ríkisendurskoðun ekki vera í samræmi við lög um Lánasýslu ríkisins. Lántökukostnaður ríkissjóðs, skv. uppgjöri á endurlánum, nam 527,2 milljónum króna á árinu 1992 og hefði sú fjárhæð átt að færast til gjalda í reikningum Lánasýslunnar. Á móti hefði átt að bókfæra tekjur vegna lántökugjalda að fjárhæð 76,5 milljónir króna og framlag úr ríkissjóði vegna mismunar á þessum fjárhæðum 450,7 milljónir króna.

#### *Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa*

Ríkisendurskoðun kannaði bókhald og meðferð fylgiskjala hjá Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa vegna ársins 1992. Þó athugunin hafi einkum beinst að Þjónustumiðstöðinni tóku ábendingar og athugasemdir einnig til annarrar starfsemi Lánasýslunnar þar sem við átti. Það var niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ýmislegt í sambandi við bókhald og innra eftirlit hjá Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa mætti færa í betra horf. Vel var brugðist við ábendingum þessum og hefur verið unnið að úrbótum í bókhaldsmálum á þessu ári. Búið er að lagfæra mörg atriði sem athugasemdir voru gerðar við.

#### *Ábyrgðadeild fiskeldislána*

Ábyrgðadeild fiskeldislána var stofnuð við Ríkisábyrgðasjóð á miðju ári 1990 og yfirtók hún skuldbindingar Tryggingasjóðs fiskeldislána vegna fiskeldisfyrirtækja. Hlutverk deildarinnar er að ábyrgjast lántökur fiskeldisfyrirtækja með sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs. Sérstök stjórnarnefnd skipuð fimm mönnum metur umsóknir, afgreiðir þær og ákveður kjör vegna þeirra lána sem ábyrgð er veitt fyrir. Ríkisábyrgðasjóður annast bókhald deildarinnar en rekstri hennar skal haldið aðgreindum frá öðrum rekstri sjóðsins.

Deildin má veita ábyrgð fyrir allt að 50% af verðmæti eldisstofns til viðbótar við lán sem veitt eru án ríkisábyrgðar, en þó mega afurðalán ekki nema meiru en 75% af verðmæti eldisstofnsins. Til að fiskeldisfyrirtæki eigi rétt á ríkisábyrgð verður það að vera í viðskiptum við lánastofnun, hafa váttryggingar sem fullnægja skilyrðum þeirrar stofnunar og leggja fram veð í eldisstofni til tryggingar á veittri ábyrgð. Hefur ábyrgðadeildin verið með annan veðrétt á eftir bönkum og öðrum lánastofnunum sem verið hafa á fyrsta veðrétti. Þá hafa veð deildarinnar í sumum tilfellum þokað fyrir veðum vegna sérstakra rekstrarlána Byggðastofnunar sem veitt voru samkvæmt ákvörðun nefndar á vegum landbúnaðarráðherra.

Fjármálaráðherra ákveður iðgjöld deildarinnar og skulu þau miðuð við að deildin sé rekin án halla. Ríkisábyrgðasjóði ber að fjármagna deildina standi hún ekki undir skuldbindingum vegna innleysta ábyrgða. Í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnar frá júlí 1991 var ákveðið að lækka ábyrgðargjald í 3% af fjárhæð hvers láns sem ábyrgt er. Viðkomandi lánastofnun dregur ábyrgðagjaldið af lánsfjárhæð og skilar til ábyrgðadeildarinnar.

Hámark lána sem deildin ábyrgðist nam 314 milljónum króna í árslok 1990, lækkaði niður í 108 milljónum króna í árslok 1991 en hækkaði upp í 188 milljónir króna í árslok 1992. Þó hér séu tilgreindar hámarksábyrgðir sýnir reynslan að innleyst ábyrgð getur í sumum tilvikum verið hærri sem nemur vöxtum. Alls hafa 16 fiskeldisfyrirtæki notið ábyrgðar á lánum sínum hjá ábyrgðadeildinni en stóran hluta ábyrgðanna þurfti deildin að yfirtaka frá Tryggingasjóði fiskeldislána. Helmingur þessara fyrirtækja varð gjaldþrota strax á árunum 1990 eða 1991. Meginhluti þeirra ábyrgða sem deildin þurfti að innleysa vegna þeirra voru ábyrgðir sem deildin yfirtók frá Tryggingasjóði fiskeldislána. Eftir gjaldþrotin 1991 voru aðeins fjögur fyrirtæki eftir með ábyrgðir hjá deildinni. Af þeim fyrirtækjum sem eftir standa urðu tvö gjaldþrota árið 1992 og 1993.

Ábyrgðadeild fiskeldislána hefur greitt alls 342 milljónir króna vegna ábyrgða sem fallið hafa á deildina á árunum 1990 til 1992. Árið 1990 voru greiddar 44 milljónir króna af þessum sökum, 150 milljónir árið 1991 og 148 milljónir króna árið 1992. Tekið skal fram að fjárhæðir eru á verðlagi hvers árs. Miðað við framlag í afskriftarreikning er áætlað að um 150 milljónir króna tapist vegna þeirra 188 milljóna króna ábyrgða sem útistandandi voru í árslok 1992. Reynslan sýnir að ekki fæst neitt upp í þann veðrétt sem ábyrgðadeildin er með við gjaldþrot og eru innleystar ábyrgðir því endanlega tapaðar. Einsýnt er að ákvæði laga um tryggingar deildarinnar eru gagnslaus með öllu. Þá námu iðgjaldatekjur deildarinnar á umræddu tímabili samtals um 13 milljónum króna og hrökkva því engan veginn til að mæta tapi vegna innleystra ábyrgða þrátt fyrir að lögin geri ráð fyrir að svo sé. Með hliðsjón af þessu telur Ríkisendurskoðun að forsendur fyrir starfrækslu Ábyrgðardeildar fiskeldislána séu brostnar og að rétt sé að finna stuðningi ríkisins við fiskeldi annan farveg sé á annað borð vilji til að halda honum áfram.

## 10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI

Á árinu 1992 námu heildargjöld samgönguráðuneytis 7.506 milljónum króna eða 6,4% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 293 milljónir króna eða 3,8% frá árinu 1991. Lækkun gjalda skýrist að mestu af lægra framlagi til hafnarmála. Þannig lækkuðu framlög til byggingar sjóvarnargarða um 169 milljónir króna miðað við árið 1991 og eins lækkuðu skuldbindingar ríkissjóðs gagnvart hafnarsjóðum sveitarfélaga um 25 milljónir króna á árinu 1992 en þær höfðu aukist um 270 milljónir króna árið 1991. Útgjöld til vegamála héldust að mestu óbreytt á milli ára á meðan aðrir málefnaflokkar ráðuneytisins lækkuðu.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	61.339	64.522	-3.183	-4,9
2	Vegamál	5.300.272	5.240.703	59.569	1,1
3	Samgöngur á sjó	1.541.754	1.786.721	-244.967	-13,7
4	Flugmál	448.163	519.445	-71.282	-13,7
5-9	Önnur samgöngumál	154.268	187.634	-33.366	-17,8
	Alls	7.505.796	7.799.025	-293.229	-3,8

Kostnaður samgönguráðuneytis lækkaði að raungildi um 579 milljónir króna eða 7,2%. Launakostnaður lækkaði um 18 milljónir króna eða 1,5%, tilfærslur lækkuðu um 388 milljónir króna eða 15,8%, eignakaup um 89 milljónir króna eða 37,0% og fjármagnsgjöld um 30 milljónir eða 39,4%. Önnur gjöld hækkuðu um 208 milljónir króna eða 3,7%. Sértekjur hækkuðu um 261 milljónir króna eða 17,5%.

Gjöld samgönguráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1992 námu 7.824 milljónum króna. Lækkun gjalda um 318 milljónir króna miðað við greiðsluuppgjör skýrist m.a. af hærri greiðslum til Vegagerðar ríkisins heldur en sem nemur gjaldfærslu hjá stofnuninni. Þá voru greiddar 100 milljónir króna til Skipaútgerðar ríkisins vegna launa og færast sú fjárhæð sem krafa á Skipaútgerðina en rekstri hennar hefur verið hætt. Á móti kemur að árið 1992 var gjaldfært hjá ríkissjóði rekstrarframlag til Skipaútgerðarinnar að fjárhæð 145 milljónir króna. Um er að ræða áætlaða fjárhæð til að mæta annars vegar tjónabótum og hins vegar tapi á sölu eigna og rekstrarhalla.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****10-321 Skipaútgerð ríkisins**

Rekstri Skipaútgerðar ríkisins var hætt á síðasta ári. Á árinu var unnið að uppgjöri skulda og sölu eigna fyrirtækisins. Ríkissjóður greiddi 100 milljónir króna til fyrirtækisins vegna uppgjors á launum starfsmanna. Fjárhæðin var viðskiptafærð á Skipaútgerðina og kemur ekki til gjalda í ríkisreikningi. Aftur á móti var gjaldfært framlag úr ríkissjóði að fjárhæð 145 milljónir vegna tjónabóta og taps á sölu eigna og óuppgerðs rekstrarhalla. Ríkisendurskoðun gerði fjármálaráðuneytinu grein fyrir mati sínu á því hver fjárhæð þessi ætti að vera í bréfi í ágúst s.l. Þar kemur fram að óuppgerðar kröfur vegna sjótjóna Skipaútgerðarinnar næmu alls 45,5 milljónum króna. Þá þyrfti framlag ríkissjóðs til útgerðarinnar að miðast við það sem vantar á að eignir dugi fyrir skuldum við lokauppgjör miðað við stöðu mála á þeim tíma. Stofnunin taldi að framlag til að mæta tapi á sölu eigna og rekstrarhalla þyrfti að vera 80 milljónir króna. Heildarframlag þyrfti því að vera um 125,5 milljónir króna. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að færa þann hluta fjárhæðarinnar sem var vegna tjónabóta til gjalda hjá fjármálaráðuneyti á sama hátt og aðrar tjónabætur sem ríkissjóður greiðir. Tekið skal fram að ekki liggur enn fyrir endanleg niðurstaða um tap við sölu eigna þar sem erfiðlega hefur gengið að selja síðasta skip fyrirtækisins.

**10-322 Flóabátar og vöruflutningar**

Á þennan lið voru gjaldfærðar 332 milljónir króna vegna ársins 1992. Þar af er stærsti hlutinn eða 306 milljónir króna vegna ferja en um 26 milljónir króna er vegna stuðnings við flutninga á landi.

Ríkisendurskoðun gerði ítarlega athugun á stuðningi ríkisins við rekstur ferja á síðasta ári og gaf út skýrslu um það mál í febrúar s.l. Stjórnvöld hafa litið svo á að ferjur væru víða nauðsynlegur hluti af samgöngukerfi landsins og þ.a.l. væri eðlilegt að ríkið styddi rekstur þeirra. Hér á landi eru nú starfræktar sjö ferjur sem njóta stuðnings ríkisins. Yfirleitt hefur verið stofnað sérstakt hlutafélag um útgerð hvernar ferju þó dæmi séu um að sveitarfélag eða einstaklingur sjái um reksturinn. Ríkið á hlut í þremur hlutafélögum sem gera úr ferjur þar af meirihluta í tveimur. Stuðningur ríkisins felst í því að leggja rekstraraðilum ferjanna til fjárframlög á hverju ári til að mæta fyrirsjáanlegum halla.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var m.a. vakin athygli á þeirri aðferð sem viðhöfð er í sambandi við kaup á nýjum ferjum. Það hefur tíðkast að ríkissjóður taki lán og endurlánaði síðan rekstraraðilum ferjanna fjárhæð sem samsvarar kaupverðinu. Ferjurnar eru þannig eign þeirra félaga sem að útgerðinni standa. Í árslok 1992 nam krafa ríkissjóðs vegna lána til ferjukaupa um 2,4 milljörðum króna. Tekjur félaganna af flutningum standa ekki undir vöxtum og afborgunum af þessum lánnum og því hefur ríkið þurft að mæta þeim útgjöldum með auknum fjárframlögum til ferjanna. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að gagnrýna þetta fyrirkomulag. Þegar

ákveðið er að ríkissjóður láni til kaupa á nýjum ferjum verður að líta svo á að þar með hafi verið tekin ákvörðun um að ríkið greiði þau útgjöld sem af kaupunum leiða. Út frá þessum forsendum er eðlilegt er að ríkið taki á sig formlega skuldbindingu vegna kaupanna um leið og þau eru ákveðin í stað þess að viðkomandi rekstraraðilar séu lántakendur vegna kaupanna.

Í fjárlögum vegna ársins 1993 var Vegagerð ríkisins falið að ráðstafa framlögum til ferja. Í framhaldi af því var fljótlega tekin ákvörðun um að bjóða út rekstur ákveðinna ferja. Í útboðslýsingu er tilgreint hvaða þjónustu skuli veita á viðkomandi ferjuleið og síðan yrði samið við þann aðila sem treysti sér til að annast þá þjónustu fyrir lægst framlag úr ríkissjóði. Ríkisendurskoðun benti á í fyrrnefndri skýrslu að fyrir þeirri breytingu væri eðlilegt að leita samþykkis Alþingis enda gæti komið til þess að samið yrði við aðra aðila en annast hefðu ferjureksturinn fram að því. Kæmi til þess væri óljóst hvað yrði um þau félög og ferjur sem áður hefðu séð um flutningana. Forsenda þess að bjóða megi út rekstur ferja er að skilið sé á milli eignarhalds og reksturs. Á liðnu vori samþykkti Alþingi breytingu á vegalögum þar sem Vegagerð ríkisins er heimilað að kaupa, eiga og hafa umsjón með ferjum og flóabátum sem reknir eru til samgöngubóta, svo og að eiga aðild að félögum sem hafa eignarhald á þeim. Gera verður ráð fyrir að heimildir Vegagerðarinnar í þessu efni takmarkist af fjárlögum hverju sinni.

Frá því Vegagerðin yfirtók umsjón ferjumála af hálfu ríkisins hefur rekstur einnar ferju, þ.e. Eyjafjarðarferjunnar Sæfara, verið boðinn út. Reynslan af því útboði gefur ekki til kynna að breytingar á tilhögun ferjusiglinga verði átakalaus. Þá skal á það minnt að Alþingi hefur ávallt haft veruleg afskipti af samgöngumálum, samanber t.d. vegaáætlun þar sem nákvæmlega er tiltekið umfang og tímasetning einstakra vegaframkvæmda. Á sama hátt hefur þingið á undanförunum árum fjallað um og skipt fjárveitingum til einstakra ferja. Óhætt er því að fullyrða að töluverð stefnubreyting felist í þeirri ákvörðun Alþingis að fela Vegagerð ríkisins ríkara ákvarðanatökuvald um tilhögun ferjusiglinga. Ríkisendurskoðun telur að þeirri spurningu sé þó enn ósvarað hvert raunverulegt svigrúm Vegagerðarinnar sé til að gera breytingar á ferjurekstri og hver vilji Alþingis sé í því efni.

<b>10-331</b>	<b>Vita- og hafnamálaskrifstofan</b>
<b>10-332</b>	<b>Vitastofnun Íslands</b>
<b>10-333</b>	<b>Hafnarmál</b>
<b>30-331</b>	<b>Vita- og hafnamálaskrifstofa, þjónustumiðstöð</b>

Í raun er hér um eina stofnun að ræða sem vita- og hafnamálastjóri veitir forstöðu, þrátt fyrir að fjárveitingum sé skipt á fjóra fjárlagaliði. Sameiginlegt bókhald er fyrir alla reikningsliðina. Helstu niðurstöður endurskoðunar fyrir árið 1992 eru eftirfarandi:

- Gjöld vegna Hafnamála að frádregnum sértekjum voru 114,3 milljónir króna undir fjárheimild. Í þeim ársreikningi sem Ríkisendurskoðun barst frá stofnuninni voru gjöld að frádregnum sértekjum 10,3 milljónum króna undir fjárheimild. Ónýtt fjárheimild að fjárhæð 79,3

milljónir króna hafði verið færð til gjalda hjá stofnuninni en stofnunin hafði það sem reglu að færa til gjalda þá fjárheimild sem áætluð var til hafnaframkvæmda, ferjubygginga, lendingarbóta og sjóvarnagarða án tillits til raunverulegra framkvæmda. Þá höfðu skuldbindingar vegna hafnaframkvæmd frá fyrri árum lækkað um 24,7 milljónir króna og námu þær í árslok samtals 497,2 milljónum króna. Þessar skuldir voru ekki færðar upp í ársreikningi stofnunarinnar en voru færðar upp í ríkisreikningi samkvæmt yfirliti frá stofnuninni. Að höfðu samráði við Ríkisendurskoðun mun stofnunin færa upp í ársreikning sinn skuldbindingar þessar og raunverulegan kostnað vegna framkvæmda þannig að framvegis verði samræmi milli ársreiknings stofnunarinnar og ríkisreiknings.

- Ríkisendurskoðun telur að taka þarf til athugunar hvort ekki sé ástæða til að fækka fjárlagaliðum vegna vita- og hafnamála í samræmi við að hér er um eina deildaskipta stofnun að ræða.

### 10-471 Flugmálastjórn

Rekstur Flugmálastjórnar var í góðu samræmi við fjárheimildir á árinu 1992 en gjöld voru í heild 2,9% yfir fjárheimild og sértekjur stofnunarinnar 14,7% hærri. Framlag úr ríkissjóði til Flugmálastjórnar var af þessum sökum 14% lægra en áætlað var.

Endurskoðun á útistandandi kröfum leiddi til þess að afskrifaðar voru kröfur að fjárhæð um 1,2 milljónir króna aðallega vegna gjaldprota viðkomandi skuldara. Þá voru m.a. eftirtaldar athugasemdir gerðar:

- Breyta þarf fyrirkomulagi á greiðslu til starfsmanna vegna aksturs en fyrrverandi flugmálastjóri gerði samkomulag við stéttarfélag starfsmanna árið 1987 um að stofnunin greiddi starfsmönnum á Reykjavíkurflogvelli árlega ákveðna fjárhæð í stað þess að sjá þeim fyrir ferðum til og frá vinnu. Greiðsla vegna þessa fer ekki í gegnum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Þá ber að standa skil á staðgreiðslu skatta vegna aksturs starfsmanna milli heimilis og vinnustaðar.
- Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega erlendan ferðakostnað Flugmálastjórnar að beiðni stofnunarinnar en birst höfðu opinberlega ásakanir um að þau mál væru í miklum ólestri. Athugun Ríkisendurskoðunar gefur ekki tilefni til að ætla annað en að bókhald vegna kostnaðar við utanlandsferðir sé með eðlilegum hætti hjá Flugmálastjórn. Þó verður að gera athugasemd við vöntun á frumritum flugfarseðla og er nauðsynlegt að úr því verði bætt í samræmi við reglur um ferðakostnað ríkisstarfsmanna. Þá ber stofnuninni að sækja um viðbótarferðaheimild til viðkomandi ráðuneytis breytist ferðatilhögun frá áður veittri heimild.

**30-471 Alþjóðaflugþjónustan á Íslandi**

Alþjóðaflugþjónustan annast umsjón með flugumferð á Norður-Atlantshafi og eru Flugmálastjórn, Póstur og sími og Veðurstofan aðilar að þessari þjónustu. Rekstrarkostnaður er greiddur með yfirflugsgjöldum sem lögð eru á flugfélög sem fljúga á íslenska flugstjórnarsvæðinu. Alþjóðaflugmálastofnunin (ICAO) hefur umsjón með tæknilegum og fjárhagslegum rekstri sem að þjónustunni lýtur.

Verulegar fjárfestingar hafa átt sér stað hérlendis á undanförunum árum á vegum Alþjóðaflugþjónustunnar, aðallega í sambandi við byggingu nýrrar flugstjórnarmiðstöðvar á Reykjavíkflugvelli. Alls nam bókfærð fjárfesting Alþjóðaflugþjónustunnar í varanlegum rekstrarfjármunum 765 milljónum króna í árslok 1992, samanborið við 428 milljónir króna í árslok 1991. Eignir námu alls 1.190 milljónum króna í árslok 1992. Skuldir voru aftur á móti 967 milljónir króna, þar af langtímaskuldir 822 milljónir.

Fjárfesting Alþjóðaflugþjónustunnar er fjármögnuð af ríkissjóði sem aflar lána til framkvæmdanna. Fjárfestingarnar greiðast síðan til baka í samræmi við samning við Alþjóðaflugmálastofnunina. Takist ríkissjóði að fjármagna fjárfestingar með ódýrari hætti en nemur vöxtum sem reiknast samkvæmt fyrrnefndum samningi, rennur sá mismunur til ríkisins.

**30-651 Ferðamálasjóður**

Ferðamálasjóður starfar eftir lögum nr. 79/1985 um skipulag ferðamála, með síðari breytingum. Sjóðurinn er stofnlánasjóður þeirra starfsgreina sem ferðapjónusta byggir einkum á. Hlutverk hans er að stuðla að þróun íslenskra ferðamála með lánnum og styrkveitingum. Í lögum um sjóðinn kemur fram hvernig ráðstafa skal fjármunum hans:

1. Sjóðurinn veitir einkaaðilum og opinberum aðilum lán til framkvæmda við gisti- og veitingastaði gegn fullnægjandi tryggingu.
2. Sjóðnum er heimilt að veita einkaaðilum og opinberum aðilum, gegn fullnægjandi tryggingu, lán til annarra þátta ferðamála en í 1. lið greinir, svo framarlega sem með lánveitingunni er stuðlað að þróun íslenskra ferðamála.
3. Sjóðnum er heimilt að veita óafturkræf framlög til byggingar gistirýmis eða gerast eignaraðili að gistiaðstöðu þar sem rekstri er haldið uppi allt árið. Framlag þetta má aldrei nema meira en 30% af byggingarkostnaði.
4. Sjóðnum er heimilt að veita óafturkræf framlög til einkaaðila og opinberra aðila sem með starfsemi sinni stuðla að þróun íslenskra ferðamála.

Lögin kveða á um þau kjör sem lánþegum bjóðast. Þar kemur fram að lánstími geti verið allt að 15 árum, og að lán megi vera afborgunarlaus fyrstu 2 árin, ennfremur að ráðherra ákveði vexti og önnur kjör þeirra lána er sjóðurinn veitir. Vextir Ferðamálasjóðs hafa að jafnaði verið nokkru lægri en gerist og gengur í bankakerfinu.

Stjórn Ferðamálasjóðs veitti m.a. eftirtöldum aðilum lán á árinu 1992:

Lántakandi	Staða lána í árslok 1992
Skólabrú	5.892.101
Knattspyrnufélag Akureyrar	23.108.865
JFE Byggingaþjónustan hf.	5.484.147

Þá hafa á fyrri árum m.a. verið veitt lán til eftirtalinna aðila:

Lántakandi	Staða lána í árslok 1992
Byggingaverkt. Keflavíkurflugvelli	24.434.999
Bæjarsjóður Ólafsjarðar	1.792.852
Golfklúbbur Akureyrar	4.056.228
Hafnarbíó hf.	20.997.123
Kaupfélag Borgfirðinga	2.501.385
Kaupfélag Eyfirðinga	3.283.174
Lögreflufélag Reykjavíkur	2.739.100
Öskjuhlíð sf.	13.596.009

Í framhaldi af endurskoðun sjóðsins óskaði Ríkisendurskoðun eftir því við stjórn hans að gerð yrði grein fyrir ofangreindum lánveitingum svo og fyrir þeim samþykktum sem lánveitingar hafa fram að þessu byggst á. Ennfremur að upplýst yrði hvað lægi til grundvallar mati stjórnar á því hvaða aðilar og verkefni væru lánshæf.

Í svari sjóðsstjórnar koma fram skýringar á framangreindum lánveitingum og ennfremur að stjórnin hafi fyrir afgreiðslu láns til Knattspyrnufélags Akureyrar leitað til tveggja lögfræðinga um álit þeirra á heimildum Ferðamálasjóðs til útlána af þessu tagi. Álitsgerðir lögfræðinganna voru mjög samhljóða og samkvæmt þeim rúmast lánveiting til byggingar íþróttahúss innan ramma laganna. Jafnframt kemur fram í svari stjórnarinnar að samgönguráðuneytið hafi sérstaklega mælt með lánveitingum til Knattspyrnufélags Akureyrar og Veitingahússins Skólabrúar en að öllu jöfnu heyrði það til undantekninga að lánað væri til veitingastaða í Reykjavík. Skólabrú þætti fremur höfða til ferðamanna en aðrir staðir í Reykjavík enda um að ræða endurgerð á sögufrægu húsi í hjarta borgarinnar. Hvað íþróttahúsið varðaði var sagður hörgull á sýningarrými í nægilegri stærð þannig að laða mætti til bæjarins stærri vörusýningar og því var lánveiting til Knattspyrnufélags Akureyrar talin réttlætanager.

Heimildir sjóðsins til lánveitinga eru skv. áður nefndum lögfræðiálitum mjög rúmar. Framlag til sjóðsins á undanförunum árum hefur fyrst og fremst farið til að laga erfiða fjárhagsstöðu vegna reksturs hótela á landsbyggðinni. Spyrja má hvort ekki sé heppilegt í ljósi reynslunnar að þrengja heimildir hans nokkuð frá því sem nú er og gera þær um leið markvissari. Þannig mætti e.t.v. girða fyrir að spurningar vakni um hvort sjóðurinn sé kominn út fyrir heimildir sínar og jafnvel farinn að raska samkeppnisstöðu með lánveitingum



til aðila í starfsgreinum eða á svæðum sem að öðru jöfnu yrði að ætla að ekki mættu vænta fyrirgreiðslu hans.

**11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld iðnaðarráðuneytis 1.895 milljónum króna eða 1,6% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 616 milljónir króna eða 48,2% frá árinu 1991. Hækkunin skýrist aðallega af stofnframlagi vegna niðurfærslu hlutafjár í Íslenska járnblendifélaginu hf. en framlag vegna þessa árið 1992 nam 770 milljónum króna. Þá yfirtók ríkissjóður lán hitaveitna að fjárhæð 189 milljónir króna. Á móti hærri gjöldum kemur að framlag til Rafmagnsveita ríkisins féll niður, en árið 1991 nam það 200 milljónum króna. Rétt er að geta þess að gjöld ráðuneytisins lækkuðu um 99 milljónum króna árið 1992 vegna hlutdeildar ríkissjóðs í framlegð Rafmagnsveitna ríkisins og Orkubús Vestfjarða. Var þar um að ræða endurgreiðslu fyrirtækjanna á hluta þeirra skulda sem ríkissjóður yfirtók þegar verðjöfnunargjald á raforku var fellt niður.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1992	Reikn. 1991	Breyting	%
1 Yfirstjórn	49.992	45.011	4.981	11,1
2 Iðnaðarmál	1.009.938	278.646	731.292	262,4
3 Orkumál	835.484	955.376	-119.892	-12,5
Alls	1.895.414	1.279.033	616.381	48,2

Raunhækkun kostnaðar hjá iðnaðarráðuneyti nam 571 milljónum króna eða 43,1%. Launakostnaður lækkaði um 7 milljónir króna eða 1,2%, eignakaup um 6 milljónir króna eða 11,3% og fjármagnsgjöld um 3 milljónir króna eða 22,4%. Tilfærslur hækkuðu aftur á móti um 630 milljónir króna eða 86,3% á milli árána 1991 og 1992, af ástæðum sem fyrr eru raktar. Önnur gjöld lækkuðu um 51 milljónir króna eða 12,5%. Sértekjur lækkuðu um 7 milljónir króna eða 1,7%.

Gjöld iðnaðarráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1992 námu 1.011 milljónum króna. Hækkun gjalda um 884 milljónir króna miðað við greiðsluuppgjör skýrist að mestu af þeirri niðurfærslu á hlutafé sem áður er getið og yfirtöku lána hitaveitna.

**UM EINSTAKAR STOFNANIR****11-211 Íslenska járnblendifélagið hf.**

Íslenska járnblendifélagið hf. á Grundartanga er hlutafélag í eigu þriggja aðila: Íslenska ríkisins sem á 55%, Elkem a/s í Noregi sem á 30% og Sumitomo Corporation í Japan sem á 15%. Á síðasta ári átti fyrirtækið við verulega rekstrarerfiðleika að stríða, m.a. vegna lækkandi afurðaverðs, lélegrar nýtingar framleiðslugetu, mikils rekstrarkostnaðar og óhagstæðrar gengisþróunar.

Í ársbyrjun 1992 var hlutafé félagsins 2.000 milljónir króna. Á sérstökum fundi hluthafa í nóvember á síðasta ári var ákveðið að auka hlutafé þess um 700 milljónir króna með útgáfu jöfnunarhlutabréfa. Þó var ákveðið að endurmeta hlutaféð. Um leið var mat á fastafjármunum félagsins, eins og þeir voru skráðir í reikningum, lækkað til samræmis við raunverulegt tekjuvirði þeirra miðað við núverandi aðstæður. Hlutafé félagsins var lækkað niður í 600 milljónir króna, þ.e. um 1.400 milljónir. Hlutur ríkissjóðs í þeirri lækkun, 770 milljónir króna, er gjaldfærður í ríkisreikningi fyrir 1992.

Á sama fundi var stjórn félagsins einnig gefin heimild til að auka hlutafé í félaginu um allt að 1.000 milljónir króna að nafnvirði. Ríkissjóður hefur í framhaldi af þessu aukið hlutafé sitt í félaginu um 100 milljónir króna.

**11-302 Rafmagnseftirlit ríkisins**

Sértekjur Rafmagnseftirlitsins námu um 2,9 milljónum króna á árinu 1992 en námu 5,8 milljónum króna árið áður. Lækkunin starfar af minni tekjum vegna raffangaprófana. Þá lækkuðu vaxtatekjur stofnunarinnar verulega en á árinu 1992 var greidd eldri skuld við ríkissjóð og innheimtu rafveitueftirlitsgjaldi skilað nokkuð jöfnum höndum til ríkisféhirðis. Laun lækkuðu um 1,6% á milli áranna 1991 og 1992. Önnur rekstrargjöld lækkuðu um 22% á milli ára. Gjöld að frádregnum sértekjum námu 79 milljónum króna. Eftir að tillit hefur verið tekið til fjárveitingar úr ríkissjóði var halli á rekstri ársins 5,3 milljónir króna. Heimiluð stöðugildi voru 26 á árinu 1992. Stofnunin fór í heild 5,7 milljónir króna fram úr fjárheimildum á árinu 1992 og stafar það fyrst og fremst af minni sértekjum en áætlað hafði verið.

Hagsýsla ríkisins skilaði í apríl 1992 greinargerð til iðnaðaráðherra um skipan rafmagnsöryggismála en tilefnið var að ráðherra hafði beðið hagsýsluna um að gera úttekt á fyrirkomulagi rafmagnseftirlits í landinu, hlutverki og rekstri Rafmagnseftirlits ríkisins og að móta tillögur um framtíðarskipan þess. Skýrsla Hagsýslunar er að mörgu leyti afar gagnrýnin á starfsemi og skipulag Rafmagnseftirlitsins, m.a. að núverandi skipan mála bjóði ekki upp á að hlutleysis og jafnræðis sé gætt og að stofnunin geti ekki fylgt málum eftir af þeirri festu sem nauðsynleg er. Í skýrslunni eru gerðar tillögur um nýja skipan mála hvað varðar rafmagnseftirlit, þar sem m.a. er gert ráð fyrir að yfirstjórn þessa málaflokks verði eflid og gerð eins óháð framkvæmd eftirlitsins og unnt er. Þetta hlutverk yrði hugsanlega falið Rafmagnseftirlitinu, en starfsmönnum þess um leið fækkað til muna og

umgjörð stofnunarinnar minnkuð. Framkvæmd rafmagnseftirlits yrði hins vegar falin sérstökum einkareknum skoðunarstofum.

Telja verður að veruleg óvissu hafi skapast um stöðu og hlutverk stofnunarinnar eftir að ofangreind skýrsla kom út. Í kjölfar breytinga á reglugerð um raforkuvirki í árslok 1992 voru gerðar breytingar á verksviði og starfsmannahaldi stofnunarinnar, m.a. var raffangaprófunum og markaðseftirliti með raftækjum hætt. Iðnaðarráðuneytið gerði samning við Bifreiðaskoðun Íslands hf. um framkvæmd markaðseftirlitsins. Gert er ráð fyrir að ýmsar frekari breytingar verði gerðar á skipulagi rafmagnseftirlits á þessu ári. Ef að líkum lætur munu þær breytingar hafa í för með sér enn frekari samdrátt í starfsemi og umfangi Rafmagnseftirlits ríkisins.

Í sambandi við bókhald Rafmagnseftirlitsins á árinu var gerð athugasemd við að á fyrri hluta ársins áritaði rafmagnseftirlitsstjóri almennt ekki gjaldareikninga þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar þar um á undanförunum árum. Eftir að áritunarreglur voru áréttáðar í maí 1992 urðu verulegar úrbætur að þessu leyti og heyrði eftir það til undantekninga að gjaldareikningar væru ekki áritaðir. Þá var gerð athugasemd við að iðulega vantaði að geta tilefnis og þátttakenda á reikninga vegna risnu og gjafa, einkum á fyrri hluta ársins. Að því er áritanir varðar er uppi sú einkennilega staða að rafmagnseftirlitsstjóra er ætlað að árita suma reikninga en framkvæmdastjóra þróunardeildar sem er starfsmaður iðnaðarráðuneytisins aðra.

Stofnunin annast innheimtu svokallaðs rafveitueftirlitsgjalds í samræmi við ákvæði reglugerðar um raforkuvirki. Á árinu 1992 nam gjald þetta um 86 milljónum króna. Ágreiningur hefur verið við Hitaveitu Suðurnesja vegna raforkusölu fyrirtækisins til Varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli. Í samræmi við ákvæði reglugerðar var þessum ágreiningi skotið til úrskurðar iðnaðarráðuneytis. Ágreiningur kom einnig upp í sambandi við innheimtu eldri rafveitueftirlitsgjalda hjá Rafmagnsveitu Reykjavíkur og um stofn til álagningar gjaldsins gagnvart Orkubúi Vestfjarða.

Almennt verður að segja að Rafmagnseftirlit ríkisins sé vanmáttug innheimtustofnun. Í fyrsta lagi er stofnunin stjórnunarlega veik. Í öðru lagi býr hún ekki yfir neinum innheimtuúrræðum sem máli skipta ef raforkusölufyrirtæki þráast við að greiða gjaldfallnar kröfur. Í þriðja lagi skortir á að iðnaðarráðuneytið standi nægjanlega á bak við stofnunina í þessu efni. Eðlilegast virðist að mæla fyrir um virk innheimtuúrræði og fela innheimtumönnum ríkissjóðs innheimtu rafveitueftirlitsgjaldsins eins og gildir um önnur opinber gjöld, enda lítur fjármálaráðuneytið fremur á gjaldið sem skatt en sem sértekjur stofnunarinnar.

Á þennan lið er fært 189,3 milljóna króna framlag ríkissjóðs til hitaveitna. Um er að ræða yfirtöku ríkissjóðs á lánum þriggja hitaveitna: Hitaveitu Hjaltadals, Hitaveitu Eyra og Hitaveitu Rangæinga.

Í maí 1991 var gert samkomulag á milli stjórnar Hitaveitu Hjaltadals og fjármálaráðherra um yfirtöku ríkisins á skuldum hitaveitunnar og kaup ríkisins á hlutabréfum hennar í Hólalaxi hf. Yfirtekin lán námu 64,8 milljónum króna, auk áfallinna vaxta og gengisbreytinga frá árslokum 1989 til uppgjörsdags í septemberlok 1992. Gjaldfærsla vegna yfirtekinna lána Hitaveitu Hjaltadals að fjárhæð 73,2 milljónir króna er gjaldfærð í ríkisreikningi 1992.

Í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 1992 er fjármálaráðherra heimilað, að fengnu samþykki fjárlaganefndar, að láta ríkissjóð yfirtaka hluta af skuldum Hitaveitu Eyra enda verði það liður í fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækisins og/eða sameiningu þess við aðrar veitustofnanir. Í október 1992 var gert samkomulag milli ríkisins og eigenda hitaveitunnar, sem þjónað hefur íbúum Stokkseyrar og Eyrarbakka, um yfirtöku á skuldum hennar. Hitaveita Eyra var á síðasta ári sameinuð Hitaveitu Selfoss í byggðasamlag sem fékk heitið Selfossveitur bs. Í samræmi við ofangreint heimildarákvæði fjárlaga yfirtók ríkissjóður skuldir Hitaveitu Eyra að fjárhæð 90,2 milljónir króna og er sú fjárhæð gjaldfærð í ríkisreikningi 1992.

Loks voru gjaldfærðar í ríkisreikningi 25,9 milljónir króna vegna Hitaveitu Rangæinga. Um er að ræða verðhækkun á niðurfelldu láni ríkissjóðs til hitaveitunnar frá því ákvörðun var tekin um niðurfellingu og til uppgjörsdags.

### **31-321 Rafmagnsveitur ríkisins**

Rekstrartekjur Rafmagnsveitna ríkisins, RARIK, á árinu 1992 námu 3.542 milljónum króna og er það hækkun um 13,4% frá árinu á undan. Rekstrargjöld námu 3.524 milljónum króna sem er um 5,0% hækkun frá fyrra ári. Hrein fjármagnsgjöld námu 101 milljón króna á árinu en voru 52 milljónir króna árið 1991. Tap ársins nam 82 milljónum króna samanborið við 283 milljónir króna árið 1991.

Endurskoðun á bókhaldi RARIK fyrir árið 1992 gaf til kynna að úrbóta væri þörf hvað eftirtalin atriði varðar:

- Frávik í talningu á birgðum í Reykjavík voru óveruleg, en engu að síður er ástæða til að takmarka aðgang að lager og lagerbókhaldi. Ekkert reglubundið eftirlit er með eldsneytisbirgðum. Ástæða virðist einnig til að gerðar séu ákveðnar úrbætur í birgðahaldi umdæmisskrifstofa úti á landi. Rétt er að fram komi að birgðamál fyrirtækisins eru nú til gagngerðrar endurskipulagningar sem m.a. miðar að eflingu birgðastýringar og að gera hana markvissari.
- Í nokkrum tilvikum er um að ræða samfellda notkun starfsmanna á bifreiðum fyrirtækisins. Akstursdagbækur voru ekki útfylltar svo sem kveðið er á um í reglugerð nr. 580/1991 um bifreiðamál ríkisins og

umburðarbréfi í Fjárlaga- og hagsýslustofnunar frá 12.12 1986. Þá voru aksturskýrslur starfsmanna vegna greiðslna til þeirra fyrir einstakar ferðir í þágu fyrirtækisins ekki í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 591/1987 um greiðslur utan staðgreiðslu.

- Bæta þarf innra eftirlit hjá RARIK varðandi ýmsa kostnaðarliði svo sem risnu, gjafir, funda- og námskeiðskostnað og ferðakostnað innanlands og erlendis. Gerðar voru margar athugasemdir við þessa liði. Í því sambandi þarf að setja skýrar reglur um heimildir til ráðstöfunar fjármuna með beiðnakerfi og áritunum. Ennfremur reglur um frágang fylgiskjala og að haft sé skipulegt eftirlit með að skráning og frágangur sé í samræmi við þær reglur sem gilda hjá ríkinu vegna umræddra kostnaðarliða. Gerð var athugasemd vegna þessara sömu atriða í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1991.

Af hálfu RARIK er unnið að endurbótum vegna þeirra athugasemda sem komið hafa fram við endurskoðun á reikningsskilum stofnunarinnar.

Í árslok 1992 lá fyrir að afskrifa þyrfti um 35 milljónir króna af skammtímakröfum RARIK, þar af 16,3 milljónir vegna fyrirtækja í fiskeldi og 14,2 milljónir vegna fiskvinnslufyrirtækja. Auk ofangreinds voru vanskilakröfur að fjárhæð um 22 milljónir króna til innheimtu hjá lögmönnum. Í árslok 1992 hafði samtals verið áætlað fyrir um 81 milljónum króna á afskriftarreikningi útlána vegna raforkusölu. Þá höfðu verið lagðar 11,6 milljónir króna til að mæta hugsanlegum töpum vegna seldrar þjónustu fyrirtækisins. Gjaldfallnar afborganir af skuldabréfum í eigu RARIK námu samtals 10,6 milljónum króna í árlök 1992.

Í sambandi við fjárhagslega endurskipulagningu RARIK árið 1989 sem áður er á minnst, afhenti ríkissjóður RARIK skuldaviðurkenningu útgefna af Hitaveitu Suðurnesja sem greiðast skal á þrjátíu árum með ákveðnu hlutfalli af orkusölu á veitusvæði hitaveitunnar. Sem fyrr er skuldbinding þessi ekki færð í efnahagsreikningi en greiðslur vegna hennar eru tekjufærðar í rekstrarreikningi. RARIK hefur gert athugasemdir við útreikning hitaveitunnar á greiðslum vegna skuldbindingarinnar. Um er að ræða umtalsverðar fjárhæðir og er mikilvægt að niðurstaða fái í málinu sem fyrst.

**12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld viðskiptaráðuneytis 4.778 milljónum króna eða 4,1% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 239 milljónir króna eða 4,8% frá árinu 1991. Lækkunin skýrist af tvennu. Annars vegar lækkuðu niðurgreiðslur á vöruverði um 535 milljónir króna en á móti koma beinar greiðslur til bænda sem hækka gjöld landbúnaðarráðuneytis. Hins vegar komu til frádráttar frá gjöldum á árinu 1991, tekjur að fjárhæð 300 milljónir króna af áður afskrifuðum kröfum í sambandi við uppgjör vegna Útvegsbanka Íslands. Gjöld ársins 1991 voru af þeim sökum lægri en ella.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	73.083	64.087	8.996	14,0
2	Niðurgreiðslur	4.623.377	5.158.322	-534.945	-10,4
3-9	Önnur mál	81.516	-205.267	286.783	-139,7
	Alls	4.777.976	5.017.142	-239.166	-4,8

Raunlækkun kostnaðar hjá viðskiptaráðuneyti nam 426 milljónum króna eða 8,2%. Launakostnaður lækkaði um 2 milljónir króna eða 2,2%, tilfærslur lækkuðu um 413 milljónir króna eða 8,2% og eignakaup lækkuðu um 3 milljónir eða 16,8%. Fjármagnsgjöld hækkuðu um 1 milljón króna en önnur gjöld lækkuðu um 4 milljónir króna eða 5,3%. Sértekjur hækkuðu um 5 milljónir króna eða 12,2% á milli áranna 1991 og 1992.

Gjöld viðskiptaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1992 námu 5.197 milljónum króna. Lækkun gjalda um 419 milljónir króna miðað við greiðsluuppgjör skýrist af niðurgreiðslum vegna ársins 1991 sem komu til greiðslu á árinu 1992.

**13 HAGSTOFA ÍSLANDS**

Á árinu 1992 námu heildargjöld Hagstofu Íslands 143 milljónum króna eða 0,12% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 2,9 milljónir króna eða 2,0% frá árinu 1991.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1992	Reikn. 1991	Breyting	%
1 Yfirstjórn	142.565	139.708	2.857	2,0
Alls	142.565	139.709	2.856	2,0

Kostnaður Hagstofu Íslands lækkaði að raungildi um 2 milljónir króna eða 1,3% frá fyrra ári. Launakostnaður hækkaði um 7 milljónir króna eða 8,0% á meðan eignakaup lækkuðu um 12 milljónir króna eða 53,4%. Tilfærslur lækkuðu um 1 milljón króna en önnur gjöld hækkuðu um 6 milljónir eða hlutfallslega um 7,4%. Sértekjur hækkuðu um 3 milljónir króna eða 6,0%.

Gjöld Hagstofu Íslands samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1992 námu 145 milljónum króna. Gjöld skv. ríkisreikningi eru þannig 2 milljónum króna lægri en gjöld miðuð við greiðsluuppgjör.



**14 UMHVERFISRÁÐUNEYTI**

Á árinu 1992 námu heildargjöld umhverfisráðuneytis 594 milljónum króna eða 0,51% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 59 milljónir króna eða 11,1% frá árinu 1991. Hækkun varð á öllum fjárlagaliðum umhverfisráðuneytis nema Náttúruverndarráði og Veðurstofu. Lækkun á framlagi til þessara tveggja stofnana skýrist af minni stofnkostnaði árið 1992 heldur en árið á undan.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1992	1991		
1	Yfirstjórn	117.429	88.789	28.640	32,3
2	Náttúruvernd	130.010	109.591	20.419	18,6
3	Skipulagsmál	117.613	94.486	23.127	24,5
4	Rannsóknir	229.024	241.957	-12.933	-5,3
	Alls	594.076	534.823	59.253	11,1

Raunhækkun kostnaðar hjá umhverfisráðuneyti nam 41 milljón króna eða 7,4%. Launakostnaður hækkaði um 12 milljónir króna eða 3,2%, tilfærslur hækkuðu um 54 milljónir króna eða 72,7% og fjármagnsgjöld um 1 milljón króna eða 18,7%. Á hinn bóginn lækkuðu önnur gjöld um 19 milljónir króna eða 6,3%. Sértekjur hækkuðu um 8 milljónir króna eða 2,9%.

Gjöld umhverfisráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1992 námu 586 milljónum króna. Gjöld skv. ríkisreikningi eru þannig 8 milljónum króna hærri en gjöld miðað við greiðsluuppgjör.



## SÉRTEKJUR STOFNANA

Skv. 24. gr. laga nr. 52/1966 um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga með síðari breytingum skal færa tekjur, sem ríkisstofnanir í A-hluta ríkisreiknings hafa beinlínis fyrir þjónustu eða annað framlag (þ.e. tekjur þjónustueðlis, en ekki skatteðlis), sem frádráttarlið frá gjöldum viðkomandi aðila á rekstrarreikningi. Með sköttum er hins vegar átt við það gjald sem ríkið leggur á einstaklinga og félög án þess að beint framlag komi á móti frá ríkinu skv. 1. mgr. 20. gr. laganna. Tekjum í A-hluta ríkisreiknings er skipt í þrennt. Í fyrsta lagi er um að ræða skatttekjur, í öðru lagi aðrar tekjur ríkissjóðs og í þriðja lagi sértekjur einstakra stofnana. Tveir fyrrnefndu liðirnir færast ríkissjóði til tekna en sértekjur koma til frádráttar kostnaði á gjaldahlið ríkisreiknings sem fyrr segir. Það sem ræður mestu um hvort liðið er á tekjur sem skatta eða ekki er hvort þjónusta eða annað framlag kemur á móti álögdum gjöldum og hvort gjaldið er lögbvingað. Komi ekki framlag á móti gjaldtöku og gjaldtakan er lögbvinguð er tvímælalaust um skattheimtu að ræða. Sé aftur á móti um að ræða tekjur af þjónustu sem stofnun veitir og neytendur hafa frjálst val um þjónustuna ber að líta á þær sem sértekjur.

Stundum geta skil milli skatttekna og þjónustutekna verið óljós. Í skýrslu sinni fyrir árið 1992 sá umboðsmaður Alþingis ástæðu til að áréttta þær grundvallarreglur er gilda um ákvörðun skatta og gjalda opinberra aðila en embættinu höfðu á árinu borist fleiri kvartanir út af gjaldtöku og skattheimtu en árin á undan. Þar kemur fram að ganga verið út frá þeirri grundvallarreglu að almenningur þurfi ekki að greiða sérstakt gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda nema heimild sé til þess í lögum. Þar sem heimild er í lögum til að taka gjald fyrir opinbera þjónustu verður að gæta þess við ákvörðun um fjárhæð gjaldanna að þau séu ekki hærri en sá kostnaður sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Forsenda þess að stjórnvöldum sé heimilt að taka hærri greiðslur fyrir opinbera þjónustu en sem nemur kostnaði við hana, sem lið í almennri tekjuöflun ríkissjóðs, er sú að fyrir hendi sé skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá kann sú spurning einnig að vakna hvenær líta skuli á aðrar tekjur en skatta sem ríkissjóðstekjur og hvenær sem tekjur einstakra stofnana, þ.e. sértekjur. Almenn má segja að um sértekur sé að ræða þegar þær teljast endurgjald fyrir þjónustu eða framlag af hálfu viðkomandi stofnunar. Ríkisendurskoðun hefur orði vör við að nokkurs misræmis gætir hvað þessa flokkun varðar í ríkisreikningi. Þannig eru dæmi um að tekjur vegna sölu fasteigna séu færðar sem sértekjur stofnana en ekki sem tekjur ríkissjóðs eins og rétt væri að gera. Sama máli gegnir um skatttekjur. Breyta þarf framsetningu tekna í ríkisreikningi þannig að tekjur ríkissjóðs séu ekki færðar til lækkunar á gjöldum stofnana.

Rétt er að geta þess hér að ríkisreikningsnefnd hefur mótað tillögur um breytta flokkun tekna ríkissjóðs með hliðsjón af alþjóðlegum stöðlum og framsetningu tekna í ríkisreikningi og fjárlögum. Má ætla að þegar þær koma til framkvæmda muni þessi mál komast í fastari skorður. Breytingarnar hefðu m.a. í för með sér að færa bæri alla skatta og lögpvinguð gjöld fyrirtækja og sjóða í eigu ríkisins til tekna hjá ríkissjóði jafnvel þó gjöldin renni beint til viðkomandi aðila. Þó svo að tekna- og gjaldahlið ríkissjóðs myndu hækka sem þessu nemur hefur þessi breyting á framsetningu tekna og gjalda að sjálfsögðu hvorki áhrif á raunverulega skattbyrði almennings og fyrirtækja né á afkomu ríkissjóðs.

Við endurskoðun hjá einstökum stofnunum hefur komið fram að sértekjur eru ekki í öllum tilvikum færðar upp í bókhaldi og ráðstöfun þeirra ekki heldur. Þessar sértekjur eru af ýmsum toga en hafa ef til vill það sameiginlegt að þær verða til vegna sérstakra samninga eða verkefna og þeim er einnig ráðstafað til afmarkaðra verkefna sem oft á tíðum tengjast ekki beint rekstri stofnananna. Ástæður þess að tekjurnar eru ekki færðar upp sem og ráðstöfunin er oft sú að forráðamenn telja að ef tekjur eru taldar fram muni það leiða til þess að framlag til stofnunarinnar á næsta ári lækki í kjölfarið. Því muni stofnunin ekki njóta þess að hafa aflað þeirra. Þá getur verið um að ræða tímamismun milli öflunar tekna og ráðstöfunar þeirra. Sem dæmi um slíkar sértekjur eru útleiga húsnæðis skóla, ýmis gjöld sem innheimtast í skólum og styrkir sem rannsóknarstofur og starfsmenn þeirra fá. Ríkisendurskoðun telur með öllu óviðunandi að tekjuöflun stofnana sé ekki skráð í bókhaldi þeirra sem og ráðstöfun þessara tekna.

Í kjölfar lækkandi ríkisframlaga til ýmissa ríkisstofnana hafa sértekjur stofnana farið vaxandi. Sértekjur eru af ýmsum toga s.s. vegna veittrar þjónustu, vörusölu auk þess sem styrkir frá ríkisfyrirtækjum, stofnunum, sjóðum og einstaklingum eru færðir sem sértekjur.

Helstu flokkar sértekna  
Í m.kr.

Tegund	1992	1991	Breyting
44 Orkusala	7	6	1
45 Sérfræðiþjónusta, skólagjöld o.fl.	4.052	3.307	745
46 Leigutekjur, kostnaðarhlutd. o.fl.	1.187	1.114	72
47 Sala eigna, tilfallandi vörusala	749	468	282
48 Vaxtatekjur o.fl.	83	108	-25
49 Framlög, ýmsar tekjur	3.033	2.813	220
71 Vörusala	1.013	966	47
Samtals	10.124	8.782	1.342

Á árinu 1992 urðu sértekjur stofnana 10,1 milljarður króna og höfðu hækkað um 1,3 milljarða króna frá árinu 1991 eða 15,3% Þessi mikla aukning endurspeglar þá stefnu sem mörkuð hefur verið um að auka sértekjur stofnana. Þegar tekin er ákvörðun um að auka sértekjur einstakra stofnana eru áhrifin þau í fjárlögum og ríkisreikningi að nettógjöld þeirra verða lægri. Hins vegar er ekki þar með sagt að nettógjöld ríkissjóðs muni lækka

sem þessu nemur. Ástæður þessa eru þær að fjölmargar stofnanir hafa verulegar tekjur af þjónustu við aðrar ríkisstofnanir. Enda þótt ekki hafi farið fram greining á því hversu stór hluti sértekna stofnana eru í raun innbyrðistekjur ef horft er á ríkissjóð sem heild má ljóst vera að hann er verulegur þannig að nettóaukning þeirra eru mun minni en ætla má af framangreindum tölum. Eftir standa þau áhrif sem ætlað er að vekja kostnaðarvitund þeirra sem standa fyrir rekstri stofnana eða sinna tilteknum verkefnum.

Hér á eftir verður greint frá helstu tegundum tekna og m.a. reynt að tilgreina hvort sértekjurnar koma frá öðrum ríkisstofnunum eða einstaklingum og einkarekstri.

### **Þjónustutekjur 45**

Sértekjur ríkisstofnana vegna ýmis konar þjónustu sem þær veita námu 4.052 milljónum króna á árinu 1992 og höfðu hækkað um 745 milljónir frá árinu 1991 eða um 22,5%. Er fyrst og fremst um að ræða ýmis konar sérfræðiþjónustu s.s. lækniþjónustu, rannsóknarþjónustu, þjónustu verkfræðinga og arkitekta. Ennfremur teljast til þessa flokks skólagjöld og eftirlitsgjöld ýmis konar.

#### *Verkfræðingar, arkitekta, tæknifræðingar 4512*

Sértekjur ríkisstofnana vegna þjónustu verkfræðinga, arkitekta, tæknifræðinga o.þ.h. námu 193 milljónum króna á árinu 1992 og höfðu lækkað um 13 milljónir króna eða 6,3% frá árinu 1991.

Af einstökum stofnunum voru tekjurnar mestar hjá Húsameistara ríkisins og námu þær 54 milljónir króna og höfðu lækkað um 5 milljónir króna frá árinu 1991 eða um 8,4%.

Aðrar stofnanir með miklar sértekjur vegna útseldrar tækniþjónustu eru Háskóli Íslands með 33 milljónir króna, Vegagerð ríkisins með 40 milljónir króna, Vita- og hafnamálaskrifstofan með 41 milljón króna og löntæknistofnun með 25 milljónir króna.

Ástæður lækkandi sértekna hjá framangreindum stofnunum má rekja til aðhalds í fjárfestingum hjá ríkinu en flestar þessar stofnanirnar þjónusta að verulegu leyti aðrar ríkisstofnanir.

#### *Læknar og hjúkrunarfræðingar 4513*

Sértekjur vegna lækna og hjúkrunarfræðinga innheimtast nánast eingöngu í stofnunum heilbrigðisráðuneytisins. Vegna þess að bókun tekna hjá hinum ýmsu stofnunum er ekki samræmd eru skilin milli sértekna vegna lækna og hjúkrunarfræðinga, rannsóknarstofa sem og annarrar

sérfræðipjónustu ekki ljós og verða að skoðast saman enda getur lækkun á einum stað haft í för með sér hækkun á öðrum.

Sértekjur sjúkrastofnana þ.e. sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva vegna lækna og hjúkrunarfræðinga námu 966 milljónum króna á árinu 1992 og höfðu hækkað um 237 milljónir eða 32,4% milli árána 1991 og 1992 fyrst og fremst vegna aukinna sértekna á heilsugæslustöðvum. Nemur raunhækkunin 26,9% milli ára. Af þessum tæpa milljarði innheimtu stóru sjúkrahúsin þ.e. Ríkisspítalar, Borgarspítali og Landakot um 62% vegna göngudeildarpjónustu og röntgenrannsóknna á utanspítalasjúklingum.

Hækkunin sem varð í þessum flokki sértekna á milli árána 1991 og 1992 fellur hins vegar fyrst og fremst til á heilsugæslustöðvunum því að um miðjan janúar 1992 var farið að innheimta komugjöld af öllum sjúklingum sem þangað leita. Tekjur, sem að megin hluta til eru komugjöld, eru í bókhaldi stofnana færðar sem sértekjur og námu um 230 milljónum króna á árinu 1992. Framlög ríkisins til heilsugæslustöðva lækkuðu að sama skapi.

#### *Önnur sérfræðipjónusta 4519*

Sértekjur vegna annarrar sérfræðipjónustu námu 755 milljónum króna á árinu 1992 sem er 68 milljón króna hækkun frá árinu 1991. Af einstökum ráðuneytum eru þessar tekjur mestar í heilbrigðisráðuneyti eða 541 milljón á árinu 1992. Af þeirri fjárhæð tilheyrðu 390 milljónir króna Ríkisspítölum og Borgarspítala og er fyrst og fremst um að ræða tekjur vegna meinafna- og blóðmeinarannsóknna á utanspítalasjúklingum. Þátttaka utanspítalasjúklinga í kostnaði við rannsóknir hækkaði á árinu 1992 en reikningar sjúkrastofnananna til Tryggingastofnunar ríkisins lækkuðu samsvarandi. Því er lítil breyting á sértekjum þessara stofnana milli ára hvað þessa þjónustu varðar.

Aðrar stofnanir með miklar sértekjur vegna annarrar sérfræðipjónustu eru Orkustofnun og Iðntæknistofnun. Tekjur Orkustofnunar námu 71 milljón króna á árinu 1992 samanboreð við 81 milljón króna á árinu 1991. Þjónusta Orkustofnunar er fyrst og fremst við sveitarfélög vegna kannana á borholum fyrir hitaveitur. Ennfremur þjónustar stofnunin önnur orkufyrirtæki og Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna.

Tekjur Iðntæknistofnunar námu 25 milljónum króna á árinu 1992 sem er 2 milljón króna hækkun milli ára. Þjónusta stofnunarinnar er fólgin í ráðgjöf við aðrar opinberar stofnanir og einkafyrirtæki.

#### *Rannsóknarstofur 4538*

Sértekjur vegna rannsóknarstofa lækkuðu um 27 milljónir króna frá árinu 1991 eða úr 394 milljónum króna í 367 milljónir króna. Af þessari fjárhæð innheimtu stofnanir heilbrigðisráðuneytisins 165 milljónir króna eða 45 % teknanna, fyrst og fremst vegna rannsóknarefna sem selt er öðrum

sjúkrastofnunum. Þó er einhver rannsóknarþjónusta við utanspítalasjúklinga færð í þennan flokk.

Þrjár stofnanir sjávarútvegsráðuneytisins öfluðu um fjórðungs teknanna eða 89 milljónir króna. Þar af tilheyri 81 milljón króna Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins og er fyrst og fremst um að ræða tekjur vegna þjónustu við iðnaðinn. Sértekjur stofnunarinnar á árinu 1991 námu 75 milljónum króna.

Sértekjur Háskóla Íslands vegna rannsóknarþjónustu námu 29 milljónum króna á árinu 1992 en voru 37 milljónir króna á árinu 1991. Sértekjurnar tilheyra hinum ýmsu deildum Háskólans og samanstanda af þjónustutekjum og rannsóknarstyrkjum. Er í nokkrum mæli verið að þjónusta aðrar sjálfstæðar deildir Háskólans en einnig einkafyrirtæki og einstaklinga.

#### *Aðrar þjónustutekjur I og II 4548-9*

Aðrar þjónustutekjur námu samtals 439 milljónum króna á árinu 1992 í stað 282 milljóna króna á árinu 1991. Meginuppistaðan í þjónustutekjum I er hlutdeild rekstraraðila í kostnaði hjá gjaldheimtum eða 51 milljón króna.

Þjónustutekjur Flugmálastjórnar námu samtals 77 milljónum króna á árinu 1992 og hafa hækkað um 38 milljónir króna frá árinu 1991. Er helsta ástæða hækkunarinnar aukin fjárfesting á vegum Alþjóðaflugþjónustunnar og þar af leiðandi hærri umsýsluþóknun Flugmálastjórnar á árinu 1992 miðað við fyrra ár.

Aðrar stofnanir sem hafa miklar sértekjur af þeim toga sem hér er bókaður, eru Vinnueftirlit ríkisins og eru bókaðar tekjur þess 23 milljónir króna á árinu 1992, Lyfjanefnd með 18 milljónir króna, Lyfjaeftirlit ríkisins með 14 milljónir króna og Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins með 11 milljónir króna. Þessar stofnanir þjónusta fyrst og fremst einstaklinga og fyrirtæki utan ríkisgeirans.

#### *Eftirlitsgjöld 4562*

Auk ýmis konar eftirlitsgjalda tilheyra matsgjöld og sala veiðileyfa þessum flokki tekna. Námu tekjurnar 224 milljónum króna á árinu 1992 og höfðu hækkað um 80 milljónir króna frá árinu 1991 eða um 56%.

Tvær stofnanir sjávarútvegsráðuneytisins, þ.e. Fiskistofa og Veiðieftirlit, innheimta 42% teknanna eða 94 milljónir króna. Fiskistofan var stofnuð 1. september 1992 og tók þá m.a. við hlutverki Veiðieftirlitsins. Verður því að skoða tekjur þessara stofnana saman. Í ársbyrjun voru færðar til tekna hjá Veiðieftirlitinu 22 milljónir króna sem voru óuppfærðar tekjur frá fyrri árum.

Aðrar stofnanir með miklar eftirlitstekjur eru Tryggingaeftirlitið, Siglingamálastofnun ríkisins og Löggildingarstofan. Tekjur Tryggingaeftirlitsins námu 34 milljónum króna á árinu 1992 og höfðu hækkað um 5 milljónir milli ára. Þjónustan er við einkageirann og er fólgin í eftirliti með tryggingafélögum.

Tekjur Siglingamálastofnunar ríkisins námu 36 milljónum króna á árinu 1992 sem er nálega sama fjárhæð að raunvirði og á árinu 1991. Tekjurnar eru vegna þjónustu við skipaútgerð í landinu vegna nýsmíðagjalds og aukaskoðana á skipum og bátum í kjölfar tjóna eða breytinga.

Tekjur Löggildingarstofunnar hækkuðu um 153% milli árána 1991 og 1992 eða úr 15 milljónum króna í 38 milljónir króna nánast eingöngu vegna hækkunar á gjaldskrá. Löggildingarstofan annast löggildingu mælitækja hjá fiskvinnslunni, olúfélögum og smásölu og eru um 90% teknanna vegna þjónustu við þessa aðila.

#### *Skólagjöld, prófgjöld 4570*

Tekjur af skóla- og prófgjöldum hækkuðu verulega milli ára eða úr 108 milljónum króna á árinu 1991 í 233 milljónir króna á árinu 1992. Nemur hækkunin 115%. Um 94% teknanna eða 218 milljónir króna eru innheimtar hjá framhaldsskólum og skólum á háskólastigi vegna innritunar og efnisgjalda. Af einstökum stofnunum innheimtir Háskóli Íslands mest eða 84 milljónir króna. Þessi aukning endurspeglar þær kröfur sem gerðar eru til skólanna um að innheimta gjald fyrir ýmsan sérgreindan kostnað sem og innritunargjöld.

#### **Afnotagjöld, kostnaðarhlutdeild ofl. 46**

Tekjur af leigu og afnotagjöldum o.p.h. námu 1.187 milljónum króna á árinu 1992 en voru 1.114 milljónir króna á árinu 1991. Hækkunin nemur 72 milljónum króna eða 6,5%. Er einkum um að ræða afnotagjöld ýmiss konar, kostnaðarhlutdeild bæjar- og sveitarfélaga í sameiginlegri þjónustu og leigutekjur af húsnæði í eigu ríkisins.

Af einstökum stofnunum innheimtir Flugmálastjórn mestar tekjur og eru þær í formi lendingargjalda. Lendingargjöldin námu 402 milljónum króna á árinu 1992 sem samsvarar 35 milljón króna hækkun milli ára eða 9,5%. Telja verður að færa eigi lendingargjöld sem ríkissjóðstekjur.

Kostnaðarhlutdeild í sameiginlegri þjónustu lækkaði um 5 milljónir króna milli árána 1991 og 1992 eða úr 403 milljónum króna í 398 milljónir króna. Um er að ræða tekjur sem einstakar ríkisstofnanir hafa fyrir umsýslu verkefna fyrir aðrar ríkisstofnanir og hlutdeild sveitarfélaga í sameiginlegum rekstri innheimtustofnana. Af einstökum ráðuneytum tekur heilbrigðisráðuneytið mest til sín eða 147 milljónir króna sem samsvarar 37%. Verulegur hluti þeirrar fjárhæðar eða 145 milljónir króna eru tekjur Tryggingastofnunar ríkisins vegna þjónustu sem hún veitir sjóðum sem eru í umsjón stofnunarinnar.

Stofnanir fjármálaráðuneytis innheimta 125 milljónir króna. Þar af innheimta gjaldheimturnar 90 milljónir króna vegna hlutdeildar sveitarfélaganna í innheimtu opinberra gjalda. Hlutdeild sveitarfélaganna er



miðuð við fjölda íbúa. Þá námu þjónustutekjur Framkvæmdaeyðingar Innkaupastofnunar ríkisins 35 milljónum króna á árinu 1992.

Þrjár stofnanir samgönguráðuneytisins innheimta 60 milljónir króna vegna kostnaðarhlutdeildar, þar af Vegagerð ríkisins bróðurpartinn eða 48 milljónir króna. Þessar sértekjur Vegagerðarinnar eru ákveðið hlutfall af kostnaði við þau verk sem stofnunin sinnir og eiga þær m.a. að standa undir kostnaði við yfirstjórn.

### **Sala eigna, tilfallandi vörusala 47**

Tekjur af sölu eigna námu 194 milljónum króna á árinu 1992 samanborið við 44 milljónir króna á árinu 1991. Í nokkrum tilvikum er um að ræða sölu eigna sem ekki tilheyrir sértekjum einstakrar stofnunar en ber þess í stað að færa til tekna hjá ríkissjóði. Sala fasteigna sem færð hefur verið sem sértekjur nam 134 milljónum króna á árinu 1992 en var 8 milljónir á árinu 1991. Mestu munar að með þessum hætti var færð sala á sendiherrabústað í Stokkhólmi og nam söluandvirðið 99 milljónum króna. Önnur eignasala nam 20 milljónum króna en var 4 milljónir króna á árinu 1991.

Tilfallandi vörusala nam 558 milljónum króna á árinu 1992 samanborið við 426 milljónir króna á árinu 1991. Helstu tegundir vörusölu eru sala jarðefnis og sala bóka og ritfanga.

Tekjur af sölu jarðefnis námu 241 milljón króna á árinu 1992 en voru 128 milljónir á árinu 1991. Tekjurnar eru nær eingöngu hjá Vegagerð ríkisins eða 240 milljónir króna og af þeirri fjárhæð nemur sala innan Vegagerðarinnar 230 milljónum króna.

Sala bóka, ritfanga, filma o.fl. nam 167 milljónum króna á árinu 1992 sem er 25 milljón króna hækkun frá árinu 1991. Tekjurnar eru mestar hjá Fasteignamat ríkisins eða 54 milljónir króna samanborið við 49 milljónir á árinu 1991. Þá eru tekjufærðar hjá ýmsum stofnunum menntamálaráðuneytis samtals 26 milljónir króna þar af 11 milljónir króna hjá Háskóla Íslands.

### **Framlög og ýmsar tekjur 49**

#### *Stofnanir í A-hluta*

Undir þessa tegund eru bókuð framlög til stofnana frá öðrum A-hluta stofnunum. Á árinu 1992 námu slík framlög 450 milljónum króna sem er 142 milljón króna hækkun frá árinu 1991 eða 46%. Tekjurnar felast nær eingöngu í tilfærslum frá ýmsum sjóðum eins og Framkvæmdasjóði fatlaðra.

Hjá félagsmálaráðuneyti eru bókaðar 208 milljónir króna sem skiptist nær eingöngu á málefni fatlaðra víðs vegar um landið. Að stærstum hluta eru framlögin frá Framkvæmdasjóði fatlaðra. Ýmsar stofnanir menntamálaráðuneytis skipta með sér 111 milljónum króna. Þar af eru 44 milljónir króna bókaðar hjá Háskóla Íslands og 24 milljónir króna hjá ýmsum skólum fyrir fatlaða.

#### *Fyrirtæki og sjóðir í B-hluta*

Framlög frá fyrirtækjum og sjóðum í B-hluta til A-hluta stofnana og sjóða námu 1.058 milljónum króna á árinu 1992. Á árinu 1991 námu framlögin 1.101 milljón króna sem samsvarar 3,8% lækkun milli ára.

Erfðafjárskattur samkvæmt lögum nr. 83/1984 rennur í Erfðafjár sjóð. Sjóðurinn er í vörslu Tryggingastofnunar ríkisins. Tekjur sjóðsins af erfðafjárskatti námu 277 milljónum á árinu 1992. Að auki námu arð- og vaxtatekjur sjóðsins 15 milljónum króna. Tekjur Erfðafjár sjóðs renna síðan til Framkvæmdasjóðs fatlaðra sbr. 39. gr. laga nr. 59/1992 með síðari breytingum og nam framlagið 292 milljónum króna á árinu 1992 sem er 70 milljón króna lækkun frá árinu 1991.

Framlög til Háskóla Íslands námu 274 milljónum króna þar af 240 milljónir króna frá Happpdrætti Háskólans. Hjá Flugmálastjórn eru bókaðar 222 milljónir króna vegna reksturs Alþjóðflugþjónustunnar.

Á árinu 1992 var tekið upp nýtt viðfangsefni hafnaframkvæmdagjald. Gjaldið er 25% og er lagt á vörugjöld samkvæmt hafnalögum, önnur en aflagjald. Gjaldinu á að verja til hafnamála. Á árinu 1992 var framlag til hafnamála vegna innheimtu hafnaframkvæmdagjalds 85 milljónir króna. Þetta gjald ber þess öll merki að eiga að færast sem ríkissjóðstekjur en ekki sértekjur.

#### *Sveitarfélög*

Framlög sveitarfélaga til reksturs skóla, heilsugæslustöðva, umferðamála, vegagerðar og félagsmála ýmiss konar námu 385 milljónum króna á árinu 1992. Hækkunin frá árinu 1991 nemur 24 milljónum króna. Vegagerðin innheimtir megin hluta þessara tekna eða 198 milljónir króna.

#### *Fyrirtæki og atvinnuvegir*

Styrkir og þóknanir til A-hluta stofnana frá atvinnulífinu og opinberum sjóðum námu 295 milljónum króna á árinu 1992. Á árinu 1991 námu tekjur í þessum flokki 113 milljónum króna sem samsvarar 161% hækkun milli ára.

Mestur hluti teknanna fer til tveggja stofnana, þ.e. Hafrannsóknastofnunar og Brunamálastofnunar ríkisins. Af sölu aflaheimilda í eigu Hagræðingarsjóðs fóru 100 milljónir króna til að fjármagna rekstur Hafrannsóknastofnunar. Andvirði seldra aflaheimilda er þannig fært sem

sértekjur Hafrannsóknarstofnunar í stað þess að færast sem tekjur ríkissjóðs eins og eðlilegt væri.

Tekjur Brunamálastofnunar koma frá tryggingafélögum. Til tekna á árinu 1992 eru færðar 108 milljónir króna í stað 61 milljónar króna á árinu 1991. Ástæða hækkunarinnar er sú að verið er að breyta um reikningsskilaaðferð hjá stofnuninni þannig að á árinu 1992 voru færðar til tekna tekjur sem tilheyrðu árinu 1991.

#### *Einstaklingar, félög og samtök*

Heildarfjárhæð styrkja frá einstaklingum, félögum og samtökum nam 196 milljónum króna á árinu 1992 og lækkaði um 55 milljónir króna frá fyrra ári eða um 22%. Verulegur hluti styrkjanna fer til stofnana menntamálaráðuneytis eða 79 milljónir króna, þar af 59 milljónir króna til Raunvísindastofnunar Háskólans.

Styrkir til Iðntæknistofnunar námu 30 milljónum króna og koma að mestu frá erlendum aðilum. Styrkir til Rannsóknastofnunar landbúnaðarins námu 11 milljónum króna og voru þeir að verulegu leyti frá Stéttarsambandi bænda. Þá námu styrkir til Landgræðslu ríkisins 10 milljónum króna, þar af greiddi Framleiðnisjóður landbúnaðarins 6 milljónir króna.

#### *Ýmsar aðrar tekjur*

Ýmsar aðrar tekjur lækkuðu um 80 milljónir króna milli áranna 1991 og 1992 eða úr 248 milljónum króna í 168 milljónir króna. Af einstökum stofnunum eru þessar tekjur mestar hjá Borgarspítala og námu þær 70 milljónum á árinu 1992. Er um að ræða ýmsar tekjur s.s. greiðslur vegna sjúkraþjálfunar, tekjur háls- nef- og eyrnadeildar, tekjur vegna sundlaugar, hlutdeild foreldra í dagvistun barna o.fl.

Þá eru færðar 46 milljónir króna sem sértekjur hjá Flugmálastjórn á árinu 1992. Tekjurnar eru vegna innheimtu eldsneytisskatts sem er föst fjárhæð sem lögð er á hvern lítra af flugvélabensíni og þotueldsneyti. Um er að ræða skatttekjur sem tekjufæra á hjá ríkissjóði.