

---

SKÝRSLA YFIRSKOÐUNARMANNA.....	3
BRÉF RÍKISENDURSKOÐUNAR TIL ALÞINGIS.....	19
SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR.....	21
INNGANGUR.....	23
REKSTRARNIÐURSTAÐA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....	29
EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....	32
RÍKISSJÓÐSTEKJUR 1991 .....	35
ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS .....	53
FORSÆTISRÁÐUNEYTI .....	56
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI.....	57
UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ.....	60
LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI .....	62
SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI.....	65
DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI .....	71
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI.....	72
HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI .....	77
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI.....	90
SAMGÖNGURÁÐUNEYTI .....	93
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI .....	98
VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI.....	101
HAGSTOFA ÍSLANDS .....	102
UMHVERFISRÁÐUNEYTI .....	103
B-HLUTI.....	109
BIFREIÐAMÁL RÍKISINS .....	121
AUGLÝSINGA- OG KYNNINGARKOSTNAÐUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS.....	124

Fylgiskjöl:

1.1-1.4 Yfirlit um afkomu ríkisfyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings án reiknaðra stærða samkvæmt B-hluta ríkisreiknings.



---

---

## SKÝRSLA

### Yfirskoðunarmanna vegna ríkisreiknings 1991

#### I

#### INNGANGUR

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings fyrir árið 1991 hafa hagað vinnu sinni við endurskoðun ríkisreikningsins með svipuðum hætti og undanfarin fjögur ár.

Yfirskoðunarmenn ríkisreikningsins fyrir árið 1991 hafa tekið til athugunar hvort ákjósanlegt sé að setja almennar vinnureglur um starfsemi yfirskoðunarmanna. Þeir hafa undirbúið drög að slíkum reglum. Þrátt fyrir slíkar vinnureglur hefðu þeir eftir sem áður svigrúm til að taka á málum í ríkisreikningnum svo sem þeir ákveða hverju sinni. Yfirskoðunarmenn eru samkvæmt stjórnarskránni kosnir til eins árs í senn. Því er sjálfgefið að slíkar vinnureglur geta breyst frá einu árinu til annars.

Yfirskoðunarmenn leggja áherslu á hlutverk sitt gagnvart Alþingi. Bent skal á, að í löndum með svipað stjórnarfar hafa verið mótaðar reglur um meðferð ríkisreiknings, sem Alþingi gæti haft til hlíðsjónar. Það sem mestu skiptir að mati þeirra er að reikningnum og athugasemdum sem er að finna í skýrslum yfirskoðunarmanna ríkisreiknings og Ríkisendurskoðunar verði fylgt eftir frá ári til árs og að gerð verði grein fyrir því hversu málafylgjunnar hefur miðað í hverjum ríkisreikningi. Verður lögð áhersla á að gera grein fyrir viðbrögðum stofnana og ráðuneyta sem um er fjallað í endurskoðunarskýrslu með næsta ríkisreikningi.

Yfirskoðunarmenn fagna því, að nú liggur fyrir 1. útgáfa af skrá yfir húseignir, lóðir og jarðir ríkisins (Eignaskrá ríkisins 1991). Þeir leggja þó áherslu á nauðsyn þess að endurmeta skrána hið fyrsta eins og ráð er fyrir gert. Í því sambandi vilja þeir vekja athygli á fyrirvara Þjóðkirkjunnar varðandi skrána og leggja áherslu á nauðsyn þess að gert verði samkomulag milli ríkis og kirkju um eignirnar.

Ennfremur vilja yfirskoðunarmenn enn einu sinni vekja athygli á nauðsyn þess að allar stofnanir ríkisins haldi nákvæma skrá yfir allar eignir sínar, svo sem ökutæki, tölvur, aðrar skrifstofuvélar, húsbúnað o.þ.h.

---

Þá vilja yfirskoðunarmenn vekja athygli á því, að settar hafa verið reglur um innheimtu opinberra gjalda ríkissjóðs og að gefin hefur verið út handbók um þau mál. Yfirskoðunarmenn fagna þessum áfanga og leggja áherslu á, að reglurnar verði kynntar gjaldendum með skipulögðum hætti.

Fjallað hefur verið sérstaklega um sértekjur ríkisstofnana og meðferð þeirra. Ennfremur hefur verið fjallað um innheimtu ríkistekna og afskriftir þeirra. Yfirskoðunarmenn fóru yfir ríkisreikninginn með hliðsjón af fjárlögum ársins 1991. Þeir telja að nauðsynlegt sé að samræma enn betur en gert hefur verið uppsetningu fjárlaga og ríkisreiknings. Þeir leggja áherslu á að fjárlög og ríkisreikningur verði á sambærilegum grunni og að tölur á bak við hvern lið eigi sér sama uppruna. Í því skyni er óhjákvæmilegt að setja reglur um færslu svokallaðra safnliða þannig að samlestur á ríkisreikningi og fjárlögum sýni raunverulegar tilfærslur og breytingar. Eins og nú háttar til vantar verulega á að ríkisreikningurinn sé gagnsær miðað við fjárlögin og fjáráukalög, sem samþykkt eru á fjárlagaárinu.

Auk þess að yfirfara ríkisreikninginn með venjulegum hætti hafa yfirskoðunarmenn kynnt sér fjölmargar greinargerðir og skýrslur frá Ríkisendurskoðun en ýmsar þeirra hafa verið samdar sem svör við sérstökum spurningum yfirskoðunarmanna. Alls lögðu yfirskoðunarmenn fram spurningar um 192 fjárlagaliði. Í þessum greinargerðum Ríkisendurskoðunar koma fram athugasemdir og ábendingar um ýmislegt sem betur mætti fara. Yfirskoðunarmenn lýsa fyllsta stuðningi við athugasemdir Ríkisendurskoðunar en telja óþarft að endurtaka það efni í einstökum atriðum í þessari skýrslu.

Yfirskoðunarmenn beina því til Ríkisendurskoðunar að fylgja þessum athugasemdum eftir við hlutaðeigandi stofnanir.

Auk almennra verkefna yfirskoðunarmanna ákváðu þeir að þessu sinni að kynna sér afmarkað svið ríkisrekstrarins án beinna tengsla við endurskoðun ríkisreikningsins 1991. Var ákveðið að taka sérstaklega fyrir flugmálasvið ríkisins. Það var hvorki valið vegna þess að sérstök tilefni lægju fyrir í ríkisreikningnum né vegna þess að sérstök önnur tilefni lægju fyrir. Yfirskoðunarmenn telja heppilegt að þessi vinna verði unnin áfram þannig að eitt svið verði valið í tengslum við endurskoðun ríkisreikningsins vegna ársins 1992. Verður það gert.

Yfirskoðunarmenn fengu drög að ríkisreikningi ekki í hendur fyrr en í desember s.l. Því var ekki kostur á að leggja þessa endurskoðunarskýrslu fyrir þingið fyrr en nú. Yfirskoðunarmenn telja að stefna beri að því að ríkisreikningurinn fyrir næstliðið ár verði jafnan tilbúinn í upphafi reglulegs Alþingis.

Þegar ríkisreikningurinn fyrir 1991 er lagður fram hafa ekki verið samþykkt lokafjáráukalög fyrir árið 1991 en frumvarp liggur fyrir Alþingi sem hlýtur að taka mið af ríkisreikningnum í endanlegri gerð hans.

---

## FRAMSETNING RÍKISREIKNINGS OG FJÁRLAGA

Að tillögu ríkisreikningsnefndar ákvað fjármálaráðherra á árinu 1990 að breyta þeim reikningsskilareglum sem fylgt hafði verið við færslu ríkisreiknings. Fyrsti reikningurinn sem breytingin tók til var ríkisreikningur fyrir árið 1989. Breytingin felur fyrst og fremst í sér að færa skal í ríkisreikning allar skuldbindingar eða kröfur A-hluta ríkissjóðs og stofnana hans, óháð því hvort þær séu gjaldfallnar eða ekki. Ákvæði laga um gerð ríkisreiknings og fjárlaga gera ráð fyrir að ríkisreikningur sé gerður upp á rekstrargrunni og eru því framangreindar breytingar í samræmi við þau lagaákvæði.

Ekki þarf blöðum um það að fletta að ofangreind breyting hefur það í för með sér að ríkisreikningur gefur mun gleggri mynd en áður af rekstri ríkissjóðs og efnahag hans og þeim skuldbindingum sem á honum hvíla í lok hvers reikningsárs.

Rétt er að minna á og rifja upp þá tímabæru breytingu sem átti sér stað á árinu 1989 er fólst í því að leita nýrra útgjaldaheimilda innan viðkomandi fjárlagaárs með fjárukalögum. Það fyrirkomulag er í mun betra samræmi við fyrirmæli stjórnarskrárinnar í þessu efni og gerir Alþingi kleift að rækja betur hlutverk sitt um afgreiðslu heimilda áður en greiðsla er innt af hendi.

Umræddar breytingar gera það mögulegt að breyta framsetningu fjárlaga á þá lund að betra samræmi verði milli þeirra og ríkisreiknings og tryggja þannig að þessi gögn verði að fullu samanburðarhæf en svo sem kunnugt er hefur nokkuð skort á að svo hafi verið.

Í þessu sambandi má benda á þann ágreining sem verið hefur milli fjármálaráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar um þær uppgjörsaðferðir sem beitt hefur verið hjá ríkissjóði. Í meginráttum hefur ágreiningurinn snúist um það hvort í yfirliti um fjármál ríkissjóðs innan ársins og í fjárlögum og fjárukalögum eigi að sýna allar lántökur og lánasamninga sem ríkissjóður gerir eða yfirtekur á viðkomandi uppgjörstímabili, óháð greiðslufyrirkomulagi, eða hvort einungis beri að sýna þá lánasamninga sem hafa haft greiðslur í för með sér.

Sjónarmið ráðuneytisins hafa einkum verið þau, að fjárlög sé eðlilegt að setja fram á svokölluðum greiðslugrunni. Í samræmi við þann uppgjörsgrunn sé óeðlilegt að fjalla um og gera grein fyrir kröfum eða skuldbindingum sem verða til á viðkomandi uppgjörstímabili en hafa ekki neinar greiðsluhreyfingar í för með sér.

Sjónarmið Ríkisendurskoðunar hafa á hinn bóginn verið þau að skilja verði lög nr. 52/1966 um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga á þá lund að gera verði grein fyrir þessum liðum í fjárlögum og fjárukalögum og er í því sambandi m.a. bent á þá breytingu sem Alþingi gerði á lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga á árinu 1985. Þar er kveðið á um að allar lántökur ríkissjóðs skuli sýndar í 1. grein fjárlaga. Í því sambandi hefur einkum verið bent á ákvæði 64. og 66. gr. laganna. Þá hefur Ríkisendurskoðun bent á að reglur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem Ísland er aðili að, gera kröfur um að allar lántökur sem gengið er frá með formlegum hætti skuli sýndar í svokölluðu greiðsluuppgjöri til sjóðsins. Ennfremur hefur verið á það bent að yfirtökur lána eru oft gerðar með tilvísun til heimilda í 6. gr. fjárlaga og lánsfjárlaga og eiga þannig að

---

koma til færslu strax og samningar hafa verið gerðir. Að lokum hefur stofnunin bent á að ekki sé samræmi í færslu tekna er þetta varðar, en á teknaþlið eru færðar tekjur sem ekki fylgja samtímis peningalegar greiðslur.

Yfirskoðunarmenn eru eindregið þeirrar skoðunar að í fjárlögum og fjáráskilum beri að sýna allar lántökur sem formlega hefur verið gengið frá enda er það í góðu samræmi við ákvæði laga um gerð ríkisreiknings og fjárlaga. Segja má að Alþingi hafi í raun tekið sömu afstöðu í þessu álitaefni við afgreiðslu fjáráskila fyrir árið 1990. Ennfremur líta yfirskoðunarmenn svo á að í fjárlögum og fjáráskilum beri að færa allar yfirtökur skulda og lána, sem fram eiga að koma í ríkisreikningi fyrir hlutaðeigandi ár. Er það í samræmi við XII kafla laga nr. 52/1966 um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, þar sem kveðið er á um að uppgjör þessara gagna sé með sambærilegum hætti.

Rétt er að taka fram að unnið er að tillögum að breytingum á umræddum lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga. Verkefni þetta er í höndum ríkisreikningsnefndar en samkvæmt 81. gr. laganna um ríkisbókhald o.fl. skal hún vera fjármálaráðherra til ráðuneytis um atriði er varða uppsetningu fjárlaga og ríkisreiknings svo og önnur atriði er hafa meginþýðingu fyrir það reikningslega kerfi er lögunum er ætlað að tryggja. Að mati yfirskoðunarmanna er sjálfsagt að vanda vel umrædda undirbúningsvinnu og tillögugerð. Þessi vinna getur á hinn bóginn ekki breytt því að framfylgt sé gildandi ákvæðum ríkisbókhaldslaganna, sem eins og áður segir, mæla fyrir um að setja skuli fjárlög fram á sama hátt og ríkisreikning.

Þá vilja yfirskoðunarmenn eindregið taka undir þær athugasemdir sem fram koma í áritun Ríkisendurskoðunar á ríkisreikning þennan og varða færslu á framlagi vegna yfirtöku á skuld Framkvæmdasjóðs. Fyrir liggur að engar ábyrgðir hafa enn fallið á Ríkisábyrgðasjóð vegna vanskila Framkvæmdasjóðs í lok reikningsársins. Umrædd yfirtaka ríkissjóðs á skuldum Framkvæmdasjóðs að fjárhæð 1.633 milljónir króna er samkvæmt heimild í 13. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1992, sem samþykkt voru og birt í lok janúar 1992. Heimildin var síðan notuð í mars og hlýtur eðli málsins samkvæmt að tilheyra árinu 1992, þ.e. því ári sem heimild til yfirtöku var veitt og notuð, en ekki árinu 1991.

Hafi stjórnvöld ætlað að koma þessu framlagi undir árið 1991, eins og þau telja nú mikilvægt, þá hefði verið hægt að koma því við í frumvarpi til breytinga á lánsfjárlögum fyrir árið 1991, en það var afgreitt á Alþingi 20. desember 1991 eða á sama tíma og lánsfjárlög fyrir árið 1992 voru til meðferðar á Alþingi. Á hinn bóginn er sjálfsagt að geta þess í skýringum í ríkisreikningi fyrir árið 1991 hvernig mál þetta er vaxið.

Ennfremur telja yfirskoðunarmenn að athugasemdir Ríkisendurskoðunar er varða lánveitingar ríkissjóðs til Hafnabótasjóðs og síðan endurlán hans til framkvæmda í Sandgerðishöfn séu réttmætar. Eins og fram kemur í athugasemdum Ríkisendurskoðunar er hér einvörðungu um ríkishluta framkvæmdanna að ræða sem ríkissjóður tekur lán til að fjármagna. Því er ekki um það að ræða að ríkissjóður og hafnasjóður standi sameiginlega straum af láninu og endurgreiði það í þeim hlutföllum sem hafnalög kveða á um. Fjármálaráðuneytið og samgöngumálaráðuneytið hafa með bréfum til Hafnabótasjóðs lýst því yfir að ríkissjóður muni greiða allan lántökukostnað auk afborgana af láni þessu. Því ber að fara með þessi útgjöld í ríkisreikningi og fjárlögum á sama hátt og aðrar beinar ríkisframkvæmdir.

## III

**AFKOMA RÍKISSJÓÐS OG FJÁRHAGSSTAÐA**

Samkvæmt niðurstöðu ríkisreiknings varð rekstrarhalli ársins tæpir 13,5 milljarðar króna. Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir að rekstrarhallinn yrði tæpir 4,1 milljarður króna og í fjárukalögum nr. 75/1991 var áætluð aukning hallans talin verða tæpir 6,3 milljarðar króna. Niðurstöður greiðsluuppgjors fyrir árið sýndu að halli ríkissjóðs hafði aukist um tæpa 2,2 milljarða króna og liggur fyrir Alþingi frumvarp til fjárukalaga þar sem sótt er um heimildir fyrir þessum mismun. Halli A-hluta ríkissjóðs samkvæmt greiðslugrunni er því rúmir 12,5 milljarðar króna á árinu 1991.

Frávik á niðurstöðu ríkisreiknings og greiðsluuppgjóri að fjárhæð tæplega 1,0 milljarður króna skýrist annars vegar af 6,0 milljarða króna hærri álögðum tekjum ríkissjóðs en innheimtar voru á árinu og hins vegar af áföllnum gjöldum að fjárhæð 6,9 milljarðar króna.

Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs námu 106,0 milljörðum króna á árinu og voru þær 6,0% hærri en innheimtar tekjur ársins. Heildargjöld námu 119,4 milljörðum króna og urðu þau 6,2% hærri en útgjöld samkvæmt greiðslugrunni.

Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs voru 11,2 milljörðum króna hærri en á árinu 1990 eða 11,9%. Á föstu verðlagi hafa tekjur aukist um 4,2 milljarða króna sem svarar til 4,2% raunaukningar. Heildargjöld A-hluta ríkissjóðs jukust um 13,4 milljarða króna eða 12,6% frá árinu 1990. Raunaukning gjalda svarar til tæpra 5,6 milljarða króna eða 4,9%.

Niðurstöður efnahagsreiknings A-hluta ríkissjóðs sýna að peningalegar eignir hans námu tæpum 79,8 milljörðum króna í árslok 1991 og hafa þær aukist um 18% frá ársbyrjun. Heildarskuldir að meðtöldum skuldbindingum vegna lífeyrisréttinda námu 211,2 milljörðum króna og hafa skuldir A-hluta ríkissjóðs aukist um 16,7% frá ársbyrjun 1991. Þannig jók ríkissjóður peningalegar skuldir sínar umfram eignir um 18,1 milljarð króna á árinu 1991.

## IV

**INNHEIMTUR OG AFSKRIFTIR RÍKISSJÓÐSTEKNA****Innheimtur**

Eins og áður er getið hefur fjármálaráðuneytið gefið út handbók um innheimtu opinberra gjalda og leggja yfirskoðunarmenn áherslu á að þeim reglum, sem þar eru

settar, verði framfylgt. Rétt er að minna á ábendingar fyrri yfirskoðunarmanna þess efnis að samræmis sé gætt við innheimtu ríkistekna þannig að allir landsmenn sitji við sama borð í þeim efnum.

Aukning eftirstöðva ríkissjóðstekna á árinu er umtalsverð og nema gjaldfallnar eftirstöðvar í árslok 1991 tæpum 20 milljörðum króna. Til samanburðar má geta þess að útgjöld menntamálaráðuneytisins námu tæpum 17 milljörðum króna á árinu 1991.

Vanskil kaupgreiðanda vegna staðgreiðslu námu í árslok 3,4 milljörðum króna og má ætla að um 1,6 milljarðar króna af þeirri fjárhæð séu tapaðar kröfur. Gagnvart ríkissjóði er þetta mjög alvarleg þróun í ljósi þess að hann þarf að standa sveitarfélögum skil á þeirra hlut í staðgreiðslunni, þ.e. útsvarinu, þó svo að hún hafi ekki verið innheimt að fullu. Ekki er óeðlilegt að það verði tekið til athugunar hvort áhættan af vanskilum sé hlutfallslega of mikil hjá ríkinu.

Yfirskoðunarmenn telja nauðsynlegt að skoðað verði sérstaklega hvernig staðið er að innheimtu á staðgreiðslu opinberra gjalda, m.a. hvernig standi á því að starfandi fyrirtæki geti skuldað staðgreiðslu í nokkra mánuði án þess að beitt sé viðurlögum skv. lögum. Yfirskoðunarmenn telja það með öllu ólíðandi að fyrirtæki skili ekki afdreginni staðgreiðslu skatta launamanna og taka þurfi hart á þeim málum.

Þá vekja yfirskoðunarmenn athygli á því að strax á öðru ári virðisaukaskattsins eru vanskil komin í rúma 2,7 milljarða króna í árslok 1991. Hér er einnig um mjög alvarlega þróun að ræða sem nauðsynlegt er að sporna við strax í upphafi.

Yfirskoðunarmenn leggja þunga áherslu á að innheimtuleglum verði framfylgt og stöðug aukning vanskila stöðvuð.

## Afskriftir

Veruleg aukning er á afskriftum opinberra gjalda í ríkisreikningum undanfarinna ára. Skýringin er að hluta til sú að á árunum 1990 og 1991 voru innheimtumenn hvattir til að sækja um afskriftir á gömlum óinnheimtanlegum skuldum einstaklinga og lögaðila sem margar voru fyrndar. Sömu ár hefur einnig orðið veruleg aukning á gjaldþrotum einstaklinga og lögaðila. Meðfylgjandi tafla sýnir afskrifaðar kröfur ríkissjóðs árin 1988 til 1991.

Á verðlagi hvers árs (í millj. króna)

	1988	1989	1990	1991
Afskr. höfuðstóll	337	447	823	2171
Þar af þinggjöld einstakl.	29%	32%	27%	18%
Þar af þinggjöld lögaðila	28%	29%	35%	40%



Þar af söluskattur	34%	28%	31%	25%
þar af virðisaukaskattur			8%	

Á föstu verðlagi (í millj. króna)

	1988	1989	1990	1991
Afskr. höfuðstóll	416	529	950	2171

Kröfur á hendur fyrirtækja vegna staðgreiðslu skatta sem dregin hefur verið af launamönnum og ekki skilað verða formlega afskrifaðar í fyrsta skipti á árinu 1992 enda þótt kröfurnar hafi sannanlega verið tapaðar fyrir. Ekki var hægt að skrá afskriftir í staðgreiðslukerfið fyrir en á árinu 1992.

Ástæður þess að þörf er á að afskrifa verulegan hluta af tekjufærðum kröfum ríkissjóðs eru margar en líklega eru megin skýringarnar eftirfarandi:

- ◆ Veruleg aukning hefur orðið á gjaldþrotum á undanförunum árum og eru afskriftir að langmestum hluta vegna þessa. Á árinu 1991 lauk skiptum í 1476 málum, 880 málum á árinu 1990, 561 máli á árinu 1989 og 498 málum á árinu 1988. Yfirlitt fær ríkissjóður ekkert greitt upp í sínar kröfur.
- ◆ Kröfurnar eru margar óraunhæfar, einkum hvað varðar söluskatt, virðisaukaskatt og þinggjöld félaga. Verulegur hluti afskrifta á söluskatti er eftir endurtekna áætlanir skattsins.  
Skattstjórar hafa á undanförunum árum áætlað að jafnaði um 5% framtala launamanna og 10% framtala einstaklinga með rekstur. Nálægt helmingur þessa fólks sendir inn skattframtöl í kærufresti og fær álagningu samkvæmt því. Samsvarandi hlutföll fyrir lögaðila eru í báðum tilvikum um 30%. Ef til vill myndi meiri samvinna á milli innheimtumanna og skattstjóra viðkomandi umdæmis geta dregið úr óraunhæfum áætlunum en upplýsingar um gjaldendur eru oft takmarkaðar og ekki samræmdar hjá þessum aðilum.
- ◆ Innheimtuaðgerðir hefjast í sumum tilvikum of seint, enda þótt breytilegt sé eftir innheimtuumdæmum hvaða kröfur eru láttnar hafa forgang. Innheimtumenn virðast í of mörgum tilvikum vera „á eftir“ þ.e. eru að fást við tiltölulega gamlar kröfur en þær nýju sitja á hakanum. Innheimtuaðgerðir á skuldum nýrra skuldara eru líklegri til að skila einhverju í ríkissjóð m.a. vegna þess að við upphaf vanskila eru meiri líkur á að tryggja megi kröfurnar með fjárnámi en ella. Kannanir, sem gerðar hafa verið erlendis, benda til þess að því lengri tími sem líði frá álagningu gjalda til innheimtu þeirra þeim mun minni líkur séu á að gjaldendur standi í skilum.
- ◆ Á sama hátt hafa atvinnurekendur hag af því að ráða fólk til starfa sem verktaka í stað launamanna. Er þetta vaxandi vandamál sem ætla má að aukist enn í kjölfar vaxandi atvinnuleysis. Oft er um að ræða mjög ungt fólk eða skólafólk sem vinnur aðeins hluta úr ári þótt vandamálið sé ekki bundið við ákveðinn aldurshóp eða starfsemi. Það er algengt að þessir „verktakar“ vinni á starfsstöð atvinnurekanda, með tækjum hans og beri hvorki fjárhagslega ábyrgð né aðra verktakaábyrgð á

vinnu sinni. Réttur þeirra sem launþega er fyrir borð borinn. Þetta fólk á sjálft að standa skil á staðgreiðslu auk tryggingagjalds og annarra gjalda. Veldur þetta því að fjöldi virðisaukaskattskyldra aðila verður óþarflega mikill og því fylgir kostnaður bæði við álagningu og innheimtu.

Fjöldi söluskattskyldra aðila í gamla söluskattskerfinu var um 12500 og var gert ráð fyrir að sú tala myndi nálega tvöfaldast við upptöku virðisaukaskatts. Fjöldi virðisaukaskattsskyldra númera er nú um 34000 (fyrirtæki geta haft fleiri en 1 virðisaukaskattsnúmer), þar af voru á árinu 1991 um 26200 virk númer þ.e. skila reglulega eða fá á sig áætlun. Samsvarandi fjöldi á árinu 1990 var um 24400.

Brýn þörf er því á að yfirvöld skilgreini hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að sambandið verkkaupi og verksali geti talist vera fyrir hendi. Fækkun „verktaka“ ætti að auðvelda störf skattstjóra sem og innheimtumanna ríkissjóðs og væntanlega stuðla að lækkun afskrifta á opinberum gjöldum.

## V

## SÉRTEKJUR

Við endurskoðun ríkisreikningsins fyrir árið 1991 kom fram eins og áður mikill mismunur á sértekjum frá því sem tilgreint er í fjárlögum. Yfirleitt höfðu sértekjur verið vanáætlaðar en hjá einstökum stofnunum voru bókaðar sértekjur án þess að gert væri ráð fyrir þeim í fjárlögum.

Sjálfsgagt er að viðurkenna að erfitt getur verið að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga hversu háar sértekjur geta orðið á fjárlagaári. Þetta á ekki síst við um styrki til vísindastarfa eða rannsókna, sem teljast til sértekna slíkra stofnana og eru viðamestir í Háskóla Íslands og hjá rannsóknastofnunum. Sama gildir um söfnunar-eða gjafafé t.d. til Landgræðslu ríkisins. Eigi að síður hefur áætlun fjárlaga verið æði fjarri raunveruleikanum í flestum tilfellum. Þá voru færðar sem sértekjur hjá nokkrum stofnunum tekjur sem e.t.v. ætti fremur að færa sem tekjur ríkissjóðs.

Einnig vekur það athygli hve uppruni sértekna er mismunandi og hvílikur reginmunur er á öflun sértekna hjá samkynja stofnunum. Gott dæmi um þetta eru heilsugæslustöðvarnar.

Heildartekjur heilsugæslustöðva af sértekjum 1991 reyndust verða tæplega 127 milljónir króna sem áætlað var í fjárlögum að yrðu tæplega 93 milljónir króna. Þótt þessi mismunur sé meiri en eðlilegt getur talist þarfnast hitt þó frekar skýringar hvers vegna sértekjur á einstökum stofnunum heilsugæslunnar eru fáein þúsund króna, t.d. Hveragerði 4 þúsund, Akranes 8 þúsund, þegar þær skipta milljónum annars staðar, t.d. 9,4 milljónir króna á Egilsstöðum og 6,2 milljónir króna í Borgarnesi. Auk þessa eiga sértekjurnar í þessum stofnunum afar breytilegan uppruna eins og sést á yfirliti vegna heilsugæslustöðva utan Reykjavíkur:

	millj. kr.
◆ Seld sérfræðiþjónusta	49,0
◆ Verksala önnur	6,7
◆ Ýmiss konar þjónusta heilsugæslustöðva	14,4
◆ Leigutekjur	17,9
◆ Sjúkraflutningar	4,8
◆ Framlög sveitarfélaga	9,4
◆ Smærri liðir	14,4

Með hliðsjón af framansögðu leggja yfirskoðunarmenn til að sértekjur ríkisins verði samræmdar þar sem um samskonar stofnanir er að ræða og að tekið verði til athugunar hvort réttara sé að skilgreina þær og færa í einstökum tilvikum sem tekjur ríkissjóðs og auka framlög til viðkomandi stofnana að sama skapi.

## VI

## ALMENNAR ÁBENDINGAR

## Áritanir

Ríkisstofnanir eru margar hverjar fremur litlar og hafa ekki mikil umsvif. Oft er erfitt að koma við eðlilegum reglum varðandi það innra eftirlit, sem felst í aðgreiningu starfa. Sami starfsmaðurinn hefur iðulega bæði umsjón með bókhaldi, fjármálum og greiðslum stofnunarinnar. Eina eftirlitið sem hægt er að koma við í slíkum tilvikum er áritun forstöðumanns á reikninga áður en þeir eru greiddir.

Útgjöld ríkisstofnana eru að mörgu leyti venjubundin og koma reglulega fyrir mánuð eftir mánuð. Dæmi um slík útgjöld eru húsaleiga, orkureikningar, pappírskaup símakostnaður o.fl. Algengast er að gjaldkeri þurfi ekki að leita eftir uppáskrift á slíka reikninga áður en þeir eru afgreiddir. Hins vegar koma fyrir óreglulegir útgjaldaliðir eins og risna, ferðakostnaður, akstur o.fl. sem gjaldkeri á ekki að greiða nema reikningurinn hafi verið áritaður af forstöðumanni eða öðrum yfirmanni sem fengið hefur heimild til áritunar. Það hefur löngum verið efni til athugasemda hjá Ríkisendurskoðun að áritun forstöðumanns skorti á reikninga yfir þessar sérstöku tegundir útgjalda ásamt viðeigandi skýringum.

Yfirskoðunarmenn leggja áherslu á að forstöðumenn stofnana fari eftir slíkum ábendingum og geri sér grein fyrir ábyrgð sinni hvað þetta varðar. Ástæða er til að vænta þess að nýjar reglur um risnu frá desember 1992 geti orðið til að bæta frágang risnureikninga, þar á meðal áritun þeirra, og skapa aukið aðhald og eftirlit.

## Aukagreiðslur

Ný lög um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992, hafa m.a. að markmiði að samræma laun og starfskjör æðstu embættismanna ríkisins, þar með taldar ýmsar aukagreiðslur sem starfi kunna að fylgja. Í ljósi þessa telja yfirskoðunarmenn tímabært að gera heildarúttekt á ýmis konar aukagreiðslum utan kjarasamninga til annarra ríkisstarfsmanna en þeirra er undir kjaradóm eða kjaranefnd falla. Úttektin yrði m.a. að beinast að fastri yfirvinnu, þóknun ýmis konar og launum fyrir aukastörf. Í framhaldi af slíkri úttekt þyrfti síðan að setja almennar og samræmdar reglur um þetta efni til þess að tryggja að aðhaldssemi sé gætt. Jafnframt væri með reglum af þessu tagi girt fyrir handahófskenndar ákvarðanir sem geta haft í för með sér óþolandi mismunun milli starfsmanna.

---

## Bifreiðamál

Ríkisbifreiðar voru um 975 í ársbyrjun 1992 samkvæmt skýrslu BÍlanefndar ríkisins fyrir árið 1991. Hefur bifreiðunum fjölgað um 167 frá árinu 1982. Áætluð fjárbinding ríkisins í bifreiðum í árslok 1991 nam um 1,0 milljarði króna.

Í sérstakri skýrslu Ríkisendurskoðunar um bifreiðamál ríkisins kemur fram að heildarkostnaður vegna bifreiðanotkunar og bifreiðaeignar ríkisins á árinu 1991 nam 1,8 milljörðum króna að meðtöldum afskriftum í árslok. Það svarar til um 1,5% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs á því ári. Af þessari fjárhæð nam kostnaður vegna leigðra bifreiða starfsmanna ríkisins 605 milljónum króna. Gera má ráð fyrir að þriðja hverjum ríkisstarfsmanni hafi verið greitt fyrir akstur á eigin bifreiðum á árinu 1991. Kostnaður vegna bílaleigubifreiða nam 61 milljón króna, kostnaður vegna leigubifreiða 65 milljónum króna og kostnaður vegna annars aksturs 224 milljónum króna.

Yfirskoðunarmenn telja ástæðu til að fram fari úttekt á bifreiða- og tækjæign sem einstakar stofnanir nota til eigin starfsemi og ennfremur mat á heildarakstursþörf án tillits til rauntalna vegna aksturs fyrri ára. Slíkt mat þarf að gera með hliðsjón af bifreiðaeign hvernar stofnunar og með þá lausn í huga sem gæti leitt til hagkvæmari skipan þessara mála.

## Aðgreining verkefna milli A- og B-hluta stofnana

Yfirskoðunarmenn hafa veitt því athygli að dæmi eru 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 og fjárlögum. Þessi flutningur verkefna er þá gerður 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.

Yfirskoðunarmenn telja þetta fyrirkomulag óviðunandi og leggja til að fram fari athugun á því hvort ástæða sé til að viðhafa skiptingu milli A- og B-hluta þegar yfirstjórnin er hin sama eða hvort verkefni B-hluta stofnunarinnar verði skilgreind nákvæmar en verið hefur.

## Skýrir samningar um þjónustu

Yfirskoðunarmenn telja nauðsynlegt að ráðuneytin fylgist betur með rekstri þeirra stofnana sem sinna umfangsmikilli þjónustu fyrir ríkið. Við endurskoðun ríkisreikningsins fyrir árið 1991 komu fram dæmi um að aðhald þyrfti að batna. Má í þessu sambandi nefna þjónustu ýmissa sjálfseignarstofnana á sviði heilbrigðis- og félagsmála. Mikilvægt er að þjónusta þessi sé veitt á grundvelli langtímasamninga við þessa aðila þar sem skýrt sé kveðið á um magn, verð, tíma, uppsögn, breytingar eða endurskoðun á ákvæðum samningsins, faglegt og fjárhagslegt eftirlit ráðuneytis o.s. frv.

## Safnliðir fjárlaga

---

Yfirskoðunarmenn benda á að innan sumra ráðuneyta eru almennir liðir sem notaðir eru til að mæta óvæntum útgjöldum. Þessir fjárlagaliðir eru flestir óhjákvæmilegir, en nauðsynlegt er að móta reglur um það hvernig fjárveitingum á þessum fjárlagaliðum er ráðstafað og hvar eigi að bóka ráðstöfunina.

Í ríkisreikningi fyrir árið 1991 eru mörg dæmi um að kostnaður sé færður á viðfangsefni hjá einstökum stofnunum sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum viðkomandi stofnunar. Þá eru einnig dæmi um að fjárveitingu sé ráðstafað á aðra fjárlagaliði og viðfangsefni en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Hvort tveggja veldur því að erfitt er að hafa eftirlit með því að fjárveitingum skv. fjárlögum sé ráðstafað í samræmi við vilja Alþingis. Þá leiðir þetta einnig til þess að umfang einstakra verkefna eða viðfangsefna er aukið umfram það sem vilji Alþingis stendur til.

Yfirskoðunarmenn telja að móta þurfi reglur um ráðstöfun á fé af safnliðum og benda á að í frumvarpi til laga um greiðslur úr ríkissjóði sem nú liggur fyrir Alþingi er að því vikið.

### **Eignarhald stofnana sem byggðar eru fyrir styrk frá opinberum sjóðum**

Algennt er að ríkissjóður og sjóðir í eigu ríkisins veiti styrki til byggingar stofnana sem nota á í þágu tiltekins málefnis, t.d stofnanir fatlaðra, öldrunarstofnanir, skólar o.fl.. Í lögum eru margbreytilegar reglur um hvernig standa beri að úthlutun styrkja eða framlaga bæði hvað varðar form og hlutdeild í heildarkostnaði. Þá er félagasamtökum ýmist veittur styrkur til byggingaframkvæmda eða byggingin, framkvæmdin, fær styrkinn beint. Í lögum eru einnig mismunandi reglur um það hvernig fara skuli með eignina ef hætt er að nýta hana til þess málefnis sem hún var styrkt til. Í öllum tilvikum þarf að skrá fasteignina í opinberum skrá og tilgreina eiganda. Athygli vekur að ekki virðast til samræmdar reglur um það hvernig skrá skuli eignarhald eða eignarhlut ríkissjóðs eða styrktarsjóðs í byggingum sem byggðar eru fyrir opinbert styrktarfé og framlög.

Yfirskoðunarmenn telja fulla ástæðu til að nú þegar verði þetta mál kannað í hverjum málaflokki fyrir sig og í framhaldi af því settar skýrar reglur um skráningu á eignarhlut eignaraðila og lögum breytt þar sem þurfa þykir.

### **Tölvukaup ríkisins**

Yfirskoðunarmenn telja að taka verði á tölvumálum ríkisins og ríkisstofnana með markvissari hætti en gert hefur verið. Ekki er kunnugt um að til sé nein samræmd opinber stefna í tölvumálum ríkisins þó til þessa málaflokks sé árlega varið að því talið er þremur milljörðum króna. Svo virðist sem hvert ráðuneyti eða embætti og stofnun fari með þennan málaflokk mikið til eftir geðþótta og út frá eigin hagsmunum og hugmyndum. Á þessu sviði er nauðsynlegt að taka upp sérstakt aðhald og óhjákvæmilegt er að hvetja til almennrar og víðtækrar stefnumótunar á vegum ríkisstjórnarinnar í þessum efnum. Yfirskoðunarmenn hafa óskað eftir því við Ríkisendurskoðun að stofnunin geri sérstaka úttekt á þessum málaflokki.

### Samræmdar reglur um notkun stimpilklukku

Í 30. grein laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna segir m.a. „Hafa skal stimpilklukkur í skrifstofum og vinnustofum, þar sem því verður við komið, og halda skrá um hvernig starfsmenn koma til vinnu.“ Í fjölmörgum ríkisstofnunum eru ekki notaðar stimpilklukkur og hefur Ríkisendurskoðun á undanförunum árum gert athugasemdir við það í skýrslum sínum um endurskoðun ríkisreiknings.

Yfirskoðunarmenn taka undir þessa gagnrýni og benda á að ekki virðast vera til samræmdar reglur um notkun stimpilklukkna. Þar sem slíkar klukkur eru m.a. undirstaða fjarvistar- og yfirvinnuskráningar leggja þeir til að settar verði samræmdar reglur í þessu efni fyrir allt ríkiskerfið.

### Sjóðir sjávarútvegsráðuneytisins

Í vörslu sjávarútvegsráðuneytisins eru nokkrir sjóðir sem ekki eru uppfærðir í A- eða B-hluta ríkisreiknings á árinu 1991. Með þessum sjóðum hefur sjávarútvegsráðuneytið yfir umtalsverðum fjármunum að ráða en ráðstöfun þeirra er utan fjárlaga og ekki tilgreind í ríkisreikningi.

Yfirskoðunarmenn taka undir það álit Ríkisendurskoðunar að þessa sjóði beri að uppfæra í A- eða B-hluta ríkisreiknings þannig að eignir og ráðstöfun þessara sjóða verði tilgreind í ríkisreikningi og fjárlögum.

### Annað

Yfirskoðunarmenn telja ennfremur ástæðu til að taka undir eftirtalin atriði sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar:

- ◆ Telja verður eðlilegt að reglulega sé reynt að meta árangur af fjárframlögum ríkisstofnana og opinberra sjóða sem verja fé samkvæmt lögum til ákveðinna verkefna. Slíka starfsemi er allvíða að finna og sem dæmi má nefna Framleiðnisjóð landbúnaðarins.
- ◆ Á undanförunum árum hefur ríkissjóður í æ ríkari mæli yfirtekið skuldbindingar sjóða og stofnana utan A-hluta ríkissjóðs í stað þess að veita bein framlög á fjárlögum. Heimildir fyrir slíkum yfirtökum hafa verið veittar í lánsfjárlögum eða 6. gr. fjárlaga. Yfirskoðunarmenn telja æskilegt að með ríkisreikningi fylgi fyllra yfirlit um ábyrgðir sem A-hluti ríkissjóðs hefur tekið á sig og mat á áhættu þeim samfara.
- ◆ Yfirskoðunarmenn taka undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar varðandi veiðieftirlitið og óglögg skil á milli þess og aðalskrifstofu ráðuneytisins.
- ◆ Yfirskoðunarmenn telja sjálfsgagt að birt verði reglulega með skýrslum Ríkisendurskoðunar hvernig athugasemdum hennar hefur verið fylgt eftir. Hið

---

sama er að segja um athugasemdir yfirskoðunarmanna. Leggja yfirskoðunarmenn áherslu á að fram komi í skýrslu yfirskoðunarmanna og Ríkisendurskoðunar fyrir næsta ár yfirlit yfir þær stofnanir og ráðuneyti sem athugasemdir hafa verið gerðar við og hvernig þessir aðilar hafa brugðist við þeim ábendingum. Yfirskoðunarmenn telja að stofnanir og ráðuneyti þurfi með rökstuddum hætti að gera grein fyrir viðbrögðum sínum ef vel á að vera.

## VII

### FLUGMÁLASVIÐ

Yfirskoðunarmenn tóku upp það nýmæli að kynna sér sérstaklega ákveðinn þátt ríkisrekstrarins og völdu að þessi sinni flugmálasviðið. Rétt er að það komi skýrt fram að það val var án sérstaks tilefnis.

Eftirgreindar stofnanir voru heimsóttar og rætt við forstöðumenn þeirra:

- Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli.
- Flugstöð Leifs Eiríkssonar.
- Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli.
- Flugmálastjórn á Reykjavíkurflugvelli.

Yfirskoðunarmenn ásamt ríkisendurskoðanda og skrifstofustjóra hjá Ríkisendurskoðun ræddu við forstöðumenn ofangreindra stofnana um ýmsa þætti starfseminnar. Í framhaldi af því viljum við varpa hér fram nokkrum ábendingum sem við teljum að vert sé að huga að:

- ◆ Lendingargjöld á Keflavíkurflugvelli eru í mörgum tilvikum lægri en á sambærilegum nágrannaflugvöllum. Tekjur af lendingargjöldum virtust ætla að lækka á árinu 1992 miðað við árið 1991 vegna minni flugumferðar og vegna þess að nýjar vélar Flugleiða eru léttari en þær eldri. Gengispróun lækkaði einnig rauntekjur af gjöldunum. Forráðamenn flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli töldu að þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir hefði utanríkisráðuneytið dregið mánuðum saman að hækka lendingargjöldin í samræmi við ákvæði fjárlaga. Yfirskoðunarmenn telja að utanríkisráðuneytinu beri að fylgja ákvæðum fjárlaga um hækkun þjónustugjalda ella tryggi utanríkisráðuneytið flugmálastjórn þann tekjumissi með því að leita eftir fjárframlögum við Alþingi.
- ◆ Við síðustu kjarasamninga hækkuðu launakjör flugumferðarstjóra án alls samhengis við kjör annarra opinberra starfsmanna. Telja verður að samninganefnd ríkisins beri að varast slíka hluti.



- 
- ◆ Æskilegt er að fram fari rækileg úttekt á því hvaða kostnaður fellur á ríkissjóð ef bandaríski herinn fer. Upplýst var að málið hafi verið í athugun og að gert væri ráð fyrir niðurstöðum á þessu ári.
  - ◆ Gerð verði ítarleg grein fyrir því hverjar séu raunverulegar tekjur Keflavíkurlugvallar og flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og að hve miklu leyti þær nýtast þeim aðilum og að hve miklu leyti þær renna til annarra verkefna.
  - ◆ Settar verði reglur um skil Fríhafnarinnar á fjármunum til ríkissjóðs innan ársins.
  - ◆ Yfirskoðunarmenn telja að flugmálastjórn eigi að vera sjálfstæðari í manna ráðningum og að óeðlilegt sé að flugráð og ráðherra fjalli um öll slík mál.
  - ◆ Athugað verði fyrirkomulag á innheimtu flugvallarskattsins og ráðstöfun hans.
  - ◆ Kanna ber hvort sameina eigi allan rekstur flugmálastjórnar í Keflavík og Reykjavík á einum stað, með einum yfirmanni og undir einu ráðuneyti, samgönguráðuneytinu.
  - ◆ Fram fari athugun á skilum milli B-hlutans og flugmálastjórnar.
  - ◆ Yfirskoðunarmenn taka undir ábendingar Ríkisendurskoðunar sem fram komu í sérstakri skýrslu stofnunarinnar um flugstöð Leifs Eiríkssonar og benda meðal annars á eftirtaldar tillögur til athugunar:
    - að sameina rekstur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Flugmálastjórnina á Keflavíkurlflugvelli
    - að hækka landingargjöld
    - að hækka innritunargjald
    - að reyna að ná inn hærri húsaleigutekjum t.d. með því að Fríhöfnin yfirtaki rekstur Ísl. markaðar.

Yfirskoðunarmenn fara þess á leit við Ríkisendurskoðun að framanrituðum athugasemdum verði fylgt eftir við ráðuneytin.

## VIII

Um aðrar athugasemdir varðandi ríkisreikning 1991 er vísað til meðfylgjandi skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Yfirskoðunarmenn leggja til við Alþingi að ríkisreikningur fyrir árið 1991 verði samþykktur með eftirtöldum breytingum:

1. Að framlag að fjárhæð 1.633.431 þúsund krónur til Framkvæmdasjóðs Íslands fjárlagaliður 01-173, verði ekki samþykktur sem útgjöld ársins 1991 en færist sem framlag í ríkisreikningi ársins 1992.
2. Að fært sé til baka lánveiting Endurlána ríkissjóðs til Hafnabótasjóðs vegna framkvæmda við Sandgerðishöfn að fjárhæð 287.336 þúsundir króna en á móti lækki ógreidd gjöld um sömu fjárhæð.
3. Niðurstöðutölur reikningsins breytist til samræmis við þetta.

Yfirskoðunarmenn vísa í þessu sambandi til kafla II „Framsetning ríkisreiknings og fjárlaga“ í skýrslu þessari og ennfremur til athugasemda í endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar er þessi mál varðar.

Jafnframt leggja yfirskoðunarmenn til að frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 1991, sem nú liggur fyrir Alþingi, verði afgreitt þannig að samræmi verði milli fjárheimilda Alþingis og ríkisreikningsins 1991.

Reykjavík, febrúar 1993

# **SKÝRSLA**

**Ríkisendurskoðunar vegna endurskoðunar  
á ríkisreikningi fyrir árið 1991**

---

---

## INNGANGUR

Á árinu 1991 var reikningsskilaaðferðum breytt á þann hátt að afföll af seldum spariskírteinum hjá Endurlánum ríkissjóðs eru færð til gjalda á líftíma lánanna en þau hafa fram til þessa verið gjaldfærð beint á rekstur á söluári. Afföll seldra spariskírteina námu 495 milljónum króna á árinu 1991 og var 401 milljón króna færð á affallareikning Endurlána en 94 milljónir króna til gjalda á vaxtakostnað. Þá var meðferð ICAO tekna breytt á þann hátt að frá og með árinu 1991 eru þær færðar í B-hluta ríkisreiknings sem tekjur flugmálastjórnar. Þessar tekjur voru áður færðar sem ríkissjóðstekjur og námu 371 milljón króna á árinu 1990.

Við gerð ríkisreiknings fyrir árið 1991 var að öðru leyti fylgt þeim reikningsskilareglum sem mótaðar voru við gerð ríkisreiknings fyrir árið 1989. Þessar reikningsskilaaðferðir eru almennt í betra samræmi við ákvæði laga um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, sem kveða m.a. á um að ríkisreikningur skuli gerður upp á svokölluðum rekstrargrunni. Niðurstöður ríkisreiknings fyrir árið 1991 eru því samanburðarhæfar við ríkisreikning ársins 1990, ef frá eru taldar ofangreindar breytingar á reikningsskilavenjum. Engu að síður taldi Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að gera svofellda athugasemd í áritun sinni á ríkisreikning 1991 vegna gjaldfærslu á 1.633 milljónum króna framlagi til Framkvæmdasjóðs:

„Í ríkisreikningi 1991 er framlag ríkissjóðs til Framkvæmdasjóðs Íslands fært til gjalda hjá forsætisráðuneytinu. Þetta er byggt á 13. grein lánsfjárlaga fyrir árið 1992 sem staðfest voru 24. janúar 1992 og heimila fjármálaráðherra að yfirtaka skuldir Framkvæmdasjóðs Íslands að fjárhæð allt að 1.700 milljónir króna á því ári. Fjármálaráðherra hefur þegar nýtt þessa heimild skv. samkomulagi við Framkvæmdasjóð dags. 9. mars 1992. Það er álit Ríkisendurskoðunar að færa beri nefnt framlag til gjalda í ríkisreikningi 1992 í stað 1991 og því sýnir rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 verri afkomu sem þessu nemur.“

Í tilefni af ofangreindum athugasemdum í áritun Ríkisendurskoðunar gerði fjármálaráðherra sérstaka grein fyrir sjónarmiðum sínum í þessum efnunum í bréfi sem fylgdi ríkisreikningnum til forseta Alþingis. Þar segir svo m.a.:

„Gjalda- og tekjufærslur eru óháðar því hvenær greitt er eða innheimt. Skuldbindingar sem falla til á fjárhagsárinu eru færðar til bókar samkvæmt stöðu verkefna. Þetta á t.d. við vegagerð, hafnagerð, byggingarframkvæmdir, og ábyrgðir ríkissjóðs sem augljóslega eru tapaðar. Hvenær bókun á sér stað ræðst þannig af mati á því, hvenær til skuldbindinganna er stofnað, en ekki af hinni formlegu afgreiðslu Alþingis. Með þessu telur ráðuneytið að ríkisreikningurinn gefi sem réttasta mynd af efnahag ríkissjóðs á hverjum tíma.“

Ríkisendurskoðun er algjörlega ósammála því áliti fjármálaráðherra að hin formlega afgreiðsla Alþingis skipti ekki máli þegar svara skal þeirri spurningu hvenær færa skuli

framlög til aðila utan A-hluta ríkissjóðs í ríkisreikning. Að mati stofnunarinnar hlýtur samþykki Alþingis ætíð að vera grundvallaratriði í þessum efnum.

Í nefndu bréfi fjármálaráðherra er vakin athygli á nýjum reglum sem beitt hafi verið við uppgjör ríkisreiknings frá árinu 1989. Þar segir að hinar nýju reglur feli í sér að efnahagur ríkissjóðs og eiginlegt rekstrarumfang á hlutaðeigandi ári komi skýrt fram. Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun vekja athygli á því að í ríkisreikningi fyrir árið 1989 var gerð grein fyrir breytingum á reikningsskilareglum skv. tillögum ríkisreikningsnefndar. Á bls. 18 segir svo um ríkisábyrgðir:

„Nefndin lagði til að í ríkisreikningi komi ábyrgðir til bókunar þegar Ríkisábyrgðasjóður hefur leyst þær til sín. Í uppgjöri síðustu ára hafa ekki farið fram hrein uppgjör milli endurlána ríkissjóðs og Ríkisábyrgðasjóðs, þannig að hjá Endurlánum hafa myndast vanskil lána sem eftir er að færa til gjalda hjá Ríkisábyrgðasjóði. Til álita kemur að ganga lengra og færa til gjalda í A-hluta samsvarandi fjárhæð og Ríkisábyrgðasjóður afskrifar í sínum reikningi vegna affalla. Ákveðið var að bíða með frekari breytingar þar til fyrir liggur skilgreining vinnuhóps 2 um flokkun ríkisaðila og skilgreiningu í málaflokka.“

Í tillögum vinnuhóps 1 á vegum ríkisreikningsnefndar frá því í september 1991 er fjallað um ábyrgðir utan efnahags. Þar segir:

„Vinnuhópurinn leggur til að í fjárlögum og ríkisreikningi verði gerð sérstök grein fyrir „ábyrgðum utan efnahags“. Hér er um að ræða ýmsa sjóði, sem eru utan A-hluta fjárlaga, en ríkissjóður er í ábyrgð fyrir. Hér er m.a. um að ræða Byggingarsjóð ríkisins, Byggingarsjóð verkamanna, Lánasjóð íslenskra námsmanna, Framkvæmdasjóð og Byggingastofnun.“

Í þessu sambandi er rétt að benda á að engar ábyrgðir hafa enn fallið á Ríkisábyrgðasjóð vegna vanskila Framkvæmdasjóðs hvorki á árinu 1991 eða 1992. Umræddu framlagi A-hluta ríkissjóðs að fjárhæð 1,6 milljarðar króna er ætlað að bæta eiginfjárstöðu Framkvæmdasjóðs vegna tapaðra útlána sjóðsins og forða því að ábyrgðir falli á Ríkisábyrgðasjóð.

Ekki skal því á móti mælt að góðar reikningsskilavenjur gera ráð fyrir að í reikningsskilum komi fram allar kunnar skuldbindingar á uppgjörssdegi enda telur Ríkisendurskoðun að svo sé gert við uppgjör A-hluta ríkissjóðs í ríkisreikningi. Hins vegar hefur í skýringum ekki verið gerð tæmandi grein fyrir ábyrgðum utan efnahags A-hluta ríkissjóðs. Eins og að framan greinir hafa verið gerðar tillögur um að skuldbindingar A-hluta ríkissjóðs og ábyrgðir utan efnahags A-hluta ríkissjóðs komi fram í skýringum með ríkisreikningi í stað þess að færa þær í reikninginn sjálfan áður en þær falla á ríkissjóð. Skuldbindingar og ábyrgðir utan efnahags sem ríkissjóður hefur ekki leyst til sín verði þannig ekki gjaldfærðar fyrr en formleg heimild til gjaldfærslu þeirra liggur fyrir. Þýðingarmest er þó í þessu sambandi að samræmdar reglur gildi og að þeim sé fylgt eftir í einu og öllu en ekki aðeins að hluta.

Ríkisendurskoðun hefur í skýrslum sínum á undanförunum árum gert athugasemdir við gjaldfærslu ýmissa skuldbindinga utan A-hluta ríkissjóðs ef formlegar heimildir Alþingis

---

eru ekki fyrir hendi enda er það m.a. hlutverk hennar að hafa eftirlit með því að ákvarðanir Alþingis varðandi fjárveitingar séu virtar.

Þær verklagsreglur sem Ríkisendurskoðun styðst við í þessu sambandi eru á þá lund að ábyrgðir skuli færa til bókuunar þegar þær falla á ríkissjóð og ef um bein framlög er að ræða skulu þau bókuð á þeim tíma sem þau eru innt af hendi skv. formlegri heimild Alþingis.

Ríkisendurskoðun telur bæði eðlilegt og í samræmi við góða reikningsskilavenju að í skýringum með ríkisreikningi og í tengslum við yfirlit yfir veittar ábyrgðir Ríkisábyrgðasjóðs verði greint frá ábyrgðum sem ríkissjóður hefur gengist undir og falla utan við efnahag hans. Í slíku yfirliti ætti að koma fram hvaða aðila er um að ræða ásamt greinargerð um þær ábyrgðir sem e.t.v. kunna að falla á ríkissjóð á næstu misserum verði ekkert að gert.

Ríkisendurskoðun telur að til viðbótar þeim heimildum sem Alþingi hefur samþykkt í fjárlögum og fjárukalögum skuli einungis færa í A-hluta ríkisreiknings áfallnar, ógjaldfallnar tekjur og gjöld af rekstri A-hluta ríkissjóðs í lok reikningstímabilsins og afskriftir á töpuðum kröfum A-hluta ríkissjóðs.



Í ríkisreikningi fyrir árið 1991 eru 287 milljónir króna færðar til gjalda vegna framkvæmda við Sandgerðishöfn. Fjármögnun þessara framkvæmda fór m.a. þannig fram að Endurlán ríkissjóðs veittu Hafnabótasjóði lán skv. heimild í lánsfjárlögum að fjárhæð 275 milljónir króna, en Hafnabótasjóður endurlánaði síðan sömu fjárhæð til Sandgerðisbæjar. Þar sem hér var um fjármögnun á lögbundnum hlut ríkissjóðs í þessum hafnarframkvæmdum lýsti fjármálaráðuneytið því yfir í bréfi til Endurlána ríkissjóðs hinn 25. júní 1991 að ríkissjóður myndi endurgreiða lánið á næstu 8 árum af framlagi á fjárlögum til Sandgerðishafnar, jafnframt því sem hann tæki á sig allan kostnað vegna lántökunnar. Þegar frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 1991 var til umfjöllunar í fjárlaganefnd gerði Ríkisendurskoðun athugasemdir vegna þessa máls og taldi að taka ætti inn í frumvarpið þessa lántöku ríkissjóðs og færa sem framlag til Sandgerðishafnar. Í ríkisreikningi fyrir árið 1991 hefði átt að færa til baka lánveitingu til Hafnabótasjóðs á móti lækkun á ógreiddum gjöldum. Með fjármögnun á framlagi þessu ber að fara með eins og önnur útgjöld ríkissjóðs þ.e. með útborgun úr sjóði eða með lántöku. Málsmeðferð þessi er gagnrýnisverð enda samrýmist hún hvorki hafnalögum né lögum um gerð ríkisreiknings og fjárlaga.

Í endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar og yfirskoðunarmanna ríkisreiknings fyrir árið 1990 var vakin sérstök athygli á skuldastöðu A-hluta ríkissjóðs og þróun hennar frá árinu 1987. Í árslok 1991 námu heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs að frádregnum kröfum 131,4 milljörðum króna þ.m.t. lífeyrisskuldbindingar vegna opinberra starfsmanna að fjárhæð 55,0 milljarðar króna. Aukning skulda umfram eignir á árinu 1991 nam 18,0 milljörðum króna er svarar til tæplega 10,0 milljarða króna raunaukningar skulda hjá A-hluta ríkissjóðs á því ári. Skuldir umfram eignir sem hlutfall af tekjum A-hluta ríkissjóðs á

árinu 1991 svara til 124% þ.e.a.s. rúmlega árstekna ríkissjóðs. Ef frá eru taldar skuldbindingar vegna lífeyrisgreiðslna opinberra starfsmanna nemur hlutfall nettó skulda um 72% af árstekjum ríkissjóðs á árinu 1991.

Ríkisendurskoðun telur að skuldastaða ríkissjóðs og stöðug aukning skulda sé mikið áhyggjuefni og að mikilvægt sé að Alþingi fjalli sérstaklega um hana sem fyrst. Þá telur stofnunin ekki síður mikilvægt að skattgreiðendum sé gert ljóst hvert stefnir í þessu efni. Í þessu sambandi skal m.a. bent á þær skuldbindingar sem ríkissjóður og skattgreiðendur taka á sig í framtíðinni vegna lífeyrisgreiðslna til opinberra starfsmanna. Í árslok 1991 námu skuldbindingar ríkissjóðs vegna þessa viðfangsefnis 55,0 milljörðum króna en í ársbyrjun námu þær 50,0 milljörðum króna. Á árinu 1991 námu nýjar lífeyrisskuldbindingar ársins um 3,0 milljörðum króna en ríkissjóður greiddi aðeins um 1,1 milljarð króna af þessum útgjöldum á því ári. Ríkisendurskoðun telur brýnt að stjórnvöld taki þetta mál til sérstakrar athugunar. Að öllu óbreyttu munu þessar skuldbindingar halda áfram að vaxa.

Í þessu sambandi er vakin athygli á þeim kostnaði er fylgir skuldsetningu ríkissjóðs. Fjármagnskostnaður A-hluta ríkissjóðs nam tæpum 13,0 milljörðum króna á árinu 1991 að meðtöldum áföllnum en ógjaldföllnum vöxtum á skuldum ríkissjóðs. Til samanburðar má nefna að álagður tekjuskattur einstaklinga á árinu 1991 nam 13,9 milljörðum króna. Fjármagnskostnaður nam 12,2% af heildartekjum ríkissjóðs á árinu 1991 og hefur hann aukist um 0,3% frá fyrri árum sem hlutfall af tekjum. Á árinu 1990 nam fjármagnskostnaður 11,3 milljörðum króna eða 11,9% af heildartekjum þess árs.



Álagður virðisaukaskattur nam 48,0 milljörðum króna á árinu 1991. Af þeirri fjárhæð innheimtust 81,7%. Ef tekið er tillit til ógjaldfallinna eftirstöðva var innheimtuhlutfallið 94,6%. Þrátt fyrir að innheimtuhlutfall sé viðunandi þá hafa gjaldfallnar eftirstöðvar ríflega tvöfaldast milli árána 1990 og 1991. Enda þótt áætlanir séu stór hluti eftirstöðva, er hér um mjög alvarlega þróun að ræða, sem nauðsynlegt er að sporna við strax.

Öll framkvæmd virðisaukaskattskerfisins er eðli málsins samkvæmt mun þyngri en söluskattskerfisins áður. Athugun Ríkisendurskoðunar hefur leitt í ljós að endurgreiðslur er sá hluti kerfisins sem krefst mesta eftirlitsins enda er það hvað viðkvæmast gagnvart mistökum og misnotkun. Skattyfirvöld virðast hvorki hafa nægar fjárveitingar né tíma til að sinna þessari auknu eftirlitsþörf sem skyldi.

Heildarálagning í staðgreiðslukerfinu á árinu 1991 nam 33,2 milljörðum króna og var innheimtuhlutfallið um 95,63%. Vanskil launagreiðenda á staðgreiðslu eru mjög alvarlegt brot sem taka þarf hart á. Þrátt fyrir skýlausar heimildir til þess að stöðva atvinnurekstur launagreiðenda sem skulda staðgreiðslu eru dæmi um að ekki sé gripið til aðgerða gegn þeim sem skulda umtalsverðar fjárhæðir í lengri tíma. Bendir það til þess að fjármálaráðuneytið þurfi að setja innheimtumönnum skýrari reglur um hvenær skuli loka fyrirtækjum sem skulda staðgreiðslu.



---

Uppgjör staðgreiðslu við sveitarfélög felur í sér að ríkissjóður ber einn skaðann ef skuld í staðgreiðslu tapast. Á hinn bóginn hirðir hann einn dráttarvexti af vangoldinni staðgreiðslu. Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi samkomulag það við sveitarfélögin sem uppgjör þetta byggir á, til endurskoðunar.

Bifreiðagjöld til innheimtu á árinu 1991 námu alls 3,8 milljörðum króna. Upp í þá fjárhæð innheimtust 2,9 milljarðar króna eða 76,4%. Eftirstöðvar bifreiðagjalda í árslok 1991 námu því 0,9 milljörðum króna. Ákvæði eru í lögum um bifreiðagjald og pungaskatt þess efnis að við aðalskoðun ár hvert skal færa sönnur á að gjaldfallin gjöld hafi verið greidd af bifreiðinni. Ella skal skoðunarmaður neita um skoðun, taka skráningarmerki af og afhenda lögreglustjóra. Dæmi eru um að eftir þessu sé ekki farið og að bifreiðar fái skoðun án þess að lögboðin gjöld hafi verið greidd. Ofangreind vanskil sýna að æskilegt er að herða eftirlit með innheimtu bifreiðagjalda.



Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs skv. ríkisreikningi nam á árinu 1991 tæplega 13,5 milljörðum króna í samanburði við 11,3 milljarða króna á fyrra ári. Rekstrarhallinn sem hlutfall af heildartekjum ársins 1991 nam 12,7%. Á árinu 1990 var rekstrarhallinn 11,9% af ríkissjóðstekjum. Á föstu verðlagi hafa tekjur ríkissjóðs hækkað um 4,2 milljarða króna. Það svarar til 4,2% raunaukningar. Útgjöld hækkuðu aftur á móti um 5,6 milljarða króna milli árána 1991 og 1990 eða sem svarar til 4,9% raunaukningar.

Útgjöld A-hluta ríkissjóðs voru 119,4 milljarðar króna á árinu 1991. Sem hlutfall af vergri landsframleiðslu námu þau 31,2% en á árinu 1990 var þetta sama hlutfall 30,2%. Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs voru 106,0 milljarðar króna á árinu 1991. Sem hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu námu þær 27,7% samanborið við 27,0% á árinu 1990. Þannig hafa bæði tekjur og gjöld ríkissjóðs sem hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu aukist á árinu 1991 í samanburði við fyrra ár.

Rekstrarhagnaður B-hluta fyrirtækja og sjóða nam 7,8 milljörðum króna í samanburði við 7,1 milljarð króna árið áður. Heildartekjur B-hluta fyrirtækja og sjóða hafa aukist um 3,5 milljarða króna að raunvirði milli árána 1990 og 1991 eða sem svarar til 5,5%. Heildargjöld jukust aftur á móti um 3,4 milljarða króna að raunvirði milli sömu ára eða um 5,9%. Heildareignir B-hluta fyrirtækja og sjóða hækkuðu um 30,5 milljarða króna frá fyrra ári og námu í árslok 1991 217,6 milljörðum króna. Heildarskuldir nefndra aðila hækkuðu um 23,9 milljarða króna milli árána 1990 og 1991 og námu í árslok 1991 132,1 milljarði króna. Á árinu 1991 bættu B-hluta fyrirtæki og sjóðir eiginfjárstöðu sína um 6,6 milljarða króna í samanburði við 5,7 milljarða króna á árinu áður.

### REKSTRARNIÐURSTAÐA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

Á árinu 1991 voru gjöld A-hluta ríkissjóðs umfram tekjur samkvæmt ríkisreikningi 13.450 milljónir króna en á árinu 1990 nam rekstrarhallinn 11.287 milljónum króna.

Fjárhæðir í m.kr.	1991	1990	Mism.	%
Tekjur	105.980	94.737	11.243	11,9
Gjöld	119.430	106.024	13.406	12,6
Gjöld umfram tekjur	<u>13.450</u>	<u>11.287</u>	<u>2.163</u>	<u>-</u>

Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs var 12,7% af heildartekjum ársins 1991 en á árinu 1990 var hann 11,9%.

Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs námu 105.980 milljónum króna sem er hækkun frá fyrra ári um 11.243 milljónir króna eða 11,9%. Tekjurnar greinast þannig:

Fjárhæðir í m.kr.	1991	1990	%
Beinir skattar	20.993	18.969	10,7
Óbeinir skattar	76.781	68.654	11,8
Aðrar tekjur	756	522	44,8
Fjármunatekjur	<u>7.450</u>	<u>6.592</u>	<u>13,0</u>
Samtals	<u>105.980</u>	<u>94.737</u>	<u>11,9</u>

Á föstu verðlagi hafa tekjur ríkissjóðs hækkað um 4.223 milljónir króna milli árána 1990 og 1991. Það svarar til 4,2% raunaukningar. Óbeinir skattar hækkuðu að raunvirði um 3.040 milljónir króna og beinir skattar um 619 milljónir króna.

Heildargjöld A-hluta ríkissjóðs námu 119.430 milljónum króna sem er hækkun frá fyrra ári um 13.406 milljónir króna eða 12,6%. Gjöldin greinast þannig:

Fjárhæðir í m.kr.	1991	1990	%
Launagjöld	33.764	29.833	13,2
Ýmis rekstrargjöld	22.093	20.298	8,8
Eignakaup	3.178	2.060	54,3
Tilfærslur	56.216	50.325	11,7

Fjármagnsgjöld	<u>12.962</u>	<u>11.303</u>	<u>14,7</u>
	128.213	113.819	12,6
- Sértekjur	<u>8.783</u>	<u>7.795</u>	<u>12,7</u>
Samtals	<u>119.430</u>	<u>106.024</u>	<u>12,6</u>

Útgjöld A-hluta ríkissjóðs hækkuðu að raunvirði um 5.553 milljónir króna milli árana 1990 og 1991 eða sem svarar til 4,9%. Tilfærslur hækkuðu að raunvirði um 2.164 milljónir króna, launagjöld um 1.721 milljón króna, eignakaup um 965 milljónir króna og fjármagnsgjöld um 822 milljónir króna.

Auk þeirra skuldbindinga ríkissjóðs og stofnana hans sem stofnað var til á árinu 1991 voru yfirtekin lán samtals að fjárhæð 2.833 milljónir króna sérstaklega færð til gjalda. Þar er um að ræða yfirtöku lána Byggðastofnunar að fjárhæð 1.200 milljónir króna og framlag vegna yfirtöku lána Framkvæmdasjóðs Íslands að fjárhæð 1.633 milljónir króna. Gjaldfærslurnar koma fram á liðnum tilfærslur. Sambærilegar gjaldfærslur námu 4.049 milljónum króna á árinu 1990.

Fjármagnskostnaður A-hluta ríkissjóðs nam 12.962 milljónum króna á árinu 1991 að meðtöldum áföllnum, ógjaldföllnum vöxtum á skuldum ríkissjóðs. Fjármagnskostnaður nam þannig 12,2% af heildartekjum ríkissjóðs á árinu 1991. Á árinu 1990 nam fjármagnskostnaður 11.303 milljónum króna eða 11,9% af heildartekjum ríkissjóðs á því ári.

Á árinu 1991 var greiðsluafkoma A-hluta ríkissjóðs neikvæð um 12.534 milljónir króna en rekstrarhalli ársins varð 13.450 milljónir króna.

Fjárhæðir í m.kr.	Reikn.	Greitt	Mism.	%
Tekjur	105.980	99.953	6.027	6,0
Gjöld	<u>119.430</u>	<u>112.487</u>	<u>6.943</u>	<u>6,2</u>
Gjöld umfram tekjur	<u>13.450</u>	<u>12.534</u>	<u>916</u>	<u>-</u>

Heildartekjur ársins voru 6.027 milljónum króna hærrí en innheimtar tekjur eða sem svarar til 6,0% og áfallin gjöld urðu nettó 6.943 milljónum króna hærrí en greiðslur á árinu eða um 6,2%.

Mismunur á heildartekjum og innheimtum tekjum á árinu 1991 skýrist einkum af eftirfarandi:

- ◆ Áfallnar en óinnheimtar vaxtatekjur í árslok 1991 námu 1.747 milljónum króna.
- ◆ Tekjur af beinum sköttum umfram innheimtu námu 1.728 milljónum króna.

- ◆ Tekjur af óbeinum sköttum umfram innheimtu námu 2.573 milljónum króna.

Frávik rekstrargjalda frá greiðsluuppgjöri ársins 1991 skýrist annars vegar af áföllnum en ógjaldföllnum rekstrargjöldum og yfirtöku lána að fjárhæð um 8,7 milljarðar króna og hins vegar af afborgunum og leiðréttingum á uppfærðum skuldbindingum fyrra árs að fjárhæð um 1,7 milljarðar króna.

Hækkun rekstrargjalda frá greiðsluuppgjöri ársins 1991 skýrist einkum af eftirfarandi:

- ◆ Lífeyrisskuldbindingar sem mynduðust á árinu 1991 námu samtals 2.912 milljónum króna eða 1.829 milljónum króna hærrí fjárhæð en greidd var á árinu. Auk þess var hækkun á lífeyrisskuldbindingum í árslok 1990 færð í gegnum endurmatsreikning.
- ◆ Áfallnir, ógjaldfallnir vextir í árslok 1991 námu 2.520 milljónum króna.
- ◆ Yfirtaka lána hjá Byggðastofnun og Framkvæmdasjóði Íslands var gjaldfærð hjá forsætisráðuneyti og nam samtals 2.833 milljónum króna.
- ◆ Vegna nýs búvörusamnings voru gefin út skuldabréf að fjárhæð 1.213 milljónir króna til kaupa á fullvirðisrétti og greiðslu förgunarbóta á sauðfé.
- ◆ Nettóaukning á skuldbindingum ríkissjóðs gagnvart hafnasjóðum sveitarfélaga að fjárhæð 269 milljónir króna var gjaldfærð á árinu.

Á árinu 1991 voru veittar fjárheimildir til greiðslu skuldbindinga sem færðar voru til skuldar á fyrri árum og koma þær greiðslur til lækkunar þeirra skuldbindinga í ríkisreikningi 1991 en til gjalda í greiðsluuppgjöri ársins. Þar var fyrst og fremst um að ræða eftirfarandi:

- ◆ Greiðslur til sveitarfélaga vegna bygginga grunnskóla, dagvistarheimila og fleiri slíkra framkvæmda að fjárhæð 387 milljónir króna voru færðar til lækkunar á skuldbindingum ríkissjóðs.
- ◆ Greiðslur vegna ógreiddra útflutningsbóta í árslok 1990 námu 800 milljónum króna og var sú fjárhæð færð til lækkunar þeirrar skuldbindingar sem færð var í ríkisreikningi 1990.
- ◆ Greiddar voru 152 milljónir króna upp í skuldbindingar vegna jarðræktar- og búfjárræktarframlaga sem færðar voru í ríkisreikningi fyrra árs.
- ◆ Greiddar voru 113 milljónir króna á árinu 1991 vegna uppgjors á skuld Ríkisábyrgðasjóðs.
- ◆ Uppgjör á kröfum biðreiknings Útvegsbanka Íslands leiddi til þess að 300 milljónir króna voru færðar til lækkunar á áður færðum gjöldum vegna uppgjors Útvegsbanka Íslands og sölu á Útvegsbanka Íslands h.f.

---

---

### EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

Heildareignir A-hluta ríkissjóðs samkvæmt ríkisreikningi námu í árslok 1991 79.779 milljónum króna sem er 12.168 milljónum króna hærrí fjárhæð en í árslok 1990. Hér er um að ræða handbært fé, skammtímakröfur og veitt langtímalán ásamt hlutafé og stofnframlögum. Fastafjármunir ríkisins eru ekki færðir til eignar í efnahagsreikningi ríkisins heldur eru kaup á slíkum fjármunum hjá aðilum í A-hluta ríkissjóðs færð til gjalda á kaupári samkvæmt lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga.

Fjárhæðir í m.kr.	31.12.91	31.12.90	Breyting
Sjóður og bankainnistæður	2.249	2.083	166
Skammtímakröfur	36.821	28.839	7.982
Vöru- og efnisbirgðir	195	150	45
Veitt langtímalán	37.465	33.769	3.696
Hlutafé- og stofnfjárframlög	<u>3.049</u>	<u>2.770</u>	<u>279</u>
Samtals	<u>79.779</u>	<u>67.611</u>	<u>12.168</u>

Hækkun á niðurstöðu efnahagsreiknings í árslok 1991 kemur einkum fram á skammtímakröfum ríkissjóðs sem jukust um 27,7% frá ársbyrjun. Skammtímakröfur skiptast annars vegar í óinnheimtar ríkistekjur og innheimtufé sem hækkuðu um 5.923 milljónir króna á árinu og hins vegar í aðrar skammtímakröfur sem jukust um 2.059 milljónir króna.

Af óinnheimtum ríkistekjum og innheimtufé hækkuðu eftirstöðvar virðisaukaskatts um 2.420 milljónir króna en gjaldfallnar eftirstöðvar hans hafa tvöfaldast milli áráanna 1990 og 1991. Óinnheimtur tekjuskattur hefur aukist um 1.515 milljónir króna á árinu og áfallnar vaxtatekjur um 1.813 milljónir króna.

Veitt langtímalán jukust um 3.696 milljónir króna frá ársbyrjun 1991 til ársloka eða sem svarar til 10,9%. Hækkunin kemur alfarið fram á innlendum ógengisbundnum lánum til langs tíma en þau hækkuðu um 3.737 milljónir króna á árinu 1991.

Bókfærðar heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs námu 211.188 milljónum króna í árslok 1991 og jukust þær um 30.239 milljónir króna frá árslokum 1990. Aukningin nemur 16,7%.

Skammtímaskuldir ríkissjóðs jukust um 8.511 milljónir króna m.a. vegna aukningar yfirdráttar ríkissjóðs á viðskiptareikningi Seðlabanka Íslands að fjárhæð 5.470 milljónir króna. Erlendar lántökur til langs tíma hækkuðu um 8.174 milljónir króna og innlendar lántökur jukust um 5.653 milljónir króna frá því í árslok 1990. Aðrar langtímaskuldir ríkissjóðs jukust um 3.023 milljónir króna einkum vegna áfallinna en ógjaldfallinna vaxta. Þá hækkuðu skuldbindingar vegna lífeyrisréttinda um 4.878 milljónir króna.

Ríkissjóður er samkvæmt lögum og samningum ábyrgur fyrir greiðslu verðtryggingar á lífeyri til starfsmanna ríkisins og fleiri aðila svo og til greiðslu lífeyris í vissum tilvikum. Um er að ræða Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins þ.m.t. lífeyrissjóði ráðherra og alþingismanna, Lífeyrissjóð hjúkrunarkvenna, Lífeyrissjóð ljósmæðra, eftirlaunasjóð starfsmanna Útvegsbanka Íslands og eftirlaun fyrrum bankastjóra Útvegsbanka Íslands. Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs vegna þessara sjóða námu 55.015 milljónum króna í árslok 1991.

Til grundvallar mati á lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs liggur tryggingafræðilegt mat. Matið byggist á því að reikna út hvert sé núvirði þeirra réttinda sem launþegar hafa áunnið sér hjá sjóðnum að frádregnum eignum sjóðanna og væntanlegri ávöxtun þeirra. Við útreikning þennan er gert ráð fyrir 2% ávöxtun á eignum sjóðanna. Raunvextir ríkistryggðra bréfa hafa verið á bilinu 6-8% á síðustu árum. Af þessum sökum hefur hagur lífeyrissjóða almennt verið mun betri en forsendur útreiknings á lífeyrisskuldbindingunum gera ráð fyrir.

Ef ávöxtun á eignum lífeyrissjóðanna verður verulega hærrí en 2% á komandi áratugum eru lífeyrisskuldbindingar eins og þær birtast í ríkisreikningi 1991 ofmetnar. Með þessu er eingöngu verið að benda á þær varfærnislegu forsendur sem liggja að baki útreikningi á lífeyrisskuldbindingunum en ekki að gagnrýna þetta mat tryggingafræðinga á vaxtaþróun komandi áratuga.

Í lánsfjárlögum ársins 1991 er að finna ákvæði sem skert hefur möguleika lífeyrissjóða ríkisstarfsmanna til að ávaxta fé sjóðanna. Samkvæmt því ákvæði var greiðslum til þessara lífeyrissjóða frestað án þess þó að það hafi áhrif á skuldbindingar ríkissjóðs við þá. Þetta hefur það í för með sér að greiðslustaða ríkissjóðs varð betri á árinu. Hins vegar sýnir uppgjör á rekstrargrunni raunverulega skuldastöðu hans í árslok.

Fjárhæðir í m.kr.	31.12.91	31.12.90	Breyting
Skammtímaskuldir	27.925	19.414	8.511
Langtímaskuldir	<u>128.248</u>	<u>111.398</u>	<u>16.850</u>
	156.172	130.813	25.361
Lífeyrissjóðsskuldbindingar	<u>55.015</u>	<u>50.137</u>	<u>4.878</u>
Samtals	<u>211.188</u>	<u>180.949</u>	<u>30.239</u>

Í ríkisreikningi eru sérstaklega tilgreindar ýmsar langtímaskuldbindingar að fjárhæð 10.491 milljón króna. Þar er um að ræða áfallin, ógjaldfallin vaxtagjöld af þeim lánum ríkissjóðs sem ekki þarf af greiða af á næsta ári, s.s. spariskírteini ríkissjóð svo og ógreidd gjöld vegna grunnskóla og ógreitt framlag vegna búfjárræktar og jarðræktar. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að fara með skuldbindingar ríkissjóðs vegna grunnskóla og jarðræktar- og búfjárræktarframlög á sama hátt og aðrar skuldbindingar ríkissjóðs, þ.e. að færa þær með öðrum lántökum ríkissjóðs til langs tíma. Hins vegar telur stofnunin eðlilegt að sérgreina áfallna, ógjaldfallna vexti af langtímaskuldum ríkissjóðs.

---

Á árinu 1991 jók A-hluti ríkissjóðs peningalegar skuldbindingar sínar umfram peningalegar eignir og kröfur um 18.071 milljón króna. Nettó skuldaaukning ríkissjóðs að meðtöldum hinum sérstöku skuldbindingum nam 15.428 milljónum króna á árinu 1990.



## RÍKISSJÓÐSTEKJUR 1991

## Yfirlit

Tekjur ríkissjóðs á árinu 1991 námu alls 105.980 milljónum króna sem er 11,9% aukning frá árinu 1990 en á því ári námu tekjur ríkissjóðs 94.737 milljónum króna. Eftirstöðvar í árslok 1991 námu 28.831 milljónum króna samanborið við 22.650 milljónir króna í árslok 1990. Eftirstöðvar hafa því aukist um 6.181 milljón króna eða 27,3%.

Breytingar á helstu tekjuliðum milli árana 1991 og 1990 voru eftirfarandi:

Í millj. kr.	Tekjur 1991	Tekjur 1990	Mism. í %	Frávik í %
Eignarskattar	3.981	3.279	702	21,4
Tekjuskattar	16.635	15.355	1.280	8,3
Persónuskattar	<u>377</u>	<u>335</u>	<u>42</u>	<u>12,5</u>
Beinir skattar	<u>20.993</u>	<u>18.969</u>	<u>2.024</u>	<u>10,7</u>
Aðflutn.gj. almenn	3.872	3.323	549	16,5
Ýmis gjöld af innfl.	6.750	5.857	893	15,2
Tekjur af sölu erl. gjaldeyris	353	569	-216	-38,0
Vörugj. af framl. og innfl.	2.421	2.360	61	2,6
Virðisaukaskattur	41.362	38.344	3.018	7,9
Söluskattur	-80	-599	519	-86,6
Skattar af orku	73	75	-2	-2,7
Skattar af einkasöluvörum	6.493	5.925	568	9,6
Sérstakir skattar af þjónustu	84	75	9	12,0
Aðrir skattar af þjónustu	495	482	13	2,7
Skattar af launagreiðslum	9.331	6.855	2.476	36,1
Aðrir óbeinir skattar	<u>5.627</u>	<u>5.388</u>	<u>239</u>	<u>4,4</u>
Óbeinir skattar	<u>76.781</u>	<u>68.654</u>	<u>8.127</u>	<u>11,8</u>
Vextir og aðrar lánatekjur	5.620	4.596	1.024	22,3
Arðgreiðslur	<u>1.830</u>	<u>1.996</u>	<u>-166</u>	<u>-8,3</u>
Fjármunatekjur	<u>7.450</u>	<u>6.592</u>	<u>858</u>	<u>13,0</u>
Sala eigna	383	276	107	38,8
Sektir	271	177	94	53,1
Aðrar tekjur	<u>102</u>	<u>69</u>	<u>33</u>	<u>47,8</u>
Aðrar tekjur	<u>756</u>	<u>522</u>	<u>234</u>	<u>44,8</u>
Heildartekjur	<u>105.980</u>	<u>94.737</u>	<u>11.243</u>	<u>11,9</u>

Miðað við vísitölu þjóðarútgjalda jukust tekjur ríkissjóðs um 4.223 milljónir króna eða um 4,2%. Tekjur af óbeinum sköttum jukust mest eða um 3.040 milljónir króna eða 4,1%. Helstu breytingar voru sem hér segir:

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Beinir skattar	20.993	20.374	619	3,0
Óbeinir skattar	76.781	73.741	3.040	4,1
Fjármunatekjur	7.450	7.081	369	5,2
Aðrar tekjur	<u>756</u>	<u>561</u>	<u>195</u>	<u>34,8</u>
	<u>105.980</u>	<u>101.757</u>	<u>4.223</u>	<u>4,2</u>

Af beinum sköttum jukust eignarskattar mest að raungildi eða um 459 milljónir króna sem er 13,0% aukning milli ára. Þessi hækkun skiptist nokkuð jafnt á milli einstaklinga og félaga. Tekjuskattar hækkðu um 143 milljónir króna á milli ára eða um 0,9%. Að raungildi lækkaði tekjuskattur félaga um 172 milljónir króna á milli ára en tekjuskattur einstaklinga jókst um 315 milljónir króna á milli ára.

Af óbeinum sköttum jukust skattar af launagreiðslum mest að raungildi milli áráanna 1990 og 1991 eða um 1.968 milljónir króna eða sem svarar til 26,7%. Innflutningsgjöld jukust um 761 milljón króna á milli ára og virðisaukaskattur um 177 milljónir króna. Hins vegar lækkuðu tekjur af sölu erlends gjaldeyris um 258 milljónir króna eða 42,3% vegna breytinga á leyfisgjaldi.

Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur jukust að raungildi um 683 milljónir króna á milli áráanna 1990 og 1991 eða um 13,8%. Arðgreiðslur lækkuðu hins vegar um 314 milljónir króna að raungildi eða um 14,7%. Þá lækkun má að stærstum hluta rekja til minni arðgreiðslna Íslenskra Aðalverktaka á árinu 1991 en þær voru á árinu 1990.

### Eignarskattar

Tekjur af eignarskatti jukust um 702 milljónir króna á milli ára eða um 28,2%. Að raungildi hækkðu tekjur af þessum skatti um 459 milljónir króna á milli áráanna 1990 og 1991 eða um 13,0%.

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Einstaklingar	1.916	1.640	276	16,8
Félög	1.226	962	264	27,4
Skrifst.- og versl.h.	514	443	71	16,0

Erfðafjárskattur	<u>325</u>	<u>234</u>	<u>91</u>	<u>38,9</u>
	<u>3.981</u>	<u>3.279</u>	<u>702</u>	<u>21,4</u>

### Tekjuskattur

Tekjuskattar hækkuðu um 1.280 milljónir króna milli áráanna 1990 og 1991 eða um 8,3%. Tekjuskattur einstaklinga hækkaði um 1.253 milljónir króna eða um 9,9% en tekjuskattur félaga hækkaði aðeins um 27 milljónir króna eða um 1,0%. Að raungildi hækkaði tekjuskattur einstaklinga um 315 milljónir króna á milli áráanna 1990 og 1991 eða um 2,4% en tekjuskattur félaga lækkaði hins vegar um 172 milljónir króna að raungildi á milli ára eða um 6%. Skýringar eru m.a. þær að á árinu 1991 var skatthlutfall fyrirtækja og félaga lækkað úr 50% í 45% en á móti var sérstakt framlag í fjárfestingasjóði lækkað úr 15% í 10%. Þá voru sérstakar fyrningarheimildir verðbreytingafærslu rýmkaðar.

Helstu breytingar á milli ára eru:

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Tekjuskattur einstaklinga	25.329	23.056	2.273	9,9
- hluti sókna í staðgreiðslu	-853	-723	-130	18,0
- hluti kirkjugarða í staðgr.	<u>-287</u>	<u>-272</u>	<u>-15</u>	<u>5,5</u>
Tekjuskattur brúttó	<u>26.180</u>	<u>24.051</u>	<u>2.129</u>	<u>8,9</u>
- skattafsláttur	-2.901	-2.734	-167	6,1
- barnabætur	-3.623	-3.277	-346	10,6
- barnabótaauki	-1.197	-1.105	-92	8,3
- húsnæðisbætur	-641	-654	13	-2,0
- vaxtabætur/vaxtaafsl.	<u>-1.905</u>	<u>-1.622</u>	<u>-283</u>	<u>17,4</u>
Til frádráttar	<u>-10.267</u>	<u>-9.392</u>	<u>-875</u>	<u>9,3</u>
Tekjusk. einstakl., nettó	13.922	12.669	1.253	9,9
Tekjuskattur félaga	<u>2.713</u>	<u>-2.686</u>	<u>27</u>	<u>1,0</u>
	<u>16.635</u>	<u>15.355</u>	<u>1.280</u>	<u>8,3</u>

### Innflutningsgjöld

Tollar og önnur gjöld af innflutningi hækkuðu um 1.442 milljónir króna á milli áráanna 1990 og 1991 eða um 15,7%. Mest aukning varð í gjaldi af bifreiðum og bifhjólum en það gjald hækkaði um 671 milljón króna á milli ára eða um 50,5%. Á árinu 1991 voru fluttir inn tæplega 12.000 bílar samanborið við 8.800 bíla á árinu 1990. Jöfnunargjald lækkaði hins vegar um 177 milljónir króna eða um 16,4%. Gjaldhlutfallið lækkaði tvisvar á árinu, fyrst úr 5% í 4% í byrjun árs og síðan í 3% í september.

Að raungildi jukust tekjur af tollum og innflutningsgjöldum um 458 milljónir króna á milli áráanna 1990 og 1991 eða um 7,3%.

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Tollar	3.872	3.323	549	16,5
Gj. af bifreiðum og bifhj.	1.999	1.328	671	50,5
Innflutningsgjald af bensíni	3.632	3.171	461	14,5
Jöfnunargjald	899	1.076	-177	-16,4
Önnur innflutningsgjöld	<u>220</u>	<u>282</u>	<u>-62</u>	<u>-22,0</u>
	<u>10.622</u>	<u>9.180</u>	<u>1.442</u>	<u>15,7</u>

### Tekjur af sölu erlends gjaldeyris

Tekjur af sölu erlends gjaldeyris lækkuðu um 216 milljónir króna á milli áráanna 1990 og 1991 eða um 38,0%. Þar af lækkaði leyfisgjald um 239 milljónir króna. Ástæðan eru breytingar sem gerðar voru á leyfisgjaldi í kjölfar frjálsari gjaldeyrisviðskipta. Að raungildi lækka tekjur af sölu erlends gjaldeyris um 258 milljónir króna eða um 42,3%

### Skattar af framleiðslu og innflutningi

Skattar af framleiðslu og innflutningi jukust um 62 milljónir króna á milli áráanna 1990 og 1991 eða um 2,6%. Vörugjald af innfluttum vörum jókst um 112 milljónir króna eða 10,0% en á móti vegur 89 milljóna króna lækkun framleiðslugjalds af áli. Að raungildi drógust tekjur af þessum sköttum saman um 113 milljónir króna eða um 4,5%.

### Virðisaukaskattur

Tekjur af virðisaukaskatti námu 41.362 milljónum króna á árinu 1991 sem er 3.018 milljóna króna aukning frá árinu 1990 eða 7,9%. Þessi aukning stafar fyrst og fremst af auknum innflutningi en virðisaukaskattur af innfluttum vörum hækkaði um 3.030 milljónir króna milli ára eða um 14,3% á meðan virðisaukaskattur af innlendri veltu jókst aðeins um 328 milljónir króna eða 1,7%. Endurgreiðslur voru 341 milljón króna hærri á árinu 1991 en árið 1990. Um helming þeirrar aukningar má rekja til endurgreiðslna til húsbyggjenda en þær greiðslur jukust um 173 milljónir króna eða um 16,0%.

Að raungildi jukust tekjur af virðisaukaskatti um 177 milljónir króna eða 0,4% milli áráanna 1990 og 1991. Virðisaukaskattur af innflutningi jókst um 1.455 milljónir króna eða

6,4% en tekjur af virðisaukaskatti á innlendum viðskiptum drógust saman um 1.126 milljónir króna eða um 5,3%.

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
VSK af innfluttum vörum	24.206	21.176	3.030	14,3
VSK skv. skýrslum	<u>19.951</u>	<u>19.623</u>	<u>328</u>	<u>1,7</u>
	<u>44.157</u>	<u>40.799</u>	<u>3.358</u>	<u>8,2</u>
<b>Endurgreiðslur:</b>				
Matvara	-651	-573	-78	13,6
Húsbyggjendur	-1.254	-1.081	-173	16,0
Sveitarfélög	-664	-688	24	-3,5
Aðrir opinberir aðilar	-75	0	-75	-
Erlendir ferðamenn	-54	-52	-2	3,8
Einnota umbúðir	-75	-50	-25	50,0
Gjafir til líknarfélaga	-17	-8	-9	112,5
Aðrir aðilar	<u>-5</u>	<u>-2</u>	<u>-3</u>	<u>150,0</u>
	<u>-2.795</u>	<u>-2.454</u>	<u>-341</u>	<u>13,9</u>
Virðisaukaskattur, samtals	<u>41.362</u>	<u>38.345</u>	<u>3.017</u>	<u>7,9</u>

### Skattar af einkasöluvörum

Hluti ríkissjóðs í rekstrarhagnaði Á.T.V.R. nam 6.487 milljónum króna á árinu 1991 sem er 567 milljóna króna aukning frá árinu áður eða 9,6%. Verðhækkningar á árinu námu 7-8% og hafa því tekjur ríkissjóðs af þessum lið aukist um 128 milljónir króna að raungildi eða um 2,0%.

Á árinu 1991 voru seldir tæpir 8,7 milljónir lítrar af áfengi fyrir 7.978 milljónir króna. Árið áður nam salan tæpum 9,0 milljónum lítrum fyrir 7.464 milljónir króna. Að magni til hefur salan dregist saman um 3,3% en sala í krónum talið hefur aukist um 6,9%. Sala í alkóhóllítrum hefur dregist minna saman eða um 0,49%.

Sala á tóbaki árið 1991 nam alls 4.093 milljónum króna samanborið við 3.820 milljónir króna árið áður og nemur aukningin 7,1%. Lítilsháttar magnaukning er í sölu á vindlingum og nef- og munntóbaki en aftur á móti magnminnkun í sölu vindla og reyktóbaks.

### Skattar af launagreiðslum

Lög um tryggingagjald nr. 113/1990 tóku gildi 1. janúar 1991. Tryggingagjald kemur í stað fimm eldri launatengdra gjalda, þ.e. launaskatts, lífeyrstryggingagjalds,

slýsatryggingagjalds, vinnueftirlitsgjalds og atvinnuleysisstryggingagjalds. Tryggingagjaldið er lagt á í tveimur gjaldflokkum, annars vegar er gjaldhlutfallið 2,5% og hins vegar 6%.

Tekjur af tryggingagjaldi á árinu 1991 námu 8.909 milljónum króna og tekjur vegna eldri gjalda námu 422 milljónum króna. Á árinu 1990 námu tekjur af eldri gjöldum 6.855 milljónum króna. Tekjur ríkissjóðs jukust því um 2.476 milljónir króna milli árana 1990 og 1991 eða um 36,1%. Að raungildi hafa skattar af launagreiðslum aukist um 1.968 milljónir króna eða um 26,7%.

### Aðrir óbeinir skattar

Aðrir óbeinir skattar námu 5.627 milljónum króna og jukust um 239 milljónir króna milli árana 1990 og 1991 eða um 4,4%. Mest er aukningin í bifreiðagjöldum en sá tekjustofn hækkar um 479 milljónir króna á milli ára eða um 20,2%. Á móti vegur að ICAO tekjur voru ekki lengur færðar sem ríkissjóðstekjur heldur sem tekjur flugmálastjórnar. Þessar tekjur námu 371 milljón króna á árinu 1990.

Ef ICAO tekjur eru frátaldar hafa aðrir óbeinir skattar aukist að raungildi um 610 milljónir króna á milli árana 1990 og 1991 eða um 12,1%.

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Þinglýsingar- og stimpilgjöld	2.335	2.240	95	4,2
Bifreiðagjöld	2.855	2.376	479	20,2
Ábyrgðargjald	284	252	32	12,7
Einkaleyfisgjald H.Í.	65	72	-7	-9,7
ICAO tekjur	-	371	-371	-100,0
Aðrir óbeinir skattar	<u>88</u>	<u>77</u>	<u>11</u>	<u>14,3</u>
	<u>5.627</u>	<u>5.388</u>	<u>239</u>	<u>4,4</u>

### Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur

Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur námu 5.620 milljónum króna á árinu 1991 sem er 1.024 milljóna króna hækkun frá árinu 1990 eða 22,3%. Mest er aukning í dráttarvöxtum og vöxtum af skammtímalánum, 1.164 milljónir króna en aðrar vaxtatekjur drógust lítilliga saman. Viðurlög vegna slæmrar lausafjárstöðu innlánsstofnana námu 48 milljónum króna á árinu 1990 en engin viðurlög féllu á innlánsstofnanir á árinu 1991. Að raungildi jukust þessar tekjur um 683 milljónir króna á milli árana 1990 og 1991 eða um 13,8%. Dráttarvextir og vextir af skammtímalánum jukust um 1.041 milljón króna en vaxtatekjur af langtímalánum drógust saman um 358 milljónir króna.

---

### Arðgreiðslur

Arðgreiðslur námu 1.830 milljónum króna á árinu 1991 sem er 166 milljóna króna lægri fjárhæð en á árinu 1990 og nemur samdrátturinn 8,3%. Mestu munar að á árinu 1990 voru færðar 504 milljónir króna til tekna sem arðgreiðsla frá Íslenskum Aðalverktökum en engin arðgreiðsla barst á árinu 1991. Á móti vegur að hluti af hagnaði Seðlabanka Íslands var 297 milljónum króna hærri á árinu 1991 en árið á undan. Nánari sundurliðun arðgreiðslna er birt hér á eftir. Að raungildi hafa arðgreiðslur lækkað um 314 milljónir króna eða um 14,7%.

## Sundurliðanir

Arðgreiðslur

Arðgreiðslur á árinu 1991 námu alls 1.830 milljónum króna samanborið við 1.996 milljónir króna á árinu 1990. Arðgreiðslur lækkuðu um 116 milljónir króna í heildina. Verulegar breytingar urðu á nokkrum liðum. Þannig hækkaði hlutur ríkissjóðs af hagnaði Seðlabanka Íslands um 297 milljónir króna milli áranna, og Fríhafnarinnar Keflavíkurflugvelli um 50 milljónir króna og Pósti og síma um 50 milljónir króna. Hins vegar bárust engar greiðslur frá Íslenskum Aðalverktökum á árinu 1991, samanborið við 504 milljónir króna árið 1990.

Arðgreiðslur af hlutabréfum lækkaði um 47 milljónir króna. Íslenska Járblendifélagið hf. greiddi t.d. engan arð. Aukning á tekjum af afgjaldi ríkisjarða á árinu 1991 frá 1990 liggja í því að á árinu 1990 voru gerðar leiðréttingar á skrá yfir afgjöldin og í framhaldi af því voru gamlar og óinnheimtanlegar skuldir afskrifaðar og færðar til lækkunar á tekjum þess árs.

Í þús. kr.	1991	1990	Mism.
<b>A. Beinar greiðslur</b>			
Fríhöfn Keflavíkurflugvelli	420.000	370.000	50.000
Flugmálastj. Keflavíkurflugv.	0	47.000	-47.000
Póstur og sími	550.000	500.000	50.000
Hl. af hagn. Seðlab. Ísl.	<u>770.555</u>	<u>473.400</u>	<u>297.155</u>
	<u>1.740.555</u>	<u>1.390.400</u>	<u>350.155</u>
<b>B. Sameignir ríkisins</b>			
Íslenskir Aðalverktakar	0	503.915	-503.915
Landsvirkjun	36.482	33.088	3.394
Íslensk Endurtrygging SKÝRR	4.028	3.357	671
	<u>3.500</u>	<u>3.000</u>	<u>500</u>
	<u>44.010</u>	<u>543.360</u>	<u>-499.350</u>
<b>C. Arður af hlutabréfum</b>			
Íslenska Járblendif. hf.	0	57.250	-57.250
Ferðaskrifstofa Íslands hf.	0	700	-700
Jarðboranir hf.	0	317	-317
Endurvinnslan hf.	321	535	-214
Bifreiðaskoðun Ísl. hf.	5.000	0	5.000
Norræni fjárfestingarbankinn	<u>6.479</u>	<u>0</u>	<u>6.479</u>
	<u>11.800</u>	<u>58.802</u>	<u>-47.002</u>
<b>D. Aðrar greiðslur</b>			
Afgjöld ríkisjarða	<u>33.461</u>	<u>3.545</u>	<u>29.916</u>
	<u>33.461</u>	<u>3.545</u>	<u>29.916</u>
Samtals arðgreiðslur	<u>1.829.826</u>	<u>1.996.107</u>	<u>-166.281</u>



Sala eigna

Bókfærðar tekjur vegna sölu eigna ríkissjóðs á árinu 1991 námu alls 383 milljónum króna. Af þeirri fjárhæð fóru 305 milljónir króna til makaskipta á öðrum fasteignum, aðallega til kaupa á húsnæði SS við Laugarnesveg fyrir Myndlista- og handíðaskóla Íslands. Ríkisendurskoðun telur rétt að birta í ríkisreikningi hvers árs yfirlit um seldar fasteignir, þannig að sjá megi hvað af heimiluðum fasteignasölum skv. 6. gr. fjárlaga hafa verið nýttar og hvert söluverðið var.

Eignir	Heimild í 6. gr.	Söluverð í þús.kr.
Búnaður grask.v. Fóðurs og fræs. <sup>1)</sup>		650
Funahöfði 7, hluti, Reykjavík	4.21/1991	5.900
Einbýlishúsið Bær III, Andakílshr.	4.57/1991	5.000
Fannaborg 6, Kópavogi <sup>2)</sup>	4.46/1991	60.000
Engjateigur 1, Reykjavík <sup>2)</sup>	4.45/1991	85.500
Súðarvogur 6, Reykjavík <sup>2)</sup>	4.31/1991	54.500
Funahöfði 7, hluti, Reykjavík <sup>2)</sup>	4.21/1991	19.000
Álfaskeið 50, Hafnarfjörður <sup>2)</sup>	4.32.1991	10.000
Aratún 26, Garðabæ <sup>2)</sup>	4.49/1991	14.000
Sæbraut 1, Seltjarnarnes <sup>2)</sup>	4.40/1991	14.000
Tunguháls 6, Reykjavík <sup>2)</sup>	4.58/1991	18.000
Síðumúli 24-26, Reykjavík <sup>2)</sup>	4.11/1991	20.000
Hæðargata 15, Njarðvík <sup>2)</sup>	4.50/1991	5.000
Torfastaðaskóli í Vopnafirði	4.39/1991	5.250
Laufás 8, Egilsstöðum	4.44/1991	4.420
Silfurbraut 6, íb. 201, Höfn	4.23/1991	2.975
Vélaverkst.hús. Str.v. Tálknf.	4.53/1991	1.000
Strandgata 13, Hvammstanga	4.63/1991	1.800
Strandgata 35, Eskifirði	4.24/1991	2.000
Kirkjubraut 10, Akranesi	4.55/1991	3.500
Flugskýli nr. 1, Reykjav. flugv.	4.47/1991	15.000
Akurbraut 15, Njarðvík	4.51/1991	7.000
Garðsbraut 39, Húsavík	4.62/1991	1.890

<sup>1)</sup> Tæki og vélar

<sup>2)</sup> Eignir seldar í makaskiptum fyrir húsnæði SS að Laugarnesvegi 91

---

Víkurbraut 21a, Vík	- engin -	2.000
Efstubraut 5, Blönduósi	4.41/1991	4.500
Húseign db. Helgu og Sigurl. Kristjáns.		<u>22.001</u>
		384.886
Lækkun vegna galla		-2.001
Sölu kostnaður		<u>-907</u>
		381.978
Tvívókuð sala		<u>1.000</u>
Bókfærðar tekjur		<u>382.978</u>
Óbókuð sala, Vetrarbraut 6, Siglufirði		200

### Innheimta og eftirstöðvar

Ríkissjóðstekjur til innheimtu á árinu 1991 námu alls kr. 129.720 milljónum króna. Upp í þá fjárhæð innheimtust 100.889 milljónir króna 77,8 %. Eftirstöðvar námu í árslok 28.831 milljónum króna og jukust um 6.181 milljónir króna frá árinu 1991 eða um 27,3%. Ógjaldfallnar eftirstöðvar í árslok 1991 námu alls kr. 9.311 milljónum króna og gjaldfallnar eftirstöðvar námu því alls kr. 19.520 milljónum króna og jukust um 4.952 milljónir milli ára eða um 34,0 %.

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Eftirstöðvar 1/1	22.650	21.077	1.573	7,5
Fært til tekna	105.979	94.737	11.242	11,9
Innheimtufé	<u>1.091</u>	<u>955</u>	<u>136</u>	<u>14,2</u>
Til innheimtu	<u>129.720</u>	<u>116.769</u>	<u>12.951</u>	<u>11,1</u>
Innheimt 1991	99.865	93.143	6.722	7,2
Innheimtufé	<u>1.024</u>	<u>976</u>	<u>48</u>	<u>4,9</u>
	<u>100.889</u>	<u>94.119</u>	<u>6.770</u>	<u>7,2</u>
Eftirstöðvar 31/12 1991	28.831	22.650	6.181	27,3
Ógjaldfallið 31/12 1991	<u>-9.311</u>	<u>-8.082</u>	<u>-1.229</u>	<u>15,2</u>
Gjaldf. eftirst. 31/12 1991	<u>19.520</u>	<u>14.568</u>	<u>4.952</u>	<u>34,0</u>

Af einstökum tekjuliðum voru það eftirstöðvar virðisaukaskatts sem jukust mest eða um 2.420 milljónir króna eða 37,3%, eftirstöðvar tekjuskatts einstaklinga hækkuðu um 1.450 milljónir króna eða um 32,1%. Dráttarvextir eru ekki innifaldir í framangreindum tölum en eftirstöðvar dráttarvaxta o.fl. jukust um 1.813 milljónir króna eða um 32,0%.

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Beinir skattar	8.978	7.250	1.728	23,8
Óbeinir skattar	12.308	9.735	2.573	26,4
Fjármunat. og aðrar tekjur	7.481	5.668	1.813	32,0
Innheimtufé o.fl.	<u>64</u>	<u>-3</u>	<u>67</u>	<u>-</u>
	<u>28.831</u>	<u>22.650</u>	<u>6.181</u>	<u>27,3</u>

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir innheimtu og eftirstöðvum einstakra tekjuliða. Fjárhæðir samanstanda af höfuðstól og dráttarvöxtum nema annað sé tekið fram.

### **Þinggjöld einstaklinga.**

Þinggjöld einstaklinga til innheimtu, þ.e. álögð þinggjöld að frádreginni staðgreiðslu, námu alls 9.364 milljónum króna og upp í þá fjárhæð innheimtust 4.896 milljónir króna eða 52,3%. Að teknu tilliti til niðurfærðra krafna í árslok 1991 að fjárhæð 494 milljónir króna er innheimtuhlutfallið 55,2% sem er heldur betri innheimta en árið áður en þá var innheimtuhlutfallið 54,4%

Eftirstöðvar þinggjalda einstaklinga, að teknu tilliti til niðurfærslu, námu í árslok 1991 3.974 milljónum króna sem er 6,1% hækkun frá fyrra ári.

### **Þinggjöld félaga.**

Þinggjöld félaga til innheimtu námu alls 10.429 milljónum króna á árinu 1991. Þar af innheimtust 5.108 milljónir króna eða 49,0%. Að teknu tilliti til niðurfærslu krafna í árslok 1991 að fjárhæð 1.379 milljónir króna er innheimtuhlutfallið 56,4% sem er mun lakara en árið áður en þá var innheimtuhlutfallið 63,6%.

Eftirstöðvar þinggjalda félaga, að teknu tilliti til niðurfærslu, námu í árslok 1991 3.942 milljónum króna og lækkuðu því um 2% frá árinu áður.

### **Söluskattur.**

Eftirstöðvar söluskatts til innheimtu námu alls 2.648 milljónum króna á árinu 1991. Upp í þá fjárhæð innheimtust 150 milljónir króna eða 5,6%. Að teknu tilliti til niðurfærslu í árslok að fjárhæð 1.229 milljónir króna er innheimtuhlutfallið hins vegar 10,5%.

Í árslok 1989 sem var síðasta árið sem söluskattur var við lýði námu gjaldfallnar eftirstöðvar 3.554 milljónum króna. Á árinu 1990 og 1991 nam álagning tæpum 700 milljónum króna sem að stærstum hluta eru reiknaðir dráttarvextir. Til lækkunar koma síðan breytingar og afskriftir sem námu 1.041 milljón króna. Á sama tíma hafa aðeins innheimst 715 milljónir króna. Eftirstöðvar án niðurfærslu í árslok 1991 nema því 2.498 milljónum króna.

Eftirstöðvar höfuðstóls, án niðurfærslu, námu í árslok 1991 tæpum 1.000 milljónum króna. Um 715 milljónir eru frá árunum 1988 og 1989 en eftirstöðvar söluskatts ná allt aftur til ársins 1977. Ljóst er að því lengra sem líður frá afnámi söluskattsins þeim mun erfiðara verður að innheimta eftirstöðvar hans.

### Launaskattur.

Eftirstöðvar launaskatts til innheimtu námu alls 2.398 milljónum króna á árinu 1991. Upp í þá fjárhæð innheimtust 979 milljónir króna eða 40,8%. Að teknu tilliti til niðurfærslu í árslok 453 milljónir króna er innheimtuhlutfallið 50,3%. Launaskattur var svo sem kunnugt er afnuminn í ársbyrjun 1991 er lög um tryggingagjald tóku gildi.

Eftirstöðvar höfuðstóls án niðurfærslu námu í árslok 649 milljónum króna. Um 469 milljónir króna eru frá árunum 1988 til 1990, en eftirstöðvar launaskatts ná allt aftur til ársins 1982.

### Bifreiðagjöld.

Þungaskattur skv. öikumælum til innheimtu á árinu 1991 nam alls 1.572 milljónum króna. Upp í þá fjárhæð innheimtust 1.197 milljónir króna eða 76,2%. Eftirstöðvar í árslok námu 375 milljónum króna og jukust um 103 milljónir króna frá árinu 1990 eða um 38,1%.

Þungaskattur, fast árgjald, til innheimtu á árinu 1991 nam alls 564 milljónum króna. Upp í þá fjárhæð innheimtust 453 milljónir króna eða 80,3%. Eftirstöðvar í árslok námu 111 milljónum króna og jukust um 21 milljón króna frá árinu 1990 eða um 22,9%.

Bifreiðagjald til innheimtu á árinu 1991 nam alls kr. 1.719 milljónum króna. Upp í þá fjárhæð innheimtust 1.294 milljónir króna eða 75,3%. Eftirstöðvar í árslok námu 425 milljónum króna og jukust um aðeins 2,5 milljónir króna frá árinu 1990 eða um 0,6%.

Eftirstöðvar bifreiðagjalda í árslok 1991 námu því alls 911 milljónum króna og jukust um 126 milljónir króna frá árinu 1990 eða um 16,1%.

Samskonar ákvæði eru í lögum um bifreiðagjald og þungaskatt þess efnis að við aðalskoðun ár hvert skuli færa sönnur á að gjaldfallin gjöld hafi verið greidd af bifreiðinni. Ella skal skoðunarmaður neita um skoðun, taka skráningamerki af og afhenda lögreglustjóra. Dæmi eru um að eftir þessu sé ekki farið og að bifreiðar fái skoðun án þess að lögboðin gjöld hafi verið greidd. Ríkisendurskoðun telur að framangreind vanskil sýni að mjög þurfi að herða eftirlit með innheimtu bifreiðagjalda.

### Staðgreiðsla.

Eftirstöðvar staðgreiðslu í árslok 1991 námu alls 5.910 milljónum króna, þar af voru ógjaldfallnar 2.528 milljónir króna þannig að gjaldfallnar skuldir námu alls 3.384 milljónum króna. Af gjaldföllum eftirstöðvum hafa verið niðurfærðar í ríkisreikningi 1.209 milljónir króna, sem eru 75% af skuldum þeirra aðila sem hætt hafa rekstri af ýmsum ástæðum.

Í millj. kr.

Höfuðst.

Dráttarv.

Samtals

Árið 1988	309	319	628
Árið 1989	375	273	648
Árið 1990	462	198	660
Árið 1991	<u>1.223</u>	<u>225</u>	<u>1.448</u>
	2.369	1.015	3.384
Niðurfærðar eftirstöðvar	<u>-724</u>	<u>-485</u>	<u>-1.209</u>
	<u>1.645</u>	<u>529</u>	<u>2.174</u>

Heildarálagning í staðgreiðslukerfinu á árunum 1988 - 1991 nam í árslok 1991 111.053 milljónum króna, sem þýðir að innheimtuhlutfallið er 96,95% og 98,04% þegar tillit hefur verið tekið til niðurfærslu í árslok. Innheimtuhlutfallið er svipað vegna áranna 1988-1990 eða á milli 96% og 97%, en heldur lakara vegna ársins 1991 eða um 95,63% sem skýrist m.a. af verulegum áætlunum það ár.

Í millj. kr.	Álagning	Skuld	Hlutfall
Árið 1988	21.204	628	2,96
Árið 1989	25.556	648	2,54
Árið 1990	31.141	660	2,12
Árið 1991	<u>33.151</u>	<u>1.448</u>	<u>4,37</u>
	<u>111.052</u>	<u>3.384</u>	<u>3,05</u>

Af framangreindri skuld nema áætlanir um 929 milljónum króna þar af eru 771 milljón króna vegna ársins 1991.

Af álagðri staðgreiðslu 1988-1991 eru 58,8% til innheimtu hjá Gjaldheimtunni í Reykjavík, 6,6% eru til innheimtu hjá Gjaldheimtu Suðurnesja, 5,3% eru til innheimtu hjá Sýslumanninum á Akureyri og 4,3% eru til innheimtu hjá Sýslumanninum í Hafnarfirði. Þau 25% sem eftir eru dreifast á 25 innheimtuembætti.

Vanskil launagreiðenda á staðgreiðslu eru mjög alvarlegt brot sem taka þarf hart á. Þrátt fyrir skýlausar heimildir til þess að stöðva atvinnurekstur launagreiðenda sem skuldar staðgreiðslu eru dæmi um að ekki sé gripið til aðgerða gegn þeim sem skulda umtalsverðar fjárhæðir um lengri tíma.

Fyrirkomulagið á uppgjöri staðgreiðslu við sveitarfélög er þannig að ríkissjóður ber einn skaðann ef skuld í staðgreiðslu tapast, t.d. vegna gjaldþrots. Ef fyrirtækið hefur t.d. skilað skilagrein, en ekki greitt hana, bera einstaklingar og sveitarfélög ekki skaða af því. Á hinn bóginn hirðir ríkissjóður alla dráttarvexti. Ríkisendurskoðun telur að þetta fyrirkomulag þurfi að endurskoða.

## Tryggingagjald

Eins og áður hefur komið fram var tryggingagjald fyrst innheimt á árinu 1991. Álagt tryggingagjald til innheimtu á árinu 1991 nam alls 8.959 milljónum króna. Upp í þá fjárhæð innheimtust 7.668 milljónir króna eða 85,6%. Ef tekið er tillit til ógjaldfallinna eftirstöðva um áramót að fjárhæð 976 milljónir króna er innheimtuhlutfallið 95,6%. Eftirstöðvar í árslok voru færðar niður um 37 milljónir króna, sem er 75% af skuldum þeirra aðila sem hætt hafa rekstri af ýmsum ástæðum.

Gjaldfallnar eftirstöðvar í árslok námu alls 352 milljónum króna og er þá ekki tekið tillit til niðurfærslu. Af þeirri fjárhæð námu áætlanir rúmum 300 milljónum króna.

## Virðisaukaskattur

Álagður virðisaukaskattur til innheimtu á árinu 1991 nam alls 47.991 milljón króna. Upp í þá fjárhæð innheimtust 39.217 milljónir króna eða 81,7%. Ef tekið er tillit til ógjaldfallinna eftirstöðva að fjárhæð 6.527 milljónir króna er innheimtuhlutfallið 94,6%. Innheimtuhlutfall 1990 var um 97% en þessi samanburður er af ýmsum ástæðum ekki marktækur m.a. vegna þess að þetta var fyrsta árið sem skatturinn var innheimtur.

Í millj. kr.	1991	1990	Mism.	%
Eftirstöðvar 1/1 1991	6.028	0	6.028	-
VSK skv. skýrslum	19.951	19.623	328	1,7
VSK af innfluttum vörum	24.206	21.176	3.030	14,3
Endurgreiddur VSK	-2.796	-2.455	-341	13,9
Dráttarvextir og álag	<u>602</u>	<u>455</u>	<u>147</u>	<u>32,3</u>
Til innheimtu	47.991	38.799	9.192	23,7
Innheimt 1991	<u>-39.217</u>	<u>-32.771</u>	<u>-6.446</u>	<u>19,7</u>
	8.774	6.028	2.746	45,6
Ógjaldfallnar eftirstöðvar	<u>-6.527</u>	<u>-5.004</u>	<u>-1.523</u>	<u>30,4</u>
Gjaldfallnar eftirstöðvar 31/12 1991	<u>2.247</u>	<u>1.024</u>	<u>1.223</u>	<u>119,4</u>

Þrátt fyrir að innheimtuhlutfall sé vel viðunandi þá hafa gjaldfallnar eftirstöðvar rúmlega tvöfaldast á milli árunna 1990 og 1991 og hefur þá verið tekið tillit til niðurfærslu eftirstöðva í árslok 1991 að fjárhæð 607 milljónir króna. Áætlanir skattstjóra virðast hafa aukist þegar borin eru saman árin 1990 og 1991. Hlutfall áætlana af nettóálagningu, þ.e. útskattur að frádregnum innskatti, var 8,04% árið 1991 samanborið við 6,98% árið 1990.

Á árinu 1991 námu áætlanir 1.663 milljónum króna en á árinu 1990 námu þær 1.338 milljónum króna. Hér er miðað við talningar úr kerfinu eins og þær stóðu í byrjun apríl á hvoru ári en þá lá álagning vegna nóvember og desember fyrir.

Þó svo að áætlanir séu stór hluti af eftirstöðvunum er hér um mjög alvarlega þróun að ræða sem nauðsynlegt er að sporna við strax. Í lögum um virðisaukaskatt er að finna mjög sterk innheimtuúrræði, t.d. heimild til að loka fyrirtækjum sem skulda virðisaukaskatt.

Öll framkvæmd virðisaukaskattskerfisins er eðli málsins samkvæmt mun þyngri en söluskattskerfisins. Kemur þar aðallega til langtum fleiri gjaldendur og viðamiklar endurgreiðslur sem eru í kerfinu svo það helsta sé nefnt.

Endurgreiðslur námu tæpum 2.800 milljónum króna á árinu 1991 og skiptast svo eftir tegundum:

Í millj. kr.	1991	1990
Matvara o.fl.	651	573
Byggingaraðilar v/sölu eða leigu	778	738
Byggingaraðilar v/einkanota	233	166
Vegna viðgerða- og viðh.vinnu	223	156
Húsbyggjendur, verðbætur	20	21
Starfsemi sveitarfélaga	665	689
Starfsemi annarra opinberra aðila	75	0
Sendimenn erlendra ríkja	4	2
Erlend fyrirtæki	1	0
Erlendir ferðamenn	54	52
Einnota umbúðir	75	50
Gjafir frá líknarfélögum	17	8
	<u>2.796</u>	<u>2.455</u>

Athugun Ríkisendurskoðunar hefur leitt í ljós að endurgreiðslur eru sá hluti virðisaukaskattskerfisins sem virðist hvað viðkvæmastur gagnvart mistökum og misnotkun. Ástæður þess eru bæði að um beinar útgreiðslur fjármuna er að ræða og að í sumum tilfellum er ýmsum erfiðleikum háð að sannprófa forsendur greiðslunnar eftir að hún hefur verið innt af hendi. Hér á landi eru einnig sérstakir flokkar endurgreiðslna, eins og endurgreiðslur til húsbyggjenda og sveitarfélaga er þekkjast varla annars staðar, og auka álag á virðisaukaskattskerfið.

Endurgreiðslum má skipta í tvo flokka. Annars vegar eru það þær endurgreiðslur sem eru tilkomnar vegna þess að innskattur er hærrí en útskattur og eru óaðskiljanlegur hluti virðisaukaskattskerfisins. Hins vegar er um að ræða endurgreiðslur sem hafa það markmið að ná fram ýmsum hliðarmarkmiðum í efnahagsstefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Þessar endurgreiðslur flækja framkvæmd virðisaukaskattsins og krefjast mikils eftirlits. Skattyfirvöld virðast hvorki hafa nægar fjárveitingar né tíma til að sinna þessari auknu eftirlitsþörf sem skyldi.

**Niðurfærsla eftirstöðva og afskriftir**



Í ríkisreikningi fyrir árið 1988 var í fyrsta sinn reynt að leggja mat á innheimtanleika eftirstöðva ríkissjóðstekna. Voru kröfur færðar niður með tvennum hætti. Skuldir aðila þar sem gjaldprotaskiptum var lokið voru færðar niður að fullu en skuldir aðila sem voru í gjaldprotaskiptum voru færðar niður um 75%. Þessi aðferð hefur verið notuð síðan.

Niðurfærsla eftirstöðva í árslok 1991 nam 5.468 milljónum króna, sem er tæplega 22% af gjaldföllum eftirstöðvum. Skv. þeim upplýsingum sem nú liggja fyrir má ætla að beinar afskriftir nemi 5.500 til 6.000 milljónum króna á árinu 1992. Á árinu 1991 námu beinar afskriftir tæpum 3.000 milljónum króna.

Í millj. kr.	1988	1989	1990	1991
Eftirstöðvar	18.134	21.077	22.650	28.831
- Ógjaldfallið	<u>-8.119</u>	<u>-6.915</u>	<u>-8.082</u>	<u>-9.311</u>
	10.015	14.162	14.568	19.520
Niðurfært í árslok	<u>1.372</u>	<u>3.032</u>	<u>5.858</u>	<u>5.468</u>
	<u>11.387</u>	<u>17.194</u>	<u>20.426</u>	<u>24.988</u>
Hlutfall af ógjaldf. eftirstöðvum	<u>12.05%</u>	<u>17.63%</u>	<u>28.68%</u>	<u>21.88%</u>

Beinir skattar eru færðir niður um 1.539 milljónir króna, óbeinir skattar eru færðir niður um 1.374 milljónir króna og fjármunatekjur og aðrar tekjur eru færðar niður um 2.555 milljónir króna eða 46,7% af heildarniðurfærslunni.

Í millj. kr.	1991	%
Eignarskattar	322	5,89
Tekjuskattar einstaklinga	909	16,62
Tekjuskattar félaga	<u>308</u>	<u>5,64</u>
Beinir skattar	<u>1.539</u>	<u>28,15</u>
Söluskattur	483	8,83
Virðisaukaskattur	420	7,69
Skattar af launagreiðslum	413	7,55
Aðrir óbeinir skattar	<u>58</u>	<u>1,06</u>
Óbeinir skattar	<u>1.374</u>	<u>25,13</u>
Dráttarvextir af þinggjöldum og staðgreiðslu	1.285	23,50
Dráttarvextir af söluskatti	747	13,66
Dráttarvextir af virðisaukaskatti	187	3,42
Dráttarvextir af launaskatti	290	5,30
Aðrar tekjur	<u>46</u>	<u>0,84</u>
Fjármunatekjur og aðrar tekjur	<u>2.555</u>	<u>46,72</u>
Samtals niðurfært í árslok 1991	<u>5.468</u>	<u>100,00</u>

## 00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS

Heildargjöld æðstu stjórnar ríkisins námu 1.054 milljónum króna á árinu 1991 eða 0,88% af gjöldum A-hluta ríkissjóðs. Lækkun gjalda frá árinu 1990 nam 43 milljónum króna eða 3,9%. Lækkunin skýrist einkum af minni kostnaði við endurbætur húseigna að Bessastaðum en hann nam 200 milljónum króna á árinu 1990 samanborið við 48 milljónir króna á árinu 1991. Þá lækkuðu útgjöld við opinberar heimsóknir og embætti forseta Íslands um tæpar 8 milljónir króna.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	í %
101 Embætti forseta Íslands	47.993	48.231	-238	-0,5
201 Alþingi	690.092	600.907	89.185	14,8
301 Ríkisstjórn	65.839	60.980	4.859	8,0
401 Hæstiréttur	29.365	26.753	2.612	1,6
510 Bessastaðir	47.535	199.959	-152.424	-76,2
520 Opinberar heimsóknir	15.599	23.073	-7.474	-32,4
610 Umboðsmaður Alþingis	17.441	14.253	3.188	22,4
620 Ríkisendurskoðun	<u>139.908</u>	<u>122.333</u>	<u>17.575</u>	<u>14,4</u>
Alls	<u>1.053.771</u>	<u>1.096.488</u>	<u>-42.717</u>	<u>-3,9</u>

Raunlækkun kostnaðar hjá æðstu stjórn ríkisins nam 123 milljónum króna eða 10,5% og skýrist einkum af minni stofnkostnaði. Launagjöld hækkuðu um 35 milljónir króna eða um 6,6% að raunvirði milli árana 1990 og 1991. Notast var við vísitölu þjóðarútgjalda til að meta raunbreytingar á útgjöldum ráðuneyta en hún hækkaði um 7,4% milli árana 1990 og 1991.

Gjöld æðstu stjórnar ríkisins samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1991 námu 1.090 milljónum króna. Lækkun gjalda í rekstraruppgjöri m.v. greiðsluuppgjör skýrist einkum af gjaldfærslu kostnaðar við endurbætur Bessastaða á árinu 1990 en greiðsla þess kostnaðar fór fram á árinu 1991.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 00-510 Endurbætur og viðgerðir Bessastaðastofu

Endurbótum og viðgerðum á Bessastaðastofu auk annarra framkvæmda er tengdust henni lauk í mars á árinu 1991. Heildarkostnaður þessa framkvæmdaþáttar samkvæmt skilamati sem lokið var í október 1991 nam 266,6 milljónum króna og skiptist hann sem hér segir:

◆	Úttektir og forhönnun	16,9 m.kr.
◆	Hönnun	30,8 m.kr.
◆	Umsjón og eftirlit	17,5 m.kr.
◆	Framkvæmdakostnaður	200,4 m.kr.
◆	Ýmiss kostnaður	1,0 m.kr.

Kostnaður við úttektir, forrannsóknir, hönnun og eftirlit nam samtals 65,2 milljónum króna eða 24,5% af heildarkostnaði við framkvæmdirnar. Kostnaður við fornleifagröft nam 17,8 milljónum króna, framkvæmdir við 1. - 4. áfanga Bessastaðastofu námu 174,5 milljónum króna og lagfæringar utanhúss 3,1 milljón króna. Þá nam kostnaður vegna ýmissa bráðabirgðaráðstafana sem grípa þurfti til vegna röskunar á starfsemi embættis forseta Íslands 4,5 milljónum króna.

Heildarkostnaður við framkvæmdir að Bessastaðastofu auk hönnunar, umsjónar og eftirlits nam 222,9 milljónum króna. Verkinu var skipt upp í fjóra áfanga en auk þess var unnið að lagfæringu utanhúss. Verkáfangar voru ekki boðnir út og voru verkþættir í öllum tilvikum unnir af ÍSTAK h.f.

Framkvæmdakostnaður við áfangana fjóra nam alls 176,5 milljónum króna. Áætlaður verktakakostnaður, sem er sú áætlun sem verktaki gerir við upphaf framkvæmda, nam 112,4 milljónum króna. Þannig nemur frávik frá áætlunum 64,0 milljónum króna eða 56,9% en áætlanir voru að meðaltali gerðar fimm mánuðum áður en framkvæmdum lauk. Ef miðað er við fast verðlag nam frávik kostnaðar frá áætlunum 62,8 milljónum króna á verðlagi í janúar 1991 eða sem nemur 52%

Frávik frá áætlunum vegna viðgerða Bessastaðastofu eru skýrð í skilamati af verkefnisstjóra. Þar kemur fram að húsið var mun verr farið en upphaflega var gert ráð fyrir og sífellt hafi bæst við upplýsingar um ástand hússins meðan á rannsóknum og framkvæmdum stóð. Þá þurfti að breyta hönnun vegna upplýsinga er rannsóknir á fornleifum leiddu í ljós. Þannig þurfti að þríhanna fyrirkomulag loftræstiklefa og tvíhanna lagnir að aðaltöflu og stjórnstöð.

Bessastaðanefnd var skipuð á miðju árinu 1989 af forsætisráðherra. Hlutverk hennar var að annast áætlunargerð, umsjón og eftirlit með framkvæmdum að Bessastöðum. Nefndin réði til sín verkefnisstjóra þegar á árinu 1989 sem hafa átti yfirumsjón með framkvæmdunum og hefur hann starfað með nefndinni síðan.

---

Eitt fyrsta verk nefndarinnar var að láta gera ítarlegar forrannsóknir varðandi húsnæðisþörf embættisins og tæknilega úttekt á ástandi Bessastaðastofu. Sú úttekt leiddi í ljós að ástand hússins var mun verra en talið hafði verið og umfang framkvæmdanna því viðameira en áætlað var. Svo virðist sem ekki hafi verið lögð nægjanleg vinna í forrannsóknir og úttektir á ástandi Bessastaðastofu þar sem þær úttektir sem Bessastaðanefnd lét vinna fyrir sig virðast ekki hafa leitt að fullu í ljós hvert ástand hússins var eins og sést á fráviki framkvæmdakostnaðar frá áætlunum verktaka. Ítarlegri rannsóknir ásamt samstarfi við fornleifafræðinga hefðu átt að koma í veg fyrir marghönnun einstakra verkþátta. Eins og fram kemur í skýrslu verkefnisstjóra var ljóst frá upphafi að fornleifagröftur yrði snar eða jafnvel ráðandi þáttur í þeim framkvæmdum sem framundan voru. Eðlilegt hefði verið að fornleifafræðingur hefði verið Bessastaðanefnd og verkefnisstjóra til ráðgjafar um framvindu verksins.

Í janúar 1992 kom út greinargerð Ríkisendurskoðunar um hönnunar- og eftirlitskostnað vegna opinberra framkvæmda á árunum 1989 og 1990. Sú athugun leiddi í ljós að hlutfall hönnunar- og eftirlitskostnaðar við framkvæmdir vegna endurbyggingar, þ.e. viðgerðir og endurbætur eldri bygginga, var mun hærra en við nýbyggingar. Þannig nam kostnaður við úttektir á ástandi bygginga, áætlunargerð, forhönnun, hönnun og eftirlit allt að 30% af framkvæmdakostnaði þeirra bygginga er úttektin náði til eða tvöfalt hærri en við nýbyggingar.

Hönnunarkostnaður virðist einkum ráðast af því hversu vel verk eru undirbúin áður en til framkvæmda kemur þannig að ekki þurfi að koma til breytinga á hönnun á verktíma. Verk eru oft á tíðum ekki að fullu skilgreind við upphaf framkvæmda og hönnun oft skammt á veg komin. Við slíkar aðstæður kemur oft til endurhönnunar vegna breyttra forsendna á verktíma. Til að koma í veg fyrir að framkvæmdir fari fram úr áætlun þarf verkið að vera að fullu skilgreint og hönnun allra verkþátta lokið áður en framkvæmdir hefjast. Þá þarf að fylgja þeirri verkáætlun sem fyrir liggur og þeim framkvæmdahraða sem áformaður er og forðast þannig flýtingu verks eða hlé á framkvæmdum sem ávallt virðist kalla á hærri verkkostnað.

## 01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld forsætisráðuneytis 3.616 milljónum króna eða 3,03% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 2.882 milljónum króna og skýrist af gjaldfærslu á yfirtöku ríkissjóðs á lánum Byggðastofnunar og Framkvæmdasjóðs Íslands að fjárhæð 2.833 milljónir króna.

Á árinu 1991 yfirtók ríkissjóður lán að fjárhæð 1.200 milljónir króna af Byggðastofnun samkvæmt heimild í 39. grein lánsfjárlaga þess árs og var sú fjárhæð gjaldfærð í ríkisreikningi 1991. Í ríkisreikningi 1991 er ennfremur gjaldfærð yfirtaka ríkissjóðs á lánum Framkvæmdasjóðs Íslands að fjárhæð 1.633 milljónir króna. Yfirtaka lánanna var heimiluð í 13. grein lánsfjárlaga ársins 1992 og samkomulag þess efnis undirritað á því ári. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að gjaldfæra yfirtöku lána Framkvæmdasjóðs Íslands í ríkisreikningi 1992 eins og fram kemur í umfjöllun stofnunarinnar í inngangi að skýrslu þessari.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	Frávik í %
1 Yfirstjórn	107.007	94.845	12.162	12,8
1-9 Önnur mál	<u>3.509.111</u>	<u>639.088</u>	<u>2.870.023</u>	--
Alls	<u>3.616.118</u>	<u>733.933</u>	<u>2.882.185</u>	<u>392,6</u>

Raunhækkun kostnaðar hjá forsætisráðuneytinu nam 2.828 milljónum króna og skýrist af áðurnefndum gjaldfærslum. Launagjöld ráðuneytisins hækkuðu um 4 milljónir króna að raunvirði milli árana 1990 og 1991 sem svarar til 2,5%.

Gjöld forsætisráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri námu 778 milljónum króna á árinu 1991. Hækkun gjalda í rekstraruppgjöri m.v. greiðsluuppgjör skýrist einkum af gjaldfærslu vegna yfirtöku lána Byggðastofnunar og Framkvæmdasjóðs Íslands.

## 02 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld menntamálaráðuneytis 16.895 milljónum króna eða 14,15% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 2.155 milljónum króna eða 14,6%. Hækkunin kemur fram á flestum málefnaflokkum ráðuneytisins en hlutfallslega er hækkunin mest hjá háskólunum, ýmsum rannsóknastofnunum, framhaldsskólum og hjá söfnum og menningarstarfsemi.

Á árinu 1991 voru tvær stofnanir menntamálaráðuneytisins fluttar til umhverfisráðuneytis, þ.e.a.s. Náttúruverndarráð og Náttúrufræðistofnun. Tekið er tillit til þessa við samanburð milli ára. Að öðru leyti en að ofan greinir er ekki um verulegar breytingar á starfsemi ráðuneytisins að ræða.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	í %
1 Yfirstjórn	245.218	220.763	24.455	11,1
2 Háskólar og ýmis ranns.st.	2.540.569	2.157.856	382.713	17,7
3 Mennta- fjölbr. og framh.sk.	2.754.479	2.186.598	567.881	26,0
4 Ýmis fræðslumál	223.248	240.392	-17.144	-7,1
5 Sérskólar	1.259.351	1.141.306	118.045	10,3
6-7 Héraðs- og grunnskólar	5.541.361	4.820.469	420.892	8,7
8 Önnur fræðslumál	2.693.723	2.377.646	316.077	13,3
9 Söfn, listir og menn.starfs.	<u>1.936.960</u>	<u>1.595.372</u>	<u>341.588</u>	<u>21,4</u>
Alls	<u>16.894.909</u>	<u>14.740.401</u>	<u>2.154.508</u>	<u>14,6</u>

Raunhækkun kostnaðar hjá menntamálaráðuneytinu nam 1.062 milljónum króna eða 6,7%. Rekstrarviðfangsefni ráðuneytisins hækkuðu um 723 milljónir króna eða 4,9% að raunvirði og stofnkostnaður hækkaði um 323 milljónir króna eða um 33,9% að raunvirði. Launagjöld ráðuneytisins hækkuðu um 6,6% að raunvirði milli áranna 1990 og 1991.

Gjöld menntamálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1991 námu 17.357 milljónum króna. Lækkun gjalda samkvæmt rekstraruppgjöri m.v. greiðsluuppgjör skýrist af 387 milljóna króna framlagi til greiðslu hluta af skuldbindingum ríkissjóðs vegna sameiginlegra framkvæmda ríkis og sveitarfélaga samkvæmt samkomulagi þessara aðila vegna laga nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Þessi skuldbinding var gjaldfærð og skuldfærð í ríkisreikningi fyrri ára og kemur því afborgunin til lækkunar á henni.

---

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 02-719 Fræðsluskrifstofur

Fræðsluskrifstofurnar, sem eru 8 talsins, starfa samkvæmt lögum nr. 49/1991 um grunnskóla, en störfuðu fram að þeim tíma samkvæmt lögum nr. 63/1974 með síðari breytingum.

Verkefni fræðsluskrifstofa eru fyrst og fremst áætlanagerð og eftirlit með námi og kennslu, sálfræðipjónusta, kennsluráðgjöf, skólaþróun og nýbreytnistarf, endurmenntun og símenntun kennara í samráði við skóla sem veita kennaramenntun.

Kostnaður við rekstur fræðsluskrifstofa var í fyrsta sinn árið 1990 alfarið greiddur úr ríkissjóði, en áður var hann greiddur sameiginlega af ríki og sveitarfélögum.

Í fjárlagafrumvarpi 1991 segir að við gerð fjárlaga 1990 hafi ekki legið fyrir upplýsingar um heildarrekstrarkostnað fræðsluskrifstofanna. Þegar sýnt þótti að hann var of lágt metinn í fjárlögum var rekstrarframlag til fræðsluskrifstofa hækkað um 7-8 % að raungildi. Fræðsluskrifstofurnar hækkuðu þó mismikið en tekið var m.a. mið af niðurstöðu reiknings 1989 og afkomuhorfum 1990.

Þrjár fræðsluskrifstofur, þ.e. á Vestfjörðum, Norðurlandi eystra og vestra, héldu sig innan ramma fjárveitinga á árinu 1991 en aðrar fóru 6-13% fram úr fjárlögum.

Í gildi eru reglur um að stofnanir haldi eignaskrá en nokkur misbrestur er á því að þær séu fyrir hendi.

Frágangur bókhalds er yfirleitt góður. Þó leiddi athugun á bókhaldsgögnum í ljós að oft skortir nokkuð á að reikningar vegna vissra útgjalda, s.s. funda, námskeiða, risnu, fargjalda o.fl. séu áritaðir af fræðslustjóra eða þeim aðila öðrum sem hefur til þess umboð. Ennfremur vantar oft skýringar á tilefni útgjaldanna. Þá vantar nokkuð oft farmiða með gjaldfærðum ferðakostnaði.

Við athugun þessa kom ennfremur fram að meðferð viðskiptareikninga hjá fræðsluskrifstofunum var oft á tíðum verulega ábótavant. Þá voru dæmi um að afdregnum gjöldum hefði ekki verið skilað eins og vera ber.

Nokkur misbrestur er á því að fyrir liggi aksturssamningar, í samræmi við gildandi reglugerð, við þá starfsmenn sem aka yfir 1000 kílómetra á ári í þágu stofnananna.

### 02-973 Endurbætur Þjóðleikhúss

---

Í fjárlögum voru veittar 140 milljónir króna til endurbóta Þjóðleikhússins og voru þær greiddar Innkaupastofnun ríkisins. Framlagi þessu var varið til að ljúka fyrstu lotu, fyrsta áfanga framkvæmdanna.

Þann 12. apríl 1991 gáfu menntamálaráðherra og fjármálaráðherra út skriflega yfirlýsingu þess efnis að þeir myndu beita sér fyrir því að fjárveiting fengist á fjárukalögum fyrir allt að 220 milljónir króna til aukinna framkvæmda við endurbætur hússins.

Á grundvelli yfirlýsingarinnar tók verktakinn erlent lán að fjárhæð 220 milljónir króna með sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs og var lánið síðan greitt upp af ríkissjóði í október 1991. Ríkisábyrgðin, lántakan og uppgreiðsla lánsins voru gerð án heimildar Alþingis. Ástæður þess að farið var út í meiri framkvæmdir en fjárlög gerðu ráð fyrir voru þær að meiri skemmdir komu í ljós á húsinu en ráð var fyrir gert í hönnuðum breytingum. Til þess að koma leikhúsinu í nothæft ástand á þeim tíma sem ráð var fyrir gert, þurfti að fara út í verkáfangi sem ekki voru fyrirhugaðir.

Í fjárukalögum fyrir árið 1991 nr. 75/1991 frá í desember 1991 var samþykkt 250 milljóna króna framlag til verkefnisins. Framkvæmdirnar höfðu þá farið fram úr því sem gert var ráð fyrir í fjárlögum, sem þessari fjárhæð nemur.

### **Aðrar stofnanir menntamálaráðuneytis**

Við athugun Ríkisendurskoðunar á bókhaldi og fjárreiðum ýmissa annarra stofnana ráðuneytisins komu í ljós m.a. eftirfarandi atriði:

- ◆ Viðveruskráning var mjög oft ábótavant og jafnvel ekki fyrir hendi eins og skylt er.
- ◆ Bókhald minni stofnana var oft á tíðum ekki eins og skyldi. Þannig vantaði oft að sjóðbók fylgdi bókhaldi.
- ◆ Áritanir og skýringar á tilefni gjaldareikninga voru oft ófullnægjandi.
- ◆ Aksturssamningar vegna akstur starfsmanna umfram 1000 kílómetra í þágu stofnana voru oft á tíðum ekki fyrir hendi eins og skylt er samkvæmt reglugerð nr. 580/1991 um bifreiðamál ríkisins.
- ◆ Eignaskrár þeirra stofnana sem teknar voru til athugunar vantaði oft en ekki.



## 03 UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Á árinu 1991 námu heildargjöld utanríkisráðuneytis 1.571 milljón króna eða 1,32% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 218 milljónum króna eða 16,2%. Hækkun gjalda ráðuneytisins skýrist einkum af hækkun framlags til þróunarmála og alþjóðlegrar hjálparstarfsemi að fjárhæð 65 milljónir króna, til ýmissa utanríkismála að fjárhæð 34 milljónir króna og til Þróunarsamvinnustofnunar Íslands að fjárhæð 26 milljónir króna.

Engir nýir fjárlagaliðir bættust við hjá ráðuneytinu á árinu 1991 og ekki var um að ræða verulegar breytingar á starfsemi þess milli árana 1990 og 1991.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	í %
1 Yfirstjórn	423.148	374.337	48.811	13,0
2 Löggæsla á Keflavíkurflugvelli	221.595	205.267	16.328	8,0
3 Sendiráð	390.878	372.915	17.963	4,8
3-9 Þróunarmál, alþjóðastofn. o.fl.	<u>534.949</u>	<u>399.633</u>	<u>135.316</u>	<u>33,9</u>
Alls	<u>1.570.571</u>	<u>1.352.152</u>	<u>218.419</u>	<u>16,2</u>

Raunhækkun gjalda hjá utanríkisráðuneytinu nam 119 milljónum króna eða 8,2% og kemur einkum fram á rekstrarlið ráðuneytisins. Skýringa á auknu rekstrarumfangi er m.a. að leita í tilfærslulið ráðuneytisins sem hækkaði um 78 milljónir króna eða um 20,7% að raunvirði. Hækkunin skýrist eins og fram kemur að ofan af framlagi til þróunarmála, alþjóðlegrar hjálparstarfsemi og alþjóðastofnana. Launagjöld ráðuneytisins jukust um 29 milljónir króna milli árana 1990 og 1991 eða um 4,9% að raunvirði og önnur gjöld hækkuðu um 18 milljónir króna eða um 3,4% að raunvirði.

Gjöld utanríkisráðuneytis námu 1.539 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Hækkun gjalda frá greiðsluuppgjöri nemur þannig 32 milljónum króna.

---

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 03-313 Sendiráð

Á árinu 1991 gerði Ríkisendurskoðun athugun á bókhaldi, fjárreiðum og eignum sendiráða Íslands í París og í London. Athuginin fólst í sjóðtalningu, afstemmingu bankareikninga, athugun bókhaldsgagna og skoðun eigna. Að áliti Ríkisendurskoðunar er meðferð og frágangur bókhalds hjá þessum sendiráðum í ágætu lagi.

Stofnunin vill þó benda á eftirfarandi atriði:

- ◆ Sendiráðum ber að gera nýja eignaskrá á þriggja ára fresti og við skipti á sendiherrum. Þess á milli ber um áramót að gera grein fyrir þeim breytingum sem hafa orðið frá síðustu eignaskrá.
- ◆ Meðferð viðskiptareikninga var ekki ávallt með fullnægjandi hætti.
- ◆ Samræmt reikningsform fyrir sendiráð og fastanefndir er ekki til. Í stað reikninga hafa verið notuð eyðublöð sem nota á sem kvittun fyrir innborgun. Ríkisendurskoðun leggur til að ráðuneytið hafi forgöngu um að útbúa reikningsform til notkunar í sendiráðum og hjá fastanefndum. Afriti reikninga vegna sértekna ber að halda eftir í númeraröð hjá sendiráðunum og eyðileggist reikningur ber að varðveita hann í númeraröðinni.
- ◆ Við þessa athugun svo og við athuganir hjá öðrum sendiráðum hefur komið í ljós að viðhaldi á skrifstofum þeirra og á sendiherrabústöðum er oft ábótavant. Brýnt er að koma viðhaldsmálum sendiráðanna í betra horf með skipulegum hætti.

#### 04 LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld landbúnaðarráðuneytis 5.654 milljónum króna eða 4,73% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 1.661 milljón króna eða 41,6% og skýrist hún af auknum framlögum til uppþóta á útfluttar landbúnaðarafurðir og uppkaupum ríkissjóðs á fullvirðisrétti bænda.

Á árinu 1991 tók gildi nýr búvörusamningur við Stéttarsamband bænda. Í viðauka með þeim samningi skuldbatt ríkissjóður sig til að kaupa fullvirðisrétt og greiða förgunarbætur vegna fækkunar á sauðfé með það að markmiði að aðlaga framleiðslu sauðfjárræktar að innanlandsneyslu. Samkomulag þessa efnis var undirritað í ágúst 1991 og í 38. grein lánsfjárlaga var veitt heimild til útgáfu skuldabréfanna. Alls voru gefin út skuldabréf að fjárhæð 1.213 milljónir króna og er sú fjárhæð gjaldfærð í ríkisreikningi 1991.

Á árinu 1991 fluttist stofnun Veiðistjóra frá landbúnaðarráðuneyti til umhverfisráðuneytis en að öðru leyti en að ofan greinir urðu ekki verulegar breytingar á starfsemi ráðuneytisins.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	í %
1 Yfirstjórn	122.021	105.961	16.060	15,2
2 Búnaðarmál	5.337.820	3.718.303	1.619.517	43,6
5 Skólar	<u>194.442</u>	<u>169.000</u>	<u>25.442</u>	<u>15,1</u>
Alls	<u>5.654.283</u>	<u>3.993.264</u>	<u>1.661.019</u>	<u>41,6</u>

Raunhækkun gjalda hjá landbúnaðarráðuneytinu nam 1.365 milljónum króna eða 31,8% og kemur einkum fram á tilfærslu ráðuneytisins sem hækkaði um 1.214 milljónir króna að raunvirði. Launagjöld ráðuneytisins jukust um 86 milljónir króna eða 12,7% að raunvirði og rekstrargjöld hækkuðu um 165 milljónir króna eða um 22,9% að raunvirði.

Gjöld landbúnaðarráðuneytis námu 5.426 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Hækkun gjalda frá greiðsluuppgjöri til rekstraruppgjörs skýrist af gjaldfærslu á skuldbindingum ríkissjóðs við bændur að fjárhæð 1.213 milljónir króna. Á móti kemur að greiðslur vegna ógreiddra útflutningsþóta í árslok 1990 námu 800 milljónum króna á árinu 1991 og var sú fjárhæð færð til lækkunar þeirrar skuldbindingar sem var færð í ríkisreikningi 1990. Þá voru greiddar 152 milljónir króna upp í skuldbindingar vegna jarðræktar- og búfjárræktarframlaga sem einnig voru færðar í ríkisreikningi fyrra árs.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 04-231 Skógrækt ríkisins

Í skýringum ríkisbókhalds með ríkisreikningi fyrir árið 1991 kemur fram að reikningsskil Skógræktar ríkisins voru ófullnægjandi á árinu 1991 og að leiðréttingar verði gerðar í reikningsskilum stofnunarinnar fyrir árið 1992.

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1990 gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við bókhaldsmál Skógræktar ríkisins. Þar kom m.a. fram að afstemmingu milli bókhaldskerfa hafði ekki verið sinnt og ekki voru fyrir hendi verklagsreglur er sneru að færslum þegar um tvö bókhaldskerfi er að ræða. Ríkisendurskoðun áréttar athugasemd sína þess efnis að ástand bókhaldsmála hjá Skógrækt ríkisins sé óviðunandi og úrbóta sé þörf nú þegar.

### 04-290 Framleiðnisjóður landbúnaðarins

Framlög til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins námu 683,2 milljónum króna á árinu 1991 og hafa hækkað um 6,4% frá fyrra ári. Lögbundið framlag ríkissjóðs nam 651,0 milljón króna auk 15,4 milljóna króna vegna uppgjörs ríkissjóðs vegna áranna 1986-1989.

Veittir styrkir námu 475,8 milljónum króna og hafa aukist um 29,4% frá árinu 1990. Framlög sjóðsins skiptast á efirfarandi hátt:

Fjárh. í m.kr.	1991	1990	Fráv.	
Búháttarbreyting		23,5	23,2	0,3
Atvinnuuppbygging		136,8	65,2	71,6
Loðdýrarækt		63,6	77,4	-13,8
Markaðsöflun	62,8	36,4	26,4	
Fullvirðisréttur, kaup og leiga	0,4	9,0	-8,6	
Búvörusamningur		97,8	120,0	-22,2
Önnur framlög		<u>90,9</u>	<u>36,3</u>	<u>54,6</u>
Framlög alls		<u>475,8</u>	<u>367,5</u>	<u>108,3</u>

Samkvæmt lögum nr. 89/1966 með síðari breytingum er hlutverk Framleiðnisjóðs landbúnaðarins að veita lán og styrki til framleiðniaukningar og hagræðingar í atvinnurekstri á bújörðum. Veitt er heimild til að styrkja jöfnum höndum rannsóknir og framkvæmdir er miða að lækkun framleiðslu- og framkvæmdakostnaðar svo og þær framkvæmdir er miða að því að laga landbúnaðarframleiðsluna að markaðsaðstæðum innanlands og utan. Innan Framleiðnisjóðs hefur ekki farið fram úttekt á því hvort að þeir styrkir og lán er sjóðurinn hefur veitt á undanförunum árum hafi leitt til þess að ofangreind markmið hafi náð fram að ganga.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf Framleiðnisjóður landbúnaðarins að gera mun ítarlegri úttektir á þeim verkefnum, aðilum og fyrirtækjum sem hann hyggst styrkja eða

---

lána fé. Ennfremur þarf sjóðurinn að fylgja því eftir að lán- og styrkveitingar hans séu notaðar á þann hátt sem ætlast er til.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að stjórn Framleiðnisjóðs landbúnaðarins reyni að meta hvort þeir fjármunir sem hann hefur veitt til landbúnaðarins skili tilætluðum árangri. Nauðsynlegt er fyrir stjórn sjóðsins að meta hvort hún hafi verið á réttri braut undanfarin ár og taka ákvörðun á grundvelli þeirrar niðurstöðu hvaða stefnu beri að marka í framtíðinni.

Staða útlána hjá Framleiðnisjóði nam 232,1 milljón króna í árslok 1991 og hefur aukist um 53,6 milljónir króna á árinu 1991 eða sem svarar til 30,0%. Samtals námu veitt útlán og styrkir 528,2 milljónum króna þar af námu styrkir 475,8 milljónum króna eða um 90% af heildarfyrirgreiðslu sjóðsins en hlutur lánveitinga var 52,4 milljónir króna eða aðeins um 10%.

Afskriftareikningur útlána stóð í 192,2 milljónum króna í árslok 1991 og nemur rúmum 80% af heildarútlánnum sjóðsins. Þá hvíla á sjóðnum ábyrgðir að fjárhæð 92,2 milljónir króna. Innheimtu lána hjá Framleiðnisjóði landbúnaðarins hefur verið ábótavant. Hlutverk stjórnar sjóðsins er sjá til þess að þau lán sem veitt eru séu endurgreidd. Þau ber t.d. ekki að afskrifa sem óinnheimtanleg nema að undangengnum sannanlega árangurslausum innheimtutilraunum. Ætlist stjórnin ekki til að þess fyrirgreiðsla sé endurgreidd skal hún veita hana í formi styrks eins og henni er heimilt samkvæmt lögum.

## 05 SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld sjávarútvegsráðuneytis 1.000 milljónum króna eða 0,84% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Lækkun gjalda frá árinu 1990 nam 1.895 milljónum króna eða 65,5%. Lækkunin skýrist einkum af yfirtöku ríkissjóðs á skuldbindingum Verðjöfnunarsjóðs fiskiðnaðarins að fjárhæð 1.458 milljónir króna, afskriftum lána Hagræðingardeildar Fiskveiðasjóðs Íslands við Endurlán ríkissjóðs að fjárhæð 293 milljónir króna og af 164 milljóna króna framlagi til Byggingasjóðs Hafrannsóknaskips vegna sölu á m/s Hafþóri en þessar fjárhæðir voru gjaldfærðar í ríkisreikningi ársins 1990.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik í %
1 Yfirstjórn	80.633	69.232	11.401 16,5
2 Útvegsból	862.927	2.774.830	-1.911.903 -68,9
9 Önnur ból	<u>56.363</u>	<u>50.505</u>	<u>5.858</u> <u>11,6</u>
Alls	<u>999.923</u>	<u>2.894.566</u>	<u>-1.894.643</u> <u>-65,5</u>

Raunlækkun gjalda hjá sjávarútvegsráðuneytinu nam 2.109 milljónum króna eða 67,8% og skýrist af þeim sérstöku gjaldfærslum sem að ofan voru nefndar. Launagjöld ráðuneytisins jukust um 20 milljónir króna eða um 3,4% að raunvirði en önnur gjöld að frádregnum sértekjum lækkuðu um 96 milljónir króna eða um 25,4% að raunvirði.

Gjöld sjávarútvegsráðuneytis námu 1.040 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1991. Lækkun gjalda frá greiðsluuppgjöri skýrist fyrst og fremst af sértekjum vegna reksturs Hafrannsóknastofnunar og Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins.

---

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 05-101 Vörslusjóðir hjá sjávarútvegsráðuneyti

Eftirfarandi sjóðir eru í vörslu sjávarútvegsráðuneytisins:

#### Úreldingasjóður fiskiskipa

Samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða í lögum nr. 24/1986 skyldi varðveita eignir Úreldingasjóðs fiskiskipa á bankareikningum og í skuldabréfum þar til sett hefðu verið ný lög um starfsemi sjóðsins. Á árinu 1986 tilkynnti Samábyrgð Íslands á fiskiskipum um lokauppgjör sjóðsins og voru eignir hans afhentar sjávarútvegsráðuneyti til umsjónar í samræmi við ákvæði laga nr. 40/1990. Á árinu 1990 var hrein eign sjóðsins afhent Hagræðingasjóði sjávarútvegsins en hún nam 101,3 milljónum króna í árslok 1990 og lauk þar með starfsemi sjóðsins.

#### Hagræðingasjóður sjávarútvegsins

Hagræðingasjóður sjávarútvegsins var settur á stofn skv. lögum nr. 40/1990. Fiskveiðasjóður Íslands skal annast reikningshald og rekstur sjóðsins í samkomulagi við sjóðsstjórn. Stofnframlag Hagræðingasjóðs voru eignir Úreldingasjóðs fiskiskipa og Aldurslagasjóðs. Uppgjörsár sjóðsins er frá 1. september til 31. ágúst og var fyrsta uppgjör sjóðsins fyrir tímabilið 1. janúar til 31. ágúst 1991. Eigið fé sjóðsins í ágústlok 1991 nam 594,1 milljón króna og hagnaður tímabilsins nam 92,4 milljónum króna.

#### Sjóður til undirbúnings byggingar sjávarútvegshúss

Í ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 24/1986 var kveðið á um að 12 milljónir króna af eignum Tryggingasjóðs fiskiskipa skuli varið til að undirbúa byggingu sjávarútvegshúss í Reykjavík. Eigið fé sjóðsins til undirbúnings byggingar sjávarútvegshúss nam 31,6 milljónum króna í árslok 1991 og tap á rekstri hans nam 1,6 milljónum króna sem skýrist af reiknaðri verðbreytingafærslu.

#### Sérstakur sjóður til hvalarannsóknna

Á árinu 1985 gerði Hafrannsóknastofnun og Hvalur h.f. með sér samning vegna veiða á hval í vísindaskyni. Í samningi þessum er m.a. kveðið á um að verði hagnaður af veiðunum skuli hann renna óskiptur í sérstakan sjóð í vörslu sjávarútvegsráðuneytisins. Jafnframt er mælt svo fyrir í samningnum að einungis skuli verja fé úr sjóðnum til hvalarannsóknna. Veiðum samkvæmt samningnum lauk á árinu 1989. Eigið fé sjóðsins nam 19,1 milljón króna í árslok 1991 og nam rekstrarhagnaður ársins 3,9 milljónum króna.

Að mati Ríkisendurskoðunar er tímabært að kanna hvort ekki sé eðlilegt að leggja þennan sjóð niður og láta hann renna í ríkissjóð. Ef ekki eru talin tök á slíku er full þörf á að treysta lagalegan grundvöll sjóðsins. Jafnframt mætti gefa þeirri

spurningu gaum hvort ekki sé eðlilegt að sameina hann svonefndum Hvalasjóði, en að honum er vikið hér á eftir.

#### Sjóður vegna öryggismála sjómanna

Samkvæmt bráðabirgðaákvæðum laga nr. 24/1986 er kveðið á um að verja skuli hluta af eftirstöðvum Tryggingasjóðs fiskiskipa til öryggismála sjómanna. Tap á rekstri sjóðsins nam 0,7 milljónum króna á árinu 1991 og átti sjóðurinn hvorki eignir né skuldir í árslok. Sjóðurinn hefur verið lagður niður.

#### Gengismunasjóður

Í tengslum við efnahagsaðgerðir ríkisstjórnarinnar vorið 1983 var gengi krónunnar fellt. Þá voru sett bráðabirgðalög um ráðstafanir í sjávarútvegsmálum nr. 55/1983 sem kváðu á um að þegar skilað var gjaldeyri fyrir útflyttar sjávarafurðir, sem framleiddar voru fyrir 1. júní 1983 skyldi hann greiddur útflytjanda á því kaupgengi sem í gildi var að frádregnum 10% gengismun. Gengismunurinn var færður á sérstakan reikning á nafni ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands og fé því sem á reikninginn kom skyldi ráðstafað í þágu sjávarútvegsins og sjóða hans. Fé þessu var í upphafi að mestu ráðstafað til átaks í orkusparnaðarmálum og til lánveitinga til loðnuskipa og loðnuvinnslustöðva.

Afborganir af þeim lánum sem veitt voru til loðnuvinnslustöðva hafa nú verið að fullu greiddar en þær voru innheimtar af Tollstjóraembættinu og lagðar inn á reikning í Seðlabanka Íslands. Lán sem veitt voru til útgerða loðnuskipa eru innheimt af Fiskveiðasjóði Íslands sem hlutfall af aflaverðmæti og eru þau lán ekki uppgreidd. Lánum og styrkjum til orkusparnaðar var ráðstafað í gegnum Fiskimálasjóð og eru eftirstöðvar þeirra lána til innheimtu þar. Eigið fé sjóðsins nam 102,2 milljónum króna í árslok 1991 en tap á rekstri sjóðsins var 13,4 milljónir króna á árinu.

Ofannefndir sjóðir sem sjávarútvegsráðuneytið hefur umsjón og eftirlit með hafa að geyma umtalsverða fjármuni. Sjóðir þessir eru gerðir upp af löggiltum endurskoðanda. Hins vegar er hvorki fjallað um tekjur sjóðanna eða ráðstöfun þeirra í fjárlögum né eru þeir uppfærðir í ríkisreikningi á árinu 1991. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þessir sjóðir þess eðlis að færa ætti þá í ríkisreikningi auk þess sem fjalla ætti um ráðstöfun fjármuna þeirra í fjárlögum.

### **05-901 Vörslusjóðir skrifstofu rannsóknastofnana atvinnuveganna**

Eftirtaldir sjóðir eru í vörslu skrifstofu rannsóknastofnana atvinnuveganna:

#### Hvalasjóður



---

Um Hvalasjóð er ekki svo kunnugt sé að finna nein ákvæði í lögum eða reglugerðum. Á sínum tíma mun andvirði ólöglegs hvalaafla hafa runnið í sjóðinn. Sjóðurinn hefur fengið framlög úr vörslusjóðum sjávarútvegsráðuneytisins. Ekki er að fullu ljóst hvaða hlutverki sjóðnum er ætlað að gegna en hann mun m.a. hafa staðið að hluta undir ýmsum kostnaði hinna svokölluðu hvalamála, þ.e. baráttunni fyrir veiði og nýtingu hvala.

Eigið fé sjóðsins nam 4,9 milljónum króna í árslok 1991 og hagnaður af rekstri sjóðsins á árinu nam 3,2 milljónum króna. Sjóðurinn er uppfærður í A-hluta ríkisreiknings undir sjávarútvegsráðuneytisins, ýmis verkefni sem tilheyrir aðalskrifstofu sjávarútvegsráðuneytisins.

Á sama hátt og varðandi áðurnefndan "Hvalarannsóknasjóð" er að mati Ríkisendurskoðunar full þörf á að treysta lagalegan grundvöll þessa sjóðs ef þörf er talin vera fyrir hann. Að öðru leyti vísast til þess sem segir hér að framan um sérstakan sjóð til hvalarannsókna.

#### Upptökusjóður

Samkvæmt 2. grein laga nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávarafla skyldi ólöglegur sjávarafli gerður upptækur og andvirði hans lagt í sérstakan sjóð sem verja ætti fé sínu í þágu fiskirannsókna og vísindalegs eftirlits með fiskveiðum eftir nánari ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins.

Eigið fé sjóðsins nam 63,9 milljónum króna í árslok 1991 og hagnaður ársins nam 3,9 milljónum króna á árinu. Sjóðurinn er uppfærður í B-hluta ríkisreiknings undir fjárlaganúmeri 25-204.

Samkvæmt 1. grein laga nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögsmæts sjávarafla skal greiða sérstakt gjald fyrir veiðar, verkun, vinnslu eða viðskipti með ólögsmætan sjávarafla. Gjaldið skal renna í sérstakan sjóð í vörslu sjávarútvegsráðuneytisins og skal verja fé úr honum í þágu hafrannsókna og eftirlits með fiskveiðum eftir nánari ákvörðun sjávarútvegsráðherra. Lög þessi tóku gildi 1. september 1992 og féllu þá áðurnefnd lög nr. 32/1976 um upptöku ólöglegs sjávarafla úr gildi. Ekki er í hinum nýju lögum að finna bein fyrirmæli um það hvernig ráðstafa skuli eignum upptökusjóðs samkvæmt eldri lögum en í ljósi ummæla í greinargerð að frumvarpi að hinum nýju lögum verður að líta svo á að í raun sé um sama sjóðinn og ræðir í hinum nýju lögum.

Þótt þessir sjóðir séu uppfærðir í ríkisreikningi telur Ríkisendurskoðun, á sama hátt og varðandi þá sjóði sem eru í vörslu sjávarútvegsráðuneytisins, að þeir séu þess eðlis að fjalla ætti um ráðstöfun fjármuna þeirra í fjárlögum.

---

Á árinu 1991 veitti Gengismunasjóður Hafrannsóknastofnun lán að fjárhæð 7,7 milljónir króna til kaupa á bergmálstæki. Ríkisendurskoðun vill vekja athygli á því að heimild til eignakaupa stofnana er einungis veitt í fjárlögum og að A-hluta stofnunum sé óheimilt að taka lán.

### 05-290 Veiðieftirlit

Ákvæði um veiðieftirlit er að finna í lögum nr. 81/1976 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Einnig eru í gildi lög um veiðieftirlitsgjald nr. 129/1989.

Nokkrum erfiðleikum er bundið að skilgreina nákvæmlega hvað fellur undir hugtakið veiðieftirlit en ekki er um það að ræða að sérstök stofnun annist þetta eftirlit. Telja verður þó að þar sé um að ræða það eftirlit sem sérstakir veiðieftirlitsmenn sjávarútvegsráðuneytisins sjá um. Störf þeirra ná til eftirlits með veiðum, þ.e. afla og veiðarfærum um borð í skipum sbr. 8. grein laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, eftirlits í landi, þ.e. með löndun, viktun, vinnslu og útflutningi afla og eftirlits sem fer fram innan sjávarútvegsráðuneytisins og byggt er á aðsendum gögnum.

Lög um Fiskistofu komu til framkvæmda 1. september 1992. Samkvæmt þeim er Fiskistofa opinber stofnun sem fellur undir sjávarútvegsráðuneytið. Verkefni stofnunarinnar er að annast framkvæmd laga og reglna varðandi ýmsa þætti sjávarútvegs mála þ.m.t. verkefni Veiðieftirlitsins. Þau verkefni sem Fiskistofu eru falin voru áður unnin af Fiskifélagi Íslands, Hafrannsóknastofnun, Ríkismati sjávarafurða og aðalskrifstofu sjávarútvegsráðuneytis þ.m.t. Veiðieftirliti.

Helstu athugasemdir er vörðuðu bókhald Veiðieftirlitsins á árinu 1991 voru eftirfarandi:

Bókfærðar tekjur námu 40,7 milljónum króna og urðu 6,8 milljónum króna hærrí en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Gjöld námu 76,6 milljónum króna og fóru 6,3 milljónir króna fram úr fjárlögum. Greiðslur úr ríkissjóði urðu þannig 0,5 milljónum króna lægri en ráð var fyrir gert.

Tekjuskráningu hjá Veiðieftirliti var verulega ábótavant þar sem tekjur voru ekki skráðar í bókhald fyrr en innborgunum var skilað til ríkisféhirðis. Innheimtar en óbókfærðar tekjur ársins 1991 námu 21,9 milljónum króna. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að allar upplýsingar um starfsemi Veiðieftirlitsins komi fram í bókhaldi á réttum tíma þ.e. að tekjur séu færðar í bókhaldið þegar þeirra var aflað óháð greiðslu.

Frekar óglögg skil voru á milli verkefna Veiðieftirlits og aðalskrifstofu sjávarútvegsráðuneytisins. Ekki hefur legið alveg ljóst fyrir hvernig kostnaði skuli skipt á milli þessara aðila. Nú þegar veiðieftirlitið hefur verið fært til Fiskistofu þarf kostnaðarskipting milli þess og annarra deilda Fiskistofunnar að vera raunhæf.

### 06 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 5.009 milljónum króna eða 4,19% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 494 milljónum króna eða 11,0%. Hækkun gjalda hjá yfirstjórn ráðuneytisins nam 49 milljónum króna eða 52,9% og skýrist einkum af útgjöldum vegna kosninga á árinu 1991 er námu 35 milljónum króna.

Á árinu 1991 fluttist Löggildingarstofan frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti til viðskiptaráðuneytis og er tekið tillit til þessa við samanburð á milli ára. Ekki var að öðru leyti um að ræða sérstakar breytingar á starfsemi ráðuneytisins.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	Frávik í %
1 Yfirstjórn	142.453	93.163	49.290	52,9
2 Dómgæsla, lögreglumál o.fl.	4.391.974	3.999.737	392.237	9,8
3 Þjóðkirkjan	<u>474.107</u>	<u>421.322</u>	<u>52.785</u>	<u>12,5</u>
Alls	<u>5.008.534</u>	<u>4.514.220</u>	<u>494.314</u>	<u>11,0</u>

Gjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hækkuðu um 161 milljón króna milli áranna 1990 og 1991 eða um 3,3% að raunvirði. Launagjöld hækkuðu um 138 milljónir króna eða um 4,3% að raunvirði og önnur gjöld að frádregnum sértekjum jukust um 28 milljónir króna eða 1,8% að raunvirði. Rekstrarumfang ráðuneytisins jókst þannig um 179 milljónir króna eða um 4,0% að raunvirði en á móti lækkaði stofnkostnaður um 17 milljónir króna eða 6,9% að raunvirði frá árinu 1990.

Gjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytis námu 5.022 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Lækkun útgjalda ráðuneytisins samkvæmt rekstraruppgjöri m.v. greiðsluuppgjör nemur þannig um 13 milljónum króna.

### 07 FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld félagsmálaráðuneytis 4.947 milljón króna eða 4,14% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 1.194 milljónum króna eða 31,8%. Hækkun gjalda ráðuneytisins skýrist m.a. af auknum framlögum til Byggingarsjóðs verkamanna að fjárhæð 410 milljónir króna og af auknum útgjöldum vegna ríkisábyrgðar á launum að fjárhæð 295 milljónir króna. Þá voru framlög í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, Erfðafjár sjóð og Bjargráðasjóð tæpum 300 milljónum króna hærri en þau voru á árinu 1990. Á árinu 1991 voru tekjur Erfðafjár sjóðs 325 milljónir króna. Þær tekjur gengu sem framlag til Framkvæmdasjóðs fatlaðra.

Á árinu 1991 var embætti Skipulagsstjóra ríkisins flutt frá félagsmálaráðuneyti til umhverfisráðuneytis og er tekið tillit til þess við samanburð milli ára. Ekki var að öðru leyti um að ræða sérstakar breytingar á starfsemi ráðuneytisins á árinu 1991.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	Frávik í %
1 Yfirstjórn	67.510	65.686	1.824	2,8
2 Húsnæðismál	899.802	534.167	365.635	68,4
3-9 Sveitarfélög	1.368.504	1.311.109	57.395	4,4
7 Málefni fatlaðra	1.365.890	1.207.022	158.868	13,2
3-9 Önnur mál	<u>1.245.656</u>	<u>635.248</u>	<u>610.408</u>	<u>96,1</u>
Alls	<u>4.947.362</u>	<u>3.753.232</u>	<u>1.194.130</u>	<u>31,8</u>

Raunhækkun gjalda hjá félagsmálaráðuneytinu nam 915 milljónum króna eða 22,7%. Hækkunin kemur einkum fram á tilfærslu ráðuneytisins að fjárhæð 820 milljónir króna eða 29,4% vegna þeirra auknu framlaga sem að ofan voru nefnd. Launagjöld ráðuneytisins hækkuðu um 83 milljónir króna eða um 7,6% að raunvirði og önnur gjöld að frádregnum sértekjum hækkuðu um 11 milljónir króna eða 7,7% að raunvirði.

Gjöld félagsmálaráðuneytis námu 4.977 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Lækkun gjalda frá greiðsluuppgjöri nemur þannig 30 milljónum króna og skýrist m.a. af færslum vegna Framkvæmdasjóðs fatlaðra og Erfðafjár sjóðs eins og fram kemur að ofan.

---

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 07-704 Málefni fatlaðra, Vestfjörðum

Ríkisendurskoðun telur ekki gæta samræmis í greiðslum íbúa sambýlisins Bræðratungu á sameiginlegum rekstrarkostnaði. Kostnaður vegna rekstrar sambýlisins skal falla jafnt á alla íbúa þess en svo var ekki.

Ríkisendurskoðun telur að ranglega hafi verið staðið að innheimtu í og ráðstöfun á "hússjóð" íbúa sambýlisins, Bræðratungu, og að skráningu á ráðstöfun á vörslufé íbúa sambýlisins sé verulega ábótavant.

Á næstunni er fyrirhugað að leggja niður sambýli það sem starfrækt hefur verið í B-húsi Bræðratungu og taka þess í stað upp þjónustu við íbúana í eigin húsnæði sem þeir hafa þegar keypt. Vakin er athygli á þessu fyrirkomulagi sem virðist vera að taka við sambýlisforminu að hluta og bent á að skilgreina þurfi nánar hvað skuli fólgið í slíkri þjónustu ásamt verkefnum og ábyrgð þess sem sér um hana þar sem núgildandi reglugerðir ná ekki til þessa þáttar. Varhugavert getur verið að gera þær kröfur til þessara einstaklinga að þeir standi hjálparlaust við skuldbindingar sem stofnað er til eða að þeir sjái hjálparlaust um eigin mál. Ríkisendurskoðun telur að sérstaklega þurfi að vanda til ákvarðana í þessu sambandi.

### 07-707 Málefni fatlaðra, Austurlandi

Athugun á bókhaldsgögnum svæðisstjórnarinnar leiddi í ljós að eigna- og skuldastaða er ekki eins og vera ber. Við afstemmingu kom í ljós að nokkuð er um óbókfært gegnumstreymi á bankareikningum. Allar hreyfingar á bankareikningum og sjóðum stofnunarinnar ber að bókfæra og að baki inn- og útborgunum eiga að vera fullnægjandi fylgiskjöl.

### 07-708 Málefni fatlaðra, Suðurlandi

Mikið skortir á að eftirlitsskyldu svæðisstjórnar Suðurlands með fjármálum sambýla hafi verið framfylgt eins og lög gera ráð fyrir. Hefur eingöngu verið um faglegt eftirlit að ræða. Sambýlin færa ekki sjóðbækur né sjóðdagbækur. Þá hafa ekki verið gerð rekstraryfirlit og send svæðisstjórninni eins og vera ber. Athugun sýnir að taka þarf þessi mál fastari tökum.

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að eigna- og skuldastaða efnahagsreikningsins reyndist ekki vera rétt. Afstemmingar höfðu ekki verið framkvæmdar og gegnumstreymi á hlaupareikningi var óbókfært.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að bókhaldslegri og eignalegri skiptingu eignarinnar Búhamar 17, Vestmannaeyjum verði komið á hreint. Á efnahagsreikning svæðisstjórnarinnar eru færðar ýmsar skuldbindingar vegna kaupa á eigninni en þinglýstur

---

eigandi er Þroskahjálp Vestmannaeyjum. Framkvæmdasjóður fatlaðra hefur veitt miklu fé til þessa verkefnis.

### 07-719 Tjaldanesheimilið

Útgjöld Tjaldanesheimilisins hafa farið umfram fjárheimildir frá árinu 1989. Mest var frávikíð milli áráanna 1990 og 1991 eða 16,4%. Útgjöld heimilisins hafa aukist meira en sem nemur verðlagsbreytingum undanfarin ár. Eigið fé heimilisins var neikvætt um 9,3 milljónir króna í árslok 1991 sem kemur fram í skuld við Ríkisspítala.

Launagjöld heimilisins hafa árlega hækkað umfram almennar launabreytingar m.a. vegna aukinnar yfirvinnu þar sem þörf vistmanna fyrir meiri þjónustu hefur aukist. Þá hefur viðhaldskostnaður á húsnæði Tjaldanesheimilis verið talsverður og átt stóran þátt í hækkingun rekstrarkostnaðar milli áráanna 1990 og 1991. Ekki var sótt um framlag til meiriháttar viðhaldsverkefna í fjárlagatillögum Ríkisspítala vegna ársins 1991.

Erfiðleikar hafa myndast varðandi fjárframlög til Tjaldanesheimilis þar sem að rekstur og stjórn heimilisins heyrir undir Ríkisspítala en fjárveitingar undir félagsmálaráðuneytið. Félagsmálaráðuneytið telur sig illa í stakk búið til að fjalla um fjárveitingar til rekstrar heimilisins þar sem afskipti þess af rekstri heimilisins séu engin. Ríkisendurskoðun telur að rekstur og stjórn Tjaldanesheimilis eigi að flytjast til félagsmálaráðuneytis þannig að málefni heimilisins falli að öllu leyti undir sama ráðuneyti.

### 07-951 Brunamálastofnun ríkisins

Eiginfjárstaða stofnunarinnar í árslok 1991 nam tæplega 20 milljónum króna. Með hliðsjón af sterkri stöðu stofnunarinnar telur Ríkisendurskoðun að endurskoða beri gjaldahlutfall brunabótagjaldsins.

Stofnunin er ekki í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis og sér hún sjálf um greiðslu reikninga og innheimtu. Ríkisendurskoðun mælist eindregið til að stofnunin nýti sér greiðsluþjónustu ríkisféhirðis. Þó þannig að innheimta verði áfram hjá stofnuninni en öllun tekjum verði skilað jafnóðum til ríkisféhirðis.

Gerð var athugun á frágangi ferðareikninga stofnunarinnar vegna ferðalaga starfsmanna. Komu í því sambandi fram annmarkar á frágangi, færslum ferðanna og formsatriðum sem hafa orðið til þess að viðskiptareikningar gefa ekki rétta mynd af stöðu viðkomandi aðila. Lögð er áhersla á að leiðréttingar verði gerðar og jafnframt að skrifleg grein verði gerð fyrir niðurstöðum.

Athugunin sýndi að lotun milli ára er ekki í samræmi við gildandi lög um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga sem gera ráð fyrir að allar kröfur og skuldbindingar séu færðar upp og sýndar í ársreikningi. Bókhaldið er fært samkvæmt greiðslum. Ársreikningurinn gefur því hvorki rétta mynd af afkomu ársins né eigna- og skuldastöðu. Tekjur skal bóka á því ári sem þær myndast og gjöld á því ári sem til þeirra er stofnað.

---

Hjá stofnuninni starfa 10 starfsmenn í 9 stöðugildum. Hækkun á launum var 21,5% frá árinu 1990. Dagvinna reyndist hafa hækkað um 11,9% en eftir- og álagsvinna um 32,7%. Hækkun þessi skýrir eyðslu umfram fjárveitingar fjárlaga á árinu 1991. Ríkisendurskoðun telur að meira aðhalds þurfi að gæta í þessum málum.

Ný lög um Brunamálstofnun ríkisins nr. 41/1992 tóku gildi á árinu 1992 og eru þau í veigamiklum atriðum frábrugðin eldri lögum um stofnunina.

### 07-982 Ríkisábyrgð á launum

Ríkisábyrgð á launum byggði á lögum nr. 88/1990. Samkvæmt 1. grein laganna ábyrgðist ríkissjóður greiðslu vinnulaunakröfu launþega á hendur vinnuveitanda ef bú vinnuveitandans hafði verið tekið til gjaldprotaskipta eða með dánarbú hans var farið sem skuldafrágöngubú.

Samkvæmt 4. grein laganna var ríkissjóði m.a. skylt að greiða þann kostnað sem launþegi eða sá sem krafðist bóta vegna tjóns af völdum vinnuslyss eða dauðsfalls launþega hafði orðið að greiða vegna nauðsynlegra ráðstafana til innheimtu kröfu sinnar, dráttarvexti og greiðslur í viðurkenndan lífeyrissjóð.

Heildargjöld vegna ríkisábyrgðar á launum námu 526 milljónum króna á árinu 1991. Þar af námu greidd vinnulaun 263 milljónum króna. Lífeyrissjóðsiðgjöld námu 138 milljónum, vaxtagjöld 83 milljónum og lögfræðikostnaður 18 milljónum króna.

Með samþykkt laga nr. 52/1992 um Ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota féllu lög nr. 88/1990 um ríkisábyrgð á launum við gjaldþrot úr gildi. Samkvæmt nýju lögnum er settur á fót ábyrgðarsjóður sem skal fjármagnaður með sérstöku ábyrgðargjaldi af greiddum vinnulaunum, þóknunum og reiknuðu endurgjaldi.

Helstu breytingar í hinum nýju lögum er lúta að launþeganum eru þær að réttur launþega til greiðslu vinnulauna takmarkast við 3 mánuði í stað 6 samkvæmt eldri lögum. Þá takmarkast greiðslur í lífeyrissjóði launþega við 18 mánuði í hinum nýju lögum en engar slíkar takmarkanir voru áður til staðar. Að auki eru meiri kröfur gerðar til lífeyrissjóða og sjóðþega varðandi innheimtu og skil á iðgjöldum. Þá ætti vaxtakostnaður að lækka í kjölfar breytinganna þar sem vaxtagreiðslur miðast við almenna sparisjóðsvexti í stað dráttarvaxta áður.

Þá er rétt að vekja athygli á því að í hinum nýju lögum er í g. lið 5. greinar kveðið á um að sjóðsstjórn skuli ákveða hámark á ábyrgð sjóðsins þegar um er að ræða kröfur launþega á kostnaði sem hann hefur þurft að greiða vegna nauðsynlegra ráðstafana til innheimtu launa- eða bótakröfu. Sambærilegt ákvæði til takmörkunar á ábyrgð sjóðsins var ekki að finna í lögum nr. 88/1990. Hér er fyrst og fremst um lögfræðikostnað að ræða.

### 08 HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis 45.025 milljónum króna eða 37,70% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 5.633 milljónum króna eða 14,3%. Hækkun gjalda ráðuneytisins skýrist af hækkun framlaga til Tryggingastofnunar ríkisins að fjárhæð 2.834 milljónir króna og 2.489 milljóna króna hækkun til heilbrigðismála en þar af hækkuðu framlög til sjúkrahúsanna þriggja í Reykjavík um 1.260 milljónir króna. Þá hækkuðu framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs um 289 milljónir króna.

Á árinu 1991 voru teknir inn þrír nýir fjárlagaliðir, þ.e.a.s. vistun geðsjúkra fanga, embætti héraðslæknis í Reykjavík og embætti héraðslæknis á Norðurlandi eystra. Að öðru leyti var ekki um að ræða verulegar breytingar á rekstrarumfangi ráðuneytisins.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	Frávik í %
1 Yfirstjórn	104.839	94.390	10.449	11,1
2 Tryggingamál	27.108.874	23.978.305	3.130.569	13,1
3-5 Heilbrigðismál	17.739.039	15.250.039	2.489.000	16,3
5 Skólar	35.637	38.438	-2.801	-7,3
6 Bindindismál	<u>36.250</u>	<u>30.385</u>	<u>5.865</u>	<u>19,3</u>
Alls	<u>45.024.639</u>	<u>39.391.558</u>	<u>5.633.081</u>	<u>14,3</u>

Raunhækkun gjalda hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu nam 2.715 milljónum króna eða 6,4%. Rekstrarliðir ráðuneytisins hækkuðu um 2.403 milljónir króna eða 5,8% að raunvirði og stofnkostnaður jókst um 372 milljónir króna eða sem svarar til 40,7% að raunvirði. Á móti lækkaði viðhaldskostnaður þess um 60 milljónir króna eða um 29,7% að raunvirði.

Gjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis námu 45.028 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1991. Greiðslur til ráðuneytisins eru þannig svipaðar rekstrarniðurstöðu ársins.



---

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

Á árinu 1991 kom út skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnsluendurskoðun hjá Tryggingastofnun ríkisins. Í þeirri skýrslu er að finna ýmis atriði er talið var að betur mætti fara í rekstri Tryggingastofnunar ríkisins og verða niðurstöður hennar ekki tíundaðar hér. Þó skal vakin athygli á eftirfarandi atriðum í rekstri Tryggingastofnunar ríkisins á árinu 1991.

Lög nr. 113/1990 um tryggingagjald tóku gildi í byrjun árs 1991. Tryggingagjald er iðgjald sem launagreiðendur greiða af öllum launum, þóknunum, reiknuðu endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa. Gjaldskyldan nær til allra launagreiðenda og ennfremur til þeirra sem vinna við eigin atvinnurekstur. Fjöldi greiðenda hefur því aukist til mikilla muna frá fyrri lögum um iðgjaldagreiðslur atvinnurekenda.

Með lögnum voru fimm tegundir launagjalda þ.e.a.s. launaskattur, lífeyrstryggingagjald, slystryggingagjald, vinnueftirlitsgjald og iðgjald í Atvinnuleysistryggingasjóð sameinuð í eitt gjald, tryggingagjald. Jafnframt var tekin upp staðgreiðsla gjaldsins. Samkvæmt 3. grein nefndra laga eru Atvinnuleysis-tryggingasjóði og Vinnueftirliti ríkisins markaðir tekjustofnar sem nema ákveðnum hundraðshlutum gjaldsins en það sem umfram er rennur til Tryggingastofnunar ríkisins til þess að fjármagna lífeyristryggingar og slystryggingar. Í lögnum er ekki kveðið nánar á um skiptingu gjaldsins milli einstakra tryggingasviða.

Útgjöld lífeyristrygginga námu 14.262 milljónum króna á árinu 1991 og hafa hækkað frá fyrra ári um 1.497 milljónir króna eða um 11,7%. Bætur lífeyristrygginga hækkuðu um 1.729 milljónir króna eða um 13,8% milli áranna 1990 og 1991 og skiptist hækkun einstakra bótaflokka þannig:

Fjárh. í m.kr.	1991	1990	%
Ellilífeyrir	8.980	7.881	13,9
Sjómannalífeyrir	127	112	12,8
Örorkulífeyrir og styrkir	2.558	2.174	17,7
Barnalífeyrir	307	255	20,7
Ekkju- og ekklabætur	157	150	4,2
Mæðra- og feðralaun	752	669	12,5
Fæðingarorlof	1.165	1.126	3,4
Bílastyrkir	129	107	20,7
Aðrar bætur	<u>62</u>	<u>34</u>	<u>84,4</u>
Bætur alls	<u>14.237</u>	<u>12.508</u>	<u>13,8</u>

Sé miðað við fast verðlag hafa útgjöld lífeyristrygginga hækkað um 624 milljónir króna eða sem nemur 4,6%. Bætur lífeyristrygginga hækkuðu um 874 milljónir króna að

raungildi milli ára 1990 og 1991, sem svarar til 6,5%. Fjöldi einstaklinga sem nutu lífeyrstryggingabóta var 51.748 og hefur þeim fjölgað um 1300 frá fyrra ári.

Útgjöld sjúkratrygginga námu 10.630 milljónum króna á árinu 1991 og hækkuðu um 829 milljónir króna frá árinu 1990 eða um 8,5%. Hækkun einstakra útgjaldaflokka milli ára 1990 og 1991 skiptist eftirfarandi:

Fjárh. í m.kr.	1991	1990	%
Vistgjöld, langlegustofnanir	2.562	2.299	11,4
Dagvistun, sjúkrastofnanir	228	225	1,3
Hjálpartæki	516	598	-13,7
Ýmis hjálpartæki	127	0	-
Bætur v/39.greinar Alm.tr.	328	274	19,7
Sjúkrakostnaður erlendis	287	187	53,5
Læknakostnaður	1.502	1.237	21,4
Tannlæknakostnaður	942	935	0,7
Sjúkrakostnaður, innlendur	1.235	991	24,6
Lyf	2.423	2.600	-6,8
Sjúkradagpeningar	220	186	18,3
Ferðakostnaður sjúklinga	138	135	2,2
Annar kostnaður	122	134	-8,9
Bætur alls	<u>10.630</u>	<u>9.801</u>	<u>8,5</u>

Útgjöld sjúkratrygginga hækkuðu um 159 milljónir króna að raunvirði milli ára 1990 og 1991 eða sem nemur 1,5%.

Útgjöld slysatrygginga námu 596 milljónum króna á árinu og hækkuðu um 98 milljónir króna frá árinu 1990 eða sem nemur 19,7%. Hækkun bóta slysatrygginga námu 123 milljónum króna milli ára 1990 og 1991 eða 30,6% og skiptist hækkunin þannig:

Fjárh. í m.kr.	1991	1990	%
Atvinnurekendur, aðrir en bændur	10	8	23,0
Stjórnendur bifreiða	166	87	91,1
Stjórnendur annarra ökutækja	9	5	69,6
Íþróttamenn	23	17	38,4
Launþegar, sjómenn	170	160	6,0
Launþegar aðrir en sjómenn	103	89	15,6
Bændur, makar og börn	20	14	40,8
Aðrar bætur	23	21	9,5
Bætur alls	<u>524</u>	<u>401</u>	<u>30,6</u>

Útgjöld slysatrygginga hafa aukist um 64 milljónir króna að raunvirði milli ára 1990 og 1991 eða um 12,0%. Bótageiðslur slysatrygginga hafa hækkað á árinu 1991 frá fyrra ári um 96 milljónir króna að raunvirði, sem svarar til 22,3%.

Opinberir lífeyrissjóðir í umsjá Tryggingastofnunar ríkisins eru Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóður alþingismanna, Lífeyrissjóður ráðherra, Lífeyrissjóður hjúkrunarkvenna og Lífeyrissjóður ljósmæðra. Auk þess annast stofnunin rekstur Lífeyrissjóðs sjómanna.

Hrein eign þessara sjóða í árslok 1991 til greiðslu lífeyris nam 18.313 milljónum króna og hefur hækkað á árinu um 2,5 milljarða króna eða um 15,8%. Áunnin lífeyrisréttindi hjá lífeyrissjóðunum námu 94.597 milljónum króna í árslok 1991 og hafa aukist um 9.208 milljónir króna frá fyrra ári.

Tryggingastofnun hafði á árinu að auki umsjón með Tannverndarsjóði, Erfðafjárjóði, Framkvæmdasjóði aldraðra, Umsjónarnefnd eftirlauna, Frjálsum slysatryggingum, Atvinnuleysisbótum vegna opinberra starfsmanna, Atvinnuleysistryggingasjóði og Ríkisábyrgð á launum í gjaldþroti.

Nettó skuldir ríkissjóðs við einstaka sjóði og deildir hjá Tryggingastofnun ríkisins námu í árslok 1991 um 700 milljónum króna þ.m.t. óinnheimt iðgjöld vegna lífeyris- og slysatrygginga, Framkvæmdasjóðs aldraðra og Atvinnuleysis-tryggingasjóðs. Óinnheimt iðgjöld námu í árslok 2,2 milljörðum króna. Af þeirri fjárhæð hefur ríkissjóður fjármagnað um 1,9 milljarða króna eingöngu vegna lífeyristrygginga. Af frádregnum óinnheimtum útgjöldum námu skuldir um 400 milljónum króna.

Skuldir einstakra deilda og sjóða skiptast eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu í þúsundum króna:

Sjóður/deild	Krafa	Skuld
Tryggingastofnun, rekstur	68.666	
Lífeyristryggingadeild		137.725
Sjúkratryggingadeild	329.991	
Slysatryggingadeild	611.266	
Lífeyrissjóður alþingismanna		29.015
Lífeyrissjóður ráðherra		3.428
Lífeyrissjóður ljósmæðra	812	
Tannverndarsjóður		692
Erfðafjárjóður	173	
Framkvæmdasjóður aldraðra	43.868	
Umsjónarnefnd eftirlauna		41.870
Atvinnuleysisbætur v/opb. starfsm.	6.835	
Atvinnuleysistryggingasjóður		154.394
Ríkisábyrgð á launum í gjaldþroti	5.842	
Samtals	<u>1.067.443</u>	<u>367.124</u>

Rekstrarkostnaður Tryggingastofnunar ríkisins nam um 551 milljón króna á árinu 1991 og hækkaði frá fyrra ári um 9,6%. Launakostnaður nam 270 milljónum króna á árinu sem er 10% hækkan frá fyrra ári. Á föstu verðlagi hækkaði rekstrarkostnaður stofnunarinnar um 14 milljónir króna eða 2,6%.

### 08-273 Atvinnuleysistryggingasjóður

Samkvæmt gildandi lögum um Atvinnuleysistryggingasjóð nr. 96/1990 eiga þeir félagar í stéttarfélögum sem atvinnulausir eru, rétt á bótum úr sjóðnum. Skilyrði er að félagið hafi verið aðili að Atvinnuleysissjóði við gildistöku laganna eða hafi síðar gerst aðili að sjóðnum. Lögin taka ekki til þeirra sem tryggður er réttur til atvinnuleysisbóta með öðrum lögum.

Samkvæmt lögum nr. 2/1985 um eftirlaun til aldraðra skal Atvinnuleysistryggingasjóður að verulegu leyti standa undir greiðslum ásamt ríkissjóði, Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og hlutaðeigandi lífeyrissjóðum.

Atvinnuleysistryggingasjóður hefur verið rekinn með halla frá því á árinu 1989. Ef fasteign er undanskilin hafa eignir sjóðsins að frádregnum skuldum lækkað um 23% frá því á árinu 1987. Núverandi tekjustofnar sjóðsins geta aðeins staðið undir kostnaði af um 2% atvinnuleysi. Í ljósi sívaxandi atvinnuleysis telur Ríkisendurskoðun brýnt að taka tekjustofna Atvinnuleysistryggingasjóðs til endurskoðunar.

Atvinnuleysistryggingasjóður greiðir stéttarfélögum allt að 5% af útborguðum bótagreiðslum fyrir þá vinnu sem þau inna af hendi við undirbúning úthlutunarnefndafunda og frágang og útborgun bóta. Nam þessi kostnaður 41 milljón króna á árinu 1991 og má gera ráð fyrir að á árinu 1992 verði kostnaðurinn um 90 milljónir króna og um 150 milljónir á árinu 1993, gangi eftir spá Þjóðhagsstofnunar um 5% atvinnuleysi. Því verður að telja tímabært að kanna hvort útborgun bóta sé betur fyrirkomið hjá sjóðnum sjálfum eða hvort komast megi að samkomulagi við stéttarfélögin um breytt fyrirkomulag sem leiði til lækkunar á kostnaði Atvinnuleysistryggingasjóðs.

### 08-324 Heyrnar- og talmeinstöð Íslands

Í lögum um Heyrnar- og talmeinstöð Íslands nr. 35/1980 er kveðið á um að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra setji stofnuninni og stjórn hennar starfsreglur. Þessar starfsreglur hafa ekki verið settar.

Samræmi þarf að vera á milli gjaldskrár stofnunarinnar og gjaldskrár talmeinafræðinga með sjálfstæðan rekstur.

Dæmi er um að starfsmaður fái greitt fyrir 100% starfshlutfall en hafi að jafnaði 80% viðveru en fái á móti ekki greidda yfirvinnu í vissum tilfellum. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að starfsmenn skili fullum vinnutíma hjá stofnuninni eins og starfssamningar kveða á um. Ríkisendurskoðun álitur það ekki á valdi stjórnar stofnunarinnar að semja við yfirlækni um störf og launakjör þar sem hann er skipaður af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Ennfremur skal á það bent að ekki skal greiða önnur laun en þau sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur samþykkt með stöðuheimildum og einingamati fyrir setu á stjórnarfundum og heimildir eru fyrir í fjárlögum.

---

Þá telur stofnunin að viðveruskráning starfsmanna sé ekki með fullnægjandi hætti jafnframt því sem endurnýja þurfi eignaskrá stofnunarinnar.

### 08-371 Ríkisspítalar

Útgjöld Ríkisspítala að frádregnum sértekjum námu 6.280 milljónum króna á árinu 1991 og fóru 99 milljónir króna fram úr fjárheimildum eða sem svarar til 1,6% rekstrarhalla. Aukafjárveitingar námu 302 milljónum króna en þar af voru 129 milljónir króna vegna ársins 1990.

Legudagar voru 395.902 og fækkaði um 10.150 frá árinu 1990. Meðallegutími á legudeildum voru 15 dagar en voru 15,5 á árinu 1990.

Átak var hafið á árinu til þess að koma á almenntri notkun stimpilklukku við tímaskráningu starfsmanna. Enn skortir þar þó nokkuð á og beinir Ríkisendurskoðun þeim tilmælum til Ríkisspítala að þessum málum verði komið í viðunandi horf.

Apótek Landspítalans fékk á árinu takmarkað leyfi til lyfjaafgreiðslu og nær leyfið til sjúklinga á göngudeildum og afgreiðslu ákveðinna lyfjategunda. Útboð lyfjainnkaupa leiddi til umtalsverðs sparnaðar.

Fyrir liggja drög að nýju samkomulagi við lækna um meðferð einkasjúklinga á göngudeild Landspítala gegn greiðslu aðstöðugjalds. Unnið hefur verið eftir eldra samkomulagi frá árinu 1979. Einnig liggja fyrir drög að vinnutímasamningi við hvern einstakan lækni þar sem tekið er fram um vinnutíma hjá Ríkisspítölum og tíma fyrir meðferð einkasjúklinga á göngudeild. Þá er ennfremur skilgreindur vinnutími lækna á einkastofu en kjarasamningar kveða á um slík réttindi. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að gengið verði formlega frá ofangreindu samkomulaginu svo og vinnutímasamningum við lækna.

Hafin voru að nýju útboð á matarinnkaupum til eldhúsa Ríkisspítala og undirbúin umfangsmikil útboð á þessu sviði. Ríkisendurskoðun fagnar þessu og telur rétt að unnið verði að sem hagkvæmustum innkaupum á flestum sviðum í rekstri spítalans með þessum hætti þar sem því verður viðkomið.

### 08-372 Borgarspítalinn

Við endurskoðun á ársreikningi Borgarspítalans 1991 komu m.a. fram eftirfarandi atriði sem vert er að vekja athygli á:

Legudögum fækkaði um 2,2% frá árinu 1990 og sjúklingum um 7%. Meðallegutími hefur lengst frá árinu 1990 um 4,7%. Engu að síður var rekstrarhalli ársins 33,1 milljón króna.

Launakostnaður hækkaði um 9,7% milli ára 1990 og 1991 en hækkunin var 11,5% ef miðað er við heildarlaun á legudag. Kostnaður við yfirvinnu hækkaði þó mun meira eða um 17,6%. Þessi hækkun virðist eiga sér þá skýringu að illa gekk að manna stöður og því dróst dagvinna saman en yfirvinna jókst að sama skapi.

Samkvæmt kjarasamningum hafa sérfræðingar heimild til takmarkaðrar vinnu á eigin stofum. Gróf könnun á heildargreiðslum til starfandi sérfræðinga á Borgarspítala, þ.e. frá Borgarspítala og Tryggingastofnun, bendir til þess að nokkuð margir þeirra vinni það mikla vinnu fyrir utan spítalann að veruleg þörf sé á því að koma á stimpilklukkukerfi.

Um 30 lækningar hafa samið við spítalann um móttöku einkasjúklinga í húsnæði spítalans gegn greiðslu aðstöðugjalds. Eftirlit með því að lækningar skili þessu aðstöðugjaldi hefur verið lítið og reyndist erfitt að koma því við. Þá hafa greiðslur borist seint. Lögð er áhersla á að leitað verði leiða til að koma á virkara eftirliti með notkun lækna á aðstöðu og sagt verði upp samningum við þá lækna sem ekki hafa staðið í skilum.

Við skoðun á tekjum rannsóknardeildar kom í ljós að enn vantar mikið uppá innheimtu göngudeildargjalda. Við samanburð á göngudeildargjöldum samkvæmt reikningum til Tryggingastofnunar og samkvæmt kassauppgjörum fyrir einn mánuð kom í ljós að rúm 12% teknanna vantaði. Brýna nauðsyn ber til að finna skýringar á þessum mismun og tryggja að öll göngudeildargjöld skili sér til rannsóknardeildar.

#### **08-420 Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið, sjúkrastofnanir SÁÁ**

Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið, SÁÁ, ráku sjúkrahúsið að Vog, endurhæfingaheimilin að Sogni í Ölfusi (síðar Vík á Kjalarnesi) og Staðarfelli í Dölum og göngudeildina í Síðumúla á árinu 1991 fyrir framlög úr ríkissjóði.

Verulegir gallar voru á ársreikningi SÁÁ sem leiddu til þess að gera þurfti talsverðar breytingar á honum. M.a. hafði verið gjaldfært í ársreikningi gerð bílastæða við Vog og kaup á innbúi vegna nýs meðferðaheimilis að Vík á Kjalarnesi. Ekki hafði fengist heimild fyrir þessum útgjöldum. Þá voru á árunum 1990 og 1991 færðar til gjalda afskriftir af fasteignum sem námu 1% af fasteignamati þeirra húseigna sem eru í eigu samtakanna en það er ekki í samræmi við uppgjörsaðferðir A-hluta stofnana. Að gerðum breytingum á ársreikningi virðist skuld samtakanna við sjúkrastofnanirnar vera um 44 milljónir króna. Á árinu 1992 var gert samkomulag milli heilbrigðisráðherra og SÁÁ um uppgjör á þessari skuld. Í því samkomulagi felst að samtökin greiða ríkissjóði liðlega helming skuldarinnar og ráðuneytið leiti heimildar til viðbótarfjárveitingu.

Skipting á kostnaði milli samtakanna og reksturs sjúkrastofnana er í mörgum tilvikum óljós. Er í því sambandi m.a. lagt til að skipting á rekstri aðalskrifstofu milli samtakanna og sjúkrastofnana verði endurskoðuð og ítarleg rök færð fyrir þeirri skiptingu.

Að teknu tilliti til leiðréttinga var verulegur rekstrarafgangur á árinu 1991 á sjúkrastofnunum. Framlög og tekjur umfram gjöld í heild námu 25,3 milljónum króna. Einungis göngudeild var rekin með halla.

---

Legudögum fjölgaði um 3,2% á milli ára og sjúklingum um 2%. Laun hækkuðu um 5,4% frá árinu 1990 en launavísitala um 8,4% á sama tíma. Annar rekstrarkostnaður hækkaði um 7,7% milli ára á stofnununum í heild án óreglulegra liða en að teknu tilliti til leiðréttinga.

Skráningu á komum á áfengisdeild göngudeildar er enn ábótavant.

### Önnur sjúkrahús

Við endurskoðun ársreikninga kom í ljós að í nokkrum tilvikum voru ekki notaðir fullnægjandi reikningar. Ennfremur var skráningu og innheimtu sértekna í nokkrum tilvikum ábótavant.

Nokkur misbrestur er á að reikningar séu áritaðir af yfirmönnum. Við könnun kom ennfremur í ljós að í nokkrum tilvikum voru reikningar frá læknum með verktakasamning ófullnægjandi, þannig að ekki kom fram við hvað var unnið eða hversu lengi.

Í sumum tilfellum voru fasteignir, tæki og áhöld eignfærð í bókhaldi sjúkrahúsa á föstum fjárlögum en kaup á slíkum fjármunum á að færa til gjalda á kaupári samkvæmt lögum um ríkisbókhald, ríkisreikning og gerð fjárlaga. Þá er bent á að nokkur misbrestur á því að fyrir hendi sé eignaskrá eins og áskilið er.

Sérstakar athugasemdir voru gerðar við slæma eiginfjárstöðu Fjórðungssjúkrahússins Neskaupstað og Sjúkrahúss Seyðisfjarðar. Báðar stofnanirnar eru með umtalsverðan yfirdrátt á tékkareikningi í árslok.

Þá var gerð athugasemd við undirgögn vegna tekjuskráningar hjá Sjúkrahúsi Keflavíkur-læknishéraðs. Endurkomur sjúklinga á slysavarðstofu eru skráðar á laus blöð og er frágangur þannig að samanburður við tekjubók er illmögulegur. Þá hefur númeraröð nýkomukorta ekki verið látin halda sér í tilheyrandi möppum og er það til trafala við endurskoðun. Einnig kemur fyrir að nýkomurnar skili sér ekki í tekjubók.

## Öldrunarstofnanir

Við endurskoðun á ársreikningum hjúkrunar- og öldrunarheimila fyrir árið 1991 kom í ljós að nokkuð skortir á fullnægjandi reikninga vegna sértekna stofnananna. Þá er jafnframt misbrestur á innheimtu þessara tekna þótt í minna mæli sé. Ennfremur kemur fyrir að greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins á vistgjöldum vistmanna hefjist of seint þar sem umsókn um vistun berast stofnuninni ekki nógu snemma. Þetta leiðir til þess að innheimta þarf vistgjöld af vistmönnum sjálfum. Nokkuð vantar á eftirlit með því að greiðslurnar berist frá vistmönnum.

Innra eftirliti þessara stofnana er í nokkrum tilvikum ábótavant, m.a. hvað varðar aðskilnað á milli gjaldkera- og bókhaldsstarfa. Skýrist þessi annmarki yfirleitt af smæð þessara stofnana.

### Heiðarbær, hjúkrunardeild aldraðra, Kirkjubæjarklaustri

Heiðarbær, hjúkrunardeild aldraðra, Kirkjubæjarklaustri fær framlög samkvæmt daggjaldakerfi sjúkratrygginga hjá Tryggingastofnun ríkisins. Rekstur hjúkrunardeildarinnar er í höndum einkaaðila og er heimilið rekið í tveimur einbýlishúsum. Annað húsið er í eigu Skaftárhrepps og fær rekstraraðili endurgjaldslaus afnot af því en hitt er í eigu rekstraraðilans sjálfs.

Á heimilinu voru 9 hjúkrunarrými og 5 dvalarrými í árslok 1991 og hafði þá hjúkrunarrýmum fjölgað um 2 frá árinu 1990. Átta stöðugildi eru á heimilinu en fjórir fastir starfsmenn unnu við daglega umönnun á árinu ef frá eru taldir tveir síðustu mánuðir ársins.

Við athugun komu í ljós verulegir annmarkar á bókhaldi hjúkrunardeildarinnar. Fjárreiðum heimilisins hefur ekki verið haldið aðgreindum frá fjárreiðum rekstraraðilans sem einnig hefur með höndum annan rekstur og uppáskriftir rekstraraðila á kostnaðarreikninga voru ekki viðhafðar. Brýnt er að koma þessum málum í viðunandi horf.

## Heilsugæslustöðvar

Þann 1. janúar 1990 yfirtók ríkissjóður rekstur heilsugæslustöðva. Árið 1991 er því annað árið sem ríkissjóður sér alfarið um rekstur heilsugæslustöðvanna í landinu.

Rekstrarafkoma heilsugæslustöðva á árinu 1991 var neikvæð um tæpar 34 milljónir króna eða um 2% af tekjum. Á árinu 1990 var rekstrarafkoman neikvæð um tæpar 12 milljónir króna eða um 0,8% af tekjum. Rekstrarafkoma heilsugæslu-stöðvanna hefur því versnað nokkuð frá fyrra ári.

Í þús. kr.	1990	1991	Mism.	%
------------	------	------	-------	---



Launagjöld	897.943	1.040.885	142.942	15,9
Önnur rekstrargj.	464.986	596.867	131.881	28,4
Eignakaup	<u>17.603</u>	<u>55.705</u>	<u>38.102</u>	<u>216,5</u>
Gjöld samtals	1.380.532	1.693.457	312.925	22,7
Sértekjur	<u>156.300</u>	<u>130.172</u>	<u>-26.128</u>	<u>-16,7</u>
Gjöld - sértekjur	<u>1.224.232</u>	<u>1.563.285</u>	<u>339.053</u>	<u>27,7</u>

Sé miðað við fast verðlag hækkuðu launagjöld heilsugæslustöðva um rúmar 67 milljónir króna milli áráanna 1990 og 1991 eða um tæp 7%.

Alls fengu 25 heilsugæslustöðvar utan Reykjavíkur, heilsugæslustöðvar í Reykjavík og Heilsuverndarstöðin greidd laun beint í gegnum Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis en svo var einnig á 1990. Hins vegar sáu 21 heilsugæslustöð alfarið um launagreiðslur sínar á árinu 1991 en á árinu 1990 voru a.m.k. laun lækna og hjúkrunarfræðinga á þessum stöðvum greidd í gegnum starfsmannaskrifstofuna.

Samanburður á launum milli áráanna 1990 og 1991 á föstu verðlagi sýnir að launagjöld þeirra heilsugæslustöðva sem fóru sjálfar með launagreiðslur sínar hækkuðu mun meira en þeirra heilsugæslustöðva sem fengu laun greidd í gegnum starfsmannaskrifstofuna á árinu 1991.

Hjá tveimur stöðvum sem sáu sjálfar um launagreiðslur sinna starfsmanna hækkuðu launagjöld yfir 100% milli ára að raungildi en það voru heilsugæslustöðvarnar á Þingeyri og í Neskaupstað. Að hluta til skýrist þessi hækkun launa hjá heilsugæslustöðinni á Þingeyri af greiðslum vegna staðaruppbóta en hjá heilsugæslustöðinni á Neskaupstað skýrist aukningin m.a. af mismunandi bókun á launum milli ára en hluti launanna var færður sem verktakagreiðslur á árinu 1990.

Á árinu 1991 fengu sjö heilsugæslustöðvar samþykktar greiðslur vegna staðaruppbóta. Hækkun launa á þessum stöðvum milli ára er mjög mismunandi eða allt frá því að vera rúm 10% og upp í 117% og skiptist eftirfarandi:

Heilsugæslustöð	%
Þingeyri	117,0
Flateyri	50,9
Kópasker	51,1
Þórshöfn	64,0
Raufarhöfn	30,1
Vopnafjörður	10,1
Djúpavogur	11,0

---

Önnur rekstrargjöld heilsugæslustöðva hækkuðu um tæpar 136 milljónir króna að raunvirði milli áráanna 1990 og 1991, sem svarar til 26%. Hækkun rekstrarkostnaðar er afar mismunandi milli stöðva en kostnaður nokkurra stöðva lækkaði milli ára. Hlutfallslega lækkaði rekstrarkostnaður heilsugæslustöðvarinnar í Neskaupstað mest milli ára eða um 56% að raunvirði sem skýrist eins og áður segir af því að hluti launa var færður sem verktakagreiðslur á árinu 1990. Þá hækkaði rekstrarkostnaður nokkurra heilsugæslustöðva um 100% að raungildi eða hjá heilsugæslustöðvunum í Reykjavík, Heilsugæslustöðinni Vík í Mýrdal, Heilsuverndarstöðinni Reykjavík og Heilsugæslustöðinni á Raufarhöfn en hjá síðastnefndu stöðinni var um að ræða eignakaup upp á rúmar 2 milljónir króna sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum.

Sértekjur heilsugæslustöðva lækkuðu að raunvirði um rúmar 37 milljónir króna milli áráanna 1990 og 1991 eða um rúm 22%. Sértekjur geta verið mjög mismunandi milli ára sem stafar m.a. af framlagi sveitarfélaga til meiriháttar viðhalds- eða stofnkostnaðarverkefna. Sértekjur heilsugæslustöðvanna fóru rúmar 27 milljónir króna fram úr áætlunum fjárlaga eða sem svaraði til 26% á árinu 1991.

Sértekjur voru breytilegar milli heilsugæslustöðva en sumar stöðvar voru með tekjur fyrir húsaleigu og sjúkraflutninga. Tekjur fyrir selda þjónustu s.s. sérfræðiþjónustu og ýmis þjónustugjöld eru einnig mismunandi milli stöðva. Nokkrar stöðvar hafa engar eða litlar tekjur fyrir selda þjónustu. Þær eru heilsugæslustöðvarnar á Akranesi, Stykkishólmi, Ísafirði, Seyðisfirði og í Hveragerði. Þessar heilsugæslustöðvar, nema í Hveragerði, eru reknar í tengslum við sjúkrahús staðarins. Þar virðist því um að ræða að tekjur vegna rannsókna og þess háttar verkefna renni til sjúkrahússins.

Lögð hefur verið áhersla á það við heilsugæslustöðvarnar að þær geri eignaskrá og skili til Ríkisendurskoðunar en talsvert margar stöðvar eiga enn eftir að gera eignaskrá. Eignaskrár voru almennt ekki til staðar þegar ríkissjóður yfirtók reksturinn.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þau vinnubrögð sem viðhöfð hafa verið varðandi fjárlagalið 08-500 sem eru heilsugæslustöðvar almennt. Sá fjárlagaliður hefur verið notaður til að mæta ýmsum útgjöldum heilsugæslustöðva, auk þess sem framlög til ýmsa heilsugæslustöðva vegna viðhalds og stofnkostnaðar hafa verið greidd af þessum fjárlagaliði.

Framlög af þessum fjárlagaliði hafa verið millifærð í árslok til einstakra heilsugæslustöðva en í fæstum tilfellum hafa fjárheimildir verið millifærðar til samræmis. Þetta leiðir til þess að fjárheimildir fjárlagaliðarins, heilsugæslustöðvar almennt, eru mun hærri en greiðslur og því virðist sem fjárheimildir hafi ekki verið að fullu nýttar á árinu og á hinn bóginn að þær stöðvar sem framlög fengu af fjárlagaliðnum hafi farið langt fram úr fjárheimildum. Ennfremur skal vakin athygli á því að erfitt hefur reynst að fá upplýsingar um hvaða heilsugæslustöðvar hafi fengið framlög af þessum fjárlagaliði en slíkar upplýsingar eru nauðsynlegar í þeim tilvikum t.d. þegar Innkaupastofnun eða einhverjum öðrum aðila er greitt vegna tækjakaupa einhverrar heilsugæslustöðvar.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjárheimildir séu millifærðar til viðkomandi stofnunar jafnóðum og kostnaður er færður í ársreikningum sömu stofnunar. Þetta á

---

jafnframt við þegar um er að ræða eignakaup sem hugsanlega eru greidd Innkaupastofnun ríkisins fyrir t.d. tækjakaup.

Við athugun á kostnaði heilsugæslustöðvanna kom í ljós að meðaltalskostnaður á hvern íbúa var langhæstur í mjög fámennum heilsugæsluumdæmum.

- ◆ Tólf heilsugæslustöðvar eru með íbúafjölda á bilinu 0 - 1.000, þar er meðaltalskostnaður á íbúa 17.604 krónur.
- ◆ Fjórtán heilsugæslustöðvar eru með íbúafjölda á bilinu 1.000 - 2.000 og meðaltalskostnaður á íbúa 10.190 krónur.
- ◆ Tólf heilsugæslustöðvar eru með íbúafjölda á bilinu 2.000 - 5.000 og meðaltalskostnaður á íbúa 8.662 krónur.
- ◆ Fjórar heilsugæslustöðvar eru með íbúafjölda á bilinu 5.000 - 10.000 og er meðaltalskostnaður á þeim stöðvum á íbúa 4.651 krónur.
- ◆ Fjórar heilsugæslustöðvar eru með íbúafjölda á bilinu 10.000 - 20.000 meðaltalskostnaður á íbúa er 6.018 krónur.
- ◆ Heilsugæslustöðvar í Reykjavík eru með hvað lágstan kostnað á íbúa eða 4.739 krónur.

### 09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld fjármálaráðuneytisins 19.890 milljónum króna eða 16,65% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 2.176 milljónum króna eða 12,3%. Hækkun gjalda ráðuneytisins skýrist einkum af hækkun vaxtakostnaðar af lánum ríkissjóðs að fjárhæð 1.469 milljónir króna og af auknum kostnaði ríkissjóðs við kaup og endurbætur á fasteignum að fjárhæð 687 milljónir króna.

Á árinu 1990 var fjárlaga- og hagsýslustofnun lögð niður sem sérstakt ráðuneyti og rekstur þess fluttur undir fjármálaráðuneytið. Þeir málaflokkar sem áður heyrðu undir fjárlaga- og hagsýslustofnun voru aðalskrifstofa, vaxtagjöld af ýmsum lánum ríkissjóðs, ríkisbifreiðar og tölvumál stjórnarráðs. Ríkisendurskoðun telur þessa skipan mála mun eðlilegri þar sem rekstur þessara málefnaflokkar heyrði undir stjórn fjármálaráðuneytis.

Skuldbindingar ríkissjóðs vegna lífeyrisréttinda námu 55.015 milljónum króna í árslok 1991 og hækkuðu um 4.878 milljónir króna frá fyrra ári. Af þeirri fjárhæð voru 2.912 milljónir króna gjaldfærðar sem nýjar skuldbindingar í ríkisreikning ársins 1991. Greiðslur til lífeyrissjóða vegna verðbóta á lífeyri starfsmanna námu 1.084 milljónum króna á árinu 1991 en sú fjárhæð er færð til lækkunar skuldbindingum ársins 1990.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	Frávik í %
1 Yfirstjórn	409.574	383.465	26.109	6,8
2 Toll- og skattheimta	1.386.865	1.489.393	-102.528	-6,9
3 Lífeyrissj., styrktarfé og eftirl. 2.912.174	2.899.800	12.374	0,4	
4 Útgjöld skv. sérst. lögum o.fl. 52.574	38.611	13.963	36,2	
8 Ýmis lán ríkissjóðs	12.394.589	10.925.506	1.469.083	13,4
9 Ýmis önnur mál	<u>2.734.094</u>	<u>1.977.378</u>	<u>756.716</u>	<u>38,3</u>
Alls	<u>19.889.871</u>	<u>17.714.151</u>	<u>2.175.720</u>	<u>12,3</u>

Raunhækkun gjalda hjá fjármálaráðuneytinu nam 863 milljónum króna eða um 4,5%. Rekstrarliðir ráðuneytisins hækkuðu um 129 milljónir króna eða 0,7% að raunvirði og stofnkostnaður jókst um 726 milljónir króna eða 71,4% að raunvirði og skýrist eins og fram kemur að ofan af kostnaði og kaupum á fasteignum á árinu 1991.

Gjöld fjármálaráðuneytis námu 15.441 milljón króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Hækkun gjalda frá greiðsluuppgjöri skýrist einkum af færslu þeirra lífeyrisskuldbindinga sem féllu á ríkissjóðs á árinu 1991 og af færslu áfallinna, ógjaldfallinna vaxta af skuldum ríkissjóðs í árslok.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 09-801 Ýmis lán ríkissjóðs, vextir

Útgjöld vegna ýmissa lána ríkissjóðs þar með talin vaxtagjöld Endurlána ríkissjóðs námu 12.395 milljónum króna á árinu 1991. Greiðslur vegna þessa liðar námu 9.875 milljónum króna og áfallnir en ógjaldfallnir vextir námu 2.520 milljónum króna í árslok 1991.

Útgjöld Endurlána ríkissjóð á árinu 1991 námu 10.555 milljónum króna eins og fram kemur í ársreikningi þeirra. Vaxtagjöld og lántökukostnaður námu 8.729 milljónum króna. Á árinu voru afskrifaðar tapaðar kröfur að fjárhæð 183 milljónir króna. Vaxtatekjur Endurlána ríkissjóðs ásamt yfirfærslukostnaði og lántökugjöldum námu 2.372 milljónum króna á árinu 1991. Í árslok 1991 námu eignir Endurlána 32.356 milljónum króna. Skuldir námu aftur á móti 120.082 milljónum króna.

Á árinu 1991 var reikningssskilaaðferðum breytt á þann hátt að afföll af seldum spariskírteinum eru færð til gjalda á líftíma lánanna en þau hafa fram til þessa verið gjaldfærð beint á rekstur á söluári. Afföll seldra spariskírteina námu 495 milljónum króna á árinu 1991 og voru 401 milljón króna færð á sérstakan affallareikning og 94 milljónir króna voru færðar til gjalda á vaxtakostnað.

### 09-981 Ýmsar fasteignir ríkissjóðs

Á ýmsar fasteignir ríkissjóðs var færður kostnaður við framkvæmdir á níu fasteignum sem ákveðnar voru í fjárlögum og fjárukaalögum ársins en auk þess er færð staða á viðskiptareikningum ríkissjóðs við Innkaupastofnun ríkisins vegna framkvæmda við Bjarnabraut 8, Borgarnesi og Skuggasund 3, Reykjavík. Á þennan fjárlagalið er ennfremur færð fasteignakaup ríkissjóðs sem heimiluð eru í 6. grein fjárlaga og þær fasteignir sem ríkissjóður innleysir á nauðungaruppboðum til tryggingar kröfum sínum.

Fasteignakaup ríkissjóðs námu 1.228 milljónum króna og eru þau ósundurliðuð í ríkisreikningi. Tveir stærstu liðirnir eru kaup á húsnæði Sláturfélags Suðurlands að Laugarnesvegi 91 undir Myndlista- og handíðaskóla Íslands fyrir 432 milljónir króna og kaup á húsnæði Íslandsbanka við Lækjartorg undir Héraðsdóm Reykjavíkur fyrir 219 milljónir króna. Samtals nam kaupverð þessara tveggja eigna 651 milljón króna, sem er rúmur helmingur þess sem varið var til fasteignakaupa á árinu. Afgangurinn skiptist síðan niður á 36 fasteignir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að ríkisbókhald sundurliði í ríkisreikningi fasteignakaup ríkissjóðs og geri jafnframt grein fyrir þeim heimildum sem kaupin eru byggð á hverju sinni. Þannig þurfi t.d. að gera greinarmun á fasteignum sem keyptar eru skv. heimildum í 6. grein fjárlaga og á fasteignum sem ríkissjóður leysir til sín á nauðungaruppboðum til tryggingar veðkröfum sínum. Reyndar er það skoðun stofnunarinnar að kaupverð þeirra fasteigna sem ríkissjóður kaupir á nauðungaruppboðum og ætlunin er að selja síðar eigi að færast á viðskiptareikninga ásamt þeim kostnaði sem ríkissjóður hefur þurft að leggja út fyrir s.s. greiðslur til annarra veðhafa. Viðskiptareikningarnir verði síðar gerðir upp þegar sala hefur farið fram.

Kostnaður við ýmsar fasteignir ríkissjóðs, kaup hans á eignum samkvæmt heimild í 6. grein fjárlaga og kostnaður við innleystar eignir nam 1.385 milljónum króna á árinu 1991. Í fjárlögum ársins voru veittar 191 milljón króna til þessa fjárlagaliðar en auk þess sem 300 milljónir króna voru veittar til útgjalda samkvæmt heimildarákvæðum. Í fjáráukalögum nr. 75/1991 var veitt fjárveiting að fjárhæð 805 milljónir króna til útgjalda samkvæmt heimildarákvæðum en á móti var fjárveiting til framkvæmda við mótuneyti í Arnarhvoli lækkuð um 16 milljónir króna. Alls nam fjárheimild ársins því 1.305 milljónum króna

## 10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld samgönguráðuneytisins 7.799 milljónum króna eða 6,53% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 560 milljónum króna eða 7,7%. Hækkunin skýrist af auknum framlögum til Vegagerðar ríkisins að fjárhæð 514 milljónir króna, til flóabáta og vöruflutninga að fjárhæð 135 milljónir króna og til hafnarmála að fjárhæð 413 milljónir króna m.a. vegna gjaldfærslu á skuldbindingum ríkissjóðs gagnvart hafnarsjóðum sveitarfélaga. Á árinu 1990 voru gjaldfærð ógreidd framlög vegna þjóðvega í þéttbýli að fjárhæð 196 milljónir króna. Þá var á árinu 1990 veitt sérstakt framlag til Póst- og símamálastofnunarinnar að fjárhæð 156 milljónir króna vegna alþjóðaflugþjónustu. Auk þessa voru afskrifaðar 88 milljónir króna af skuldum Skipaútgerðar ríkisins og 89 milljónir króna af skuldum Arnarflugs h.f. á árinu 1990.

Á árinu 1991 fluttust Landmælingar Íslands og Veðurstofa Íslands frá samgönguráðuneyti undir stjórn umhverfisráðuneytis og er tekið tillit til þessa við samanburð á milli ára.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	Frávik í %
1 Yfirstjórn	64.522	58.412	6.110	10,5
2 Vegamál	5.240.703	4.923.502	317.201	6,4
3-4 Samgöngur á sjó	1.786.721	1.345.092	441.629	32,8
4 Flugmál	519.445	611.493	-92.048	-15,1
1-6 Önnur samgöngumál	<u>187.634</u>	<u>300.521</u>	<u>-112.887</u>	<u>37,6</u>
Alls	<u>7.799.025</u>	<u>7.239.021</u>	<u>560.004</u>	<u>7,7</u>

Raunhækkun gjalda hjá samgönguráðuneytinu nam 24 milljónum króna eða 0,3%. Rekstrarliðir ráðuneytisins lækkuðu um 780 milljónir króna eða 39,5% að raunvirði en á móti hækkðu stofnkostnaðarviðfangsefni þess um 831 milljón króna eða 21,3% að raunvirði.

Gjöld samgönguráðuneytis námu 7.588 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Hækkun gjalda frá greiðsluuppgjöri skýrist einkum af gjaldfærslu á skuldbindingum ríkissjóðs gagnvart hafnarsjóðum sveitarfélaga. Á móti þeirri hækkun var framlag til Skipaútgerðar ríkisins samkvæmt greiðsluuppgjöri lækkað um 90 milljónir króna í rekstraruppgjöri til leiðréttingar á lokauppgjöri skulda Skipaútgerðarinnar.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 10-211 Vegagerð ríkisins

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1991 var framlag til Vegagerðar ríkisins 5.370 milljónir króna. Með fjárukalögum fyrir árið 1991 var bætt við 170 milljónum króna til nýframkvæmda en jafnframt skorið niður um 350 milljónir króna vegna jarðgangna á Vestfjörðum. Fjárheimildir til Vegagerðarinnar voru því 5.190 milljónir króna.

Útgjöld Vegagerðarinnar vegna nýframkvæmda og annars kostnaðar voru 5.237 milljónir króna. Útgjöld Vegagerðar umfram fjárheimildir og vegaáætlun námu 47,9 milljónum króna. Sundurliðast útgjöld umfram fjárheimildir sem hér segir:

Þús. kr.	Útgjöld	Fjárheim.	Mism.
Yfirstjórn	323.738	265.000	58.738
Viðhald vega	1.854.380	1.980.000	(125.620)
Nýframkvæmdir	2.515.513	2.445.000	70.513
Fjallvegir	62.409	50.000	12.409
Tilraunir	23.082	25.000	(1.918)
Sýsluvegir	188.393	173.000	15.393
Þéttbýlisvegir	269.900	252.000	17.900
Frá Varnarliði		(455)	455
	<u>5.237.415</u>	<u>5.189.545</u>	<u>47.870</u>

Útgjöld Vegagerðarinnar vegna viðhalds vega og tilrauna voru 127,5 milljónir króna innan fjárheimilda en á móti fóru útgjöld vegna annarra verkefna samtals 175,4 milljónir króna fram úr fjárheimildum.

Viðskiptaskuldir A-hluta Vegagerðar við B-hluta Vegagerðar hafa aukist um 106,6 milljónir króna. Hér er um óbeina lántöku A-hlutans hjá B-hluta Vegagerðarinnar að ræða. Ríkisendurskoðun bendir á að lántaka þessi hjá B-hlutanum er vegna viðskipta sem A-hlutinn á við B-hlutann og bókfærast sem vegaframkvæmdir hjá A-hluta.

Ríkisendurskoðun bendir á að æskilegt væri að aðgreina efnahag A-hlutans frá efnahagi B-hlutans í bókhaldi en svo er ekki gert. Ljóst er þó að það mun verða mjög kostnaðarsamt og auka fjölda færslna í bókhaldinu. Með því að flytja B-hluta Vegagerðarinnar í A-hlutann eins og vinnuhópur á vegum Ríkisreikningsnefndar leggur myndu þessi vandamál leysast enda yrði um einn efnahag að ræða.

Niðurstöður bókhalds voru ekki rekjanlegar beint til ársreiknings enda voru opunarfærslur og lokafærslur ekki færðar í bókhaldinu. Bæta þarf úr þessum annmörkum.

### 20-211 B-hluti Vegagerðarinnar.



Ríkisendurskoðun hefur borið saman afkomu B-hlutans skv. ársreikningi 1991 við fjárlög ársins 1991.

Í þús. kr.	Ársreikn.	Fjárlög	Mismunur
Tekjur	3.197.825	2.137.200	1.050.625
Gjöld	<u>3.000.661</u>	<u>2.077.900</u>	<u>922.761</u>
Hagnaður	<u>197.164</u>	<u>59.300</u>	<u>137.864</u>

Ljóst er að hagnaði umfram það sem gert er ráð fyrir í fjárlögum hefur verið ráðstafað til fjárfestingar. Þá hafa viðskiptakröfur B-hlutans á A-hlutann aukist verulega. Aukning krafna B-hlutans á A-hlutann eru m.a. vegna útseldrar vinnu B-hlutans sem kemur fram hjá A-hlutanum sem vegaframkvæmdir. Verður eigi annað séð en hér sé í eðli sínu um lántöku A-hlutans hjá B-hlutanum að ræða þótt með óbeinum hætti sé.

Fjárfesting ársins skv. ársreikningi var athuguð nánar en hún sundurliðast sem hér segir skv. ársreikningi:

#### Í þús. kr.

Húseignir	64.280
Vinnuvélar og bifreiðar	163.021
Áhöld	<u>13.282</u>
Fjárfesting alls	240.583
Heimild fjárlaga	<u>130.000</u>
Frávik	<u>110.583</u>

Af þessari niðurstöðu má ráða að fjárfesting hafi farið 110 milljónir króna fram úr heimildum og Vegagerðin hafi komið sér upp aðstöðu án heimilda.

Athugun á fjárfestingum, einkum í húseignum að fjárhæð 64,3 milljónir króna, hefur leitt í ljós að fyrst og fremst var hér um viðhald að ræða og hefði átt að bókfærast sem slíkt. Ríkisendurskoðun gerir af þessum ástæðum fyrirvara við ársreikning ársins 1991.

Í fjöldamörg ár hafa verið starfandi innan Vegagerðarinnar véladeild og birgðadeild. Litið hefur verið á þessar tvær deildir sem sjálfstæð fyrirtæki sem rekin eru á sambærilegan hátt og hvert annað fyrirtæki á almennum markaði. Þessar tvær deildir hafa myndað B-hluta Vegagerðarinnar. Tekjur hafa deildirnar fengið að megin hluta frá A-hluta Vegagerðarinnar með því að selja vörur, vinnu og leigja A-hlutanum tæki o.s.frv.

Á árinu 1990 bættist stór eining við B-hlutann "Rekstur umdæma". Fluttist þessi eining frá A-hluta Vegagerðarinnar. Að sögn forráðamanna Vegagerðarinnar var þessi

breyting gerð að frumkvæði hennar þar sem A-hlutinn hafði tekjur af þessari starfsemi en ekki væri gert ráð fyrir að A-hlutinn ætti að hafa tekjur skv. fjárlögum.

Ríkisendurskoðun telur að fyrir þurfi að liggja nákvæm skilgreining á því hvað af starfsemi Vegagerðarinnar skuli tilheyra B-hluta ríkisreiknings. Vegagerðin hefur ekki sjálfðæmi um hvað af rekstrinum tilheyri A-hluta og hvað tilheyri B-hluta. Vegagerðin hefur ekki leitað álits Ríkisreikningsnefndar fyrir þessari breytingu, en nefndin gerir tillögur um hvort einstakir ríkisaðilar skuli tilheyra A- eða B-hluta ríkisreiknings. Bent skal á að á vegum Ríkisreikningsnefndar hefur starfað vinnuhópur sem lagt hefur fram tillögur um að B-hluti Vegagerðarinnar verði fluttur undir A-hlutann. Að mati Ríkisendurskoðunar myndi það leysa vandamál þetta.

Ljóst er að breytingin hefur þau áhrif að afkoma A-hlutans versnar og afkoma B-hlutans batnar að sama skapi. Má ætla að áhrif breyttrar reikningsskilaaðferðar hafi það í för með sér að hagnaður fluttur frá A-hluta til B-hluta hafi numið tæpum 18,0 milljónum króna.

Stjórnunar- og undirbúningskostnaður Vegagerðar ríkisins nam 669,9 milljónum króna á árinu 1991 og skiptist hann eftirfarandi:

Í þús. kr.	Kostnaður
Stjórnun og undirbúningur	245.038
Kostnaður vegna yfirstjórnar umdæma	46.623
Kostnaður vegna skrifstofuhalds umdæma	40.859
Kostnaður vegna hönnunardeilda umdæma	148.184
Kostnaður vegna framkvæmdadeilda umdæma	84.921
Annar kostnaður umdæma	398
Kostnaður Héraðsstjórnar	<u>103.864</u>
Stjórnunar- og undirbúningskostnaður alls	<u>669.887</u>

Af heildarfjárveitingu að fjárhæð 5.190 milljónum króna er kostnaður þessi 12,91%. Auk þessa eru dæmi um að samskonar kostnaður og að ofan er nefndur svo sem hönnunarkostnaður sé bókfærður beint á verkin. Taka þarf til athugunar þann mikla kostnað við stjórnun og undirbúning hjá Vegagerðinni.

### 10-333 Hafnamál

Á árinu 1991 ákvað fjármálaráðuneytið að nýta heimild í lánsfjárlögum þess efnis að Endurlán ríkissjóðs lánaði Hafnabótasjóði 275 milljónir króna til að endurlána Sandgerðisbæ vegna framkvæmda við Sandgerðishöfn. Fram kom að lánið yrði endurgreitt á næstu átta árum, þ.e. 1992 - 1999, af framlagi á fjárlögum til Sandgerðishafnar og að ríkissjóður myndi greiða allan kostnað af lántökunni. Fjármálaráðuneytið staðfesti þann 3. júlí 1991 að ríkissjóður myndi greiða auk venjulegs

---

lántökukostnaðar, allan vaxtakostnað af láni þessu sem Sandgerðisbæ yrði gert að greiða ásamt verðbótum, sem á lánið kunni að falla á lánstímanum.

Skuldabréf milli Endurlána ríkissjóðs og Hafnabótasjóðs var undirritað 15. júlí 1991 og milli Hafnabótasjóðs og Sandgerðisbæjar þann 27. ágúst 1991. Í ársreikningum bæjarsjóðs Sandgerðis fyrir árið 1991 er fyrrgreint lán ekki fært í reikningi bæjarfélagsins í árslok 1991 þar sem bæjarsjóður telur að lánið og sá kostnaður sem því fylgdi sé alfarið viðfangsefni ríkissjóðs.

Undir liðnum "Hafnarframkvæmdir, aukning ógreiddra framlaga" er í ríkisreikningi 1991 gjaldfærð áður nefnd lánveiting til Sandgerðisbæjar að fjárhæð 287 milljónir króna. Í reikningi Endurlána ríkissjóðs er lánið fært sem krafa á Hafnabótasjóð og í reikningum Hafnabótasjóðs er lánið fært upp sem skuld við Endurlán ríkissjóðs og krafa á Sandgerðisbæ.

Við umfjöllum Fjárlaganefndar Alþingis um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 1991 gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við meðferð þessa máls og taldi í ljósi málsatvika rétt að fyrrnefnd lánveiting frá Endurlánum ríkissjóðs til Hafnabótasjóðs og síðar til bæjarsjóðs Sandgerðishafnar ætti að ganga til baka og leita ætti í stað þess heimildar í fjárukalögum fyrir árið 1991 fyrir þessu framlagi til Sandgerðishafnar. Hér er um að ræða fjármögnun á lögbundnum hluta ríkissjóðs í þessum hafnarframkvæmdum og telur Ríkisendurskoðun því að fara eigi með fjármögnun á framlagi þessu á sama hátt og fjármögnun annarra útgjalda ríkissjóðs, þ.e. með útborgun úr sjóði eða með lántökum. Ríkisendurskoðun telur þessa málsmeðferð gagnrýnisverða enda samrýmist hún ekki hafnalögum og lögum um gerð ríkisreiknings og fjárlaga.

### 11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld iðnaðarráðuneytisins 1.279 milljónum króna eða 1,07% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Lækkun gjalda frá árinu 1990 nam 1.213 milljónum króna eða 48,7%. Lækkunin skýrist af sérstökum afskriftum skulda ýmissa aðila á árinu 1990 hjá Ríkisábyrgðasjóði og Endurlánum ríkissjóðs samtals að fjárhæð 1.294 milljónir króna m.a. vegna Orkusjóðs, Sjóefnavinnslunnar hf. og Þörungavinnslunnar hf. Af frátöldum þeim afskriftum hækkuðu gjöld ráðuneytisins um 81 milljón króna.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik í %
1 Yfirstjórn	45.011	41.626	3.385 8,1
2 Iðnaðarmál	278.646	857.120	-578.474 -67,5
3 Orkumál	<u>955.376</u>	<u>1.593.693</u>	<u>-638.317</u> -40,1
Alls	<u>1.279.033</u>	<u>2.492.438</u>	<u>-1.213.405</u> -48,7

Raunlækkun gjalda hjá iðnaðarráðuneytinu nam 1.398 milljónum króna eða 52,2% og skýrist af afskriftum skulda í iðnaðar- og orkugeiranum. Launagjöld ráðuneytisins hækkuðu um 18 milljónir króna eða 3,4% að raunvirði en önnur gjöld að frádregnum sértekjum lækkuðu um 15 milljónir króna eða 40,5% að raunvirði.

Gjöld iðnaðarráðuneytis námu 1.303 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Rekstrarniðurstaða ríkisreiknings varð þannig 24 milljónum króna hærri en greiðsluuppgjör ársins.

---

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 11-301 Orkustofnun

Sértekjur Orkustofnunar jukust um 20,8% að raunvirði milli áráanna 1990 og 1991. Hækkun tekna stafar að mestu leyti af verkefni við rannsóknir í Hvalfirði vegna jarðgangnagerðar. Útgjöld stofnunarinnar að launagjöldum slepptum jukust um 27,0% á föstu verðlagi milli áráanna 1990 og 1991. Launagjöld jukust um 9,9% milli áráanna 1990 og 1991. Almenn virðist mega draga þá ályktun að á árinu 1991 hafi gengið erfiðlega að draga úr útgjöldum hjá Orkustofnun samfara minni umsvifum.

Helstu athugasemdir vörðuðu eftirfarandi atriði:

Tekjuskráningu stofnunarinnar m.a. hvað varðar gerð verksamninga, lotun tekna og samræmd vinnubrögð við útgáfa sölureikninga er enn nokkuð ábótavant þrátt fyrir ábendingar um úrbætur. Sérstaklega eru tafir á útgáfu sölureikninga enn allmiklar.

Mikill misbrestur er á að fylgt sé reglum við gerð og undirritun verksamninga varðandi viðeigandi samþykki um tilhögun og tímasetningu á greiðslum fyrir söluverk. Þá kemur ennfremur fyrir að starfsmenn sem ekki hafa til þess heimild undirriti verksamninga.

Áritanir á gjaldareikninga og formkröfur við reikningagerð vegna virðisaukaskatts voru að nokkru leiti ábótavant. Þá er minnt á nauðsyn þess að gæta hófs varðandi útgjöld vegna risnu og að tækifærisgjafir hvers konar eru óheimilar án samþykkis ráðuneytis hverju sinni.

### 11-302 Rafmagnseftirlit ríkisins

Á árinu 1991 urðu gjöld Rafmagnseftirlits ríkisins umfram tekjur 77,8 milljónir króna og fóru 3,2 milljónir króna fram úr fjárheimildum.

Ágreiningur hefur verið á milli rafmagnseftirlitsins og Félags raftækjaheildsala um innheimtu prófunargjalds af rafföngum í samræmi við reglugerð nr. 497/1990. Félag raftækjasala telur sig hafa vilýrði iðnaðarráðuneytisins fyrir því að reglugerðin verði endurskoðuð og á meðan þeirri endurskoðun sé ekki lokið verði raffangaprófunargjald ekki innheimt. Af þeim sökum neita nokkrir raftækjaheildsalar að greiða útgefna sölureikninga rafmagnseftirlitsins og aðrir óska eftir endurgreiðslu á þegar greiddum sölureikningum vegna raffangaprófunar. Ekki verður séð að áður nefnd reglugerð hafi verið numin úr gildi að hluta til eða að öllu, eða gildistöku hennar verið frestað. Ríkisendurskoðun telur því ekki rétt að fella niður kröfur vegna raffangaprófunar á árinu 1991 né að innheimtu gjaldsins í samræmi við III lið reglugerðar nr. 497/1990 verði hætt. Ef hætta á innheimtu gjaldsins verða að koma fram skýr og lögformleg fyrirmæli Iðnaðarráðuneytisins þess efnis.

Sértekjur Rafmagnseftirlits ríkisins voru áætlaðar í fjárlögum um 6,6 milljónir króna en þær urðu í reynd 11,8 milljónir króna. Sértekjur umfram áætlanir fjárlaga eru vaxtatekjur að fjárhæð um 6,0 milljónir króna og stafar hækkunin annars vegar af því að

---

árið 1991 er fyrsta heila árið eftir að stofnunin yfirtók innheimtu rafveitueftirlitsgjalds og hins vegar af innheimtu og skilum nýs eftirlitsgjalds, raffangaprófunargjalds.

Mikil hækkun varð á launagreiðslum vegna yfirvinnu á árinu 1991 samanborið við árið á undan. Þann halla sem varð á rekstri Rafmagnseftirlitsins má fyrst og fremst rekja til launaútgjalda umfram forsendur fjárlaga en önnur rekstrarútgjöld lækkuðu að raunvirði milli ára 1990 og 1991.

Risnu- og gjafaliðir voru sérstaklega skoðaðir á árinu 1991 og vantaði oftar en ekki áritanir á þá reikninga um tilefni, þátttakendur og staðfestingu rafmagnseftirlitsstjóra. Einnig var á það bent að útgjöld til tækifærisgjafa eru óheimil nema með sérstöku samþykki ráðuneytis hverju sinni.

## 12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 námu heildargjöld viðskiptaráðuneytisins 5.017 milljónum króna eða 4,20% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Lækkun gjalda frá árinu 1990 nam 499 milljónum króna eða 9,0%. Lækkun gjalda skýrist m.a. af uppgjöri á kröfum sem tilheyrðu biðreikningi ríkissjóðs í Útvegsbanka Íslands en 300 milljónir króna koma nú til frádráttar áður gjaldfærðum kostnaði ríkissjóðs vegna uppgjors og sölu á Útvegsbanka Íslands hf. Þá lækkuðu framlög vegna niðurgreiðslna á vöruverði landbúnaðarafurða um 194 milljónir króna milli áranna 1990 og 1991.

Á árinu 1991 var Löggildingarstofan flutt frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti til viðskiptaráðuneytisins og er tekið tillit til þess við samanburð á milli ára.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	í %
1 Yfirstjórn	64.087	54.860	9.227	16,8
2 Niðurgreiðslur	5.158.322	5.376.570	-218.248	-4,1
3-9 Önnur mál	<u>-205.267</u>	<u>84.676</u>	<u>-289.943</u>	-
Alls	<u>5.017.142</u>	<u>5.516.106</u>	<u>-498.964</u>	<u>-9,0</u>

Raunlækkun gjalda hjá viðskiptaráðuneytinu nam 908 milljónum króna eða 15,3% og skýrist af tekjufærslu vegna uppgjors á Útvegsbanka Íslands og lækkun niðurgreiðslna. Launagjöld ráðuneytisins hækkuðu um 10 milljónir króna eða 10,9% að raunvirði en önnur gjöld að frádregnum sértekjum lækkuðu um 1 milljón króna eða sem svarar til 2,1% að raunvirði.

Gjöld viðskiptaráðuneytis námu 5.224 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991. Lækkun gjalda samkvæmt rekstraruppgjöri m.v. greiðsluuppgjör skýrist af áður nefndu uppgjöri krafna Útvegsbanka Íslands að fjárhæð 300 milljónir króna en á móti kemur að gjaldfærsla vegna niðurgreiðslna á vöruverði í ríkisreikningi fyrir árið 1991 varð 92 milljónum króna hærrí en greiðslur á árinu 1991.

### 13 HAGSTOFA ÍSLANDS

Á árinu 1991 námu heildargjöld Hagstofu Íslands 140 milljónum króna eða 0,12% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 28 milljónum króna eða 25,0%.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	í %
1 Yfirstjórn	<u>139.709</u>	<u>111.932</u>	<u>27.777</u>	<u>25,0</u>
Alls	<u>139.709</u>	<u>111.932</u>	<u>27.777</u>	<u>25,0</u>

Raunhækkun gjalda hjá Hagstofu Íslands nam 20 milljónum króna eða 16,4%. Rekstrarliðir stofnunarinnar hækkuðu um 13 milljónir króna eða 12,1% að raunvirði og stofnkostnaður jókst um 7 milljónir króna eða 46,3% að raunvirði. Launagjöld Hagstofunnar hækkuðu um 4 milljónir króna eða um 4,6% að raunvirði og önnur gjöld um 15 milljónir króna eða um 18,5% að raunvirði. Sértekjur voru óbreyttar að raunvirði milli ára 1990 og 1991.

Gjöld Hagstofu Íslands námu 142 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991.



### 14 UMHVERFISRÁÐUNEYTI

Á árinu 1991 nam kostnaður umhverfisráðuneytis 535 milljónum króna eða sem nemur 0,45% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1990 nam 54 milljónum króna eða 11,3%.

Á árinu 1991 voru sex stofnanir fluttar undir stjórn umhverfisráðuneytis frá menntamála-, landbúnaðar-, félagsmála- og samgönguráðuneytið. Við samanburð milli ára er tekið tillit til þessa tilflutnings.

Í þús.kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1991	Reikn. 1990	Frávik Frávik	í %
1 Yfirstjórn	55.017	33.867	21.150	62,5
2 Náttúruvernd	109.591	90.333	19.258	21,3
3 Skipulagsmál	94.486	93.394	1.092	1,2
4 Rannsóknir	241.957	263.087	-21.130	8,0
9 Önnur mál	<u>33.772</u>	<u>0</u>	<u>33.772</u>	<u>-</u>
Alls	<u>534.823</u>	<u>480.681</u>	<u>54.142</u>	<u>11,3</u>

Raunhækkun gjalda hjá umhverfisráðuneyti nam 19 milljónum króna eða 3,8%. Launagjöld ráðuneytisins hækkuðu um 42 milljónir króna eða um 13,5% að raunvirði og rekstrargjöld og tilfærsluliðir jukust um 50 milljónir króna eða um 12,9% að raunvirði. Sértekjur ráðuneytisins hækkuðu hins vegar um 73 milljónir króna eða um 39,7% að raunvirði. Hækkun sértekna kemur einkum fram hjá Veðurstofu Íslands og Skipulagsstjóra ríkisins.

Gjöld umhverfisráðuneytis námu 533 milljónum króna samkvæmt greiðsluuppgjöri fyrir árið 1991 sem er nánast sama fjárhæð og rekstrarniðurstaða ríkisreiknings sýnir.

## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 14-101 Aðalskrifstofa

Fjárheimildir aðalskrifstofu á árinu 1991 námu 51,9 milljónum króna en niðurstaða rekstrar varð 55,0 milljónir króna. Rekstur aðalskrifstofu fór þannig 3,1 milljón króna fram úr fjárheimildum eða sem nemur 6%. Undir aðalskrifstofu heyra einnig fjárlagaliðirnir "Ráðstöfunarfé" og "Ýmis verkefni".

Athugasemdir Ríkisendurskoðunar við rekstur aðalskrifstofu vörðuðu m.a. eftirfarandi atriði:

- ◆ Nokkuð skorti á að ferðareikningar væru nægjanlega vel úr garði gerðir en m.a. vantaði að farseðlar fylgdu ferðareikningum, risnureikningar voru ekki samþykktir sérstaklega né tilefnis getið og greitt var fyrir ýmsan kostnað sem samkvæmt reglum um greiðslu kostnaðar vegna ferðalaga erlendis á að greiðast af dagpeningum.
- ◆ Eignaskrá var ekki fyrir hendi fyrir aðalskrifstofuna en lögð er áhersla á að frá henni sé gengið hið fyrsta.
- ◆ Kostnaður vegna sama viðfangsefnis var færður hvorutveggja hjá aðalskrifstofu og á ýmis verkefni en halda skal kostnaði sömu verkefna innan sama fjárlagaliðar.
- ◆ Gerð var athugasemd við óvenjumikinn ferðakostnað sem færður var á viðfangsefnið Náttúruhús í Reykjavík en um var að ræða kynnisferðir til Bandaríkjanna og Norðurlanda sem alls átta aðilar tóku þátt í. Ríkisendurskoðun kemur ekki auga á nauðsyn þess að senda slíkan fjölda aðila til að kynnast starfsemi Náttúruhúsa í öðrum löndum.

### 14-201 Náttúruverndarráð

Náttúruverndarráð er skipað sjö mönnum en þeir eru kosnir á Náttúruverndarþingi að einum undanskildum sem skipaður er af umhverfisráðherra og er hann formaður ráðsins.

Fjárheimildir embættisins á árinu 1991 námu 37,0 milljónum króna. Niðurstaða rekstrar reyndist hins vegar 60,8 milljónir króna sem er 23,8 milljónum króna umfram fjárheimildir. Þar af voru 14,5 milljónir króna vegna uppgjörs vegna slita á ábúðarsamningi á jörðinni Ás í Kelduhverfi sem ekki hafði verið gert ráð fyrir í fjárheimildum ársins 1991. Eiginleg rekstrarniðurstaða Náttúruverndarráðs fór því 9,3 milljónir króna fram úr fjárheimildum eða sem svarar til 25,1%.

Niðurstaða rekstrar á árinu 1991 var 538 þúsundum króna lægri að raunvirði en á árinu 1990 eða sem nemur 0,9%. Á árinu 1991 var hins vegar kostnaður vegna rannsóknaverkefnis við Mývatn fluttur frá ráðinu á ýmis verkefni umhverfisráðuneytis en kostnaður vegna þess var 15,7 milljónir króna á árinu 1990.

---

Athugasemdir Ríkisendurskoðunar við rekstur Náttúruverndarráðs vörðuðu m.a. eftirfarandi atriði:

- ◆ Stimpilklukka var ekki notuð til að fylgjast með viðveru starfsmanna eins og skylt er samkvæmt lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.
- ◆ Fyrirkomulag á uppgjöri og skilum á tekjum vegna tjaldgjalda var ábótavant. Þar sem umtalsverðar tekjur er um að ræða er nauðsynlegt að koma á eftirliti með innheimtu þeirra og skilum.
- ◆ Tekjur voru ekki bókaðar fyrr en við innheimtu en þær skulu bókfærðar þegar þeirra er aflað án tillit til hvenær greiðsla berst samkvæmt lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga.
- ◆ Meðferð banka- og viðskiptareikninga í bókhaldi stofnunarinnar var að nokkru leyti óviðunandi á árinu.

#### 14-210 Veiðistjóri

Samkvæmt lögum um eyðingu refa og minka er Veiðistjóra falið að afla upplýsinga um refa- og minkastofninn og útbreiðslu hans, leiðbeina og halda námskeið fyrir veiðimenn sem fást við eyðingu refa og minka, að skipuleggja aðgerðir á stærri svæðum þegar nauðsyn þykir, gera tilraunir með ný tæki og vinnsluaðferðir sem heppilegar þykja til eyðingar dýrunum og gera yfirlit um veiðiaðferðir og árangur þeirra. Svipuð ákvæði um hlutverk Veiðistjóra eru í lögum um eyðingu svartbaks.

Fjárheimild embættisins á árinu 1991 nam 96,0 milljónum króna en þar af voru 67,5 milljónir króna ætlaðar til greiðslu þátttöku ríkissjóðs í útlögðum kostnaði sveitarfélaga við framkvæmd áður nefndra laga. Rekstrarniðurstaða ársins varð 48,8 milljónir króna eða 47,2 milljónum króna innan fjárheimilda. Ónotuð fjárheimild embættisins fékkst flutt til ársins 1992 þar sem ekki var lokið við að greiða kostnað vegna ársins 1991 á því ári.

Athugasemdir Ríkisendurskoðunar við rekstur embættis Veiðistjóra vörðuðu m.a. eftirfarandi atriði:

- ◆ Stimpilklukka var ekki notuð til að fylgjast með viðveru starfsmanna eins og skylt er samkvæmt lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.
- ◆ Tekjur voru ekki bókaðar fyrr en við innheimtu en þær skulu bókfærðar þegar þeirra er aflað án tillit til hvenær greiðsla berst samkvæmt lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga.
- ◆ Áfallnar skuldbindingar embættisins voru ekki uppfærðar í árslok svo sem vera ber.

### 14-301 Skipulagsstjóri ríkisins

Um skipulagsmál gilda skipulagslög nr. 19/1964 með síðari breytingum. Verkefni skipulagsstjórnar eru að ganga frá skipulagsupphráttum sem berast til staðfestingar, eiga frumkvæði að skipulagningu og endurskipulagningu, vera opinberum aðilum til ráðuneytis um skipulagsmál og fara með stjórn skipulagsmála eftir því sem segir í lögnum.

Unnið hefur verið að því á undanförunum árum að semja ný skipulags- og byggingarlög. Í þeim frumvörpum sem lögð hafa verið fram og umræðum sem um þau hafa verið er gert ráð fyrir að minnka afskipti ríkis af skipulags- og byggingarmálum en auka að sama skapi ábyrgð sveitarfélaganna. Mikilvægt er að þörf á starfsemi Skipulagsstjóra ríkisins sem ríkisstofnunar svo og umsvif embættisins verði skoðuð sérstaklega í því ljósi.

Í fjárlögum var gert ráð fyrir að sértekjur stofnunarinnar stæðu alfarið undir rekstri hennar. Í fjárukalögum var hins vegar veitt sérstök fjárveiting til uppgjörs ógreiddra skipulagsgjalda á árunum 1987 - 1989. Fjárheimild stofnunarinnar nam því 35,7 milljónum króna á árinu 1991. Niðurstaða rekstrar reyndist 27,6 milljónir króna og er því stofnunin 8,1 milljón króna innan fjárheimilda.

Skipulagsgjald er helsti tekjustofn Skipulagsstjóra og er lagt á brunabótaverð hvernar nýbyggingar og sjá innheimtumenn ríkissjóðs um álagningu og innheimtu gjaldanna. Augljós galli á fyrirkomulagi þessu felst í því að álagning og innheimta gjaldanna er háð þeim upplýsingum sem berast frá tryggingafélögum en skrár með þessum upplýsingum eru ekki mjög aðgengilegar. Ástæða er því til að taka þetta fyrirkomulag til endurskoðunar og þá sérstaklega með það í huga hvernig hægt er að tryggja að innheimtuaðili fái öruggar upplýsingar um brunabótavirðingar allra nýbygginga sem reistar hafa verið á skipulagsskyldum stöðum.

Fjárreiður og reikningshald Skipulagsstjóra var í viðunandi ástandi á árinu 1991. Stimpilkluþka var ekki notuð til að fylgjast með viðveru starfsmanna eins og skylt er samkvæmt lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

### 14-310 Landmælingar Íslands

Fjárheimildir stofnunarinnar námu 77,2 milljónum króna á árinu 1991. Niðurstaða rekstrar reyndist 66,9 milljónir króna og er stofnunin 10,3 milljónir króna innan fjárheimilda.

Athugasemdir Ríkisendurskoðunar við rekstur Landmælinga Íslands vörðuðu m.a. eftirfarandi atriði:

- ◆ Innra eftirlit stofnunarinnar var ekki sem skyldi m.a. hvað varðar aðgreiningu þeirra starfa er lúta að bókhaldi og fjárreiðum. Þá var aðgangur starfsmanna að sölu- og bókhaldskerfum stofnunarinnar ekki nægjanlega takmarkaður.
- ◆ Athugasemd var gerð við að starfsmönnum voru veitt lán vegna ógreiddra launa, jafnvel til lengri tíma og án skriflegs samþykkis forstjóra. Slík fyrirgreiðsla er

---

algjörlega óviðunandi nema í sérstökum undantekningatilfellum og þá í gegnum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis.

- ◆ Gerð var athugasemd við að ekki var haft samráð við Ríkisendurskoðun við niðurfærslu útistandandi krafna eins og tíðkast hefur.
- ◆ Engar upplýsingar var að finna um birgðir í ársreikningi 1991 en birgðauppfærsla stofnana í A-hluta fjárlaga hefur verið heimil um nokkurt árabíl. Í ljósi þess hve ríkur þáttur í starfsemi Landmælinga kortasalan er væri eðlilegt að birgðir væru uppfærðar í efnahagsreikningi og aukin áhersla lögð á birgðahald m.a. með úrbótum á birgðakerfi og takmörkun aðgangs að lager.
- ◆ Lögð var áhersla á að gerð eignaskráar yrði lokið sem fyrst.
- ◆ Stafræn kortagerð er ekki sérstakt viðfangsefni í fjárhagsbókhalda Landmælinga en eðlilegt er að það sé sérgreint í bókhaldi stofnunarinnar þar sem kostnaður við þetta verkefni er umtalsverður auk þess sem sérstaklega er gert ráð fyrir framlagi til stafrænnar kortagerðar á fjárlögum ársins 1991.

#### 14-401 Náttúrufræðistofnun Íslands

Fjárheimildir stofnunarinnar námu 31,9 milljónum króna á árinu 1991. Niðurstaða rekstrar reyndist 34,0 milljónir króna og fór stofnunin 2,0 milljónir króna eða 6% fram úr fjárheimildum.

Athugasemdir Ríkisendurskoðunar við rekstur Náttúrufræðistofnunar vörðuðu m.a. eftirfarandi atriði:

- ◆ Brýnt er að stofnunin fái þann kostnað sem hún leggur út vegna ákveðinna verkefna endurgreiddan. Koma þarf innheimtu sértekna í betra horf með því að setja gjaldskrá fyrir útselda þjónustu stofnunarinnar.
- ◆ Stimpilkukka var ekki notuð til að fylgjast með viðveru starfsmanna eins og skylt er samkvæmt lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.
- ◆ Meðferð banka- og viðskiptareikninga í bókhaldi var ekki að öllu leyti með viðunandi hætti á árinu.
- ◆ Tekjur hafa ekki verið bókaðar fyrr en við innheimtu en þær skulu bókfærðar þegar þeirra er aflað án tillits til hvenær greiðsla berst samkvæmt lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga.

Á árinu 1992 voru samþykkt ný lög um Náttúrufræðistofnun sem tóku gildi 1. janúar 1993. Í þeim lögum er hlutverk stofnunarinnar þrengt og gert markvissara.

**B-HLUTI**

Rekstrarafkoma ríkisfyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings á árinu 1991 var jákvæð um 7.823 milljónir króna samanborið við 7.128 milljónir króna árið áður. Rekstrarhagnaður hefur þannig aukist um 695 milljónir króna milli árána 1990 og 1991 eða sem svarar til 9,7%. Sé miðað við fast verðlag hefur afkoma B-hluta fyrirtækja og sjóða batnað um 166 milljónir króna sem svarar til 2,2%.

Heildartekjur B-hluta fyrirtækja og sjóða á árinu 1991 námu alls 67.886 milljónum króna, sem er hækkun um 13,3% frá fyrra ári og greinist þannig:

<b>Fjárhæðir í m.kr.</b>	<b>1991</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>
Seldar vörur og þjónusta	35.638	32.849	8,5
Seldir happdrættismiðar	1.484	1.512	<1,9>
Aðrar rekstrartekjur	228	160	42,5
Endurmat og verðbreyting	10.082	8.376	20,4
Fjármunatekjur	9.746	8.596	13,4
Óreglulegar tekjur	248	183	35,5
Framlög	<u>10.460</u>	<u>8.250</u>	<u>26,8</u>
Alls	<u>67.886</u>	<u>59.926</u>	<u>13,3</u>

Heildartekjur í B-hluta ríkisreiknings hafa aukist um 3.521 milljón króna að raunvirði milli árána 1990 og 1991 eða sem svarar til 5,5%.

Heildargjöld B-hluta fyrirtækja og sjóða námu 60.063 milljónum króna á árinu 1991 en það er hækkun um 13,8% frá fyrra ári og greinist þannig:

<b>Fjárhæðir í m.kr.</b>	<b>1991</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>
Hráefni og vörur til endursölu	9.013	9.016	0,0
Laun og launatengd gjöld	8.483	7.447	13,9
Önnur rekstrargjöld	9.753	8.238	18,4
Afskriftir	3.280	3.012	8,9
Happdrættisvinningar	929	934	<0,5>
Fjármagnsgjöld	10.171	8.394	21,2
Óregluleg gjöld	5.817	4.303	35,2
Endurmat og verðbreyting	9.061	7.791	16,3
Tilfærslur	<u>3.556</u>	<u>3.662</u>	<u>&lt;2,9&gt;</u>

---

Alls	<u>60.063</u>	<u>52.797</u>	<u>13.8</u>
------	---------------	---------------	-------------

Heildargjöld B-hluta ríkisreiknings jukust um 3.355 milljónir króna að raunvirði milli ára 1990 og 1991 eða um 5,9%.

Heildareignir B-hluta fyrirtækja og sjóða samkvæmt ríkisreikningi námu 217.628 milljónum króna í árslok 1991 og hækkuðu um 30.525 milljónir króna frá fyrra ári.

**Eignir:**

<b>Fjárhæðir í m.kr.</b>	<b>31.12.91</b>	<b>31.12.90</b>	<b>Breyting</b>
--------------------------	-----------------	-----------------	-----------------

---

Sjóður og banki	5.160	4.235	925
Skammtímakröfur	17.794	22.159	<4.365>
Vörur og efnisbirgðir	2.580	2.123	457
Langt.kröfur og áhættufjárm.	148.934	119.747	29.187
Varanlegir rekstrarfjármunir	<u>43.160</u>	<u>38.839</u>	<u>4.321</u>
Alls	<u>217.628</u>	<u>187.103</u>	<u>30.525</u>

Heildarskuldir B-hluta fyrirtækja og sjóða námu 132.110 milljónum króna í árslok 1991 sem er 23.944 milljónum króna hærra en í árslok 1990.

Á árinu 1991 bættu B-hluta fyrirtæki og sjóðir eiginfjárstöðu sína um 6.581 milljón króna. Eigið fé þessara fyrirtækja og sjóða hækkaði um 5.652 milljónir króna á árinu 1990.

**Skuldir og eigið fé:**

<b>Fjárhæðir í m.kr.</b>	<b>31.12.91</b>	<b>31.12.90</b>	<b>Breyting</b>
--------------------------	-----------------	-----------------	-----------------

---

Skammtímaskuldir	12.632	17.634	<5.002>
Langtímaskuldir	<u>119.478</u>	<u>90.532</u>	<u>28.946</u>
Skuldir alls	<u>132.110</u>	<u>108.166</u>	<u>23.944</u>
Eigið fé	<u>85.518</u>	<u>78.937</u>	<u>6.581</u>
Alls	<u>217.628</u>	<u>187.103</u>	<u>30.525</u>

Hagnaður til ráðstöfunar hjá ríkisfyrirtækjum og sjóðum í B-hluta ríkisreiknings á árinu 1991 nam 6.802 milljónum króna án endurmats og reiknaðra liða vegna

---

verðbreytinga. Í fjárlögum fyrir árið var gert ráð fyrir að hagnaður næmi 7.978 milljónum króna eða 1.177 milljónum króna hærrí en raun varð á.

Á árinu 1991 námu fjárfestingar B-hluta fyrirtækja og sjóða í varanlegum rekstrarfjármunum 4.437 milljónum króna en í fjárlögum var áformað að fjárfestingar næmu 2.761 milljón króna. Frávik frá fjárlögum námu þannig 1.677 milljónum króna.

Á árinu 1991 var gert ráð fyrir að B-hluta fyrirtæki og sjóðir skiluðu 7.690 milljónum króna í ríkissjóð. Reyndin varð sú að 7.767 milljónir króna runnu til ríkissjóðs eða 77 milljónum króna hærrí en áætlað var í fjárlögum.

Framlög A-hluta ríkissjóðs til fyrirtækja og sjóða í B-hluta samkvæmt rekstrarreikningi B-hluta námu 9.605 milljónum króna á árinu 1991, en voru áætluð 5.181 milljón króna í fjárlögum. Framlögin urðu þannig 4.424 milljónum króna hærrí en áætlað var. Frávikíð skýrist m.a. af því að á árinu 1991 yfirtók ríkissjóður lán að fjárhæð 1.200 milljónir króna af Byggðastofnun samkvæmt heimild í 39. grein lánsfjárlaga þess árs og var sú fjárhæð færð sem framlag ríkissjóðs til Byggðastofnunar í ríkisreikningi 1991.

Í rekstrarreikningi A-hluta eru gjaldfærðar tilfærslur til fyrirtækja og sjóða í B-hluta að fjárhæð 9.334 milljónir króna eða 271 milljón króna lægra framlag en fram kemur í rekstrarreikningi B-hluta. Ástæður þessa fráviks eru einkum mismunandi tímasetning bókanar á yfirtöku og niðurfellingu lána hjá Endurlánum ríkissjóðs, Atvinnutryggingasjóði Útflutningsgreina og Ríkisábyrgðasjóði vegna Ríkisskipa. Framlög ríkissjóðs til yfirtöku og niðurfellingar lána þessara aðila eru færð í reikningsskilum þeirra fyrir árið 1991 en í A-hluta ríkisreikning á árinu 1990.



## UM EINSTAKAR STOFNANIR

### 22-201 Happprætti Háskóla Íslands

Við endurskoðun á reikningum Happprættis Háskóla Íslands (HHÍ) fyrir árið 1991 vöknúðu spurningar um hver væri gjaldstofn einkaleyfisgjalds happprættisins skv. lögum nr. 13/1973.

Samkvæmt 1. mgr. 1. greinar laga um happprættið, með síðari breytingum, er dómsmálaráðherra heimilt að veita Háskóla Íslands einkaleyfi til rekstrar svokallaðs flokkahappprættis til ársins 2004 með tilteknum skilyrðum. Þá er ráðherra ennfremur heimilt að veita Háskólanum einkaleyfi til rekstrar skyndihappprættis með peningavinningum, svo og peningahappprættis sem ekki yrði rekið sem flokkahappprætti. Verja skal ágóðanum af happprættum þessum til fjárfestinga og viðhalds mannvirkja Háskóla Íslands. Jafnframt er kveðið á um að leyfishafi skuli greiða 20% af nettóarði í einkaleyfisgjald.

Samkvæmt 2. grein laganna er bannað að setja á stofn nokkurt annað peningahappprætti hér á landi, svo og að versla með eða hafa á boðstólum miða erlendra happprætta. Þó getur ráðherra veitt undanþágu að því er kemur til happprættis, sem stofnað er til í góðgerðarskyni einungis og þó með skýrum takmörkunum, t.d. fyrir eitt sveitarfélag og aldrei nema í ákveðinn tíma, lengst eitt ár.

Í framkvæmd hefur Happprætti Háskólans greitt 20% af arði í einkaleyfisgjald síðan 1933. Starfsemi HHÍ er þríþætt í dag þ.e. flokkahappprætti, skyndihappprætti og sjóðshappprætti.

Enginn vafi leikur á því að HHÍ ber að greiða einkaleyfisgjald af arði af rekstri flokkahappprættis þar sem það hefur einkaleyfi á slíku happprætti með peningavinningum. Hins vegar eru sambærileg happprætti við bæði skyndihappprætti og sjóðshappprætti rekin hér á landi. Þá hefur dómsmálaráðherra nýverið sett tvær reglugerðar á grundvelli laga nr. 59/1972 um getraunir þ.e. reglugerðir nr. 518/1991 og 104/1992. Sú nýbreytni kemur fram í þessum reglugerðum að sænsku fyrirtæki er í fyrsta sinn veitt hlutdeild í íslenskum happprættismarkaði.

Af því sem framan er rakið virðist Happprætti Háskólans ekki njóta lengur þess einkaréttar sem lög nr. 13/1973 með síðari breytingum hafa ætlað því. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að dómsmálaráðuneytið taki til athugunar hvort tekjur Happprættis Háskólans af peningahappprættum skv. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 13/1973 myndi stofn til útreiknings einkaleyfisgjalds, þar sem aðrir aðilar hafa og fengið heimild til slíks reksturs. Rétt er að taka fram að í ársreikningi 1991 er einkaleyfisgjald reiknað af allri happprættisstarfsemi HHÍ.

## 22-872 Lánasjóður íslenskra námsmanna

Framlög til Lánasjóðs íslenskra námsmanna námu 1.730 milljónum króna á fjárlögum ársins 1991. Þessu til viðbótar var sjóðnum úthlutað 700 milljónum króna á fjáráukalögum ársins. Ástæður aukafjárveitingar má rekja til meiri umsvifa sjóðsins vegna meiri ásóknar í námslán en ráð var fyrir gert í fjárlögum.

Vaxtaniðurgreiðslur námslána eru ekki sýndar í ársreikningi sjóðsins 1991. Námslán eru verðtryggð en vaxtalaus. Þau lán sem sjóðurinn þarf að taka til þess að fjármagna útlán bera hins vegar markaðsvexti. Vaxtamunur inn- og útlánsvaxta er því verulegur. Tekið skal fram að bókun vaxtamunar inn- og útlána er með svipuðum hætti hjá húsnæðislánakerfinu þ.e. byggingasjóðum ríkisins og verkamanna.

Það sem Ríkisendurskoðun telur að mæli með því að þessar vaxtaniðurgreiðslur séu teknar inn í ársreikning sjóðsins eru ákvæði 30. gr. laga um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, nr. 52/1966, en þessi grein hljóðar svo:

"Gjöld skulu færð á því ári, er afhending verðmæta fer fram og hvers konar vinna eða þjónusta er innt af hendi, er hefur í för með sér fjárhagslega skuldbindingu fyrir ríkið eða greiðslur úr ríkissjóði."

Eins og nú er háttað gefur rekstrarreikningur sjóðsins ekki glögga mynd af kostnaði ríkisins við námslánakerfið ef gerð er ávöxtunarkrafa til fjármagns. Í efnahagsreikningi er skuldabréfaeign sjóðsins einnig ofmetinn vegna þess að ekkert tillit er tekið til vaxtaleysis námslána.

Í fjárlögum ársins 1991 er ekki að finna fjárheimild til að bæta úr tölvumálum sjóðsins, enda þótt fyrir hafi legið samningur um gerð nýs námslánakerfis við fjárlagagerð fyrir 1991. Kostnaður vegna tölvumála á árinu 1991 var um 33 milljónir króna.

## 22-971 Ríkisútvarpið, hljóðvarp

Samkvæmt ríkisreikningi var afkoma Ríkisútvarpsins, hljóðvarps neikvæð um 9,2 milljónir króna á árinu 1991. Hagnaður af reglulegri starfsemi nam 92,9 milljónum króna en óregluleg gjöld námu 27,1 milljón króna og tilfærslur að frádregnum framlögum námu alls 75,0 milljónum króna.

Á árinu 1991 námu eignir stofnunarinnar 783,0 milljónum króna en skuldir námu 396,6 milljónum króna og var þar eingöngu um skammtímaskuldir að ræða. Eigið fé Ríkisútvarpsins nam þannig 386,4 milljónum króna í árslok 1991.

Í samræmi við ákvæði 30. greinar laga um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga ræður dagsetning greiðslureikninga ekki gjaldfærslutímabili, heldur hvenær afhending verðmæta fer fram. Við athugun á kostnaðarreikningum Ríkisútvarpsins kom í ljós að reikningar að fjárhæð 27 milljónir króna vegna ársins 1991 voru gjaldfærðir á árinu 1992. Þetta veldur verulegri skekkju í afkomumælingum áranna, svo og skuldastöðu.

### 23-115 Flugstöð á Keflavíkurlugvelli

Rekstrarafkoma ársins 1991 var jákvæð um 507,2 milljónir króna. Ef frá eru taldar reiknaðar tekjur vegna verðbreytinga var rekstrarafkoman hins vegar neikvæð um 220,9 milljónir króna. Rekstrarafkoma án reiknaðra liða var 103 milljónum króna lakari en gert hafði verið ráð fyrir í fjárlögum og kemur frávikíð alfarið fram á teknahlið.

Skuldir Flugstöðvarinnar við Ríkisábyrgðasjóð námu án dráttarvaxta 3,1 milljarði króna í árslok 1991. Samkvæmt skilmálum skuldabréfanna eiga lánin að endurgreiðast á árunum 1993 - 2001, en endurgreiðslurnar eru hæstar árin 1995 -1997 og nema um 98% af heildarskuld. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á að núverandi tekjustofnar Flugstöðvarinnar geta ekki staðið undir vaxtagreiðslum af skuldinni hvað þá afborgunum. Í árslok 1991 námu uppsöfnuð vanskil við Ríkisábyrgðasjóð 265,7 milljónum króna og höfðu hækkað um 130,4 milljónir frá því í ársbyrjun. Ríkisendurskoðun ítrekar að taka þurfi ákvarðanir án tafar ef tryggja á rekstrargrundvöll Flugstöðvarinnar. Bent skal á að í nýlegri úttekt endurskoðenda Flugstöðvarinnar er talið, að til að leysa fjárhagsvanda Flugstöðvarinnar, þurfi ríkissjóður, miðað við stöðu í árslok 1992, að yfirtaka lán allt að 1,7 milljarðar króna eða heimila aukningu tekna um nálega 150 milljónir króna á ári og er þá miðað við að endurgreiðsla lánanna fari fram á 25 árum með ársfjórðungslegum jafnvirðisgreiðslum með 7% vöxtum.

### 24-171 Jarðeignir ríkisins

#### 24-172 Jarðasjóður

Samkvæmt jarðalögum nr. 65/1976 með síðari breytingum fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytis með málefni jarða í ríkiseign, nema annað sé ákveðið í lögum. Við jarðadeild skal starfrækja sérstakan sjóð er nefnist Jarðasjóður ríkisins og er hlutverk sjóðsins að aðstoða sveitarfélög og bændur við eigendaskipti að jörðum og stuðla að því með lánveitingum og framlögum, að búseta á jörðum og nýting lands verði í sem mestu samræmi við hagsmuni viðkomandi sveitarfélaga. Jarðasjóði er heimilt að kaupa jarðir, enda hafi sveitarstjórn hafnað forkaupsrétti. Þá er sjóðnum heimilt að veita lán til kaupa á jörðum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Svo sem fram kemur hér að framan falla málefni Jarðeignanna og Jarðasjóðs beint undir jarðadeild landbúnaðarráðuneytis. Hér er því ekki um sérstakar stofnanir að ræða í hefðbundnum skilningi. Starfsmenn ráðuneytisins sinna málefnum Jarðeignanna og Jarðasjóðs jafnhliða öðrum störfum ráðuneytisins. Sérstök verkefni í sambandi við þessi mál eru falin aðilum utan ráðuneytisins s.s. Búnaðarfélagi Íslands og Stéttarsambandi bænda en þessir aðilar eru m.a. umsagnaraðilar um kaup og sölu jarða eða lánveitingar úr Jarðasjóði. Sú nefnd sem kveðið er á um í Jarðalögum og meta skal kaupverð jarða hefur hins vegar aldrei verið skipuð.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að vekja athygli á eftirfarandi atriðum í sambandi við bókhald Jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs:

Bókhald Jarðeignanna og Jarðasjóðs hefur ekki verið fært eins og um B-hluta stofnanir væri að ræða með sjálfstæðum efnahagsreikningi eins og fjárlög og ríkisreikningur gera ráð fyrir heldur eru allar færslur verið gerðar í A-hluta þó þar eigi aðeins að færa framlög úr ríkissjóði til viðkomandi stofnana. Afleiðing þessa er að fastafjármunir og langtímaskuldir hafa ekki verið uppfærðar. Þá hafa útgjöld ekki verið rétt tegundafærð eða rétt lotuð í öllum tilvikum.

Tekjur Jarðeignanna á árinu 1991 námu 1,2 milljónum króna og gjöld 29,0 milljónum króna. Gjöld Jarðasjóðs námu 11,8 milljónum króna en engar tekjur eru færðar hjá sjóðnum. Vegna annmarka á bókhaldi þessara aðila verða þessar fjárhæðir að skoðast sem inn- og útborganir og ítrekar Ríkisendurskoðun mikilvægi þess að ráðið verði bót á vanköntum bókhaldsins þannig að marktæk niðurstaða fái um tekjur og gjöld.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að rétt sé að athuga hvort eðlilegt væri að breyta uppsetningu fjárlaga og ríkisreiknings þannig að allar tekjur af jörðum í eigu ríkisins, þ.m.t. afgangur jarða, verði færðar sem sértekjur Jarðeigna og Jarðasjóðs, en ekki sem ríkissjóðstekjur eins og nú er. Með því móti fengist betri samanburður á tekjum og gjöldum ríkisins af jörðum í þess eigu.

Ljóst er að sú starfsemi sem fellur undir Jarðeignir ríkisins og Jarðasjóð er mjög svipaðs eðlis og reyndar sinnt af sömu aðilum. Rétt væri því að skoða hvort ekki megi ná fram auknu hagræði og einföldum með því að sameina þessa starfsemi.

Ríkisendurskoðun telur að samræma þurfi eignaskrá fjármálaráðuneytisins og innheimtuskrá landbúnaðarráðuneytis en misræmi er þar á milli. Mikilvægt er að eignaskrá ríkisins gefi á hverjum tíma réttar upplýsingar um fasteignir ríkisins.

## 25-222 Síldarverksmiðjur ríkisins

Á árinu 1991 varð tap á rekstri Síldarverksmiðja ríkisins að fjárhæð 325 milljónir króna. Árið 1990 nam taprekstur fyrirtækisins 157 milljónum króna. Slæm afkoma verksmiðjanna skýrist af minnkandi rekstrartekjum sem námu 432 milljónum króna og lækkuðu um 73% frá fyrra ári en framleiðsla var með minna móti vegna lélegrar loðnuvertíðar.

Skammtímaskuldir Síldarverksmiðjanna voru 291 milljón króna hærrí en veltufjármunir í árslok 1991. Hlutfall eigin fjár af heildarfjármagni var í árslok um 4,5% en var árið áður ríflega 24%.

Greidd rekstrargjöld umfram innborgaðar tekjur voru samkvæmt sjóðstreymi 379 milljónir króna og varð hallinn eingöngu fjármagnaður með langtímalánum.

Í endurskoðunarskýrslu kemur fram að fjárhagsstaða og rekstrarhorfur fyrirtækisins voru með þeim hætti á miðju ári 1991 að það var ekki talið rekstrarhæft án verulegrar fjárhagsaðstoðar með skuldbreytingum og auknu eigin fé. Afkoma Síldarverksmiðjanna varð að mestu leyti í samræmi við þær rekstraráætlanir er þar komu fram og var eigið fé fyrirtækisins að mestu þrotið en það nam 69 milljónum króna í árslok 1991. Staða

---

fyrirtækisins hefur þó batnað á árinu 1992 en sýnt er að það geti ekki staðið við samninga um afborganir lána.

Fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um stofnun hlutafélags um Síldarverksmiðjur ríkisins en gert er ráð fyrir að félagið verði alfarið í eigu ríkissjóðs. Í frumvarpinu kemur fram að fjármálaráðherra sé heimilt fyrir hönd ríkissjóðs að yfirtaka allt að 500 milljónum króna af skuldum verksmiðjanna. Með breytingu verksmiðjanna í hlutafélag og yfirtöku ríkissjóðs á hluta af skuldum verksmiðjanna væri þeim skapaður nýr fjárhagsgrundvöllur.

Vert er að vekja athygli á eftirfarandi athugasemdum varðandi rekstur Síldarverksmiðjanna á árinu 1991:

Á árinu 1991 námu fjárfestingar verksmiðjanna 52 milljónum króna og var þar að mestu leyti um að ræða eftirstöðvar fjárfestinga á Seyðisfirði en hún var endurbýggð að mestum hluta 1990. Kostnaður nam 478 milljónum króna á árinu 1990 og fóru fjárfestingar verulega fram úr áætlunum eða á annað hundrað milljónir króna. Þá höfðu verksmiðjurnar í Siglufirði og á Raufarhöfn áður verið endurbýggðar. Ítrekað er að gerðar verði fjárfestingar- og viðhaldsáætlanir með markvissum hætti þannig að þessum þáttum sé markaður ákveðinn rammi, sem unnt er að hafa eftirlit með.

Tryggingar fyrir viðskiptakröfum verksmiðjanna hafa ekki verið viðunandi og er ljóst að þær verða fyrir talsverðu tjóni vegna þessa þar sem hluti viðskiptamanna eru nú til gjaldþrotameðferðar. Leggja verður áherslu á að höfð sé aðgát við slíkar lánveitingar til viðskiptamanna.

Á fyrirtækinu hvíla lífeyrisskuldbindingar vegna áunninna lífeyrisréttinda núverandi og fyrrverandi starfsmanna sem hafa verið í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Skuldbindingin er tilkomin vegna þess að áunnin réttindi þessara starfsmanna eru meiri en talið er að lífeyrissjóðurinn geti greitt og hefur því sjóðurinn innheimt viðbótarframlag af launagreiðendum. Útreikningur á núvirði þessara áunnu lífeyrisréttinda miðað við ákveðnar forsendur sem eru um margt háðar óvissu sýna að hér gæti verið um að ræða skuldbindingu að fjárhæð milli 100-150 milljónir króna.

**27-270 Húsbréfadeild****27-271 Byggingasjóður ríkisins****27-272 Byggingasjóður verkamanna**

Samkvæmt ríkisreikningi var samanlögð rekstrarafkoma Byggingasjóðs ríkisins, Byggingasjóðs verkamanna og Húsbréfadeildarinnar að teknu tilliti til framlags úr ríkissjóði jákvæð um 481,3 milljónir króna. Rekstrarafkoma ársins 1991 samkvæmt ársreikningi sjóðanna var hins vegar var neikvæð 402 milljónir króna en á árinu 1991 var í fyrsta sinn gerður sameiginlegur ársreikningur fyrir Byggingasjóð ríkisins og Byggingasjóð verkamanna og Húsbréfadeild.

Framlag ríkissjóð til stofnunarinnar nam 900 milljónum króna á árinu. Annars vegar er þar um að ræða framlag til að standa undir rekstrarkostnaði og hins vegar framlag til útlána. Frávik á niðurstöðu ríkisreiknings og ársreiknings sjóðsins skýrist af meðferð þessa ríkisframlags. Í ríkisreikningi er framlagið tekjufært að fullu en í ársreikningi er framlag til útlána fært meðal eiginfjárliða sjóðsins en framlag til rekstrar er tekjufært í rekstrarreikningi.

Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun minna á þær meginreglur sem samþykktar voru af stofnuninni og Ríkisbókhaldi um meðferð framlaga A-hluta ríkissjóðs til B-hluta stofnana og sjóða en þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

Þegar framlag A-hluta ríkissjóðs er hluti af reglulegri tekjuöflun viðkomandi aðila og þjónustugjöld taka mið af því, á það að færast um rekstrarreikning.

Þegar framlag ríkissjóðs er varið til að endurskipuleggja fjárhagsstöðu viðkomandi aðila, s.s. með því að veita framlag til greiðslu skulda og/eða með því að yfirtaka lán, á að færa þau um rekstrarreikning sem óreglulegar tekjur.

Þegar um er að ræða framlög sem viðkomandi aðilar fá til ráðstöfunar t.d. stofnfjárframlag eða framlag til endurlána eiga þau að færast um höfuðstól.

Í samræmi við þessar reglur hefði Húsnæðisstofnun átt að skipta framlagi ríkissjóðs á þann hátt sem gerð er grein fyrir í bréfi Ríkisendurskoðunar til stofnunarinnar í september 1991 og fram kemur í ársreikningi þannig að komið verði í veg fyrir ólíka niðurstöðu annars vegar í ársreikningi stofnunarinnar og hins vegar í ríkisreikningi.

Vextir af verðtryggðum útlánnum Húsnæðisstofnunar voru 2,25% til 4,9% á árinu en þau eru megin hlutinn af útlánnum stofnunarinnar. Vextir af verðtryggðum skuldum voru frá 4,5% til 9% og vextir af gengistryggðum skuldum 8,8% til 11,2%. Vextir af útlánnum voru þannig mun lægri en vextir af skuldum. Þessar kerfisbundnu niðurgreiðslur vaxta eru í raun styrkir til húsnæðiskaupa. „Húsnæðisstyrkir“ þessir eru ekki færðir til bókar í reikningum Húsnæðisstofnunar þegar þeir eru veittir heldur koma þeir fram smátt og smátt á endurgreiðslutíma lánanna.

Ríkisendurskoðun telur að ákvæði 30. gr. laga um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, nr. 52/1966 mæli með því að þessar vaxtaniðurgreiðslur séu teknar inn í ársreikning sjóðsins, þegar lán eru veitt.

---

Eins og nú er háttað gefur rekstrarreikningur byggingasjóðanna ekki glögga mynd af kostnaði við húsnæðiskerfið ef gerð er ávöxtunarkrafa til fjármagns. Af þessu leiðir einnig að í efnahagsreikningi er skuldabréfaeign sjóðanna ofmetinn þar sem vaxtakjör á skuldabréfaeign sjóðanna er mun lægri en ávöxtunarkrafa á almennum fjármagnsmarkaði.

Gengistryggð lán Húsnæðisstofnunar eru í USD og ECU. Á árinu hækkaði gengi USD um 0,4% og gengi ECU lækkaði um 1,4%. Ef lánin hefðu verið verðtryggð með lánskjaravísitölu og vextir í samræmi við það hefðu fjármagnsgjöld á árinu 1991 orðið um 413 milljónum króna hærrí en raun varð á.

### 29-971 Lánasýsla ríkisins

Á árinu 1990 voru samþykkt lög um Lánasýslu ríkisins. Verkefni Lánasýslunnar skiptast í þrjú meginsvið en þau eru umsjón með lántökum ríkissjóðs og ríkisstofnana, útgáfa og sala ríkisskuldabréfa (Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa) og umsjón með endurlánum lánsfjár og ríkisábyrgðum (Ríkisábyrgðasjóður). Auk þess hefur Lánasýslan umsjón með Ábyrgðadeild fiskeldislána.

Framlög ríkissjóðs á árinu námu 339,7 milljónum króna en þar var annars vegar um að ræða 245,0 milljóna króna framlag samkvæmt fjárlögum og hins vegar áhættugjald af ríkisábyrgðum að fjárhæð 94,8 milljónir króna.

Eignir Lánasýslu ríkisins námu 1.044 milljónum króna í árslok 1991. Auk þess voru færð utan efnahagsreiknings skuldabréf til innheimtu að fjárhæð 29.142 milljónir króna en þar er um að ræða kröfur vegna endurlána ríkissjóðs sem uppfærð eru í A-hluta ríkisreiknings. Afskriftareikningur útlána vegna Ríkisábyrgðasjóðs stóð í 175 milljónum króna í árslok 1991 sem svarar til 14% af heildareignum Lánasýslunnar. Lagðar voru 120 milljónir króna í afskriftareikning á árinu 1991 en auk þess voru afskrifaðar beint 53,4 milljónir króna. Afskriftirnar skiptust þannig að 41,3 milljónir króna voru vegna Ábyrgðardeildar fiskeldislána og 132,1 milljón króna vegna Ríkisábyrgðasjóðs. Skuldir Lánasýslunnar námu 663 milljónum króna og eigið fé stofnunarinnar því jákvætt um 381 milljón króna.

### 31-321 Rafmagnsveitur ríkisins

Taprekstur Rafmagnsveitna ríkisins nam 283,7 milljónum króna á árinu 1991 samanborið við 366,3 milljónir króna á árinu 1990. Reyndar hefur verið taprekstur RARIK verið viðvarandi allt frá árinu 1986 eða frá því að verðjöfnunargjald á raforku var fellt niður.

Í kjölfar niðurfellingar verðjöfnunargjaldsins yfirtók ríkissjóður í ársbyrjun 1987 3.500 milljónir króna af langtímaskuldum RARIK. Á móti fékk ríkissjóður afhent skuldabréf útgefið af Hitaveitu Suðurnesja að fjárhæð 1.020 milljónir króna. Samkomulagið átti að miða að því að RARIK gæti framvegis staðið undir greiðslu af skuldbindingum sínum auk þess að fyrirtækið gæti varið hluta fjármuna sinna til fjárfestinga. Þróun mála varð hins vegar önnur en samkomulagið gerði ráð fyrir og á árinu 1989 yfirtók ríkissjóður hluta af

---

langtímaskuldum fyrirtækisins auk þess sem því var afhent skuldabréf Hitaveitu Suðurnesja. Þannig voru gjaldfærðar 2.757 milljónir króna vegna þessa í ríkisreikningi ársins 1989. Í ríkisreikningi ársins 1990 voru enn gjaldfærðar 477 milljónir króna m.a. vegna lána hjá Orkusjóði og Endurlánum ríkissjóðs sem fylgja hefðu átt afskriftum ársins 1986.

Í samningnum frá árinu 1989 var kveðið á um að RARIK skuldbindi sig til að greiða ríkissjóði árlega 70% af framlegð frá rekstri að teknu tilliti til fjárfestinga til að mæta greiðslubyrði ríkissjóðs af yfirteknum langtímalánum RARIK og féllu 15,1 milljón króna til greiðslu vegna þessa á árinu 1991.

Í samningnum var ennfremur kveðið á um að fram skuli fara heildarmat á virði varanlegra rekstrarfjármuna hjá RARIK með tilliti til afskriftarþarfar. Þessu mati lauk á árinu 1992 og voru niðurstöður heildarmatsins þær að bókfært verð fastafjármuna RARIK í ársbyrjun 1991 hækkaði um 459,3 milljónir króna og gjaldfærðar afskriftir á árinu 1991 lækkuðu um 161,4 milljónir króna.

Heildareignir RARIK námu 12.057,5 milljónum króna í árslok 1991 og heildarskuldir fyrirtækisins námu 962,4 milljónum króna. Eigið fé RARIK nam þannig 11.095,1 milljón króna í árslok 1991.

Rekstrartekjur RARIK námu 3.122,9 milljónum króna á árinu 1991 og jukust um 7,4% frá árinu 1990. Á árinu 1991 fékk RARIK 200 milljóna króna framlag úr ríkissjóði vegna tjónabóta af völdum óveðurs sem gekk yfir landið í ársbyrjun 1991. Rekstrargjöld án afskrifta námu 2.727,3 milljónum króna og hækkuðu um 9,5% frá árinu 1990. Afskriftir ársins námu 627,2 milljónum króna og fjármagnsgjöld að frádregnum fjármunatekjum námu 52,1 milljónum króna. Fjárfestingar RARIK námu 1.061,4 milljónum króna á árinu 1991.

Útistandandi kröfur vegna smásölu í árslok 1991 námu 633,5 milljónum króna. Á árinu 1991 var gert átak í að kalla eftir upplýsingum frá innheimtuaðilum varðandi tapaðar kröfur. Í ljós kom að um verulegar fjárhæðir er að ræða og voru 101,9 milljónir króna lagðar til hliðar í afskriftareikning vegna þessa. Skil orkukaupenda í heildsölu eru hins vegar góð.

Bæta þarf innra eftirlit RARIK með setningu skýrra reglna um notkun útgjaldabeiðna, áritanir og uppáskriftir reikninga, fjárhæðarmörk og almennt um frágang fylgiskjala. Nauðsynlegt er að fyrir liggi hjá fyrirtækinu skýr fyrirmæli um hverjir hafa heimild til að stofna til kostnaðar og samþykkja reikninga til greiðslu.

### 31-371 Orkusjóður

Eigið fé Orkusjóðs var neikvætt um 57,3 milljónir króna í árslok 1991 en það lækkaði um 65,7 milljónir króna á árinu. Neikvæð eiginfjárstaða Orkusjóðs skýrist af 66,4 milljóna króna taprekstri á árinu 1991.



---

Tekjur Orkusjóðs námu 144,6 milljónum króna á árinu 1991. Þar af námu framlög ríkissjóðs 130,3 milljónum króna. Gjöld sjóðsins námu tæpum 211,0 milljónum króna en þar af voru afskriftir 121,4 milljónir króna. Afskriftir skiptast annars vegar í 71,8 milljónir króna framlag í afskriftareikning útlána og hins vegar af 49,6 milljóna króna afskrifuðum töpuðum kröfum. Styrkveitingar úr sjóðnum námu 48,3 milljónum króna. Rekstrarkostnaður greiddur Seðlabanka Íslands nam 1,5 milljónum króna og kostnaður orkuráðs nam um 930 þúsundum króna. Þannig varð rekstrarkostnaður Orkusjóðs 2,4 milljónir króna á árinu 1991.

Eignir sjóðsins námu 316,0 milljónum króna í árslok 1991 og af þeirri fjárhæð námu langtímakröfur að frádregnum afskriftareikningi útlána 204,4 milljónum króna. Skuldir sjóðsins námu 373,3 milljónum króna í árslok 1991 en þar af voru langtímaskuldir sjóðsins 317,9 milljónir króna.

Í ljósi þess að eigið fé Orkusjóðs er neikvætt á árinu 1991 þurfa stjórnvöld að mati Ríkisendurskoðunar að taka ákvörðun um hvað beri að gera til að bæta fjárhagsstöðu sjóðsins í framtíðinni.

## BIFREIÐAMÁL RÍKISINS

### Á ÁRINU 1991

Í nóvember 1992 gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um bifreiðamál ríkisins og kostnað vegna bifreiðanotkunar og bifreiðaeignar þess á árinu 1991. Helstu niðurstöður voru eftirfarandi:

Heildarkostnaður vegna bifreiðanotkunar og bifreiðaeignar ríkisins á árinu 1991 nam 1,8 milljörðum króna að meðtöldum afskriftum af bifreiðaeign í árslok. Það svarar til um 1,5% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs á því ári. Áætluð fjárbinding ríkisins í bifreiðum í árslok 1991 var um 1,0 milljarður króna. Endurkaupsverð samskonar bifreiða nam hins vegar um 1,8 milljörðum króna í árslok 1991.

Ríkisbifreiðar voru 975 í árslok 1991 samkvæmt skrá Bílanefndar ríkisins. Rekstrar- og viðhaldskostnaður þeirra nam 535 milljónum króna á árinu og áætlaðar afskriftir, miðað við endurkaupsverð bifreiðanna í árslok, námu um 270 milljónum króna.

Útgjöld ríkisins vegna bifreiðanotkunar starfsmanna námu 954 milljónum króna á árinu 1991. Kostnaður við akstur starfsmanna á eigin bifreiðum nam 605 milljónum króna, vegna leigubifreiða 65 milljónum króna og vegna bílaleigubifreiða 61 milljón króna. Þá nam annar aksturskostnaður 224 milljónum króna en þar er um að ræða útgjöld vegna hópferðabifreiða þ.m.t. skólaakstur, sendibifreiðar o.fl.

Ríkisbifreiðum hefur fjölgað um 167 frá árinu 1982 til ársins 1991. Rekstrar- og viðhaldskostnaður hefur hins vegar lækkað um 194 milljónir króna að raunvirði á þessu 10 ára tímabili eða sem svarar til 27%. Frávikid skýrist m.a. af lækkun bensínkostnaðar m.v. almennt verðlag og hraðari endurnýjun bifreiða.

Heildarkostnaður ríkisins vegna bifreiðanotkunar hefur aukist um 174 milljónir króna að raunvirði milli árána 1982 og 1991 eða um 22%. Útgjöld vegna leigðra bifreiða starfsmanna hafa aukist um 175 milljónir króna og annar aksturskostnaður hefur aukist um 167 milljónir króna. Á móti þeirri útgjaldaaukningu hefur kostnaður við leigubifreiðar lækkað um 26 milljónir króna og vegna bílaleigubifreiða um 145 milljónir króna.

Ætla má að heildarakstur ríkisstarfsmanna á eigin bifreiðum og ríkisbifreiðum nemi um 35,5 milljónum kílómetra á árinu 1991. Má því ætla að gefnum ákveðnum forsendum að um 280 ársverk hafi farið í akstur á því ári. Þá má gera ráð fyrir að um 6.000 aðilum hafi verið greitt fyrir akstur á eigin bifreiðum á árinu 1991 eða þriðja hverjum ríkisstarfsmanni.

Samkvæmt reglugerð um bifreiðamál ríkisins skulu öll bifreiðakaup fara fram á vegum Innkaupastofnunar ríkisins og að undangengnu almennu útboði. Í ljós hefur þó komið að nokkur fjöldi ríkisbifreiða er ekki skráður hjá Bílanefnd sem stafar af því, að bifreiðakaup nokkurra ríkisstofnana hafa ekki farið fram í gegnum Innkaupastofnun. Í þessu sambandi má nefna bifreiðakaup nokkurra ráðuneyta á árinu 1991.

---

Ríkisendurskoðun telur aðfinnsluvert að aðalskrifstofur ráðuneyta sniðgangi þá reglugerð er gildir um bifreiðamál ríkisins.

Ljóst er að aksturssamningar eru í nokkru mæli notaðir sem launauppbót til ríkisstarfsmanna. Slíkt form á launagreiðslum er óæskilegt því launaútgjöld ríkisins gefa þannig villandi mynd af þeim kjörum sem hluti ríkisstarfsmanna býr við. Þá skal á það bent að stofnanir líta ekki á greiðslur fyrir akstur skv. akstursdagbók sem laun og borga þ.a.l. ekki af þeim launatengd gjöld. Greiðslur fyrir þennan akstur eru ennfremur ekki skattlagðar að jafnaði, þótt þær séu skattskyldar ef greiðslur fara umfram raunverulegan aksturkostnað.

Að mati Ríkisendurskoðunar getur fyrirkomulag opinna aksturssamninga boðið upp á nokkurskonar sjálfstöku launa. Slíkir samningar krefjast því virkara eftirlits af hálfu forstöðumanna stofnana. Af þeim sökum telur stofnunin mikilvægt að þegar gerðir eru aksturssamningar við starfsmenn liggi fyrir nákvæm úttekt á akstursþörf viðkomandi starfsmanns. Þá benda akstursgreiðslur til ýmissa starfsmanna ríkisins til þess að núverandi fyrirkomulag geti verið aksturshvetjandi.

Ljóst er að sú vinnuregla sem fylgt er við afgreiðslu greiðslna vegna starfsmannabifreiða leiðir til þess að stærri hluti útgjaldanna er greiddur af ríkisstofnunum sjálfum. Í stað þess að veita aðhald á þann hátt að kanna hvort samningar liggi að baki reikningum fyrir akstur leiðir þessi vinnuregla til þess að virkt eftirlit með akstri ríkisstarfsmanna verður mun minna en ella. Þá telur Ríkisendurskoðun ámælisvert að forstöðumenn stofnana skuli gera aksturssamninga við starfsmenn fyrir umtalsverðan akstur án þess að fyrir liggi samþykki Bílanefndar.

Frá árinu 1986 hefur verið í gildi bílaleigusamningur milli ríkisins og bílaleigunnar Geysis. Samningar hafa verið gerðir í framhaldi af almennum útboðum á vegum Innkaupastofnunar ríkisins og hefur fengist allt að 50% afsláttur af almennum leigugjöldum. Í ljós hefur þó komið að mikið skortir á að ríkisstofnanir virði samninginn. Eftir upplýsingum frá Innkaupastofnun hefur þannig einungis um helmingur af heildarviðskiptunum farið fram hjá Geysi. Kostnaðarauki ríkisins vegna þessa nemur því milljónum króna á ári hverju.

Bifreiðarekstri er nú hagað þannig hjá stærstu stofnunum ríkisins þ.e. Póst- og símamálastofnuninni, Vegagerð ríkisins og Rafmagnsveitum ríkisins að þær reka bílaleigur sem virðast samkvæmt athugunum Ríkisendurskoðunar mun ódýrari kostur fyrir ríkið en viðskipti við bílaleigu á almennum markaði. Að mati Ríkisendurskoðunar virðist yfirleitt vel staðið að þessum rekstri. Þó kom í ljós við samanburð á akstri starfsmanna á eigin bifreiðum og ríkisbifreiðum að starfsmannabifreiðar virðast í einhverjum mæli nýttar á kostnað ríkisbifreiða.

Ríkisendurskoðun telur að nokkru skorta stefnumörkun hjá yfirstjórn ríkisstofnana varðandi bifreiðamál þeirra. Marka þarf ákveðna stefnu varðandi mat á því hvort kaupa eigi bifreið eða leigja af starfsmönnum til ákveðinna verkefna. Það er alfarið á ábyrgð yfirstjórnar stofnunar að taka slíkar ákvarðanir en ekki einstakra starfsmanna. Þá telur stofnunin nokkuð á vanta að gerðar séu úttektir á því hvert stefnir í bifreiðamálum stofnana

með tilliti til umfangs akstursins. Ríkisendurskoðun telur ennfremur að gera þurfi úttekt á akstursþörf stofnana með tilliti til þeirra bifreiða sem þegar eru til staðar.

Ríkisendurskoðun telur ólíklegt að hagræði hljótist af einkavæðingu bifreiðarekstrar ríkisins ef miðað er við þær tillögur sem nú liggja fyrir. Þessum málum virðist nú þegar vel fyrir komið hjá stærstu stofnununum. Hins vegar má ætla að aukin umsjón með öðrum bifreiðum en þeim sem eru í eigu stærstu stofnana skili lægri rekstrar- og viðhaldskostnaði.

## AUGLÝSINGA- OG KYNNINGARKOSTNAÐUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

### FYRIR ÁRIÐ 1991

Auglýsinga- og kynningarkostnaður A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 að meðtöldum kostnaði við sölu spariskírteina nam 251,1 milljón króna eða sem svarar til 0,21% af heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs á því ári.

Auglýsingakostnaður við sölu spariskírteina var færður hjá fjárlaga- og hagsýslustofnun á árinu 1990 en er nú færður hjá Lánasýslu ríkisins í B-hluta ríkisreiknings og hjá Endurlánnum ríkissjóðs í A-hluta ríkisreiknings. Samkvæmt upplýsingum fjármálaráðuneytis nam auglýsingakostnaður við sölu spariskírteina 76,5 milljónum króna á árinu 1991 og 55,1 milljón króna á árinu 1990.

Auglýsinga- og kynningarkostnaður A-hluta ríkissjóðs án auglýsingakostnaðar við sölu spariskírteina skiptist eftirfarandi á ráðuneyti:

Fjárhæðir í þ.kr.	1991	1990	Mism.	%
Æðsta stjórn ríkisins	1.275	1.494	-219	-14,7
Forsætisráðuneyti	569	181	388	214,4
Menntamálaráðuneyti	32.180	35.385	-3.558	-10,0
Utánríkisráðuneyti	2.998	2.767	231	8,3
Landbúnaðaráðuneyti	7.251	6.781	470	6,9
Sjávarútvegsráðuneyti	2.923	4.515	-1.592	-35,3
Dóms- og kirkjum.ráðun.	31.316	16.949	14.367	84,8
Félagsmálaráðun.	6.658	7.947	-1.289	-16,2
Heilbr. og tr.m.ráðun.	38.084	34.924	3.160	9,0
Fjármálaráðuneyti	33.059	50.378	-17.319	-34,4
Samgönguráðuneyti	6.933	11.123	-4.190	-37,7
Iðnaðarráðuneyti	2.991	3.999	-1.007	-25,2
Viðskiptaráðuneyti	3.066	2.409	657	27,3
Hagstofa Íslands	726	1.411	-685	-48,5
Umhverfissráðuneyti	<u>4.578</u>	<u>565</u>	<u>4.013</u>	<u>710,3</u>
Samtals ráðuneyti	<u>174.608</u>	<u>181.181</u>	<u>-6.573</u>	<u>-3,6</u>

Auglýsinga- og kynningarkostnaður annar en við sölu spariskírteina hefur lækkað um 6,6 milljónir króna milli árana 1990 og 1991 eða um 3,6%. Sé miðað við fast verðlag hafa þessi útgjöld dregist saman um 20,0 milljónir króna eða sem svarar til 10,3% að raunvirði. Lækkun útgjalda milli ára skýrist að meginhluta af auglýsingakostnaði sem færður er á ýmis útgjöld vegna skattamála en hann lækkaði um 15,4 milljónir króna milli árana 1990 og 1991.

---

Kostnaður æðstu stjórnar ríkisins og aðalskrifstofa ráðuneytanna að meðtöldum þeim sérstöku liðum er undir þær heyrna nam 35,3 milljónum króna á árinu 1991 eða 18,2% af heildarkostnaði við auglýsingar og kynningarstarfsemi A-hluta ríkissjóðs. Við lauslega athugun á þeim útgjaldaliðum kom fram að meirihluti þess kostnaðar var vegna auglýsinga á lausum stöðum, umsóknir um styrki úr sjóðum, kynningar á nýjum reglugerðum og lögum eða breytingar á þeim. Önnur verkefni sem unnin voru á vegum ráðuneytanna vörðuðu kynningu á starfsemi einstakra ráðuneyta, sérstök átaksverkefni s.s. upplýsingarit um starfsemi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, til aðgerða gegn fíkniefnum og upplýsingarit um samgöngur og fjarskipti. Einnig var nokkuð um að ráðuneyti greiði fyrir styrktarlínur eða styrki til ýmissa félagasamtaka en að mati Ríkisendurskoðunar eiga slíkar styrkveitingar ekki að eiga sér stað.

Kostnaður vegna auglýsinga var mestur í fjármálaráðuneyti eða um 52 milljónir króna. Þar af voru u.þ.b. 50% vegna sérstakra átaksverkefna í skattamálum. Fyrst og fremst var um að ræða átaksverkefni á vegum embættis Ríkisskattstjóra vegna innheimtu virðisaukaskatts og staðgreiðslu opinberra gjalda en auk þess sérstakt tekjuskráningaráttak á vegum rannsóknardeildar Ríkisskattstjóra og fjármálaráðuneytisins. Ekki liggur fyrir hver endanlegur kostnaður vegna auglýsinga verður á árinu 1992 en þó er ljóst að um verulega lækkun er að ræða milli ára. Skýringa er fyrst og fremst að leita í færri og minni auglýsingum að átaki loknu auk þess sem upphafleg hönnun auglýsinganna nýtist með tiltölulega litlum breytingum.

Útgjöld menntamálaráðuneytisins vegna auglýsinga- og kynningarstarfsemi námu 32,2 milljónum króna á árinu 1991. Af þeirri fjárhæð námu útgjöld aðalskrifstofu 6,8 milljónum króna. Þá má nefna að auglýsingakostnaður framhaldsskóla og sérskóla nam 13,9 milljónum króna en þar er einkum um að ræða auglýsingar á lausum stöðum og aðrar tilkynningar m.a. er varða skráningar, skólabyrjun og skólalok.

Kostnaður dóms- og kirkjumálaráðuneytisins nam 31,3 milljónum króna á árinu 1991. Vegna kosninga til Alþingis á árinu 1991 voru birtar auglýsingar að fjárhæð 18,9 milljónir króna á sérstakan fjárlagalið vegna þessa en auglýst var í Ríkisútvarpi, dagblöðum og stjórnartíðindum.