

Ríkisendurskoðun

---

# Endurskoðun ríkisreiknings 1994

Skýrslur  
yfirskoðunarmanna  
ríkisreiknings og  
Ríkisendurskoðunar

---

Desember 1995



## Efnisyfirlit

<b>SKÝRSLA YFIRSKOÐUNARMANNA RÍKISREIKNINGS 1994.....</b>	<b>7</b>
INNGANGUR .....	9
FRAMSETNING RÍKISREIKNINGS OG FJÁRLAGA.....	10
AFKOMA RÍKISSJÓÐS OG FJÁRHAGSSTAÐA .....	11
TEKJUHLIÐ.....	12
GJALDAHLIÐ .....	13
ANNAD .....	16
HEIMSÓKN TIL ÁFENGIS- OG TÓBAKSVERSLUNAR RÍKISINS .....	18
HEFUR STARF YFIRSKOÐUNARMANNA SKILAÐ ÁRANGRI? .....	19
SAMÞYKKT RÍKISREIKNINGS .....	20
<b>SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR .....</b>	<b>23</b>
<b>INNGANGUR.....</b>	<b>25</b>
<b>1 FJÁRHAGSSTAÐA OG AFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS Á ÁRINU 1994 .....</b>	<b>27</b>
<b>2 REKSTUR OG EFNAHAGUR B-HLUTA .....</b>	<b>33</b>
<b>3 ATHUGASEMDIR VEGNA EFNAHAGS A-HLUTA RÍKISSJÓÐS.....</b>	<b>43</b>
LÍFEYRISSKULDBINDINGAR RÍKISSJÓÐS.....	45
RÍKISÁBYRGÐIR VEGNA SKIPASMÍÐASTÖÐVA.....	50
SKULDIR LANDSVIRKJUNAR OG LAXÁRVIRKJUNAR VIÐ RÍKISSJÓÐ.....	52
RÍKISÁBYRGÐIR Á LÁNUM TIL LODDÝRABÆNDA .....	53
LÁNVEITINGAR TIL FISKELDISFYRIRTÆKJA.....	57
YFIRLIT UM STARFSEMI ÁBYRGÐAEILDAR FISKELDISLÁNA 1990 TIL 1994 .....	57
LÁNVEITINGAR TIL FISKELDIS SKV. ÁKVÖRDUN RÍKISSTJÓRNARINNAR.....	63
LÁNVEITING TIL SILFURLAX HF. ....	68
SALA Á SKIPINU „GEIR GOÐA GK-220“ .....	70
SALA RÍKISFYRIRTÆKJA OG EIGNARHLUTA RÍKISSJÓÐS Í FÉLÖGUM.....	72
HLUTUR SLYSATRYGGINGA Í TRYGGINGAGJALDI.....	75
STOFNFRAMKVÆMDIR ALBJÓÐAFLUGÞJÓNUSTUNNAR VEGNA NÝRRAR FLUGSTJ.MIÐST.....	76
<b>4 ATHUGASEMDIR VEGNA RÍKISSJÓÐSTEKNA.....</b>	<b>79</b>
AFSKRIFTIR Á ÓINNHEIMTUM SKÖTTUM .....	79
ENDURSKOÐUN ERFÐAFJÁRSKATTS .....	84
<b>5 ENDURSKOÐUN Á ADALSKRIFSTOFUM RÁÐUNEYTANNA.....</b>	<b>87</b>
REKSTUR OG FJÁRHEIMILDIR .....	88
FJÁRREIÐUR OG BÓKHALD .....	90
LAUNAKOSTNAÐUR OG STARFSMANNAHALD .....	95
ERLENDUR FERÐAKOSTNAÐUR .....	97
RISNA OG TENGDUR KOSTNAÐUR.....	103
AÐKEYPT SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA.....	106
STYRKIR OG FRAMLÖG.....	108
SAFNLIÐIR .....	110
HAGSTOFA ÍSLANDS.....	118
<b>6 ATHUGASEMDIR VEGNA STOFNANA.....</b>	<b>121</b>

21-221 BYGGDASTOFNUN.....	121
22-872 LÁNASJÓÐUR ÍSLENSKRA NÁMSMANNA .....	122
22-973 ÞJÓÐLEIKHÚSIÐ.....	123
ENDURSKOÐUN Á FRAMHALDS- OG SÉRSKÓLUM .....	123
03-303 SENDIRÁÐ ÍSLANDS Í LONDON .....	125
25-911 ÞRÓUNARSJÓÐUR SJÁVARÚTVEGSINS .....	127
07-951 BRUNAMÁLASTOFNUN RÍKISINS .....	131
07-801 JÖFNUNARSJÓÐUR SVEITARFÉLAGA .....	133
27-982 ÁBYRGÐASJÓÐUR LAUNA .....	133
VINNUHEIMILI SÍBS, REYKJALUNDI.....	134
08-350 SJÚKRAHÚSIÐ AKRANESI .....	135
08-359 SJÚKRAHÚSIÐ HÚSAVÍK.....	136
08-360 SJÚKRAHÚSIÐ SEYÐISFIRÐI .....	138
08-361 FJÓRÐUNGSSJÚKRAHÚSIÐ NESKAUPSTAÐ .....	138
08-367 SJÚKRAHÚSIÐ KEFLAVÍK.....	138
08-372 BORGARSPÍTALINN.....	139
08-400 ST. JÓSEFSSPÍTALI, HAFNARFIRÐI .....	140
08-420 SAMTÖK ÁHUGAMANNA UM ÁFENGISVANDAMÁLID .....	141
08-430 SJÁLFSBJÖRG, HJÚKRUNAR- OG ENDURHÆFINGARSTOFNUN .....	141
08-490 VISTUN ÓSAKHÆFRA AFBROTAMANNA .....	142
29-971 LÁNASÝSLA RÍKISINS .....	143
29-972 LÁNASÝSLA RÍKISINS - FRAMKVÆMDASJÓÐUR ÍSLANDS .....	144
10-331 VITA- OG HAFNAMÁLASKRIFSTOFA .....	145
10-332 VITASTOFNUN ÍSLANDS.....	145
10-333 HAFNAMÁL .....	145
30-331 VITA- OG HAFNAMÁLASKRIFSTOFA, ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐ .....	145
10-471 FLUGMÁLASTJÓRN .....	146
30-471 ALÞJÓÐAFLUGÞJÓNUSTAN .....	146
10-511 FJARSKIPTAEFTIRLIT RÍKISINS .....	147
30-101 PÓST- OG SÍMAMÁLASTOFNUNIN.....	148
31-321 RAFMAGNSVEITUR RÍKISINS .....	151

## Töflur og myndir

Tafla 1.	Fjárstreymi ríkissjóðs árið 1994 .....	27
Tafla 2.	Áhrif óreglulegra liða á tekjur og gjöld ríkissjóðs .....	28
Tafla 3.	Rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs árið 1994.....	31
Tafla 4.	Efnahagsreikningur A-hluta ríkissjóðs 31. desember 1994.....	32
Tafla 5.	Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta árið 1994.....	36
Tafla 6.	Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta 31. desember 1994.....	37
Tafla 7.	Afskrift útlána hjá fyrirtækjum og sjóðum í B-hluta 31. desember 1994.....	39
Tafla 8.	Fasteignir fyrirtækja og sjóða í B-hluta 31. desember 1994 .....	40
Tafla 9.	Bókfærðar eignir ríkissjóðs .....	43
Tafla 10.	Skuldir ríkissjóðs .....	44
Tafla 11.	Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs 1989-1994 .....	46
Tafla 12.	Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eftir sjóðum .....	46
Tafla 13.	Lífeyrisskuldbindingar stærstu fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings .....	48
Tafla 14.	Lífeyrisskuldbindingar ríkisins vegna ýmissa aðila .....	49
Tafla 15.	Kröfur ríkissjóðs vegna raðsmíðaskipa.....	52
Tafla 16.	Yfirlit yfir lán með ríkisábyrgð til loðdýrabænda 1990-1992.....	55
Tafla 17.	Ábyrgðir ábyrgðadeildar fiskeldislána 1990-1994 .....	60
Tafla 18.	Innleystar ábyrgðir ábyrgðadeildar fiskeldislána árin 1990-1994.....	61
Tafla 19.	Tekjur og gjöld ábyrgðadeildar fiskeldislána 1990-1994 .....	62
Tafla 20.	Samþykktar lánveitingar til fiskeldisfyrirtækja 1991 og 1992.....	65
Tafla 21.	Afskriftareikningur útlána v/fiskeldislána 1991-1994 .....	67
Tafla 22.	Gengi hlutabréfa sem ríkið hefur selt.....	74
Tafla 23.	Afskrifaðar skattkröfur ríkissjóðs .....	79
Tafla 24.	Fjöldi athugasemda vegna endurskoðunar á erfðafjárskatti.....	84
Tafla 25.	Útgjöld aðalskrifstofa ráðuneytanna 1994 og 1993 .....	88
Tafla 26.	Mismunur fjárheimilda og greiðslna aðalskrifstofa ráðuneytanna .....	90
Tafla 27.	Breytingar á fjárheimildum aðalskrifstofa ráðuneytanna 1994.....	90
Tafla 28.	Ástand fjárreiða og bókhalds hjá aðalskrifstofum ráðuneytanna .....	94
Tafla 29.	Launagjöld ráðuneytanna árið 1994 .....	95
Tafla 30.	Samsetning launa hjá starfsmönnum ráðuneytanna árið 1994 .....	98
Tafla 31.	Starfsmannafjöldi ráðuneytanna í árslok 1994.....	96
Tafla 32.	Erlendur ferðakostnaður ráðuneytanna árið 1994.....	97
Tafla 33.	Fjöldi og lengd utanlandsferða hjá ráðuneytunum.....	98
Tafla 34.	Kostnaður við ferðalög ráðuneytanna árið 1994 eftir áfangastöðum.....	101
Tafla 35.	Kostnaður við ferðalög ráðuneytanna árið 1994 eftir tilefni ferða.....	101
Tafla 36.	Kostnaður ráðuneyta vegna risnu, veitinga og gjafa árið 1994.....	104
Tafla 37.	Tilefni risnu hjá ráðuneytunum árið 1994.....	104
Tafla 38.	Kostnaður ráðuneytanna við kaup á sérfræðipjónustu árið 1994.....	107
Tafla 39.	Styrkir og framlög sem gjaldfærð eru hjá ráðuneytunum.....	109
Tafla 40.	Ýmsir kostnaðarliðir sem færður er á safnliði árið 1994 .....	110
Mynd 1.	Þróun tekna og skulda ríkissjóðs 1990-1994 (á föstu verðlagi).....	28
Mynd 2.	Skipting tekna og gjalda ríkissjóðs árið 1994.....	30
Mynd 3.	Afkoma ríkissjóðs árin 1990-1994 .....	30
Mynd 4.	Lífeyrisgreiðslur og endurgr. lífeyrir hjá Lífeyrissj. starfsm. ríkisins .....	48
Mynd 5.	Kostnaðarliðir ráðuneytanna árið 1994.....	89



**SKÝRSLA  
YFIRSKOÐUNARMANNA  
RÍKISREIKNINGS 1994**





## I

**INNGANGUR**

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings hafa lokið endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1994. Vinnu sinni hafa þeir hagað með svipuðum hætti og síðustu árin. Reikningurinn hefur verið athugaður vandlega og einstakir liðir hans bornir saman við heimildir Alþingis í fjárlögum og fjáráskilum auk þeirra millifærslna frá óskiptum fjárlagaliðum og á milli fjárlagaára, sem í gögnum þessum er að finna.

Starfsmenn Ríkisendurskoðunar hafa veitt yfirskoðunarmönnum mikilvæga aðstoð við þetta starf. Hafa þeir í fyrsta lagi lagt fram fjölda endurskoðunarskýrslna um stofnanir og starfsemi á vegum ríkisins, sem yfirskoðunarmenn hafa kynnt sér samhliða athugun á reikningnum sjálfum. Í annan stað hafa þeir veitt svör við fjölmörgum spurningum sem vaknað hafa við yfirferð reikningsins og upplýst önnur atriði, sem yfirskoðunarmenn hafa óskað skýringa á. Í þriðja lagi hafa þeir að ósk yfirskoðunarmanna farið ítarlegar en ella yfir fjárreiður einstaka stofnana eða málaflökka og skilað skýrslum um þessi efni til yfirskoðunarmanna.

Í þessari skýrslu yfirskoðunarmanna eru ekki settar fram athugasemdir er varða einstakar stofnanir, þótt þær hafi komið fram í því starfi sem að framan er lýst. Þær athugasemdir eru yfirleitt í skýrslu Ríkisendurskoðunar, sem birtist samhliða skýrslu yfirskoðunarmanna og verða því ekki endurteknar hér. Á hinn bóginn telja yfirskoðunarmenn ástæðu til að taka undir þessar athugasemdir um leið og þeir hvetja ráðuneyti og stofnanir til að kynna sér þær og taka tillit til þeirra. Yfirskoðunarmenn fjalla hins vegar sem áður í sinni skýrslu um einstök svið ríkisrekstrarins, tiltekna málaflökka og reikninginn í heild. Þá er gerð grein fyrir þeim þætti í starfi yfirskoðunarmanna, sem felst í því að kynna sér starfsemi á vegum ríkisins með heimsóknum til stofnana, þótt það tilheyri ekki hinu beina endurskoðunarstarfi. Að þessu sinni var slík kynnisferð farin til ÁTVR. Að síðustu er í skýrslunni vikið að því að stjórnarskrárákvæði um störf yfirskoðunarmanna hafa nú verið felld niður og um það fjallað fáum orðum hvort tilefni sé til að framhald verði á slíku starfi í einhverju formi.

**II****FRAMSETNING RÍKISREIKNINGS OG FJÁRLAGA**

Í umfjöllun sinni um ríkisreikning á liðnum árum hefur yfirskoðunarmönnum orðið tíðrætt um framsetningu ríkisreiknings og fjárlaga. Hafa yfirskoðunarmenn fagnað því sem þeir telja að hafi færst til betri vegar en jafnframt gagnrýnt það sem þeir hafa talið ástæðu til. Það sem horft hefur til framfara er einkum að færa í þessum gögnum sem næst allar skuldbindingar og kröfur A-hluta ríkissjóðs og stofnana hans, hvort sem þær eru gjaldfallnar eða ekki, en einnig sú bragarbót sem afgreiðsla fjárukalaga innan hvers fjárlagaárs hefur í för með sér. Á hinn bóginn hafa yfirskoðunarmenn gagnrýnt að þessar breytingar skuli ekki hafa verið nýttar sem skyldi í þeim tilgangi að gera fjárlög, fjárukalög og ríkisreikning í fullu samanburðarhæf. Það sem einkum hefur staðið í vegi fyrir þessu er að fjárlög hafa verið á greiðslugrunni en ríkisreikningur á rekstrargrunni, en einnig að samanburður þessara gagna hefur verið erfiður vegna þess að tæpast hefur nægilega skýrt verið gerð grein fyrir hinum fjölmörgu færslum milli fjárlagaliða, einkum frá margvíslegum óskiptum liðu.

Nú hillir undir breytingu í kjölfar skýrslu ríkisreikningsnefndar frá því í nóvember 1994. Í skýrslunni er að finna margvíslegar tillögur um breytingu á reikningsskilum ríkissjóðs og nýrri uppbyggingu ríkisreiknings og fjárlaga. Þar er m.a. lagt til að fjárlög verði framvegis á rekstrargrunni. Þessar breytingar og sumar aðrar eru í samræmi við þá gagnrýni sem fram hefur komið frá yfirskoðunarmönnum síðustu árin, þótt tillögur nefndarinnar séu víðtækari. Fyrirhugað mun að fjármálaráðherra leggi fram frumvarp sem byggist á álitum og tillögum nefndarinnar á yfirstandandi þingi og að breytingarnar komi til framkvæmda í ársbyrjun 1997.

Á liðnum árum hafa yfirskoðunarmenn oft orðið þess áskynja að skilin á milli A-hluta og B-hluta fjárlaga eru óljós. Hafa þeir í skýrslum sínum m.a. bent á að full þörf væri á því að flokka hina margbreytilegu fylkingu ríkisaðila á skýrari hátt en gert hefur verið. Auk hinna óglöggu skila milli A-hluta og B-hluta má, þrátt fyrir ákvæði 63. gr. ríkisbókhaldslaganna, finna nokkur dæmi um ósamræmi á milli fjárlaga og ríkisreiknings. Þannig hefur oft verið gerð grein fyrir fjárreiðum aðila í ríkisreikningi þó þeirra sé að engu getið í fjárlögum. Hér nægir að nefna marga sjóði, er einkum heyra undir landbúnaðar- sjávarútvegs-, félagsmála-, menntamála-, og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið,

sem ekki koma fram í fjárlögum þó gerð sé grein fyrir þeim í ríkisreikningi.

Í skýrslu ríkisreikningsnefndar eru bæði gerðar tillögur að nýrri og skýrari flokkun ríkisaðila jafnframt því sem tekin verði upp skilmerkileg skilgreining á hugtakinu „ríkisaðili“. Bæði hin nýja flokkun og skilgreining er í samræmi við alþjóðlega staðla í þessum efnum. Yfirskoðunarmenn fagna tillögum þessum og telja þær mjög tímabærar og hvetja til þess að þeim verði komið í framkvæmd hið fyrsta.

Ríkisreikningur fyrir árið 1994 er með nokkuð breyttu sniði frá því sem áður hefur verið. Breytingin er fyrst og fremst sú að uppbygging hans og framsetning tekur, að svo miklu leyti sem gildandi lög um ríkisbókhald og gerð ríkisreiknings leyfa, mið af framsetningu ársreikninga fyrirtækja. Hin nýja framsetning er á margan hátt aðgengilegri bæði fyrir lærða og leika og til þess fallin að gera upplýsingar um fjárreiður ríkisins aðgengilegri og skýrari en áður.

### III

#### AFKOMA RÍKISSJÓÐS OG FJÁRHAGSSTAÐA

Samkvæmt niðurstöðum ríkisreiknings 1994 var tekjuhalli ársins 15,6 milljarðar króna samanborið við 19 milljarða króna halla á árinu 1993. Tekjuhallinn á árinu er 14% af heildartekjum samanborið við 19% árið 1993. Minni halla á árinu 1994 miðað við árið 1993 má einkum rekja til lækkunar á afskrifuðum ríkissjóðstekjum, og að tekjuauki vegna óreglulegra tekna er meiri. Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs námu 110,4 milljörðum króna sem er hækkun frá fyrra ári um 10,2 milljarða króna. Heildargjöld námu 125,9 milljörðum króna sem er 6,7 milljörðum króna hækkun frá árinu 1993. Að mati Ríkisendurskoðunar er halli af reglulegri starfsemi 12,7 milljarðar króna árið 1994 en 13,6 milljarðar króna árið 1993.

Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir að tekjuhallinn yrði 9,6 milljarðar króna en niðurstaða greiðsluuppgjörs fyrir árið sýndi að hallinn varð 7,4 milljarðar króna.

Frávik á niðurstöðum ríkisreiknings og greiðsluuppgjöri að fjárhæð 8,2 milljarðar króna skýrist annars vegar af hærri áföllnum gjöldum að fjárhæð 9,0 milljarðar króna og hins vegar að álagðar tekjur ríkissjóðs urðu 800 milljónum króna hærri en innheimtust á árinu.

Niðurstaða efnahagsreiknings A-hluta ríkissjóðs sýnir að peningalegar eignir hans námu 97,7 milljörðum króna og hafa þær aukist um 5,9% frá ársbyrjun. Heildarskuldir, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, námu 293,0 milljörðum króna og hafa skuldir A-hluta ríkissjóðs aukist um 8,2% frá ársbyrjun 1994. Þannig jók ríkissjóður skuldir sínar umfram peningalegar eignir um 16,8 milljarða króna á árinu 1994, en samsvarandi skuldaaukning á árinu 1993 nam 28,6 milljörðum króna.

Skuldaaukning ríkissjóðs sl. 5 ár nam 73 milljörðum króna á föstu verðlagi. Meginorsök stöðugar skuldaaukningar A-hluta ríkissjóðs er tekjuhalli sem nam á nefndu tímabili að jafnaði 14 milljörðum króna árlega. Yfirskoðunarmenn vara við þessari öfugþróun sem orðin er eitt alvarlegasta efnahagsvandamál íslensku þjóðarinnar.

## IV

### TEKJUHLIÐ

Á undanförunum árum hafa yfirskoðunarmenn lagt á það áherslu að við álagningu og innheimtu skatta væri gjaldendum tryggt jafnræði. Hafa þeir í því sambandi bent á nauðsyn þess að settar væru samræmdar reglur varðandi innheimtuaðgerðir og meðferð eftirstöðva. Þá hafa þeir bent á nauðsyn þess að taka til endurskoðunar fyrirkomulag á innheimtu skatta til ríkis og sveitarfélaga og hvatt til viðræðna við sveitarfélögin um þessa innheimtu með það fyrir augum að auka skilvirkni hennar.

Yfir 30 aðilar innheimta skatta og gjöld til ríkissjóðs og byggir skipting innheimtuumdæma á fornri hefð um skiptingu sýslumannsembætta. Lítil hagræðing hefur átt sér stað á þessu sviði undanfarna áratugi þrátt fyrir miklar breytingar á fyrirkomulagi bókhalds og innheimtu með tölvuvæðingu. Ljóst virðist að sú tilraun sem gerð var fyrir nokkrum árum með að koma á fót sérstökum gjaldheimtum hefur óvíða skilað árangri. Skv. frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1996 var áætlað að rekstrarkostnaður sýslumanna, gjaldheimta og tollstjóra næmi rúmum 2,5 milljörðum króna. 10% sparnaður í þessum málaflokki þýðir því lækkun úgjalda um 250 milljónir króna. Leggja yfirskoðunarmenn til að skipulag á innheimtumálum ríkissjóðs verði tekið til endurskoðunar með tilliti til sparnaðar og hagræðingar.

Skv. ríkisreikningi fyrir árið 1994 eru nú um 13 milljarðar króna lagðir í afskriftarsjóð til að mæta væntanlega töpuðum kröfum. Þetta eru tæp 10% af áætluðum tekjum ríkissjóðs á árinu 1995. Þá er ótalinn

kostnaður ríkisins vegna innheimtuaðgerða, gjaldþrotaskipta og kostnaðar skattýfirvalda vegna skattaeftirlits. Telja yfirskoðunarmenn að herða þurfi eftirlit með rekstri fyrirtækja og einstaklinga hér á landi, herða viðurlög við skatta- og bókhaldsbrotum og flýta málsferða slíkra brota fyrir dómsstólum. Þá þurfi stjórnvöld að gera ráðstafanir til að grípa fyrir til aðgerða ef fyrirtæki skila ekki gögnum, t.d. ársreikningum og skattskýrslum, til yfirvalda.

Gjaldþrot hafa verið mikið til umræðu að undanfögnu. Hafa margir bent á að stóran hluta þeirra megi rekja til þess að opinberir aðilar knýi á um gjaldþrot til að geta afskrifað kröfurnar í sínu bókhaldi. Telja yfirskoðunarmenn nauðsynlegt að þetta verklag verði tekið til endurskoðunar. Í nýu tilvikum af hverjum tíu fást engar kröfur greiddar úr þrotabúum en kostnaður ríkisins vegna þessa er mikill. Kostnaður við að skipta eignalausum búi er á bilinu 60 til 80 þúsund krónur og fellur hann á ríkissjóð þegar hann hefur beðið um gjaldþrotaskipti.

## V

### GJALDAHLIÐ

#### Launakerfi

Yfirskoðunarmenn hafa áður á þessum vettvangi gagnrýnt launakerfi ríkisins. Gagnrýnin hefur einkum lotið að allskonar aukagreiðslum sem tíðkast í þessu kerfi. Má í því sambandi nefna óunna yfirvinnu, bifreiðahlunnindi, húnæðisfríðindi, risnu, greiðslur fyrir aukastörf og nefndar- og stjórnarlaun. Aukagreiðslur kunna að hafa í för með sér óþolandi mismunun auk þess sem mjög erfitt kann að reynast að henda reiður á raunverulegum kjörum, einkum þeirra er æðri stöðum gegna. Með feluleik af þessu tagi er m.ö.o. girt fyrir nægilega yfirsýn sem og möguleika á raunhæfum samanburði á launakjörum. Yfirskoðunarmenn hafa áður skorað á stjórnvöld að beita sér fyrir heildarúttekt á aukagreiðslum og að laun og starfskjör verði samræmd og komið í veg fyrir handhófskenndar launakvarðanir. Í kjölfar þeirrar umræðu sem nýlega hefur átt sér stað um launakjör og launaákvæðanir æðstu embættismanna ríkisins þykir rétt að ítreka fyrri áskoranir um að heildarúttekt fari fram á launum og starfskjörum starfsmanna ríkisins.

## Lífeyrisskuldbindingar

Einn alvarlegasti vandi ríkissjóðs eru lífeyrisskuldbindingar sem munu reyndar fara verulega vaxandi á komandi árum. Talið er að lífeyrisiðgjöld geti ekki staðið undir nema einum fimmta hluta lífeyrisskuldbindinganna. Skuldbindingar í A-hluta vegna lífeyris námu um 64 milljörðum króna í lok ársins 1994. Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins er auðvitað langstærsti aðili þess máls, en auk þess reiknast inn í skuldbindingar A-hlutans skuldbindingar smærri aðila. Þar hefur Alþingi á undanförunum árum ekki haft yfirsýn sem skyldi. Þannig eru lífeyrisskuldbindingar vegna fyrrum starfsmanna Útvegsbankans 2,3 milljarðar króna. Auk þessa er áætlað að lífeyrisskuldbindingar vegna starfsmanna fyrirtækja í B-hluta ríkissjóðs séu um 11,8 milljarðar króna, þar af er langmest hjá Pósti og síma eða um 8 milljarðar króna. Inni í þessari tölu er yfirtaka ríkissjóðs á lífeyrisskuldbindingum fyrirtækja sem hafa verið seld. Margt er að athuga í þessum málum eins og lífeyrisskuldbindingar vegna starfsmanna fyrirtækja sem eru ekki lengur í ríkiseign og lífeyrisskuldbindingar vegna starfsmanna í norrænu samstarfi. Þessi mál eru ekki nægilega skýr að mati yfirskoðunarmanna. Hér þarf tafarlaust að taka á; í fyrsta lagi á málunum í heild en í annan stað á einstökum vandamálum sem hlaða upp á sig.

## Bifreiðamál

Ætla má að ríkissjóður hafi greitt tæpar 600 milljónir króna vegna bifreiðanotkunar starfsmanna á reikningsárinu. Ljóst er að aksturssamningar hafa í nokkrum mæli beinlínis verið notaðir til þess að bæta laun þeirra sem slíkra akstursgreiðslna njóta en ekki eingöngu til þess að bæta þeim útlagðan kostnað vegna starfa í þágu ríkisins. Má í því sambandi benda á að akstursgreiðslur til lækna voru á sínum tíma ákveðnar í kjarasamningi án þess að hafa nokkra beina skírskotun til raunverulegs aksturs viðkomandi læknis. Rétt er að geta þess að þessu fyrirkomulagi hefur nú verið breytt. Slíkt form á launagreiðslum er óæskilegt því þannig fæst villandi mynd af launaútgjöldum ríkisins og kjörum þeirra starfsmanna sem þiggja greiðslur af þessu tagi.

Af þessum sökum fagna yfirskoðunarmenn samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 22. júlí 1994 um sparnað í bílamálum ríkisins. Í samþykktinni felst að gerðar verða mun strangari kröfur en fram til þessa hafa verið gerðar varðandi akstursgreiðslur, aksturssamninga, mat á akstursþörf, færslur akstursbóka og akstursskýrslna og eftirlit með því að reglum í þessum efnum sé fylgt.

## Tölvumál

Tölvuvæðing ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja hefur verið mjög hröð og kostnaður við kaup á tölvubúnaði bæði vél- og hugbúnaði hefur verið verulegur. Þróunin hefur verið í þá átt að hverfa frá stórum miðlægum tölvumiðstöðvum til þess að færa tölvuvinnsluna inn í fyrirtækin. Sífelld ódýrari og hentugri tölvubúnaður hefur verið forsenda þessarar þróunar. Þarfir og kröfur einstakra stofnana fyrir eigin tölvubúnað geta verið afar mismunandi en margt bendir þó til þess að þessar breytingar hafi ekki alltaf verið eins vel undirbúnar og ígrundaðar og æskilegt er. Mörg dæmi eru um það á liðnum árum að kostnaður og tímaáætlanir tengdar tölvuvæðingu og þá einkum hugbúnaðargerð hafi farið úr böndum.

Yfirskoðunarmenn telja fulla ástæðu til að þessu atriði verði gerð betri skil en áður og leggja til að fram fari ítarleg úttekt á tölvumálum ríkisins.

## Sértekjur

Sértekjur ýmissa ríkisstofnana hafa aukist nokkuð á liðnum árum samhliða minna framlagi úr ríkissjóði til þeirra. Tekjurnar eru af ýmsum toga svo sem endurgjald fyrir þjónustu eða vöru, styrkir o.s.frv. Nokkuð hefur þótt skorta á, að sértekjur væru færðar í bókhaldi með lögboðnum hætti og að gerð hafi verið nægileg grein fyrir ráðstöfunum þeirra. Sú var tíðin að rekja mátti ástæður þessa m.a. til þess, að forráðamenn ríkisstofnana töldu að ef tekjur af þessu tagi væru færðar með réttu lagi væri þeim „refsað“ með lægra framlagi á næsta fjárlagaári. Í kjölfar ítrekaðra athugasemda á liðnum árum hefur reikningshald stofnana vegna sértekna hins vegar batnað verulega. Í tillögum ríkisreikningsnefndar, sem áður voru nefndar, er gert ráð fyrir nýrri flokkun á þessum tekjum og breyttri framsetningu á þeim bæði í ríkisreikningi og fjárlögum. Má ætla að þegar þær koma til framkvæmda muni þessi mál komast í fastari skoður.

## VI

### ANNAÐ

#### Eignaskrá ríkisins

Yfirskoðunarmenn hafa löngum vakið athygli á nauðsyn þess að hafa á einum stað tæmandi skrá yfir fasteignir ríkisins, lóðir og lendur. Á síðustu árum hefur náðst verulegur áfangi í því að ná utan um fasteignir ríkisins og færa þær í sérstaka skrá sem á að vera aðgengileg fyrir þá sem þurfa að afla sér upplýsinga þar að lútandi eða nota við umsjón, umsýslu og rekstur þeirra. Á árinu 1992 var í fyrsta sinn gefin út fasteignaskrá ríkisins. Þetta var verulegur áfangi en engu að síður ljóst að skráin var ekki tæmandi. Í september 1995 var gefin út verulega endurbætt útgáfa fasteignaskrárinnar og miðaðist hún við stöðu í árslok 1994. Áfram verður unnið að því að endurbæta þessa skrá og við þá vinnu þarf að horfa til þess að hún verði notuð við gerð viðhaldsáætlana og stýringu viðhaldsverkefna.

Skrá yfir fasteignir ríkisins er aðeins hluti af eignaskrá ríkisins. Ríkisstofnunum er skylt að halda skrá yfir allar eignir sínar eins og vélar, tæki, skrifstofubúnað o.fl. Ríkisendurskoðun hefur í endurskoðunarskýrslum sínum vakið athygli á að verulegur misbrestur er á að slíkar eignaskrár séu fyrir hendi hjá öllum ríkisstofnunum. Fjármálaráðuneytið og ríkisbókhald hafa síðustu árum unnið að undirbúningi þess að gera heildarskrá yfir eignir ríkisins. Þess er vænst að snemma á árinu 1996 verði hægt að afhenda ríkisstofnunum forrit sem á að auðvelda skráningu og eftirlit með eignum en jafnframt á það að gera yfirstjórninni kleift að sameina eignaskrá einstakra stofnana í eina heildarskrá ríkisins.

Yfirskoðunarmenn árétta að það er skylda ríkisstofnana og ríkisbókhalds að halda fullnægjandi eignaskrá og leggja ríka áherslu á að í engu verði slakað um gerð heildarskrár um eignir ríkisins.

#### Einkavæðing

Á undanförunum árum hefur einkavæðing ríkisfyrirtækja verið ofarlega á verkefnalista ríkisstjórna. Á þessu tímabili má finna dæmi um að ríkisfyrirtæki hafi verið lögð niður, þau gerð að hlutafélögum og hlutabréf ríkisins í þeim seld ýmist öll eða tiltekinn hluti þeirra. Ríkisendurskoðun hefur gert úttekt á einkavæðingu ríkisfyrirtækja. Var gerð grein fyrir því máli í sérstakri skýrslu sem birtist í nóvember 1994 undir heitinu „Sala fyrirtækja í eigu ríkisins“. Þar kemur fram að velta þeirra 10 fyrirtækja sem fjallað er um í skýrslunni nam um 4,6 milljörðum



króna síðasta árið sem þau voru í ríkiseign og hjá þeim störfuðu um 340 starfsmenn. Hér er því um geysilega hagsmuni að tefla fyrir ríkissjóð og því mikilvægt að vel sé að verki staðið. Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrárinnar er óheimilt að selja eða láta af hendi nokkra fasteign ríkisins né afnotarétt hennar nema lagaheimild komi til. Sambærilega takmörkun til að ráðstafa með sölu eða á annan hátt öðrum eignum en fasteignum er ekki að finna í lögum. Þó ekki hafi verið sett almenn lög um heimildir og framkvæmd sölu á lausafé ríkisins er í 5. gr. laga nr. 52/1987 um opinber innkaup kveðið á um að Ríkiskaup skuli annast ráðstöfun eigna ríkisins „sem ekki er lengur þörf fyrir“ eins og þar segir.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá í nóvember 1994 er ekki fjallað um söluna á Lyfjaverslun ríkisins. Um þau mál þarf þó að fjalla sérstaklega. Má benda á að arðurinn af hlutabréfum í þessu fyrirtæki mun þegar orðinn um 80% á örskömmum tíma. Í því sambandi benda yfirskoðunarmenn á lánveitingar til handa kaupendum hlutabréfa. Þá benda þeir á að meðan fyrirtækið var ríkisfyrirtæki var undirbúið verkefni í Litháen sem ekki virðist hafa verið tekið tillit til í söluverðinu, en líklegt er að þetta verkefni geti skilað verulegum arði í framtíðinni. Yfirskoðunarmenn telja að þannig eigi ekki að standa að sölu ríkisfyrirtækja því eitt markmiðið með sölnni á að vera að tryggja að ríkið fái besta verð fyrir eignir sínar.

Yfirskoðunarmenn telja reyndar að ekki hafi alltaf verið nægilega vel staðið að einkavæðingu ríkisfyrirtækja. Lagafyrirmæli eru heldur ekki nægilega skýr og væri eðlilegt að Alþingi beitti sér að eigin frumkvæði fyrir setningu laga um þessi efni. Þá þarf að vera skýrt til hvers er ætlast með þessum breytingum á rekstri fyrirtækjanna. Enn fremur er nauðsynlegt að gera heildarsamning um það hvernig lífeyrismálum starfsfólks og öðrum réttindum verður fyrir komið þegar eignarhaldsbreytingar verða á ríkisfyrirtækjum. Telja yfirskoðunarmenn eðlilegast að sett yrðu heildarlagaaákvæði um þessi efni að undangengnum samningum við samtök opinberra starfsmanna.

## Frágangur bókhaldsskjala hjá ríkisstofnunum

Í athugasemdum Ríkisendurskoðunar hefur oft komið fram að frágangur og umhirða skjala í bókhaldi stofnana er ekki með þeim hætti sem vera ber og lög og reglur segja til um.

Yfirskoðunarmenn vilja draga þetta atriði fram hér og telja að þó úrbætur hafi verið gerðar á liðnum árum hjá viðkomandi stofnunum þá sé það með ólíkindum að slíkir hlutir eru mjög oft í ólagi hjá ríkisstofnunum.

## VII

### HEIMSÓKN TIL ÁFENGIS- OG TÓBAKSVERSLUNAR RÍKISINS

Undanfarin ár hafa yfirskoðunarmenn kynnt sér ýmsis svið ríkisrekstrarins og heimsótt allmargar stofnanir af því tilefni. Á þessu ári heimsóttu þeir Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) meðal annars vegna þeirra miklu breytinga á fyrirkomulagi innflutnings og sölu áfengis sem tóku gildi á þessu ári (1995).

Fjárhagsleg staða ÁTVR var mjög góð í árslok 1994. Eignir námu rúmum 1,8 milljarði króna, þar af námu fastafjármunir 899 milljónum króna. Heildarskuldir námu 486 milljónum króna þannig að eigið fé stofnunarinnar nam 1,4 milljörðum króna. Vörusala á árinu 1994 nam um 10,0 milljörðum króna, án virðisaukaskatts og jókst hún um 2,8% frá fyrra ári. Rekstrargjöld voru um 3,4 milljarðar króna og höfðu aukist um 4,0% frá árinu á undan. Rekstrarhagnaður varð því nálægt 6,6 milljörðum króna sem er 2,7% aukning frá árinu á undan.

Framleiðsla á áfengi var hætt í júní 1992 og framleiðsla á kökudropum hætti á árinu 1995. Úsölum ÁTVR hefur fjölgað úr 13 á árinu 1986 í 24 á árinu 1994. Sú breyting hefur einnig orðið á varðandi stofnun útsala að ÁTVR hefur leitað eftir samstarfi við aðila sem eru í rekstri á viðkomandi stöðum. Forstöðumaðurinn er starfsmaður ÁTVR en rekstraraðilinn leggur til starfsmenn eftir þörfum svo og annan rekstrarkostnað. Þetta leiðir til lægri launakostnaðar hjá ÁTVR en annan rekstrarkostnaður eykst.

Breytingar sem samþykktar voru á Alþingi síðasta vor (1995) eru tvíþættar. Annars vegar var tekið upp vínandagjald 1. september sl. sem innheimt er við innflutning og hins vegar var einkaleyfi ÁTVR til innflutnings og sölu áfengis afnumið 1. desember sl.. Þetta þýðir að heildsalar fá leyfi til að selja beint til veitingahúsa og ÁTVR. Sala til veitingahúsa hefur numið um og yfir 20% af heildarsölu ÁTVR þannig að hér er um umtalsverðar fjárhæðir að ræða.

Vegna þessara breytinga vann starfshópur á vegum fjármálaráðuneytisins að því að móta reglur um hlutverk ÁTVR sem heildsala og hvernig stofnunin ætti að bregðast við aukinni samkeppni. Í kjölfar þessarar vinnu var gefin út reglugerð nr. 607/1995 um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins. Forráðamenn ÁTVR lýstu áhyggjum sínum yfir því að þurfa að greiða innlendum framleiðsluaðilum áfengisgjaldið og gæti það numið allt að 30 milljónum króna á tveggja vikna fresti til eins framleiðsluaðila. Auk þessa kæmi til greiðsla virðisaukaskatts, sem væri

á tveggja mánaða fresti. Reifuðu þeir þær hugmyndir að ÁTVR greiddi áfengisgjaldið beint til ríkissjóðs um leið og kaup ættu sér stað.

## VIII

### HEFUR STARF YFIRSKOÐUNARMANNA SKILAÐ ÁRANGRI?

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings hafa til þessa verið kosnir af Alþingi í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Engin ákvæði hefur verið að finna í öðrum lögum um starf þeirra. Þegar Alþingi samþykkti breytingar á stjórnarskránni vorið 1995 voru þessi ákvæði hins vegar felld brott. Því verður ríkisreikningurinn fyrir árið 1994 væntanlega sá síðasti sem endurskoðaður er af yfirskoðunarmönnum sem kjörnir eru samkvæmt stjórnarskránni. Hið sama er að segja um þá skýrslu sem hér er birt.

Að sjálfsögðu er það ekki hlutverk yfirskoðunarmanna að leggja dóm á hvort árangur hafi orðið af störfum þeirra.

Á hinn bóginn telja yfirskoðunarmenn eðlilegt að ræða hvort þetta endurskoðunarstarf eigi algerlega að falla niður eða hvort því beri að veita í einhvern nýjan farveg. Þótt Ríkisendurskoðun sé stofnun sem heyrir undir Alþingi er það mat yfirskoðunarmanna að Alþingi þurfi að finna leiðir til þess að kafa dýpra í ríkisreikninginn hverju sinni, en gert hefur verið af þingnefndum til þessa. Sömu sögu má segja um ýmsar skýrslur Ríkisendurskoðunar.

Yfirskoðunarmenn telja að a.m.k. þrjár leiðir komi til greina við framtíðarskipan þessara mála. Þeim er hér velt upp sem hugmyndum sem ákjósanlegt væri að Alþingi tæki til athugunar.

1. Kosin verði ný þingnefnd, fámennari en venjulegar þingnefndir, t.d. þriggja til fimm manna, sem fái ríkisreikninginn til athugunar og skýrslur Ríkisendurskoðunar og jafnvel starfsskýrslu umboðsmanns Alþingis.
2. Mál þessi verði falin þingnefndum sem fyrir eru.
3. Sett verði sérstök lög eða lagaákvæði um yfirskoðunarmenn ríkisreiknings.

Yfirskoðunarmenn eru sammála um að leið nr. 1 sé álitleg en leið nr. 2 síst. Leið nr. 3 er einungis formbreyting en ekki efnisbreyting frá því sem verið hefur og gæti að sjálfstöðu verið fullgild.

Reynslan sýnir að ýmsar þingnefndir, ekki síst fjárlaganefnd sem stæði nærri því að fá þessi mál til meðferðar ef leið 2 yrði valin, hafa ærið á sinni könnu. Auk þess eru þær miklu fjölmennari en æskilegt er fyrir starf af þessum toga, en það eykur m.a. hættu á því þær skiptist í afstöðu sinni eftir pólitískum fylkingum. Telja verður afar mikilvægt að athugun á ríkisreikningnum detti ekki niður í pólitíska togstreitu, heldur sé unnið á faglegum grunni. Með þeim hætti hafa núverandi yfirskoðunarmenn leitast við að starfa þau ár sem þeir hafa unnið að þessum málum.

Ef kosin væri ný þingnefnd til þess að fjalla um þessi mál þyrfti hún að vera laus við þessa annmarka og færi þá best á því að hún væri fámennari en venjulegar þingnefndir, til dæmis fimm manna. Yfirskoðunarmenn telja að með þeim hætti væru þessi mál komin í álitlegan farveg.

## IX

### SAMÞYKKT RÍKISREIKNINGS

Um aðrar athugasemdir varðandi ríkisreikning 1994 er vísað til meðfylgjandi skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings 1994 leggja til við Alþingi að ríkisreikningur fyrir árið 1994 verði samþykktur og að Alþingi samþykki jafnframt fjárlög vegna gjaldfærslu umfram fjárlög ársins 1994.

Reykjavík, 28. desember 1995

---

Pálmi Jónsson

---

Svavar Gestsson

---

Birgir Dýrfjörð





# SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR





## INNGANGUR

Í þeirri skýrslu sem hér liggur fyrir er gerð grein fyrir endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1994. Er það í áttunda skipti sem Ríkisendurskoðun sendir frá sér slíka skýrslu. Skýrslan er sem fyrr að meginefni til byggð á þeim endurskoðunarskýrslum sem stofnunin hefur látið frá sér fara á árinu. Ríkisendurskoðun birtir ekki opinberlega skýrslur um endurskoðun á einstökum stofnunum ríkisins. Þess í stað hefur sú leið verið valin að gera Alþingi grein fyrir helstu niðurstöðum af endurskoðuninni í sérstakri skýrslu í lok ársins.

Ólíkt því sem gert var í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1993, er að þessu sinni lögð minni áhersla að tilgreina allar athugasemdir sem gerðar voru við endurskoðun á stofnunum ríkisins. Þess í stað er aðeins vikið að þeim málum sem telja verður sérstaka ástæðu til að fjalla um. Endurskoðun á efnahagsliðum fær aukið rými í skýrslunni, m.a. er fjallað nokkuð ítarlega um skuldbindingar sem fallið hafa á ríkissjóð vegna lífeyrisgreiðslna, fiskeldis, loðdýraræktar, skipasmíða o.fl.

Ýmsar upplýsingar og skýringar um tekjur og gjöld ríkissjóðs, sambærilegar við það sem Ríkisendurskoðun hefur birt í fyrri skýrslum, hafa nú verið teknar upp í ríkisreikningi og er ástæðulaust að endurtaka það efni hér. Áfram er þó fjallað almennt um afkomu og efnahag ríkissjóðs.

Á árinu 1995 ári var umtalsverðum tíma varið til þess að endurskoða bókhald og fjárreiður aðalskrifstofa allra ráðuneytanna og ýmsa safnliði sem ráðuneytin hafa með að gera. Í skýrslunni er fjallað sérstakalega um þá endurskoðun og birtar upplýsingar um rekstur og starfsemi ráðuneytanna. Þetta endurskoðunarverkefni reyndist að ýmsu leyti torsóttara en ætlað var í fyrstu og hefur m.a. tafið útgáfu á þessari skýrslu.

Umfang endurskoðunar vegna ársins 1994 er svipað og áður. Það hefur verið markmið Ríkisendurskoðunar að geta endurskoðað hverja ríkisstofnun og fjárlagalið a.m.k. þriðja hvert ár. Má segja að þetta markmið hafi náðst að mestu leyti.

Efnisskipun skýrslunnar er með þeim hætti að í fyrsta kaflanum er fjallað um rekstrarniðurstöðu og efnahag ríkissjóðs á árinu 1994. Þá kemur kafli um rekstur og efnahag fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings. Í þriðja kafla er gerð grein fyrir athugasemdum vegna ýmissa mála sem snúa að efnahagshlið reikningsins. Í fjórða kafla er fjallað um tekjuhlið ríkisreiknings. Í fimmta kafla skýrslunnar er vikið að endurskoðun á aðalskrifstofum ráðuneytanna og helstu niðurstöðum hennar. Loks er í sjötta kafla umfjöllun um athugasemdir sem ástæða þykir til að gera í sambandi við endurskoðun á einstökum stofnunum og málaflokkum.

# 1 FJÁRHAGSSTAÐA OG AFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS Á ÁRINU 1994

## Fjárhagsstaða A-hluta ríkissjóðs

Efnahagsreikningur A-hluta ríkissjóðs í árslok 1994 sýnir að hreinar skuldir jukust á árinu um 16,8 milljarða króna samanborið við 28,6 milljarða árið áður. Þannig námu þær 195,3 milljörðum króna í árslok 1994, en voru í ársbyrjun 178,5 milljarðar. Hrein skuldastaða ríkissjóðs í árslok 1994 svarar til þess að framtíðarskatttekjum nærfellt tveggja ára hafi verið ráðstafað. Fjármagnskostnaður vegna skuldsetningar ríkissjóðs nam 14,5 milljörðum á árinu 1994. Á móti þessum gjöldum koma fjármunatekjur sem voru 5,0 milljarðar. Þannig urðu fjármagnsgjöld umfram fjármunatekjur 9,5 milljarðar króna. Fjárhæð þessi svarar til um fjórðungs af heildarlaunagjöldum A-hluta ríkissjóðs á árinu 1994 eða m.ö.o. kostnaði við 4.600 ársverk.

Heildarlántökur ríkissjóðs til lengri tíma námu á árinu 1994 um 45,1 milljörðum króna. Af þeirri fjárhæð var 21,9 milljörðum króna varið til afborgana eldri lána og 3,0 milljörðum til innlausnar á ríkisvixlum. Af þeim 20,2 milljörðum króna sem eftir stóðu, gengu 7,9 milljarðar króna til að mæta fjárförf vegna endurlána ríkissjóðs en um 12,4 milljarðar til að fjármagna hluta af tekjuhalla ríkissjóðs.

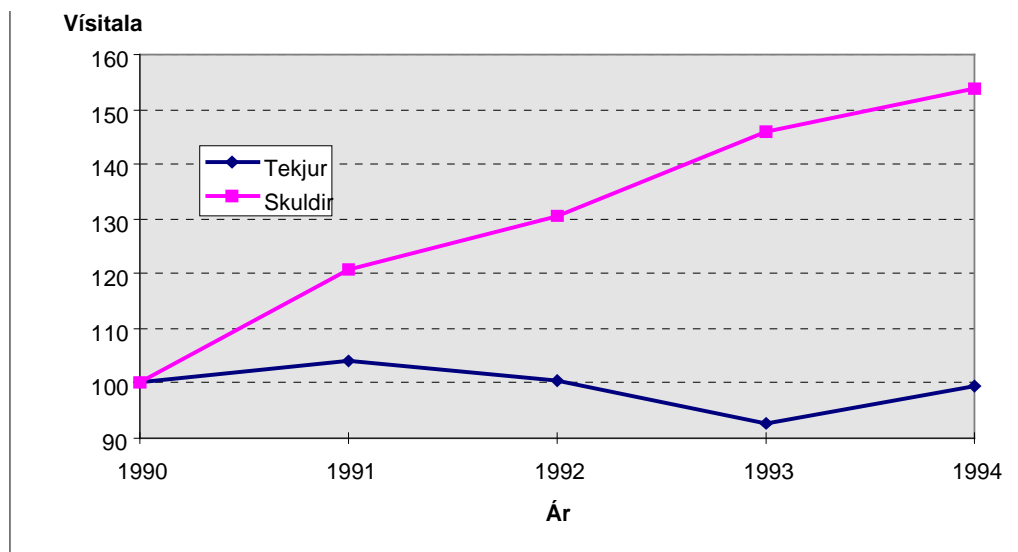
Tafla 1. Fjárstreymi ríkissjóðs árið 1994

<i>Í milljörðum kr.</i>			
Uppruni fjármagns		Ráðstöfun fjármagns	
Lántaka til lengri tíma	45,1	Lánastarfsemi ríkissjóðs:	
Greiddar afborganir lána	(21,9)	Lánveitingar	18,7
Innlausn ríkisvixla	(3,0)	Fengnar afborganir lána	(10,8)
			(7,9)
		Rekstur ríkissjóðs:	
		Fjárförf vegna tekjuhalla	(12,4)
		Breyting á handbæru fé	0,1
	<u>20,2</u>		<u>20,2</u>

Ekki er úr vegi að bera saman þróun tekna og skulda ríkissjóðs á undanförunum árum, enda má halda því fram að skuldirnar endurspegli ráðstöfun á framtíðartekjum ríkissjóðs. Þegar litið er til síðustu fimm ára

sést að skuldirnar hafa hækkað um 54% að raungildi, en tekjur að mestu staðið í stað. Skuldaföfnunin er afleiðing stöðugs hallarekstur síðustu tíu ára en það var síðast árið 1984 sem jákvæð afkoma var á rekstri ríkissjóðs.

Mynd 1. Hlutfallsleg breyting tekna og skulda ríkissjóðs 1990-1994 (á föstu verðlagi)



## Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs

Samkvæmt ríkisreikningi varð 15,6 milljarða króna tekjuhalli á A-hluta ríkissjóðs á árinu 1994 í samanburði við 19,0 milljarða króna á árinu 1993. Lækkunin, 3,4 milljarðar króna, stafar fyrst og fremst af minni afskrift ríkissjóðstekna en áður, auk þess sem óreglulegar tekjur voru hærri. Í þessu sambandi er gagnlegt að horfa til þess hvernig afkoma af reglulegri starfsemi A-hluta ríkissjóðs hefur þróast. Án óreglulegra tekna og gjalda nam tekjuhallinn á árinu 1994 að mati Ríkisendurskoðunar, 12,7 milljörðum króna, samanborið við 13,6 milljarða króna á árinu 1993. Bætta afkomu ríkissjóðs, mælda á þennan hátt, má rekja til tekjuaukningar umfram gjaldaaukningu.

Tekjur af reglulegri starfsemi A-hluta ríkissjóðs voru 111,3 milljarðar króna á árinu 1994, samanborið við 105,1 milljarða árið áður. Hækkunin, sem er 6,2 milljarðar, er m.a. tilkomin vegna hækkunar á beinum sköttum um 2,3 milljarða króna eða um 10%, hækkunar óbeinna skatta um 2,0 milljarða króna eða 2%, og hækkunar vaxtatekna og arðgreiðslna um 1,2 milljarða króna eða um tæp 18%.

Tafla 2. Áhrif óreglulegra liða á tekjur og gjöld ríkissjóðs

Í m.kr.	1994	1993	Breyt.	%
---------	------	------	--------	---

Bókfærðar tekjur	110.364	100.170	10.194	10,2
Áætlaðar skattkröfur <sup>1)</sup>	3.233	4.390	(1.157)	(26,4)
Annað	(2.300)	556 <sup>2)</sup>	(2.856)	(513,7)
Tekjur af reglulegri starfsemi	111.297	105.116	6.181	5,9
Bókfærð gjöld	125.939	119.214	6.725	5,6
Yfirtaka lána v/B-hluta fyrirt. og sjóða	(1.870)	(475)	(1.395)	293,7
Annað	(66)	0	(66)	
Gjöld af reglulegri starfsemi	124.003	118.739	5.264	4,4
Afkoma miðað við bókf. tekjur og gjöld	(15.574)	(19.044)	3.470	(18,2)
Afkoma af reglulegri starfsemi	(12.706)	(13.623)	917	(6,7)

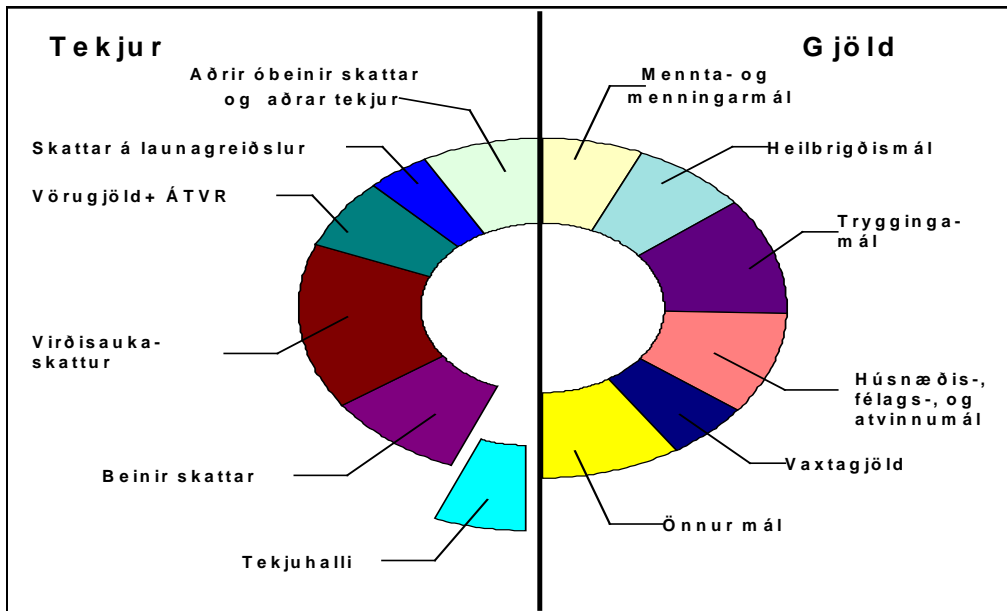
1) Áætlað er að helmingur afskrifta skattkrafna séu vegna óraunhæfra tekjuáætlana.

2) Innifalin er leiðrétting frá skýrslu 1993 v/eigin fjár Síldarverksmiðja ríkisins, 650 milljónir króna.

Gjöld af reglulegri starfsemi A-hluta ríkissjóðs á árinu 1994 námu 124,0 milljörðum króna en 118,7 milljörðum árið 1993. Gjöld af reglulegri starfsemi hækkuðu þannig á milli ára um 5,3 milljarða króna. Það sem einkum skýrir hækkunina er að launakostnaður ríkissjóðs jókst um tæpan 1,6 milljarð króna eða 4,1%, fjármagnskostnaður hækkaði um 1,5 milljarða króna eða 11,1%, tilfærslur hækkuðu um 2,0 milljarða króna eða 4% einkum vegna almannatrygginga. Á móti hækkuðu sértekjur um 700 milljónir króna.

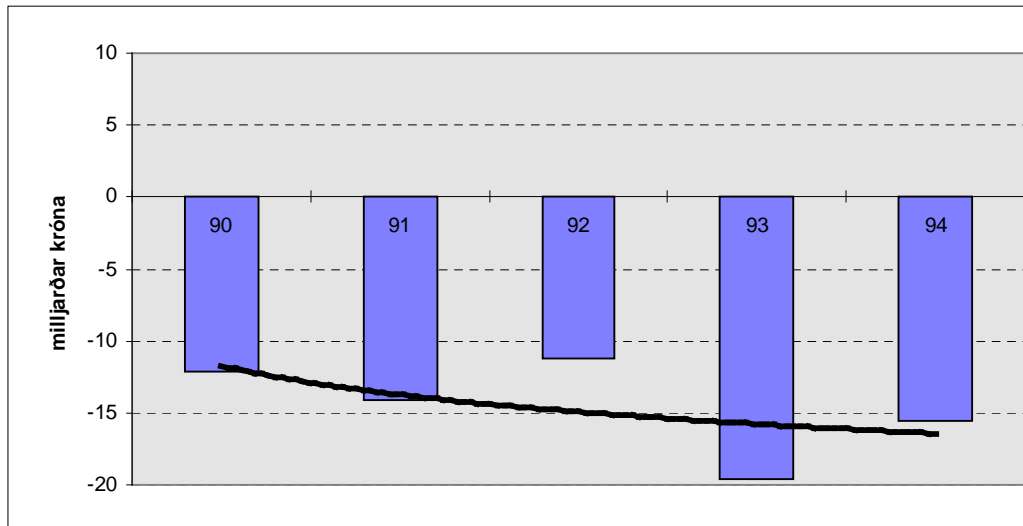
Á mynd 2 er sýnd annars vegar skipting tekna ríkissjóðs eftir helstu tekjuflokkum og hins vegar skipting gjalda eftir málaflokkum. Stærsti einstaki tekjuflokkurinn er virðisaukaskattur sem skilaði tæplega 32% af tekjum ríkissjóðs á árinu 1994. Þá var hlutur beinna skatta í tekjum um 18% en vörugjalda og hagnaðar af einkasölu tæp 14%. Tekjuhallinn sem var 15,6 milljarðar króna svarar til þess að auka þurfi tekjur ríkissjóðs um tæp 12,5% til að jöfnuður náist. Á gjaldahlið voru framlög til tryggingamála stærsti einstaki útgjaldaflokkurinn en útgjöld vegna þeirra námu 22% af gjöldunum. Næst í röðinni voru heilbrigðismál sem tóku til sín 16% útgjaldanna. Útgjöld til þessara tveggja málaflokka, sem heyra báðir undir sama ráðuneyti, voru um 38% af ríkisútgjöldum í heild. Til mennta- og menningarmála var ráðstafað 13,5% og til húsnæðis-, félags- og atvinnumála tæpum 20%. Vaxtagjöld ríkissjóðs námu 11,4% af heildarútgjöldum.

Mynd 2. Skipting tekna og gjalda ríkissjóðs árið 1994



Samanlagður tekjuhalli A-hluta ríkissjóðs á árabílinu 1990 til 1994 nam á föstu verðlagi tæplega 73 milljörðum króna. Bókfærðar tekjur námu 538 milljörðum króna á móti gjöldum að fjárhæð 611 milljarðar króna. Á nefndu árabíli voru tekjur ríkissjóðs að meðaltali tæplega 108 milljarðar króna en útgjöld rúmlega 122 milljarðar króna. Að jafnaði hefur tekjuhalli ríkissjóðs á síðustu fimm árum þannig numið um 14 milljörðum króna á ári á föstu verðlagi.

Mynd 3. Afkoma ríkissjóðs árin 1990-1994



Súlnar sýna tekjuhalli hvers árs, en línan hver leitni hans var á tímabilinu.

Tafla 3. Rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs árið 1994

<i>Í m.kr.</i>	1994	1993	Breyt.	%
<b>Tekjur</b>				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	15.232	12.685	2.547	20,1
Skattar á tekjur lögaðila	3.265	2.922	343	11,7
Tryggingagjöld	10.690	10.011	678	6,8
Eignaskattar	3.723	3.759	(36)	(1,0)
Virðisaukaskattur	39.793	38.796	997	2,6
Innflutnings- og vörugjöld	12.316	11.945	372	3,1
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	7.861	7.457	404	5,4
Skattar ótaldir annars staðar	6.877	5.697	1.181	20,7
Skatttekjur samt.	99.757	93.272	6.485	7,0
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	2.782	2.223	559	25,1
Vaxtatekjur	5.010	3.503	1.507	43,0
Aðrar rekstrartekjur	2.677	1.121	1.555	138,7
Rekstrartekjur samt.	10.469	6.848	3.621	52,9
Sala eigna	139	50	89	177,5
Tekjur samt.	110.364	100.170	10.194	10,2
<b>Gjöld</b>				
Æðsta stjórn ríkisins	1.179	1.111	69	6,2
Forsætisráðuneyti	2.581	374	2.207	590,5
Menntamálaráðuneyti	17.195	16.445	749	4,6
Utánríkisráðuneyti	1.683	1.592	91	5,7
Landbúnaðarráðuneyti	6.795	7.573	(778)	(10,3)
Sjávarútvegsráðuneyti	918	1.555	(637)	(41,0)
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	5.992	5.452	540	9,9
Félagsmálaráðuneyti	8.721	5.524	3.198	57,9
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	47.322	47.958	(635)	(1,3)
Fjármálaráðuneyti	21.961	20.128	1.834	9,1
Samgönguráðuneyti	9.349	9.492	(143)	(1,5)
Iðnaðarráðuneyti	1.260	1.064	196	18,4
Viðskiptaráðuneyti	243	163	80	49,4
Hagstofa Íslands	159	133	26	19,9
Umhverfisráðuneyti	581	652	(71)	(10,9)
Gjöld samt.	125.939	119.214	6.725	5,6
Tekjujöfnuður	(15.574)	(19.044)	3.469	(18,2)

Tafla 4. Efnahagsreikningur A-hluta ríkissjóðs 31. desember 1994

<i>Í m.kr.</i>	1994	1993	Breyt.	%
<b>Eignir</b>				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	6.310	6.106	204	3,3
Óinnheimtar ríkistekjur	23.662	27.240	(3.578)	(13,1)
Skammtímakröfur, aðrar	4.668	6.035	(1.367)	(22,6)
Vöru- og efnisbirgðir	313	289	24	8,3
Veltufjármunir samt.	34.953	39.671	(4.718)	(11,9)
Langtímakröfur og áhættufjármunir:				
Veitt löng lán	55.383	46.486	8.898	19,1
Hlutabréf	3.057	1.967	1.089	55,4
Stofnfjárframlög	4.336	4.186	150	3,6
Langtímak. og áhættufjm. samt.	62.775	52.639	10.136	19,3
Eignir samt.	97.728	92.310	5.418	5,9
<b>Skuldir og höfuðstóll</b>				
Skammtímaskuldir:				
Bankareikn., hlaupareikningsskuld	408	285	123	43,2
Krafa á ríkistekjur og innheimtufé	1.186	804	382	47,5
Ógreidd gjöld (án vaxta)	2.034	2.926	(892)	(30,5)
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	6.186	5.326	859	16,1
Tekin stutt lán	15.361	17.962	(2.600)	(14,5)
Aðrar skammtímakröfur	5.241	5.737	(496)	(8,6)
Skammtímaskuldir samt.	30.417	33.040	(2.623)	(7,9)
Langtímaskuldir:				
Áfallnir ógjaldf. vextir spariskírteina	16.824	14.539	2.285	15,7
Tekin löng innlend lán	68.112	60.763	7.348	12,1
Tekin löng erlend lán	113.633	102.305	11.328	11,1
Langtímaskuldir samt.	198.568	177.607	20.962	11,8
Lífeyrisskuldbindingar	64.060	60.143	3.917	6,5
Skuldir samt.	293.046	270.790	22.256	8,2
Höfuðstóll:				
Höfuðstóll í ársbyrjun	(178.480)	(149.888)	(28.592)	19,1
Endurmat	(1.263)	(9.548)	8.285	(86,8)
Tekjuhalli	(15.574)	(19.044)	3.469	(18,2)
Höfuðstóll í árslok	(195.318)	(178.480)	(16.838)	9,4
Skuldir og höfuðstóll samt.	97.728	92.310	5.418	5,9



## 2 REKSTUR OG EFNAHAGUR B-HLUTA

Rekstrartekjur fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings námu samtals 39,7 milljörðum króna á árinu 1994 en rekstrargjöld 40,6 milljörðum. Jöfnuður fjármunatekna og fjármagnsgjalda var neikvæður um tæpan einn milljarð króna. Afkoma ársins var í heild jákvæð um 8,0 milljarða króna. Hagnaður Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins vó þar þyngst en hann var 6,6 milljarðar. Rekstrartekjur og -gjöld jukust nokkuð miðað við árið á undan. Afkoman árið 1994 batnaði um ríflega 1,7 milljarð króna miðað við árið 1993. Skýrist það fyrst og fremst af lækkun fjármagnsliða vegna lægri vaxta og verðbóta þeirra.

Samanlagðar eignir fyrirtækja og sjóða B-hlutans námu 293,8 milljörðum króna í árslok 1994. Samanlagðar skuldir þessara aðila námu 207,3 milljörðum króna en þá er ekki tekið tillit til lífeyrisskuldbindinga. Ákveðið hefur verið að skuldfæra aðila í B-hlutanum fyrir þessum skuldbindingum á árinu 1995. Reyndar stóð til að þetta yrði gert á árinu 1994 en af því varð almennt ekki þótt einstaka fyrirtæki færði upp áfallna skuldbindingu.

Eigið fé í árslok nam 86,5 milljörðum og hafði lækkað um 1,9 milljarða króna miðað við árslok 1993. Þetta skýrist aðallega af formbreytingu B-hluta fyrirtækja í hlutafélög. Þessi breyting þýðir jafnframt að hlutafé þessara félaga er eignfært í A-hluta sem skýrir ríflega 2,1 milljarða króna aukningu á hlutafé A-hluta. Auk þess var ráðstafað til ríkissjóðs tæpum 8,3 milljörðum króna.

Þegar horft er á eiginfjárstöðu fyrirtækja og sjóða í eigu ríkisins þarf að hafa í huga að bókfært eigið fé þarf ekki að endurspeglar verðmæti hreinnar eignar þessara aðila. Þannig eru vextir á útlánum Lánasjóðs íslenskra námsmanna og byggingarsjóðanna niðurgreiddir miðað við markaðsvexti sem gerir það að verkum að eigið fé þessara sjóða skerðist smám saman nema á móti komi framlag úr ríkissjóði. Framreikningur á greiðslustreymi sjóðanna sýnir að eignir gera vart meira en að standa undir núverandi skuldbindingum þeirra. Þessu til viðbótar hefur lífeyris-skuldbinding aðila í B-hluta ekki verið bókfærð í reikningskil þeirra en hún er um 12 milljarðar króna. Að teknu tilliti til þessara atriða má segja

að verðgildi eigin fjár hjá B-hluta fyrirtækjum og sjóðum ríkisins hafi í árslok 1994 verið um 34 milljarðar króna en ekki 86,5 milljarðar.

Einnig ber þess að gæta að þeir fastafjármunir sem færðir eru til eignar eru í mörgum tilvikum ekki eignir sem ætlað er að skila tekjum í framtíðinni í bókhaldslegum skilningi. Þetta eru fasteignir eins og Þjóðarbókhlaða, Arnarhvoll, megnið af eignum Fasteigna ríkissjóðs sem hýsa A-hluta stofnanir.

Fjárfestingar aðila í B-hluta á árinu 1994 námu í heild rétt um 5,1 milljarði króna en í fjárlögum ársins var áformað að þær yrðu tæpir 3,4 milljarðar. Á árinu var gert ráð fyrir að aðilar í B-hluta skiluðu tæpum 8,0 milljörðum króna í ríkissjóð og stóðust þau áform. Reyndar skiluðu þessir aðilar 300 m.kr. meiru en áformað var.

Verulegar breytingar urðu á rekstir og efnahag B-hlutans milli áranna 1993 og 1994. Helstu breytingar eru sameining sjóða tengdum sjávarútvegi og breyting ríkisfyrirtækja í hlutafélög.

### **Sameining sjóða tengdum sjávarútvegi**

Sameining sjóða er tengjast sjávarútvegi skv. lögum nr. 92/1994. Þetta hefur áhrif á Byggðastofnun, Atvinnuþryggingardeild Byggðastofnunar, Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins og Þróunarsjóð sjávarútvegsins.

Hluti af eignum og skuldbindingum Byggðastofnunar fluttust til Þróunarsjóðs sjávarútvegsins við stofnun hans. Auk þess sem Byggðastofnun yfirtók 205 m.kr. frá iðnaðar- og fiskeldisdeild Atvinnuþryggingardeildar í tengslum við stofnun Þróunarsjóðs sjávarútvegsins.

Atvinnuþryggingardeild Byggðastofnunar var lögð niður við stofnun Þróunarsjóðs sjávarútvegsins. Þær eignir og skuldbindingar sem ekki gengu til Þróunarsjóðsins voru yfirteknar af Byggðastofnun.

Hagræðingarsjóður sjávarútvegsins var lagður niður við stofnun Þróunarsjóðs sjávarútvegsins sem tók við eignum og skuldbindingum hans.

Þróunarsjóður sjávarútvegsins hóf starfsemi á árinu 1994. Hann starfar skv. lögum nr. 92/1994. Samkvæmt 3. grein laganna tekur Þróunarsjóðurinn við öllum eignum og skuldbindingum Hagráðingarsjóðs sjávarútvegsins, eignum og skuldbindingum Atvinnuþryggingardeildar Byggðastofnunar vegna sjávarútvegsfyrirtækja og eignum og skuldbindingum hlutafjárdeildar Byggðastofnunar.

Nánar er fjallað um Þróunarsjóð sjávarútvegsins í kafla 6.

## Breyting ríkisfyrirtækja í hlutafélög

Fyrirtæki sem féllu út vegna breytingar á rekstrarformi voru Áburðarverksmiðja ríkisins, Lyfjaverslun ríkisins, Síldarverksmiðjur ríkisins og Sementsverksmiðja ríkisins en þeim var öllum breytt í hlutafélag. Þó svo að fyrirtæki þessi falli burt úr B-hluta voru hlutabréf ríkisins í þeim eignfærð í A-hluta ríkisreiknings. Þá er þess að geta að Háskólabíó var fellt burt úr B-hlutanum vegna breyttrar skilgreiningar á B-hluta aðilum.

Áburðarverksmiðjunni var breytt í hlutafélag á miðju ári 1994 og fellur þar með út úr B-hluta ríkisreiknings. Í A-hluta ríkisreiknings voru eignfærð hlutabréf að fjárhæð 1 milljarður króna.

Síldarverksmiðjum ríkisins var breytt í hlutafélagið SR-mjöl hf með lögum nr. 20/1993 um mitt ár 1993. Ríkissjóður seldi eignarhluta sinn á árinu 1993. Þessi breyting hefur því áhrif á samanburð rekstarreikninga árána 1993 og 1994.

Lyfjaverslun ríkisins var breytt í hlutafélag á miðju ári 1994 með gildistöku laga nr. 75/1994. Ríkissjóður seldi hluta af eignarhluta sínum í félaginu á árinu 1994 en í árslok voru eignfærð hlutabréf í A-hluta 150 m.kr.

Sementsverksmiðjan hf. yfirtók rekstur Sementsverksmiðju ríkisins þann 1. jan 1994. og var því 1993 síðasta árið sem þessi verksmiðja birtist í B-hluta ríkisreiknings. Hlutabréfaeign ríkissjóðs að fjárhæð 1 milljarður króna var eignfærð í A-hluta.

Árið 1993 er síðasta árið sem Háskólabíó er sýnt í B-hluta ríkisreiknings. Ástæða þess að Háskólabíó er flutt úr ríkisreikningi er að bíóið er í eigu Sáttmálasjóðs sem er sjálfseignarsjóður sem rekin er í tengslum við Háskóla Íslands. Bíóið fellur því ekki undir skilgreiningu á B-hluta ríkisfyrirtæki og er því ekki birt í ríkisreikningi.

Tafla 5. Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta árið 1994

<i>Í m.kr.</i>	1994	1993	Breyting	%
Rekstrartekjur	39.740	41.306	(1.566)	(3,8)
Rekstrartekjur samt.	39.740	41.306	(1.566)	(3,8)
Rekstrargjöld:				
Launagjöld	8.507	8.840	(333)	(3,8)
Önnur rekstrargjöld	23.359	24.330	(971)	(4,0)
Tilfærslur	8.743	5.937	2.806	47,3
Rekstrargjöld samt.	40.609	39.107	1.502	3,8
Afkoma af rekstri	(869)	2.198	(3.067)	(139,5)
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld:				
Vaxtatekjur	15.803	12.532	3.271	26,1
Aðrar fjármunatekjur	139	9.428	(9.289)	(98,5)
Vaxtagjöld	(16.261)	(13.581)	(2.680)	19,7
Önnur fjármagnsgjöld	(671)	(11.650)	10.979	(94,2)
Fjármtekjur og fjármgj. samt.	(990)	(3.272)	2.282	(69,7)
Afkoma af reglulegri starfsemi	(1.859)	(1.074)	(785)	73,1
Óreglulegar tekjur og gjöld:				
Óreglulegar tekjur	482	409	73	17,8
Óregluleg gjöld	(1.748)	(1.795)	47	(2,6)
Óreglul. tekjur og gjöld samt.	(1.266)	(1.386)	120	(8,6)
Framlög	11.146	8.730	2.416	27,7
Afkoma ársins	8.021	6.271	1.750	27,9

Tafla 6. Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta 31. desember 1994

<i>Í m.kr.</i>	1994	1993	Breyting	%
<b>EIGNIR</b>				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	8.603	7.588	1.015	13,4
Skammtímakröfur	18.956	24.614	(5.658)	(23,0)
Vöru- og efnisbirgðir	1.523	2.462	(939)	(38,1)
Veltufjármunir samt.	29.081	34.665	(5.584)	(16,1)
Langt.kröfur og áhættufjárm.:				
Langtímalán	228.267	211.914	16.353	7,7
Afskriftareikningur útlána	(9.908)	(9.913)	5	(0,1)
Hlutafé og stofnfjárframlög	866	451	415	92,0
	219.225	202.452	16.773	8,3
Varanlegir rekstrarfjármunir:				
Farartæki og vélar	10.370	9.733	637	6,5
Fasteignir	23.132	24.584	(1.452)	(5,9)
Orkumannavirki	10.135	9.942	193	1,9
Aðrar eignir	1.816	1.736	80	4,6
Varanl. rekstrarfjárm. samt.	45.453	45.995	(542)	(1,2)
Eignir samt.	293.760	283.112	10.647	3,8
<b>SKULDIR OG EIGIÐ FÉ</b>				
Skammtímaskuldir				
Yfirdráttarskuld	209	438	(229)	(52,3)
Aðrar skammtímaskuldir	10.974	12.508	(1.534)	(12,3)
Skammtímaskuldir samt.	11.183	12.946	(1.763)	(13,6)
Langtímaskuldir	196.083	181.800	14.283	7,9
Skuldir samt.	207.266	194.746	12.520	6,4
Eigið fé	86.494	88.366	(1.872)	(2,1)
Skuldir og eigið fé samt.	293.760	283.112	10.648	3,8

## Breytingar á rekstrarreikningi

Helstu breytingar sem urðu rekstrareikningi milli ára 1993 og 1994 fólust í eftirtöldu:

Framlög til Atvinnuþryggingadeildar Byggingastofnunar jukust um 1.870 m.kr. en 1994 var síðasta árið sem deildin starfaði. Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs voru aukin um 577 m.kr.

Stærsta breytingin í öðrum rekstrartekjum er tilkomin vegna Síldarverksmiðja ríkisins sem veltu 1.689 m.kr. á árinu 1993, Sementsverksmiðju ríkisins sem velti 639 m.kr. og Lyfjaverslunar ríkisins sem velti 381 m.kr. Vörusala Áburðarverksmiðju ríkisins er að mestu bundin vormánuðum og þar sem verksmiðjunni var ekki breytt í hlutafélag fyrr en á miðju ári, hafði það lítil áhrif á rekstrartekjur B-hlutans á árinu 1994.

Lækkun launagjalda á árinu 1994 sem og annarra rekstrargjalda á sér sömu skýringar.

Tilfærslur til B-hlutans hækkuðu milli ára um 2.806 m.kr. Mest hækkuðu framlög ríkissjóðs eða um 1.579 m.kr. Þá hækkuðu iðgjöld atvinnurekenda til Atvinnuleysistryggingasjóðs var 756 m.kr.

Fjármagnstekjur og -gjöld lækkuðu milli ára um 2.282 m.kr. Tekjufærsla vaxta og verðbóta lækkaði um 6.018 m.kr. Gjaldfærsla vaxta og verðbóta lækkaði um 8.299 m.kr. Hagstæð þróun vaxta og verðlags er meginskýring á þessari lækkun.

Breyting varð á aðferð við bókun verðbóta. Á árinu 1993 voru þær í mörgum tilvikum bókaðar sem endurmat en aftur á móti ekki aðgreindar frá vaxtagjöldum á árinu 1994.

## Breytingar á efnahagsreikningi

*Sjóður og bankareikningar* hækkuðu á milli ára 1993 og 1994 og skýrist það af háum bankainnstæðum Húsbréfadeildar um áramót sem voru 2.186 m.kr. hærri en árið áður. Á móti kom að innistæður annarra aðila lækkuðu t.d. Framkvæmdasjóðs Íslands um 909 m.kr. og Póst- og símamálastofnunarinnar um 531 m.kr.

*Skammtímakröfur* lækkuðu um tæplega 5,7 milljarða sem skýrist að hluta af breyttri flokkun skammtíma- og langtímalána hjá lánasjóðum. Skv. reglum Bankaeftirlitsins um gerð ársreikninga viðskiptabanka

sparisjóða og annarra lánastofnana<sup>1</sup> eru útlán ekki lengur flokkuð í skammtíma- og langtímaútlán. Þessar nýju reglur ollu því að hjá nokkrum sjóðum var hætt að greina lánveitingar í skammtíma- og langtímaútlán heldur voru þær flokkað eftir útlánaflokkum og falla nú flestir útlánaflokkar undir liðin langtímaútlán í framsetningu ríkisreiknings. Skammtímaútlán Lánasjóður íslenskra námsmanna lækkuðu um 915 m.kr., hjá Húsbréfadeildinni um rúman milljarð, Byggingasjóði verkamanna um 2,2 milljarða o.s.frv.

*Birgðir* lækkuðu um 939 m.kr. milli ára sem skýrist af brotthvarfi Áburðarverksmiðjunnar og Sementsverksmiðjunnar úr B-hluta. *Birgðir* Áburðarverksmiðjunnar voru 524 m.kr. í árslok 1993 og *birgðir* Sementsverksmiðjunnar 247 m.kr.

*Langtímaútlán* hækkuðu milli ára um 16.353 m.kr. Hér munar mest um útgáfu húsbréfa og hækkuðu útlán Húsbréfadeildar þannig um 14.321 m.kr. Auk þess má nefna hreina útlánaaukningu námslána um 2.144 m.kr. og hækkingu krafna Byggingasjóðs ríkisins um 3.177 m.kr. og Byggingasjóðs verkamanna um 6.446 m.kr. Á móti kemur að langtímaútlán Framkvæmdasjóðs lækkuðu um 3.989 m.kr. auk þess sem við sameiningu sjóða tengdum sjávarútvegi lækkuðu slíkra útlána um 761 m.kr.

Samanlögð staða á *afskriftareikningum útlána* var í árslok 1994 nær óbreytt frá árinu áður þrátt fyrir verulega aukningu langtímaútlána. Stóðu þessir reikningar í 9.908 m. kr. sem skiptist þannig:

Tafla 7. *Afskriftareikningur útlána hjá B-hluta aðilum 31. desember 1994*

<i>Í m.kr.</i>	<i>Afskriftareikn.</i>	<i>Útlán</i>	<i>Hlutf.</i>
Bygðastofnun	1.075	7.477	14,4%
Lánasj. ísl. námsmanna	6.334	38.159	16,6%
Þróunarsj. sjávarútvegsins	1.263	6.875	18,4%
Húsbréfadeild	251	61.093	0,4%
Byggingasjóður ríkisins	585	92.575	0,6%
Lánasýsla ríkisins	84	458	18,5%
- Lánasýsla. - Framkvæmsjóður	201	12.300	1,6%
- Ferðamálasjóður	31	1.108	2,8%
- Orkusjóður	83	114	57,9%

*Hlutfé og stofnfjárframlög* hækkuðu milli ára um 415 m.kr. Það skýrist af hlutfjáreign Þróunarsjóðs sjávarútvegsins sem stofnaður var á árinu 1994 en hlutfjáreign hans var 442 m.kr. Hlutfjáreign þessi er

<sup>1</sup> Reglur nr. 554/1994.

komin frá hlutafjárdeild Byggðastofnunar sem ekki féll undir B-hluta ríkisreiknings árið 1993.

*Varanlegir rekstrarfjármunir* lækkuðu milli ára um 542 m. kr. Lækkunin skýrist af brotthvarfi Háskólabíós, Áburðarverksmiðjunnar, Lyfjaverslunarinnar og Sementsverksmiðjunnar úr B-hluta en staða þessa liðar hjá þeim nam samtals 1.008 m.kr. í árslok 1993. Þá lækkuðu varanlegir rekstrarfjármunir Byggðastofnunar um 291 m.kr. en hækkaði um 1.303 m.kr. hjá Póst- og símamálastofnuninni. Auk þess var settur á stofn nýr sjóður, „Bygginga- og tækjasjóður“ sem er í vörslu Rannsóknarráðs Íslands en eignir sjóðsins eru 268 m.kr. Stofnkostnaður við Þjóðarbókhöfðu var eignfærður í B-hluta og óx um 552 m.kr. á árinu 1994.

Þar sem mismunur á reikningsskilum A-hluta og B-hluta ríkisreiknings felst að stórum hluta í meðferð fastafjármuna er vert að skoða hvaða fasteignir eru eignfærðar í B-hluta en þær eru eftirtaldar:

Tafla 8. Fasteignir fyrirtækja og sjóða í B-hluta 31. desember 1994

Í m.kr.			
Byggðastofnun	359,9	ÁTVR	712,2
RÚV	1.916,5	Arnarhvol	344,8*
Þjóðleikhús	1.120,6	Fasteignir ríkisins	2.790,1*
Þjóðarbókhlada	1.608,2*	Póstur og sími	2.705,8
Flugstöð	4.715,0	Vegagerðin	487,7*
Jarðeignir	1.165,1*	Alþjóðaflugþjón.	553,4*
Rannsóknarst.sjáv.	458,2*	RARIK	771,2
Ríkisspítalar	1.680,6*	Aðrir	1.742,0

\* Tillaga Ríkisreikningsnefndar um tilflutning til A-hluta (bókfært virði 9.088,1 m.kr.)

Ljóst er af þessari upptalningu að hluti af eignfærðum fasteignum í B-hluta eru vegna starfsemi A-hluta stofnana. Umsýsla með fasteignunum hefur hins vegar verið í B-hluta. Ríkisreikningsnefnd hefur gert tillögu að flutningi þessara aðila í A-hluta og tekur Ríkisendurskoðun undir þessar tillögur nefndarinnar.

*Skammtímaskuldir* lækkuðu milli ára um 1.763 m.kr. Megin skýringin var sú að skammtímaskuldum Byggingasjóðs ríkisins við ríkissjóðs var breytt í langtímalán. Þessu til viðbótar lækkuðu skammtímaskuldir vegna breytingar B-hluta fyrirtækja í hlutafélög eins og áður hefur komið fram. Á móti kemur að skammtímaskuldir hækkuðu um 1.274 m.kr. vegna ógreiddra úreldingarstyrkja hjá Þróunarsjóði sjávarútvegsins.

*Langtímaskuldir* hækkuðu um 14.283 m.kr. Þar vó þyngst fjármögnun á húsbrefakerfinu en skuldir Húsbrefadeildarinnar óxu um 15.310 m.kr., langtímaskuldir Byggingasjóðs ríkisins um 5.256 m.kr. og



Byggingasjóðs verkamanna um 1.276 m.kr. Skuldir Lánasjóðs íslenskra námsmanna hækkðu um 1.265 m.kr. Á móti kemur m.a. lækkun um 1.203 m.kr. vegna brotthvarfs áðurnefndra hlutafélaga, langtímaskuldir sjóða sjávarútvegsins lækkðu um 1.017 m.kr. og loks lækkðu langtímaskuldir Framkvæmdasjóðs um 5.215 m.kr.

*Eigið fé* lækkaði milli ára um 1.872 m. kr. Þar var aðallega um að ræða 3.078 m. kr. lækkun vegna brotthvarfs fyrirtækja úr B-hluta ríkisreiknings auk þess sem eigið fé sjóða sjávarútvegsins lækkaði um 978 m.kr., þar af um 549 m.kr. vegna neikvæðrar eiginfjárstöðu hlutafjárdeildar Byggðastofnunar sem ekki var talin til B-hlutans árið 1993. Á móti kemur bætt eignfjárstaða flestra aðila í B-hluta en þar vegur þyngst eiginfjárukning vegna eignfærslu á stofnkostnaði við Þjóðarþóklöðu 577 m.kr. og hjá Póst- og símamálastofnuninni um 864 m.kr.

Ef skoðuð er samsetning eiginfjár B-hluta kemur í ljós að tæplega helmingur þess er bundinn í sjóðum sem lána fé út á lægri vöxtum en þeir taka og er ljóst að eigið fé þeirra er ofmetið ef gerð er ávöxtunarkrafa til þess fjármagns sem bundið er í sjóðunum.



### 3 ATHUGASEMDIR VEGNA EFNAHAGS A-HLUTA RÍKISSJÓÐS

Í þessum kafla er gerð grein fyrir nokkrum málum sem varða efnahag ríkissjóðs og sem Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að vekja athygli á. Ýmist eru dregnar fram upplýsingar sem gagnast eiga við umfjöllun um stöðu ríkissjóðs eða að gerðar eru athugasemdir við bókhaldslega meðferð efnahagsliða eða umsýslu með þeim. Fyrst þykir þó rétt að víkja stuttlega að helstu efnahagsliðum í bókhaldi ríkissjóðs og þeim breytingum sem á þeim urðu á árinu.

Bókfærðar eignir ríkissjóðs námu samanlagt 97,7 milljörðum króna í árslok 1994 en voru 92,3 milljarðar króna í árslok 1993. Hlutfallsleg aukning á milli ára var 5,9%. Hér er um að ræða veltufjármuni, langtímakröfur og áhættufjármuni, en lögum samkvæmt eru varanlegir rekstrarfjármunir ekki eignfærðir í efnahagsreikningi stofnana í A-hluta ríkisreiknings.

Tafla 9. **Bókfærðar eignir ríkissjóðs**

<i>Í m. kr.</i>	<i>Árslok 1994</i>	<i>Árslok 1993</i>	<i>Breyting</i>	<i>%</i>
Sjóður og bankainnstæður	6.310	6.106	204	3,3
Skammtímakröfur	28.330	33.275	(4.945)	(14,9)
Vöru- og efnisbirgðir	313	289	24	8,3
Langtímakröfur	55.383	46.486	8.897	19,1
Hlutafé og stofnframlög	7.392	6.154	1.238	20,1
Samt.	97.728	92.310	5.418	5,9

Liðurinn *sjóður og bankainnstæður* breyttist í heild lítið milli ára. Breytingin stafar einkum af því að sjóðsstaða hjá ríkisféhirði og öðrum ríkisaðilum meira en tvöfaldast á árinu, fór úr 179 milljónum króna í ársbyrjun í 397 milljónir í lok árs.

Lækkun *skammtímakrafna* má m.a. skýra með niðurfærslu og afskriftum skattkrafna.

*Vöru- og efnisbirgðir* breyttust lítið í krónum talið en meira en tveir þriðju hlutar þeirra birgða sem eignfærðar eru hjá stofnunum í A-hluta

reikningsins tilheyra tveimur stofnunum, Námsgagnastofnun og Ríkisspítölum.

*Langtímakröfur* hækkuðu vegna nýrra lánveitinga, aðallega þó til aðila í B-hluta ríkisreiknings. Stærstu lánveitingar voru til Byggingarsjóðs ríkisins, Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Atvinnuþrygginga- deildar Byggingastofnunar. Endurmatshækkun á þessum lið vegna gengis- og vísitölubreytinga var innan við 600 milljónir.

Hækkun á *hlutafé og stofnframlögum* er tilkomin vegna breytinga á Áburðarverksmiðju ríkisins og Lyfjaverslun ríkisins í hlutafélög á árinu. Efnahagsreikningur fyrir A-hluta ríkisreiknings sýnir ekki eignarhluti ríkisins í B-hluta fyrirtækjum heldur aðeins eignarhluti í hlutafélögum og í örfáum tilvikum stofnfé í ríkisfyrirtækjum og sameignarfélögum. Þegar ríkisfyrirtækjum í B-hluta ríkisreiknings er breytt í hlutafélög þarf því að sýna hlutafjáreignina í efnahagsreikningi ríkissjóðs og færa á móti sem tekjur. Hins vegar er ekki um að ræða nýja eignamyndun heldur breytta aðferð við færslu á eignarhluta ríkissjóðs. Árið áður hækkaði þessi liður vegna eignfærslu á framlagi ríkissjóðs til Landsbankans og breytingar á Sementsverksmiðju ríkisins í hlutafélag.

Heildarskuldir ríkissjóðs námu 293,0 milljörðum króna í árslok 1994 samanborið við 270,8 milljarða króna í lok árs 1993. Skuldir jukust þannig um 22,3 milljarða á árinu eða um 8,2%. Þetta er minni skuldaaukning en árið áður þegar hún var 34,2 milljarðar.

Tafla 10. Skuldir ríkissjóðs

<i>Í m. kr.</i>	<i>Árslok 1994</i>	<i>Árslok 1993</i>	<i>Breyting</i>	<i>%</i>
Skammtímaskuldir	30.417	33.040	(2.623)	(7,9)
Langtímaskuldir	198.568	177.607	20.961	11,8
Lífeyrisskuldbinding	64.060	60.143	3.917	6,5
Samt.	293.045	270.790	22.255	8,2

*Skammtímaskuldir* lækkuðu talsvert á árinu, ekki síst vegna minni útgáfu á ríkisvixlum og ríkisskuldabréfum til skamms tíma. Útgáfa nýrra skuldaviðurkenninga af þessu tagi lætur nærri því að hafa verið um 3 milljörðum króna minni en nam endurgreiðslum á eldri bréfum. Í stað þeirra jókst sala á tveggja ára ríkisskuldabréfum og spariskírteinum. Á árinu 1993 var þessu hins vegar öfug farið og jókst fjárhæð útistandandi ríkisvixla þá um 2,6 milljarða króna.

Að því er tekur til *langtímaskulda* hélt svipuð þróun áfram og áður. Skuldarnar hækkuðu um 21 milljarð en til samanburðar höfðu þær hækkað um rúma 26 milljarða króna árið á undan. Nýjar lántökur á árinu

voru 39,2 milljarðar, afborganir af eldri lánnum voru 21,1 milljarður og endurmatshækkun vegna gengis- og vísitölubreytinga var 569 milljónir. Þessi síðast taldi liður var mjög áþekkur hækkun langtímakrafna vegna slíkra breytinga. Gengisbreytingar höfðu í för með sér lækkun erlendra langtímaskulda um 151 milljón króna. Erlendar skuldir voru í árslok 113,6 milljarðar og höfðu þá hækkað um 11,3 milljarða á árinu. Hlutfall erlendra skulda af heildarskuldum ríkissjóðs var um 39% sem er svipað og áður. Á árinu 1993 náðu erlendar skuldir í fyrsta sinn því marki að verða hærri en skatttekjur ársins.

*Lífeyrisskuldbindingar*, sem hvíldu á ríkissjóði, námu 64,1 milljarði króna í árslok 1994. Hækkun þeirra á árinu nam 3,9 milljörðum króna. Sem fyrr er fjárhæð þessara skuldbindinga nokkurri óvissu háð, t.d. ræðst hún af þeim forsendum sem gefnar eru um ávöxtun á eignum sjóðanna umfram launahækkunir. Frekari umfjöllun um lífeyrismál ríkissjóðs er að finna hér á eftir.

## Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs

Ríkissjóður ber lögum samkvæmt ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum lífeyrissjóða opinberra starfsmanna. Ábyrgð ríkissjóðs felst í að honum ber að greiða þann lífeyri sem þessir sjóðir ná ekki að fjármagna með iðgjöldum eða fjármunatekjum. Þeim sem aðild eiga að sjóðunum er tryggður lífeyrisréttur sem miðast við ákveðið hlutfall af dagvinnulaunum í því starfi sem þeir gegndu síðast. Þetta er ólíkt því sem á sér stað um aðra lífeyrissjóði þar sem lífeyrir ákvarðast af þeim iðgjöldum sem starfsmenn og atvinnurekendur þeirra hafa innt af hendi og ávöxtun fjármuna sjóðanna.

Áætlað er að eignir lífeyrissjóðanna og ávöxtun á fjármunum þeirra standi ekki undir nema fimmtungi núverandi lífeyrisskuldbindinga. Ríkissjóður mun þurfa að standa skil á fjórum fimmtu hlutum af skuldbindingunni eða sem svaraði til 64 milljarða kr. í árslok 1994.

Þeir sjóðir sem hér um ræðir eru Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóður alþingismanna, Lífeyrissjóður ráðherra, Lífeyrissjóður hjúkrunarkvenna og Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbankans. Auk þess er ríkissjóður ábyrgur fyrir lífeyrisgreiðslum til fyrrum bankastjóra Útvegsbankans.

Fyrir liggur að eignir Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, sem er lang stærstur þessara sjóða, hrökkva aðeins fyrir 20,2% þeirra lífeyrisgreiðslna sem sjóðurinn þarf að inna af hendi í framtíðinni. Eignir lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna duga til að mæta 28,3% þeirra lífeyris-

skuldbindinga sem hvíla á honum. Í ríkisreikningi hafa aðeins verið færðar til skuldar lífeyrisskuldbindingar þeirra sjóðsmeðlima sem unnið hafa til þeirra hjá stofnunum sem alfarið eru í eigu ríkissjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar eru ekki skuldfærðar lífeyrisskuldbindingar vegna lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna að fjárhæð 2,8 milljarðar króna í ríkisreikning vegna stofnana sem ríkissjóður er í samrekstri með öðrum. Gerðar hafa verið athugasemdir við ríkisreikning vegna þessa á liðnum árum. Eignir lífeyrissjóðs fyrrum starfsmanna Útvegsbanka Íslands eru taldar geta mætt um 9,5% af þeim lífeyrisskuldbindingum sem hvíldu á honum í árslok 1994. Lífeyrissjóðir ráðherra, alþingismanna og fyrrum bankastjóra Útvegsbankans eru ekki söfnunarsjóðir, heldur gegnumstreymissjóðir og mynda þeir ekki eignir til að mæta lífeyrisskuldbindingum. Þannig er ríkissjóður ábyrgur fyrir öllum lífeyrisskuldbindingum þessara aðila og mætir þeim með greiðslu framlaga á ári hverju sem uppá vantar þegar iðgjöld ársins hafa verið frádregin. Lífeyrisskuldbindingar voru í fyrsta skipti sýndar í ríkisreikningi árið 1989 þegar þær voru færðar til bókar í reikninginn. Ákveðið var að sýna þar eingöngu skuldbindingar sem skapast höfðu vegna starfsmanna stofnana í A-hluta reikningsins. Frá þeim tíma hafa lífeyrisskuldbindingar þróast eins og neðangreind tafla sýnir:

Tafla 11. Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs 1989-1994

<i>Í m.kr.</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gjaldfært á árinu	46.693	2.900	2.912	2.955	3.308	3.603
Skuldbinding í árslok	45.630	50.137	55.015	57.771	60.143	64.060

Eins og fram hefur komið eru ófærðar lífeyrisskuldbindingar vegna lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna að fjárhæð 2,8 milljarðar króna að mati Ríkisendurskoðunar. Þá má áætla að ríkissjóður þurfi að taka á sig skuldbindingar vegna starfsmanna er tengjast stofnunum sem rekin eru og voru á ábyrgð sveitarfélaga og annarra en ríkissjóður greiddi að hluta eða allan rekstrarkostnað, en ekki hafa verið færðar til skuldar í ríkisreikningi. Þannig má áætla að lífeyrisskuldbindingar A-hluta ríkissjóðs séu vantaldar um 3,0 til 3,5 milljarða króna í árslok 1994. Á móti þessu kemur að lífeyrisskuldbindingar vegna starfsmanna og bankastjóra Útvegsbanka Íslands voru sennilega ofmetnar um 200 milljónir króna í árslok 1994.

Tafla 12. Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eftir sjóðum

	<i>Skuldb. í árslok 1994</i>	<i>Félags-</i>
--	----------------------------------	----------------

	(m.kr)	menn
Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	55.141	44.930
Lífeyrissjóður hjúkrunarkvenna	4.012	3.480
Lífeyrissjóður alþingismanna	2.339	487
Lífeyrissjóður ráðherra	311	60
Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbankans	1.907	1.002
Eftirlaun fyrrum bankastjóra Útvegsbankans	350	17
	<u>64.060</u>	<u>49.976</u>

Tekið skal fram að hjá flestum sjóðum á þorri félagsmanna eftir að ávinna sér full lífeyrisréttindi.

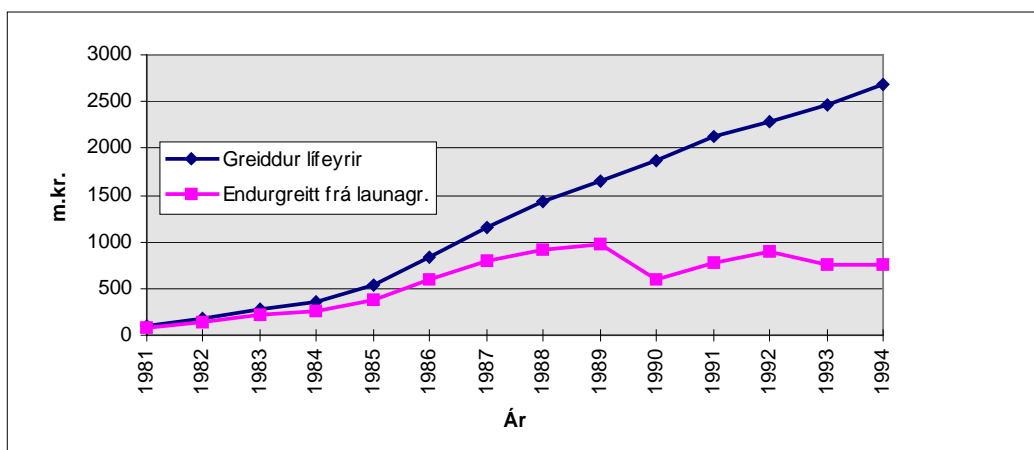
### Skerðing á endurgreiðslum launagreiðenda

Sem kunnugt er hækka lífeyrisgreiðslur til þeirra sem aðild eiga að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins ef almenn hækkun verður á launum opinberra starfsmanna. Kostnaður lífeyrissjóðsins vegna þessa er endurkrafinn af þeim launagreiðendum sem greiddu iðgjöld í sjóðinn vegna starfsmanna sinna. Þó er hámark á endurkröfum vegna slíkrar hækkunar á lífeyri. Þannig segir í lögum um lífeyrissjóðinn að hann skuli ávaxta a.m.k. 40% af heildarútlánum sínum í verðtryggðum skuldabréfum ríkissjóðs. Ríkissjóður og aðrir launagreiðendur sem aðilar eru að sjóðnum ábyrgjast hins vegar einungis þann hluta lífeyris-hækkunarinnar sem sjóðurinn getur ekki risið undir með tekjum af vöxtum og verðbótum af þessum 40%.

Ákvæðið um hámark endurkröfu var lögfest árið 1980. Endurgreiðslur voru einnig skertar með ákvæði í lánsfjárlögum 1990-1991. Forráðamenn lífeyrissjóðsins hafa reiknað út að samanlagt nemi tekjutap sjóðsins frá árinu 1984 og til ársloka 1994, tæplega 6,2 milljörðum kr. á núvirði. Endurgreiðslur á lífeyrir nema nú um 28% en áður en skerðingarákvæðið var sett væru þær um 79%.

Það skal tekið fram að hér er í raun aðeins um að ræða frestun á greiðslum frá ríkissjóði og öðrum launagreiðendum sem eiga aðild að sjóðnum. Skert framlög á árunum 1984 - 1994 þýða einfaldlega að sjóðurinn gengur á eigið fé sitt og greiðslur þessara aðila til hans eiga síðar eftir að hækka sem því nemur.

Mynd 4. Lífeyrisgreiðslur og endurgr. lífeyrir hjá Lífeyrissj. starfsm. ríkisins



### Lífeyrisskuldbindingar aðila í B-hluta ríkisreiknings

Lífeyrisskuldbindingar sem skapast hafa vegna starfsmanna hjá aðilum í B-hluta ríkisreiknings voru ekki færðar í reikninginn á sama tíma og skuldbindingar vegna A-hlutans. Ekki lágu fyrir upplýsingar um hvernig skuldbindingar sundurliðuðust á alla aðila í B-hlutanum og var af þeim sökum ákveðið að bíða með að bóka þær. Fjármálaráðherra hefur ákveðið, með bréfi dagsettu 4. júlí 1995, að lífeyrisskuldbindingar vegna aðila í B-hluta ríkisreiknings verði bókfærðar í reikninga þeirra vegna ársins 1995. Áætlað hefur verið að skuldbindingin nemi í heild um 11,8 milljörðum kr. Ríkisendurskoðun hafði fyrirvara vegna þessa í áritun á ríkisreikninginn að þessu sinni.

Tafla 13. Lífeyrisskuldbindingar stærstu fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings

<i>Í m.kr.</i>	<i>Aukning 1994</i>	<i>Skuldb. í árslok 1994</i>
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	14,5	626,3
Rafmagnsveitur ríkisins	14,0	790,2
Fríhöfnin, Keflavíkurflugvelli	12,1	187,0
Ríkisútvarpið	86,0	1.449,0
Þjóðleikhúsið	11,0	579,0
Húsnæðisstofnun ríkisins	12,2	127,2
Póst- og símamálastofnunin	381,0	8.024,0
Samt.	530,8	11.782,7



Tafla 14. Lífeyrisskuldbindingar ríkisins vegna ýmissa aðila

Áburðarverksmiðja ríkisins	1,3	58,1
Síldarverksmiðjur ríkisins	(3,3)	175,6
Lyfjaverslun ríkisins	2,7	177,7
Samt.	0,7	411,4
<i>Óviss skuldbinding:</i>		
Norræna húsið	2,2	34,6
Norræna eldfjallastöðin	3,2	56,4

### Lífeyrisskuldbindingar vegna alþjóðlegra stofnana

Hérlendis eru starfræktar tvær samnorrænar stofnanir, þ.e. Norræna húsið og Norræna eldfjallastöðin. Lífeyrisskuldbinding vegna Norræna hússins nam 34,6 m.kr. í lok árs 1994 en skuldbinding vegna Norrænu eldfjallastöðvarinnar 56,4 m.kr.

Ætla má að farið verði með áfallnar lífeyrisskuldbindingar norrænna stofnana, sem hér eru staðsettar, með áþekkingu hætti og hjá B-hluta stofnunum. Það má rökstyðja að hluta með því að starfsmenn norrænna stofnana falla undir það launakerfi og þau launakjör sem gilda hjá ríkinu. Þetta gildir einnig um annan rekstur viðkomandi stofnana að hann á að fara eftir þeim almennu reglum sem gilda um ríkisstofnanir í viðkomandi landi. Þá eiga starfsmenn aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Þess ber reyndar að geta að lífeyrissjóðurinn lítur svo á að um greiðslu lífeyris eigi að fara eins og um B-hluta stofnun sé að ræða, þ.e. að verðbætur á lífeyrinn séu greiddar af viðkomandi stofnun.

Alþjóðaflugþjónustan annast þjónustu við flugumferð á Norður-Atlantshafi fyrir Íslands hönd. Reksturinn er að stærstum hluta fjármagnaður með erlendum framlögum. Ekki liggur fyrir hversu há lífeyrisskuldbinding hefur fallið til vegna starfsmanna sem kostaðir eru af Alþjóðaflugþjónustunni. Þá er heldur ekki ljóst hvort samþykkt verður að kostnaður vegna þessa verði reiknaður inn í framlögin.

Ríkisendurskoðunar vekur athygli á þessu og telur rétt að viðeigandi aðilar taki ákvörðun um skiptingu kostnaðar vegna lífeyrisskuldbindinga á milli aðila. Það þarf að gerast í samráði við Norðurlandaráð í tilfelli fyrrgreindra norrænna stofnana og Alþjóðaflugmálastofnunina þegar kemur að Alþjóðaflugþjónustunni.

## **Yfirteknar lífeyrisskuldbindingar ríkisfyrirtækja**

Ríkissjóður hefur yfirtekið lífeyrisskuldbindingar vegna ríkisfyrirtækja sem seld hafa verið. Þannig var yfirtekin 176 m.kr. skuldbinding vegna Síldarverksmiðja ríkisins áður en fyrirtækið var selt einkaaðilum árið 1993. Lífeyrisskuldbinding vegna Lyfjaverslunar ríkisins nam 178 m.kr. og var yfirtekin áður en fyrirtækið var selt á árunum 1994-1995. Starfsmönnum þessara og annarra ríkisfyrirtækja sem seld hafa verið er heimilt að eiga áfram aðild að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það fyrirkomulag ekki ásættanlegt í ljósi þess að ríkissjóður tekur þar með ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum sem stofnast eftir að starfsmaður hefur látið af starfi hjá ríkinu ef launagreiðandi verður ógjaldfær.

## **Óvissa um lífeyrisskuldbindingar**

Bókfærðar lífeyrisskuldbindingar í A-hluta ríkisreiknings hækkuðu á árinu um 3,6 milljarða króna og námu í árslok 64 milljörðum króna. Þá nema ófærðar lífeyrisskuldbindingar vegna B-hlutans um 12 milljörðum króna og um 3 milljörðum vegna A-hlutans. Til grundvallar mati á ofangreindum skuldbindingum liggur tryggingafræðileg úttekt á stöðu þeirra lífeyrissjóða sem starfsmenn ríkisins eiga aðild að. Matið byggir óhjákvæmilega að nokkru leyti á óvissum forsendum t.d. hvað varðar ávöxtun á eignum sjóðanna. Þannig hefur verið reiknað með að næstu áratugina verði árleg ávöxtun eigna 2% umfram launahækkunar. Ávöxtun umfram launahækkunar skiptir hér máli þar sem lífeyrisgreiðslur hækka hjá ríkisstarfsmönnum sem komnir eru á eftirlaun, ef hækkan verður á launum þeirra sem gegna samsvarandi starfi hjá ríkinu og viðkomandi lífeyrisþegar gengdu áður. Ef raunveruleg ávöxtun verður hærri en 2% eru lífeyrisskuldbindingar eins og þær birtast í ríkisreikningi 1994 ofmetnar. Þar sem lífeyrisskuldbindingar eru meðal veigamestu skuldaliða í efnahagsreikningi ríkissjóðs vill Ríkisendurskoðun undirstrika þá óvissu sem ríkir um forsendur útreiknings á þeim.

## **Ríkisábyrgðir vegna skipasmíðastöðva**

Verulegur dráttur hefur orðið á að kröfur vegna ríkisábyrgða til skipasmíðastöðva væru endurkrafðar af skuldurum. Þessar kröfur nema alls um 2,3 milljörðum kr. með dráttarvöxtum.

Á árunum 1988 og 1989 þurfti Ríkisábyrgðasjóður að innleysa sjálfskuldarábyrgðir vegna lána Landsbanka Íslands til svokallaðs raðsmíðaverkefnis. Til þess var stofnað á árinu 1982 þegar ríkisstjórnin ákvað að aðstoða verkefnalitlar skipasmíðastöðvar. Stjórnvöld beittu sér fyrir því að þrjár stærstu skipasmíðastöðvar landsins hæfu smíði fjögurra skipa þó að kaupendur væru ekki að þeim. Aðstoð ríkissjóðs fólst í því að ábyrgjast lán er námu 80% af smíðaverði skipanna. Lán þessi voru tekin hjá Landsbankanum. Skipasmíðastöðvarnar gáfu út tryggingabréf til Ríkisábyrgðasjóðs með veði í nýsmíðinni sem áttu að tryggja skaðleysi ríkissjóðs.

Treglega gekk að selja skipin og var það ekki fyrr en árið 1986 sem þau seldust að lokum. Söluverð var mun lægra en nam smíðakostnaði og varð úr að ríkissjóður tók á sig tap skipasmíðastöðvanna vegna þessa. Heimild til niðurfellingar á hluta af kröfu ríkissjóðs á hendur stöðvanna var veitt í lánsfjárlögum 1986 og 1987.

Skipasmíðastöðvarnar gáfu út afsal og afhentu skipin án þess að gengið væri frá yfirtöku skulda hjá Ríkisábyrgðasjóði með útgáfu skuldabréfa. Í tengslum við söluna ábyrgðist ríkissjóður lán Landsbankans til kaupendanna. Þessi lán hefur sjóðurinn einnig þurft að innleysa að stórum hluta.

Eftir að skipin höfðu verið afhent hófust viðræður á milli kaupenda og Ríkisábyrgðasjóðs um frágang skuldabréfanna. Þegar til kastanna kom neituðu kaupendur að undirrita bréfin og báru fyrir sig óuppfyllt loforð stjórnvalda um auknar aflaheimildir. Stjórnvöld hafa hins vegar ekki viðurkennt að kaupendum hafi verið gefin slík loforð.

Þegar Ríkisábyrgðasjóður vildi fara fram á uppboð á skipunum á grundvelli þeirra tryggingabréfa sem sjóðurinn hafði undir höndum, varð ljóst að þau höfðu ekki verið skráð á skipin í veðmálabókum. Vegna mistaka dómara við þinglýsingu höfðu veðsetningar á smíðatíma skipanna ekki verið færðar á réttan stað í veðmálabókum þegar smíði þeirra lauk. Fékkst að lokum úrskurður um að tryggingabréf Ríkisábyrgðasjóðs skyldu hafa sinn veðrétt í skipunum.

Fyrir liggur að greiðslur Ríkisábyrgðasjóðs til Landsbankans voru inntar af hendi án þess að sjóðurinn fengi skuldaskjölin sem lánveiting bankans var grundvölluð á. Þegar til átti að taka fundust síðan umrædd skuldabréf ekki hjá bankanum. Ríkisábyrgðasjóður hefur nýlega höfðað mál á hendur eigendum skipanna til innheimtu á kröfum sínum næstum áratug eftir að þau voru seld.

Kröfur sem um ræðir í þessu máli nema um 2,3 milljörðum kr. með dráttarvöxtum. Í árslok 1994 var staða þeirra sem hér segir:

Tafla 15. Kröfur ríkissjóðs vegna raðsmíðaskipa

<i>Í m.kr.</i>		<i>Krafa án dráttar- vaxta</i>	<i>Dráttar- vextir</i>	<i>Samt.</i>
<i>Skip</i>	<i>Eigandi</i>			
Nökkvi HU-15	Útgerðarfélagið Nökkvi hf., Blönduósi	290,3	236,8	527,1
Oddeyrin EA-210	Oddeyri hf., Akureyri	258,9	258,9	517,8
Gissur ÁR-6	Ljósavík hf., Þorlákshöfn	301,9	302,6	604,5
Jöfur ÍS-172	Leiti hf., Hnífsdal *)	376,8	286,4	663,2
	Samt.	<u>1.227,9</u>	<u>1.084,7</u>	<u>2.312,6</u>

\*) Áður Jarl hf., Keflavík og Muggur hf., Hvammstanga.

Ríkisendurskoðun telur ýmsa þætti þessa máls mjög gagnrýniverða. Í fyrsta lagi hefði átt að tryggja að viðkomandi skipasmíðastöðvar gætu ekki afhent skipin fyrr en gengið var frá greiðslu á kaupverði þeirra. Í öðru lagi hefði Ríkisábyrgðasjóður ekki átt að innleysa ábyrgðir vegna skipanna án þess að þeim skuldabréfum sem í vanskilum voru væri framvísað af kröfuhafa. Í þriðja lagi var óforsvaranlegt að heimila og afgreiða frekari ríkisábyrgðir vegna kaupa á skipunum á meðan ekki hafði verið gengið frá yfirtöku eldri skulda vegna þeirra hjá Ríkisábyrgðasjóði. Í fjórða og síðasta lagi ber að átelja tafir á að höfðað væri mál til innheimtu á kröfum ríkissjóðs.

## Skuldir Landsvirkjunar og Laxárvirkjunar við ríkissjóð

Ríkissjóður á 8 skuldabréf með víkjandi greiðsluskyldu sem Landsvirkjun gaf út vegna fjármagns sem fyrirtækið fékk endurlánað gegnum ríkissjóð. Í árslok 1994 nam höfuðstóll og vextir þessara bréfa samtals um 2,6 milljörðum króna. Þrjú bréfanna voru vegna Sigölduvirkjunar en fimm vegna Búrfellsvirkjunar. Afborganir hafa ekki verið greiddar af þessum lánunum. Það mál mun vera til athugunar hjá Lánasýslu ríkisins og er stefnt að því að ganga frá lánunum í öðru formi. Þá kom í ljós að vaxtatekjur af þessum lánunum voru vantaldar um 360 m.kr. í bókhaldi endurlánanna og var það lagfært. Lagt var til að víkjandi lán yrðu flokkuð sér í bókhaldi og ársreikningi endurlánanna, og mun sú tilhögun vera fyrirhuguð.

Í bókhaldi endurlána ríkissjóðs voru ennfremur skráð lán til Laxárvirkjunar. Landsvirkjun yfirtók eignir og skuldir virkjunarinnar 1. júlí 1983, en umrædd lán sem eru frá árunum 1974 og 1975, virðast ekki hafa verið hluti af yfirtökunni. Um er að ræða bráðabirgðalán og átti að gefa út ný skuldabréf vegna þeirra í árslok. Svo var ekki gert og hafa lánin

verið óhreyfð hjá sjóðnum frá þeim tíma. Engir vextir hafa verið reiknaðir af þessum lánum enda kemur ekki fram á skuldabréfum hversu háir þeir skyldu vera. Miðað við vexti sem ætla má að hefðu að öllu eðlilegu reiknast á lánin er hér um að ræða lán að fjárhæð 138 m.kr.

Í ársreikningi Laxárvirkjunar fyrir árið 1982 voru skuldir þessar tilgreindar en hins vegar var búið að fella þær út úr reikningum fyrirtækisins í júnílok 1983 þegar samið var lokauppgjör vegna yfirtöku Landsvirkjunar á virkjunni. Ekki verður séð að neinar greiðslur hafi átt sér stað vegna skuldarinnar. Fyrri eigendur Laxárvirkjunar hafa ekki getað skýrt hvernig í málinu liggur. Þá kannast hvorki fjármálaráðuneyti né iðnaðarráðuneyti við að hafa heimilað niðurfellingu á skuldinni.

Að mati Ríkisendurskoðun sýna þessi mál að umsýsla Seðlabanka Íslands með endlánnum ríkisins, en bankinn annaðist þau á þessum tíma hefur ekki verið sem skyldi. Lánasýsla ríkisins, sem núna hefur með þessi mál að gera, þarf að ganga úr skugga um greiðsluskyldu Landsvirkjunar í ljósi þeirra samninga sem gerðir voru á sínum tíma. Þá þarf Lánasýslan að taka upp viðræður við Landsvirkjun og fyrri eigendur Laxárvirkjunar um hvernig fara skuli með kröfu ríkisins vegna lánanna frá 1974 og 1975.

### **Ríkisábyrgðir á lánum til loðdýrabænda**

Í lánsfjárlögum fyrir árið 1993 var heimilað að ríkissjóður yfirtæki skuldbreytingalán loðdýrabænda en ríkisábyrgð var á þeim. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að skuldfæra og gjaldfæra yfirtökuna hjá A-hluta ríkissjóðs, í stað þess að greiddar afborganir og vextir af lánunum væru færðar sem innleystar ábyrgðir hjá Ríkisábyrgðasjóði og síðan afskrifaðar. Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir þeim ábyrgðum sem ríkissjóður gekkst í vegna loðdýrabænda, yfirtöku ríkissjóðs á lánum til þeirra og athugasemdum Ríkisendurskoðunar í því sambandi.

Í september 1989 skipaði þáverandi landbúnaðarráðherra vinnuhóp til þess að gera úttekt á stöðu loðdýraræktarinnar og þeim rekstrarvanda sem greinin bjó við. Á þessum tíma var staða greinarinnar afar slæm. Á grundvelli tillagna frá hópnum var lagt fram frumvarp til laga um skuldbreytingar vegna loðdýraræktar. Var það haft að leiðarljósi að aðgerðirnar myndu auðvelda einstökum bændum að taka ákvörðun um framtíð búrekstrar síns.

Í desember 1989 voru síðan samþykkt lög um skuldbreytingar vegna loðdýraræktar<sup>2</sup>. Þar var heimilað að skuldbreyta lausaskuldum loðdýrabænda sem höfðu myndast á árunum 1986-1989. Veita mátti sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs á allt að 60% af ábyrgðarhæfum skuldum. Hámark ábyrgðarinnar í heild var ákveðið í lögnum 300 m.kr. Skilyrði fyrir skuldbreytingunni voru eftirfarandi:

- Að fyrir lægi að skuldirnar hefðu myndast vegna loðdýrabúskapar viðkomandi bónda.
- Að aðgerðirnar nægðu til að koma rekstri viðkomandi bús í viðunandi horf eða aðrar forsendur væru til þess fyrir viðkomandi lántaka að greiða af sínum skuldum.
- Að viðkomandi kröfuhafar lánuðu það sem eftir stóð af skuldum hvers bónda (þ.e. 40%) til a.m.k. átta ára gegn tryggingum sem þeir mátu gildar.

Lánstími þeirra lána sem ríkissjóður tók ábyrgð á var 15 ár en þau voru afborgunarlaus fyrstu 3 árin og verðtryggð með 5% vöxtum. Framleiðnisjóður landbúnaðarins annaðist skuldbreytingarnar.

### Yfirlit yfir framkvæmd skuldbreytinganna

Öllum bændum, sem töldust falla undir lög, var gefinn kostur á að sækja um skuldbreytingu og bærust 182 umsóknir. Auk þess bærust þrjár umsóknir síðar. Að mati Framleiðnisjóðs var staða rúmlega 30 loðdýrabænda slík að ekki væri hægt að leysa þeirra mál með þeim úrræðum sem lög, buðu upp á. Þá var 10 umsóknum hafnað og tveir bændur afþökkuðu þá aðstoð sem í boði var.

Í febrúar 1990 var gefin út reglugerð nr. 84/1990 um skuldbreytingar vegna loðdýraræktar. Var þar kveðið nánar á um framkvæmd laganna. Meginefni reglugerðarinnar var eftirfarandi:

- Til lausaskulda mátti telja allar skuldir loðdýrabænda á árunum 1986-1989 aðrar en afurðalán og lán með veði í fasteignum viðkomandi bónda. Þó mátti telja með þau afurðalán sem voru umfram áætlað verðmæti óseldra birgða af skinum. Ekki mátti veita ríkisábyrgð fyrir lausaskuldum sem mynduðust fyrir 1986.
- Lántakendur áttu að gefa út tryggingabréf, tryggð með veði í fasteignum og öðrum tiltækum eignum viðkomandi bónda. Ennfremur var það skilyrði fyrir ríkisábyrgð að öðrum lausaskuldum yrði breytt í minnst átta ára lán með hagstæðustu kjörum sem völ var á.

<sup>2</sup> Lög nr. 112/1989.

- Þá kom fram að viðmiðun vegna ríkisábyrgðar skyldi annars vegar vera mesta ásetning árána 1987-1989 og hins vegar búrarými loðdýrahúsanna hjá viðkomandi bónda. Ekki mátti veita ríkisábyrgð til þeirra aðila sem voru færir um að standa í skilum með sínar skuldir eins og þær voru.
- Framleiðnisjóði landbúnaðarins var gert skylt að meta hvort forsendur væru fyrir viðkomandi lánþega að greiða af skuldum sínum. Í 6. gr. reglugerðarinnar segir: „Við mat á greiðslugetu skal Framleiðnisjóður landbúnaðarins afla ítarlegra upplýsinga um fjárhagsstöðu viðkomandi, gerð skal skuldbreytingaáætlun sem kynnt er lánadrottnum“.

Í ljósi þess sem síðar kom á daginn um fjárhagsstöðu loðdýrabænda eftir að aðgerðum var lokið verður að álykta að mat á greiðslugetu og rekstrarhæfi hafi ekki verið eins strangt og fyrirmæli nefndrar reglugerðar virðist hafa gefið tilefni til.

Þá var gefin út önnur reglugerð<sup>3</sup> þar sem hin almennu veðmörk Ríkisábyrgðasjóðs voru rýmkuð verulega eða úr u.þ.b. 70% af matsverði fasteigna í allt að 100% af heildarmatsverði Stofnlánadeildar landbúnaðarins á viðkomandi eignum. Var þetta gert til þess að auðvelda skuldbreytingu hjá þeim bændum sem voru mjög skuldsettir fyrir.

### Yfirlit yfir veittar ábyrgðir

Alls var 143 bændum veitt lán með ríkisábyrgð á árunum 1990 til 1992, en fjöldi lána varð alls 381. Flestar ábyrgðir voru veittar árið 1990 alls um 175 m.kr., um 67 m.kr. árið 1991 og tæpar 3 m.kr. árið 1992. Heildarnafnverð skuldabréfanna nam 245 m.kr. sem var vel undir þeim 300 m.kr. sem tilskilið var í lögum um skuldbreytinguna. Framreiknað nafnverð frá 1. janúar 1990 til 1. janúar 1995 miðað við lánskjaravísitölu nemur um 311 m.kr.

Tafla 16. Yfirlit yfir lán með ríkisábyrgð til loðdýrabænda 1990-1992

Í þ.kr.	Fjöldi lána	Nafnverð	Staða í árslok 1994
1990	269	175.284	181.654
1991	108	66.918	70.892
1992	4	2.665	2.438
Samtals	381	244.867	254.984

<sup>3</sup> Reglugerð nr. 97/1990 um ríkisábyrgð skv. heimild í lögum nr. 112/1989 um skuldbreytingar vegna loðdýraræktar.

Staða lánanna í árslok 1994 var um 255 m.kr. Við þá fjárhæð má bæta afborgunum og vöxtum sem Ríkisábyrgðasjóður hefur greitt til ársloka 1994. Sú fjárhæð er tæplega 102 m.kr. Því má segja að heildarfjárhæð lána vegna loðdýrabænda hafi verið 357 m.kr.<sup>4</sup> í árslok 1994.

### **Yfirtaka A-hluta ríkissjóðs á skuldbreytingalánum með ríkisábyrgð**

Í 33. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1993 var fjármálaráðherra heimilað að yfirtaka skuldbreytingarlán loðdýrabænda með ríkisábyrgð að fjárhæð allt að 300 m.kr. Fjármálaráðuneytið tilkynnti með bréfi til Ríkisábyrgðasjóðs í júlí 1993 að þessi heimild yrði nýtt. Í tengslum við yfirtökuna heimilaði ráðuneytið sjóðnum að endurgreiða loðdýrabændum þá vexti sem þeir höfðu greitt af lánum sínum.

Ríkisábyrgðasjóður greiðir afborganir og vexti af yfirteknu lánunum. Hafa þær greiðslur verið færðar sem innleystar ábyrgðir. Ekki er haldið utan um afborganir og vexti af þessum lánum í lánabókhalda, hvorki hjá A-hluta ríkissjóðs né hjá Ríkisábyrgðasjóði, sem verður þó að teljast mikilvægur eftirlitsþáttur til þess að geta staðfest réttmæti nefndra krafna. Á árinu 1994 kom það fyrir að Ríkisábyrgðasjóður þurfti að greiða dráttarvexti vegna tafa sem urðu á að greiða réttmætar kröfur. Það skal þó tekið fram að starfsmenn Ríkisábyrgðasjóðs reikna jafnan út kröfurnar miðað við skilmála skuldabréfanna áður en vextir og afborganir eru greiddar.

### **Niðurstöður**

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að skuldfæra og gjaldfæra yfirtöku ríkissjóðs á skuldbreytingalánum loðdýrabænda skv. 33. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1993, hjá A-hluta ríkissjóðs. Þess í stað hefur framkvæmdin verið með þeim hætti að greiddar afborganir og vextir af lánunum eru færðar sem innleystar ábyrgðir hjá Ríkisábyrgðasjóði. Í ljósi yfirtöku ríkissjóðs á skuldunum er ekki rétt að sýna þær sem ábyrgðir ríkissjóðs.

Fyrirliggjandi upplýsingar um erfiða stöðu loðdýrabænda eftir skuldbreytinguna sýna að við framkvæmd hennar tókst ekki að meta hvort nauðsynlegar rekstrarforsendur eða greiðslugeta að öðru leyti væru fyrir hendi hjá viðkomandi bændum enda þótt lög hafi sett það sem skilyrði fyrir sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs.

<sup>4</sup> Ekki er tekið tillit til vanskila hjá Ríkisábyrgðasjóði en áætluðum vöxtum frá síðasta gjalddaga bætt við.



Samkvæmt yfirliti Ríkisábyrgðasjóðs var 381 skuldabréf yfirtekið. Ríkisendurskoðun bendir á að mikilvægt er að hvert skuldabréf verði fært í lánabókhaldi A-hluta ríkissjóðs til þess að hægt sé með eðlilegum hætti að staðfesta réttmæti gjaldfallinna vaxta og afborgana af þeim.

## Lánveitingar til fiskeldisfyrirtækja

Opinberir aðilar hafa á undanförunum árum veitt fiskeldisfyrirtækjum mikla fyrirgreiðslu í formi lána og ábyrgða. Ríkisendurskoðun hefur tekið saman greinargerðir um hluta þessarar aðstoðar, þ.e. starfsemi ábyrgðadeildar fiskeldislána hjá Ríkisábyrgðasjóði, sérstök rekstrarlán sem veitt voru fiskeldisfyrirtækjum á árunum 1991 og 1992 skv. ákvörðun ríkisstjórnarinnar og lánveitingu til Silfurlax hf. á árinu 1995. Það helsta sem fram kemur í þessum greinargerðum er birt hér á eftir.

Af þeim 18 fiskeldisfyrirtækjum sem ábyrgðadeildin gekkst í ábyrgð fyrir hafa 16 verið lýst gjaldþrota eða eru hætt rekstri. Af 20 fyrirtækjum sem fengu sérstök rekstrarlán skv. ákvörðun ríkisstjórnarinnar urðu 8 gjaldþrota eða hafa hætt starfsemi. Silfurlax hf. varð gjaldþrota sama ár og ríkissjóður lánaði því 50 m.kr. Þannig verður ekki séð að aðstoð ríkisins við fiskeldisfyrirtækin hafi skilað varanlegum árangri, þrátt fyrir að hafa kostað skattgreiðendur allt að 700 m.kr. í töpuðum lánum og ábyrgðum vegna mála sem hér eru til umfjöllunar.

## Yfirlit um starfsemi ábyrgðadeildar fiskeldislána 1990 til 1994

Tryggingasjóður fiskeldislána, sem var undanfari ábyrgðadeildarinnar, tók til starfa í febrúar 1989. Árið áður hafði nánast tekið fyrir útflutning á seiðum vegna innflutningstakmarkana í öðrum löndum sem tryggja áttu hagsmuni þarlendrar framleiðenda og koma í veg fyrir sjúkdóma. Seiðaútflutningur hafði skipt fiskeldisstöðvar hér á landi verulegu máli en innflutningstakmarkanirnar urðu til þess að þær töldu þann kost vænstan að ala seiðin áfram í a.m.k. 2 til 3 ár. Það kallaði á mun meiri fjárbindingu en áður sem ekki varð mætt nema með afurðalánum. Lánastofnanir kröfðust hins vegar trygginga fyrir slíkum lánum og ákváðu stjórnvöld að aðstoða greinina með því að stofnsetja tryggingasjóð sem hefði það hlutverk að ábyrgjast afurðalánin..

Tryggingasjóður fiskeldislána var undir stjórn landbúnaðarráðherra en í vörslu og umsjón Stofnlánadeildar landbúnaðarins sem jafnframt sá um rekstur hans. Meginhlutverk sjóðsins var að tryggja með einfaldri ábyrgð viðbótarafurðalán banka og annarra lánastofnana, þannig að lán

Þessara aðila gætu numið allt að 75% af verðmæti birgða. Þar sem bankar voru ekki tilbúnir að veita viðbótarlán gegn þessari einföldu ábyrgð Tryggingasjóðs, féllst Framkvæmdasjóður Íslands á að gerast milliliður milli þeirra og fyrirtækjanna þannig að þeir nyttu sjálfskuldarábyrgðar Framkvæmdasjóðs. Tryggingar Framkvæmdasjóðs fólust hins vegar í einfaldri ábyrgð Tryggingasjóðs fiskeldislána.

Allar skuldbindingar Tryggingasjóðs og þar með taldar skuldbindingar Framkvæmdasjóðs vegna sjóðsins voru fluttar til ábyrgðadeildar fiskeldislána hjá Ríkisábyrgðasjóði sem tók til starfa 1. júlí 1990.

### Lög um ábyrgðadeild fiskeldislána

Í lögum nr. 17/1990 um ábyrgðadeild fiskeldislána fólst að stofnuð var sérstök deild í Ríkisábyrgðasjóði er veitti sjálfskuldarábyrgð í stað einfaldrar ábyrgðar áður. Einföld ábyrgð þýddi í raun að ekki reyndi á ábyrgðina fyrr en viðkomandi fyrirtæki hafði verið úrskurðað gjaldþrota. Þá skipaði fjármálaráðherra stjórnarnefnda ábyrgðadeildarinnar en Tryggingasjóður fiskeldislána hafði verið undir stjórn nefndar sem landbúnaðarráðherra skipaði.

Lögin mæltu fyrir um að ábyrgðadeildin veitti sjálfskuldarábyrgð vegna lána er næmu allt að 50% af tryggingaverðmæti eldisstofns. Kæmu þau til viðbótar við lán sem lánastofnir veittu án ríkisábyrgðar. Hámarksafurðalán mátti þó ekki vera hærra en 75% af verðmæti eldisstofnsins.

Í 3. grein laganna var gert ráð fyrir því að ríkisábyrgð fyrir lánnum hvers fyrirtækis félli niður á sex árum. Hámark sjálfskuldarábyrgðar, þ.e. 50% af verðmæti eldisstofns, mátti veita til eins árs í senn en þó aldrei lengur en samtals í fjögur ár. Síðan átti hámarksábyrgð að lækka um sem nam helmingi á næstu tveimur árum. Tilgangur þessa ákvæðis var að komast hjá því að fiskeldisfyrirtækin festust til frambúðar í kerfi ríkisábyrgða. Þess má geta að í frumvarpi til laga um ábyrgðadeildina var gert ráð fyrir því að hámark sjálfskuldarábyrgðar væri 37,5% af verðmæti eldisstofns og lengd hámarksábyrgðar þrjú ár. Í meðförum Alþingis var hámarkið síðan hækkað í 50% og hámarksábyrgð lengd í fjögur ár.

Þá voru í lögnum sett fram almenn skilyrði fyrir veitingu ábyrgðar. Viðkomandi fiskeldisfyrirtæki þurftu að vera í samningsbundnum eldislánaviðskiptum við lánastofnanir og hafa váttryggingar sem fullnægðu skilyrðum lánastofnana. Tryggingar ábyrgðadeildarinnar fyrir veittum ábyrgðum voru með veði í eldisstofninum. Í raun kom sú veðtrygging á eftir veðrétti banka eða lánastofnana sem var jafnan á fyrsta veðrétti. Þá þurftu tryggingar ábyrgðadeildarinnar að þoka fyrir sérstökum rekstrarlánnum ríkissjóðs sem veitt voru samkvæmt ákvörðun nefndar á vegum landbúnaðarráðherra (vikið er að þeim hér á eftir). Í þeim tilvikum hafa tryggingar ábyrgðadeildarinnar verið á 3. veðrétti. Veðtryggingar ábyrgðadeildarinnar hafa reynst haldlausar þar sem fyrir liggur að ekki hefur neitt fengist greitt upp í veðkröfur deildarinnar við gjaldþrot fiskeldisstöðva.

Stjórnarnefnd ábyrgðadeildarinnar var skipuð fimm mönnum. Meginhlutverk hennar var að meta allar umsóknir, afgreiða þær og ákveða kjör og form lána sem sjálfskuldarábyrgð var veitt fyrir.

Í 6. grein laga um deildina sagði að iðgjöld skyldu miðuð við það að hún yrði rekin hallalaus. Hins vegar átti Ríkisábyrgðasjóður að fjármagna deildina þegar

fjárhagsleg geta hennar nægði ekki til greiðslu ábyrgðaskuldbindinganna. Samkvæmt stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 5. júní 1991 var ákveðið að ábyrgðagjald skyldi lækkað úr 6% í 3% á ári af fjárhæð hvers láns sem Ríkisábyrgðasjóður ábyrgðist. Sú lánastofnun sem afgreiddi lán til viðkomandi fiskeldisfyrirtækis tók iðgjaldið af lánsfjárhæðinni og skilaði því til ábyrgðadeildarinnar. Reynslan hefur sýnt að iðgjöldin hafa verið alltof lág miðað við þær afskriftir sem deildin þurfti að afskrifa. Iðgjöldin nægðu ekki einu sinni til að þess standa undir almennum rekstrarkostnaði. Fiskeldisfyrirtækjunum þótti þjónusta deildarinnar dýr og mörg stór fyrirtæki nýttu sér ekki þjónustu hennar.

Gefin var út reglugerð um ábyrgðadeild fiskeldislána með nánari útfærslum sem vörðuðu framkvæmd laganna (reglugerð nr. 182/1990). Um bókhald ábyrgðadeildarinnar sagði að það skyldi færast í Ríkisábyrgðasjóði en rekstri deildarinnar haldið aðgreindum frá öðrum rekstri sjóðsins.

Alls munu 13 fiskeldisfyrirtæki hafa notið ábyrgðar Tryggingasjóðs fiskeldislána í árslok 1989 en þau hafa öll verið tekin til gjaldþrotaskipta. Samkvæmt ársreikningi fyrir árið 1989 var staða ábyrgða sem sjóðurinn hafði veitt fiskeldisfyrirtækjum um 293 m.kr. Hámark ábyrgða á sama tíma var hins vegar alls um 395 m.kr. eða um 34% hærri en raunveruleg staða þeirra.

Í árslok 1990 hafði hámark veittra hámarksábyrgða lækkað niður í 314 m.kr. Meginskýringin liggur í innlausn krafna vegna ábyrgða á lánunum Íslenska fiskeldisfélagsins hf. sem varð gjaldþrota en einnig breyttust hámarksábyrgða vegna annarra fyrirtækja. Á árinu 1991 fækkaði fyrirtækjum sem ábyrgðadeildin ábyrgðist lán fyrir úr tólf í fjögur. Á sama tíma lækkuðu hámarksábyrgðir úr 314 m.kr. í 108 m.kr. og er skýringar að leita í hinum miklu gjaldþrotum fiskeldisfyrirtækja á árinu 1991. Á því ári bættist við eitt fyrirtæki, Þórslax hf. á Tálknafirði, sem fékk ábyrgðaheimild að fjárhæð 32 m.kr.

Á árinu 1992 hækkuðu ábyrgðaheimildir síðan um 80 m.kr. Nýjar ábyrgðir bættust við vegna þriggja fyrirtækja. Einnig voru ábyrgðaheimildir eins fyrirtækis hækkaðar í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar. Vekur athygli mikil hækking á ábyrgðum vegna þessa fyrirtækisins, Strandar hf., þ.e. úr 9 m.kr. í 45 m.kr., en fyrirtækið var lýst gjaldþrota árið 1993 og var meginástæða þess rakin til sýkingar fisks í stöðinni.

Eftir að starfsemi tveggja laxeldisstöðva lagðist niður á árinu 1993 lækkuðu ábyrgðaheimildir í 86 m.kr. í lok þess árs. Á árinu voru hins vegar hækkaðar ábyrgðaheimildir tveggja annarra. Eitt fyrirtæki varð gjaldþrota í nóvember 1994. Hlutafjárukning ríkissjóðs var notuð til að greiða upp afurðalán Silfurgens hf./Stofnfisks hf. hjá Landsbanka Íslands sem ábyrgðadeildin hafði gengist í ábyrgð fyrir. Eftir stóðu því einungis

ábyrgðir tveggja fyrirtækja, Víkurlax hf. og Sveinseyrarlax hf., þegar ábyrgðadeildin hætti starfsemi á árinu 1994.

Af þeim 18 fiskeldisfyrirtækjum sem ábyrgðadeild fiskeldislána hefur gengist í ábyrgðir fyrir hafa 14 verið lýst gjaldþrota. Að auki hefur eitt fyrirtæki hætt starfsemi af sjálfsdáðum.

Tafla 17. **Ábyrgðir ábyrgðadeildar fiskeldislána 1990-1994**<sup>1)</sup>

<i>Í m.kr.</i>	1990	1991	1992	1993	1994	<i>Gjaldþr. árið</i>
Árlax hf.						1989
Íslenska fiskeldisfélagið hf.						1990
Faxalax hf.						1990
Þverárlax hf.	11					1990
Bakkalax hf.	26					1991
Eldisstöðin Króki	6					1991
Fiskeldi Grindavíkur	27					1991
Íslax hf.	20					1991
Íspór hf.	56					1991
Laxalón hf.	39					1991
Smári hf.	49					1991
Lax hf.	13					1992
Fellalax hf./Hafbeitarst. Kleifum	39	50	64			2)
Strönd hf.	9	9	45			1993
Silfurgen hf./Stofnfiskur hf.	17	17	19	20		
Þórslax hf.		32	35	19		1994
Gunnar Blöndal/Víkurlax hf.			5	10	11	
Sveinseyrarlax			20	37	36	
Samtals	314	108	188	86	47	

1) Ábyrgðir samkvæmt ársreikningum (miðað við háþörk ábyrgða).

2) Hætti starfsemi.

Gjaldþrotahrinin í fiskeldinu hafði í för með sér miklar innlausnir á ábyrgðum hjá ábyrgðadeildinni. Við gjaldþrot fyrirtækja greiddi deildin ýmist kröfuna eða yfirtók þau lán sem hún var í ábyrgð fyrir. Taflan hér að neðan sýnir innleystar ábyrgðir deildarinnar á árunum 1990 til 1994.

Tafla 18. Innleystar ábyrgðir ábyrgðadeildar fiskeldislána árin 1990-1994

<i>Í m.kr.</i>	<i>Á verðlagi hvers árs</i>	<i>Á verðlagi 1. jan. 1995</i>
1990	47,4	55,4
1991	150,2	166,3
1992	147,6	157,6
1993	2,4	2,5
1994	187,6	189,6
Samtals	535,2	571,4

Einungis var greidd ein ábyrgð á árinu 1990 en það var vegna Íslenska fiskeldisfélagsins hf. að fjárhæð um 44 m.kr. Deildin þurfti að inna af hendi háar greiðslur öll árin þegar frá er talið árið 1993 og seinni hluti ársins 1990 þegar hún hóf starfsemi. Á árinu tapaði deildin dómsmáli sem höfðað var á hendur Íslandsbanka hf. vegna Faxalax hf. 1994 og þurfti að greiða 78 m.kr. vegna þess, til viðbótar við innlausnir annarra ábyrgðakrafna. Alls voru því greiðslur vegna ábyrgða um 188 m.kr. á árinu 1994 eins og fram kemur í töflunni hér að ofan.

Ábyrgðadeild fiskeldislána hefur því greitt 571 m.kr. vegna ábyrgða sem fallið hafa á deildina.

#### Tekjur og gjöld ábyrgðadeildar fiskeldislána 1990 til 1994

Rekstrarniðurstaða ábyrgðadeildarinnar einkenndist í byrjun af miklum töpum vegna innlausna á ábyrgðum sem hún tók yfir frá Tryggingasjóði fiskeldislána. Voru kröfur gjaldfærðar strax við gjaldprot, burtséð frá því hvenær deildin þurfti að innleysa þær. Taflan hér að neðan sýnir tekjur og gjöld ábyrgðadeildarinnar frá miðju ári 1990 til ársloka 1994. Eins og sjá má voru tekjur deildarinnar nær eingöngu iðgjöld af þeim lánum sem ábyrgst voru. Iðgjaldið var reiknað ársfjórðungslega sem hlutfall af stöðu lána sem deildin var í ábyrgð fyrir. Hæstar urðu iðgjaldatekjur á fyrstu sex starfsmánuðum deildarinnar, þ.e. frá 1. júlí til ársloka 1990. Skýringin á því er að staða lána sem deildin hafði gengist í ábyrgð fyrir á þessum tíma var sú hæsta í sögu hennar eða rúmlega 300 m.kr. Iðgjaldatekjur allt árið 1991 voru líðlega 5 m.kr. sem má skýra bæði með minnkandi ábyrgðum í kjölfar gjaldprota og lækkun iðgjaldsins úr 6% í 3% eins og áður er rakið. Breytingar á stöðu ábyrgða skýra síðan lækkun iðgjaldatekna síðan þá. Aðrar tekjur á árinu 1990 voru vaxtatekjur og gengishagnaður af bankainnstæðu.

Rekstrarkostnaðurinn var hár sem hlutfall af útistandandi ábyrgðum eða á bilinu 2,4% til 4,8%. Aðalkostnaðarliðurinn voru laun stjórnarnefndarmanna en sá kostnaður lækkaði á árinu 1992. Aðrir háir liðir voru málskostnaður, aðkeypt vinna við mat á lánshæfi í sambandi við veitingar ábyrgða og ferðakostnaður.

Eins og fyrr var nefnt, hrukku iðgjaldtekjurnar ekki fyrir venjulegum rekstrarkostnaði deildarinnar þegar á heildina er litið. Ríkisábyrgðasjóður þurfti því að greiða allan kostnað vegna innleystra ábyrgða auk hluta af rekstrarkostnaðinum.

Gjaldfærðar afskriftir voru mestar árið 1990 eða um 242 m.kr. Stafar þetta af því að þegar ársreikningur fyrir árið 1990 var gerður upp, sem var seint á árinu 1991, var vitað um allflest gjaldþrot fiskeldisstöðva á árinu 1991. Afskrifir á kröfum voru gjaldfærðar beint við gjaldþrot og var ábyrgðadeildin þá jafnframt skuldfærð fyrir kröfu viðkomandi lánastofnunar.

Tafla 19. Tekjur og gjöld ábyrgðadeildar fiskeldislána 1990-1994

Í þ.kr.	1990 <sup>1)</sup>	1991	1992	1993	1994	Samtals
<b>Tekjur:</b>						
Iðgjöld	6.015	5.149	1.761	3.057	2.034	18.016
Aðrar tekjur	1.052			7		1.059
Tekjur samtals	7.067	5.149	1.761	3.064	2.034	19.075
<b>Gjöld:</b>						
Vextir	544	735	269	33	0	1.581
Rekstrarkostnaður	3.570	6.556	6.137	3.344	3.166	22.773
Endurmat	0	244	441	0		685
Afskrifaðar ábyrgðir	242.001	41.272	88.886	32.598	4.474	409.231
Gjöld samtals	246.115	48.807	95.733	35.975	7.640	434.270
Gjöld umfram tekjur	239.048	43.658	93.972	32.911	5.606	415.195
Rekstrarkostnaður sem hlutfall af útistandandi ábyrgðum: <sup>2)</sup>		3,1%	4,1%	2,4%	4,8%	

1) Á tímabilinu 1.7 til 31.12

2) Hlutfall af meðalstöðu ábyrgða í upphafi og lok hvers árs.

Ábyrgðadeild fiskeldislána hætti starfsemi í árslok 1994. Í lánsfjárlögum fyrir árið 1995 var ákveðið að fella úr gildi löggin um ábyrgðadeildina og þar með að leggja hana niður, en jafnframt var fjármálaráðherra heimilað að breyta útistandandi ábyrgðarheimildum í lán. Í janúar 1995 ákvað fjármálaráðuneytið að breyta útistandandi ábyrgðum, vegna þeirra tveggja fiskeldisfyrirtækja sem eftir stóðu, í lán. Voru lánin notuð til þess að greiða upp afurðalán fyrirtækjanna í bönkum en þau námu tæpum 47 m.kr. í árslok 1994.

### Niðurstöður

Fjárhagsafkoma ábyrgðadeildar fiskeldislána var afleit í þau rúm fjögur ár sem hún starfaði. Alls nema tapaðar ábyrgðir vegna fiskeldislána um 571 milljón króna á verðlagi þann 1. janúar 1995.

Flest töpin eru til komin vegna gjaldþrota fyrirtækja sem nutu ábyrgðarfyrirgreiðslu Tryggingasjóðs fiskeldislána, undanfara ábyrgðadeildarinnar, sem bendir til þess að ekki hafi verið gætt þeirrar varúðar sem skyldi varðandi tryggingar og upplýsingagjöf þegar ábyrgðir voru veittar.

Þó lög um ábyrgðadeildina hafi gert ráð fyrir því að iðgjöld skyldu við það miðuð að deildin yrði rekin hallalaus, liggur fyrir að iðgjaldtekjurnar hafa ekki nægt til að standa undir venjulegum rekstrarkostnaði hennar. Vakin er athygli á háum rekstrarkostnaði ábyrgðadeildarinnar með tilliti til þeirra ábyrgða sem veittar hafa verið. Fiskeldisfyrirtækjum þótti þjónusta ábyrgðadeildarinnar dýr enda nýttu mörg hinna stærri fyrirtækja í fiskeldi sér ekki þjónustu hennar.

Veðtryggingar ábyrgðadeildarinnar hafa reynst haldlausar þar sem það liggur fyrir að ekki hefur fengist neitt greitt upp í veðkröfur deildarinnar við gjaldþrot fiskeldisstöðva. Veðtryggingarnar voru oftast á 2. veðrétti í eldisfiski eins og lög um deildina kváðu á um, en dæmi eru um að tryggingarnar væru á 3. veðrétti.

### Lánveitingar til fiskeldis skv. ákvörðun ríkisstjórnarinnar

Ríkisstjórnin samþykkti þann 5. júní 1991 að veita 300 m.kr. til sérstakra lánveitinga til reksturs fiskeldisstöðva á árunum 1991 og 1992. Skyldi sérstakur starfshópur ráðstafa fénu. Í samþykkt ríkisstjórnarinnar segir svo:

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

Þessi samþykkt kom í kjölfar úttektar á stöðu fiskeldis á Íslandi vorið 1991 sem sýndi að horfur í atvinnugreininni voru mjög slæmar. Ákveðið var að verja strax um 150 m.kr. til lánveitinga á árinu 1991. Ekki verður séð að lagaheimildir hafi verið til þeirrar ráðstöfunar. Hvorki er getið heimildar í lánsfjárlögum fyrir árið 1991 né í fjárukalögum vegna ársins 1991. Hins vegar byggðust lánveitingar til fiskeldis á árinu 1992, að fjárhæð 150 m.kr., á heimild í lánsfjárlögum fyrir það árið.

Í júní 1991 skipaði landbúnaðarráðherra þriggja manna nefnd til þess að sjá um úthlutun á lánsfénu til fiskeldisfyrirtækja. Auk þess starfaði einn sérfræðingur með nefndinni. Auglýst var eftir umsóknum um lán og var það hlutverk nefndarinnar að meta lánshæfi umsækjenda. Skyldu

Ákvarðanir nefndarinnar vera endanlegar. Meginmarkmiðið með lánveitingunum var að fjármagnið nýttist sem best til þess að tryggja áframhaldandi rekstur fiskeldisfyrirtækja en ekki til að greiða niður rekstrartap sem þegar hafði orðið. Þess vegna skipti rekstrarhæfi umsækjenda miklu máli. Nefndin átti einnig að hafa til hliðsjónar eftirfarandi reglur:

- Tillit átti að taka til eiginfjárstöðu og lausafjárstöðu umsækjenda og leitast við að samræma birgðamatsaðferðir.
- Einnig átti að taka tillit til framleiðslu síðasta árs, sölu afurða, eldisárangurs og eldisaðstæðna.
- Þá átti að leitast við að allar tegundir fiskeldis yrðu reknar á úthlutunartímabilinu.
- Loks þurftu veðtryggingar fyrir lánunum að vera til staðar s.s. í lífmassanum (þ.e. eldisfiski), fasteignum og lausafé.

Ljóst er að þessi sjónarmið gátu auðveldlega rekist á. Markmiðið um að tryggja fjölbreytni í rekstri gat rekist á markmiðið um góða fjárhagsstöðu umsækjenda o.s.frv.

Í eftirfarandi töflu koma fram allar lánveitingar sem nefndin tók ákvörðun um árin 1991 og 1992, raðað eftir fjárhæð lána. Þar kemur fram að 12 fyrirtæki fengu lán árið 1991, alls að fjárhæð 141,5 m.kr., en 15 umsóknum var synjað. Árið 1992 fengu 16 fyrirtæki lán, alls að fjárhæð 157 m.kr., en aftur var 15 umsóknum synjað. Í mörgum tilfellum fengu sömu fyrirtækin lán bæði árin. Samtals voru samþykkt lán til 20 fiskeldisfyrirtækja á árunum 1991 og 1992. Lauk úthlutunarnefndin formlega störfum í nóvember 1992.



Tafla 20. Samþykktar lánveitingar til fiskeldisfyrirtækja 1991 og 1992

<i>Í m.kr.</i>	<i>Samb. 1991</i>	<i>Samb. 1992</i>	<i>Samt.</i>	<i>Gjaldþrota árið</i>
Pharmaco hf.	30,0	24,0	54,0	
Silfurstjarnan hf.	28,0	22,0	50,0	
Þórsfax hf.	22,5	16,0	38,5	1994
Silfurlax hf.	20,0	10,0	30,0	1995
Strandarfax hf.	6,0	12,0	18,0	
Rifós hf.		18,0	18,0	
Hafbeitarstöðin Kleifum hf.		15,0	15,0	*)
Lækur hf.	3,0	10,0	13,0	
Svarthamar hf.	7,0	4,3	11,3	1995
Sveinseyrarfax hf.		8,0	8,0	
Fiskeldisstöðin á Húsafelli hf.	6,0		6,0	1994
Norðurlax hf.	6,0		6,0	
Straumfiskur hf.	3,0	2,2	5,2	
Articlax hf.	5,0		5,0	1995
Laxós hf.	5,0		5,0	*)
Laxinn hf.		3,0	3,0	
Gunnar Blöndal, Akureyri		3,0	3,0	
Austfirðingur hf.		3,0	3,0	
Nauteyri hf.		3,0	3,0	
Fiskeldisfélagið Strönd hf.		3,0	3,0	1993
Samt.	141,5	156,5	298,0	
Fengu ekki lán (fjöldi)	15	15		
Fengu lán (fjöldi)	12	16		

\*) Hætt starfsemi

### Lánsskilmálar

Lánin áttu upphaflega að vera til 7 ára, veðtryggð og bera 5% vexti. Þar sem lögum samkvæmt er ekki hægt að taka veð í fiski til lengri tíma en fjögurra ára, voru skuldabréfin gerð til þess tíma en voru með heimild til að greiða viðkomandi skuldabréf með nýju skuldabréfi til 3ja ára. Einnig lá fyrir að sum fiskeldisfyrirtækin höfðu leigusamninga til skemmri tíma en 7 ára. Til samanburðar má nefna að lánstími sem síðar var boðinn vegna skuldbreytingar á þessum lánum var allt að 15 ár.

Tryggingar vegna þessara lána voru í eldisfiski fiskeldisstöðvanna sjálfra. Miðað var við að veðmörk væru 60% af tryggingarmati eldisstofnsins en veðrétturinn gat verið mismunandi. Þess má geta að í flestum tilfellum eru lánin á 1. veðrétti<sup>5</sup>. Aðrar tryggingar munu ekki hafa verið teknar. Lánin voru veitt þó að fiskurinn væri ótryggður hjá tryggingafélagi. Það var því ljóst að veðtryggingar þessara lána voru mjög takmarkaðar. Í ljósi þess hversu áhættusamar þessar lánveitingar voru þykir

<sup>5</sup> Af þeim 12 félögum sem ekki eru þegar gjaldþrota eða hætt starfsemi er einungis eitt félag með lán sem ekki er á 1. veðrétti.

sýnt að raunvextir lánanna hefðu þurft að vera mun hærrí. Í raun var þarna verið niðurgreiða vexti á lánunum þegar litið er til áhættu sem þeim var samfara.

Á meðal lánþega voru þrjú hafbeitarfyrirtæki sem gerði alla veðtöku mjög erfiða. Var fallist á að líta á hafbeitarfisk sem afla, en samkvæmt gildandi veðlögum mun heimilt að veðsetja afla til eins árs. Í þessum tilvikum voru gefin út skuldabréf til eins árs í senn með ákvæðum um heimild til endurnýjunar þannig að lánstíminn yrði alls 7 ár.

Byggðastofnun samþykkti í ágúst 1991 að sjá um afgreiðslu, innheimtu og reikningsfærslu lánanna. Alls voru 298 m.kr. lánaðar en 2 m.kr. fóru í rekstrarkostnað. Byggðastofnun tók 1% lántökugjald vegna umsjónar og afgreiðslu lánanna. Almennt má segja að innheimtan hafi gengið erfiðlega. Fyrstu 10 mánuði ársins 1995 stóðu fjórir lánþegar í skilum með lán sín en 16 voru í vanskilum að meðtöldum þeim fyrirtækjum sem hafa verið lýst gjaldþrota eða eru hætt starfsemi.

Ríkisstjórnin samþykkti í júlí 1994 skuldbreytingu á þessum lánunum til allt að 15 ára. Í október það ár tilkynnti landbúnaðarráðuneytið um nánari framkvæmd hennar. Skyldu skilmálar bréfanna vera óbreyttir að öðru leyti en því að fyrirtækjunum var gefinn kostur á að fá lánstímann lengdan til 15 ára og að gjaldföllnum vöxtum yrði bætt við höfuðstól lánsins. Það skilyrði var sett fyrir skuldbreytingunni að fyrirtækið hefði skuldbundið sig með yfirlýsingu til að láta ákveðið hlutfall af söluandvirði afurða ganga til greiðslu á lánunum.

Af þeim 20 fyrirtækjum sem fengu lánafyrirgreiðslu eru átta orðin gjaldþrota eða hafa hætt starfsemi af öðrum ástæðum. Sáralítið hefur fengist upp í kröfur í bú þessara félaga eða alls um 600 þ.kr. Í einu tilvikinu er dómsmál í gangi þar sem ágreiningur er við tryggingafélag vegna bóta á fiski.

Neðangreind tafla sýnir þróun svokallaðs afskriftareiknings útlána. Alls hafa framlög á hann vegna tapaðra krafna numið 250 m.kr. á árunum 1991 til 1994. Árið 1991 voru 100 m.kr. færðar á reikninginn, ekkert árið 1992 en síðan 50 m.kr. árið 1993. Í árslok 1993 höfðu lánin, sem þá voru bókfærð á 330 m.kr., þannig verið færð niður um 150 m.kr. Í árslok 1994 höfðu þessi lán verið færð niður í bókhaldi ríkissjóðs um 162 m.kr.

Tafla 21. Afskriftareikningur útlána v/fiskeldislána 1991-1994

<i>Í m.kr.</i>	1991	1992	1993	1994
Staða í ársbyrjun	0	100	100	150
Framlag á afskriftareikning	100	0	50	100
Beinar afskriftir	0	0	0	(88)
Staða í árslok	100	100	150	162
Sem hlutfall af útlánnum		32%	45%	65%

Á árinu 1994 voru í fyrsta sinn færðar beinar afskriftir að fjárhæð um 88 m.kr. þ.e. lán 6 fyrirtækja voru endanlega færð úr bókhaldi vegna þess að fyrirtækin voru ýmist orðin gjaldþrota eða hætt starfsemi og útséð um að nokkuð fengist greitt upp í kröfu ríkissjóðs. Gert var ráð fyrir að 32% lánanna væru töpuð árið 1992, 45% árið 1993 og í árslok 1994 var þetta hlutfall orðið 65%.

#### Yfirlýsing á lánum Pharmaco hf.

Ríkisendurskoðun telur að fjármálaráðuneytið hafi með því að samþykkja skuldaraskipti á einu því lána sem veitt voru fiskeldisfyrirtækum aukið til muna þá áhættu sem lánveitingunni fylgir.

Forsaga málsins er sú að hlutafélagið Pharmaco hf. tók fiskeldisstöð Íslandslax hf. á leigu og rak þar áfram fiskeldi eftir að síðarnefnda fyrirtækið varð gjaldþrota. Pharmaco hf. var eitt af þeim fyrirtækjum sem fékk þau rekstrarlán sem hér hafa verið gerð að umtalsefni. Nánar tiltekið voru félaginu lánaðar 54 m.kr. (að nafnvirði) en það var hæsta lánveitingin til einstaks félags eða 18% af þeirri fjárhæð sem úthlutunarnefndin hafði til ráðstöfunar. Ein af þeim forsendum sem lagðar voru til grundvallar lánveitingu til félagsins var hin sterka eiginfjárstaða þess. Í lok október 1995 nam skuldin tæpum 56 m.kr.

Fulltrúar Pharmaco hf. óskuðu eftir yfirlýsingu á rekstrarláni félagsins til Fiskeldisfélagsins Íslandslax hf. sem var stofnað um reksturs fiskeldisstöðvarinnar þann 19. maí 1994. Með bréfi fjármálaráðuneytisins þann 24. maí 1994 til væntanlegra hluthafa í hinu nýja félagi, lýsti ráðuneytið sig reiðubúið til þess að samþykkja yfirlýsingu lánsins með því skilyrði að hlutafé félagsins, alls 30 m.kr., yrði greitt í reiðufé. Einnig setti ráðuneytið það skilyrði að leigusamningur um fiskeldisstöðina væri til a.m.k. sex ára. Með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins þann 4. nóvember þetta sama ár lýsti fjármálaráðuneytið sig samþykkt yfirlýsningunni að uppfylltum ofangreindum skilyrðum.

Löggiltur endurskoðandi félagsins staðfesti með bréfi til Byggðastofnunar þann 23. nóvember 1994 að hlutafé nýja félagsins að fjárhæð 30 m.kr. hefði verið greitt inn. Þá uppfyllti hlutafélagið síðara skilyrðið með því að kaupa fiskeldisstöðina og var samningur þess efnis undirritaður þann 25. október sama ár. Að auki keypti félagið eldisfisk, áhöld og tæki fyrir um 61 m.kr. af Pharmaco hf.

Í framhaldi af þessu var skuld Pharmaco hf. við Byggðastofnun í umboði ríkissjóðs færð yfir á Fiskeldisfélagið Íslandslax hf. Þá má nefna að hið nýja félag nýtti sér heimild til að framlengja fiskeldislánin við Byggðastofnun. Jafnframt var lánunum, sem höfðu verið fjögur, komið fyrir á einu skuldabréfi með 1. veðrétti í eldisfiskinum en þau höfðu áður verið á 2. veðrétti á eftir lánnum frá Landsbanka Íslands. Þá var gengið frá svonefndum prósentusamningi sem fól í sér skyldu félagsins til að greiða lánveitanda 3,2% af heildarskilaverði afurða. Samkvæmt upplýsingum sem fengust þann 30. október 1995 hefur Fiskeldisfélagið Íslandslax hf. jafnan greitt reglulega af skuld sinni hjá Byggðastofnun og lánið er í skilum.

Þrátt fyrir ofangreind atriði er ljóst að með því að leyfa nefnda yfurfærslu var verið að færa skuldina frá traustum greiðanda til fyrirtækis með mun lakari og óvissari rekstrarforsendur. Eigið fé félagsins í árslok 1994 var um 27 m.kr. Ef birgðir væru færðar í um 60% af mati eins og úthlutunarnefndin gerði jafnan þegar lánsúmsóknir voru metnar á árunum 1991 og 1992, hefði eigið féð í árslok 1994 verið neikvætt um 11 m.kr.

## Niðurstöður

Alls voru lánaðar tæplega 300 m.kr. sem sérstök rekstrarlán til 20 fiskeldisfyrirtækja á árunum 1991 til 1992. Ekki verður séð að heimild hafi verið til staðar í lánsfjárlögum til þess hluta lánveitingarinnar sem veitt var á árinu 1991. Að mati Ríkisendurskoðunar eru 70-80% lánanna töpuð eða um 250 m.kr. króna sem er í samræmi við fyrri niðurstöður stofnunarinnar. Veðtryggingar voru mjög takmarkaðar og hefur lítið fengist upp í kröfur við gjaldþrot.

Af þeim 20 fyrirtækjum sem fengu lánafyrirgreiðslu eru átta gjaldþrota eða hafa hætt starfsemi. Miðað við þessa reynslu má segja að úthlutunarnefndin hefði þurft að gera strangari kröfur um lánshæfi og sýna meiri varkárni við mat á fjárhagsstöðu umsækjenda.

Almennt má segja að innheimta þessara lána hafi gengið erfiðlega þó örfáir lánþegar hafi staðið í skilum. Á síðasta ári samþykkti ríkisstjórnin að framlengja lánstímann úr 7 árum í allt að 15 ár.

Ríkisendurskoðun telur að með því að samþykkja yfurfærslu skuldar Pharmaco hf. til Íslandslax hf. á árinu 1994 hafi fjármálaráðuneytið aukið til muna þá áhættu sem lánveitingunni fylgir. Lán til fyrirtækisins nam 54 m.kr. og var stærsta lánveitingin sem úthlutunarnefndin samþykkti.

## Lánveiting til Silfurlax hf.

Með lánsfjárlögum fyrir árið 1995 var fjármálaráðherra heimilað fyrir hönd ríkissjóðs að ábyrgjast með sjálfskuldarábyrgð, lántöku Silfurlax hf., allt að 50 m.kr. Fjármálaráðherra og landbúnaðarráðherra áttu

jafnframt að setja skilyrði fyrir lántökunni. Þetta sama fyrirtæki hafði áður fengið 30 m.kr. lánaðar úr ríkissjóði á árunum 1991 og 1992 eins og fram kemur í kaflanum hér á undan.

Með bréfi til Lánasýslu ríkisins í febrúar 1995 ákvað fjármálaráðherra að nýta ofangreinda heimild í lánsfjárlögum. Jafnframt fól hann Lánasýslu ríkisins að annast frágang málsins. Í bréfinu voru tilgreind eftirfarandi skilyrði sem ráðherrann ásamt landbúnaðarráðherra settu til tryggingar ábyrgðinni:

1. Tekinn verði 1. veðréttur í seiðaeign félagsins.
2. Tekinn verði 1. veðréttur í þeim hafbeitarfiski sem heimtist árið 1996 um leið og slíkt verður raunhæft samkvæmt gildandi lögum. Þá átti félagið að gefa út yfirlýsingu um að það myndi ekki veðsetja öðrum hafbeitarfisk sem innheimtist 1996.
3. Samningur liggi fyrir við veðhafa í móttökumannvirkjum félagsins um afnot mannvirkjana, þannig að tryggt verði að hægt sé að taka á móti fiski sem veðsettur er Ríkisábyrgðasjóði, ef félagið yrði gjaldþrota áður.
4. Samningur liggi fyrir á milli félagsins, viðskiptabanka þess og Ríkisábyrgðasjóðs um að öllum tekjum félagsins vegna afurðasölu árið 1996 verði fyrst ráðstafað til að greiða upp lán það sem ríkissjóður er í ábyrgð fyrir.

Að mati Lánasýslu ríkisins var talið áhættuminna fyrir ríkið að fyrirtækið fengi lán með milligöngu ríkissjóðs í stað ríkisábyrgðar. Þann 2. mars 1995 var undirritað veðskuldabréf vegna lánsins. Lánið skal endurgreiða þann 1. nóvember 1996. Það var gengistryggt í ECU með 9% ársvöxtum. Til samanburðar má nefna að 12 mánaða millibankavextir í ECU voru um 7,22% að meðaltali í mars 1995. Í ljósi þess má álykta að 9% ársvextir skuldabréfsins endurspegli hvergi nærri þá áhættu sem hér um ræðir. Lánið var tryggt með 1. veðrétti í eldisfiski og afla árið 1996. Þann 6. mars 1995 var fjárhæðin, að frádregnu 2% áhættugjaldi Ríkisábyrgðasjóðs, greidd til Silfurlax hf., alls 49 milljónir króna.

Fyrir liggur yfirlýsing Landsbanka Íslands, dagsett 3. febrúar 1995, um að bankinn heimili afnot af móttökumannvirkjum félagsins. Skjalið er þinglýst sem kvöð á búnaði og mannvirki. Þann 1. mars 1995 gaf Silfurlax hf. út yfirlýsingu þess efnis að félagið skuldbindi sig til að ráðstafa öllum tekjum vegna afurðasölu árið 1996 til þess að greiða upp nýja lánið. Þar sem álitid var að ekki væri hægt að veðsetja hafbeitarfisk til lengri tíma en eins árs, gaf félagið út þinglýsta yfirlýsingu þess efnis að það skuldbindi sig til að veðsetja ríkissjóði hafbeitarfisk með 1.

veðrétti væri farið fram á það. Veð í hafbeitarfiskinum var síðan framlengt með þinglýstu tryggingabréfi 7. september 1995 þar sem félagið setti að veði með 1. veðrétti allan hafbeitarfisk félagsins sem heimtist á árinu 1996. Byggðastofnun hafði áður samþykkt fyrir hönd landbúnaðarráðuneytisins að þoka veðréttum á eldri lánum ríkissjóðs til fyrirtækisins þannig að nýja lánið rúmaðist á 1. veðrétti. Af framangreindum skjölum verður ekki annað séð en þau skilyrði sem voru tilgreind í nefndu bréfi fjármálaráðuneytisins hafi verið uppfyllt.

Silfurlax hf. var lýst gjaldþrota 22. september 1995. Krafa ríkissjóðs í protabúið hvílir ekki á traustum grunni þótt ríkissjóður hafi 1. veðrétt í afla samkvæmt skuldabréfinu. Tryggingatakan er erfið og ekki er séð hvort veðrétturinn haldi. Að því gefnu að veðið haldi mun ekki koma í ljós fyrr en við veiðar og slátrun sumarið 1996 hvað fæst upp í veðkröfuna. Ríkið hefur hins vegar fallið frá kröfu í seiði stöðvarinnar. Ástæðan er sú að ekki var talið raunhæft að leggja í kostnað við að ala seiðin áfram miðað við tekjumöguleika hafbeitarstöðva.

Ríkisendurskoðun telur það hafa verið óvarlega ráðstöfun á fé ríkissjóðs að lána Silfurlaxi hf. umræddar 50 m.kr. af eftirtöldum ástæðum:

- Mikilli óvissu um rekstrarhorfur hafbeitarstöðva.
- Afar slæmri fjárhags- og rekstrarstöðu félagsins sem mátti vera ljós þegar samþykkt var að veita þessa fyrirgreiðslu. Á árinu 1994 varð 279 m.kr. rekstrarhalli á fyrirtækinu og eiginfjárlutfall í árslok aðeins 9% af bókfærðum eignum. Auk þess áritaði endurskoðandi ársreikning félagsins með fyrirvara m.a. um atvinnugreinina og birgðamat.
- Fyrir lágu upplýsingar um afar slæmar heimtur í hafbeit sumarið 1994 en þær voru 2,6% í Hraunfirði þar sem stöðin hefur aðsetur.
- Þeirri óvissu sem almennt ríkir um veðtöku í hafbeitarfiski.
- Að eldri kröfu ríkissjóðs var þokað aftar í veðröð.

### **Sala á skipinu „Geir Goða GK-220“**

Í október 1994 seldi ríkissjóður skipið „Geir goða GK-220“ til Miðness hf. í Sandgerði. Auk skipsins, sem er 160 rúmlestir að stærð og með aflaheimildir sem námu um 670 þorskígildistonnnum, fylgdu með í kaupunum 3.200 fm lóð og vigtarskúr að Hafnargötu 91 í Keflavík. Skipið var áður eign Miðness hf. en ríkissjóður eignast það við nauðungarsölu. Skipið var ekki auglýst til sölu heldur var fyrri eiganda

gefinn kostur á að kaupa það. Kaupverð hinna seldu eigna nam um 98,4 m.kr. og var ákveðið með hliðsjón af skuld Miðness hf. við ríkissjóð.

Forsaga þessa máls er sú að árið 1984 heimilaði þáverandi fjármálaráðherra fyrirtækjum í sjávarútvegi að gefa út veðskuldabréf til uppgjörs á vangreiddum opinberum gjöldum. Miðnes hf. var eitt þessara fyrirtækja. Þar sem fyrirtækið stóð ekki í skilum með greiðslur af láninu fór fram nauðungarsala á hinni veðsettu eign sem í þessu tilviki var umrætt skip. Í því skyni að tryggja hagsmuni sína bauð ríkissjóður 46 m.kr. í skipið og eignaðist það á því verði eftir að fyrri eigandi hafði fallið frá tilboði sem hljóðaði upp á 48 m.kr.

Fyrri eigendur, þ.e. Miðnes hf., óskuðu eftir því að kaupa skipið og aflaheimildir þess. Fjármálaráðuneytið, sem annaðist málið að hálfu ríkisins, féllst á þá beiðni og var skipið af þeirri ástæðu ekki auglýst til sölu. Þess í stað var það leigt Miðnesi hf. til 16 mánaða enda mun fyrirtækið hafa átt í viðræðum við Keflavíkurbæ um sölu á fasteignum sem þeir hugðust nota til þess að fjármagna kaupin.

Það hefur komið fram að hálfu fjármálaráðuneytisins að með samningnum við Miðnes hf. fái ríkissjóður kröfur sínar að fullu greiddar og komist því skaðlaus frá málinu. Ríkissjóður fái tryggari greiðslur en venja sé við sölu á eignum. Ekki verði heldur séð að söluverðið sé undir sannvirði eignanna. Loks hafi lengi tíðkast að aðili sem missir eign sína á nauðungaruppboði geti að öðru jöfnu keypt hana beint aftur án þess að hún sé auglýst til sölu enda sé það ríkissjóði að skaðlausu.

Að mati Ríkisendurskoðunar ættu þau meginsjónarmið að gilda við sölu á eignum ríkisins, að þess sé freistað að fá sem hæst verð fyrir eignir og að jafnræðis sé gætt við sölumeðferð á þeim. Öll frávik frá slíkum meginsjónarmiðum ættu aðeins að eiga sér stað samkvæmt almennt viðurkenndum og skýrt ákveðnum reglum. Ekki verður sé að þessara sjónarmiða hafi verið gætt við söluna á umræddu skipi. Ríkisendurskoðun er ekki kunnugt um að aðilar sem misst hafa eignir á nauðungauppboði skv. kröfu ríkissjóðs hafi almennt átt þess kost að kaupa þær aftur af ríkissjóði. Sé það hins vegar vilji stjórnvalda að aðilar sem þannig er ástatt um njóti forgangs umfram aðra þegar kemur að sölu á eignum, ætti að ákveða slíka reglu með lögformlegum hætti. Aðeins með því móti er tryggt að nauðsynleg festa skapist um meðferð slíkra mála.

## Sala ríkisfyrirtækja og eignarhluta ríkissjóðs í félögum

Eitt af þeim viðfangsefnum sem Ríkisendurskoðun er falið skv. lögum, er að kanna hvort fjármunum ríkisins sé skynsamlega ráðstafað á hverjum tíma og skal stofnunin vekja athygli Alþingis og viðkomandi stjórnvalda á niðurstöðum þeirra kannana. Sala á eignum ríkisins fellur undir þetta svið.

Á undanförunum árum hefur víða erlendis átt sér stað hröð þróun við að einkavæða ýmsa starfsemi hins opinbera með sölu á eignum og fyrirtækjum ríkissjóðs. Stofnanir í þessum löndum, sem hafa áþekkt hlutverk og Ríkisendurskoðun, hafa m.a. fjallað um þessi mál. Bæði í Bretlandi og Þýskalandi hafa slíkar stofnanir gert umfangsmiklar úttektir á einkavæðingu. Þau atriði sem talin eru mikilvæg við endurskoðun á einkavæðingu eru m.a.:

- Að kanna hvort stjórnvöld hafi sett sér skýr markmið við sölu ríkiseigna og einkavæðingu ríkisfyrirtækja.
- Að athuga hvort hagsmuna skattgreiðenda sé gætt við ákvörðun söluverðs.
- Að sannreyna að kostnaður við söluna sé innan eðlilegra marka.
- Að skoða hvort jafnræðis sé gætt gagnvart hugsanlegum kaupendum.

Það er að sjálfsögðu pólitískt álitamál hvort, og þá hvaða, ríkisfyrirtæki á að einkavæða. Við endurskoðun á framkvæmd einkavæðingar verður markmiðssetning stjórnvalda að þessu leyti því ekki dregin í efa. Hins vegar er hægt að leggja mat á hvort markmiðssetningin sé nægjanlega skýr og hvort til staðar séu reglur sem tryggja eðlilegan framgangsmáta við einkavæðinguna.

Í starfsáætlun ríkisstjórnarinnar, sem mynduð var árið 1991, var mótuð stefna um einkavæðingu þar sem m.a. segir: „*Ríkisstjórnin stefnir að því að gera áttak til einkavæðingar starfsemi hins opinbera á kjörtímabilinu. Markmið þessara ráðstafana er fyrst og fremst að auka skilvirkni og hagkvæmni í opinberum rekstri, bæta afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs, draga úr vaxtagreiðslum og koma í veg fyrir skattahækkningar. Markviss valddreifing hvetur til aukinnar samkeppni í atvinnulífinu og stuðlar að aukinni hagkvæmni í ríkisrekstri og þar með einnig að því að treysta stöðir velferðarkerfisins*“<sup>6</sup>.

Sömu áhersluatriði hafa auk þess komið fram m.a. í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992 og í ræðum forsætis- og

<sup>6</sup> Velferð á varanlegum grunni, bls. 14.



fjármálaráðherra á Alþingi haustið 1991. Í ræðu fjármálaráðherra, þegar hann fylgdi fjárlagafrumvarpi vegna 1992 úr hlaði á Alþingi, kom m.a. fram að tekjur af sölu ríkisfyrirtækja muni bæta afkomu ríkissjóðs, létta skuldastöðuna og draga úr vaxtagreiðslum hins opinbera. Til að gefa hugmynd um stærðargráður nefndi ráðherra að þeir sem vel þekktu til teldu að jafnvel mætti ná inn allt að 2 milljörðum kr. á ári með sölu ríkisfyrirtækja næstu árin.

Af framangreindu má ljóst vera að þegar búið er að taka pólitíska ákvörðun um hvaða starfsemi á að einkavæða og hvaða eignir á að selja, er það fjárhagslegur ávinningur ríkissjóðs sem situr í fyrirrúmi við frekari framkvæmd málsins. Fjárhagslegur ávinningur getur verið með tvennum hætti. Annars vegar að ríkissjóður geti dregið úr framlögum vegna tiltekinnar starfsemi eða hætt þeim alveg. Hins vegar að fá til baka fjármuni sem bundnir eru í viðkomandi ríkisfyrirtæki eða eignum til þess, eins og segir í starfsáætlun síðustu ríkisstjórnar, að „*bæta afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs, draga úr vaxtagreiðslum og koma í veg fyrir skattahækkanir*“. Þess má geta að hreinar tekjur ríkissjóðs af einkavæðingu frá árinu 1992 nema samtals um 900 milljónum króna<sup>7</sup>. Þá má gera ráð fyrir að sparnaður ríkissjóðs nemi um 400 milljónum króna árlega af starfsemi sem lögð var niður.

Af hálfu Ríkisendurskoðunar hafa framangreind markmið verið túlkuð á þann veg að eftir að búið er að taka pólitíska ákvörðun um að einkavæða, beri framkvæmdavaldinu að sjá til þess að sem hæst verð fáið fyrir eignirnar.

Telja má augljóst að seljendur hljóta að leggja sjálfir mat á verðmæti eigna sem þeir bjóða til kaups. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hefur þannig sjálf látið gera slíkan útreikning og í starfsreglum hennar eru ákvæði um að slíkir útreikningar fari fram. Vegna fullyrðinga um að útreikningar Ríkisendurskoðunar hafi ekki verið í neinu samræmi við raunverulegt markaðsverð hefur stofnunin tekið saman yfirlit um helstu sölur ríkisfyrirtækja frá árinu 1990.

<sup>7</sup> Heildarsöluverð nam um 1,6 milljarði króna en frá þeirri tölu má draga skuldir og lífeyrisskuldbindingar sem ríkissjóður yfirtók fyrir söluna.

Tafla 22. Gengi hlutabréfa sem ríkið hefur selt

	Gengi hlutabréfa			Hlutfé í m.kr.	Eignarhluti ríkissjóðs
	Mat Ríkisendur- skoðunar	Sölu- gengi	Markaðs- gengi <sup>*)</sup>		
Þormóður rammi hf.	2,10	1,25	2,15	200	60%
SR-mjöl hf.	1,55	1,12	2,00	650	100%
Þróunarfélag Ísl. hf.	1,56	1,30	1,20	345	29%
Lyfjaverslun Ísl. hf.	2,20	1,34	1,90	300	100%
Ísl. endurtrygging hf.	1,76	1,22		338	39,23%

\*) Markaðsgengi hlutabréfa á Verðbréfabingi Íslands þann 1. ágúst sl. Hjá Þormóði ramma hf. er notað gengi hlutabréfa við sölu fyrri hluta árs 1991.

Þegar borið er saman sölugengi hlutabréfa og markaðsgengi einu til tveimur og hálfu ári eftir sölu kemur í ljós að verð hlutabréfa hefur hækkað verulega. Í Þormóði ramma hf. nær tvöfaldaðist gengi skömmu eftir sölu. Einu og hálfu ári eftir sölu á SR-mjöli hf. hefur gengi bréfanna tæplega tvöfaldast og er þá ekki tekið tillit til arðgreiðslu fyrirtækisins vegna ársins 1993. Gengi hlutabréfa í Þróunarfélagi Íslands hf. hefur hins vegar lækkað frá sölugengi um tæp 8%. Gengi bréfa í Lyfjaverslun Íslands hf. hefur hækkað um tæpan helming fjórum mánuðum eftir sölu fyrirtækisins. Í töflunni hér að framan birtist jafnframt áætlað gengi hlutabréfa sem Ríkisendurskoðun hefur gert við mat á virði fyrirtækja nema í Þróunarfélagi Íslands hf. en áætlað gengi er útreiknað af Landsbréfum hf.

Ríkisendurskoðun hefur látið í ljós það álit sitt að verklagsreglur sem samþykktar voru af síðustu ríkisstjórn um framkvæmd einkavæðingar séu vel til þess fallnar að stuðla að vönduðum framgangsmáta þegar kemur að sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á að þessar verklagsreglur voru samþykktar í október 1993 rétt áður en sala á SR-mjöli hf. fór fram. Þannig voru reglur þessar ekki formlega í gildi nema við eina sölu á ríkisfyrirtæki hjá Framkvæmdanefndinni, þ.e. er Lyfjaverslun Íslands hf. Þó að framkvæmdanefnd um einkavæðingu hafi í tímans rás verið að þróa það verklag sem reglurnar gera ráð fyrir verður að telja það sé aðfinnsluvert að slíkar reglur skyldu ekki vera settar í upphafi einkavæðingar.

Loks er þess að geta að Ríkisendurskoðun hefur látið í ljós þá skoðun að skort hafi á skýra markmiðssetningu við sölu á hlut ríkisins í ýmsum fyrirtækjum á liðnum misserum. Það sem hér er átt við er að í útboðsgögnum varðandi einstakar sölur hefur ekki alltaf mátt ráða hvaða markmið hafi búið að baki þeim. Sem dæmi um slíkt nægir að benda á að í útboðsgögnum vegna sölunnar á SR-mjöli hf. kom ekki fram áskilnaður

um dreifða eignaraðild og þátttöku heimamanna á Siglufirði fyrir þátttöku í tilboðinu. Viðkomandi stjórnvöld töldu dreifða eignaraðild hins vegar hafa verið eitt meginmarkmiðið sem að skyldi stefnt með sölnunni í umræðum sem fram fóru um söluna eftir að hún hafði átt sér stað.

## Hlutur slysatrygginga í tryggingagjaldi

Tryggingagjald skiptist m.a. á milli tveggja tryggingasviða hjá Tryggingastofnun ríkisins. Nokkur skoðanamunur hefur verið á milli fjármálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar vegna þessarar skiptingar. Fjármálaráðuneytið hefur talið að gjaldið mætti renna hvort sem er til að fjármagna slysatryggingar eða lífeyristryggingar. Ætti skipting gjaldsins að ráðast af fjárþörfinni hverju sinni. Ríkisendurskoðun hefur hins vegar talið að á meðan lögum væri ekki verið breytt, bæri að skipta gjaldinu í sömu hlutföllum og gert var í eldra innheimtukerfi. Alþingi hefur nú samþykkt lög sem heimila fjármálaráðuneytinu að skipta gjaldinu á milli tryggingaflokka með reglugerð.

Með lögum um tryggingagjald<sup>8</sup> voru fimm launagjöld, þ.e. launaskattur, lífeyristryggingargjald, slysatryggingargjald, vinnueftirlitsgjald og iðgjald til Atvinnuleysistryggingasjóðs, sameinuð í eitt gjald, tryggingagjald. Jafnframt var tekin upp staðgreiðsluinnheimta á gjaldinu. Samkvæmt lögnum renna 0,15% af gjaldstofni til Atvinnuleysistryggingasjóðs, 0,08% til Vinnueftirlits ríkisins en það sem umfram er til Tryggingastofnunar ríkisins til þess að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga. Ekki var kveðið nánar á um skiptingu á milli þessara tveggja tryggingasviða.

Í 19. gr. laganna um tryggingargjald er kveðið á um að ákvæði laganna skuli koma í stað þeirra ákvæða almannatryggingalaga<sup>9</sup> er lúta að gjaldstofni og gjaldtöku af launagreiðendum án þess að vikið sé nánar að því hvaða ákvæði almannatryggingalaga hér sé um að ræða. Í I. kafla laga um almannatryggingar er fjallað um skipulag þeirra og stjórn. Þar er kveðið á um að slysatryggingar teljist til almannatrygginga ásamt lífeyris- og sjúkratryggingum. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. er hver grein trygginganna sjálfstæð deild innan Tryggingastofnunar ríkisins og hefur þar sérstakan fjárhag. Engin deildanna ber ábyrgð á skuldbindingum hinna. Í ljósi orðalags áður nefndrar 19. gr. laga um tryggingargjald

<sup>8</sup> Lög nr. 113/1990.

<sup>9</sup> Lög nr. 67/1971 með síðari breytingum.

verður að ætla að hún hafi hvorki áhrif á þessi ákvæði I. kafla almannatryggingalaga né önnur ákvæði þeirra sem ekki lúta beinlínis að gjaldstofni og innheimtu lífeyris- og slysatryggingargjalds. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að umræddum lögum var ekki ætlað að breyta eðli þessara trygginga heldur fela þau fyrst og fremst í sér breytingar á innheimtufyrirkomulagi því sem áður gildi.

Ný lög um almannatryggingar nr. 117/1993 tóku gildi 1. janúar 1994<sup>10</sup>. Í 31. gr. laganna er fjallað um tekjur slysatryggingadeildar og verður ekki betur séð en að löggjafinn gangi þar enn út frá því að slysatryggingarnar lúti eftir sem áður á sinn hátt lögmálum venjulegra trygginga.

Ríkisendurskoðun hefur af ofangreindri ástæðu talið rétt að tekjum almannatrygginga af tryggingagjaldinu á árunum 1990 til 1995 væri skipt í sömu hlutföllum og áður. Auk þess hljóta að vakna upp spurningar er lúta að því hvað slysatryggingar almannatrygginga séu í raun og veru. Telst tryggingargjald þannig í eðli sínu fremur skattur en iðgjald? Er sá tryggingasjóður sem safnast hefur upp vegna hagnaðar á rekstri slysatryggingadeildar í eigu ríkisins eða telst hann sameign þeirra sem greitt hafa iðgjöldin, þ.e. atvinnurekenda?

Tryggingasjóðurinn nemur um 1,4 milljarði króna. Rekja má ástæðu þess að sjóðurinn hefur safnast upp til þess að þegar tekin var ákvörðun um skatthlutfall tryggingagjaldsins í upphafi, virðist hafa láðist að taka tillit til þess að slysatryggingadeildin naut eftir sem áður iðgjalda vegna slysatrygginga ökumanna og slysatrygginga við heimilisstörf. Ljóst er að breytt skiptihlutfall á milli tryggingasviða getur leitt til þess að tryggingasjóðurinn muni eyðast á tiltölulega skömmum tíma.

## **Stofnframkvæmdir Alþjóðaflugþjónustunnar vegna nýrrar flugstjórnarmiðstöðvar**

Á árinu 1991 var samið við Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO) um hlutdeild hennar í byggingu nýrrar flugstjórnarmiðstöðvar á Reykjavíkurflugvelli. Í vinnuskjali stofnunarinnar frá 15. mars 1991 kemur fram að áætlaður byggingarkostnaður sé 274,8 m.kr. eða 5,01 millj. bandaríkjadollara. Hlutur ICAO í kostnaði skyldi vera 82% en íslenska ríkisins 18%. Endurgreiðslu stofnunarinnar skyldi þannig varið að hún greiddi árlega í 20 ár fasta leigu er næmi 482.600 dollurum og breytilega leigu til að mæta kostnaði við rekstur byggingarinnar en hún var áætluð 182.200

<sup>10</sup> Lög nr. 117/1993.

dollarar. Samtals myndu leigugreiðslur því nema 664.800 dollurum. Í vinnuskjalinu kemur fram að gert hafi verið ráð fyrir að byggingin yrði tekin í notkun 1. mars 1992. Að því er virðist var gert ráð fyrir að ICAO myndi samþykkja endanlegan kostnað á árinu 1992, sem þó skyldi ekki fara fram úr ofangreindum fjárhæðum.

Í framhaldi af þessu var ákvæði um leigugreiðslur vegna flugstjórnarmidstöðvarinnar sett í samning íslenska ríkisins við Alþjóðaflugmála-stofnunina þar sem fram kemur að ICAO muni greiða leigu fyrir afnot af byggingunni í 20 ár, að hámarki 482.600 bandaríkjadollara á ári. Einnig muni ICAO greiða breytilega leigu sem ákveðin verði árlega til þess að mæta t.d. viðhaldi, fasteignagjöldum og tryggingum vegna byggingarinnar. Nánari upplýsingar um áform sem lágu að baki byggingunni er m.a. að finna í vinnuskjali frá ICAO dags. 14. febrúar 1991 en þar er m.a. birt sundurliðuð kostnaðaráætlun fyrir bygginguna.

Í bréfi þáverandi flugmálastjóra til fjármálaráðuneytisins, dags. 3. júlí 1991, kemur fram að áætlaður kostnaður við bygginguna sé 418,9 m.kr. (þar af sé virðisaukaskattur 80 m.kr.). Hann giskaði ennfremur á að frávik frá þessari kostnaðaráætlunar gætu numið um 10%. Í bréfinu var einnig sett fram áætlun vegna kostnaðar við tækjabúnað. Áætlunin er í dollurum og hljóðaði upp á um 8,5 milljónir.

Framlag ríkissjóðs til byggingarinnar og annarra stofnframkvæmda var fært hjá Alþjóðaflugþjónustunni árin 1992-1994. Það var tekið af flugmálaáætlun og gjaldfærast þ.a.l. hjá Flugmálastjórn. Framlagið sundurliðast þannig eftir árum:

Í m.kr.	1992	1993	1994	Samt.
Framlag ríkissjóðs	51,6	57,7	55,0	164,3

Bókfærður kostnaður vegna nýrra stofnkostnaðarverkefna Flugmála-stjórnar sem færð eru hjá Alþjóðaflugþjónustunni í árslok 1991-1994 nam eftirtöldum fjárhæðum:

Í m.kr.	Bygging	Áhöld og tæki	Áfallnir vextir	Samt.
1991	64,0	258,0	53,2	375,2
1992	290,2	370,0	152,1	812,3
1993	488,5	469,4	202,3	1.160,2
1994	553,4	573,4	147,5	1.274,3

Af ýmsum ástæðum hefur dregist að byggingin væri tekin í notkun, m.a. vegna þess að afhendingu á hugbúnaðarkerfum hefur seinkað. Aðeins hluti af fyrirhugaðri starfsemi hefur verið flutt þangað. Flugumferðarþjónustan, sem kemur til með að nýta stærstan hluta hússins, er

ennþá staðsett í flugturni. Þessi töf stafar bæði af því að vinnu við bygginguna lauk síðar en áætlað var og eins hafa verulegar tafir orðið á afhendingu hugbúnaður vegna flugumferðarstjórnar (FDPS) og fjarskipta (ICCS). Fyrirnefndi búnaðurinn er smíðaður af kanadísku fyrirtæki en sá síðarnefndi af fyrirtæki í Bandaríkjunum. Tafir á afhendingu ICCS-kerfisins má m.a. rekja til fjárhagserfiðleika verktakans.

Gera má ráð fyrir að stofnkostnaður í lok árs 1995 nemi um 21,7 millj. bandaríkjadollara. Til samanburðar hefur ICAO samþykkt kostnað sem svarar til um 15,4 millj. dollara skv. samantekt sem unnin hefur verið af Flugmálastjórn. Í þeirri tölu er ekki tekið tillit til reiknaðra vaxta af stofnkostnaði byggingarinnar á smíðatíma enda lítur ICAO svo á að þegar hafi verið tekið tillit til þeirra við ákvörðun leigufjárhæðar. Reiknaðir áfallnir vextir vegna byggingarinnar nema um 80 m.kr.

Í þús. US \$	Samþykkt	Raunkostn.	Frávik
Flugstjórnarmiðstöð	5.010	9.334	(4.324)
Fluggagnakerfi (FDPS)	6.376	6.954	(578)
Fjarskiptastjórnkerfi (ICCS)	1.945	3.060	(1.115)
Annar stofnkostnaður	2.072	2.346	(274)
	15.404	21.694	(6.291)

Að framansögðu sést að kostnaður vegna stofnkostnaðarverkefna hefur farið um 6,3 millj. dollara eða 40% fram úr samþykktum kostnaði og eru þar af um 3,3 millj. dollara vegna byggingarinnar. Hærrí byggingarkostnaður flugstjórnarmiðstöðvarinnar skýrist að stórum hluta af því að húsið er um 50% stærra en kveðið var á um í þeirri framkvæmdaáætlun sem ICAO samþykkti, auk þess sem framkvæmdir hafa dregist á langinn.

Flugmálastjórn hefur átt viðræður við ICAO í því skyni að fá viðurkenndan þann viðbótarkostnað sem fallið hefur til vegna stofnframkvæmda við flugstjórnarmiðstöðina. Ekki liggur fyrir endanleg niðurstaða í því máli en líkur benda til þess að ICAO muni þó samþykkja að greiða þennan kostnað. Meiri kostnað megi rökstyðja með vísun til þess að aukið húsrúm hafi þurft vegna þjálfunar flugumferðarstjóra o.fl. þátta, auk þess sem hækkunar hafi orðið á byggingarvísitölu og fjármagnskostnaði vegna lengri framkvæmdatíma, án þess að Flugmálastjórn verði kennt þar um.

Að mati Ríkisendurskoðunar var óeðlilegt að ráðast í stækkun flugstjórnarmiðstöðvarinnar án þess að fyrir lægi samþykki ICAO þar um.

## 4 ATHUGASEMDIR VEGNA RÍKISSJÓÐSTEKNA

### Afskriftir á óinnheimtum sköttum

Á undanförunum fimm árum, þ.e. á tímabilinu 1990 til 1994, voru afskrifaðir samtals 26,6 milljarðar kr. vegna óinnheimtanlegra skattkrafna. Taflan hér að neðan sýnir hvernig afskriftirnar féllu á einstök ár og hvernig þær skiptust í beinar og óbeinar afskriftir.<sup>11</sup>

Tafla 23. Afskrifaðar skattkröfur ríkissjóðs

<i>l m.kr.</i>	1994	1993	1992	1991	1990	Samt.
Bein afskrift	3.862	4.383	4.598	2.950	1.150	16.943
Óbein afskrift	2.638	4.482	105	(390)	2.827	9.662
Afskrifað samtals	6.500	8.865	4.703	2.560	3.977	26.605
Staða óbeinna afskrifta í árslok	12.694	10.056	5.575	5.469	5.859	

Frá árinu 1990 hefur verið gert átak í að afskrifa sannanlega tapaðar kröfur fyrir lok hvers árs. Á árunum 1990 til 1992 var þannig afskrifað mikið af kröfum sem höfðu safnað á sig háum dráttarvöxtum. Þetta átti sérstaklega við um kröfur vegna söluskatts og launaskatts. Beinar afskriftir náðu hámarki árið 1992 en þær hafa síðan farið lækkandi. Afskriftir á söluskatti, launaskatti, tekjuskatti og eignaskatti hafa lækkað en á móti hafa afskriftir á virðisaukaskatti aukist frá 1992 þegar fyrstu kröfur vegna þess skatts voru afskrifaðar.

<sup>11</sup> Í beinni afskrift felst að tiltekin krafa sem reynst hefur óinnheimtanleg er felld burt úr tekjubókhaldskerfi ríkissjóðs. Afskriftanefnd ríkisins leggur mat á hvort krafa teljist óinnheimtanleg. Hjá félögum er miðað við að gjaldþrotaskiptum sé lokið án þess að krafan fengist greidd. Hjá einstaklingum er matið einnig byggt á að skiptum sé lokið en að auki tekið tillit til þess hvort ætla megi að viðkomandi einstaklingur reynist síðar borgunarmaður fyrir kröfunni.

Óbein afskrift felur hins vegar í sér að skattkröfur ríkissjóðs eru færðar niður í bókhaldi um það hlutfall sem talið er líklegt að tapist af þeim á endanum. Þetta er gert í því skyni að kröfur sem færðar eru upp í ríkisreikningi séu ekki ofmetnar. Til og með árinu 1992 voru aðeins kröfur vegna gjaldþrota aðila færðar niður (100% ef skiptalok lágu fyrir, 75% ef skipti stóðu yfir), en síðan þá hafa aðrar ótryggar kröfur einnig verið færðar niður eftir að Ríkisendurskoðun hefur lagt mat á þær.

Óbeinar afskriftir voru í fyrsta sinni færðar í ríkisreikning árið 1988. Þær jukust ár á ári hverju fram til 1990 þegar afskrifaðir voru 2,8 milljarðar kr. Næstu tvö árin voru aðeins lítilsháttar breytingar gerðar á óbeinum afskriftum (reyndar lækkaði staða á afskriftareikningi vegna þeirra árið 1991). Á árinu 1993 hækkuðu óbeinar afskriftir hins vegar umtalsvert. 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 niðurfærslan 2,7 milljörðum kr. Hækkun á óbeinum afskriftum árið 1994 er hins vegar svo til eingöngu vegna þess að kröfur á gjaldþrota aðila hafa aukist.

Af beinum afskriftum árið 1994 voru 916 m.kr. vegna eigna- og tekjuskatta, 1.123 m.kr. vegna virðisaukaskatts og annarra óbeinna skatta, 1.755 m.kr. vegna dráttarvaxta og loks 68 m.kr. vegna annarra tekna. Óbeinar afskriftir skiptust þannig vegna beinna skatta voru afskrifaðar 750 m.kr., vegna virðisaukaskatts og annarra óbeinna skatta 1.114 m.kr., dráttarvaxta 819 m.kr. en óbein afskrift vegna annarra tekna lækkaði um 45 m.kr.

Athuganir Ríkisendurskoðunar sýna að 3/4 hlutar afskrifaðra skattkrafna, þar með taldur dráttarvextir, á undanförunum árum eru vegna áætlaðra skattstofna. Við nánari athugun á þessum kröfum hefur komið í ljós að 2/3 þeirra, eða helmingur af öllum afskriftum, er vegna starfsemi sem skiptastjórar viðkomandi þrotabúa hafa staðfest að hafi ekki átt sér stað. Kröfurnar eru þannig óraunhæfar og byggðust ekki á því að skattskyld starfsemi hefði farið fram. Sá helmingur afskrifta sem eftir stendur er ýmist vegna skatta sem voru lagðar á aðila á grundvelli framtala sem þeir skiluðu, ellegar skattar sem segja má að eðlilegt hafi verið að áætla fyrir vegna þess að aðilar höfðu með höndum einhverja skattskylda starfsemi eða staðfestingu vantaði á að svo væri ekki.

Rétt þykir að útskýra nánar hvað felst í áætlunum skattyfirvalda. Meginreglan í skattheimtu er að opinber gjöld eru lögð á einstaklinga og fyrirtæki á grundvelli upplýsinga sem þessir aðilar senda skattyfirvöldum. Ef aðilar skila hins vegar ekki skýrslum eða framtölum á tilskildum tíma ber skattstjórum lögum samkvæmt að áætla þeim skatt. Vinnureglur skattstjóra í þessum efnum eru oftast þær að miða við síðustu uppgefnu tekjur, eignir eða veltu í framtali viðkomandi og bæta síðan við álagi. Áætlanir eru svo hækkaðar um tiltekið hlutfall fyrir hvert nýtt tímabil sem áætla þarf fyrir. Fyrstu árin eftir að staðgreiðsla á tekjuskatti einstaklinga og virðisaukaskattur voru tekin upp tíðkaðist að hækka áætlanir stöðugt í þeim tilgangi að þrýsta á um að framtali yrði skilað. Mörg dæmi eru einnig um að áætlanir séu þegar í upphafi hafðar margfalt hærri en síðustu framtalsskil gáfu tilefni til.



Það skal tekið fram að stærstur hluti þeirra aðila sem skattar eru áætlaðir á skila að lokum framtölum og er álagningin þá leiðrétt til samræmis við upplýsingar sem þar koma fram. Leiðréttingin kemur þá fram sem breyting á álagningu í reikningsskilum ríkissjóðs en ekki sem afskrift á skattkröfu. Hins vegar er ávallt nokkur hluti gjaldenda sem sýna engin viðbrögð og skattyfirvöld halda því áfram að áætla skatta á þá í nokkur tímabil eða jafnvel ár. Hér er yfirleitt um að ræða fyrirtæki sem eru að hætta starfsemi af ýmsum ástæðum eða einstaklinga sem einhverra hluta vegna kjósa að telja ekki fram. Oftast er því svo varið að fyrsta tímabilið sem áætlað er fyrir var sannanlega um að ræða einhvern rekstur. Allri starfsemi er síðan hætt án þess að skattstjórum sé tilkynnt um það, en þeir halda áfram að áætla skatta á þessa aðila þar til innheimtumönnum ríkissjóðs hefur tekist að fá þá úrskurðaða gjaldþrota. Reyndar tíðkaðist það allt fram til ársins 1994 að skattstjórar áætluðu félögum skatta eftir að þau höfðu verið tekin til gjaldþrotaskipta og jafnvel eftir að skiptum lauk. Einnig hefur það gerst að skattstjórar hafa áætlað félögum skatta eftir að þau höfðu verið tekin til gjaldþrotaskipta og jafnvel eftir að skiptum var lokið. Þetta stafar m.a. af því að skiptastjórar sinna ekki þeirri skyldu sinni að skila gögnum til skattyfirvalda auk þess sem stundum líður langur tími frá því skiptum lýkur þar til tilkynning um það er birt. Það skal tekið fram að á árinu 1994 var farið að skoða betur grundvöll áætlana ef þær ná yfir mörg tímabil.

Það sjónarmið skattyfirvalda að ofáætla frekar skatta heldur en hitt, er skiljanlegt út frá hagsmunum ríkisins. Lögum samkvæmt ber að tryggja að skattaðili hagnist ekki á að skila ekki tilskildum framtölum. Á móti kemur að út frá reikningshaldslegu sjónarmiði er ekki réttlætjanlegt að ofáætla tekjur. Að sjálfsögðu er einnig óæskilegt að sýna niðurfellingu á óraunhæfum skattkröfum sem afskrift í ríkisreikningi. Í afskriftinni hlýtur að felast að fullgild krafa hafi tapast af einhverjum ástæðum. Því er hins vegar ekki til að dreifa nema í helmingi tilvika eins og komið er fram. Það sem helst sýnist koma til álita til úrbóta í þessu efni er eftirfarandi:

1. Bæta upplýsingastreymi á milli skattstjóra, innheimtumanna og skiptastjóra þannig að álagning sé byggð á sem nákvæmustum upplýsingum um stöðu skattaðilans.
2. Tekjufæra áætlanir skattstjóra ekki að fullu í fjárhagsbókhaldi ríkissjóðs enda þótt þeim sé áfram viðhaldið í innheimtukerfinu.

Helmingur afskriftanna undanfarin ár tengist því sem kalla má réttmætar skattkröfur. Hægt er að rekja ástæður fyrir því að þessar kröfur tapast til nokkurra atriða.

Í fyrsta lagi liggur það fyrir að við innheimtu á sköttum líður ávallt nokkur tími frá því skattskyld starfsemi átti sér stað og þar til innheimta

getur hafist. Þannig eru eignaskattur, tekjuskattur lögaðila o.fl. opinber gjöld lögð á og innheimt árið eftir, og geta liðið 4 mánuðir þar til innheimta á virðisaukaskatti hefst. Á þeim tíma getur skattaðili verið kominn í greiðsluþrot. Í tilfellum sem þessum bera hefðbundnar innheimtuaðgerðir ekki árangur og skuldari endar í gjaldþroti án þess að krafan fái st greidd. Þó álagningartímabil séu ekki mörg geta engu að síður tapast verulegar fjárhæðir eins og dæmin sanna.

Undir þennan lið má einnig setja réttmætar álagningar á gjaldþrota einstaklinga þar sem fyrir liggur strax í upphafi að innheimta verði árangurslaus og þess vegna mætti þá þegar afskrifa kröfu. Sumir þessara einstaklinga starfa sem verktakar, jafnvel hjá opinberum aðilum, án þess að telja fram neinar tekjur. Þó liggur fyrir að ýmsir verkkaupar hafa skilað launamiðum vegna greiðslna til þeirra sem oft nema mörgum milljónum króna. Dæmi eru um gjaldþrota einstaklinga sem hafa ástundað þennan leik árum saman án þess að nokkuð fengist upp í réttmætar skattskuldir þeirra við ríkissjóð.

Í öðru lagi sýnir sig að hluti afskrifaðra skattkrafna eru vegna endurákvarðana skattstjóra eftir að í ljós kemur að skattstofnar voru rangt taldir fram, innskattur ranglega endurkrafinn o.þ.h. Algengt er að starfsemi sé lögð niður þegar innheimta á endurákvörðuð gjöld og skuldarar endi í gjaldþroti. Slíkar kröfur geta einnig komið til innheimtu eftir að einstaklingar eða félög eru hætt starfsemi eða eru gjaldþrota. Í tilfellum sem þessum má segja að kröfur komi ekki til innheimtu á réttum tíma. Er ekki við innheimtumenn að sakast í því efni.

Í þriðja og síðasta lagi eru tilvik þar sem tiltækum innheimtuúrræðum er ekki beitt strax og krafa er komin í vanskil. Má í því sambandi nefna eftirfarandi:

- Atvinnurekstur er ekki stöðvaður strax vegna vanskila á vörslu- fjársköttum (staðgreiðslu af launum og virðisaukaskatti).
- Skattkröfur sem njóta lögveðs, s.s. þungaskattur, eru ekki innheimtar strax með uppboði.
- Fjárnámi er ekki beitt strax og vanskil myndast til að tryggja kröfu eða sem undanfara gjaldþrotaúrskurðar.

Í þessum tilvikum geta skattar verið rétt lagðar á og koma til innheimtu á réttum tíma, en innheimtumenn ríkissjóðs gripu ekki til þeirra innheimtuúrræða sem þeir hafa til að tryggja kröfur og stöðva frekari uppsöfnun á vanskilum. Kröfur sem töpuðust með þessum hætti skiptu hundruðum milljóna króna á síðasta ári. Oft tekur síðan langan tíma að ljúka þessum innheimtumálunum vegna þess að illa gengur að hafa upp á viðkomandi einstaklingum og forráðamönnum félaga.

Oft er innheimtuaðgerðum frestað og samið við skuldara um greiðslu á vanskilum innan ákveðins tíma. Svigrúm til slíkra aðgerða er mjög takmarkað þegar um er að ræða vörslufjárskatta. Innheimtumenn hafa skýr fyrirmæli frá fjármálaráðuneytinu um hvernig innheimta ber vörslufé. Flestir gjaldendur greiða fyrir eindaga og aðrir áður en gripið er til harðra innheimtuaðgerða gegn þeim. Svigrúm til samninga við þá sem enn skulda þegar til aðgerða kemur er mjög takmarkað vegna jafnræðis-sjónarmiða. Þannig verður gjaldandi að setja tryggingu fyrir kröfunni og samningur um greiðslur að miðast við að vanskil lækki en standi ekki í stað eða jafnvel aukist vegna nýrra krafna.

Þau rök hafa heyrst að ef starfsemi er stöðvuð sé útséð með að krafa ríkissjóðs fáist greidd. Þó fallast megi á að slíkt geti átt við í einhverjum tilfellum, verður samt að horfa á heildarmyndina. Ástæða til þess að ætla að innheimta í heild muni batna ef allir gjaldendur ganga að því vísu að vanskil leiði strax til stöðvunar á atvinnurekstri þeirra. Linkind við innheimtu sendir röng skilaboð til þeirra sem standa eiga skil á opinberum gjöldum.

Oft eru það innheimtumenn ríkissjóðs sem fyrstir verða varir við erfiðleika í rekstri fyrirtækja, m.a. vegna þess að vanskil verða á staðgreiðslusköttum. Með því að grípa strax til viðeigandi ráðstafana afstýra þeir oft meiru fjárhagstjóni ekki eingöngu fyrir ríkissjóð heldur einnig aðra viðskiptamenn fyrirtækisins. Má því segja að á þeim hvíli ákveðin siðferðisleg skylda um að grípa strax til aðgerða þegar vanskil verða.

Atvinnu- og byggðasjónarmið kunna einnig að hafa áhrif á að ekki er gengið hart að fyrirtækjum sem skulda opinber gjöld. Ríkisendurskoðun hefur rekið sig á að ýmsir innheimtumenn ríkissjóðs á landsbyggðinni telja sig vera undir þrýstingi frá ýmsum aðilum um að fresta aðgerðum vegna þess að verðið sé að „vinna í málum“ viðkomandi fyrirtækis. Það er mjög misjafnt hvernig innheimtumenn bregðast við slíkum þrýstingi. Sum embættin láta slíkt sem vind um eyru þjóta en önnur freistast til þess að láta undan. Að sjálfsögðu leiða ósamræmdar innheimtuaðgerðir til mismununar gagnvart skattgreiðendum sem ekki verður unað við. Standi vilji stjórnvalda til þess að aðstoða illa stæð fyrirtæki ber því að mati Ríkisendurskoðunar að gera það á öðrum vettvangi en við innheimtu skattskulda.

Ríkisendurskoðun er kunnugt um að fjármálaráðuneytið hefur af fyrria bragði haft bein afskipti af innheimtumálum sem sýslumenn reka gegn aðilum sem skulda opinber gjöld. Sýslumönnum hafa verið send fyrirmæli um að afturkalla gjaldþrotabeiðni. Með þessu er í fyrsta lagi gengið gegn þeim fyrirmælum sem ráðuneytið hefur lagt fyrir

innheimtumenn ríkissjóðs að vinna eftir og í annan stað felst í þessu mismunun gagnvart öðrum skattgreiðendum sem eru í sömu aðstöðu.

## Endurskoðun erfðafjárskatts

Um innheimtu erfðafjárskatt gilda lög nr. 25/1984, með síðari breytingum. Erfðafjárskattur er markaður tekjustofn erfðafjárjóðs en tekjur erfðafjárjóðs eru síðan tekjustofn fyrir Framkvæmdasjóð fatlaðra. Í erfðafjárjóð renna einnig eignir dánarbúa þar sem engir erfingjar eru til staðar. Tekjur af erfðafjárskatti námu 408 m.kr. á árinu 1994. Um endurskoðun þessarar innheimtu segir svo í 18. grein:

*„Nú kemur í ljós við endurskoðun skattyfirvalda að eign er ekki talin fram á erfðafjárskýrslu sem gögn skattyfirvalda benda til að þar ætti að vera og skal skattstjóri þá gera viðkomandi sýslumanni viðvart um það skriflega, og fer um slík mál að hætti 20. gr. laga þessara.*

*Nú kemur í ljós við endurskoðun ríkisendurskoðunar að fjárhæð erfðarfjárskatts þykir ekki hafa verið réttilega út reiknuð og skal ríkisendurskoðun þá skriflega krefja sýslumann um skýringar. Úrskurðar ríkisendurskoðun síðan, að fenginni umsögn sýslumanns, til hvaða ráðstafana skuli grípa í viðkomandi máli.“*

Í framkvæmd hefur Ríkisendurskoðun endurskoðað alla liði sem fram koma á erfðafjárskýrslum og borið þær upplýsingar saman við önnur þau gögn sem stofnunin hefur aðgang að, fyrst og fremst fasteignaskrá. Þannig hafa ekki aðeins verið gerðar athugasemdir við útreikning skattsins heldur og vantaldar eignir ef svo ber undir.

Eins og fram kemur í ofangreindri lagagrein hefur Ríkisendurskoðun ekki vald til að úrskurða um annað en lýtur að útreikningi skattsins. Hafa athugasemdirnar því fyrst og fremst verið í formi ábendinga og hefur stofnunin litið svo á að ef skiptaráðandi fellst á réttmæti athugasemdanna þá sé það hans hlutverk að grípa til viðeigandi aðgerða.

Eftirfarandi tafla sýnir fjölda athugasemda á árunum 1990 - 1994:

Tafla 24. Fjöldi athugasemda vegna endurskoðunar á erfðafjárskatti

Tilfni athugasemda	1990	1991	1992	1993	1994	Samt.
Fasteignir	61	53	56	64	53	287
Skattflokkur	16	14	15	4	8	57
Óáritað af skiptaráðanda	50	19		3		72
Útreikningur skatts	16	8	11	5	8	48
Frádráttur vegna skulda	3	6	1	8	27	45

Samlagning skýrslu	5	4	12	4	7	32
Skiptagjald				64	55	119
Afsal arfs	1	9	6	1	7	24
Grunnfjárhæð arfs	1	3	3	3	7	17
Annað	7	25	5	4	13	54
Samt.	160	141	109	160	185	755

Langflestar athugasemdirnar eru vegna vantalinna fasteigna. Helst er að lóðir, bílskúrar og í sumum tilfellum eru heilar íbúðir eða hús ótalin sem eignir arfláta. Þá er oft skráð eldra fasteignamat en gilda skal þegar skattur er greiddur. Þá er söluverð eigna í mörgum tilfellum lagt til grundvallar skattákvörðun í stað fasteignamats.

Arfsflokkar eru þrír og eru allir með stighækkandi skattflokka. Í 1. arfsflokki eru t.d. niðjar hins látna og þar er skattflokkarnir á bilinu 5% til 10%. Í 2. arfsflokki eru t.d. foreldrar og systkini og þar eru skattflokkarnir á bilinu 15% til 25%. Í 3. arfsflokki eru fjarskyldari ættingjar og óskyldir arfþegar og þar eru skattflokkarnir á bilinu 30% til 45%. Eftirfarandi hlutföll giltu hinn 1. desember 1994.

			I erfð	II erfð	III erfð
Af fyrstu	592.500	greiðast	5%	15%	30%
af næstu	592.500	"	6%	17%	33%
af næstu	592.500	"	7%	19%	36%
af næstu	592.500	"	8%	21%	39%
af næstu	592.500	"	9%	23%	42%
þar yfir		"	10%	25%	45%

Eins og sjá má er verulegur munur á erfðafjárskatti eftir því hver skyldleiki erfingja er við arfláta. Röng skattflokkun leiðir oft til þess að vangreiddur eða ofgreiddur skattur getur hlaupið á hundruðum þúsunda króna. Stærstu einstöku tilvikin á undanförunum árum þýddu í öðru tilfallinu að endurgreiða þurfti oftekinn skatt að fjárhæð um tvær milljónir króna og í hinu tilfallinu þurfti að innheimta vangreiddan skatt að fjárhæð tæpar tvær milljónir króna.

Innheimta skiptagjalds, sem lagt er á skv. lögum nr. 88/1991, hefur verið handhófskennd eins og fjöldi athugasemda ber með sér. Gjaldið er nú 5.000 krónur og innheimtist af hverri erfðafjárskýrslu. Helsta ástæða þess að þar er ekki innheimt er sú að þar sem ekki er sérstakur reitur fyrir það á erfðarfjárskýrslu þá vill gleymast að innheimta það. Úr þessum annmörkum á erfðafjárskýrslum þarf að bæta.

Ríkisendurskoðun telur að með tilliti til þeirra athugasemda sem gerðar hafa verið við innheimtu erfðafjárskatts á undanförunum árum þá

sé ljóst að aðgangur skiptaráðanda að upplýsingum um eignir dánarbúa sé ábótavant. Komið hefur í ljós að ósamræmi er í upplýsingum um eignir á milli skattframtala, fasteignarskrár og veðmálabóka. Skiptaráðendur þurfi oft á tíðum að taka lengri tíma í að skoða erfðafjárskýrslur, sérstaklega ef um flókin uppgjör er að ræða.

Þá telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að nýtt verði heimild í 23. greina laganna um að setja reglugerð um nánari framkvæmd einstakra ákvæða í lögunum með hliðsjón af þeim álitamálum sem uppi hafa verið á undanförunum árum.

Vegna þess að hér er um að ræða skatt til ríkissjóðs, telur Ríkisendurskoðun eðlilegra að fjármálaráðherra fremur en félagsmálaráðherra hafi forræði um setningu laga og reglugerða um erfðafjárskatt eins og gildir um aðra skattheimtu ríkissjóðs.

## 5 ENDURSKOÐUN Á AÐALSKRIFSTOFUM RÁÐUNEYTANNA

Á árinu voru aðalskrifstofur allra ráðuneytanna endurskoðaðar. Með aðalskrifstofum ráðuneyta er átt við stjórnarráðið, þ.e. hin eiginlegu ráðuneyti án þeirra stofnana sem undir þau heyra. Hér á eftir er ýmist talað um aðalskrifstofur eða ráðuneyti í þessari merkingu.

Hagstofa Íslands hefur stöðu ráðuneytis í þeim skilningi að heyra beint undir ráðherra. Hins vegar er starfsemi hennar mjög ólík starfsemi ráðuneytanna og fellur illa að þeim samanburði sem hér er gerður. Um Hagstofnuna er því fjallað sérstaklega aftast í þessum kafla. Á því tímabili sem var til skoðunar heyrði varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins beint undir utanríkisráðherra. Skrifstofan gegndi um margt svipuðu hlutverki og ráðuneyti og er hún því talin með utanríkisráðuneytinu. Þessu til stuðnings má ennfremur benda á að skrifstofan var sameinuð ráðuneytinu á þessu ári.

Auk hinna eiginlegu aðalskrifstofa voru ýmsir safnliðir sem færðir eru á fjárlögum teknir með, en margir þeirra eiga það sammerkt að ráðuneytin ráðstafa því fé sem veitt er til þeirra. Almennt má segja að á safnliði séu færðar fjárveitingar til málefna sem ekki falla undir svið einstakra stofnana eða þar sem skipting fjárveitingar niður á stofnanir hefur ekki verið ákveðin í fjárlögum.

Endurskoðunin náði að þessu sinni til árána 1993 og 1994. Flest ráðuneytanna höfðu ekki sætt endurskoðun um alllangt skeið. Þó voru félagsmálaráðuneytið og ákveðnir þættir í rekstri heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins endurskoðaðir á síðasta ári og forsætisráðuneytið árið 1992.

Endurskoðunin var fyrst og fremst hefðbundin fjárhagsendurskoðun sem hafði það að markmiði að staðfesta réttmæti ársreikninga og að fylgt væri reglum sem gilda um bókhald og fjármál ríkisins. Hér er því hvorki lagt mat á skilvirkni eða hagkvæmni í rekstri ráðuneytanna, né heldur eru settar fram tillögur um breytt skipulag, breytta starfshætti eða aðgerðir til rekstrarhagræðingar, nema að því leyti sem athugasemdir við bókhald og fjárreiður gefa tilefni til.

Umfjöllunin sem hér fer á eftir þjónar tvíþættum tilgangi. Annars vegar eru dregnar fram ýmsar forvitnilegar upplýsingar um rekstur ráðuneytanna. Hins vegar eru tilgreind ýmis þau atriði sem Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir varðandi bókhald og fjármál, og settar fram tillögur til úrbóta. Umfjöllunin er frekar almenns eðlis og er áhersla lögð á atriði sem eiga við um fleiri en eitt ráðuneyti.

Stjórnendum ráðuneytanna hafa verið kynntar skýrslur um endurskoðun hvers ráðuneytis. Almennt hafa þeir sýnt áhuga á að taka tillit til athugasemda og lagfæra þau atriði sem aflaga fóru.

## Rekstur og fjárheimildir

Árið 1994 nam heildarkostnaður við rekstur á aðalskrifstofum ráðuneytanna 1.809 m.kr. Útgjöldin voru að langmestu leyti fjármögnuð með framlagi úr ríkissjóðs en það nam 1.755 m.kr. eða rétt tæplega 1,4% af heildarútgjöldum ríkissjóðs á árinu. Því sem upp á vantar er mætt með tekjum af sölu rita, endurgreiðslum á kostnaði o.fl. og námu slíkar tekjur 54 m.kr.

Meðalútgjöld ráðuneytanna voru 139 m.kr. en umtalsverður munur er á kostnaði við rekstur þeirra. Ódýrasta ráðuneytið kostaði þannig 57 m.kr. en það dýrasta 408 m.kr.

Tafla 25. Útgjöld aðalskrifstofa ráðuneytanna 1994 og 1993

<i>Í m.kr.</i>	<i>Gjöld 1994</i>	<i>Hlutfall af heild</i>	<i>Gjöld 1993</i>	<i>Breyting fjárhæð %</i>	
Forsætisráðuneyti	76,4	4,4	137,2	(60,8)	(44,3)
Menntamálaráðuneyti	247,8	13,9	240,8	6,0	2,5
Utanríkisráðuneyti <sup>*)</sup>	408,4	22,2	351,1	57,3	16,3
Landbúnaðarráðuneyti	79,7	4,4	84,0	(4,2)	(5,0)
Sjávarútvegsráðuneyti	81,0	4,6	78,9	2,1	2,6
Dóms- og kirkjumráðun.	103,1	5,6	105,7	(2,7)	(2,5)
Félagsmálaráðuneyti	98,9	5,5	76,8	22,1	28,7
Heilbr.- og tryggnr.	142,3	7,8	126,1	16,8	13,3
Fjármálaráðuneyti	273,1	14,8	271,6	1,5	0,6
Samgönguráðuneyti	85,7	4,8	66,9	18,8	28,0
Iðnaðarráðuneyti	56,6	3,1	52,8	3,8	7,2
Viðskiptaráðuneyti	71,9	4,1	70,9	1,0	1,4
Umhverfissráðuneyti	84,1	4,8	74,8	9,3	12,4
Samtals	1.808,7	100,0	1.737,8	71,0	4,1

\*) Með Varnarmálaskrifstofu.

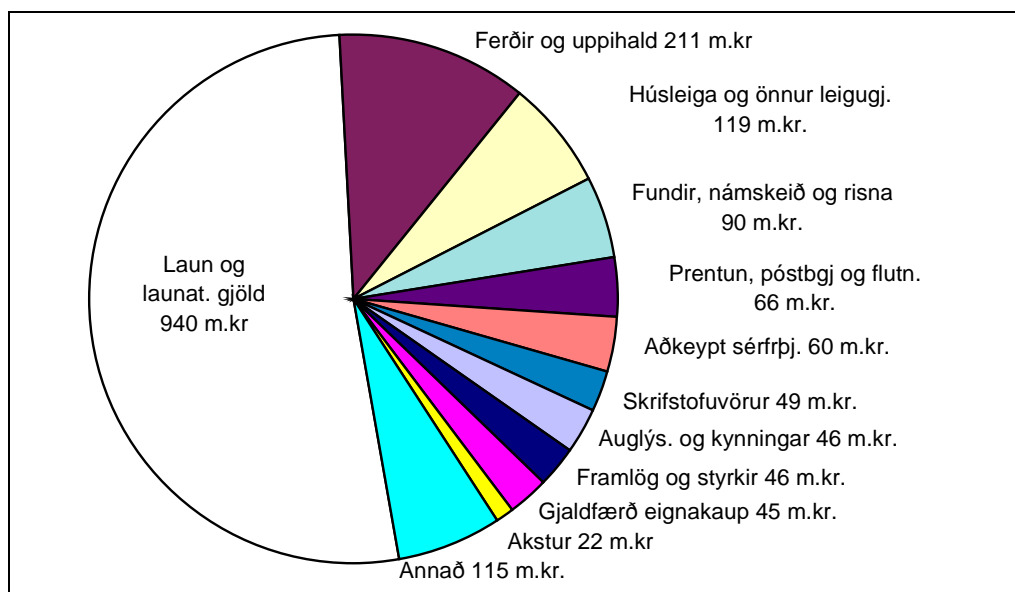
Í heild jókst kostnaður við reksturinn um 4,1% á milli árána 1993 og 1994. Útgjöld utanríkisráðuneytis jukust mest eða um 57,3 m.kr. Þá hækkuðu útgjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, félagsmála-



ráðuneytis og samgönguráðuneytis talsvert á árinu. Á móti kom að gjöld forsætisráðuneytis lækkuðu um 60,8 m.kr.

Árið 1994 nam launakostnaður að jafnaði um helmingi af útgjöldum ráðuneytanna. Helstu kostnaðarliðir aðrir voru kostnaður vegna ferða og uppihalds, húsaleiga, kostnaður vegna funda, námskeiða og risna, prentun, póstburðargjöld og flutningar, og ýmiskonar aðkeypt sérfræðiþjónusta.

Mynd 5. **Kostnaðarliðir ráðuneytanna árið 1994**



Það lætur nærri að Ríkisendurskoðun hafi athugað nákvæmlega um 3/4 hluta af kostnaði ráðuneytanna. Þeir liðir sem voru endurskoðaðir sérstaklega voru launakostnaður, erlendur ferðakostnaður, risna og tengdir kostnaðarliðir, aðkeypt sérfræðiþjónusta og framlög og styrkir.

Kostnaður við rekstur á aðalskrifstofum ráðuneytanna árið 1994 var 48 m.kr. undir samþykktum fjárheimildum á því ári. Fimm ráðuneyti fóru yfir fjárheimildir sínar, umhverfisráðuneytið þó sýnu mest eða 6,4 m.kr. Árið 1993 var kostnaður ráðuneytanna 130 m.kr. undir fjárheimildum. Það skýrist einkum af því að veitt var fé til verkefna á vegum forsætisráðuneytis (vegna þjóðhátíðar) og utanríkisráðuneytis en kostnaður féll ekki til fyrr en árið eftir.

Tafla 26. Mismunur fjárheimilda og greiðslna aðalskrifstofa ráðuneytanna

Í þ.kr.	Frávik árið 1994		Frávik árið 1993	
	Fjárhæð	%	Fjárhæð	%
Forsætisráðuneyti	(5.590)	(6,8)	(53.554)	(28,3)
Menntamálaráðuneyti	(11.915)	(4,7)	(12.907)	(5,1)
Utánríkisráðuneyti	(8.219)	(2,0)	(23.862)	(6,5)
Landbúnaðarráðuneyti	1.633	2,2	(1.439)	(1,7)
Sjávarútvegsráðuneyti	786	1,0	(7.233)	(8,4)
Dóms- og kirkjumráðun.	(2.974)	(3,0)	3	0,0
Félagsmálaráðuneyti	(14.987)	(13,5)	(13.052)	14,9
Heilbr.- og tryggmrn.	(2.421)	(1,7)	(2.905)	2,4
Fjármálaráðuneyti	(9.876)	(3,7)	(9.909)	(3,6)
Samgönguráðuneyti	679	0,8	1.554	2,4
Iðnaðarráðuneyti	1.096	2,1	(920)	(1,8)
Viðskiptaráðuneyti	(2.250)	(3,1)	(5.577)	(7,4)
Umhverfisráðuneyti	6.423	8,4	(112)	(0,2)
Samt.	(47.615)	(2,7)	(129.913)	(7,1)

Tafla 27. Breytingar á fjárheimildum aðalskrifstofa ráðuneytanna 1994

Í þ.kr.	Fjárlög	Auka- fjárv.	Fært frá fyrri ári	Launa bætur	Rekstrar- hagræð.	Ríkis- stj- liður	Aðrar millif.	Fjár- heimild
Forsm.	72.200	0	16.446	106	0	0	(6.080)	82.672
Menntn.	240.100	0	12.907	450	0	0	428	253.885
Utann. <sup>*)</sup>	321.200	31.500	23.862	403	0	22.282	4.034	403.281
Landbrn.	65.600	0	1.439	153	0	0	5.943	73.135
Sjávútrn.	71.400	0	7.233	105	0	0	(90)	78.648
Dómsrn.	94.100	0	0	170	2.000	0	4.207	100.477
Félmrn.	94.200	0	13.252	148	6.000	0	(2.847)	110.753
Heilbrn.	119.300	0	2.905	287	16.273	0	589	139.354
Fjármrn.	258.700	0	9.909	546	1.500	0	(268)	270.387
Samgrn.	63.200	4.000	(1.554)	106	0	750	16.305	82.807
Iðnrn.	47.400	0	920	73	0	0	2.953	51.346
Viðskrn.	66.200	0	5.577	86	0	0	32	71.895
Umhvrn.	63.300	0	112	96	500	0	12.700	76.708
Samtals	1.576.900	35.500	93.008	2.729	26.273	23.032	37.906	1.795.348

\*) Með Varnarmálaskrifstofu.

## Fjárreiður og bókhald

Öll ráðuneytin nýta sér greiðslu- og bókhaldsþjónustu ríkisféhirðis og ríkisbókhalds. Þau annast þannig ekki sjálf skráningu bókhalds (nema yfirvinnu í launakerfi) eða greiðslu á reikningum. Þau bókhaldsstörf sem fara fram í ráðuneytunum felast þess vegna einkum í merkingu fylgiskjala og áritun á þau. Ábyrgð ráðuneytanna nær til þess að viðskipti séu færð á rétta bókhaldslykla og að fullnægjandi heimildir séu fyrir viðskiptum. Öll ráðuneytin geta flett upp í bókhaldskerfi ríkisins eða fengið skrifleg yfirlit úr því annaðhvort beint eða frá ríkisbókhaldi.

Endurskoðun á fjárreiðum og bókhaldi ráðuneytanna leiddi til margvíslegra athugasemda og ábendinga. Þær verða ekki raktar hér í einstökum atriðum heldur látið nægja að nefna eftirtalin atriði í því sambandi:

- **Bókhald til eftirlits.** Svo virðist sem flest ráðuneytin nýti sér ekki þá möguleika sem bókhaldið gefur til eftirlits. Þannig skortir mjög á að fjárheimildum væri skipt niður eftir tegundum og þær síðan bornar saman við stöðu bókhalds í hverjum mánuði.
- **Eftirlit með færslum.** Í mörgum tilvikum var ónógt eftirlit með færslum ríkisbókhalds í bókhald (t.d. voru hreyfingalistar ekki yfirfarnir til að sannreyna hvort bókanir væru réttar). Gerðar voru athugasemdir vegna ófullnægjandi bókhalds vegna verkefna sem ráðuneyti sinna. Þá var gerð athugasemd við að ríkisbókhald breytti færslum í bókhaldi ráðuneyta án samráðs við þau.
- **Samanburður fjárheimilda og útgjalda - breytingar á fjárheimildum.** Bent var á að mikil frávik væru oft milli fjárheimilda og gjalda, t.d. á milli launa og annarra rekstrargjalda, eða framlaga og annarra rekstrargjalda. Gerðar voru athugasemdir við að ekki væri áætlað fyrir sértekjum í fjárlögum. Þá var vakin athygli á óheimilum millifærslum á fjárheimildum, t.d. þegar fjárheimild sem ætluð er til rekstrarhagræðingar var ráðstafað til almennra rekstrarútgjalda.
- **Tekjuskráning.** Nokkuð bar á vanköntum á tekjuskráningu, s.s. að notaðir væru ófullnægjandi reikningar, virðisaukaskattur væri ekki rétt innheimtur eða að haldið væri utan um sölureikninga með fullnægjandi hætti. Innheimta á útistandandi kröfum var ekki alltaf nægjanlega góð.
- **Bókfærsla á kostnaði.** Nokkuð var um að kostnaður væri færður á ranga fjárlagaliði, viðfangsefni eða tegundalykla. Þannig voru útgjöld t.d. færð á safnlið sem hefðu átt heima á aðalskrifstofu. Einnig kom fyrir að risnukostnaður, kostnaður við gjafir og fleiri kostnaðarliðir væru færður á ranga bókhaldslykla.
- **Greiðsluskjöl.** Athugasemdir voru gerðar við ófullnægjandi eftirlit með reikningum sem greiddir voru, t.d. voru reikningar ekki alltaf áritaðir af til þess bærum aðilum. Töluvert var um að greiddir væru ófullnægjandi reikningar sem ekki uppfylltu formkröfur laga eða sem báru ekki með sér að virðisaukaskattur væri innheimtur þótt svo ætti að gera.
- **Greinargerð um útgjöld.** Gerðar voru athugasemdir við að verktakar sem störfuðu á vegum ráðuneytanna gerðu ekki fullnægjandi grein fyrir vinnu sinni, t.d. komu tímafjöldi og einingaverð oft ekki fram á

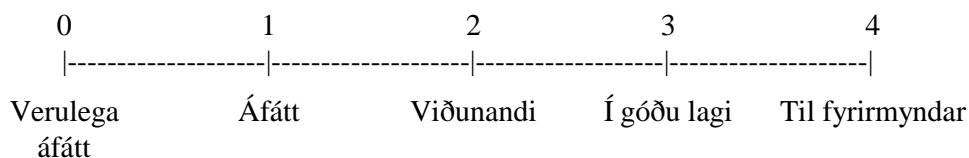
reikningum og vinnufirlit fylgdu ekki. Talsvert vantaði á að skriflegir samningar væru gerðir við alla verktaka. Þá voru verkkaup ekki ætíð boðin út enda þótt því hefði mátt koma við. Í nokkrum tilvikum kom fyrir að virðisaukaskattur væri ranglega endurkrafinn vegna kostnaðar við sérfræðipjónustu. Má að nokkru leyti kenna vélrænum útreikningi á endurgreiðslunni þar um<sup>12</sup>. Einnig voru dæmi um að virðisaukaskattur hafi ekki verið endurkrafinn þótt svo hefði mátt gera.

- **Uppgjör á ferðakostnaði.** Nokkuð var um athugasemdir vegna uppgjörs á ferðakostnaði. Í þeim tilvikum voru ferðareikningar ekki gerðir eða þeir voru ófullnægjandi, t.d. að ferðakostnaður væri endurkrafinn án fullnægjandi reikninga, tilefnis ferða var ekki getið, ferðareikningar voru í ósamræmi við ferðatilhögun og kostnaður var rangt tilgreindur á ferðareikningi. Hjá sumum ráðuneytum voru talsverð brögð að því að uppgerðum ferðareikningum væri ekki skilað á réttum tíma. Þá voru viðskiptareikningar vegna ferðakostnaðar oft ófullnægjandi, m.a. háar fjárhæðir óuppgerðar. Ferðakostnaður hafði ekki verið bókfærður á viðskiptareikninga, þeir höfðu ekki verið stemmdir af og kröfur voru afskrifaðar án heimildar. Dæmi voru um að skuldir vegna einkaútgjalda sem ríkissjóður hafði lagt út fyrir.
- **Sérstök kjör á ferðalögum erlendis.** Gerðar voru athugasemdir við að ferðakostnaður ýmissa starfsmanna ráðuneytanna væri greiddur skv. sérreglum, þrátt fyrir að umræddir aðilar ættu ekki rétt á því.
- **Bókhald vegna endurgreidds ferðakostnaðar.** Þá benti Ríkisendurskoðun á að setja þyrfti ákveðnar reglur um meðferð á ferðakostnaði sem fæst endurgreiddur s.s. frá alþjóðlegum samtökum sem Ísland á aðild að. Þessar endurgreiðslur voru ýmist ekki bókfærðar hjá ráðuneytunum eða þær voru færðar til lækkunar á ferðakostnaði eða sem sértekjur. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að starfsmenn ráðuneytanna ferðist á þeim kjörum sem gilda hjá ríkinu um ferðakostnað. Fáist slíkur kostnaður endurgreiddur af þriðja aðila, að hluta eða öllu leyti, ætti endurgreiðslan að færast til lækkunar á ferðakostnaði ráðuneytisins.
- **Kostnaður vegna risnu.** Í sambandi við risnukostnað voru gerðar athugasemdir við að til þess bær aðili hefði ekki heimilað risnuna eða tilefnis risnu væri ekki getið. Þá kom fram að ákveðnar reglur skorti um veitingar á fundum.

<sup>12</sup> Fjallað var nánar um endurgreiðslu á virðisaukaskatti til ríkisstofnana í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1993, bls. 82.

- **Eftirliti með viðskiptareikningum.** Eftirliti með viðskiptareikningum, sem færður eru í bókhaldi ráðuneytanna, var ábótavant. Þannig höfðu sumir reikningar ekki hreyfst neitt í langan tíma. Dæmi voru um að röng staða væri á viðskiptareikningum.
- **Eftirlit með viðveru og fjarvistum.** Hjá nokkrum ráðuneytum var gerð athugasemd um ófullnægjandi eftirlit með viðveru og fjarvistum starfsmanna. Ýmist var stimpilklukka var ekki til staðar<sup>13</sup> eða notkun á henni var ábótavant, t.d. gerðar umtalsverðar breytingar og leiðréttingar á skráningunni. Þá var gerð athugasemd ef yfirvinna starfsmanna var ekki samþykkt af til þess bærum aðilum.
- **Eignaskráning.** Skráning á eignum er mikilvæg til þess að staðfesta tilvist þeirra og fylgjast með hvernig þeim er ráðstafað. Þetta er ekki síst mikilvægt þar sem varanlegir rekstrarfjármunir ríkisstofnana er ekki eignfærðir í bókhaldi. Það sem helst var að í sambandi við eignaskráningu var að skráning hafði ekki farið fram eða skrá sem til var hafði ekki verið uppfærð. Dæmi voru um ráðstöfun á eignum sem ekki var í samræmi við reglur, t.d. sölu á eignum til starfsmanna.

Til þess að fá sem gleggstu mynd af ástandi bókhalds og fjárreiða hjá ráðuneytum voru niðurstöður flokkaðar og lagt tölulegt mat á þær. Gefið var tölugildi á kvarðanum 0 til 4 eftir því hversu gott eða slæmt ástand viðkomandi þáttar var metið. Túlka má tölugildin eins og hér er sýnt.



Almennt má segja að gildi sem er undir 2 kalli á athugasemd. Gildið 4 þýðir að vart sé hægt að standa betur að verki en gert er. Niðurstöður voru eins og sýnt er í töflunni hér að neðan og miðast við ástandið eins og það var á árinu 1994. Þar er sýndur fjöldi ráðuneyta sem lenti í hverjum flokki og meðaltal allra ráðuneytanna. Þar sem aðferðir við þessa framsetningu eru ekki fullmótaðar telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að birta útkomu hvers ráðuneytis.

<sup>13</sup> Í 30. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins segir m.a.: „Hafa skal stimpilklukkur í skrifstofum og vinnustofum, þar sem því verður við komið, og halda skrá um hvernig starfsmenn koma til vinnu.“

Tafla 28. Ástand fjárreiða og bókhalds hjá aðalskrifstofum ráðuneytanna

	0	1	2	3	4	Meðaltal
Áritun á fylgiskjöl	0	2	4	7	0	2,3
Nákvæmni við bókanir	1	5	4	3	0	1,7
Eignaskráning	6	6	1	0	0	0,6
Tekjuskráning	1	4	2	3	0	1,7
Eftirlit með viðveru og fjarvistum	0	3	3	7	0	2,3
Ferðaheimildir og ferðareikningar	0	2	3	7	1	2,5
Risnuheimildir og risnureikningar	0	3	4	6	0	2,2
Eftirlit með viðskiptareikningum	2	4	4	3	0	1,6

Taflan sýnir fjölda ráðuneyta sem lenti í hverjum flokki. Tekjuskráning átti ekki við um þrjú ráðuneyti.

Til frekari skýringar skal tekið fram að með áritun á fylgiskjöl er átt við hvort til þess bær aðili hefur samþykkt útgjöldin og staðfest með áritun á fylgiskjal. Með nákvæmni við bókanir er átt við hvort réttar fjárhæðir séu bókaðar á réttum tíma á rétta fjárlagaliði, viðfangsefni og tegundir. Reglur kveða á um að ríkisaðilum beri að halda skrá yfir eignir og er hér lagt mat á hversu vel er staðið að þeirri skráningu. Með tekjuskráningu er átt við hvort notaðir séu fullgildir reikningar og kvittanir vegna sértekna, haldið sé utan um númeraröð á fylgiskjölum, virðisaukaskattur sé reiknaður og innheimtur þegar við á og sjóðbók færð vegna sjóðs. Eftirlit með viðveru og fjarvistum tekur til þess hvort notuð sé stimpilklukka til eftirlits og hún notuð með tilskyldum hætti. Um ríkisaðila gilda ákveðnar reglur um ferðakostnað, s.s. um heimildir til að stofna til kostnaðar, fjárhæðar kostnaðar sem heimilt er að greiða og uppgjör á honum. Um risnukostnað gilda enn fremur reglur, s.s. um heimildir og frágang á fylgiskjölum. Mat á ástandi þessara þátta snýst um hvernig þessum reglum er framfylgt. Í eftirliti með viðskiptareikningum felst m.a. að fara reglulega yfir viðskiptareikninga, innheimta úti-standandi kröfur og afskrifa það sem telst tapað. Einnig að sjá til þess að ógreiddur kostnaður um áramót sé færður á viðskiptareikninga og fyrirframgreiddur kostnaður eignfærður.

Þegar horft er til meðaltalsútkomu vegna þeirra átta bókhaldsatriða sem voru athuguð sést að þau voru viðunandi eða betri í helmingi tilfella. Verst var ástandið þegar kom að eignaskráningu en henni var áfátt eða verulega áfátt hjá 12 af 13 ráðuneytum. Tekjuskráning, nákvæmni við bókanir og eftirlit með fjarvistum gat heldur ekki talist viðunandi. Bestu útkomuna fékk frágangur á ferðaheimildum og ferðareikningum sem talinn var í góðu lagi hjá meirihluta ráðuneytanna. Það var reyndar í sambandi við þennan lið sem eitt ráðuneyti fékk umsögnina „til fyrirmyndar“. Til samanburðar var bókhaldið í tíu skipti talið „verulega áfátt“. Aðrir liðir sem töldust viðunandi eða betri þegar á heildina er litið

voru áritanir á fylgiskjöl, eftirlit með viðveru og fjarvistum, og hvernig haldið var utan um risnukostnað.

## Launakostnaður og starfsmannahald

Heildarlaunakostnaður allra ráðuneytanna nam 940 m.kr. árið 1994 en 917 m.kr. árið 1993. Laun og launatengd gjöld eru að jafnaði um 52% af útgjöldum ráðuneytanna. Tekið skal fram að laun ráðherra og aðstoðarmanna þeirra eru ekki gjaldfærð á ráðuneytin heldur á sérstakan fjárlagalið undir æðstu stjórn ríkisins.

Launakostnaður ráðuneytanna hækkaði í heild um 2,6% á árinu 1994. Breyting á þessum kostnaðarlið var þó mjög misjöfn eftir ráðuneytum. Hlutfall yfirvinnu og aukagreiðslna af heildarlaunum er ríflega 37% af heildarlaunakostnaði. Hlutfall yfirvinnu var tæplega 29%.

Tafla 29. Launagjöld ráðuneytanna árið 1994

<i>Í m.kr.</i>	<i>Dagvinnu-laun</i>	<i>Aukagreiðsl.</i>	<i>Yfirvinna</i>	<i>Launatengd gjöld</i>	<i>Launagjöld samt.</i>	<i>Hlutf. aukagr. og yfirv.</i>	<i>Launagjöld 1993</i>	<i>Hlutf. breyt.</i>
Forsrn.	19,0	4,6	9,4	3,7	36,7	38,3%	41,0	(10,4%)
Menntn.	84,1	7,8	42,0	14,4	148,3	33,6%	142,5	4,1%
Utann.	80,0	5,8	43,3	14,0	143,1	34,3%	142,6	0,4%
Landbrn.	22,0	1,4	15,7	2,8	41,9	40,8%	42,4	(1,2%)
Sjávútrn.	21,2	6,5	12,5	3,1	43,2	43,8%	41,3	4,5%
Dómsrn.	34,5	7,2	21,8	6,6	70,1	41,4%	72,3	(3,1%)
Félmrn.	27,5	4,9	11,9	5,0	49,3	34,0%	44,4	11,1%
Heilbrn.	32,6	5,8	23,9	6,7	69,0	43,2%	71,0	(2,8%)
Fjármrn.	105,1	32,1	35,7	18,7	191,6	35,4%	185,1	3,5%
Samgrn.	21,4	7,3	12,2	4,3	45,2	43,2%	35,5	27,2%
Iðnn.	14,6	0,3	12,2	3,0	30,0	41,6%	29,0	3,6%
Viðskrn.	18,3	0,9	10,5	3,2	32,9	34,7%	34,7	(5,2%)
Umhvrn.	21,0	0,2	13,9	4,0	39,2	36,0%	34,8	12,4%
Samt.	501,2	84,8	265,0	89,5	940,9	37,2%	916,6	2,6%

Neðangreind tafla sýnir samsetningu launa hjá starfsmönnum ráðuneytanna. Þar kemur fram að hlutur dagvinnulauna eru á bilinu 53 til 61% í heildarlaunagreiðslum. Hlutfallið er lægst hjá yfirmönnum. Það sem upp á vantar fæst með yfirvinnu og ýmiskonar aukavinnu. Þá eru starfsmönnum greidd laun af öðrum en aðalskrifstofum ráðuneyta sem þeir starfa hjá og nema slíkar greiðslur 8-9% af heildarlaunum.

Tafla 30. Samsetning launa hjá starfsmönnum ráðuneytanna árið 1994

<i>Launategund</i>	<i>Yfirmenn</i>	<i>Sérfræðingar</i>	<i>Aðrir starfsm.</i>	<i>Samt.</i>
Dagvinna	52,8%	56,7%	60,6%	55,7%
Yfirvinna	33,6%	25,1%	25,4%	29,7%
Önnur laun	5,1%	9,5%	5,9%	6,1%

Laun frá aðalskrifst. ráðun.	91,5%	91,2%	91,9%	91,5%
Laun frá öðrum	8,5%	8,8%	8,1%	8,5%
Laun samt.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Eins og yfirlitið sýnir er umtalsverð yfirvinna unnin í ráðuneytunum. Slík yfirvinna er oft réttlæt看leg vegna misjafns vinnuálags, kostnaðar við að fjölga starfsmönnum og fleiri þátta. Það er þó ljóst að nokkur hluti af greiðslum fyrir yfir- og aukavinnu er vegna vinnuframlags sem unnið er í dagvinnutíma. Sama máli gegnir um launagreiðslur frá öðrum. Dæmi um þetta eru fastar yfirvinnugreiðslur án þess að tryggt sé að aukið vinnuframlag sem þeim nemur komi á móti. Hins vegar er greitt sérstaklega fyrir ýmiskonar aukastörf sem e.t.v. má líta á að felist í aðalstarfi viðkomandi. Jafnvel þótt svo sé ekki eru slík aukastörf oftar en ekki unnin á þeim tíma sem starfsmanni ber að sinna aðalstarfinu. Hann getur því verið að fá sömu vinnustundina tvígreidda. Þetta á væntanlega rætur að rekja til þess að dagvinnulaun sem ráðuneytin geta boðið eru talin of lág miðað við kaupkröfur sem starfsmenn þeirra gera. Enda þótt stjórnvöld hafi augljóslega fallist á þetta sjónarmið í verki, hefur verið mikil tregða af þeirra hálfu að semja um hærri dagvinnugreiðslur, líklega vegna þess fordæmisgildis sem slíkt hefði. Laun starfsmanna eru því hækkuð með því að greiða hluta launa í formi yfirvinnu eða annars konar aukagreiðslum.

Sérstakri nefnd er falið það hlutverk að ákveða þóknanir fyrir nefndarstörf á vegum ríkisins. Í ljós kom að í nokkur misbrestur var á að erindi vegna slíkra mála væru send nefndinni heldur úrskurðuðu ráðneytin sjálf um þóknanir. Slíkt fyrirkomulag tryggir að sjálfsögðu ekki að nægjanlegs samræmis sé gætt við ákvörðun nefndarlauna.

Starfsmenn ráðuneytanna voru samtals 378 talsins í árslok 1994. Fjölmenntast var fjármálaráðuneyti með 83 starfsmenn. Starfsmannafjöldinn er hins vegar 51 ef starfsmannaskrifstofa ráðuneytisins er ekki talin með. Skrifstofan er í raun þjónustuaðili fyrir flestar ríkisstofnanir og því getur skekk samanburð að telja hana með. Í menntamálaráðuneyti voru 72 starfsmenn og í utanríkisráðuneyti 52. Önnur ráðuneyti voru fámennari, með á bilinu 11 til 25 starfsmenn. Fæstir starfsmenn voru í forsætisráðuneyti.

Tafla 31. Starfsmannafjöldi ráðuneytanna í árslok 1994

	Ráðu- neytis- stjóri	Skrif- stofu- stjóri	Deildar- stjóri	Sér- fræð- ingur	Aðrir starfs- menn	Samt.	Hlutfall yfirm.
Forsætisráðuneyti	1	0	5	0	5	11	55%
Menntamálaráðuneyti	1	5	18	16	32	72	33%
Utanríkisráðuneyti <sup>1)</sup>	1	9	12	15	15	52	37%
Landbúnaðarráðuneyti	1	3	4	2	6	16	49%



Sjávarútvegsráðuneyti	1	2	5	2	7	17	47%
Dóms- og kirkjumráðun.	1	5	9	3	7	25	60%
Félagsmálaráðuneyti	1	1	8	5	5	20	50%
Heilbr.- og tryggmrn.	1	4	8	5	7	25	52%
Fjármálaráðuneyti <sup>2)</sup>	1	5	23	18	36	83	35%
Samgönguráðuneyti	1	2	5	3	5	16	50%
Iðnaðarráðuneyti <sup>3)</sup>	0	3	5	0	5	13	63%
Viðskiptaráðuneyti	1	3	4	2	3	13	61%
Umhverfissráðuneyti	1	2	6	2	5	16	56%
Samt.	12	44	112	72	138	378	44%
Fjármálaráðuneyti án starfsmannaskrifst. <sup>2)</sup>	1	4	18	18	10	51	45%
Samt.	12	43	107	72	112	346	47%

1) Í utanríkisráðuneytinu eru starfsmenn í sendiherrastöðum innan ráðuneytisins taldir með skrifstofustjórum.

2) Yfirviðskiptafræðingur og fv. ríkisbókari eru taldir með sérfræðingum.

3) Skipulagslega séð hafa iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti verið sameinuð og er einn ráðuneytisstjóri fyrir bæði ráðuneytin.

Það vekur eftirtekt þegar skipulag ráðuneytanna er skoðað hvernig starfsheiti skiptast í yfir- og undirmannsstöður. Hér er farin sú leið að telja ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og deildarstjóra til yfirmanna, en flokka aðra sem undirmenn. Eins og ofangreind tafla ber með sér, er hlutfall yfirmanna í flestum ráðuneytunum um og yfir helmingur. Á þessu eru tvær skýringar. Annars vegar eru stöðuheiti, sérstaklega deildarstjóraheitið, notað til þess að hækka grunnröðun manna í launaflokka. Hins vegar eru ráðuneytin tiltölulega fámenn þannig að hver starfsmaður hefur umsjón með stórum málaflokkum án þess að slíku fylgi mannaforráð. Stundum eru t.d. deildarstjórar einu starfsmenn sinna deilda, ef eiginleg deildaskipting er fyrir hendi á annað borð.

## Erlendur ferðakostnaður

Ferðakostnaður ráðuneytanna á árinu 1994 nam 211 m.kr. Hér er nánast alfarið um að ræða kostnað vegna ferðalaga erlendis, nánar tiltekið 202 m.kr. af þessari fjárhæð. Þetta er næst hæsti kostnaðarliður ráðuneytanna á eftir launum, en kostnaður við utanlandsferðir nam rúmlega 11% af heildarútgjöldum þeirra árið 1994.

Tafla 32. Erlendur ferðakostnaður ráðuneytanna árið 1994

Fjárhæðir í þ.kr.	Fjöldi ferða	Dvalar-tími (dagar)	Fargjöld	Dag-peningar	Dvalar-kostn.	Annar ferða-kostn.	Óskipt. ferða-kostn.	Ferða-kostn. samt.
Forsrn.	46	259	4.951	3.405	1.626	209	0	10.191
Menntn.	163	528	6.636	8.610	598	13	237	16.094
Utann.	452	1.976	41.054	29.757	8.155	2.861	0	81.827
Landbrn.	31	145	2.804	2.105	429	177	0	5.515
Sjávútrn.	74	351	5.853	4.997	451	375	543	12.219

Dómsrn.	53	307	2.131	3.027	174	0	0	5.332
Félmrn.	50	234	2.809	2.838	197	0	0	5.844
Heilbrn.	114	579	6.058	8.754	934	97	0	15.843
Fjármrn.	105	473	6.927	7.287	963	40	0	15.217
Samgrn.	43	197	3.494	3.036	434	284	0	7.248
Iðnnrn.	51	225	3.258	3.233	404	210	0	7.105
Viðskrn.	56	319	4.555	4.120	803	-232	0	9.246
Umhvrn.	74	366	4.708	5.076	917	325	0	11.026
Samtals	1.312	5.959	95.238	86.245	16.085	4.358	780	202.707

Ferðakostnaður er nokkuð mismunandi eftir ráðuneytum. Hæstur er hann hjá utanríkisráðuneyti en lægstur hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Ferðakostnaður þess fyrrnefnda er reyndar hærri en ella vegna þess að ferðakostnaðar sem tengist sendiráðum er færður á aðalskrifstofu ráðuneytisins.

Sé ferðakostnaður ráðuneytanna borin saman fyrir árin 1993 og 1994, sést að hann hækkaði talsvert. Hækkunin var 33,4 m.kr. eða 19,7%. Utanlandsferðum fjölgaði enda á árinu 1994 miðað við árið á undan.

Tafla 33. Fjöldi og lengd utanlandsferða hjá ráðuneytum

	Fjöldi ferða			Lengd ferða (dagar)		
	1994	1993	Breyt.	1994	1993	Breyt.
Forsætisráðuneyti	46	34	35,3%	259	177	46,3%
Menntamálaráðuneyti	163	173	(5,8%)	528	611	(13,6%)
Utanríkisráðuneyti	452	449	0,7%	1.976	1.681	17,5%
Landbúnaðarráðuneyti	31	36	(13,9%)	145	192	(24,5%)
Sjávarútvegsráðuneyti	74	59	25,4%	351	272	29,0%
Dóms- og kirkjumráðun.	53	55	(3,6%)	307	351	(12,5%)
Félagsmálaráðuneyti	50	46	8,7%	234	220	6,4%
Heilbr.- og tryggmrn.	114	97	17,5%	579	533	8,6%
Fjármálaráðuneyti	105	74	41,9%	473	332	42,5%
Samgönguráðuneyti	43	35	22,9%	197	202	(2,5%)
Iðnaðarráðuneyti	51	30	70,0%	225	131	71,8%
Viðskiptaráðuneyti	56	47	19,1%	319	223	43,0%
Umhverfisráðuneyti	74	82	(9,8%)	366	367	(0,3%)
Samt.	1.312	1.217	7,8%	5.959	5.292	12,6%

Ástæða er til þess að benda á að á ýmsa safnliði sem ráðuneytin hafa yfir að segja var bókaður ferðakostnaður. Til þess að gefa hugmynd um umfang þessara liða má nefna að árið 1994 nam bókfærður erlendur ferðakostnaður á safnliðum um 41 m.kr., fjöldi utanlandaferða var 316 og dvalartími 1.207 dagar. Gera má ráð fyrir að hluta þessara ferða hefði allt eins mátt bókfæra á ráðuneytin sjálf.

### Reglur um ferðakostnað

Í gildi eru reglur sem fjármálaráðherra setti 3. febrúar 1992 um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins (nr. 39/1992, með breytingu nr. 569/1994). Reglur þessar eiga jafnt við um ráðuneytin sem ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki. Að því er tekur til erlends ferðakostnaðar eru helstu ákvæði þeirra eftirfarandi:

1) Áður en ferð til útlanda hefst ber að afla skriflegrar heimildar viðkomandi ráðuneytis (þegar ráðuneytin sjálf eiga í hlut hefur verið litið svo á að slíka heimild þurfi ekki). Í heimildinni skal tilgreindur fjöldi ferðadaga og gistinguáttanna.

2) Fargjöld á ferðalögum erlendis skulu greiðast eftir reikningi enda fylgi ávallt farseðlar. Far með flugvélum miðast við venjuleg farrými (ferðamannafarrými) en þó er heimilt er að greiða far á betra farrými fyrir þá sem taka dagpeninga eftir sérreglu (sjá síðar). Far með skipum, lestum eða langferðabifreiðum miðast við far á fyrsta farrými ef við á. Beri nauðsyn til að ferðast með öðrum og kostnaðarsamari hætti en áður er greint, greiðist slíkur kostnaður eftir reikningum sem hlutaðeigandi ráðuneyti úrskurðar enda fylgi reikningi greinargerð um nauðsyn þessa aukakostnaðar.

3) Annar ferðakostnaður en fargjöld greiðist af dagpeningum sem ákveðnir eru af ferðakostnaðarnefnd. Fyrir 1. nóvember 1994 var reglan sú að greiddir voru fullir dagpeningar í samræmi við fjölda ferðadaga og voru bæði brottfarar- og komudagur meðtaldir. Frá 1. nóvember 1994 hafa dagpeningar verið ákveðnir annars vegar vegna gistikostnaðar og hins vegar vegna fæðis og annars kostnaðar. Greiðsla fyrir hverja ferð ræðst síðan af fjölda gistinguáttanna og ferðadaga (brottfarar- og komudagur meðtalin). Skv. túlkun ríkisbókhalds nær þessi breyting ekki til þeirra aðila sem njóta sérkjara á ferðalögum en það er mat Ríkisendurskoðunar að skýrari niðurstaða þurfi að fást um það mál. Af dagpeningum ber að greiða allan venjulegan ferðakostnað annan en fargjöld, s.s. ferðakostnað að og frá flugvöllum, ferðakostnað innan þess svæðis sem dvalið er á, fæði, gistingu, minni háttar risnu og hvers kyns persónuleg útgjöld.

Tvær undantekningar eru gerðar í sambandi við dagpeninga:

- Beri nauðsyn til að hafa meiri háttar risnu á ferðalögum erlendis greiðist slík risna eftir reikningi sem viðkomandi ráðuneyti úrskurðar. Teljist slík greiðsla óþörf skal sá sem risnuna veitti bera þann kostnað sjálfur.
- Styrkir og hvers konar hlunnindi varðandi gistingu og fæði sem ríkisstarfsmenn njóta meðan á dvölinni stendur skulu koma til frádráttar almennum dagpeningagreiðslum eftir því sem við á og unnt er að meta hverju sinni. Greiði aðrir aðilar en íslenska ríkið hluta kostnaðar við ferðalög sem farin eru til útlanda í erindum ríkisins greiðir ríkið mismun þess sem greitt er af öðrum og greiðslu skv. þessum reglum.

4) Ef dvalið er langdvölum erlendis vegna þjálfunar, náms eða eftirlitsstarfa á vegum ríkisins skal greiða dagpeninga skv. reglum sem ferðakostnaðarnefnd setur. Ef sami maður fer oftast en einu sinni á ári (360 dögum) til dvalar á sama stað greiðast ofangreindir dagpeningar eins og um samfellda dvöl sé að ræða. Hér er miðað við að starfsmenn séu í þjálfun vegna síns eiginlega starfs eftir ákvörðun forstöðumanns en ekki við almenn þjálfunarnámskeið.

5) Sérreglur gilda um greiðslu dagpeninga til ráðherra, ráðuneytisstjóra, aðstoðarmanna ráðherra, biskups, ríkisendurskoðanda, hæstaréttardómara, ríkissáttasemjara, forsetaritara og sendiherra. Fyrir ráðherra og forseta hæstaréttar er greiddur gistikostnaður, risnukostnaður og símötöl eftir reikningi. Þeir fá síðan til viðbótar fulla dagpeninga. Séu makar ráðherra með í för fá þeir auk gistingar greiddan helming fullra dagpeninga. Sendiherrum eru auk gisti- og símakostnaðar greiddir 2/3 fullra dagpeninga. Öðrum eru auk gisti- og símakostnaðar greiddir 80% af fullum dagpeningum.

6) Þegar um er að ræða ferðir forstjóra ríkisstofnana getur viðkomandi ráðherra við sérstakar aðstæður vikið frá aðalreglunni um greiðslu ferðakostnaðar og ákveðið að þessum aðilum sé greiddur gistikostnaður og helmingur fullra dagpeninga.

7) Ferðakostnaður greiðist eingöngu fyrir þann sem ferðast til útlanda á vegum ríkisins, en ekki fyrir maka hans eða skyldulið. Sé um að ræða opinbera heimsókn eða mjög sérstakar aðstæður að mati viðkomandi ráðuneytis er þó heimilt að greiða fargjald maka og hálfra dagpeninga vegna hans.

8) Að lokinni ferð skal viðkomandi starfsmaður gera ferðakostnaðarreikning. Honum skal skila til greiðslu eða bókunar ásamt fylgiskjölum innan 30 daga frá komudegi. Ríkisbókhald gefur nánari leiðbeiningar um meðferð og skil ferðareikninga.

9) Sérstakar reglur gilda um greiðslu á ferðakostnaði starfsfólks utanríkisráðuneytisins sem flyst búferlum milli landa á þess vegum. Óþarft er að rekja efni þeirra hér.

Tekið skal fram að fjármálaráðuneytið úrskurðar um gildissvið og efni þessara reglna.

Ríkisendurskoðun setti í október 1989 fram ákveðnar kröfur um frágang ferðareikninga hjá aðalskrifstofum ráðuneytanna. Þær eru eftirfarandi:

1) Áður en ferð er farin þarf að afla heimildar ráðuneytisstjóra fyrir ferðinni. Heimildin skal vera skrifleg og liggja í greiðsludeild ráðuneytisins (í reynd hefur verið látið nægja að ferðareikningar væru samþykktir eftirá af til þess bærum aðila).

2) Yfirstjórn ráðuneytisins getur ákveðið að aðrir yfirmenn heimili og samþykki ferðir og ferðareikninga. Skulu slík skrifleg fyrirmæli varðveitt hjá greiðsludeild ráðuneytisins.

3) Ferðareikninga, sem sendir eru ríkisféhirði eða ríkisbókhaldi til uppgjörðs á ferðakostnaði, skal fylla vandlega út eins og eyðublað ferðareiknings gerir ráð fyrir. Gæta þarf sérstaklega að eftirfarandi komi fram:

- Þegar annar kostnaður en fargjald og dagpeningar er greiddur skal hann sundurliðaður eftir kostnaðartegundum, t.d. hótélkostnaður, risna, akstur, sími.
- Fjöldi daga sem greiddur er með dagpeningum, ásamt upphæð. Þegar ferðast er erlendis, þá SDR á dag og kostnaðargengi SDR.
- Staðgreiðsluskattur skv. reglum þar að lútandi.

4) Öllum ferðareikningum skulu fylgja farseðlar þegar fargjald er tilgreint. Bent skal á að ef farseðill fylgir ekki ferðareikningi er fargjaldið framtalsskylt.

5) Alla ferðareikninga skal undirrita af ráðuneytisstjóra og þeim sem ferðina fór. Yfirstjórn ráðuneytisins getur ákveðið að aðrir yfirmenn undirriti ferðareikninga í stað ráðuneytisstjóra. Skal sú ákvörðun vera skrifleg og liggja fyrir í greiðsludeild ráðuneytisins.

6) Ekki þurfa að gilda sömu áritunar- og samþykktarreglur um ferðir innanlands og ferðir erlendis.

7) Ferðareikningi skal skila til ríkisbókhalds innan mánaðar frá ferðalokum.

**Samningar um afslætti**

Ríkið gerði samning við Flugleiðir um 9-10% afslátt af fargjöldum fyrirtækisins. Afslátturinn er í formi bónusstiga sem koma í stað punkta sem aðrir viðskiptamenn þess geta safnað. Á móti skuldbatt ríkið sig til þess að skipta við félagið nema óviðráðanlegar orsakir krefjist annars. Samningurinn gildir fyrir allar stofnanir ríkisins sem tilgreindar eru í fjárlögum (þ.e. bæði í A- og B-hluta fjárlaga).

Ríkiskaupa leituðu einnig tilboða hjá tíu ferðaskrifstofum um að skipuleggja ferðir, annast afgreiðslu á farseðlum, sjá um hótelpantanir o.fl. Samið var við fjórar ferðaskrifstofur um þjónustuna, þ.e. Ferðaskrifstofu Íslands, Ferðaskrifstofu stúdenta, Flugleiðir og Úrval-Útsýn. Öll fyrirtækin buðu auk þess sérstök kjör, s.s. afslætti, vaxtalaus reikningsviðskipti o.fl.

Öllum ofangreindum samningum var sagt upp á árinu 1995.

Í töflum sem birtar eru hér á eftir er kostnaður við ferðalög sem bókfærð eru á ráðuneytin sundurliðaður eftir áfangastöðum. Það þarf að sjálfsgöðu ekki að koma á óvart að kostnaðurinn er einkum vegna ferðalaga til hinna Norðurlandanna og ríkja í Vestur-Evrópu, enda mest samskipti við þau lönd. Í annari töflu er ferðakostnaður sundurliðaður eftir tilefni ferða.

Tafla 34. Kostnaður við ferðalög ráðuneytanna árið 1994 eftir áfangastöðum

<i>Í m.kr.</i>	<i>Norður- lönd</i>	<i>Vestur- Evrópa</i>	<i>Önnur Evrópu- lönd</i>	<i>Norður- Ameríka</i>	<i>Suður- Ameríka</i>	<i>Önnur lönd</i>	<i>Óskipt</i>	<i>Ferða- kostn. samt.</i>
Forsrn.	4.107	4.064	0	148	0	2.193	(321)	10.191
Menntn.	9.008	6.328	254	184	0	320	0	16.094
Utannr.	11.493	34.205	6.050	11.984	2.743	9.646	5.706	81.827
Landbrn.	2.810	2.608	0	97	0	0	0	5.515
Sjávútrn.	5.157	3.243	0	2.174	1.450	0	195	12.219
Dómsrn.	3.476	4.061	179	185	0	0	0	7.900
Félmrn.	4.101	1.655	134	0	0	0	(46)	5.844
Heilbrn.	8.100	4.060	2.089	1.391	0	657	(454)	15.843
Fjármrn.	5.956	8.032	327	703	0	54	0	15.072
Samgrn.	3.407	3.128	0	0	0	713	0	7.248
Iðnrn.	3.468	3.841	0	0	0	0	(206)	7.103
Viðskrn.	1.902	6.868	703	388	0	0	(615)	9.246
Umhvrn.	5.526	2.335	0	1.317	1.282	628	(63)	11.025
Samt.	68.511	84.428	9.735	18.571	5.475	14.210	4.196	205.127

Tafla 35. Kostnaður við ferðalög ráðuneytanna árið 1994 eftir tilefni ferða

<i>Í m.kr.</i>	<i>Fundur</i>	<i>Ráðstefna</i>	<i>Námsferð/ þjálfun</i>	<i>Opinber heimsókn</i>	<i>Kynnis- ferð</i>	<i>Annað</i>	<i>Ótilgr./ óskipt</i>	<i>Samt.</i>
Forsrn.	4.527	3.020	110	2.041	148	666	(321)	10.191
Menntn.	12.339	2.761	0	0	528	466		16.094
Utannr.	38.061	3.099	0	13.882	702	5.706	20.376	81.827

Landbrn.	4.833	196	0	383	103	0	0	5.515
Sjávútrn.	8.569	1.211	0	1.435	441	368	195	12.219
Dómsrn.	6.103	536	0	0	595	666	0	7.900
Félmrn.	4.909	823	158	0	0	0	(46)	5.844
Heilbrn.	11.023	2.475	213	0	1.778	807	(454)	15.843
Fjármrn.	12.478	1.868	209	0	517	0	0	15.072
Samgrn.	6.148	1.039	0	0	0	0	61	7.248
Iðnrn.	6.456	316	151	251	134	0	(205)	7.103
Viðskrn.	9.025	159	388	0	289	0	(615)	9.246
Umhvrn.	8.569	1.702	0	817	0	0	(63)	11.025
Samt.	133.039	19.205	1.229	18.809	5.236	8.680	18.928	205.127

Það er mat Ríkisendurskoðunar eftir að hafa skoðað ferðakostnað ráðuneytanna og reyndar ýmissa annarra stofnana, að full ástæða sé til þess að breyta fyrirkomulagi mála varðandi greiðslu á ferðakostnaði. Í því sambandi er sjónum ekki síst beint að dagpeningakerfinu.

Kosturinn við að greiða dagpeninga vegna ferðakostnaðar er aðallega sá að kerfið er einfalt í framkvæmd. Það kallar ekki á að lagðir séu fram kostnaðarreikningar, ágreiningur verður ekki um einstaka kostnaðarliði og menn vita nákvæmlega til hversu mikils kostnaðar þeir geta stofnað.

Aftur á móti fylgir því sá ókostur að erfitt getur verið að ákveða dagpeninga svo að réttmætt þyki. Fjárhæð dagpeninga kann í vissum tilvikum vart að hrökkva fyrir eðlilegum útgjöldum vegna ferðarinnar en í öðrum að skila ferðalöngum beinum fjárhagslegum ávinningi. Almennt séð verður þó að telja að dagpeningar séu ekki of naumt skammtaðir.

Sumir fá bæði greidda dagpeninga og útlagðan kostnað skv. reikningi. Dagpeningar eru við þær aðstæður að hluta til launauppbót og eru skattlagðir sem slíkir. Að mati Ríkisendurskoðunar er slíkt fyrirkomulagt óeðlilegt þar sem það gefur ranga mynd af raunverulegum ferða- og launakostnað ráðuneytanna auk þess að geta hugsanlega virkað sem hvati til ónauðsynlegra ferðalaga.

Að mati Ríkisendurskoðunar er hugsanlegt að greiðsla á ferðakostnaði skv. framlögðum reikningum geti sparað ríkissjóði útgjöld. Þá er gengið út frá því að aldrei sé greiddur nema útlagður ferðakostnaður upp að ákveðnu hámarki sem ákveða mætti með sama hætti og dagpeninga núna. Að sjálfsgöðu gætu gilt mismunandi reglur um farrými og gistingu eftir því hver á í hlut. Aðalatriðið er að tryggja svo sem kostur er að aðeins sannanlegur og réttmætur ferðakostnaður sé greiddur.

## Risna og tengdur kostnaður

Árið 1994 nam kostnaður ráðuneytanna vegna risnu, gjafa, veitinga og funda samtals 90,7 m.kr. Þar vó risnukostnaður þyngst eða 69,6 m.kr. Kostnaður vegna kaupa á ýmis konar veitingum, sem ekki var flokkaður sem risna, var 14,8 m.kr. Kostnaður við kaup á gjöfum var 1,9 m.kr. og loks var fundakostnaður 3,9 m.kr. Árið áður nam þessi kostnaður í heild 85,8 m.kr.

Eitt ráðuneytanna sker sig úr hvað varðar fjárhæð risnu og tengdra útgjalda en það er utanríkisráðuneytið sem stofnaði til ríflega fimmtungs af þessum kostnaði. Næst kom menntamálaráðuneytið með um 13% útgjaldanna.

Algengast er að stofnað sé til risnuútgjalda vegna erlendra gesta, s.s. vegna funda hérlendis með erlendum aðilum eða opinberra heimsókna. Um 45% af risnukostnaði tengist slíkum tilefnum. Tæplega fjórðungur risnuútgjalda er vegna þess að ráðuneytin efna til móttöku fyrir ýmsa hópa og félagasamtök. Um tíundi hluti risnukostnaðarins er vegna starfsmanna ráðuneytanna, s.s. vegna árshátíða. Það sem eftir stendur er risna vegna funda með innlendum aðilum, risna á ferðalögum hvort sem er erlendis eða innanlands, o.fl.

Fast risnufé var bókað hjá tveimur ráðuneytum, sjávarútvegs- og fjármálaráðuneyti. Tveir starfsmenn ráðuneytanna fóru til starfa hjá sendiráði Íslands í Brussel og nutu þeir sambærilegra kjara og gilda um starfsmenn utanríkisþjónustunnar sem dvelja erlendis.

Tafla 36. **Kostnaður ráðuneyta vegna risnu, veitinga og gjafa árið 1994**

<i>Í þ.kr.</i>	<i>Risna skv.reikn.</i>	<i>Fast risnufé</i>	<i>Gjafir</i>	<i>Máltíðir/ kaffiveit.</i>	<i>Mat- og drykkjar- vörur</i>	<i>Önnur matvæli</i>	<i>Funda- kostnaður</i>	<i>Samt.</i>
Forsrn.	3.930	0	190	883	493	54	74	5.624
Menntn.	8.442	0	157	2.042	776	16	114	11.547
Utanrn.	18.527	0	595	1.274	346	17	862	21.621
Landbrn.	4.327	0	66	354	109	0	233	5.089
Sjávútrn.	2.751	281	154	370	650	7	69	4.282
Dómsrn.	4.110	0	5	574	103	10	533	5.335
Félmrn.	4.748	0	4	1.322	99	17	358	6.548
Heilbrn.	6.864	0	69	249	155	0	41	7.378
Fjármrn.	3.089	285	72	897	1.095	117	495	6.050
Samgrn.	5.697	0	207	610	298	20	29	6.861
Iðnn.	1.622	0	204	243	30	0	192	2.291
Viðskrn.	3.071	0	135	376	40	2	255	3.879
Umhvrn.	2.460	0	31	957	157	2	599	4.206
Samtals	69.639	566	1.888	10.152	4.352	262	3.855	90.711

Tafla 37. **Tilfni risnu hjá ráðuneytum árið 1994**

<i>Í þ.kr.</i>	<i>Erlendir aðilar</i>	<i>Móttaka á hópum</i>	<i>Ferðalög</i>	<i>Annað</i>	<i>Samt.</i>
Forsætisráðuneyti	1.891	701	283	1.055	3.930
Menntamálaráðuneyti	5.007	1.624	460	1.352	8.442
Utanríkisráðuneyti	11.804	470	1.043	5.210	18.527
Landbúnaðarráðuneyti	1.413	2.145	86	683	4.327
Sjávarútvegsráðuneyti	753	1.327	56	615	2.751
Dóms- og kirkjumráðun.	2.691	677	0	742	4.110
Félagsmálaráðuneyti	1.212	980	172	2.384	4.748
Heilbr.- og tryggmrn.	1.583	2.657	121	2.503	6.864
Fjármálaráðuneyti	733	796	40	1.520	3.089
Samgönguráðuneyti	2.140	2.901	52	604	5.697
Iðnaðarráðuneyti	539	276	229	578	1.622
Viðskiptaráðuneyti	620	289	418	1.744	3.071
Umhverfisráðuneyti	853	1.002	126	479	2.460
Samt.	31.239	15.845	3.086	19.469	69.639

**Reglur um risnuhald**

1992. Ákvæði þeirra eru eftirfarandi:

**1) Skilgreining risnu.** Með risnu er átt við kostnað sem stofnun eða embætti efnir til í þeim tilgangi að sýna þeim er risunnar nýtur, gestrisni, þakklæti eða viðurkenningu.



**2) Skilyrði risnuhalds.** Fullnægjandi tilefni skal ávallt vera til þess að risna sé veitt, sem og fjárheimild og skrifleg heimild yfirmanns stofnunar eða hlutaðeigandi ráðuneytis.

**3) Frágangur risnureikninga.** Við frágang risnureiknings skal eftirfarandi skilyrði uppfyllt: (a) Reikningurinn þarf að vera skýrt sundurliðaður þannig að sjá megi hvers eðlis útgjöldin eru og umfang þeirra. (b) Reikningurinn þarf að vera áritaður af forstöðumanni stofnunar. Ef um hærri risnu er að ræða ber ríkisstofnunum að hafa samráð við viðkomandi ráðuneyti. (c) Tilefni risunnar og rökstuðning þarf ófrávíkjanlega að rita á reikninginn eða á fylgiblað með honum. Þar skal ennfremur greint frá því hverjir nutu risunnar. Jafnframt skal greint frá því hvort samráð var haft við viðkomandi ráðuneyti.

**4) Afgreiðsla risnureikninga.** Uppfylli risnureikningar ekki ofangreind skilyrði varðandi frágang, skal ríkisféhirðir eða annar greiðsluáðili ekki greiða reikninginn heldur endursenda hann til viðkomandi stofnunar með tilmælum um úrbætur.

**5) Endurskoðun risnureikninga.** Ríkisendurskoðun leggur mat á risnukostnað og er meginreglan sú að kostnaður vegna risnu eigi að vera í lágmarki. Telji Ríkisendurskoðun að reikningur uppfylli ekki framangreind skilyrði getur stofnunin krafist nánari skýringa. Séu þær skýringar ekki viðhlítandi tilkynnir Ríkisendurskoðun hlutaðeigandi ráðuneyti að reglur þessar hafi verið brotnar og getur ráðuneytið þá áminnt viðkomandi forstöðumann eða gengið til annarra viðeigandi aðgerða.

Ríkisendurskoðun setti í október 1989 fram ákveðnar kröfur um frágang risnureikninga hjá aðalskrifstofum ráðuneytanna. Þær eru sem hér segir:

1) Reikninga yfir risnu og viðlíka kostnað má ekki afgreiða til greiðslu nema fyrir liggja skriflegt samþykki ráðherra eða ráðuneytisstjóra.

2) Yfirstjórn ráðuneytis getur ákveðið að fela öðrum yfirmönnum áritun risnureikninga. Í þeim tilvikum skal liggja fyrir skriflega hvaða risnu viðkomandi ber ábyrgð á. Slíkar skriflegar heimildir skulu liggja fyrir í greiðsludeild ráðuneytisins.

3) Í sérstökum afmörkuðum tilfellum má haga fyrirkomulagi á annan hátt. Dæmi: Ákveðnum starfsmanni er falin umsjón með framkvæmd ráðstefnu, fundar eða annars fyrirfram ákveðins atburðar. Þar sem fyrir liggur dagskrá sem kallar á risnuútgjöld. Skal þá skrifleg heimild yfirstjórnar til viðkomandi aðila liggja fyrir hjá greiðsludeild ráðuneytis og er þá áritun viðkomandi starfsmanns á reikninginn fullnægjandi heimild.

4) Ráðherra og/eða ráðuneytisstjóri eiga að árita reikninga vegna risnu sem þeir standa fyrir.

5) Tilefni risnu skal ófrávíkjanlega ritað á reikninginn eða á fylgirit með honum.

#### **.Reglur um notkun almannaafjár til tækifærisgjafa**

**1. gr.** Óheimilt er að verja fé ríkisins til tækifærisgjafa, nema í tilfellum sem um ræðir í 2. og 3. gr.

**2. gr.** Í sambandi við opinberar og óopinberar heimsóknir er heimilt að gefa gjafir í samræmi við venjur er myndast hafa.

**3. gr.** Ráðherra getur í sérstökum tilfellum heimilað gjafir, sem viðurkenningu fyrir gott starf í þágu ríkisins enda sé verði þeirra í hóf stillt.

Þessar reglur voru samþykktar á ríkisstjórnarfundi 26. nóvember 1985.

Áð mati Ríkisendurskoðunar er kostnaður ráðuneytanna vegna risnu í flestum tilvikum eðlilegur og gerði stofnunin ekki athugasemdir við einstök risnutilefni. Þó skal áréttað að gæta verður hófs í risnuútgjöldum og forðast að stofna til slíks kostnaðar nema góð og gild rök séu fyrir að láta skattgreiðendur bera hann. Mikilvægt er að gerður sé skýr greinarmunur á opinberum útgjöldum og einkaútgjöldum í stóru sem smáu.

Ekki eru nógu skýrar línur um hvernig færa ber risnu og skyldan kostnað. Mikilvægt er að risnukostnaður sé rétt bókfærður þannig að draga meggi fram hversu hár þessi kostnaður er í raun og veru. Í þessu sambandi er ástæða til að vekja athygli á eftirtöldum atriðum. Í fyrsta lagi ber ávallt að gjaldfæra risnukostnað sem ráðuneytin stofna til hjá aðal-skrifstofu viðkomandi ráðuneytis -- ekki á ýmskonar safnliði sem þau hafa yfir að ráða. Í öðru lagi þarf að gera greinarmun á risnu og öðrum kostnaði. Þetta á ekki síst við um liði eins og „keyptar máltíðir og kaffiveitingar“ og „annan fundakostnað“ en risnuútgjöld eru stundum færð á þá. Reyndar ætti að bókfæra allan kostnaður sem stofnað er til í því skyni að sýna gestrisni, þakklæti eða viðurkenningu sem risnu. Skiptir þá ekki máli þó um sé að ræða kostnað vegna fargjalda, leigugjöld, akstur o.s.frv. Hér er það tilgangur kostnaðarins sem skiptir máli um bókun en ekki kostnaðartegundin. Gjafir á ávallt að tilgreina sem slíkar en ekki færa þær á liði eins og t.d. „bækur, tímarit, blöð“ (jafnvel þó verið sé að gefa bók).

Gera verður kröfu um að fullnægjandi greinargerð um risnukostnað sé að finna í bókhaldsgögnum sem henni tengjast. Sem fyrr segir þarf reikningur að vera skýrt sundurliðaður, fram komi hverjir nutu risnunnar, auk þess sem tilefni risnunnar og rökstuðning fyrir henni þarf að rita á reikninginn eða á fylgiblað með honum. Reikningur þarf ávalt að vera áritaður af til þess bærum aðila. Þessi atriði eru nauðsynleg svo til þess bærir aðilar geti dæmt um hvort útgjöldin séu eðlileg.

## Aðkeypt sérfræðipjónusta

Á árinu 1994 keyptu ráðuneytin sérfræðipjónustu af ýmsu tagi fyrir 59,4 m.kr. Samsvarandi fjárhæð á árinu 1993 nam hins vegar 65,6 m.kr. Sem hlutfall af heildargjöldum er þessi kostnaðarliður á bilinu 3-4%. Mest sérfræðipjónusta, eða um fjórðungur, var keypt af viðskiptafræðingum, hagfræðingum, rekstrarráðgjöfum, löggiltum endurskoðendum og öðrum sérfræðingum á viðskiptasviðinu. Um 12% var lögfræðilegs eðlis. Þess má geta að á ýmsa safnliði sem ráðuneytin hafa

yfir að segja voru færð kaup á sérfræðiþjónustu fyrir mun hærri fjárhæð eða 351 m.kr.

Ætla má að leitað sé til sérfræðinga utan ráðuneytanna ef næg sérfræðipækking er ekki til staðar innan þeirra á viðkomandi sviði. Sú staðreynd að stærstur hluti sérfræðiþjónustunnar er vegna ýmiskonar fjármála- og rekstrarlegra viðfangsefna kann því að benda til þess að ráðuneytin sjálf séu fremur illa í stakk búin til að annast vinnu við slík mál.

Tafla 38. Kostnaður ráðuneytanna við kaup á sérfræðiþjónustu árið 1994

<i>Í þ.kr.</i>	<i>Viðskipta- fræðingar o.fl. <sup>1)</sup></i>	<i>Lög- fræð- ingar</i>	<i>Verk- fræð. o.fl. <sup>2)</sup></i>	<i>Læknar o.fl. <sup>3)</sup></i>	<i>Þýð. og túlkar</i>	<i>Hug- bún.- gerð</i>	<i>Listam./ höf.rétt.</i>	<i>Annað</i>	<i>Samt.</i>
Forsrn.	194	902	851	0	261	106	79	1.191	3.584
Menntn.	737	801	0	35	958	630	300	876	4.337
Utanrn.	331	2.494	1.498	5.354	1.001	658	2.797	2.213	16.346
Landbrn.	2.029	1.664	0	23	20	17	0	186	3.939
Sjávútrn.	132	243	0	22	617	0	0	112	1.126
Dómsrn.	1.324	244	670	0	1.206	27	0	136	3.607
Félmrn.	1.311	17	137	19	394	108	60	1.374	3.420
Heilbrn.	3.168	60	50	1.060	45	929	163	792	6.267
Fjámrn.	2.296	56	127	3	157	525	103	211	3.478
Samgrn.	1.929	70	16	123	367	410	0	754	3.669
Iðnn.	772	243	191	0	160	52	25	491	1.934
Viðskrn.	561	788	1.160	1	480	224	0	504	3.718
Umhvrn.	1.723	143	461	11	89	25	13	1.460	3.925
Samt.	16.507	7.725	5.161	6.651	5.755	3.711	3.540	10.300	59.350

1) Viðskiptafræðingar, hagfræðingar, löggiltir endurskoðendur og rekstrarráðgjafar.

2) Verkfræðingar, tæknifræðingar og arkitektar.

3) Læknar, hjúkrunarfræðingar og sjúkráþjálfarar.

Engar sérstakar reglur gilda um heimildir ráðuneyta eða ríkisstofnana til þess að stofna til kostnaðar vegna sérfræðiþjónustu. Til þess að tryggja að að fagleg sjónarmið og hagsýni ríki þegar stofnað er til kostnaðar við kaup á sérfræðiþjónustu telur Ríkisendurskoðun þó að gæta verði eftirtalinnna atriða.

- Skoða ætti þörfina fyrir utanaðkomandi sérfræðinga og hvers vegna ástæða sé til að leita til slíkra aðila í stað þess að verkefni sé innt af hendi af starfsmönnum viðkomandi ráðuneytisins, öðrum ráðuneytum eða stofnunum ríkisins.
- Ef niðurstaðan er sú að vandlega athuguðu máli að rétt sé að kaupa sérfræðiþjónustu af utanaðkomandi aðilum ber að skilgreina verkefnið nákvæmlega, hvað í því felst, hversu langan tíma það megi taka, hvað

Það má mest kosta, hvaða aðilar geta leyst það af hendi og hvernig viðkomandi sérfræðingur á að skila því af sér (t.d. með skýrslu eða greinargerð sé um slíkt að ræða).

- Þjóða ætti verkefni út sé það til þess fallið en afla verðtilboða að öðrum kosti. Leita ætti til sérfræðinga með menntun og sérþekkingu á viðkomandi sviði.
- Eðlilegt er að gerður sé skriflegur samningur við þann aðila sem valinn er til að leysa verkefnið af hendi þar sem fram komi hvað í verkefninu felst, hvenær beri að ljúka því, þóknun og önnur þau atriði sem máli skipta.

Það er mat Ríkisendurskoðunar eftir að hafa yfirfarið kaup á sérfræðipjónustu hjá ráðuneytunum að ákvarðanataka og eftirlit í sambandi við þessi mál sé í mörgum tilfellum áfátt þegar litið er til ofangreindra sjónarmiða. Í ýmsum tilvikum voru ekki sannfærandi rök að baki þeirri ákvörðun að leita til utanaðkomandi sérfræðinga, yfirleitt var ekki leitað verðtilboða, skriflegir samningar voru sjaldnast gerðir, verkefni voru illa skilgreind, tímamörk voru óljós og eftirliti með kostnaði var áfátt. Dæmi eru um að einstakir ráðherra hafi haft bein afskipti af ráðningu sérfræðinga og lagt fyrir um hvaða kjör slíkum aðilum skyldu boðin. Að mati Ríkisendurskoðunar er óheppilegt að ráðherrar hafi bein afskipti af ráðningu sérfræðinga.

## Styrkir og framlög

Styrkir og framlög til ýmissa aðila sem greiddir voru af fjárveitingum aðalskrifstofa ráðuneytanna á árinu 1994 námu 46,2 m.kr. Árið þar áður nam kostnaður vegna þessa 58,4 m.kr. Þessi kostnaðarliður virðist því liggja á bilinu 2,5-3,5% af heildarútgjöldum. Hér er því ekki um stóran kostnaðarlið að ræða, en á móti kemur að ráðuneytin hafa yfir að ráða ýmsum safnliðum á fjárlögum þar sem veitt eru framlög og styrkir.

Umfang styrkja og framlaga sem hin ýmsu ráðuneyti veita er bersýnilega mjög breytilegt. Á árinu 1994 var bókfærður kostnaður utanríkisráðuneytis vegna styrkja og framlaga þannig 19,1 m.kr. en aðeins 10 þúsund krónur hjá sjávarútvegsráðuneyti. Árið 1993 var kostnaðurinn mestur aftur á móti mestur hjá forsætisráðuneyti eða 26,4 m.kr. Skýrist það af framlögum vegna lýðveldishátíðar á Þingvöllum það ár.

Tafla 39. Styrkir og framlög sem gjaldfærð eru hjá ráðuneytunum

<i>I þ.kr.</i>	1994	1993
Forsætisráðuneyti	2.300	26.400
Menntamálaráðuneyti	174	77
Utanríkisráðuneyti	19.070	11.419
Landbúnaðarráðuneyti	3.983	5.596
Sjávarútvegsráðuneyti	10	200
Dóms- og kirkjumráðun.	1.135	0
Félagsmálaráðuneyti	1.694	0
Heilbr.- og tryggnrn.	2.588	187
Fjármálaráðuneyti	60	445
Samgönguráðuneyti	4.000	2.200
Iðnaðarráðuneyti	20	35
Viðskiptaráðuneyti	6.468	8.704
Umhverfisráðuneyti	4.700	3.181
Samtals	46.202	58.444

Styrkir og framlög sem ráðuneytin veittu á árunum 1993 og 1994 voru af ýmsum toga. Fyrra árið runnu u.þ.b. fjórir fimmtu hlutar þeirra til einstaklinga og samtaka en hitt til fyrirtækja og ríkisstofnana. Síðara árið fengu einstaklingar og samtök ríflega helminginn, fyrirtæki tæpan fjórðung en annað fór til ríkisfyrirtækja og erlendra aðila. Fjárheimild vegna styrkja og framlaga er að jafnaði sótt í svokallað „ráðstöfunarfé“ ráðherra. Það er fjárlagaliður innan hvers ráðuneytis sem ráðherra ákveður hvernig skuli ráðstafað. Framlagi á þessa liði er ætlað að mæta ýmsum ófyrirséðum útgjöldum. Í fjárlögum fyrir árið 1994 var veitt fjárhæð á bilinu 3 til 8 m.kr. til hvers ráðuneytis vegna þessa, nema til menntamálaráðuneytis sem fékk 18 m.kr.

Engar sérstakar reglur eru til um styrki og framlög sem ráðuneytin veita, ekki frekar en um kaup á sérfræðiþjónustu. Til þess að tryggt sé að eðlileg stjórnsýsluleg sjónarmið ríki ferðinni við úthlutun styrkja og framlaga virðist m.a. óhjákvæmilegt að auglýsa eftir umsóknum um styrki, umsóknir þarf að meta á faglega hátt og sá sem tekur ákvörðunina þarf að geta rökstutt forsendur þess að erindi er hafnað. Loks kann í ýmsum tilvikum að vera eðlilegt að fylgst sé með því að styrkur sé notaður til þess sem ætlast var til.

Það er mat Ríkisendurskoðunar eftir að hafa athugað styrkveitingar ráðuneytanna að ofangreindra sjónarmiða sé almennt ekki gætt. Þannig varð ekki ætíð séð hvernig styrkveiting eða framlag tengdist starfsemi viðkomandi ráðuneytis. Engar skriflegar reglur eru til staðar um hvernig styrki rétt sé að veita og hvernig meðhöndla beri umsóknir. Skriflegar greinargerðir um afgreiðslu mála liggja heldur ekki fyrir. Almennt hefur ekki verið auglýst eftir umsóknum um styrki né fylgst með hvort styrkjum hafi verið ráðstafað í samræmi við umsókn.

Ríkisendurskoðun telur reyndar að ráðuneytin séu almennt vanbúin til þess að úthluta styrkjum. Flestar ákvarðanir sem teknar eru í ráðuneytunum eru fordæmisgefandi. M.ö.o. eru ráðuneytin skuldbundin til þess að afgreiða sambærileg mál með sama hætti svo lengi sem almennri stefnumörkun á viðkomandi sviði er ekki breytt. Í mörgum tilvikum er erfitt að samræma slíkt verklag að styrkjaúthlutunum. Í þessu sambandi ber einnig að hafa í huga að ýmsum opinberum aðilum hefur verið falið það hlutverk að úthluta styrkjum til viðkomandi málaflokks.

## Safnliðir

Í fjárlögum eru ýmsir fjárlagaliðir sem ekki falla undir svið einstakra stofnana eða þar sem skipting fjárveitingar niður á stofnanir hefur ekki verið ákveðin í fjárlögum. Af þessu leiðir að slíkir safnliðir eru margir hverjir á forræði ráðuneytanna sjálfra sem taka þá ákvörðun um gjaldfærslu á þessa liði eða flutning fjárheimilda á milli þeirra og annarra fjárlagaliða.

Tafla 40. Ýmsir kostnaðarliðir sem færður er á safnliði árið 1994

Í þ.kr.	Laun og launatengd gjöld	Erlendur ferða-kostnaður	Risna	Risnu-tengdir liðir	Aðkeypt sérfræðisþjón. *)	Styrkir og framlög
Forsrn.	10.145	124	3.059	6.548	35.941	10.045
Menntn.	150.991	24.800	1.395	2.120	32.350	794.888
Utanrn.	14.380	1.490	7	0	229	437.289
Landbrn.	16.819	365	82	139	2.529	17.191
Sjávútrn.	7.048	1.744	42	281	16.678	62.363
Dómsrn.	45.949	4.469	1.083	490	65.116	30.892
Félmrn.	38.515	6.559	1.782	459	9.107	364.046
Heilbrn.	19.526	30.956	369	0	13.116	608.723
Fjármrn.	65.551	0	125	336	149.649	298.636
Samgrn.	4.831	354	838	73	6.183	132.458
Iðnnr.	3.184	624	300	179	3.536	610.500
Viðskrn.	2.648	0	48	60	2.487	9.616
Umhvrn.	7.904	1.601	550	244	14.269	3.681
Samt.	387.491	73.086	9.680	10.929	351.190	3.380.328

\*) Án tölvuvinnslu.

Segja má að margir safnliðir þjóni þeim tilgangi að taka við fjárheimildum og gjaldfærslum þeim tengdum sem ekki falla undir aðra fjárlagaliði. Til hagræðis eru slíkar fjárheimildir oft tilgreindar undir einum og sama fjárlagaliðnum. Safnliðum er þá skipt upp í mörg

viðfangsefni og fjárheimildir ákveðnar fyrir hvert þeirra um sig. Safnliðirnir sem um ræðir eru ýmis konar:

Í fyrsta lagi má nefna óskiptan kostnað við rekstur stofnana og málaflokka. Þegar fjárlög eru afgreidd liggur hugsanlega ekki fyrir hvernig kostnaður muni falla til á einstakar stofnanir og þ.a.l. er samþykkt óskipt fjárheimild vegna þeirra. Hér getur verið um að ræða kostnað vegna viðhalds á húsnæði, við barnsburðarleyfi starfsfólks o.fl.

Í öðru lagi eru framlög til aðila sem ekki falla undir verkefni þeirra stofnana sem tilgreindar eru í fjárlögum. Má sem dæmi nefna framlög til menningarstarfsemi, til aðila vinnumarkaðarins o.þ.h.

Í þriðja og síðasta lagi er um að ræða kostnað við starfsemi ýmissa nefnda, ráða og annarra slíkra aðila sem ekki er sérstakur fjárlagaliður fyrir.

Við athugun á bókhaldslegri meðferð safnliða sem heyra undir ráðuneytin hefur Ríkisendurskoðun komist að eftirfarandi niðurstöðum:

- Svo virðist sem tilhneiging sé til þess að gjaldfæra kostnað, sem eðlilegt væri að tengja aðalskrifstofum ráðuneytanna, á ýmsa safnliði sem ráðuneytin hafa yfir að segja. Það þekkist einnig að fjárheimildir sem veittar eru vegna slíkra safnliða séu fluttar yfir á ráðuneytin sjálf til þess að hækka fjárheimildir þeirra án þess að séð verði að kostnaður, sem fjárveiting var ætluð til, sé færður þar.
- Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til þess að skilgreina betur en nú er gert hvaða kostnað ber að færa til gjalda á safnliðum. Eðlilegt er að allur kostnaður sem heimfæra má undir starfsemi einstakra stofnana sé gjaldfærður á þær. Fjárheimildir sem útgjöldin eru grundvölluð á ættu með sama hætti að færa á stofnanirnar.
- Ef ekki er unnt í fjárlögum að skipta fjárveitingum strax á einstakar stofnanir, er eðlilegt að fjárheimildir vegna óskipts kostnaðar sé millifærðar á viðkomandi stofnanir innan ársins enda sé kostnaður þá ekki gjaldfærður á safnliðinn. Með þessu móti gefur bókhaldið nákvæmari upplýsingar um raunverulegan kostnað við rekstur þeirra stofnana sem í hlut eiga<sup>14</sup>.

### Forsætisráðuneyti

Einn safnliður „01-190 Ýmis verkefni“ er í umsjón ráðuneytisins. Árið 1994 nam kostnaður á honum 203 m.kr og vógu þar þyngst útgjöld

<sup>14</sup> Þetta er enda í samræmi við ákvæði 20. gr. reglugerðar um bókhald ríkisins nr. 533/1975.

vegna lýðveldishátíðar á Þingvöllum og endurbyggingar ráðherrabústaðarins við Tjarnargötu. Aðkeypt sérfræðipjónusta tengist að stórum hluta þessum viðfangsefnum. Þá er kostnaður vegna ýmissa nefnda færður á þennan lið.

Gerð er athugasemd við að enda þótt kostnaðaráætlun vegna framkvæmda við ráðherrabústaðinn hafi legið fyrir og ákvörðun verið tekin um að ráðast í þær, var ekki áætlað fyrir kostnaði í fjárlögum nema að litlu leyti. Í fjárlögum voru veittar 7,9 m.kr. til verksins en kostnaður á árinu 1994 varð 54,7 m.kr. Mismunurinn var brúaður með millifæslu fjárheimilda af lið „09-990 Ríkisstjórnarákvarðanir“ og með fjárákalogum. Svo virðist sem að ekki hafi verið gerð grein fyrir heildarkostnaði vegna framkvæmdanna þegar upphaflega var sótt um fjárveitingu vegna þeirra, en kostnaður við þær bæði árin 1993 og 1994 nemur um 74 m.kr.

Þá var gerð athugasemd við að kostnaður vegna nefnda var ekki nema að hluta bókfærður á viðfangsefni þeirra. Eðlilegt er að allur kostnaður við starf tiltekinnar nefndar sé bókaður á hana.

### **Menntamálaráðuneyti**

Að þessu sinni voru skoðaðir 17 safnliðir sem heyra undir menntamálaráðuneytið. Umfang safnliða hjá ráðuneytinu er mjög mikið enda ýmis kostnaður vegna skóla og menningarmála bókfærður á slíka liði. Alls nam kostnaður sem bókfærður var á safnliði ráðuneytisins 1004 m.kr. árið 1994. Launakostnaður nam þar af 151 m.kr. og voru um 40% vegna framhalds- og grunnskóla, um þriðjungur vegna fullorðinsfræðslu fatlaðra en það sem eftir stendur skiptist á ýmis smærri viðfangsefni. Talsverður ferðakostnaður var bókaður á safnliði eða um 25 m.kr. Þar af eru 15 m.kr. sem tengjast þáttöku Íslands í Evrópusamstarfi. Hátt í helmingur sérfræðipjónustu sem færð var á safnliði var vegna hugbúnaðargerðar. Umfang styrkja og framlaga er mjög mikið á safnliðum ráðuneytisins eða 795 m.kr. Af þeirri fjárhæð voru 283 m.kr. vegna styrkja til listamanna. Af öðrum stórum liðum má nefna að 95 m.kr. voru vegna alþjóðlegra samskipta, 84 m.kr. gengu til jöfnunar á námskostnaði og 72 m.kr. runnu til ýmissa íþróttamála.

Stór hluti af fjárveitingum vegna safnliða voru ónýttar í árslok bæði 1993 og 1994. Getur það bent til þess að fjárlagagerðin sé ekki nægjanlega í takt við framvindu mála. Þannig má nefna að veitt er fé til framkvæmda sem síðan hefjast ekki fyrir en síðar.



Dæmi um vafasama millifærslu fjárheimilda er þegar 200 m.kr. voru fluttar af framkvæmdafé vegna framhaldsskóla yfir á fjárlagalið Þjóðarbókhlöðu í árslok 1994. Fjárlaganefnd mun hafa fallist á þessa ráðstöfun til að ljúka mætti framkvæmdum við Þjóðarbókhlöðuna í tíma en það orkar hins vegar tvímælis að slíkt skuli gert án þess að formleg heimild í fjárlögum eða fjárukalögum sé til staðar. Formleg heimild til þessarar ráðstöfunar fékkst ekki fyrr en árið 1995.

Af öðrum athugasemdum vegna safnliða má nefna að talsvert var um úppgerða viðskiptareikningar, s.s. vegna ferðakostnaðar. Þá var bent á að almennt væri ekki leitað tilboða í sérfræðipjónustu nema hugbúnaðargerð. Loks var athygli vakin á að ekki væri ásættanlegt að verktakasamningar væru í gangi árum saman án þess að verkhlutum sé skilað eða gerðar áfangaskýrslur um framvindu verksins. Eitt verkefni sem hófst árið 1987 hafði t.d. sætt litlu eftirliti af hálfu ráðuneytisins.

### Utanríkisráðuneyti

Safnliðir sem heyra undir utanríkisráðuneytið voru þrír á árinu 1994 og nam samanlagður kostnaður vegna þeirra 457 m.kr. sem sundurliðast þannig:

03-391	Þróunarmál og alþjóðlegt hjálparstarf	86,1
03-399	Ýmis utanríkismál	54,1
03-401	Alþjóðastofnanir	316,4

Undir þróunarmál og alþjóðlegt hjálparstarf eru gjaldfærð framlög til Háskóla Sameinuðu þjóðanna, Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP, aðstoð við Palestínnumenn auk ýmissa annarra framlaga til þróunarmála. Undir ýmis utanríkismál eru fyrst og fremst gjaldfærðir styrkir vegna markaðsátaks í löndum EES. Á fjárlagalið vegna alþjóðastofnana eru færð framlög til alþjóðlegra stofnana og samtaka sem Ísland á aðild að. Um 45% af framlaginu tengist EFTA og um 35% Sameinuðu þjóðunum og verkefnum á þeirra vegum. Launakostnaður sem færður var á safnliði árið 1994 var vegna íslenskra lækna og hjúkrunarliðs í Bosnía.

### Landbúnaðarráðuneyti

Einn safnliður var færður undir ráðuneytið á árinu 1994. Nam kostnaður vegna þessa fjárlagaliðar, „04-190 Ýmis verkefni“, í heild um 34 m.kr. Um helmingur er vegna launa enda er kostnaður vegna framkvæmdanefndar búvörusamninga, verðlagsnefnda búvara og

matsmanna er annast kjöt-, ullar- og gærumat fært á liðinni. Sértekjur af eftirlitsgjöldum sem innheimt eru vegna síðastnefnda liðarins námu 8,6 m.kr. Af öðrum útgjaldaliðum má nefna framlag til reksturs N-Atlantshafslaxveiðinefndarinnar (NASCO), Skógræktarfélags Íslands og Landgræðslusjóðs.

Að mati Ríkisendurskoðunar líkjast fyrirnefnd eftirlitsgjöld meira skattheimtu en sértekjum enda njóta þeir sem þau greiða ekki sérgreindrar þjónustu svo óbyggjandi sé. Af þeim sökum virðist að færa ætti eftirlitsgjaldið sem ríkissjóðstekjur.

### **Sjávarútvegsráðuneyti**

Einn safnliður er í umsjón aðalskrifstofu, þ.e. fjárlagaliður „05-190 Ýmis verkefni“. Kostnaður sem færður var á hann árið 1994 nam um 94 m.kr. Þar af var ríflega helmingur vegna viðfangsefnis sem skilgreint var sem gæðaáttak, starfsmenntun, markaðaöflun, kynning og tilraunir í sjávarútvegi. Til annars verkefnis, „eldis sjávardýra“ var ráðstafað 19 m.kr.

Fram kom að ráðuneytið liti á fjárlagaliðinn sem eina heild þegar útgjöld væru borin saman við fjárheimild. Tvö viðfangsefni fóru fram úr fjárheimild enda þó liðurinn voru í heild talsvert undir heimild. Ríkisendurskoðun benti í þessu sambandi á að ónýttar fjárheimildir á einstökum viðfangsefnum gætu ekki nýst til að fjármagna umframgjöld á öðrum. Þá voru gerðar ýmsar athugasemdir við bókhaldsmál safnliðarins, s.s. reikningagerð og innheimtu vegna námsskeiðshalds, greiðslur til leiðbeinenda og ófullnægjandi ferðareikninga.

### **Dóms- og kirkjumálaráðuneyti**

Endurskoðaðir voru 14 safnliðir dóms- og kirkjumálaráðuneytisins en kostnaður sem bókfærður var á þá nam alls 571 m.kr. Launakostnaður nam þar af 46 m.kr. og er tæplega helmingur þóknar til meðdómsmanna. Aðkeypt sérfræðiþjónusta var m.a. vegna tölvumála sýslumannsembætta og dómstóla, vinnu við nýbyggingu Hæstaréttar og húsnæði héraðsdómstóla, kostnað við birtingar fyrir innheimtuembættin o.fl. Ein greiðsla að fjárhæð 7 m.kr. var til Húsameistara ríkisins vegna skuldar Hallgrímskirkju við það embætti. Af framlögum og styrkjum sem færð eru á safnliði ráðuneytisins var stærsti hlutinn, rúmar 17 m.kr., á fjárlagalið „06-790 Kirkjumál, ýmis kostnaður“. Framlög af honum

runnu til Skálholtsstaðar, Hallgrímskirkju, Hóladómkirkju, Snorrastofu og Kirkjumiðstöðvar Austurlands.

Að mati Ríkisendurskoðunar er tilgangur sumra safnliða ráðuneytisins ekki nægjanlega ljós og skilgreina þarf betur hvaða starfsmenn ráðuneytisins bera á þeim ábyrgð. Þá er viðfangsefnaskipting ekki nógu skýr. Stofnunin bendir á að rétt sé að millifæra fjárheimildir af safnliðum á viðeigandi stofnanir í stað þess að gjaldfæra kostnað á þá. Þetta á við þegar heimfæra má kostnaðinn á einstakar stofnanir.

Kostnaður við útgáfu lagasafns er færður á sérstakan fjárlagalið. Ríkisendurskoðun gagnrýnir uppgjörsmála vegna útgáfunnar þar sem allur kostnaður hefur ekki verið bókfærður. Þá var gerð athugasemd við að stofnað var til hönnunarkostnaðar vegna fangelsisins að Kvíabryggju þar sem engin fjárveiting var fyrir slíku né til að ráðast í framkvæmdir.

### **Félagsmálaráðuneyti**

Árið 1994 voru 6 safnliðir í umsjón ráðuneytisins og var kostnaður vegna þeirra 306 m.kr. Af launakostnaði var rúmur helmingur eða 23 m.kr. vegna málefna fatlaðra, en að öðru leyti einkum vegna vinnumála, Framkvæmdasjóðs fatlaðra, samráðsnefndar um ferlimál, ýmissa félagsmála o.fl. Af styrkjum og framlögum má nefna að 207 m.kr. voru vegna Framkvæmdasjóðs fatlaðra og 188 m.kr. á fjárlagalið vegna félagsmála, s.s. meðlaga, starfsmenntunar í atvinnulífínu og ýmissa annarra framlaga. Þá voru veittar 53 m.kr. vegna vinnumála, 50 m.kr. vegna meðferðarheimilda fyrir börn og unglínga, og 36 m.kr. vegna málefna fatlaðra.

Í sambandi við styrki og framlög var m.a. bent á að ýmsir aðilar fengju framlög á mörgum fjárlagaliðum, jafnvel frá fleiri en einu ráðuneyti. Svo virðist sem meiri samræmingu þurfi milli ráðuneyta um veitingu styrkja. Þá hlýtur að orka tvímælis að ráðuneyti veiti styrki til aðila sem Alþingi hefur þegar ákveðið styrki til í fjárlögum. Nefna má dæmi um einn aðila sem fékk framlag í fjárlögum, en síðan viðbótarstyrki bæði hjá hjá félagsmálaráðuneyti og dóms- og kirkjumálaráðuneyti.

Ýmsir fjárlagaliðir voru með ónýttar fjárheimildir og var talsvert um færslur milli þeirra. Getur þetta bent til þess að fjárlagagerðin sé ekki nógu markviss.

Gerð var athugasemd við að afskrifaðar væru kröfur á sveitarfélög vegna vistunargjalda án þess að Alþingi hefði samþykkt niðurfellingu þeirra. Voru þær bakfærðar í framhaldi af því.

## Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti

Safnliðir sem falla undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið eru 6 talsins og nam kostnaður vegna þeirra á árinu 1994 samtals 816 m.kr. Af þeirri fjárhæð voru um 246 m.kr. eða 30% vegna óskipts rekstrar- og stofnkostnaðar heilsugæslustöðva. Áþekk fjárhæð eða 237 m.kr. gekk til að standa undir stofnkostnaði við ýmsar sjúkrastofnanir. Krabbameinsfélag Íslands fékk um 100 m.kr. til að standa undir kostnaði við krabbameinsleit og -skráningu. Þá var 55 m.kr. varið til málefna fatlaðra en sá málaflokkur fellur að öðru leyti undir félagsmálaráðuneytið. Það sem eftir stendur rann til ýmissa heilbrigðismála.

## Fjármálaráðuneyti

Á árinu 1994 voru fimm safnliðir í umsjón fjármálaráðuneytis og námu útgjöld vegna þeirra samtals 1.616 m.kr. sem skiptist þannig:

09-212	Skattamál, ýmis útgjöld	23,5
09-250	Innheimtukostnaður	153,1
09-981	Ýmsar fasteignir ríkissjóðs	523,1
09-995	Skýrsluvélakostnaður	437,9
09-999	Ýmis verkefni	478,4

Ýmis sameignleg útgjöld skattstofa eru bókfærð á fyrst talda liðinn. Kostnaður innheimtumanna ríkissjóðs vegna innheimtu á kröfum ríkissjóðs er færður á sérstakan fjárlagalið en hann nam 153 m.kr. árið 1994. Útgjöld vegna kaupa á fasteignum skv. heimild í 6. gr. fjárlaga eru færður á fjárlagalið 09-981 auk stofnkostnaðar við ýmsar húseignir ríkisins. Á skýrsluvélakostnað er færður kostnaður við bókhaldskerfi ríkisins sem Skýrr annast rekstur á. Á fjárlagalið vegna ýmissa verkefna er fært framlag ríkissjóðs til Lífeyrissjóðs bænda (145,2 m.kr.), styrkir til útgáfumál á vegum stjórnmalaflokkanna (98 m.kr.), símakostnaður og póstburðargjöld stjórnarráðsins (72,9 m.kr.) auk ýmissa lægri kostnaðarliða sem ekki er talið að falli undir aðra fjárlagaliði. Á þennan fjárlagalið er færður umtalsverður kostnaður sem Ríkisendurskoðun hefur talið að færa ætti á aðra fjárlagaliði, m.a. aðalskrifstofu ráðuneytisins. Má þar nefna símakostnað, kostnað vegna kjarasamninga og ýmsan annan kostnað.

## Samgönguráðuneyti

Aðeins einn safnliður var í umsjón ráðuneytisins árið 1994, þ.e. „10-190 Ýmis verkefni“. Kostnaður sem færður var á hann nam 159 m.kr. árið 1994. Að meginuppistöðu var þar um að ræða framlög og styrki af ýmsu tagi. Ber þar helst að nefna að Slysavarnaskóli sjómanna fékk um 32 m.kr., styrkur vegna vetrarsamgangna og vöruflutninga nam 26 m.kr., til markaðsátaks erlendis (skv. tl. 5.17 í 6. gr. fjárlaga) runnu 19 m.kr., framlag vegna tilkynningaskyldu íslenskra skipa var 18 m.kr. og til Slysavarnafélags Íslands var ráðstafað um 17 m.kr. Á þennan fjárlagalið hefur auk þess verið færður kostnaður vegna nefnda á vegum ráðuneytisins og kostnaður vegna rekstrarhagræðingar.

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að 13 m.kr. fjárheimild var flutt af þessum fjárlagalið yfir á aðalskrifstofu ráðuneytisins. Ekki er heimilt að færa ónýttar fjárheimildir á milli fjárlagaliða með þessum hætti.

Dæmi var um að fjárheimild væri flutt á milli viðfangsefna innan fjárlagaliðarins sem að mati Ríkisendurskoðunar er óheimilt. Þá voru gerðar nokkrar athugasemdir vegna markaðssetningar á ferðaþjónustu undir heitinu „Íslands, sækjum það heim“.

### **Iðnaðarráðuneyti**

Safnliðir iðnaðarráðuneytis á árinu 1994 voru þrír og námu útgjöld vegna þeirra samtals 622 m.kr.

11-240 Iðnaðarrannsóknir	20,1
11-299 Iðja og iðnaður	131,8
11-399 Ýmis orkumál	470,6

Undir iðnaðarrannsóknir voru aðallega færð framlög og styrkir, t.d. til Iðtæknistofnunar að fjárhæð 8,3 m.kr. Sama máli gegnir um fjárlagalið vegna iðju og iðnaðar en þar var m.a. gjaldfærð aðstoð við skipasmíðaiðnað að fjárhæð um 75 m.kr. Á ýmis orkumál var gjaldfærður kostnaður vegna niðurgreiðslu á raforku til húshitunar 442 m.kr. Þá nam framlag vegna markaðskrifstofu iðnaðarráðuneytisins og Landsvirkunar 25 m.kr.

### **Viðskiptaráðuneyti**

Einn safnliður, „12-190 Ýmis verkefni“, var í umsjón ráðuneytisins árið 1994 og nam kostnaður sem gjaldfærður var á hann 15 m.kr. Að tveimur þriðju var þar um að ræða kostnað sem flokkast sem styrkir eða

framlög. Framlag vegna tækniástoðarsjóðs Íslands við Evrópubankann var þannig um 5 m.kr. og styrkur til Neytendasamtakanna 3 m.kr.

Hluti yfirvinnu sem gjaldfærður var á liðinn var vegna starfsmanna ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun telur að slíkar launagreiðslur eigi að gjaldfæra á ráðuneytið en ekki á safnliði.

### **Umhverfisráðuneyti**

Árið 1994 var aðeins einn safnliður í umsjón umhverfisráðuneytisins en það var fjárlagaliður „14-190 Ýmis verkefni“. Kostnaður vegna hans nam 70 m.kr. sem dreifðist á allmörg viðfangsefni. Af þeim kostnaðarliðum sem teknir voru til sérstakrar skoðunar vegur aðkeypt sérfræðiþjónusta mest af útgjöldum á þessum safnlið eða 14 m.kr. Þar af voru um 5 m.kr. vegna átaks í sorphirðumálum sem Sorpa vann fyrir ráðuneytið.

Ríkisendurskoðun benti á að lítið samræmi væri á milli fjárheimilda og útgjalda þegar lítið væri til kostnaðartegunda. Fjárheimild vegna launa var þannig aðeins 7 þ.kr. en launakostnaður varð í raun um 8 m.kr. Vegna annarra gjalda var fjárheimild um 50 m.kr. en kostnaður varð rúmar 22 m.kr. Þá var bent á að hluti kostnaðar sem færður er á þennan lið eigi þar vart heima og má þar nefna ferðakostnað starfsmanna ráðuneytisins.

### **Hagstofa Íslands**

Heildstæð löggjöf er ekki fyrir hendi um Hagstofu Íslands og ýmsir þættir lagasetningar er varða stofnunina eru úreltir og ekki í samræmi við verkefni hennar eins og þeim er nú háttað. Því virðist full þörf á að endurskoða löggjöf um Hagstofuna í heild sinni. Staða Hagstofunnar sem ráðuneytis virðist fremur byggja á sögulegum forsendum en stjórnarsýslulegri nauðsyn og verður ekki séð að verkefni hennar séu þess eðlis að eðlilegt sé að tryggja stofnuninni stöðu ráðuneytis. Á hinum Norðurlöndunum hafa hagstofur ekki þá stöðu. Kanna ætti stjórnarsýslulega stöðu Hagstofunnar innan stjórnkerfisins og þá um leið fyrirkomulag á allri hagtölugerð hins opinbera.

Hagstofan hefur á undanförunum áratug farið í gegnum mikið þróunarskeið. Á þessu tímabili hefur starfsemin og allar aðstæður stofnunarinnar hvað varðar starfsaðstöðu, tækjabúnað og fleiri þætti tekið stakkaskiptum. Umfang rekstrarins hefur aukist 2,5 falt á tímabilinu frá 1985 til 1994. Á sama tímabili nærri fjórfölduðust tekjur stofnunarinnar.

Samanlögð útgjöld aðalskrifstofu og þjóðskrár námu á árinu 1994 um 227 m.kr. Á móti komu tekjur er námu um 68 m.kr. þannig að gjöld umfram tekjur námu um 159 m.kr. Rekstur Hagstofunnar í heild fór um 1,5% fram úr fjárheimildum á árinu 1994. Á árinu 1993 var kostnaður í heild um 10% undir heimildum.

Ekki verður séð að ástæða sé til að skipta fjárveitingum til Hagstofunnar á tvo fjárlagaliði. Hagstofan er rekin sem ein stofnun og er því tvískipting fjárframlaga til hennar ástæðulaus og frekar til þess fallin að flækja fjármálastjórn hennar.

Við áætlanagerð vegna fjárlaga virðist ekki áætlað af nægilegri nákvæmni fyrir útgjöldum einstakra kostnaðarliða. Áætlanagerðin eins og hún birtist í fjárheimildum stofnunarinnar er því óraunhæf og ljóst að við þessar aðstæður getur áætlanagerð vegna fjárlaga ekki orðið raunhæfur grundvöllur annarrar áætlanagerðar hjá stofnuninni.

Möguleikar á notkun bókhalds til eftirlits eru ekki nýttir eins og hægt er. Inntak eftirlitsins hefur verið að fylgjast með greiðslustöðu fremur en að greina og bregðast við frávikum frá einstökum þáttum áætlunar. Þá er ljóst að auka verður tengsl við ríkisbókhald ef bókhald á að nýtast til að fullu til eftirlits. Hjá stofnunum þar sem bókhaldsgögn eru send ríkisbókhaldi til skráningar gætir nokkurrar tilhneiging til þess að láta sig bókhaldið litlu skipta.

Ekki hefur verið komið á heildstæðu áritunarkerfi hjá stofnuninni þannig að allur kostnaður sé samþykktur með áritun ábyrgs starfsmanns. Almennt eru reikningar Hagstofunnar ekki áritaðir af öðrum en bókkara.

Almennt voru viðskiptareikningar starfsmanna vegna ferða stemmdir af reglulega. Á þessu voru þó undantekningar og er brýnt að uppgjör ferðakostnaðar fari í öllum tilfellum fram innan tilskilins frests.

Á árinu 1994 var tekið í notkun nýtt kerfi til reikningagerðar, tekjuskráningar og innheimtu, en eldra kerfi var gamalt og uppfyllti ekki nútímakröfur. Hið nýja kerfi uppfyllir á hinn bóginn slíkar kröfur.

Eignaskrá hefur ekki verið haldið við hjá Hagstofunni og er nauðsynlegt að bæta þar úr.





## 6 ATHUGASEMDIR VEGNA STOFNANA

### 21-221 Byggðastofnun

Eigið fé Byggðastofnunar hækkaði á árinu 1994 um 238 m.kr. Af þeirri fjárhæð voru 205 m.kr. vegna yfirtöku á eignum iðnaðar- og fiskeldisdeildar atvinnuþryggingadeildar Byggðastofnunar. Í 12. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1995 (nr. 149/1994) var fjármálaráðherra heimilað að yfirtaka fyrir ríkissjóðs allar skuldir atvinnuþryggingadeildarinnar en afhenda Byggðastofnun allar eignir hennar. Lánsfjárlögin voru staðfest 29. desember 1994 og öðluðust þegar gildi. Það er álit Ríkisendurskoðunar að þrátt fyrir að lögin hafi verið staðfest fyrir áramót, hafi ekki verið heimilt að bókfæra ráðstafanir, sem stofnað var til á grundvelli þeirra, fyrir en á árinu 1995.

Ástæða er til þess að gera að umtalsefni tvönn fasteignakaup Byggðastofnunar á árunum 1993 og 1994. Í báðum tilvikum var lagt í verulegan kostnað við endurbætur og breytingar án þess að nákvæmar áætlanir væru lagðar fyrir stjórn stofnunarinnar.

Í maí 1993 keypti Byggðastofnun húseign að Strandgötu 29-31 á Akureyri undir starfsemi sína. Kaupverð var 30,6 m.kr. Stjórn stofnunarinnar samþykkti kaupsamninginn í júní sama ár. Frá þeim tíma hafa staðið yfir gagngerar endurbætur á húsnæðinu og stendur kostnaðarverð þess að teknu tilliti til endurmats og afskrifta í 55 m.kr. Framkvæmdirnar voru ekki lagðar fyrir stjórn stofnunarinnar til samþykktar áður en hafist var handa. Kostnaður verður auk þess að teljast hár þegar horft er til umfangs starfseminnar á Akureyri en starfsmenn þar eru aðeins 4.

Í mars 1994 keypti stofnunin húseign að Engjateigi 3 í Reykjavík og flutti þangað aðalstöðvar sínar. Kaupverð var 66,2 m.kr. Á stjórnarfundi í maí var kostnaðaráætlun um breytingar á húsnæðinu lögð fyrir stjórn stofnunarinnar og hljóðaði hún upp á 19 milljónir. Í árslok var bókfærður kostnaður hins vegar orðinn 42,3 m.kr. og var þá áætlað að enn þyrfti 6,5 m.kr. til að ljúka verkinu. Kostnaður við breytingar er því 68,8 m.kr. eða 157% umfram þá áætlun sem lögð var fyrir stjórn stofnunarinnar. Heildarkostnaður við húsnæðið er samkvæmt þessu orðinn 115 m.kr.

Telja verður mjög brýnt að vandað sé til áætlana sem lagðar eru fyrir stjórn stofnunarinnar þannig að þær gefi rétta mynd af kostnaði við framkvæmdir sem standa fyrir dyrum.

Samkvæmt lögum um opinber innkaup nr. 52/1987 og reglugerð um opinber innkaup og starfsemi Innkaupastofnunar ríkisins nr. 189/1988 er öllum stofnunum og fyrirtækjum sem ríkið á, gert skylt að bjóða út öll innkaup og aðkeypta þjónustu yfir ákveðinni fjárhæð, nema augljóst sé að það þjóni ekki hagsmunum viðkomandi stofnunar. Gerð er athugasemd við að ekki var farið að þessum reglum.

## 22-872 Lánasjóður íslenskra námsmanna

Árið 1993 voru sett lög um lánastofnanir aðrar en banka og sparisjóði<sup>15</sup>. Lögin komu til framkvæmda að verulegu leyti á árinu 1994. Enda þótt lögin taki fyrst og fremst til lánastofnana sem starfa á hinum almenna markaði hefur verið litið svo á að þau tækju einnig til Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Byggir sú túlkun á þeirri forsendu að sjóðurinn getur aflað sér lánsfjár á almennum markaði. Að mati Ríkisendurskoðunar fellur starfsemi Lánasjóðsins illa að þessum lögum. Full ástæða virðist því til að ákvæði um heimild til lántöku verði þrengt á þann veg að sjóðinum verði óheimilt að afla lánsfjár á almennum markaði. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti hefur þegar vakið athygli menntamálaráðuneytis á þessu máli.

Í áritun Ríkisendurskoðunar á ársreikning sjóðsins fyrir 1994 var gerður fyrirvari vegna þess að vaxtaniðurgreiðsla námslána er ekki sýnd í reikningnum. Lánin eru verðtryggð en eru ýmist án vaxta eða bera 1% vexti. Lán sem sjóðurinn hefur tekið til þess að fjármagna útlánin bera aftur á móti markaðsvexti. Umtalsverður vaxtamunur er því á inn- og útlánunum. Þessi vaxtamunur hefur hins vegar ekki verið sýndur í ársreikningi sjóðsins þegar lán eru veitt heldur gjaldfærast hann smám saman á lánstímanum. Ríkisreikningsnefnd sem fjallar um reikningsskila- aðferðir ríkisins hefur ekki ennþá ályktað um reikningshaldslega meðferð styrkja sem veittir eru í form vaxtaniðurgreiðsla. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki hjá því komist að vekja athygli á að þegar Lánasjóðurinn veitir námslán er stofnað til skuldbindinga sem ekki verður mætt nema að hluta til með eignum sjóðsins. Miðað við 6% ávöxtunarkröfu á útlánunum lækkar eigið fé sjóðsins með þessu móti úr því að vera tæpir 16,4 milljarðar kr. í árslok 1994 niður í um 850 m.kr.

<sup>15</sup> Lög nr. 123/1993.

## 22-973 Þjóðleikhúsið

Þjóðleikhúsið kaupir á hverju ári þjónustu erlendra lista- og tæknimanna sem starfa í flestum tilvikum sem verktakar hjá því. Í tengslum við greiðslur til þessara verktaka geta skapast flókin skattaleg úrlausnarefni. Svo virðist sem skattayfirvöld hafi ekki tekið á þessum málum af nógu mikilli festu og má í því sambandi benda á að ekki eru til staðar leiðbeinandi reglur um skattlagningu þessara aðila hérlendis. Slíkar reglur væru til mikils hagræðis bæði fyrir launagreiðanda og skattayfirvöld sem myndi leiða til verulegs tímasparnaðar beggja aðila. Á árinu var lögð mikil áhersla á að fá þessi mál á hreint og veittu endurskoðendur Þjóðleikhúsinu aðstoð bæði vegna samskipta við embætti ríkisskattstjóra og við uppgjör á sköttum viðkomandi aðila. Ekki hefur ennþá fengist niðurstaða um hvort settar verið sérstakar reglur um þessi mál en að mati Ríkisendurskoðunar er full þörf á að skýra frekar þau ákvæði laga sem um þessi mál gilda.

## Endurskoðun á framhalds- og sérskólum

Ríkisendurskoðun framkvæmdi á árinu endurskoðun hjá nokkrum framhalds- og sérskólum. Um var að ræða hefðbundna fjárhagsendurskoðun þar sem kannað var ástand bókhalds og fjármála. Gert er ráð fyrir að aðrir framhaldsskólar verði endurskoðaðir á árinu 1996. Eftirtaldir skólar voru endurskoðaðir að þessu sinni:

Fiskvinnsluskólinn  
Fjölbrautaskólinn við Ármúla  
Flensborgarskólinn í Hafnarfirði  
Fósturskóli Íslands  
Menntaskólinn í Reykjavík

Menntaskólinn við Hamrahlíð  
Menntaskólinn við Sund  
Tækniskóli Íslands  
Þroskaþjálfaskóli Íslands

Endurskoðun á skólunum gaf tilefni til ýmissa athugasemda og eru þær helstu raktar hér á eftir.

Í fyrra voru sértekjur framhaldsskólanna kannaðar sérstaklega og var gerð grein fyrir niðurstöðum í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1993. Ýmsar athugasemdir sem gerðar voru þá eiga eins við um árið 1994. Að þessu sinni voru m.a. gerðar athugasemdir vegna ófullnægjandi uppgjors á skólagjöldum. Víða var ekki til staðar heildstætt uppgjör vegna skólagjalda þar sem fram kemur hvaða nemendur hafa greitt og hverjir ekki. Innritunargjöld stemmdu stundum ekki við nemendaskráningu og var það skýrt með því að nemendur hafi

hætt námi eftir að talning á nemendum var gerð og án þess að greiða innritunargjöld, auk annarra ástæðna. Hjá a.m.k. einum skóla voru ekki fyrir hendi upplýsingar um niðurfelld skólagjöld vegna félagslegra aðstæðna eða annarra aðstæðna. Þá voru tekjuskráningargögn iðulega ófullkomin. Talsvert var um að ekki væru notuð lögformlega rétt reikningseyðublöð og kvittanir fyrir innborgun. Dæmi voru um að stimplaðar kvittanir um innborgun á tékkareikning væru láttnar nægja sem grunngagn í bókhaldi. Þá var ekki alltaf haldið utan um númeraröð reikninga.

Nokkuð bar á að bankareikningar væru ekki færðir upp í bókhaldi. Óþarflega margir bankareikningar voru í notkun hjá sumum skólanna og mætti fækka þeim. Sjóðmeðferð gat heldur ekki talist í nægjanlega góðu horfi hjá sumum skólum. Þannig voru t.d. ekki færðar sjóðbækur, starfsmönnum var lánað fé þó slíkt sé ekki heimilt og vörslu á bankabókum og sjóðum var ábótavant.

Innheimt eru gjöld af nemendum sem renna í sérstaka skólasjóði. Dæmi voru um að endurskoðun hefði ekki farið fram á fjárreiðum skólasjóða og ekki verið útbúið rekstaryfirlit fyrir þá. Á meðal útgjalda eins skólasjóðs var að finna risnureikninga, greiðslur á námskeiðum fyrir kennara, bókakaup fyrir bókasafn, auk annarra greiðslna í þágu starfsfólks skólans. Hjá öðrum skólasjóði voru útgjöld vegna tölvukaupa og kaupa á húsgögnum til nota við kennslu og almenn skrifstofustörf. Einnig voru greidd námskeið fyrir kennara og vaxtalaus lán veitt starfsmönnum. Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að tekjum skólasjóða sem ætlað er að ganga til starfsemi nemenda, sé varið til að greiða rekstrarútgjöld skólanna eða varið til hagsbóta fyrir starfsfólk sem ekkert leggur til þeirra. Þá skorti á að úthlutanir úr skólasjóðum væru formlega samþykktar og taldar fram á launamiða.

Endurskoðun á útgjöldum skólanna leiddi til athugasemda um form reikninga, þ.e. að eingöngu ætti að greiða skv. frumriti lögformlega réttra reikninga og bent af því tilefni á vinnureglur ríkisbókhalds og ríkisféhirðis um frágang reikninga til bóknar og greiðslu og leiðbeininga ríkisskattstjóra um form reikninga. Nokkuð bar á að greitt væri skv. afritum eða ljósritum reikninga. Á það var lögð áhersla að skýrt kæmi fram á reikningum eðli þeirrar vöru eða þjónusta sem greitt er fyrir. Þessu var sérstaklega ábótavant vegna greiðslna fyrir verktakavinnu kennara.

Gerð var athugasemd í tengslum við viðgerðir á húsnæði eins skólans sem voru talsverðar á árinu 1994. Í sumum tilvikum var leitað eftir tilboðum en í öðrum tilvikum ekki. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að

leitað sé tilboða við framkvæmdir og verksamningar gerðir nema um smávægilegt viðhald sé að ræða.

Talsverður misbrestur var á að skráning á viðveru og fjarvistum starfsfólks skólanna væri eins og reglur kveða á um.

Hjá sumum skólanna voru gerðar athugasemdir við að fylgiskjöl væru ekki árituð af til þess bærum aðila, uppgjör á ferðareikningum væri ekki skv. reglum og viðeigandi lotun gjalda og tekna ætti sér ekki stað um áramót. Dæmi voru um að eignaskráningu væri verulega ábótavant. Bent var á að það gæti skapað hættu ef sami starfsmaður sér bæði um fjárvörslu og færslu bókhalds. Almennt er æskilegt ef hægt er að aðgreina þessi störf. Sumum skólanna var bent á fylgjast betur með stöðu viðskiptareikninga og gæta þess að slíkir reikningar séu gerðir upp með reglubundnum hætti. Loks var athygli vakin á að það væri á ábyrgð skólastjórnenda að fylgjast með bókhaldi og fjárreiðum nemendafélaganna. Því hlutverki var reyndar yfirleitt sinnt að einhverju marki.

### 03-303 Sendiráð Íslands í London

Á árinu 1994 kannaði Ríkisendurskoðun bókhald og fjárreiður sendiráðsins í London og var það liður í reglubundnum athugunum stofnunarinnar á fjárreiðum sendiráða. Í ljós kom að töluvert skorti á að bókhald væri fært tímanlega auk þess sem mörg bókhaldsgögn virtust ekki fullnægjandi. Þá var áberandi hve mikill og oft óhefðbundinn kostnaður tengdist starfsemi menningarfulltrúa sendiráðsins. Gerð var frekari athugun á bókhaldinu af þessum sökum.

Kostnaður ríkissjóðs vegna menningarkynninga á vegum sendiráðsins í London árin 1991 til 1994 nam samtals 42,7 m.kr. Þessi kostnaður var tvíþættur. Annars vegar var um að ræða kostnað við ýmsa menningarviðburði sem samtals nam 33,0 m.kr. Frá þessari fjárhæð má draga framlög sem fengust frá öðrum aðilum en ríkissjóði og nam kostnaður þá 25,9 m.kr. Hins vegar fell til starfskostnaður vegna menningarfulltrúans sem nam a.m.k. 16,8 m.kr.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði mátt standa betur að mörgum atriðum er lúta að afmörkun á starfssviði menningarfulltrúans innan utanríkisþjónustunnar, s.s. skilgreiningu á starfi hans og verkefnavali, áætlunum um fjárheimildir og eftirliti með störfum hans.

Það er aðfinnsluvert að menningarfulltrúinn gat, ef honum bauð svo við að horfa, leitað beint til ráðherra eða ráðuneytis um afgreiðslu

einstakra framkvæmdaatriða án þess að hafa yfirmann sinn í sendiráðinu með í ráðum. Þá verður að telja óviðunandi að forstöðumenn geti vikist undan ábyrgð og starfsskyldum gagnvart undirmönnum eða samstarfsmönnum þó svo þeir hafi ekki verið sáttir við ráðningu viðkomandi og áherslur í því sambandi.

Tilhögun á veitingu fjárheimilda af hálfu yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins vegna menningarkynninga í London var að mati Ríkisendurskoðunar ekki í nægjanlega föstum skorðum. Á árunum 1991 til 1993 voru fjárheimildir að hluta til samþykktar eftir að stofnað var til útgjalda. Árið 1994 var í fyrsta skipti samþykkt áætlun um heildarkostnað vegna menningarkynninga í London. Hún var hækkuð um þriðjung í lok ársins en dugði þó ekki til að þess að mæta kostnaði sem féll til á árinu.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf í upphafi árs að liggja fyrir ítarleg áætlun um verkefni sem fyrirhugað er að ráðast í auk nákvæmrar greiningar á þeim kostnaði sem fyrirhugað er að stofna til. Ráðuneytið þarf af taka afstöðu til áætlunarinnar og tilkynna menningarfulltrúa og forstöðumanni sendiráðsins bréflega um hana.

Verulega skorti á að frumritum bókhaldsgagna, vegna útgjalda sem stofnað var til af menningarfulltrúa sendiráðsins, væri haldið til haga í bókhaldi þess. Fylgiskjöl voru ófullnægjandi í mörgum tilfellum sem m.a. leiddi til þess að kostnaður var tvígreiddur. Að beiðni Ríkisendurskoðunar útvegaði menningarfulltrúinn frumrit af fjölmörgum fylgiskjölum og útskýrði hvað að baki þeim lá.

Ríkisbókhald hefur fært kostnað vegna menningarviðburða, sem greiddur er hjá sendiráðinu í London, án sundurliðunar. Það hefur m.a. í för með sér að kostnaður vegna einstakra listviðburða liggur ekki fyrir auk þess sem skattfyrvöldum voru ekki gefnar tilskyldar upplýsingar um greiðslur sendiráðsins til íslenskra aðila.

Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að bókhald sendiráðsins yrði fært jafnóðum. Þá var bent á að koma yrði uppgjöri á viðskiptareikningum í fastara form en verið hefði. Reikninga þyrfti að samþykkja af til þess bærum aðilum. Auk þess var bent á að utanríkisráðuneytið þyrfti að láta sendiráðinu í té upplýsingar um þann kostnað sem Ríkisbókhald hefði bókað á það.

## 25-911 Þróunarsjóður sjávarútvegsins

Þróunarsjóður sjávarútvegsins var settur á laggirnar árið 1994 og segir í lögum um sjóðinn (nr. 92/1994) að hlutverk hans sé að stuðla að aukinni arðsemi í sjávarútvegi. Í því skyni kaupir sjóðurinn fiskvinnslustöðvar og framleiðslutæki þeirra og greiðir styrki vegna úreldingar fiskiskipa til að draga úr afkastagetu í sjávarútvegi. Jafnframt er kveðið á um að sjóðurinn geti stuðlað að skipulagsbreytingum í sjávarútvegi í samvinnu við lánastofnanir og að honum sé heimilt að veita ábyrgðir og lán til nýsköpunar í sjávarútvegi og til að greiða fyrir þátttöku sjávarútvegsfyrirtækja í verkefnum erlendis.

Þróunarsjóður tók formlega yfir eignir og skuldbindingar Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins, sbr. lög nr. 65/1992, eignir og skuldbindingar Atvinnuþryggingadeildar Byggðastofnunar vegna sjávarútvegsfyrirtækja, sbr. lög nr. 42/1991, og allar eignir og skuldbindingar hlutafjárdeildar Byggðastofnunar, sbr. lög nr. 42/1991 að frádregnum 950 m.kr. endurlánnum til Atvinnuþryggingadeildar sem ríkissjóður tók að sér að greiða sbr. 3. gr. laga nr. 92/1994. Upphæð þessa láns fært til gengis miðað við 31. maí 1994 nam um 1.060 m.kr.

Í lögum um sjóðinn kemur fram að ríkissjóður skuli lána honum 4 milljarða kr. á árunum 1994 og 1995. Af þessari fjárhæð var alls um 800 m.kr. varið til Atvinnuþryggingadeildar Þróunarsjóðs á árinu 1994 til að mæta greiðsluhalla vegna frestunar á afborgunum útlána deildarinnar skv. sérstakri ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Samtals hefur Þróunarsjóðurinn því úr um 3,2 milljörðum kr. að spila til að sinna lögbundnum verkefnum sínum á árunum 1994 og 1995. Til viðbótar þessari upphæð koma um 1,1 milljarður kr. sem eru samanlagðar peningalegar eignir frá Hagræðingarsjóði og Atvinnuþryggingadeildinni, innheimt þróunarsjóðsgjald af fiskiskípum árin 1994 og 1995, auk gjalds af fiskvinnslustöðvum.

Við endurskoðun á reikningsskilum Þróunarsjóðsins fyrir seinni árhelminum 1994 var m.a. bent á eftirtalin atriði:

- Vanskil Atvinnuþryggingadeildar sjóðsins jukust á milli ára. Þau námu alls um 195 m.kr. í árslok 1994 en námu í árslok árið áður 65 m.kr. Þessa aukningu má einkum rekja til þess að færri aðilar uppfylltu skilyrði um skuldbreytingu lána á árinu 1994 en árið 1993 en skuldbreytingar þessar voru gerðar skv. ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Ennfremur kann að vera að frestun afborgana hafi leitt til þess að hvati lántakenda til að ganga frá sínum málum hafi minnkað.

- Sú breyting var gerð á reikningsskilaaðferðum vegna Atvinnu-tryggingadeildar að í stað þess að tekjufæra einungis 1/3 hluta af áföllnum dráttarvöxtum, eins og gert hafði verið undanfarin ár, voru þessir vextir færðir að fullu til tekna á árinu 1994. Á móti var afskriftareikningur útlána hækkaður.
- Hrein eign hlutafjárdeildar Þróunarsjóðs til greiðslu hlutdeildarskírteina nam alls um 537 m.kr. í árslok 1994. Framreiknuð nam skuldbinding vegna skírteinanna hins vegar 1.474 m.kr. M.ö.o duga eignir deildarinnar einungis til þess að greiða 36,4% af hlutdeildarskírteinum.
- Bent var á að stjórn Þróunarsjóðsins hefði ekki ákveðið hver fara ætti með formlega umsýslu fyrir hlutafjárdeild sjóðsins að því er tekur til annarra þátta en fjárreiða deildarinnar sbr. samning um það atriði milli Þróunarsjóðs og Byggðastofnunar.

Frá því sjóðurinn tók til starfa þann 3. júní 1994 og til loka þess árs voru veittir úreldingarstyrkir til 90 fiskiskipa, samtals að andvirði um 811 m.kr. Að auki voru gefin styrkloforð til eigenda 112 skipa, samtals að fjárhæð um 1.417 m.kr. Styrkir og styrkloforð vegna 202 skipa námu þannig samtals 2.229 m.kr. Stærð þeirra skipa sem úrelt voru á árinu 1994 nam um 6% af heildarrúmlestatölu aflamarksskipa í ársbyrjun það ár.

Engum fjármunum var ráðstafað til kaupa á fiskvinnslustöðvum eða framleiðslutækjum á árinu 1994. Þá veitti sjóðurinn engar ábyrgðir né lán til nýsköpunar í sjávarútvegi né greiddi formlega fyrir þátttöku sjávarútvegsfyrirtækja í verkefnum erlendis. Nokkrar umsóknir um úreldingu fiskvinnsluhúsa bárust, en afstaða var ekki tekin til þeirra þar sem stjórn Þróunarsjóðs mótaði sér ekki vinnureglur um framkvæmd þessa fyrir en rétt undir lok ársins.

Í ljósi þess markmiðs með úreldingarstyrkjum að draga úr afkastagetu íslenska fiskiskipaflotans, er fróðlegt að skoða hversu miklu þurfti að kosta til á síðasta ári fyrir hverja brúttórúmlest sem tókst að minnka skipastólinn um. Þannig kemur í ljós að meðalkostnaður var áberandi lægstur hvað varðar opna báta undir 6 brl. eða tæpar 171 þ.kr.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Rétt er að taka fram að stjórn Þróunarsjóðsins ákvað í mars 1995, á grundvelli 8. gr. reglugerðar nr. 416/1994, að breyta matsgrundvelli vegna húftryggingamats á opnum bátum til samræmis við þilfarsbáta, þannig að í stað þess að miða eingöngu við bol, vél og lögbundinn búnað væri tekið tillit til alls búnaðar bátanna. Var jafnframt ákveðið að þessi nýja skipan skyldi vera afturvirk. Þetta hefur í för með sér að veittir styrkir og styrkloforð vegna opinna báta á árinu 1994 hækka um tæpar 23 milljónir króna, en upphæðin verður greidd út á árinu 1995. Meðalstyrkur á brúttórúmlest þessara báta hækkar því að sama skapi.



Að þessu leyti má segja að hlutfallslega besta nýtingin hafi fengist út úr þeim fjármunum sem Þróunarsjóður varði til úreldingar þessara báta án tillits til annarra þátta. Meðalkostnaður vegna skipa á bilinu 150-200 brl. var hins vegar hæstur eða tæpar 483 þ.kr.

Athugun Ríkisendurskoðunar á styrkúthlutunum vegna úreldingar fiskiskipa á árinu 1994 leiddi í ljós að við framkvæmdina hefur ákvæðum laga nr. 92/1994 og reglugerðar nr. 416/1994 í öllum meginatriðum verið fylgt af stjórn og starfsmönnum Þróunarsjóðsins. Hvað einstaka framkvæmdaþætti varðar benti stofnunin þó á nokkur atriði:

- Í fyrsta lagi var mælt til að leitað yrði eftir formlegri staðfestingu váttryggingarfélaga á því hvort styrkumsækjendur hafi fengið tjónabætur vegna skipa sem sótt er um styrk fyrir, en skv. 7. gr. laga nr. 92/1994 má samtala tjónabóta og styrks aldrei nema hærri fjárhæð en sem nemur húftryggingarmati skips. Tilgangur þessa ákvæðis er fyrst og fremst að tryggja að staða þeirra aðila, sem verða fyrir hlutajóni, verði aldrei betri en þeirra sem verða fyrir altjóni, en Þróunarsjóðurinn greiðir ekki styrki vegna skipa sem verða fyrir altjóni og eru að fullu bætt af tryggingarfélögum.
- Í öðru lagi er æskilegt að mati Ríkisendurskoðunar að stjórn Þróunarsjóðsins setji skýr mörk varðandi það hve lengi eigendur fiskiskipa geti frestað því að nýta styrki sem þeim eru veittir. Dæmi eru um að styrkloforð sem veitt voru á árinu 1994 höfðu ekki verið nýtt á árinu 1995. Æskilegt hlýtur að teljast að sem haldbestar upplýsingar liggi fyrir um fjárþörf sjóðsins á hverjum tíma ekki síst m.t.t. ákvæðis 4. málslíðs 9. gr. reglugerðar nr. 416/1994, en þar segir að sjóðsstjórn skuli gera tillögu til ráðherra um lækkan á því hlutfalli af húftryggingaverðmæti sem styrkur miðast við komi í ljós að fjárhagur Þróunarsjóðs leyfi ekki greiðslu úreldingarstyrkja skv. gildandi hlutfalli. Enn fremur ber að hafa í huga í þessu sambandi að með reglugerð sjávarútvegsráðherra nr. 644/1994 sem tók gildi þann 1. janúar var styrkhlutfallið lækkað úr 45% í 40%.
- Í þriðja lagi þarf að mati Ríkisendurskoðunar að liggja skýrt fyrir af hálfu stjórnar Þróunarsjóðsins hversu mikið svigrúm styrkþegar hafa til að láta fara fram á endurmat á húftryggingaverðmæti skipa sinna. Dæmi eru um að endurbætur sem gerðar voru á fiskiskipum á árinu 1992 hafi verið teknar til greina á árinu 1995 og nýtt tryggingamat látið gilda frá 1. janúar 1994. Benda má á að í tilvikum af þessu tagi er verið að taka til greina endurmat sem beðið er um allt að þremur árum eftir að endurbætur hafa átt sér stað.

- Í fjórða og síðasta lagi ber að nefna þá starfsreglu sem sjóðsstjórnin hefur mótað þess eðlis að krefjast hreins veðbókarvottorðs frá styrkumsækjendum áður en styrkur er greiddur út. Um þetta atriði er ekkert kveðið á um í lögum um Þróunarsjóðinn eða reglugerðum sjávarútvegsráðherra. Að mati Ríkisendurskoðunar er hér hins vegar um eðlilega kröfu að ræða enda ljóst að Þróunarsjóðurinn getur hugsanlega bakað sér bótaskyldu ef hagsmunir þriðja aðila sem þinglýst hafa réttindum sínum eru ekki hafðir í huga við úthlutun styrkja.

Önnur minniháttar framkvæmdaratriði sem stofnunin gerði athugasemdir við voru fúslega tekin til athugunar af starfsmanni sjóðsins.

Sýnt er að umsóknum til Þróunarsjóðsins um styrki til úreldingar fiskiskipa mun fjölga talsvert frá því sem verið hefur í kjölfar lagabreytingarinnar sem nýlega var gerð. Sú meginbreyting fólst í henni að bátar sem stunda veiðar með línu og handfærum með dagatakörkunum, svonefndir krókabátar, verða gjaldskyldir til Þróunarsjóðsins og öðlast eigendur þeirra jafnframt rétt á styrkjum frá sjóðnum til að úrelða báta sína. Á fiskveiðiarinu 1993-1994 voru alls 1.123 bátar skráðir til veiða með línu og handfærum með dagatakörkunum, en til samanburðar var fjöldi skipa þann 1. janúar 1994 sem áttu rétt til úreldingarstyrkja samkvæmt núverandi úthlutunarkerfi alls 1.091 talsins þann 15. júní 1995 samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu.

Jafnframt þessu var lögfest heimildarákvæði þess eðlis að fjármálaráðherra geti fyrir hönd ríkissjóðs lánað Þróunarsjóðnum 500 m.kr. til að mæta breikkun á styrkstofni í kjölfar lagasetningarinnar. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða var sjávarútvegsráðherra heimilt að ákveða að til ársloka 1995 skuli styrkur vegna úreldingar krókabáta vera hærra hlutfall af húftryggingamati en gildir um önnur skip. Þetta ákvæði verður ekki túlkað öðruvísi en að þær 500 m.kr. sem hér um ræðir eigi alfarið að nýta til úreldingar þessara báta.

Rétt er að vekja athygli á þeirri grein laganna sem fjallar um skilyrði fyrir greiðslu úreldingarstyrks. Þar er fallið frá hinu ófrávíkjanlega skilyrði fyrri laga fyrir greiðslu úreldingarstyrks að úrelta skipið skuli tekið af skipaskrá. Krafa þessi hefur þótt ósanngjörn, enda leitt til þess að annað hvort hefur orðið að selja skip úr landi eða farga þeim. Með frumvarpinu er lagt til að Þróunarsjóðurinn geti greitt úreldingarstyrki þó skip hafi ekki verið tekið af skipaskrá enda verði skuldbindingu um breytta notkun þinglýst á það. Regla þessi er eðlileg og í fullu samræmi við megintilgang laga nr. 92/1994 sem er sá að stuðla að minnkun

afkastagetu fiskiskipaflotans, en ekki endilega að girða fyrir aðra nýtingu skipa sem áður stunduðu fiskveiðar.

Í greiðsluáætlun, sem gerð var á árinu 1994 og samþykkt var af sjávarútvegsráðherra voru, 2.900 m.kr. markaðar á árunum 1994 og 1995 til greiðslu úreldingarstyrkja og 700 m.kr. til ýmissa annarra lögbundinna verkefna sjóðsins s.s. kaupa á fiskvinnslustöðvum og þátttöku í nýsköpunarverkefnum. Frá upphafi árs 1995 og fram til 15. júní sl. hafði stjórn Þróunarsjóðsins samþykkt nýjar styrkumsóknir að fjárhæð 414 m.kr. Á sama tímapunkti var staða útgreiddra styrkja og styrkloforða frá því sjóðurinn tók til starfa þann 4. júní 1994 samtals 2.571 m.kr.

## 07-951 Brunamálastofnun ríkisins

Að ósk félagsmálaráðherra kannaði Ríkisendurskoðun ásakanir sem stjórn Brunamálastofnunar ríkisins setti fram í bréfi til ráðuneytisins þann 31. desember 1994. Ágreiningur hafði komið upp milli stjórnar Brunamálastofnunar og brunamálastjóra um framlagningu bókhaldsupplýsinga á stjórnarfundum, eftirlitsskyldu og ábyrgðar stjórnar, og stöðu brunamálastjóra gagnvart Brunamálaskólanum, skólanefnd og skólastjóra. Ríkisendurskoðun komst að því að ágreiningurinn stæði rekstri Brunamálastofnunar fyrir þrifum. Brýnt væri að leysa þær deilur sem uppi væru milli stjórnar stofnunarinnar og brunamálastjóra.

Í lögum um brunavarnir og brunamál er ekki að finna nákvæma skilgreiningu á hlutverki og störfum stjórnar Brunamálastofnunar og brunamálastjóra. Þetta á þó einkum við um brunamálastjóra. Hann er forstöðumaður stofnunarinnar og ber ábyrgð gagnvart stjórninni. Stjórn Brunamálastofnunar er ætlað að hafa eftirlit með rekstri og starfsemi stofnunarinnar. Það eftirlit hlýtur að byggjast á upplýsingum eða gögnum sem brunamálastjóri lætur stjórninni í té samkvæmt beiðni eða kröfu hennar. Ríkisendurskoðun telur hins vegar að ákvæði laganna ætli stjórninni ekki að yfirfara grundvallargögn, fylgiskjöl eða dagbækur. Það sé hlutverk brunamálastjóra og starfsmanna hans sem og Ríkisendurskoðunar. Óski stjórnin hins vegar eftir að fá bókhaldslista til skoðunar á fundum þá verður að telja að brunamálastjóra sé skylt að verða við slíkum tilmælum. Hann getur hins vegar ákveðið hvort stjórnarmönnum sé heimilt að fara með slíka bókhaldslista út af skrifstofu Brunamálastofnunar eða fundarstað. Þá verður einnig að telja að brunamálastjóra sé skylt að upplýsa stjórnina um hver þau atriði er hún biður um og snerta rekstur og starfsemi Brunamálastofnunar og leggja fram gögn þar að lútandi sé þess óskað.

Stjórn Brunamálastofnunar fór fram á við brunamálastjóra að bókhaldsupplýsingar yrðu sendar stjórnarmönnum mánaðarlega. Brunamálastjóri varð við þessari ósk stjórnar í maí 1994 en síðan ekki fyrir en í október 1994 og bar því við að töfin hefði stafað af tæknilegum örðugleikum vegna tengingar Brunamálastofnunar við Skýrr. Því til stuðnings er fyrirliggjandi yfirlýsing frá starfsmanni ríkisbókhalds ásamt tölvufræðingi Brunamálastofnunar og skrifstofustjóra. Ríkisendurskoðun telur að þrátt fyrir þessa tæknilegu örðugleika hafi það ekki átt að hefta afhendingu þessara gagna þar sem auðvelt var að nálgast upplýsingar hjá ríkisbókhaldinu á meðan lagfæring á tengingu Brunamálastofnunar við Skýrr stóð yfir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða deilna um Brunamálaskólann m.a. tilkomin vegna ósamræmis í lögum um Brunamálastofnun ríkisins og reglugerð um Brunamálaskólann, sem gerir hlutverk og verksvið þeirra aðila sem tengjast skólanum óljóst. Í reglugerð nr. 195/1994 um menntun, réttindi og skyldur slökkviliðsmanna segir að Brunamálaskólinn skuli starfa innan Brunamálastofnunar. Samkvæmt reglugerðinni ber skólanefnd að leggja fjárhagsáætlun fyrir stjórn Brunamálastofnunar til samþykkis, án atbeina brunamálastjóra. Í lögum nr. 41/1992 um brunavarnir og brunamál segir hins vegar að stjórn Brunamálastofnunar skuli í samráði við brunamálastjóra móta stefnu stofnunarinnar, m.a. með því að samþykkja starfs- og fjárhagsáætlun fyrir eitt ár í senn. Ríkisendurskoðun áréttaði að sú áætlun yrði að taka mið af heimildum sem samþykktar væru með fjárlögum ár hvert.

Ríkisendurskoðun taldi að breyta þyrfti ákvæðum í reglugerð varðandi stjórnskipulega stöðu Brunamálaskólans innan Brunamálastofnunar þannig að brunamálastjóri sem forstöðumaður stofnunarinnar bæri ótvíræða fjárhagslega ábyrgð á fjármálum skólans ásamt stjórn stofnunarinnar eins og lög kveða á um. Nefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins hefur unnið að samningu reglugerðar um skyldur og verksvið stjórnar og brunamálastjóra og liggja fyrir drög að henni.

Nokkrar athugasemdir voru gerðar í sambandi við fjármál stofnunarinnar. Snérust þær um bifreiðakaup, reglur um kaup á einkennisfatnaði vegna starfsmanna, greiðslu fæðispeninga, viðveru- og fjarvistaskráningu, innheimtu brunavarnagjalds hjá tryggingafélögum og ferðakostnað.

**07-801 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga**

Markaðar tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru 1,4% af beinum og óbeinum sköttum sem innheimtir eru í ríkissjóði og 0,227% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs. Á árinu 1994 voru tekjur Jöfnunarsjóðs og greiðslur ríkissjóðs til hans eins og hér sýnir:

<i>Í m.kr.</i>	<i>Álagning</i>	<i>Greiðslur</i>	<i>Mismunur</i>
1/4% af beinum og óbeinum sköttum	1.423	1.419	4
0,227% af álagningarstofni útsvars	521	503	18
Samtals	1.944	1.922	22

Áfallin ógreidd framlög til Jöfnunarsjóðs fyrir árin 1990 - 1995 námu hins vegar 35 m.kr. í árslok 1994 og voru þau ekki færð til skuldar í ríkisreikningi 1994. Uppsafnaður mismunur er lítil í samhengi við heildartekjur sjóðsins. Ríkisendurskoðunin telur engu að síður rétt að í ríkisbókhalði verði tekjur sjóðsins færðar upp að fullu eins og hann á rétt til.

**27-982 Ábyrgðasjóður launa**

Ábyrgðasjóður launa var stofnaður með lögum nr. 52/1992, en starfar nú samkvæmt lögum nr. 53/1993 sem tóku gildi í maí 1993. Tekjur sjóðsins eru ábyrgðagjald sem tekur mið af launagreiðslum. Sjóðnum var upphaflega ætlað að ábyrgjast greiðslu vinnulaunakrafna á hendur vinnuveitendum við gjaldþrotaskipti en hefur frá árinu 1993 einnig ábyrgst orlofslaun og iðgjaldagreiðslur til lífeyrissjóða.

Félagsmálaráðherra skipar stjórnarmenn, einn eftir tilnefningu Alþýðusambands Íslands, annan eftir tilnefningu Vinnuveitendasambands Íslands og þann þriðja án tilnefningar. Sjóðurinn er í vörslu ríkissjóðs og hefur orðið að samkomulagi að ríkissjóður greiði vexti af vörslufénu.

Tekjur eru allt að 0,2% af sama gjaldstofni og tryggingagjald, endurgreiðslur úr þrotabúum og vextir af inneign hjá ríkissjóði á hverjum tíma eftir því sem tryggingagjald greiðist inn.

Tekjur umfram gjöld voru 182 m.kr. á árinu samanborið við 42 m.kr. árið 1993. Hluti af skýringu á batnandi afkomu er að nú reiknast vaxtatekjur af inneign hjá ríkissjóði, 383 m.kr., bæði vegna ársins 1994 þegar tekjurnar námu 38 m.kr. og leiðréttingu vegna árána 1992 og 1993. Álagt ábyrgðagjald var 406 m.kr. 1994, en 389 m.kr. árið 1993.

Gjöld vegna starfseminnar voru 274 m.kr. og 329 m.kr. sömu ár fyrir utan afskrift iðgjalda og vaxtagjöld.

Eigið fé sjóðsins var rúmar 279 m.kr. í árslok 1993 og tæpar 462 m.kr. í árslok 1994. Líklegt er að gjaldþrotum fari fækkandi á næstu árum þar sem mikil grisjun fyrirtækja hefur þegar átt sér stað. Gjöld munu því fara lækkandi og ekki er þörf fyrir að safna upp eigin fé heldur ætti að miða álagningu ábyrgðagjalds við raunverulega tekjuþörf á hverjum tíma.

Nú þegar ákveðin reynsla er komin af starfseminni má betur gera sér grein fyrir fjárþörf sjóðsins. Á árinu 1993 hefði nægt að álagningarprósenta hefði verið 0,17% og 1994 hefðu 0,122% dugað. Ábyrgðagjald var lækkað 1. janúar 1995 úr 0,2% í 0,16%. Ef fer fram sem horfir er væntanlega enn hægt að lækka gjaldið á næsta ári.

Í lögum um sjóðinn er gert ráð fyrir að ríkissjóður láni sjóðnum ef ábyrgðagjald nægir ekki á einhverju tímabili. Því er eðlilegt að miða við að sjóðurinn sé rekinn sem gegnumstreymissjóður og álögð gjöld verði sem næst útgreiðslum á hverjum tíma.

## **Vinnuheimili SÍBS, Reykjalundi**

Í endurskoðunarskýrslu var vakin athygli á fjárhagsvanda stofnunarinnar. Rekstrarhalli nam 38 m.kr. á árinu 1994. Til samanburðar má geta þess að hallinn á árinu 1993 var 1,9 m.kr. og árið 1992 var hann 14,2 m.kr.

Vakin var athygli á breytingum sem gerðar voru á starfskjörum nokkurra starfshópa sem hafði í för með sér allt að 33,5% aukningu á launagreiðslum til þeirra. Í tengslum við þessar breytingar var m.a. samið um að sjúkraþjálfarar fengju að sinna utanspítalasjúklingum í vinnutíma sínum. Bent var á að afar óæskilegt væri að starfsmönnum væri heimilað að sinna eigin sjúklingum í vinnutíma hjá stofnuninni.

Gerðar voru nokkrar athugasemdir. Þannig hefur ekki verið haldin skrá yfir lausafjarmuni í eigu stofnunarinnar og var ítrekuð ábending um að ráða þar bót á. Stimpilklukka hefur ekki verið í notkun á Reykjalundi og var lagt til að stimpilklukkakerfi yrði tekið upp fyrir alla starfsmenn og það tengt við launakerfið. Þá var bent á að starfsmenn greiða hvorki göngudeildargjöld við komu til rannsókna, í sjúkraþjálfun né á heilsugæslustöð, heldur tekur stofnunin á sig þessi gjöld. Tekjutap vegna þessa nemur um 800 þ.kr. Einnig var bent á að skila þyrfti farseðlum vegna ferðalaga á vegum stofnunarinnar.

## 08-350 Sjúkrahúsið Akranesi

Sjúkrahús Akraness hefur átt við fjárhagsvanda að etja vegna hallarekstrar og skuldasöfnunar. Í lok nóvember 1994 gerðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og stjórn sjúkrahússins með sér samkomulag um lausn á vandanum. Fékk sjúkrahúsið samkvæmt samkomulaginu 28 m.kr. framlag til að greiða skuldir vegna uppsafnaðs halla. Jafnframt skuldbatt stjórnin sig til þess að grípa til aðgerða til að lækka rekstrar-kostnað stofnunarinnar.

Birgðir voru ekki metnar í ársreikningnum þar sem þær höfðu ekki verið taldar þrátt fyrir margítrekaðar óskir þar um. Hér er einkum um að ræða birgðir matvöru, hjúkrunarvara, hreinlætisvara og lyfja. Birgðabókhald er ekki haldið og væri æskilegt að kanna hvort hagkvæmt sé að taka upp slíkt kerfi.

Langlegusjúklingar á sjúkrahúsinu taka ekki þátt í dvalarkostnaði sínum sem þó er mælt fyrir um í IV. kafla reglugerðar nr. 47/1990 um stofnanabjónustu fyrir aldraða, en það mun standa til bóta.

Læknar greiða aðstöðugjald til sjúkrahússins vegna móttöku á utanspítalasjúklingum á sjúkrahúsinu. Skrifaðir eru reikningar fyrir aðstöðugjaldstekjum, en gögnum að baki þeim er í mörgum tilfellum ábótavant að því er varðar staðfestingu á gjaldstofni. Reglur sjúkrahússins mæla fyrir um að staðfest yfirlit yfir reikninga sérfræðings frá Tryggingastofnun ríkisins fylgi með reikningum en því virðist ekki framfylgt af starfsmönnum sjúkrahússins.

Viðhaldsverkefni eru yfirleitt unnin samkvæmt gjaldskrá en ekki leitað tilboða vegna þeirra hverju sinni. Ítrekaðar voru fyrri ábendingar um að leitað væri tilboða í viðhaldsverkefni á vegum sjúkrahússins í ríkara mæli en gert hefur verið.

Lagt var til að launaútgjöld sjúkrahússins yrðu tekin til sérstakrar skoðunar og í því sambandi könnuð sérstaklega yfirvinnuþörf einstakra starfsmanna og starfshópa. Bent var á að fæðishlunnindi og hlunnindi vegna fatnaðar hefðu ekki verið talin fram til skatts. Könnunin leiddi í ljós að skráning á vinnutíma samkvæmt stimpilklukku var ekki notuð við útreikning launa, t.d. eru útborguð laun ekki skert þó starfsmenni skili ekki fullri vinnuskyldu. Mjög áriðandi er að leiðbeina starfsmönnum frekar varðandi notkun stimpilklukkukerfis og jafnframt að brýna fyrir deildarstjórum reglur um samþykktir vinnuskýrslna og fjarvistar-skráningu.

Hjá sjúkrahúsinu starfa þrír iðnaðarmenn. Einnig rekur sjúkrahúsið þvottahús og mötuneyti. Virðisaukaskattur var ekki reiknaður og

greiddur af eigin þjónustu svo sem þó er skylt skv. reglugerð nr. 562/1989 um virðisaukaskatt af eigin þjónustu og úttekt til eigin nota innan óskattskyldra fyrirtækja og stofnana.

Á sjúkrahúsinu hvíla skuldbindingar vegna lífeyrisréttinda sjóðfélaga Lífeyrissjóðs Akraneskaupstaðar og Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna. Skuldbinding þessi er fólgin í greiðslu verðbóta á lífeyri lífeyrisþega jafnframt því sem Akraneskaupstaður og stofnanir hans ábyrgjast skuldbindingar sjóðsins skv. reglugerð hans. Ekki liggur fyrir mat á skuldbindingu sjúkrahússins vegna lífeyrisgreiðslna eða upplýsingar um hversu víðtæk hún er. Miðað við tryggingafræðilega úttekt sem gerð hefur verið á Lífeyrissjóði Akraneskaupstaðar má áætla að skuldbinding vegna starfsmanna sjúkrahússins fyrir breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga geti losað 200 m.kr.

Athygli var vakin á að æskilegt væri að breyta fyrirkomulagi á innheimtu sértekna þannig að hún færi öll fram á einum stað, en fyrirkomulagið var þannig að sértekjur voru innheimtar á hverri deild fyrir sig og síðan gerðar upp við skrifstofuna mánaðarlega.

Meðal viðskiptakrafna er krafa sjúkrahússins á heilsugæslustöðina að fjárhæð um 5,4 m.kr. Krafan er til orðin vegna sameiginlegra útgjalda með heilsugæslustöðinni sem sjúkrahúsið lagði út fyrir en stöðin síðan ekki getað endurgreitt vegna rekstrarhalla á undanförunum árum. Krafan var ekki verið vaxtareiknuð. Óeðlilegt er að stofnunin sé þannig látin fjármagna rekstur hinnar.

## **08-359 Sjúkrahúsið Húsavík**

Eins og hjá fleiri sjúkrastofnunum varð halli á rekstri sjúkrahúss Húsavíkur á árinu 1994, en hann nam 7,6 m.kr. Ríkisendurskoðun hefur athugað ýmsa þætti í starfsemi sjúkrahússins og borið saman við önnur sjúkrahús. Sérstök skýrsla var gefin út um það efni fyrr á þessu ári. Hérna er hins vegar ástæða til að fjalla stuttlega um athugasemdir sem snúa að bókhaldi og fjármálum stofnunarinnar.

Bent var á að reglum um áritanir á útgjaldareikninga hefði verið ábótavant á árinu 1994. Nýtt fyrirkomulag var tekið upp í lok ársins og er mikilvægt að þeim reglum sem þar voru settar sé fylgt og öll útgjaldafylgiskjöl skoðuð og árituð. Einnig skiptir máli að fylgja fast eftir kröfum um að reikningar vegna kostnaðar uppfylli lagakröfur um form, en það vandamál snertir einkum smærri verktaka.



Vakin var athygli á að ákveðnar reglur gilda um kostnað vegna risnu og gjafa. Risnuútgjöldum skal stillt mjög í hóf og reikningar vegna þeirra áritaðir af framkvæmastjóra með skýringu um tilefni og fjölda þátttakenda. Minnt var á að gjafir væru í raun ekki heimilar nema í mjög sérstökum tilvikum. Þá gilda sérstakar reglur ferðaheimildir og ferðareikninga vegna utanlandsferða á vegum ríkisstofnana sem forsvarsmönnum sjúkrahússins var bent á að kynna sér.

Tekjuskráningarkerfi var nokkuð ábótavant. Grunn gögn kerfisins voru mörg og margvísleg og sum hver vart áreiðanleg sem grundvöllur tekjuskráningar. Í byrjun árs 1995 var þó tekið í notkun nýtt tekjuskráningarkerfi sem fól í sér samræmingu á gögnum og verklagi. Á árinu 1996 er síðan áformað að koma á tölvuvæddu tekjuskráningarkerfi með samtíma skráningu á sértekjum. Þá fyrst má tekja að viðunandi öryggi og yfirsýn fáist um tekjuskráningu sjúkrahússins.

Bent var á að nauðsynlegt væri að samningur sjúkrahússins við dvalarheimili aldraðra yrði endurskoðaður. Jafnframt þyrftu forráðamenn sjúkrahússins að vera vakandi fyrir að verðlagning í starfsmannamötuneyti sé eðlileg.

Sjúkrahúsið hafði til árslok 1994 ekki innheimt eða reiknað virðisaukaskatt af skattskyldri sölu á vöru og þjónustu. Sjúkrahúsið mun hins vegar á árinu 1995 standa skil á virðisaukaskatti af sölu matar til starfsmanna og gesta og af þvotti til utanaðkomandi aðila. Aftur á móti var ákveðið að sjúkrahúsið hefði ekki frumkvæði að innheimtu á virðisaukaskatti vegna starfsemi í eigin þágu, s.s. þvotti eða vinnu iðnaðarmanna. Hafa ber fyrirvara á um hugsanlega kröfu skattyfirvalda um skil á virðisaukaskatti vegna þessa.

Bent var á að breyta þyrfti fyrirkomulagi á innheimtu og skilum á tekjum vegna utanspítalasjúklinga með samræmingu og innra eftirlit í huga. Setja þarf skýr ákvæði í samninga lækna um innheimtu teknanna og skilum á aðstöðugjaldi vegna þeirra til sjúkrahússins. Vakin var athygli á að launakjör tveggja yfirlækna sjúkrahússins þyrftu að vera í samræmi við ráðningarsamninga en þeim hafði verið greitt meira en um var samið. Einnig að ástæða væri til að endurskoða samningana með tilliti til raunverulegs vinnufyrirkomulags, verkaskiptingar og samábyrgðar á starfi. Eins og málum var háttað unnu lækarnir mánuð í senn á sjúkrahúsinu en dvöldu erlendis við störf þess á milli.

Til þessa hefur hlutdeild sveitarfélaga í stofnkostnaði og meiriháttar viðhaldi verið reiknuð og krafinn út frá áætlunum um kostnað við fyrirhugaðar framkvæmdir. Gerð var athugasemd við þetta og talið eðlilegt að reikna hlutdeild sveitarfélaga á grundvelli raunkostnaðar.

**08-360 Sjúkrahúsið Seyðisfirði**

Sjúkrahús Seyðisfjarðar er enn eitt sjúkrahúsið sem á við fjárhagsvanda að stríða vegna útgjalda umfram fjárheimildir. Skuldir sjúkrahússins umfram eignir námu 15,9 m.kr. í árslok 1994 og er nær eingöngu um að ræða skammtímaskuldir. Fjárhagsstaða af þessu tagi er óviðunandi. Virðist ljóst að til þess að bæta um þurfi sjúkrahúsið að draga saman útgjöld og hefur nokkuð áunnist í því efni.

**08-361 Fjórðungssjúkrahúsið Neskaupstað**

Fjórðungssjúkrahúsið er eitt þeirra sjúkrahúsa sem fjallað er um í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnýsluendurskoðun á nokkrum sjúkrahúsum. Hér er þó einvörðungu fjallað um atriði sem fram komu við fjárhagsendurskoðun fyrir árið 1994.

Í nóvember 1994 gerði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið samkomulag við sjúkrahúsið um lausn á fjárhagsvanda þess. Í því var miðað við að rekstrarhalli á árinu 1994 yrði um 2 m.kr. Hallinn varð í reynd 13,3 m.kr. og er sú niðurstaða í engu samræmi við forsendur ofangreinds samnings. Uppsafnaður halli í árslok 1994 nam 17,6 m.kr. Samkomulagið gerði ráð fyrir að uppsafnaður halli yrði greiddur upp af stofnuninni sjálfri á næstu tveimur árum. Með tilliti til þeirrar þróunar sem orðið hefur á afkomu ársins og þeirrar áætlunar sem lagt var upp með við gerð samkomulagsins eru litlar líkur á að við þetta ákvæði verði staðið. Komið hefur í ljós að áætlanagerð stjórnenda sjúkrahússins er verulega ábótavant.

Að því er varðar bókhaldsmál hafði virðisaukaskattur ekki verið reiknaður af fæðissölu til starfsmanna eins og er áskilið í lögum. Þá lá eignaskrá ekki fyrir.

**08-367 Sjúkrahúsið Keflavík**

Sjúkrahúsinu hefur ekki tekist að standa í skilum með útgjöld og hefur safnað upp skuldum, aðallega launatengdum gjöldum s.s. tryggingargjaldi, staðgreiðslu og lífeyrissjóðsgjöldum. Í árslok skuldaði sjúkrahúsið 10 mánaða iðgjöld til sumra lífeyrissjóða. Telja verður að þar sé um mjög alvarlegt mál að ræða.

Skuldastaða sjúkrahússins í árslok 1994 var mjög slæm. Heildarskuldir voru 49 m.kr., allt skammtímaskuldir. Skuldir umfram veltufjármuni voru 28 m.kr. Verulegur halli var á rekstrinum á árinu 1994 eða rúmlega 19 m.kr. Skýringar á honum felast m.a. í vaxtagjöldum sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum, viðhaldi sem tekjufært var 1993 en framkvæmt og greitt 1994, og háu þjónustustigi hjá sjúkrahúsinu. Ef sjúkrahúsið ætlar að halda sig innan fjárlaga virðist ljóst að draga þarf verulega úr starfsemi.

Við endurskoðun kom í ljós að skráning á teknu orlofi og veikindadögum starfsmanna var ábótavant. Gert var ráð fyrir að endurbætt viðveruskrá yrði tekin í notkun á árinu 1995.

Tekjuskráningu vegna slysaþofu var áfátt. Þannig voru ekki gerðir reikningar vegna 8-10% sjúklinga sem þangað komu. Vegna þessa var farið yfir tekjuskráninguna fyrir allt árið 1994 og gerðir reikningar fyrir því sem á vantaði. Sú breyting var einnig gerð að hjúkrunarforstjóri sér nú til þess að á hverjum morgni ber hjúkrunarfræðingur saman reikninga og sjúkraskýrslur frá deginum áður og sér til þess útbúnir séu reikningar ef þá vantar.

Þess má að lokum geta að Ríkisendurskoðun hefur nýlega sent frá sér skýrslu um stjórnsýsluendurskoðun á nokkrum sjúkrahúsum en þar er m.a. er fjallað um sjúkrahúsið í Keflavík.

## 08-372 Borgarspítalinn

Halli á rekstri sjúkrahússins á árinu 1994 nam 49 milljónum króna. Enda þótt ekki sé um hátt hlutfall að ræða af rekstrargjöldum, eða um 1%, er slíkur rekstrarhalli ekki eðlilegur.

Í tengslum við endurskoðun á bókhaldi sjúkrahússins var athygli vakin á að háar fjárhæðir voru útistandandi í árslok hjá Tryggingastofnun ríkisins og sjúklingum vegna göngudeildargjalda á slysadeild. Skýrist það af mikill seinkun á útsendingu reikninga. Hætta er á að stærri hluti þessara krafna tapist en áður af þessum sökum. Á árinu voru óinnheimtar kröfur vegna göngudeildargjalda frá árinu 1993 sendar til innheimtu hjá lögfræðingi og bar það talsverðan árangur.

Birgðir hjúkrunar- og sérvara á skurðstofum höfðu ekki verið eignfærðar og var ónákvæmri birgðaskráning kennt um. Unnið er að úrbótum í því efni en skv. birgðakerfi nam verðmæti birgðanna tæpum 80 m.kr.

Lífeyrisskuldbinding var ekki uppfærð í ársreikningi sjúkrahússins þar sem ekki hafði verið gengið frá samkomulagi milli ríkis og borgar um skiptingu hennar. Í heild nemur þessi skuldbinding um 1,6 milljarði króna.

Verð á fæði í mötuneyti sjúkrahússins hafði verið óbreytt frá febrúar 1992. Við fyrri endurskoðanir hafði verið bent á að verðið stæði ekki standa undir hráefniskostnaði eins og kjarasamningar gera ráð fyrir. Þessi athugasemd var ítrekuð. Einnig að ítrekuð athugasemd um að á Grensásdeild og hugsanlega fleiri deildum væru sérstakir gjafasjóðir sem haldið væri utan við bókhald sjúkrahússins. Færa þarf alla sjóði sjúkrahússins í bókhald þess og tekju- og gjaldfærða allar gjafir.

Borgarspítalinn hafði ekki reiknað og skilað virðisaukaskatti af starfsemi mötuneytis. Bent var á að leiðbeiningar ríkisskattstjóra um virðisaukaskatt af starfsemi mötuneyta kvæðu á um að afhending fædis til starfsmanna sjúkrahúsa gegn greiðslu væri virðisaukaskattskyld. Þá hafði virðisaukaskattur heldur ekki verið reiknaður og greiddur af vinnu eigin iðnaðarmanna sjúkrahússins eins og mælt er fyrir um í lögum.

Heildstæð eignaskrá um áhöld, tæki og húsmuni sjúkrahússins hefur ekki verið haldin. Eignir hafa þó að einhverju leyti verið skráðar en skráningin ekki náð yfir allar eignir og ekki verið uppfærð reglulega. Nauðsynlegt er að skráning eigna sé í föstum skorðum þannig að tryggt verði að eignir fari ekki forgörðum.

Ítrekað hefur verið bent á að ekkert eftirlit eða yfirferð er höfð með störfum launafulltrúa. Þarna er brestur í innra eftirliti sem gæti valdið því að villur uppgötvist ekki auk þess að skapa möguleika á misferli. Þá hefur ítrekað verið bent á að yfirmenn sem fá greidda yfirvinnu eftir framlögðum vinnuskýrslum þurfa að fá staðfestingu annarra á vinnunni og að ekki nægi að þeir skrái aðeins heildarvinnutíma í mánuði heldur þarf að gera nákvæmari grein fyrir yfirvinnunni nema þegar um umsamda fasta yfirvinnu er að ræða.

Lagt var til að rekstur leikskóla yrði endurskoðaður þar sem ljóst væri að rekstraráætlanir hefðu ekki staðist og vistgjöld og framlög ekki dugað til að mæta kostnaði.

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

Halli á reksti sjúkrahússins árið 1994 nam 24,5 m.kr. eða 9% af tekjum. Rekja má tæplega helming hallans til kostnaðar við endurbætur á húsnæði og aðstöðu sem ráðist var í án þess að stjórnendur sjúkrahússins

hefðu tryggt fjármagn til þeirra. Þá nam fjármagnskostnaður vegna skammtímaskulda tæplega fimmtungi af hallanum en í árslok 1994 nam hlaupareikningsskuld sjúkrahússins 34,5 m.kr. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að sjúkrahúsið skuli fjármagna rekstur sinn með yfirdráttarskuldum enda er stofnunum í A-hluta ríkisreikning ekki heimilt að mæta rekstrarfjárbörfum sínum með lántökum.

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

Árið 1994 fóru rekstrargjöld að frádregnum sértekjum 41,2 m.kr. fram úr fjárheimildum, en 19,9 m.kr. að frádreginni hækkun eftirlaunaskuldbindingar. Frávikið var mest vegna launa eða 24,1 m.kr. Eignakaup fóru 3,0 m.kr. fram úr fjárheimild. Önnur rekstrargjöld voru hins vegar 8,8 m.kr. innan ramma fjárheimilda. Hátt í helmingur hallans er vegna viðhaldsframkvæmda. Ekki voru neinar fjárveitingar í fjárlögum 1994 til meiri háttar viðhalds á stofnunum sem SÁÁ rekur. Af einstökum starfsstöðum var hallinn mestur á Staðarfelli. Rekstrarniðurstaða einstakra starfsstaða mótast af því hvernig fjárlögum er skipt milli þeirra en því ráða stjórnendur samtakanna.

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

Á árinu 1994 varð 18,5 m.kr. halli á rekstri Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar. Hallinn á að mestu leyti rætur að rekja til þess að á árinu 1994 var húsnæði fyrir nýja dagvist gert tilbúið til notkunar fyrir 15,5 m.kr. Þessi framkvæmd var fjármögnuð að miklu leyti með fjármunum sem stofnunin átti á bankareikningi. Innstæða á honum var þannig tilkomin að tollstjóraembættið endurgreiddi stofnuninni tryggingagjald sem það taldi ofgreitt þar sem greitt hefði verið eftir of háu gjaldstigi.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þessar framkvæmdir þar sem engin fjárveiting var til þeirra. Rekstri stofnana sem fjármagnaðar eru með framlögum úr ríkissjóði ber að haga í samræmi við þann fjárhagsramma sem Alþingi samþykkir. Það gildir jafnt um sjálfseignarstofnanir, stofnanir sem reknar eru af félagasamtökum, stofnanir sveitarfélaga sem og ríkisstofnanir. Þá telur Ríkisendurskoðun að tryggingagjaldið hafi verið rétt ákvarðað og stofnuninni því ekki borið að fá endurgreiðslu á því.

Yfirdráttarskuld stofnunarinnar í lok árs nam 6,2 m.kr. Athugasemd er gerð við að stofnanir sem færðar eru í A-hluta fjárlaga fjármagni rekstur sinn með þessum hætti. Eftirliti með viðveru og fjarvistum var

ábótavant þar sem stimpilklukka var ekki til staðar. Ítrekar Ríkisendurskoðun athugasemd vegna þess. Virðisaukaskattur var ekki innheimtur af matsölu til starfsmanna sem þó er áskilið í lögum um virðisaukaskatt. Ítrekað var að fjárhagsleg tengsl á milli stofnunarinnar og Landssambands fatlaðra ættu að vera í lágmarki. Í því sambandi þarf að fást niðurstaða um húsaleiguskuld stofnunarinnar við Landssambandið. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur ekki viðurkennt kröfu Landssambandsins til húsaleigu sem bókfærð er á 13,9 m.kr.

### **08-490 Vistun ósakhæfra afbrotamanna**

Árið 1994 var annað heila rekstrarár vistheimilis fyrir ósakhæfa afbrotamenn að Sogni. Afkoma á árinu 1994 var neikvæð um 2,3 m.kr. eða 3,2% af fjárheimild. Sá kostnaðarliður sem mest breyttist frá fyrra ári voru launagjöld sem hækkuðu um 22% og voru tæplega 11% umfram fjárheimildir. Stofnunin var mönnuð umfram heimildir. Í árslok 1994 voru setin stöðugildi 29,3 en heimild var fyrir 25,8.

Þeirri ábendingu var komið á framfæri að vinna þyrfti upp eignaskrá og viðhalda henni síðan. Þá var bent á að bæta þyrfti formlegar áritanir á kostnaðarreikninga. Einnig væri athugandi að endursenda ófullkomna reikninga sem t.d. uppfylla ekki formreglur skv. lögum um virðisaukaskatt.

Stofnuninni var bent á gera samninga við helstu viðskiptaaðila um kaup á vörum og þjónustu. Var í því sambandi vakin athygli á rammamningum sem Ríkiskaup hafa gert. Talið var athugandi að skrá viðveru starfsfólks með stimpilklukku eftir því sem við væri komið. Skráning fjarvista vegna orlofs og veikindi var með ágætum.

Starfsmenn sem sækja námskeið eða ráðstefnur jafnt innanlands sem erlendis eiga að leggja fram reikninga fyrir námskeiðsgjöldum og fargjöldum. Að lokinni ferð skal útbúa ferðakostnaðarreikning á til þess gerðu eyðublaði. Bent var á að ef farseðill fylgir ekki ferðareikningi væri fargjaldið framtalsskylt.

Árið 1992 var gerður samningur milli stofnunarinnar og Sjúkrahúss Suðurlands sem endurskoða skyldi í ársbyrjun 1993. Sú endurskoðun hafði ekki farið fram með formlegum hætti en samningurinn er um margt óljós, m.a. hvað varðar forráð starfsmanna, rekstrarlega ábyrgð og tengsl aðila. Bent var á að ástæða væri til að knýja á um gerð nýs samnings þar sem þessi atriði yrðu skilgreind betur.

## 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 lánsfjár og ríkisábyrgðir. Á árinu 1994 varð sú breyting að umsjón með bókhaldi veittra endurlána ríkissjóðs og tekinna innlendra lána, fluttist úr Seðlabanka ásamt starfsemi Ríkisábyrgðasjóðs til Lánasýslu ríkisins að Hverfisgötu 6. Bókhald Lánasýslunnar þar skiptist í (1) yfirstjórn Lánasýslunnar og Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, (2) Ríkisábyrgðasjóð, (3) ábyrgðadeild fiskeldislána, og (4) innlendan hluta endurlána ríkissjóðs að undanskildum ýmsum þáttum varðandi innlend markaðsverðbréf sem ríkissjóður gefur út.

Afskriftir innleysta ábyrgða hjá Ríkisábyrgðasjóði voru verulegar á árinu 1994 eða um 170 milljónir króna en voru um 53 milljónir króna árið 1993. Hækkun afskrifta, ásamt 50 milljón króna framlagi ríkissjóðs til Ríkisábyrgðasjóðs árið 1993, eru helstu skýringarnar á því að rekstrarhagnaður Lánasýslu ríkisins lækkaði úr um 190 milljónum króna árið 1993 í um 27 milljónir króna árið 1994. Þá má einnig geta þess að rekstrarkostnaður Lánasýslunnar lækkaði um 10 milljónir króna á árinu 1994 miðað við árið 1993.

Hjá endurlánum ríkissjóðs hafa hlaðist upp háar vanskilafjárhæðir vegna nokkurra viðskiptamanna og er hér um að ræða ríkisfyrirtæki, sveitarfélög og fyrirtæki á vegum þeirra, sem og lán til einkaaðila. Samkvæmt lánabókhaldi námu vanskil með dráttarvöxtum alls rúmlega 3 milljörðum króna í árslok 1994. Mikilvægt er að gengið verði frá þessum málum.

Ríkisendurskoðun lagði mikla áherslu á að af hálfu endurlána ríkissjóðs verði þess freistað með öllum tiltækum ráðum að innheimta kröfu á hendur eigenda svokallaðra raðsmíðaskipa. Samkvæmt lánabókhaldi endurlána námu lán vegna þeirra um 2,3 milljörðum króna í árslok 1994. Fjallað er sérstaklega um þetta mál á öðrum stað í þessari skýrslu.

Ríkisendurskoðun taldi að áhættugjald Ríkisábyrgðasjóðs samkvæmt 4. gr. laga nr. 37/1961 væru sértekjur og ætti þess vegna ekki að bókfærast sem tekjur og gjöld hjá A-hluta ríkissjóðs.

Ríkisendurskoðun taldi að yfirtekin lán loðdýrabænda ættu að færast til gjalda og skuldar hjá A-hluta ríkissjóðs í stað þess að vextir og afborganir væru afskrifaðar hjá Ríkisábyrgðasjóði. Samkvæmt ábyrgðayfirliti Ríkisábyrgðasjóðs námu ábyrgðir vegna lána til loðdýrabænda alls um 255 milljónum króna í árslok 1994.

Þar sem Lánasýslan hefur umsjón með innlendum hluta endurlána ríkissjóðs verður að telja eðlilegt að tekin sé sérstök þóknun fyrir þá þjónustu. Þá voru ekki fyrir hendi vinnureglur sem skilgreina verkaskiptingu milli lánveitinga á vegum endurlánanna annars vegar og annarra lánveitinga ríkissjóðs hins vegar.

Á öðrum stað í þessari skýrslu er fjallað um lánsamninga með víkjandi greiðsluskyldu sem Landsvirkjun hefur gert við endurlánin. Þá er einnig fjallað þar um kröfu endurlána á Laxárvirkjun sem ekki hefur verið innheimt.

## 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 umsjón allra eigna og skulda sjóðsins en öll útlánastarfsemi sjóðsins hefur verið lögð af. Lánasýsla ríkisins hefur einnig haft með höndum samninga við erlenda lánadrottna sjóðsins svo og ráðstöfun og varðveislu yfirtekinna eigna til að tryggja hagsmuni hans sem best.

Á árinu 1994 var hagnaður á rekstri sjóðsins 248 m.kr. samanborið við 566 m.kr. rekstrartap árið 1993. Helsta skýringin á þessum umskiptum var hagstæð gengisþróun þegar miðað er við myntsamsetningu eigna og skulda. Gjaldfærsla vegna afskrifta lækkaði einnig. Rekstrarkostnaður lækkaði um rúmlega 15 milljónir króna milli ára 1994 og 1993 eða tæplega 20%.

Gjaldfærðar afskriftir útlána námu um 70 milljónum króna á árinu 1994 í samanburði við tæplega 203 milljónir króna árið áður. Afskriftir ársins tengjast lánnum til atvinnurekstrar.

Í árslok 1994 voru bókfærðar hjá Framkvæmdasjóði 12 eignir sem sjóðurinn hafði leyst til sín en samsvarandi fjöldi í ársbyrjun var 18. Tekjur, þ.m.t. leigutekjur, af innleystum eignum lækkuðu úr 49 milljónum króna árið 1993 í 45 milljónir árið 1994.

Framreiknuð greiðslustaða Framkvæmdasjóðs til ársins 2000 sýnir að á þeim tíma gætu kröfur að fjárhæð um 2,4 milljarðar fallið á ríkissjóð miðað við árslokaverðlag 1994. Þá hefur hvorki verið tekið tillit til hugsanlegra tekna af sölu innleysta eigna né innheimtu vanskila og gæti þessi fjárhæð því lækkað eitthvað.

Ríkisendurskoðun minnti sem fyrr á mikilvægi þess að varanlegir rekstrarfjármunir sjóðsins yrðu skráðir.



- 10-331 Vita- og hafnamálaskrifstofa**  
**10-332 Vitastofnun Íslands**  
**10-333 Hafnamál**  
**30-331 Vita- og hafnamálaskrifstofa, þjónustumiðstöð**

Vörugjaldsdeild Hafnabótasjóðs fær tekjur sínar frá sérstöku vörugjaldi sem er innheimt skv. 11. gr. hafnalaga nr. 23/1994 fyrir afnot af höfnum. Gjaldið rennur til lána og styrkveitinga eftir því sem nánar er mælt fyrir um í hafnalögum og fjárlögum ár hvert. Vita- og hafnamálstofnunin hefur eftirlit með innheimtu gjaldsins. Í fjárlögum var gert ráð fyrir að innheimtar yrðu 128 milljónir króna. Samkvæmt þeim greiðir Hafnabótasjóður fjárhæðin til fjárlagaliðarins „10-333 Hafnamála“ og er það skilgreint sem sértekjur á honum. Að mati Ríkisendurskoðunar er þarna ekki um eiginlegar sértekjur að ræða heldur markaðar skatttekjur. Eðlilegra hefði því verið að færa sérstakt vörugjald sem skatttekjur í bókhaldi ríkisins og hækka framlag ríkissjóðs til þessa málaflokks á móti um sömu fjárhæð.

Bent var á að Vita- og hafnamálaskrifstofan þyrfti að marka skýrari vinnureglur um reikningsviðskipti og innheimtu útistandandi viðskiptakrafna, m.a. að kveða á um greiðslufrest krafna og til hvaða innheimtuaðgerða eigi að grípa komi til vanskila.

Bókhald stofnunarinnar er ekki fært í Bókhalds- og áætlanagerfi ríkisins (BÁR) heldur í öðru bókhaldskerfi (Stólpi). Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að engin skrifleg lýsing var til á bókhaldi stofnunar þ.e. hvorki af fjárhags- né rekstrarbókhaldi sbr. 7. gr. laga nr. 145/1994 um bókhald.

Við skoðun fylgiskjala kom í ljós að frágangur fylgiskjala var í góðu horfi hvað varðar áritanir og samþykki. Nokkuð var þó um ófullnægjandi reikninga.

Heildstæð eignaskrá lá ekki fyrir hjá stofnuninni. Úr því þarf að bæta með því að merkja eignir og skrásetja.

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að ákveðnir reikningar vegna verktakavinnu báru ekki að reiknaður væri virðisaukaskattur af fjárhæð þeirra. Einnig var gerð athugasemd um að þessir reikningar fullnægðu ekki formskilyrðum. Ríkisendurskoðun beindi þeim tilmælum til stofnunarinnar að versla aðeins við aðila sem eru með skráða starfsemi og gefa út reikninga sem uppfylla tilskyldar kröfur.

Í könnun á innkaupum kom m.a. fram að stofnunin verslar við fimm prentsmiðjur og þrjár fjölritunarstofur. Allar eiga þessar prentsmiðjur það sameiginlegt að vera ekki með rammisamning við Ríkiskaup, utan ein sem er með samning vegna prentunar nafnspjalda. Ríkisendurskoðun hvatti til þess að stofnunin nýtti sér í ríkara mæli rammisamninga Ríkiskaupa í þeim tilvikum þar sem það er hagstæðara.

Vakin var athygli á að eignir sem færðar eru hjá þjónustumiðstöð stofnunarinnar hafa ekki verið afskrifaðar eins og þó er ætlast til hjá stofnunum í B-hluta ríkisreiknings.

Ákveðið hefur verið að fækka fjárlagaliðum sem snerta stofnunina úr fjórum í tvo. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði mátt ganga lengra og hafa fjárlagaliðinn aðeins einn.

**10-471 Flugmálastjórn**  
**30-471 Alþjóðaflugþjónustan**

Bókfærðar tekjur Flugmálastjórnar eru yfir 1.000 milljónir króna á ári. Í skýrslunni er bent á nokkur atriði sem taka þarf til athugunar í sambandi við tekjuskráningu hjá stofnuninni. Ennfremur má fullyrða í ljósi þess hve tekjur stofnunarinnar eru miklar og margbreytilegar, að rík ástæða sé til þess að gefa tekjuskráningunni meiri gaum en gert hefur verið fram að þessu. Sérstaklega virðist nauðsynlegt að byggja upp virkara innra eftirlit hjá stofnuninni sjálfri varðandi tekjuskráninguna þannig að ganga megi að því vísu að allar tekjur skili sér að fullu. Þá er gerð athugasemd við að lendingargjöld, flugvallagjöld og eldsneytisskattur séu færð sem sértekjur Flugmálastjórnar. Hér er um að ræða markaðar skatttekjur sem ættu með réttu að færast með öðrum ríkissjóðstekjum.

Við endurskoðun í fyrra kom í ljós að talsvert var um að starfsmönnum væri lánað fé úr sjóði sem gjaldkeri hefur undir höndum. Þetta var gert með þeim hætti að ávísunum var skipt fyrir peninga en þær síðan ekki innleystar fyrr en síðar. Slíkar lánveitingar til starfsmanna er ekki heimilar. Veruleg umskipti til bóta hafa orðið hvað þennan þátt varðar.

Fram kom mismunur á viðskiptareikningi Póst- og símamála- stofnunarinnar hjá Alþjóðaflugþjónustunni nam 51,3 m.kr. Á þessu var sú skýring að Póstur og sími hafði ekki gjaldfært þau 5% kostnaðar sem ekki fást endurgreidd hjá Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO). Taka þarf afstöðu til þess hver skuli bera kostnað vegna þessa.

Athugasemd var gerð við að greiðslu sem barst frá ICAO, að fjárhæð 46,8 m.kr., hafði ekki verið ráðstafað á reikning Alþjóðaflugþjónustunnar í Seðlabanka, eins og öðrum greiðslum vegna þjónustu við alþjóðaflugið.

Gerð var athugasemd í sambandi við birgðahald þar sem ekki var nógu gott eftirlit með að úttektarseðlar skiluðu sér til bókhalds. Halda þarf betur utan um óseld eintök af kennslubók fyrir einkaflug sem Flugmálastjórn gaf út.

Heildstæð eignaskrá er ekki til staðar hjá stofnuninni og var gerð athugasemd vegna þess.

Nokkur dráttur hefur orðið á að afborganir af lánum sem og vextir sem tekin hafa verið vegna ofangreindra fjárfestinga væru greiddar á gjalddaga. Hefur það leitt til þess að Alþjóðaflugþjónustan hefur orðið að taka á sig vanskilakostnað. Að mati Ríkisendurskoðunar á að vera hægt að komast hjá slíkum útgjöldum. Nauðsynlegt er að fulltrúar Flugmálastjórnar ræði þetta mál við ríkisféhirði og fjármálaráðuneyti enda eru greiðslur af lánum þessum fjármagnaðar í gegnum bankareikning Alþjóðaflugþjónustunnar í Seðlabanka.

Á árinu 1994 varð uppvíst um fjárdrátt hjá Flugmálastjórn. Um var að ræða tvö aðgreind mál þar sem í hlut áttu tveir yfirmenn hjá stofnuninni. Annars vegar framkvæmdastjóri fjármáladeildar og hins vegar umdæmisstjóri stofnunarinnar á Akureyri. Báðir þessir aðilar létu af starfi hjá stofnuninni í kjölfar þess að upp um misferlið komst. Ríkisendurskoðun rannsakaði bæði þessi mál og sendi greinargerð um niðurstöðu sína til stofnunarinnar og til samgönguráðuneytis. Í framhaldi af þessum málum var ákveðið að ráðast í ákveðnar skipulagsbreytingar á skrifstofu stofnunarinnar. Verkaskipting á skrifstofunni var m.a. gerð skýrari og ákveðnar breytingar gerðar á ábyrgðarsviði einstakra starfsmanna þar. Settar voru mun strangari reglur um áritun fylgiskjala.

Í þriðja kafla þessarar skýrslu er fjallað um byggingar nýrrar flugstjórnarmiðstöðvar á Reykjavíkflugvelli og um lífeyrisskuldbindingar vegna Alþjóðaflugþjónustunnar.

## 10-511 Fjarskiptaeftirlit ríkisins

Fjarskiptaeftirlit ríkisins 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 Fjarskiptaeftirlitsins.

Ríkisendurskoðun vakti athygli á því að hagnaður ársins 1994 var verulegur. Eðlilegt er að stofnun eins og Fjarskiptaeftirlitið, sem innheimtir tekjur eftir opinberri gjaldskrá, hagi gjaldskránni með þeim hætti að tekjur og gjöld standist á. Ekki er ætlast til þess að stofnunin skili hagnaði eins og raunin varð á. Ætla verður að Fjarskiptaeftirlitinu beri því að endurskoða gjaldskrá sína með það fyrir augum að rekstrartekjur verði í samræmi við rekstrargjöld.

Ríkisendurskoðun lagði til að sjóður og banka- og gíróreikningar yrðu stemmdir af í ríkari mæli en gert var á árinu 1994. Bent var á að tekjur hvers árs þyrfti að tekjufærða á viðkomandi ári. Þá var hvatt til þess að tekin yrði ákvörðun um gjaldtöku vegna eftirlits með fjarskiptabúnaði smábáta, en óvissa hefur ríkt um það mál. Þá benti Ríkisendurskoðun stofnuninni á að snúa sér til embættis ríkisskattstjóra til þess að fá úrskurð um hvort reikna bæri virðisaukaskatt af reikningum verktaka sem taka að sér fyrir hönd stofnunarinnar að skoða fjarskiptabúnað skipa og báta víða um land.

### 30-101 Póst- og símamálastofnunin

Rekstrartekjur Póst- og símamálastofnunarinnar á árinu 1994 námu rúmlega 9,9 milljörðum króna, en rekstrargjöld tæpum 8,5 milljörðum. Fyrirtækið er mjög stórt á íslenskan mælikvarða og má í því sambandi nefna að útgjöld þess svara til um 2% af vergri landsframleiðslu.

Póst- og símamálastofnunin er alfarið í eigu ríkisins. Reikningar hennar eru færðir í B-hluta ríkisreiknings og endurskoðaðir af Ríkisendurskoðun. Endurskoðun vegna ársins 1994 gaf ekki tilefni til veigamikilla athugasemda. Engu að síður þykir ástæða til að gera nokkra grein fyrir ýmsum athugasemdum og ábendingum sem komið var á framfæri við stofnunina.

### Efnahagsliðir

Útistandandi kröfur pósthöfva og annarra starfseininga stofnunarinnar, að frádregnum skuldum þeirra á viðskiptareikningi, námu 494 m.kr. í árslok 1994. Samsvarandi fjárhæð árið áður var 316 m.kr. Hafði þessi liður því hækkað um 178 m.kr. eða 56% á milli ára. Bent var á nauðsyn þess að leggja áherslu á innheimtu þessara krafna sem að meginhluta til eru vegna útistandandi símreikninga.

Á viðskiptareikningi leigubifreiðastöðvar komu fram mismunir í hverjum mánuði. Vegna viðskipta við olúfélögin komu einnig fram

mismunir í hverjum mánuði en olúfélögunum er greitt mánaðarlega samkvæmt einfaldri kvittun á grundvelli reikningsyfirlita. Lagt var til að Póst- og símamálastofnunin kannaði hvort hægt væri að breyta fyrirkomulag á greiðslum til þessara aðila.

Staða viðskiptareiknings innheimtulögmans Póst- og símamála-stofnunarinnar hafði ekki verið stemmdur af í nokkur ár. Reikningnum var lokað í byrjun árs 1994 fyrir nýjum innheimtum en staða hans í lok ársins 1994 var um 194 m.kr. og hafði þá lækkað úr 229 m.kr. frá ársbyrjun. Í ársbyrjun 1994 var stofnaður nýr reikningur við Lögfræðiskrifstofuna Garðastræti 17 sf., en það er í raun sama lögmansstofan og annast hefur innheimtu fyrir stofnunina. Staða þess reiknings í árslok 1994 nam 80 m.kr. Samtals voru því 274 m.kr. til innheimtu hjá ofangreindum lögmönnum. Ríkisendurskoðun lagði til að vinnureglur um hvað sent er lögmönnum til innheimtu yrðu endurskoðaðar.

Hafa þarf öflugra eftirlit með viðskiptareikningum vegna starfsmanna. Þannig þarf að bera sjóðbækur og skilagreinar frá verkstjórum sem hafa fjárumsýslu saman við fjárhagsbókhald. Allmargir starfsmenn greiða ýmsan útlagðan kostnað vegna vinnu utan reglulegrar vinnustöðvar. Þeim er afhent fé til þeirra nota og fjárhæðin skuldfærð á viðskiptamannareikning viðkomandi. Það vill stundum dragast að starfsmenn skili uppgjörum og tilheyrandi fylgiskjölum um notkun fjárins. Þá virðast einstaka starfsmenn hafa rýmri fjárráð en umsvif þeirra gefa tilefni til og reyndar stundum ekki alveg ljóst hvaða fjárhæðir um er að ræða. Á árinu 1994 var þó gert átak til að gera upp viðskiptareikninga starfsmanna og var yfirleitt um lágar fjárhæðir að ræða.

Vörubirgðir námu 223 m.kr samkvæmt bókhaldi en voru færðar á 208 m.kr. í birgðakerfi. Erfitt hefur reynst að finna skýringu á þessum mun en hann orsakast m.a. af galla í birgðakerfinu. Þar sem endurskipulagning á innkaupa- og birgðakerfi stofnunarinnar stóð yfir gerði Ríkisendurskoðun að þessu sinni ekki sérstaka úttekt á stöðu birgða í árslok ef undan eru skildar rafeinda- og símaefnisbirgðir. Athugasemd var ekki gerð eftir talningu á þeim. Að lokinni endurskipulagningu birgðakerfisins á árinu 1995 mun Ríkisendurskoðunin hins vegar fara nánar yfir birgðamál stofnunarinnar.

Innlendar langtímakröfur námu 38 m.kr. Almennt eru þær tilkomnar vegna sölu fasteigna eða uppgjöra á kröfum í tengslum við nauðasamninga. Athugasemd var gerð vegna tveggja lána en skuldabréf vegna þeirra eru í vörslu ríkisféhirdis og eiga greiðslur að renna til Póst- og símamálastofnunarinnar. Uppgjör hafði ekki átt sér stað en annað bréfið á að vera að fullu greitt. Stofnuninni var bent á að krefja ríkissjóð um uppgjör á bréfunum.

Staða svokallaðs fyrningarsjóðs ICAO nam 72,0 m.kr. Varðandi athugasemd um þennan lið er vísað til umfjöllunar um málefni Alþjóðflugþjónustunnar á öðrum stað í þessari skýrslu.

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1994 var gert ráð fyrir að fjárfestingar yrðu 2.120 m.kr. Í reynd urðu fjárfestingarnar 2.316 m.kr. eða 196 m.kr. hærrí en fjárlög gerðu ráð fyrir. Að langmestu leyti samanstanda fjárfestingar af vörukaupum. Gerð var úrtaksathugun vegna þessara innkaupa og reyndist verkangur í góðu lagi. Aftur á móti voru dæmi um að vörukaup væru færð beint á fjárfestingar áður en öll greiðsluskjöl höfðu komið fram. Eðlilegra hefði verið að færa vörukaupin til birgða þar til varan yrði notuð. Í framhaldi af endurskoðuninni voru þær færslur leiðréttar.

Til skuldar var færður ógreiddur virðisaukaskattur af tiltekinni pósthjónustu fyrir tímabilið september til desember 1994 að fjárhæð 12,6 m.kr. en Póst- og símamálastofnunin hefur fram til þessa ekki talið sig eiga að greiða virðisaukaskatt af henni. Ríkisskattstjóri hefur hins vegar úrskurðað um hið gagnstæða. Gert er ráð fyrir að þetta mál yrði útkljáð á árinu 1995.

Lífeyrisskuldbindingar höfðu ekki verið færðar í reikningsskil stofnunarinnar. Í skýringum ársreiknings var skuldbindinganna getið en þær namu ríflega 8 milljörðum króna í lok árs 1994. Skuldbindingin hækkaði á árinu um 381 m.kr. Fjármálaráðherra hefur boðað að á árinu 1995 verði lífeyrisskuldbindingar aðila í B-hluta ríkisreiknings færðar upp í ársreikningum þeirra.

## **Rekstrarliðir**

Endurskoðun á rekstrargjöldum fór fram með úrtaksathugun. Áritanir eru almennt í góðu lagi. Hins vegar væri æskilegt fyrir svo stóra stofnun sem Póst- og símamálastofnunin er nota beiðnakerfi við kaup á vöru og þjónustu. Slíkt gæti einfaldað eftirlit með reikningum frá fyrirtækjum og tryggir að fyrirfram sé veitt samþykki fyrir viðskiptum.

Gjaldaliðir sem taka til almennra og sérgreindra vörukaupa, aðkeyptar þjónustu og verkkaupa jukust milli ára um tæp 16%. Til samanburðar hækkaði framfærsluvístala um 1,4% og byggingavístala um 2,6%. Þó hafa beri í huga að nokkur aukning var í starfseminni á árinu, bendir flest til að slakað hafi verið í einhverjum mæli á aðhaldi með útgjöldum. Tekjur jukust mun minna en nam hækkun á gjöldum.

Frágangur ferðareikninga vegna erlends ferðakostnaðar af hálfu þeirra sem sjá um þau mál var í góðu lagi. Í nokkrum tilvikum dregst að

skila ferðareikningum og gera upp ferðakostnað. Æskilegt væri að tiltekinn starfsmaður annaðist farpantanir. Bent var á að stofnuninni bæri að fá þá afslætti sem samningur ríkisins við ferðaskrifstofur kveður á um. Enda þótt starfsmenn óski eftir að greiða farseðla með eigin greiðslukorti til að fá auknar tryggingar á ferðalögum, eiga þeir ekki sjálfir ekki rétt á svokölluðum „punktum“, heldur á stofnunin að njóta afsláttarins.

Kannanir á gögnum vegna launaútreikninga leiddu til athugasemda um að akstursseðlar væru ekki fylltir út eins og reglugerð kveður á um, en staða akstursmælis við upphaf og lok ferðar var oft ekki skráð. Að öðru leyti höfðu orðið breytingar til bóta miðað við árið áður.

### 31-321 Rafmagnsveitur ríkisins

Ríkið er ráðandi aðili á sviði vinnslu og dreifingar raforku. Tvö fyrirtæki annast þau mál að mestu leyti, Landsvirkjun og Rafmagnsveitur ríkisins (RARIK). Hér á eftir er gerð grein fyrir niðurstöðum endurskoðunar á síðarnefnda fyrirtækinu.

Í tengslum við endurskoðun á ársreikningi RARIK fyrir árið 1994 voru gerðar ýmsar kannanir á innra eftirliti, þ.e. öryggi í skipulagi og vinnugangi vegna bókhalds, fjárreiða og eignavörslu. Þær tóku m.a. til innlendra og erlendra vörukaupa. Reglur um innkaup eru hluti af gæðahandbók fyrirtækisins en í þær virðist skorta leiðbeiningar um flæði skjala og heimildir til útgáfu beiðna. Innkaupadeild hefur ekkert með afhendingu og eftirlit beiðna að gera, gagnstætt því sem eðlilegt má telja. Í mörgum tilvikum voru beiðnir gefnar út eftir að innkaup áttu sér stað. Það er í andstöðu við tilganginn með slíku kerfi sem er annars vegar að tryggja að innkaup fari ekki fram nema yfirmaður eða innkaupadeild hafi veitt samþykki til þeirra og hins vegar að tryggja að birgjar afgreiði ekki úttektir og viðskiptafæri á fyrirtækið án þess að beiðni sé framvísað. Ítrekað var að kaup á aðföngum ættu í auknum mæli að beinast fyrst til innkaupadeildar og þaðan til birgja. Fylgiskjöl og áritanir vegna innlendra vörukaupa reyndust fullnægjandi í öllum tilvikum sem skoðuð voru, en það voru 10% af innlendum vörukaupum á lager í krónum talið. Þó voru beiðni eða afrit af pöntunum ekki fyrir hendi í öllum tilvikum þannig að sjá mætti hvort þær stemmdu við reikninga. Nauðsynlegt er að úr þessu verði bætt.

Úrtakskönnun í erlendum innkaupum náði til um 20% af erlendum innkaupum í krónum talið. Gerð var athugasemd við að yfirmenn höfðu ekki áritað fylgiskjöl til staðfestingar því að reikningur hafi verið yfirfarinn og heimild veitt fyrir greiðslu hans, en slíkt ber að gera skv.

reglum RARIK um meðferð reikninga frá 1. desember 1993. Pantanablöð fylgdu ekki reikningi til samanburðar eða til að upplýsa hvort samanburður hefði farið fram, en pöntunarnúmer kemur fram á fylgiskjalinu sem staðfesting á að kaupin fara í gegnum innkaupadeild og pantanakerfi.

Í endurskoðunarskýrslu um fyrirtækið fyrir árið 1993 var gerð grein fyrir athugun á bakfærðum reikningum, niðurfellingum á dráttarvöxtum og afsláttum af reikningum í þeim tilgangi að athuga hvaða aðferðir hafa verið viðhafðar hjá fyrirtækinu hvað varðar þessar bakfærslur. Niðurstöður voru þær helstar að ekki væri undantekningalaust hægt að rekja sig aftur til frumgagna sem skýrðu bakfærsluna og að bakfærslur væru oft gerðar án þess að áritun yfirmanna væri til staðar. Við könnun í árslok 1994 kom í ljós að fyrirkomulag varðandi þessi atriði var óbreytt. Samkvæmt drögum að verklagsreglum vegna innheimtu orkureikninga frá 15. október 1993 eru í vinnslu reglur um niðurfellingu dráttarvaxta og bakfærslu reikninga. Að sögn deildarstjóra viðskiptadeildar hefur RARIK leitað samræmingar við aðrar veitur með slíkar reglur og stendur m.a. yfir könnun á nýju sölu- og viðskiptamannakerfi sem bíður m.a. upp á betra eftirlit með slíkum færslum. Ítrekaðar voru fyrri ábendingar um nauðsyn þess að við niðurfellingar og bakfærslur á tekjum liggi ávallt fyrir heimild yfirmanna.

Gerð var könnun á bifreiðamálum hjá RARIK, þ.e. greiðslum fyrir akstur til starfsmanna annars vegar og bílaleigukostnað hins vegar. Í ljós kom að 48 starfsmenn eru með aksturssamning við RARIK. Við könnun komu upp nokkur tilvik þar sem starfsmenn voru skráðir fyrir greiðslum fyrir akstur og fastri útleigu frá bílaleigu. Hugsanlegt er að yfirmenn séu skráðir fyrir útleigu frá bílaleigu en fleiri starfsmenn deildar noti bifreiðina en í öðrum tilvikum er þörf á sérstökum skýringum.

Sem fyrr voru kostnaðarliðir svo sem risna, gjafir, funda- og námsskeiðskostnaður, fargjöld erlendis og innanlands, dagpeningar og annar dvalarkostnaður endurskoðaðir á árinu 1994 með hliðsjón af ákvæðum reglna um greiðslu kostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins, reglna um risnuhald hjá ríkisstofnunum og samþykkt ríkisstjórnarinnar um notkun almannaþjóf til tækifærisgjafa. Sömu aðferðum var beitt og undanfarin ár, þ.e. úrtaksprófunum úr fylgiskjölum. Varðandi risnu voru niðurstöður þær að enn vantaði nokkuð á að reglur um risnuhald væru uppfylltar á fullnægjandi hátt. Beiðnir fylgja í undantekningartilvikum með reikningum vegna risnu og áritun rafmagnsveitustjóra var ekki fyrir hendi í 18% úrtaksins. Tilefni risunnar kom greinilegar fram á fylgiskjölum en áður, þótt oft vantaði að tilgreina hverjir nutu hennar. Helstu athugasemdir vegna gjafakostnaðar voru að tilefni gjafa kom ekki



fram á fylgiskjali. Aðeins eitt fylgiskjal var í samræmi við samþykkt ríkisstjórnar frá árinu 1985 um reglur um notkun almannafjár til tækisfærisgjafa.

Vegna funda- og námskeiðskostnaðar voru teknir saman liðirnir fundagjöld, námskeiðsgjöld, og annar funda- og námskeiðskostnaður. Beiðni fylgdi reikningi í um fjórðungi tilvika. Tilefni kom fram á öllum fylgiskjölunum sem lentu í úrtakinu en áritun vantaði í 5% tilvika. Athugasemdir voru gerðar við bókun fylgiskjala í 11 % tilvika.

Unnið var skipulega að úrbótum á meðhöndlun fylgiskjala, m.a. höfðu verið settar reglur um meðferð reikninga. Engu að síður þarf enn að bæta innra með áritunum, meðferð og bókun fylgiskjala, og skipulagi beiðnakerfis.

## Efnahagur

Við endurskoðun skammtímakrafna og í heimsóknnum á umdæmis-skrifstofur RARIK úti á landi hefur verið lögð áhersla á að kallað sé eftir upplýsingum frá innheimtuaðilum um tapaðar kröfur og að fengin væri heimild Ríkisendurskoðunar til að afskrifa tapaðar kröfur. Innheimtu-deild RARIK taldi að afskrifa þyrfti reikninga að fjárhæð 20 m.kr. í árslok 1994, en þar af voru rúmar 15 m.kr. vegna fiskvinnslufyrirtækja. Óbein niðurfærsla á viðskiptareikningum nam 109 m.kr. í árslok.

Ítrekaðar voru tillögur um úrbætur á innheimtukerfi vegna heimtauga og seldrar þjónustu. Sem fyrr var lagt til að fengið yrði nýtt viðskipta-mannakerfi sem fæli í sér lokaðan samgang á milli fjárhagsbókhalds og viðskiptamannabókhalds. Það myndi bæði auka öryggi innra eftirlits á þessu sviði og jafnframt leiða til vinnuhagræðingar fyrir starfsmenn fyrirtækisins.

Skuldabréfaeign fyrirtækisins í árslok nam tæpum 248 m.kr., en þar af var skuld Hitaveitu Suðurnesja um 130 m.kr. Gerð var athugasemd við afskriftir á skuldabréfaeigninni, þ.e. að þær þyrftu að fá samþykki Ríkisendurskoðunar eins og aðrar kröfur. Úr því var þegar bætt. Engar skriflegar reglur voru um lánveitingar fyrr en í desember 1994. Af 29 nýjum bréfum sem gefin voru út á árinu 1994, voru 20 í vanskilum í árslok. Athugasemdum var komið á framfæri varðandi fjögur bréf sem virðast án allra trygginga. Sú almenna regla hefur nú verið sett að fyrirtækið tekur ekki við skuldabréfum sem greiðslu á skuldum að undanskildum raðgreiðslubrífum greiðslukortafyrirtækja.

Á árinu 1989 gerðu ríkissjóður og RARIK með sér samning um sérstakar ráðstafanir vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrir-tækisins. Fjallað var um þetta mál í skýrslu um endurskoðun ríkis-

reiknings fyrir árið 1993. Kom m.a. fram að ágreiningur hafi verið um útreikning á kröfu RARIK á hendur Hitaveitu Suðurnesja en sá ágreiningur hefur nú verið til lykta leiddur.

Hlutdeild RARIK í lífeyrisskuldbindingu vegna áunninna lífeyrisréttinda starfsmanna var áætluð 790 m.kr. í árslok 1994. Fjármálaráðherra hefur ákveðið að skuldbinding þessi skuli í fyrsta sinn færð í reikningsskil fyrirtækisins á árinu 1995. Ef skuldbindingin hefði verið færð á árinu 1994 hefði bókfært eigið fé fyrirtækisins lækkað sem henni nam og almenn rekstrargjöld orðið 19,8 m.kr. hærri vegna launatengdra gjalda.

Í ársbyrjun 1995 gerðu ríkissjóður og RARIK með sér samning um uppgjör á skuldum fyrirtækisins og arðgreiðslur í ríkissjóðs. Skuld fyrirtækisins við ríkissjóð að fjárhæð um 72 m.kr. var felld niður. Á móti var felld niður krafa þess á Orkusjóð að fjárhæð 40 m.kr. Eftirgefnar skuldir, nettó að fjárhæð 32 m.kr., voru færðar yfir eigið fé í árslok 1994. Þá var greiddur arður á árinu 1994 vegna árána 1993 og 1994, samtals að fjárhæð 80 m.kr., færður til lækkunar á eigin fé á árinu 1994. Í samningnum er kveðið á um að arðgreiðslur á árunum 1995 og 1996 skuli vera 100 milljónir hvort ár en frá og með árinu 1997 skuli arðgreiðslurnar nema 2% af eigin fé fyrirtækisins. Aðeins 30% af þeirri fjárhæð renna þó til ríkissjóðs, en 70% ráðstafað til styrkingar og endurnýjunar á dreifikerfum í sveitum og til rannsóknar- og þróunarverkefna á vegum fyrirtækisins.