

FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

ÁRIÐ 1989

MARS 1990

E F N I S Y F I R L I T

Inngangur	2
Helstu niðurstöður.....	3
Helstu markmið fjárlaga fyrir árið 1989 og verðlagsforsendur.....	6
Afkoma A-hluta ríkissjóðs 1989.....	11
Fjárbörf A-hluta ríkissjóðs innan ársins 1989.....	21
Sparnaður í rekstrarútgjöldum A-hluta ríkissjóðs á árinu 1989	23
Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs 1989 miðað við 1988	26
Innheimta og skil ríkissjóðstekna	33
Launakostnaður A-hluta ríkissjóðs árið 1989	35
Afkoma A-hluta ríkissjóðs í samanburði við fjárlög tímabilið 1975 til 1989	37
Skuldabréfakaup Húsnæðisstofnunar ríkisins af lífeyrissjóðum árabilið 1986 - 1989	40

Fylgiskjöl:

1. Skipting heildargjalda ríkissjóðs 1989
2. Skipting útgjalda ríkissjóðs umfram fjárlög eftir viðfangsefnum
3. Greiðslum umfram heimildir skipt á ráðuneyti
4. Skipting innheimtra tekna ríkissjóðs
5. Mismunur innheimtra tekna og fjárlaga
6. Launakostnaður hjá A-hluta ríkissjóðs árin 1988 og 1989 á föstu verðlagi
7. Fjöldi stöðugilda hjá A-hluta stofnunum ríkisins árin 1988 og 1989
8. Samanburður á afkomu ríkissjóðs skv. fjárlögum og reikningi árin 1975-1989
9. Afkoma ríkissjóðs skv. fjárlögum og í raun sem % af landsframleiðslu borin saman við vöxt landsframleiðslu

Inngangur

Með vísan til 1. gr. laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun, þar sem kveðið er á um að stofnunin skuli fylgjast með framkvæmd fjárlaga, var á síðasta ári gerð skýrsla um framkvæmd fjárlaga tímabilið janúar til júní 1989. Skýrsla sú sem hér birtist fjallar um framkvæmd fjárlaga árið 1989.

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum ríkisfjármála á árinu 1989 í samanburði við fjárlög og fjárlög nr. 111/1989. Gerð er grein fyrir þeim meginmarkmiðum sem að var stefnt við fjárlagagerðina og þau borin saman við niðurstöður ársins 1989. Jafnframt er gerð grein fyrir innheimtu ríkissjóðstekna og eftirstöðvum þeirra í árslok. Þá er lagt mat á hvernig til hefur tekist við að ná fram þeim sparnaði í ríkisútgjöldum sem gert var ráð fyrir í fjárlögum. Ennfremur er gerður samanburður á rekstrarafkomu ársins 1989 og ársins 1988. Fjallað er um þróun launakostnaðar hjá A-hluta ríkissjóðs frá árinu 1988 til ársins 1989. Þá er afkoma A-hluta ríkissjóðs borin saman við fjárlög á tímabilinu 1975 til 1989. Að lokum er gerð grein fyrir þróun vaxtakjara sem lífeyrissjóðirnir hafa fengið af lánum, sem þeir hafa veitt til Húsnæðisstofnunar ríkisins frá því lög nr. 54/1986 um Húsnæðisstofnun ríkisins tóku gildi.

Helstu niðurstöður

Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum er varða afkomu A-hluta ríkissjóðs árið 1989 og skýrt frá þeim markmiðum sem að var stefnt í fjárlögum þess árs.

- ◆ Samanburður á afkomu A-hluta ríkissjóðs í árslok 1989 við fjárlög fyrir árið 1989 og fjárukalög nr. 111/1989 leiddi eftirfarandi aðalatriði í ljós:
 - Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs varð umtalsvert lakari en að var stefnt við fjárlagagerð fyrir árið 1989. Áformað var að tekjur umfram gjöld næmu 636 milljónum króna en þess í stað námu gjöld umfram tekjur 6,0 milljörðum króna. Í fjárukalögum nr. 111/1989 var áætlað að gjöld umfram tekjur næmu tæpum 4,9 milljörðum króna en rekstrarafkoman reyndist 1,2 milljörðum króna verri.
 - Í fjárlögum 1989 og fjárukalögum fyrir 1989 nr. 111/1989 var stefnt að því að greiðsluafkoman yrði í jafnvægi en í reynd varð hún neikvæð um 2,1 milljarð króna. Ríkissjóður fjármagnaði aukna fjárförf með innlendum lántökum til skamms tíma og með yfirdrætti á viðskipta-reikningi hjá Seðlabanka Íslands.
 - Verðlagsbreytingar urðu nokkuð aðrar en fjárlög gerðu ráð fyrir. Þannig hækkaði innlent verðlag um 6,5% umfram áætlun fjárlaga. Hækkun launa frá árinu 1988 var í fjárlögum áætluð um 7,5% en varð í reynd um 13%. Meðalgengi hækkaði að meðaltali um 25,5% frá árinu 1988 til 1989 en í fjárlögum var gert ráð fyrir um 11% hækkun.
- ◆ Ríkisendurskoðun hefur lagt mat á hvernig til hefur tekist við að ná þeim sparnaði sem gert var ráð fyrir í fjárlögum og var í því skyni tekið mið af rekstrarumfangi ársins 1988. Mat stofnunarinnar er að rúmlega helmingur þess sparnaðar, sem að var stefnt, hafi náðst og er hann metinn á um 750 milljónir króna. Gerð var sérstök athugun á þróun gjalda hjá aðalskrifstofum ráðuneyta og hjá Alþingi frá árinu 1988. Raunlækkun gjalda hjá fyrrnefndum aðilum er metin á um 70 milljónir króna eða um 4,3%.

- ◆ Ríkisendurskoðun telur brýnt að þeim innheimtuaðgerðum, sem gripið var til á síðastliðnu ári, verði haldið áfram og að aðhald fjármálaráðuneytis sé mikilvægt í því sambandi. Skv. bráðabirgðatölum um innheimtu ríkissjóðstekna á árinu 1989 munu gjaldfallnar eftirstöðvar opinberra gjalda nema um 14,6 milljarðar króna í árslok 1989 en þær voru 10,0 milljarðar króna í árslok 1988 og hefur þá verið tekið tillit til niðurfærslna að fjárhæð 1,4 milljarðar króna. Stofnunin telur að um 15% af þessum eftirstöðvum geti tapast, eða um 2,0 milljarðar króna.
- ◆ Fjölgun reiknaðra starfa hjá A-hluta ríkissjóðs á árinu 1989 frá árinu á undan er metin til 64 stöðugilda eða 0,4%. Í fjárlögum ársins 1989 var gert ráð fyrir um 400 nýjum stöðugildum en á móti var gert ráð fyrir að launakostnaður yrði skertur um 4-5%. Árangri aðalhaldaaðgerðanna má skipta í tvennt. Launakostnaður hefur lækkað um 350 milljónir króna vegna minni fjölgunar starfsfólks en svarar til fjölgunar þeirra nýju starfa sem gert var ráð fyrir í fjárlögum. Launakostnaður hefur lækkað um 100 milljónir króna til viðbótar vegna þess að meðalfjöldi yfirvinnustunda á starfsmann hefur dregist saman.
- ◆ Samanburður á afkomu A-hluta ríkissjóðs og fjárlögum tímabilið 1975 til 1989 sýnir að gjöld umfram tekjur, reiknuð á meðalverðlagi ársins 1989, urðu samtals rúmlega 42 milljörðum króna hærrí en áformað var í fjárlögum. Fjárlög gerðu ráð fyrir að gjöld umfram tekjur næmu tæpum 1,0 milljarði króna en þau urðu rúmlega 43,0 milljarðar króna. Athugun á ríkisfjármálum frá árinu 1975 sýnir að viðvarandi rekstrarhalli er hjá A-hluta ríkissjóðs og hefur hann að meðaltali verið 4,5% af tekjum sl. 15 ár eða sem nemur tæplega 3,0 milljörðum króna árlega.
- ◆ Ríkisendurskoðun hefur athugað þróun vaxtakjara sem lífeyrissjóðirnir hafa fengið af þeim lánum, sem þeir hafa veitt Húsnæðisstofnun ríkisins frá því að lög nr. 54/1986 um Húsnæðisstofnun ríkisins tóku gildi. Niðurstaða þeirrar athugunar sýnir að vextir af lánum lífeyrissjóðanna til Húsnæðisstofnunar ríkisins hafa hækkað nokkuð jafnt og þétt síðustu árin. Allt fram til ársins 1988 voru vextir á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar lægri en vextir spariskírteina ríkissjóðs en það snerist við á árinu 1989. Vextir á árabílinu 1986 til 1988 voru að jafnaði um 1,5% lægri hjá Húsnæðisstofnun en meðalvextir spariskírteina. Á árinu 1989 voru vextir af skuldabréfum Húsnæðisstofnunar 1,45% hærrí en vextir spariskírteina.

Helstu markmið fjárlaga fyrir árið 1989 og verðlagsforsendur

Í þeim hluta greinargerðar með fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 1989, þar sem fjallað er um útgjöld A-hluta ríkissjóðs, segir m.a. að með frumvarpinu sé stefnt að minni þenslu útgjalda, en þó skuli skerða þjónustu sem minnst og jafnframt skapa nokkurt svigrúm til að sinna mikilvægum verkefnum á sviði menningar-, félags- og umhverfismála. Í stað niðurskurðar skyldi stöðva frekari aukningu ríkisútgjalda og endurmeta ráðstöfun þess fjár sem varið er til sameiginlegra þarfa.

Aðalatriðin voru eftirfarandi:

- ◆ Lækkun á framlögum til framkvæmda, einkum þar sem mest þensla hefði ríkt. Ekki skyldi ráðist í nýframkvæmdir og ýmsum framkvæmdum, sem í gangi voru, skyldi dreift á lengri tíma.
- ◆ Ýmis framlög skyldu vera óbreytt að krónutölu.
- ◆ Draga skyldi úr starfsmannahaldi á vegum ríkisins.
- ◆ Þjónustustofnunum var ætlað að verðleggja og selja þjónustu sína í auknum mæli í samræmi við tilkostnað.
- ◆ Starfsemi nokkurra stofnana og einstök viðfangsefni þeirra skyldi tekin til sérstakrar athugunar, starfsemin lögð niður, flutt til annarra eða hagrætt.
- ◆ Gert var ráð fyrir því að fjármálakafli laga um framhaldsskóla kæmi ekki til framkvæmda á árinu 1989, þrátt fyrir þá kostnaðartilfærslu, sem þá ætti að verða skv. lögum um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
- ◆ Stefnt skyldi að verulegum sparnaði í heilbrigðiskerfinu. Lækka átti lyfjakostnað með því að breyta reglum um lyfjanotkun, lyfjasölu og verðákvörðun á lyfjum. Sérfræðikostnað átti að lækka með því að taka upp nýtt tilvísunarkerfi og með breyttum samningsákvæðum og bættu skipulagi. Kostnað við rannsóknarstofur skyldi lækka verulega með því að færa rekstur þeirra í auknum mæli til sjúkrahúsa.

Við gerð fjárlagafrumvarpsins var áætlað að framangreindar aðgerðir myndu hafa í för með sér um 1,2 milljarða króna raunlækkun útgjalda m.v. framlög árið 1988 sem skiptist þannig í grófum dráttum:

	m.kr.
Launaútgjöld	600
Stofn- og viðhaldsframlög (án fjármagnstilf.)	350
Sjúkratryggingar, lyfja- og sérfræðiþj.	170
Hækkun sértekna stofnana	<u>100</u>
Alls	<u>1.220</u>

Í meðförum Alþingis voru útgjöld A-hluta ríkissjóðs hækkuð nettó um 333,5 milljónir króna eða um 0,4% frá frumvarpi sem skiptist þannig á útgjaldaflokka:

M.kr.	Hækkun	Lækkun	Mismunur
Rekstur	395,5	331,9	63,6
Viðhald	140,8	--	140,8
Stofnkostn./tilfærslur	<u>352,6</u>	<u>223,5</u>	<u>129,1</u>
Alls	<u>888,9</u>	<u>555,4</u>	<u>333,5</u>

Áformaður sparnaður í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1989 breyttist þannig við afgreiðslu Alþingis að stofn- og viðhaldsframlög voru hækkuð um 220,0 milljónir króna en rekstrarframlög, þ.m.t. launaútgjöld, voru lækkuð um 330,0 milljónir króna.

M.kr.	Frumvarp	Fjárlög	Mismunur
Rekstur þ.m.t. laun	770,0	1.100,0	330,0
Stofn./viðhaldsfrl.	350,0	130,0	<220,0>
Sértekjur	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	--
Alls	<u>1.220,0</u>	<u>1.330,0</u>	<u>110,0</u>

Í athugasemdum með fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 1989 segir m.a. að gert sé ráð fyrir frekari uppstokkunum á tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs til þess að tryggja fjárhag hans. Þessi tekjuöflun skyldi miða að því að þeir sem mestar hefðu eignir og öfluðu mestra tekna bæru meirihluta aukinnar skattheimtu. Auk þess skyldi með þessu hamlað gegn innflutningi og fjárfestingum.

Uppstokkunin átti að beinast að eftirfarandi atriðum:

- ◆ Breytingum á ýmsum sköttum s.s. vörugjaldi, bensíngjaldi og innflutningsgjaldi af bílum.
- ◆ Hækkun eignarskattshlutfalls einstaklinga og fyrirtækja og hærra skattþrep fyrir þá einstaklinga sem áttu skuldlausu eign yfir ákveðnu hámarki. Núverandi eignarskattsauki skyldi haldast óbreyttur.
- ◆ Ýmsum breytingum á tekjusköttum einstaklinga og fyrirtækja. Hækkun skatthlutfalls og hækkun persónuafsláttar. Hækkun barnabóta. Til athugunar kæmi að taka upp sérstakt skattþrep á háar tekjur. Þá var gert ráð fyrir frekari samræmingu á skattlagningu tekna. Ennfremur var ráðgert að herða þau ákvæði skattalaga er snúa að fyrirtækjum með það fyrir augum að auka skattlagningu tekna í formi hlunninda o.fl.
- ◆ Stefnt var að frekari samræmingu í skattlagningu peningastofnana og áformað að skattleggja orkufyrirtæki með almennum hætti.
- ◆ Á sölu happdrættismiða og hliðstæða starfsemi skyldi lagður 12% söluskattur.

Áætlað var við gerð fjárlagafrumvarpsins að framangreindar aðgerðir myndu auka tekjur ríkissjóðs um 5,3 milljarða króna sem skiptast þannig á helstu tekjuflokka:

	m.kr.
Tekju- og eignarskattur	2.000,0
Vörugjald	1.600,0
Gjöld af bifreiðum	865,0
Skattar af happdrættisvinningum	400,0
Annað	<u>405,0</u>
Alls	<u>5.270,0</u>

Í meðförum Alþingis voru gerðar breytingar á þeim lögum, sem hafa áhrif á tekjur ríkissjóðs, frá því sem frumvarp til fjárlaga áformaði. Þær breytingar ásamt reglugerðarbreytingum áttu að auka tekjur um 300 milljónir króna. Þá voru tekjuáætlanir endurskoðaðar og tillit tekið til þess að samdráttur í þjóðarbúskapnum á árinu 1988 var talinn meiri en gert hafði verið ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 1989. Hinn aukni samdráttur var metinn á rúmlega 500 milljónir króna. Þannig lækkuðu tekjur frá frumvarpi til fjárlaga um 200 milljónir króna nettó.

Helstu breytingar á tekjuflokkum frá frumvarpi til fjárlaga:

	m.kr.
Tekjuskattur	<300,0>
Eignarskattur	300,0
Skattar af happdr.vinningum	<400,0>
Gjöld af bifreiðum	325,0
Hagnaður af ÁTVR	450,0
Annað	<u><50,0></u>
Alls	<u>325,0</u>

Í verðlagsforsendum fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 1989 var gert ráð fyrir að framfærsluvísitala hækkaði að meðaltali milli ára um 12%, byggingarvísitala um 10,0%, launabreytingar voru áætlaðar 8,0% og meðalhækkun á gjaldeyri um 7%. Verðlagsforsendum fjárlagafrumvarpsins var breytt í meðförum Alþingis.

Verðlagsforsendur fjárlaga, meðaltalshækkun 1988 - 1989

Framfærsluvísitala	13,5%
Byggingarvísitala	11,5%
Lánskjaravísitala	13,0%
Meðalgengi á gjaldeyri	11,0%
Launabreytingar	7,5%
Veltubreytingar	-4,0%

Afkoma A-hluta ríkissjóðs 1989

Greiðsluafkoma:

Greiðsluafkoma A-hluta ríkissjóðs var neikvæð um 2,1 milljarð króna árið 1989 í stað þess að verða jákvæð um 26 milljónir króna eins og gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins 1989. Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs á greiðslugrunni varð sú, að gjöld umfram tekjur námu 6.055 milljónum króna, en í fjárlögum var hins vegar gert ráð fyrir að tekjur umfram gjöld næmu 636 milljónum króna. Tekjur hækkuðu um 2.901 milljón króna en gjöld aftur á móti um 9.592 milljónir króna. Þannig varð rekstrarafkoman 6.691 milljón króna verri en fjárlög fyrir árið 1989 gerðu ráð fyrir. Lántökur námu í heild sinni 17,4 milljörðum króna sem eru 7,4 milljörðum króna hærrí lántökur en áformað var í fjárlögum. Í öðrum hreyfingum á lánareikningum kemur fram að útgreiðslur umfram inngreiðslur námu 13,4 milljörðum króna en í fjárlögum var áætlað að nettóútgreiðslur næmu 10,5 milljörðum króna.

Í desembermánuði 1989 samþykkti Alþingi fjárukalög fyrir árið 1989 sbr. lög nr. 111/1989. Lögin kveða á um að til viðbótar því, sem kveðið er á um í 4. gr. fjárlaga fyrir árið 1989, komi greiðsluheimildir að fjárhæð 8.519 milljónir króna. Þannig námu greiðsluheimildir alls 84.983 milljónum króna en þær urðu 1.073 milljónum króna hærrí. Í fjárukalögum var gert ráð fyrir að innheimtar tekjur hækkuðu frá fjárlögum um 3.033 milljónir króna og yrðu alls á árinu 80.133 milljónir króna en þær urðu í reynd 132 milljónum króna lægri. Í fjárlögum, að teknu tilliti til fjárukalaga, var þannig gert ráð fyrir að rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs yrði sú, að gjöld umfram tekjur næmu 4.850 milljónum króna sem er 1.205 milljónum króna minni halli en varð í reynd. Breytingar á lánareikningum, sem gerð var grein fyrir í fjárukalögum, höfðu í för með sér auknar lántökur að fjárhæð 6,3 milljarðar króna og á öðrum lánareikningum koma fram auknar útgreiðslur að fjárhæð 790 milljónir króna. Þannig var áætlað að greiðsluhalli A-hluta ríkissjóðs í árslok yrði 16 milljónir króna en hann varð í raun 2,1 milljarður króna. Aukinn greiðsluhalli stafaði fyrst og fremst af auknum rekstrarhalla að fjárhæð 1,2 milljarðar króna og nettóviðbótarútgreiðslum á lánareikningum að fjárhæð tæpar 800 milljónir króna.

Fjárh. í m.kr.	Reikn.	Fjárukal.	Frávik	Fjárlög
Tekjur	80.001	80.133	<132>	77.100
Gjöld	<u>86.056</u>	<u>84.983</u>	<u>1.073</u>	<u>76.464</u>
Gjöld umfram tekjur	6.055	4.850	1.205	<636>
<u>Lánahreyfingar:</u>				
Lántökur	17.368	16.169	1.999	9.935
Afborganir	<6.895>	<6.890>	<5>	<6.730>
Veitt lán/innheimt	<725>	555	<1.280>	1.320
Viðskiptar./hlutafj.framl.	<819>	<500>	<319>	<635>
Seðlabanki Ísl., halli 1988	<u><5.000></u>	<u><4.500></u>	<u><500></u>	<u><4.500></u>
Greiðsluafkoma	<u><2.126></u>	<u><16></u>	<u><2.110></u>	<u>26</u>

Gjöld á árinu 1989 hækkuðu um tæpa 9,6 milljarða króna umfram fjárlög. Af þeirri fjárhæð eru um 2,7 milljarðar króna vegna þess að verðlagsbreytingar voru hærri en áætlun fjárlaga. Ákvarðanir ríkisstjórnarinnar um aukin útgjöld í tengslum við kjarasamninga á vordögum árið 1989 eru metnar á um 1,2 milljarða króna. Þeim 5,7 milljörðum króna, sem eftir standa, má í stórum dráttum skipta í tvennt. Annars vegar aukin útgjöld vegna viðfangsefna í fjárlögum þar sem fjárpörf hafði verið vanáætluð. Hins vegar nýjar ákvarðanir á árinu um útgjöld ýmist teknar af Alþingi eða framkvæmdavaldinu.

Innheimtar tekjur A-hluta ríkissjóðs á árinu 1989 urðu 80.001 milljónir króna sem er 2.901 milljón króna hærri fjárhæð en fjárlög ársins gerðu ráð fyrir. Í tengslum við kjarasamninga 1989 ákváðu stjórnvöld að lækka eða fella niður tiltekna skatta. Tekjutap ríkissjóðs vegna þessara aðgerða var áætlað um 250 milljónir króna. Síðar á árinu var ákveðið að breyta innheimtu á bensíngjaldi og var sú ráðstöfun talin skila ríkissjóði um 250 milljóna króna auknum tekjum á árinu. Ef tekið er tillit til verðlagsbreytinga umfram forsendur fjárlaga hafa tekjur ríkissjóðs lækkað um 1.900 milljónir króna frá fjárlögum. Skýringar á helstu frávikum, að frátöldum þeim breytingum, sem að framan greinir, eru einkum tvær. Minni hagnaður varð af sölu Á.T.V.R. en ráð var fyrir gert. Tekjur drógust saman um 1 milljarð króna sem m.a. má rekja til minni tekna af bjórsölu og meiri áhrifa hennar á sölu annarra tegunda en gert var ráð fyrir. Þá urðu tekjur af beinum sköttum um 600 milljónum króna lægri en áætlað var og má m.a. rekja það til uppgjörs á álagningu vegna staðgreiðslu á árinu 1989 vegna ársins 1988.

Þegar innheimtar tekjur ársins 1988 eru færðar til verðlags ársins 1989 kemur í ljós að sú 5.600 milljóna króna aukna skattheimta, sem ákveðin var í fjárlögum ársins 1989, virðist hafa skilað sér að mestu.

Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir 610 milljóna króna nettóúttreymi á lána- og viðskiptareikningum. Reyndin varð hins vegar sú að innstreymi fjár umfram útgreiðslur nam 3,9 milljörðum króna. Helstu frávik voru að lántökur urðu 7,4 milljörðum króna hærrí en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir. Þar koma til skammtímalántökur í formi ríkisvixla, lántökur hjá Seðlabankanum sem námu samtals 5,5 milljörðum króna og erlendar lántökur sem urðu 2,0 milljörðum króna hærrí en fjárlög áætluðu. Þá námu veitt lán umfram innheimt 725 milljónum króna en í fjárlögum var hins vegar áætlað að innheimta umfram veitt lán næmi 1,3 milljörðum króna.

Gjöld:

Greiðsluheimildir fjárlaga 1989 og fjáráukalaga nr. 111/1989 námu alls 84.983 milljónum króna en greiðslur urðu aftur á móti 86.056 milljónir króna eða 1.073 milljónum króna hærrí fjárhæð.

STADA	A-HLUTA			RÍKISSJÓÐS			1989.	
Ráðuneyti Fjárhæðir í þús. kr.	Fjárlög	Fjáráuka- lög	Fjárheimild alls	Reikningur	Greitt umfram Fjárh.	fjárl. %	Greitt umfram Fjárh.	fjárh. %
00 Eðsta stjórn ríkisins	634.041	200.876	834.917	824.802	190.761	30,1%	-10.115	-1,2%
01 Forsætisráðuneyti	721.113	170.351	891.464	896.981	175.868	24,4%	5.517	0,6%
02 Menntamálaráðuneyti	12.413.841	1.036.016	13.449.857	13.555.539	1.141.698	9,2%	105.682	0,8%
03 Utanríkisráðuneyti	849.321	146.825	996.146	1.009.025	159.704	18,8%	12.879	1,3%
04 Landbúnaðarráðuneyti	2.876.950	1.020.174	3.897.124	3.889.338	1.012.388	35,2%	-7.786	-0,2%
05 Sjávarútvegsráðuneyti	1.628.521	403.917	2.032.438	2.123.370	494.849	30,4%	90.932	4,5%
06 Dóms- og kirkjum.ráðuneyti	3.459.058	368.742	3.827.800	3.986.877	527.819	15,3%	159.077	4,2%
07 Félagsmálaráðuneyti	3.137.452	-93.835	3.043.617	3.008.958	-128.494	-4,1%	-34.659	-1,1%
08 Heilbr.- og trygg.m.ráðun.	29.496.242	2.608.983	32.105.225	32.313.130	2.816.888	9,5%	207.905	0,6%
09 Fjármálaráðuneyti	2.979.959	617.157	3.597.116	3.919.954	939.995	31,5%	322.838	9,0%
10 Samgönguráðuneyti	5.073.383	673.013	5.746.396	5.770.168	696.785	13,7%	23.772	0,4%
11 Iðnaðarráðuneyti	1.220.644	281.644	1.502.288	1.452.696	232.052	19,0%	-49.592	-3,3%
12 Viðskiptaráðuneyti	3.713.493	812.705	4.526.198	4.596.259	882.766	23,8%	70.061	1,5%
13 Hagstofa Íslands	89.392	7.188	96.580	94.686	5.294	5,9%	-1.894	-2,0%
15 Fjárlaga- og hagsýslustofnun Launa- og verðlagsmál	7.611.037 560.000	824.763 -560.000	8.435.800 0	8.614.464 --	1.003.427 -560.000	13,2% --	178.664 --	2,1% --
	76.464.447	8.518.519	84.982.966	86.056.247	9.591.800	12,5%	1.073.281	1,3%

Eftirfarandi athugasemdir skýra helstu frávik:

Menntamálaráðuneyti:

Greiðslur hjá menntamálaráðuneyti reyndust 105,7 milljónir króna umfram heimildir. Umframgreiðslurnar fóru aðallega til framhaldsskóla.

Sjávarútvegsráðuneyti:

Umframgreiðslur hjá sjávarútvegsráðuneyti að fjárhæð 90,9 milljónir króna stafa fyrst og fremst af endurgreiðslu söluskatts í sjávarútvegi sem nam 84 milljónum króna.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti:

Greiðslur hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti voru 159,0 milljónum króna umfram heimildir. Umframgreiðslur eru vegna löggæslumála og rekstrar embætta bæjarfógeta og sýslumanna.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti:

Greiðslur hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti námu 207,9 milljónum króna umfram heimildir. Umframgreiðslurnar runnu að mestu til viðfangsefna hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Fjármálaráðuneyti:

Greiðslur hjá fjármálaráðuneyti voru 322,8 milljónir króna umfram heimildir. Umframgreiðslur vegna Gjaldheimtunnar í Reykjavík og Ríkisábyrgðasjóðs námu alls 107 milljónum króna. Þá fóru fasteignakaup 185,0 milljónum króna umfram heimildir en heildarkaupverð er fært til gjalda þótt hluti þess sé fjármagnaður með lántökum.

Viðskiptaráðuneyti:

Greiðslur hjá viðskiptaráðuneyti voru 70,0 milljónir króna umfram heimildir og eru vegna niðurgreiðslna á vöruverði.

Fjárlaga- og hagsýslustofnun:

Greiðslur hjá Fjárlaga- og hagsýslustofnun reyndust 178,6 milljónir króna umfram heimildir. Umframgreiðslur eru vegna vaxtagjalda. Á þann lið eru færðar 155,0 milljónir króna vegna sölukostnaðar spariskírteina, auglýsingakostnaðar og prentunar. Ríkisendurskoðun telur að þessi útgjöld beri að færa hjá fjármálaráðuneyti sem kostnað við sölu spariskírteina en að þessu frátöldu fóru vaxtagjöld 33,3 milljónir króna umfram heimildir.

Tekjur:

Heildarinnheimta tekna á árinu 1989 nam 80.001 milljón króna sem er 2.901 milljón króna hærri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum eða 3,8%.

Í millj. króna	1989	Fjárlög	Frávik
Beinir skattar	13.251	13.425	-1,3%
Aðflutningsgjöld o.fl.	7.846	7.482	4,9%
Skattar af framleiðslu og innflutningi	2.494	2.801	-11,0%
Söluskattur	34.179	32.505	5,1%
Á.T.V.R.	5.374	6.050	-11,2%
Skattar af launagreiðslum	5.820	5.353	8,7%
Aðrir óbeinir skattar	4.304	4.249	1,3%
Aðrar tekjur	<u>6.733</u>	<u>5.235</u>	<u>28,6%</u>
Samtals	<u>80.001</u>	<u>77.100</u>	<u>3,8%</u>

Með lögum nr. 51/1989 voru gerðar nokkrar breytingar á tekjustofnun ríkissjóðs sem leiddu til um 250 milljóna króna tekjutaps fyrir ríkissjóðs.

	m.kr.
1. Lækkun á vörugjaldi	350
2. Gjald af erl. lánum o.fl., fellt niður	100
3. Lækkun skatta af skrifstofu- og verslunarhúsnæði	100
4. Hækkun jöfnunargjalds	<u>-300</u>
	<u>250</u>

Síðar á árinu var innheimtutímabil bensíngjalds stýtt úr tveimur mánuðum í einn og var talið að sú breyting skilaði um 250 milljóna króna tekjuauka í ríkissjóð.

Beinir skattar urðu tæpum 170 milljónum króna lægri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Tekjuskattur varð um 120 milljónum króna hærri en eignarskattar urðu um 300 milljónum króna lægri. Þriðjung þeirrar fjárhæðar má rekja til lækkunar skatta af verslunar- og skrifstofuhúsnæði.

Gjald af bifreiðum og bifhjólum varð tæpum 350 milljónum króna lægra en gert var ráð fyrir og skýrist af mun meiri samdrætti í innflutningi en gert var ráð fyrir í fjárlögum.

Jöfnunargjald varð um 300 milljónum króna hærra en fjárlög gerðu ráð fyrir og skýrist af hækkun gjaldsins úr 3% í 5% eins og fram kemur hér að framan.

Vörugjald varð um 300 milljónum króna lægra en áætlað var og stafar lækkunin fyrst og fremst af breytingum sem gerðar voru í tengslum við kjarasamninga árið 1989.

Söluskattur skilar um 1,7 milljarða króna hærri fjárhæð en fjárlög gerðu ráð fyrir. Gripið var til hertra innheimtuaðgerða á sl. sumri og hafa þær skilað sér í bættri innheimtu.

Skattar af einkasölu ríkisins urðu tæpum 700 milljónum króna lægri en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Að hluta til virðast vera um ofáætlun að ræða auk þess sem tilkoma bjórsins hafði veruleg áhrif á neyslu annarra og dýrari tegunda af áfengi. Þannig dróst sala á sterkum vínnum saman um tæp 20% að magni til og sala í léttum vínnum um tæp 25%.

Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur urðu rúmum 1,0 milljarði króna hærri en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Þennan tekjuauka má m.a. rekja til bættra innheimtuaðgerða í söluskatti og fleiri sköttum og gjöldum. Auk þess skilaði Seðlabankinn í ríkissjóð um 250 milljónum króna sem er hluti af viðurlögum vegna lausafjárstöðu innlánsstofnana.

Ef hins vegar er tekið tillit til verðlagsbreytinga umfram forsendur fjárlaga ársins 1989 hafa tekjur ríkissjóðs lækkað um 1,9 milljarða króna frá fjárlögum. Helstu frávik eru:

	Í m.kr.	%	
Beinir skattar	-600	-4	,4%
Gjöld af innflutningi	-380	-6,8%	
Skattar af framleiðslu og innfl.	-670	-21,2%	
Söluskattur	-430	-1,2%	
Á.T.V.R.	-1.070	-16,6%	
Vaxtatekjur og arðgreiðslur	900	21,2%	
Aðrar tekjur	<u>350</u>	<u>2,3%</u>	
	<u>-1.900</u>	<u>-2,4%</u>	

Beinir skattar lækka þannig um 600 milljónir króna. Á árinu var staðgreiðsla á tekjuskatti einstaklinga í fyrsta sinn gerð upp við álagningu. Sú breyting, ásamt samningi fjármálaráðherra og Sambands íslenskra

sveitarfélaga um uppgjör á hlut sveitarfélaga í staðgreiðslu, varð þess valdandi að mikil óvissa ríkti um endanlega niðurstöðu. Meginfrávikin virðast liggja í því að frádráttarliðir staðgreiðslu hafa hækkað nokkuð umfram verðlagsforsendur en á árinu voru einnig endurgreiddir um 2,3 milljarðar króna vegna ofgreiddrar staðgreiðslu. Á móti því kom að innheimta eftirstöðva opinberra gjalda, þ.m.t. staðgreiðsla, varð mun meiri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Erfitt er hins vegar að meta áhrif af samningum um uppgjör við sveitafélög. Þá er ótalið tekjutap ríkissjóðs vegna lækkunar skatts á skrifstofu- og verslunarhúsnæði.

Gjöld af innflutningi lækka um 380 milljónir króna sem skýrist af mun meiri samdrætti í innflutningi bifreiða en gert var ráð fyrir. Á móti koma auknar tekjur af jöfnunargjaldi. Innheimta bensíngjalds heldur í við verðlagsþróun þrátt fyrir tekjuauka í kjölfar breytinga á uppgjörstímabili þess.

Skattar af framleiðslu og innflutningi eru um 670 milljónum króna lægri sem skýrist af áðurnefndri lækkun vörugjalds og nokkrum samdrætti í innflutningi.

Söluskattur skilar um 400 milljóna króna lægri tekjum sem er 1,2% frávik. Ef tekið er mið af minni veltubreytingu en fjárlög gerðu ráð fyrir hafa innheimtuaðgerðir í söluskatti skilað um 400 milljóna króna tekjuauka í ríkissjóð.

Skattar af einkasöluvörum drógust saman um 1,0 milljarð króna. Um helming þeirrar fjárhæðar má rekja til ofátatlunar í fjárlögum en að öðru leyti skýrist hann með því að sala bjórs dró meira úr sölu annarra tegunda en ráð var fyrir gert.

Vaxtatekjur jukust um 900 milljónir króna að raungildi frá fjárlögum. Þetta á sér þrjár meginþættir. Í fyrsta lagi auknar tekjur vegna innheimtuaðgerða í söluskatti o.fl. gjöldum. Í öðru lagi urðu arðgreiðslur um 230 milljónum króna hærrí en fjárlög gerðu ráð fyrir. Í þriðja lagi voru skil Seðlabankans á viðurlögum innlánsstofnana um 250 milljónir króna.

Lána- og viðskiptareikningar

Fjárlög ársins 1989 gerðu ráð fyrir að lántökur A-hluta ríkissjóðs næmu 9,9 milljörðum króna þar af voru 4,5 milljarðar króna vegna halla A-hluta ríkissjóðs frá árinu 1988. Erlendar lántökur voru áætlaðar 4,6 milljarðar króna og innlendar 5,3 milljarðar króna. Afborganir lána voru áætlaðar 6,7 milljarðar króna, þar af erlendar afborganir 1,7 milljarðar króna. Áætlað var að innheimta lána yrði um 1,3 milljörðum króna hærri en veitt lán. Þá var gert ráð fyrir að útstreymi fjár vegna viðskiptareiknings og hlutafjárframlaga yrði 635 milljónir króna. Greiðsla til Seðlabanka Íslands vegna halla A-hluta ríkissjóðs frá árinu 1988 var áætluð 4,5 milljarðar króna.

Yfirlit um lána- og viðskiptareikninga

Fjárhæðir í m.kr.	Reikningur Fjárlög		Frávik
<u>Lántökur:</u>			
Til lengri tíma	5.220	5.300	<80>
Til skemmri tíma	<u>5.485</u>	-	<u>5.485</u>
Lántökur innheimtar alls	10.705	5.300	5.405
Erlendar lántökur	<u>6.663</u>	<u>4.635</u>	<u>2.028</u>
Samtals lántökur	<u>17.368</u>	<u>9.935</u>	<u>7.433</u>
<u>Afborganir lána:</u>			
Innlendar	5.413	5.005	408
Erlendar	<u>1.482</u>	<u>1.725</u>	<u><243></u>
Samtals afborganir	<u>6.895</u>	<u>6.730</u>	<u>165</u>
Lántökur umfram afborganir	10.473	3.205	7.268
<u>Veitt lán/innheimta:</u>			
Veitt lán	3.013	1.340	1.673
Innheimta veittra lána	<u><2.288></u>	<u><2.660></u>	<u><372></u>
Nettó veitt lán	<u>725</u>	<u><1.320></u>	<u>2.045</u>
Viðskiptareikn./hlutafjárfrl.	<819>	<635>	<184>
Seðlabanki Ísl. halli 1988	<u><5.000></u>	<u><4.500></u>	<u><500></u>
Samtals útgreiðslur, nettó	<u><5.819></u>	<u><9.135></u>	<u><6.843></u>
Alls lánahreyfingar	<u>3.929</u>	<u><610></u>	<u>4.539</u>

Heildarlántökur A-hluta ríkissjóðs á árinu 1989 námu 17,4 milljörðum króna, sem eru 7,4 milljarða króna hærrí lántökur en fjárlög áformuðu. Af viðbótarlántökum voru 5,5 milljarðar króna í formi ríkisvixla og skammtímalána í Seðlabanka Íslands. Þá fóru erlendar lántökur um 2,0 milljörðum króna framúr áætlunum. Þar af voru lántökur vegna Atvinnuþryggingarsjóðs útflutningsgreina 605 milljónir króna, vegna Lánasjóðs ísl. námsmanna 332 milljónir króna, vegna uppgjors við Seðlabanka Íslands 500 milljónir króna og vegna ýmissa aðila tæpar 600 milljónir króna.

Veitt lán umfram innheimt námu 725 milljónum króna en fjárlög gerðu ráð fyrir að innheimta veittra lána umfram veitt lán næmi 1,3 milljörðum króna. Þannig varð um 2,0 milljarða króna kúvending á þessum reikningaflokki sem skýrist fyrst og fremst af því að veitt lán urðu 1,6 milljörðum króna hærrí en áætlað var.

Útgreiðslur af viðskiptareikningum voru nánast samkvæmt áætlun eða 71 milljón krónum hærrí en ráðgert var í fjárlögum. Í fjárlögum var gert ráð fyrir framlögum til hlutafjár og stofnframlaga að fjárhæð 135 milljónir króna en þau urðu í reynd 127 milljónir króna. Á móti þessu kom sala á hlutabréfum að fjárhæð 197 milljónir króna sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum.

Áætlað var að 4,5 milljarða króna mundi þurfa til að greiða upp greiðsluhalla A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 1988 við Seðlabanka Íslands, en greiddir voru 5,0 milljarðar króna.

Fjárförf A-hluta ríkissjóðs innan ársins 1989

Áætlanir fjármálaráðuneytis um fjármögnun A-hluta ríkissjóðs innan ársins 1989 byggðust annars vegar á fjármagnsfyrirgreiðslu hjá Seðlabanka Íslands og svo hins vegar á sölu ríkisvixla. Áætlanir gerðu ráð fyrir að meðalfjárförf á mánuði hjá Seðlabankanum næmi 6,3 milljörðum króna en að sala og endurgreiðsla ríkisvixla yrði aftur á móti í jafnvægi fyrir árið í heild.

STADA Á VIÐSKIPTAREIKNINGUM RÍKISSJÓÐS Í SEÐLABANKA ÍSLANDS OG Á SÖLU RÍKISVÍXLA.

Millj. kr.	Viðskiptareikningar				Ríkisvixlar				Samtals				
	1)		1)		Áætlun		%		áætlun		%		Samn. og
	Samn.	Útkoma	Mism.	%	Útkoma	Mism.	%	Útkoma	Mism.	%			
Janúar	7.964	7.964	0	0,0	-310	-307	3	-1,0	7.654	7.657	3	0,0	
Febrúar	7.800	9.233	1.433	18,4	-80	-77	3	-3,8	7.720	9.156	1.436	18,6	
Mars	7.450	9.245	1.795	24,1	910	910	0	0,0	8.360	10.155	1.795	21,5	
Apríl	6.608	6.299	-309	-4,7	200	155	-45	-22,5	6.808	6.454	-354	-5,2	
Máí	5.634	4.722	-912	-16,2	200	1.312	1.112	556,0	5.834	6.034	200	3,4	
Júní	5.532	5.097	-435	-7,9	100	-186	-286	-286,0	5.632	4.911	-721	-12,8	
Júlí	5.169	3.658	-1.511	-29,2	100	822	722	722,0	5.269	4.480	-789	-15,0	
Ágúst	5.776	4.277	-1.499	-26,0	100	1.713	1.613	1.613,0	5.876	5.990	114	1,9	
September	6.172	4.000	-2.172	-35,2	-200	49	249	-124,5	5.972	4.049	-1.923	-32,2	
Október	6.098	4.206	-1.892	-31,0	-200	-1.156	-956	478,0	5.898	3.050	-2.848	-48,3	
Nóvember	6.505	5.773	-732	-11,3	-300	-525	-225	75,0	6.205	5.248	-957	-15,4	
Desember	4.436	6.986	2.550	57,5	-520	2.457	2.977	-572,5	3.916	9.443	5.527	141,1	
Samtals	75.144	71.460	-3.684	-4,9	0	5.167	5.167	- - -	75.144	76.627	1.483	2,0	
Meðaltal	6.262	5.955	-307	-4,9	0	431	431	- - -	6.262	6.386	124	2,0	

1) Innifalið halli frá síðasta ári að fjárhæð 5,0 milljarðar króna sem greiddist í lok mars með erlendum lántökum

Fyrirgreiðsla Seðlabanka Íslands vegna A-hluta ríkissjóðs varð í reynd 6,0 milljarðar króna að meðaltali á mánuði eða 300 milljónum króna lægri fjárhæð en samningurinn gerði ráð fyrir eða sem svarar 4,9%. Sala ríkisvixla á árinu varð umtalsvert hærri en áætlað var. Í árslok var skuld ríkissjóðs vegna sölu ríkisvixla á árinu 1989 5,2 milljarðar króna. Hin aukna sala ríkisvixla á árinu leiddi til þess að fjárförf ríkissjóðs hjá Seðlabankanum minnkaði að meðaltali um 430 milljónir króna á mánuði.

Vaxtagreiðslur A-hluta ríkissjóðs vegna fjármagnsfyrirgreiðslu Seðlabanka Íslands innan ársins námu 1,3 milljörðum króna og vextir greiddir vegna ríkisvixla námu tæpum 930 milljónum króna. Þannig greiddi A-hluti ríkissjóðs um 2,2 milljarða króna vegna þessara viðskipta.

Í ársbyrjun 1989 námu heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs hjá Seðlabanka Íslands 8,2 milljörðum króna en voru 5,2 milljarðar króna í árslok sem er 3,0 milljarða króna lækkun. Lækkun skulda A-hluta ríkissjóðs hjá bankanum skýrist af því að ríkissjóður greiddi halla frá árinu 1988 að fjárhæð 5,0 milljarðar króna með erlendum lántökum. Raunverulegur greiðsluhalli A-hluta ríkissjóðs við bankann nam því 2,0 milljörðum króna í árslok 1989.

Sparnaður í rekstrarútgjöldum A-hluta ríkissjóðs á árinu 1989

Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 1989 var gert ráð fyrir að ná fram 1,4 milljarða króna sparnaði hjá A-hluta ríkissjóðs á meðalverðlagi ársins 1989. Fyrirhugaður sparnaður átti annars vegar að ná til launa- og rekstrar-kostnaðar og hins vegar til lækkunar á framlögum til stofn- og viðhaldskostnaðar. Við afgreiðslu fjárlaga var gert ráð fyrir raunaukningu gjalda sem metin var á 0,8%, og var m.a. gert ráð fyrir um 400 nýjum stöðugildum.

Ríkisendurskoðun hefur reynt að leggja mat á hvernig til hefur tekist um áformaðan sparnað. Við það mat var tekið mið af rekstrarumfangi A-hluta ríkissjóðs á árinu 1988 en ekki umfangi fjárlaga 1989. Á móti var tekið tilliti til ákvörðunar fjárlaga um raunaukningu útgjalda. Niðurstaða þeirrar athugunar er að náðst hafi rúmlega helmingur þess sparnaðar sem áætlaður var, eða 750 milljónir króna sem skiptist þannig á helstu útgjaldaflokka.

	m.kr.
◆ Lækkun launakostnaðar	450
◆ Lækkun annars rekstrarkostnaðar	200
◆ Sjúkratryggingar, sérfræðikostnaður	<u>100</u>
	Alls <u>750</u>

Heildargjöld A-hluta ríkissjóðs árið 1988 á greiðslugrunni færð til meðalverðlags ársins 1989 námu 84.477 milljónum króna í samanburði við 86.056 milljóna króna gjöld á árinu 1989. Hækkunin nemur 1.579 milljónum króna sem er raunaukning um 1,9%.

Útgjöld A-hluta ríkissjóðs á verðlagi ársins 1989

Fjárh. í m.kr.	1989	1988	Frávik	%
Heildargjöld	86.056	84.477	1.579	1,9
Par af				
Stofnkostn.framlög	5.000	4.453	547	12,3
Fjármagnstílfærslur	4.602	5.646	<1.044>	<18,5>
Vaxtagjöld	8.548	8.127	421	5,2
Tilfærslur	33.599	32.056	1.543	4,8
Önnur gjöld	34.307	34.195	112	0,3

Raunaukning stofnkostnaðarframlaga var 12,3% en í fjárlögum var gert ráð fyrir nokkurri raunlækkun þessara framlaga. Fjármagnstílfærslur hafa lækkað verulega að raungildi eða um 18,5% og í krónum talið um 1,0 milljarð króna. Þá hafa vaxtagjöld aukist að raungildi um 420 milljónir króna, sem er um 5,2% raunhækkun, og tilfærslur um 4,8% eða um 1,5 milljarða króna. Önnur gjöld hafa hækkað um 0,3% að raungildi eða um 110 milljónir króna. Ef tekið er tillit til þeirrar raunaukningar gjalda, sem ákveðin var í fjárlögum, hefðu önnur rekstrargjöld átt að hækka um 650 til 700 milljónir króna. Þannig má áætla að tekist hafi að ná fram þeirri lækkun gjalda frá árinu 1988 sem greint er frá hér að framan. Sérfræðikostnaður lækna, sem Tryggingastofnun ríkisins greiðir, nam 966 milljónum króna á árinu 1989 borið saman við 1.060 milljónir króna á árinu 1988 á meðalverðlagi ársins 1989. Þannig hefur tekist að lækka þennan kostnað um 100 milljónir króna að raungildi.

Ríkisendurskoðun hefur borið saman gjöld hjá aðalskrifstofum ráðuneyta milli árana 1988 og 1989. Heildargjöld þeirra á árinu 1989 námu 1.070 milljónum króna í samanburði við 1.126 milljónir króna á árinu 1988 á meðalverðlagi ársins 1989. Þannig hafa útgjöld aðalskrifstofa ráðuneytanna lækkað að raungildi um 5,0% eða sem nemur 56 milljónum króna.

Greiðslur vegna rekstrarkostnaðar aðalskrifstofa ráðuneyta árin 1988 og 1989 á meðalverðlagi 1989

Fjárh. í m.kr.	1989	1988	Frávik	%
Laun	591,0	583,1	7,9	1,4
Eignakaup ¹⁾	29,7	48,4	<18,7>	<38,6>
Tilfærslur	26,6	24,5	2,1	8,6
Önnur gjöld	<u>422,8</u>	<u>470,4</u>	<u><47,6></u>	<u><10,1></u>
Alls	<u>1.070,1</u>	<u>1.126,4</u>	<u><56,3></u>	<u><5,0></u>

1) Stofnkostnaður vegna aðalskrifstofu sjávarútvegsráðuneytis að Skúlagötu 4 ekki meðtalinn.

Launagjöld á árinu 1989 námu 591 milljón króna og hafa, að teknu tilliti til fjölgunar stöðugilda um tæpt 1%, hækkað um 0,5% umfram meðalhækkun launa frá fyrra ári. Eignakaup hafa lækkað að raungildi um

18,7 milljónir króna. Þau námu 30 milljónum króna á árinu 1989 í samanburði við 48 milljónir króna á árinu 1988 á meðalverðlagi 1989. Tilfærslur hafa hækkað að raungildi um 8,6% eða sem nemur 2,1 milljón króna. Önnur gjöld hafa lækkað um 10,1% að raungildi eða sem svarar til 47,6 milljóna króna. Á árinu 1989 námu þau 422,8 milljónum króna.

Heildargjöld Alþingis á árinu 1989 námu 511 milljónum króna en voru 526 milljónir króna á árinu 1988 á meðalverðlagi ársins 1989 sem er raunlækkun um 2,9% eða 15 milljónir króna.

Greiddur rekstrarkostnaður vegna Alþingis árin 1988 og 1989 á meðalverðlagi 1989.

Fjárh. í m.kr.	1989	1988	Frávik	%
Laun	269,2	262,0	7,2	2,7
Eignar kaup	16,2	33,9	<17,7>	<52,2>
Tilfærsla	19,7	13,2	6,5	49,2
Önnur gjöld	<u>205,9</u>	<u>217,3</u>	<u><11,4></u>	<u><5,2></u>
Samtals ¹⁾	<u>511,0</u>	<u>526,4</u>	<u><15,4></u>	<u><2,9></u>

1) Rekstrarkostnaður umboðsmanns Alþingis ekki meðtalinn.

Launagjöld á árinu 1989 námu 269,2 milljónum króna og höfðu hækkað um 0,8% umfram meðalhækkun launa frá fyrra ári að teknu tilliti til fjölgunar á stöðugildum. Eignar kaup hafa lækkað að raungildi um tæpar 18 milljónir króna eða um 52,2%. Þá hafa tilfærslur hækkað um 6,5 milljónir króna frá árinu 1988 eða um tæpan helming. Önnur gjöld námu 205,9 milljónum króna sem er raunlækkun um 5,2%.

Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs 1989 miðað við 1988

Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs varð sú að gjöld umfram tekjur á árinu 1989 urðu 6,0 milljarðar króna í samanburði við 7,2 milljarða króna á árinu 1988. Þannig hefur rekstrarhalli orðið um fjórðungi minni frá árinu 1988 á meðalverðlagi ársins 1989. Rekstrarhalli ársins 1989 nam 7,6% af tekjum þess árs í samanburði við 11,2% árið áður. Tekjur A-hluta ríkissjóðs námu 27,1% af vergri landsframleiðslu árið 1989 og hækkuðu um 1,7% frá árinu á undan. Gjöld A-hluta ríkissjóðs námu 29,1% af vergri landsframleiðslu á árinu 1989 sem er hækkun um 1% frá fyrra ári.

	1989	1988	Fjárhæð %	
Tekjur	80.001	64.382	15.619	24,3
Gjöld	<u>86.056</u>	<u>71.583</u>	<u>14.473</u>	<u>20,2</u>
Gjöld umfram tekjur <u><15,9></u>	<u>6.055</u>	<u>7.201</u>	<u><1.146></u>	

Tekjur námu 80.001 milljónum króna sem er hækkun frá fyrra ári um 15.619 milljónir króna eða 24,3%. Gjöld námu 86.056 milljónum króna sem er hækkun frá árinu áður um 14.473 milljónir króna eða 20,2%. Þannig nam rekstrarhallinn 6.055 milljónum króna sem er 1.146 milljónum króna lægri halli en á árinu 1988.

Gjöld:

Heildargjöld A-hluta ríkissjóðs á árinu 1989 námu 86.056,2 milljónum króna en voru 71.582,8 milljónir króna árið 1988. Hækkun milli ára er 14.473,4 milljónir króna eða sem nemur 20,2%. Í fjárlögum fyrir árið 1989 var gert ráð fyrir 0,8% raunaukningu gjalda frá fyrra ári en hún varð 1,9%. Gert var ráð fyrir að vísitala framfærslukostnaðar myndi hækka um 13,5% frá árinu til 1988 til 1989, að hækkun launa myndi nema um 7,5% og að vísitala byggingarkostnaðar myndi hækka um 11,5%. Hækkun verðlags varð snöggum meiri en áætlað hafði verið. Vísitala framfærslukostnaðar hækkaði um 21,1% milli ára, vísitala byggingarkostnaðar um 22,3% og laun hjá A-hluta ríkissjóðs hækkuðu um 12,7%.

GJÖLD A-HLUTA RÍKISSJÓÐS Á GREIÐSLUGRUNNI.
Fjárhæðir í millj. kr.

Ráðuneyti	Greitt 1989	Greitt 1988	Mismunur '88-'89	Mismunur %
00 Eðsta stjórn ríkisins	824,8	678,8	146,0	21,5%
01 Forsætisráðuneyti	896,9	385,9	511,0	132,4%

02 Menntamálaráðuneyti	13.555,5	11.617,9	1.937,6	16,7%
03 Utanríkisráðuneyti	1.009,0	807,4	201,6	25,0%
04 Landbúnaðarráðuneyti	3.889,3	2.892,8	996,5	34,4%
05 Sjávarútvegsráðuneyti	2.123,4	1.619,9	503,5	31,1%
06 Dóms- og kirkjum.ráðuneyti	3.986,9	3.639,3	347,6	9,6%
07 Félagsmálaráðuneyti	3.008,9	3.162,1	-153,2	-4,8%
08 Heilbr.- og trygg.m.ráðun.	32.313,1	26.997,4	5.315,7	19,7%
09 Fjármálaráðuneyti	3.920,0	3.254,8	665,2	20,4%
10 Samgönguráðuneyti	5.770,2	4.700,1	1.070,1	22,8%
11 Iðnaðarráðuneyti	1.452,7	1.190,9	261,8	22,0%
12 Viðskiptaráðuneyti	4.596,3	3.618,3	978,0	27,0%
13 Hagstofa Íslands	94,7	85,0	9,7	11,4%
15 Fjárlaga- og hagsýslustofnun	8.614,5	6.932,2	1.682,3	24,3%
	-----	-----	-----	-----
	86.056,2	71.582,8	14.473,4	20,2%
	=====	=====	=====	=====

Eftirfarandi athugasemdir skýra helstu hækkunir:

Gjöld hjá æðstu stjórn ríkisins hækkuðu um 21,5% eða 146 milljónir króna. Gjöld Alþingis hækkuðu um tæpar 63 milljónir króna sem svarar til raunlækkunar um 2,9%. Framlög vegna viðgerðar á Bessastöðum námu 40 milljónum króna.

Hækkun gjalda hjá forsætisráðuneyti um 132,4% skýrist af stofnun Atvinnuþryggingarsjóðs útflutningsgreina og auknum framlögum til Byggðastofnunar. Framlög til Atvinnuþryggingarsjóðs námu 150 milljónum króna árið 1988 og 500 milljónum króna árið eftir. Framlög til Byggðastofnunar hækkuðu úr 125 milljónum króna í 275 milljónir króna. Hækkun gjalda ráðuneytisins, að teknu tilliti til þessara breytinga, nemur 1,9%.

Gjöld hjá menntamálaráðuneytinu hækkuðu um 16,7% eða 1.938 milljónir króna. Það svarar til 1% raunlækkunar gjalda. Framlög til grunnskóla og skóla fyrir þroskahefta hækkuðu um 594 milljónir króna. Framlög til framhaldsskóla hækkuðu um 331 milljón króna og framlög til ýmissa sérskóla um 224 milljónir króna. Framlög til Háskóla Íslands hækkuðu um 174 milljónir króna og framlög til Lánasjóðs íslenskra námsmanna um 191 milljón króna.

Hækkun gjalda hjá utanríkisráðuneyti nam 25% og skýrist einkum af 74 milljónum króna hækkun framlaga til Þróunarsamvinnustofnunar Íslands. Gjöld hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins hækkuðu um 37 milljónir króna eða heldur meira en nam hækkun verðlags.

Hækkun gjalda hjá landbúnaðarráðuneyti um 34,4% má einkum rekja til hækkunar á framlögum vegna sauðfjárveikivarna, jöfnunargjalds og uppbóta á útfluttar landbúnaðarafurðir. Samtals hækkuðu þessir liðir um tæpar 837 milljónir króna eða verulega umfram hækkun verðlags. Gjöld hjá ráðuneytinu hækkuðu alls um 996 milljónir króna.

Hækkun gjalda hjá sjávarútvegsráðuneyti um 31,1% skýrist aðallega af auknum endurgreiðslum á söluskatti í sjávarútvegi. Þær jukust um tæpa 441 milljón króna, sem er nálega helmingisaukning. Gjöld hjá ráðuneytinu hækkðu alls um 503 milljónir króna. Án endurgreiðslu söluskatts nemur hækkunin 62 milljónum króna.

Gjöld hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti hækkðu um 9,6% eða 348 milljónir króna. Hækkun gjalda hjá dómsmálastofnunum nam 319 milljónum króna. Gjöld vegna Bifreiðaeftirlits ríkisins lækkuðu um 83 milljónir króna vegna breytts eignarhaldsforms á stofnuninni. Lækkun gjalda vegna Stjórnartíðinda og kosninga nam 9 milljónum króna. Gjöld hjá stofnunum kirkjunnar hækkðu um 39 milljónir króna.

Gjöld hjá félagsmálaráðuneyti lækkuðu um 4,8% eða 153 milljónir króna. Sú lækkun stafar aðallega af lægri framlögum til Byggingarsjóðs ríkisins en þau lækkuðu um 575 milljónir króna. Gjöld vegna málefna fatlaðra hækkðu um 230 milljónir króna og gjöld vegna ríkisábyrgðar á launum um 136 milljónir króna. Gjöld vegna ýmissa verkefna á sviði vinnumála hækkðu um 65 milljónir króna.

Hækkun gjalda hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu um 19,7% skýrist að tveimur þriðju hlutum af hækkun framlaga til Tryggingastofnunar ríkisins. Sú hækkun nam 3.618 milljónum króna sem er 4% umfram hækkun verðlags. Framlög til ríkisspítala hækkðu um 496 milljónir króna og til Borgarspítalans í Reykjavík um 356 milljónir króna.

Gjöld hjá fjármálaráðuneyti hækkðu um 20,4% eða 665 milljónir króna. Þar af nam hækkun gjalda hjá skattstofum og tollstjóraembættum um 173 milljónum króna. Framlög vegna ýmissa fasteigna ríkissjóðs hækkðu um 194 milljónir króna eða um 45% að raungildi og vegna ýmissa verkefna um 151 milljón króna.

Hækkun gjalda hjá samgönguráðuneyti nam 22,8% og stafar aðallega af hækkun framlaga til Vegagerðar ríkisins. Sú hækkun nam 818 milljónum króna sem er um 8% raunaukning. Framlög til hafnamála hækkðu um 74 milljónir króna sem er um 2% raunlækkun. Framlög til Vita- og hafnamálaskrifstofunnar hækkðu um 45 milljónir króna sem er rúmlega tvöföld raunhækkun. Framlög til Veðurstofu Íslands hækkðu um 39 milljónir króna og jukust um 3% að raungildi.

Hækkun gjalda hjá iðnaðarráðuneyti nam 22,0% og skýrist af tveimur þáttum. Annars vegar af hækkun jöfnunargjalds á orku um 100 milljónir króna, sem er um 20% raunhækkun, og hins vegar af hækkun á framlögum til ýmissa verkefna á sviði orkumála um 156 milljónir króna. Þau framlög jukust um 58% að raungildi.

Hækkun gjalda hjá viðskiptaráðuneyti um 27,0% er tilkomin vegna aukinna niðurgreiðslna á vöruverði. Niðurgreiðslur jukust um tæpar 974 milljónir króna, eða 8% að raungildi, en alls hækkuðu gjöld hjá ráðuneytinu um 978 milljónir króna.

Hækkun gjalda hjá Hagstofu Íslands nam 11,4% og skýrist af hækkun framlaga til aðalskrifstofu ráðuneytisins um 9 milljónir króna.

Hækkun útgjalda hjá Fjárlaga- og hagsýslustofnun má rekja til aukinna vaxtagreiðslna ríkissjóðs sem hækkuðu um 5% að raungildi.

Innheimtar tekjur

Innheimtar tekjur ríkissjóðs á árinu 1989 námu 80.001 milljónum króna sem er 15.495 milljónum króna hærri innheimta en á árinu 1988 eða 24% hækkun.

Helstu frávik eru:

Í millj. króna	1989	1988	Mismunur	Frávik
Eignarskattar	2.681	1.503	1.178	78,4%
Tekjuskattar nettó	<u>10.564</u>	<u>7.843</u>	<u>2.721</u>	<u>34,7%</u>
Beinir skattar	<u>13.251</u>	<u>9.363</u>	<u>3.888</u>	<u>41,5%</u>
Gjöld af innflutningi	5.236	4.060	1.176	29,0%
Tekjur af sölu erl. gjaldeyris	828	1.079	-251	-23,3%
Skattar af framl. og innfl.	2.494	1.070	1.424	133,1%
Söluskattur	34.179	29.232	4.947	16,9%
Á.T.V.R.	5.374	4.280	1.094	25,6%
Skattar af launagr.	5.820	4.849	971	20,0%
Aðrir ób. skattar	4.304	3.648	656	18,0%
Aðrir skattar	<u>3.004</u>	<u>3.043</u>	<u>-39</u>	<u>-1,3%</u>
Óbeinir skattar	<u>61.239</u>	<u>51.261</u>	<u>9.978</u>	<u>19,5%</u>
Vaxta- og aðrar lánat.	4.261	3.272	989	30,2%
Arðgreiðslur	992	335	657	196,1%
Ýmsar tekjur	<u>258</u>	<u>275</u>	<u>-17</u>	<u>-6,6%</u>
Aðrir skattar	<u>5.511</u>	<u>3.882</u>	<u>1.629</u>	<u>42,0%</u>
Samtals tekjur	<u>80.001</u>	<u>64.506</u>	<u>15.495</u>	<u>24,0%</u>

Beinir skattar hækkuðu um 3,9 milljarða króna, sem skýrist m.a. af aukinni skattheimtu að fjárhæð 2,0 milljarðar króna og betri innheimtu á þinggjöldum einstaklinga á árinu 1989 miðað við árið 1988.

Gjöld af innflutningi jukust um 1,2 milljarða króna. Þar af hækkaði bensíngjald um 860 milljónir króna og jöfnunargjald um 319 milljónir króna. Hins vegar lækkuðu gjöld af bifreiðum og bifhjólum um 150 milljónir króna. Frávikin skýrast af hækkun bensíngjalds og jöfnunargjalds og umtalsverðum samdrætti í bílannflutningi.

Tekjur af sölu erlends gjaldeyris lækkuðu um 250 milljónir króna sem skýrist m.a. af því að lántökugjald af erlendum lánnum var felld niður á miðju árinu 1989.

Skattar af framleiðslu og innflutningi (vörugjald) urðu 1,4 milljörðum króna hærrí á árinu 1989 miðað við fyrra ár. Í árslok 1988 voru gerðar talsverðar breytingar á lögum um vörugjald sem talið var að skiluðu 1,6 milljarða króna tekjuauka. Á árinu 1989 voru gerðar breytingar á vörugjaldi til lækkunar að fjárhæð um 300 milljónir króna.

Hagnaður Á.T.V.R. til skila í ríkissjóð varð um 1,0 milljarði króna hærrí á árinu 1989 miðað við árið 1988. Skýringa er m.a. að leita í auknum tekjum vegna bjórsölu.

Skattar af launagreiðslum urðu um 4,3 milljarðar króna sem er 20% hækkun frá árinu 1988. Hækkunar skýrast m.a. af hækkun launa milli ára og einnig koma hér til áhrif staðgreiðslu skatta.

Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur hækka um 989 milljónir króna, sem skýrist annars vegar af auknum tekjum af dráttarvöxtum í kjölfar sérstakra innheimtuaðgerða vegna vangoldinna skatta á síðasta sumri og einnig af því að Seðlabanki skilaði um 250 milljónum króna sem eru viðurlög vegna lánsfjárstöðu innlánsstofnana á árinu.

Arðgreiðslur námu 992 milljónum króna sem eru 657 milljóna króna hærrí tekjur en á árinu 1988. Aukninguna má m.a. rekja til skila Pósts-og símamálastofnunar, 250 milljónir króna, aukinna tekna Fríhafnarinnar, 130 milljónir króna, og aukinna arðgreiðslna og hluta af hagnaði Seðlabankans 275 milljónir króna.

Tekjur ríkissjóðs árið 1989 jukust að raungildi um 5,4 milljarða króna frá árinu 1988 eða um 7,2%. Í fjárlögum var gert ráð fyrir um 5,6 milljarða króna viðbótartekjuöflun miðað við árið 1988. Beinir skattar áttu að skila um 2,0 milljarða króna auknum tekjum og óbeinir skattar um 3,6 milljörðum króna. Vegur þar þyngst hækkun vörugjalds um 1,5 milljarða króna. Hafa því þessi markmið fjárlaga staðist að mestu. Þannig nam raunhækkun beinna skatta 2,3 milljörðum króna, óbeinir skattar hækkuðu um 2,1 milljarð króna og raunhækkun fjármunatekna nam tæpum 1,0 milljarði króna.

Af óbeinum sköttum varð hækkunin mest á vörugjaldi, um 1,2 milljarðar króna en söluskattur hækkaði um 810 milljónir króna og bensíngjald um 650 milljónir króna. Hins vegar drógust tekjur af sölu erlends gjaldeyris o.fl. saman um 520 milljónir króna.

Innheimta og skil ríkissjóðstekna

Eftirstöðvar söluskatts í árslok 1989 námu tæpum 2,0 milljörðum króna og hafa aukist um rúmar 200 milljónir króna frá árinu 1988 eða 12,2%. Sambærileg aukning milli áranna 1987 og 1988 var tæpar 700 milljónir króna eða 64% aukning. Innheimtuaðgerðir sl. sumar hafa því skilað umtalsverðum árangri. Hér verður að taka tillit til þess að breytingar á höfuðstól, þ.e. skattbreytingar skattstjóra og afskriftir urðu um 500 milljónum króna hærrí á árinu 1989 en á árinu 1988. Hins vegar virðast skil hafa versnað aftur á síðustu mánuðum ársins og má benda á í því sambandi að innheimtur söluskattur í desember vegna sölu í nóvember var um 250 milljónum króna lægri en álagning vegna sama mánaðar. Innheimta dráttarvaxta tvöfaldaðist á milli áranna 1988 og 1989 og batnaði innheimtuhlutfallið um tæp 7%.

Innheimta á þinggjöldum félaga virðist hafa versnað nokkuð á árinu 1989 miðað við 1988. Skv. bráðabirgðauppgjöri voru 9,4 milljarðar króna gjaldfallnir til innheimtu og í árslok höfðu innheimst upp í þá fjárhæð um 5,7 milljarðar króna eða 60,8%. Árið 1988 var innheimtuhlutfallið 61,9%

Innheimta á þinggjöldum einstaklinga virðist hins vegar hafa batnað á árinu 1989 miðað við 1988. Skv. bráðabirgðauppgjöri voru 5,7 milljarðar króna gjaldfallnir til innheimtu og upp í þá fjárhæð höfðu innheimst um 3,1 milljarður króna eða 53,5%. Á árinu 1988 var þetta innheimtuhlutfall 51,3%.

Óinnheimt staðgreiðsla í árslok 1989 nam rúmum 2,0 milljörðum króna og hafði hækkað um tæpar 500 milljónir króna á árinu. Eftirstöðvar áætlaðarar staðgreiðslu námu um 950 milljónum króna. Um 670 milljónir eru eftirstöðvar vegna ársins 1988 en 1,4 milljarðar króna vegna ársins 1989. Fyrirtæki, sem eru í gjaldþrotaskiptum eða hafa hætt rekstri af öðrum ástæðum, skulda um 500 milljónir króna.

Ef litið er á skiptingu á eftirstöðvum eftir árum kemur í ljós að 75,6% eru frá árunum 1988 og 1989. Sambærilegt hlutfall dráttarvaxta er 37,6%.

Í millj. króna	1989	%	1988	%	Eldra	%	Alls	%
Þinggjöld einstakl.	1.580	59,2	427	16,0	663	24,8	2.670	100
Þinggjöld félaga	2.171	58,8	871	23,6	650	17,6	3.692	100
Söluskattur	785	39,8	609	30,9	578	29,3	1.972	100
Launaskattur			466	50,9	449	49,1	915	100
Bifreiðagjöld	<u>383</u>	<u>70,2</u>	<u>114</u>	<u>21,0</u>	<u>49</u>	<u>8,8</u>	<u>546</u>	<u>100</u>
Alls	4.919	50,2	2.487	25,4	2.389	24,4	9.795	100
Dráttarvextir	750	14,3	1.218	23,3	3.262	62,4	5.230	100
Samtals	<u>5.669</u>	<u>37,7</u>	<u>3.705</u>	<u>24,7</u>	<u>5.651</u>	<u>37,6</u>	<u>15.025</u>	<u>100</u>

- * Í söluskatti er tekið tillit til álagningar í nóvember en desember sleppt.
- * Álagning á móti innborgun í launaskatti á árinu 1989 á sér ekki stað fyrr en á árinu 1990.
- * Sérstakt bifreiðagjald (kílóagjald) var fyrst lagt á á árinu 1987.

Í ríkisreikningi fyrir árið 1988 voru eftirstöðvar ofangreindra gjalda, að bifreiðagjöldum undanskildum, færðar niður um 1,4 milljarða króna en sú fjárhæð er ekki innifalin í ofangreindum tölum.

Í árslok 1988 námu gjaldfallnar eftirstöðvar tæpum 10 milljörðum króna þegar tekið hefur verið tillit til framangreindra niðurfærslna að fjárhæð 1,4 milljarðar króna. Eftirstöðvar hækka því heldur meira milli árána 1988 og 1989 en árána 1987 og 1988.

Ríkisendurskoðun telur að um 15% þessara eftirstöðva muni geta tapast eða um 2 milljarðar króna.

Athugun á skilum og innheimtufé leiðir í ljós að tvö innheimtuembætti skera sig úr hvað varðar skil á innheimtu.

Gjaldheimtan í Reykjavík skuldaði í árslok 1989 um 106 milljónir króna sem stafar fyrst og fremst af því að ríkissjóður hefur á undanförunum tveimur árum fjármagnað hlut Reykjavíkurborgar í rekstri gjaldheimtunnar. Við uppgjörið hefur verið tekið tillit til eftirstöðva á hlut Reykjavíkurborgar í verðbótum á ofgreidda staðgreiðslu, 63 milljónir króna og hlut Reykjavíkurborgar í kostnaði við framkvæmd staðgreiðslulaga 1988 og 1989, 39 milljónir króna.

Embætti sýslumannsins á Blönduósi skuldaði í árslok rúmar 20 milljónir króna í ríkissjóð. Þar af voru um 9 milljónir króna í sjóði og á banka-reikningi. Sýslu- og sýsluvegasjóðir skulduðu rúmar 16 milljónir í embættissjóð en sveitarfélög og aðrir viðskiptaaðilar áttu inni um 5 milljónir króna.

Launakostnaður A-hluta ríkissjóðs árið 1989

Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega þróun launakostnaðar hjá þeim A-hluta stofnunum sem Launaskrifstofa ríkisins annast afgreiðslu á. Aflað var upplýsinga um fjölda greiddra mánaðarlauna, greidda dagvinnu og fjölda yfirvinnustunda og þær launaeiningar umreiknaðar í stöðugildi.

Árið 1989 var heildarfjöldi stöðugilda að meðaltali 15.905 en var 15.841 að meðaltali árið 1988. Fjölgunin nemur 64 stöðugildum eða 0,4%. Til samanburðar var fjölgun stöðugilda 4,6% frá árinu 1987 til 1988. Fjöldi mánaðarlauna- og dagvinnufólks svaraði að meðaltali til 12.990 stöðugilda árið 1988 en til 13.165 stöðugilda árið eftir. Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu stöðugilda eftir uppruna árin 1988 og 1989.

Stöðugildi	1989	1988	Breyt. í stg.	Breyt. í %.
Mánaðarlaun	12.548	12.399	149	1,2
Dagvinnulaun	617	591	26	4,3
Yfirvinna	<u>2.740</u>	<u>2.851</u>	<u>- 111</u>	<u>- 3,9</u>
Alls	<u>15.905</u>	<u>15.841</u>	<u>64</u>	<u>0,4</u>

Heildarlaunagreiðslur sem Launaskrifstofa ríkisins annaðist árið 1988 námu 18.093 milljónum kr. en 20.588,3 milljónum kr. árið eftir. Hækkunin nemur 2.496 milljónum kr. eða 13,8 %. Sú hækkun svarar til 1,0% raunaukningar milli ára. Raunaukning launagjalda frá árinu 1987 til ársins 1988 var hins vegar 5,3%.

Hjá sex ráðuneytum af 15 fjölgaði greiddum vinnustundum frá árinu 1988 til ársins 1989. Mest varð aukningin hjá stofnunum innan félagsmálaráðuneytisins eða 6%. Sú aukning stafar af aukinni starfsemi vegna málefna fatlaðra, aðallega í Reykjavík, á Reykjanesi og á Norðurlandi eystra. Hjá stofnunum innan landbúnaðarráðuneytisins fjölgaði greiddum vinnustundum um 4,4%. Hjá stofnunum innan menntamálaráðuneytisins fjölgaði greiddum vinnustundum um 3,6%. Fjölgun vinnustunda var innan við 3% hjá stofnunum hinna þriggja ráðuneytanna.

Greiddum vinnustundum fækkaði mest hjá stofnunum innan dóms- og kirkjumálaráðuneytisins eða um 6,9%. Sú fækkun skýrist m.a. af því að Bifreiðaeftirlit ríkisins var lagt niður. Hjá stofnunum innan utanríkisráðuneytisins fækkaði greiddum vinnustundum um 4,2%. Hjá

stofnunum annarra ráðuneyta fækkaði greiddum vinnustundum um 3% eða minna.

Í fjárlögum fyrir árið 1989 var gert ráð fyrir um 400 nýjum stöðum, þar af um 100 stöðugildum í tengslum við kennslu. Á móti var gert ráð fyrir að skera launagjöld niður um 4-5%.

Launagjöld ársins 1988 námu 18.093 milljónum kr. á verðlagi þess árs eða sem svarar til 20.385 milljóna kr. á verðlagi ársins 1989. Boðaður 4-5% niðurskurður launagjalda nemur því 800-1.000 milljónum kr.

Árið 1988 svaraði meðalfjöldi mánaðarlauna- og dagvinnufólks til 12.990 stöðugilda og launagjöld á starfsmann voru um 1.570 þúsund kr. á verðlagi ársins 1989. Niðurskurður launagjalda hefði skv. þessum forsendum samsvarað því að mánaðarlauna- og dagvinnufólki hefði fækkað um 510-640 stöðugildi. Samtals gerðu því fjárlög ársins 1989 ráð fyrir að starfsfólki yrði fækkað um 110-240 stöðugildi.

Frá 1988 til 1989 fjölgaði mánaðarlauna- og dagvinnufólki um 175 stöðugildi. Því virðist sem aðhaldsaðgerðirnar hafi leitt til þess, að fjölgun starfsfólks hafi verið 225 stöðugildum minni en svarar til fjölda þeirra nýju staða sem fjárlög ársins 1989 gerðu ráð fyrir. Það samsvarar því að fjöldi starfsfólks hafi verið skorinn niður um 1,7% og að launagjöld hafi lækkað um 350 milljónir kr.

Yfirvinna dróst að raungildi saman um 70 milljónir kr. frá árinu 1988 til ársins 1989.

Alls má áætla að af þeim 800-1.000 milljóna kr. niðurskurði á launagjöldum, sem fjárlög fyrir árið 1989 gerðu ráð fyrir, hafi um 450 milljónir kr. komið fram. Þar af eru 350 milljónir kr. vegna minni fjölgunar starfsfólks en svarar til nýrra staða í fjárlögum og um 100 milljónir kr. vegna þess að yfirvinna á starfsmann hefur dregist saman.

Afkoma A-hluta ríkissjóðs í samanburði við fjárlög tímabilið 1975 til 1989

Á tímabilinu 1975 til 1989 gerðu fjárlög ráð fyrir að gjöld umfram tekjur næmu um 943 milljónum króna á meðalverðlagi ársins 1989. (Allar fjárhæðir hér á eftir eru færðar til verðlags 1989 með vísitölu þjóðarútgjalda.) Í fjárlögum var alla jafna gert ráð fyrir að tekjur yrðu hærri en gjöld. Árin 1984, 1985 og 1987 voru gjöld þó áætluð hærri en tekjur. Afkoma A-hluta ríkissjóðs á nefndu tímabili var hins vegar sú, að gjöld umfram tekjur námu

43.010 milljónum króna, sem er 42.067 milljónum króna verri afkoma en fjárlög áformuðu. Afkoma ríkissjóðs var betri en fjárlög áformuðu í fjögur skipti á tímabilinu 1975 til 1989, þ.e. árin 1981, 1982, 1984 og 1987.

Fjárlög gerðu ráð fyrir að árlegt meðaltal tekna A-hluta ríkissjóðs yrði 54.089 milljónir króna. Á árinu 1975 voru tekjur áætlaðar 39.610 milljónir króna í samanburði við 77.100 milljónir króna á árinu 1989. Raunaukning tekna er um 95%. Innheimtar tekjur á nefndu tímabili reyndust hins vegar að meðaltali 58.931 milljón króna. Það er 4.842 milljónum króna hærrí fjárhæð eða 9% hærrí tekjur en fjárlög áformuðu að meðaltali á árinu. Þannig voru heildartekjur áætlaðar 811.332 milljónir króna en urðu 883.960 milljónir króna eða 72.628 milljónum króna hærrí.

Fjárlög gerðu ráð fyrir að árlegt meðaltal gjalda A-hluta ríkissjóðs yrði 54.152 milljónir króna. Á árinu 1975 voru gjöld áætluð 39.277 milljónir króna í samanburði við 76.464 milljónir króna á árinu 1989. Það svarar til 95% raunaukningar. Greidd gjöld á nefndu tímabili urðu hins vegar að meðaltali 61.798 milljónir króna. Það eru 7.646 milljónum króna eða 14,1%, hærrí gjöld en fjárlög gerðu að meðaltali ráð fyrir á ári. Heildargjöld samkvæmt fjárlögum voru áætluð 812.275 milljónir króna á tímabilinu en urðu í reynd 926.970 milljónir króna eða 114.695 milljónum króna hærrí.

Meðalverðlag 1989	FjárlögRaunt.		Frávik	
Fjárhæðir í m.kr.	1975-1989	1975-1989	Fjárhæð	%

Tekjur	811.332	883.960	72.628	9,0
Gjöld	<u>812.275</u>	<u>926.970</u>	<u>114.695</u>	<u>14,1</u>
Gjöld umfram tekjur	<u>943</u>	<u>43.010</u>	<u>42.067</u>	

Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs árabílin 1975 - 1989 nam að meðaltali 4,8% af tekjum. Þrjú skipti af fjórum, sem afkoma ríkissjóðs var betri en fjárlög áformuðu, voru frávik innan við 2% en frávikin hin árin voru yfirleitt á bílinu 5 til 8%.

Framangreindar upplýsingar gefa ótvírætt til kynna að áform Alþingis og stjórnvalda um afkomu ríkissjóðs, eins og þær koma fram í afgreiðslu fjárlaga, hafi ekki náð fram að ganga. Það sem m.a. vekur athygli er að á þessu 15 ára tímabili virðist sem afkoma ríkissjóðs hafi haft takmörkuð áhrif á áætlanagerð næsta ár. Á þessu tímabili gerðu fjárlög ráð fyrir að hækkun tekna og gjalda yrði hlutfallslega sú sama eða 95%. Hins vegar varð reyndin sú að raunhækkun tekna varð um 95,1% en gjalda aftur á móti um 79,7%. Hækkun tekna umfram gjöld dugði þó ekki til að A-hluti ríkissjóðs yrði rekinn með tekjuafgangi, þar sem hallinn í upphafi samanburðartímabilsins nam 17,6% af tekjum.

Orsakir verri afkomu A-hluta ríkissjóðs en áætlanir fjárlaga gerðu ráð fyrir má einkum rekja til:

- ◆ Ákvarðana stjórnvalda um útgjöld umfram tekjur innan fjárlagaársins.
- ◆ Vanáætlana fjárlaga.
- ◆ Skorts á að framkvæmdavaldið virði heimildir fjárlaga.
- ◆ Áform stjórnvalda um sparnað náðu ekki fram að ganga.
- ◆ Rangra verðlagsforsenda fjárlaga.

Niðurstöður ríkisfjármála frá árinu 1975 sýna að viðvarandi rekstrarhalli er hjá A-hluta ríkissjóðs og hefur hann að meðaltali verið 4,8% af rauntekjum sl. 15 ár eða sem nemur um 2,870 milljónum króna.

Með vísan til framangreindra niðurstaðna telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að eftirfarandi atriði verði tekin til athugunar í sambandi við áætlanagerð ríkisfjármála og framkvæmd þeirra.

Í fyrsta lagi að bætt verði til muna öll áætlanagerð og hún gerð raunhæfari bæði er varðar umfang og verðlagsforsendur.

Í öðru lagi að framkvæmdavaldið virði þær ákvarðanir Alþingis, er varðandi ríkisfjármálin, sem birtast í fjárlögum.

Í þriðja lagi að Alþingi setji skýrari reglur um fjárgreiðslur úr ríkissjóði.

Í fjórða lagi að fagraðuneyti beri ríkari ábyrgð á framkvæmd fjárlaga en nú tíðkast.

Skuldabréfakaup Húsnæðisstofnunar ríkisins af lífeyrissjóðum árabilið 1986 - 1989

Ríkisendurskoðun hefur gert athugun á þróun vaxtakjara. Sem lífeyrissjóðirnir hafa fengið á lánum sem þeir hafa veitt til Húsnæðisstofnunar ríkisins frá því lög nr. 54/1986 um Húsnæðisstofnun ríkisins tóku gildi.

Breyting á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins á árinu 1986 var gerð í kjölfar yfirlýsingar þáverandi ríkisstjórnar, sem gefin var í tilefni samkomulags um húsnæðismál er Alþýðusamband Íslands, Vinnuveitendasamband Íslands og Vinnumálasamband samvinnufélaganna undirrituðu í tengslum við gerð kjarasamninga 26. febrúar 1986. Með lögum nr. 54/1986 var gerð sú breyting á gildandi lögum um stofnunina, að ákveðið var að lánsréttur fólks hjá Byggingarsjóði ríkisins tæki mið af iðgjaldagreiðslum til lífeyrissjóðs og skuldabréfakaupum lífeyrissjóðs af Húsnæðisstofnuninni. Áður voru engin slík lánsaskilyrði, en lífeyrissjóðum þó gert skylt að verja a.m.k. 40% ráðstöfunarfjár síns til kaupa á verðtryggðum skuldabréfum Byggingarsjóðs ríkisins, Byggingarsjóðs verkamanna, Framkvæmdasjóðs Íslands og fjárfestingarlánasjóða (l. nr. 13/1981). Skuldabréfakaupin í heild náðu þó aldrei þessu marki, heldur voru 33-37% ráðstöfunarfjár og auk þess mjög mismunandi eftir lífeyrissjóðum.

Eftir breytinguna var skilyrði fyrir lánsrétti að umsækjendur hefðu greitt í lífeyrissjóð í a.m.k. tvö ár til þess að öðlast lánsrétt. Þessu var síðar breytt á þá leið að iðgjöld skuli greidd í samtals 20 mánuði á síðustu 24 mánuðunum áður en lánsúmsókn er lögð fram (l. nr. 27/1987). Hámarkslánsrétt eignast umsækjandi ef lífeyrissjóður hans kaupir skuldabréf fyrir a.m.k. 55% af ráðstöfunarfé sínu. Lánsréttur skerðist ef keypt er fyrir minna og fellur alveg niður ef kaupin fara niður fyrir 20%. Lífeyrissjóðum er nú heimilt að fullnægja samningsbundnum skuldabréfakaupum af Húsnæðisstofnun að hluta með kaupum á húsbrefum á almennum markaði (l. nr. 76/1989).

Vaxtakjör í skuldabréfaviðskiptum Húsnæðisstofnunar og lífeyrissjóðanna eru ákveðin með samningum milli fjármálaráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og Húsnæðisstofnunar ríkisins annars vegar, og samtaka lífeyrissjóða hins vegar.

Frá árinu 1986 hafa verið gerðir sex samningar milli fyrrgreindra aðila. Í samningum, sem gerðir voru vegna skuldabréfakaupa Húsnæðisstofnunar og lífeyrissjóðanna fyrir árin 1986 til 1988, voru vaxtakjör þannig að vextir umfram verðtryggingu voru fastir á bilinu 6,25% til 7,0%. Í aprílmánuði árið

1989 voru gerðir samningar við lífeyrissjóðina sem kváðu á um nokkuð önnur vaxtakjör, en í ákvæðum fyrri samninga.

Á tímabilinu apríl - desember 1989 voru lífeyrissjóðunum boðin til kaups skuldabréf sem gengistryggð eru miðað við evrópsku mynteininguna (ECU bréf) og skuldbindingar. ECU-bréfin skyldu vera 15-40% af skuldabréfakaupum hvers lífeyrissjóðs. Þau bera fasta vexti og eru til 15 ára. Vextir voru ákvarðaðir þannig, að útgefin bréf í hverjum mánuði bera vexti sem eru 0,15 prósentustigi hærri en ávöxtun tiltekinna skuldabréfa á alþjóðlegum fjármagnsmarkaði. ECU-bréfin eru afborgunarlaus fyrsta árið en greiddast með 2 föstum afborgunum á ári eftir það. Bréfin báru við útgáfu vexti sem voru á bilinu 8,57-9,68%. Upphæð seldra ECU-bréfa var 2.421,2 milljónir króna.

Skuldbindingunum var skipt út hinn 15. janúar 1990 fyrir skuldabréf með innlendri verðtryggingu (lánskjaravísitölu) og 6,5% föstum ársvöxtum til 15 ára. Grunnvísitala skuldabréfanna er sú sama og vísitala útgáfumánaðar skuldbindingar og reiknast vextir frá útgáfudegi skuldbindingar. Fyrsta afborgun skuldabréfa verður 1. júlí 1991 og fyrsti greiðsludagur vaxta og vaxtavaxta sama dag. Upphæð seldra skuldbindinga var 5.744,8 milljónir króna.

Eftirfarandi yfirlit sýnir vaxtakjör og lánstíma skuldabréfa hjá Húsnæðisstofnun ríkisins árabilið 1986 til 1989.

Yfirlit yfir vaxtakjör og lánstíma skuldabréfa Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Ár	Vextir	Lánstími
----	--------	----------

1986	6,50%	15, 20, 25 ár
	6,50% *)	15, 20, 25 ár
1987	6,25% (6,35% frá 1989)	20, 25, 30 ár
	6,25% (6,35% frá 1989*)	20, 25, 30 ár
1988	7,00%	15 ár
1989	6,80%	15 ár
	6,50%	15 ár
	8,57-9,68% verðtr. skv. ECU	15 ár

*)Uppsegjanleg vaxtaákvæði

Í fréttatilkynningu, sem gefin var út af fjármálaráðuneytinu þann 18. apríl 1989, í kjölfar þess að samið hafði verið um vaxtakjör fyrir tímabilið apríl til desember 1989, kemur fram að gert er ráð fyrir að vextir verði 5-6% umfram verðtryggingu. Gert var ráð fyrir að vextir á skuldabréfum með innlendri verðtryggingu yrðu 6% fyrir mánuðina apríl til júní en 5% á skuldabréfum útgefnum júlí til desember. Forsenda þessara vaxta var að meðalvextir á nýjum ríkisskuldabréfum til 5 ára eða lengur vikju ekki meira en 0,2 prósentustig frá umsömdum vöxtum. Í fréttatilkynningunni segir orðrétt: "Ef þau markmið sem ríkisstjórnin setti sér í vaxta og peningamálum í byrjun febrúar ná fram að ganga mun ekki koma til leiðréttinga á vöxtum." Búist var við að ávöxtun ECU-skuldabréfanna samsvaraði um 5% raunvöxtum, og var þá lagt til grundvallar óbreytt raungengi íslensku krónunnar.

Ljóst er að forsendur samninganna frá því í apríl 1989 hafa ekki staðist; leiðréttta varð vexti á skuldbindingum Húsnæðisstofnunar vegna þess að vextir ríkisskuldabréfa voru hærrí en áformað var, og raungengi krónunnar lækkaði umtalsvert á árinu. Hefðu þær forsendur staðist, sem gengið var út frá, hefði raunávöxtun skuldabréfa Húsnæðisstofnunar á árinu 1989 orðið um 5,48% og fjármagnskostnaður því um 85 milljónum króna lægri en raun varð á.

Til samaburðar við vexti á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar má taka vexti á spariskírteinum ríkissjóðs og vexti á langtímaskuldabréfum innlánsstofnana. Á árunum 1984-1988 voru vextir á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar að meðaltali um 1,5 prósentustigum lægri en meðalvextir spariskírteina. Þetta snerist hinsvegar við árið 1989 en þá voru vextir á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar 1,45 prósentustigum hærrí en vextir spariskírteina. Vextir á skuldabréfum innlánsstofnana voru ýmist hærrí eða lægri en vextir á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar á tímabilinu. Að meðaltali voru þeir 0,23 prósentustigum hærrí en skuldabréfavextir Húsnæðisstofnunar.

Eftirfarandi yfirlit sýnir raunvexti árabilið 1984 til 1989 vegna skuldabréfakaupa Húsnæðisstofnunar ríkisins.

Raunvextir á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar, spariskírteinum ríkissjóðs og skuldabréfum innlánsstofnana.

Lán tekinn	Skuldabréf Húsnæðisst.	Spariskírteini ríkissjóðs	Ný verðtr. löng skbr.
1984	5,00%	6,99%	5,5% *)
1985	6,00%	6,91%	5,0% *)
1986	6,50%	8,47%	5,1% *)
1987	6,35%	8,00%	7,7%
1988	7,00%	7,84%	9,2%
1989	7,96%	6,51%	7,8%
1984-1989	6,47%	7,45%	6,7%

Heimildir: Húsnæðisstofnun ríkisins; Seðlabandi Íslands; Hagtölur mánaðarins.

* Hámarksvextir ákvarðaðir af Seðlabanka Íslands

Meginniðurstaða þess, sem að framan greinir, er að vextir á lánum lífeyrissjóða til Húsnæðisstofnunar ríkisins hafa hækkað nokkuð jafnt og þétt síðustu ár. Allt fram til ársins 1989 voru vextir á skuldabréfum Húsnæðisstofnunar lægri en vextir spariskírteina ríkissjóðs en það snerist við á árinu 1989. Ástæða er til að ætla að vextir útgefina skuldabréfa Húsnæðisstofnunar árið 1989 séu verulega hærri en stefnt var að þegar samningar um skuldabréfakaupin voru gerðir. Þá telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að höfð sé í huga nauðsyn þess að gengistryggðar, verðtryggðar og óverðtryggðar eignir og skuldbindingar séu í jafnvægi í meginatriðum.