

**Ríkisendurskoðun**

---

**Endurskoðun  
ríkisreiknings  
1995**

---

**Nóvember 1996**



## Efnisyfirlit

<b>1 INNGANGUR</b> .....	<b>7</b>
1.1 UMFANG ENDURSKOÐUNAR VEGNA 1995.....	7
1.2 FRAMSETNING RÍKISREIKNINGS .....	8
<b>2 FYRIRVARI Í ÁRITUN VEGNA BÓKUNAR Á LÍFEYRISSKULDBINDINGUM</b> .....	<b>11</b>
<b>3 FJÁRHAGSSTAÐA OG AFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS Á ÁRINU 1995</b> .....	<b>17</b>
3.1 FJÁRHAGSSTAÐA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....	17
3.2 REKSTRARAFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS .....	18
3.3 ÞRÓUN HÖFUÐSTÓLS 1985-1995 .....	20
<b>4 REKSTUR OG EFNAHAGUR FYRIRTÆKJA OG SJÓÐA Í B-HLUTA</b> .....	<b>25</b>
<b>5 EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS</b> .....	<b>31</b>
5.1 ATHUGUN Á EFNAHAGSLIÐUM RÍKISSJÓÐS.....	31
5.2 ENDURLÁN RÍKISSJÓÐS Í UMSJÁ LÁNASYÐLU RÍKISINS .....	32
5.3 TEKIN ERLEND LÁN RÍKISSJÓÐS Í UMSJÁ SEDLABANKA ÍSLANDS .....	34
5.4 ÚTLÁNATÖP OG AFSKRIFTIR HJÁ RÍKISSJÓÐI 1995.....	37
5.5 ATHUGASEMDIR VIÐ NOKKRA EFNAHAGSLIÐI RÍKISSJÓÐS .....	41
5.6 ATHUGASEMDIR UM BÓKHALDSLEGA MEÐFERÐ Á LÁNUM TIL LODDÝRABÆNDA .....	44
5.7 ATHUGASEMDIR UM BÓKHALDSLEGA MEÐFERÐ RÍKISÁBYRGÐA FRÁ 1982.....	46
5.8 ÁHÆTTUGJALD VEGNA RÍKISÁBYRGÐA.....	48
<b>6 EFTIRFYLGNI VEGNA MÁLA Í EFNAHAGI 1994</b> .....	<b>51</b>
6.1 AFSKRIFTIR Á RÍKISSJÓÐSTEKJUM.....	51
6.2 RÍKISÁBYRGÐIR VEGNA SKIPASMÍÐA .....	53
6.3 SKULDIR LANDSVIRKJUNAR VIÐ RÍKISSJÓÐ .....	54
6.4 SKULDIR LAXÁRVIRKJUNAR VIÐ RÍKISSJÓÐ .....	56
6.5 STARFSEMI ÁBYRGÐAEILDAR FISKELDISLÁNA .....	56
6.6 LÁN TIL FISKELDIS SAMKVÆMT ÁKVÖRÐUN RÍKISSTJÓRNARINNAR.....	57
6.7 LÁNVEITING RÍKISSJÓÐS TIL SILFURLAX HF. ....	57
6.8 FLUGSTJÓRNARMÍÐSTÖÐ Á REYKJAVÍKURFLUGVELLI .....	58
<b>7 RÍKISSJÓÐSTEKJUR</b> .....	<b>61</b>
7.1 SKILAGREINAR INNHEIMTUEMBÆTTA OG RÍKISBÓKHALDS.....	61
7.2 VIRÐISAUKASKATTUR .....	62
7.3 TRYGGINGAGJALD.....	62
7.4 UPPGJÖR STAÐGREIÐSLU, SÓKNAR- OG KIRKJUGARÐSGJALDA.....	63
7.5 MARKAÐAR RÍKISSJÓÐSTEKJUR.....	65
7.6 ENDURGREIDDAR TEKJUR RÍKISSJÓÐS .....	65
7.7 TEKJUR UTAN INNHEIMTUEMBÆTTA .....	66
7.8 ÁLAGNING OG INNHEIMTA BIFREIÐAGJALDA.....	66
<b>8 ENDURSKOÐUN STOFNANA</b> .....	<b>69</b>
ATHUGUN Á FYLGISKJÖLUM .....	69
<i>Framhaldsskólar</i> .....	70
<i>Skattstofur</i> .....	92
<i>00-101 Embætti forseta Íslands</i> .....	98

01-231	Norræna ráðherranefndin .....	99
22-201	Happdrætti Háskóla Íslands .....	100
04-190	Ýmis verkefni landbúnaðarráðuneytis .....	100
04-233	Yfirdýralæknir.....	101
04-283	Garðyrkjuskóli ríkisins .....	101
04-311	Landgræðsla ríkisins .....	102
04-321	Skógrækt ríkisins.....	102
04-261	Bændaskólinn á Hvanneyri.....	103
24-271	Landgræðslusjóður .....	104
06-419	Sýslumaðurinn á Hólmavík.....	105
06-421	Sýslumaðurinn á Sauðárkróki.....	106
06-424	Sýslumaðurinn á Akureyri .....	107
	Fjármál Þjóðkirkjunnar .....	107
08-206	Sjúkratryggingar.....	110
08-350	Sjúkrahúsið Akranesi.....	111
08-355	Héraðssjúkrahúsið Blönduósi.....	111
08-359	Sjúkrahúsið Húsavík.....	112
08-360	Sjúkrahúsið Seyðisfirði.....	113
08-361	Fjórðungssjúkrahúsið Neskaupstað.....	113
08-367	Sjúkrahúsið Keflavík.....	113
08-371	Ríkisspítalar.....	114
08-372	Borgarspítalinn.....	114
08-400	St. Jósefsspítali, Hafnarfirði .....	115
08-404	Sjúkraskýlið Hólmavík.....	115
08-408	Sunnuhlíð, Kópavogi .....	116
08-420	Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið .....	117
08-430	Sjálfshjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstofnun .....	117
08-510	Heilsuverndarstöðin í Reykjavík.....	119
08-511	Heilsugæsla í Reykjavík, Austurbæjarumdæmi nyrðra.....	119
08-512	Heilsugæsla í Reykjavík, Austurbæjarumdæmi syðra .....	119
08-513	Heilsugæsla í Reykjavík, Miðbæjarumdæmi .....	119
08-514	Heilsugæsla í Reykjavík, Vesturbæjarumdæmi .....	119
08-515	Heilsugæslustöðin Lágmúla í Reykjavík .....	119
08-524	Heilsugæslustöðin Ólafsvík.....	121
08-536	Heilsugæslustöðin á Hólmavík .....	123
08-581	Heilsugæslustöð Suðurnesja .....	123
09-201	Ríkisskattstjóri .....	124
09-259	Gjaldheimta Suðurnesja .....	125
09-262	Tollstjórinn í Reykjavík.....	126
29-971	Lánasýsla ríkisins .....	128
29-972	Lánasýsla ríkisins - Framkvæmdasjóður Íslands.....	129
10-511	Fjarskiptaeftirlit ríkisins .....	132
11-302	Rafmagnseftirlit ríkisins.....	133
31-321	Rafmagnsveitur ríkisins .....	133
12-401	Vátryggingaeftirlitið .....	135
12-902	Samkeppnisstofnun .....	135
12-903	Skráning hlutafélaga.....	135
14-221	Hollustuvernd ríkisins.....	136
14-301	Skipulagsstjóri ríkisins.....	137
14-310	Landmælingar Íslands .....	137
14-410	Veðurstofa Íslands .....	138
27-984	Atvinnuleysistryggingasjóður .....	138
29-981	Fasteignir ríkissjóðs .....	139
30-101	Póst- og símamálastofnunin .....	141

## Töflur

TAFLA 1.	FJÖLDI STOFNANA Í FJÁRHAGSENDURSKOÐUN VEGNA 1995 SKV. VERKBÓKHALDI .....	8
TAFLA 2.	HÆKKUN Á LÍFEYRISSKULDBINDINGU RÍKISSJÓÐS Á ÁRINU 1995 .....	11
TAFLA 3.	FJÁRSTREYMI RÍKISSJÓÐS ÁRIÐ 1995 (Í MILLJÖRÐUM KRÓNA).....	17
TAFLA 4.	ÞRÓUN VAXTAGJALDA 1990-1995 .....	18
TAFLA 5.	SUNDURLIÐUN Á BREYTINGU HÖFUÐSTÓLS 1985-1995 .....	21
TAFLA 6.	REKSTRARREIKNINGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS ÁRIÐ 1995.....	23
TAFLA 7.	EFNAHAGSREIKNINGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS 31. DESEMBER 1995 .....	24
TAFLA 8.	SAMANDREGINN REKSTRARREIKNINGUR B-HLUTA ÁRIÐ 1995 .....	28
TAFLA 9.	SAMANDREGINN EFNAHAGSREIKNINGUR B-HLUTA 31. DESEMBER 1995 .....	29
TAFLA 10.	STAÐA SPARISKÍRTEINA RÍKISSJÓÐS Í ÁRSLOK 1994 OG 1995.....	32
TAFLA 11.	TEKIN LÖNG LÁN RÍKISSJÓÐS 1994-1995 .....	35
TAFLA 12.	GENGISMUNUR TEKINNA ERLENDRA LÁNA RÍKISSJÓÐS 1994 OG 1995 EFTIR MYNTUM .....	36
TAFLA 13.	AFSKRIFTAREIKNINGUR RÍKISSJÓÐS 1995 .....	37
TAFLA 14.	AFSKRIFAÐAR RÍKISSJÓÐSTEKJUR 1990 TIL 1995. ....	38
TAFLA 15.	SUNDURLIÐUN AFSKRIFTAREIKNINGS 31.12.1995.....	39
TAFLA 16.	AFSKRIFTIR Á VEITTUM LÁNUM Í EFNAHAG RÍKISSJÓÐS.....	40
TAFLA 17.	UPPGJÖR VEGNA RAÐSMÍÐASKIPA .....	53
TAFLA 18.	SKULDBREYTING Á LÁNUM LANDSVIRKJUNAR 1996 .....	55
TAFLA 19.	FJÁRHEIMILDIR FRAMHALDSSKÓLA 1995.....	74
TAFLA 20.	SKÓLAGJÖLD FRAMHALDSSKÓLA.....	76
TAFLA 21.	INNHEIMT SKÓLAGJÖLD ÁRIÐ 1995.....	77
TAFLA 22.	LAUNAGJÖLD FRAMHALDSSKÓLA .....	80
TAFLA 23.	HLUTFALLSLEG SKIPTING LAUNAKOSTNAÐAR.....	81
TAFLA 24.	ÖNNUR REKSTRARGJÖLD FRAMHALDSSKÓLA .....	82
TAFLA 25.	FJÁRHEIMILDIR OG REKSTUR SKATTSTOFA ÁRIÐ 1995 .....	94
TAFLA 26.	FJÁRHEIMILDIR OG REKSTUR SKATTSTOFA ÁRIÐ 1994 .....	94
TAFLA 27.	GJÖLD, TEKJUR OG FJÁRHEIMILDIR EFTIR SKATTSTOFUM.....	95
TAFLA 28.	REKSTRARKOSTNAÐUR SKATTSTOFA.....	96
TAFLA 29.	SKIPTING LAUNA EFTIR TEGUNDUM HJÁ SKATTSTOFUM .....	97
TAFLA 30.	FRAMREIKNINGUR Á GREIÐSLUSTÖÐU FRAMKVÆMDASJÓÐS 1996-2003.....	131
TAFLA 31.	REKSTRARNIÐURSTAÐA OG EIGNIR FASTEIGNA RÍKISSJÓÐS 1992-1995 .....	140
TAFLA 32.	ÞRÓUN VIÐSKIPTAREIKNINGS FASTEIGNA RÍKISSJÓÐS VIÐ A-HLUTA RÍKISSJÓÐS 1988-1995.....	141

## Myndir

MYND 1.	SKIPTING TEKNA OG GJALDA RÍKISSJÓÐS ÁRIÐ 1995. ....	19
MYND 2.	SAMSETNING HÖFUÐSTÓLS 31.12.1995 .....	21
MYND 3.	EIGINFJÁRSTAÐA FRAMKVÆMDASJÓÐS 1992-1995 .....	130



## 1 Inngangur

Eins og undanfarin ár sendir Ríkisendurskoðun frá sér skýrslu þar sem gerð er grein fyrir endurskoðun ríkisreiknings. Í henni er Alþingi gerð grein fyrir þeim athugasemdum sem Ríkisendurskoðun hefur vegna ríkisreiknings fyrir árið 1995. Vísað er til þessarar skýrslu í áritun stofnunarinnar á reikninginn.

Starf yfirskoðunarmanna ríkisreiknings var lagt niður með breytingu á stjórnarskránni á síðasta ári. Fellur því niður skýrsla þeirra um endurskoðun reikningsins sem birt hefur verið með skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Endurskoðun ríkisreiknings vegna ársins 1995 var með hefðbundnu sniði. Að venju var megináhersla lögð á endurskoðun á útgjöldum og fjárumsýslu einstakra stofnana, en auk þess var umtalsverðum tíma varið til endurskoðunar á álagningu og innheimtu ríkissjóðstekna svo og til endurskoðunar á efnahagsliðum ríkissjóðs.

Ríkisendurskoðun hefur lagt á það aukna áherslu að bera saman rekstur og starfsemi samskonar stofnana. Í þessari skýrslu eru þannig bornir saman tveir flokkar stofnana. Annars vegar er gerður innbyrðis samanburður á framhaldsskólum. Hins vegar eru skattstofur bornar saman. Umfjöllunarefni skýrslunnar eru að öðru leyti hefðbundin. Fyrst er gerð grein fyrir umfangi endurskoðunar og fjallað stuttlega um fjárhagsstöðu og afkomu A-hluta ríkissjóðs og B-hluta fyrirtækja og sjóða á árinu 1995. Þessu næst er vikið að þeim athugasemdum sem Ríkisendurskoðun gerir við mál er varða efnahag ríkissjóðs, ríkisfyrirtækja og -sjóða, og m.a. í því sambandi gerð sérstök grein fyrir stöðu þeirra mála sem fjallað var um í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1994. Þessu næst er gerð grein fyrir endurskoðun á ríkissjóðstekjum og loks þeim athugasemdum sem gerðar voru við rekstur, bókhald og fjárreiður einstakra stofnana.

### 1.1 Umfang endurskoðunar vegna 1995

Alls var unnið að fjárhagsendurskoðun á 248 stofnunum eða málum í A- og B-hluta ríkisreiknings vegna ársins 1995 og varið til hennar

samtals 25.440 vinnustundum. Í endurskoðun á ríkissjóðstekjum fóru 3.176 vinnustundir og í endurskoðun á ríkisreikningnum sjálfum fóru 440 vinnustundir. Til viðbótar þessu voru 2.326 vinnustundir skráðar hjá Ríkisendurskoðun á fjárhagsendurskoðun vegna ýmissa verkefna er flest lúta að stjórnun og rekstri stofnunarinnar sjálfar. Að jafnaði lætur nærri að um tveir þriðju af heildarvinnustundafjölda hjá Ríkisendurskoðun séu vegna fjárhagsendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun hefur gert samninga við endurskoðunarskrifstofur um að annast endurskoðun í sínu umboði hjá ýmsum ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum, einkum sjúkrahúsum, heilsugæslustöðvum og öðrum heilbrigðisstofnunum. Vinnustundafjöldi sem endurskoðunarskrifstofur inntu af hendi með þessum hætti vegna ársins 1995 nam 5.040 stundum.

Tafla 1. Fjöldi mála í fjárhagsendurskoðun vegna 1995 skv. verkþókhaldi (tímabilið 01.01 1995 - 12.11.96)

	A-hluti	B-hluti	Samt.
Æðsta stjórn ríkisins	6		6
Forsætisráðuneyti	3		3
Menntamálaráðuneyti	47	3	50
Utanríkisráðuneyti	6	1	7
Landbúnaðarráðuneyti	11	1	12
Sjávarútvegsráðuneyti	2	2	4
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	30	2	32
Félagsmálaráðuneyti	4	1	5
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðun.	31		31
Fjármálaráðuneyti	27	5	32
Samgönguráðuneyti	6	1	7
Iðnaðarráðuneyti	4	2	6
Viðskiptaráðuneyti	2		2
Hagstofa Íslands	1		1
Umhverfisráðuneyti	3		3
	<u>183</u>	<u>18</u>	<u>201</u>
Ríkissjóðstekjur			38
Ríkisreikningur			1
Önnur verkefni			8
Samtals			<u><u>248</u></u>

## 1.2 Framsetning ríkisreiknings

Ríkisreikningi fyrir árið 1994 var breytt talsvert til samræmis við þá framsetningu sem tíðkast um ársreikninga fyrirtækja. Þannig voru t.d. birtir þar efnahagsreikningur og rekstrarreikningur þar sem vísað er til tölusettra skýringa. Sama framsetning reikningsins er viðhöfð í



ríkisreikningi vegna ársins 1995 auk þess sem útlit hans og uppsetning var endurbætt og nokkur séryfirlit birt til viðbótar. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi breytta framsetning og útlit reikningsins mjög til bóta og gerir hann aðgengilegri fyrir notendur en áður.



## 2 Fyrirvari í áritun vegna bókuar á lífeyrisskuldbindingum

Á árinu 1995 hækkaði lífeyrisskuldbinding A-hluta ríkissjóðs um 18,1 milljarð kr. Í ríkisreikningi voru hins vegar aðeins gjaldfærðir tæplega 3,7 milljarðar kr. en 14,4 milljarðar kr. voru færðir beint á endurmatsreikning. Um var að ræða leiðréttingar vegna fyrri ára en ýmis atriði höfðu verið vanmetin eða þeim sleppt í þeim tryggingafræðilegu úttektum á stöðu lífeyrissjóða opinberra starfsmanna sem áður höfðu verið gerðar. Ríkisendurskoðun hafði fyrirvara í áritun sinni á reikninginn þar sem stofnunin taldi að færa hefði átt alla hækkun lífeyrisskuldbindingarinnar til gjalda í rekstrarreikningi að undanskilinni verðuppfærslu skuldar í ársbyrjun.

Tafla 2. Hækkun á lífeyrisskuldbindingu ríkissjóðs á árinu 1995

Í m.kr.	Lífeyrisskuldbindingar 1995				Leiðrétting óbókuð			Alls
	v/ársins	v/eldri	v/verðbr.	Samt.	v/eldri	Skuldb.	Samt.	
Lsj. starfsm. rík.	3.180	2.318	908	6.406	6.495	1.835	8.330	14.736
Lsj. hjúkrun.kv.	204	366	65	635	119	2.428	2.547	3.182
Lsj. alþ.manna	223	165	38	426	(216)	0	(216)	210
Lsj. ráðherra	31	68	5	104	(95)	0	(95)	9
Alls	3.638	2.917	1.016	7.571	6.303	4.263	10.566	18.137

Í 45. skýringu í A-hluta ríkisreiknings 1995 er fjallað um færslumáta lífeyrisskuldbindinga í ríkisreikningi. Þar segir meðal annars:

„...Ríkisreikningsnefnd fjallaði um hvernig haga ætti færslu ofangreindra leiðréttinga á lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs. Þar þóttu tvær aðferðir helst koma til álita og voru skoðanir skiptar. Annars vegar að færa þær inn í upphafi reikningsársins að fullu til skuldar og lækkunar á eigin fé. Hins vegar að færa þær að fullu til gjalda á rekstrarreikningi. Rökin með fyrri aðferðinni eru einkum þau að gjaldfærsluleiðin raski niðurstöðum rekstrarreiknings ársins það mikið að hann gefi ranga mynd af starfsemi ársins. Rökin fyrir gjaldfærsluleiðinni eru einkum þau að um sé að ræða vantalin gjöld fyrri ára og því beri að færa þau í rekstrarreikning. Nefndin tók ekki afstöðu til þess hvorri aðferðinni skyldi beitt en vísaði málinu til ákvörðunar fjármálaráðherra, sbr. 80. gr. laga nr. 52/1966 um bókhald ríkisins....“

Síðar í sömu skýringu segir:

*„...Fjármálaráðherra ákvað að leiðrétting á stöðu lífeyrisskuldbindinga í árslok 1994 skyldi færð í upphafi árs 1995 að fullu til skuldar og lækkunar á eigin fé. Jafnframt ákvað hann að 75% af lífeyrisskuldbindingum ríkis og sveitarfélaga gagnvart LSR og LHK í árslok 1994 vegna samrekstrarstofnana þeirra skuli færðar til skuldar hjá ríkissjóði í ársbyrjun 1995 og lækkunar á eigin fé Hins vegar ber að skipta breytingum á lífeyrisskuldbindingum á árinu 1995 í öllum tilvikum upp á milli gjaldfærslu og endurmats með hliðsjón af launabreytingum eins og verið hefur...“*

Ríkisendurskoðun telur að sú reikningsskilaaðferð sem fjármálaráðherra ákvað að nota við færslu lífeyrisskuldbindinga sé ekki í samræmi við viðteknar reikningsskilavenjur. Athugasemdir sínar rökstyður stofnunin á eftirfarandi hátt:

- Í fyrsta lagi er ekki notuð sama reikningsskilaaðferð við færslu lífeyrisskuldbindinga hjá A-hluta ríkissjóðs og tíðkast hefur í reikningsskilum ríkissjóðs frá árinu 1989.
- Í öðru lagi felur þessi reikningsskilaaðferð í sér að ekki er beitt góðri reikningsskilavenju við breyttar matsreglur og/eða leiðréttingar á lífeyrisskuldbindingum fyrri ára og gengið er þvert á fyrri færsluvenju.
- Í þriðja lagi er þessi reikningsskilaaðferð í ósamræmi við 5. og 6. tl. í álitserð reikningsskilanevndar Félags löggiltra endurskoðenda um eftirlaunaskuldbindingar.
- Í fjórða lagi er þessi reikningsskilaaðferð í ósamræmi við reglur bankaeftirlitsins nr. 554/1994 um meðferð lífeyrisskuldbindinga í ársreikningum viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana. Í þessum reglum kemur skýrt fram að áhrif breyttra reikniregla og forsendna skulu færa meðal óreglulegra liða í rekstarreikningi.
- Í fimmta lagi er þessi reikningsskilaaðferð ekki í samræmi við 16. og 19. gr. laga nr. 144/1994 um ársreikninga.
- Í sjötta lagi er dregið í efa það huglæga mat að notagildi rekstarreiknings rýrni við færslu óreglulegra liða eins og matsbreytinga á lífeyrisskuldbindingum. Þvert á móti er, að mati Ríkisendurskoðunar, dregið verulega úr upplýsingagildi ríkisreiknings ef ekki eru færðir í rekstarreikning óreglulegir liðir með samskonar hætti og almennt tíðkast.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir framangreindum atriðum.

### **Samkvæmnisregla reikningsskila**

Í ríkisreikningi fyrir árið 1989 voru í fyrsta sinn færðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs og voru þær færðar um rekstrarreikning. Allar matsbreytingar og leiðréttingar sem komið hafa fram við útreikning á lífeyrisskuldbindingum síðar hafa verið færðar um rekstrarreikning. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekkert breyst sem réttlætir það að breyta um reikningsskilaaðferð.

### **Erlendar reikningsskilavenjur**

Í áttunda alþjóða reikningsskilastaðlinum sem fjallar m.a. um breytingar á matsreglum í reikningsskilum („accounting estimate“) kemur fram í 26. tölulið að færa eigi slíkar breytingar í gegnum rekstrarreikning. Þetta er í samræmi við ákvæði nítjándra alþjóða reikningsskilastaðalsins sem fjallar um eftirlaunaskuldbindingar.

### **Reglur bankaeftirlits um lánastofnanir**

Reglur bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, nr. 554/1994 um gerð ársreikninga banka- og lánastofnana, kveða á um að lífeyrisskuldbindingar skuli færa um rekstrarreikning og að áhrif breyttra reiknireglna og forsendna á mati lífeyrisskuldbindinga sé færð með sama hætti. Í viðauka II við reglurnar er fjallað um með hvaða hætti skuli færa lífeyrisskuldbindingar. Í málsgrein b) í 4. tölulið segir: „Áhrif breyttra reiknireglna og forsendna sem skipta máli skal sérgreina og færa meðal óreglulegra liða í rekstrarreikningi“. Auk þessa kemur fram í c) málsgrein í 4. tölulið að allar aðrar breytingar á áföllnum lífeyrisskuldbindingum, til hækkunar eða lækkunar, skuli færa í rekstrarreikning.

### **Álitsgerð Félags löggiltra endurskoðenda.**

Félag löggiltra endurskoðenda hefur gefið út álitsgerð um leiðbeinandi reglur um eftirlaunaskuldbindingar. Í 13. tl. álitsgerðarinnar er gefinn möguleiki á að færa lífeyrisskuldbindingar í upphafi annað hvort um eiginfjárreikninga eða um rekstur. Þetta ákvæði á ekki við um matsbreytingar eins og í þessu tilviki þar sem eftirlaunaskuldbindingar A-hluta voru fyrst færðar í reikningskil ríkissjóðs á árinu 1989. Um leiðréttingar og áhrif breyttra forsendna fyrir tryggingafræðilegum úttektum er fjallað í 5. og 6. tölulið þar sem skýrt kemur fram að fara eigi með allar slíkar breytingar í gegnum rekstrarreikning.

## Lög um ársreikninga

Benda má á 16. grein laga um ársreikninga nr. 144/1994 sem hljóðar svo:

*„Færa skal til gjalda og skulda fjárhæðir sem ætlað er að mæta útgjöldum vegna skýrt skilgreindra skuldbindinga sem varða reikningsárið eða fyrri ár og eru sennilega eða örugglega áfallnar á reikningsskiladegi en óvissar að því er fjárhæð varðar eða hvenær þær falla til greiðslu. Skuldbindingum skv. 1. mgr. má eigi jafna á móti eignum og skulu þær ekki nema hærri fjárhæðum en nauðsynlegt er talið.“*

Ákvæði þessarar greinar eru byggð á 20. gr. fjórðu tilskipunar ESB.

Enn fremur segir í 19. gr. laganna:

*„Tekjur og gjöld, sem tengjast ekki reglulegri starfsemi, skal sýna sérstaklega í rekstrarreikningi og greina frá eðli þeirra í skýringum nema um óverulegar fjárhæðir sé að ræða. Sama á við um tekjur og gjöld sem varða önnur reikningsár.“*

## Notagildi upplýsinga

Eins og að framan hefur verið rakið byggir röksemdafærsla um færslu eftirlaunaskuldbindinga um endurmatsreikning á því að gildi upplýsinga sem fram eru settar í rekstrarreikningi myndu rýrna ef breytingar á lífeyrisskuldbindingum yrðu bókaðar þar. Ríkisendurskoðun er ósammála þessari skoðun og telur að það rýri gildi rekstrarreiknings ef hann er gerður upp eftir öðrum aðferðum en almennt viðurkenndum reikningsskilavenjum. Hér að framan hafa verið rakin nokkur lög og reglur sem ætlað er að sýna fram á hvað almennt er viðurkennt í þessum efnunum.

## Niðurstaða

Af framangreindum tilvitnunum má ráða að það er meginreglan í reikningsskilum hér á landi að færa í gegnum rekstrarreikning allar fjárráðstafanir en í undantekningartilvikum um eiginfjárreikninga. Þá gera reikningsskilastaðlar ráð fyrir að allar matsbreytingar s.s. breytingar á reiknireglum, ófærðar skuldbindingar að hluta o.fl. í þeim dúr séu færðar um rekstrarreikning.

Ef viðurkennd væri sú röksemdafærsla sem beitt hefur verið í þessu máli mætti með sömu rökum færa allar meiriháttar óreglulega liði um endurmatsreikning á grundvelli þess að þeir „raski niðurstöðum rekstrarreiknings ársins það mikið að hann gefi ranga mynd af starfsemi

ársins.“ Tekjujöfnuður er eitt af veigamestu atriðunum í reikningum ríkissjóðs. Jöfnuðurinn lýsir fyrst og fremst ráðstöfun skatttekna og ef svo ber undir hvað á vantar til að skatttekjur dugi fyrir útgjöldum ríkissjóðs. Af þeim sökum m.a. telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að í gegnum rekstrarreikning A-hluta ríkissjóðs séu færðar allar fjárráðstafanir sem tilheyra rekstri A-hluta ríkissjóðs en á höfuðstól séu eingöngu færðar verðbreytingar á efnahagsliðum og rekstrarafkoma.





### 3 Fjárhagsstaða og afkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1995

#### 3.1 Fjárhagsstaða A-hluta ríkissjóðs

Í árslok 1995 námu skuldir ríkissjóðs, að frádregnum bókfærðum eignum, 224,3 milljörðum króna samanborið við 195,3 milljarða króna árið áður. Aukningin á milli ára nam þannig 29,0 milljörðum króna eða 14,8%. Hrein skuldastaða ríkissjóðs í árslok 1995 svarar til þess að ráðstafað hafi verið skatttekjum tæplega tveggja ára ef miðað er við óbreytta tekjuöflun ríkissjóðs. Í þessu samhengi ber þó að hafa í huga að varanlegir rekstrarfjármunir, s.s. áhöld, tæki, fasteignir og önnur mannvirki eru ekki færð til eignar í ríkisreikningi.

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs á árinu 1995 nam tæplega 16,0 milljörðum króna. Fjármagnstekjur námu á hinn bóginn 4,7 milljörðum. Fjármagnsgjöld umfram fjármunatekjur voru þannig 11,3 milljarðar sem er um 1,8 milljarði króna hærri fjárhæð en árið áður.

Lántökur ríkissjóðs til lengri tíma, umfram greiddar afborganir, námu alls 15,3 milljörðum króna á árinu 1995. Að auki nam skammtímafjármögnun um 1,6 milljörðum, breyting viðskiptareikninga 0,3 milljörðum og lækkun handbærs fjár 1,5 milljörðum króna. Ráðstöfun fjármagns var með þeim hætti að 10,0 milljarðar gengu til að mæta fjárþörf vegna tekjuhalla ársins og 8,7 milljarðar til lánveitinga umfram innheimtar afborganir lána.

Tafla 3. Fjárstreymi ríkissjóðs árið 1995 (í milljörðum króna)

Uppruni fjármagns		Ráðstöfun fjármagns	
Lántaka til lengri tíma *)	30,0	Lánastarfsemi ríkissjóðs:	
Greiddar afborganir lána	(14,7)	Lánveitingar	17,3
	<u>15,3</u>	Fengnar afborganir lána	(8,6)
			<u>(8,7)</u>
Lántaka til skamms tíma, nettó	1,6	Rekstur ríkissjóðs:	
Viðskiptamenn	0,3	Fjárþörf vegna tekjuhalla	(10,0)
Lækkun handbærs fjár	1,5		
	<u>18,7</u>		<u>18,7</u>

\*) Ekki er talin með hækkun skulda vegna áfallinna vaxta 2.187 m.kr. og breytingar á lífeyrisskuldbindingu á árinu um 2.954 m.kr.

### 3.2 Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs

Á árinu 1995 jukust tekjur ríkissjóðs um 3,8 milljarða króna miðað við árið á undan eða um 3,5%. Á sama tíma hækkuðu bókfærð gjöld um 3,4 milljarða króna eða 2,7%. Stærstu einstöku liðirnir voru vaxtagjöld ríkissjóðs sem hækkuðu frá fyrra ári um rúma 1,6 milljarða króna og útgjöld til tryggingamála sem hækkuðu um rúma 1,4 milljarða króna. Hér fyrir neðan verður fjallað nánar um þessa liði.

#### Þróun vaxtagjalda

Á undanförunum 6 árum hefur hlutdeild vaxtagjalda í heildarútgjöldum ríkissjóðs vaxið og er nú komin í 12,35%. Þessi þróun er afleiðing hallarekstrar ríkissjóðs á undanförunum árum og þeirrar skuldasöfnunar sem honum hefur fylgt.

Á árinu 1995 voru vaxtagjöld tæplega 16,0 milljarðar króna sem svarar til nærri alls tekjuskatts einstaklinga sem var á árinu 1995 samtals 16,6 milljarðar króna. Í eftirfarandi töflu er sýnd þróun vaxtagjalda sem hlutfalls af heildarútgjöldum ríkissjóðs á undanförunum árum.

Tafla 4. Þróun vaxtagjalda 1990-1995  
(í m.kr. á verðlagi hvers árs.)

Ár	Heildargjöld	Vaxtagjöld	Hlutfall	Breyting
1995	129.356	15.982	12,35%	0,98%
1994	125.939	14.324	11,37%	0,25%
1993	119.214	13.256	11,12%	(0,02%)
1992	116.631	12.991	11,14%	0,29%
1991	119.430	12.961	10,85%	0,19%
1990	106.024	11.303	10,66%	

Árleg meðalhækkun vaxtagjalda á tímabilinu hefur verið 780 m.kr.

#### Tryggingamál

Útgjöld til tryggingamála hækkuðu um 1.477 m.kr. frá árinu 1994 eða um 5,4%. Meginskýring á þessari hækkun eru hækkun lífeyris vegna áhrifa verðlagsbreytinga, fjölgun bótaþega lífeyristrygginga og hækkun lyfjakostnaðar.

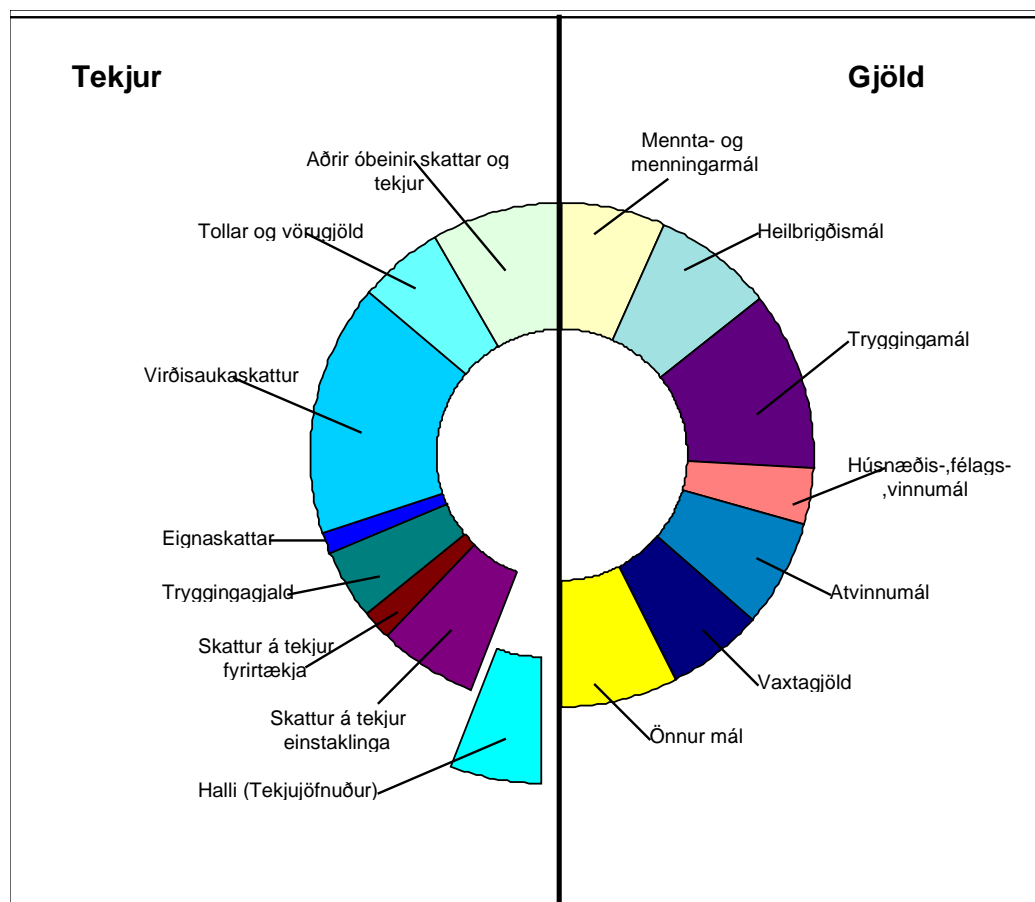
#### Tekjuhalli ríkissjóðs

Tekjuhalli ríkissjóðs á árinu 1995 nam tæpum 15,2 milljörðum króna skv. ríkisreikningi. Árið á undan var hallinn heldur meiri eða tæpir 15,6 milljarðar. Eins og fram hefur komið versnaði eiginfjárstaða A-hluta ríkissjóðs um 29,0 milljarða króna á árinu 1995, en þá ber að hafa í huga að stærstur hluti hækkunar áfallinna lífeyrisskuldbindinga eða um 14,4 milljarðar króna, var bókfærður beint á eiginfjárreikning en ekki

til gjalda í rekstrarreikningi eins og Ríkisendurskoðun taldi eðlilegt að gert yrði.

Athygli er vakin á þeim mun sem er á afkomu ríkissjóðs eftir því hvort miðað er við ríkisreikning eða greiðsluuppgjör. Í greiðsluuppgjöri fyrir árið 1995 var tekjuhalli 8,9 milljarðar króna. Ýmsir gjaldaliðir sem ekki kalla á útgreiðslur á árinu en rétt þykir engu að síður að gjaldfæra strax, gera það hins vegar að verkum að rekstrarniðurstaða skv. ríkisreikningi sýnir sem fyrr segir halla að fjárhæð 15,2 milljarða króna. Þeir liðir sem hér skipta mestu máli eru áfallnar en ógreiddar lífeyrisskuldbindingar og vaxtagjöld.

Mynd 1. Skipting tekna og gjalda ríkissjóðs árið 1995.



Á ofangreindri mynd er sýndir hlutfallsleg samsetning tekna og gjalda ríkissjóðs. Eins og sést á þessari mynd er tekjuhalli ríkissjóðs álíka mikill og vaxtagjöld. Þar sem tekjuhalli hefur verið viðvarandi um árabíl er fróðlegt að fjalla nánar um höfuðstól ríkissjóðs á undanförunum árum.

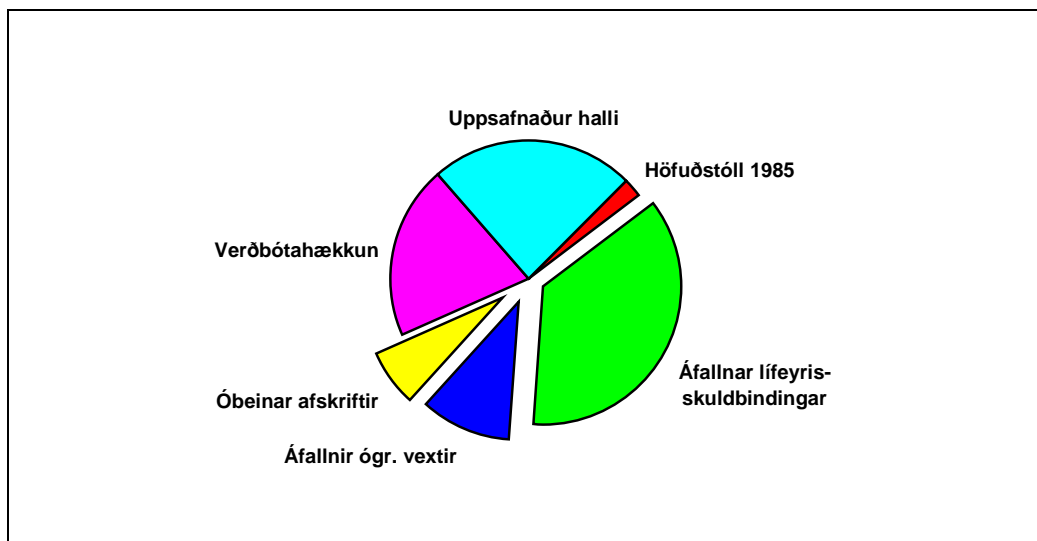
### 3.3 Þróun höfuðstóls 1985-1995

Höfuðstóll A-hluta ríkissjóðs sýnir mismun á peningalegum eignum og skuldum, varanlegir rekstrarfjármunir eru ekki eignfærðir í reikningsskilum heldur gjaldfærðir í rekstrarreikningi. Sú fjárhæð sem höfuðstóll A-hluta ríkissjóðs sýnir ef skuldir eru hærri en peningalegar eignir er hún ráðstöfun á framtíðar skatttekjum. Ef aftur á móti peningalegar eignir eru hærri en skuldir hafa skatttekjum ekki verið ráðstafað sem fjárhæðinni nemur. Höfuðstólsreikningur hjá A-hluta ríkissjóðs er að því leyti frábrugðinn samskonar reikningi í reikningsskilum einkafyrirtækja að í þeim reikningsskilum sýnir höfuðstóll mismun á heildareignum og skuldum viðkomandi fyrirtækis þar sem aðrar eignir að viðbættum peningalegum eignum eru færð í reikningsskilum. Neikvæður höfuðstóll ríkissjóðs um 224 milljarðar króna er því sú fjárhæð sem búið er að ráðstafa af skatttekjum framtíðarinnar. Benda má á í þessu samhengi að heildartekjur ríkissjóðs á árinu 1995 voru 114 milljarðar króna.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir samsetningu og tilurð þessa uppsafnaða tekjuhalla ríkissjóðs. Ef skoðað er tímabilið 1985 til 1995 kemur í ljós að öll þessi ár hefur ríkissjóður verið rekinn með halla. Á umræddu tímabili voru gerðar breytingar á þeim reikningsskilaaðferðum sem beitt er við gerð ríkisreiknings. Þær fólust í að áfallnir vextir voru færðir inn í reikninginn árið 1989 í stað greiddra vaxta, lífeyrisskuldbindingar ríkisstarfsmanna í A-hluta voru teknar inn 1989, byrjað var að afskrifa skattkröfur óbeint í formi niðurfærslu skattskulda og óbein afskrift veittra lána var tekin upp í ríkisreikningi 1994.

Við eftirfarandi sundurliðun höfuðstóls var ekki tekið mið af því sem gjaldfært hefur verið í ríkisreikninga einstakra ára þar sem meðferð á lífeyrisskuldbindingum hefur verið með mismunandi hætti á undanförunum árum sbr. áritun á ríkisreikning ársins 1995, auk þess sem endurmat einstakra liða hefur farið bæði í gegnum endurmatsreikning og rekstrarreikning á undanförunum árum.

Mynd 2. Samsetning höfuðstóls 31.12.1995



Tafla 5. Sundurliðun á breytingu höfuðstóls 1985-1995 (í m.kr.)

Höfuðstóll í ársbyrjun 1985		(5.493)
1. Lífeyrisskuldbinding 31.12.95	(81.399)	
2. Ógreiddir áfallnir vextir 31.12.95	(23.817)	
3. Óbeinar afskriftir skattkrafna og veittra lána 31.12.95	(14.861)	
Samtals v/breyttra aðferða		(120.077)
4. Endurmat eignarhluta í ríkisfyrirtækjum	6.054	
5. Verðbótahækkun lána	(45.230)	
6. Uppsafnaður tekjuhalli	(59.526)	
Höfuðstóll í árslok 1995		(224.272)

Af töflunni hér fyrir ofan má sjá að af þeirri 219 milljarða króna breytingu sem orðið hefur á höfuðstólum á þessu tímabili eru 120 milljarðar króna tilkomnar vegna breyttra reikningsskilaaðferða, þ.e. nú eru sýndar áfallnar lífeyrisskuldbindingar og áfallnir ógreiddir vextir en það var ekki gert í ríkisreikningi 1985. Þegar tekið hefur verið tillit til endurmat á eignarhluta ríkissjóðs á nokkrum ríkisfyrirtækjum standa eftir tæpir 98 milljarðar króna.

Hér fyrir neðan verður gerð grein fyrir einstökum liðum sem taldir eru upp í töflunni.

### Lífeyrisskuldbinding 31.12.95

Til þess að greina þau atriði sem eru ósambærileg í upphafi og lok tímabilsins er lífeyrisskuldbinding ríkissjóðs í árslok 1995 tekin sérstaklega út úr. Til viðbótar vegna greiðslu lífeyrisskuldbindinga er kostnaður ríkissjóðs vegna lífeyrissjóða opinberra starfsmanna hærri sem nemur 6% mótframlagi atvinnurekenda. Breytingin á reikningsskilaaðferðinni var fólgin í því að í stað þess að miða aðeins við greiðslur til sjóðsins voru að auki teknar inn áfallnar skuldbindingar. Í

ríkisreikningi fyrir árið 1989 voru í fyrsta sinn færðar lífeyris-skuldbindingar í A-hluta ríkissjóðs að fjárhæð 45,6 milljarðar króna.

### **Ógreiddir áfallnir vextir 31.12.95.**

Ógreiddir áfallnir vextir voru ekki færðir inn í ríkisreikning fyrr en árið 1989. Af þessum sökum er þessi liður sýndur sérstaklega. Þess má geta að gjaldfærðir áfallnir vextir á árinu 1989 voru 6,4 milljarðar króna en á móti komu tekjufærðar áfallnar ógreiddar vaxtatekjur að fjárhæð 1,1 milljarður króna. Í árslok 1995 voru áfallin ógreidd vaxtagjöld 26,1 milljarður króna en frá þeim dragast 2,3 milljarðar króna vegna ógreiddra vaxtatekna.

### **Óbeinar afskriftir skattkrafna og veittra lána 31.12.95.**

Skattkröfur hafa verið færðar niður vegna þess að fyrirséð er að þær munu ekki allar innheimtast. Skattkröfur eru rýflega áætlaðar þegar skattskyldir aðilar hafa ekki skilað inn skattskýrslum. Óbeinar afskriftir skattkrafna eru 14,2 milljarðar króna. Auk óbeinna afskrifta skattkrafna eru færðar óbeinar afskriftir vegna veittra lána sem fyrirséð er að munu ekki innheimtast að fullu. Fjallað er um óbeinar afskriftir síðar í þessar skýrslu.

### **Endurmat á eignarhlutum í ríkisfyrirtækjum**

Á tímabilinu 1985-1995 var eignarhlutur í nokkrum ríkisfyrirtækjum endurmetinn. Endurmat þetta er tilkomið vegna breytinga á ríkisfyrirtækjum í hlutafélög (Sementsverksmiðjan hf, Áburðarverksmiðjan hf, Lyfjaverslun Íslands hf) og vegna flutnings stórra ríkisaðila úr B-hluta í A-hluta en á árinu 1986 voru Endurlán ríkissjóðs og Tryggingastofnun ríkisins flutt úr B-hluta í A-hluta.

### **Verðbótahækkun færð á endurmatsreikning**

Samtals hafa verið færðar sem verðbótahækkun veltufjármuna og skammtímaskulda 2,3 milljarðar króna en á móti hefur komið verðbótahækkun langtímalána og skulda 45,2 milljarðar króna. Samtals hafa því verið færðir 42,9 milljarðar króna á endurmatsreikningi vegna almennra verðlagsbreytinga. Þessi færsla á matsbreytingum á endurmatsreikning er byggð á ákvæðum 34. gr. laga um ríkisbókhald og gerð ríkisreiknings og fjárlaga nr. 52/1966.

### **Uppsafnaður tekjuhalli**

Uppsafnaður tekjuhalli án verðbóta hefur verið áætlaður eins og að framan greinir 59,5 milljarðar á verðlagi hvers árs.

Tafla 6. Rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs árið 1995

Í m.kr.	1995	1994	Breyt.	%
<b>Tekjur</b>				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	16.578	15.232	1.346	8,8
Skattar á tekjur lögaðila	4.597	3.265	1.332	40,8
Tryggingagjöld	11.632	10.690	942	8,8
Eignaskattar	3.969	3.723	246	6,6
Virðisaukaskattur	41.377	39.793	1.584	4,0
Tollar, vörugj. og önnur gjöld af innflutn.	14.471	12.316	2.155	17,5
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	6.639	7.861	(1.222)	(15,5)
Skattar ótaldir annars staðar	6.938	6.877	61	0,9
Skatttekjur alls	106.201	99.757	6.444	6,5
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	2.859	2.782	77	2,8
Vaxtatekjur	4.684	5.010	(326)	(6,5)
Aðrar rekstrartekjur	291	2.677	(2.386)	(89,1)
Rekstrartekjur alls	7.834	10.469	(2.635)	(25,2)
Sala eigna	155	139	16	11,8
Tekjur samtals	114.190	110.364	3.826	3,5
<b>Gjöld</b>				
Æðsta stjórn ríkisins	1.391	1.179	212	17,9
Forsætisráðuneyti	834	2.581	(1.747)	(67,7)
Menntamálaráðuneyti	17.337	17.195	142	0,8
Utánríkisráðuneyti	1.873	1.683	190	11,3
Landbúnaðarráðuneyti	6.481	6.795	(314)	(4,6)
Sjávarútvegsráðuneyti	1.114	918	196	21,3
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	6.186	5.992	194	3,2
Félagsmálaráðuneyti	9.650	8.721	929	10,6
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	49.643	47.322	2.321	4,9
Fjármálaráðuneyti	23.320	21.961	1.359	6,2
Samgönguráðuneyti	9.190	9.349	(159)	(1,7)
Iðnaðarráðuneyti	1.221	1.260	(39)	(3,1)
Viðskiptaráðuneyti	200	243	(43)	(17,7)
Hagstofa Íslands	150	159	(9)	(5,6)
Umhverfisráðuneyti	766	581	185	31,8
Gjöld alls	129.356	125.939	3.417	2,7
Tekjuhalli	(15.166)	(15.574)	408	(2,6)

Tafla 7. Efnahagsreikningur A-hluta ríkissjóðs 31. desember 1995

Í m.kr.	1995	1994	Breyt.	%
<b>Eignir</b>				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	5.136	6.310	(1.174)	(18,6)
Óinnheimtar ríkistekjur	23.338	23.662	(324)	(1,4)
Skammtímakröfur, aðrar	6.127	4.668	1.459	31,2
Vöru- og efnisbirgðir	359	313	46	14,6
Veltufjármunir alls	34.960	34.953	7	0,0
Langtímakröfur og áhættufjármunir:				
Veitt löng lán	64.064	55.383	8.681	15,7
Hlutabréf	2.969	3.057	(88)	(2,9)
Stofnfjárframlög	4.511	4.336	175	4,0
Langtímak. og áhættufjm. alls	71.544	62.775	8.769	14,0
Eignir samtals	106.504	97.728	8.776	9,0
<b>Skuldir og höfuðstóll</b>				
Skammtímaskuldir:				
Bankareikn., hlaupareikningsskuld	460	408	52	12,7
Krafa á ríkistekjur og innheimtufé	1.131	1.186	(55)	(4,7)
Ógreidd gjöld (án vaxta)	2.452	2.034	418	20,5
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	7.103	6.186	917	14,8
Tekin stutt lán	16.992	15.361	1.631	10,6
Aðrar skammtímakröfur	5.646	5.241	405	7,7
Skammtímaskuldir alls	33.784	30.417	3.367	11,1
Langtímaskuldir:				
Áfallnir ógjaldf. vextir	19.011	16.824	2.187	13,0
Tekin löng innlend lán	69.322	68.112	1.210	1,8
Tekin löng erlend lán	127.260	113.633	13.627	12,0
Langtímaskuldir alls	215.593	198.568	17.025	8,6
Lífeyrisskuldbindingar	81.399	64.060	17.339	27,1
Skuldir samtals	330.776	293.046	37.730	12,9
Höfuðstóll:				
Höfuðstóll í ársbyrjun	(195.317)	(178.480)	(16.837)	9,4
Endurmat	(13.789)	(1.263)	(12.526)	991,5
Tekjuhalli	(15.166)	(15.574)	408	(2,6)
Höfuðstóll í árslok	(224.272)	(195.318)	(28.954)	14,8
Skuldir og höfuðstóll samtals	106.504	97.728	8.776	9,0



## 4 Rekstur og efnahagur fyrirtækja og sjóða í B-hluta

Á árinu 1995 námu rekstrartekjur fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings, að meðtöldum framlögum, samtals 49,1 milljarði króna. Rekstrargjöld voru hins vegar 41,1 milljarður króna. Jöfnuður fjármunatekna og fjármagnsgjalda var neikvæður um ríflega 500 m.kr. Rekstrarniðurstaða ársins var í heild jákvæð um 6,5 milljarða króna. Sem fyrr skýrist hún fyrst og fremst af hagnaði Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins sem var liðlega 5,9 milljarðar króna, hagnaði Póst- og símamálastofnunarinnar sem nam um 1,1 milljarði og Fríhafnar á Keflavíkurflugvelli sem var tæplega 600 m.kr. Afkoma B-hluta fyrirtækja og sjóða á árinu 1995 var um 1,5 milljörðum króna lakari en afkoman árið áður. Munar þar mestu að framlög frá A-hluta ríkissjóðs lækkuðu í heild milli ára, t.d. var ekkert framlag til Atvinnutryggingardeildar Byggðastofnunar á árinu 1995 en á árinu 1994 nam það tæplega 1,9 milljörðum króna. Eins hafði gjaldfærsla á hækkun lífeyrisskuldbindinga áhrif á árinu. Það skal tekið fram að svo til engar breytingar urðu á því hvaða fyrirtæki og sjóðir voru færðir í B-hluta ríkisreiknings árið 1995 miðað við árið 1994.

Bókfært virði eigna hjá fyrirtækjum og sjóðum í B-hluta ríkisreiknings nam samtals 311,0 milljörðum króna í árslok 1996. Skuldir námu samtals 222,1 milljarði króna, þar af voru skuldbindingar vegna lífeyrisgreiðslna 15,4 milljarðar. Eigið fé í árslok 1995 nam 73,9 milljörðum króna og hafði þá lækkað um 12,6 milljarða króna frá árinu áður. Lækkunin má að stærstum hluta skýra með færslu lífeyrisskuldbindinga í reikninginn á árinu 1995.

### Færsla lífeyrisskuldbindinga í B-hluta

Lífeyrisskuldbindingar sem færðar voru til skuldar í reikningum fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings námu samtals 15,4 milljörðum króna í árslok 1995. Að stærstum hluta kom þessi fjárhæð í fyrsta skipti til skuldar á því ári en fjórir aðilar í B-hluta höfðu reyndar þegar á árinu 1994 fært lífeyrisskuldbindingar að fjárhæð 452 m.kr. Þess má geta að af 15,4 milljarða króna lífeyrisskuldbindingu eru 9,4

milljarðar króna færðar til skuldar hjá Póst- og símamálastofnuninni. Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við færslumáta lífeyrisskuldbindinga bæði í A- og B-hluta. Á öðrum stað í þessari skýrslu eru rakin þau atriði sem athugasemdir voru gerðar við varðandi færslu lífeyrisskuldbindinga í A-hluta. Athugasemdir við færslu lífeyrisskuldbindinga í B-hluta byggja að mörgu leyti á sömu rökum og þar kemur fram en ástæða er talin til þess að rekja þetta mál út frá sjónarmiði B-hlutans.

Uppsetning ársreikninga í B-hluta er hagað að þessu leyti í samræmi við ákvörðun fjármálaráðherra. Í lögum um ríkisbókhald er ekki kveðið sérstaklega á um hvernig færa skuli lífeyrisskuldbindingar. Við ákvörðun á því hvernig haga skuli færslum sem þessum er því edlilegt að hafa til hliðsjónar reglur ársreikningalaga, góðar reikningaskilavenjur, staðla og álit reikningsskilaráðs sem og reglur bankaeftirlitsins ef svo ber undir. Það atriði sem Ríkisendurskoðun gerir einkum athugasemd við varðandi B-hluta fyrirtæki eða sjóði eru eftirfarandi:

- *Mismunandi aðferð beitt 1994 og 1995.* Í ríkisreikningi ársins 1994 voru teknar inn lífeyrisskuldbindingar hjá nokkrum aðilum í B-hluta og þær færðar í gegnum rekstrarreikning. Á árinu 1995 var beitt annarri bókunaraðferð, þ.e. farið var með lífeyrisskuldbindingar í gegnum höfuðstól. Notkun mismunandi reikningsskilaaðferða hjá ríkisaðilum í B-hluta með þessum hætti er að áliti Ríkisendurskoðun ekki til þess fallin að auka upplýsingagildi þeirra fjárhæða sem birtar eru í ríkisreikningi.
- *Aðferðin er ekki í samræmi við ákvæði ársreikningalaga.* Í 16. gr. ársreikningalaga nr. 144/1994 kemur skýrt fram að „færa skuli til gjalda og skuldar fjárhæðir sem ætlað er að mæta útgjöldum vegna skýrt skilgreindra skuldbindinga sem varða reikningsárið eða fyrri ár“. Einnig mætti benda á ákvæði 19. gr. laganna sem segir að: „Tekjur og gjöld, sem ekki tengjast reglulegri starfsemi skal sýna sérstaklega í rekstrarreikningi og greina frá edli þeirra í skýringum nema um óverulegar fjárhæðir sé að ræða. Sama á við um tekjur og gjöld sem varða önnur reikningsár.“
- *Aðferð er ekki í samræmi við reglur bankaeftirlits Seðlabanka Íslands.* Þessi fyrirmæli fjármálaráðherra samrýmast ekki reglum bankaeftirlitsins sem kveða skýrt á um með hvaða hætti bankar og aðrar lánastofnanir skuli fara með þessar lífeyrisskuldbindingar í ársreikningi sínum. Á grundvelli laga nr. 123/1993 setti bankaeftirlitið reglur um gerð ársreikninga viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana nr. 544/1994. Í 29. gr. og 60 gr. regnanna er

að finna kröfu um að áfallnar lífeyrisskuldbindingar skuli færðar í ársreikningnum. Auk þess sem sérstakur viðauki II fylgir reglum bankaeftirlitsins þar sem er að finna nánari ákvæði um mat og framsetningu lífeyrisskuldbindinga. Í viðauka þessum kemur skýrt fram að færa skuli lífeyrisskuldbindingarnar til gjalda í rekstrarreikningi en ekki á endurmatsreikning.

### **Mat skuldabréfaeignar félagslegra sjóða í B-hluta**

Í B-hluta eru tveir sjóðir sem veita lán með vaxtakjörum sem eru mun lægri en á þeim lánum sem sjóðirnir þurfa að greiða af til þess að fjármagna þessi útlán. Þessir sjóðir eru Byggingarsjóður verkamanna sem veitir lán til félagslegra íbúa á 2,4% vöxtum og Lánasjóður íslenskra námsmanna sem veitir lán á 1% vöxtum. Vaxtaniðurgreiðslur þessara sjóða er í raun sú aðferð sem ríkissjóður hefur valið til þess að veita styrki til náms og félagslegra íbúðabygginga. Sjóðirnir þurfa hins vegar að fjármagna þessi útlán með lántökum sem bera markaðsvexti ríkistryggðra skuldbréfa sem liggja á bilinu 5,5% til 6%. Vaxtamunur inn- og útlána er því verulegur. Þessi vaxtamunur hefur hins vegar ekki verið sýndur með beinum hætti í ríkisreikningi. Í ríkisreikningi er í efnahagsreikningi þessara sjóða ekki tekið tillit til þessa vaxtamunar. Ljóst er að ef verðbréfaeign sjóðanna væri núvirt á grundvelli þeirra vaxtakjara sem þeim standa til boða og það fært í ríkisreikning yrði mat á eiginfé þeirra samanlagt 15-20 milljörðum króna lægra en það er samkvæmt ríkisreikningi ársins 1995. Rétt er að taka fram að umræddir sjóðir haga reikningsskilum sínum í samræmi við þær reikningsskilaaðferðir sem fjármálaráðherra hefur mælt fyrir um. Ríkisreikningsnefnd hefur og áréttað að ekki skuli færa skuldabréfaeign þessara sjóða á núvirði í ársreikningi þeirra, nema í formi skýringa.

### **Bókun varanlegra rekstarfjármuna A-hlutans í efnahagsreikningum aðila B-hluta**

Mismunur á reikningsskilum A- og B-hluta ríkisreiknings felst að stórum hluta í meðferð fastafjármuna. Í þessu sambandi er vert að benda á að hluti þeirra fasteigna sem eignfærður er í B-hluta eru fasteignir sem notaðar eru undir A-hluta starfsemi þó svo að umsýsla með fasteignunum sé í B-hluta, t.d. Þjóðarbókhlaða, Arnarhvoll og Fasteignir ríkissjóðs. Fyrirliggjandi eru tillögur ríkisreikningsnefndar um flutning þessara og fleiri aðila úr B-hluta í A-hluta. Ef af þessum flutningi verður mun það hafa veruleg áhrif á framsetningu varanlegra

rekstarfjármuna þessara aðila í ríkisreikningi. Varanlegir rekstrarfjármunir aðila sem ríkisreikningsnefnd hefur lagt til að fluttir verði úr B-hluta í A-hluta eru 11,7 milljarðar króna.

Tafla 8. Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta árið 1995

Í m.kr.	1995	1994	Breyt.	%
Rekstrartekjur:				
Framlög	8.848	11.146	(2.298)	(20,6)
Aðrar rekstrartekjur	40.235	39.740	495	1,2
	49.084	50.886	(1.802)	(3,5)
Rekstrargjöld:				
Launagjöld	10.060	8.507	1.553	18,3
Önnur rekstrargjöld	24.011	23.359	652	2,8
Tilfærslur	6.991	8.743	(1.752)	(20,0)
	41.062	40.609	453	1,1
Afkoma af rekstri	8.022	10.277	(2.255)	(21,9)
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld:				
Vaxtatekjur	18.117	15.803	2.314	14,6
Aðrar fjármunatekjur	345	139	206	148,5
Vaxtagjöld	(18.117)	(16.261)	(1.856)	11,4
Önnur fjármagnsgjöld	(861)	(671)	(190)	28,4
	(516)	(990)	474	(47,9)
Afkoma af reglulegri starfsemi	7.506	9.287	(1.781)	(19,2)
Óreglulegar tekjur og gjöld:				
Óreglulegar tekjur	516	482	34	7,0
Óregluleg gjöld	(1.531)	(1.748)	217	(12,4)
	(1.015)	(1.266)	251	(19,8)
Afkoma ársins	6.490	8.021	(1.531)	(19,1)

Tafla 9. Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta 31. desember 1995

Í m.kr.	1995	1994	Breyt.	%
<b>EIGNIR</b>				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	7.777	8.603	(826)	(9,6)
Skammtímakröfur	20.432	18.956	1.476	7,8
Vöru- og efnisbirgðir	1.981	1.523	458	30,1
Veltufjármunir alls	30.190	29.081	1.109	3,8
Langt.kröfur og áhættufjárm.:				
Langtímalán	242.927	228.267	14.660	6,4
Afskriftareikningur útlána	(10.428)	(9.908)	(520)	5,3
Hlutafé og stofnfjárframlög	769	866	(97)	(11,2)
	233.268	219.225	14.043	6,4
Varanlegir rekstrarfjármunir:				
Farartæki og vélar	11.418	10.370	1.048	10,1
Fasteignir	23.569	23.132	437	1,9
Orkumannavirki	10.694	10.135	559	5,5
Aðrar eignir	1.824	1.816	8	0,4
Varanl. rekstrarfjárm. alls	47.505	45.453	2.052	4,5
Eignir samtals	310.964	293.760	17.204	5,9
<b>SKULDIR OG EIGIÐ FÉ</b>				
Skammtímaskuldir				
Yfirdráttarskuld	342	209	133	63,4
Aðrar skammtímaskuldir	14.581	10.974	3.607	32,9
Skammtímaskuldir alls	14.922	11.183	3.739	33,4
Langtímaskuldir				
Lífeyrisskuldbindingar	206.708	196.083	10.625	5,4
Skuldir alls	15.401	0	15.401	-
	222.108	196.083	26.025	13,3
Eigið fé	73.933	86.494	(12.561)	(14,5)
Skuldir og eigið fé samtals	296.042	282.577	13.465	4,8



## 5 Efnahagur ríkissjóðs

### 5.1 Athugun á efnahagsliðum ríkissjóðs

Skipta má fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar á efnahagi ríkissjóðs fyrir árið 1995 í fjóra hluta: Athugun á endurlánum ríkissjóðs, athugun á teknum erlendum lánum, athugun á öðrum þáttum efnahags en endurlánum og athugun á sérstökum málum sem lúta að ríkisábyrgðum.

*Endurlán ríkissjóðs.* Ríkisendurskoðun framkvæmdi venjulega fjárhagsendurskoðun hjá endurlánnum í samræmi við þær vinnureglur sem gilda um endurskoðun opinberra stofnana. Meðal þeirra atriða sem skoðuð voru má nefna:

- Í sambandi við endurskoðun veittra lána var tekið úrtak skuldabréfa og þau endurreiknuð. Farið var yfir allar nýjar lánveitingar og þær bornar saman við heimildir Alþingis. Farið var yfir vanskil lána og afskriftaþörf metin í samvinnu við starfsmenn endurlána.
- Farið var yfir færslur í aðalbókhaldi endurlána og viðskiptareikningar skoðaðir. Færslur og staða voru bornar saman við annað fjárhagsbókhald A-hluta ríkissjóðs. Gerð var sérstök afstemming á bankareikningum endurlána.
- Sala og innlausn spariskírteina var borin saman við uppgjör Seðlabankans. Gerðar voru sérstakar athuganir á útreikningum affalla og gengisauka. Skoðuð voru sérstaklega áhrif mismunandi aðferða við dreifingu affalla.

*Tekin erlend lán ríkissjóðs í umsjá Seðlabanka Íslands.* Þar sem innri endurskoðun fer fram á þessum lánum hjá endurskoðunardeild bankans sbr. lög nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands með síðari breytingum, var athugun Ríkisendurskoðunar takmarkaðari. Meðal þess sem skoðað var má nefna að farið var yfir ársuppgjör Seðlabankans vegna starfseminnar og gerður samanburður á nokkrum þáttum m.a. við bankayfirlit og innheimtuskeyti vegna lána. Skoðað var eftirlit með erlendum vöxtum og sundurliðanir vegna erlendra skammtímalána voru yfirfarnar.

*Endurskoðun annarra liða í efnahagsreikningi ríkissjóðs.* Gerð var sérstök athugun á stöðu einstakra viðskiptamanna í efnahagi ríkissjóðs í árslok 1995. Um var að ræða stöðu á viðskiptareikningum og lánveitingar ríkissjóðs til opinberra aðila, einstaklinga og fyrirtækja.

*Sérstök mál sem varða ríkisábyrgðir.* Í tengslum við fjárhagsendurskoðun Ríkisábyrgðasjóðs voru skoðuð sérstök mál sem varða fyrirkomulag og frágang. M.a. var skoðuð framkvæmd tiltekinnna ríkisábyrgða sem veittar voru fyrir 14 árum, fyrirkomulag skuldbreytinga vegna ríkisábyrgða á lánum til loðdýrabænda, og nokkrir þættir sem snúa að áhættugjaldi og eigin fé Ríkisábyrgðasjóðs.

## 5.2 Endurlán ríkissjóðs í umsjá Lánasýslu ríkisins

Starfsemi endurlána ríkissjóðs hjá Ríkisábyrgðasjóði var í heild svipuð á árinu 1995 og árið áður. Svo sem kunnugt er flutti starfsemin úr Seðlabanka og til Lánasýslu ríkisins í ársbyrjun 1994. Verkaskiptingin milli Seðlabankans og Lánasýslu var ákveðin með samningi milli fjármálaráðherra og bankans þann 23. september 1993.

Endurlán ríkisins hafa umsjón með bókhaldi innlendra markaðs-verðbréfa ríkissjóðs og lánveitingar endurlána. Taflan hér að neðan sýnir stöðu spariskírteina ríkissjóðs í árslok 1994 og 1995.

Tafla 10. Staða spariskírteina ríkissjóðs í árslok 1994 og 1995

Í m.kr.	1995	1994	Mism.	%
Uppfært nafnverð spariskírteina	58.975	53.026	5.949	11,2
Afföll	(3.888)	(920)	(2.968)	-
Gengisauki	44	55	(11)	(20,0)
Áfallnir vextir	21.941	19.460	2.481	12,8
Spariskírteini alls	77.072	71.621	5.451	7,6

Lánsfjármögnun ríkissjóðs með spariskírteinum jókst um 5,5 milljarða króna á árinu 1995 miðað við 1994 þegar tekið hefur verið tillit til affalla, gengisauka og áfallinna vaxta. Áfallnir vextir hækkuðu um 2,5 milljarða króna milli ára eða 12,8%. Afföll hækkuðu úr 0,9 milljörðum króna árið 1994 í um 3,9 milljarða 1995. Helsta skýringin á þessari miklu hækkun er sala nýs flokks spariskírteina til 20 ára sem bar ekki vexti og kom því öll ávöxtunarkrafan fram sem afföll þ.e. mismunur söluverðs og nafnverðs. Einnig hófst sala nýs flokks til 10 ára, svonefnd árgreiðsluskírteini, sem einnig voru án vaxta. Í stað þess að



greiðast upp í einu lagi í lok lánstímans greiðast jafnar árlegar afborganir af þeim. Þessi skírteini seldust þó í mun minna mæli en 20 ára spariskírteini.

Loks má nefna að staða veittra lána hjá endurlánnum hækkaði um 1,6 milljarð króna frá árinu 1994 eða um 4,2% og eru þá áfallnir vextir ekki taldir með. Alls nam staða veittra lána hjá endurlánnum um 40,9 milljörðum í árslok 1995.

### *Dreifing affalla vegna spariskírteina*

Almennt er litið á afföll vegna lána sem fyrirframgreidda vexti sem ber að gjaldfæra á líftíma viðkomandi láns eða lána. Við dreifingu affalla koma tvær aðferðir til greina. Einfaldari aðferðin er sú að dreifa afföllunum jafnt yfir lánstímann. Ef lán er t.d. til 10 ára þá er 1/10 af afföllunum gjaldfærður árlega. Þetta er sú aðferð sem ríkissjóður notar nú í grundvallaratriðum að teknu tilliti til mánaðarfjölda á lántökuári. Hin aðferðin við dreifingu affalla er að dreifa þeim miðað við virka vexti en þá miðast árleg gjaldfærsla við að vera fast hlutfall af núvirtri stöðu lánsins á hverjum tíma.

Fjármálaráðuneytið tilkynnti Lánasýslunni að afföllum vegna sölu 20 ára spariskírteina ætti einnig að dreifa jafnt yfir lánstímann. Það skiptir máli við val á aðferð við að dreifa afföllum hvort hún hafi mikil áhrif á rekstur og efnahag<sup>1</sup>. Rétt er að geta þess að afföll sem hlutfall af nafnverði voru um 67,5% í flokki 20 ára spariskírteina og um 27% í flokki árgreiðsluskírteina til 10 ára. Þetta háa og hækkanði hlutfall affalla sýnir að aðferð sú sem valin er til dreifingar þeirra fer að skipta meira máli en áður varðandi nákvæma bókun fjármagnskostnaðar hjá A-hluta ríkissjóðs og að dreift sé miðað við virka vexti. Til samanburðar má nefna að afföll vegna sölu annarra flokka spariskírteina til 5 og 10 ára voru hlutfallslega lægri. Hæst námu þau 10,9% af nafnverði en lægst 2,3%.

Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega áhrif mismunandi dreifingar affalla þeirra 20 ára skírteina sem seld voru 1995. Niðurstaðan var sú að munurinn varðandi gjaldfærslu er mestur í lok tímabilsins, þ.e. í þessu dæmi eftir 20 ár. Í upphafi tímabilsins hafði jöfn dreifing í för með sér um 65 m.kr. hærri gjaldfærslu en í lok tímabilsins hafði samsvarandi dreifing í för með sér um 89 m.kr. lægri gjaldfærslu. Um

<sup>1</sup>Í drögum að leiðbeiningum Félags íslenskra endurskoðenda nr.4, *Um bókun fjárfestinga í skuldabréfum og hlutabréfum (Handbók endurskoðenda, 1996)* segir að afföllum af keyptum skuldabréfum skuli dreift miðað við virka vexti en þó sé heimilt að nota jafna dreifingu ef það hefur ekki mikil áhrif á rekstur eða efnahag.

miðjan lánstímann er árleg gjaldfærsla svipuð hvor aðferðin sem notuð er eða um 150 m.kr. á ári. Rétt er að geta þess að heildargjaldfærslan er ætíð sú sama hvor aðferðin sem valin er. Þó dreifing affalla miðað við virka vexti sé almennt talin nákvæmari, er rétt að hafa í huga hér að nefndur mismunur árið 1995 var ekki hár miðað við vaxtakostnað ríkissjóðs í heild á hverju ári. Ríkisendurskoðun gerir því ekki athugasemd við að afföllum sé dreift jafnt yfir lánstímann.

#### *Athugasemdir varðandi endurlán ríkissjóðs*

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að gera úrbætur á kerfismálum endurlána ríkissjóðs og gera lánakerfi ríkisins þannig úr garði að það sé meðfærilegt og að skilvirkni og öryggi þess sé ekki minni en þess kerfis sem endurlán ríkissjóðs hafa notað. Núverandi fyrirkomulag hefur í för með sér verulegan tvíverknað.

Við fjárhagsendurskoðun fyrir árið 1995 var afstemmingu milli bókhaldskerfa ekki lokið hjá endurlánum ríkissjóðs. Brýnt er að því verði lokið svo skjótt sem kostur er. Því má bæta við hér að í endurskoðunarskýrslu um Lánasýslu ríkisins fyrir árið 1994 benti Ríkisendurskoðun á að lagfæra þyrfti vissa þætti varðandi lánabókhaldskerfi ríkisins. Það hefur ekki enn verið gert.

Hjá endurlánum ríkissjóðs voru einnig gerðar athugasemdir við innbyrðis uppgjör og afstemmingar innlausnar ríkisverðbréfa í febrúar 1995. Auk þess benti Ríkisendurskoðun á þá almennu reglu að jafnan beri að tekjufæra alla áfallna dráttarvexti sem taldir eru innheimtanlegir.

### **5.3 Tekin erlend lán ríkissjóðs í umsjá Seðlabanka Íslands**

Verkefni Seðlabanka Íslands við lántökur ríkissjóðs var skilgreint með samningi milli fjármálaráðherra og bankans á árinu 1993. Þar er m.a. kveðið á um eftirfarandi:

- Seðlabankanum er falið að sjá um framkvæmd ákvarðana fjármálaráðherra um erlendar lántökur, erlend skammtímalán og vaxta- og gjaldmiðlaskipti.
- Seðlabankanum er einnig falin „umsjón með bókhaldi tekinna erlendra lána ríkissjóðs og þjónustu því samfara. Jafnframt að sjá til þess að upplýsingar berist jafnóðum til bókhalds lánakerfis ríkissjóðs.“

Þá kemur einnig fram að Seðlabankinn á að standa undir kostnaði við umsjón með erlendum lánum ríkissjóðs þegar frá er talinn beinn

útlagður kostnaður sem greiðist af ríkissjóði. Dagleg umsjón með erlendu lánunum er í höndum starfsmanna Seðlabankans. Hér verður gerð grein fyrir nokkrum þáttum sem snúa að erlendum lánamálum ríkissjóðs, þ.e. erlendri fjármögnun ríkissjóðs, lántökukostnaði, gengishagnaði og erlendri víxlaútgáfu ríkissjóðs.

Tekin löng lán ríkissjóðs<sup>2</sup> jukust um 17 milljarða króna á árinu 1995. Þar af jókst erlend langtímafjármögnun ríkissjóðs um 13,6 milljarða og innlend um 3,4 milljarða. Erlendar skuldir ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu námu rúmum 26% í árslok 1994 en voru komnar í tæp 28% í árslok 1995.

Tafla 11. Tekin löng lán ríkissjóðs 1994-1995

Í m.kr.	1995	1994	Mism.:	%
Innlend fjármögnun	88.333	84.936	3.397	3,8%
Erlend fjármögnun	127.261	113.633	13.628	10,7%
Tekin löng lán samtals	215.594	198.569	17.025	7,9%
Hlutfall erlendra skulda af landsframleiðslu	27,9%	26,2%		

Lánsfjárförf ríkissjóðs til langs tíma var í meira mæli mætt með erlendum lántökum á árinu 1995 en á árinu 1994. Í árslok 1995 voru 59% af teknum löngum lánunum ríkissjóðs erlend í samanburði við rúm 57% í árslok 1994.

Lántökukostnaður vegna erlendra lána nam um 161 m.kr. árið 1995 en var um 213 m.kr. árið á undan. Lækkunin nam því um 52 m.kr. eða 24%. Meginskýringin á því að lántökukostnaður vegna erlendra lána lækkaði frá árinu á undan er að brúttó lántökur ríkissjóðs erlendis voru mun lægri á árinu 1995 en 1994. Árið 1994 námu þær um 25,8 milljörðum króna en sambærileg fjárhæð fyrir árið 1995 var 18,3 milljarðar<sup>3</sup> sem samsvarar um 29% lækkun. Háar lántökur á árinu 1994 skýrast m.a. af endurfjármögnun erlendra lána.

Gengishagnaður af erlendum lánunum ríkissjóðs var verulegur á árinu 1995 eða um 1.457 m.kr.<sup>4</sup> í samanburði við 151 m.kr. árið á undan.

<sup>2</sup>Með teknum löngum lánunum er hér átt við höfuðstól langtímaskulda með næsta árs afborgun af höfuðstól og langtímaxexti spariskírteina. Vixlaútgáfa ríkissjóðs erlendis er talin með hér. Hins vegar er öllum áföllnum vöxtum sleppt, þar með talið vöxtum spariskírteina sem falla til greiðslu á næsta ári.

<sup>3</sup>Hér er hækkun erlendra víxla meðtalin.

<sup>4</sup>Auk þess varð um 258 milljón króna gengishagnaður á erlendum bankainnstæðum á árinu. Þess má geta að gengishagnaður er ekki færður til tekna í rekstrarreikningi ríkissjóðs.

Gengishagnaðurinn á árinu 1995 nam um 1,2% af meðalstöðu erlendra lána en raungengi krónunnar<sup>5</sup> hækkaði um 0,6%. Hækkun raungengis krónunnar hefur tilhneigingu til að hafa jákvæð áhrif á gengishagnað af erlendum lánum. Taflan að neðan sýnir gengismun ríkissjóðs vegna erlendra lána árin 1995 og 1994 eftir myntum. Tölur í sviga tákna gengistap. Árið 1995 varð mestur gengishagnaður á lánum í dollurum eða tæplega 1,6 milljarðar króna sem er um 3,4% af meðalstöðu lána. Það er þó lægra en á árinu 1994 en þá varð samsvarandi gengishagnaður lána í dollurum um 2,6 milljarðar króna eða 6,2% af meðalstöðu lána. Einnig varð umtalsverður hagnaður vegna lána í breskum pundum og japönskum jenum. Á móti kemur gengistap vegna lána í þýskum mörkum og svissneskum frönskum en gengi svissneska frankans hækkaði verulega á árinu eða um 8,9%.

Tafla 12. Gengismunur tekinn erlendra lána ríkissjóðs 1994 og 1995 eftir myntum

Í m.kr.	1995		1994	
	Gengismunur	Hlutf. af meðalstöðu	Gengismunur	Hlutf. af meðalstöðu
Bandaríkjadollar	1.581	3,4%	2.552	6,2%
Þýskt mark	(730)	(3,2%)	(1.063)	(4,9%)
Japanskt jen	756	4,4%	(766)	(4,9%)
Sterlingspund	770	5,7%	129	0,9%
Svissneskur franki	(866)	(7,0%)	(550)	(5,5%)
Aðrar myntir	(54)	(0,7%)	(153)	(3,1%)
Gengismunur samtals	1.457	1,2%	151	0,1%

Meðalstaða er meðaltal af stöðu lána í ársbyrjun og árslok.

Rétt er að geta þess við samanburð sem þennan að hann sýnir ekki lánskjör einstakra lána en þar má sérstaklega nefna vaxtakjör eða verðbólguþig, lántökukostnað eða önnur ákvæði sem geta skipt miklu við heildarmat á hagkvæmni erlendra lána.

Seðlabanki Íslands hefur annast erlenda víxlaútgáfu fyrir hönd ríkissjóðs allt frá árinu 1985. Útgáfan er orðin mikilvægur þáttur í erlendri lánsfjármögnun ríkissjóðs. Víxlarnir hafa jafnan verið gefnir út í bandaríkjadollurum en á árinu 1996 voru þó gefnir út víxlar í þýskum mörkum. Heimilt er nú að gefa víxla út í helstu viðskiptamyntum.

Þessi fjármögnunaraðferð þykir almennt hafa gefið góða raun þar sem hún býður upp á sveigjanleika skammtímafjármögnunar og einnig er talið að náðst hafi hagstæð vaxtakjör. Samkvæmt upplýsingum frá

<sup>5</sup>Raungengi krónunnar er hér miðað við hlutfallslegt verðlag. Á árinu 1994 lækkaði raungengi krónunnar samsvarandi um 5,5% en gengishagnaðurinn það ár náði því samt sem áður að verða 151 milljón krónur eða um 0,1% af meðalstöðu erlendra lána.

Seðlabankanum var vegin meðalávöxtun þessara víxla um 5,76% á árinu 1995 sem er nokkru lægra en millibankavextir í London á sama tíma. Á árinu 1995 var meðalávöxtun hvers mánaðar á bilinu 6,3-12,8 punktum undir millibankavöxtum.

Í ársbyrjun 1995 nam staða erlendra víxla ríkissjóðs um 18,1 milljarði króna en var um 19,4 milljarðar í árslok. Þess má geta að samkomulag er um að hámarksfjárhæð útgáfunnar megi nema 500 milljónum bandaríkjadollara sem er tæplega 32,7 milljarðar króna.

Varðandi athugasemdir sem tengjast endurskoðun á teknum lánnum ríkissjóðs í umsjá Seðlabanka Íslands benti Ríkisendurskoðun á að færa mætti skýrslugjöf til ríkisins vegna lánanna í fastara form en verið hefur og sundurliða lánalista með tilteknum hætti. Slíkt gæti komið í stað sérstaks ársreiknings fyrir erlendu lánin.

## 5.4 Útlánatöp og afskriftir hjá ríkissjóði 1995

### Yfirlit um afskriftir ríkissjóðs 1995

Afskriftareikningur ríkissjóðs í árslok 1995 er sýndur í eftirfarandi töflu. Afskriftum er þar skipt í þrennt: Afskriftir ríkissjóðstekna, afskriftir vegna veittra lána ríkissjóðs til langs tíma og vegna tapaðra skammtímakrafna.

Staða afskriftareikningsins í árslok 1995 var um 14,9 milljarðar króna í samanburði við 13,3 milljarða í upphafi ársins sem er hækkun um 11,6%.

Tafla 13 Afskriftareikningur ríkissjóðs 1995

í m.kr.	Staða	Gjaldfært	Beinar	Staða
Afskriftir :	01.01.95	1995:	afskriftir:	31.12.95
Ríkissjóðstekjur	12.694	5.892	(4.390)	14.196
Langtíma lán ríkissjóðs	470	295	(190)	575
Vegna viðskiptakrafna og annarra lána	127	45	(82)	90
Aðrar beinar afskriftir	0	39	(39)	0
Samtals	13.291	6.271	(4.701)	14.861

Afskriftir ríkissjóðstekna eru ekki færðar gjaldamegin í rekstrarreikningi ríkissjóðs heldur eru þær færðar til lækkunar tekna. Hins vegar eru afskriftir langtímalána ríkissjóðs gjaldfærðar hjá fjármálaráðuneyti undir liðnum tapaðar kröfur. Ennfremur er þess að

geta að staða afskrifta vegna ríkissjóðstekna ekki sýnd sérstaklega á efnahagsreikningi ríkissjóðs.

Í ofangreindri töflu kemur fram að gjaldfærsla afskrifta nam um 6,3 milljörðum króna í árslok 1995 og að um 95% af fjárhæðinni var vegna afskrifta ríkissjóðstekna. Beinar afskriftir voru alls um 4,7 milljarðar króna til lækkunar á afskriftareikningi. Hér á eftir verður gerð frekari grein fyrir afskriftum ríkissjóðs.

### Afskriftir vegna ríkissjóðstekna

Skv. ríkisreikningi fyrir árið 1995 voru um 14,2 milljarðar króna á afskriftareikningi í árslok 1995 vegna skattkrafa sem taldar eru tapaðar. Árið 1994 var samsvarandi fjárhæð um 12,7 milljarðar. Eftirfarandi tafla sýnir hvernig afskriftir ríkissjóðstekna féllu á einstök ár og hvernig þær skiptust í beinar og óbeinar afskriftir.

Tafla 14. Afskrifaðar ríkissjóðstekjur 1990 til 1995.

Í m.kr.	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Beinar afskriftir	4.412	3.791	4.318	4.560	2.881	1.091
Óbeinar afskriftir	1.480	2.677	4.396	83	(726)	2.766
Samtals	5.892	6.468	8.714	4.643	2.155	3.857
Staða afskriftareikn. 31/12	14.196	12.694	10.056	5.575	5.469	5.859
Breyting frá fyrra ári	1.502	2.638	4.481	106	(390)	

Afskriftir á ríkissjóðstekjum hafa í heild farið lækkandi frá árinu 1993 er þær náðu hámarki og voru 8,7 milljarðar kr. Beinar afskriftir náðu reyndar hámarki á árinu 1992 er þær voru 4,6 milljarðar en lækkuðu til ársins 1994 er þær voru 3,8 milljarðar. Á árinu 1995 jukust þær hins vegar um 620 m.kr. og verða 4,4 milljarðar. Aukningin er mest í þinggjöldum og dráttarvöxtum.

Óbein niðurfærsla eftirstöðva varð mest á árinu 1993, alls 4,4 milljarðar króna. Til þess tíma höfðu einungis skuldir gjaldþrota aðila verið færðar niður, en frá því ári var það einnig gert vegna annarra ótryggra krafna og nam sú viðbót 2,7 milljörðum árið 1993. Síðan 1993 hefur óbeina niðurfærslan farið lækkandi og var 1,5 milljarður á árinu 1995.

Tæpur helmingur af þeirri fjárhæð sem nú er á afskriftareikningi er vegna virðisaukaskatts. Að hluta til skýrist þetta af því að vangoldinn virðisaukaskattur einstaklinga hefur ekki verið afskrifaður nema á

grundvelli fyrningar. Um fjórðung af niðurfærslu virðisaukaskatts má rekja til þessarar ástæðu

Tafla 15. Sundurliðun afskriftareiknings 31.12.1995

Í þús. kr.	Höfuðstóll	Dráttarv	Samtals	Hlutfall
Þinggjöld einstaklinga	2.285.914	1.022.535	3.308.449	23,3%
Þinggjöld lögaðila	1.751.443	1.446.503	3.197.946	22,5%
Skattar á launagreiðslur	349.930	206.462	556.392	3,9%
Vörugjald	12.910	9.698	22.608	0,2%
Virðisaukaskattur	4.212.587	2.668.072	6.880.659	48,5%
Bifreiðagjöld	60.447	29.990	90.437	0,6%
Sektir og málskostnaður	139.910	0	139.910	1,0%
	8.813.141	5.383.260	14.196.401	100,0%

### Afskriftir vegna endurlána ríkissjóðs

Framlag á afskriftareikning nam um 263 m.kr. á árinu 1995. Er þar að mestu um að ræða töp vegna raðsmíðaskipa, hagræðingar- og framkvæmdalánadeildar Fiskveiðasjóðs Íslands, sbr. lög nr. 46/1983, og lána til fiskeldis.

Uppgjöri við hagræðingar- og framkvæmdalánadeild Fiskveiðasjóðs lauk á árinu 1995 með því að ríkissjóður yfirtók þær kröfur sem eftir stóðu í deildinni en mismunurinn um 121 m.kr. var afskrifaður beint.

Alls námu vanskil hjá veittum endurlánnum með dráttarvöxtum um 2,7 milljörðum króna í árslok 1995. Samsvarandi fjárhæð í árslok 1994 var um 3,1 milljarður og er því lækkunin um 400 m.kr. Um 94% vanskilanna er vegna raðsmíðaskipa.

Vanskil án raðsmíðaskipa námu um 154 m.kr. í árslok 1995 í samanburði við 779 m.kr. í árslok 1994. Lækkunin stafar aðallega af því að gerður var skuldbreytingasamningur vegna Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og að gengið var frá uppgjöri við hagræðingar- og framkvæmdalánadeild Fiskveiðasjóðs.

Reiknaðir áfallnir dráttarvextir án krafna vegna raðsmíðaskipa voru um 54 m.kr. eða um þriðjungur af vanskilum í árslok 1995. Endurlán ríkissjóðs fylgja þeirri reglu að tekjufæra ekki dráttarvexti fyrr en við greiðslu. Ástæðan er sú að hér sé um mjög óvissar tekjur að ræða. Eðlileg regla í sambandi við bókfærslu reiknaðra dráttarvaxta er hins vegar að dráttarvexti sem taldir eru innheimtanlegir á að tekjufæra í bókhaldi ríkissjóðs.

## Afskriftir vegna viðskiptakrafna og lána í umsjón ríkisféhirðis

Starfshópur á vegum fjármálaráðuneytis, ríkisbókhalds og Ríkisendurskoðunar fór yfir og lagði mat á afskrift viðskiptakrafna og veittra lána, sem færð eru á efnahagsreikning ríkissjóðs, miðað við stöðu þeirra um áramót. Um er að ræða ýmiskonar kröfur sem ríkissjóður er eigandi að. Kröfur er afskrifaðar beint þegar fyrir liggur með óyggjandi hætti að þær séu endanlega tapaðar. Kröfur sem teljast ótryggar en þó ekki endanlega tapaðar, eru færðar niður í bókhaldi með óbeinni afskrift á sérstakan afskriftareikning útlána. Slíkum kröfum er skipt í þrjá áhættuflokka á grundvelli upplýsinga frá innheimtuaðilum um greiðslugetu skuldara, vanskil og tryggingar. Flokkunin byggist á mati á því hversu stór hluti af kröfu muni tapast og er þá tekið tillit til heildarskuldbindinga lánþega og áætlaðs verðmætis trygginga. Kröfur eru þannig ýmist færðar niður um 90%, 60% eða 30%.

- Í 90% flokk fara kröfur sem telja verður að fullu tapaðar. Í flestum tilfellum á einungis eftir að ljúka innheimtu formlega, oftast með því að ljúka gjaldþrotaskiptum á búi skuldara.
- Í 60% flokk fara kröfur sem talið er að tapist að stórum hluta en eitthvað fáist þó upp í þær.
- Loks eru í 30% flokknum kröfur sem talið er að fáist að mestu greiddar en tapist þó að hluta til.

Auk niðurfærslu á höfuðstól vafasamra krafna eru sanningsvextir af kröfunni einnig færðir niður um sömu prósentu. Dráttarvextir eru aðeins færðir til tekna við greiðslu.

Heildarkröfur námu í árslok um 142 m.kr. með áföllnum vöxtum og höfðu þær verið færðar niður um 90 m.kr. með óbeinni afskrift. Þessar kröfur hafa þannig verið færðar að meðaltali niður um 63% af bókfærðu verði. Hafa ber í huga að vextir að fjárhæð 21 m.kr. voru ekki færðir á afskriftareikning í ársbyrjun 1995.

Tafla 16. Afskriftir á veittum lánum í efnahag ríkissjóðs

Í þ.kr.	Höfuðstóll	Vextir	Samtals
Staða óbeinna afskrifta 1.1.1995	127.000	21.000	148.000
Beinar afskriftir á árinu 1995	(82.367)	(13.000)	(95.367)
	44.633	8.000	52.633
Staða óbeinna afskrifta 31.12.1995	75.000	15.000	90.000
Óbein afskrift, lækkun	(30.367)	(7.000)	(37.367)



## 5.5 Athugasemdir við nokkra efnahagsliði ríkissjóðs

### Kvikmyndasjóður Íslands

Á viðskiptareikningi ríkissjóðs var færð krafa á sjóðinn að fjárhæð 10 m.kr. Upphaflega mun hér hafa verið um að ræða lánveitingu til Kvikmyndasjóðs á árinu 1986 sem átti að greiðast af framlagi sjóðsins á árunum þar á eftir. Lánsskjöl vegna þessa hafa enn ekki verið útbúin. Þrátt fyrir að hér sé um gamalt mál að ræða var nefnd krafa ófrágengin í efnahagsreikningi ríkissjóðs í árslok 1995.

### Meðferðarheimili fyrir unglinga

Í árslok 1995 voru bókfærðar hjá ríkissjóði m.a. kröfur á Unglingaheimili ríkisins að fjárhæð um 44,6 m.kr. og kröfur á Meðferðaheimilið að Torfastöðum að fjárhæð um 8,6 m.kr. Samsvarandi fjárhæðir voru bókfærðar hjá viðkomandi stofnunum.

Forsaga málsins er sú að á árum áður áttu viðkomandi sveitarfélög og vistunarbeiðendur að greiða daggjöld fyrir vistun ungmenna á þessum heimilum. Innheimta þessara daggjalda var í molum og hækkuðu kröfur á sveitarfélög, önnur en Reykjavík, jafnt og þétt og námu þær um 60-70 m.kr. í árslok 1993. Þar sem fjárlög gerðu ekki ráð fyrir tekjum af vistunargjöldum voru greiðsluerfiðleikar þessara stofnana, þ.e. neikvæð greiðslustaða, leyst með því að ríkissjóður lánaði stofnununum þá fjárhæð sem vantaði. Þetta átti sér stað á árunum 1990 og 1991.

Í ársbyrjun 1994 fluttist þessi málaflokkur frá menntamálaráðuneyti til félagsmálaráðuneytis og á sama tíma var kostnaður við rekstur þessara meðferðaheimila alfarið fluttur yfir á ríkissjóð.

Á árinu 1994 var unnið að athugun og yfirferð skulda sveitarfélaganna af starfsmönnum fjármálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, Ríkisendurskoðunar og fulltrúum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Niðurstaða þeirrar athugunar var að samþykkt var að afskrifa allar skuldir nokkurra sveitarfélaga og lækka skuldir annarra um mismunandi háa prósentu. Í staðinn áttu sveitarfélögin að gera upp skuldir sínar án frekari dráttar. Forsendur þessa voru m.a. þær að ekki var alltaf hægt að sanna að viðkomandi yfirvöld í sveitarfélögunum hefðu beðið um vistun, skuldirnar voru margar hverjar mjög gamlar og vilyrði höfðu í sumum tilvikum verið fengin hjá menntamálaráðuneyti um að vistunargjald yrði ekki innheimt. Þannig samþykktar afskriftir á skuldum sveitarfélaga voru færðar í bókhaldi stofnananna á árinu 1993.

Hins vegar var ekki samþykkt að fella niður kröfu ríkissjóðs á stofnanir í þessu formi heldur var af hálfu Ríkisendurskoðunar talið að afla þyrfti aukafjárveitingar til að jafna þann greiðsluhalla sem skapaðist af þessum aðgerðum á sama hátt og gerist almennt þegar ríkisstofnun lendir í greiðsluferfiðleikum sem hún getur ekki staðið undir.

Í fjáráaukalögum fyrir árið 1994, nr. 132/1995, var ekki heimilað að flytja yfir á nýtt ár ónotaða fjárheimild (þ.e. greiðsluafgang) Unglingaheimilis ríkisins, 14,9 m.kr. og 14,5 m.kr. af greiðsluafgangi heimila fyrir börn og unglunga með tilvísun til þessara afskrifta á skuldum sveitarfélaga.

Ekki verður séð að neitt hafi verið fært í tengslum við þessa heimild á árinu 1994. Ríkisendurskoðun lagði til að færðar yrðu 29,4 m.kr. til gjalda á grundvelli fjáráaukalaga fyrir árið 1994. Eftirstöðvar á viðskiptareikningi að fjárhæð 23,8 m.kr. eru að stærstum hluta vegna umframgjalda liðinna ára sem leita verður aukafjárheimilda fyrir.

### **Efnahagur heilbrigðisstofnanna**

Í A-hluta ríkissjóðs hafa verið færðir upp viðskiptareikningar við sjúkrahús og aðrar heilbrigðisstofnanir. Inn á reikningana er fært greitt framlag og út af þeim niðurstaða rekstrareiknings. Þannig sýna viðskiptareikningarnir ætíð uppsafnaða greiðslustöðu við ríkissjóð. Af þessum heilbrigðisstofnunum hafa Borgarspítali og Landakotsspítali skilað sundurliðuðum rekstrarreikningi mjög seint til ríkisbókhalds.

Í ríkisreikningi fyrir árið 1995 er leiðrétt sundurliðun og færslur vegna viðskiptareiknings Borgarspítala bæði fyrir árið 1994 og 1995 vegna þess hversu seint sundurliðaður rekstrarreikningur ársins 1994 barst ríkisbókhaldi. Auk þess barst samsvarandi reikningur fyrir árið 1995 mjög seint til ríkisbókhalds. Þá liggur fyrir að sundurliðun reikningsins hjá Borgarspítala er ófullnægjandi miðað við þær reglur sem ríkisbókhald hefur sett.

Sundurliðaður rekstrarreikningur ársins 1995 fyrir Landakotsspítala hefur ekki borist ríkisbókhaldi enn. Af þeim sökum sýnir viðskiptareikningur Landakots við ríkissjóð ranga stöðu í ríkisreikningi 1995 þ.e. einungis stöðuna eins og hún var í árslok 1994. Þetta hafði einnig í för með sér að rekstrartölur spítalans í ríkisreikningi fyrir árið 1995 byggjast á greiddum framlögum ríkissjóðs og þyrfti ríkisbókhald að áætla tegundaskiptingu þeirra.

### Sveitarfélög

Á viðskiptareikningi sveitarfélaga er færð krafa ríkissjóðs um 150 m.kr. sem mun hafa tengst fyrirhuguðu álveri á Keilisnesi. Fjárhæðirnar eru færðar sem krafa á Vatnsleysustrandarhrepp og Hafnarsjóð Flekkuvíkurfhafnar. Ríkisendurskoðun bendir á að ganga þarf frá þessum málum gagnvart viðkomandi aðilum.

Einnig má nefna að Súðavíkurreppur skuldar ríkissjóði um 65 m.kr. m.a. bráðabirgðalán og lán vegna uppbyggingar og gatnagerðar.

### Viðskiptakrafa vegna Samtaka áhugamanna um áfengisvandamálið

Krafa ríkissjóðs á hendur SÁÁ nam tæpum 15 m.kr. í árslok 1995 sem eru eftirstöðvar skuldabréfs útgefnu í apríl 1993. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að krafa þessi hafi ekki verið innheimt. Í þessu sambandi skal þess getið að 12. mars 1996 var undirritað samkomulag þar sem SÁÁ var afhent til fullra afnota eign ríkissjóðs að Staðarfelli í Dalasýslu. Í samkomulaginu kemur fram að SÁÁ hyggist fjármagna endurbætur á húsakosti að hluta með því að ríkissjóður gefi eftir eftirstöðvar nefndrar kröfu.

Ofangreint samkomulag er gert með vísan í 3.41 tl. 6. gr. fjárlaga 1996 en þar segir að fjármálaráðherra sé heimilt „að semja við *Samtök áhugafólks um áfengisvandamálið um yfirtöku og afnot eigna ríkissjóðs að Staðarfelli í Fellsstrandarhreppi, að höfðu samráði við menntamálaráðherra.*“ Ríkisendurskoðun bendir á að engin bein heimild er til staðar að fella niður nefnda kröfu ríkissjóðs. Meðan svo er ekki verður að líta svo á að innheimta beri kröfuna.

### Viðskiptareikningur vegna Breiðafjarðarferju

Krafa ríkissjóðs að fjárhæð 10 mkr. er færð þann 29. desember 1992 með textanum „ofgreitt framlag“. Hér er um hreint innheimtumál að ræða sem ríkissjóði ber að innheimta hjá Vegagerðinni.

### Viðskiptareikningar tengdir launakerfi

Við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1995 voru viðskiptareikningar sem tengdir eru launaafgreiðslu teknir til sérstakrar skoðunar.

Í því sambandi var fyrst og fremst lögð áhersla á að skoða hvernig samdráttartölur úr launakerfinu skiluðu sér inn í ríkisbókhaldið og þær bornar saman. Þá var athugað hvernig afstemmingu á þessum

viðskiptareikningum í ríkisbókhaldi var háttað og hvort staðfestingar væru fengnar frá móttakendum eða samanburður gerður við þá.

Niðurstaða skoðunarinnar var sú að þessar samtölur úr launakerfi skiluðu sér með eðlilegum hætti inn í aðalbókhaldið. Hins vegar kom í ljós að afdregin gjöld vegna launa í aðalbókhaldi var ekki færður um viðeigandi viðskiptareikninga eins og Ríkisendurskoðun telur eðlilegra að gera til að lágmarka villuhættu. Það skal hins vegar skýrt tekið fram að launakerfið skilar þessum upplýsingum og þar er hægt að rekja þessar færslur og viðtakendur fá sínar greiðslur. Athugunin leiddi einnig í ljós að verkaskipting og ábyrgð milli ríkisbókhalds og starfsmannaskrifstofunnar varðandi afstemmingar var ekki að fullu í samræmi við gildandi fyrirmæli.

Ríkisbókhald hefur gert Ríkisendurskoðun grein fyrir því að það muni á árinu 1996 bæta úr því sem bent var á að betur mætti fara.

### Lokafærslur

Athugasemdir sem fram komu við yfirferð lokafærslna sýna að ekki eru gerðar nægjanlegar kröfur um rökstuðning fyrir millifærslum, leiðréttingum og viðeigandi fylgiskjöl og önnur gögn og tilvísanir eru ekki eins og best ætti að vera. Þá eru afskrifaðar kröfur án þess að fyrir liggi heimild Ríkisendurskoðunar. Innheimta sértekna og ráðstöfun sjóðs, þ.e. færsla skjala samkvæmt sjóðbókum, nokkurra ríkisstofnana er færð með lokafærslum en ætti með réttu að færast ekki seinna en með desemberfærslum þannig að þær náist inn í greiðsluuppgjör.

## 5.6 Athugasemdir um bókhaldslega meðferð á lánum til loðdýrabænda

Samkvæmt 33. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1993 var fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilað að yfirtaka skuldbreytingarlán loðdýrabænda sem tryggt voru með sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs. Með bréfi ráðherra dags. 15. júlí 1993 yfirtók ríkissjóður lánin með vísan til umræddrar heimildar. Í bréfinu er jafnframt gerð grein fyrir nokkrum atriðum varðandi framkvæmd yfirtökunnar en Ríkisábyrgðasjóður hafði í bréfi hinn 30. júní s.á. óskað leiðbeininga þar að lútandi. Þar segir m.a. svo orðrétt:

*„Til svars erindinu vill ráðuneytið taka fram að gert er ráð fyrir að ríkissjóður yfirtaki lán með ríkisábyrgð að öllu leyti en ekki einungis í sama hlutfalli og Stofnlánadeild landbúnaðarins hefur gert. Lánin*

*skulu greiðast á hinum upphaflega lánstíma, þ.e.a.s. 12-15 árum. Ríkissjóður leggur fram fé árlega til greiðslu á afborgunum og vöxtum af lánum. Fallist er á það sjónarmið að endurgreiða skilvísimum lántökum það fé sem þeir hafa greitt, ásamt vöxtum sem miðist við almenna innlánsvexti banka og sparisjóða.“*

Í bréfi Lánasýslu ríkisins til fjármálaráðuneytisins dags. 3. júní 1996 er gerð grein fyrir athugasemdum Ríkisendurskoðunar við meðferð lána þessara. Þau höfðu „af ýmsum ástæðum“ ekki verið færð í bókhaldi endurlána ríkissjóðs heldur verið á skrá yfir ríkisábyrgðir og greiddar afborganir og vextir af þeim verið færðar sem innleystar ábyrgðir. Lánasýslan taldi þessar athugasemdir réttmætar og færði lánin í bókhaldi ríkissjóðs um endurlán í árslok með vísan til lagaheimildarinnar og áður nefnds bréfs ráðuneytisins frá 15. júlí 1993. Vegna skorts á upplýsingum var ekki hægt að skrá þau í lánakerfi og var sú leið valin að færa þau í einni tölu samkvæmt stöðu þeirra á ábyrgðaskrá. Ætlunin var að færa þau í lánakerfi (SKIL) þegar fullnægjandi upplýsinga hefur verið aflað. Í lok bréfsins fór Lánasýslan þess á leit að ráðuneytið féllist á þessa meðferð lánanna.

Með bréfi dags. 7. júní 1996 svaraði ráðuneytið þessari málaleitan Lánasýslunnar um bókhaldslega meðferð hinna yfirteknu lána. Þar lætur ráðuneytið í ljós það álit sitt að eðlilegt sé að „þessi yfirtaka ábyrgðar“ eins og það er orðað verði færð til skuldar í bókhaldi endurlána og til gjalda í reikningum Ríkisábyrgðasjóðs árið 1995. Þetta álit er ekki rökstutt nánar. Hins vegar virðist ráðuneytið líta svo á að hér hafi ekki verið um hefðbundna yfirtöku ríkissjóðs á lánum að ræða heldur innlausn eða yfirtöku ábyrgða. Auk framantaldrar ívilnunar er lánum þessum t.d. lýst svo í bréfi ráðuneytisins: „Þessi lán voru í upphafi með sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs en vegna vanda loðdýrabænda var ákveðið að ríkissjóður **leysti strax til sín ábyrgðina**“ (feitletrun Ríkisendurskoðunar).

Af þessu tilefni er rétt að rifja upp að umrædd 33. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1993 hljóðar svo:

*„Fjármálaráðherra er heimilt að **yfirtaka skuldbreytingarlán** (feitletrun Ríkisendurskoðunar) til loðdýrabænda, að fjárhæð allt að 300 m.kr. sem stofnað hefur verið til á grundvelli 1. gr. laga 112/1989, um skuldbreytingar vegna loðdýraræktar, og að aflétta þeim veðtryggingum sem teknar hafa verið í sambandi við ábyrgð ríkissjóðs, enda taki Stofnlánadeild landbúnaðarins þátt í hliðstæðum aðgerðum.“*

Í ljósi orðalags þessarar lagaheimildar fer ekki á milli mála að hún lýtur eingöngu að því að ríkissjóður yfirtaki umrædd lán. Ekkert í

lagatextanum gefur tilefni til þess að álykta sem svo að Ríkisábyrgðasjóður, sem er B-hluta stofnun, eigi að leysa ábyrgðina til sín og færa þau útgjöld sem gjöld í reikningum sínum. Í raun er slíkt algerlega andstætt eðli þeirra ráðstafanna sem hér er um að ræða. Hér er um að ræða styrktar- og stuðningsaðgerð við loðdýrabændur sem höfðu um árabíl búið við mjög erfiðar fjárhagsaðstæður er fólst í því að yfirtaka lán sem þeir skulduðu og ríkið bar ábyrgð á sbr. lög 112/1989 og reglugerð nr. 97/1990, eins og skýrt og skýrmerkilega er gerð grein fyrir í ofanraktri lagaheimild. Kostnað við aðgerðir af þessu tagi ber því að færa til gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs eins og lagaheimildin gerir augljóslega ráð fyrir en ekki einstökum stofnunum eða sjóðum í eigu hans og sem tilheyra B-hluta ríkissjóðs, sbr. 6. og 7. gr. ríkisbókhaldslaganna og lög nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins, en samkvæmt 1. tölul. 3. gr. þeirra er Ríkisábyrgðasjóður deild í Lánasýslu ríkisins.

Með vísan til þess sem að ofan er rakið verður ekki hjá því komist að gera athugasemdir við fyrirmæli ráðuneytisins um bókhaldslega meðferð á yfirtöku ríkissjóðs á umræddum skuldbreytingarlánnum loðdýrabænda og undirstrika að eðlilegt sé að færa yfirtökuna sem útgjöld A-hluta ríkissjóðs en ekki ráðstöfun á eigin fé Ríkisábyrgðasjóðs. Sú fjárhæð sem hér er um ræðir nemur um 234,6 m.kr. þ.e. eftirstöðvar höfuðstóls loðdýralánanna.

Þá gerir Ríkisendurskoðun athugasemd hjá Ríkisábyrgðasjóði við að innlausn gjaldfallinna vaxta og afborgana yfirtekinna loðdýralána sé gjaldfærð hjá sjóðnum en ekki færð sem krafa á A-hluta ríkissjóðs. Heildarfjárhæð innleysta afborgana og vaxta vegna loðdýralána í árslok 1995 nam um 141,7 m.kr. Sé litið svo á að öll sú fjárhæð hafi verið yfirtekin samkvæmt nefndu bréfi fjármálaráðherra frá 15. júlí 1993 hefði fjárhæðin átt að færast til gjalda hjá ríkissjóði.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði því alls átt að gjaldfæra hjá A-hluta ríkissjóðs um um 376 m.kr. vegna yfirtöku loðdýralánanna í stað þess að leggja til að fjárhæðin færist til gjalda hjá Ríkisábyrgðasjóði sem er utan A-hluta ríkissjóðs.

## 5.7 Athugasemdir um bókhaldslega meðferð ríkisábyrgða frá 1982

Samkvæmt 10. gr. lánsfjárlaga nr. 13/1982 var fjármálaráðherra heimilt að veita sjálfskuldarábyrgð fyrir allt að helmingi lána, sem Bygðasjóður veitti fyrirtækjum í útgerð, fiskiðnaði og iðnaði til

fjárhagslegrar endurskipulagningar vegna rekstrarerfiðleika en heildarfjárhæð lánanna var að hámarki 60 m.kr. Heimild þessa nýtti ráðherrann en hins vegar var hún ekki falin Ríkisábyggðasjóði til umsjónar og umsýslu í samræmi við almennar reglur sem um ríkisábyggðir gilda, sbr. einkum reglugerð nr. 43/1967. Hins vegar gerðu fjármálaráðherra og Framkvæmdastofnun ríkisins f.h. Byggðasjóðs sérstakan samning hinn 18. júní 1982 um framkvæmd lánafyrirgreiðslu við fyrirtæki þau sem um ræðir í nefndri lagaheimild.

Auk ákvæða um hver lánskjör skyldu vera á lánum Byggðastofnunar til lánþeganna fól samkomulagið í sér loforð um að ráðherra skyldi beita sér fyrir sérstökum fjárveitingum á árunum 1984 til 1993 er nema skyldu helmingi þeirra vanskila, sem hugsanlega yrðu á afborgunum hvers árs, ákvörðun lánskjara og hvernig gera skyldi upp vanskil á lánunum. Jafnframt er kveðið á um að Byggðasjóður skuli gera fjármálaráðuneytinu grein fyrir vanskilum sem yrðu árlega. Fjármálaráðherra myndi síðan við gerð fjárlagafrumvarps gera tillögu um fjárveitingu til þess að standa undir þessum kostnaði. Orðrétt segir svo í 5. tölul. samkomulagsins:

*„Í janúarmánuði ár hvert gerir Byggðasjóður fjármálaráðuneytinu grein fyrir vanskilum af lánum þessum eins og þau stóðu 31. desember s.l., en þá hafi verið tekið tillit til þeirra greiðslna, sem innheimst hafi til þess tíma, án dráttarvaxta. Helming slíkra vanskila mun ríkissjóður að því búnu greiða Byggðasjóði 15. febrúar ár hvert eftir því sem fjárveiting hrekkur til. Á sama degi mun Byggðasjóður skila ríkissjóði því fé er kann að hafa innheimst upp í vanskil fyrri ára og greidd höfðu verið úr ríkissjóði.“*

Af framansögðu samkomulagi verður ekki annað ráðið en að fallið hafi verið frá þeim áformum, hafi þau verið til staðar á annað borð, að fara með mál þetta inn í hefðbundið ferli ríkisábyggða. Þannig var eins og áður segir Ríkisábyggðasjóði aldrei falin umsjón með málinu. Ekki hefur verið innheimt gjald af ábyggðinni og ekki gripið til innheimtuaðgerða sem Ríkisábyggðasjóði ber að grípa til verði vanskil á ábyggðalánum. Það er í sjálfu sér ekkert undarlegt þegar litið er til þess að sjóðnum var aldrei falið forræði á ábyggðinni.

Má það einkum greina af því fyrirheiti fjármálaráðherra að beita sér fyrir sérstökum fjárveitingum árlega til þess að standa undir kostnaði af vanskilum lánþeganna. Samkomulagið gerir alls ekki ráð fyrir því að Ríkisábyggðasjóður verði fyrir útlátum vegna þessara vanskila. Þvert á móti verður samkomulagið ekki skilið á annan hátt en þann að A-hluti ríkissjóðs muni taka að sér að bera þennan kostnað eftir því sem hann fellur til á lánstímanum.

Styrktaðgerðir af þessu tagi geta aldrei að óbreyttum lögum um ríkisábyrgðir og Lánasýslu ríkisins orðið verkefni Ríkisábyrgðasjóðs, sem hefur ætíð verið og er enn venjuleg B-hluta stofnun, sem að öllu eða verulegu leyti á sjálf að standa undir kostnaði af starfsemi með lögbundnum tekjum af henni. Um hana gilda sérstök lög og reglugerð þar sem gert er ráð fyrir að sjóðurinn skuli innheimta ábyrgðargjöld af ábyrgðarþegum, taki tryggingar fyrir ábyrgðinni, fylgist með rekstri ábyrgðarþeganna, annist endurkröfur og gangi að tryggingum, sem settar hafa verið o.s.frv., sbr. nánar 5. til 16. gr. reglugerðar nr. 43/1967.

Með vísan til þess sem að framan segir verður ekki hjá því komist að gera athugasemdir við þau áform að ætla nú, 14 árum eftir að umrætt samkomulag var gert og þrátt fyrir augljósar forsendur að baki því, að láta Ríkisábyrgðasjóð bera kostnaðinn af umræddum stuðningsaðgerðum en ekki A-hluta ríkissjóðs eins og eðlilegt er miðað við forsögu málsins. Fjárhæðin sem hér um ræðir nemur um 36,9 m.kr. Hefði sú fjárhæð átt að færast til gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs í stað þess að færast til gjalda hjá Ríkisábyrgðasjóði.

## 5.8 Áhættugjald vegna ríkisábyrgða

Áhættugjaldstekjur Ríkisábyrgðasjóðs eru færðar til tekna hjá ríkissjóði og tilfærsla til sjóðsins sem útgjöld A-hluta ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða í samræmi við lög um ríkisbókhald. Tilfærslan til Ríkisábyrgðasjóðs, að fjárhæð um 71 m.kr., var síðan bakfærð. Ríkisendurskoðun telur hins vegar að fara eigi með endurgreiðslu hagnaðar sem arðgreiðslu. Í eftirtöldum kafla er gerð nánari grein fyrir málinu.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 27/1961 um ríkisábyrgðir með áorðnum breytingum skal hver sá sem ríkissjóður gengur í ábyrgð fyrir greiða honum áhættugjald um leið og ábyrgð er tekin. Gjaldið nemur 1,5% af ábyrgðarupphæð ef um einfalda ábyrgð er að ræða en 2% ef um sjálfsskuldarábyrgð er að ræða. Í 10. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins er í fimm liðum kveðið á um hvernig standa skuli undir kostnaði við starfsemi Lánasýslu ríkisins.

Samkvæmt 2. tölul. greinarinnar skal áhættugjaldinu varið til að standa undir kostnaði af starfsemi Lánasýslu ríkisins. Í greinargerð með frumvarpi að lögum um Lánasýslun er ákvæði 10. gr. skýrð með þeim orðum að um sé að ræða tekjur sem áður runnu til Ríkisábyrgðasjóðs, aðrar en 3. liðurinn, þ.e. umboðslaun af seldum ríkisverðbréfum. Áður en Ríkisábyrgðasjóður varð að deild í Lánasýslunni hafði hann verið B-



hluta stofnun. Samkvæmt ákvæðum áður gildandi laga um sjóðinn nr. 49/1962 voru tekjur hans m.a. áhættugjald fyrir ríkisábyrgðir, sbr. 1. tölul. 3. gr. laganna, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 43/1967.

Af framansögðu má ráða að áhættugjaldið er markaður tekjustofn Lánasýslunnar með sama hætti og það hafði áður verið markaður tekjustofn Ríkisábyrgðasjóðs. Því verður ekki hjá því komist að færa hann til tekna hjá Lánasýslunni en ekki bara hjá ríkissjóði. Sú regla sem fram kemur í 22. gr. laganna um ríkisbókhald lýtur að því að færa skuli skatta og aðrar ríkistekjur er renna beint til ákveðinna fyrirtækja eða sjóða í B-hluta ríkisreiknings til tekna og gjalda á rekstrarreikningi í A-hluta.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna um Lánasýsluna tók hún við öllum eignum og skuldum, kröfum og skuldbindingum Ríkisábyrgðasjóðs eins og þær stóðu 22. maí 1990. Ríkisábyrgðasjóður var samkvæmt þessu ekki lengur til sem sjálfstæð B-hluta stofnun heldur varð hann hér eftir hluti af Lánasýslunni. Bókhaldsuppgjör sjóðsins féll frá þessu tímamarki inn í uppgjör Lánasýslu ríkisins. Ekki er kunnugt um að önnur löggjöf hafi mælt fyrir um aðra ráðstöfun á eigin fé Ríkisábyrgðasjóðs. Ef hins vegar er gerð krafa til arðs eða endurgreiðslu á eigin fé ber að færa slíkar ráðstafanir sbr. 25. og 33. gr. laga um ríkisbókhald<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Í 25.gr. nefndra laga er fjallað um arðgreiðslur frá fyrirtækjum og sjóðum í B-hluta en 33. gr. fjallar einungis um flokkun tekna s.s. arðgreiðslutekna í ríkisreikningi.



## 6 Eftirfylgni vegna mála í efnahagi 1994

### 6.1 Afskriftir á ríkissjóðstekjum

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar með ríkisreikning fyrir árið 1994 var bent á, að allt að helmingur allra afskrifaðra skattkrafna byggðust á alls óraunhæfum áætlunum skattstjóra, þar sem fá mætti staðfest hjá bústjórum viðkomandi þrotabúa að engin skattskyld starfsemi hefði átt sér stað. Bent var á að út frá reikningshaldslegu sjónarmiði væri ekki réttlæt看legt að ofátla tekjur með þessum hætti og óæskilegt væri að sýna niðurfellingu á alls óraunhæfum skattkröfum sem afskrift í ríkisreikningi, þar sem í hugtakinu afskrift felst að fullgild krafa hafi tapast af einhverjum ástæðum.

Í skýrslunni var m.a. bent á tvær leiðir til úrbóta í þessu efni:

- Að bæta upplýsingastreymi á milli skattstjóra, innheimtumanna og skiptastjóra þannig að álagning sé byggð á sem nákvæmustum upplýsingum um stöðu skattaðilans.
- Að tekjufæra áætlanir skattstjóra ekki að fullu í fjárhagsbókhaldi ríkissjóðs enda þótt þeim sé áfram viðhaldið í innheimtugerfinu.

Síðastliðið haust óskuðu 9 alþingismenn eftir því að fjármálaráðherra flytti Alþingi skýrslu um þróun og orsakir afskrifaðra skattskulda sl. 10 ár. Jafnframt var óskað eftir að Alþingi yrði gerð grein fyrir því hvort ríkisstjórnin hygðist grípa til sérstakra aðgerða til að koma í veg fyrir að álögð gjöld töpuðust.

Í skýrslu ráðherra er reynt að draga upp heildarmynd af þeim ferli sem hefst með álagningu skatts og endar ýmist með greiðslu hans eða afskrift kröfunnar. Fram kemur að stór hluti afskrifta er vegna áætlana, sem gætu ekki talist raunhæfar tekjur.

Þar segir að í ljósi þess hve háar fjárhæðir eru afskrifaðar árlega af skattkröfum og annars sem komi fram í skýrslunni sé fullt tilefni til að endurskoða álagningu gjalda, bókfærslu tekna og innheimtu þeirra. Auk þess að beinast að því að draga úr tekjutapi ríkissjóðs þurfi slík endurskoðun að miðast við það að ríkisreikningur sýni sem réttasta mynd af fjárhag ríkissjóðs og að í innheimtu sé gætt jafnréttis og hagsýni.

## Í niðurstöðukafla skýrslunnar eru settar fram tillögur til úrbóta

- **Bókfærsla ríkistekna.** Lagt er til að athugað verði hvort ekki sé rétt að breyta núverandi fyrirkomulagi við tekjufærslu í ríkisreikningi og taka upp þann hátt að tekjufæra einungis þann hluta áætlana sem nokkuð góð víska er fyrir að byggi á raunhæfum skattstofnum.
- **Σ(τλσνιρ)Áætlanir skattstjóra.** Bent er á að endurskoða þurfi verklag við áætlanir skattstjóra sem miði að því að fækka þeim og tryggja að við gerð þeirra sé gætt hófs án þess að draga úr virkni áætlana við að knýja fram skattskil. Fjármálaráðuneytið hefur sett á fót vinnuhóp sem á að yfir fara áætlunarferilinn og koma með tillögu að breyttum vinnubrögðum.
- **Afskriftarreglur.** Ráðuneytið telur að taka þurfi afskriftarreglur til endurskoðunar. Sérstaklega hvort unnt sé að draga úr því að krafist sé gjaldþrota hjá einstaklingum og afskrift sé í stað þess gerð á grundvelli árangurslauss fjárnáms. Nú er í lögum heimild fyrir ríkið til að samþykja nauðasamninga vegna skattskulda að uppfylltum vissum skilyrðum. Þessi heimild leiðir til að hægt er að afskrifa skuldir án þess að til gjaldþrotaskipta komi.
- **Skipulag innheimtu.** Fram kemur að skipulag innheimtumála ríkisins hafi verið í athugun og full ástæða sé til að endurskoða það og er það verk raunar hafið. Þannig hefur gjaldheimtum verið fækkað og í athugun er fækkun á innheimtuembættum enn frekar. Færri og stærri umdæmi og það að einungis sé einn innheimtuaðili á hverju svæði hefur í för með sér hagræði auk ýmissa annarra kosta.
- **Samræming á framkvæmd innheimtu.** Komið hefur til álita að fela einum aðila utan ráðuneytisins yfirstjórn innheimtu fyrir hönd ríkisins. Hlutverk hans væri að setja almennar verklagsreglur í því efni, sjá um samræmingu á framkvæmd og skera úr um ágreining og taka ákvarðanir í þessum efnum sem oft er æskilegt að séu í höndum óháðs aðila.
- **Gjaldþrot og búskipti.** Ráðuneytið telur reynsluna af núverandi fyrirkomulagi gefa tilefni til þess að huga að ýmsum breytingum. Gera þurfi ráðstafanir til að draga úr fjölda búskipta. Auðveldara þarf að vera en nú er að staðreyna eignaleysi við fjárnám. Endurmeta þarf hlutverk bústjóra og kanna hvort ekki sé hægt að fela sýslumönnum ákveðna þætti í verkefnum þeirra t.d. að annast skipti á búum þar sem engar eignir finnast. Kveða þarf nánar um skyldur bústjóra m.a. um skil á framtölum og öðrum upplýsingum til skattýfirvalda. Loks telur ráðuneytið æskilegt að settar verði reglur um kostnað við búskipti. Ráðuneytið ætlar að taka þessar tillögur upp við dómsmálaráðuneytið, þar sem þær krefjast breytinga á gjaldþrotalögum.
- **Takmörkun atvinnuumsvifa o.fl.** Ráðuneytið telur eðlilegt að láta reyna á ábyrgð forsvarsmanna hlutafélaga skv. almennum reglum skaðabótaréttar, vanræki þeir t.a.m. skyldur sínar um að gefa hlutafélag upp til gjaldþrotaskipta. Talið er rétt að beita einhvers konar takmörkunum á atvinnuumsvifum vegna vanskila á sköttum. Ráðuneytið telur brýna nauðsyn á að setja reglur um hvað teljist verktakgreiðslur í skattalegu tilliti og með hvaða greiðslur skuli fara sem laun.

Á árunum 1995 og 1996 hefur fjármálaráðuneytið haldið fundi í öllum skattumdæmum landsins með viðkomandi skattstjóra og innheimtumönnum ríkissjóðs auk fulltrúa ríkisskattstjóra. Á þessum fundum hefur verið farið yfir stöðuna, aðilar skýrt sín sjónarmið og leitað leiða til að bæta upplýsingastreymi. Ráðuneytið hefur hvatt þessa aðila að hafa í framtíðinni árlega samráðsfundi þar sem farið væri yfir þessi mál.

Þá hefur í nokkurn tíma verið í undirbúningi hjá fjármálaráðuneyti og dóms- og kirkjumálaráðuneyti að skrá í sérstakan gagnabanka allar árangurslausar aðfarir, gjaldþrotáúrskurði og skiptalok. Þessar upplýsingar yrðu svo aðgengilegar öllum skattstjórum og innheimtumönnum ríkissjóðs í gegnum tölvukerfi þeirra. Einnig hefur verið í athugun að heimila skattstjórum aðgang að upplýsingamynd innheimtumanna um stöðu innheimtu hjá gjaldendum.

Því er svo við að bæta að í frumvarpi um breytingu á lögum um tekjuskatt sem nú liggur fyrir Alþingi er lagt til að kveðið verði á um það með afdráttarlausum hætti að innheimtumönnum ríkissjóðs sé heimill aðgangur að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá. Þetta er gert til að stuðla að því að innheimtumenn geti sannreynt eignir manna án þess að fara með innheimtumál í gjaldþrotameðferð.

Ríkisendurskoðun telur að sú umræða sem átt hefur sér stað um innheimtu og afskriftir ríkissjóðstekna og viðbrögð stjórnvalda séu af hinu góða. Líklegt er að sú endurskoðun, sem nú á sér stað á innheimtu- og afskriftaferlinu, aukið samráð á milli skattyfirvalda og innheimtumanna ásamt auknu upplýsingastreymi muni leiða til betri innheimtu, lægri innheimtukostnaðar og koma í veg fyrir ofmat tekna í ríkisreikningi. Vegna þessa leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að þessari vinnu verið hraðað eins og kostur er.

## 6.2 Ríkisábyrgðir vegna skipasmíða

Uppgjöri og frágangi skulda fjögurra útgerðaraðila vegna raðsmíðaskipa hjá endurlánnum ríkissjóðs er nú lokið. Gengið var frá samkomulagi við síðasta útgerðaraðilann í maí 1996. Nýlegt uppgjör frá endurlánnum ríkissjóðs er sýnt í eftirfarandi töflu.

Tafla 17. Uppgjör vegna raðsmíðaskipa					
Í m.kr.	Oddeyri hf.	Nökkvi hf.	Ljósavík hf.	Leiti hf.	Samtals

<u>Krafa:</u>					
Bókfærð skuld við endurlán	288	319	316	377	1.300
Skuld við Ríkisábyrgðasjóð				51	51
<u>Greiðsla:</u>					
Reiknuð inneign	(22)	(15)	(8)	0	(44)
Útgefin skuldabréf	(202)	(210)	(216)	(340)	(968)
Greiðsla samtals	(224)	(225)	(224)	(340)	(1.013)
Bókfært tap	64	94	92	88	338
Dráttarv. til ársloka 1995	359	308	379	380	1.425
Tap alls af raðsmíðaskipum	422	402	471	467	1.763

Sem kunnugt er áttu endurlán ríkissjóðs kröfur á hendur eigendum fjögurra raðsmíðaskipa. Fjallað var nánar um málið í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 1994. Ofangreind tafla sýnir bókfærða skuld hvernar útgerðar fyrir sig, inneignir ef um þær var að ræða og loks útgefin skuldabréf. Útgefin skuldabréf voru samtals að fjárhæð um 968 m.kr. en bókfærð krafa var um 1,3 milljarðar að teknu tilliti til inneigna. Alls koma því um 338 m.kr. til afskrifta. Af þeirri fjárhæð var þegar búið að færa um 134 m.kr. á afskriftareikning útlána. Afgangurinn um 204 m.kr. hefði með réttu átt að gjaldfærast á árinu 1995. Búið var að loka bókhaldi endurlána áður en náðist að ganga frá síðustu samningum. Því liggur fyrir að þessi viðbót mun koma til gjaldfærslu á árinu 1996.

Dráttarvextir sem reiknaðir voru í lánakerfi endurlána ríkissjóðs námu 1,4 milljarði króna í árslok 1995 og fengust þeir ekki greiddir.

Ríkisendurskoðun hefur reiknað út stöðu 10 lána vegna raðsmíðaskipa frá útgáfudegi til 1. janúar 1996 miðað við að gengið hefði verið frá skuldabréfum með lánskjaravísitölu og 6% raunvöxtum. Rétt er þó að geta þess að lánin voru öll í erlendri mynt. Samkvæmt þessu hefði krafan numið tæplega 1,8 milljarði króna samanborið við greiðslu með skuldabréfum að fjárhæð 968 m.kr. Miðað við ofangreindar forsendur má því ætla að tap ríkissjóðs hafi numið yfir 800 m.kr.

### 6.3 Skuldir Landsvirkjunar við ríkissjóð

Í endurskoðunarskýrslu með ríkisreikningi fyrir árið 1994 fjallaði Ríkisendurskoðun um átta gömul lán með víkjandi greiðsluskyldu sem Landsvirkjun gaf út vegna fjármagns sem fyrirtækið hafði fengið lánað hjá ríkissjóði. Ekki hefur verið greitt af lánunum á þeim rúmum tveimur

áratugum sem liðnir eru síðan þau voru veitt, þar sem ekki voru forsendur fyrir greiðslu afborgana eða vaxta. Eftirfarandi tafla sýnir þessi lán, en þau eru að heildarfjárhæð um 3,1 milljarður króna.

Tafla 18. Skuldbreyting á lánum Landsvirkjunar 1996  
(staða höfuðstóls og áfallinna vaxta)

Lán	Mynt	Vextir	Útg. ár	Staða (í m.kr.)
1	Bandaríkjadollar	10,0%	1974	1.134
2	Bandaríkjadollar	10,0%	1974	1.126
3	Bandaríkjadollar	10,0%	1974	21
4	Bresk pund	7,5%	1971	104
5	Bresk pund	7,5%	1971	41
6	Bresk pund	7,5%	1971	24
7	Bresk pund	9,0%	1971	649
8	Óverðtryggt isl. kr.	6,0%	1971	6
				3.105

Á árinu 1995 hófu fulltrúar Lánasýslu ríkisins viðræður við Landsvirkjun um möguleika á að breyta þessu víkjandi greiðslufyrirkomulagi. Í því sambandi höfðu menn í huga ákvæði í samningi Landsvirkjunar við Alþjóðabankann þess efnis að hvorki mætti byrja að greiða vexti né afborganir af nefndum lánum ríkissjóðs fyrr en Landsvirkjun hefði lokið við að greiða upp lán sín hjá Alþjóðabankanum. Greiðslu þeirra lána mun verða lokið þann 1. október 1998.

Niðurstaðan varð sú að heildarfjárhæð höfuðstóls lánanna og áfallinna vaxta var sett á eitt skuldabréf í stað hinna átta. Lánið er verðtryggt með lánskjaravísitölu og 5,41% vöxtum og reiknast frá 26. júní 1996. Fyrsta greiðsla vaxta á að fara fram 15. október 1998 sem er þá í samræmi við nefnt samkomulag við Alþjóðabankann. Fram að þeim tíma eiga vextirnir að leggjast við höfuðstól lánsins.

Skuldbreytingin hefur því í för með sér lægri vaxtatekjur fyrir ríkissjóð þó benda megi á að þær myntir sem hér um ræðir hækkuðu mun minna en lánskjaravísitala þegar litið er til breytinga síðustu tvo áratugi.

Ríkisendurskoðun telur það vera jákvætt fyrir ríkissjóð að nást skyldi samkomulag um fasta gjalddaga á nefndum lánum Landsvirkjunar í stað þeirrar óvissu sem ríkti með ákvæðum um víkjandi greiðsluskyldu.

## 6.4 Skuldir Laxárvirkjunar við ríkissjóð

Í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1994 var vikið að því að skuldir Laxárvirkjunar við ríkissjóð sem fram komu í ársreikningi virkjunarinnar fyrir árið 1982 komu ekki fram í lokauppgjöri vegna yfirtöku Landsvirkjunar á árinu 1983. Við eftirgrennslan Ríkisendurskoðunar á meðferð þessara lána í bókum Laxárvirkjunar á árinu 1983 kemur fram að þau bókhaldsgögn sem lágu til grundvallar því að skuld Laxárvirkjunar við ríkissjóð var færð út úr bókhaldi Laxárvirkjunar voru ófullnægjandi og gáfu ekki skýringu á því hvaða heimildir voru fyrir hendi til niðurfellingar skuldarinnar. Hvorki fengust skýringar hjá fyrrverandi framkvæmdastjóra Laxárvirkjunar né starfsmönnum Akureyrarbæjar en bæjarsjóður fór með umsýslu á fjárreiðum Laxárvirkjunar á þessum tíma.

Óumdeilt er að skuldabréfið hefur ekki verið greitt heldur fært út úr bókhaldi skuldara án þess að fyrir liggja í bókhaldinu nein skýring eða tilvitnun í heimild frá kröfuhafa um niðurfellingu skuldarinnar. Ríkisendurskoðun telur skuld þessa ógreidda og að hún nemi í árslok 1995 um 150 m.kr. miðað við vexti sem ætla má að hefðu að öllu eðlilegu reiknast á hana. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að aðilar komist að samkomulagi um uppgjör skuldarinnar sem fyrst.

## 6.5 Starfsemi ábyrgðadeildar fiskeldislána

Í endurskoðunarskýrslu með ríkisreikningi fyrir árið 1994 kom fram heildaryfirlit yfir starfsemi ábyrgðadeildarinnar á árunum 1990-1994. Deildin hætti starfsemi í árslok 1994 og á árinu 1995 ákvað fjármálaráðherra með heimild í 11. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1995 að breyta útistandandi ábyrgðarheimildum í föst lán hjá endurlánum ríkissjóðs. Tvö fiskeldisfyrirtæki stóðu eftir með ábyrgðaheimildir á þeim tíma. Lánin til þeirra eru þegar komin í vanskil hjá endurlánum en heildarkrafan ásamt áföllnum dráttarvöxtum nam um 50 m.kr. í árslok 1995.

Loks má nefna mál sem Hafbeitarstöðin Kleifum hf. höfðaði gegn Vátryggingafélaginu Skandia hf. um greiðslu skaðabóta fyrir tjón á eldisfiski og sjókvíum sem fiskeldisfyrirtækið varð fyrir í óveðri á árinu 1992. Veðhafar í eldisfiskinum voru Búnaðarbanki Íslands og ábyrgðadeild fiskeldislána á 2. veðrétti. Niðurstaða málsins í héraði varð sú að tryggingafélaginu var gert að greiða tjónsbætur vegna kvía en ekki vegna eldisfisks. Ákveðið hefur verið að áfrýja málinu til Hæstaréttar.



## 6.6 Lán til fiskeldis samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar

Í endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar með ríkisreikningi fyrir árið 1994 var sýnt yfirlit yfir afkomu og efnahag þessara lána fyrir árin 1991 til 1994. Lánin voru veitt á vegum landbúnaðarráðuneytisins. Hér er gerð nokkur grein fyrir þróun mála á árinu 1995.

Í ársbyrjun 1995 voru um 162 m.kr. á afskriftareikningi. Gjaldfært framlag á afskriftareikning á árinu nam um 31 m.kr. Að teknu tilliti til beinna afskrifta nam afskriftareikningurinn um 149 m.kr. í árslok 1995 eða 70% af útlánum. Tvö fiskeldisfyrirtæki, sem voru lánþegar, voru lýst gjaldþrota á árinu 1995. Svarthamar ehf. á Húsavík og Silfurlax hf. Samkvæmt frumvarpi til úthlutunar frá þrotabúi Svarthamars ehf. komu einungis 861 þúsund krónur upp í veðkröfur landbúnaðarráðuneytisins.

Þá samþykkti Alþingi í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 1996 að fella niður 25% af höfuðstól lánanna. Samkvæmt vinnureglum landbúnaðarráðuneytisins um framkvæmd niðurfellingarinnar var m.a. ákveðið að hún næði til 12 fyrirtækja en útilokaði þau félög sem þegar voru orðin gjaldþrota.

Þar sem fjárlög 1996 taka ekki gildi fyrr en á því ári er niðurfellingin ekki sýnd sérstaklega í ríkisreikningi fyrir árið 1995 þó hún miðist við höfuðstól lánanna eins og hann var þann 1. desember 1995. Engu að síður var ákveðið að framlag á afskriftareikning 1995 tæki mið af fyrirhugaðri niðurfellingu. Samkvæmt samantekt Byggðastofnunar nemur heildarkostnaður vegna niðurfellingarinnar um 50 m.kr.

Rekstrarkostnaður annar en afskriftir lána samanstandur m.a. af þóknun til Byggðastofnunar, launagreiðslum og ferðakostnaði. Þess má geta að engar fjárheimildir eru fyrir þessum útgjöldum. Á sérstöku efnahagsyfirliti vegna þessara fiskeldislána sem fært er hjá Byggðastofnun kemur fram að sjóðstaðan hefur vaxið úr um 28 m.kr. í árslok 1994 í um 40 m.kr. í árslok 1995. Sjóðstaðan endurspeglar þær afborganir og þá vexti sem lánþegar hafa innt af hendi að frátöldum útlögðum rekstrarkostnaði.

## 6.7 Lánveiting ríkissjóðs til Silfurlax hf.

Í endurskoðunarskýrslu með ríkisreikningi fyrir árið 1994 var vikið að lánveitingu ríkissjóðs til fiskeldisfyrirtækisins Silfurlax hf. Félagið fékk 50 m.kr. lán í mars 1995 tryggt m.a. með 1. veðrétti í hafbeitarfiski

til slátrunar á árinu 1996 sem síðan var framlengt þann 7. september 1995. Skömmu síðar var Silfurlax hf. lýst gjaldþrota. Byggðastofnun fyrir hönd landbúnaðarráðuneytisins átti líka veðkröfu að fjárhæð um 30 m.kr.. Var sú krafa upphaflega á 1. veðrétti en samþykkt var að gefa þann veðrétt eftir til endurlána ríkissjóðs.

Þann 27. júní 1996 höfðaði bústjóri þrotabúsins mál til riftunar veðkröfunni. Neitaði bústjóri að viðurkenna kröfu endurlána ríkissjóðs sem veðkröfu. Auk þess leit hann á kröfur landbúnaðarráðuneytisins sem almenna kröfu þar sem veðtryggingin væri fallin niður<sup>7</sup>. Ekki liggur fyrir endanlegt uppgjör um verðmæti þess hafbeitarfisks sem veiddist á árinu 1996 en talið er að veiðin hafi verið svipuð og árið á undan. Þannig má telja líklegt að nokkur fjárhæð fengist upp í kröfur ríkissjóðs ef bústjóri tapaði riftunarmálinu og veðkrafan yrði viðurkennd. Áðurnefnd krafa Byggðastofnunar fyrir hönd landbúnaðarráðuneytisins að fjárhæð um 30 m.kr. er líklega töpuð þó hugsanlegt sé að eitthvað fáiist upp í almennar kröfur við skipti þrotabúsins.

## 6.8 Flugstjórnarmiðstöð á Reykjavíkflugvelli

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1994 kom fram að á árinu 1991 hefði Flugmálastjórn samið við Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO) um byggingu nýrrar flugstjórnarmiðstöðvar á Reykjavíkflugvelli. Stofnkostnaður byggingarinnar var áætlaður 5,01 millj. dollara og skyldi hlutur ICAO af þeirri fjárhæð vera 82% og íslenska ríkisins 18%. Var um það samið að ICAO greiddi sitt framlag í formi árlegrar fastrar leigu í 20 ár er næmi að hámarki 482.600 dollurum og breytilegrar leigu til að mæta kostnaði við rekstur byggingarinnar sem var áætluð 182.200 dollarar, eða samtals 664.800 dollarar.

Stofnkostnaður við bygginguna varð umtalsvert meiri þegar upp var staðið en nam þeirri kostnaðaráætlunum sem ICAO hafði samþykkt. Stafaði það bæði af auknum vaxtakostnaði og hækkun á byggingarvísitölu vegna tafa sem urðu á að byggingin væri tekin í notkun og því að byggingin varð stærri en upphaflega var gert ráð fyrir þar sem aukið húsrúm hafi þurft til þjálfunar flugumferðarstjóra, húsrými fyrir loftræstikerfi hafi verið vanmetið o.fl. þátta. Nam sú stækkun um 50%. Í lok árs 1995 nam byggingarkostnaður þannig um 7,99 millj. bandaríkjadollara. Af þeim kostnaði voru 849 þúsund dollar eða 11% vegna húsnæðis flugumferðarstjóraskóla Flugmálastjórnar sem

---

<sup>7</sup> Hugsanlegt er að leitað verði nauðasamninga meðal kröfuhafa.

Í upphaflegri áætlun var ekki gert ráð fyrir að yrði staðsettur í byggingunni. Þau 89% sem eftir standa, eða 7,14 millj. dollara, eru þá byggingarkostnaður flugstjórnarmiðstöðvarinnar sjálfrar. Þessi kostnaður er því 42,5% hærri en sá kostnaður sem ICAO hafði samþykkt. Til viðbótar kemur fjármagnskostnaður að fjárhæð 7,16 millj. dollara en á móti má draga frá leigugreiðslur ICAO fyrir tvö ár að fjárhæð 965 þúsund dollara.

Eins og fram kom í síðustu endurskoðunarskýrslu með ríkisreikningi átti Flugmálastjórn viðræður við ICAO í því skyni að fá viðurkenndan þennan viðbótarkostnað. Á árinu 1996 náðist samkomulag við ICAO um að viðurkenna aukna kostnaðarhlutdeild í byggingunni. Samkomulagið er á þá leið, að ICAO fellst á að stofnkostnaður þess hluta byggingarinnar sem tilheyrir flugstjórnarmiðstöðinni sé 7,14 millj. dollara, en þar af sé hlutur ICAO 82% eða 5,85 millj. dollara. Að teknu tilliti til vaxta og að frádregnum áður greiddri leigu næmi sá kostnaður sem endurgreiddur yrði 7,16 millj. dollara. Niðurstaðan varð síðan að þessi fjárhæð fengist endurgreidd sem leiga á 15 árum með árlegri fastri leigugreiðslu að fjárhæð 795,6 þúsund dollara. Innifalið í þeirri fjárhæð eru 7,2% vextir á leigutímanum.

Jafnframt hefur fengist samþykki frá ICAO um að Flugmálastjórn geti hækkað endurkrafinn kostnað vegna flugumferðarstjórnaskólans til að mæta auknum kostnaði vegna húsnæðis en skólinn er eins og fyrr segir til húsa í sömu byggingu og flugstjórnarmiðstöðin.



## 7 Ríkissjóðstekjur

Endurskoðun á ríkissjóðstekjum miðaðist að stærstum hluta að því að athuga hvort uppgjör teknanna væri í samræmi við niðurstöður innheimtu- og álagningakerfa ríkisins. Í því sambandi voru ársuppgjör tiltekinnna innheimtuembætta skoðuð og uppgjör ríkisbókhalds á þeim tekjum sem það annaðist uppgjör á. Færðar afskriftir voru bornar saman við heimilaðar afskriftir. Þá voru uppgjör á virðisaukaskatti, tryggingagjaldi og staðgreiðslu sérstaklega skoðuð. Enn fremur voru skoðaðar sérstaklega tekjur sem innheimtar eru utan innheimtuembætta, uppgjör markaðra tekna yfirfarið sem og endurgreiðslur fjármálaráðuneytisins á ríkissjóðstekjum.

### 7.1 Skilagreinar innheimtuembætta og ríkisbókhalds

Öll tekjuuppgjör eru færð á svokallaðar heildarskilagreinar. Innheimtuembættin annast uppgjör á tekjum sem lagðar eru á í þeirra umdæmi en ríkisbókhald annast uppgjör á tekjum sem eru á landsskrá tekjubókhaldsins en þar á meðal eru bifreiðagjöld og virðisaukaskattur. Ríkisbókhald fer yfir allar skilagreinar innheimtuembætta og gerir á þeim viðeigandi leiðréttingar ef þörf er á. Skoðaðar voru skilagreinar þriggja embætta og allar skilagreinar ríkisbókhalds. Niðurstöður þeirra voru bornar saman við grunnskrár og frávik greind. Aflað var skýringa á frávikum og að fengnum þeim gerði Ríkisendurskoðun ekki athugasemdir við þessi uppgjör.

Við endurskoðun ofangreindra skilagreina var gerð sérstök afstemming á milli heimilaðra og færðra afskrifta. Þó svo að ýmis frávik hafi komið fram var uppgjör afskrifta á skilagreinum mun betra á árinu 1995 en árið áður. Helstu skýringar á frávikum voru að í sumum tilfellum hafði heimilun afskrift verið færð sem breyting, sérstaklega þegar um var að ræða dráttarvexti, ekki hafði náðst að færa alla heimilaðar afskriftir fyrir áramót og einnig höfðu aðstæður breyst þannig að ekki var talin ástæða til að afskrifa kröfuna. Hjá flestum innheimtuembættum er haldið vel

utan um þessar heimildir en hjá öðrum þarf að viðhafa skipulegri vinnubrögð.

## 7.2 Virðisaukaskattur

Uppgjör virðisaukaskatts byggir á upplýsingum úr tveimur áttum. Annars vegar er um að ræða upplýsingar úr tekjubókhaldskerfi varðandi innheimtu eftirstöðva og hins vegar upplýsingar úr virðisaukaskattskerfunum varðandi álagningu, innheimtu, úrskurðaðar endurgreiðslur og millifærslur innan þeirra vegna skuldajöfnunar. Kröfur sem eiga að innheimtast í tekjubókhaldskerfinu og breytingar á þeim eru sendar daglega frá virðisaukaskattskerfinu. Engar skýrar verklagsreglur eru til staðar til að taka á mismunum sem upp koma í þessum flutningum. Þá eru hreyfingar í virðisaukaskattskerfinu ekki skrifaðar út mánaðarlega eins og gert er í staðgreiðslukerfinu og tekjubókhaldskerfinu. Þannig er ekki hægt að stemma þessi kerfi af mánaðarlega. Við ársuppgjör eru því upplýsingar úr virðisaukaskattskerfinu byggðar á sérstökum talningum, sem erfitt er að staðreyna. Í árlök 1995 var til staðar rúmlega tveggja m.kr. mismunur á milli þessara kerfa. Við athugun á þessum mismun virðist sem forsendur talninga úr virðisaukaskattskerfinu séu ekki alltaf réttar.

Nú er fyrirhugað að breyta samskiptum þessara kerfa þannig að álagning virðisaukaskatts verði færð í tekjubókhaldið. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi breyting mjög til bóta.

## 7.3 Tryggingagjald

Tryggingagjald skv. lögum nr. 113/1990 er lagt á í tveimur gjaldstigum. Upphaflega var herra gjaldstigið 6% af stofni en hið lægra 2,5%. Í lok ársins 1995 voru sambærilegar tölur 6,51% og 3,21%. Tekjur af tryggingagjaldi skiptust þannig í upphafi að Atvinnuleysis-tryggingasjóður fékk 0,15% af gjaldstofni en Vinnueftirlit ríkisins fékk 0,08% en það sem eftir stendur fór til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar. Árið eftir fékk Ábyrgðarsjóður launa hlut í þessum gjaldstofni og í árslok 1995 var skiptingin sú að Atvinnuleysis-tryggingasjóður fékk 0,5%, Ábyrgðarsjóður launa fékk 0,16% og Vinnueftirlit ríkisins fékk 0,07%.

Útreikningur tryggingagjalds byggir á áætluðum tekjustofni viðkomandi árs en endanlegt uppgjör fer fram árið eftir þegar álagning liggur fyrir. Áætlaður stofn til tryggingagjalds á árinu 1995, skv. upplýsingum frá

ríkisskattstjóra, nam 203,7 milljörðum króna miðað við 196,7 milljarða króna á árinu 1994. Við endanlega álagningu reyndist stofninn nema 205,8 milljörðum króna þannig að frávik frá áætlun er óverulegt eða um 1%. Útreikningar á skiptingu tryggingagjalds eru nokkuð flóknir og tímafrekir þar sem hvert ár eða hluti úr ári (ef skiptingu er breytt innan ársins) er reiknaður sérstaklega. Innheimtu, afskriftum og breytingum er síðan skipt hlutfallslega eftir tekjum hvers aðila.

Allir útreikningar voru endurreiknaðir miðað við uppgefna gjaldstofna frá ríkisskattstjóra. Engar athugasemdir voru gerðar við þetta uppgjör.

#### 7.4 Uppgjör staðgreiðslu, sóknar- og kirkjugarðsgjalda

Að þessu sinni beindist endurskoðun á staðgreiðslu fyrst og fremst að uppgjöri við réttthafa, þ.e. sveitarfélög, kirkjugarða og sóknir. Uppgjör ríkisbókhalds voru endurskoðuð og tekið úrtak viðskiptareikninga til afstemmingar og nánari skoðunar.

##### Staðgreiðsla

Uppgjör á staðgreiðslu við álagningu opinberra gjalda byggir á samkomulagi á milli ríkissjóðs og sambands íslenskra sveitarfélaga sem gert var á árinu 1990. Helstu atriði þessa samkomulags eru að ríkissjóður tekur á sig vanskil á staðgreiðslufé í þeim tilvikum þar sem búið er að gera grein fyrir launagreiðslum með skilagreinum til skattyfirvalda. Með þessum hætti tryggir ríkissjóður sveitarfélögunum 100% skil á útsvari þegar fyrir liggur sundurliðuð skilagrein, óháð því hvort hún hafi verið greidd af launagreiðanda eða ekki. Á móti kemur að ríkissjóður fær í sinn hlut dráttarvexti og álag auk allrar innheimtu af vangreiddri staðgreiðslu vegna viðkomandi tekjuárs eftir að uppgjör hefur farið fram skv. þessu samkomulagi.

Skv. uppgjöri útsvars á árinu 1995 vegna tekjuársins 1994 hafði sveitarfélögunum verið ofgreiddar tæpar 318 m.kr. og hefur þá verið tekið tillit til kostnaðarhlutar þeirra skv. lögum nr. 45/1987 að fjárhæð 93 m.kr. Þetta er svipuð fjárhæð og undanfarin ár. Staða einstakra sveitarfélaga er mjög mismunandi. Þannig á eitt sveitarfélaga inni hjá ríkissjóði um 15 m.kr. meðan annað skuldar 27 m.kr. 29 sveitarfélög áttu samtals inni um 30 m.kr. hjá ríkissjóði. Sveitarfélögin gera upp sína skuldir með fjórum greiðslum frá september til desember. Inneignir sveitarfélaga er hins vegar greiddar út í einu lagi í september.

Endurskoðunin fólst m.a. í að skoða niðurstöður innheimtuskilakerfis, sem skiptir innheimtunni annars vegar á teknaliði og hins vegar á réttthafa. Uppgjör ríkisbókhalds á staðgreiðslu ársins 1994 vegna álagningar 1995 var yfirfarið og tekið var úrtak af viðskiptareikningum sveitarfélaga og þeir skoðaðir með tilliti til innheimtu og uppgjors. Engar athugasemdir voru gerðar við þetta uppgjör.

### **Sóknargjöld**

Sóknargjöld eru ákvörðuð skv. lögum nr. 91/1987, vegna einstaklinga 16 ára og eldri. Gjaldið breytist á hverju ári í samræmi við breytingar á meðaltalstekjustofni einstaklinga skv. upplýsingum frá þjóðhagsstofnun og ríkisskattstjóra. Á árinu 1995 námu sóknargjöld 864 m.kr. og voru greidd til 285 sókna, 18 trúfélaga og Háskólasjóðs en þangað renna sóknargjöld þeirra sem eru utan trúfélaga.

Til viðbótar framangreindu greiðir ríkissjóður 18,5% af sóknargjöldum þjóðkirkjusafnaða í Jöfnunarsjóð sókna og námu þær tekjur 146 m.kr. á árinu 1995. Þá fær Kirkjumálasjóður 11,3% af sóknargjöldum þjóðkirkjusafnaða í sinn hlut eða sem svarar 89 m.kr.

Við endurskoðunina var m.a. stuðst við yfirlit ríkisbókhalds um uppgjör þessara gjalda og tekið úrtak af viðskiptareikningum einstakra sókna. Að auki eru þessi uppgjör athuguð við endurskoðun viðkomandi sjóða. Engar athugasemdir voru gerðar við þetta uppgjör.

### **Kirkjugarðsgjöld**

Kirkjugarðsgjöld byggja á lögum nr. 36/1993. Skv. þeim skal greiða ákveðið gjald á einstaklinga 16 ára og eldri. Gjaldið breytist á milli ára í samræmi við breytingar á meðaltalstekjuskattstofni einstaklinga. Kirkjugarðsgjöld námu 336 m.kr. á árinu 1995. Í sömu lögum er kveðið á um að kirkjugarðasjóður skuli fá 8% af kirkjugarðsgjöldum og námu tekjur hans því 27 m.kr.

Við endurskoðunina var m.a. stuðst við yfirlit ríkisbókhalds um uppgjör þessara gjalda og tekið úrtak af viðskiptareikningum einstakra kirkna og kirkjugarða. Að auki eru þessi uppgjör athuguð við endurskoðun kirkjugarðasjóði. Engar athugasemdir voru gerðar við þetta uppgjör.



## 7.5 Markaðar ríkissjóðstekjur

Endurskoðun markaðra tekna ríkissjóðs beindist m.a. að því að kanna forsendur teknanna, uppgjör þeirra við rétthafa og stöðu tilsvareandi viðskiptareikninga. Í því sambandi var athugað hvort uppgjórið væri í samræmi við lagafyrirmæli.

Nokkuð er mismunandi eftir tekjustofnun hvernig farið er með uppgjör þeirra og hvernig staðið er að greiðslum til rétthafa. Í nokkrum tilfellum er rétthöfum ákvarðað framlag á fjárlögum án þess að tekið sé mið af þeim tekjum sem hinn markaði stofn gefur. Þetta leiðir til þess að viðkomandi aðilar eru annað hvort að fá hærri greiðslur en þeir eiga rétt á og mynda þannig skuld við ríkissjóð á viðskiptareikningum eða þeir fá lægri greiðslur og mynda þá inneign hjá ríkissjóði. Ekki er í öllum tilfellum tekið tillit til stöðu þeirra á viðskiptareikningi þegar framlag næsta árs er ákveðið í fjárlögum.

Þá eru ekki allar markaðar tekjur sýndar í ríkisreikningi á teknahlið. Í nokkrum tilfellum hefur uppsetningu fjárlaga verið breytt og tekjur sem áður voru sýndar sem ríkissjóðstekjur og þar með markaður tekjustofn eru nú sýndar sem sértekjur viðkomandi stofnunar. Má í því sambandi benda á tekjustofna eins og skipulagsgjald og jarðarafgjald. Er því ekki samræmis gætt í fjárlögum og ríkisreikningi hvað þetta varðar.

Með þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru á reikningsskilum ríkisins mun ef að líkum lætur skapast meira samræmi í uppgjóri markaðra tekna, færslu þeirra í ríkisreikningi og ákvarðanatöku um hvernig skerðingarákvæði og ákvörðun fjárlaga hafi áhrif á uppgjórið.

## 7.6 Endurgreiddar tekjur ríkissjóðs

Við endurskoðunina var tekið úrtak fylgiskjala og þau skoðuð með tilliti til efnis og innihalds. Ríkisendurskoðun hefur áður gert ítarlega úttekt á þessum endurgreiðslum og tók endurskoðunin nú nokkurt mið af þeirri vinnu sem þá var innt af hendi.

Endurskoðunin leiddi í ljós að fylgiskjöl, sem eru að baki endurgreiðslunum eru oft á tíðum ekki fullnægjandi. M.a. kemur alloft fyrir að ekki er vísað til heimildar fyrir greiðslunni. Í sumum tilvikum eru notuð gömul og úrelt umsóknareyðublöð. Þá eru í mörgum tilfellum eingöngu um að ræða greiðslubeiðnir með takmörkuðum upplýsingum en gögnin að baki þeim eru geymd hjá þeim sem heimilaði greiðsluna.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að eftirfarandi upplýsingar komi fram í fylgiskjölum með öllum endurgreiðslum:

1. Ástæða endurgreiðslu.
2. Þau gjaldtímabil sem verið er að endurgreiða.
3. Nákvæm tilvísun í heimildir.
4. Staðfestingar og vottorð sem lög og reglur setja sem skilyrði fyrir endurgreiðslunni.

## 7.7 Tekjur utan innheimtuembætta

Við endurskoðun þessara tekna voru allir tekjuliðir endurskoðaðir og fylgiskjöl og uppgjör að baki færslu þeirra athuguð. Rætt var við ýmsa aðila sem koma að innheimtu og bókun þessara tekna.

Endurskoðunin leiddi í ljós að enginn einn aðili fylgist með uppgjöri og innheimtu þessara tekna. Vegna þessa m.a. er ekki fylgst með því að allar tekjur skili sér og oft er bókað eftir ófullnægjandi fylgiskjölum. Form varðandi leyfisveitingar og ýmsar skráningar voru mismunandi eftir því hver gaf þau út. Uppgjör þeirra aðila sem eiga að skila þessum tekjum er í mörgum tilfellum ófullnægjandi og fyrir kemur að tekjur eru bókaðar eftir gíróseðlum án þess að neinar skýringar fylgi. Þetta hefur leitt til þess að tekjur sem ætti að bókast á rekstrargrunni eru bókaðar á greiðslugrunni.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að þeir sem innheimta þessar tekjur sjái til þess að ríkisbókhald fái fullnægjandi fylgiskjöl. Séð verði til þess að öllum innborgunum fylgi viðunandi uppgjör þannig að staðfesta megi að allar tekjur skili sér.

## 7.8 Álagning og innheimta bifreiðagjalda

Ríkisendurskoðun hefur kannað, annars vegar hjá ríkisbókhaldi og hins vegar hjá innheimtuembættum, hvernig staðið er að endurgreiðslum, lækkunum og niðurfellingum á bifreiðagjaldi skv. þeim laga- og reglugerðarheimildum sem í gildi eru. Að því tilefni voru gögn ríkisbókhalds og nokkurra stærstu innheimtuembættanna skoðuð. Fylgiskjöl með færslum voru athuguð og kannað hvort heimild væri fyrir niðurfellingu.

Bifreiðagjald er innheimt skv. lögum nr. 39/1988 með síðari breytingum. Gjaldið er ákveðin krónutala á hvert kíló eigin þyngdar ökutækis, jafnhliða því sem greitt er sérstakt álag á hvert kíló umfram 1.000 kg. Á árinu 1996 er grunngjaldið 5,86 kr. og álagið 3.80 kr. Gjald

af algengustu tegundum fólksbíla er þannig á bilinu 6-7 þús.kr. Lágmarksgjald er 2.993 kr. og hámarksgjald 18.915 kr. Gjaldið er greitt tvisvar á ári.

Meginreglan er sú að greiða ber bifreiðagjald af öllum bifreiðum sem skráðar eru hér á landi, en frá því eru þó nokkrar undantekningar sem tilgreindar eru í lögum. Samkvæmt lögnum má fella gjaldið niður af bifreiðum í eigu öryrkja og þeirra sem njóta umönnunarbóta, af ökutækjum í eigu björgunarsveita, af bifreiðum eldri en 25 ára og loks má fella niður gjaldið ef skráningarmerki ökutækis hafa legið inni í a.m.k. þrjá mánuði samfellt. Sjúkrabílar eru undanþegnir bifreiðagjaldi skv. ákvörðun fjármálaráðuneytisins.

Undanþágur frá greiðslu bifreiðagjalds námu á árinu 1995 nálægt 10% af tekjum af gjaldinu, eða kringum 180 m.kr. Langstærsti hlutinn er vegna undanþága bótaþega. Fjöldi ökutækja sem undanþegin eru greiðslu bifreiðagjalda var um 9 þús. á árinu 1995.

Niðurfelling gjaldsins fer að mestu leyti fram með sérstakri tölvuvinnslu um leið og gjaldið er lagt á. Ríkisbókhald sér um þann hluta. Í þeim tilfellum sem gjöld falla ekki niður með tölvuvinnslu hefur fjármálaráðuneytið falið innheimtuembættum að afgreiða beiðnir um niðurfellingar, eftir ákveðnum verklagsreglum til að sambærileg mál fái sem sambærilegasta afgreiðslu hvar sem er á landinu.

Í þeim verklagsreglum kemur m.a. fram að ákvörðun eigi að vera rökstudd og tekið skuli fram að hún sé kæránleg til fjármálaráðuneytisins. Fallist innheimtumaður á niðurfellingu bifreiðagjalds eigi að senda fjármálaráðuneytinu afrit af svari til gjaldanda og gögnum málsins.

Ríkisendurskoðunar gerði nokkrar athugasemdir við það hvernig staðið er að niðurfellingum á bifreiðagjaldi og benti á nokkur atriði sem þarf að lagfæra.

- Lagt er til að niðurfellingar hjá bótaþegum verði nær eingöngu gerðar eftir ákveðinni undanþáguskrá sem Tryggingarstofnun ríkisins haldi utan um.
- Á undanförunum árum hefur verið fellt niður bifreiðagjald af ökutækjum sem voru áður í eigu björgunarsveita eða notuð til sjúkraflutninga. Ástæðan er sú að gjaldið er fellt niður af öllum ökutækjum í ökutækjaskrá sem hafa auðkennið „björgunartæki“ eða „sjúkraflutningatæki“ burtséð frá því hverjir eigendur þeirra eru. Á árinu 1996 voru umtalsverða fjárhæðir ranglega felldar niður af þessum sökum. Ríkisendurskoðun telur að þessu þurfi að breyta

þannig að haldin verði sérstök skrá yfir þessi ökutæki og eingöngu fellt niður skv. henni. Jafnframt kallar þetta á að kannað verði nánar réttmæti þeirra upplýsinga úr ökutækjaskrá sem nýttar eru við álagningu og niðurfellingu á bifreiðagjaldi.

- Ríkisendurskoðun kannaði hjá nokkrum embættum hvernig staðið var að niðurfellingu á bifreiðagjöldunum. Ýmislegt kom fram sem þarf að lagfæra. Beiðnum gjaldanda um niðurfellingu er yfirleitt ekki svarað formlega. Fylgiskjöl með breytingarfærslum í bókhaldi eru ekki samræmd og reyndar mjög mismunandi milli embætta og jafnvel innan sama embættis. Oft verður ekki lesið úr fylgiskjöllum ástæður fyrir niðurfellingu. Upplýsingar í tilvísanasvæðum í bókhaldi eru ekki samræmdar milli embætta. Í nokkrum tilfellum hafa embættin rangtúlkað eða hreinlega farið út fyrir heimildir laga og reglugerða til niðurfellinga. Ekki er hægt að takmarka aðgang að breytingarlykli við ákveðinn gjaldflokk og því er erfitt að einskorða heimildir til niðurfellinga á bifreiðagjaldi við einn starfsmann. Enginn samanburður á sér stað á milli færðra breytinga og heimilda, hvorki innan árs eða í árslok.
- Ríkisendurskoðun leggur til að ríkisbókhald útbúi sérstakt eyðublað sem innheimtuembætti noti þegar þau gera breytingar á bifreiðagjöldum. Á blaðinu sem yrði fylgiskjal með færslu í bókhaldi komi fram nauðsynlegar upplýsingar og rök fyrir þeim breytingum sem innheimtumenn gera á bifreiðagjaldi. Með þessu telur Ríkisendurskoðun auðveldara að sannreyna og stemma af niðurfellingar skv. heimildarákvæðum. Þá er ítrekað að embættin skuli senda gjaldanda formlegt svar og að fjármálaráðuneytinu verði gerð grein fyrir niðurstöðunni.
- Ríkisbókhald hefur umsjón með álagningu bifreiðagjalda. Ríkisendurskoðun telur það ekki hlutverk ríkisbókhalds að leggja á skatta eða annast framkvæmd álagningar. Því beri að flytja þessa starfsemi til annarra aðila
- Ríkisendurskoðun álítur að undanþágur frá greiðslu bifreiðagjalds eigi að vera sýnilegar í ríkisreikningi. Hér er að ræða ákveðinn styrk ríkissjóðs til þeirra aðila sem ökutækin eiga og því sé rétt að fjárhæð hans sé sýnileg í ríkisreikningi. Þannig verði öllum ljóst hve miklum fjármunum er varið til þessara aðila í formi niðurfellinga á bifreiðagjaldi.

## 8 Endurskoðun stofnana

### Athugun á fylgiskjölum í bókhalds- og greiðsluþjónustu ríkisbókhalds og ríkisféhirðis

Ríkisendurskoðun annast daglega endurskoðun á þeim greiðsluskjölum sem stofnanir í bókhalds- og greiðsluþjónustu ríkisbókhalds og ríkisféhirðis senda þangað. Farið er yfir greiðsluskjöl áður en þau eru greidd til að sannreyna að þau uppfylli formskilyrði, séu tölulega rétt og reynt er eftir föngum að leggja mat á hvort kostnaður og greiðslur séu eðlilegar með tilliti til starfsemi viðkomandi stofnunar.

Auk þessa daglega eftirlits skoðaði Ríkisendurskoðun einnig úrtak fylgiskjala tveggja annarra dagbókaflokka sem tengjast stofnunum sem eru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu ríkisféhirðis og ríkisbókhalds. Annars vegar var um að ræða skjöl sem flokkuð eru sem greiðsluskjöl og hins vegar skjöl sem flokkuð eru sem millifærslur

Athugun á fylgiskjölum vegna ársins 1995 gaf tilefni til nokkurra athugasemda. Dæmi um þær eru eftirfarandi:

Innra eftirliti hjá ríkisféhirði þarf að bæta er varðar meðferð greiðsluskjala. Á árinu 1996 hefur ríkisféhirðir unnið að því að bæta úr þeim atriðum sem athugasemdir hafa verið gerðar við.

Í heildina tekið eru skjöl í þeim fylgiskjalaflokkum sem ekki lúta daglegri skoðun Ríkisendurskoðunar lakari hvað varðar form og frágang en gera verður sömu kröfur til skjala burtséð frá í hvaða fylgiskjalaflokki þau eru færð.

Bent var á að inneignir starfsmanna vegna ferðakostnaðar væru greiddar þeim, enda þótt viðkomandi starfsmenn skulduðu vegna annarra ferða.

Kostnaðarfylgiskjöl eru í mörgum tilvikum ófullnægjandi, s.s. þegar um er að ræða ljósrit reikninga eða þegar reikningar bera ekki glögggt með sér hvað keypt var („vörur“, „veitingar“ o.þ.h.). Þetta á sérstaklega við um staðgreiðslunótur.

Í nokkrum tilvikum notuðu stofnanir sértekjur sínar til greiðslu á kostnaði í stað þess að skila þeim óskertum til ríkisféhirðis.

Innheimtumenn ríkissjóðs standa skil á innheimtum tekjum til ríkisféhirðis. Í nokkrum tilfellum vantar gögn með innborgunum sem staðfesta frá hverjum þær bárust.

Bent var á að samræma mætti og einfalda innheimtu á húsaleigu starfsmanna í húsnæði á vegum ríkisins, en hún er nú ýmist innheimt í launakerfinu, í Skil-innheimtukerfinu eða með gíróseðlum. Vera kann að stofnanir séu ekki nægjanlega upplýstar um þau innheimtukerfi sem ríkisbókhald og ríkisféhirðir bjóða upp á. Nauðsynlegt er að stofnunum séu kynnt þessi innheimtukerfi og hvað best henti hverju sinni.

Í ljós kom að dæmi voru um að sami kostnaður væri tvígreiddur. Stafar það m.a. af því að fyrir kemur að greitt sé eftir ljósriti reikninga ef frumrit er sagt týnt.

## Framhaldsskólar

### Inngangur

Reikningsskil framhaldsskóla fyrir árið 1995 voru tekin til endurskoðunar á árinu 1996. Verkefni þetta hófst reyndar á árinu 1995 en það ár voru 10 skólar skoðaðir en 24 á þessu ári. Tveir skólar eru enn eftir og verða þeir skoðaðir á næsta ári. Endurskoðunin nær ekki til Verslunarskóla Íslands og Samvinnuskólans. Endurskoðunin tók heldur ekki til byggingaframkvæmda framhaldsskóla en stofnkostnaður sem skólarnir ráðstöfuðu sjálfir var hluti verkefnisins. Við þessa endurskoðun var lögð áhersla á samræmi í skoðun einstakra þátta í rekstri skólanna sem og í uppbyggingu endurskoðunarskýrslna. Þau atriði sem einkum var lögð áhersla á voru

- Lög- og reglugerðir um skólana, stjórnskipulag bókhalds- og greiðslufyrirkomulag og innra eftirliti.
- Samanburður á fjárheimildum og rekstrarstöðu.
- Samanburður og greining á rekstri árin 1993, 1994 og 1995.
- Athugun á viðfangsefnum þar sem þau höfðu verulega þýðingu.
- Yfirferð á úrtaki úr fylgiskjölum með áherslu á lögmæti, réttmæti og frágang.
- Athugun á efnahagi með tilliti til bóknar, stöðu og umhirðu reikninga.
- Athugun á skólasjóðum með tilliti til ráðstöfunar, uppgjors og umsýslu.

- Athugun á fjárhagslegu eftirliti skólastjórnenda með uppgjöri nemendafélaga.

### **Laga- og reglugerðaumhverfi**

Þau ár sem endurskoðunin tók til voru í gildi lög um framhaldsskóla nr. 57/1988 sbr. lög nr. 106/1988 og lög nr. 72/1989 en samkvæmt þessum lögum er rekstur skólanna alfarið verkefni ríkis en byggingakostnaður sem fyrr sameiginlegt verkefni ríkis (60%) og sveitarfélaga (40%). Í nokkrum tilvikum voru einnig í gildi sérlög um skóla sem bjóða fræðslu á afmörkuðu sviði, t.d. Vélskóli Íslands sbr. lög um vélstjóranám nr. 11/1985. Reglugerð um framhaldsskóla nr. 105/1990, sbr. rg. 23/1991 og 421/1991, fjallar síðan ítarlegar um einstaka þætti stjórnunar og náms á framhaldsskólastigi. Um iðnfræðslu gilda einnig sérstakar reglugerðir sbr. reglugerð um iðnfræðslu nr. 558/1981 með síðari breytingu og reglugerð um löggiltar iðngreinar o.fl. nr. 102/1990 með síðari breytingum.

Þann 1. ágúst 1996 tóku gildi ný lög um framhaldsskóla og eru þau nr. 80/1996. Við endurskoðunina var ekki tekið tillit til breytinga sem urðu við gildistöku þeirra. Með þessum nýju lögum eru sérlög um tiltekna sérskóla felld úr gildi.

### **Hlutverk framhaldsskóla**

Samkvæmt framhaldsskólalögunum er meginhlutverk framhaldsskólans þetta:

- Að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðissamfélagi með því að skapa skilyrði til náms og þroska við allra hæfi.
- Að búa nemendur undir störf í atvinnulífinu með sérnámi er veiti starfsréttindi.
- Að búa nemendur undir nám í sérskólum og á háskólastigi með því að veita þeim þekkingu og þjálfun í vinnubrögðum.

Við endurskoðunina var ekki gerð tilraun til að skoða hvort og hvernig skólarnir rækja þetta hlutverk sitt heldur beindist endurskoðunin að fjárhagslegum þætti í starfi skólanna, þ.e. fjárhagsendurskoðun.

### **Stjórnun**

Stjórnunarfyrirkomulagi framhaldsskóla er samkvæmt lögum skipað á þann veg að menntamálaráðuneytið fer með yfirstjórn þeirra mála sem lögin taka til og annast námsskrárgerð, þróunarstarf, gerir tillögur um fjárveitingar á fjárlögum og hefur fjárhagslegt og faglegt eftirlit með skólunum. Samstarfsnefnd framhaldsskólanna sem skipuð er skólameisturum undir forsæti menntamálaráðherra fjallar um sameiginleg málefni framhaldsskólanna og samræmir störf þeirra. Skólanefnd er skipuð við hvern framhaldsskóla. Hlutverk hennar er að ákveða, ásamt skólameistara, námsframboð með samþykki menntamálaráðuneytisins, undirbúa fjárlagatillögur skólans og gera fjárhagsáætlun í upphafi árs á grundvelli fjárlaga og fylgjast með framkvæmd hennar, ákveða upphæð sem nemendum er gert að greiða við innritun í námsáfangar þar með talin nemendasjóðsgjöld. Loks getur skólanefndin stofnað sjóði við skólann að því tilskyldu að skipulagsskrárnar fái staðfestar og birtar í Stjórnartíðindum. Skólameistari stjórnar daglegum rekstri og starfi skólans og gætir þess að starfsemin sé í samræmi við lög, reglur og fyrirmæli. Skólastjórn er skólameistara til aðstoðar við stjórn skóla og rekstur en í henni eiga sæti auk hans og aðstoðarskólameistara fulltrúar kennara og nemenda svo og áfangastjóri.

### **Bókhald og greiðslur**

Bókhaldsskráning og fjárvarsla er með tvennum hætti. Annars vegar eru skólar í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis og bókhaldsþjónustu ríkisbókhalds. Hins vegar eru skólar sem eru með eigin fjárvörslu og bókhaldsskráningu. Bókhald er þá fært með beinlínutengingu við stórtölvu Skýrr (BÁR-st). Ríkisbókhald sér um frágang ársreikninga í báðum tilvikum. Sumir skólanna notast við undirbókhaldskerfi til færslu skólasjóða, nemendaskrá, mótuneyta og annarrar starfsemi er fram fer innan veggja skólanna. Í nemendaskrá eru skráðar persónulegar upplýsingar og upplýsingar um námsárangur en auk þess veitir kerfið möguleika á að skrifa út gíróseðla.

Framhaldsskólar bjóða upp á bóknáms- og verknámsbrautir. Þar sem verknámshlutinn vegur þungt í starfseminni eru töluverð efniskaup af hálfu stjórnenda verknámsdeilda. Hjá nokkrum verknáms- og fjölbrautaskólum er hverri deild í upphafi hvers fjárhagsárs úthlutað ákveðinni fjárheimild varðandi útgjöldin og rauntölur síðan reglulega bornar saman við áætlun með hjálp viðfangsefna í bókhaldi. Með þessum hætti er bókhaldið notað sem virkt stjórnæki auk þess sem kostnaðarvitund starfsmanna er skerpt. Ríkisendurskoðun telur þetta til fyrirmyndar og hvetur aðra til að taka þetta upp.



Innheimta á skólagjöldum fer annað hvort fram í gegnum félagapjónustu bankanna eða eru innheimt af skólanum sjálfum. Sammerkt er með framhaldsskólunum að skólagjöld eru ekki í nærri öllum tilvika stemmd af við nemendaskrá og bókhald. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að við lok anna og í árslok verði gerðar afstemmingar milli nemendaskrár, innheimtu og bókhalds og ávallt séu til staðar greinargóðar útskýringar á frávikum.

Í þeim skólum sem færa bókhaldið sjálfir er í nær öllum tilvikum bókhaldsskráning og fjárvarsla á sömu hendi. Þar sem svo er háttað mæltist Ríkisendurskoðun til að eðlilegri aðgreiningu þessara lykilstarfa verði komið á en þar sem það er ekki hægt þá eiga allir reikningar að áritast af skólameistara eða staðgengli hans. Því var ábótavant að áritanir væru með þessum hætti. Áhersla er lögð á að fyrirkomulag áritunarkerfis sé skjalfest. Hjá þeim stofnunum þar sem bókhaldið er fært af ríkisbókhaldi og stuðst við greiðslupjónustu ríkisféhirðis er hins vegar lögð áhersla á ábyrgð þess sem fer með afgreiðslu reikninga og áritun greiðslustimpils.

Launavinnsla fer fram hjá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Þó hafa einstaka skólar greitt laun og þóknanir til starfsmanna og stjórnenda skólanna án milligöngu hennar. Þessar greiðslur hafa verið greiddar af sjóðum sem að stærstum hluta hafa tekjur af skólagjöldum nemenda og hafa launagjöld því ekki verið meðtalin í launagjöldum viðkomandi skóla.

Tekjur vegna ljósritunar, prófþýðinga, auk annarra tilfallandi tekna eru ekki alltaf skráðar við innheimtu. Þegar peningar eru síðan lagðir inn í banka er innborgunareyðublað á tékkareikning látið nægja sem grunn gagn í bókhaldi. Ríkisendurskoðun bendir á sjóðvélar sem öruggt hjálpartæki við tekjuskráningu. Einnig hefur verið lögð áhersla á að til staðar væru kvittanir eða reikningar sem merktar væru skóla, fornúmeraðar og í að minnsta kosti þríriti.

Nokkuð eru um undanþágur frá greiðslu skólagjalda. Um er að ræða niðurfellingar vegna félagslegra aðstæðna, skiptinema og vinnu nemenda í þágu skóla. Ekkert skriflegt var að finna um niðurfellingarnar en líta verður svo á að skrifleg gögn þurfi að vera að baki hverri niðurfellingu.

Eftirliti með bókhaldi og fjárreiðum nemendafélaga er á ýmsum stöðum ábótavant en horfir til betri vegar. Dæmi eru um að fráfarandi stjórnir félaganna hafi skilið eftir sig skuldir sem skólinn og nemendur hafa þurft að taka á sig. Ríkisendurskoðun telur að skólanefnd og

skólameistari bera ábyrgð á að fjárreiður og bókhald nemendafélaganna séu með eðlilegum hætti.

Fyrirfram innheimtar tekjur eru sjaldnast viðskiptafærðar í efnahagsreikningi. Af þeim sökum gefur efnahagsreikningur oft ekki rétta mynd af eigna- og skuldastöðu skólanna um áramót.

### Fjárheimildir

Fjárheimildir framhaldsskólanna fyrir árið 1995 voru bornar saman við greiðslur skólanna á árinu og einnig við rekstrarreikning skólanna fyrir árið 1995. Tölur eru í milljónum króna.

Framhaldsskólar	Heildar fjárheim.		Greiðslu staða í árslok		Gjöld umfram heimild		
	1995	Greiðslur 1995	staða í árslok	Greiðslu staða í % árslok	Gjöld umfram heimild 1995	Gjöld umfram heimild %	
Fjárhæðir samtals	3.488	3.486	2,3	0,07%	3.591	102,7	2,94%

Heildarfjárheimildir framhaldsskólanna á árinu 1995 samanstanda af fjárveitingum á fjárlögum að fjárhæð 3.256 m.kr., lækkun skv. fjáraukalögum nr. 163/1995 að fjárhæð 13 m.kr., millifærðum verðbótaheimildum að fjárhæð 202 m.kr. og millifærðum fjárheimildum að fjárhæð 43 m.kr.

Greiðslustaða framhaldsskólanna í árslok 1995 var jákvæð um 2,3 m.kr. Af 34 framhaldsskólum var greiðslustaða 19 skóla jákvæð samtals að fjárhæð 64,6 m.kr. og greiðslustaða 15 skóla var neikvæð samtals um 62,3 m.kr.

Samanburður á fjárheimildum og ársreikningi leiðir í ljós að skólarnir ráðstöfuðu samanlagt 102,7 m.kr. umfram fjárheimild. Talan gefur ekki rétta mynd af ráðstöfun umfram heimild þar sem 83,6 m.kr. tilheyrir fjárlagaliðnum „02-318 Almennir framhaldsskólar, viðhald og stofnkostnaður“. Fjölbrautaskóli Suðurlands fékk af þessum fjárlagalið 44,6 m.kr. vegna viðhalds og byggingaframkvæmda og Fjölbrautaskóli Suðurnesja fékk 39,0 m.kr. Fjárveitingar eru ekki millifærðar yfir á fjárlagalið skólanna en gjaldfærðar í rekstri þeirra. Eftir standa þá 19,1 m.kr. Af þeirri upphæð fór Menntaskólinn við Hamrahlíð 18,4 m.kr. umfram fjárheimild.

Við samanburð fjárheimilda og greiðslustöðu verður að líta til þess að hjá skólum er oft erfitt að bregðast við ákvörðunum sem teknar eru í fjárlögum ár hvert og eiga að hafa áhrif á rekstur þeirra. Skólaárið er

ekki hið sama og almanaksárið og það eitt veldur nokkrum erfiðleikum við að bregðast nægjanlega skjótt við þegar samdráttur á sér stað.

Til að bregðast við breytingum sem ekki er hægt að sjá fyrir við gerð fjárlagatillagna hefur verið sett til hliðar á sérstakan fjárlagalið, „02-319 Framhaldsskólar almennt“, fjárhæð sem ætluð er til notkunar í þessu skyni. Hins vegar geta verið aðrar ástæður fyrir umframeyðslu m.a. að námsframboð á haustmisseri tekur ekki mið af þeim samdrætti sem fjárlög ársins gerðu ráð fyrir og ekki voru tók á að leiðrétta á vormisseri.

### **Tekjur**

Helstu sértekjur framhaldsskóla eru eins og fyrir er greint frá fólgnar í skólagjöldum, húsaleigu auk tilfallandi tekna, sérstaklega í skólum með verklega kennslu.

#### **1. Gjaldaflokkar/nemendur**

Skólagjöld sem innheimt eru af nemendum í dagskóla eru mjög mismunandi eins og fram kemur í eftirfarandi töflu:

Tafla 20. Skólagjöld framhaldsskóla

Í kr.	Innrit. gjald	Nem.- félag	Skóla- sjóður	Annað	Skóla- gj. alls	Heima- vist	Staðf.g nýnem	Þvotta- gjald	Trygg- gjald
Menntaskólinn í Reykjavík*	3.230	3.430	90	350	7.100	0	0	0	0
Menntaskólinn á Akureyri	6.000	4.000	900	900	11.800	40.000	0	18.000	0
Menntaskólinn á Laugarvatni	0	0	0	0	0	4.000	3.500	7.000	2.000
Menntaskólinn við Hamrahlíð*	3.000	3.000	5.000	0	11.000	0	0	0	0
Menntaskólinn við Sund*	3.500	4.500	1.500	0	9.500	0	0	0	0
Framhaldsskóli Vestfjarða	0	5.000	4.000	0	9.000	7.000	0	0	2.000
Menntaskólinn á Egilsstöðum	5.000	5.000	0	0	10.000	10.000	0	0	5.000
Menntaskólinn í Kópavogi	3.000	5.000	4.500	0	12.500	0	0	0	0
Kvennaskólinn í Reykjavík	4.000	4.000	0	3.500	11.500	0	0	0	0
Fjölbautaskólinn í Breiðholti	8.100	4.200	0	0	12.300	0	0	0	1.500
Fjölbautaskólinn við Ármúla*	4.720	4.720	2.360	0	11.800	0	0	0	0
Flensborgarskólinn í Hafnarf.*	3.000	6.000	2.600	0	11.600	0	0	0	0
Fjölbautaskóli Suðurnesja	3.000	5.000	5.000	200	13.200	0	0	0	0
Fjölbautaskóli Vesturlands	4.000	4.000	4.000	0	12.000	40.000	0	0	0
Framhaldsskólinn í Vestm.ey	6.000	4.000	2.000	0	12.000	0	0	0	0
Fjölbautaskóli N-vestra	3.000	3.000	3.000	1.000	10.000	0	0	0	0
Fjölbautaskóli Suðurlands	3.000	2.600	2.600	800	9.000	0	0	0	0
Verkmenntaskóli Austurlands	2.500	2.500	0	0	5.000	20.000	0	0	5.000
Verkmenntaskólinn á Akureyri	6.000	4.450	3.000	0	13.450	40.000	0	0	1.500
Fjölbautaskólinn í Garðabæ	5.800	5.600	0	0	11.400	0	0	0	0
Framhaldsskólinn í A-Skaftaf.	3.000	3.000	6.000	0	12.000	0	0	0	0
Framhaldsskólinn á Húsavík	3.500	4.500	3.000	0	11.000	40.000	0	0	0
Framhaldsskólinn á Laugum	8.000	9.000	0	0	17.000	10.000	0	10.000	4.900
Vélskóli Íslands	9.700	5.000	0	600	15.300	0	0	0	0
Iðnskólinn í Reykjavík	3.400	4.400	2.400	600	10.800	0	0	0	0
Iðnskólinn í Hafnarfirði	6.200	3.200	0	600	10.000	0	0	0	0
Hótel- og veitingaskóli Íslands	40.000	0	0	1.000	41.000	0	0	0	0
Fiskvinnsluskólinn*	5.000	0	0	0	5.000	0	0	0	0
Fósturskóli Íslands*	10.000	3.900	0	0	13.900	0	0	0	4.100
Þroskaþjálfaskóli Íslands*	10.000	0	0	0	10.000	0	0	0	0
Íþróttakennaraskóli Íslands	0	0	0	0	6.000	34.000	6.000	0	0
Myndlísta- og handíðaskóli Ísl.	15.000	0	0	0	15.000	0	0	0	0

\*) Skólagjöld miðað við árið 1994.

\*\*) Samanlögð skólagjöld vegna vorannar og haustannar 1995.

Misjafnt er hvað felst í innritunargjaldi og í sumum skólum er þar einnig um að ræða pappírs- og efnisgjald. Verulega mismunandi er milli skóla hversu há skólagjöldin eru. Í Menntaskólanum á Laugarvatni er t.d. eingöngu innheimt staðfestingargjald af nýnemum á meðan nemendur í Framhaldsskólanum á Laugum greiða kr. 8.000 í innritunar- og pappírsgjald. Sama má segja um heimavistargjald. Þar eru íbúar í heimavist Menntaskólans á Laugarvatni að greiða tífalt lægri fjárhæð en nemendur á Akureyri, Akranesi og Húsavík. Í lögum um framhaldsskóla frá árinu 1988 er ríkissjóði ætlað að greiða rekstrar- kostnað en skólastjórnendum hins vegar heimilt að innheimta gjald af nemendum. Í lögnum er ekki tilgreint hámark þeirra fjárhæðar sem innheimta má af nemendum við innritun í námsáfangi. Taflan sýnir að nemendur greiða misjafnlega há skólagjöld.

Það skal tekið fram að í nýjum lögum um framhaldsskóla sem tóku gildi 1. ágúst 1996 er hámark sett á innheimtu innritunargjalda eða kr. 6.000 á skólaári.

## 2. Skóla- og heimavistargjald

Af 32 framhaldsskólum sem Ríkisendurskoðun endurskoðaði vegna árána 1994 og 1995 reyndust tveir framhaldsskólar einungis innheimta staðfestingargjald af nýnemum. Aðrir skólar innheimtu skólagjöld af öllum nemendum í dagskóla en hluti af gjöldunum rennur þá yfirleitt til skólans í formi pappírs- eða innritunargjalda. Þá innheimta 26 skólar nemendasjóðsgjöld fyrir nemendafélög með skólagjöldum auk þess sem 17 skólar innheimta og leggja hluta skólagjalda í skólasjóð sem þeir hafa sett á stofn.

Tafla 21. Innheimt skólagjöld árið 1995

Í þús.kr.	Innr.gj. alls	Nem.f. alls	Skólasj. alls	Annað alls	Skólagj. alls
Menntaskólinn í Reykjavík*	2.997	3.508	84	0	6.589
Menntaskólinn á Akureyri	3.654	2.984	548	0	7.186
Menntaskólinn á Laugarvatni	0	0	0	0	0
Menntaskólinn við Hamrahlíð*	2.727	2.727	4.545	0	9.999
Menntaskólinn við Sund*	2.877	3.699	1.233	0	7.809
Framhaldsskóli Vestfjarða	0	1.250	1.000	0	2.250
Menntaskólinn á Egilsstöðum	1.205	1.205	0	0	2.410
Menntaskólinn í Kópavogi	1.407	2.345	2.111	0	5.863
Kvennaskólinn í Reykjavík	1.956	1.956	0	1.712	5.624
Fjölbautaskólinn í Breiðholti	11.923	6.182	0	0	18.106
Fjölbautaskólinn við Ármúla*	3.450	3.450	1.725	0	8.626
Flensborgarskólinn í Hafnarfirði*	1.356	2.712	1.175	0	5.243
Fjölbautaskóli Suðurnesja	2.106	3.510	3.510	140	9.266
Fjölbautaskóli Vesturlands	2.668	2.668	2.668	0	8.004
Framhaldsskólinn í Vestmannaey.	1.380	920	460	0	2.760
Fjölbautaskóli N-vestra	1.404	1.404	1.404	468	4.680
Fjölbautaskóli Suðurlands	1.875	1.625	1.625	500	5.625
Verkmenntaskóli Austurlands	443	443	0	0	885
Verkmenntaskólinn á Akureyri	6.006	4.454	3.003	0	13.463
Fjölbautaskólinn í Garðabæ	3.004	2.901	0	0	5.905
Framhaldsskólinn í A-Skaftafellss.	252	252	504	0	1.008
Framhaldsskólinn á Húsavík	536	689	459	0	1.683
Framhaldsskólinn á Laugum	920	1.035	0	0	1.955
Vélskóli Íslands	1.785	920	0	110	2.815
Iðnskólinn í Reykjavík	24.655	7.044	3.842	961	36.503
Iðnskólinn í Hafnarfirði	1.773	915	0	172	2.860
Hótel- og veitingaskóli Íslands	3.760	0	0	94	3.854
Fiskvinnsluskólinn*	95	0	0	0	95
Fósturskóli Íslands*	2.210	862	0	0	3.072
Þroskajálfaskóli Íslands*	900	0	0	0	900
Íþróttakennaraskóli Íslands	0	0	0	0	378
Myndlista- og handíðaskóli Íslands	2.925	0	0	0	2.925
	<b>92.250</b>	<b>61.660</b>	<b>29.896</b>	<b>4.156</b>	<b>187.963</b>

\*J) Fjöldi nemenda og skólagjöld miðað við árið 1994

Eingöngu lítil hluti af þeim 29,9 m.kr. sem skólarnir innheimta í skólasjóði eru tekjufærðir hjá skólunum. Í tveimur skólum eru sjóðirnir viðskiptafærðir, samtals um 1,9 m.kr., og í þremur skólum eru sjóðirnir með staðfesta skipulagsskrá, samtals að fjárhæð um 7,9 m.kr. Þá skal þess getið að óljóst er hversu margir af þeim skólum, sem endurskoðaðir voru vegna rekstrarársins 1994, hafa tekjufært skólasjóði sína á árunum 1995 og 1996.

### **3. Efnisgjöld**

Mjög mismunandi er hvort skólar innheimta efnisgjöld. Hinir hefðbundnu menntaskólar og bóknámsskólar innheimta yfirleitt ekki efnisgjöld heldur pappírsgjöld en í fjölbrauta-, verkmennta- og iðnskólum þar sem kennt er á verknámsbrautum eru efnisgjöld töluverð. Innheimt gjöld eru mishá eftir skólum og námsgreinum. Í nýjum lögum um framhaldsskóla sem gildi tóku 1. ágúst 1996 er hámark sett á innheimtu efnisgjalda eða kr. 25.000 á skólaári. Ríkisendurskoðun bendir á að dæmi eru um að skólarnir innheimti efnisgjöld sem renna beint til þess fyrirtækis sem annast verklega kennslu án þess að færast í bókhaldi skólanna.

### **4. Húsaleiga**

Framhaldsskólar hafa umtalsverðar húsaleigutekjur. Þar er um að ræða heimavist nemenda, leigu húsnæðis í eigu skólans til kennara og annarra starfsmanna auk tekna af leigu skólahúsnæðis til hótélrekstrar. Þessar leigutekjur ber að nýta til viðhalds á húsnæði skólanna og er það yfirleitt gert. Í örfáum tilvikum eru leigutekjurnar hins vegar nýttar til almenns reksturs eða ganga til skólasjóða. Þessar tekjur ber að færa í bókhaldi skólanna.

### **5. Öldungadeild**

Í 11 framhaldsskólum hefur verið boðið upp á nám í öldungadeildum. Gjaldtaka vegna náms í þeim deildum er mjög mismunandi, yfirleitt er miðað við fjölda námsgreina sem nemandi stundar. Skólagjöld vegna öldungadeilda ber að tekjufæra í bókhaldi skólanna og er það yfirleitt gert. Samkvæmt lögum um framhaldsskóla frá árinu 1988 skulu nemendur greiða kennslugjald sem svarar til sem næst þriðjungs kennslulauna.

### **6. Tilfallandi vörusala**

Töluvert er um að framhaldsskólar með verklegar deildir stundi ýmsa sölustarfsemi í beinni samkeppni við aðila í sömu atvinnugreinum án þess að hafa fylgt sömu reglum s.s. um útgáfu lögformlegra reikninga og innheimtu og skil á virðisaukaskatti. Ríkisendurskoðun vill í þessu

sambandi benda á að samkvæmt lögum um virðisaukaskatt ber stofnunum og fyrirtækum í eigu ríkis og sveitarfélaga að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð að því leyti sem þessir aðilar selja vörur eða skattskylda þjónustu í samkeppni við atvinnufyrirtæki.

### **7. Ljósrit**

Alengt er að starfsmenn skóla ljósriti blöð fyrir nemendur gegn gjaldi. Í sumum skólum hafa stjórnendur þó talið að ljósritunarkostnaður tilheyrði pappírsgjöldum sem nemendur greiða með skólagjöldum nema um verulegt magn sé að ræða. Aðrir skólar hafa hins vegar verið að innheimta frá kr. 5 til 15 fyrir hvert ljósrit. Verulegur misbrestur er á innheimtu þessa gjalds og ráðstöfun. Þannig var t.d. innheimtan nýtt í einum skólanum sem kaffisjóður kennara. Yfirleitt hafa skólastjórnendur þó reynt að innheimta gjaldið samviskusamlega og nýtt til þess hinar ýmsu aðferðir með misjöfnum árangri.

### **8. Styrkir og gjafir**

Útskriftaárgangar og aðrir velunnarar hafa verið iðnir við að styrkja framhaldsskólana með hinum ýmsu gjöfum. Þessar gjafir eru ýmist í formi bóka-, tækja- eða peningagjafa. Töluvert hefur skort á að þessar gjafir voru færðar í bókhaldi skólanna, sérstaklega bóka- og tækjagjafir.

### **9. Refsiálag og endurtekningapróf**

Sérstakt refsiálag til viðbótar skólagjöldum hefur verið tekið upp í 6 framhaldsskólum vegna þeirra nemenda sem ekki greiða skólagjöld sín á gjalddaga og þeirra nemenda sem fá skólavist eftir að gíróseðlar fyrir skólagjöldin hafa verið send út. Þetta refsiálag er mismunandi, frá kr. 1.000 til kr. 3.000 eftir skólum. Í 3 skólum hefur verið tekið upp sérstakt gjald vegna endurtekningarprófa, frá kr. 900 til kr. 6.000 eftir skólum. Af þeim skólum hefur einn auk þess innheimt sérstakt leyfisgjald, kr. 1.000, fyrir þá nemendur sem taka sér ársfrí frá skóla.

Ríkisendurskoðun telur að þessi gjaldtaka sé ekki heimil samkvæmt lögum um framhaldsskóla.

### **10. Bóksala**

Bóksala til nemenda var rekin í 5 framhaldsskólum á árinu 1995, þar sem bókabúðir á þeim stöðum hafa ekki verið viljugar til verksins. Í sumum tilvikum er bóksalan rekin sem sjálfstæð eining með sér kennitölu en yfirleitt er hún þó rekin á kennitölu skólans. Ekki hefur verið litið á þennan þátt sem fjáröflun skólanna og hefur reksturinn því oftast verið án taps eða hagnaðar. Undantekning er hins vegar á þessu

og eru tvö dæmi um verulegan hagnað af þessari starfsemi og eitt tilvik þar sem um töluverður halli virðist hafa orðið. Stjórnendur þeirra skóla sem sinna bóksölu til nemenda hafa litið svo á að hér sé eingöngu um þjónustu að ræða og því ekki verið að tekju- og gjaldfæra hana í bókhaldi skólans. Ríkisendurskoðun er ósammála þessu og bendir á reglur um meðferð sértekna og sjóða í framhaldsskólum sem menntamálaráðuneytið sendi stjórnendum skólanna í desember 1994. Í þeim kemur meðal annars fram að allar tekjur skóla skuli skrá sem sértekjur skólanna og færa síðan gjöld á móti.

## Gjöld

### 1. Launagjöld

Launagjöld nema um 76% af heildargjöldum framhaldsskólanna árin 1993 til 1995. Sundurliðun eftir tegundum er að finna í neðangreindri töflu. Tölur eru á verðlagi ársins 1995 og í milljónum króna

Tafla 22. Launagjöld framhaldsskóla

Í m.kr. á verðl. 1995	Árið 1995	Árið 1994	Árið 1993	Breyt. 94-95	Breyt. 94-95	Breyt. 93-95	Breyt. 93-95
511 Dagvinnulaun	1.606	1.706	1.688	(100)	(5,9%)	(82)	(4,8%)
512 Ræsting	86	77	97	9	12,0%	(11)	(11,1%)
513 Vaktaálagsgreiðslur	8	8	8	0	(0,2%)	0	(4,6%)
514 Aukagreiðslur	31	34	32	(3)	(8,9%)	(1)	(1,8%)
515 Yfirvinna	968	832	802	135	16,3%	166	20,7%
518 Launatengd gjöld	305	308	296	(3)	(0,9%)	8	2,8%
Samtals	3.004	2.965	2.923	39	1,3%	81	2,8%

Launagjöld jukust um 39 m.kr. frá árinu 1994 og um 81 m.kr. frá árinu 1993.

Dagvinnulaun lækkuðu um 100 m.kr. og yfirvinna jókst um 135 m.kr. frá árinu 1994. Aðalástæða lækkunar dagvinnulauna var verkfall kennara á árinu 1995. Þegar verkfalli lauk var reynt að vinna upp tapaða kennslu með því að fjölga kennslutímum og kenna lengur fram á sumarið en gert var ráð fyrir í lögum og er það meginástæða fyrir aukningu á yfirvinnu.

Ræsting dróst saman um 11 m.kr. frá árinu 1993. Aðalástæða samdráttar var að ræsting skóla á höfuðborgarsvæðinu var boðin út á miðju ári 1993 og hefur einkafyrirtæki sinnt þessu verkefni frá þeim tíma.



Hlutfallsleg skiptingu launagjalda hjá öllum framhaldsskólum eftir tegundum og milli ára var eftirfarandi.

Tafla 23. Hlutfallsleg skipting launakostnaðar

Launategundir	Árið	Árið	Árið	Árið	Breyt.	Breyt.	Breyt.
	1995	1994	1993	1992	94-95	93-95	92-95
511 Dagvinnulaun	53,48%	57,55%	57,75%	56,91%	(4,07%)	(4,27%)	(3,43%)
512 Ræsting	2,87%	2,59%	3,31%	4,20%	0,27%	(0,45%)	(1,34%)
513 Vaktaálagsgr.	0,26%	0,27%	0,28%	0,25%	0,00%	(0,02%)	0,01%
514 Aukagreiðslur	1,04%	1,15%	1,08%	1,00%	(0,12%)	(0,05%)	0,04%
515 Yfirvinna	32,22%	28,07%	27,43%	27,53%	4,15%	4,78%	4,69%
518 Launategd gj.	10,14%	10,37%	10,14%	10,11%	(0,23%)	0,00%	0,03%
Samtals	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%			

Hlutfall dagvinnulauna af heildarlaunum hefur verið á bilinu 53% til 58% og hlutfall yfirvinnu hefur verið á bilinu 27 til 32%. Hlutfall dagvinnu og yfirvinnu á árinu 1995 er óvenjulegt vegna langvarandi verkfalls kennara. Hlutfall yfirvinnu hefur þó farið ívið hækkandi frá árinu 1993.

### Eftirlit með launagreiðslum kennara

Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis skráir grunnupplýsingar úr ráðningarsamningi á vinnuskýrslur kennara og sendir þær síðan til skólanna. Í skólunum er stundaskrár kennara bætt inn á vinnuskýrsluna auk annarra starfa og liða sem snerta kennsluskyldu og stjórnun. Skólameistarar og kennarar undirrita skýrsluna. Vinnuskýrslan er fyrst send menntamálaráðuneytinu sem staðfestir skýrsluna með stimpli ráðuneytisins og ber þær saman við áætlaða kennslu í skólanum. Menntamálaráðuneytið heldur eftir afriti af skýrslunni áður en hún er send starfsmannaskrifstofunni. Starfsmannaskrifstofan skráir upplýsingar af vinnuskýrslum fyrir hverja önn og reiknar út mánaðarlaun kennara, yfirvinnu og önnur laun. Launagreiðslur eru sendar mánaðarlega til viðkomandi kennara.

Ríkisendurskoðun telur að ofangreint eftirlit með launagreiðslum kennara sé fullnægjandi.

Kennarar skrá sjálfir hjá sér yfirvinnutíma vegna annarra starfa en fram koma á vinnuskýrslu. Þeir framvísa síðan reikningum eða útfylla þar til gerð eyðublöð og skila til skólameistara. Skólameistari eða aðstoðarskólameistari áritar reikninga áður en upplýsingar um þá eru sendir starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Þótt þessir þættir séu yfirleitt í lagi þá vantar áritun skólameistara eða til þess bærð aðila á launareikninga hjá einstaka skóla. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að launareikningar séu ávallt áritaðir af til þess bærðum aðila.

Nokkuð skortir á að launaútskriftir frá starfsmannaskrifstofunni séu bornar saman við vinnuskýrslur kennara og annarra starfsmanna. Mælt er til að svo verði gert og að auki verði fylgst með hvernig launakostnaður er í samanburði við fjárhagsáætlanir og fjárheimildir og frávik greind og skýrð.

Hjá nokkrum skólum hefur hluti af launum einstakra starfsmanna verið greiddur úr skólasjóði eða af öðrum tekjum sem skólinn hefur haft svo sem af leigutekjum heimavistar. Viðkomandi skólastjórnir og skólanefndir hafa samþykkt hluta af þessum greiðslum. Telja verður að greiðslur á launum úr skólasjóði sé í ósamræmi við meginreglu um greiðslu kostnaðar við rekstur framhaldsskóla og telur að greiðslur á launum kennara og skólameistara eigi alfarið að greiðast af starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Við skoðun hefur komið í ljós í einstaka tilfelli hafa launagreiðslur og framtalsskyld hlunnindi ekki verið gefin upp á launamiða. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að upplýsingum um framtalsskyldar greiðslur sé komið til skila til skattyfirvalda.

### Fjarveruskráning starfsmanna

Nokkur vanhöld eru á að skráning á fjarvistum kennara og annarra starfsmanna sé með viðunandi hætti. Ríkisendurskoðun minnir á að skrá þarf fjarvistir starfsmanna á fjarvistareyðublað sem er hannað bæði fyrir kennara og aðra starfsmenn og gefið út af starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

## 2. Önnur rekstrargjöld

Tafla 24. Önnur rekstrargjöld framhaldsskóla

í m.kr.	Árið	Árið	Árið	Breyt.	Breyt.	Breyt.	Breyt.
	1995	verðl '95	1993				
52 Vörukaup, almenn	259	255	271	3	1,4%	(12)	(4,4%)
53 Vörukaup, sérgreind	51	48	20	3	6,0%	31	155,2%
54 Þjónusta I	126	132	126	(6)	(4,9%)	0	0,2%
55 Þjónusta II	360	391	402	(30)	(7,8%)	(41)	(10,3%)
57 Fjárm.k., opinb.gj.	33	27	26	6	24,0%	7	27,5%
58 Eignakaup	119	96	79	23	24,5%	40	50,5%
59 Tilfærslur	7	2	1	5	248,7%	7	737,2%
Önnur gjöld samtals	956	951	924	5	0,5%	32	3,4%

Litlar breytingar verða á öðrum gjöldum milli ára. Breytingar eru helstar á eignakaupum sem jukust um 23 m.kr. frá árinu 1994 og þjónusta II dróst saman um 30 m.kr. milli ára. Aukning eignakaupa er aðallega

vegna endurnýjunar á tölvum í tölvuverum skóla og hjá starfsfólki. Lækkun á þjónustu II stafar aðallega af minni byggingarframkvæmdum hjá Fjölbrautaskóla Vesturlands en þar lækkar þessi gjaldaliður um 17,5 m.kr. milli árana 1994 og 1995.

Nokkuð er um að kostnaður sé færður til gjalda á rangt ár. Ríkisendurskoðun gerir kröfu um að lotun tekna og gjalda sé í samræmi við góða reikningskilavenju.

Annað veifið eru veittir styrkir til ýmissa málefna sem eru ótengd starfi skólanna. Minnt skal á að þótt upphæðir sé yfirleitt lágar eru styrkveitingar ekki í verkahring framhaldsskóla.

Hjá sumum skólum hefur ekki verið leitað tilboða í verk þrátt fyrir verulegar fjárfestingar í tækjum og búnaði og í viðgerðum og viðhaldi á skólahúsnæði. Margir skólar leita hins vegar eftir verðtilboðum þegar um kaup á búnaði er að ræða. Ríkisendurskoðun hvetur skólayfirvöld til að kanna möguleika á hagkvæmari kjörum með formlegum útboðum þegar um verulegar fjárhæðir er að ræða í samræmi við reglur þar um. Auk þess eru stjórnendur skóla hvattir til að kynna sér og nota þegar við á rannsamninga sem Ríkiskaup hefur gert og gilda fyrir stofnanir ríkisins.

Hjá örfáum framhaldsskólum er fjármálastjóri með greiðslukort á nafni skólans. Ríkisendurskoðun er andvíg notkun greiðslukorta hjá opinberum stofnunum og telur að notkun þeirra geti skapað fleiri vandamál en þau eiga að leysa auk þess sem engar reglur hafa verið settar um notkun þeirra.

### 3. Fylgiskjalaskoðun

Úrtak fylgiskjala var skoðað hjá hverjum skóla fyrir sig með tilliti til áritunar, lögmætis og hvort þau væru viðeigandi með tilliti til starfsemi skólans. Í flestum tilfellum var greitt samkvæmt frumriti reiknings, þeir áritaðir af þar til bærum aðila og kostnaður í samræmi við starfsemi skólans. Frá þessu eru þó undantekningar. Nokkuð er um að kostnaður sé greiddur og gjaldfærður eftir reikningsyfirlitum og öðrum ófullnægjandi gögnum svo sem ljósritum af reikningum, gíróseðlum, pöntunarseðlum, bréfum og jafnvel án reiknings. Í sumum tilfellum uppfylla reikningar ekki þær formkröfur sem gerðar eru um reikningseyðublöð í lögum og í vinnureglum ríkisbókhalds og ríkisféhirðis. Auk þess vantar áritanir skólameistara eða umboðsmanns hans á reikninga í nokkrum skólum. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á

að reikningar séu áritaðir, að greitt sé samkvæmt frumriti reikninga og þeir séu lögformlega réttir.

Í einstaka tilfellum hafa skólar endurgreitt starfsmönnum akstursútgjöld með því að greiða fyrir þá bensínreikninga. Ríkisendurskoðun leggur til að þessu verði hætt og í staðinn greitt kílómetragjald samkvæmt akstursskýrslu í samræmi við gildandi reglur.

Hjá nokkrum skólum eru hvorki gerðir ferðareikningar yfir ferðir starfsmanna til útlanda né yfir ferðir starfsmanna innanlands. Hjá öðrum skólum voru ferðareikningar gerðir en ekki útfylltir í samræmi við formkröfur. Þá vantar í sumum tilfellum ferðaheimild vegna ferða starfsmanna til útlanda. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ferðareikningar séu gerðir í samræmi við reglur nr. 39/1992 um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins.

Hjá einstaka skóla eru risnureikningar ófullnægjandi varðandi áritun, skýringar á tilefni og hverjir nutu risunnar. Minnt er á „Reglur um risnu“ sem fjármálaráðuneytið gaf út 10. desember 1992 og gerðar eru kröfur um að eftir þeim verði farið.

Hjá nokkrum skólum eru notaðar ónúmeraðar kvittanir og reikningar. Gerðar eru kröfur um að prentaðir verði reikningar fyrir þá skóla þar sem þetta á við og minnir á að reikningar og kvittanir eiga að vera fyrirfram tölusettir í samfelldri töluröð, bera nafn og kennitölu stofnunar og vera a.m.k. í þríriti. Upplýsingar þessar eiga að vera prentaðar á allt upplag reikninga og kvittana áður en þau eru tekin í notkun. Tölusetning kvittana á að vera aðgreind frá tölusetningu reikninga.

## **Efnahagsreikningur**

### **Sjóð- og bankareikningar**

Fjöldi bankareikninga sem skráðir eru í eigu skóla koma ekki fram í bókhaldi skólanna og hafa þeir oft verulegar fjárhæðir að geyma. Þessir bankareikningar tengjast rekstri skólanna auk þess sem skólasjóðir eiga stóran hluta af þeim. Í flestum tilvikum er um að ræða tekjur af innritunargjöldum sem ekki hafa verið skráðar í bókhald skólanna. Það er mat Ríkisendurskoðunar að fjöldi bankareikninga eigi að halda í lágmarki. Af þeim ástæðum er lagt til að reynt verði að sameina þá og leggja niður reikninga eins og frekast er unnt.

Töluverðar fjárhæðir eru í kassasjóðum án þess að vera færðar í bókhald og/eða sjóðbók. Oft á tíðum hafa þessir sjóðir orðið til vegna tilfallandi

tekna skólanna. Ríkisendurskoðun mælist til að samfara skráningu tilfallandi tekna verði myndaður fastur sjóður. Nokkur dæmi eru um að starfsmönnum sé veitt lán úr þessum sjóðum en slíkt er með öllu óheimilt. Fjöldi bankareikninga sem skráðir eru á kennitölu skóla eru eign nemendafélaga skólanna. Sama er að segja um mötuneyti nokkurra skóla. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að skrá bankareikninga sem tilheyra félögum nemenda á kennitölur nemendafélags og mötuneytis þar sem við á.

### **Eignaskrá**

Athugun leiddi í ljós að eignaskrár eru yfirleitt ekki til staðar í skólum. Þó eru dæmi um skóla sem halda góða eignaskrá og á nokkrum tilvikum eru þær í vinnslu. Þá skortir töluvert á að bókasöfn skólanna séu skráð.

Sem fyrr leggur Ríkisendurskoðun mikla áherslu á að skólarnir haldi eignaskrá í samræmi við gildandi reglur og bendir á að þeir hafi allir fengið sérstakt skráningarforrit til þess.

### **Viðskiptareikningar**

Gjöld til nemendafélaga eru oftast innheimt með gjöldum til skóla. Samkvæmt reglum á hlutur nemendafélaga í skólagjaldi að færast um viðskiptareikning í bókhaldi skóla þegar innheimt er með þessum hætti en það er ekki alltaf gert. Félagabjónusta banka og sparisjóða annast oft útsendingu gíróseðla vegna skólagjalda og annast einnig innheimtu þeirra. Þegar kemur að ráðstöfun eru í mörgum tilvikum fyrirmæli um að skipta innheimtunni milli einstakra viðtakenda án viðkomu í bókhaldi skólans. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að hlutur nemendafélags sé færður um viðskiptareikning nemendafélagsins í viðskiptabókhaldi skólans þegar hann er innheimtur með gjöldum skóla þar sem um vörslufé er að ræða. Rétt er að taka hér fram að nýju framhaldsskólalögin gera ekki ráð fyrir að skólarnir innheimti nemendasjóðsgjöld fyrir nemendur.

Dæmi eru um að stjórnendur skóla hafa tekið bankalán til að fjármagna rekstur skólanna. Auk þess eru nokkur tilvik um yfirdráttarheimildir á ávísanareikningum. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessar lántökur og bendir á að skv. lögum um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja nr. 103/1974 er stofnunum í A-hluta ríkisreiknings óheimilt að taka lán eða stofna til skulda.

Við athugun á viðskiptareikningum kom í ljós að í mörgum skólanna hefur eftirlit með stöðu og hreyfingu reikninga ekki verið sem skyldi. Í sumum tilvikum höfðu viðskiptareikningar jafnvel ekki hreyfst í mörg ár. Þá voru einnig dæmi um að óvissuatriði í bókhaldi höfðu verið færð

á biðreikning og hann staðið síðan óhreyfður í mörg ár án þess að vera tekinn til greiningar.

Í sumum skólum þar sem rekstur mötuneytis stendur ekki undir sér hafa skólastjórnendur freistast til að veita mötuneyti mun meiri stuðning en eðlilegt má telja. Dæmi eru um að skólar hafi blandað rekstri mötuneytis saman við rekstur skólans með lánveitingum og ýmsum óbeinum styrkjum. Þessi tengsl ber undantekningalaust að rjúfa þar sem það telst ekki hlutverk skóla samkvæmt lögum að standa undir rekstri mötuneytis fyrir nemendum.

Sérstakt nemendabókhaldskerfi sem menntamálaráðuneytið hefur látið útbúa er notað í allflestum skólanna. Fyrir kemur að reynt er að halda viðskiptabókhald nemenda í þessu kerfi. Viðskiptabókhaldshluti nemendabókhaldskerfisins hefur hins vegar ekki verið ætlaður til þessa verkefnis og gefur staða hvers reiknings því ekki rétta mynd af stöðu nemenda. Nemendabókhaldskerfið er fyrst og fremst ætlað fyrir hinn faglega hluta nemendaskráningar en býður einnig upp á þann möguleika að skrifa út reikninga og gíróseðla. Að mati Ríkisendurskoðunar á að nota viðurkennt bókhaldskerfi til slíkra færslna.

## **Skólasjóðir**

### **Almennt**

Ýmsa sjóði er að finna hjá flestum framhaldsskólanna. Fæstir þeirra hafa staðfesta skipulagsskrá og lúta því ekki ákvæðum laga sem um slíka sjóði gilda, þ.e. lög nr. 19/1988. Í gömlu menntaskólunum eru þó til fjöldi gjafa- og minningarsjóða sem margir hverjir hafa staðfesta skipulagsskrá. Frá því byrjað var að innheimta gjald af nemendum, innritunargjald, efnisgjald, pappírsgjald o.þ.h. hefur hluti þeirra og stundum öll gjöldin runnið í sjóði sem nefndir eru ýmsum nöfnum en eru hér einu nafni kallaðir skólasjóðir.

Allur gangur er á fyrirkomulagi á ákvarðanatöku um tekjur og gjöld sjóðanna. Í sumum tilvikum eru formlegar sjóðstjórnir sem taka ákvarðanir en í öðrum tilvikum er það eingöngu skólameistari sem tekur ákvarðanir þar að lútandi. Sjaldnast eru útgjöld sjóðanna formlega samþykkt og lítillar formfestu gætir um gerð og afgreiðslu ársreikninga þeirra.

Tekjur sjóðanna eru að meginstofni til hluti skólagjalda nemenda. Auk skólagjalda eru færðar tekjur af heimavistargjöldum, ljósritunartekjur, leigutekjur af kennsluhúsnæði, skápaleiga, stöðuprófagjöld, námskeiðs-

gjöld, myndagjöld, sala á eignum, gjafir, bóksala, auglýsingatekjur, álag vegna eftirágreiddra skólagjalda, vaxtatekjur og ýmis framlög.

Útgjöld sjóðanna eru margvísleg. Má þar nefna viðhaldsútgjöld, eignakaup, ferðakostnað starfsfólks, matvæli fyrir mötuneyti starfsfólks, póstburðargjöld, bókakaup, laun og þóknanir til starfsfólks, ökutækjastyrki, risnukostnað, útgjöld er tilheyra beinum rekstri skólans og styrki og framlög. Dæmi eru um að útgjöld sjóða renni nánast öll til starfsmanna sem stríðir gegn þeirri stefnu menntamálaráðuneytisins að tekjur sjóðanna skuli ganga til skólastarfs og nemenda með einum eða öðrum hætti.

Á liðnum árum hafa skólasjóðir náð að safna umtalsverðum fjármunum sem eiga uppruna sinn að rekja til ónotaðra tekna af hlut þeirra í skólagjöldum og öðrum tekjum sem þeim hafa verið lagðar til. Í lok ársins 1995 námu eignir 18 sjóða samtals um 68 m.kr. Þar af eiga 3 sjóðir 37 m.kr.

Að mati Ríkisendurskoðunar á að leggja fjármuni þessara sjóða til viðkomandi skóla þar sem heimild til að leggja þeim til þessar tekjur var og er ekki fyrir hendi.

### **Eldri framhaldsskólalög**

Í 3. og 4. mgr. 8. greinar framhaldsskólalaganna, nr. 57/1988, eru eftirfarandi ákvæði:

*„Skólanefnd ákveður upphæð gjalda er nemendum er gert að greiða við innritun í námsáfangu svo sem innritunargjöld, efnisgjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld. Halda skal bókhald um fjárreiður þessar og um endurskoðun gilda sömu reglur og um annan rekstur.*

*Heimilt er skólanefnd að stofna sjóði við framhaldsskóla. Skal um þá sett skipulagsskrá, leitað staðfestingar á henni og hún birt í Stjórnartíðindum.“*

Í desember 1994 gaf Ríkisendurskoðun út greinargerð um sértekjur og sjóðameðferð framhaldsskólanna. Þó nokkuð sé liðið frá útgáfu greinargerðarinnar þá er efni hennar og athugasemdir í fullu gildi.

Á árinu 1996 fjallaði Ríkisendurskoðun, að gefnu tilefni, sérstaklega um heimildir til að ráðstafa hluta innheimtra skólagjalda (innritunargjalda) til skólasjóða og ráðstöfun sjóðanna á þeim tekjum. Hér á eftir fara helstu niðurstöður.

Ríkisendurskoðun er þeirrar skoðunar að hvorki standist að leiga af húsnæði og búnaði framhaldsskóla skuli renna í skólasjóð né að það sé samrýmanlegt framhaldsskólalögum að skólasjóður standi undir kostnaði við viðhald skólahúsnæðis og rekstur. Nægir í því sambandi

að vísa til greinargerðar stofnunarinnar um sértekjur og sjóðameðferð í framhaldsskólum frá desember 1994 en þar kemur fram að óheimilt sé að hennar mati að ráðstafa tekjum af ríkiseignum með þessum hætti. Minnt skal á í þessu sambandi að samkvæmt 32. gr. laga 57/1988 ber ríkissjóði að greiða rekstarkostnað framhaldsskóla. Heimilt er að innheimta sérgreindan kostnað, kostnaðarhlutdeild og innritunargjald af nemendum og koma þau til frádráttar rekstrakostnaði skólans sem sértekjur, sbr. 8., 33., 35. 36. og 39. gr. laganna. Þá eiga leigutekjur að ganga til greiðslu kostnaðar tengdum útleigu en það sem umfram er til viðhalds og endurnýjunar húsnæðis og búnaðar, sbr. 33. gr. laganna.

Í ljósi þess sem að framan er rakið dregur Ríkisendurskoðun mjög í efa að heimilt sé án skýrari lagastoðar að ákveða í skipulagsskrá að hluti af skólagjöldum nemenda, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga 57/1988, skuli renna til sérstaks sjóðs, sem ekki er hluti af fjárreiðum skólans, sbr. skipulagsskrá fyrir Skólasjóð Iðnskólans í Reykjavík, nr. 419/1995 og skipulagsskrá fyrir Skólasjóð Fjölbrautaskóla Suðurnesja, nr. 344/1996, eins og nánar skal nú vikið að.

Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla skal skólanefnd ákveða upphæð gjalda er nemendum er gert að greiða við innritun í námsáfangna svo sem innritunargjöld, pappírsgjöld og nemendasjóðsgjöld. Halda skal bókhald um fjárreiður þessar og um endurskoðun gilda sömu reglur og um annan rekstur. Í greinargerð með frumvarpi að lögum þessum segir svo um 8. gr. frumvarpsins en 3. og 4. mgr. greinarinnar urðu að lögum óbreyttar:

*„Í þessari grein er fjallað um verkefni skólanefnda. Hlutverk skólanefndanna snertir bæði fjárhagslegan rekstur skólans og námsframboð.*

*Í 3. mgr. er skólanefnd veitt heimild til að ákveða upphæð ýmissa gjalda sem nemendur greiða svo og meðferð þeirra. Gjöld af þessu tagi eru nú þegar innheimt við flesta skóla **og teljast hluti af fjárreiðum skólanna.** (undirstrikun Ríkisendurskoðunar) Hér er því ekki um neina breytingu frá ríkjandi ástandi að ræða, en rétt þykir að festa í lög ákvæði um gjöld þessi.*

*Við ýmsa skóla hafa verið stofnaðir sérstakir sjóðir í ákveðnum tilgangi og kann það að vera nokkuð mismunandi eftir skólum. Því þykir í 4. mgr. þessarar greinar rétt að setja ákvæði um sjóði þessa til að tryggja örugga meðferð þeirra.“*

Að mati Ríkisendurskoðunar er vafalaust í ljósi ofangreindra orða greinargerðarinnar með frumvarpinu að skólagjöld skv. 3. mgr. 8. gr. eru hluti af fjárreiðum skólans, þ.e.a.s. sértekjur hans. Í samræmi við það ber að verja þeim til reksturs hans í samræmi við ákvarðanir eða



áætlanir þar um í fjárlögum. Af þessum sökum verður að telja óheimilt að láta skólagjöld renna öll eða hluta til sjóða á borð við Skólasjóð Iðnskólans og Skólasjóð Fjölbautaskóla Suðurnesja, þar sem þeir teljast hvorki vera í eigu skólans né hluti af fjárreiðum hans.

Gera verður skýran greinarmun á sjóðum innan skólanna, sem 3. mgr. 8. gr. tekur til og hinna „sérstöku sjóða“, sem fjallað er um í 4. mgr. 8. gr. Af skipulagsskrám um Skólasjóð Iðnskólans og Fjölbautaskóla Suðurnesja má ráða að sjóðirnir eru ekki í eigu ríkisins og þeir heyra ekki undir né lúta á nokkurn hátt stjórn eða boðvaldi skóla- eða fjárstjórnaryfirvalda. Fremur verður að líta á sjóðina sem sjálfseignarsjóði, enda starfa þeir eftir sérstökum skipulagsskrám, sem staðfest hafa verið af dómsmálaráðherra, sbr. lög nr. 19/1988, um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Af þessu sökum gilda ekki fyrirmæli 3. mgr. 8. gr. um bókhald og endurskoðun á reikningum sjóðanna heldur ákvæði skipulagsskrárinnar sjálfrar, nefndra laga nr. 19/1988 auk laga nr. 145/1994 um bókhald eftir því sem við á.

Eins og áður er rakið ber ríkissjóði samkvæmt lögum um framhaldsskóla að greiða rekstrarkostnað þeirra. Í samræmi við þetta er starfsemi skólanna markaður fjárhagslegur rammi í fjárlögum ár hvert. Í ljósi þessa verður að telja bæði óeðlilegt og óviðunandi að hluti rekstrarkostnaðar skólanna sé greiddur úr skólasjóðum, sem nær undantekningarlaust er stýrt af stjórnendum skóla, þegar fjárheimildir eru ekki lengur fyrir hendi eða tiltekinn kostnaður hefur ekki fengist samþykktur af þeim sem með fjárstjórnarvald ríkisins fara. Ljóst er að fyrirkomulag sem þetta kemur í veg fyrir samræmda og heildstæða fjárstjórn þar sem hætt er við að þeir sem með það vald fara fái ekki næga yfirsýn yfir fjárreiður stofnana og er í raun í andstöðu við viðteknar reglur og venjur í fjárstjórn ríkisins. Sem dæmi má nefna að í fyrrgreindri athugun á sértekjum kom m.a. í ljós ákveðin tilhneiging skólastjórnenda til að halda sem mestu af innritunargjöldum og öðrum sértekjum utan bókhalds skólanna í því skyni fyrst og fremst að halda ráðstöfun þeirra utan við fjárlög. Með þessu telja þeir sig hafa aukið svigrúm til útgjalda.

Samkvæmt framansögðu er að mati Ríkisendurskoðunar bæði rétt og eðlilegt að framhaldsskóli standi straum af kostnaði sem leiðir af starfsemi hans enda veiti bærir aðilar til þess samþykki sitt. Á sama hátt verður að telja óeðlilegt að skólasjóðir sem nú eru með staðfesta skipulagsskrá séu látnir bera slíkan kostnað þó ekki sé hægt að segja að það fari í bága við ákvæði skipulagsskránna enda er þar kveðið á um afar opna heimild til handa sjóðstjórnnum til ráðstöfunar fjár til hagsbóta

fyrir starfsfólk skólans og skólastarfs. Á hinn bóginn verður að hafa í huga að miklar líkur eru á því í ljósi þess sem að framan er rakið að verulegur hluti þeirra tekna, sem sjóðirnir eru að ráðstafa með þessum hætti, séu ekki með réttu þeirra.

### Ný framhaldsskólalög

Með nýjum lögum um framhaldsskóla, nr. 80/1996, sem tóku gildi 1. ágúst 1996 eru ákvæði um innritunar- og efnisgjöld og sérstaka sjóði efnislega óbreytt en þar er skýrara en áður að innritunargjöld og efnisgjöld eiga að ganga til skóla eins og var í eldri lögum. Ákvæði 2. og 3. mgr. 7. gr. laganna fjalla um innritunargjöld, efnisgjöld og sérstaka sjóði en þar segir:

*„Skólanefnd ákveður upphæð innritunargjalds og efnisgjalds sem nemendum er gert að greiða við upphaf námsannar eða skólaárs. Upphæð innritunargjalds skal taka mið af kostnaði vegna ýmiss konar kennsluefnis og pappírsvara sem skóli lætur nemendum í té án sérstaks endurgjalds og nauðsynlegt er fyrir starfsemi skólans. Innritunargjald skal þó aldrei vera hærra en 6.000 kr. á skólaári. Heimilt er að taka 15% hærra gjald af þeim sem fá leyfi til innritunar utan auglýsts innritunartíma. Efnisgjald er innheimt af nemendum sem njóta verklegrar kennslu og skal upphæð þess miðast við þriðjung af raunverulegum kostnaði vegna efnis sem skóli lætur nemendum í té og þeir þurfa að nota í námi sínu. Efnisgjald skal aldrei vera hærra en 25.000 kr. á skólaári eða 12.500 kr. á önn. Halda skal bókhald um fjárreiður þessar. Um endurskoðun gilda sömu reglur og um annan rekstur. Menntamálaráðherra setur nánari reglur um innritunar- og efnisgjöld.*

*Heimilt er skólanefnd að stofna sérstaka sjóði við framhaldsskóla. Skal um þá sett skipulagsskrá, leitað staðfestingar á henni og hún birt í Stjórnartíðindum.“*

Samkvæmt nýju lögnum ákveða nemendafélögin sjálf, án atbeina skólanefnda og skólameistara, upphæð gjalda til nemendasjóða og þeim er einnig ætlað að sjá sjálf um innheimtu og meðferð fjárins. Í 2. mgr. 10. gr. nýju laganna eru ákvæði um gjöld til nemendasjóða en hún hljóðar þannig:

*„Gjöld til nemendasjóða eru ákveðin af nemendafélögum skóla sem sjá um innheimtu og meðferð fjárins. Bókhald nemendafélags skal háð sömu endurskoðun og aðrar fjárreiður skólans.“*

Samkvæmt þessu á skólinn ekki lengur að annast innheimtu nemendasjóðsgjalda heldur nemendur sjálfir. Þá á endurskoðun þeirra að vera með sama hætti og endurskoðun hjá skólunum. Þörf sýnist á að setja reglur um fyrirkomulag fjárumsýslu, bókhald og endurskoðun.

## Annað

Fimm farskólar voru starfræktir á vegum framhaldsskóla á landsbyggðinni. Með farskólum er hér átt við fræðslustarf sem er haldið uppi á ýmsum stöðum innan starfsvæðis viðkomandi framhaldsskóla. Í boði hafa verið óhefðbundin námskeið í samvinnu við hin ýmsu félagasamtök og hagsmunaaðila. Farskólarnir hafa verið reknir með sér kennitölu og með sjálfstætt bókhald og fjárráð. Framhaldsskólarnir hafa lagt til laun umsjónaraðila farskóla auk aðstöðu í skólunum.

Eftirlit með þessum farskólum hefur verið misvirkt af hálfu stjórnenda framhaldsskóla. Í sumum tilvikum hafa umsjónaraðilar lagt fram ársskýrslu um rekstur farskóla sem skólastjórnendur framhaldsskóla hafa síðan stuðst við í könnun á fjárreiðum þeirra. Athugun Ríkisendurskoðunar á framhaldsskólum leiddi hins vegar í ljós að nokkur óvissa hefur ríkt um eftirlitsskyldu stjórnenda framhaldsskóla með farskólum og hafa þeir talið að farskólarnir væru með sjálfstæðan rekstur og þar með óháðir eftirliti og ábyrgð stjórnenda framhaldsskólanna.

Af starfandi farskólum á árinu 1995 eru tveir endurskoðaðir á endurskoðunarstofum og í einum er ársreikningi stillt upp án þess að vera endurskoðaður. Hjá tveimur farskólum er frágangi bókhalds hins vegar verulega ábótavant. Við athugun Ríkisendurskoðunar á fjárreiðum og bókhaldi annars skólans reyndust aðilar hafa fengið greiðslur þrátt fyrir að reikningar væru ekki til staðar auk þess sem framtalsskyldu til skatts hefur ekki verið sinnt af hálfu skólans. Í þessu tilviki bar skólameistari framhaldsskólans, sem eftirlitsskyldu hafði gagnvart viðkomandi farskóla, því við að hann hefði talið farskólann sjálfstæðan og taldi sig ekki bera ábyrgð á fjárreiðum og bókhaldi hans.

Að mati Ríkisendurskoðunar bera skólastjórnendur ótvíræða ábyrgð á að fjárreiður og bókhald farskóla sé í samræmi við lög og reglur. Er í þessu sambandi vísað til 36. greinar laga um framhaldsskóla frá árinu 1988 þar sem segir að framhaldsskólum sé heimilt að bjóða fram annars konar nám en 35. grein tekur til og efna til endurmenntunarnáms, m.a. í samráði við faggreinafélög, stéttarfélög, atvinnurekendur eða aðra hagsmuna- eða áhugahópa. Námsgjöld miðast við að nemendur greiði að minnsta kosti þriðjung kennslulauna. Í slíku námi er kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs háð samþykki menntamálaráðuneytisins.

Í nýju framhaldsskólalögunum sem tóku gildi 1. ágúst 1996 er enn skýrari ákvæði varðandi farskóla, rekstur þeirra og ábyrgð stjórnenda framhaldsskóla. Einnig segir þar að halda skuli kostnaði vegna þessara námskeiða aðgreindum frá öðrum rekstri skólans og hann skuli greiddur að fullu af þeim aðilum er að námskeiðum standa með skólanum eða með þátttökugjöldum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að fjárreiður, bókhald og endurskoðun farskólanna verði með viðeigandi hætti og þeir aðilar sem standa að rekstri þeirra gæti meiri formfestu við stjórnun þeirra en hingað til hefur verið gert.

## **Skattstofur**

### **Inngangur**

Allar skattstofur, níu talsins, voru endurskoðaðar í samræmi við endurskoðunaráætlun sem m.a. fól í sér greiningu á fyrirkomulagi bókhalds, könnun á innra eftirliti, fjárumsýslu og starfsmannamálum. Allar voru þær heimsóttar og gerð sjóðtaling, fjarveru- orlofs- og eignarskráning könnuð og rætt við starfsfólk. Fylgiskjöl skattstofanna voru skoðuð með tilliti til réttmætis útgjalda, hvort reikningar væru lögformlegir og áritaðir af réttum aðila. Einnig var athugað hvort bókað væri á rétta tegund og lotun var könnuð.

Þá var farið yfir efnahagsliði og meðferð og varsla sjóðs og bankareikninga í eigu viðkomandi skattstofu skoðuð. Fjárheimildir voru bornar saman við rekstur og millifærslur fjárheimilda voru skoðaðar. Þá var gerður samanburður á rekstri og hlutfallslegum kostnaði milli ára. Skráningarkerfi sértekna var skoðað ásamt innheimtu tekna.

Farið var yfir einstaka rekstrarliði og m.a. var ferðakostnaður skoðaður svo og frágangur á fylgiskjölum vegna ferðanna.

### **Innra eftirlit**

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hugað nægjanlega að virku innra eftirliti hjá öllum skattstofunum. Möguleikar á að koma því við tekur að vísu nokkurt mið af stærð og fjölda starfsmanna hjá viðkomandi skattstofu þar sem virkt innra eftirlit byggir að stórum hluta á aðskilnaði starfa sem ekki er talið eðlilegt að sami starfsmaður gegni. Hér á eftir fara nokkur atriði sem Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að séu fyrir hendi hjá skattstofunum til að lágmarks innra eftirlit sé virkt:

- Einn starfsmaður sé ábyrgur fyrir vörslu og meðferð sjóðs. Sjóður sé talinn og færður daglega í þar til gerða sjóðbók. Sami aðili hafi ekki með höndum færslu bókhalds.
- Sá sem hefur með greiðslu reikninga að gera annist ekki innkaup eða samþykki reikninga til greiðslu. Eingöngu sé heimilt að greiða reikninga sem samþykktir hafa verið fyrirfram af þar til bærum aðila. Æskilegast er að allir reikningar séu greiddir með ávísun.
- Afstemming bankareiknings sé ekki í höndum þess sem hefur heimild til að skrifa út ávísanir.
- Eignaskráning verði í samræmi við reglur og eignir merktar eða númeraðar með tryggum hætti.
- Útskriftir bókhalds séu yfirfarnar reglulega af viðkomandi skattstjóra til að uppgötva megi óeðlilegar eða rangar færslur í tíma.
- Rekstraráætlanir verði nýttar til að fylgjast með fjárhagslegri stöðu viðkomandi skattstofu gagnvart fjárheimildum þannig að grípa megi til aðgerða í tíma ef í óefni stefnir.

### Bókhald og fjárvarsla

Fimm skattstofur sjá um að færa sitt bókhald og greiða reikninga. Þrjár eru í bókhaldsþjónustu ríkisbókhalds. Aðeins ein skattstofa, skattstofan í Reykjavík, er bæði í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis og bókhaldsþjónustu ríkisbókhalds.

Allar skattstofurnar voru með sjóð og átta skattstofur voru með bankareikning. Við talningu á sjóði komu í ljós ýmsir hnökrar á meðferð hans hjá flestum skattstofunum. Helstu athugasemdir sem gerðar voru snéru að því að sjóður var ekki talinn reglulega, ekki var færð sjóðdagbók í öllum tilfellum og þar sem um hana var að ræða var hún ekki færð daglega. Í nokkrum tilfellum var sjóður ekki færður upp í bókhaldi. Þá lá ekki alltaf fyrir hver bar ábyrgð á sjóðnum og aðgangur starfsmanna að honum ekki takmarkaður í nokkrum tilvikum.

Ekki voru gerðar miklar athugasemdir við meðferð bankareikninga. Helst var á það bent að æskilegt væri að bankareikningar væru stemmdir af reglulega innan ársins en ekki aðeins í árslok eins og algengt var. Fyrir kom að bankareikningur var óafstemmdur í árslok.

Færsla bókhalds og meðferð fylgiskjala var viðunandi að því undanskildu að lotun gjalda og tekna var ábótavant í flestum tilfellum. Reikningar eru yfirleitt samþykktir af þar til bærum aðila.

**Fjárheimildir og rekstur**

Skv. fjárlögum ársins 1995 átti að verja 457,6 m.kr. til reksturs þessara níu skattstofa. Viðbótarfjárheimildir á árinu námu 15,6 m.kr. Samtals námu því fjárheimildir 473,2 m.kr. Gjöld námu hins vegar 476,7 m.kr. sem er 3,4 m.kr. umfram heimildir og nemur frávikið 0,8%.

Tafla 25. Fjárheimildir og rekstur skattstofa árið 1995

Í þús. kr.	Fjárlög	Millif. /viðb.	Heimild	Rekstur	Mism.	Frávik %
Sértekjur	-4.400	0	(4.400)	(6.539)	(2.139)	48,6%
Laun	362.100	9.872	371.972	390.053	18.081	4,9%
Önnur gjöld	87.900	5.199	93.099	87.748	(5.351)	(6,1%)
Eignakaup	12.000	500	12.500	5.374	(7.126)	(57,0%)
Tilfærslur	0	0	0	105	105	-
	457.600	15.571	473.171	476.741	3.570	0,8%

Skv. fjárlögum ársins 1994 átti að verja 416,7 m.kr. varið til reksturs skattstofanna. Viðbótarfjárheimildir á árinu námu 47,8 m.kr. Samtals námu því fjárheimildir 464,5 m.kr. Gjöld umfram tekjur námu hins vegar 465,2 m.kr. sem er 761 þúsund krónum umfram heimildir og nemur frávikið 0,2%

Tafla 26. Fjárheimildir og rekstur skattstofa árið 1994

Í þús.kr.	Fjárlög	Millif. /viðb.	Heimild	Rekstur	Mism.	Frávik %
Sértekjur	(3.400)	0	(3.400)	(6.377)	(2.977)	87,5%
Laun	329.100	42.734	371.834	369.308	(2.526)	(0,7%)
Önnur gjöld	79.900	2.337	82.237	88.591	6.354	7,7%
Eignakaup	11.100	2.685	13.785	13.644	(141)	(1,0%)
Tilfærslur	0	0	0	50	50	-
	416.700	47.756	464.456	465.217	761	0,2%

Á árinu 1995 var rekstur fimm skattstofa í samræmi við heimildir en það voru skattstofurnar á Reykjanesi, Vesturlandi, Norðurlandi eystra, Austurlandi og á Suðurlandi. Sú skattstofa sem fór mest fram úr fjárheimildum í krónum talið var skattstofan í Reykjavík eða um 7,6 m.kr. sem er 4,1% umfram fjárheimildir. Hins vegar var það skattstofan

á Norðurlandi vestra sem fór hlutfallslega mest fram úr heimildum eða sem nam 5,1%.

Tafla 27. Gjöld, tekjur og fjárheimildir eftir skattstofum

Í þús. kr.	Gjöld	Tekjur	Mism.	Heimild	Frávik kr.	%
Reykjavík	192.886	60	192.826	185.227	7.599	4,1%
Vesturland	31.401	369	31.032	32.520	(1.488)	(4,6%)
Vestfirðir	22.334	383	21.952	21.480	472	2,2%
Norðurland vestra	20.914	507	20.407	19.418	989	5,1%
Norðurland eystra	52.085	727	51.358	53.762	(2.404)	(4,5%)
Austurland	25.889	402	25.487	24.816	671	2,7%
Suðurland	30.143	1.174	28.969	28.932	37	0,1%
Vestmannaeyjar	11.359	142	11.217	11.224	(7)	(0,1%)
Reykjanes	96.268	2.775	93.493	95.792	(2.299)	(2,4%)
	483.279	6.539	476.741	473.171	3.570	0,8%

Rekstrarkostnaður skattstofanna jókst um tæpar 11,5 m.kr. á milli ára eða um 2,5%. Mest aukning var í launagjöldum en þau hækkuðu um rúmar 20,7 m.kr. á milli ára eða um 5,6%. Á móti vegur að eignakaup urðu rúmlega 60% lægri á árinu 1995 miðað við árið á undan.

Tafla 28. Rekstrarkostnaður skattstofa

Í þús.kr.	1995	1994	Mism.	Frávik
Sértekjur	(6.539)	(6.377)	(162)	2,5%
Launagjöld	390.053	369.308	20.745	5,6%
Önnur gjöld	87.748	88.591	(842)	(1,0%)
Eignakaup	5.374	13.644	(8.271)	(60,6%)
Tilfærslur	105	50	55	110,0%
Samtals	476.741	465.217	11.524	2,5%

Aukinn launakostnað má fyrst og fremst rekja til áhrifa kjarasamninga á árinu 1995.

### Bókun og innheimta sértekna

Allar skattstofur innheimta sértekjur fyrst og fremst vegna ljósritunar framtala. Aðeins ein þeirra, skattstofan í Reykjavík, skilar þessum tekjum í ríkissjóð. Ástæðan er sú að í fjárlögum er gert ráð fyrir að allar aðrar skattstofur en skattstofan í Reykjavík, hafi sértekjur. Í raun eru þessar tekjur sem skattstofurnar innheimta ríkissjóðstekjur þar sem innheimta þeirra byggir á lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Eðlilegt er að við gerð fjárlaga sé gætt samræmis á milli skattstofa.

Alla jafnan var vel haldið utan um skráningu og innheimtu sértekna hjá skattstofunum. Að meðaltali nema sértekjur 1,4% af útgjöldum skattstofanna. Hæst er hlutfallið hjá skattstofunni á Suðurlandi en sértekjur hennar nema 3,9% af útgjöldum. Mest er innheimt hjá skattstofunni í Reykjanesi eða um 2,7 m.kr.. Skattstofan í Reykjavík skilaði tæpum 3,4 m.kr. í ríkissjóð sem er 1,8% af útgjöldum hennar.

### Viðveru- og orlofsskráning

Stimpilklukka er á öllum skattstofum nema á Norðurlandi vestra. Almennt var orlofskráning í ágætu lagi en í sumum tilfellum þarf að bæta aðra fjarvistarskráningu, t.d. vegna veikinda og leyfa.

### Launa- og starfsmannamál

Fjöldi stöðugilda hjá skattstofunum níu var um 200. Rúmlega 70% voru hjá þremur stærstu skattstofunum, þ.e. í Reykjavík, á Reykjanesi og á Norðurlandi eystra. Laun og launatengd gjöld námu um 390 m.kr. sem er 5,6% hærrí fjárhæð en árið 1994. Að meðaltali nam hlutfall fastra launa 61,2% af heildarlaunum og yfirvinna nam 24,9% af heildarlaunum. Hlutfall yfirvinnu var hæst hjá skattstofunni í



Reykjavík, 28,3% en lægst hjá skattstofunni á Norðurlandi vestra, 17,3%.

Tafla 29. Skipting launa eftir tegundum hjá skattstofum

Launtegund	1995	1994
Föst laun	61,2%	62,3%
Aukagreiðslur	3,4%	3,3%
Yfirvinna	24,9%	23,8%
Launatengd gjöld	10,5%	10,5%
	100,0%	100,0%

Í ofangreindum samanburði er sleppt launagreiðslum vegna ræstinga, þar sem kostnaður vegna þeirra fellur til með misjöfnum hætti hjá skattstofunum. Eins og framangreind tafla ber með sér er uppbygging launa hjá skattstofunum mjög svipuð bæði árin.

Frá 1. desember 1995 eru launakjör allra skattstjóra ákveðin af kjaranefnd. Er þeim úrskurðuð föst laun og til viðbótar skulu þeir fá fasta greiðslu fyrir alla yfirvinnu og álag er starfinu fylgir. Aðrir starfsmenn fá laun í samræmi við kjarasamninga BHMR og BSRB.

Eingöngu skattstjórar hafa akstursamning við ríkið. Frá 1. nóvember 1995 var þessum samningum breytt þannig að hjá 6 skattstofum er um að ræða blandaðan samning, þ.e. greiddir eru 2.000 km fyrir akstur innan þéttbýlis á viðkomandi stað en fyrir akstur utan þess svæðis er greitt skv. akstursdagbók. Hjá tveimur skattstofum var eingöngu um fastan samning að ræða, en ólukið var gerð sammings við einn skattstjóra. Mjög mismunandi var hvernig gengið var frá þessum akstursamningum. Ekki var í öllum tilfellum skilgreint það svæði sem 2.000 km. ná til þannig að ekki er ljóst hvenær heimilt er að greiða fyrir akstur skv. akstursdagbók. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að þetta verði skilgreint hjá öllum skattstofum.

Aðrir starfsmenn fá greiddan akstur skv. akstursdagbók, án þess að fyrir liggi akstursamningur. Þetta er heimilt ef akstur fer ekki yfir 2.000 km. á ári.

### Önnur atriði

Eignaskráning var til staðar hjá sjö af níu skattstofum en skrá yfir bækur var aðeins til hjá þremur skattstofum. Þá voru bækur yfirleitt ekki merktar viðkomandi skattstofu. Ekki hafa allar skattstofur tekið upp hið nýja eignarskráningarkerfi ríkisins eins og ætlast er til. Þá er nauðsynlegt að skilgreina betur hvað á að fara á eignaskrá.

Eingöngu þrjár skattstofur fylltu út ferðareikninga við uppgjör á ferðakostnaði. Í langflestum tilfellum eru greiddir dagpeningar og þá í gegnum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Ríkisendurskoðun bendir á að fylla á út ferðareikninga ef um tvo eða fleiri kostnaðarliði er að ræða.

### **00-101 Embætti forseta Íslands**

Ríkisendurskoðun framkvæmdi fjárhagsendurskoðun á embætti forseta Íslands vegna ársins 1995 og fram að forsetaskiptum 1. ágúst 1996. Endurskoðunin tók til fjárlagaliða 00-101 Embætti forseta Íslands og 00-520 Opinberar heimsóknir. Á fjárlagalið 00-101 Embætti forseta Íslands er bókaður kostnaður við almennan rekstur embættis forseta Íslands svo sem kostnaður við rekstur skrifstofu, Bessastaða, bifreiða og Laufásveggar 72. Þá er kostnaður við veitingu fálkaorðu bókaður á embættið svo og föst risna forseta. Á fjárlagalið 00-520 Opinberar heimsóknir er bókaður kostnaður við opinberar heimsóknir hingað til lands og til útlanda. Þá er ferðakostnaður embættisins vegna ferðalaga erlendis bókaður á þennan lið. Framkvæmdir á Bessastöðum falla ekki innan þessara fjárlagaliða og voru því hvorki til skoðunar né kaup og framkvæmdir á nýkeyptu skrifstofuhúsnæði forsetaembættisins við Sóleyjargötu.

Ríkisendurskoðun telur að í kjölfar breyttra aðstæðna hjá embættinu sé eðlilegt að taka stjórnskipulag og verkaskiptingu starfsmanna til endurskoðunar. Eðlilegt er að formlegt skipurit liggi fyrir hjá embættinu. Vinna við það er þegar hafin og lýkur um næstu áramót.

Stimpilklukka er ekki til staðar hjá embættinu. Starfsmenn halda sjálfir utan um yfirvinnu og skila til ritara sem fer yfir yfirvinnu og sendir til starfsmannaskrifstofu. Fjarvistir eru skráðar á þar til gerð eyðublöð frá starfsmannaskrifstofu. Ríkisendurskoðun mælist til að stimpilklukka verði tekin í notkun hjá embættinu. Nú þegar hafa verið pantaðar stimpilklukkur til skráningar viðveru starfsmanna embættisins.

Úrtakskönnun á fylgiskjölum leiddi ekki annað í ljós en að útgjöld embættisins væru í fullu samræmi við starfsemi þess. Hins vegar er frágangur fylgiskjala í sumum tilvikum ófullnægjandi og ekki í samræmi við lög og reglur þar að lútandi og á það sérstaklega við um útgjöld vegna ferðalaga erlendis og risnu. Vakin er athygli á að reglur fjármálaráðuneytis leyfa ekki greiðslu dagpeninga skv. sérkjörum til annarra en upp eru taldir í 10. og 11. gr. reglnanna.

Vegna eðlis þessa embættis og sögu einstakra eigna er mikilvægt að til sé fullkomin skrá um eignir þess. Þannig er til sérstök spjaldskrá yfir

bækur embættisins en ekki yfir aðrar eignir þess þó að vinna við hana hafi hafist á árinu 1993. Embættið hefur nú greint frá því að stefnt sé að því að eignaskráin verði tilbúin í ársbyrjun 1997.

Ekki hafa gilt ákveðnar reglur um meðferð gjafa sem forseta eða forsetaembætti eru gefnar. Þannig hafa gjafirnar ekki verið skráðar hjá embættinu og forseti hefur metið hvort gjöfin teljist þjóðareign eða persónuleg eign hans. Það er álit Ríkisendurskoðunar að halda eigi skrá yfir allar gjafir til forseta og að skriflegar reglur verði settar um það hverjar skuli teljast eign þjóðarinnar og hverjar persónuleg eign forsetans.

Athygli hefur verið vakin á að kostnaður við kirkjuna á Bessastöðum fellur á embættið. Staða þessarar kirkju er sérstök, annars vegar vegna staðsetningar við forsetasetrið og hins vegar er hún jafnframt sóknarkirkja Bessastaðahrepps. Sóknin fær eðlilega sín sóknargjöld sem að öllu jöfnu eiga að ganga til greiðslu kostnaðar við kirkjuhald og viðhald sóknarkirkju. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að taka fjárhagsleg samskipti forsetaembættisins og sóknarnefndar er snerta rekstur Bessastaðakirkju til endurskoðunar þannig að fram komi skýr skil um kostnaðarskiptingu þessara aðila.

### **01-231 Norræna ráðherranefndin**

Fjárhagsendurskoðun á Norðurlandaskrifstofu á Íslandi fólst í skoðun á kostnaði sem bókaður er á fjárlagalið „01-231 Norræna ráðherranefndin“. Á þennan lið eru bókuð framlög Íslands til Norrænu ráðherranefndarinnar og kostnaður við rekstur Norðurlandaskrifstofunnar á Íslandi. Á árinu 1995 var að auki færður þar sá kostnaður sem féll á skrifstofuna vegna Norðurlandapings í Reykjavík.

Niðurstaða rekstrar var innan ramma fjárheimilda og var ónotuð fjárheimild, 4,3 m.kr., geymd til næsta árs. Við endurskoðun kom í ljós að á skrifstofu er í öllum meginatriðum fylgt þeim lögum og reglum sem í gildi eru. Úrtakskönnun á fylgiskjölum leiddi ekki annað í ljós en að útgjöld hjá skrifstofu nefndarinnar væru í fullu samræmi við starfsemi hennar og allur frágangur fylgiskjala var mjög góður, sérstaklega útgjöld vegna ferðalaga erlendis.

Ekki er haldin viðveru- og fjarvistarskrá á skrifstofu. Lagt er til að stimpilkukka verði tekin í notkun. Ennfremur þarf að halda fjarvistarskrá á skrifstofunni.

Við athugun ferðareikninga kom í ljós að starfsmaður skrifstofunnar nýtur sérkjara við greiðslu ferðakostnaðar og voru þau kjör ráðningarsamnings samkvæmt samkomulagi við forsætisráðuneyti. Ríkisendurskoðun telur að reglur fjármálaráðuneytis um greiðslu ferðakostnaðar veiti forsætisráðuneytinu ekki heimild til að gera slíkt samkomulag.

## **22-201 Hapdrætti Háskóla Íslands**

Á árinu var gerður fjárvörslusamningur við verðbréfafyrirtæki. Hapdrættið lagði út á árinu 110 m.kr. vegna þessa. Verðbréfaeign og staða á bankareikningi nam um 101 m.kr. í árslok og var ávöxtun á tímabilinu um 6 m.kr. Farið var út fyrir upphaflegan samning og heimildir um verðbréfakaup þegar fjárfest var í öðrum verðbréfum en þeim sem tryggð eru með ábyrgð ríkis, banka eða sveitarfélaga, þ.e. skuldabréfum á hendur fyrirtækjum og einstaklingum. Viðkomandi aðilum var greint frá þessu og hefur verið bætt úr að hluta.

## **04-190 Ýmis verkefni landbúnaðarráðuneytis**

### **152 Lífræn ræktun**

Verkefnið „Áform - átaksverkefni“ er starfrækt á grundvelli laga nr. 27/1995 um átaksverkefni um framleiðslu og markaðssetningu vistvænna og lífrænna afurða. Samkvæmt þeim skal efnt til átaksverkefnis um vöruþróun og sölu íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og sjálfbærrar þróunar á innlendum og erlendum mörkuðum. Stjórn verkefnisins skal stuðla að verkefnum á svið fræðslu um vistvæna og lífræna framleiðslu, gæðastjórnunar, áætlanagerðar, vöruþróunar og markaðssetningar þessara afurða. Í stjórn verkefnisins eiga sæti fjórir menn skipaðir af landbúnaðarráðherra og skal einn tilnefndur af landbúnaðarráðuneyti, einn af umhverfisráðuneyti, einn af bændasamtökunum og einn samkvæmt tilnefningu VOR, landssamtaka bænda í lífrænum búskap.

Við endurskoðun á reikningum verkefnisins fyrir árið 1995 voru gerðar athugasemdir við ýmis atriði er lúta að bókhaldi og fjárreiðum. Í fyrsta lagi var bent á að óheimilt hefði verið að taka lán í nafni verkefnisins hjá Framleiðnisjóði landbúnaðarins og endurlána það fyrirtæki vegna greiðslu á kostnaði við kynningu og markaðsátak á dillakjöti í Bandaríkjunum. Á árinu 1996 hefur Framleiðnisjóður breytt láninu í styrk til verkefnisins. Í öðru lagi voru gerðar athugasemdir við afstemmingar á bankareikningum, sundurliðanir gjalda í bókhaldi, frágang fylgiskjala og uppgjör á ferðakostnaði. Loks var gerð

athugasemd við notkun á greiðslukorti og bent á verkefnið ætti að notast við greiðslu- og bókhaldsþjónustu ríkisféhirðis og ríkisbókhalds.

#### **04-233 Yfirdýralæknir**

Rekstrargjöld embættis Yfirdýralæknis umfram sértekjur á árinu 1995 námu 115 m.kr. og voru útgjöld 1,3 m.kr. hærri en fjárheimildir. Greiðslur til embættisins voru 120,5 m.kr. eða 6,8 m.kr. umfram fjárheimildir. Fjárheimildir embættisins voru lækkaðar um þá fjárhæð á árinu 1996.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki verið nægjanlegt eftirlit með viðskiptareikningum af hálfu embættisins. Í þessu sambandi bendir Ríkisendurskoðun sérstaklega á viðskiptareikninga sem tilheyrðu áður öðrum fjárlaganúmerum, svo og viðskiptareikninga starfsmanna vegna ferðalaga. Þá benti Ríkisendurskoðun á að ekki væri samræmi milli stöðu banka í bókhaldi og yfirlits banka. Úr þessum annmörkum þarf embættið að bæta á árinu 1996.

Óverulegar athugasemdir komu fram vegna athugunar á fylgiskjöllum. Ríkisendurskoðun telur þó að herða þurfi eftirlit með kostnaði þannig að yfirdýralæknir samþykki alla reikninga með áritun sinni fyrir greiðslu.

#### **04-283 Garðyrkjuskóli ríkisins**

Rekstrargjöld Garðyrkjuskólans umfram rekstrartekjur voru 49 m.kr. sem er 3,6 m.kr. innan fjárheimilda ársins 1995. Skýrist það einkum af því að ekki var ráðist í byggingu tilraunagróðurhúss sem 7 m.kr. hafði verið veitt til. Hluti þeirrar fjárveitingar var notaður til að standa undir öðrum kostnaði og til að greiða niður skuldir skólans. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að fjárveiting sem ætluð var til stofnframkvæmda skuli hafa verið ráðstafað til greiðslu á rekstrarkostnaði.

Í árslok 1995 nam uppsafnaður halli skólans vegna fyrri ára 7,2 m.kr. Hefur þá ekki verið tekið tillit til þess að eftir er að ráðstafa 7 m.kr. til fyrrgreindra stofnframkvæmda af þegar móttækinni fjárveitingu. Í reynd var rekstrarvandi skólans í árslok 1995 því um 14 m.kr. Skólinn hefur fjármagnað brýnasta rekstrarvandann með víxillánum þrátt fyrir að slík lántaka sé óheimil skv. lögum um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja.

Ekki voru gerðar verulegar athugasemdir við bókhald. Þó er bent á að taka þurfi nokkra viðskiptareikninga til frekari athugunar. Bent er á að

uppfærð eignaskrá liggi ekki fyrir og að skráning á viðveru starfsfólks sé ekki fullnægjandi þar sem stimpilklukka er ekki til staðar.

#### **04-311 Landgræðsla ríkisins**

Rekstrargjöld Landgræðslunnar umfram sértekjur á árinu 1995 námu 200,4 m.kr. sem var 6,6 m.kr. undir fjárheimild. Einstakir liðir, svo sem sértekjur og önnur gjöld, hafa verið vanáætluð við gerð fjárlaga og á það við um fjölmörg undanfarin ár. Ríkisendurskoðun telur að vanda verði betur til áætlunargerðar fyrir stofnunina við gerð fjárlaga.

Við athugun á efnahagsliðum Landgræðslunnar kom m.a. í ljós að áfallnir vextir og verðbætur á húsbrefaeign höfðu ekki verið færðir upp í bókhaldinu og skuldabréf vegna sölu á fullvirðisrétti ekki heldur. Þá voru eignakaup vantalin um 2 m.kr. þar sem kaup á bifreið var ekki færð fyrr en á árinu 1996 vegna mistaka við útgáfu reiknings frá söluaðila.

Skuldir Landgræðslunnar við Fóður og fræ voru 5,3 m.kr. í árslok 1995 og hefur sú staða staðið óbreytt í bókhaldinu um árabíl. Landgræðslan fékk í desember 1994 allar eignir Fóðurs og fræs til fullra umráða og afnota og telur Ríkisendurskoðun því að afskrifa eigi þessa skuld og færa til tekna hjá stofnuninni.

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi innra eftirlit með launum á þann hátt að skrifstofustjóri yfirfari og samþykki yfirvinnu áður en upplýsingar eru sendar til starfsmannaskrifstofu sem sér um launagreiðslur. Þá telur Ríkisendurskoðun að landgræðslustjóra beri að samþykkja endanlega launalista. Nokkuð var um rangbókanir bæði á viðfangsefni og á tegundir í bókhaldinu.

Ríkisendurskoðun telur að með yfirlestri og leiðréttingum á hreyfingarlistum megi bæta áreiðanleika bókhaldsins.

#### **04-321 Skógrækt ríkisins**

Rekstrargjöld Skógræktarinnar á árinu 1995 umfram sértekjur námu 151,9 m.kr. og voru þær um 11,2 m.kr. undir fjárheimildum. Einstakir liðir svo sem sértekjur og önnur gjöld hafa verið vanáætlaðir við gerð fjárlaga. Vanda þarf betur til áætlanagerðar fyrir stofnunina við gerð fjárlaga.

Við endurskoðunina var bent á að skuldabréfaeign vegna sölu á fullvirðisrétti hefði ekki verið bókfærð en hún nam tæplega 1,3 m.kr. Viðskiptareikningar hjá stofnuninni hafa verið yfirfarnir en nokkuð er ennþá um gamlar kröfur sem líklegt er að séu tapaðar.

Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina til þess að vinna frekar að yfirferð viðskiptakrafna og senda Ríkisendurskoðun afskriftarbeiðnir vegna þeirra krafna sem eru sannanlega tapaðar. Á árinu 1995 tók Skógræktin víxillán vegna kaupa á kurlara. Ríkisendurskoðun minnir á að Skógræktinni eins og öðrum A-hluta stofnunum er óheimilt að taka lán.

Athugun á tekjum leiddi í ljós að tekjuskráningarkerfi hjá aðalskrifstofu var í góðu lagi. Þó kom fram að meðal tekna voru fyrirframgreiddar leigutekjur frá Héraðskógum að fjárhæð um 600 þ.kr. sem tilheyrðu árinu 1996.

Á árinu 1994 var nokkuð um rangbókanir á kostnaðartegundir. Einnig komu fram annmarkar vegna skorts á innra eftirliti með skráningu launa í launakerfi starfsmannaskrifstofu. Stofnunin hefur nú aukið eftirlit með kostnaði aðalskrifstofunnar og bætt innra eftirlit með skráningu launa.

Athugun á bókhaldi Skógræktarinnar á Selfossi gaf tilefni til samskonar athugasemda og áður hafa verið gerðar vegna aðalskrifstofunnar og annarra deilda Skógræktarinnar. Ríkisendurskoðun telur að skógræktarstjóri þurfi að koma athugasemdum sem gerðar eru vegna bókhaldsmála einstakra deilda á framfæri við aðrar deildir, svo tryggt sé að allar deildir Skógræktarinnar starfi með samræmdum hætti að þessu leyti.

#### **04-261 Bændaskólinn á Hvanneyri**

Rekstrargjöld Bændaskólans á Hvanneyri umfram sértekjur á árinu 1995 námu 79,1 m.kr. og voru útgjöldin 1,6 m.kr. innan fjárheimilda. Við endurskoðun á bókhaldi skólans fyrir árið 1995 var bent á að tekjufæra ætti gamlar óframkomnar ávísanir og að stemma bæri bankareikninga af með reglubundnum hætti. Þá var gerð athugasemd við eftirlit með viðskiptareikningum en fjölmargir reikninganna höfðu ekki hreyfst neitt á árinu.

Skólanum var bent á að færa upp í bókhaldi áfallna vexti af kröfu vegna sölu fullvirðisréttar og af stofnfjáreignum í samvinnufélögum. Þá var gerð við það athugasemd að tekjur vegna sölu á jarðeign höfðu ekki verið færðar skólanum til tekna á árinu og að rekstur skólans hefði verið fjármagnaður með víxillánum. Einnig voru gerðar athugasemdir við lántöku frá sóknarnefnd vegna viðhalds á kirkju í eigu skólans. Ríkisendurskoðun benti í þessu sambandi á að stofnunum í A-hluta fjárlaga væri óheimilt að taka lán.

Nokkrir annmarkar komu fram við athugun á tekjuskráningarkerfi. Þá er eftirlit með kostnaðarfylgiskjöllum ekki nægjanlegt og þannig dæmi um að greiddir séu reikningar sem ekki uppfylla lögbundnar kröfur.

Loks má nefna að gerð var athugasemd við að skráning á viðveru starfsfólks skólans væri ekki fullnægjandi.

### **24-271 Landgræðslusjóður**

Landgræðslusjóður starfar samkvæmt skipulagsskrá sem samþykkt var af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í ágúst 1991. Tekur hún við af eldri skipulagsskrám. Verksvið sjóðsins er hvers konar landgræðsla og gróðurvernd, en aðalhlutverk hans skal þó vera að klæða landið skógi. Sjóðnum skal aflað tekna með frjálsum samskotum, minningargjöfum, merkjasölu, happdrætti, áheitum eða á annan hátt. Stjórn sjóðsins skipa stjórn Skógræktarfélags Íslands, skógræktarstjóri og landgræðslustjóri. Stjórnin skal leggja starfsskýrslu og ársreikninga sjóðsins fyrir aðalfund Skógræktarfélags Íslands.

Rekstrargjöld og tekjur hafa undanfarin ár verið nokkurn veginn í jafnvægi. Yfirleitt hefur þó orðið óverulegt tap á reglulegri starfsemi og ávöxtun eigin fjár verið neikvæð. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti stjórn sjóðsins að endurmeta starfsemina með það í huga að auka arðsemina. Í þessu sambandi bendir Ríkisendurskoðun á að einstakar eignir hafa gefið af sér lítinn arð. Þá er verulegt fé sjóðsins bundið í fasteignum sem hafa fram til þessa ekki verið nýttar nema hluta úr árinu.

Við athugun á efnahagsliðum kom m.a. fram að enn er mikið um kröfur vegna sölu jólatrjáa sem verður að telja mjög hæpið að fáist greiddar, m.a. vegna aldurs þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki verið nægjanlega vel staðið að innheimtumálum hjá sjóðnum. Vegna eftirlitskerfis með útgefnum reikningum bendir Ríkisendurskoðun á skyldu þess að varðveita á afrit af reikningum í samfelldri númeraröð. Þá voru gerðar athugasemdir við skil sjóðsins á afdreginni staðgreiðslu starfsmanna, virðisaukaskattskil sjóðsins, uppgjör staðgreiðslusölu, áritanir reikninga og bent á nauðsyn þess að starfsmaður sjóðsins yfirfari betur útskriftir úr bókhaldinu sem honum berast frá ríkisbókhaldi.

Ársreikning fyrir Fræbankann skal gera upp með reikningum Landgræðslusjóðs. Bókhaldsgögnum hafði ekki verið skilað til ríkisbókhalds til færslu og var stofnuninni bent á að bæta úr þessum annmörkum.



## Úttektir hjá sýslumannsembættum

Ríkisendurskoðun gerir úttekt á embætti sýslumanna við sýslumannsskipti. Slíkar úttektir miða fyrst og fremst að því að staðreyna stöðu efnahagsliða, þ.e. sjóðs, bankareikninga og viðskiptamanna, og að fara yfir stöðu innheimtumála hjá viðkomandi embætti. Þrjár slíkar úttektir voru gerðar á árinu 1996.

### 06-419 Sýslumaðurinn á Hólmavík

Við úttekt á embætti sýslumannsins á Hólmavík kom fram að eignaskrá embættisins er frá árinu 1994. Síðan þá hefur lögreglubíll embættisins verið endurnýjaður og nýjar tölvur og prentarar bæst við. Þessi eignakaup hafa ekki verið færð á eignaskrána. Ríkisendurskoðun vísar til nýlegs eignarskráforrits fjármálaráðuneytisins varðandi skráningu eigna.

Fylgiskjöl báru ekki greiðslu- eða bókunarstimpil. Bent var á að reikninga skal stimpla og gildir þessi regla þótt fært sé eftir eyðublöðum ríkisbókhalds. Stöku sinnum hafa kennitölur fallið niður við skráningu fylgiskjala og þarf að gera átak til að ráða þar bót á.

Á árum áður var sýsluskrifstofan í embættisbústað sýslumanns. Nú hefur lögreglan þar aðstöðu í tveimur herbergjum í kjallara embættisbústaðar. Samkvæmt gamalli hefð ber embættið ennþá 2/3 hluta orkukostnaðar embættisbústaðarins á móti 1/3 hluta sýslumanns. Ríkisendurskoðun telur að dómsmálaráðuneytið þurfi að skera úr um hversu hátt hlutfall orkukostnaðar vegna bústaðarins embættið skuli greiða.

Í athugun Ríkisendurskoðunar sem gerð var á embættinu í september 1993 var gerð athugasemd vegna greiðslu á símakostnaði. Ekki hefur verið gerð breyting á greiðslum að þessu leyti. Greitt var tvöfalt afnotagjald af heimasíma en samkvæmt heimild ráðuneytis eiga sýslumenn rétt á að fá endurgreitt afnotagjald og 50% umframsímtala, þó að hámarki tvöfalt afnotagjald.

Stimpilklukka er ekki notuð hjá embættinu og engin skráning á viðveru á sér stað. Þess í stað heldur hver starfsmaður um sig utan um sinn orlofsrétt. Ríkisendurskoðun taldi nauðsynlegt að sýslumaður eða starfsmaður sem hann tilnefnir sjái um fjarveruskráningu starfsmanna og noti til þess þar til gerð eyðublöð.

Tvær bankabækur voru í vörslu embættisins sem ekki voru skráðar í bókhald. Geymslufé þarf að skrá á viðskiptareikninga embættisins.

**06-421 Sýslumaðurinn á Sauðárkróki**

Við úttekt á embættinu kom fram að nokkrir sjóðir sem starfa eftir staðfestri skipulagsskrá eru í vörslu embættisins. Með vísan til laga nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá hvatti Ríkisendurskoðun til þess að athugað verði hvort ekki sé eðlilegt að leggja einhverja af þessum sjóðum niður eða sameina.

Gerð var athugasemd við færslu tekna af skotvopnanámskeiði embættisins. Nokkuð var um ósamþykkt og ólögformlega reikninga í bókhaldi. Ríkisendurskoðun telur að sýslumaður þurfi að samþykkja alla reikninga, en þó getur hann falið öðrum að samþykkja þá sem eru vegna venjubundinna útgjalda svo sem fasteignagjalda, rafmagns og síma. Rita ber nafn eða upphafsstafi undir greiðslu- eða bókunarstimpil til staðfestingar.

Eignaskrá er til staðar hjá embættinu. Hlutir eru ekki merktir með áföstu númeri. Við athugun kom í ljós að einungis veglegri bækur og bókaráðir eru á eignaskrá. Merkja á hluti með áföstu eignarskrárnúmeri og stimpla á bækur með embættisstimpli.

Stimpilklukka er ekki til staðar hjá embættinu. Fjarvistaskráning er í höndum hvers starfsmanns um sig. Fylla þeir sjálfir út fjarvistarskráningareyðublað eftir því sem við á og skila síðan til sýslumanns. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að viðvera starfsmanna sé skráð með stimpilklukku.

Hluti embættisbústaðar að Víðigrund 5 er leigður út og fara allar leigutekjur á fjárlagalið „06-491 Húsnæði og búnaður sýslumanna“, sem er í umsjón dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Almennt viðhald vegna bústaðarins, fasteignagjöld og tryggingar árið 1995 bar sýslumannsembættið sjálft. Í fjárlagatillögum embættisins sem sendar eru ráðuneyti er ekki sérstaklega gert ráð fyrir kostnaði vegna embættisbústaða. Reikningar vegna fasteignagjaldanna árið 1995 voru sendir ráðuneytinu til greiðslu en endursendir embættinu þrátt fyrir að þessi sömu fasteignagjöld væru færð á fjárlagalið „06-491 Húsnæði og búnaður sýslumanna“ vegna árána 1993 og 1994. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að ráðuneytið endurgreiði embættinu fasteignagjöld vegna útleigu hluta embættisbústaðar vegna árána 1995 og 1996 þar sem ekki verður séð að sérstaklega hafi verið gert ráð fyrir þeim í fjárheimildum embættisins og þessi sömu fasteignagjöld voru greidd af fjárlagalið í umsjón ráðuneytis vegna árána 1994 og 1993.

## 06-424 Sýslumaðurinn á Akureyri

Við úttekt Ríkisendurskoðunar á embætti sýslumannsins á Akureyri kom m.a. fram að uppboðsandvirði óskilamuna hjá lögreglu rennur í sjóð sem bókaður er hjá embættinu. Lögreglumenn sækja um framlög úr sjóðnum til sýslumanns. Við athugun Ríkisendurskoðun á embættinu í júlí 1994 var óskað eftir að sýnt yrði fram á heimildir fyrir þessari meðferð uppboðsandvirðis, að öðrum kosti rynni uppboðsandvirði óskilamuna í ríkissjóð. Ríkisendurskoðun ítrekaði nú þessa ósk sína.

Engin hreyfing hefur verið á reikningi vegna óuppgerðs uppboðsandvirðis, utan verðbóta og vaxta, frá árinu 1992. Var ítrekuð athugasemd vegna þessa.

Í úrtaki því sem tekið var úr fylgiskjölum voru allir reikningar staðfestir af skrifstofustjóra eða samþykktir af sýslumanni. Yfirlögregluþjónn eða aðstoðaryfirlögregluþjónn staðfesta reikninga frá lögreglunni og yfirtollvörður staðfestir reikninga sem tilheyra tolli.

Ríkisbókhald gefur út sérstakt ferðareikningseyðublað. Slík eyðublöð hafa ekki verið í notkun hjá embættinu en að sögn aðalbókara verða þau tekin í notkun fljótlega.

Eignaskrá er til staðar hjá embættinu. Eignaskrá á skrifstofu var síðast uppfærð í árslok 1994 en hjá lögreglu var eignaskráin uppfærð í árslok 1993. Vegna þessa á embættið muni sem ekki eru á eignaskrá, það á sérstaklega við um lögregluna. Hlutir á eignaskrá eru ekki merktir og oft vantar kaupverð þeirra. Engin eignaskrá er til yfir eignir embættisins á Dalvík. Bækur í eigu embættisins eru hvorki stimplaðar með embættisstimpli né færðar á eignaskrá. Ríkisendurskoðun beinir þeim tilmælum til embættisins að endurnýja og uppfæra eignaskrá árlega og merkja hluti.

## Fjármál Þjóðkirkjunnar

Auk endurskoðunar á embætti Biskups Íslands annast Ríkisendurskoðun endurskoðun á hinum ýmsum sjóðum kirkjunnar, bæði þeim sem fá framlög á fjárlögum og hinum sem fá greidda hlutdeild í innheimtu sóknar- og kirkjugarðsgjalda. Bókhald og fjárreiður þessara sjóða er í umsjón Biskupsstofu.

Ríkisendurskoðun lagði til í sérstakri skýrslu að íhugaðir yrðu kostir þess að breyta fjárhagslegu skipulagi Þjóðkirkjunnar. Hugmyndirnar beindust einkum að því að sameina sjóði sem hafa svipuðu hlutverki að gegna með lagabreytingu og fella rekstur Biskupsstofu undir

Kirkjumálasjóð. Gert var ráð fyrir að fjármálalegu skipulagi þjóðkirkjunnar yrði skipt í fjóra megin þætti:

1. **Kirkjumálasjóður.** Sjóðurinn hefði með höndum yfirumsjón kirkjulegra mála undir stjórn kirkjuráðs. Sjóðurinn myndi í sjálfu sér ekki breytast frá því sem nú er, að öðru leyti en því að rekstur Biskupsstofu og liðurinn “Ýmsir sjóðir í vörslu kirkjunnar” féllu undir Kirkjumálasjóð. Allur almennur rekstur varðandi kirkjuleg málefni væri því færður undir sjóðinn.
2. **Laun og útgjöld vegna presta.** Frá árinu 1995 hafa laun og útgjöld vegna presta verið færð hjá Biskupsstofu. Ekki er gerð tillaga um breytingar á þessum lið.
3. **Prestssetrasjóður.** Sjóðurinn yrði óbreyttur frá því sem nú er, þ.e. annaðist rekstur prestsetra og stjórn hans tæki ákvarðanir um kaup og sölu prestssetra með þeim skilyrðum sem sett eru í lögum.
4. **Styrk- og lánveitingasjóður.** Sjóðurinn annist úthlutum styrkja og lána til sóknarnefnda og annarra kirkjulegra málefna sem nánar yrðu ákveðin í lögum. Hugmyndin er sú að Jöfnunarsjóður sókna, kirkjugarðasjóður, kirkjubyggingarsjóður og kristnisjóður verði sameinaðir í þennan sjóð.

Kristnisjóður, Jöfnunarsjóður sókna, Kirkjubyggingasjóður og Kirkjugarðasjóður veita styrki og lán að miklu leyti til sömu aðila. Sóknarnefndir hafa því orðið að sækja um styrki og lán hjá fjórum sjóðum. Eðlilegra er að sóknarnefndir sæki um styrki og lán til eins sjóðs. Með þessu móti hefði kirkjuráð yfirsýn yfir styrkveitingar og útlán til einstakra sókna, auk þess sem bókhald og fjárvarsla yrði einfaldari í sniðum.

Biskupsstofa hefur séð um að færa bókhald fyrir „Hinn almenna kirkjusjóð“. Nú er svo komið að aðeins Strandarkirkja leggur fé í sjóðinn, en fyrir nokkrum árum var þeim kirkjum sem áttu þar inneign greiddur þeirra hlutur. Sjóðurinn hefur greitt ýmsan kostnað vegna Strandarkirkju og virðist því sem kostnaður vegna kirkjunnar sé færður á tveimur stöðum, hjá Strandarkirkju og hjá Biskupsstofu. Ríkisendurskoðun telur að þar sem sjóðurinn gegnir ekki hlutverki sínu lengur eigi að leggja hann niður og greiða Strandarkirkju hennar hlut í sjóðnum.

Yfirumsjón með bókhaldi og fjármálum Biskupsstofu og sjóða í vörslu hennar var til skamms tíma eingöngu í höndum skrifstofustjóra Biskupsstofu. Taldi Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að Biskupsstofa hefði í sinni þjónustu sérstakan fjármálastjóra sem héldi utan um rekstur

stofnunarinnar og sjóða innan hennar, gerði fjárhagsáætlanir og fylgdist með afstemningum, auk annarra fjármálalegra starfa. Við þessu hefur verið brugðist og var fjármálastjóri ráðinn til Biskupsstofu á árinu 1996.

Biskupsstofa hefur reiknað sér til tekna kostnaðarhlutdeild vegna fjármálaumsýslu sjóða innan kirkjunnar. Á árinu 1995 námu þessar tekjur 9,1 m.kr. Ekki lá fyrir með skýrum hætti hvernig þessi kostnaðarhlutdeild væri reiknuð. Þá lá ekki fyrir formlegt samkomulag á milli biskupsstofu og stjórna hinna ýmsu sjóða um greiðslu slíks kostnaðar en Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að slíkt verði gert.

Við endurskoðun hinna ýmsu sjóða kirkjunnar kom í ljós að mikið var um alls kyns millifærslur á milli sjóða, sem ýmist voru tilkomnar vegna þess að greitt var úr röngu tékkheftum, fjármagn vantaði til að standa undir greiðslu kostnaðar eða ákveðinn kostnaður tilheyrði fleiri en einum sjóð. Í einstökum tilfellum varð þó ekki hjá slíku komist m.a. vegna þess að framlög berast ekki á réttum tíma. Samt sem áður eru þessar millifærslur of margar og þrátt fyrir ítrekaðar athugasemdir hefur þeim ekki fækkað.

Í árslok 1995 vantaði Jöfnunarsjóð sókna 18,8 m.kr. til að geta staðið skil á ógreiddum en samþykktum úthlutunum eftir að tekið er tillit til ógreidds hluta sjóðsins í sóknargjöldum í árslok 1995. Fjárvöntunin árið 1994 nam 12,8 m.kr. og árið 1993 vantaði sjóðinn 9,9 m.kr. til að geta staðið við loford um styrki. Stjórn sjóðsins hefur þannig verið að ráðstafa framtíðartekjum til styrkveitinga. Eigið fé hefur á þessu þriggja ára tímabili rýrnað um 17,8 m.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar átti stjórn sjóðsins ekki að gefa vilyrði um hærri styrkveitingar en tekjur sjóðsins standa undir á ári hverju. Undir þetta álit tók dóms- og kirkjumálaráðuneytið, en með bréfi dags. 3. maí 1996, mæltist ráðuneytið til þess að dregið yrði úr styrkveitingum á árunum 1996 og 1997 þannig að í árslok 1997 yrðu engar ógreiddar en samþykktar úthlutanir.

Styrkveitingar Kristnisjóðs hafa lækkað um tæpan helming á milli ára vegna fjárskorts sjóðsins. Stafar það af kostnaði við kaup á húsnæðinu að Laugavegi 31 þar sem skrifstofa biskups er til húsa ásamt ýmissi annarri kirkjulegri starfsemi. Endurbætur á árinu 1995 námu 10,8 m.kr. og hafa þessi húsakaup reynst sjóðnum þungur baggi. Þá þurfti sjóðurinn að leggja út fyrir sameiginlegum kostnaði við rekstur húseignarinnar. Sá kostnaður mun væntanlegur verða greiddur á árinu 1996.

Þegar Prestssetrasjóður var stofnaður lá ekki fyrir hvort og þá hve margir leigusamningar væru til. Mikil vinna hefur verið lögð í að afla upplýsinga um stöðu mála en gerð samninga mun að mestur vera lokið. Þeir munu vera um 84 talsins og er búist við að þeir hafi allir tekið gildi snemma á árinu 1997. Að sögn framkvæmdastjóra sjóðsins verða þó ekki gerðir nýir leigusamningar við þá presta sem greiða svokallaðar heimatekjur, sbr. lög nr. 46/1907, en það eru greiðslur fyrir hlunnindi á prestssetursjörðum. Athuga verður þó að samkvæmt þessum lögum ber að endurmeta heimatekjur tíunda hvert ár, en það hefur ekki verið gert. Greiddar eru heimatekjur vegna 11 prestssetra.

### **08-206 Sjúkratryggingar**

Ýmsar stofnanir sem sinna öldrunarþjónustu fá greidd daggjöld frá sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar til að standa undir rekstrarkostnaði sínum. Nokkrar athugasemdir voru gerðar eftir endurskoðun á ársreikningum þeirra fyrir árið 1995. Dæmi eru um hallarekstur daggjaldastofnana sem nauðsynlegt er að ráðin verði bót á. Í sumum tilvikum er misbrestur á að bókhald sé fært nægjanlega reglulega og afstemmingar gerðar þannig að bókhaldið geti nýst sem skyldi við daglegan rekstur. Aðrar athugasemdir lúta m.a. að ófullnægjandi tekjuskráningargögnum vegna sölu á þjónustu til vistmanna.

Fullnægjandi eignaskráning er ekki ætíð til staðar.

Við athugun á kostnaðarfylgiskjölum hefur stundum komið í ljós að þau uppfylla ekki formkröfur sem gerðar eru í lögum né er þess ætíð gætt að til þess bær aðili samþykki þau til greiðslu.

Nokkuð er ennþá um að virðisaukaskattskyld starfsemi, s.s. vegna fæðissölu og rekstur þvottahúss, hafi ekki verið tilkynnt skattstjórum. Þau mál virðast því víða hafa þökast til betri vegar á árinu.

Ástæða er til að geta sérstaklega um þjónustusamning sem gerður var í lok árs 1995 á milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Hornafjarðarbæjar sem reynslusveitarfélags, um að veita öllum íbúum sem lögheimili eiga í Austur-Skaftafellssýslu heilbrigðisþjónustu. Meðal annars fellur dvalarheimilið Skjólgarður inn í þann flokk. Starfsemi stofnunarinnar breytist þá að nokkru leyti. Ekki verður innheimt sérstaklega fyrir þá þjónustu sem fram fer hjá Skjólgarði heldur rennur fjárframlag ríkissjóðs til málaflokksins í heild sinni. Það er síðan sveitarfélagsins að gera eins vel og hægt er með þá fjármuni sem til ráðstöfunar eru. Þjónustusamningurinn hefði að ósekju mátt vera ítarlegri og taka á mögulegum ágreiningsefnum strax í stað þess að gera

ráð fyrir að ágreiningi verði vísað til verkefnisstjórnunar reynslusveitarfélaga.

### **08-350 Sjúkrahúsið Akranesi**

Á árinu 1995 var halli á rekstri sjúkrahússins um 30,9 m.kr. eða 6,5% af rekstrartekjum. Þar sem stjórn sjúkrahússins tókst ekki að standa við samkomulag frá árinu 1994 um að grípa til aðgerða vegna fjárhagsvanda sjúkrahússins, skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið tilsjónarmann með rekstrinum í október 1995. Skammtíma-skuldir sjúkrahússins í árslok voru 66,4 m.kr. Þar af voru viðskiptaskuldir við birgja og þjónustuaðila um 21 m.kr, skuld við ríkissjóð vegna ógreiddra skatta 11,7 m.kr. (tryggingagjald og staðgreiðsluskattur), skuld við bæjarsjóð Akraness 2 m.kr., ógreidd laun og stéttarfélagsgjöld 9,8 m.kr. og ógreitt áfallið orlof 16,1 m.kr.

Við endurskoðun var m.a. gerð athugasemd við að birgðir voru ekki metnar í ársreikningnum þar sem talning fór ekki fram í árslok þrátt fyrir ábendingar í fyrri endurskoðunarskýrslum. Ekki er haldið birgðabókhald yfir lagerana, en á því mun hafa verið ráðin bót á árinu 1996. Bent var á að starfsfólk sjúkrahússins greiddi ekki fyrir sjúkrahjónustu sem það fær á sjúkrahúsinu og að langlegusjúklingar taka ekki þátt í dvalarkostnaði sínum skv. reglugerð nr. 47/1990 um stofnanþjónustu fyrir aldraða en innheimta hófst á árinu 1996. Einnig var athygli vakin á að nokkrir yfirlæknar skila ekki fjarvistaskrár fyrir sig og undirmenn sína til launadeildar. Ekki hefur verið tilkynnt um virðisaukaskattskylda starfsemi sjúkrahússins, en virðisaukaskatt ber að reikna og greiða af eigin þjónustu sbr. reglugerðir nr. 562/1989 og 143/991. Úr þessu hefur verið bætt á árinu 1996.

### **08-355 Héraðssjúkrahúsið Blönduósi**

Á árinu 1995 var halli á rekstri sjúkrahússins 1,1 m.kr. samanborið við 3,5 m.kr. halla árið 1994. Hallinn skýrist að mestu leyti af fjölgun legudaga á síðustu árum en tekjur hafa ekki aukist í samræmi við fjölgun þeirra. Athugasemdir voru gerðar vegna samnings við ljósmæður og viðveru lækna miðað við starfshlutfall.

Afkoma af rekstri heilsugæslustöðvarinnar var jákvæð um 100 þús.kr. Tekist hefur að halda kostnaði niðri og reka stöðina innan ramma fjárlaga. Bent er á að viðvera lækna er ekki skráð, en þeir eru í 100% starfi hjá heilsugæslustöðinni og 50% starfi á sjúkrahúsi. Nokkuð er um sérkjarasamninga við starfsfólk en erfitt er að leggja mat á þá þar sem ýmis hagræðing kemur á móti. Í endurskoðunarskýrslu var bent á að

ráðstöfun úr 10% sjóði sem lagt er í af komugjöldum, væri ekki í samræmi við lög, reglur og upprunalegan tilgang sjóðsins.

### **08-359 Sjúkrahúsið Húsavík**

Við fylgiskjalaendurskoðun var m.a. lögð áhersla á að athuga áritanir um samþykki reikninga og form þeirra. Á árinu 1995 eru um 80% gjaldareikninga áritaðir til staðfestingar af þeim starfsmanni sem útgjöldin heyra undir. Framkvæmdastjóri áritar þó ekki gjaldareikninga til greiðslusamþykkis eins og farið var fram á við endurskoðun vegna fyrra árs. Form gjaldareikninga frá ýmsum smærri verktökum er enn nokkurt vandamál, þó úrbætur hafi orðið þar á frá árinu áður. Þá er nokkurt ósamræmi að því er varðar skjöl sem liggja til grundvallar greiðslum dagpeninga og fargjalda. Fyrir kemur að slíkur kostnaður sé greiddur einvörðungu skv. kvittun án þess að farseðlar fylgi og notað sé staðlað eyðublað vegna ferðakostnaðar.

Þrátt fyrir ábendingar við endurskoðun fyrir 1994 að lán til starfsmanna í formi fyrirframgreiddra launa séu óheimil, var þó nokkuð um slíkar lánveitingar á árinu 1995. Skattur af matarsölu til starfsmanna og sölu þvottahúspjónustu til dvalarheimilis aldraðra hefur ekki verið innheimtur á árinu 1995 þrátt fyrir ábendingar þar um við endurskoðun fyrir árið 1994. Það skal þó tekið fram að við endurskoðun vegna ársins 1995 ákvað framkvæmdastjóri sjúkrahússins að reikna út og gera skil á virðisaukaskatti vegna þessarar þjónustu fyrir nóvember og desember.

Við endurskoðunina var gerð athugasemd við að viðvera starfsmanna er ekki skráð með stimpilklukku. Enda þótt stafsmenn geri vinnuskýrslur heyrir til undantekninga að deildarstjórar áriti þær nema þegar um aukavaktir er að ræða. Skráning viðveru starfsmanna er að mati Ríkisendurskoðunar óviðunandi.

Í endurskoðunarskýrslu fyrir 1994 kom fram það álit að óhjákvæmilegt væri að taka til endurskoðunar heildarfyrirkomulag á gjaldtöku, innheimtu og skiptingu tekna vegna ferilssjúklinga með samræmingu og innra eftirlit í huga. Það álit er óbreytt eftir endurskoðun vegna 1995. Í ljós kom að launagreiðslur til tveggja yfirlækna sjúkrahússins miðast við 80% starf enda þótt vinnuframlag þeirra svari til 75% starfs. Við endurskoðun vegna 1995 kom í ljós að engar breytingar höfðu orðið samningum og kjörum yfirlækna.



**08-360 Sjúkrahúsið Seyðisfirði**

Skuldir sjúkrahússins umfram eignir námu í árslok 15,5 m.kr. og er þar nær eingöngu um að ræða skammtímaskuldir. Fjárhagsstaða af þessu tagi verður að teljast óviðunandi en eini möguleiki stofnunarinnar til að bæta um er fólgin í að draga saman útgjöld og hefur nokkuð áunnist í því sambandi. Yfirdráttur á tékkareikningi er sem fyrr nýttur til að fjármagna hluta þessara skulda eða um 5,9 m.kr. Hvað varðar heilsugæslustöðina þá nam yfirdráttur á tékkareikningi hennar um 1,5 m.kr. í árslok 1995. Ríkisendurskoðun bendir á að lántaka með þessum hætti er óheimil.

**08-361 Fjórðungssjúkrahúsið Neskaupstað**

Eins og undanfarin ár er rekstrarafkoma sjúkrahússins slæm en hallinn á árinu 1995 nam tæpum 9,5 m.kr. Halli á rekstri heilsugæslustöðvar var 1,7 m.kr. Vantar mikið á staðið sé við samkomulag sem gert var við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið í nóvember 1994 um lausn á rekstrarvandanum.

Gert hafði verið ráð fyrir að vaxtagjöld myndu lækka umtalsvert á milli ára í framhaldi af aukaframlagi 1994 vegna halla fyrri ára og að sjúkrahúsið yrði í framhaldi af því rekið hallalaust. Sú hefur þó ekki orði raunin og hækkuðu fjármagnsgjöld á árinu 1995. Óheimil tékkareikningsskuld sjúkrahússins nam um 6,2 m.kr. í árslok 1995. Sjúkrahúsið þurfti einnig að greiða dráttarvexti að fjárhæð 1,6 m.kr. vegna dóms. Sjúkrahúsið fjármagnar að hluta til halla heilsugæslustöðvarinnar og nam krafa á hana í árslok um 9,9 m.kr.

Þá var í endurskoðunarskýrslunni fyrir árið 1995 ítrekuð ábending um að taka þurfi upp markvissa áætlanagerð í tengslum við fjárlög og að uppfylla þurfi kröfur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um gerð rekstraráætlana sem staðfesti að reksturinn sé í samræmi við fjárheimildir. Einnig var ítrekuð ábending um að útbúa þurfi eignaskrá fyrir stofnunina og athygli vakin á að ekki hefði verið lagt í svokallaðan „10% sjóð“ af komugjöldum á heilsugæslustöð.

**08-367 Sjúkrahúsið Keflavík**

Skuldastaða sjúkrahússins versnaði enn á árinu 1995. Heildarskuldir voru orðnar 55,3 m.kr. í árslok. Vegna fjárhagsvanda sjúkrahússins var settur tilsjónarmaður með rekstrinum sem átti að gera tillögur til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um lausn á vandanum. Tillögur hans voru á þá leið að ríkissjóður legði fram 25 m.kr. til þess

að ná niður uppsöfnuðum halla fyrri ára en að dregið yrði úr kostnaði á sjúkrahúsinu vegna þess sem upp á vantaði.

### **08-371 Ríkisspítalar**

Á árinu 1995 voru rekstrargjöld Ríkisspítala um 48 m.kr. umfram fjárheimildir en alls námu gjöld spítalanna að frádregnum sértekjum um 7 milljörðum króna.

Nokkuð er um viðskiptakröfur sem ekki hefur tekist að innheimta. Var Ríkisspítölum bent á að afskrifa slíkar kröfur að fenginni nauðsynlegri heimild til þess. Kerfi sem ætlað er að útbúa reikninga vegna rannsóknavinnu hjá tveimur deildum spítalans er ekki fullbúið og hefur orðið dráttur á útskrift reikninga af þeim sökum. Þannig voru reikningar vegna u.þ.b. 25 m.kr. tekna vegna þriggja síðustu mánaða ársins 1995 ekki tekjufærðir fyrr en á árinu 1996. Ennþá hefur ekki fengist niðurstaða í ágreiningsmáli Ríkisspítala við Tryggingastofnun ríkisins en spítalarnir hafa fært upp hjá sér kröfu á hendur Tryggingastofnunar sem nemur tugum milljóna króna. Ríkisendurskoðun ítrekar að leita verði eftir niðurstöðu í þessu máli.

Námsferðanefnd Ríkisspítala hefur vikið frá reglum sem kveða á um að réttur til að fá endurgreiddan kostnað vegna námsferða fyrnist að því marki sem rétturinn nemur meira en 30 ferðadögum og að ekki megi flytja þennan rétt á milli ára. Ríkisendurskoðun benti á að slík framkvæmd væri óheimil.

### **08-372 Borgarspítalinn**

Halli á rekstri í heild á árinu 1995 nam 61,2 m.kr. og hafði þá verið tekið tillit til óreglulegra tekna og gjalda Halli fyrir óreglulega liði nam 145 m.kr. Tekjur hækkuðu um 5% frá árinu á undan en almenn rekstrargjöld um 8%. Þar af hækkaði launakostnaður um 9%.

Erfiðleikum hefur verið bundið að stemma af viðskiptastöðu milli spítalans og nokkurra stórra ríkisstofnana m.a. vegna skorts á upplýsingum frá viðkomandi stofnunum. Þá hefur innheimta á ýmsum tekjum s.s. vegna komu sjúklinga á slysadeild lengi gengið illa.

Talsverðar tafir eru á útsendingu reikninga frá spítalanum. Úr þessu þarf að bæta og ítrekað er mikilvægi þess að allar tekjur verði innheimtar sem fyrst eftir að þær falla til.

Borgarspítalinn hefur hvorki skilað virðisaukaskatti af starfsemi mötuneytis né vinnu eigin iðnaðarmanna á árinu 1995 þrátt fyrir skýr ákvæði um slíkt í lögum.

Enn eru dæmi þess að fylgiskjöl vegna ferðakostnaðar séu ekki til staðar og ekki er fyrirbyggjandi heildstæð eignaskrá hjá spítalanum. Úr þessu þarf að bæta án tafar

#### **08-400 St. Jósefsspítali, Hafnarfirði**

Skuldastaða sjúkrahússins hefur versnað enn á árinu 1995. Heildarskuldir voru 80,5 m.kr. í árslok. Þar af var yfirdráttur á hlaupareikningi 47,8 m.kr. þrátt fyrir að slík lántaka sé óheimil hjá stofnunum á A-hluta fjárlaga. Vegna fjárhagsvanda sjúkrahússins var settur tilsjónarmaður með rekstrinum sem átti að gera tillögur til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um lausn á vandanum. Í framhaldi af tillögum hans var í ársbyrjun 1996 gert samkomulag við stjórn spítalans um ákveðnar aðgerðir til lausnar fjárhagsvanda hans. Í samkomulaginu fólst m.a. að spítalinn fær 15 m.kr. aukafjárveitingu vegna rekstrar og 20,3 m.kr. vegna stofnframkvæmda. Á móti eru sett skilyrði um að spítalinn fari eftir tillögum til aðgerða sem gætu leitt til um 20 m.kr. sparnaðar

#### **08-404 Sjúkraskýlið Hólmavík**

Á árinu 1995 voru rekstrargjöld sjúkrahúss Hólmavíkur umfram sértekjur 31,3 m.kr. sem var 2,9 m.kr. umfram fjárheimildir. Sértekjur voru um 500 þ.kr. hærrí en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld 2,7 m.kr. umfram fjárheimildir, önnur gjöld 60 þ.kr. innan heimilda og eignakaup tæplega 800 þ.kr. umfram heimildir.

Skuldaaukning sjúkrahússins kemur að miklu leyti fram í aukinni skuld við lyfsöluna í Hólmavík. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að rekstur sjúkrahússins skuli fjármagnaður með þessum hætti en lyfsalan er í eigu sveitarfélaganna sem eiga sjúkrahúsið ásamt ríkinu. Skuld við lyfsölu Hólmavíkur var 1,7 m.kr. í árslok 1995 og hækkaði um 1,3 m.kr. á árinu.

Eignaskrá hefur ekki verið gerð fyrir sjúkrahúsið en hún er mikilvægur hlekkur í eftirliti með búnaði stofnana auk þess sem reglur um ríkisbókhald mæla fyrir um slíka skrá. Ríkisendurskoðun ítrekar enn að eignaskrá verði gerð fyrir sjúkrahúsið.

Stimpilklukka er ekki í notkun í sjúkrahúsinu til skráningar á viðveru starfsmanna. Enn er nokkuð um að starfsmenn fái hluta launa greiddan fyrirfram án þess að heimild sé fyrir slíku og ítrekar Ríkisendurskoðun að slík lánveiting er óheimil. Nokkuð er um að reikningar séu ekki áritaðir til greiðslu og ítrekar Ríkisendurskoðun að allir reikningar séu

áritaðir af viðkomandi deildarstjórum því það styrkir innra eftirlit. Reikningar þurfa í sumum tilvikum að vera meira sundurliðaðir en nú er.

Stofnuninni er bent á að virðisaukaskattur er endurgreiddur af ýmissi þjónustu. Má í því sambandi benda á tölvuþjónustu sem sjúkrahúsið hafði kostnað af á árinu 1995. Virðisaukaskatti er ekki skilað af fæðissölu til starfsmanna en það ber að gera samkvæmt lögum.

## **08-408 Sunnuhlíð, Kópavogi**

### **Hjúkrunarheimili**

Á árinu 1995 voru rekstrargjöld hjúkrunarheimils Sunnuhlíðar umfram sértekjur 130 m.kr. sem var 3,2 m.kr. umfram fjárheimildir. Við endurskoðun var gerð athugasemd við að nokkrir viðskiptareikningar höfðu ekki hreyfst á árinu.

Eignaskrá er ekki til yfir eignir Sunnuhlíðar. Koma þarf slíkri skrá upp og betra skipulagi á bókhald og fylgiskjöl vegna vasapeninga vistmanna.

Ríkisendurskoðun telur að reikningagerð allra tekna eigi að fara fram eftir fornúmeruðum reikningseyðublöðum enda þótt gíróseðlar séu jafnframt notaðir við innheimtu. Stimpilklukka er ekki notuð til skráningar á viðveru starfsmanna og ítrekar Ríkisendurskoðun þá skoðun sína að hún verði sett upp. Starfsfólk á skrifstofu og læknir skila ekki vinnuskýrslum en Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að allt starfsfólk skili þeim. Nokkuð er um greiðslur launa fyrirfram umfram heimildir til starfsmanna en slík lánveiting er óheimil.

Reikningar eru almennt áritaðir til greiðslu af yfirmönnum viðkomandi deilda s.s. vegna hjúkrunardeilda og eldhúss. Framkvæmdastjóri áritar suma reikninga en Ríkisendurskoðun ítrekar enn að hann áriti öll greiðsluskjöl. Sunnuhlíð nýtti sér rammameninga Ríkiskaupa til innkaupa á hreinlætis-, rekstrar- og hjúkrunarvörum á árinu 1995. Byrjað var að reikna virðisaukaskatt á matarsölu til starfsmanna í árslok 1995.

### **Dagvist**

Árið 1995 voru rekstrartekjur dagvistarinnar 10,2 m.kr. sem var um 400 þ.kr. umfram rekstrargjöld ársins.

Gerð var athugasemd við að ekki væru notuð fornúmeraðir reikningar vegna tekna. Bent var á að allar vinnuskýrslur ættu að vera undirritaðar

bæði af starfsmanni og yfirmanni. Stimpilklukka er ekki í notkun í dagvistinni og þarf að bæta úr því. Ítrekuð var ábending um að forstöðumaður áriti alla reikninga en á því var nokkur misbrestur.

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

Á árinu 1995 voru námu gjöld umfram sértekjur vegna reksturs sjúkrastofnana S.Á.Á. 238 m.kr. sem var um 29 m.kr. meira en nam fjárheimildir kveða á um. Frávikið var aðallega vegna launagjalda. Hallinn var að mestu fjármagnaður með því að auka skuld við samtök S.Á.Á. um tæpar 12 m.kr., en hún var 18,7 m.kr. í árslok, og með því að auka yfirdrátt á hlaupareikningi um tæpar 11 m.kr. en hann stóð í 14,9 m.kr. í árslok. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt lögum um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja er A-hluta stofnunum ekki heimilt að fjármagna rekstur sinn með þessum hætti enda ætlast til þess að framlög á fjárlögum standi undir rekstrarkostnaði þeirra. Samtök S.Á.Á. bera því fulla ábyrgð á rekstrarhallanum að mati Ríkisendurskoðunar.

Vegna aukinna umsvifa samtaka S.Á.Á. í rekstri sameiginlegrar skrifstofu sjúkrastofnana og samtaka S.Á.Á. var hlutur samtakanna í kostnaðarskiptingu á skrifstofunni endurmetinn á árinu 1995 og er nú 35% í stað 10% áður. Á árinu 1995 voru teknar upp aðgreindar kennitölur fyrir sjúkrarekstur SÁÁ annars vegar og samtök S.Á.Á. hins vegar en Ríkisendurskoðun hafði lagt það til við endurskoðun ársins 1994.

Gott skipulag er í heildina á fjárhagsbókhaldi, launabókhaldi og sjóðsvörslu, sem leiðir af sér traust innra eftirlit tekna og gjalda. Allar afstemmingar tekna, gjalda og viðskiptamanna liggja jafnan fyrir eða eru unnar greiðlega við endurskoðun.

### **08-430 Sjálfsbjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstofnun**

Á árinu 1995 námu heildarútgjöld Vinnu- og dvalarheimils Sjálfsbjargar umfram sértekjur 178 m.kr. sem var 3,1 m.kr. umfram fjárheimildir. Bókhald, launavinnsla og dagleg umsjón fjármála fer skipulega fram hjá stofnuninni. Innra eftirlit tekna og gjalda er að mestu í lagi að því frátöldu að stimpilklukka er ekki í notkun hjá stofnuninni og leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að úr því verði bætt. Þess skal getið að með bréfi dags. 17. apríl 1996 tilkynnti heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið stofnuninni um væntanlegt framlag til kaupa á stimpilklukku.

Virðisaukaskattur hefur ekki verið greiddur af fæðissölu til starfsmanna en stofnunin gerir ráð fyrir að byrja á því á árinu 1996. Stofnunin hefur tekið að sér að hafa umsjón með fjármálum nokkurra vistmanna og séð um bókhald og ýmsa aðstoð í því sambandi. Skráning þessara fjármuna í bókhaldi hefur batnað frá fyrri árum þó henni sé samt ábótavant að nokkru leyti ennþá og þarf að bæta úr því.

Stofnunin hefur ekki notfært sér rammameningu Ríkiskaupa til innkaupa en áformað er að hefja þau viðskipti á árinu 1996.

Landssamband fatlaðra hefur sent Vinnu- og dvalarheimili Sjálfsbjargar reikninga fyrir húsaleigu á tímabilinu 1992-95 alls að fjárhæð 72,5 m.kr. Krafan hefur ekki verið bókfærð til skuldar hjá Vinnu- og dvalarheimilinu því heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið viðurkennir ekki slíka leigukröfu. Þessi ágreiningur hefur verið lagður fyrir dómstóla til úrlausnar.

**08-510 Heilsuverndarstöðin í Reykjavík****08-511 Heilsugæsla í Reykjavík, Austurbæjarumdæmi nyrðra****08-512 Heilsugæsla í Reykjavík, Austurbæjarumdæmi syðra****08-513 Heilsugæsla í Reykjavík, Miðbæjarumdæmi****08-514 Heilsugæsla í Reykjavík, Vesturbæjarumdæmi**

Á árinu 1995 voru rekstrargjöld Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur 6,2 m.kr. undir fjárheimildum eða um 2%. Greiðslustaðan var hins vegar neikvæð um 5,4 m.kr. sem dregin var frá fjárheimild 1996. Rekstrargjöld annarra heilsugæsluumdæma í Reykjavík fóru á hinn bóginn 11,2 m.kr. fram úr fjárheimildum.

Athugasemdir sem gerðar voru í tengslum við endurskoðun lutu m.a. að tekjuskráningu og umsýslu með „10% sjóð“ vegna komugjalda. Fylgjast þarf betur með að allir samskiptaseðlar skili sér í bókhaldið og sýna meiri nákvæmni við skráninguna þannig að framlag í sjóðinn sé reiknað af réttum tekjustofni. Auk þess var gerð athugasemd við ráðstöfum á fjármunum úr honum vegna hópferða starfsmanna til útlanda. Þá var bent á að tekjufæra ætti útsenda reikninga á því ári sem þeir tilheyra án tillits til þess hvort þeir hafi fengist greiddir á því ári.

Nokkur dæmi voru í bókhaldinu um ógreinilega sundurliðaða kostnaðarreikninga. Útistandandi kröfur vegna tannviðgerða skólabarna voru 18,6 m.kr. Lagt var til að kostnaðarhluti sjúklinga yrði innheimtur mánaðarlega enda oft um að ræða talsvert háar fjárhæðir sem hver einstaklingur ber.

Gerð var athugasemd við að sumir starfsmenn heilsgæslustöðvarinnar nota ekki stimpilklukku til að skrá viðveru sína og að taka beri í notkun stimpilklukku hjá öllum heilsugæslustöðvunum í Reykjavík. Þá var bent á að útbúa þurfi eigaskrá fyrir stöðvarnar.

**08-515 Heilsugæslustöðin Lágmúla í Reykjavík**

Á árinu 1995 var í gildi samningur við Heimilislæknastöðina ehf. um rekstur heilsugæslustöðvarinnar í Lágmúla. Rekstarform hennar er því frábrugðið því sem tíðkast um aðrar heilsugæslustöðvar í landinu en samkvæmt samningnum er rekstur stöðvarinnar í höndum hlutafélags sem fimm starfsmenn hennar eiga. Aðrar heilsugæslustöðvar eru alfarið reknar af ríkinu.

Samningur sá sem hefur verið í gildi milli aðila er að mati Ríkisendurskoðunar mjög ófullkomin og tekur ekki á ýmsum

mikilvægum atriðum sem snúa að rekstri og bókhaldi stöðvarinnar og bendir Ríkisendurskoðun m.a. á eftirfarandi atriði í því sambandi:

- Ekki er nógu ítarlega skilgreint hver séu réttindi og skyldur samningaðila
- Ekkert er kveðið á um hvernig bókhaldinu skuli hagað, þ.e. hvort það skuli vera í samræmi við lög um ríkisbókhald og hvort því skuli haldið aðskildu frá bókhaldi félagsins.
- Ekkert er kveðið á um hvort stöðinni beri að fara eftir lögum og reglum sem gilda um ríkisstofnanir t.d um ferðakostnað og risnu.
- Ekkert er fjallað um hvernig skuli farið með kjaramál þeirra sem vinna á stöðinni
- Ekkert er kveðið á um hvernig skuli fara með ónýtt rekstrarframlag ef um það væri að ræða.
- Ekkert er kveðið á í samningnum um annan tengdan rekstur eins og rekstur rannsóknastofu.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf í löggjöf að skilgreina ítarlega réttindi og skyldur samningaðila við gerð slíkra samninga. Ákvæði þar um þurfa síðan að koma fram með skilmerkilegum hætti í samningnum sjálfum.

Endurskoðunin var framkvæmd samkvæmt viðurkenndum aðferðum við endurskoðun opinberra stofnana. Þess ber að geta að eigendur Heimilislæknastöðvarinnar ehf. telja að hér sé gengið út frá röngum forsendum og að um sé að ræða grundvallar misskilning og ranga nálgun málsins frá upphafi. Að þeirra mati á að framkvæma endurskoðunina í samræmi við það sem tíðkað er við endurskoðun einkafyrirtækja.

Ýmsar athugasemdir voru gerðar við bókhald stöðvarinnar og lúta þær m.a. að því að ekki var talið eðlilegt að ríkissjóður stæði undir tilteknum útgjaldaliðum sem færðir voru á rekstur stöðvarinnar. Bæði var um að ræða kostnað sem að mati Ríkisendurskoðunar tilheyrðu öðrum rekstri eða væru persónuleg útgjöld rekstaraðila stöðvarinnar sem beri að endurgreiða án tafar.

Ekki var fallist á að framlag samkvæmt fjárlögum sem ekki er notað til rekstur stöðvarinnar sé ráðstafað til rekstaraðila hennar og telur stofnunin að beri að endurgreiða það án tafar.

Bent var á að bæta þyrfti frágang stöðvarinnar á fylgiskjölum, að tíundasjóð beri að færa í bókhaldi stöðvarinnar. Ráðstöfun á sjóðnum



var og gagnrýnd. Einnig var bent á að við innheimtu tekna voru ekki í öllum tilvikum notuð númeruð reikningseyðublöð og að einu eintaki reikninga beri að varðveita í númeraröð. Þá komu fram athugasemdir við ferðakostnað, risnu og kaup ríkisins á tækjum og búnaði til stöðvarinnar.

Ríkisendurskoðun bendir á að framkomnum athugasemdum er ekki beint eingöngu til rekstaraðila stöðvarinnar heldur einnig þeirra opinberu aðila sem undirrituðu samninginn, þ.e. stjórn miðbæjarumdæmis Heilsugæslunnar í Reykjavík og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.

### **08-524 Heilsugæslustöðin Ólafsvík**

Á árinu 1995 fóru rekstrargjöld heilsugæslustöðvar Ólafsvíkur 1,0 m.kr. fram úr fjárheimild eða 5%. Greiðslustaða gagnvart ríkissjóði var neikvæð um 2,7 m.kr. og var sá mismunur dreginn frá fjárheimildum ársins 1996.

Bent var á að nokkuð væri um að ríkisbókhald þurfi að leiðrétta merkingar bókhaldsgagna frá stöðinni. Til að ráða bót á því telur Ríkisendurskoðun að stofnunin þurfi að tengjast bókhalds- og áætlanagerfi ríkisins (BÁR) með tölvutengingu og starfsfólk að afla sér þekkingar á kerfinu.

Athugasemdir voru gerðar vegna tekjuskráningar og í því sambandi var bent á að útbúa þyrfti reikningseyðublöð til almennra nota. Ríkisendurskoðun telur að öll gjöld sem innheimt eru í nafni heilsugæslustöðvarinnar eigi að færa í bókhald hennar. Þannig væri eðlilegt að lækna skiluðu tekjum sem þeir innheimta vegna læknisverka til skrifstofu stöðvarinnar og þau væru síðan viðskiptafærð og greidd læknum með reglubundnum hætti. Að öðrum kosti telur Ríkisendurskoðun að slíkar tekjur lækna, t.d. vegna vitjana, eigi ekki að skrá á samskiptaseðla stöðvarinnar heldur á lögformleg reikningseyðublöð lækna sjálfra. Talsverður misbrestur var á að afritum samskiptaseðla væri haldið til haga hjá stöðinni og bent á að bókfæra þurfi á viðskiptareikning þjónustugjöld sem ekki eru staðgreidd. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að stöðin viðhafi ákveðnar vinnureglur við innheimtu tekna, bæði vegna staðgreiðslu sem og lánsviðskipta. Jafnframt þarf að bókfæra um áramót alla reikninga vegna óinnheimtra tekna og ógreiddra gjalda.

Ekki lá fyrir skrá yfir eignir heilsugæslustöðvarinnar en unnið var að gerð hennar. Birgðir lyfja, hjúkrunar- og rekstrarvara höfðu ekki verið taldar um áramót. Gerð er athugasemd við bæði þessi atriði. Þá var gerð

athugasemd vegna viðveruskráningar þar sem engin stimpilklukka var til staðar. Bent var á að eðlilegt væri að stjórnarformaður heilsugæslustöðvarinnar staðfesti yfirvinnustundir rekstrarstjóra og hjúkrunarforstjóri staðfesti yfirvinnustundir þeirra starfsmanna sem undir hann heyra.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur eftirliti með kostnaði verið mjög ábótavant á undanförunum árum. Ýmsir gjaldaliðir í rekstri stöðvarinnar hafa verið óeðlilega háir og langt umfram það sem tíðkast hjá sambærilegum stöðvum. Á haustmánuðum 1995 var farið í sparnaðaraðgerðir af hálfu stjórnar stöðvarinnar. Talsverður árangur náðist og má þar t.d. nefna lækkun kostnaðar vegna lyfja, hreinlætisvara og raforku. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að heimildir til innkaupa séu bundnar við tiltekna starfsmenn en fastmótaðar reglur um innkaup skorti á árinu 1995.

Nokkrar athugasemdir voru gerðar við áritanir á fylgiskjöl sem voru í nokkrum tilvikum ófullnægjandi. Sundurliðanir vantaði eða form reikninga var ekki í samræmi við lög.

Fram kom að lyfjakostnaður hjá heilsugæslustöðinni hefur verið mjög hár miðað við sambærilegar heilsugæslustöðvar.

Undanfarin ár hefur lyfjakostnaðurinn verið sem hér segir:

		Í þús. kr.
Árið	1993	688
“	1994	719
“	1995	327
“	1996	79 (fyrstu 10 mánuði ársins)

Lyfjakostnaðurinn fór að lækka á árinu 1995 í kjölfar sparnaðar og breytts fyrirkomulags lyfjakaupa.

Athugun á lyfjakaupum hefur leitt í ljós að áberandi mikið magn hefur verið keypt af ýmsum vanabindandi lyfjum á undanförunum árum sem í sumum tilfellum eru eftirritunarskyld. Kaup á þessum lyfjategundum eru nú hverfandi lítil. Auk þessa var mikið magn keypt af ýmsum öðrum lyfjum. Magn þessara lyfja var langt umfram það sem tíðkast hjá sambærilegum heilsugæslustöðvum. Þess ber að geta að Lyfjaeftirlit ríkisins athugaði lyfjakaup stöðvarinnar á árunum 1994 og 1995. Fullnægjandi skýringar fengust ekki á lyfjanotkuninni og er ljóst að mál þetta þarfnast frekari rannsóknar af hálfu heilbrigðisyfirvalda.

Ríkisendurskoðun athugaði, í samstarfi við trúnaðarlækni sinn, samskiptaseðla heilsugæslustöðvarinnar vegna ársins 1995 og bar þá saman við sjúklingabókhalda. Læknir, sem ekki starfar lengur á heilsugæslunni, tók að mati Ríkisendurskoðunar gjald fyrir rannsóknir

án þess að hafa heimild til slíkrar gjaldtöku. Þá er ljóst að verulegur misbrestur var á skráningu á samskiptum þessa sama læknis og sjúklinga hans í sjúkraskrár.

Ríkisendurskoðun bendir loks á að öryggi varðandi vörslu á bókhaldsgögnum og sjúkraskrár með tilliti til hugsanlegra eldsvoða og innbrota sé ófullnægjandi.

### **08-536 Heilsugæslustöðin á Hólmavík**

Fjárhags-, viðskiptamanna- og launabókhald er að jafnaði réttilega fært og skipulega haldið utan um bókhaldsgögn.

Sama kennitala er fyrir heilsugæslustöðina og lyfsölu Hólmavíkur en þetta eru aðskildir rekstraraðilar sem ættu að hafa sitt hvora kennitölu. Ítrekað er að ganga þarf formlega frá húsaleigusamningi við lyfsöluna. Í árslok 1995 var skuld heilsugæslustöðvarinnar við lyfsöluna tæplega 2,1 m.kr. og hafði hækkað um tæp 700 þús.kr. á árinu. Lyfsalan greiddi ýmsa reikninga fyrir heilsugæslustöðina þ.á.m. opinber og launatengd gjöld. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessar lántökur heilsugæslustöðvarinnar og bendir á að samkvæmt lögum um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja eru lántökur sem þessar óheimilar.

Ekki er lagt í komugjaldasjóð eins og mælt er fyrir um í lögum og ítrekar Ríkisendurskoðun að úr því verði bætt. Eignaskrá hefur ekki verið gerð fyrir heilsugæslustöðina og verður að átelja það þar sem hún er mikilvægur hlekkur í eftirliti með búnaði stofnana auk þess sem reglur um ríkisbókhald mæla fyrir um slíka skrá. Ríkisendurskoðun ítrekar enn að eignaskrá verði gerð fyrir heilsugæslustöðina.

Ríkisendurskoðun ítrekar enn að allir reikningar séu áritaðir til greiðslu af viðkomandi deildarstjórum því það styrkir innra eftirliti. Ríkisendurskoðun bendir á rammameningu Ríkiskaupa vegna innkaupa en heilsugæslustöðin nýtti sér þá ekki á árinu 1995.

Stofnuninni er bent á að virðisaukaskattur endurgreiddur af ýmissi þjónustu. Má í því sambandi nefna tölvuþjónustu og snjómokstur sem heilsugæslustöðin hafði kostnað af á árinu 1995.

### **08-581 Heilsugæslustöð Suðurnesja**

Heilsugæslustöðin fór rúmum 17 m.kr. fram úr fjárlögum. Laun fóru 10,5 m.kr. fram úr áætlun og önnur rekstrargjöld 4,8 m.kr. Fjármagnsgjöld voru 2,2 m.kr. á árinu 1995 og hafa aukist mjög verulega, en í fjárveitingum til stöðvarinnar er ekki gert ráð fyrir slíkum gjöldum. Vegna fjárhagserfiðleika heilsugæslustöðvarinnar var um

haustið 1995 skipaður tilsjónarmaður með rekstrinum og skilaði hann tillögum til ráðuneytisins um aðgerðir í nóvember 1995. Þar var lagt til að stöðin fengi 35 m.kr. aukafjárveitingu til að greiða uppsafnaðan halla og var hún samþykkt í desember það ár. Með sparnaði og flutningi á starfsemi var talið að lækka mætti útgjöld um 5,0 m.kr. á ári. Loks var lagt til að fjárveiting fyrir árið 1996 yrði hækkuð um 8,0 m.kr.

Meðal viðskiptamanna eru kröfur vegna óinnheimt ferilsvistarreikninga 931 þús.kr. og aðstöðugjöld lækna 568 þús.kr. Mjög erfiðlega hefur gengið að innheimta gamla reikninga. Í endurskoðunarskýrslu er bent á að grípa verði fyrir í taumana þannig að ekki sé hægt að safna upp margra mánaða skuld vegna aðstöðugjalda lækna án þess að gert sé upp.

### 09-201 Ríkisskattstjóri

Eitt af meginhlutverki embættis ríkisskattstjóra er að hafa eftirlit með störfum skattstofa. Það felst einkum í að gæta þess að samræmi sé í störfum þeirra og ákvörðunum og setja þeim framkvæmda- og starfsreglur ásamt leiðbeiningum og verklagsreglum. Þá skal ríkisskattstjóri kynna fyrir skattstjórum úrskurði og dóma er þýðingu kunna að hafa fyrir störf þeirra. Stór hluti starfa embættisins er endurákvörðun í upptökumálum, eftirlitsmálum og málum frá skattransóknarstjóra. Á vegum embættisins hefur verið staðið fyrir útgáfu handbókar og námskeiðum fyrir starfsfólk skattkerfisins. Enn fremur hefur embættið haft á sínum snærum fræðslu- og kynningarstarfsemi fyrir einstaklinga og félög utan skattkerfisins, m.a. fyrir þá sem hefja rekstur. Embætti ríkisskattstjóra sér einnig um laga- og reglugerðasmíd í samvinnu við fjármálaráðuneytið, hefur yfirumsjón með staðgreiðslu og sinnir þróunarverkefnum ekki síst hvað viðkemur skatteftirliti.

Staða sjóðs í bókhaldi ríkisskattstjóra var 30 þús.kr. í árslok 1995. Sjóðurinn sem er í formi bankareiknings sýndi aftur á móti stöðu að fjárhæð 721 þús.kr. í árslok 1995. Þá voru tveir aðrir bankareikningar í eigu ríkisskattstjóra ekki færðir í bókhaldi embættisins. Raunveruleg staða sjóðs og annarra bankareikninga nam samtals rúmlega 2 m.kr. í árslok 1995. Ríkisendurskoðun gagnrýndi að þessi staða þeirra skuli ekki koma fram í bókhaldi og að inneignum þeirra hafi ekki verið skilað reglulega til ríkisféhirðis. Ekki var heldur færð nógu fullkomin sjóðbók vegna bankareikninganna.

Tekjum vegna sölu skattalaga er skilað einu sinni á ári til ríkisféhirðis og tekjum vegna fæðissölu tvisvar á árinu 1995. Hvorki var tekjufært við sölu né þegar reikningar voru greiddir, eingöngu þegar greiðslum var skilað til ríkisféhirðis. Þetta olli því að rekstrarniðurstaða bókhalds

var ekki í samræmi við viðskipti ársins og ekki var hægt að fylgjast með útistandandi kröfum í bókhaldi. Tekjufæra skal allar tekjur um leið og til þeirra stofnast og skila þeim reglulega til ríkisféhirðis.

Ríkisskattstjóri hefur árlega leitað tilboða til tveggja prentsmiðja um prentun eyðublaða og annarra gagna fyrir embættið. Ekki hefur verið leitað tilboða vegna prentunar og vélþökkunar umslaga. Við val á prentsmiðjum á að hafa lokað útboð að undangengnu forvali í samvinnu við Ríkiskaup. Telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að bjóða ætti verkið út til að minnsta kosti tveggja ára, jafnvel þriggja til fjögurra ára í senn ef forsendur breytast ekki. Þannig þarf ríkisskattstjóri ekki að leggja út í sömu vinnu ár eftir ár vegna útboða.

Við skoðun á tímaskráningu starfsmanna kom í ljós að sumir starfsmenn yfirstjórnar nota ekki stimpilklukkuna með tilskildum hætti.

Frágangur ferðareikninga og ferðaheimilda var yfirleitt í góðu lagi en hins vegar kom all oft fyrir að ferðareikningum var skilað nokkrum mánuðum eftir lok ferðar. Ríkisendurskoðun benti á að ferðakostnað ber að gera upp innan mánaðar frá lokum ferðar. Skoðun leiddi í ljós að vegna ferða innanlands var algengt að starfsmenn fengu greidda gistingu eftir reikningi, en dagpeninga vegna annars kostnaðar. Ríkisendurskoðun telur að velja verði á milli hvor leiðin er farin við greiðslu ferðakostnaðar og þannig sé ekki hægt að greiða hluta ferðakostnaðar með dagpeningum og hluta með framvísuðum reikningum. Skoðun ferðareikninga leiddi enn fremur í ljós að nokkrir starfsmenn fengu í upphafi árs greidda ákveðna fjárhæð sem ætlað var að mæta útgjöldum innan ársins vegna ferða innanlands. Í þeim tilvikum sem um ræðir hafði fyrirframgreiðslan verið ríflega áætluð þannig að viðkomandi starfsmenn endurgreiddu hluta dagpeninganna. Ríkisendurskoðun telur þetta fyrirkomulag óæskilegt og eðlilegra að hver ferð sé greidd og gerð upp fyrir sig.

### **09-259 Gjaldheimta Suðurnesja**

Gjaldheimta Suðurnesja var lögð niður í árslok 1995. Staðgreiðsluinnheimta og innheimta opinberra gjalda var flutt til sýslumannsins í Keflavík og innheimta fasteignagjalda, heilbrigðiseftirlits- og mengunareftirlitsgjalda fluttist til sveitarfélaganna.

Innheimtuhlutfall fasteignagjalda lækkaði úr 85% í 78,1% á árinu 1995. Hafa ber í huga við þessa lækkun innheimtuhlutfalls að Reykjanesbær tók til sín innheimtu á fasteignagjöldum á árinu 1995 og fyrir sameiningu sveitarfélaganna hafði Keflavík tekið til sín innheimtu

fasteignagjalda. Til innheimtu fyrir Reykjanesbæ eru því aðeins eftirstöðvar fyrri ára auk dráttarvaxta. Innheimtuhlutfall annarra opinberra gjalda en staðgreiðslu var svipað milli áráanna 1994 og 1995, hún hækkaði lítillega eða um 0,2 prósentustig.

Rekstrargjöld önnur en laun og launatengd gjöld lækkuðu um tæplega 14% milli ára eða um 2,1 m.kr. Rekja má lækkunina til þess að eftir að ljóst var að gjaldheimtan yrði lögð niður var ákveðið að leggja ekki út í innheimtuaðgerðir vegna nýrri skulda.

### **09-262 Tollstjórinn í Reykjavík**

Tollstjórinn í Reykjavík starfar skv. lögum nr. 55/1987. Embættinu er ætlað að annast innheimtu á sköttum, gjöldum og tollum til ríkissjóðs.

#### **Vörslusviptingar**

Tollstjórinn í Reykjavík og lögfræðinga innheimtudeildar gerðu á árinu 1992 með sér samning um framkvæmd vörslusviptinga. Kveður hann á um 3.500 króna gjald fyrir hverja vörslusviptingu sem lýkur með árangri. Ekki er skilgreint í samningnum hvað telst árangur við vörslusviptingu. Mörg dæmi voru um að vörslusviptingarkostnaður hafir verið lagður á gjaldanda án þess að raunveruleg vörslusvipting hafi átt sér stað.

Nokkuð var um að gjaldendur hafi greitt vörslusviptingarkostnað oftár en einu sinni á árinu 1995. Þetta gerist m.a. þannig að vörslusviptingarkostnaður er lagður á gjaldandann þegar vörslusviptingarmeðferð hefst. Ef gjaldandi greiðir skuldina eða semur um greiðslu á henni áður en hann er sviptur vörslu eignar, t.d. bifreiðar þá þarf hann engu að síður að greiða þennan kostnað. Ef hann stendur ekki við samninginn þá byrjar ferillinn upp á nýtt og hefur það leitt til þess að nýr vörslusviptingarkostnaður er lagður á viðkomandi gjaldanda.

Ríkisendurskoðun telur vafa leika á heimild til að leggja kostnað á gjaldandann vegna gerðar sem ekki fer fram og verður því ekki tilefni beinna útgjalda af hálfu embættisins. Stofnunin átalði það eftirlitsleysi sem verið hefur að hálfu tollstjóra varðandi greiðslur til lögfræðinga embættisins vegna vörslusviptinga.

Þá taldi Ríkisendurskoðun framangreindan samning embættisins við lögfræðinga þess um framkvæmd vörslusviptingar orka tvímælis, þar sem starfsmenn embættisins séu þar með hvort tveggja í senn launamenn og verktakar. Eðlilegt væri að starfsmenn sinni vörslusviptingum og fjárnámum eins og hverjum öðrum starfsskyldum. Sé talin þörf á sérstökum greiðslum fyrir þennan starfa er eðlilegt að

hann sé borinn beint af embættinu eins og annar launakostnaður en ekki af gjaldendum.

### **Fjárnám**

Lögfræðingar embættisins fengu greitt fyrir 2.156 fjárnám á árinu 1995. Fyrir hvert fjárnám fá þeir 1.500 krónur, óháð því hvort gjaldandi greiði kostnað af fjárnáminu. Ekki er í gildi skriflegt samkomulag um þessar greiðslur til lögfræðinganna.

Í sumum tilfellum er litið á það sem fleiri en eitt fjárnám þegar gert er fjárnám vegna mismunandi gjalda hjá sama aðila í sömu aðför og þar af leiðandi er lögfræðingum greitt sem um fleiri fjárnám væri að ræða. Dæmi er um að lögfræðingum embættis hafa verið greitt oftar en einu sinni fyrir fjárnám vegna sama gjalds á sama gjaldanda.

Á árinu 1995 námu verktakagreiðslur til lögfræðingar embættisins 15,8 m.kr. vegna vörslusviptinga og fjárnáma.

### **Önnur atriði**

Síðasta sjóðtalning Ríkisendurskoðunar hjá Tollstjóra var gerð í febrúar 1994. Athugasemdir vegna hennar voru sendar embættinu í júní 1994. Endurskoðun nú leiddi í ljós að ekki hefur verið tekið tillit til þeirra athugasemdanna. Athugasemdir sem gerðar voru við endurskoðun vegna 1995 eru því að mestu endurtekning á eldri athugasemdum.

Almennt er ferðakostnaður gerður upp seint hjá embættinu. Ríkisendurskoðun bendir á að ferðareikningi skal skilað innan mánaðar frá ferðalokum. Þá telur Ríkisendurskoðun að viðskiptareikninga starfsmanna Ríkistollstjóra eigi að færa í bókhaldi þess embættis fremur en hjá Tollstjóranum í Reykjavík.

Almennt var frágangur á fylgiskjölum góður. Reikningar uppfylltu í flestum tilfellum formkröfur um gerð reikninga. Helstu undantekningar voru sumir reikningar frá lögfræðingum embættisins sem ekki voru lögformlegir. Um var að ræða handskrifaða reikninga og á suma vantaði virðisaukaskattsnúmer Samrit reikninga og kvittana embættisins sem lögfræðingar nota eru ekki í samfelldri númeraröð.

Við endurskoðun kom í ljós að lotun gjalda er ábótavant. Töluvert er um það að reikningar sem tilheyra árinu 1994 séu bókaðir á árið 1995. Eins eru reikningar sem tilheyra árinu 1995 bókaðir á árið 1996. Lotun sértekna er á sama hátt ábótavant en ekki er um háar fjárhæðir að ræða.

## **29-971 Lánasýsla ríkisins**

Samkvæmt lögum nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins fer stofnunin með lántökur ríkissjóðs og ríkisstofnana, útgáfu og sölu markaðsverðbréfa ríkissjóðs á innlendum markaði, endurlán og ríkisábyrgðir. Samkvæmt lögnum er Ríkisábyrgðasjóður deild innan Lánasýslu ríkisins.

### **Um fjárhagsendurskoðun Lánssýslu ríkisins**

Hagnaður Lánasýslu ríkisins nam 97 m.kr. árið 1995 samanborið við 27 m.kr. hagnað árið 1994. Helstu skýringarnar á meiri hagnaði eru þær að afskriftir vegna Ríkisábyrgðasjóðs lækkuðu um 100 m.kr. en einnig hækkuðu vaxtatekjur og verðbætur um 42 m.kr. Á móti kemur að tekjur Ríkisábyrgðasjóðs af áhættugjaldi lækkuðu um 77 m.kr. og fjármagnskostnaður jókst um 7 m.kr.

Athugun fylgiskjala sýndi að samþykki á nokkra reikninga vantaði og að við kaup á veitingum var ekki farið eftir reglum um risnuhald hjá stofnunum frá 10. desember 1992. Þá lagði Ríkisendurskoðun til að þóknatekjur væru stemmdar af með reglubundnum hætti innan ársins.

Bent var á að samkvæmt meginreglu 13. gr. laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda hefði átt að vinna framkvæmdir á 1. hæð húsnæðis stofnunarinnar á samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs. Lánasýslan telur að útboði hafi ekki verið komið við vegna tímaskorts þar sem rýma þurfti 4. hæð húsnæðisins að Hverfisgötu fyrir skrifstofu ríkislögmans með tiltölulega skömmum fyrirvara.

### **Talningar verðbréfa hjá Lánasýslu ríkisins**

Talning verðbréfalagera hjá Lánasýslu fyrir árið 1995 átti sér stað á tveimur tímabilum. Fyrri talningin fór fram dagana 27. nóvember til 6. desember 1995 en þá tók við frágangur talningargagna og yfirferð. Í fyrri talningu var eingöngu talinn vörslulager stofnunarinnar.

Í sambandi við talningu verðbréfalagers Lánasýslunnar voru gerðar nokkrar athugasemdir. Skilgreinina þarf hver ber ábyrgð á vörslulagernum og lagt er til að sá lager verði talinn innan ársins auk þess sem að fram fari ein árleg talning eins og nú er. Lögð áhersla á að komið verði í veg fyrir villur í sambandi við talningalista eins og átti sér stað við talningu í janúar 1996. Hvatt var til þess að komið sé á virku eftirliti með framsölum til að tryggja vandaðan frágang og að gengið sé tímanlega frá verðbréfasölu hvers dags. Einnig var lögð áhersla á að frágangur og skráning á frumsölulager séu bætt.



### Um fjárhagsendurskoðun hjá Ríkisábyrgðasjóði

Rekstrarafkoma Ríkisábyrgðasjóðs batnaði verulega á árinu 1995 samanborið við árið 1994. Samanlagður rekstrarhalli Ríkisábyrgðasjóðs og ábyrgðadeildar fiskeldislána var um 16 m.kr. árið 1994 en árið 1995 var rekstrarhagnaður af starfseminni um 38 m.kr. Þessi munur skýrist að mestu af lækkuðum afskriftum vegna tapaðra ábyrgðakrafna. Eigið fé Ríkisábyrgðasjóðs lækkaði milli ára um 22,7 m.kr. eða 3,8% sem skýrist með því að endurgreiðsla tekna af áhættugjaldi ársins 1995 var meiri en sem nam hagnaði ársins.

Þá er lagt til að færðir séu tveir afskriftareikningar hjá Ríkisábyrgðasjóði annar fyrir afskriftir skammtímakrafna og hinn fyrir afskriftir langtímakrafna.

Ríkisábyrgðasjóður innheimtir stimpilgjald af nokkrum lánnum hjá Seðlabanka sem sjóðurinn skilar síðan til ríkisféhirðis. Stimpilvél í eigu Ríkisábyrgðasjóðs er staðsett í Seðlabankanum. Fyrir liggur að sjóðurinn notar stimpilvélinu ekki í sinni starfsemi. Viðskiptareikningar vegna þessa eru ekki að fullu afstemmdir. Mikilvægt er að ljúka við afstemmingu þessara reikninga. Þá eru gerðar athugasemdir sem varða bættu samræmingu tegundasundurliðunar hjá Ríkisábyrgðasjóði við bókhaldslykla ríkisbókhalds. Einnig er minnt á að brýnt sé að ljúka afstemmingu og endanlegum frágangi viðskiptareikninga vegna skuldbreytinga lána hjá einu útgerðarfyrirtæki.

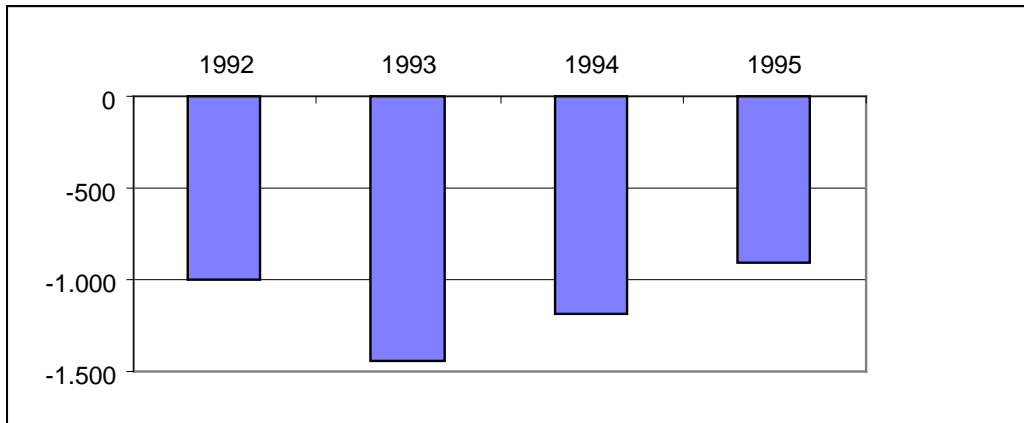
### 29-972 Lánasýsla ríkisins - Framkvæmdasjóður Íslands

Framkvæmdasjóður Íslands starfar eftir lögum nr. 70/1985 ásamt breytingum samkvæmt lögum nr. 3/1992 en þar er m.a. kveðið á um að Lánasýsla ríkisins hafi með höndum umsjá allra eigna og skulda sjóðsins en öll útlánastarfsemi hans hefur verið lögð af. Lánasýsla ríkisins hefur einnig haft með höndum samninga við erlenda lánardrottna sjóðsins svo og ráðstöfun og varðveislu yfirtekinna eigna.

Rekstrarafkoma Framkvæmdasjóðs á árinu 1995 einkenndist af miklum gengishagnaði að fjárhæð um 305 m.kr. sem aftur hafði í för með sér að sjóðurinn skilaði um 281 m.kr. rekstrarhagnaði á árinu. Er það annað árið í röð sem sjóðurinn skilar umtalsverðum rekstrarhagnaði þrátt fyrir verulega neikvæða eiginfjárstöðu. Eiginfjárstaðan hefur að sama skapi batnað síðustu tvö árin. Mestan hluta gengishagnaðarins á árinu má skýra með gengislækkun japanska jensins og Bandaríkjadollars. Í árslok 1995 var höfuðstóll tekinna lána um 1,5 milljarði kr. hærri en veittra lána en árið á undan var samsvarandi mismunur um 2,1 milljarðar.

Neðangreind mynd sýnir hvernig neikvætt eigið fé sjóðsins hefur þróast samkvæmt ársreikningi frá árslokum 1992 til ársloka 1995. Miðað er við fast verðlag lánskjaravísitölu í árslok 1995.

Mynd 3. Eiginfjárstaða Framkvæmdasjóðs 1992-1995 (á föstu verðlagi í árslok 1995)



Framlög í afskriftareikning tapaðra útlána lækkuðu verulega á árinu 1995 og voru alls um 20 m.kr. í samanburði við um 70 m.kr. árið á undan. Þá hafa vanskil lánþega sjóðsins minnkað frá árinu á undan.

Í ársbyrjun 1995 voru 12 innleystar eignir skráðar í efnahagsreikningi Framkvæmdasjóðs. Var þar fyrst og fremst um að ræða fiskeldisstöðvar en einnig iðnaðarhúsnæði. Þetta eru eignir sem sjóðurinn ákvað að leysa til sín við gjaldþrot eða uppboðssölu til að verja hagsmuni sína. Af þessum eignum seldust fimm á árinu og átti sjóðurinn því sjö innleystar eignir í árslok 1995. Miðað við ágústbyrjun 1996 átti sjóðurinn enn fjórar óseldar eignir. Þess má einnig geta að sjóðurinn hefur tekið málverk upp í skuldir.

Rekstrarkostnaður Framkvæmdasjóðs lækkaði um 38% á árinu 1995 eða úr 63 m.kr. í tæpar 39 m.kr. Ekki er tekið tillit til sérstakra tekna sjóðsins í þessum samanburði, s.s. vegna útleigu á innleystum eignum.

Ríkisendurskoðun telur að fara verði vel yfir og skrá sérstaklega öll hugsanleg veðréttindi Framkvæmdasjóðs sem tengjast eldri gjaldþrotum lánþega. Af hálfu sjóðsins er fyrirhugað að gera grein fyrir þessu í eignaskrá. Einnig er mikilvægt að slíkum málum sé fylgt eftir.

Varðandi eftirlaun og lífeyrisskuldbindingar á ennþá eftir að ganga frá samkomulagi við Þjóðhagsstofnun og Byggðastofnun um skiptingu eftirlauna starfsmanna. Ekki náðist heldur að sýna lífeyrisskuldbindingu Framkvæmdasjóðs í ársreikningi samkvæmt nýjustu

útreikningum frá Talnakönnun hf. vegna þess hve seint útreikningarnir lágu fyrir. Notast var við eldri útreikninga sem sýndu lægri skuldbindingu.

Við flutning Framkvæmdasjóðs frá Rauðarárstíg 25 voru húsgögn og búnaður seld landbúnaðarráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu án þess að greiðslur hafi enn verið inntar af hendi. Ríkisendurskoðun telur að Framkvæmdasjóður eigi að innheimta söluandvirði vegna þessara viðskipta.

Þá er minnt á lotun við færslu ábyrgðagjalds. Einnig að forritum í bókhaldskerfi sjóðsins sé haldið við og breytt til að mæta nýjum þörfum eins og minnst hefur verið á í fyrri endurskoðunarskýrslum. Loks eru gerðar athugasemdir við skiptingu eigna- og skuldaliða vegna viðskiptamanna í bókhaldi.

### Framreiknuð greiðslustaða Framkvæmdasjóðs 1996-2003

Eins og undanfarin ár hafa lán Framkvæmdasjóðs, bæði veitt og tekin, verið framreiknuð út allan sinn lánstíma. Hér er miðað við stöðu lána í lok júlí 1996 og útreikningarnir eru á föstu verðlagi og gengi miðað við þann tíma. Það skal tekið fram að niðurstaðan hér er sérstaklega næm fyrir gengisbreytingum. Þannig gæti t.d. óhagstæð gengisþróun aukið greiðsluhallann og þar með lánsfjárbörfina. Ekki er reiknað með vöxtum og afborgunum af þeim lánum sem eru í vanskilum. Í þessum framreikningi er hvorki tekið tillit til hugsanlegs söluandvirðis ýmissa eigna sjóðsins né innheimtanlegra vanskila.

Tafla 30. Framreikningur á greiðslustöðu Framkvæmdasjóðs 1996-2003

Í m.kr.	1996 *)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Samt.
Staða í byrjun	515	691	1.375	925	1.218	-1.879	-1.815	-1.779	515
Útstreymi	-1.109	-1.209	-2.781	-1.562	-3.836	-182	-100	-98	-10.877
Innstreymi	1.285	1.892	2.331	1.855	740	245	136	111	8.596
Staða í lok tímabils	691	1.375	925	1.218	-1.879	-1.815	-1.779	-1.766	-1.766

\*) Ágúst til desember.

Taflan að ofan sýnir þróun greiðslustöðu sjóðsins til ársloka ársins 2003 en þá hafa fjárhæðir vegna afborgana og vaxta af veittum lánum lækkað verulega. Neikvæð greiðslustaða sýnir því lánsfjárbörf sjóðsins. Útreikningarnir sýna greiðslur afborgana og vaxta af teknum og veittum

lánnum sjóðsins, rekstrarkostnað og áætlaða vexti af sjóðsstöðu. Miðað er hér við 5% raunvexti. Eru niðurstöðurnar nokkuð hliðstæðar samsvarandi töflu sem birt var í endurskoðunarskýrslu Framkvæmda-sjóðs fyrir árið 1994. Helstu frávikin eru þó þau að áætluð sjóðstaða í lok ársins 1996 lækkar hér úr um 1,2 milljörðum króna í 0,7 milljarða. Þess má geta að ákveðið var að nýta hagstæða sjóðstöðu í desember 1995 til þess að greiða upp lán í bandaríkjadollurum að fjárhæð tæplega 1 milljarður króna. Á sama hátt kemur hér fram í töflunni að ofan að útstreymi vegna tekinnna lána lækkar úr um 4,3 milljörðum króna í um 3,8 milljarða sem skýrist einnig af endurgreiðslu nefnds dollaraláns.

Framreikningurinn hér bendir til þess að áætluð greiðslustaða sjóðsins í árslok ársins 2000 verði betri sem nemur tæpum 0,5 milljörðum króna miðað við þann framreikning sem birtur var í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1994 og miðaðist við stöðu og verðlagsforsendur þann 31. desember 1994. Þessi mismunur skýrist m.a. í rekstrarhagnaði ársins 1995 og að afborganir lána hafa verið hraðari en áætlað hafði verið sem hefur í för með sér lægri fjármagnskostnað á tímabilinu í heild.

Sem fyrr er rétt að geta þess að í nefndum útreikningum hefur ekki verið tekið tillit til söluvirðis innleystra eigna, greiðslna innheimtanlegra vanskila og afborgana af útlánum með gjalddaga eftir lok ársins 2003. En þess má geta að framreikningurinn sýnir afborganir og vexti af veittum lánum allt til ársins 2007.

### **10-511 Fjarskiptaeftirlit ríkisins**

Fjarskiptaeftirlit ríkisins starfar samkvæmt lögum nr. 73/1984 sbr. lög nr. 32/1993. Það starfar undir stjórn samgönguráðherra. Stofnunin annast útgáfu leyfisbréfa, eftirlit með gerð búnaðar og lögboðnum tækniforskriftum, úthlutun tíðna og eftirlit með skilmálum með notkun. Samgönguráðherra setur gjaldskrá fyrir þjónustu Fjarskiptaeftirlits ríkisins. Frá og með árinu 1995 hefur Fjarskiptaeftirlit ríkisins starfað sem sjálfstæð stofnun en árið áður starfaði það í tengslum við Póst- og símamálastofnunina.

Vakin er athygli á að hagnaður ársins 1995 er verulegur. Fjárlög vegna ársins 1995 kváðu á um að reksturinn yrði í fjárhagslegu jafnvægi en reyndin varð sú að stofnunin skilaði tekjuafgangi að fjárhæð tæplega 28,0 m.kr. Stofnun eins og Fjarskiptaeftirlit ríkisins sem innheimtir tekjur samkvæmt opinberri gjaldskrá skal haga gjaldtöku þannig að tekjur mæti gjöldum, þ.m.t. eignakaupum. Ekki er ætlast til að stofnunin skili hagnaði eins og raun varð á. Ríkisendurskoðun telur að gjaldskrá

fjarskiptaeftirlitsins eigi að endurskoða með tilliti til gjalda og tekna stofnunarinnar.

Á árinu 1995 voru gefnir út reikningar fyrir rúmlega 3,5 m.kr. vegna ársins 1994. Ríkisendurskoðun telur að leggja beri áherslu á að tekjur stofnunarinnar hvert ár verði færðar á því ári. Jafnframt er lögð áhersla á að stofnunin geri verulegar endurbætur á reikningakerfum sínum á árinu 1996. Um leið þarf að styrkja almennt skrifstofuhald stofnunarinnar einkum að því er varðar innheimtu útistandandi reikninga.

Fjarskiptaeftirlitið hefur ráðið verktaka víða um land til að sinna eftirliti og greiðir þeim samkvæmt reikningi. Eins og árið áður innheimta sumir verktakanna ekki virðisaukaskatt af þessum viðskiptum.

### **11-302 Rafmagnseftirlit ríkisins**

Við endurskoðun vegna ársins 1995 kom í ljós að ennþá eru óleyst tvö ágreiningsmál vegna innheimtu rafveitueftirlitsgjalds. Annars vegar er um að ræða hvort Hitaveitu Suðurnesja beri að greiða rafveitueftirlitsgjald af rafmagnssölu til Varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli. Fyrir liggur að forsætisráðuneytið mun þurfa að úrskurða um hvort iðnaðar-eða utanríkisráðuneytið hafi forræði á því máli. Hitt málið snýst um óuppgerða skuld Rafmagnsveitu Reykjavíkur vegna álagningar þessa gjalds á árunum 1981 til 1984 og að hluta til árið 1988, en rafmagnsveitan hefur haft uppi árgreining varðandi skuldina og þá einkum dráttarvexti af henni. Í gangi munu vera óformlegar viðræður um að leysa málið en hægt hefur miðað.

Í endurskoðunarskýrslu er bent á nauðsyn þess að bætt verði úr áritunum á gjaldareikninga þar sem fullnægjandi áritanir vantar nokkuð oft. Einnig þarf að gæta betur að því að skýringar á tilefni og þátttakendum fylgi risnureikningum.

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

Í framhaldi af fyrri athugunum á bakfærðum reikningum, niðurfellingum á dráttarvöxtum og afsláttum af reikningum á árunum 1993 og 1994 var sambærileg könnun gerð á árinu 1995. Í ljós kom að fyrirkomulag þessara mála var enn með sama hætti. Ekki er undan-tekningarlaust hægt að rekja sig aftur til frumgagna sem skýra bakfærsluna og bakfærslur eru oft gerða án þess að áritun yfirmanna sé til staðar. Þar sem núverandi viðskiptakerfi býður ekki upp á innbyggð eftirlit með niðurfellingum og bakfærslum á tekjum, er nauðsynlegt að

ávallt sé fyrirliggjandi skrifleg heimild yfirmanna fyrir slíkum bakfærslum. Voru ítrekaðar fyrri ábendingar um að bætt yrði úr þessum veikleikum.

Rafmagnsveiturnar eiga íbúðarhúsnæði á nokkrum stöðum á landsbyggðinni sem leigt er starfsmönnum. Kannað var hvort útleigan uppfyllti þau skilyrði sem fram koma í lögum nr. 27/1968 um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins og reglugerð nr. 480/1992 um sama efni. Í ljós kom að skriflegir húsaleigusamningar hafa ekki verið gerðir eins og kveðið er á um í reglugerðinni. Í framhaldi að fyrirspurnum endurskoðenda er verið að leggja lokahönd á gerð slíkra samninga. Þá var bent á nauðsyn þess að ávallt sé fengin heimild fyrir lækkun eða niðurfellingu húsaleigu svo sem vegna starfsmanna sem sinna sérstökum gæslustörfum og þurfa því starfs síns vegna að búa á afskekktum og einangruðum stöðum. Samkvæmt umræddri reglugerð ber leigutaka að greiða allan kostnað við upphitun, lýsingu og ræstingu hins leigða húsnæðis. Í ljós kom að svo gildi ekki um rafmagnsreikninga í þeim tilvikum þar sem starfsmaður bjó utan þéttbýlis.

Komið var á framfæri athugasemdum vegna fyrirkomulags innkaupa, s.s. um notkun innkaupabeiðna en í sumum tilvikum voru slíkar beiðnir gefnar út eftir að innkaup höfðu átt sér stað. Þá var gerð athugasemd við að birgðabókhald stemmdi ekki við fjárhagsbókhald en um er að ræða tvö aðgreind kerfi.

Nokkrar athugasemdir voru gerðar í sambandi við innheimtu og skil á virðisaukaskatti, s.s. við að kennitala Rafmagnsveitanna komi ekki alltaf fram á reikningum vegna frádráttar á innskatti. Athugasemd var gerð við að að akstursskýrslum vegna bílaleigubifreiða komi ekki skýrt fram í öllum tilvikum hver hafi bifreiðina til umráða hverju sinni. Varðandi laun kom í ljós að í nokkrum tilvikum voru útistandandi fyrirframgreiðslur launa þrátt fyrir að slíkar greiðslur séu með öllu óheimilar.

Enn vantar á að reglur um risnuhald séu uppfylltar á fullnægjandi hátt. Eins og áður heyrir til undantekninga að beiðni fylgi með reikningum vegna risnu. Tilfnis risnu er nær undantekningarlaust getið en hins vegar kemur alloft fyrir að ekki sé getið hverjir njóta hennar. Tilfnis gjafa er ekki getið í öllum tilvikum. Eins og áður hefur verið bent á er algengt að starfsmenn fái greidda ýmsa smáreikninga sem að öllu jöfnu hefðu átt að greiðast af dagpeningum. Þá vill dragast úr hófi að ferðauppgjör séu bókfærð.

### 12-401 Vátryggingaeftirlitið

Á árinu 1995 voru rekstrartekjur Vátryggingaeftirlitsins umfram rekstrargjöld 2,7 m.kr. sem er um 2,0 m.kr. betri afkoma en lá að baki fjárheimild stofnunarinnar. Tekjur voru 17,1 m.kr. hærrí en kveðið var á um í fjárheimild og gjöld 14,8 m.kr. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við það ósamræmi sem verið hefur á milli fjárheimilda og niðurstöðu rekstrar, og telur að vanda þurfi betur fjárlagatillögur vegna stofnunarinnar.

Varðandi bókhald var m.a. bent á að færa þyrfti tékkareikning í bókhaldi, að gera þyrfti upp viðskiptaskuldir starfsmanna vegna ferðakostnaðar og að notaðir séu lögformlegir reikningar en ekki aðeins gíróseðlar vegna innheimtu á eftirlitsgjöldum.

Þá var bent á að taka þyrfti saman mánaðarlegt yfirlit um yfirvinnu-greiðslur til starfsmanna á grundvelli tímaskráningar en flestir starfsmenn stofnunarinnar fá greidda fasta yfirvinnu.

### 12-902 Samkeppnisstofnun

Samkeppnisstofnun sér sjálf um færslu fjárhagsbókhalds og greiðslu reikninga en launaskrifstofa fjármálaráðuneytis sér um launavinnslu. Á árinu 1995 voru rekstrargjöld stofnunarinnar umfram sértekjur 73 m.kr. sem var 3,1 m.kr. innan fjárheimilda.

Skipulega er staðið að færslu fjárhagsbókhalds og launavinnslu þ.m.t. viðveru- og fjarvistaskráningu. Öll tilskilin fylgiskjöl eru til staðar vegna ferðakostnaðar. Ferðareikninga ætti að bókfæra um viðskiptareikning eins og eyðublað þeirra gerir ráð fyrir og dagsetja í tilheyrandi reit eyðublaðs þegar gengið er frá þeim eftir ferðir.

Gott skipulag er á innra eftirliti launagjalda. Ríkisendurskoðun vill þó benda á að yfirmaður og starfsmenn ættu að undirrita tímaskýrslur. Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu um að alla reikninga eigi að árita til greiðslu enda þótt áritari sé sami starfsmaður og undirritar allar ávísanir.

### 12-903 Skráning hlutafélaga

Á árinu 1995 voru rekstrargjöld Hlutafélagaskrár 12,3 m.kr. sem var um 500 þ.kr. innan fjárheimilda. Launagjöld voru 1,0 m.kr. umfram heimildir en önnur rekstrargjöld 1,0 m.kr. og eignakaup rúmlega 500 þ.kr. innan heimilda. Stofnunin innheimtir gjöld fyrir skráningar samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs og teljast þau ekki til sértekna hennar.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að breytingar verði gerðar á meðferð tekna. Greiða ætti jafnóðum allar tekjur beint til ríkisfóðis. Breyta ætti færslu sjóðbókar vegna tekna á þann veg að hún sýni á hverjum tíma þá fjárhæð sem er í sjóðnum. Kvittanir vegna tekna í sjóði ættu að vera sérstaklega aðgreindar og í samræmi við sjóð og sjóðbók á hverjum tíma. Öllum tekjum sem í sjóðinn koma ætti að skila til ríkisfóðis og nota hann ekki að neinu leyti til annarra útborgana. Þess í stað ætti fastur sjóður að vera til staðar í stofnuninni vegna smáútgjalda sem endurgreidd væru af ríkisfóðis og ætti hann að vera aðskilinn frá sjóði fyrir tekjur. Peningar í sjóðnum ásamt greiddum smáreikningum ættu alltaf að vera í samræmi við fjárhæð fasta sjóðsins. Skilagreinum vegna smáreikninga sem endurgreiddir eru af ríkisfóðis ætti að halda til haga í stofnuninni.

Ekki fer fram sérstök viðveruskráning starfsmanna og stimpilklukka er ekki notuð hjá stofnuninni. Ekki er haldin fjarvistaskrá vegna starfsmanna. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt.

Stofnunin nýtti sér ekki rammasamninga Ríkiskaupa á árinu 1995. Ríkisendurskoðun leggur til að hún kynni sér þá kosti sem þeir bjóða upp á.

#### **14-221 Hollustuvernd ríkisins**

Fjárheimildir stofnunarinnar á árinu 1995 námu alls 99,9 m.kr. en gjöld umfram sértekjur voru 104 m.kr. Rekstrarniðurstaðan varð því 4,2 m.kr. verri en heimildir gerðu ráð fyrir eða 4,2%. Greiðslustaða stofnunarinnar á árinu 1995 var neikvæð um 3,5 m.kr. og var sú fjárhæð dregin frá fjárheimildum ársins 1996.

Við athugun kom í ljós að rekstraráætlun ársins 1995 var með halla sem nam um 8 m.kr. Samkvæmt upplýsingum framkvæmdastjóra studdu bæði stjórn stofnunarinnar og umhverfisráðuneyti þá ákvörðun að draga ekki saman reksturinn þó fjárheimildir nægðu ekki til að halda óbreyttu rekstrarumfangi. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessa ákvörðun og bendir á að stofnunum ber að haga rekstri sínum þannig á hverjum tíma að hann rúmist innan heimilda fjárlaga.

Gerð var athugasemd við að bankareikningar voru ekki stemmdir af reglulega og við að gíróreikningur var ekki færður í bókhaldi. Þá var gerð athugasemd við umsjón viðskiptamannareikninga sem í sumum tilfellum voru færðir með ranga stöðu í bókhaldi. Unnið var að því á árinu að leiðrétta og afskrifa fjárhæðir sem eru á þessum reikningum. Þá kom fram að stofnunin innheimtir ekki virðisaukaskatt af þjónustu sinni, en að mati Ríkisendurskoðunar gæti hluti hennar fallið undir



virðisaukaskattskylda starfsemi. Hollustuvernd var bent á að leita álits ríkisskattstjóra varðandi það atriði.

#### **14-301 Skipulagsstjóri ríkisins**

Fjárheimildir stofnunarinnar á árinu 1995 námu alls 52,2 m.kr. Gjöld að frádregnum sértekjum námu hins vegar 33,8 m.kr. Reksturinn var þannig 18,4 m.kr. innan heimilda eða sem nemur 35%. Skýrist þessi niðurstaða aðallega með að skipulagsgjald reyndist hærri en áætlað hafði verið.

Skipulagsgjald er megin tekjustofn stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er skipulagsgjald ríkistekjur sem ætti að tekjufæra hjá ríkissjóði í stað þess að færa það sem sértekjur hjá stofnuninni. Rekstur stofnunarinnar ætti síðan að fjármagna með fjárveitingum og eiginlegum sértekjum. Með slíku fyrirkomulagi væri dregið úr óvissu við áætlanagerð þannig að betur mætti samræma fjárveitingar og rekstrargjöld.

Eftirliti með viðskiptareikningum hefur verið nokkuð ábótavant hjá stofnuninni og eru þeir ekki reglulega stemmdir af. Við skoðun kom í ljós að í nokkrum tilfellum höfðu viðskiptareikningar staðið óhreyfðir í mörg ár. Þá voru nokkrir viðskiptareikningar vegna ferðakostnaðar ekki verið stemmdir af. Stofnuninni var bent á að bæta þyrfti afstemmingu á viðskiptareikningum. Einnig var bent á að stemma af banka- og gíróreikninga a.m.k. einu sinni í mánuði.

Innra eftirlit með sértekjum hjá stofnuninni var ekki talið fullnægjandi. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að breyta núverandi tekjuskráningarkerfi stofnunarinnar og m.a. að skoða í því sambandi hvort hagkvæmt sé að tölvuvæða skráninguna.

Ákveðið innheimtuferli er ekki til staðar vegna vanskilakrafna og dráttarvextir eru ekki reiknaðir á slíkar kröfur. Enda þótt innheimta gangi almennt vel hjá stofnuninni er nauðsynlegt að setja fastar reglur um hana.

#### **14-310 Landmælingar Íslands**

Landmælingar Íslands heyra undir umhverfisráðuneyti og starfa eftir lögum nr. 31 frá 1985. Fjárheimildir stofnunarinnar á árinu 1995 námu alls um 73 m.kr. Rekstur stofnunarinnar var um 900 þús.kr. innan heimilda eða sem svarar 1,3%.

Almennt er færsla bókhalds, fjárumsýsla og innra eftirlit í góðu lagi hjá stofnuninni. Þó er tegundamerking í bókhaldi ekki nægjanlega nákvæm í öllum tilfellum.

Við endurskoðun komu í ljós nokkur dæmi um risnu þar sem tilefni virtist ekki fullnægjandi. Var þar um að ræða risnu í tengslum við samskipti innan íslenska stjórnkerfisins og vegna sérfræðinga sem vinna að verkefnum fyrir stofnunina. Ekki var í öllum tilfellum greint nægilega nákvæmlega frá tilefni risunnar. Í síðustu endurskoðunarskýrslu var gerð athugasemd við að greiddar væru stöðumælasektir sem starfsmenn fá er þeir sinna erindum fyrir stofnunina. Við endurskoðun nú kom fram að enn eru greiddar stöðumælasektir og er því ítrekað hér að starfsmenn eiga sjálfir að greiða sektir.

#### **14-410 Veðurstofa Íslands**

Gjöld, að frádregnum sértekjum hjá Veðurstofu Íslands, námu um 238 m.kr. á árinu 1995, en fjárheimildir voru alls um 235 m.kr. Fór reksturinn um 3,1 m.kr. eða 1,3 % fram úr heimildum. Tekjur stofnunarinnar jukust milli áráanna 1994 og 1995 um 17,5 m.kr. eða 16%. Hækkunina má aðallega rekja til framlaga og styrkja frá innlendum og erlendum aðilum vegna verkefna sem tengjast snjóflóðavörnum.

Almennt var frágangur fylgiskjala og færsla bókhalds nákvæm og vel unnin hjá stofnuninni. Í nokkrum tilfellum vantaði þó viðeigandi áritanir á reikninga. Einnig vantaði upphæð fylgiskjals í bókhaldsstimpil. Nokkuð er um að reikningar vegna utanlandsferða starfsmanna séu ekki gerðir upp innan tilskilins frests sem er einn mánuður frá lokum ferðar. Mikilvægt er að frágangur ferðareikninga dragist ekki. Við uppgjör eru reikningar sem tilheyra uppgjörsári en berast eftir lok janúar árið eftir uppgjörsár, færðir sem kostnaður á hið nýbyrjaða ár. Bent er á að ávallt skuli færa gjöld á það ár sem þau tilheyra.

Eignaskrá hefur ekki verið haldin hjá Veðurstofunni. Beðið hefur verið eftir að staðlaður hugbúnaður vegna eignaskráningar hjá hinu opinbera væri tilbúinn. Þessi hugbúnaður er nú tilbúinn og fékk Veðurstofan hann í mars 1996.

#### **27-984 Atvinnuleysistryggingasjóður**

Atvinnuleysistryggingasjóður starfar samkvæmt lögum nr. 93/1993 með síðari breytingum. Stutt er síðan verulega tók að reyna á þörfina fyrir

slíkan sjóð þar sem atvinnuleysi hafði um langt skeið verið nánast óþekkt í íslensku atvinnulífi. Árið 1987 var atvinnuleysisstigið 0,4% af áætluðum mannafla á vinnumarkaði en árið 1994 nam það um 4,7%. Útborgaðar atvinnuleysisbætur hækkuðu úr 3,0 milljörðum kr. árið 1993 í 3,6 milljarða kr. árið 1994 og í 3,8 milljarða kr. árið 1995.

Við endurskoðun á sjóðnum var bent á að húsnæði hans væri fullnýtt og að vinnuaðstaða starfsfólks og rými til vörslu á skjölum væri ekki viðunandi. Vakin var athygli á að enginn aðili hefði með höndum eftirlit með því að áritun vinnumiðlana eigi alltaf rétt á sér, þ.e. að viðkomandi sé ennþá án atvinnutekna. Nauðsynlegt er að samkeyra upplýsingar um bótaþega til að auðvelda eftirlit og koma í veg fyrir misnotkun.

Skóðaðar voru greiðslur til nokkurra stéttarfélaganna í Reykjavík, en stéttarfélagin sjá um að deila út bótunum. Varð ekki annað séð en að eðlilega væri að afgreiðslunni staðið. Við könnun á vinnubrögðum utan Reykjavíkur fengust ekki nægjanlega góð gögn til að segja mætti til um ágæti vinnubragða þar. Þá voru könnuð gögn og afgreiðslur vegna þeirra bótaþega sem komu nýir inn á atvinnuleysisskrá í júní 1994. Niðurstaðan var svipuð og að ofan, gögn og afgreiðslur í Reykjavík voru í viðunandi horfi en utan af landi bárust ekki gögn frá öllum aðilum.

Innra eftirlit á skrifstofu er í ágætu horfi fyrir utan skörun á störfum gjaldkera og fjármálastjóra, en sá síðarnefndi sér um bókun fylgiskjala, tekur við greiðslum, hefur heimild til útgáfu ávísana, auk þess að leysa gjaldkera af.

### **29-981 Fasteignir ríkissjóðs**

Ekki eru í gildi nein sérstök lög um Fasteignir ríkissjóðs en stofnunin starfar eftir reglum fjármálaráðuneytisins frá 8. júlí 1991 og telst hún B-hluta stofnun. Samkvæmt nefndum reglum hefur stofnunin umsjón með rekstri, eðlilegu viðhaldi og breytingum á þeim fasteignum sem fjármálaráðuneytið ákveður á hverjum tíma. Fasteignir í umsjá stofnunarinnar eru leigðar út og er leiga fasteigna færð sem tekjur hjá stofnuninni og á móti eru færð rekstrargjöld vegna starfseminnar. Í árslok 1995 voru um 50 fasteignir í umsjá stofnunarinnar.

Rekstrartekjur sem aðallega eru leigutekjur námu um 269 m.kr. á árinu 1995 og höfðu vaxið úr 251 m.kr. frá 1994 eða um 7,1%. Rekstrargjöldin voru um 330 m.kr. þar af voru afskriftir tæplega 55 m.kr. Samkvæmt rekstrarreikningi nam tap stofnunarinnar því um 61 m.kr. árið 1995 en árið 1994 varð um 13 m.kr. hagnaður af starfseminni.

Sé litið til síðustu fjögurra ára voru samanlagðar rekstrartekjur um 989 m.kr. og rekstrargjöld án afskrifta 937 m.kr. Það þýðir að þær hafa að meðaltali verið 5,6% hærri en rekstrargjöldin. Taflan hér að neðan sýnir tekjur og gjöld á rekstrarreikningi og helstu eignaliði á efnahagsreikningi fyrir árin 1992 til 1995. Samanlagður hagnaður fyrir afskriftir, síðustu fjögurra ára, nam um 88 m.kr. á móti afskriftum að fjárhæð 212 m.kr. og samanlagt tap nam því um 124 m.kr.

Tafla 31. Rekstrarniðurstaða og eignir Fasteigna ríkissjóðs 1992-1995

Í m.kr.	1992	1993	1994	1995	Samtals:
Rekstrartekjur	214	255	251	269	989
Framlög frá A-hluta	4	32	0	0	36
Rekstrargjöld án afskrifta	(245)	(232)	(185)	(275)	(937)
(Tap) hagnaður fyrir afskriftir	(27)	55	66	(6)	88
Afskriftir	(53)	(51)	(53)	(55)	(212)
(Tap) hagnaður	(80)	4	13	(61)	(124)

Eignir:

Viðskiptareikn. v. A-hluta	29	85	155	155
Fasteignir	2.852	2.708	2.790	2.786
Aðrar eignir	10	8	6	4
	2.891	2.801	2.951	2.945

Á efnahagsreikningi eru þær fasteignir sem stofnunin hefur umsjón með eignfærðar og nam sá eignaliður tæpum 2,8 milljörðum í árslok 1995 eins og fram kemur í töflunni. Á móti er andvirði fasteigna fært á eigið fé. Hins vegar eru kaup á fasteignum og stofnkostnaður vegna þeirra gjaldfærð jafnóðum og kaup fara fram. Útgjöld vegna stofnkostnaðar eru færð hjá A-hluta ríkissjóðs undir fjárlagaliðnum „09-981 Ýmsar fasteignir ríkissjóðs“. Af þeim sökum er það óraunhæft að eignfæra fasteignir og gjaldfæra reiknaðar afskriftir af þeim í bókhaldi stofnunarinnar með þeim hætti sem gert hefur verið. Að þessu leyti þarf að vera samræmi milli gjaldfærslu í A- og B-hluta ríkisreiknings. Auk þess má nefna að afskriftirnar eru ekki reiknaðar af uppfærðu kostnaðarverði í samræmi við gildandi reikningsskilareglur. Fasteignirnar eru færðar upp á því fasteignamati sem í gildi er í lok hvers árs og er breytingin á hverju ári færð sem endurmat. Afskriftirnar reiknaðar af gildandi fasteignamati í árslok.

Liðurinn „aðrar eignir“ sem fram kemur í ofangreindri töflu samanstandur af varanlegum rekstrarfjármunum að undanskildum fasteignum. Þeir eru færðir miðað við uppfært kostnaðarverð og sem síðan er afskrifað árlega um ákveðinn hundraðshluta.

Stofnunin er í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis og hefur greiðslustaða hennar jafnan verið bókfærð á viðskiptareikning við ríkissjóð.

Neðangreind tafla sýnir hvernig greiðslustaðan hefur verið frá árslokum 1988 til 1995 á verðlagi hvers árs.

Tafla 32. Þróun viðskiptareiknings Fasteigna ríkissjóðs

Í m.kr.	við A-hluta ríkissjóðs 1988-1995	
	Staða í árslok <sup>1)</sup>	Hreyfing
1988	21	
1989	18	(3)
1990	25	7
1991	62	37
1992	13	(49)
1993	85	72
1994	155	70
1995	155	0

\*) Þ.e. ríkissjóður skuldar Fasteignum ríkissjóðs

Eins og fram kemur í ofangreindri töflu hefur staðan á viðskiptareikningi verið að vaxa nokkuð jafnt og þétt frá 21 m.kr. í árslok 1988 í 155 m.kr. í árslok 1995, þegar frá er talin neikvæð greiðslustaða árána 1989 og 1992. Samanlagður greiðsluafgangur frá árslokum 1988 til ársloka 1995 nam um 134 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneyti mun vera fyrirhugað að nýta greiðsluafgang stofnunarinnar til endurbóta og viðhaldsframkvæmda.

Sé eingöngu litið til árána frá 1992 til 1995 þá nam samanlagður greiðsluafgangur stofnunarinnar um 93 m.kr. Til samanburðar má nefna að samanlagður rekstrarhagnaður fyrir afskriftir samkvæmt rekstrarreikningi, árin 1992 til 1995, var um 88 m.kr. eins og fram kemur í töflunni. Þannig virðist vera nokkuð samræmi milli greiðsluafgangs og rekstrarniðurstöðu fyrir afskriftir.

Af framansögðu má ráða að þörf er á skýrari lagareglum um starfsemi Fasteigna ríkissjóðs. Almennu telur Ríkisendurskoðun það vera rétt að ríkisstofnanir greiði eðlilega leigu fyrir afnot sín af húsnæði í eigu ríkisins.

### 30-101 Póst- og símamálastofnunin

Staða viðskiptareikninga við lögfræðistofu þá er annast vanskilainnheimtu fyrir stofnunina var í árslok 1995 325 m.kr. en í árslok árið áður 274 m.kr. Lagt er til að stofnunin skipuleggi feril vanskilainnheimtunnar á ný með það að markmiði að minnka umfang

lögfræðinnheimtunnar. Í mörgum tilvikum getur stofnunin sjálf lokið ferlinum án lögfræðinga t.d. í gjaldþrotamálum.

Í eigu stofnunarinnar eru skuldabréf sem komin eru til vegna sölu búnaðar Póst- og símamálastofnunarinnar. Námu kröfur þessar um 24 m.kr. í árslok 1995. Þau skuldabréf sem greitt er af í gegnum greiðslukortafyrirtæki eru öll í skilum. Því er öðru vísi farið í tilvikum þegar um sjálfskuldarábyrgð er að ræða. Þar voru skoðuð 33 bréf af 118. Af þeim voru 9 í fullum skilum, 7 höfðu verið í vanskilum í einn mánuð, 7 í vanskilum í tvo mánuði, 9 í vanskilum í þrjá mánuði og 1 í vanskilum í fimm mánuði. Kröfur stofnunarinnar vegna þessara síðast nefndu bréfa námu tæplega 4,9 m.kr. í árslok. Almenna reglan er sú að þegar bréf hafa verið í vanskilum í þrjá mánuði eru þau send lögmanni til innheimtu. Eindregið er lagt til að stofnunin hætti viðskiptum þar sem greiðslur eru með skuldabréfum með sjálfskuldarábyrgð.

Vörubirgðir eru taldar 301,9 m.kr. samkvæmt bókhaldi, en sambærileg fjárhæð úr birgðakerfi er 299,0 m.kr. Ekki liggur fyrir óyggjandi skýring á þessum mismun en hann stafar m.a. af galla í birgðakerfinu. Vörubirgðir jukust um tæplega 78 m.kr. á árinu en þar munar mest um aukningu á birgðum símaefnislagers sem eru á ábyrgð notendabúnaðardeildar. Ríkisendurskoðun telur að aukningin sé meiri en æskilegt geti talist og leggur til að stofnunin endurskipuleggi innkaupa- og birgðamál notendabúnaðardeildar. Á árinu 1995 vann Póst- og símamálastofnunin að endurbótum á innkaupa- og birgðakerfinu og lauk þeirri vinnu að mestu í lok ársins. Er við það miðað að breytingarnar taki gildi í ársbyrjun 1996. Verður þetta kerfi endurskoðað sérstakleg á árinu 1996 þegar nokkur reynsla hefur fengist af notkun þess.

Í bókum Póst- og símamálastofnunarinnar er enn að finna eignfærslu veðskuldabréfa vegna Þönglabakka 6. Bréf þessi eru sameiginleg með veðskuldabréfum fjármálaráðuneytisins vegna sölu sameiginlegrar eignar þessara aðila. Bréfin hafa verið til innheimtu hjá ríkisféhirði og hefur verið greitt af þeim þar. Er annað bréfið upp greitt. Ríkisféhirðir hefur ekki gert upp hluta Póst- og símamálastofnunarinnar í þessum veðskuldabréfum. Er hér ítrekað að stofnunin gangi eftir því við fjármálaráðuneytið að bréf þessi verði gerð upp og hlutur hennar verði henni greiddur.

Viðskiptareikningur við Alþjóðaflugþjónustuna stóð í rúmlega 51 m.kr. í árslok og hafði lækkað úr 72 m.kr. árið áður. Fjárhæðir þessar stemma ekki við fjárhæðir Alþjóðaflugþjónustunnar þar sem Póst- og símamálastofnunin hefur ekki fært til gjalda hjá sér 5% hlutdeild í

kostnaði sem íslensk stjórnvöld bera skv. samningi við Alþjóðaflugmálastjórnina (ICAO) vegna óbeins hagræðis af starfseminni. Ágreiningur hefur verið uppi um hvort Póst- og símamálastofnunin eða ríkissjóður ættu að bera þennan kostnað. Er hér mælt til að þetta mál verði endanlega útkljáð á árinu 1996 milli þessara aðila. Jafnframt er lagt til að viðskiptareikningarnir að öðru leyti verði stemmdir af milli stofnananna.

Televerket í Noregi reisti á sínum tíma jarðstöð að Eik í Noregi. Fimm Norðurlandþjóðir hafa gert með sér samning um notkun og notkunarrétt á stöðinni. Árlega greiða þjóðirnar hluta í kostnaði vegna afskrifta, reksturs og viðhalds. Póst- og símamálastofnunin afskrifaði á árinu 1995 „eignarhluta“ sinn í stöðinni en hann hafði verið „keyptur“ árið áður. Jafnframt hefur stofnunin eignfært hlut sinn frá árinu 1995. Þessi eignauppfærsla er í engu samræmi við ákvæði sammingsins og ber að færa útgjöld vegna þátttöku í rekstri jarðstöðvarinnar til gjalda ár hvert á meðan samningurinn gildir.

Skammtímalán í árslok námu alls 71 m.kr. Stærsti liðurinn var ógjaldfallinn virðisaukaskattur að fjárhæð 43 m.kr. Þá námu áfallin en ógjaldfallin vaxtagjöld um 12 m.kr. og ógjaldfallnar eftirstöðvar vegna fasteignakaupa 3 m.kr.

Á árinu fór fram endurskoðun á starfsemi umdæmis V og var sérstaklega tekið fyrir útgáfumál reikninga síma- og fjarskiptaþjónustu. Var þar lagt til að hafin yrði endurskoðun á útgáfu- og innheimtukerfi símareikninga. Þá var gagnrýnt að reikningar væru tvíútgefnir þar sem annar reikningurinn er gefinn út í afgreiðslukerfi póst- og símstöðva og væri frumgagn fyrir hinum síðari en sá er gefinn út í A-gíróseðli. Jafnframt er lagt til að bakfæra ranga reikninga og gefa út nýja í stað þess að lækka ranga reikninga með frádrætti eins og gert er. Enn fremur verði deildarstjóra ekki heimilað að breyta kostnaðarskýrslum vegna útgáfu reikninga heldur skuli skýrslurnar sendar þeim sem þær tóku saman.

Reikningaútgáfa vegna erlendra viðskipta er ekki í neinni heildstæðu reikningagerðarkerfi. Er það með öllu óviðunandi og verður að leggja áherslu á endurbætur þar á. Jafnframt er æskilegt að fela tiltekinni starfsdeild innan stofnunarinnar að annast útgáfu þeirra í stað núverandi fyrirkomulags.

Þá er það gagnrýnivert hvað stundum tekur langan tíma að afgreiða kvartanir vegna meintra rangra reikninga.

Símareikningar einstaklinga eru gefnir út ársfjórðungslega. Þar er krafín þriggja mánaða fyrirframgreiðsla fyrir tiltekið magn teljaraskrefa, breytilegt eftir landshlutum. Að auki er reikningsfærður á sama reikningi umframskrefafjöldi þriggja mánaða sem liðnir eru. Þessu til viðbótar er svo einn mánuður þar á milli sem notaður til að reikningsfæra álestur skrefa og gefa reikninga út. Hver reikningur nær því yfir sjö mánaða tímabil. Aldrei hefur verið tekið tillit til þessa um áramót og hefur alltaf verið miðað við útgáfu reikninga ársins þegar tekjufært er. Rétt þykir að íhuga hvort breyta eigi þessu fyrirkomulagi.

Gerð var athugun á skráningu vinnuseðla og þeir bornir saman við stimplanir í og úr vinnu. Almennt er þetta í góðu lagi en þó finnast dæmi um annað. Athugasemd sem gerð var gefur tilefni til að mælast til að nánar sé fylgst með stimplun þeirra sem einnig skrá vinnu sína á vinnuseðla. Svo virðist sem stimpluninni sé frekar ábótavant undir þeim kringumstæðum.