

Endurskoðun ríkisreiknings 1996



RÍKISENDURSKOÐUN
Nóvember 1997

Efnisyfirlit

1 INNGANGUR	7
UMFANG ENDURSKOÐUNAR VEGNA 1996	8
SKIL Á ÁRSREIKNINGUM	9
2 FJÁRHAGSSTAÐA OG AFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS Á ÁRINU 1996	11
FJÁRHAGSSTAÐA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	11
REKSTRARAFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	12
FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR.....	12
3 REKSTUR OG EFNAHAGUR FYRIRTÆKJA OG SJÓÐA Í B-HLUTA	15
4 EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS	19
ENDURSKOÐUN NOKKURRA EFNAHAGSLIÐA RÍKISSJÓÐS 1996	19
ÝMIS ATRIÐI VARDANDI LÍFEYRISSKULDBINDINGAR RÍKISSJÓÐS	23
AFSKRIFTIR VEGNA ENDURLÁNA RÍKISSJÓÐS, VIÐSKIPTAKRÖFUM OG ÖÐRUM LÁNUM Í UMSJÁ RÍKISFÉHIRÐIS	27
ERLEND LÁN RÍKISSJÓÐS Í UMSJÁ SEÐLABANKA ÍSLANDS	35
5 RÍKISSJÓÐSTEKJUR	39
TEKJUR RÍKISSJÓÐS Á ÁRINU 1996	39
ERFÐAFJÁRSKATTUR	44
AFSKRIFTIR RÍKISSJÓÐSTEKNA ÁRIÐ 1996	45
6 INNRA EFTIRLIT RÍKISSTOFNANA	53
7 ENDURSKOÐUN STOFNANA	59
EFTIRLIT MEÐ GREIDDUM REIKNINGUM HJÁ RÍKISFÉHIRÐI	59
ATHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR VEGNA ENDURSKOÐUNAR Á STOFNUNUM OG FJÁRLAGALIÐUM.....	61
<i>Endurskoðun safna</i>	61
01-241 <i>Umboðsmaður barna</i>	67
02-201 <i>Reiknistofnun Háskóla Íslands</i>	67
02-203 <i>Raunvísindastofnun Háskólans</i>	68
02-205 <i>Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi</i>	69
02-210 <i>Háskólinn á Akureyri</i>	70
02-299 <i>Norræna eldfjallastöðin</i>	71
02-725 <i>Námshagnastofnun</i>	73
02-804 <i>Kvikmyndaskoðun</i>	75
02-981 <i>Kvikmyndasjóður</i>	75
03-201 <i>Sýslumaðurinn á Keflavíkurlflugvelli</i>	77
05-202 <i>Hafrannsóknastofnunin</i>	78
05-204 <i>Fiskistofa</i>	79
05-901 <i>Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna</i>	80
06-102 <i>Stjórnartíðindi</i>	81
26-101 <i>Lögbirtingablað</i>	81
06-232 <i>Opinber réttaraðstoð</i>	82
06-235 <i>Bætur brotaþola</i>	82
06-701 <i>Biskup Íslands</i>	83
26-701 <i>Kristnisjóður</i>	83

26-732	Kirkjubýggingasjóður	83
26-733	Kirkjugarðasjóður.....	83
07-401	Barnaverndarráð	85
08-359	Sjúkrahúsið Húsavík.....	86
08-554	Heilsugæslustöðin Húsavík	86
08-360	Sjúkrahúsið Seyðisfirði.....	86
08-361	Fjórðungssjúkrahúsið Neskaupstað	87
08-564	Heilsugæslustöðin Neskaupstað.....	87
08-366	Sjúkrahúsið Vestmannaeyjum	88
08-371	Ríkisspítalar	89
08-375	Sjúkrahús Reykjavíkur.....	90
08-403	Sjúkrahús Bolungarvíkur	92
08-404	Sjúkraskýlið Hólmavík	93
08-405	Sjúkraskýlið Þingeyri	94
08-408	Sunnuhlíð, Kópavogi	95
08-430	Sjálfsbjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstofnun.....	96
08-533	Heilsugæslustöðin Þingeyri	97
08-534	Heilsugæslustöðin Flateyri	98
08-535	Heilsugæslustöð Bolungarvíkur	99
08-536	Heilsugæslustöðin Hólmavík.....	100
08-553	Heilsugæslustöðin Akureyri	101
08-573	Heilsugæslustöðin Vestmannaeyjum	102
09-105	Ríkislögmaður	103
09-999	Kjararannsóknir.....	104
10-511	Fjarskiptaefirlit ríkisins	105
11-203	Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins.....	106
14-201	Náttúruverndarráð.....	107
22-872	Lánasjóður íslenskra námsmanna.....	109
23-101	Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli.....	110
25-911	Þróunarsjóður sjávarútvegsins	111
27-270	Byggingarsjóður ríkisins, húsbrefadeild.....	112
27-271	Byggingarsjóður ríkisins.....	112
27-272	Byggingarsjóður verkamanna	112
27-984	Atvinnuleysistryggingasjóður.....	113
29-101	Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins.....	114
29-103	Ríkiskaup.....	114
30-101	Póst og símamálastofnunin	115
30-330	Hafnabótasjóður	120
31-321	Rafmagnsveitur ríkisins.....	122

Töflur

Tafla 1	Fjöldi mála og vinnustundir við fjárhagsendurskoðun vegna 1996 skv. verkbókhaldi (tímabilið 01.01.1996 – 20.10.1997).....	8
Tafla 2	Skil A-hluta stofnana.....	9
Tafla 3	Skil B-hluta stofnana.....	9
Tafla 4	Rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs.....	13
Tafla 5	Efnahagsreikningur A-hluta ríkissjóðs 31. desember.....	14
Tafla 6	Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta.....	16
Tafla 7	Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta 31. desember.....	17
Tafla 8	Breyting lífeyrisskuldbindinga árið 1996.....	23
Tafla 9	Lífeyrisskuldbindingar eftir launagreiðendum.....	26
Tafla 10	Afskrifuð veitt lán ríkissjóðs 1996.....	29
Tafla 11	Afskriftir á veittum lánum í efnahag ríkissjóðs.....	30
Tafla 12	Endanlega tapaðar kröfur (beinar afskriftir) hjá Ríkisábyrgðasjóði 1996 (í m.kr.).....	31
Tafla 13	Afskriftareikningur Ríkisábyrgðasjóðs.....	31
Tafla 14	Fjármagnsgjöld erlendra lána.....	35
Tafla 15	Staða erlendra lána með áföllnum fjármagnskostnaði um áramót.....	36
Tafla 16	Langtímafjármögnun ríkissjóðs.....	36
Tafla 17	Gengismunur erlendra lána ríkissjóðs eftir myntum og breytingu raungengis.....	37
Tafla 18	Ríkissjóðstekjur 1995 og 1996.....	39
Tafla 19	Hlutfallsleg skipting virðisaukaskatts.....	41
Tafla 20	Arðgreiðslur til ríkissjóðs 1996.....	43
Tafla 21	Afskrifaðar ríkissjóðstekjur 1990 til 1996.....	46
Tafla 22	Afskriftarreikningur vegna ríkissjóðstekna í árslok.....	47
Tafla 23	Athugasemdir við endurskoðun v/1996.....	55
Tafla 24	Fjárheimildir og rekstur safna árið 1996.....	62
Tafla 25	Gjöld, tekjur og fjárheimildir eftir söfnum.....	63
Tafla 26	Greiðslustaða safna árið 1996.....	63
Tafla 27	Rekstrarkostnaður safna.....	64
Tafla 28	Vörusala og rýrnun hjá Fríhöfninni 1996.....	110

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur líkt og undanfarin ár tekið saman skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Tilgangur skýrslunnar er að koma á framfæri athugasemdum og ábendingum sem stofnunin hefur vegna ríkisreiknings fyrir árið 1996. Í áritun Ríkisendurskoðunar á ríkisreikninginn er vísað til skýrslunnar.

Endurskoðun vegna ársins 1996 var hagað með svipuðum hætti og áður. Fjárhagsendurskoðun á reikningum ríkisstofnana miðar að því að staðfesta annars vegar hvort reikningsskilin gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við reikningsskilavenjur opinberra stofnana og hins vegar að reikningar séu í samræmi við heimildir í fjárlögum, öðrum lögmætum fyrirætlum og starfsvenjum. Veigamikill þáttur í slíku eftirliti er að sannreyna hvort til staðar sé fullnægjandi innra eftirlit sem tryggir að ofangreind markmið náist.

Um þessar mundir eru að verða umtalsverðar breytingar á upplýsingagjöf um fjármál og rekstur ríkisins. Ný lög um fjárreiður ríkissjóðs taka gildi í ársbyrjun 1998. Þau fela í sér ýmsar breytingar á framsetningu ríkisreiknings og fjárlaga. Gera má ráð fyrir að endurskoðun á reikningum ríkisstofnana muni að einhverju leyti taka mið af þessum breytingum, ekki síst ef gerð verður krafa um að stofnanir ríkisins birti margvíslegar upplýsingar um rekstur sinn í formi kennitalna, verkefnavísa o.þ.h. Ennfremur hafa verið gerðar skipulagsbreytingar hjá Ríkisendurskoðun sem hafa það markmið að treysta frekar endurskoðun á fyrirtækjum sem ríkissjóður á að meirihluta og sem haga reikningsskilum sínum í samræmi við lög um hlutafélög, almenn bókhaldslög og lög um ársreikninga.

Í þeirri skýrslu sem hér liggur fyrir er fyrst gerð grein fyrir umfangi endurskoðunar vegna ársins 1996. Að því búnu er vikið stuttlega að afkomu og fjárhagsstöðu ársins hjá A-hluta ríkissjóðs og fyrirtækjum og sjóðum í B-hluta reikningsins. Að lokum er sérstök umfjöllun um athugasemdir sem tengjast efnahagsliðum, ríkissjóðstekjum og athugasemdum sem lúta að rekstri, bókhaldi og fjárreiðum hinna ýmsu stofnana.

Umfang endurskoðunar vegna 1996

Fjárhagsendurskoðun á stofnunum sem falla undir A- og B-hluta ríkisreiknings er meginviðfangsefni Ríkisendurskoðunar. Unnið var að fjárhagsendurskoðun á 262 stofnunum eða verkefnum vegna ársins 1996 og varið til hennar 25.232 vinnustundum.

Eins og áður hefur Ríkisendurskoðun falið endurskoðunarskrifstofum að annast endurskoðun í sínu umboði hjá ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum. Umfang þeirrar vinnu nam um 5.500 vinnustundum vegna ársins 1996 sem er svipað umfang og verið hefur.

Tafla 1 Fjöldi mála og vinnustundir við fjárhagsendurskoðun vegna 1996 skv. verkþókhaldi (tímabilið 01.01.1996 – 20.10.1997)

	A-hluti		B-hluti		Samtals	
	fjöldi mála	fjöldi tíma	fjöldi mála	fjöldi tíma	fjöldi mála	fjöldi tíma
Æðsta stjórn ríkisins	6	768	0	0	6	768
Forsætisráðuneyti	4	313	0	0	4	313
Menntamálaráðuneyti	34	3.686	4	253	38	3.939
Utanríkisráðuneyti	6	939	1	39	7	977
Landbúnaðarráðuneyti	3	125	0	0	3	125
Sjávarútvegsráðuneyti	3	662	1	2	4	664
Dóms- og kirkjum.ráðun.	27	1.721	1	132	28	1.852
Félagsmálaráðuneyti	9	827	1	6	10	833
Heilbrigðis- og trygg.málar.	45	4.221	0	0	45	4.221
Fjármálaráðuneyti	26	2.442	6	1.617	32	4.058
Samgönguráðuneyti	5	739	2	1.915	7	2.654
Iðnaðarráðuneyti	4	392	2	9	6	401
Viðskiptaráðuneyti	2	137	0	0	2	137
Hagstofa Íslands	1	17	0	0	1	17
Umhverfisráðuneyti	14	1.106	0	0	14	1.106
					207	22.065
Ríkissjóðstekjur					50	2.816
Önnur verkefni					5	351
Samtals	189	18.095	18	3.973	262	25.232

Skil á ársreikningum

Á undanförunum árum hafa stofnanir í A- og B-hluta ríkisreiknings ekki virt sem skyldi fresti ríkisbókhalds um skil á ársreikningum. Þetta hefur haft margvísleg óþægindi í för með sér og raskað öðrum áætlunum, m.a. seinkað útkomu ríkisreiknings. Á þessu ári, þ.e. árinu 1997, var skilafrestur fyrir ársreikninga í A-hluta 1. mars og skilafrestur fyrir ársreikninga fyrirtækja og sjóða í B-hluta var 1. apríl.

Á undanförunum árum hafa einungis 10 til 15% stofnana í A-hluta skilað ársreikningum áður en frestur rann út og mánuði seinna höfðu 60 til 70% skilað.

Tafla 2 Skil A-hluta stofnana

	Ársreikn. 1993		Ársreikn. 1994		Ársreikn. 1995		Ársreikn. 1996	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
Lok feb.	10	10,20	11	10,89	11	11,58	15	15,15
Lok mars	58	59,18	52	51,49	71	74,74	65	65,66
Lok apríl	77	78,57	91	90,10	90	94,74	87	87,88
Lok maí	95	96,94	99	98,02	93	97,11	99	100,00
Lok júní	96	97,96	101	100,00	95	100,00	-	-
Lok júlí	98	100,00	-	-	-	-	-	-

Eins og yfirlitið ber með sér höfðu aðeins tvær af hverjum þrem A-hluta stofnunum skilað ársreikningum 1996 mánuði eftir að frestur rann út. Þetta er mun lakari skil en árið 1995. Þó svo skilin hafi farið batnandi á undanförunum árum eru þau alls ekki viðunandi. Reikningsskil A-hluta stofnana er í flestum tilfellum afar einföld samanborið við reikningsskil B-hluta stofnana og ætti þeim því að vera auðvelt að virða tímafrestinn.

Tafla 3 Skil B-hluta stofnana

	Ársreikn. 1994		Ársreikn. 1995		Ársreikn. 1996	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%
Lok feb.	3	3,95	2	2,63	1	1,33
Lok mars	5	6,58	6	7,89	6	8,00
Lok apríl	23	30,26	17	22,37	29	38,67
Lok maí	39	51,32	51	67,11	60	80,00
Lok júní	46	60,53	76	100,00	75	100,00
Lok júlí	73	96,05	-	-	-	-
Lok ágúst	76	100,0	-	-	-	-

Skil á ársreikningum B-hluta stofnana hefur farið mjög batnandi frá árinu 1994 þó enn vanti mikið á að tímamörk séu virt.

Ríkisendurskoðun brýnir fyrir ríkisaðilum að virða fyrirmæli ríkisbókhalds um skil ársreikninga.

2 Fjárhagsstaða og afkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1996

Fjárhagsstaða A-hluta ríkissjóðs

Skuldir ríkissjóðs að frádregnum peningalegum eignum, þ.e. nettóskuldir (höfuðstóll), eru sá mælikvarði sem er einna mest lýsandi um stöðu ríkissjóðs og getu hans til þess að uppfylla þær skyldur sem á honum hvíla. Í árslok 1996 námu nettóskuldir ríkissjóðs 238,7 milljörðum króna en voru til samanburðar 224,3 milljarðar í árslok 1995. Hækkunin nam þannig 14,4 milljörðum króna eða 6,4%.

Í milljörðum kr.	1996	1995	1994
Nettóskuldir	238,7	224,3	195,3
Breyting frá fyrra ári	6,4%	14,8%	9,4%
Hlutfall af tekjum	186,0%	196,4%	177,0%

Nettóskuldastaðan sem hlutfall af heildartekjum hefur heldur lækkað frá árinu á undan. Annar mælikvarði væri að segja að hún svari til skatttekna ríkissjóðs í ríflega 22 mánuði miðað við óbreytta tekjuöflun.

Í árslok 1996 hafði ríkissjóður tekið að láni 209,1 milljarð króna til langs tíma. Hækkun tekinna lána á árinu nam 12,5 milljörðum króna. Nýjar lántökur á árinu voru 54,3 milljarðar króna en afborganir hins vegar 42,8 milljarðar. Endurmatshækkun tekinna lána nam rúmlega 1,0 milljarði króna.

Lánveitingar ríkissjóðs til langs tíma námu samtals 63,7 milljörðum króna í árslok 1996 sem er um 400 milljóna króna lægri fjárhæð en árið áður. Að langstærstum hluta var lánað til aðila í B-hluta en í minna mæli til félaga og sjóða í eigu ríkisins, sveitarfélaga og til annarra aðila. Nýjar lánveitingar námu 12,9 milljörðum króna en afborganir eldri lána 14,4 milljörðum. Endurmatshækkun var 900 milljónir króna.

Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs

Ríkissjóður var rekinn með halla á árinu 1996. Gjöld umfram tekjur voru nálægt 8,7 milljörðum króna eða sem svarar til hartnær 6,8% af tekjum. Þessi halli er umtalsvert minni en árin tvö þar á undan, en halli af rekstri ríkissjóðs árið 1995 var 15,2 milljarðar króna og árið 1994 var hallinn 15,6 milljarðar.

Tekjur ríkissjóðs jukust um 14,1 milljarð króna á milli árána 1995 og 1996, eða um 12,3%. Einstakir tekjuliðir breyttust mismikið. Tekjuskattur einstaklinga hækkaði t.d. um 4,9 milljarða króna eða 28,9% á sama tíma og tekjuskattur lögaðila lækkaði um ríflega 600 milljónir króna eða 14%. Af teknaliðum sem hækkuðu hlutfallslega meira en tekjurnar í heild má nefna að tryggingagjöld hækkuðu um 2,0 milljarða króna eða 17,3%, og vörugjöld og gjöld af innflutningi hækkuðu um 5,1 milljarð króna eða 35,4%. Síðastnefnda hækkunin skýrist m.a. af því að áfengisgjald er nú fært sem vörugjald en það var áður fært með hagnaði ÁTVR sem skattur af einkasöluvörum undir liðnum “aðrir skattar á vöru og þjónustu” sem lækkaði að sama skapi.

Gjöld ríkissjóðs á árinu 1996 urðu 7,6 milljörðum króna hærri en árið 1995 eða sem nemur 5,9%. Hlutfallslega mest hækkuðu útgjöld vegna umhverfisráðuneytis (30,7%), samgönguráðuneytis (27,9%), menntamálaráðuneytis (14,2%) og æðstu stjórnar ríkisins (11,1%). Hlutfallslega varð mest lækkun á útgjöldum sem falla undir iðnaðarráðuneyti (10,6%) og forsætisráðuneyti (6,8%) en reyndar er þar ekki um að ræða háar fjárhæðir.

Fjármagnskostnaður

Vaxtatekjur ríkissjóðs námu 5,5 milljörðum króna á árinu 1996. Hins vegar voru vaxtagjöld af teknum lánnum 15,3 milljarðar króna. Afkoma af fjármagnsliðum var þannig neikvæð um 9,8 milljarða króna. Þetta er heldur hagstæðari útkoma en árið áður, en þá var þessi munur 11,4 milljarðar króna. Mismunur vaxtatekna og vaxtagjalda lækkaði þannig á milli ára um 1,6 milljarða króna. Í þessu sambandi má einnig geta þess að arðgreiðslur til ríkissjóðs námu 2,5 milljörðum króna en voru hins vegar um 2,9 milljarðar árið 1995.

Tafla 4 Rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs

Í m.kr.	1996	1995	Breyt.	%
Tekjur				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	21.848	16.945	4.903	28,9
Skattar á tekjur lögaðila	3.955	4.597	(642)	(14,0)
Tryggingagjöld	13.642	11.632	2.010	17,3
Eignaskattar	3.761	3.602	159	4,4
Virðisaukaskattur	46.204	41.378	4.826	11,7
Vörugjöld og ýmis gjöld af innflutn.	19.592	14.471	5.121	35,4
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	3.192	6.639	(3.447)	(51,9)
Skattar ótaldir annars staðar	7.401	6.938	463	6,7
Skatttekjur samtals	119.595	106.201	13.394	12,6
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	2.503	2.859	(356)	(12,5)
Vaxtatekjur	5.463	4.683	780	16,7
Aðrar rekstrartekjur	468	291	177	60,8
Rekstrartekjur samtals	8.434	7.834	600	7,7
Sala eigna	253	155	98	63,2
Tekjur samtals	128.281	114.190	14.091	12,3
Gjöld				
Æðsta stjórn ríkisins	1.545	1.391	154	11,1
Forsætisráðuneyti	777	834	(57)	(6,8)
Menntamálaráðuneyti	19.791	17.337	2.454	14,2
Utanríkisráðuneyti	2.036	1.873	163	8,7
Landbúnaðarráðuneyti	7.037	6.481	556	8,6
Sjávarútvegsráðuneyti	1.179	1.114	65	5,8
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	6.380	6.186	194	3,1
Félagsmálaráðuneyti	9.614	9.650	(36)	(0,4)
Heilbrigðis- og tryggingam.ráðun.	51.989	49.642	2.347	4,7
Fjármálaráðuneyti	22.412	23.320	(908)	(3,9)
Samgönguráðuneyti	11.750	9.190	2.560	27,9
Iðnaðarráðuneyti	1.091	1.221	(130)	(10,6)
Viðskiptaráðuneyti	212	200	12	6,0
Hagstofa Íslands	166	150	16	10,7
Umhverfisráðuneyti	1.001	766	235	30,7
Gjöld samtals	136.978	129.356	7.622	5,9
Tekjuhalli	(8.697)	(15.166)	6.469	(42,7)

Tafla 5 Efnahagsreikningur A-hluta ríkissjóðs 31. desember

Í m.kr.	1996	1995	Breyt.	%
Eignir				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	4.736	5.136	(400)	(7,8)
Óinnheimtar ríkistekjur	23.370	23.337	33	0,1
Skammtímakröfur, aðrar	7.646	6.127	1.519	24,8
Næsta árs afb. af löngum lánum	7.850	6.681	1.169	17,5
Vöru- og efnisbirgðir	368	359	9	2,5
Veltufjármunir samtals	43.970	41.640	2.330	5,6
Langtímakröfur og áhættufjármunir:				
Veitt löng lán	63.661	64.063	(402)	(0,6)
Næsta árs afborganir	(7.850)	(6.681)	(1.169)	17,5
Hlutabréf	10.447	2.969	7.478	251,9
Stofnfjárframlög	4.829	4.511	318	7,0
Langtímak. og áhættufjárm. samtals	71.087	64.863	6.224	9,6
Eignir samtals	115.057	106.504	8.553	8,0
Skuldir og höfuðstóll				
Skammtímaskuldir:				
Bankareikningar, hlaupareikn.skuld	427	460	(33)	(7,2)
Krafa á ríkistekjur og innheimtufé	1.387	1.131	256	22,6
Ógreidd gjöld (án vaxta)	2.623	2.452	171	7,0
Hlutafjárloforð	7.446	0		
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	6.123	7.103	(980)	(13,8)
Tekin stutt lán	16.582	16.992	(410)	(2,4)
Aðrar skammtímaskuldir	6.078	5.646	432	7,7
Næsta árs afborganir langtímaskulda	16.839	22.051	(5.212)	(23,6)
Skammtímaskuldir samtals	57.504	55.834	1.670	3,0
Langtímaskuldir:				
Áfallnir ógjaldf. vextir	13.569	19.011	(5.442)	(28,6)
Tekin löng innlend lán	76.877	69.322	7.555	10,9
Næsta árs afborganir af innl. lánum	(9.467)	(13.194)	3.727	(28,2)
Tekin löng erlend lán	132.218	127.261	4.957	3,9
Næsta árs afborganir af erl. lánum	(7.372)	(8.856)	1.484	(16,8)
Langtímaskuldir samtals	205.825	193.543	12.282	6,3
Lífeyrisskuldbindingar	90.394	81.399	8.995	11,1
Skuldir samtals	353.723	330.776	22.947	6,9
Höfuðstóll:				
Höfuðstóll í ársbyrjun	(224.272)	(195.318)	(28.954)	14,8
Endurmat	(5.696)	(13.789)	8.093	(58,7)
Tekjuhalli	(8.697)	(15.166)	6.469	(42,7)
Höfuðstóll í árslok	(238.666)	(224.272)	(14.394)	6,4
Skuldir og höfuðstóll samtals	115.057	106.504	8.553	8,0

3 Rekstur og efnahagur fyrirtækja og sjóða í B-hluta

Á árinu 1996 námu samanlagðar rekstrartekjur fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings tæpum 55,5 milljörðum króna og höfðu þær hækkað um tæpa 6,4 milljarða króna miðað við árið á undan. Um fimmti hluti tekna voru framlög, einkum framlög úr ríkissjóði. Rekstrargjöld B-hlutans námu samtals 47,2 milljörðum króna sem er rúmlega 6,1 milljarði króna hærra en árið 1995. Afkoma af reglulegri starfsemi fyrir fjármagnsliði var nálægt 8,3 milljarðar króna og hafði batnað um sem næst 240 milljónir króna miðað við fyrra ár.

Afkoma af fjármagnsliðum var óhagstæð á árinu 1996 um liðlega 1,2 milljarða króna samanborið við ríflega 500 milljónir króna árið á undan. Afkoma af reglulegri starfsemi var hagstæð um 7,0 milljarða króna en það er engu að síður tæplega 500 milljónum króna lakari niðurstaða en árið áður. Afkoma af óreglulegum liðum var svipuð og áður eða neikvæð um rúmlega einn milljarð króna. Afkoma ársins var þannig í heild jákvæð um 6,0 milljarða króna en var jákvæð um 6,5 milljarða á árinu 1995.

Samanlagt virði bókfærðra eigna í efnahag B-hluta aðila var 329,2 milljarðar króna í árslok 1996. Miðað við árslok 1995 hækkuðu þessir liðir um 18,2 milljarða. Heildarskuldir þessara aðila námu 252,8 milljörðum króna að teknu tilliti til skuldbindinga vegna lífeyris. Lífeyris-skuldbindingarnar lækkuðu um 2,8 milljarða króna og voru samtals 12,6 milljarðar króna í árslok. Lækkunin er tilkomin vegna yfirtöku ríkissjóðs á hluta lífeyrisskuldbindinga Pósts og síma hf. í tengslum við breytingu á fyrirtækinu í hlutafélag.

Tafla 6 Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta

<i>Í m.kr.</i>	1996	1995	Breyt.	%
Rekstrartekjur:				
Framlög	11.018	8.848	2.170	24,5
Aðrar rekstrartekjur	44.450	40.235	4.215	10,5
	55.469	49.084	6.385	13,0
Rekstrargjöld:				
Launagjöld	10.857	10.060	797	7,9
Önnur rekstrargjöld	29.773	24.011	5.762	24,0
Tilfærslur	6.575	6.991	(416)	(6,0)
	47.205	41.062	6.143	15,0
Afkoma af rekstri	8.264	8.022	242	3,0
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld:				
Vaxtatekjur og verðbætur	19.940	18.117	1.823	10,1
Arður af hlutabréfum	1	2	(1)	(62,6)
Vaxtagjöld	(20.440)	(18.117)	(2.322)	12,8
Tekjur (gjöld) v/verðbreytinga	(750)	(518)	(232)	44,7
	(1.249)	(516)	(732)	5,0
Afkoma af reglulegri starfsemi	7.015	7.506	(491)	(6,5)
Óreglulegar tekjur og gjöld:				
Óreglulegar tekjur	512	516	(4)	(0,7)
Óregluleg gjöld	(1.525)	(1.531)	7	(0,4)
	(1.013)	(1.015)	3	(0,3)
Afkoma ársins	6.002	6.490	(488)	(7,5)

Tafla 7 Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta 31. desember

<i>Í m.kr.</i>	1996	1995	Breyt.	%
EIGNIR				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	7.791	7.777	13	0,2
Skammtímakröfur	22.870	20.432	2.438	11,9
Vöru- og efnisbirgðir	2.337	1.981	355	17,9
Veltufjármunir samt.	32.998	30.191	2.807	9,3
Langt.kröfur og áhættufjárm.:				
Langtímalán	260.035	242.927	17.108	7,0
Afskriftareikningur útlána	(10.482)	(10.428)	(54)	0,5
Hlutafé og stofnfjárframlög	508	769	(261)	(33,9)
Langt.kröfur og áhættufjárm. samt.	250.061	233.268	16.793	7,2
Varanlegir rekstrarfjármunir:				
Farartæki og vélar	12.162	11.418	745	6,5
Fasteignir	21.269	23.569	(2.301)	(9,8)
Orkumannavirki	10.879	10.694	185	1,7
Aðrar eignir	1.817	1.824	(7)	(0,4)
Varanl. rekstrarfjárm. samt.	46.126	47.505	(1.379)	(2,9)
Eignir alls	329.185	310.964	18.221	5,9
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ				
Skammtímaskuldir				
Yfirdráttarskuld	82	342	(260)	(76,0)
Aðrar skammtímaskuldir	18.243	14.581	3.662	25,1
Skammtímaskuldir samt.	18.325	14.922	3.403	22,8
Langtímaskuldir				
Lífeyrisskuldbindingar	221.897	206.708	15.189	7,3
Langtímaskuldir samt.	234.491	222.108	12.383	5,6
Skuldir samt.	252.816	237.031	15.785	6,7
Eigið fé	76.369	73.933	2.436	3,3
Skuldir og eigið fé alls	329.185	310.964	18.221	5,9

4 Efnahagur ríkissjóðs

Endurskoðun nokkurra efnahagsliða ríkissjóðs 1996

Endurskoðunin miðaðist að mestu við þann hluta efnahags A-hluta ríkissjóðs sem færður er á fjárlagalið 09-100. Farið var yfir stöðulista reikninga á efnahagsreikningi. Athugunin beindist einkum að eftirtöldum liðum:

- Stöðu sjóðs- og hlaupareikninga í efnahagi. Könnuð var notkun reikninganna og afstemmingar ríkisbókhalds.
- Valið var úrtak viðskiptareikninga og þeir skoðaðir.
- Athuguð var afstemming ríkisbókhalds milli lánakerfis og fjárhagsbókhalds. Mismunir voru skoðaðir.
- Afstemming endurlána ríkissjóðs við aðalbókhald var könnuð.

Hlaupareikningar

Á efnahagsreikningi ríkissjóðs eru færðir 11 hlaupareikningar vegna happdrættislána ríkissjóðs á árunum 1972 til 1981. Lánaflokkarnir eru allir gjaldfallnir og raunar fyrndir. Hins vegar hefur verið litið svo á að ekki sé viðeigandi að ríkissjóður beri fyrir sig fyrningu í tilvikum sem þessum. Seðlabanki Íslands hefur umsjón með innlausninni. Eftir lokagjalddaga var ákveðið að greiða inn á hlaupareikninga eins konar geymslugreiðslu þá fjárhæð sem óinnleyst var í hverjum flokki. Heildarsamtala óinnleystra happdrættislána nam um 18,7 m.kr. í árslok 1996. Er sú fjárhæð færð til skuldar hjá ríkissjóði á móti.

Ríkisendurskoðun telur að í tilfalli sem þessu væri mun einfaldara að hafa eftirstöðvarnar á sérstökum viðskiptareikningi í stað þess að nota marga hlaupareikninga. Eftir sem áður liggur það fyrir að Seðlabanka ber að hafa fullnægjandi eftirlit með innlausn hvers flokks. Með því móti væri hægt að loka hlaupareikningunum og greiða fjárhæðirnar t.d. inn á aðalreikning ríkisféhirðis.

Á efnahag ríkissjóðs eru færðir alls 19 hlaupareikningar sem tengjast innheimtu ríkissjóðstekna. Rök tekjudeildar ríkisbókhalds fyrir svo mörgum reikningum hafa verið þau að þetta fyrirkomulag auðveldi mánaðarlegar afstemmingar sérstaklega í stóru tekjuflokkunum, s.s. virðisaukaskatti og staðgreiðslu tekjuskatts. Hins vegar hefur verið leitast við að sameina reikninga með smærri gjöldunum eins og hægt hefur verið. Þetta fyrirkomulag hefur reynst vel í sambandi við eftirlit með villum í tekjubókhaldinu.

Hlaupareikningur Verðjöfnunarsjóðs fiskiðnaðarins hefur ekki hreyfst á árinu 1996 en tollstjóri fer með umsjón reikningsins. Ekki liggja fyrir ástæður þess að reikningnum er haldið opnum og því ber að loka honum.

Athugun á stöðu nokkurra viðskiptareikninga

Staða nokkurra viðskiptareikninga í efnahagi var athuguð og er hér á eftir getið um það helsta sem kom í ljós.

Reikningur vegna framlaga/greiðslustöðu

Um er að ræða greiðslustöðu B-hluta stofnana í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis við ríkissjóð. Stærsti skuldaliðurinn er vegna Fasteigna ríkissjóðs en þar eru færðar um 171 m.kr. til skuldar hjá ríkissjóði. Í ársbyrjun 1996 var staðan um 155 m.kr. en hækkaði um 16 m.kr. á árinu 1996. Hér er um að ræða uppsafnaða jákvæða greiðslustöðu stofnunarinnar við ríkissjóð. Fjallað var sérstaklega um uppsafnaða greiðslustöðu stofnunarinnar í endurskoðunarskýrslu með ríkisreikningi fyrir 1995. Þá kom fram að fyrirhugað væri að nýta greiðsluafganginn til endurbóta og viðhaldsframkvæmda á þeim fasteignum sem stofnunin annast útleigu á.

Aðrar stofnanir sem voru með jákvæða greiðslustöðu gagnvart ríkissjóði voru Lögbirtingablaðið, Fasteignamat ríkisins og Vegagerðin.

Sinfóníuhljómsveit Íslands var með 55 m.kr. skuld við ríkissjóð í árslok 1996 og hafði staðan þá versnað frá ársbyrjun en þá var skuldin 52 m.kr. Skýringin liggur í því að Menningarsjóður útvarpsstöðva greiðir sitt framlag til reksturs hljómsveitarinnar eftir á. Aðrar stofnanir með skuld við ríkissjóð voru Jarðeignir ríkissjóðs sem skulda 44 m.kr., embætti húsameistara ríkisins sem skuldar 39 m.kr. og Náttúrurannsóknarstöðin við Mývatn sem skuldar um 3 m.kr. Embætti húsameistara var lagt niður í ársbyrjun 1997. Gjöld embættisins vegna ársins 1996 voru áætluð 44,9

m.kr. og var sértekjum ætlað að standa undir þeim að fullu. Í reynd urðu gjöldin 54,9 m.kr. en tekjur hins vegar aðeins 24,5 m.kr.

Á viðskiptareikning var færð 62 m.kr. skuld ríkissjóðs við Framleiðsluráð landbúnaðarins vegna afurðalána til bænda. Engar færslur hafa verið færðar á þennan reikning frá 1994. Ríkisendurskoðun telur brýnt að gera skuld þessa upp.

Langtímakröfur ríkissjóðs

Langtímakröfur ríkissjóðs eru ýmist færðar hjá endurlánum ríkissjóðs eða beint hjá A-hluta ríkissjóðs í lánakerfi ríkisbókhalds (SKIL-kerfinu) og fjárhagsbókhaldi. Langtímakröfur án endurlána nema um 25 milljörðum króna og er þá ekki tekið tillit til afborgana næsta árs. Afstemming ríkisbókhalds milli lánakerfis og fjárhagsbókhalds sýnir mismun að fjárhæð 183 m.kr. Mismunurinn skýrist einkum af sérstökum lánum landbúnaðarráðuneytisins til fiskeldisfyrirtækja að fjárhæð um 179 m.kr. Þau skuldabréf eru færð hjá Bygðastofnun samkvæmt sérstökum samningi við landbúnaðarráðuneytið og eru því fyrir utan lánakerfið.

Þá má nefna kröfu ríkissjóðs á hendur Ferðaskrifstofu Íslands hf. að fjárhæð um 4 m.kr. Hér er um gamla kröfu að ræða sem samgönguráðuneytið hefur ekki gengið frá. Krafan er færð upp í fjárhagsbókhaldi en ekki í lánakerfinu. Af gögnum málsins má ráða að um sé að ræða kröfu vegna óútgefins skuldabréfs. Ríkisendurskoðun telur að samgönguráðuneytið eigi að sjá til þess að snarlega verði gengið frá þessu máli.

Víkandi lán Spalar hf.

Í ágúst 1996 var gengið frá 140 m.kr. láni með víkjandi greiðsluskilmálum til hlutafélagsins Spalar hf. Ríkisendurskoðun telur að athuga þurfi hvort ekki sé rétt í ljósi sérstaks eðlis víkjandi lána að flokka þau sérstaklega í stað þess að flokka þau með venjulegum skuldabréfalánum.

Afstemmingar tekinna lána ríkissjóðs

Afstemming tekinna lána ríkissjóðs milli lánakerfis og aðalbókhalds sýnir mismun að fjárhæð tæpar 61 m.kr. Af þessum mismun eru um 49 m.kr. eftirstöðvar skyldusparnaðar frá árunum 1975 og 1976 sem ekki hefur tekist að koma til skila. Mismunur að fjárhæð 8,8 m.kr. er tilkominn vegna

lána sem þrjú sendiráð¹ hafa tekið og greiða sjálf af. Mismunur að fjárhæð 4,4 m.kr. stafar af því að óútgefið skuldabréf var fært í fjárhagsbókhaldi ríkissjóðs sem skuld ríkissjóðs en kröfuhafi er einstaklingur í Vestmannaeyjum. Skuldabréfið kemur ekki fram í lánabókahaldi ríkissjóðs. Mismunur að fjárhæð um 4 m.kr. stafar af skuld ríkissjóðs vegna gamalla ríkisskuldabréfa og ríkisvíxla sem ekki hafa verið færð í SKIL-kerfið. Ekki hefur tekist að loka þessum reikningunum vegna skorts á viðhlítandi færslugögnum. Loks er um 600 þ.kr. mismunur vegna skuldar við Orkusjóð.

Afstemming endurlána ríkissjóðs við aðalbókhald

Endurlán ríkissjóðs eru færð í tveimur hlutum. Annars vegar tekin erlend lán í Seðlabanka og hins vegar innlendir hluti endurlána hjá Lánasýslu ríkisins. Erlendu lánin eru færð og afstemmd við ríkisbókhald. Hins vegar er innlendi hluti endurlána ekki færður nema að hluta til í bókhaldskerfi ríkisins (BÁR) vegna þess að stofnefnahagur vegna ársins 1994 hefur ekki verið afstemmdur. Færslurnar í BÁR nýtast því ekki nema í hin mánaðarlegu greiðsluuppgjör en í árslok verður að færa ársuppgjör innlendra endurlána sérstaklega óháð hinum mánaðarlegu greiðsluuppgjörum. Af hálfu Lánasýslu ríkisins er stefnt að því að lagfæra þetta misræmi á þessu ári og byggja bókhald innlendra endurlána á færslum í BÁR.

Vegna þessa misræmis milli innlends hluta endurlána í ársuppgjöri og greiðsluuppgjöri þarf ríkisbókhald að færa ársuppgjörið sérstaklega. Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega millifærslu úr endurlánum yfir í aðalbókhaldið. Niðurstaða athugunarinnar var sú að æskilegast væri að sundurliða erlenda hluta endurlána og þann innlenda á viðfangsefni í stað þess að hafa eitt viðfangsefni fyrir endurlánin í heild eins og nú er. Auk þess voru höfuðstólsfærslur vegna endurlána ekki færðar á viðfang endurlána heldur sitja þar eftir gamlar færslur.

¹ Sendiráðin eru í Genf, Kaupmannahöfn og Stokkhólmi.

Ýmis atriði varðandi lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs

Verðuppfærsla lífeyrisskuldbindinga vegna launahækkana

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ríkisreiknings fyrir árið 1995 er gerð grein fyrir ástæðu þess að stofnunin áritaði ríkisreikning fyrir það ár með fyrirvara vegna ákvörðunar fjármálaráðherra um tilhögun bókar á lífeyrisskuldbindingum fyrri ára. Ástæðan var sú að stofnunin teldi að færa hefði átt alla hækkun lífeyrisskuldbindinga til gjalda í rekstrarreikningi að undanskilinni verðuppfærslu skuldar í ársbyrjun.

Í efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs eru lífeyrisskuldbindingar að fjárhæð 90,4 milljarða króna í árslok 1996 færðar til skuldar og höfðu þær hækkað um tæpar 9,0 milljarða króna á árinu 1996 sem greinast þannig:

Tafla 8 Breyting lífeyrisskuldbindinga árið 1996

Í m.kr.	
Hækkun skuldbindinga vegna starfandi og eldri starfsmanna	7.883
Hækkun vegna verðbreytinga	2.050
	9.933
- Greitt á árinu 1996	(938)
Samtals	8.995

Í ríkisreikningi er hækkun lífeyrisskuldbindinga færð þannig að 3,6 milljarðar króna eru færðir með rekstrargjöldum ársins en 5,4 milljarðar króna sem endurmat á höfuðstól. Að mati Ríkisendurskoðunar átti að bókfæra hækkun vegna lífeyrisskuldbindinga á árinu 1996 þannig að greiðslur sem A-hluti ríkissjóðs innti af hendi á uppgjörssárinu kæmi til lækkunar á skuldum vegna lífeyris frá fyrri árum. Í annan stað bæri að reikna verðbreytingu ársins 1996 á skuldina í ársbyrjun samkvæmt lánskjaravísitölu. Hækkun skuldarinnar sem leiddi af verðbreytingunni ætti að færa um höfuðstól skv. reikningsskilavenju A-hluta ríkissjóðs. Það sem eftir stæði er hækkun lífeyrisskuldbindinga umfram verðlagsbreytingar vegna þeirra sem eru í starfi, þeirra sem eiga geymd lífeyrisréttindi og að síðustu þeirra sem hafa þegar hafið töku lífeyris.

Í árslok 1996 var fjöldi sjóðfélaga hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins tæplega 43 þúsund. Þar af eru rúmlega 18 þúsund starfandi og svipaður fjöldi á geymd réttindi. Fjöldi þeirra sem fá greiddan lífeyri er um 7 þúsund.

Ríkisendurskoðun telur það mikilvægt að í reikningsskilum ríkissjóðs komi skýrt fram hver heildarkostnaðaráhrif eru á hverjum tíma af nýjum kjarasamningum. Ákvörðun um hækkun launa hefur ekki eingöngu áhrif á kostnað vegna núverandi starfsmanna heldur jafnframt vegna þeirra allra sem eiga rétt á lífeyri og þeirra sem byrjaðir eru töku hans. Að mati stofnunarinnar var heildarkostnaðarauki A-hluta ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga á árinu 1996 7,9 milljarðar króna sem færa hefði átt til gjalda í stað 3,6 milljarða króna.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs vegna starfsmanna Pósts og síma hf.

Samhliða breytingu á rekstrarformi Póst- og símamálastofnunarinnar í hlutafélag, var ákveðið að fyrirtækið gerði upp lífeyrisskuldbindingar sínar við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Með samkomulagi fjármálaráðuneytisins f.h. ríkissjóðs og undirbúningsnefndar skv. 7. gr. laga nr. 103/1996, dags. 27. desember 1996, tók ríkissjóður á sig ábyrgð launagreiðanda á tilteknum áföllnum lífeyrisskuldbindingum vegna starfsmanna Pósts og síma hf. Á mótí samþykkti Póstur og sími hf. að gefa út veðskuldabréf til ríkissjóðs til 25 ára til að mæta þessum skuldbindingum. Með samningi milli fjármálaráðuneytisins og Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá 28. apríl 1997, var umræddum skuldabréfum afsalað til lífeyrissjóðsins auk skuldabréfa útgefnum af ríkissjóði. Í ríkisreikningi 1996 eru gjaldfærðir 1,7 milljarðar króna vegna uppgjörs á þessum skuldbindingum.

Með 3,5% reiknivöxtum var núvirði áfallinna skuldbindinga Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins vegna starfsmanna Pósts og síma hf. metið á tæpa 12,4 milljarða króna. Eign lífeyrissjóðsins til greiðslu á áföllnum skuldbindingum í árslok 1996 er talin vera 19% af öllum áföllnum skuldbindingum sjóðsins. Skuldbinding ríkissjóðs f.h. Pósts og síma var því metin á um 10,0 milljarða króna.

Við útreikning á fjárhæð hinnar áföllnu lífeyrisskuldbindingar var sem fyrr segir gengið út frá því að Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins gæti ávaxtað fjármuni sem ganga til greiðslu á þessum skuldbindingum með árlegri 3,5% ávöxtun. Var það ávöxtunarhlutfall því lagt til grundvallar við útreikning á núvirði útgefina skuldabréfa. Félag íslenskra tryggingastærðfræðinga samþykkti fyrir allmörgum árum að miða við að lífeyrissjóðirnir næðu 3,5% ávöxtun umfram almennar verðbreytingar á eignir sínar, en 2,0% þegar lífeyrisréttindin miðast við launabreytingar. Lífeyris-

réttindi ríkisstarfsmanna taka hækkunum miðað við hækkun kaupgjalds eða nánar tiltekið þær hækkanir sem verða á launum eftirmanns í stöðunni. Athuganir benda til þess að sé litið til langs tíma hækki þessi réttindi u.þ.b. 1,5% á ári. Þegar greitt er fyrir réttindin með skuldabréfi eins og gert var í þessu tilviki þarf að taka tillit til þess að verðbætur skuldabréfa fylgja neysluverðsvísitölu. Með því að miða við 3,5% vexti er í reynd verið að miða við 2,0% ávöxtun umfram launabreytingar.

Það skal tekið fram í þessu sambandi að stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur ákveðna fyrirvara varðandi þessar forsendur og hefur talið nær lagi að miða ávöxtun við 2,5-3,0% í stað 2,0%.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs vegna starfsmanna Skýrr hf.

Í ríkisreikning fyrir árið 1996 eru færðar til gjalda 27 m.kr. vegna lífeyrisskuldbindinga starfsmanna Skýrr hf. sem ríkissjóður yfirtók í tengslum við breytingu fyrirtækisins í hlutafélag. Fjármálaráðuneytið og Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins gerðu samning, dags. 25. apríl 1997, um greiðslu á skuldbindingum ríkissjóðs vegna starfsmanna Skýrr hf. í árslok 1996. Með 3,5% reiknivöxtum var núvirði áfallinna skuldbindinga lífeyrissjóðsins vegna starfsmanna Skýrr hf. í árslok 1996 metið 241 m.kr. Eign lífeyrissjóðsins til greiðslu á skuldbindingum er talin vera 19% af öllum áföllnum skuldbindingum hans og er skuldbinding ríkissjóðs vegna Skýrr hf. því metin á um 195 m.kr.

Skuldbindingar launagreiðenda vegna lífeyrishækkana

Samkvæmt lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins bera launagreiðendur ábyrgð á hækkunum lífeyrisgreiðslna sem verða eftir að greiðsla lífeyris hefst. Ríkissjóður ber hins vegar að auki bakábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Ýmsir launagreiðendur sem eru í ábyrgð gagnvart sjóðnum vegna lífeyrishækkana hafa fært skuldbindingar sínar til skuldar í ársreikningi. Við gerð ársreiknings fyrir Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins fyrir árið 1996 var ákveðið að færa með sama hætti til eignar þessar kröfur á launagreiðendur, en þær eru samkvæmt mati tryggingafræðings sjóðsins um 63,4 milljarðar króna. Hins vegar var ákveðið að færa ekki til eignar um 36,0 milljarða króna sem nemur bakábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum sjóðsins.

Eftirfarandi tafla sýnir hvernig heildarskuldbinding Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins skiptist eftir launagreiðendum. Að stærstum hluta er þar um að ræða ríkisaðila en einnig sveitarfélög, stofnanir þeirra o.fl.

Tafla 9 Lífeyrisskuldbindingar eftir launagreiðendum

Í m.kr.	
A-hluta ríkisstofnanir	83.687
Grunnskólakennarar	551
B-hluta ríkisstofnanir	21.032
Stéttarfélög	306
Einstaklingar (staða lögð niður)	40
Fræðsluskrifstofur	39
Sparisjóðir	767
Heilsugæslu/heilsuv.stöðvar	1.196
Stjórn málaflakkar	159
Ýmsir með bakáb. sveitarfélaga	998
Sveitarfélög	5.965
Ýmsir séraðilar	9.521
Sveitarfélagasjúkrahús	2.209
Ríkissjúkrahús	8.230
Stofnanir í samrekstri ríkis og sveitarf.	449
Óflokkaðir launagreiðendur	256
	<u>135.405</u>

Ábyrgðir ríkissjóðs samkvæmt 32. grein laga nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins

Skv. 32. grein laga um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins ábyrgist ríkissjóður greiðslur lífeyris samkvæmt lögnum og greiðist hann með 1/12 árslífeyri fyrirfram á hverjum mánuði. Sambærilegt ákvæði var og að finna í áðurgildandi lögum um lífeyrissjóðinn.

Samkvæmt 33. gr. laganna skal ríkissjóður og aðrir þeir launagreiðendur sem tryggja starfsmenn sína í sjóðnum endurgreiða lífeyrissjóðnum hækkunar á áður úrskurðuðum lífeyri sem rekja má til almennra launahækkana. Kostnaður, sem rekja má til þess að iðgjöld á liðnum árum og áratugum hafa ekki verið nægjanlega há til þess að standa undir þeim réttindum sem sjóðurinn lofar, fellur hins vegar á ríkissjóð einan skv. nefndri 32. grein en ekki aðra launagreiðendur, sem aðild eiga að sjóðnum.

Skv. mati tryggingafræðings vantaði um 36,0 milljarða króna upp á að eignir sjóðsins, að meðtöldum kröfum á hendur launagreiðendum um greiðslu lífeyrishækkana, dygðu fyrir öllum skuldbindingum hans. Ætla

má að af þeim 36,0 milljörðum króna sem á vantar séu tæplega 4,0 milljarðar króna sem falla á ríkissjóð vegna annarra starfsmanna en ríkisins. Má hér einkum nefna starfsmenn ýmissa sveitarfélaga, sparisjóða, stjórnmalaflokka o.fl. Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld þurfi að taka mál þetta til sérstakrar umfjöllunar. Telja verður eðlilegt að hver og einn launagreiðandi beri þennan kostnað eins og annan kostnað við lögbundnar lífeyristryggingar starfsmanna sinna.

Óvissa í útreikningi lífeyrisskuldbindinga

Til grundvallar mati á bókfærðum lífeyrisskuldbindingum í ríkisreikningi 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 áratuginu verði árleg ávöxtun eigna 2% umfram launahækkunir. Ávöxtun umfram launahækkunir skiptir hér miklu máli þar sem lífeyrisgreiðslur hækka hjá ríkisstarfsmönnum sem komnir eru á eftirlaun, ef hækkun verður á launum þeirra sem gegna samsvarandi starfi hjá ríkinu og viðkomandi lífeyrisþegar gegndu áður, þ.e. þeir sem tilheyra B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Ef raunveruleg ávöxtun verður hærri en 2% eru lífeyrisskuldbindingar eins og þær birtast í ríkisreikningi 1996 ofmetnar. Þar sem lífeyrisskuldbindingar eru meðal veigamestu skuldaliða í efnahagsreikningi ríkissjóðs vill Ríkisendurskoðun undirstrika þá óvissu sem ríkir um forsendur útreiknings á þeim.

Afskriftir vegna endurlána ríkissjóðs, viðskiptakröfum og öðrum lánnum í umsjá ríkisféhirðis

Gjaldfærslur vegna afskrifaðra endurlána ríkissjóðs

Í ríkisreikningi fyrir 1996 eru gjaldfærðar fjárhæðir vegna tapaðra lánveitinga úr ríkissjóði. Lán sem ríkissjóður hefur ekki náð að innheimta hafa ýmist verið færð til gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs eða í reikninga Ríkisábyrgðasjóðs sem telst vera hluti af Lánasýslu ríkisins í B-hluta ríkisreiknings.

Á undanförunum árum hafa tapaðar kröfur vegna endurlána venjulega verið gjaldfærðar hjá ríkissjóði. Það er á valdi Lánasýslu ríkisins að meta hverju sinni hvort tryggara sé fyrir ríkissjóð að veita sjálfskuldarábyrgð eða lán úr

ríkissjóði, sbr. 5. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins. Ríkisábyrgðasjóður hefur tekið 2% ábyrgðagjald af lánveitingum endurlána.

Þann 2. apríl 1997 tilkynnti fjármálaráðuneytið með bréfi til Lánasýslu ríkisins að Ríkisábyrgðasjóði bæri að gjaldfæra hjá sér tapaðar kröfur Endurlána ríkisins. Í bréfinu segir að ráðuneytið hafi "*ákveðið að áfallnar ábyrgðir vegna Endurlána ríkissjóðs skuli færast til gjalda í reikningum Ríkisábyrgðasjóðs.*" Í bréfi ráðuneytisins kemur ennfremur fram að verði eigið fé sjóðsins neikvætt skuli brúa það með sérstöku framlagi úr ríkissjóði.

Á meðal lána sem fjármálaráðuneytið gaf fyrirmæli um að afskrifa hjá Ríkisábyrgðasjóði voru lán vegna svonefndra raðsmíðaskipa sem aldrei var greitt ábyrgðagjald af. Aldrei var heldur gengið formlega frá lánnum þessum við þriðja aðila þrátt fyrir að viðkomandi aðilar hafi fengið andvirði þeirra til ráðstöfunar. Hér er um beint tap A-hluta ríkissjóðs að ræða sem að mati Ríkisendurskoðunar ber að færa í samræmi við það í bókhaldi ríkissjóðs.

Við þetta má bæta að áður hafði fjármálaráðuneytið með bréfi þann 13. júní 1996 mælt svo fyrir að kröfur vegna yfirtöku lána loðdýrabænda ættu að gjaldfærast hjá Ríkisábyrgðasjóði. Ríkisendurskoðun hefur áður gert athugasemd² við þessi fyrirmæli ráðuneytisins í þá veru að eðlilegt væri að færa yfirtökuna til gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs þar sem hér væri ekki um að ræða eiginlegar ábyrgðaskuldbindingar.

Ríkisendurskoðun telur að framangreindar ákvarðanir og fyrirmæli fjármálaráðuneytisins um gjaldfærslur tapaðra endurlána A-hluta ríkissjóðs hjá Ríkisábyrgðasjóði byggi ekki á nægjanlega traustri lagastoð.

Fjármálaráðuneytið hefur áréttað þessa yfirtöku loðdýralána með bréfi til Lánasýslu ríkisins þann 26. mars 1997. Þar kemur fram að yfirtakan eigi að miðast við stöðu lána þann 31. desember 1995 og ennfremur að yfirtaka ábyrgðarinnar eigi að færast til skuldar í bókhaldi endurlána ríkissjóðs³. Það hefur nú verið gert.

Innlausnir vegna gjaldfallinna afborgana og vaxta fram til árslok 1995 nema um 142 m.kr. og var sú fjárhæð einnig gjaldfærð hjá Ríkisábyrgða-

² Sbr. *Endurskoðun ríkisreiknings 1995*, bls. 45-47.

³ Höfuðstóllinn er talinn nema um 234 m.kr. þann 31.12.1995.

sjóði á árinu 1996. Eins og bent var á í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1995 hefði sú fjárhæð átt að gjaldfærast hjá ríkissjóði eins og höfuðstóll lánanna. Ríkisendurskoðun gerir einnig athugasemd við að gjaldfallnir vextir af loðdýralánunum á árinu 1996 séu ekki færðir til gjalda, hvorki hjá Ríkisábyrgðasjóði né hjá A-hluta ríkissjóðs.

Afskriftir á viðskiptakröfum og öðrum lánnum í umsjón ríkisféhirðis

Beinar afskriftir í ríkisreikningi 1996

Alls voru afskrifaðar beint kröfur að fjárhæð 44,2 m.kr. sem er umtalsverð lækkun frá árinu á undan þegar samsvarandi fjárhæð var 82,4 m.kr. Alls voru afskrifaðar kröfur á hendur 7 skuldurum. Í neðangreindri töflu kemur fram af hvaða tilefni lánin voru veitt á sínum tíma.

Tafla 10 Afskrifuð veitt lán ríkissjóðs 1996

	Fjöldi skuldara	Fjárhæð höfuðstóls	Hlutfall
Skuldbreyting opinberra gjalda	4	7.559.176	17%
Fasteignasala	2	8.269.603	19%
Sala hlutabréfa	1	28.388.083	64%
	7	44.216.862	100%

Lánin voru flest veitt á síðasta áratug, þar með talin þau skuldabréf sem gefin voru út vegna hlutabréfasölu árið 1986. Allar þessar kröfur höfðu áður verið afskrifaðar óbeint, en fyrst á árinu 1996 lá fyrir formlega að þær væru tapaðar.

Til tryggingar útgefnum skuldabréfum vegna skuldbreytingar skattskulda voru sjálfskuldarábyrgðir og fasteignaveð. Í einu tilfelli kom úthlutun upp í kröfu, en í hinum fékkst ekkert greitt við nauðungarsölu eða þegar gengið var að ábyrgðarmönnum.

Tvær kröfur töpuðust vegna sölu fasteigna. Í öðru tilfallinu var eignin seld á nauðungarsölu á árinu 1990. Salan var kærð til Hæstaréttar þar sem dómur féll 1992 og dróst úthlutun frá uppboðsrétti til ársins 1994. Í hinu tilfallinu var um að ræða sölu á skólahúsnæði þar sem ríkissjóður féll frá að leysa til sín eignina sem talin var nánast verðlaus af fjármálaráðuneytinu.

Vegna sölu á hlutabréfum voru gefin út 2 skuldabréf af kaupanda seinni hluta árs 1986. Dómur gekk um kröfur ríkissjóðs og hann staðfesti veðrétt í tilteknum eignum fyrir hluta krafanna. Innborganir bárust inn á kröfurnar í skjóli veðanna. Bú bæði kaupanda sem og viðkomandi hlutafélags voru tekin til gjaldþrotaskipta.

Óbeinar afskriftir í ríkisreikningi 1996 (afskriftanefnd)

Kröfum sem afskrifaðar eru óbeint er skipt í þrjá áhættuflokka á grundvelli upplýsinga frá innheimtuaðilum um greiðslugetu skuldara, vanskil og tryggingar. Flokkarnir er síðan ýmist færðir niður um 30%, 60% eða 90%. Auk niðurfærslu á höfuðstól vafasamra krafna eru sammingsvextir einnig færðir niður um sama hlutfall. Dráttarvextir er aðeins færðir til tekna við greiðslu.

Í árslok 1996 voru 19 lán færð niður með óbeinni afskrift og nema þau 68 m.kr. með áföllunum vöxtum. Árið 1995 var samsvarandi fjöldi lána 30, að fjárhæð 142 m.kr. Þannig hefur stofn til óbeinna afskrifta lækkað milli áranna um 74 m.kr. Óbein afskrift á árinu 1996 nemur 35 m.kr. eða 51% af bókfærðu verði krafna. Árið 1995 var óbein afskrift hins vegar 90 m.kr.

Tafla 11 Afskriftir á veittum lánum í efnahag ríkissjóðs (afskriftanefnd)

Í þ.kr.	Höfuðstóll	Vextir	Samtals
Staða óbeinna afskrifta 1.1. 1996	75.000	15.000	90.000
Beinar afskriftir á árinu 1996	(44.217)	(11.739)	(55.956)
	30.783	3.261	34.044
Staða óbeinna afskrifta 31.12. 1996	31.000	4.000	35.000
Óbein afskrift, lækkun	(217)	(739)	(956)

Afskriftir hjá Ríkisábyrgðasjóði

Alls námu gjaldfærðar afskriftir hjá Ríkisábyrgðasjóði um 626 m.kr. á árinu 1996. Gjaldfærslunni má skipta í yfirtekin töp frá endurlánnum vegna raðsmíðaskipa og loðdýralána sem námu samtals um 497 m.kr. annars vegar og hins vegar aðrar tapaðar ábyrgðakröfur sem námu samtals um 129 m.kr.

Svonefndar beinar afskriftir, þ.e. þær kröfur sem Ríkisábyrgðasjóður tapaði endanlega og voru færðar út út bókum sjóðsins á árinu 1996 óháð því hvenær tapið var gjaldfært, námu alls um 738 m.kr. Hér er um að ræða

töp vegna innlausnar afborgana og vaxta af loðdýralánum til ársbyrjunar 1996 að fjárhæð um 142 m.kr., krafa vegna raðsmíðaskipa sem ekki innheimtist um 51 m.kr., krafa á Sveinseyrarlax hf. sem varð gjaldþrota⁴ í júlí 1996 að fjárhæð 41 m.kr., og niðurfelld krafa á Þörungavinnsluna hf. að fjárhæð um 6 m.kr., auk yfirtekinna krafna frá Endurlánum ríkissjóðs að fjárhæð um 497 m.kr. eins og áður er rakið.

Tafla 12 Endanlega tapaðar kröfur (beinar afskriftir) hjá Ríkisábyrgðasjóði 1996 (í m.kr.)

Yfirtekin lán frá endurlánum:	
Loðdýralán	235
Raðsmíðaskip	263
Innlausn loðdýralána til 01.01.96	142
Kröfur Ríkisáb.sjóðs. vegna. raðsmíðaskipa	51
Sveinseyrarlax hf.	41
Þörungavinnslan hf.	6
Annað	1
Beinar afskriftir samt.	<u>738</u>

Eftir að ofangreindar fjárhæðir höfðu verið gjaldfærðar voru eftir á afskriftareikningi um 172 m.kr. í árslok 1996⁵ en staða afskriftareiknings var 284 m.kr. í ársbyrjun. Lækkunin nemur um 39%.

Tafla 13 Afskriftareikningur Ríkisábyrgðasjóðs

Í m.kr.	1996	1995	Mism.	%
Staða afskriftareiknings 01.01.	284	257	27	10,6
Framlag í afskriftareikning (gjöld)	626	71	555	-
Beinar afskriftir (endanleg töp)	(738)	(44)	(694)	-
Staða afskriftareiknings 31.12.	<u>172</u>	<u>284</u>	<u>(112)</u>	<u>(39,4)</u>

Málefni Silfurlax hf.

Í skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings, bæði 1994 og 1995, var fjallað um kröfu ríkissjóðs á hendur Silfurlaxi hf. vegna 50 m.kr. láns sem félagið fékk úr ríkissjóði. Krafan á hendur Silfurlaxi hf. var yfirfærð á Ríkisábyrgðasjóð samkvæmt ákvörðun fjármálaráðherra.

⁴ Ekkert fékkst upp í veðkröfu Ríkisábyrgðasjóðs.

⁵ Af þeirri fjárhæð voru 114 millj. kr. færðar á móti viðskiptakröfum (en einungis nettó fjárhæðin kemur fram í ársreikningi) og 58 m.kr. á móti skuldabréfum.

Silfurlax hf. varð gjaldþrota 1995 en bústjóri neitaði að viðurkenna veðkröfu ríkissjóðs og höfðaði riftunarmál og vísaði í lagareglur um riftanleik veðsamninga sem gerðir eru skömmu fyrir gjaldþrot. Alls voru um 60 m.kr. til úthlutunar í búinu. Lýst krafa Lánasýslunnar í búinu nam 52,5 m.kr.

Nauðasamningsumleitarnir fóru fram á fyrri hluta ársins 1997. Sá kostur var fyrir hendi að hafna nauðasamningum og halda áfram dómsmálinu og freista þess að fá veðkröfu sjóðsins greidda að fullu. Ef sjóðurinn hefði tapað málinu þá var talið að 5 til 7 m.kr. fengjust greiddar. Ríkisábyrgðasjóður samþykkti að ganga til nauðasamninga og var riftunarmálið því fellt niður. Ríkisábyrgðasjóður fékk um 26,9 m.kr. greiddar úr nauðasamningunum og tapaði því um 25,6 m.kr. eða tæplega 49% af veðkröfunni.

Ábyrgðarkrafa á Siglufjarðarkaupstað

Samkvæmt heimild í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 1987 tókst Ríkisábyrgðasjóður á hendur einfalda ábyrgð á tveimur lánnum sem Framkvæmdasjóður Íslands veitti Dýpkunarfélaginu hf. á Siglufirði í ársbyrjun 1988.

Siglufjarðarkaupstaður tókst á hendur ábyrgð á 1/5 hluta lánanna þar sem veðtryggingar voru ekki nægar að mati Ríkisábyrgðasjóðs og fjármálaráðherra. Dýpkunarfélagið hf. borgaði aldrei af lánunum. Félagið var tekið til gjaldþrotaskipta í janúar 1993 og fékk Framkvæmdasjóður um 43 m.kr. upp í sína kröfu. Skiptum lauk í mars 1995 án þess að nokkuð fengist upp í almennar kröfur. Ríkisábyrgðasjóður greiddi alls um 118 m.kr. vegna ábyrgðarinnar. Jafnframt krafði sjóðurinn Siglufjarðarbæ um 1/5 hluta fjárhæðarinnar á grundvelli ábyrgðaryfirlýsingar bæjarfélagsins.

Þar sem Siglufjarðarkaupstaður neitaði greiðsluskyldu sinni fór Ríkisábyrgðasjóður með málið fyrir héraðsdóm Norðurlands vestra. Niðurstaða í héraði varð sú að talið var að krafa Framkvæmdasjóðs á hendur Ríkisábyrgðasjóði hefði fyrnst þann 1. ágúst 1992 og þar með væri greiðsluskylda Siglufjarðarkaupstaðar fallin niður. Stefnandi, þ.e. Ríkisábyrgðasjóður, var dæmdur til að greiða 1,2 m.kr. í málskostnað. Ríkisábyrgðasjóður var ekki sáttur við þessi málalok og hefur áfrýjað málinu til Hæstaréttar.

Skuldir Laxárvirkjunar við ríkissjóðs

Í endurskoðunarskýrslum vegna ríkisreikninga árin 1994 og 1995 er fjallað um skuldir Laxárvirkjunar við ríkissjóðs. Þar hvetur Ríkisendurskoðun til þess að aðilar komist að samkomulagi um uppgjör skuldarinnar sem fyrst. Í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1995 segir m.a. svo um mál þetta:

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

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

Samkvæmt upplýsingum Lánasýslu ríkisins hafa viðræður við forsvarsmenn Akureyrarbæjar, ekki leitt til niðurstöðu, en bæjarsjóður annaðist ýmsa umsýslu og sá um bókhald Laxárvirkjunar á þessum tíma. Þrátt fyrir að nú sé langt um liðið og hægt sé að bera fyrir sig ákvæði laga um fyrningu telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að niðurstaða fái í málinu sem báðir aðilar geti sætt sig við.

Vaxta- og verðbótareikningur spariskírteina

Ríkisendurskoðun skoðaði sérstaklega vaxta- og verðbótareikning spariskírteina. Endurreikningurinn miðaðist við fyrirliggjandi forsendur um lokagjalddaga, grunnvísitölu og vexti. Skoðaðir voru allir flokkar sem

útgefnir voru eftir 1989 auk nokkurra annarra sérstakra eldri flokka. Nafnverð þessara flokka er yfir 98% af heildarnafnverði eftirstöðva allra útgefina spariskírteina.

Helsta frávikið í þessum útreikningum kom fram í tveimur flokkum spariskírteina frá 1985 og einum flokki frá 1986 þar sem vextir greiðast samkvæmt framvísun sérstakra vaxtamiða. Þannig má segja að sérhver gjalddagi vaxtamiða sé ígildi sérstaks flokks. Þar sem ekki hefur sérstaklega verið haldið utan um óinnleysta vaxtamiða liggur ekki fyrir nákvæmlega hverjar eftirstöðvarnar eru.

Spariskírteinin eru færð og reiknuð upp í lánakerfi ríkisins. Tölur sem sýna útistandandi áfallna vexti spariskírteina með vaxtamiðum eru ekki réttar í lánakerfinu og hafa sérstakar leiðréttingafærslur verið gerðar þegar áramótastaðan er birt. Samanburður sýndi einnig nokkur frávik milli lánakerfisins og endurreiknings Ríkisendurskoðunar. Ekki var um umtalsverð frávik að ræða.

Sala skuldabréfa til lánastofnana

Á árinu 1996 voru seld nokkur skuldabréf útgefin af útgerðar- og fiskvinnslufyrirtækjum. Skuldabréfin voru öll í eigu ríkissjóðs en í umsjá Lánasýslu ríkisins. Söluverð bréfanna var uppgreiðsluverð þeirra að fjárhæð tæplega 1,1 milljarður króna. Skuldabréfin voru seld samkvæmt ákvörðun fjármálaráðherra. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að kannað verði hvort setja eigi sérstakar reglur um sölu skuldabréfa í eigu ríkisins.

Lán Herjólfss hf.

Samkvæmt 12. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1996 var fjármálaráðherra heimilað að yfirtaka allar skuldir Herjólfss hf. vegna kaupa á ferjunni Herjólf. Gengið var frá kaupunum og var afsal raunar gefið út á undan gildistöku laganna eða þann 21. desember 1995. Herjólfur hf. skuldaði Endurlánum ríkissjóðs um 1,2 milljarða kr. ársbyrjun 1996. Samkvæmt bréfi fjármálaráðuneytisins frá 19. mars 1997 átti yfirtaka skipsins að miðast við 31. desember 1996. Á þeim tíma hafði Vegagerð ríkisins greitt eina afborgun af lánunum sem gjaldféll í desember 1996.

Ríkisendurskoðun telur að yfirtakan hefði átt að miðast við gildistöku lánsfjárlaga sem var 1. janúar 1996 en ekki í árslok 1996 eins og fram kemur í bréfi fjármálaráðuneytisins.

Erlend lán ríkissjóðs í umsjá Seðlabanka Íslands

Seðlabanki Íslands annast erlendar lántökur fyrir hönd ríkissjóðs á grundvelli laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins og samnings þar að lútandi milli fjármálaráðherra og bankans frá árinu 1993. Seðlabankinn fer með framkvæmd ákvarðana um lántökur og einnig hefur hann umsjón með bókhaldi lánanna fyrir ríkissjóð.

Fjárhagsendurskoðun á teknum erlendum lánum hjá Seðlabanka fyrir árið 1996 var í höndum löggilts endurskoðanda Seðlabankans. Auk þess fór fram innri endurskoðun á þessu þætti hjá endurskoðunardeild bankans.

Hér á eftir er gerð grein fyrir erlendum vaxtagjöldum og stöðu erlendra lána hjá Seðlabanka, erlendri fjármögnun ríkissjóðs, lántökukostnaði, gengishagnaði og erlendri víxlaútgáfu ríkissjóðs.

Fjármagnskostnaður og staða erlendra lána

Vaxtagjöld erlendra lána voru um 8,2 milljarðar kr. á árinu 1996 sem er svipuð fjárhæð og árið á undan. Í raun lækkuðu lánin lítillega í íslenskum krónum eða um 24 m.kr. sem svarar til 0,3%. Fjármagnskostnaður sem hlutfall af meðalstöðu lána lækkaði árið 1996 um 58 punkta⁶ og lántökukostnaður lækkaði um 106 m.kr. mest vegna þess að tekin löng lán voru lægri á árinu 1996 en árið á undan.

Tafla 14 Fjármagnsgjöld erlendra lána

<i>Í m.kr.</i>	1996	1995	<i>Mism.</i>	%
Vaxtagjöld	8.216	8.240	(24)	(0,3)
Gengismunur	69	49	20	40,2
Lántökukostnaður	55	161	(106)	(65,7)
Fjármagnsgjöld samtals	8.340	8.450	(110)	(1,3)
Sem hlutfall af stöðu lána	6,4%	7,0%		

Staða erlendra lána með áföllnum vöxtum var um 131 milljarður króna í árslok 1995 en um 136 milljarðar í árslok 1996 eða um 3,6%. Áföll og gengisauki vega ekki þungt meðal erlendra lána, um 98 m.kr. í árslok 1996 og 90 m.kr. í árslok 1995. Áfallnir ógreiddir vextir voru tæplega 3,6

⁶ Hver vaxtapunktur er 1/100 úr einu prósentu.

milljarðar kr. í árslok 1996 sem er lækkun um 211 m.kr. eða 5,6% frá árslokum 1995.

Tafla 15 Staða erlendra lána með áföllnum fjármagnskostnaði um áramót

Í m.kr.	1996	1995	Mism.	%
Staða tekinna erlendra lána	132.283	127.316	4.967	3,9
Gengisauki af lánum	129	169	(40)	(23,9)
Afföll af lánum	(227)	(259)	32	(12,2)
Áfallnir ógreiddir vextir	3.584	3.795	(211)	(5,6)
Samtals	135.768	131.021	4.747	3,6

Erlend fjármögnun ríkissjóðs

Erlend fjármögnun ríkissjóðs jókst um tæpa 5 milljarða kr. á árinu 1996 en alls jukust löng lán ríkissjóðs um rúma 7 milljarða á árinu⁷. Hlutfall erlendrar lánsfjármögnunar ríkissjóðs til langs tíma af heildarskuldum jókst lítillega eða úr 59,0% í 59,4%. Hins vegar lækkuðu erlendar skuldir ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu úr 28,2% árið 1995 í 27,3% árið 1996.

Tafla 16 Langtímafjármögnun ríkissjóðs

Í m.kr.	1996	1995	Mism.:	%
Innlend fjármögnun	90.446	88.332	2.114	2,4
Erlend fjármögnun	132.218	127.261	4.957	3,9
Tekin löng lán samtals	222.664	215.593	7.071	3,3

Gengishagnaður af erlendum lánum

Gengishagnaður af erlendum lánum ríkissjóðs jókst á árinu 1996 miðað við árið 1995. Árið 1996 nam gengishagnaðurinn tæplega 1,7 milljörðum króna en var tæplega 1,5 milljarðar króna árið 1995. Gengishagnaður af meðalstöðu erlendra skulda var 1,3% en 1,2% árið á undan. Til samanburðar er áætlað að raungengi krónunnar⁸ hafi hækkað um 0,1% árið 1995 og 0,3% árið 1996. Gengishagnaðurinn var því meiri bæði árin

⁷ Löng lán ríkissjóðs eru hér sýnd sem höfuðstóll lána til langs tíma ásamt afborgun af höfuðstól á næsta ári, langtíma vöxtum spariskírteina og víxlaútgáfu ríkissjóðs erlendis en öllum öðrum áföllnum vöxtum er sleppt hér, þar með töldum vöxtum spariskírteina sem falla til greiðslu á næsta ári.

⁸ Skv. *Hagtölum mánaðarins* í október 1997. Vísitala raungengis er miðuð við hlutfallslegt verðlag en tölur fyrir 1996 eru bráðabirgðatölur. Þessu yfirliti er ekki ætlað að gefa heildarmynd af lánskjörum eftir myntum þar sem vextir og önnur ákvæði lánanna eru ekki tekin með í þessari umfjöllun.

en sem nam hækkun raungengis þar sem hækkun raungengis íslensku krónunnar hefur að jafnaði jákvæð áhrif á gengishagnað af erlendum lánum.

Í neðangreindri töflu kemur fram sundurliðun gengishagnaðarins eftir myntum árin 1996 og 1995. Mestur gengishagnaður árið 1996 varð af lánum í þýskum mörkum, svissneskum frönskum og japönsku jenum en hins vegar varð tap af lánum í bandaríkjadollurum og breskum pundum. Segja má að taflan endurspegli helstu gengisbreytingar erlendra mynta á árunum 1996 og 1995.

Tafla 17 Gengismunur erlendra lána ríkissjóðs eftir myntum og breytingu raungengis

Í m.kr.	1996		1995	
	Gengismunur	Hlutf. af meðalstöðu	Gengismunur	Hlutf. af meðalstöðu
Myntir				
Bandaríkjadollar	(1.749)	(3,8%)	1.581	3,4%
Þýsk mörk	1.707	5,5%	(730)	(3,2%)
jen	1.550	9,5%	756	4,4%
Bresk pund	(1.684)	(12,1%)	770	5,7%
Svissneskir frankar	1.763	13,1%	(866)	(7,0%)
Aðrar myntir	98	1,1%	(54)	(0,7%)
Gengismunur samtals	<u>1.686</u>	<u>1,3%</u>	<u>1.457</u>	<u>1,2%</u>
Breyting raungengis krónunnar		0,3%		0,1%

Tölur í sviga tákna gengistap.

5 Ríkissjóðstekjur

Tekjur ríkissjóðs á árinu 1996

Tekjur ríkissjóðs, án afskrifta, námu 132,1 milljarði króna á árinu 1996 samanborið við 120,1 milljarð króna á árinu 1995. Aukningin er um 12 milljarðar króna eða 10%. Afskriftir á árinu 1996, bæði beinar og óbeinar, námu 3,8 milljörðum króna samanborið við 5,9 milljarða króna á árinu 1995. Lækkunin nemur 2,1 milljarði króna eða 35,3%. Tekjufærsla reikningsins 1996 varð þannig 14,1 milljarði króna hærri en árið 1995 og nam hækkunin milli ára 12,3%.

Tafla 18 Ríkissjóðstekjur 1995 og 1996

<i>Í m.kr.</i>	1996		1995		Nettó	
	<i>Tekjur</i>	<i>Afskriftir</i>	<i>Tekjur</i>	<i>Afskriftir</i>	<i>Tekjur</i>	<i>tekjur</i>
Tekjuskattur	26.736	(932)	25.804	(1.385)	22.927	21.542
Eignarskattar	3.730	30	3.760	(81)	3.684	3.603
Persónuskattar	477	(2)	475	(2)	466	464
Beinir skattar	30.943	(904)	30.039	(1.468)	27.077	25.609
Gjöld af innflutningi	1.811	(2)	1.809	0	1.737	1.737
Skattar af framl./innfl.	17.786	(2)	17.784	24	12.710	12.734
Virðisaukaskattur	46.978	(774)	46.204	(1.600)	42.978	41.378
Skattar af einkas.v.	2.235	0	2.235	0	5.608	5.608
Sérst. skattar af þjón.	78	0	78	0	77	77
Ýmsir skattar af þjón.	880	0	880	0	923	923
Skattar af launagr.	13.332	(166)	13.166	(132)	11.299	11.167
Aðrir óbeinir skattar	7.444	(44)	7.400	40	6.928	6.968
Óbeinir skattar	90.544	(988)	89.556	(1.668)	82.260	80.592
Vaxtatekjur	7.364	(1.902)	5.462	(2.691)	7.375	4.684
Arðgreiðslur	2.503	0	2.503	0	2.860	2.860
Fjármunatekjur	9.867	(1.902)	7.965	(2.691)	10.235	7.544
Sala eigna	253	0	253	0	155	155
Sektir	277	(20)	257	(65)	234	169
Ýmsar tekjur	211	0	211	0	122	122
Aðrar tekjur	741	(20)	721	(65)	511	446
Ríkissjóðstekjur, alls	132.095	(3.814)	128.281	(5.892)	120.083	114.191

Eins og framangreind tafla ber með sér varð umtalsverð lækkun á afskriftum á milli áráanna 1995 og 1996. Lækkunin er mest í virðisaukaskatti eða 826 milljónir króna sem er 51,6% lækkun frá árinu á undan, afskriftir vaxtatekna lækkuðu um 789 milljónir króna eða um 29,3% og afskriftir tekjuskatts voru 453 milljónum króna minni á árinu 1996 en á árinu 1995 og nemur frávikid 32,7%. Nánar er fjallað um afskriftir ríkissjóðstekna síðar í skýrslunni.

Tekjuskattur einstaklinga

Tekjuskattur einstaklinga jókst um 4,9 milljarðar króna á milli ára eða um 28,9%. Skýringar á þessum auknu tekjum eru nokkrar. Hlutur ríkissjóðs í staðgreiðslu ársins jókst um 5,0 milljarða króna eða um tæp 20%. Þessa aukningu má fyrst og fremst rekja til aukinna tekna í þjóðfélaginu en launagreiðslur á árinu 1996 voru 10,4 % hærrí en árið á undan. Innheimta á eftirstöðvum tekjuskatts batnaði umtalsvert á árinu eða um tæpan hálfan milljarð króna sem er 68,9 % aukning frá árinu á undan. Þá lækkuðu afskriftir um 350 milljónir króna. Á móti vegur hins vegar að bótagreiðslur voru um hálfum milljarði hærrí á árinu 1996 á árinu 1995. Einnig lækkuðu tekjur ríkissjóðs vegna afnáms skattskyldu lífeyrissjóðsiðgjalda sem lækkaði á áföngum á árunum 1995 og 1996.

Tekjuskattur lögaðila

Tekjuskattur lögaðila lækkaði hins vegar um rúmar 600 milljónir króna á milli áráanna 1995 og 1996 eða um 14%. Skattprósentan var óbreytt á milli áráanna 1995 og 1996. Skv. álagningaskrá 1996 hækkaði álagður tekjuskattur lögaðila einungis um 1,2% á milli ára. Skýringuna á þessu frávikí er því fyrst og fremst að leita í breytingum skattyfirvalda. Á árinu 1995 námu skattbreytingar til hækkunar tæpum 24 milljónum króna en á árinu 1996 námu skattbreytingar til lækkunar tæpum 742 milljónum króna. Að stærstum hluta kemur þetta fram í skattumdæmi Reykjavíkur en þar námu breytingar til hækkunar 111 milljónum króna á árinu 1995 en árið 1996 námu breytingar til lækkunar 445 milljónum króna. Skv. upplýsingum Skattstofunnar í Reykjavík er skýringin sú að á árunum 1994 - 1996 fór fram sérstakt eftirlitsátak hjá skattyfirvöldum. Niðurstaða átaksins fól í sér umtalsverðar hækkunar sem að stórum hluta færðust sem tekjur ársins 1995 þó svo að fleiri en eitt ár hefði verið til skoðunar.

Innflutnings og vörugjöld

Skattar af framleiðslu og innflutningi jukust um 5,1 milljarð kr. á milli áráanna 1995 og 1996 eða um 35,4%. Meginskýringin á þessari aukningu er sú að með lögum nr. 96/1995, sem gildi tóku 1. september það ár, var tekið upp svokallað áfengisgjald. Áfengisgjaldið er flokkað sem vörugjald og færíst því ekki lengur sem hagnaður af rekstri ÁTVR. Þetta gjald nam 4,5 milljörðum króna á árinu 1996 samanborið við 1,1 milljarð króna árið 1995. Að teknu tilliti til þessa jukust skattar af framleiðslu og innflutningi um 1,7 milljarða króna á milli ára eða um 12,6%. Um helming af aukningunni má rekja til vörugjalds af bifreiðum en tekjur af því gjaldi jukust um 876 milljónir króna eða 35,1%. Þá jókst vörugjald af bensíni um 438 milljónir króna milli ára. Í báðum tilfellum er skýringa að leita í stórauknum bifreiðainnflutningi. Þá nam framleiðslugjald af áli um 409 milljónum króna á árinu 1996 en á árinu á undan nam gjaldið aðeins 95 milljónum króna.

Virðisaukaskattur

Tekjur af virðisaukaskatti jukust um 4,8 milljarða króna á milli áráanna 1995 og 1996 eða um 11,7%. Virðisaukaskattur af innfluttum vörum jókst um tæpa 5,0 milljarða króna eða um 19% en virðisaukaskattur af sölu vöru og þjónustu innanlands stóð nánast í stað á milli ára. Endurgreiðslur jukust um 341 milljón króna eða um 12,2%. Þá lækkuðu afskriftir um rúman helming, eða úr 1,6 milljörðum króna á árinu 1995 í 774 milljónir króna á árinu 1996.

Virðisaukaskattur er enn sem fyrr stærsti tekjustofn ríkisins þó vægi hans í heildartekjum hafi farið minnkandi frá því hann var tekinn upp á árinu 1990. Þá hefur innbyrðis samsetning hans breyst umtalsvert á sama tíma. Hlutur virðisaukaskatts af innfluttum vörum hefur farið vaxandi en hlutur virðisaukaskatts af sölu vöru og þjónustu innanlands hefur farið minnkandi.

Tafla 19 Hlutfallsleg skipting virðisaukaskatts

	1996	1994	1992	1990
VSK af innflutningi	67,7%	58,8%	53,5%	55,2%
VSK af sölu vöru og þjón. innanl.	39,1%	48,6%	53,3%	51,2%
Endurgreiðslur	(6,8%)	(7,4%)	(6,8%)	(6,4%)
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Hlutfall af heildartekjum	36,0%	36,1%	39,3%	40,5%

Þessa þróun má fyrst og fremst rekja til aukinnar fjárfestingar í þjóðfélaginu á undanförunum árum. Frá árinu 1994 hefur skattskyld velta innanlands aukist um 21,5% skv. upplýsingum úr virðisaukaskattskerfinu. Útskattur hefur aukist um 22,1% á sama tíma en innskattur hefur aukist meira eða um 31,1%. Þetta þýðir að virðisaukaskattur til greiðslu hefur lækkað um 12,0%. Þessar breytingar má að stærstum hluta rekja til iðnaðar og þá sérstaklega fiskiðnaðar og álframleiðslu.

Í endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ríkisreiknings 1995 var vakin athygli á erfiðleikum við afstemmingar á milli tekjubókhaldskerfisins og virðisaukaskattskerfisins. M.a. var bent á að ekki væri tekið á mismun sem upp kæmi við daglega afstemmingu á gagnaflutningi, kerfin væru ekki stemmd af innan ársins og að erfitt væri að sannreyna talningar úr virðisaukaskattskerfinu.

Við uppgjör á virðisaukaskatti vegna ársins 1996 var mismunur á milli virðisaukaskattskerfisins og tekjubókhaldskerfisins eins og á undanförunum árum og nam hann nú rúmlega 1,1 milljón króna. Mismunurinn liggur í því að eftirstöðvar samkvæmt talningu í innheimtuskrá í gjaldflokki VA eru hærri en útreiknaðar eftirstöðvar. Skýringin virðist sú sama og árið á undan, þ.e. að forsendur tiltekinna talninga eru ekki réttar. Þó svo að mismunarupphæðir, sem á undanförunum árum hafa numið um 1 - 3 milljónum árlega, séu óverulegar miðað við þær fjárhæðir sem til uppgjörs koma er slíkur árlegur óskýrður mismunur ekki ásættanlegur.

Skattar af einkasöluvöru

Skattar af einkasöluvörum lækkuðu um 3,4 milljarða króna á milli ára eða um 51,9%. Hér er um sömu skýringar að ræða og greint er frá í umfjölluninni um innflutnings- og vörugjöld. Ef tekið er tillit til þess stóðu þessar tekjur nánast í stað á milli ára.

Skattar af launagreiðslu

Skattar af launagreiðslum jukust um tæpa 2,0 milljarða króna á milli ára eða um 17,3%. Skýringin á þessari hækkun er tvíþætt. Annars vegar er um að ræða hækkun tryggingargjalds í báðum gjaldfloknum um 0,5% þann 1. janúar 1996. Hins vegar hækkðu launagreiðslur um 10,4% á milli árunna 1995 og 1996 eins og áður hefur komið fram. Framangreindar breytingar skýra tekjuaukann að jöfnu.

Fjármunatekjur

Vaxtatekjur

Vaxtatekjur jukust um 778 milljónir króna eða um 16,6%. Stærsta hluta þessarar hækkun má rekja til dráttarvaxta af ríkissjóðstekjum en tekjur af þeim tvöfölduðust á milli ára, voru 677 milljónir króna á árinu 1995 en 1.376 milljónir króna á árinu 1996. Skýringin á þessu liggur fyrst og fremst í afskriftum en þær lækkuðu um 789 milljónir króna á milli ára.

Arðgreiðslur

Arðgreiðslur lækkuðu um 357 milljónir króna á milli ára eða um 12,5%. Meginskýringin er lækkun á arðgreiðslu Seðlabankans en hún nam 805 milljónum króna á árinu 1996 sem er þriðjungslækkun frá árinu á undan. Á móti vegur arðgreiðsla frá Íslenska járnblendifélaginu hf. sem nam 107 milljónum króna árið 1996 en var engin á árinu 1995. Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir að arðgreiðslur næmu um 2,3 milljörðum króna.

Tafla 20 Arðgreiðslur til ríkissjóðs 1996

Í millj. kr.	Útkoma	Fjárlög
Fríhöfn, Keflavíkurflugvelli	502	470
Póstur og sími	860	860
Hluti af hagnaði Seðlabankans	805	800
Aðrar arðgreiðslur		150
Rafmagnsveitur ríkisins	100	
Bifreiðaskoðun Íslands	5	
Íslenska járnblendifélagið hf	107	
Íslenski aðalverktakar	53	
Kísiliðjan hf	37	
N.I.B.	24	
Höfðabakki 9, húsfélag	13	
	2.506	2.280

Arðgreiðsla frá Íslenska járnblendifélaginu hf. samanstendur af arði til ríkissjóðs að fjárhæð 103 milljónir króna og 5% tekjuskatti af arðgreiðslum til erlendra eignaraðila að fjárhæð 4,2 milljónir króna sem hefði átt að færast sem tekjuskattur á árinu 1996.

Erfðafjárskattur

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar vegna endurskoðunar á ríkisreikningi fyrir árið 1994 er allítarlega fjallað um erfðafjárskatt. Þrátt fyrir þær ábendingar sem þar komu fram hefur lítið breyst á þeim tíma sem liðinn er.

Ríkisendurskoðun fær árlega sendar allar erfðafjárskýrslur frá sýslumanns-embættum landsins til endurskoðunar skv. 17. gr. laga nr. 83/1984. Á árinu 1996 voru skýrslurnar samtals 1126, innheimtur erfðafjárskattur nam 460 milljónum króna og skiptagjald nam 4,3 milljónum króna. Hver skýrsla er skoðuð þannig að allar fjárhæðir eru sannreyndar eftir því sem hægt er, þær lagðar saman, erfðaflokkar kannaðir og skattur endur-reiknaður.

Undanfarin ár hafa verið gerðar athugasemdir við nálægt 10% erfðafjárskýrslna. Þar að auki er mörgum ábendingum komið á framfæri við skiptaráðendur, bæði skriflega og munnlega, þegar um minni fjárhæðir er að ræða. Athugasemdir, sem snúa ýmist að vangreiðslum eða ofgreiðslum, geta hlaupið á tugum og hundruðum þúsunda.

Fasteignir ber að telja fram á fasteignamati sem er í gildi þegar erfðafjárskattur er greiddur. Algengt er að athugasemdir snúi að of lágu fasteignamati eða að lóðum, bílskúrum og sumarhúsum sé sleppt. Til skamms tíma höfðu sýslumenn ekki fullnægjandi aðgang að fasteignaskrá, bifreiðaskrá og skipaskrá, t.d. gátu þeir ekki flett upp eignum eftir kennitölum. Með lögum nr. 137/1997, um breytingu á lögum um tekjuskatt og eignaskatt var þessu m.a. breytt og er nú kveðið á um að innheimtuaðilum sé heimill aðgangur að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá í því skyni að sannreyna eignastöðu einstakra gjaldenda. Því ættu þessum athugasemdum að fækka í framtíðinni.

Verðbréf eru endurreiknuð eftir því sem unnt er. Oftar en ekki vantar upplýsingar um flokk og ár spariskírteina og húsbréfa. Nafnverð og matsverð bréfanna er oft ekki tíundað, heldur aðeins annað hvort. Við endurskoðun erfðafjárskýrslna vegna ársins 1996 kom upp misræmi á milli og innan embætta varðandi mat á verðgildi húsbréfa, þ.e. hvort þau ætti telja fram á nafnvirði að viðbættum vöxtum og verðbótum eins og kveðið er á um í lögnum varðandi spariskírteini eða á markaðsvirði. Félagmálaráðuneytinu var bent á þetta misræmi og í bréfi þess frá því í maí 1997 kom fram m.a. að með hliðsjón af ákvæði um 9. gr. laganna um erfðafjárskatt sé rétt að miða verðmæti húsbréfa við markaðsverð.

Við endurskoðun kom einnig í ljós að dæmi eru um að taldar voru fram skuldir, sem hvíldu á fasteign arfláta, án þess að hann væri skráður skuldari. Oft á tíðum var í raun um að ræða skuldir erfingja sem þá höfðu fengið veðleyfi hjá arfláta. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að framtaldar eignir og skuldir á erfðafjárskýrslu séu bornar saman við síðasta skattframtal arfláta til að koma í veg fyrir slíkt.

Ríkisendurskoðun telur skort á skriflegum verklagsreglum leiða til endurtekinnna mistaka og villna, einkum þegar starfsmannaskipti verða. Þessi atriði varða bæði hagsmuni erfingja og ríkissjóðs.

Afskriftir ríkissjóðstekna árið 1996

Eftirstöðvar ríkissjóðstekna hafa verið færðar niður þar sem fyrirséð er að þær munu ekki allar innheimtast. Slíkar afskriftir hafa farið lækkandi frá árinu 1993 er þær voru hæstar, 8,7 milljarðar króna. Tæpur helmingur fjárhæðar á afskriftarreikningi er vegna virðisaukaskatts.

Áður hefur verið bent á að allt að helmingur allra afskrifaðra skattkrafna byggðust á óraunhæfum áætlunum skattstjóra, þar sem fá mætti staðfest hjá bústjórum viðkomandi þrotabúa að engin skattskyld starfsemi hefði átt sér stað. Ríkisendurskoðun hefur talið að út frá reikningshaldslegu sjónarmiði væri ekki réttlætanlegt að ofáætla tekjur með þessum hætti og óæskilegt væri að sýna niðurfellingu á óraunhæfum skattkröfum sem afskrift í ríkisreikningi. Auka þarf og bæta samskipti bústjóra og skattyfirvalda til að draga úr þessum áætlunum.

Beinar afskriftir ríkissjóðstekna

Endurskoðun á beinum afskriftum ríkissjóðstekna miðar að því að staðfesta að samræmi sé á milli heimilaðra og færðra afskrifta skv. heildarskilagreinum innheimtuembætta.

Afskriftir og breytingar á heildarskilagreinum innheimtuembætta voru bornar saman, annars vegar við talningar út tekjubókhaldi og hins vegar við heimilaðar afskriftir. Frávik reyndust vera fá og stafa af rangfærslum. Embættin eru reglulega áminnt um að stemma af heimilaðar og færðar afskriftir um leið og afskriftir eru færðar.

Samanburður á beinum afskriftum 1996 og 1995

Tafla 21 Afskrifaðar ríkissjóðstekjur 1990 til 1996

Í m.kr.	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Beinar afskriftir	3.550	4.412	3.791	4.318	4.560	2.881	1.091
Óbeinar afskriftir, breyting	265	1.480	2.677	4.396	83	(726)	2.766
Samtals	3.815	5.892	6.468	8.714	4.643	2.155	3.857
Staða afsk. reikn. 31.12. 96	14.540	14.196	12.694	10.056	5.575	5.469	5.859
Breyting	344	1.502	2.638	4.481	106	(390)	

Beinar afskriftir á ríkissjóðstekjum námu alls 3,6 milljörðum króna árið 1996, samanborið við 4,4 milljarða króna árið 1995. Lækkun milli áranna er 863 milljónir króna, en beinar afskriftir hafa lækkað nær stöðugt frá árinu 1992. Allt bendir til að óbeinar afskriftir fari enn lækkandi á næstu árum.

Þar sem flestar skattkröfur eru ekki felldar niður úr tekjubókhaldskerfi ríkissjóðs fyrr en við lok gjaldprotaskipta hjá lögaðilum og eftir fyrningu þeirra hjá einstaklingum (4 ár), líða oftast nokkur ár frá því krafa er afskrifuð óbeint þar til hún er afskrifuð beint. Á árinu 1996 voru afskrifaðar beint allnokkrar skattkröfur á þrotabú sem komu til innheimtu á fyrri hluta síðasta áratugar og námu þá verulegum fjárhæðum. Þessar kröfur hafa safnað á sig dráttarvöxtum allar götur síðan eða vel á annan áratug. Þetta skýrir að stórum hluta miklar afskriftir á fjármunatekjum, en þær námu 1,6 milljörðum króna eða tæpum helmingi allra beinna afskrifta á árinu 1996. Í þessu sambandi má reyndar spyrja hvort hafi verið eðlilegt að tekjufæra alla þessa dráttarvexti. Það liggur fyrir að þegar bú er tekið til gjaldprotaskipta, þá munu þessar tekjur ekki innheimtast. Þar af leiðandi virðist vel koma til greina að hætta tekjufærslu dráttarvaxta á skattkröfum, t.d. við upphaf gjaldprotaskipta.

Óbeinar afskriftir ríkissjóðstekna

Eins og undanfarin ár eru ótryggar eftirstöðvar ríkissjóðstekna færðar niður í árslok. Það eru skuldir gjaldþrota aðila og annarra ógjaldfærra aðila sem þannig er farið með. Að tillögu Ríkisendurskoðunar var til einföldunar gerð breyting á þeim hlutfallstölum sem notaðar hafa verið við þessa niðurfærslu. Í stað þess að notast við hlutföllin 100% og 75% eftir því hvort gjaldþrotaskiptum var lokið eða ekki, eru nú allar kröfur á gjaldþrotaaðila færðar niður um 80%. Kröfur á aðra ógjaldfærra aðila eru áfram færðar niður um 75%. Þessi breyting hefur óveruleg áhrif á samanburð við fyrri ár.

Í árslok 1996 námu skuldir gjaldþrota aðila tæpum 14,8 milljörðum króna og kröfur á aðra ógjaldfæra aðila námu rúmum 4,0 milljörðum króna. Alls nam því stofn óinnheimtanlegra eftirstöðva ríkissjóðstekna 18,8 milljörðum króna. Í árslok 1996 var búið að færa á afskriftarreikning alls rúma 14,5 milljarða króna eða rúm 77% af heildarskuldum þessara aðila. Aukning frá árslokum 1995 var 344 milljónir króna eða 2,4%.

Samanburður á óbeinum afskriftum 1996 og 1995

Staða á afskriftarreikningi ríkissjóðstekna hækkaði um 344 milljónir króna milli árana 1995 og 1996 eins og áður segir. Aukningin er aðallega í dráttarvöxtum en einnig jókst framlag vegna málskostnaðar hlutfallslega mikið eða um 71% eftir að Ríkisendurskoðun hafði farið ítarlega yfir allar eftirstöðvar og lagt mat á innheimtumöguleika.

Tafla 22 Afskriftarreikningur vegna ríkissjóðstekna í árslok

Fjárhæðir í m.kr.	1996	1995	Breyting	%
Beinir skattar				
Tekjuskattar	2.983	2.990	(7)	(0,2)
Eignaskattar	993	1.047	(54)	(5,2)
	3.976	4.037	(61)	(1,5)
Óbeinir skattar				
Skattar af framleiðslu og innfl.	9	13	(4)	(30,8)
Virðisaukaskattur	4.239	4.213	26	0,6
Skattar af launagreiðslum	349	350	(1)	(0,3)
Aðrir óbeinir skattar (bifreiðaskattar)	80	60	20	33,3
	4.677	4.636	41	0,9
Samtals	8.653	8.673	(20)	(0,2)
Fjármunatekjur				
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	5.675	5.383	292	5,4
	5.675	5.383	292	5,4
Aðrar tekjur				
Sektir	80	63	17	27,0
Ýmsar tekjur (málskostn.)	132	77	55	71,4
	212	140	72	51,4
Afskriftarreikningur í árslok	14.540	14.196	344	2,4

Reglur um afskriftir skattkrafna

Fjármálaráðherra hefur skipað nefnd til þess að gera tillögur að reglum um afskriftir skattkrafna. Nefndin skal m.a. taka til athugunar og úrlausnar hvort mismunandi reglur skuli gilda um afskriftir eftir skattegundum, hvernig dregið verði úr gjaldþrotaskiptum á búum einstaklinga vegna skattskulda og hvort byggja megi afskriftir á árangurslausu fjárnámi, gera tillögur um hvernig staðið verði að innheimtu á skattkröfum á einstaklinga sem ekki eru afskrifaðar við gjaldþrotaskipti (sérstaklega hvort gera skuli kröfu til launagreiðenda um afdrátt af launum skuldara) og loks að gera tillögur um reglur sem leiði til meira samræmis hvað varðar afskriftir af skattkröfum vegna atvinnurekstrar hjá lögaðilum og einstaklingum í atvinnurekstri.

Helstu áherslur Ríkisendurskoðunar í þessu starfi eru að kröfur verði almennt ekki afskrifaðar fyrr en að liðnum 4 árum frá álagningu eða upphafi fyrningar tíma, að fækka gjaldþrotaskiptum sérstaklega hjá áður gjaldþrota einstaklingum og að móta skýrar reglur um innheimtu þinggjalda hjá launagreiðendum gjaldþrota einstaklinga.

Nokkuð algengt er, og fer reyndar vaxandi, að innheimtumenn ríkissjóðs óski eftir gjaldþrotaskiptum á búum áður gjaldþrota einstaklinga þar sem þeir halda áfram að safna skattskuldum, vegna áframhaldandi starfsemi sem ýmist er dulin eða ekki. Dæmi eru um að bú einstaklinga séu tekin 2-3 sinnum til skipta á 5 ára tímabili. Skv. athugun Ríkisendurskoðunar lauk gjaldþrotaskiptum á búum 225 einstaklinga tvisvar sinnum eða oftár frá ársbyrjun 1992 til ágústloka 1997. Í átta tilfellum var skiptum lokið þrisvar sinnum. Í svo til öllum tilfellum reyndust búin eignalaus. Kostnaður ríkissjóðs við búskipti á eignalausum búum einstaklinga er í kringum 100 þ.kr. að meðaltali. Þannig er kostnaður af þessum endurteknu búskiptum vel yfir 20 m.kr. Ríkisendurskoðun telur að þessi ítrekuðu gjaldþrotaskipti þjóni litlum tilgangi. Niðurstaða búskiptanna er fyrirséð, m.t.t. árangurslauss fjárnáms og nýjar kröfur sem ekki innheimtast verða ekkert frekar afskrifaðar eftir búskiptin. Minna má á í þessu samhengi að innheimtumenn hafa nú aðgang að ökutækja-, skipa- og fasteignaskrá og geta þannig sannreynt eignir manna án þess að óska eftir gjaldþrotameðferð.

Ríkisendurskoðun telur að kanna þurfi hvort ekki eigi almennt að takmarka gjaldþrotaskipti á búum einstaklinga við innheimtu á svokölluðum vörslufjársköttum og þá í þeim tilfellum sem um er að ræða

meint meiri háttar skattalagabrot. Álíti innheimtumaður hins vegar að krafan muni fást greidd með því að taka bú einstaklings til skipta, geti hann engu að síður beitt þessu innheimtuúrræði.

Annað vandamál felst í því að á hverju ári fara innheimtumenn ríkissjóðs fram á gjaldþrotaskipti á fjölmörgum félögum sem í raun eru ekkert annan en nafnið tómt. Fyrir því er oftast fullvissa að alls engar eignir eru til staðar hjá þessum félögum og hjá mörgum þeirra hefur lítil sem engin starfsemi átt sér stað frá stofnun. Þau skulda hins vegar opinber gjöld sem öll eru byggð á áætluðum skattstofnum þar sem engum skýrslum eða framtölum hefur verið skilað. Afskrift á þessum kröfum er ekki hægt að samþykkja nema tryggt sé þau hefji ekki aftur starfsemi. Sú leið sem hingað til hefur verið farinn er að taka þau til gjaldþrotaskipta og greiða að jafnaði 100 þ.kr. fyrir þá vinnu. Að mati Ríkisendurskoðunar er rétt að skoða hvort hafi megi annan hátt á varðandi slit á þessum félögum vegna afskrifta á skattskuldum þeirra. Sú hugmynd hefur m.a. verið sett fram hvort fela megi sýslumönnum ákveðna þætti í verkefnum bústjóra, t.d. að annast skipti á búum þar sem engar eignir finnast. Slík breyting myndi kalla á breytingu á gjaldþrotalögum.

Afskriftir skattskulda skv. nauðasamningum

Ríkissjóður er bundinn við nauðasamninga skv. lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti sem samþykktir hafa verið af tilskildum hluta kröfuhafa. Í öllum tilfellum hafði innheimtumaður ríkissjóðs greitt atkvæði gegn samþykki slíkra nauðasamninga. Á árinu 1991 var ekki um marga samninga að ræða eða innan við 10 og fjárhæð afskrifaðra krafna í tengslum við þá eru óverulegar miðað við heildarafskriftir. Í flestum tilfellum var framvinda innheimtu eðlileg. Vanskilainnheimta er oft ekki hafin þegar aðilar fá greiðslustöðvun sem oftast er undanfari heimildar til þess að leita nauðasamninga.

Með lögum nr. 64/1996 um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignaskatt var fjármálaráðherra heimilt að samþykkja nauðasamninga að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Eitt af þessum skilyrðum er að skuldari skuldi ekki vörslufjárskatta. Á árinu 1996 voru engir slíkir nauðasamningar gerðir og því engar afskriftir í tengslum við þá.

Vanskil vörslufjárskatta

Í 40. gr. virðisaukaskattslaga er kveðið á um að ef skattskyldur aðili skýri af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangt eða villandi frá um virðisaukaskatt sinn eða afhendi hann eigi á lögmæltum tíma skýrslu eða skatt sem hann hefur innheimt eða honum bar að innheimta, skuli hann greiða fésekt. Stórfellt brot varðar við 1. mgr. 262. gr. hgl., þar sem kveðið er á um varðhald eða fangelsi allt að 6 árum. Verknaður telst meiri háttar ef brotið lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög saknæmi brotsins, svo og ef maður hefur áður verið dæmdur sekur fyrir sams konar brot.

Vanskil vörslufjárskatta, þ.e. staðgreiðslu og virðisaukaskatts, eru skýr og ótvíræð skattalagabrot sem nauðsynlegt er að fá skattrannsókn hjá embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins⁹. Reynslan sýnir að skattrannsóknir skapa varnaðaráhrif og draga úr tekjutapi ríkissjóðs, jafnframt því að veita innheimtumönnum stuðning við innheimtu þar sem hefðbundnar innheimtu- og lokunaraðgerðir duga oft á tíðum ekki til að taka á þessum vanskilum.

Fjármálaráðuneytið hefur komið á föstu skipulagi á upplýsingagjöf innheimtumanna til skattrannsóknarstjóra ríkisins vegna þeirra gjaldenda sem eru í vanskilum með staðgreiðslu og virðisaukaskatt. Þessar skattkröfur eru í dag ekki afskrifaðar fyrr en viðkomandi innheimtumaður hefur tilkynnt skattrannsóknarstjóra um meint vörslufjársvik viðkomandi gjaldanda. Miðað er við að tryggt sé að skattrannsóknarstjóri fái vitneskju með þessum hætti frá innheimtuembættunum um öll meint meiri háttar brot af þessu tagi.

Í framhaldi af afskriftarbréfi til tollstjórans í Reykjavík ritaði hann skattrannsóknarstjóra ríkisins bréf þann 8. júlí 1997 þar sem honum voru gerð grein fyrir vanskilum aðila sem skulduðu meira en eina milljón króna í virðisaukaskatti, skv. innsendum skýrslum, þ.e. skatt sem þeir höfðu innheimt en ekki skilað til innheimtumanns. Fjöldi gjaldenda sem þannig var ástatt fyrir reyndist vera 480 og kröfur samtals að fjárhæð 2,6 milljarðar króna.

⁹ Um þessi vanskil er fjallað 1. mgr. 40 gr. 1. nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og í 262. gr. almennra hegningalaga nr. 19/1940, sbr. l. nr 39/1995.

Í bréfi tollstjóra er bent á, eins og rakið er hér að ofan, að skattrannsóknarstjóri hafi getað sinnt 30-40 vanskilamálum á ári og spurt er hvort ekki þurfi að grípa til róttækra aðgerð í þessum málum.

Í svari fjármálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi um árangur af skatteftirliti og skattrannsóknnum kemur fram að skattrannsóknarstjóri hóf rannsóknir á vanrækslu á skilum virðisaukaskatts og staðgreiðslu á árinu 1994. Í árslok 1996 hafði embættið lokið rannsókn á alls 53 málum og 20 mál til viðbótar voru í rannsókn. Af þeim 53 málum sem var lokið voru 30 aðilar gjaldþrota. Allmargir þeirra, sem ekki hafa staðið skil á staðgreiðslu og virðisaukaskatti, greiða skuldirnar eftir að rannsókn og/eða refsimeðferð hefst. Telja má vafasamt að greiðslur hefðu fengist nema vegna skattrannsóknarinnar.

Kveðnir hafa verið upp 10 dómar í vanskilamálum sem skattrannsóknarstjóri hefur sent frá sér. Í 8 tilvikum hafa aðilar greitt skuld sína að fullu og þar með ekki sætt ákæru. Í árslok 1996 voru 18 vanskilamál í opinberri meðferð óafgreidd.

Vanskil á innheimtum virðisaukaskatti og á afdreginni staðgreiðslu eru erfiðustu og jafnframt alvarlegustu innheimtumálin sem innheimtumenn fást við. Eftir að starfstöð skuldara hefur verið sett undir innsigli, sem er oft ekki hægt, og fjárnámsbeiðni verið send og gjaldþrotabeiðni í framhaldinu, eru úrræði innheimtuembætta fullreynd. Skuldarar halda hins vegar oft á tíðum áfram rekstri án þess að úrræði innheimtumanns bíti nokkuð á þá. Hér þurfa því að koma til ný úrræði svo sem rannsókn skattrannsóknarstjóra og sektir með vararefsingu.

Eins og lesa má úr svari fjármálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi um árangur af skatteftirliti og skattrannsóknnum hafa rannsóknir skattrannsóknarstjóra reynst áhrifaríkar og oft á tíðum leitt til greiðslu. Hvort sem rannsókn leiðir til greiðslu eða refsidóms þar sem sakborningar greiða ekki og skattkrafan er afskrifuð og menn sitja af sér sektarfjárhæð er ljóst að tiltækum refsíúrræðum verður að beita í eins mörgum tilfellum og hægt er. Ekki er ásætlanlegt að sumir komist nánast fyrir opnum tjöldum upp með skattlagabrot án viðurlaga og refsinga, á meðan aðrir eru dæmdir.

Afskriftir á skattkröfum sem tilkomnar eru vegna endurákvörðunar skattstjóra

Ríkisendurskoðun hefur ekki kannað sérstaklega hvernig endurákvörðunum skattstjóra reiðir af, s.s. að hve miklu leyti þær innheimtast og hve mikið afskrifast. Ríkisendurskoðun hefur hins vegar nokkur dæmi um að endurákvarðanir skattstjóra upp á verulegar fjárhæðir hafa reynst óinnheimtanlegar þegar þær koma til innheimtu, þar sem viðkomandi skattaðili hafi þá þegar verið gjaldþrota eða hafi gefið bú sitt upp til skipta þegar endurákvörðunin lá fyrir.

6 Innra eftirlit ríkisstofnana

Í umræðu um fjármál hins opinbera hefur hugtakið *innra eftirlit* fengið aukið vægi á síðari árum. Áhugi á innra eftirliti hefur vaxið eftir því sem ríkisreksturinn hefur orðið margbrotnari en aukin umsvif stofnana hins opinbera gefa stjórnendum ekki færi á því lengur að yfirfara vinnubrögð sérhvers starfsmanns. Engu að síður þarf að tryggja að fullnægjandi öryggis sé gætt við skráningu upplýsinga um viðskipti og við meðferð og vörslu fjármuna. Í nýjum lögum um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997 segir m.a. í 8. gr. að við fjárhagsendurskoðun skuli stofnunin „*kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur*“.

Alþjóðasamtök ríkisendurskoðana (INTOSAI) komu á fót staðlanefnd um innra eftirlit fyrir allmörgum árum og voru staðlar sem hún samdi gefnir út árið 1992. Nefndin komst að því að rökréttast væri að nota hugtakið „innra eftirlit“ í sinni víðustu merkingu um breitt svið eftirlits í stjórnslunni í stað þess að takmarka það við hið hefðbundna svið fjármála og rekstrar. Þá var það einnig niðurstaða staðlanefndarinnar að þó að opinber rekstur væri mjög mismunandi þá væru grundvallaratriðin varðandi sterkt innra eftirlit almennt þau sömu.

Í staðlinum um innra eftirlit segir m.a. að innra eftirlit sé „tæki“ stjórnenda, notað til þess að tryggja það með viðunandi hætti að markmið náist. Þess vegna bera stjórnendur ábyrgð á gæðum og styrkleika eftirlitsins. Þá er enn fremur bent á að ríkisendurskoðanir eigi að hlutast til um það að innra eftirlit sé fullnægjandi.

Uppbygging innra eftirlits er skilgreind í staðlinum sem þær aðgerðir stjórnenda sem miða að því að tryggja með viðunandi hætti að eftirfarandi almenn eftirlitsmarkmið náist (hafa ber í huga að hér er ekki fylgt nákvæmlega orðalagi staðalsins):

- Að reksturinn sé árangursríkur.
- Að verðmæti stofnunarinnar séu vernduð.
- Að farið sé eftir lagafyrirmælum og fyrirmælum stjórnenda.

- Að upplýsingavinnsla fyrir stjórnendur sé áreiðanleg og birt á réttum tíma í skýrslum.

Eftirfarandi staðlar mynda umgjörð utan um uppbyggingu innra eftirlits og hafa verið flokkaðir í almenna staðla og sértæka staðla.

Almennir staðlar

Hæfileg trygging: Uppbygging innra eftirlits á að veita hæfilega tryggingu fyrir því að almennum markmiðum innra eftirlits verði náð.

Afstaða starfsmanna: Stjórnendur og almennir starfsmenn eiga alltaf að viðhafa og sýna jákvæða afstöðu gagnvart innra eftirliti.

Heilindi og hæfni starfsmanna: Stjórnendur og almennir starfsmenn eiga að sýna heilindi bæði persónulega og faglega og viðhalda hæfni sem gerir þeim kleift að skilja mikilvægi þess að þróa, framkvæma og halda uppi góðu innra eftirliti og til þess að ná almennum markmiðum innra eftirlits.

Stýrimarkmið: Sérstök stýrimarkmið þarf að skilgreina eða þróa fyrir sérhvert viðfangsefni stofnunarinnar. Þau eiga að vera viðeigandi, víðtæk, skynsamleg og samræmanleg heildarmarkmiðum viðkomandi stofnunar.

Stöðugt eftirlit: Stjórnendur eiga stöðugt að fylgjast með rekstri sinnar stofnunar og grípa strax til viðeigandi ráðstafana í hvert sinn sem niðurstöður sýna óreglulegan, óhagsýnan, óskilvirkan eða ómarkvissan rekstur.

Sértækir staðlar

Skjalfesting: Uppbygging innra eftirlitsins þar með talin öll viðskipti og markverðir atburðir eiga að vera skjalfestir á skýran hátt og eiga slík skjöl að vera aðgengileg til skoðunar hvenær sem er.

Tímanleg og rétt skráning viðskipta og atburða: Öll viðskipti og markverðir atburðir eiga að vera skráðir eins skjótt og kostur er og fá viðeignandi flokkun.

Samþykki og framkvæmd viðskipta og atburða: Einungis aðilar sem til þess hafa leyfi mega standa að viðskiptum og verkum sem máli skipta, eða gefa leyfi til slíks.

Aðgreining starfa: Lykilstörf og mikilvæg ábyrgðarsvið sem varða leyfisveitingar, úrvinnslu, skráningu og endurskoðun viðskipta og atburða eiga að vera aðgreind milli einstaklinga.

Verkstjórn: Hæf verkstjórn verður að vera til staðar til þess að tryggja að markmið innra eftirlitsins náist.

Aðgangur og ábyrgð á verðmætum og gagnaskrá: Aðgangur að verðmætum viðkomandi stofnunar og þar með talinn aðgangur að gagnaskrá verður að vera takmarkaður við þá einstaklinga sem bera ábyrgð á varðveislu þeirra og notkun. Til þess að tryggja ábyrgðarskylduna þarf með reglulegu millibili að bera saman verðmætin sjálf við skráningargögn til að ganga úr skugga um hvort þeim beri saman. Tíðni slíks samanburðar ætti að ákvarðast af því hversu viðkvæmar eignirnar eru.

Athugun á innra eftirlit ríkisstofnana

Í eftirfarandi yfirliti koma fram samandregnar niðurstöður af endurskoðun Ríkisendurskoðunar á úrtaki 73 stofnana fyrir árið 1996. Á yfirlitinu sést hvaða atriðum í bókhaldi og fjárvörslu var helst áfátt hjá þeim stofnunum sem athugunin náði til.

Tafla 23 Athugasemdir við endurskoðun v/1996

	Áfátt	Í lagi	Hlutfalli sem var áfátt	Ekki endurskoðað	Á ekki við
1. Sjóðir og bankareikningar	16	50	24%	1	6
2. Viðskiptakröfur	22	43	34%	1	7
3. Birgðir	12	16	43%	3	42
4. Varanlegir rekstrarfjármunir	2	2	50%	2	67
5. Eignaskrá	42	17	71%	4	10
6. Viðskiptaskuldir	16	47	25%	3	7
7. Virðisaukaskattur	11	13	46%	9	40
8. Langtímaskuldir	1	8	11%	12	52
9. Tekjur/tekjuskráning	24	32	43%	6	11
10. Framlög og styrkir	2	43	4%	7	21
11. Kaup á vöru og þjónustu	15	50	23%	2	6
12. Ferðakostnaður	22	37	37%	3	11
13. Risnakostnaður	13	42	24%	2	16
14. Launakostnaður/ viðveruskraðing	31	29	52%	8	5
15. Aksturskostnaður	11	39	22%	6	17
16. Fjárheimildir/fjárhagsstaða	25	37	40%	2	9

Eignaskráningu var ábótavant hjá 71% stofnana þar sem sá liður var kannaður. Reglur mæla fyrir um að halda skuli skrá yfir allar eignir stofnana ríkisins enda er slík skráning mikilvægur þátt í innra eftirlit með eignum. Mikill misbrestur er á að þessu sé framfylgt. Ýmist er um það að ræða að slík skrá sé alls ekki til staðar, skráin sé ekki uppfærð með reglubundnum hætti eða á það skorti að allar eignir sem keyptar eru séu tilgreindar í skránni. Það kom þó fram að hjá nokkrum stofnunum er unnið að gerð eignarskrár.

Athugasemdir voru gerðar vegna launakostnaðar og viðveruskráningar hjá 52% þeirra stofnana sem þar sem þetta atriði var kannað. Athugasemdir lúta m.a. að því að eftirliti með viðveru starfsmanna sé áfátt, t.d. ef að stimpilklukka er ekki til staðar eða er aðeins notuð af hluta starfsmanna. Einnig skortir á að fylgst sé nægjanlega með orlofs og veikindarétti starfsmanna. Þá hafa verið gerðar athugasemdir við að skriflegir ráðningarsamningar væru ekki gerðir við starfsmenn og að starfsmenn fengju greitt fyrirfram upp í laun (umfram sammingsbundinn rétt).

Mjög áriðandi er að skráning tekna sé áreiðanleg þannig að tryggt sé að allar tekjur stofnana séu bókfærðar. Liður í því er að hægt sé að rekja öll viðskipti á grundvelli útgefinna reikningseyðublaða og kvittana. Margháttaðar athugasemdir voru gerðar við tekjuskráningu hjá 43% þeirra stofnana þar sem þessi þáttur var athugaður. Gerðar voru athugasemdir við form reikninga, s.s. að notuð væru ónúmeruð reikningseyðublöð vegna sölureikninga í stað fyrirframnúmeraðra reikningseyðublaða. Einnig kallar það á athugasemd ef reikningsafrit eru ekki varðveitt í réttri númeraröð þannig að með góðu móti sé hægt að sannreyna að númeraröðin sé óslitin. Einnig hefur stofnunum verið bent á að tekjufæra bæri reikninga strax við útskrift en ekki bíða þar til greiðsla hefur borist. Í einstaka tilfelli hafa tekjur ekki verið færðar á réttu ári.

Virðisaukaskattmál voru ekki í fullkomnu lagi hjá 46% stofnana sem þetta atriði var kannað hjá. Því sem var helst áfátt var að ekki sé tryggt að innheimtur sé virðisaukaskattur af ýmiss konar skattskyldri þjónustu, s.s. rekstri starfsmannamötuneyta, þvottahúsa á sjúkrahúsum o.fl.

Hjá 24% stofnana voru gerðar athugasemdir í tengslum við sjóði og bankareikninga. Þannig voru sjóðbækur ekki ætíð færðar eða sjóður ekki stemmdur reglulega af við sjóðbók. Dæmi voru um að bankareikningar væru ekki færðir í bókhaldið. Þá var staða bankareikninga skv. bókhaldi ekki alltaf stemmd af við bankayfirlit.

Eftirliti með stöðu viðskiptakrafna var áfátt hjá mörgum stofnunum eða 34%. Helst var um það að ræða að í bókhaldinu væru gamlar kröfur sem ekki höfðu verið innheimtar eða þær ekki afskrifaðar enda þótt fullreynt væri um innheimtu.

Í um 23% tilvika voru gerðar athugasemdir við fyrirkomulag innkaupa á vörum og þjónustu. Talsvert var um að fylgiskjöl (kostnaðarreikningar) uppfylltu ekki formkröfur, t.d. að greitt væri eftir ljósritum reikninga eða gróseðlum. Einnig að reikningar og staðgreiðslunótur væru ekki með fullnægjandi sundurliðun. Nokkuð var einnig um að réttir aðilar samþykktu ekki fylgiskjölin með áritun sinni.

Hjá 37% stofnana í úrtakinu voru gerðar athugasemdir við ferðakostnað. Reglur mæla fyrir um að fylla beri út sérstakt eyðublað, ferðareikning, vegna utanlandsferða þar sem fram kemur tilefni ferðar, sundurliðun á ferðakostnaði og skriflegt samþykki forstöðumanns. Ekki er heimilt að gjaldfæra ferðakostnað fyrr en slíkur ferðareikningur liggur fyrir. Ríkisendurskoðun hefur gert athugasemdir við að ferðareikningar væru útbúnir seint eða yfirhöfuð ekki gerðir. Þá kemur fyrir að ferðakostnaður er strax gjaldfærður en ekki fyrst viðskiptafærður á viðkomandi ferðamann. Einnig hafa verið gerðar athugasemdir við að áritun forstöðumanns stofnunar vantaði á ferðareikninginn og að farseðlum væri ekki skilað með ferðareikningi.

Þegar kemur að aksturskostnaði hafa m.a. verið gerðar athugasemdir við að akstursskýrslur væru ekki ekki fylltar út. Þá er heldur ekki alltaf getið um tilefni bílaleigu. Hvorttveggja gerir eftirlit með þessum kostnaðarliðum torveldara en ella.

Í um fjórðungi tilfella voru gerðar athugasemdir í tengslum við risnu-útgjöld stofnana. Yfirleitt var um það að ræða að ekki væri gerð fullnægjandi grein fyrir þessum kostnaði, s.s. um tilefni risnu. Þá vantaði í sumum tilfellum skriflegt samþykki forstöðumanns.

Hjá um 40% stofnana voru gerðar athugasemdir við slæma fjárhagsstöðu og/eða útgjöld umfram fjárheimild. Nokkuð virðist um að stofnanir hagi rekstrinum í samræmi við fjárlagatillögur sínar í stað þess að aðlaga áætlanir að raunverulegum fjárveitingum skv. fjárlögum. Dæmi eru um talsverðar of- eða vanáætlanir á sértekjum stofnana. Ljóst virðist að bæta þarf áætlanagerð og stjórnunarlegt eftirlit hjá viðkomandi stofnunum. Þá

er þess að geta í þessu sambandi að fjárhagsstaða nokkurra stofnana er mjög erfið vegna viðvarandi hallareksturs.

Að mati Ríkisendurskoðunar má draga þá heildarniðurstöðu af ofangreindri umfjöllun um innra eftirlit varðandi bókhald og fjármál ríkisstofnana að átaks sé þörf til að lagfæra þau mál. Ekki getur talist ásættanlegt að gerðar séu athugasemdir við t.d. tekjuskráningu, viðveruskráningu og skráningu eigna hjá jafn mörgum stofnunum og raun ber vitni.

7 Endurskoðun stofnana

Eftirlit með greiddum reikningum hjá ríkisféhirði

Eins og undanfarin ár hefur Ríkisendurskoðun haft eftirlit með reikningum vegna útgjalda sem greidd eru hjá ríkisféhirði. Tilgangur eftirlitsins er að sannreyna að öll fylgiskjöl uppfylli kröfur sem til þeirra eru gerðar, s.s. um form og samþykki. Jafnframt er lagt mat á hvort útgjöld samrýmist starfsemi viðkomandi stofnunar. Óskað er skýringa ef ástæða þykir til. Fylgiskjöl í þeim dagbókarflokki sem var athugaður voru 138 þúsund.

Ljósrit af reikningum. Reglur mæla fyrir um að aðeins skuli greiða skv. frumritum reikninga en ekki ljósritum. Í um 0,3% tilvika var fylgiskjal ljósrit reiknings en ekki frumrit. Stofnanir bera því þá við að frumritið hafi glatast. Verulega hefur dregið úr því að greitt sé eftir ljósritum reikninga.

Bílaleigu- og leigubifreiðar. Samkvæmt reglugerð sem fjármálaráðherra hefur gefið út ber að gera ítarlega grein fyrir tilefni þess ef ríkisstofnun tekur bifreið á leigu. Hins vegar kemur í ljós að verulegur misbrestur er á að eftir þessu sé farið. Jafnframt hafa verið gerðar athugasemdir við að ríkisstofnanir nýti sér ekki þá samninga sem gerðir hafa verið við tiltekna bílaleigu og bifreiðastöðvar um afsláttarkjör.

Risna. Samkvæmt reglum um risnuhald er þess krafist að risnureikningi fylgi ítarlegur rökstuðningur tilefnis ásamt áritun til þess bærð aðila. Þessu er misjafnlega vel framfylgt af stofnunum. Risnureikningum sumra ráðuneyta og stofnana fylgja ítarlegar upplýsingar á þar til gerðu eyðublaði en aðrar láta nægja að skrá mjög takmarkaðar upplýsingar.

Ferðakostnaður. Fylgst er með því að erlendum ferðakostnaður sé ekki gjaldfærður beint heldur viðskiptafærður á viðkomandi starfsmann þar til ferðareikningur hefur verið gerður.

Áritun reikninga. Erfitt hefur reynst að fylgjast með því að bærir starfsmenn áriti (samþykki) reikninga þar sem ekki hefur legið fyrir listi

með sýnishornum af undirskrifum þeirra sem heimild hafa til áritunar. Úr þessu hefur verið bætt, þar sem að ríkisféhirðir hefur tekið saman skrá um þá sem heimild hafa til áritunar reikninga.

Athugasemdir og ábendingar vegna endurskoðunar á stofnunum og fjárlagaliðum

Endurskoðun safna

Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur lokið endurskoðun á söfnum fyrir árið 1996 en þau söfn sem um ræðir eru Þjóðminjasafn Íslands, Þjóðskjalasafni Íslands, Landsbókasafn Íslands, Háskólabókasafn, Safnahúsið við Hverfisgötu, Blindrabókasafn Íslands, Listasafn Einars Jónssonar og Listasafn Íslands. Einnig voru skoðaðir fjárlagaliðirnir “02-919 Söfn-ýmis framlög” og “02-969 Menningarstofnanir-viðhald og stofnkostnaður”.

Endurskoðun safnanna fór fram eftir skilgreindri áætlun og lauk með endurskoðunarskýrslum. Endurskoðun fól m.a. annars í sér samanburð á rekstrarniðurstöðu og fjárheimildum, greiningu á því hvernig einstakir tekju- og gjaldaliðir í rekstri safnanna breyttust milli árána 1995 og 1996, athugun á framkvæmd bókhalds og fjárumýslu, könnun á innra eftirliti tekna og gjalda, skoðun efnahagsliða s.s. sjóðs, bankareikninga og viðskiptamanna. Athugað var hvort eignaskrá væri í lagi hjá söfnunum og hvort reikningar og önnur fylgiskjöl væru lögformleg, árituð af til þess bærum aðila og réttmæt miðað við þá starfsemi sem fram fer í söfnunum. Launa- og starfsmannamál voru m.a. skoðuð með tilliti til launavinnslu, fjarvistaskráningar og yfirvinnu. Farið var yfir tekjuskráningu safnanna og skil á tekjum til ríkisféhirðis.

Öllum framangreindum söfnum og safnliðum er það sameiginlegt að vera í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirði, bókhaldsþjónustu hjá ríkisbókhaldi og starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis annast launavinnslu fyrir þau. Framkvæmdasýslan annast greiðslur fyrir hluta af framkvæmdum sem falla undir fjárlagaliðinn menningarstofnanir-viðhald og stofnkostnaður.

Innra eftirlit

Stór þáttur í því að tryggja öryggi bókhalds og fjármála hjá framangreindum söfnum felst í því að ríkisféhirðir og ríkisbókhald veita þeim þjónustu og launavinnslu fer fram hjá Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Þetta á m.a. að tryggja að reikningar og greiðslur séu réttar og í samræmi við starfsemi stofnananna, reikningar séu lögformlegir

og bankareikningar afstemmdir. En auk framangreindra atriða geta stofnanirnar sjálfar gert eitt og annað til að stuðla að öryggi í meðferð fjármuna í mismiklum mæli. Reikningar eru að jafnaði áritaðir til greiðslu og yfirmenn staðfesta yfirvinnustundir fyrir launavinnslu. Dæmi voru um að söfn notuðu ekki lögformlega reikninga. Sjóðvélar eru talsvert notaðar við móttöku og skráningu tekna og sjóðbækur eru yfirleitt færðar yfir innkomnar tekjur.

Nokkuð vantaði á að stimpilklokka væri notuð til að skrá viðveru starfsmanna og eignaskrá var ekki alltaf uppfærð til ársins 1996. Fram komu nokkrar athugasemdir við tekjuskráningu og umsjón sjóðs með það markmið í huga að þau atriði væru framkvæmd á samræmdan hátt hjá söfnunum. Þessar athugasemdir lutu m.a. að því einn aðili bæri ábyrgð á sjóði og afstemmingu hans við tekjuskráningargögn. Jafnframt að skil væru reglulega gerð til ríkisféhirðis og ríkisbókhalds.

Athugasemdir voru gerðar við nokkur söfnin þar sem bókhaldið var ekki notað á nógu virkan hátt til eftirlits og stjórnunar.

Fjárheimildir og rekstur

Samkvæmt fjárlögum ársins 1996 átti að verja 847,7 m.kr. til reksturs safnanna sjö auk safnliðanna tveggja. Viðbótarfjárheimildir á árinu námu 17,6 m.kr. Samtals námu því fjárheimildir 865,3 m.kr. Gjöld námu hins vegar 701,8 m.kr. sem er 163,6 m.kr. undir fjárheimildum og nemur frávikið 18,9%.

Tafla 24 Fjárheimildir og rekstur safna árið 1996

Fjárh.í þús.kr. Tegund	Fjárlög	Millif. /viðb.	Fjár- heimildir	Árs- reikn.	Frávik kr.	Frávik %
Sértekjur	(21.300)		(21.300)	(99.225)	(77.925)	365,8
Launagjöld	270.800	(11.930)	258.870	332.236	73.366	28,3
Önnur gjöld	497.800	23.664	521.464	284.811	(236.653)	(45,4)
Eignakaup	65.100	8.000	73.100	24.823	(48.277)	(66,0)
Tilfærslur	35.300	(2.111)	33.189	159.115	125.926	379,4
Samtals	847.700	17.623	865.323	701.760	(163.563)	(18,9)

Á árinu 1996 var rekstur tveggja safna innan fjárheimilda. Það voru Þjóðminjasafn Íslands og Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn. Einnig var rekstur safnliðanna tveggja, „Söfn - ýmis framlög“ og „Menningarstofnanir - viðhald og stofnkostnaður“, vel innan fjárheimilda

eða samtals 165,9 m.kr. Þau söfn sem mest fóru fram úr fjárheimildum á árinu 1996 í krónum talið voru Þjóðskjalasafn Íslands og Safnahúsið en þau fóru bæði 6,4 m.kr. fram úr heimildum.

Tafla 25 Gjöld, tekjur og fjárheimildir eftir söfnum

Fjárh. í þús.kr. Stofnun	Gjöld	Tekjur	Mism.	Fjár- heimildir	Frávik kr.	Frávik %
Þjóðminjasafn Íslands	127.323	(27.415)	99.908	106.915	(7.007)	(6,6)
Þjóðskjalasafn Íslands	62.155	(6.632)	55.523	49.079	6.444	13,1
Safnahúsið v.Hverfisg.	7.058	0	7.058	617	6.441 *	
Landsbókasafn Íslands	287.203	(46.657)	240.546	246.465	(5.919) **	(2,4)
Listasafn Einars Jónss.	7.954	(684)	7.270	6.489	781	12,0
Listasafn Íslands	84.276	(17.269)	67.007	66.200	807	1,2
Blindrabókasafn Íslands	32.987	(533)	32.454	31.709	745	2,3
Söfn, ýmis framlög	12.450	0	12.450	13.389	(939)	(7,0)
Menning.st.viðh.og stofnk.	179.579	(35)	179.544	344.460	(164.916)	(47,9)
Samtals	800.985	(99.225)	701.760	865.323	(163.563)	(18,9)

* Fjárlög Safnahússins voru 4,2 m.kr. en fjárheimildir voru 617 þ.kr. sökum uppsafnaðrar skuldar frá fyrri árum kr. sem nam 3,6 m.kr. Á árinu 1997 var stofnunin færð undir forsætisráðuneytið og um leið var uppsöfnuð skuld felld niður og fjárheimildir auknar.

** Á tilfærslur voru gjaldfærðar 299 þús.kr. sem áttu í raun að tekjuferast sem framlag. Í töflunni hér að ofan er búið að leiðrétta rangfærsluna.

Greiðslustaða safnanna gagnvart ríkissjóði í árslok 1996 var jákvæð um 132,8 m.kr. Þrátt fyrir það voru sex safnanna með neikvæða greiðslustöðu gagnvart ríkissjóði. Þá kom einnig í ljós að ef frá eru taldir safnliðirnir tveir var greiðslustaða safnanna neikvæð um 11,6 m.kr.

Tafla 26 Greiðslustaða safna árið 1996

Fjárh. í þús.kr. Stofnun	Greiðslur til stofnunar	Fjár- heimildir	Greiðslu- staða
Þjóðminjasafn Ísl.	100.145	106.915	6.770
Þjóðskjalasafn Ísl.	58.308	49.079	(9.229)
Safnahúsið	7.002	617	(6.385)
Landsbókasafn Ísl.	247.864	246.465	(1.399)
Listasafn Einars Jónss.	7.103	6.489	(614)
Listasafn Ísl.	66.359	66.200	(159)
Blindrabókasafn Ísl.	32.339	31.709	(630)
Söfn, ýmis framlög	12.450	13.389	939
Menning.st.,viðh.og stofnk.	200.939	344.460	143.521
Samtals	732.509	865.323	132.814

Efnahagsliðir

Nokkrar athugasemdir komu fram um að stofnanir væru með gamlar viðskiptakröfur í bókhaldinu sem innheimta þyrfti eða sækja um heimild til að afskrifa ef innheimta væri talin vonlaus. Skráning birgða var yfirleitt í lagi hjá söfnunum.

Fyrir kom að sjóði bar ekki saman við sjóðbók og var mælt til að regla yrði höfð á afstemmingu þar á milli. Dæmi var um háa innstæðu á bankareikningi og hvatt til þess að skil við ríkisféhirði færu oftast fram. Ástæðulaust er fyrir stofnanir í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis að safna háum fjárhæðum á bankareikningi. Innstæðureikningur í eigu eins safnsins var ekki færður í bókhaldi en alla bankareikninga og aðrar innstæður á að færa í fjárhagsbókhald. Þá var bent á að bankareikningar sem starfsmenn halda til sameiginlegra útgjalda fyrir sig ættu ekki að vera skráðir á nafn þeirrar stofnunar sem þeir starfa við. Þá voru dæmi um að skil á virðisaukaskatti væru ekki stemmd af við uppgjorsreikning í bókhaldi.

Í nokkrum tilfellum var gerð athugasemd við að eignaskrá væri ekki til eða ekki uppfærð til ársins 1996.

Rekstrarliðir

Heildarkostnaður safnanna að frádregnum sértekjum jókst um tæpar 85,6 m.kr. á milli ára eða um 13,9%. Mest var aukningin vegna tilfærslna en þær jukust um 114,8 m.kr. á milli ára. Önnur gjöld lækkuðu um 51,6 m.kr. á milli ára sértekjur jukust um 16,8 m.kr. og launagjöld um 38,6 m.kr. á milli ára.

Meginskýring á aukningu tilfærslna og lækkunar annarra gjalda er breytt framsetning á bókhaldi þessara fjárlagaliða milli áranna.

Tafla 27 Rekstrarkostnaður safna

Fjárh. í þús.kr. Tegund	1996	1995	Frávik kr.	Frávik %
Sértekjur	(99.225)	(82.443)	(16.782)	20,4
Launagjöld	332.236	293.644	38.592	13,1
Önnur gjöld	284.811	336.378	(51.567)	(15,3)
Eignakaup	24.823	24.237	586	2,4
Tilfærslur	159.115	44.323	114.792	259,0
Samtals	701.760	616.139	85.621	13,9

Tekjur

Flest söfnin stunda sölu á hlutum sem tengjast starfseminni og skila andvirðinu til ríkisféhirðis. Fundið var að því í nokkrum tilfellum að sölutekjur væru notaðar til að greiða reikninga í stað þess að hafa fastan sjóð til slíkra nota. Þá var mælt með því að sjóðbók væri haldin yfir fastan sjóð auk þess að halda sjóðbók fyrir innkomnar tekjur.

Dæmi var um að tekjur væru eingöngu skráðar í sjóðbók en í þeim tilfellum var lagt til að einnig væri notuð sjóðvél eða lögformlegir reikningar. Þá var bent á að skil á sjóði til ríkisféhirðis ættu að vera í samræmi við tekjuskráningargögn sem fara til ríkisbókhalds. Mælt var til að ekki væri blandað saman staðgreiðslusölu samkvæmt sjóðvél við sölu samkv. útgefnum reikningum. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við að erfitt væri að rekja tekjuskráningargögn til bókhalds og lögð var áhersla á að númer reikninga væru skráð í bókhald.

Laun

Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis annast launavinnslu fyrir söfnin. Stimpilklokka er yfirleitt ekki notuð í söfnunum til skráningar á viðveru starfsmanna. Vinnuskýrslur og fjarvistaskráning er að jafnaði í lagi hjá söfnunum.

Önnur rekstrargjöld

Nokkrar athugasemdir voru gerðar við liðinn önnur rekstrargjöld hjá söfnunum. Helstu athugasemdirnar lutu að því að kostnaður væri í of ríku mæli greiddur úr sjóði, ekki væri nægjanlega vel fylgst með því að gjöld væru bókfærð í rétta tegundalykla í bókhaldi, seint væri gengið frá ferðareikningum en það ber að gera innan mánaðar frá ferðalokum og nákvæmni vantaði við að aðskilja gjöld frá innskatti við færslu bókhalds. Mælt var til þess að meiri regla yrði höfð á því að yfirfara útskriftir bókhalds og koma á framfæri leiðréttingum til ríkisbókhalds þegar við ætti. Ekki þótti annað sýnt en að rekstrargjöld væru í samræmi við tilgang og starfsemi safnanna.

Söfn-ýmis framlög

Þessi fjárlagaliður samanstendur af framlögum til eftirtalinnna safna: Listasafn ASÍ, Nýlistasafn, Listasafn Sigurjóns Ólafssonar, Amtsbókasafnið á Akureyri, Sjávargarðurinn á Akranesi, Botndýrasafnið í Sandgerði og Minjasafn á Hofsósi. Heildargreiðslur til þessara safna á árinu 1996 námu 10,7 m.kr. Auk þess kveða fjárlög á um ákveðna heildarfjárhæð til annarrar safnastarfsemi og tekur ráðherra ákvörðun skiptingu þess fjár. Á árinu námu þessar greiðslur 1,7 m.kr. sem skiptust milli Sögusafns verkalyðshreyfingar, Kvennasögusafnsins, Náttúrugripasafnsins á Neskaupstað og Skákminjasafnsins. Fjárheimildir gerðu ráð fyrir 2,7 m.kr.

Á árinu 1996 námu fjárheimildir til þessa fjárlagaliðar alls 13,3 m.kr. en greiðslur úr ríkissjóði námu 12,4 m.kr. og var mismunurinn færður á fjárheimildir næsta árs.

Menningarstofnanir-viðhald og stofnkostnaður

Að fengnu álitum menntamálaráðuneytis fær fjárveitinganefnd í hendur tillögu frá stjórn Endurbótasjóðs menningarstofnana um skiptingu fjárveitinga til menningarstofnana.

Endurskoðun þessa fjárlagaliðar beindist að efnahagsliðum auk athugunar á rekstrargjöldum og rekstrartekjum. Þá voru fjárheimildir bornar saman við niðurstöður rekstrar. Á árinu 1996 var fjárheimild til þessara verkefna 344,5 m.kr. en greiðslur úr ríkissjóði námu 201 m.kr. Mismunurinn, 143,5 m.kr., var yfirfærður á fjárheimildir næsta árs m.a. vegna frestunar framkvæmda.

Engar athugasemdir komu fram vegna skammtímakrafna og skammtíma-skulda. Ekki voru gerðar athugasemdir vegna tekna. Bent var á að tveir starfsmenn sem áritað höfðu reikninga voru ekki á áritaraskrá ríkisféhirðis. Samkvæmt fjárlögum var allri fjárveitingu til þessa fjárlagaliðar ætlað til greiðslu annarra rekstrargjalda en 2,8 m.kr. var varið til launagreiðslna og 127,3 m.kr. fóru í tilfærslur. Til annarra rekstrargjalda fóru 49,4 m.kr. Að mati Ríkisendurskoðun hefur ekki verið vandað nægilega til sundurliðana á tegundir gjalda við fjárlagagerð.

01-241 Umboðsmaður barna

Embætti umboðsmanns barna var stofnað með lögum nr. 83/1994 og tók það til starfa í ársbyrjun 1995. Auk umboðsmanns barna störfuðu tveir starfsmenn hjá embættinu á árinu 1996, fulltrúi og yfirfélagsfræðingur.

Ferðareikningar vegna ferða umboðsmanns barna árið 1996 voru óuppgerðir. Ástæðan er ágreiningur um kjör umboðsmanns á ferðum erlendis. Umboðsmaður taldi að sérreglur sem fjallað er um í 10. grein reglna nr. 39/1992 um greiðslu ferðakostnaðar eigi að gilda um ferðir hans erlendis, þ.e. að honum skuli greiddir 4/5 hlutar fullra dagpeninga, auk gisti- og símakostnaðar. Ríkisbókhald féllst ekki á þau kjör og taldi að almennar reglur skyldu gilda. Samkvæmt áðurnefndri 10. grein er skýrt tekið fram til hverra sérreglurnar ná og er umboðsmaður barna ekki þar á meðal. Þegar um er að ræða forstjóra ríkisstofnana getur viðkomandi ráðherra samkvæmt 11. grein og við sérstakar aðstæður vikið frá aðalreglunni. Með bréfi dags. 10. júlí 1997 ákvað forsætisráðherra að umboðsmaður barna skuli, þar til annað verður ákveðið, njóta sömu ferðakjara og ráðuneytisstjórar, aðstoðarmenn ráðherra og ýmsir forstöðumenn ríkisstofnana, sbr. reglur fjármálaráðuneytis um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins. Skulu reglur þessar og gilda vegna ferða sem umboðsmaður fór á sl. ári og vegna ferða sem þegar eru farnar í ár.

02-201 Reiknistofnun Háskóla Íslands

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Reiknistofnunar að frádregnum tekjum tæplega 35,3 m.kr. og var sú fjárhæð rúmar 8,8 m.kr. umfram heimild. Helstu ástæður fyrir umframeyðslu eru yfirfærður halli að upphæð 5,4 m.kr. frá árinu 1995 og launaaukning umfram það sem gert var ráð fyrir í forsendum fjárheimilda. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að stofnunin haldi sér innan fjárheimilda.

Ríkisendurskoðun telur óæskilegt að sami starfsmaður sjái um innheimtu og færi skuldfærslu og greiðslu á reikningum í bókhald skólans og mælist til að störf þessi verði aðskilin.

Tekjur af tölvuvinnslu sem Reiknistofnun selur aðilum utan Háskólans voru 15,9 m.kr. á árinu 1996. Þar af var innheimtur virðisaukaskattur að upphæð rúmlega 2,1 m.kr. sem jafngildir veltu að upphæð 8,7 m.kr.

Virðisaukaskattur hefur hvorki verið reiknaður né greiddur af skattskyldri veltu að upphæð 7,2 m.kr.

Auk sölu til aðila utan Háskólans eru millifærð viðskipti að fjárhæð 29,7 m.kr. vegna tölvuvinnslu fyrir stofnanir og deildir innan Háskólans og sem virðisaukaskattur hefur hvorki verið reiknaður né greiddur af. Ríkisendurskoðun vill minna á 3. gr. reglugerðar nr. 248/1990 um virðisaukaskatt af skattskyldri starfsemi opinberra aðila og leggur áherslu á að Háskólinn og Reiknistofnun leiti eftir álit og leiðsögn skattyfirvalda um virðisaukaskattskyldu framangreindrar starfsemi. Ríkisendurskoðun ítrekar sambærilega athugasemd sem gerð var við endurskoðun á Háskólanum fyrir árið 1993 og minnir á ábyrgð og skyldu skólans í þessum málum.

Reiknistofnun heldur eignaskrá yfir tölvubúnað stofnunarinnar en ekki yfir húsbúnað svo sem skrifborð og stóla og þess háttar. Forstöðumaður heldur einnig skrá yfir hugbúnað sem stofnunin hefur keypt og notar. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að eignaskráin nái einnig yfir aðrar eignir en tölvubúnað.

Fyrir kemur í einstökum tilfellum að greitt er eftir ljósritum. Lögð er áhersla á að einungis sé greitt eftir frumriti reiknings.

Kröfur sem ekki eru sendar í innheimtu til lögfræðings eru afskrifaðar í samráði við fjármálastjóra en án þess að skrifleg heimild hans liggja fyrir í gögnum sem liggja til grundvallar afskrift og án heimildar Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun mælist til að viðskiptakröfur verði ekki afskrifaðar nema að undangengni skriflegri heimild fjármálastjóra og Ríkisendurskoðunar.

02-203 Raunvísindastofnun Háskólans

Rekstrargjöld Raunvísindastofnunar voru um 138 m.kr. umfram tekjur á árinu 1996 og var rekstrarafkoman 6,8 m.kr. umfram fjárheimild sem jafngildir 5,21% af fjárheimild ársins. Greiðslustaða Raunvísindastofnunar gagnvart ríkissjóði hefur verið neikvæð á hverju ári um 3,4% til 6,5% frá árinu 1990. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að rekstrar- og greiðslustaða stofnunarinnar verði framvegis innan fjárheimilda.

Númeraröð sölureikninga var athuguð og reyndist hún óslitin. Hins vegar hefur stofnunin einnig notað ónúmeraða sölureikninga vegna viðskipta við erlenda aðila. Hér er um að ræða reikninga í einriti sem prentaðir eru úr tölvu. Notkun á ónúmeruðum reikningum var hætt á árinu 1997.

Eftirlit með viðveru starfsmanna er ábótavant. Stimpilklukka er einungis notuð af hluta starfsmanna og vegna þess er fjarvistarskráning óörugg. Ríkisendurskoðun ítrekar það álit sitt að stimpilklukka verði notuð af öllum starfsmönnum.

Innri eftirlitsþættir í greiðslu- og bókunarferli reikninga voru athugaðir og skráðir og reyndust þeir vera í lagi. Eignaskrá er ekki til staðar. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að hún verði tekin saman hið fyrsta.

Skuldakröfur á hendur Fjölnemum hf. að fjárhæð um 2,3 m.kr. var breytt í hlutafé án þess að formleg heimild háskólaráðs og menntamálaráðherra lægi fyrir. Ríkisendurskoðun telur að sækja eigi formlega um heimild frá framangreindum aðilum um að Raunvísindastofnun megi eiga hlutaféð.

02-205 *Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi*

Rekstrarafkoman Árnastofnunar var 9,3 m.kr. innan fjárheimilda sem jafngildir 19,6% af fjárheimildum ársins. Helstu skýringar á afgangi fjárheimilda eru aukafjárveiting að fjárhæð 6 m.kr. sem stofnunin fékk í árslok 1996 vegna fjárhagsvanda á árunum 1994 og 1995 og tekjur á árinu 1996 umfram það sem gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga.

Viðskiptareikningar voru stemmdir af í árslok 1996. Aldursgreining leiddi í ljós að 86% viðskiptareikninga voru með jöfnuð frá árinu 1996, 1,5% frá árinu 1995, 12% frá árinu 1994 og 0,4% voru með eldri stöðu. Bent var á að viðskiptareikningar með stöðu eldri en eins árs verði athugaðir nánar, skuldir greiddar, kröfur innheimtar eða afskrifaðar ef þær reynast óinnheimtanlegar og rangar færslur leiðréttar.

Eignaskrá hefur ekki verið gerð. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að eignaskrá verði gerð sem fyrst. Þá hafa útgefnar bækur sem eru geymdar á bókalager hjá stofnuninni ekki verið taldar síðastliðin 5 til 6 ár. Ríkisendurskoðun gerir kröfu um að lagerinn verði talinn eigi síðar en í árslok 1997.

Áritun reikninga, útfylling ferðareikninga og frágangur þeirra voru í góðu lagi. Sama máli gegnir um risnureikninga.

02-210 Háskólinn á Akureyri

Heildarkostnaður Háskólans á Akureyri, að frádregnum sértekjum nam 198,4 m.kr. sem er 1,5 m.kr. eða 0,77% umfram það sem fjárheimildir gerðu ráð fyrir. Launaliður var um 1,4 m.kr. undir fjárheimildum, önnur gjöld um 15,5 m.kr. yfir heimildum, stofnkostnaður um 9,5 m.kr. yfir heimildum og tilfærslur um 6,5 m.kr. undir fjárheimildum. Sértekjur voru hins vegar 15,6 m.kr. hærri en gert var ráð fyrir í fjárlögum.

Fjárframlög ríkisins til stofnunarinnar námu 195,5 m.kr. og var greiðslustaða stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði jákvæð um 651 þúsund krónur og var þeirri fjárhæð bætt við fjárheimild árisins 1997.

Kvittun fyrir innborgun á tékkareikning er í nokkrum tilvika notuð sem fylgiskjal við bókun ljósritunartekna í bókhaldi. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að skýrt sundurgreint kassauppgjörslað fylgi hverri tekjuskráningu og telur kvittun fyrir innborgun eina sér ekki nægjanlegt grunnagn í bókhaldi skólans.

Ferðakostnaður á vegum skólans er ekki viðskiptafærður heldur gjaldfærður í einu lagi við uppgjör ferðareiknings. Í ljósi umfangs ferðakostnaðar telur Ríkisendurskoðun að viðskiptafærsla hans þurfi að fara fram til tryggingar á uppgjöri ferðareiknings innan tilskilinna tímamarka og nákvæmni sé gætt í skráningu ferðakostnaðar.

Fyrirfram innheimtar tekjur svo og ógreiddar tekjur voru ekki viðskiptafærðar um áramót. Ríkisendurskoðun mæltist til að svo yrði gert.

Rannsóknarsjóður Háskólans á Akureyri starfar eftir sérstökum reglum sem um hann hafa verið settar. Samkvæmt þeim er megin verkefni hans að styrkja og efla rannsóknarstarf. Fylgiskjölum sjóðsins er haldið utan bókhalds skólans Þar sem sjóðurinn er í vörslu skólans telur Ríkisendurskoðun óeðlilegt að halda þessari starfsemi utan bókhaldsins.

Reikningar aðrir en ferðareikningar eru ekki áritaðir. Mælst er til að allir reikningar séu áritaðir til greiðslu af rektor eða öðrum þeim sem hann

felur það verkefni. Ef rektor felur öðrum áritun reikninga er þó ávallt gerð krafa um að hann áriti til greiðslu reikninga vegna risnu, ferðakostnaðar, óvenjubundinna útgjalda og meiriháttar útgjalda. Fyrirkomulag áritunarkerfis þarf að vera skjalfest.

02-299 *Norræna eldfjallastöðin*

Innra eftirlit er ábótavant hjá Norrænu eldfjallastöðinni. Sami starfsmaður sér bæði um bókhald og sinnir gjaldkerastörfum. Óæskilegt er að sami starfsmaður annist bæði fjárvörslu og færi bókhald þar sem það veikir verulega innra eftirlit í stofnuninni og er mælt til að störf þessi verði aðgreind. Ef því verður ekki við komið er lögð áhersla að allir reikningar verði áritaðir af forstöðumanni eða öðrum starfsmanni sem hann tilnefnir. Ríkisendurskoðun leggur til að settar verði skriflegar reglur um innkaup þar sem m.a. komi fram hverjir megi kaupa, hámarksupphæðir og hverjir eigi að samþykkja ef fjárhæðir fara yfir sett hámark.

Ríkisendurskoðun vill minna á að endurskoðuðum ársreikningi ber að skila til Norrænu ráðherranefndarinnar eigi síðar en 15. febrúar ár hvert. Til þess að það sé hægt þarf að skila bókhaldi afstemmdu til Ríkisendurskoðunar fyrir lok janúar.

Samkvæmt rekstrarreikningi voru óráðstafaðir styrkir frá NORFA og frá Efnahagsbandalaginu samtals 10,5 m.kr. í árslok 1996. Hér er um að ræða markaðar tekjur sem verða notaðar á árinu 1997 í samræmi við skilmála styrkveitinga. Eigið fé stofnunarinnar að frádregnum þessum styrkveitingum verður í árslok 1996 neikvætt um rúmar 11 m.kr. Ríkisendurskoðun bendir á að fjárhagsstaða stofnunarinnar er mjög erfið og telur að grípa þurfi til róttækra aðhaldsaðgerða til að koma efnahag stofnunarinnar í viðunandi horf.

Tveimur lausráðnum starfsmönnum voru greidd laun af styrkjum úr Vísindasjóði. Styrkir dugðu ekki fyrir launum, launatengdum gjöldum og öðrum kostnaði starfsmannanna. Afgangurinn rúmar 1,4 m.kr. er fjármagnaður af almennum fjárveitingum stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun bendir á að ekki er gert ráð fyrir launum lausráðinna starfsmanna hvorki á norrænum fjárlögum né íslenskum. Ríkisendurskoðun mælist því til að fylgst sé með að rannsóknarstyrkir nægi fyrir þeim útgjöldum sem þeir eiga að standa undir.

Stimpilklukka eða annað eftirlit með viðveru starfsmanna er ekki fyrir hendi. Fjarveruskráningu vantar einnig. Lögð er áhersla á að úr þessu verði bætt.

Talsvert er um lánveitingar og fyrirframgreiðslur til starfsmanna upp í væntanlegar launagreiðslur. Ríkisendurskoðun minnir á að slíkar lánveitingar eru óheimilar og gerir kröfu um að þeim verði hætt strax.

Í þeim tilfellum sem ferðareikningar eru gerðir eru þeir undirritaðir af starfsmanni sem fer ferðina en áritun forstöðumanns vantar í flestum tilfellum. Fargjöld voru greidd skv. reikningum frá ferðaskrifstofum og flugfélögum. Farseðill fylgir yfirleitt ekki ferðareikningum. Ríkisendurskoðun gerir kröfu um að ferðareikningar séu ávalt gerðir og útfylltir eins og form þeirra segir til um og farseðill fylgi ferðareikningi. Í þeim tilvikum þar sem fargjöld eru greidd af öðrum skal afrit af farseðli fylgja ferðareikningi.

Tekið var úrtak reikninga og þeir athugaðir. Þótt yfirleitt sé greitt eftir frumritum þá er einnig talsvert um að í stað frumrits af reikningi sé greitt eftir ljósriti af reikningi, „próforma invoice“, reikningsyfirlitum, gíróseðlum, pökkunarlistum og jafnvel bréfum. Auk þess er í sumum tilfellum greitt eftir ónúmeruðum reikningum í einriti sem ekki uppfylla þær formkröfur sem gerðar eru um reikningseyðublöð í 4. gr. reglugerðar nr. 50/1993 um bókhald og tekjuskráningu virðisaukaskattskyldra aðila. Forstöðumaður áritar hluta af þeim reikningum sem greiddir eru. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt og einungis greitt eftir frumriti og lögformlegum reikningum.

Staðan á aðaltékkareikningi stofnunarinnar var neikvæð um tæplega 5,2 m.kr. í árslok 1996. Ríkisendurskoðun minnir á að stofnanir sem fjármagnaðar eru af fjárlögum norrænu ráðherranefndarinnar er óheimilt að taka lán sbr. síðasta málsgrein 10. gr. “Ökonomireglement for virksomheder finansieret over Nordisk Ministerráds budget” sem tók gildi 1. júlí 1996.

Nokkrir viðskiptareikningar og ógreiddir reikningar eru með jöfnuð sem eru eldri en eins árs. Ríkisendurskoðun mælist til að þessir jöfnuðir verði athugaðir nánar og skuldir greiddar og kröfur innheimtar eða afskrifaðar ef þær eru óinnheimtanlegar.

Eignaskrá er ekki til staðar. Þess er krafist að eignaskrá verði útbúin eigi síðar en á árinu 1997.

Ríkisendurskoðun hefur ár eftir ár gert margar af framangreindum athugasemdum án þess að tekið hafi verið tillit til þeirra og vill minna forstöðumann á ábyrgð hans í þessu sambandi.

02-725 Námsgagnastofnun

Rekstrargjöld Námsgagnastofnunar umfram sértekjur á árinu 1996 námu um 256,7 m.kr. og fóru útgjöld 7,1 m.kr. fram úr fjárheimildum eða 2,9%. Ríkisendurskoðun telur að hvorki tekjur né gjöld samkvæmt fjárlögum séu í samræmi við raunverulegt rekstrarumfang stofnunarinnar enda er þar um nettótölur að ræða. Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að breyta framsetningu fjárlaga í framtíðinni þannig að þau taki til alls rekstrar stofnunarinnar. Tekjur og gjöld sem ekki koma fram í fjárlögum eru um 50 m.kr.

Við endurskoðun á sjóði komu fram athugasemdir í tengslum við uppgjör á staðgreiðslusölunni en úr þessum annmörkum þarf að bæta.

Af hálfu stofnunarinnar er ekki nægjanlega vel fylgst vel með viðskiptareikningum. Ekki er samræmi á milli viðskiptabókhalds og fjárhagsbókhalds og liggur mismunurinn m.a. í því að vextir eru ekki færðir í fjárhagsbókhaldinu fyrir en við greiðslu. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf stofnunin að yfirfara viðskiptareikninga oft og gæta þess að samræmi sé á milli þeirra og fjárhagsbókhalds. Þá er bent á að ákveðnar tekjur færast ekki í bókhaldið fyrir en við greiðslu. Úr þessum annmörkum þarf að bæta.

Ákveðnir annmarkar komu fram við skoðun á birgðum. Stofnunin þarf að yfirfara allan feril frá því að vara er pöntuð og þangað til að hún er seld. Þetta á bæði við um vörur sem eru keyptar innanlands og erlendis. Ekki var unnt að rekja með auðveldum hætti ýmsar innfærslur í birgðakerfið þar sem sömu gögn voru einnig notuð í fjárhagsbókhaldinu og vistuð þar. Úr þessum annmörkum þarf að bæta. Þá telur Ríkisendurskoðun að auka þurfi innra eftirlit við innkaup birgða og sölukerfið með því að takmarka aðgang að kerfinu, auka verkaskiptingu og áritanir.

Vörubirgðir í árslok byggja að nokkrum hluta á niðurstöðu birgðakerfisins. Í árslok 1996 fór ekki fram talning á öllum birgðum stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar gefa ýmsir annmarkar sem fram komu við skoðun á innkaupa-, birgða- og sölukerfinu tilefni til þess að vörubirgðir verði taldar oftár en einu sinni á ári. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að birgðir í versluninni duga að meðaltali til 187 daga en birgðir í Brautarholti duga að meðaltali í tvö ár, en stór hluti dugar allt að fjögur ár. Dæmi er um vörur sem hafa ekki hreyfst í tíu ár. Yfirfara þarf birgðirnar oftár en nú er gert, m.t.t. þess hvort eitthvað af þeim kunni að vera úreltar. Í þessu sambandi bendir Ríkisendurskoðun á að stofnunin þarf að athuga hvort hagkvæmara kunni að vera að minnka birgðir og láta endurprenta bækur oftár.

Við athugun á skammtímaskuldum komu fram nokkrir annmarkar og rangfærslur á bókhaldinu sem stofnuninni hefur verið bent á. Ríkisendurskoðun telur að stofnunin þurfi að auka eftirlit með viðskiptamanna-reikningum.

Athugun á tekjuskráningarkerfi leiddi í ljós nokkra annmarka sem stofnunin þarf að bæta úr. Tengist þetta uppgjöri staðgreiðslusölnunnar og innra eftirliti með sölukerfi stofnunarinnar en auka þarf innra eftirlit með því. Auk sölu úr sölukerfinu eru ákveðnir reikningar ekki bókfærðir fyrir en við greiðslu. Úr þessu þarf stofnunin að bæta.

Athugun á vörukaupum til endursölu og öðrum gjöldum stofnunarinnar hefur leitt í ljós að nokkuð er um að bókfært sé á rangar kostnaðartegundir í bókhaldinu. Þá komu fram annmarkar á virðisaukaskattsskilum. Stofnunin þarf að bæta eftirlit með bókhaldi með því að auka yfirlestur bókhaldsins til að koma í veg fyrir augljósar rangfærslur. Þá þarf stofnunin að vanda betur skráningu tilefnis á risnukostnaði og alls óhefðbundins kostnaðar. Frágang á ferðareikningum þarf og að bæta. Þá telur Ríkisendurskoðun ófullnægjandi að gjaldkeri inni ýmsar greiðslur af hendi, m.a. höfundargreiðslur, án skriflegra staðfestinga frá þeim sem hefur yfirumsjón með þessum kostnaði.

Tekið skal fram að nú þegar hefur verið bætt úr flestu því sem Ríkisendurskoðun gerir hér athugasemdir við og unnið er að úrbótum á öðru.

02-804 *Kvikmyndaskoðun*

Rekstrargjöld Kvikmyndaskoðunar umfram sértekjur á árinu 1996 námu 2,2 m.kr. og voru útgjöld 291 þ.kr. lægri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir. Bæði tekjur og launagjöld fóru fram úr því sem fjárlög gerðu ráð fyrir en önnur gjöld og eignakaup urðu lægri. Greiðslur til stofnunarinnar námu 2,1 m.kr. og voru þær 340 þ.kr. lægri en fjárheimildir og var ónýtt fjárheimild ársins millifærð yfir á árið 1997 og bættist við fjárheimildir þess árs.

Tekjur eru ekki skráðar í bókhaldi fyrr en þær eru greiddar. Þessir annmarkar leiða til þess að eitthvað er um að tekjur færast á milli ára. Úr þessu er auðvelt að bæta. Stofnunin þarf í árslok að skila lista yfir allar ógreiddar tekjur til ríkisbókhalds og getur það þá fært upp ógreiddar tekjur í bókhaldinu. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að ríkisbókhaldið þarf að gæta þess að númer reikninga komi ávallt fram þegar tekjurnar eru skráðar í bókhaldinu.

Vel hefur verið staðið að innheimtum á útistandandi reikningum. Stofnuninni er þó bent á að sækja um heimild til afskriftar til Ríkisendurskoðunar á tekjum sem kunna að tapast.

Stofnunin er í greiðsluþjónustu Ríkisféhirðis og bókhaldsþjónustu hjá Ríkisbókhaldi. Stofnunin er fámenn og því er innra eftirlit stofnunarinnar best tryggt með því að hún nýti sér sem best þjónustu þessara aðila.

Ekki komu fram aðrar athugasemdir við endurskoðunina og varð eigi annað séð en gætt hafi verið ítrasta aðhalds í rekstri.

02-981 *Kvikmyndasjóður*

Rekstrargjöld Kvikmyndasjóðs Íslands umfram sértekjur á árinu 1996 námu 139 m.kr. og fóru útgjöld 29,2 m.kr. fram úr fjárheimildum eða 26,6%. Bæði tekjur og gjöld fóru fram úr fjárheimildum. Orsökina fyrir því að tekjur fóru fram úr fjárheimildum er vanáætlun við fjárlagagerð, en skýringin á því að gjöld fóru fram úr fjárheimildum er að ráðist var í verkefni sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum og að gjaldfærður var kostnaður að fjárhæð 10 m.kr. sem hafði staðið á viðskiptareikningi hjá fjármálaráðuneytinu svo árum skipti. Ríkisendurskoðun bendir á að skipting fjárveitinga sjóðsins í önnur gjöld og tilfærslur hefur í mörg ár

verið óraunhæf og að bæta þurfi fjárlagagerðina þannig að hún sé betra í samræmi við raunverulegan rekstur sjóðsins.

Greiðslur til sjóðsins námu 129,7 m.kr. og voru þær 19,9 m.kr. hærri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir og var sú fjárhæð dregin frá fjárheimildum ársins 1997.

Ýmsar athugasemdir komu fram við athugun á viðskiptareikningum og þarf sjóðurinn að bæta eftirlit með þeim. Uppgjör og frágangur á ferðareikningum er ófullnægjandi og voru 2,3 m.kr. óuppgerðar á viðskiptareikningi í árslok 1996. Úr því þarf að bæta og ítrekað er að ganga ber frá uppgjóri ferðar innan 30 daga frá lokum hennar.

Í lok hvers árs þarf að fara fram samanburður á bókhaldi og virðisaukaskattskilum og afstemming á uppgjörreikningi virðisaukaskatts. Sjóðurinn hefur ekki sinnt þessu. Úr þessu þarf hann að bæta í samráði við ríkisbókhald.

Athugun á tekjum leiddi í ljós að ríkisbókhald þarf að bæta tekjuskráningarkerfið með því að skrá númer reiknings í bókhaldinu. Þá komu í ljós ógreiddar tekjur að fjárhæð 3 m.kr. sem voru ekki færðar í bókhaldinu eins og vera ber. Tekjur þessar munu skila sér á árinu 1997.

Lagt er til að þeim sem hafa haft heimild til að samþykkja reikninga til greiðslu verði fækkað úr þremur í einn, og hafi einungis forstöðumaður heimild til samþykktar á reikningum. Athugun á fylgiskjölum hefur leitt í ljós fjölmarga annmarka. Talsvert var um ljósrít af reikningum sem hefur m.a. leitt til þess að reikningar hafa verið tvígreiddir. Þá var nokkuð um að bókfært væri á ranga kostnaðarliði og dæmi voru um að reikningar og ljósrít af reikningum frá árinu 1993 væru greiddir og gjaldfærðir. Þá voru dæmi þess að óljóst væri hvaða vöru væri verið að kaupa. Tilefni risnu voru ekki nægjanlega greinileg og frágangur og uppgjör á ferðareikningum ófullnægjandi. Úr þessu þarf sjóðurinn að bæta.

Greiddur var og gjaldfærður ýmiss sameiginlegur kynningarkostnaður fyrir hin Norðurlöndin sem þau hafa ekki enn endurgreitt. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að ganga strax frá því hver hlutur hvers lands var og færa kostnaðarhlut þeirra til skuldar. Samkvæmt upplýsingum frá Kvikmyndasjóði hafa þau nú verið endurkrafin um sinn hlut.

Athugun á tilfærslum, framlögum og styrkjum til kvikmyndagerðar hefur leitt í ljós að á þessa kostnaðarliði hefur verið ranglega fært lán til Meðía upplýsingaþjónustu að fjárhæð 1,5 m.kr. Ríkisendurskoðun bendir á að lánveitingar sem þessar eigi að færast meðal skammtímakrafa. Þá voru samkvæmt ákvörðun fjármálaráðuneytisins gjaldfærðar 10 m.kr. sem höfðu staðið á viðskiptareikningi hjá ráðuneytinu svo árum skipti en þessi færsla sýnir verulega rekstrarniðurstöðu sjóðsins á árinu 1996. Um er að ræða lánveitingar til Kvikmyndasjóðs á árinu 1986 sem átti að greiðast af framlagi sjóðsins á árunum þar á eftir.

Fyrirliggjandi eignaskrá er mjög ófullkomin. Úr því þarf sjóðurinn að bæta og færa árlega upp eignaskrá yfir gjaldfærðar eignir bæði á skrifstofu sjóðsins og hjá Kvikmyndasafni Íslands en rekstur þess er meðal verkefna Kvikmyndasjóðs.

03-201 *Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli*

Rekstrargjöld Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli á árinu 1996 umfram sértekjur námu 189,6 m.kr. og fóru útgjöld 13 m.kr. fram úr fjárheimildum eða 7,4%. Bæði tekjur og gjöld fóru fram úr fjárheimildum, sem skýrist m.a. af aukinni flugumferð og hækkunum á launum lögreglumanna. Greiðslur til embættisins voru einnig 13 m.kr. umfram fjárheimildir og var fjárhæðin dregin frá fjárheimildum ársins 1997.

Gerðar voru alvarlegar athugasemdir við sjóði, bankareikninga, viðskiptareikninga og tekjuskráningarkerfi embættisins. Athugun leiddi í ljós að aðalbókari embættisins hafði misnotað aðstöðu sína og dregið sér fé frá embættinu. Þá leiddi athugunin í ljós að yfirtollvörður embættisins hafði tekið að láni hluta af innheimtufé embættisins. Ríkisendurskoðun gerði utanríkisráðuneytinu skriflega grein fyrir þessum þætti endurskoðunarinnar. Vegna þessara annmarka gefur ársreikningur embættisins ekki rétta mynd af rekstri og efnahag embættisins og innheimtum tekjum ríkissjóðs.

Athugun á tekjuskráningarkerfinu leiddi í ljós að embættið þurfi bæta skráningu á tekjunum í bókhaldinu með því að skrá númer reiknings eða kvittunar í bókhaldið. Þá þarf að auka eftirlit með innheimtum tekjum tollvarða í Flugstöð Leifs Eiríkssonar og tryggja að þær skili sér örar til bókhalds.

Innra eftirlit með greiðslu kostnaðar hefur verið ófullnægjandi þar sem skort hefur skriflegt samþykki fyrir greiðslu kostnaðar. Þá telur Ríkisendurskoðun að embættið þurfi að auka eftirlit með bókhaldinu með því að lesa yfir bókhaldið með reglubundnum hætti til að koma í veg fyrir augljósar rangfærslur. Bent er á að með því að skrá sundurliðaðar áætlanir inn í fjárhagsbókhaldið verður allur samanburður á fjárheimildum og rauntölum mun þægilegri, og getur stofnunin nýtt bókhaldið mun betur til stjórnunar og eftirlits.

05-202 *Hafrannsóknastofnunin*

Á árinu 1996 var stofnunin 68,4 millj.kr. undir fjárheimildum eða sem nam rúmum 10%. Enda þótt stofnunin hafi í heild verið talsvert innan fjárheimilda þá voru tekjur og framlög langt umfram fjárlög. Helsta skýring á þessu er að við gerð fjárlagatillagna liggur ekki fyrir hve mikið stofnunin fær til ráðstöfunar úr einstökum sjóðum, en stærsti hluti tekna stofnunarinnar byggist á framlögum og styrkjum frá ýmsum aðilum.

Lagt er til að útibú stofnunarinnar sem eru með bankareikninga skili sjóðbók og greiddum reikningum til bókhalds reglulega innan ársins, þeir reikningar verði áritaðir af þar til bærum aðila svo sem aðrir reikningar stofnunarinnar.

Meðal skammtímakrafna er nokkuð um viðskiptareikninga sem staðið hafa óhreyfðir um árabíl. Þá skulda starfsmenn 482 þ.kr. í árslok vegna óuppgerðs ferðakostnaðar. Auk þess nemur skuld vegna fyrirframgreidds kostnaðar starfsmanna í árslok 603 þ.kr. sem er að stærstum hluta vegna fyrirframgreiddra launa til starfsmanna. Stofnuninni er bent á að yfirfara og aldursgreina viðskiptareikninga og sækja um afskriftir á þeim sem ljóst er að innheimtast ekki. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að ferðakostnað ber að gera upp innan mánaðar frá því að viðkomandi ferð lýkur. Ekki ber að greiða starfsmönnum upp í laun og óheimilt er að lána starfsmönnum til kaupa á tækjum.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að gerð eignaskrár stofnunarinnar verði hraðað og reynt að ljúka henni sem allra fyrst.

05-204 *Fiskistofa*

Á árinu 1996 námu rekstrargjöld Fiskistofu umfram sértekjur 173,5 m.kr. Fjárheimildir ársins námu 210,7 m.kr. þannig að stofnunin var 37,2 m.kr. undir fjárheimildum eða sem nam tæpum 18%. Greiðslur til stofnunarinnar námu 210,3 m.kr. og var greiðslustaða í árslok jákvæð um 447 þús.kr. sem er yfirfærð á árið 1997.

Ríkisendurskoðun bendir á að sjóð stofnunarinnar ber að bókfæra í bókhald hennar í ríkisbókhaldi. Einnig telur stofnunin að allar hreyfingar á bankareikningum og sjóði eigi að færa í bókhaldi mánaðarlega.

Óinnheimtar tekjur í árslok námu rúmlega 41 m.kr. og var stærsti hluti þess, eða tæpar 38 m.kr., óinnheimtur og eru þær vegna veiðieftirlits á Flæmingjagrunni. Stór hluti af þeim reikningum var ekki sendur út fyrr en á árinu 1997, þar sem stofnunin hafði ekki heimild samkvæmt lögum til innheimtu þess kostnaðar fyrr en þá.

Nauðsynlegt er að stemma reglulega af útsenda reikninga til að tryggja að allir útsendir reikningar séu tekjufærðir. Þá þarf að halda innheimtu fyrir stofnunina aðgreindri frá annarri innheimtu sem hún sinnir þannig að ljóst sé á hverjum tíma hvaða viðskiptaaðilar skulda stofnuninni og hvað mikið.

Aðgreina þarf störf í innheimtudeild stofnunarinnar betur en nú er gert þannig að sami starfsmaðurinn sjái ekki um bókanir á viðskiptamenn og móttöku á peningum ásamt skilum til ríkisféhirðis. Þá er nauðsynlegt að herða eftirlit með uppfærslu eignaskrár stofnunarinnar þannig að allar eignir skili sér á skrána. Skrána ber að uppfæra reglulega og að minnsta kosti einu sinni á ári.

Ríkisendurskoðun bendir á að ekki ber að greiða fyrir vöru né þjónustu nema samkvæmt greinilega sundurliðuðum reikningum sem stílaðir eru á stofnunina. Strimill sjóðsvélar skal fylgja staðgreiðslunótum. Reikningar fyrir risnu skulu áritaðir af fiskistofustjóra.

Skriflegir ráðningasamningar eru gerðir við alla starfsmenn stofnunarinnar og skriflegar starfslýsingar hafa verið útbúnaðar fyrir flesta starfsmenn hennar. Starfsmenn staðfesta viðveru sína með stimplun samkvæmt klukku. Fjarvistaskrá er haldin. Áritanir á aukagreiðslur ásamt skráningu á fjarvistum og umsjón með aukagreiðslum til starfsmanna er í góðu lagi.

Áritanir á fylgiskjöl voru í góðu lagi að undanteknum nokkrum reikningum fyrir risnu sem ekki voru áritaðir af fiskistofustjóra.

Ríkisendurskoðun vill taka fram að stofnunin hefur brugðist skjótt við þeim athugasemdum og ábendingum sem fram hafa komið í tengslum við endurskoðunina og hefur gert ráðstafanir til úrbóta. Jafnframt hefur komið fram hjá stofnuninni að áfram er unnið að endurbótum á viðskiptamanna-bókhaldi stofnunarinnar til þess að aðgreina innheimtu hennar frá þeirri innheimtu sem hún sinnir fyrir aðra aðila.

05-901 Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna

Á árinu 1996 námu rekstrargjöld Skrifstofu rannsóknastofnana atvinnuveganna umfram sértekjur 72 m.kr. sem er 448 þ.kr. umfram fjárheimildir eða innan við 1%. Þó að rekstrarniðurstaða stofnunarinnar í heild sé nánast í samræmi við fjárlög þá er verulegur munur á niðurstöðu fjárlaga og rekstri vegna einstakra gjaldaliða og viðfangsefna. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að að fjárlagagerð stofnunarinnar í heild og sundurliðanir fjárheimilda á einstök viðfangsefni verði unnið með þeim hætti að fjárlög séu sem næst raunverulegu rekstrarumhverfi stofnunarinnar.

Áritunum á reikningum var í nokkrum tilfellum ábótavant. Þannig vantaði áritun forstöðumanns á reikninga og eins vantaði áritun á aukagreiðslur til starfsmanna. Þá var í nokkrum tilfellum gjaldfærður kostnaður samkvæmt staðgreiðslunótum sem ekki voru nægilega greinilega sundurliðaðar. Einnig voru dæmi um gjaldfærslur samkvæmt ljósritum. Ríkisendurskoðun bendir á að ekki ber að greiða fyrir vöru né þjónustu nema samkvæmt greinilega sundurliðuðum frumritum reikninga. Strimill sjóðsvélar skal fylgja staðgreiðslunótum og forstöðumanni ber að árita alla reikninga.

Ríkisendurskoðun leggur til að ráðuneytið áriti allar aukagreiðslur til forstöðumanns. Bent er á að tilefni risnukostnaðar ber ávallt að skrá á reikninginn eða fylgiblað með honum ásamt því hverjir urðu risunnar aðnjótandi.

Óheimilt er að greiða starfsmönnum upp í væntanleg laun. Útbúa ber eignaskrá fyrir stofnunina.

06-102 Stjórnartíðindi
26-101 Lögbirtingablað

Lögbirtingablaðið og Stjórnartíðindi starfa samkvæmt lögum um birtingu laga og stjórnvaldserinda nr. 64/1943 með síðari breytingum. Stjórnartíðindi er A-hluta stofnun og Lögbirtingarablaðið er í B-hluta. Þau eru rekin undir sama þaki og deila einnig sama starfsfólki.

Við endurskoðun kom fram að ekki væri fylgt ákvæðum 6. gr. laganna, sem kveður á um að kostnaður af útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðsins teljist til skrifstofukostnaðar aðalskrifstofu dómsmálaráðuneytisins. Stjórnartíðindi er sérstakur fjárlagaliður í A-hluta ríkissjóðs en Lögbirtingarablaðið er sérstakur fjárlagaliður í B-hluta ríkissjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta ástand óviðunandi. Eðlilegra er að þessar útgáfur verði sameinaðar og ef talið er æskilegt að þær starfi óháð aðalskrifstofu ráðuneytisins þá verði lögum breytt í þá veru. Að öðrum kosti verði ákvæðum áðurnefndrar 6. greinar fylgt.

Engar fastar reglur eru um skiptingu sameiginlegs kostnaðar og virðist töluverð tilhneiging til að bóka hann frekar á Lögbirtingablaðið þar sem það hefur rýmri fjárhag. Þá er einnig hætta á mistökum eins og átt hafa sér stað í bókun prentkostnaðar Lögbirtingablaðsins að fjárhæð kr. 2,1 m.kr. en hann er bókaður á Stjórnartíðindi.

Innheimtukerfi stofnananna er í góðu horfi. Ríkisféhirðir sér að mestu um innheimtu reikninga vegna auglýsingatekna og áskrift er innheimt með C gíróseðlum. Innra eftirlit stofnunarinnar er í viðunandi horfi að öðru leyti en því að uppflletiaðgangur að SKÝRR er ekki fyrir hendi og er nauðsynlegt að bætt verði úr því. Eignaskrá er ekki fyrir hendi og þarf að bæta úr því.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir 10 m.kr. tilfærslu á fjárheimildum frá Stjórnartíðindum á aðalskrifstofu dómsmálaráðuneytisins. Ekki eru sjáanleg nein rök fyrir henni þar sem aðalskrifstofa ráðuneytisins hefur engan kostnað af útgáfu Stjórnartíðinda.

Á viðskiptareikningi hjá Lögbirtingablaði er inneign hjá ríkissjóði að fjárhæð 37,4 m.kr. Um er að ræða uppsafnaðan mismun á innheimtum tekjum stofnunarinnar og greiddum gjöldum. Ríkisendurskoðun telur að athuga þurfi hvort ekki megi jafna út þennan reikning og bóka mismuninn sem arð til ríkissjóðs.

06-232 Opínber réttaraðstoð

Ákvæði um opinbera réttaraðstoð er að finna í 125. - 128. gr., XX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, sem nefnist gjafsókn, málskostnaður og réttarfarssektir. Framkvæmd endurskoðunar fólst meðal annars í því að kanna hversu skýrar reglur liggja að baki ákvörðun um veitta gjafsókn. Könnuð var ástæða þess að gjafsóknarmálum fjölgaði umtalsvert og athugað hvernig haldið er utan um innheimtu dæmðs málskostnaðar. Kannaðir voru innheimtulistar og farið í gegnum þau gögn sem fyrir hendi voru í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu viðkomandi gjafsóknarkostnaði. Einnig var tekið úrtak fylgiskjala sem var athugað með tilliti til réttmætis og áritunar.

Ráðuneytið tekur ákvörðun um að veita gjafsókn og heldur utan um þær kröfur sem ríkissjóði eru dæmdar í þeim málum. Samkvæmt innheimtulistum ráðuneytisins eru kröfur ríkissjóðs vegna dæmðs málskostnaðar samtals 11,0 m.kr. Ljóst er að hluti þessara krafna fæst ekki greiddur. Sótt hefur verið um afskrift á tæplega 11,1 m.kr. vegna bágrar eignastöðu skuldara og kröfur að upphæð 3,4 m.kr. eru í biðstöðu sökum áfrýjunar. Þar af leiðandi eru útistandandi kröfur samtals 6,5 m.kr.

Afar mikilvægt er að öruggt kerfi sé notað til að halda utan um þann kostnað sem ríkissjóður hefur af hverju máli fyrir sig. Til þess að svo megi verða þarf að vera fyrir hendi heildstætt yfirlit um öll gjafsóknarmál hvort sem ríkissjóði er dæmdur málskostnaður eða ekki. Unnið hefur verið að endurbótum á gangagrunni vegna gjafsóknarmála þar sem hægt verður að nálgast fyllri upplýsingar en verið hefur.

06-235 Bætur brotaþola

Um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota gilda lög nr. 69/1995. Í lögnum segir að ríkissjóði beri að greiða bætur vegna tjóns sem leiði af broti á almennum hegningalögum. Að loknum dómi í skaðabótamálum sækir ýmist tjónþoli eða lögmaður fyrir hans hönd um greiðslu bóta úr ríkissjóði. Eftir að úrskurður bótanefndar liggur fyrir kemur beiðni frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti um að ríkisféhirðir annist greiðslur og eftir atvikum innheimti hjá tjónvaldi. Ef lögmaður er umsækjandinn er hann að öllu jöfnu einnig móttakandi greiðslunnar úr hendi ríkissjóðs, annars tekur tjónþoli við bótunum sjálfur. Að lokinni greiðslu ríkissjóðs á bótunum á

hann að senda ríkisféhirði endurkröfuna til innheimtu nema því aðeins að tjónvaldur sé óþekktur.

Endurskoðun á greiðslum ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota fólst í því að skoða lagagrundvöll fyrir greiðslu, athugun á fylgiskjölum að baki bótagreiðslunum sem bókuð eru í ríkisbókhaldi og kannað hvernig bókun á endurkröfum var háttað hjá ríkisféhirði. Þá var einnig athugað hjá dómsmálaráðuneytinu eftir hvaða reglum er farið varðandi ákvörðun um að fela ríkisféhirði að annast innheimtu á endurkröfu hinnar greiddu fjárhæðar úr hendi tjónvalds.

Öll tilskilin fylgiskjöl fylgja með í ríkisbókhaldi vegna bókunar bótagreiðslna ríkissjóðs til þolenda afbrota nema ákvörðun bótanefndar þegar ríkisféhirði er falin innheimta. Ríkisendurskoðun telur að afrit eigi ávallt að fylgja í ríkisbókhald. Í bókhaldi ríkisféhirðis vantaði í einu tilfelli niðurstöðu bótanefndar og í öðru vantaði bréf dómsmálaráðuneytis en í báðum tilfellum liggja gögnin í ríkisbókhaldi.

Þá hafa ákvæði 19. greinar laga nr. 69/1995 ekki í öllum tilfellum verið nýtt. Þar segir að loknum greiðslum bóta samkvæmt lögnum eignist ríkissjóður rétt tjónþola gagnvart tjónvaldi sem nemur fjárhæð bótanna. Skv. upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti á ekki að vera önnur undantekning á endurkröfurétti ríkissjóðs en að tjónvaldur sé óþekktur. Ríkisféhirði var falið að innheimta endurkröfur hjá 18 tjónvöldum en 42 bótagreiðslur eru inntar af hendi á árinu 1996. Fela þarf ríkisféhirði að innheimta endurkröfur á hendur þessum 24 tjónvöldum, samtals með vöxtum tæpar 9,5 m.kr.

06-701	<i>Biskup Íslands</i>
26-701	<i>Kristnisjóður</i>
26-732	<i>Kirkjubyggingasjóður</i>
26-733	<i>Kirkjugarðasjóður</i>

Í samráði við biskup Íslands var ákveðið að Ríkisendurskoðun gerði kirkjuþingi grein fyrir vinnu sinni vegna fjárhagsendurskoðunar með sérstakri skýrslu til kirkjuþings. Það sem hér fer á eftir er tekið upp úr þeirri skýrslu sem lögð var fyrir kirkjuþing 1997. Fjallað er um ársreikninga skrifstofu biskupsembættis, fjölskylduþjónustu kirkjunnar, söngmálastjóra þjóðkirkjunnar og sjóða kirkjunnar, þ.e. Kristnisjóðs, Jöfnunarsjóðs sökna, Kirkjumálasjóðs, Prestssetrasjóðs,

Kirkjubyggingasjóðs, Kirkjugarðasjóðs, Hins almenna kirkjusjóðs og loks ýmsa sjóði í vörslu biskupsstofu.

Umfangsmikil endurskoðun á kirkjustofnunum var framkvæmd fyrir árin 1994 og 1995. Var í þeim skýrslum fundið að ýmsum atriðum og mælt til að úrbætur yrðu gerðar. Á árinu 1996 hefur skipulega verið unnið því að hrinda í framkvæmd þeim ábendingum sem gerðar hafa verið. Af þessum sökum hefur Ríkisendurskoðun ekki talið ástæðu til að leggja í jafn mikla vinnu við endurskoðun kirkjustofnana árið 1996 og fyrri ár. Endurskoðun fyrir árið 1996 hefur því fyrst og fremst beinst að því að sannreyna að fjárhæðir og upplýsingar í ársreikningum séu án verulegra annmarka. Ríkisendurskoðun gerir aðeins minniháttar athugasemdir í tengslum við endurskoðun ársreikninga fyrir árið 1996.

Fjárveiting til embættis biskups og kirkjulegra málefna var á árinu 1996 525,7 m.kr. Embættinu var gert að taka á sig halla sem varð á liðnu ári sem að teknu tilliti til millifærslna á heimildum leiddu til þess að fjárheimildir ársins urðu samtals 513 m.kr.

Ríkisendurskoðun telur að full ástæða sé til að setja fastar reglur um verksvið embættis Söngmálastjóra og tónlistarfræðslu á vegum embættisins þar sem lög um embættið voru felld niður þegar kostnaðarskylda var flutt á Kirkjumálasjóð.

Á liðnum árum hefur verið töluvert um millifærslur fjármuna milli sjóða kirkjunnar. Ríkisendurskoðun hefur gagnrýnt þessar millifærslur. Þó að þeim hafi fækkað verulega á liðnu ári er enn nokkuð um slíkar færslur á árinu 1996. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því í febrúar 1996 var lagt til að sjóðum kirkjunnar yrði fækkað í þrjá. Var í því sambandi talið að slík fækkun myndi leiða til einföldunar og auka hagkvæmni og skilvirkni í starfsemi þeirra. Starfshópur sem skipaður var af dóms- og kirkjumálaráðherra skilaði skýrslu um fjármál og skipulag biskupsstofu og sjóða kirkjunnar í maí 1997. Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að ganga megi enn lengra í fækkun sjóða eða í einn sjóð auk Kirkjugarðasjóðs.

Kristnisjóður og Jöfnunarsjóður sókna greiða nú sem fyrr laun kirkjuráðs. Lögum samkvæmt á Kirkjumálasjóður að standa undir kostnaði við kirkjuráðið og er athugasemd þess efnis áréttuð.

Við endurskoðun hjá Jöfnunarsjóði sókna kom fram að á árinu 1996 voru færðir til gjalda nokkrir styrkir sem samþykkt hafði verið að veita á fyrri árum en þeir ekki bókaðir í viðeigandi fundargerð. Sama á við um aukaúthlutun á árinu 1996. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að allar úthlutanir séu færðar til bókar með skipulegum hætti þannig að upplýsa megi á hverjum tíma hversu miklar skuldbindingar sjóðurinn hefur tekið á sig.

Áætlun kirkjuráðs um rekstur Kirkjumálasjóðs á árinu 1996 var samþykkt með 2,9 m.kr. halla. Að mati Ríkisendurskoðunar er þar ráðstafað meiru en aflað er og er það aðfinnsluvert. Bent er á að meðan fjármunum Kirkjumálasjóðs er ráðstafað til annarra verkefna skv. 6. tl. 4. gr. laga nr. 138/1993 um Kirkjumálasjóð er hluti lögbundins kostnaðar við kirkjuráð færður á aðra sjóði.

07-401 *Barnaverndarráð*

Barnaverndarráð starfar samkvæmt III. kafla laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna og reglugerð nr. 49/11994, um starfsháttu barnaverndarráðs. Starf til verndar börnum og ungmönnum rækja samkvæmt lögumum félagsmálaráðuneytið, barnaverndarstofa, barnaverndarnefndir og barnaverndarráð, sem í lögumum eru nefnd barnaverndaryfirvöld.

Endurskoðunin beindist að því að athuga rekstrarútgjöld stofnunarinnar og voru gerðar þær kannanir og athuganir á laungjöldum og öðrum rekstrarútgjöldum sem ástæður gáfu tilefni til. Gerður var samanburður á milli ára á rekstrarútgjöldum. Fylgiskjöl voru athuguð, skrifstofan heimsótt, sjóður talinn og rætt við forstöðumann.

Útgjöld barnaverndarráðs voru í samræmi við fjárheimild á árinu 1996. Stofnunin hefur ekki uppfluttiaðgang að bókhaldskerfi ríkisins (BÁR) og verður það að teljast óviðunandi og þarf að bæta úr því sem fyrst.

Frágangur bókhaldsskjala er nokkuð góður þar sem öllum formsatriðum hvað varðar ferða- og risnureikninga er fylgt samkvæmt reglum. Gögn að baki greiðslum til starfsmanna fyrir akstur á eigin bílum er þó ekki fullnægjandi þar sem aðeins einn af þremur starfsmönnum skilar akstursdagbók.

Eftirlit með vinnutíma reyndist í lagi þar sem yfirvinnuskýrslur voru áritaðar af formanni Barnaverndarráðs og fjarvistaskrár starfsmanna voru fyrir hendi.

08-359 *Sjúkrahúsið Húsavík*
08-554 *Heilsugæslustöðin Húsavík*

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Sjúkrahúss Húsavíkur að frádregnum sértekjum 248,5 m.kr. og var sú fjárhæð 8,9 m.kr. umfram fjárheimildir. Sértekjur voru 773 þús.kr. hærrí en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 8,7 m.kr. umfram fjárheimildir og önnur rekstrargjöld voru 981 þús.kr. umfram fjárheimildir.

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld heilsugæslustöðvar Húsavíkur að frádregnum sértekjum 27,9 m.kr. og var sú fjárhæð 1,6 m.kr. umfram fjárheimildir. Sértekjur voru 427 þús.kr. hærrí en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 1,8 m.kr. umfram fjárheimildir og önnur rekstrargjöld voru 201 þús.kr. umfram fjárheimildir.

Í árslok 1996 var staða Sjúkrahúss Húsavíkur gagnvart ríkissjóði neikvæð um 10,5 m.kr. og staða heilsugæslustöðvarinnar var neikvæð um 1,9 m.kr.

Launakostnaður stofnananna var helsta ástæða þess að þær fóru fram úr fjárlögum á árinu 1996. Í árslok 1996 voru gerðar breytingar á vinnu- og vaktafyrirkomulagi sem miða að lækkun launakostnaðar.

Áritun reikninga er enn nokkuð ábótavant í stofnununum. Fundið var að því að viðskipti við dvalarheimili aldraðra, Hvamm, færu fram án þess að samningur hafi verið gerður um þau. Bent var á að stimpilklukka er ekki notuð til að skrá viðveru starfsmanna.

08-360 *Sjúkrahúsið Seyðisfirði*

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld sjúkrahúss Seyðisfjarðar að frádregnum sértekjum 94,5 m.kr. og var sú fjárhæð 1,3 m.kr. umfram fjárheimildir. Sértekjur voru 400 þús.kr. hærrí en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 6,8 m.kr. umfram fjárheimildir og önnur rekstrargjöld voru 5,1 m.kr. innan fjárheimilda. Greiðslur til sjúkrahússins voru í samræmi við fjárheimildir.

Skuldir sjúkrahússins umfram eignir námu 16,8 m.kr. í árslok 1996 og eru þær eingöngu skammtímaskuldir. Þannig var yfirdráttur á tékkareikningi um 7,4 m.kr. Fjárhagsstaða af þessu tagi verður að teljast óviðunandi.

08-361 *Fjórðungssjúkrahúsið Neskaupstað*

08-564 *Heilsugæslustöðin Neskaupstað*

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Fjórðungssjúkrahússins á Neskaupstað að frádregnum sértekjum 190,8 m.kr. og var sú fjárhæð 14,8 m.kr. umfram fjárheimildir. Sértekjur voru 3,4 m.kr. hærrí en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 9,6 m.kr. umfram fjárheimildir og önnur rekstrargjöld voru 8,6 m.kr. umfram fjárheimildir. Greiðslur til sjúkrahússins voru í samræmi við fjárheimild.

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Heilsugæslustöðvarinnar á Neskaupstað að frádregnum sértekjum 13,3 m.kr. og var sú fjárhæð 370 þús.kr. umfram fjárheimildir. Sértekjur voru 497 þús.kr. hærrí en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 57 þús.kr. umfram fjárheimildir og önnur rekstrargjöld voru 810 þús.kr. umfram fjárheimildir. Greiðslur til heilsugæslustöðvarinnar voru í samræmi við fjárheimild.

Skuldastaða sjúkrahússins er mjög slæm. Heildarskuldir námu í árslok 1996 um 58,5 m.kr. sem er u.þ.b. þriðjungur af fjárveitingum ársins. Sjúkrahúsið fjármagnar halla á rekstri heilsugæslustöðvarinnar og nam skuld vegna þessa um 10,8 m.kr. í árslok 1996. Rekstrarhalli sjúkrahússins er fjármagnaður með skammtímalánum og var t.d. yfirdráttarskuld þess um síðustu áramót 18,4 m.kr. Einnig hafa safnast upp vanskil vegna ógreiddra lífeyrisiðgjalda og stéttarfélagsgjalda. Vakin er athygli á ábyrgð stjórnarmanna og framkvæmdastjóra á skilvísri greiðslu þessara gjalda. Sjúkrahúsið hefur þurft að greiða háan fjármagnskostnað vegna mikilla skulda.

Af öðrum athugasemdum sem gerðar voru við endurskoðun má nefna að ekki hefur verið lagt í svokallaðan 10% sjóð af komugjöldum á heilsugæslustöð. Þá hefur eignaskrá ekki enn verið útbúin fyrir stofnanirnar.

08-366 Sjúkrahúsið Vestmannaeyjum

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld sjúkrahúss Vestmannaeyja að frádregnum sértekjum 193 m.kr. og var sú fjárhæð 7,8 m.kr. umfram fjárheimildir. Sértekjur voru 4,6 m.kr. lægri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, laun voru 5,1 m.kr. umfram fjárheimildir og eignakaup 1,2 m.kr. en önnur rekstrargjöld voru 3,1 m.kr. innan ramma fjárheimilda.

Bókfært eigið fé sjúkrahússins í árslok 1996 var neikvætt um 14,2 m.kr. en í árslok árið áður var það neikvætt um 6,4 m.kr. Eiginfjárstaðan hafði þannig versnaði um 7,8 m.kr. eða sem svarar til rekstrarhalla ársins.

Í fjarveru framkvæmdastjóra hafa tveir starfsmenn á skrifstofu heimild til útgáfu ávísana. Með tilliti til öryggis innra eftirlits fer ekki vel saman að starfsmenn sem vinna við bókun og launafrágang hafi jafnframt greiðsluheimild fyrir stofnunina enda þótt fámenni á skrifstofu geri það e.t.v. óhjákvæmilegt. Slíkt fyrirkomulag gerir hins vegar miklar kröfur til framkvæmdastjóra um eftirlit með öllum reikningum sem berast sjúkrahúsinu. Áritun fylgiskjala er með þeim hætti að deildarstjórar viðkomandi deilda árita reikninga en að mati Ríkisendurskoðunar er rétt að framkvæmdastjóri áriti einnig alla reikninga.

Inneign hjá Heilsugæslustöð Vestmannaeyja hækkaði um 2,7 m.kr. á árinu 1996 og nam um 3,8 m.kr. í árslok. Hækkunin var aðallega vegna viðskipta sem tengdust sameiginlegum rekstri stofnananna en einnig voru dæmi um lánveitingar í formi millifærslna á bankareikningum þeirra og sjúkrahúsið greiddi skuld heilsugæslustöðvarinnar við sýslumanns-embættið í Vestmannaeyjum að fjárhæð 884 þ.kr. með inneign sinni hjá embættinu. Telja verður mjög óheppilegt að heilsugæslustöðin stofni þannig til skulda við sjúkrahúsið enda er gert ráð fyrir að rekstur stöðvarinnar sé alfarið fjármagnaður á fjárlögum.

Í fyrri endurskoðunarskýrslum hefur verið bent á óhagræði af innheimtu tekna á mörgum stöðum innan sjúkrahússins og lagt til að öll innheimtan fari fram í afgangi. Er sú ábending ítrekuð enn á ný.

Ráðningarsamningar hafa ekki verið gerðir undanfarin ár en fyrir dyrum er að ganga formlega frá slíkum samningum við starfsfólk sjúkrahússins. Stimpilklukka var sett upp í sjúkrahúsinu árið 1995 en hefur ennþá ekki komist í fulla notkun. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr verði bætt

hið fyrsta. Launafulltrúi heldur utan um orlof en að öðru leyti er fjarvistaskrá ekki haldin og þarf að bæta þar úr.

08-371 Ríkisspítalar

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Ríkisspítala að frádregnum sértekjum tæpir 7,5 milljarðar króna og var sú fjárhæð 115 milljónir króna umfram fjárheimildir. Sértekjur voru 124,9 milljónum króna hærri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir og önnur rekstrargjöld voru 131,9 milljónum króna innan heimilda. Launagjöld voru 143,7 milljónir króna umfram heimildir, eignakaup 208,1 milljón króna umfram heimildir og tilfærslur 20,3 milljónir króna umfram heimildir. Greiðslur úr ríkissjóði voru 7,3 milljarðar króna eða 38 milljónum króna innan fjárheimilda.

Tapaðar viðskiptakröfur að fjárhæð um 8 milljónir króna voru gjaldfærðar á árinu 1996 þar sem innheimta reyndist árangurslaus. Enn eru ýmsar gamlar kröfur í bókhaldinu sem vafasamt er að innheimtist. Lögð er áhersla á að sótt verði um heimild til að afskrifa þær kröfur sem talið er vonlaust að innheimta og það verði ekki dregið að óþörfu. Jafnframt er vísað er til bréfs Ríkisendurskoðunar dags. 21. nóv. 1996 þar sem fram kemur að Ríkisspítölum beri að sjá til þess að innheimtukerfi stofnunarinnar sé á hverjum tíma þannig úr garði gert að stofnunin geti varið sig betur fyrir tapi á útistandandi kröfum.

Sjóðstalning fór fram í flestum sjóðum Ríkisspítala þar sem tekjur eru innheimtar, s.s. göngudeildarsjóðum og matarsölu, en einnig sjóðum sem ætlaðir eru til þjálfunar sjúklinga og vasapeningasjóðum á endurhæfinga- og hæfingadeildum Ríkisspítala. Helstu niðurstöður sjóðstalningar í sjóðum voru þær að gott skipulag var að jafnaði á innheimtu og skilum tekna og var framkvæmdin að mestu með samræmdum hætti. Nokkrar athugasemdir komu fram vegna sjóðsmismunar og þá kom fram ábending um tíðari skil en vikulega á sjóði einnar deildar spítalanna þar sem miklir peningar fara um. Á endurhæfinga- og hæfingadeildum komu þær athugasemdir fram að meiri regla ætti að vera á kvittunum milli undirgjaldkera og starfsmanna og ekki væri alltaf talið í sjóði þegar deildarstjórar gera upp sjóð við aðalgjaldkera.

Í tengslum við sjóðstalninguna var tekjuskráningarkerfi sjóðanna skoðað. Helstu niðurstöður voru þær að gott skipulag væri á tekjuskráningu, notuð eru lögformleg reikningseyðublöð og uppgjörsblöð sem bókað er eftir.

Dæmi er um greiðslur upp í laun til starfsmanna sem eru óheimilar og ítrekar Ríkisendurskoðun gagnrýni sína á slíkar greiðslur.

Gerð var úrtaksskoðun á notkun stimpilklukku og öðrum aðferðum til skráningar á viðveru starfsmanna á árinu 1996. Fjarvistaskráning var skoðuð og úrtak launaseðla borið saman við vinnuskýrslur. Helstu niðurstöður voru eftirfarandi: Í 120 manna úrtaki var meðalinnstimplun 73,5% og útstimplun 64,5%. Notkun stimpilklukku var mun minni hjá vaktavinnufólki sem vinnur samkvæmt vaktskemakerfi heldur en dagvinnufólki sem vinnur samkvæmt stimpilklukkukerfi. Skráning fjarvista var að jafnaði samkvæmt settum reglum þótt finna mætti undantekningar frá því. Framfylgja þarf betur reglum um skráningu námsferða. Ekki komu fram athugasemdir við samanburð launaseðla og vinnuskýrslna.

Úrtak fylgiskjala var skoðað m.t.t. lögmæts forms, áritunar til greiðslu, stílnar, dagsetningar og réttmætis miðað við þá starfsemi sem fer fram í stofnuninni. Úrtak miðaðist við flesta dagbókaflokka en stærstu úrtök voru vegna gjaldkerakerfis og tékkavinnslu. Reikningar í úrtaki uppfylltu að jafnaði skilyrði um form, stílnun og dagsetningu auk þess sem þeir voru áritaðir í samræmi við reglur Ríkisspítala. Eftirfarandi athugasemdir komu þó fram: Ítrekað var að reikningar frá þeim sem sjá um akstur fyrir Ríkisspítala samkvæmt samningi ættu að vera lögformlegir. Dæmi voru um reikninga frá fleiri aðilum sem ekki fullnægðu formkröfum. Rita ætti tilefni leigu á reikninga frá bílaleigufyrirtækjum. Rita ætti tilefni á alla gjafareikninga. Atvikalýsing ætti að fylgja með reikningum vegna eignatjóns starfsmanna við vinnu.

08-375 Sjúkrahús Reykjavíkur

Árið 1996 var fyrsta starfsár Sjúkrahúss Reykjavíkur eftir sameiningu Borgarspítalans og St. Jósefsspítala, Landakoti.

Rekstrargjöld sjúkrahússins á árinu 1996 að frádregnum sértekjum voru 4,3 milljarðar króna og var sú fjárhæð 37,5 m.kr. innan ramma fjárheimilda. Sértekjur voru 292,7 m.kr. hærri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 33,8 m.kr. umfram fjárheimildir og önnur rekstrargjöld voru 221,4 m.kr. umfram fjárheimildir. Greiðslur til sjúkrahússins voru í samræmi við fjárheimildir.

Bókhaldsdeild sjúkrahússins annar ekki þeim verkefnum sem henni eru ætluð og hefur það valdið drætti við frágang bókhalds og afstemmingar, auk þess sem eftirlit og upplýsingagjöf er ekki sem skyldi. Lagt var til að sérstökum starfsmanni yrði falið að sinna eingöngu innra eftirliti á sjúkrahúsinu en slíkt gæti skilað talsverðum sparnaði.

Við endurskoðun vegna ársins 1996 var athygli vakin á að mjög stór hluti af komugjöldum sjúklinga á slysideild er ekki staðgreiddur og hefur innheimta þessara tekna reynst erfið. Þá eru tekjur vegna vottorða, sem gefin eru út af læknum sjúkrahússins, innheimtar af læknum sjálfum þrátt fyrir tilmæli um að þær yrðu færðar í gegnum bókhald sjúkrahússins.

Gerð var athugasemd við lélega viðveruskráningu. Eindregið er lagt til að tekið verði upp viðveruskráningarkerfi og það gert að forgangsverkefni.

Samningur sem gerður var við röntgenlækna á árinu 1996 hafði talsverðan kostnaðarauka í för með sér fyrir sjúkrahúsið, en hefur hins vegar ekki skilað auknum tekjum vegna göngudeildarsjúklinga.

Með bréfi dags. 1. ágúst 1997 óskaði heilbrigðisráðherra eftir því að Ríkisendurskoðun bæri saman launakjör röntgenlækna á Sjúkrahúsi Reykjavíkur annars vegar og Ríkisspítölum hins vegar.

Helstu niðurstöður athugunarinnar varðandi launakjör:

- Heildarlaun lækna hjá Sjúkrahúsi Reykjavíkur á árinu 1996 og fyrstu sex mánuði þessa árs voru um 45% hærrí en starfsbræðra þeirra hjá Ríkisspítölum. Sami munur er á launum umræddra lækna sem þeir fengu eingöngu greidd af nefndum sjúkrahúsum.
- Heildarlaunagreiðslur til alls 21 röntgenlæknis sem starfa á Ríkisspítölum og Sjúkrahúsi Reykjavíkur námu 121 milljón króna á árinu 1996 sem dreifist þannig:

Launabil í m.kr	<4	4-6	6-8	8>	Samt.
Fjöldi lækna	1	9	9	2	21
Hlutfall á launabil %	5	43	43	9	100

- Könnun Ríkisendurskoðunar á launum lækna frá árinu 1992 sýndi að laun röntgenlækna sem störfuðu þá hjá Borgarspítala voru að jafnaði um fjórðungi hærrí en starfsbræðra þeirra hjá Ríkisspítölum.
- Aukinn launamunur milli röntgenlækna sjúkrahúsanna frá árinu 1992 skýrist einkum af tvennu. Annars vegar breyttist fyrirkomulag launa lækna hjá Sjúkrahúsi Reykjavíkur á árinu 1996 og skýrir það um 2/3 hækkunarinnar og hins vegar hafa laun þeirra röntgenlækna sem hæstir voru hjá Ríkisspítölum á árinu 1992 lækkað.

Ríkisendurskoðun telur að þegar aðilar semja um breytingar á starfskjörum tiltekinna starfsmanna sem fela í sér hækkun launa gegn meiri afköstum sé mikilvægt að fyrir liggi upplýsingar og skýrar aðferðir til að mæla breytingarnar þannig að verkkaupi, í þessu tilviki Sjúkrahús Reykjavíkur, geti krafist aukinna afkasta og metið þær m.t.t. samninganna. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir mikið á að svo hafi verið gert í framangreindu tilviki.

08-403 Sjúkrahús Bolungarvíkur

Á árinu 1996 námu rekstrarútgjöld Sjúkrahússins í Bolungarvík að frádregnum rekstrartekjum, 50,605 m.kr. sem er 4,2 m.kr. hærra en fjárheimildir, eða 9,1%. Greiðslustaða stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði var í jafnvægi á árinu. Hallarekstur stofnunarinnar hefur því ekki verið fjármagnaður með greiðslum úr ríkissjóði. Að mati Ríkisendurskoðunar er rekstrarniðurstaða stofnunarinnar á árinu óviðunandi og krefst þess að stjórnendur grípi til viðeigandi aðgerða.

Taka þarf fyrirkomulag rekstrarstjórnar og skrifstofuhalds sjúkrastofnana Bolungarvík til endurskoðunar, en núverandi fyrirkomulag hefur nokkra stjórnunarlega annmarka. Eftir að sjúkrastofnanir í Bolungarvík verða einn fjárlagaliður um næstu áramót, verður til stærri stofnun á fjárlögum og kemur þá fremur til álita að koma á sjálfstæðri rekstrarstjórn og skrifstofuhaldi en áður var. Einnig þarf að skoða hvort koma megi á tengslum milli Heilbrigðisstofnunar Bolungarvíkur og Heilbrigðisstofnunar Ísafjarðar til að auka rekstrarhagkvæmni, gæði og öryggi heilbrigðisþjónustu á staðnum.

Fjárhagsbókhald er fært í bókhaldskerfi sem sérstaklega var gert fyrir sveitarfélög landsins. Tegundaflokkun í þessu kerfi er ekki hin sama og í

bókhaldi ríkisins. Því þarf að yfirfæra niðurstöðutölur bókhalds á bókhaldslykla Bár í lok árs. Þessu fylgir villuhætta auk þess sem tengsl niðurstöðutalna bókhalds eins og það birtist í Bár og einstakra efnahags- og rekstrarliða verða óljósari en ef bókhaldið væri fært í Bár. Æskilegt er að færsla bókhaldsins sé í Bár, en meta þarf ávinning af því á móti kostnaði og fyrirhöfn sem slíkt hefur í för með sér.

Reikningar er áritaðir af hjúkrunarframkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri er ábyrgur fyrir rekstri stöðvarinnar og eðlilegt að hann eða fjármálastjóri bæjarins sem fulltrúi hans áriti reikninga stofnunarinnar. Auk þess er æskilegt að hjúkrunarframkvæmdastjóri eða annar sem beint tengist viðkomandi kostnaði áriti reikninga.

Stimpilklukka er ekki til staðar hjá sjúkrahúsinu. Æskilegt er að hún verði sett upp.

Eignaskrá sjúkrahússins hefur ekki verið haldið við eins og vera ber. Uppfæra þarf eignaskrá sjúkrahússins og koma á reglulegri skráningu. Gera þarf birgðatalningu um áramót á rekstrar- og hjúkrunarvörum og lyfjum en það hefur ekki verið gert.

Í samningum ófaglærða starfsmanna er ákvæði sem kveður á um að þeir skuli fá lyf og annan sjúkrakostnað á kostnað stofnunarinnar. Kostnaður vegna þessa nam rúmum 400 þúsund krónum á árinu 1996. Semja þarf nákvæmar reglur um framkvæmd þessa ákvæðis, en það hefur ekki verið gert.

08-404 *Sjúkraskýlið Hólmavík*

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Sjúkraskýlis Hólmavíkur að frádregnum sértekjum 32 m.kr. og var sú fjárhæð 658 þ.kr. umfram fjárheimildir eða 2,1%. Sértekjur voru 357 þ.kr. hærrí en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld fóru 2,9 m.kr. umfram heimildir en önnur rekstrargjöld voru 1,8 m.kr. og eignakaup 72 þ.kr. innan heimilda. Aukafjárveiting að fjárhæð 1,8 m.kr. er meginskýring þess að liðurinn önnur rekstrargjöld var innan ramma fjárheimilda. Stofnuninni hefur ekki tekist að halda launagjöldum innan ramma fjárheimilda síðustu árin.

Greiðslustaða gagnvart ríkissjóði var neikvæð um 2,4 m.kr. í árslok 1996. Skammtímakröfur voru 1,1 m.kr. í árslok en skammtímaskuldir 5,8 m.kr. í

árslok. Skuld við lyfsölu Hólmavíkur var 2,1 m.kr. í árslok 1996. Lyfsalan greiddi nokkrum sinnum inn á launagjöld fyrir sjúkraskýlið auk þess sem sjúkraskýlið tók reglulega út lyf hjá lyfsölnni. Vextir hafa ekki verið reiknaðir af þessari skuld. Lyfsalan er í eigu sveitarfélaganna sem sjúkraskýlið þjónar og leigir aðstöðu fyrir starfsemi sína í húsnæði Heilsugæslustöðvar Hólmavíkur.

Gerð var athugasemd við að stimpilklukka væri ekki notuð í sjúkraskýlinu til að skrá viðveru starfsmanna. Einnig var bent á að vinnuskýrslur ætti alltaf að undirrita bæði af starfsmanni og yfirmanni. Enn var nokkuð um fyrirframgreidd laun til starfsmanna en slíkar lánveitingar eru ekki heimilar.

Nokkuð var um að reikningar væru ekki áritaðir til greiðslu og ítrekaði Ríkisendurskoðun að framkvæmdastjóri og viðkomandi deildarstjórar ættu að árita alla greidda reikninga.

Stofnuninni var bent á að samkvæmt reglum fæst virðisaukaskattur endurgreiddur af ýmissi þjónustu. Má í því sambandi benda á tölvuþjónustu sem sjúkraskýlið hafði kostnað af á árinu 1996. Þá greiðir stofnunin ekki virðisaukaskatt af fæðissölu til starfsmanna en það ber að gera samkvæmt lögum.

08-405 Sjúkraskýlið Þingeyri

Á árinu 1996 voru rekstrarútgjöld Sjúkraskýlisins á Þingeyri að frádregnum rekstrartekjum 440 þ.kr. innan fjárheimilda eða 3,4%. Greiðslustaða stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði var í jafnvægi á árinu.

Fjárhagsbókhald er fært í bókhaldskerfi sem sérstaklega er gert fyrir sveitarfélög landsins. Bókhaldslyklar í þessu kerfi eru ekki þeir sömu og í bókhaldskerfi ríkisins og þarf því að yfirfæra niðurstöðutölur bókhaldsins í lok árs. Þessu fylgir villuhætta auk þess sem tengsl niðurstöðutalna og einstakra efnahags og rekstrarliða verða óljósari en ef bókhaldið væri fært í bókhaldskerfi ríkisins.

Ekki er haldin skrá um eignir sjúkraskýlisins. Bent var á að skrá þyrfti allar eignir stofnunarinnar í eignaskrá og uppfæra skrána síðan með reglubundnum hætti. Birgðir lyfja, hjúkrunar- og rekstarvara voru ekki

taldar um áramót en æskilegt er að svo sé gert til að fylgjast með verðmæti lagers.

Koma þarf upp áritanakerfi vegna greiddra reikninga þannig að þeir beri með sér að kostnaður hafi verið samþykktur af þar til bærum aðila. Framkvæmdastjóri er ábyrgur fyrir rekstri sjúkraskýlisins og eðlilegt að hann áriti reikninga stofnunarinnar. Auk áritunar framkvæmdastjóra er æskilegt að þeir sem sjá um innkaup staðfesti reikninga.

Notaðar er kvittanir sem hvorki eru fornúmeraðar né merktar stofnuninni. Reglur mæla fyrir um að nota skuli fornúmeraða reikninga a.m.k. í þríriti sem eru merktir stofnuninni. Skal varðveita eitt afrit í númeraröð.

Nokkuð er um fyrirframgreiðslu launa sem er óheimil.

08-408 *Sunnuhlíð, Kópavogi*

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld hjúkrunarheimils Sunnuhlíðar að frádregnum sértekjum 1,2 m.kr. innan ramma fjárheimilda eða 0,9%. Sértekjur voru 1,2 m.kr. lægri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 5,9 m.kr. innan fjárheimilda, önnur rekstrargjöld 3,5 m.kr. umfram heimildir og eignakaup 95 þ.kr. innan heimilda. Megin ástæða þess að launagjöld voru innan ramma fjárheimilda en önnur rekstrargjöld umfram heimildir, var sú að læknir stofnunarinnar lét af störfum á árinu og í staðinn var keypt lækniþjónusta frá Sjúkrahúsi Reykjavíkur.

Unnið er að gerð eignaskrár yfir eignir Sunnuhlíðar. Þá er bent á að skráning allra tekna eigi að fara fram eftir fornúmeruðum reiknings-eyðublöðum þar sem því verður komið við enda þótt gíróseðlar séu jafnframt notaðir við innheimtu.

Stimpilklukka er ekki notuð hjá Sunnuhlíð og er því ítrekuð ábending um að setja upp slíkt eftirlitskerfi. Þá er gerð athugasemd við fyrirframgreiðslur upp í laun starfsmanna.

Reikningar eru almennt áritaðir til greiðslu af yfirmönnum viðkomandi deilda. Framkvæmdastjóri áritar suma reikninga en æskilegt væri að hann áritaði öll greiðsluskjöl.

08-430 Sjálfsbjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstofnun

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Sjálfsbjargarheimilis að frádregnum tekjum 2,5 m.kr. innan ramma fjárheimilda eða 1,4%. Tekjur voru 7,0 m.kr. hærri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir. Launagjöld voru á hinn bóginn 8,9 m.kr. hærri en fjárheimildir en önnur rekstrargjöld 4,4 m.kr. innan ramma fjárheimilda. Bókfært eigið fé í árslok var neikvætt um 31 m.kr. í árslok 1996.

Bókhald, launavinnsla og dagleg umsjón fjármála fer skipulega fram hjá stofnuninni. Á árinu 1996 festi stofnunin kaup á stimpilklukkukerfi og var byrjað að nota það til reynslu í desember á því ári. Á árinu 1996 byrjaði stofnunin einnig að greiða virðisaukaskatt af fæðissölu til starfsmanna.

Stofnunin hefur tekið að sér að hafa umsjón með fjármálum nokkurra íbúa hennar og séð um bókhald og ýmsa aðstoð í því sambandi. Skráning þessara fjármuna í bókhaldi hefur batnað frá fyrri árum en henni er samt ábótavant að nokkru leyti ennþá og þarf að bæta úr því.

Í árslok 1996 var bókfært til skuldar tryggingagjald að fjárhæð um 8,4 m.kr. Skuld þessi hefur staðið í bókhaldi stofnunarinnar í nokkur ár en er tilkomin vegna þess að tollstjóraembættið taldi ranglega að um ofgreiðslu væri að ræða og endursendi mismuninn. Þessi fjárhæð var geymd á sérstakri bankabók í eigu stofnunarinnar en síðan notuð að mestu til endurnýjunar á dagvist hennar. Stofnunin þarf að fá úr því skorið hvort hún eigi að endurgreiða þessa fjárhæð.

Í árslok 1996 var í bókhaldi stofnunarinnar skráð inneign hjá Tryggingastofnun ríkisins að fjárhæð um 620 þ.kr. vegna reikninga fyrir sjúkraþjálfun. Þar sem stofnunin seldi sjúkraþjálfunarrekstur í ársbyrjun 1996 voru ekki sendir reikningar til Tryggingastofnunar á því ári og eru greiðslur hættar að berast frá stofnuninni. Í nokkur ár hefur einnig verið bókfærð innistæða hjá tollstjóraembættinu að fjárhæð um 164 þ.kr. vegna ofgreidds tryggingagjalds. Stofnunin þarf að athuga réttmæti þessara innistæðna og gera viðeigandi ráðstafanir.

Málaferli Sjálfsbjargar, landssambands fatlaðra, gegn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti eru enn óútkljáð, en þau eru vegna húsaleigu-reikninga sem landssambandið hefur krafið Sjálfsbjargarheimilið. Krafan er fyrir húsaleigu á tímabilinu 1992-95 alls að fjárhæð 72,5 m.kr. Hún

hefur ekki verið bókfærð til skuldar hjá Sjálfsbjargarheimilinu þar sem ráðuneytið viðurkennir ekki slíka leigukröfu.

08-533 *Heilsugæslustöðin Þingeyri*

Á árinu 1996 voru rekstrarútgjöld Heilsugæslustöðvarinnar á Þingeyri að frádregnum rekstrartekjum 1,3 m.kr. yfir fjárheimildum eða 12,8%. Greiðslustaða stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði vegna ársins 1996 var í jafnvægi. Rekstrarhalli stofnunarinnar var að stærstum hluta fjármagnaður með yfirdrætti tékkareiknings. Fram hefur komið að beðið hefur verið með að grípa til aðgerða vegna rekstrarvanda stofnunarinnar vegna fyrirhugaðrar sameiningar nokkurra heilbrigðisstofnana á norðanverðum Vestfjörðum.

Fjárhagsbókhald er fært í bókhaldskerfi sem sérstaklega er gert fyrir sveitarfélög landsins. Tegundasundurliðun í þessu kerfi er ekki hin sama og í bókhaldi ríkisins. Þannig þarf að yfirfæra niðurstöðutölur bókhaldsins í lok árs, en því fylgir villuhætta auk þess sem tengsl niðurstöðutalna við einstaka efnahags- og rekstrarliði verða óljós.

Kostnaðarreikningar eru ekki áritaðir fyrir greiðslu. Nauðsynlegt er að koma upp áritanakerfi þannig að reikningar beri með sér að kostnaður hafi verið samþykktur af þar til bærum aðila. Framkvæmdastjóri er ábyrgur fyrir rekstri stöðvarinnar og eðlilegt að hann áriti reikninga stofnunarinnar. Auk hans er æskilegt að þeir sem sjá um innkaup staðfesti reikninga vegna innkaupa sem undir þá heyrja.

Skrá þarf allar eignir stofnunarinnar í eignaskrá og uppfæra skrána síðan með reglubundnum hætti. Ekki var gerð birgðatalning á hjúkrunarvörum og lyfjum um áramót, svo sem æskilegt er til að hægt sé að fylgjast með verðmæti lagers.

Tekjuskráning vegna komugjalda og annarra tekna hjá stofnuninni er ófullnægjandi. Þá eru ekki tekin 10% af komugjöldum og lögð í sjóð eins og reglur segja til um. Mikilvægt er að tekjuskráningu verði komið í fullnægjandi horf hið fyrsta.

Einum starfsmanni stöðvarinnar var á árinu 1996 greiddur bifreiðastyrkur sem svarar til 8.000 km aksturs á ári. Samkvæmt upplýsingum frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins var þessi greiðsla felld inn í

launataxta í samningum sem giltu frá 1. september 1996 og hefur þannig verið greiddur í fjóra mánuði eftir að forsendur fyrir henni voru ekki lengur til staðar. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti viðkomandi aðili að endurgreiða þessa fjármuni. Nauðsynlegt er að stöðin afli sér upplýsinga hjá viðkomandi skattyfirvöldum um skattalega meðferð ýmissa hlunninda.

08-534 *Heilsugæslustöðin Flateyri*

Á árinu 1996 námu rekstrarútgjöld Heilsugæslustöðvarinnar á Flateyri að frádregnum rekstrartekjum 12,0 m.kr. sem var 679 þúsund krónum yfir fjárheimildum, eða 6%. Greiðslustaða gagnvart ríkissjóði var í jafnvægi og var hallinn fjármagnaður með yfirdrætti á hlaupareikningi.

Fjárhagsbókhald er fært í bókhaldskerfi sem sérstaklega var gert fyrir sveitarfélög landsins. Tegundaflokkun í þessu kerfi er ekki hin sama og í bókhaldi ríkisins. Þarf því að yfirfæra niðurstöðutölur bókhalds á bókhaldslykla Bár í lok árs. Þessu fylgir villuhætta auk þess sem tengsl niðurstöðutalna bókhalds eins og þær birtast í Bár og einstakra efnahags og rekstrarliða verða óljósari en ef bókhaldið væri fært í Bár. Æskilegt er að bókhald ríkisstofnana sé fært í BÁR. Við launaútreikninga er notað launabókhaldskerfið H-laun.

Vegna stofnunarinnar var skilað ófullnægjandi gögnum til ríkisbókhalds sem stuðlaði að ósamræmi í tegundaflokkun í Bár. Þá voru gerðar breytingar á bókhaldinu eftir skil án þess að gera ríkisbókhaldi grein fyrir breytingunum. Ljóst er að bæta þarf samskipti við ríkisbókhald og skila gögnum sem eru í samræmi við kröfur þess.

Á árinu 1996 var ekki greitt í komugjaldasjóð í sjóð. Hefja þarf greiðslur í sjóðinn og ganga frá reglum um ráðstöfun hans í samræmi við reglugerð þar um.

Vegna annarra tekna en komugjalda eru ekki til sérmerkt fornúmeruð eyðublöð og þarf því að útbúa slíka reikninga fyrir stöðina. Ekki var nægilega gott skipulag á notkun samskiptaseðla þannig að nokkuð var um að vantaði inn í númeraröð afrita.

Reikningar eru ekki áritaðir en almennt ættu reikningar að vera áritaðir af þeim sem ber ábyrgð á viðkomandi innkaupum og þeim sem er

fjárhagslega ábyrgur fyrir rekstri, sem í tilfalli heilsugæslustöðvarinnar er framkvæmdastjóri hennar.

Eignaskrá vegna heilsugæslunnar hefur ekki verið haldið við í nokkurn tíma. Því þarf að uppfæra eignaskrá og hefja reglulegar færslur í hana. Ekki var gerð birgðatalning á rekstrar og hjúkrunarvörum eins og þörf var á.

Fram kom að greiðsla upp í laun fyrir útborgunardag tíðkast hjá heilsugæslunni, en slíkt er óheimilt.

08-535 *Heilsugæslustöð Bolungarvíkur*

Á árinu 1996 námu rekstrarútgjöld Heilsugæslustöðvarinnar í Bolungarvík að frádregnum rekstrartekjum 11,0 m.kr. sem var 1,6 m.kr. yfir fjárheimildum, eða 14,6%. Greiðslustaða stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði var í jafnvægi á árinu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er rekstrarniðurstaða stofnunarinnar á árinu óviðunandi og krefst þess að gripið verði til aðgerða. Þar sem fjárveitingar næsta árs eru svipaðar og vegna ársins 1996 er ljóst að framundan er rekstravandi sem stjórnendur heilsugæslustöðvarinnar verða að taka á.

Fjárhagsbókhald er fært í bókhaldskerfi sem sérstaklega var gert fyrir sveitarfélög landsins. Tegundaflokkun í þessu kerfi er ekki hin sama og í bókhaldi ríkisins. Þarf því að yfirfæra niðurstöðutölur bókhalds á bókhaldslykla Bár í lok árs. Þessu fylgir villuhætta auk þess sem tengsl niðurstöðutalna bókhalds eins og það birtist í Bár og einstakra efnahags og rekstrarliða verða óljósari en ef bókhaldið væri fært í Bár. Við launaútreikninga er notað launabókhaldskerfið H-laun.

Reikningar voru ekki í öllum tilfellum áritaðir. Mikilvægt er að allir reikningar séu áritaðir þannig að ljóst sé að allur kostnaður stofnunarinnar hafi verið samþykktur af þar til bærum aðila. Framkvæmdastjóri er ábyrgur fyrir rekstri stöðvarinnar og eðlilegt að hann eða fjármálastjóri bæjarins sem fulltrúi hans áriti reikninga stofnunarinnar. Auk þess er æskilegt að hjúkrunarframkvæmdastjóri eða annar sem beint tengist viðkomandi kostnaði áriti reikninga eins og áður.

08-536 Heilsugæslustöðin Hólmavík

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Heilsugæslustöðvar Hólmavíkur að frádregnum sértekjum 2,0 m.kr. innan ramma fjárheimilda. Sértekjur voru 686 þ.kr. hærri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 1,4 m.kr. umfram heimildir, en önnur rekstrargjöld voru 2,7 m.kr. innan ramma fjárheimilda. Staða gagnvart ríkissjóði í árslok 1996 var neikvæð um 730 þ.kr.

Fjárhags- og launabókhald stofnunarinnar er að jafnaði réttilega fært og skipulega haldið utan um bókhaldsgögn. Undanfarin ár hefur fjárhagsbókhaldið verið fært á nokkurra mánaða fresti en Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að það sé gert reglulega og bankareikningar stemmdir af í hverjum mánuði. Nokkrar aðrar ábendingar voru gerðar varðandi færslumáta bókhaldsins.

Telja verður að það sé veikleiki á innra eftirliti að sami starfsmaður annist bæði bókhald og greiðslur en vegna smæðar rekstursins er framkvæmdastjórinn eini starfsmaður á skrifstofu. Því ber að leggja áherslu á að allir reikningar á stofnunina séu áritaðir bæði af viðkomandi deildarstjórum og af framkvæmdastjóra hennar.

Lífeyrissjóðs- og stéttarfélagsgjöld höfðu ekki verið greidd vegna 1996 og hluta af árinu 1995. Bent var á óhagkvæmni þess að vera með all háa innstæðu á bankareikningi stöðvarinnar á sama tíma og framangreindar skuldir hvíla á henni en heimilt er að reikna dráttarvexti á þær.

Eignaskrá hefur ekki verið haldin fyrir heilsugæslustöðina, en slík skrá er mikilvægur hlekkur í innra eftirliti með tækjum og búnaði stofnana.

Ekki hafði verið lagt í komugjaldasjóð eins og mælt er fyrir um í lögum og var ítrekað ábending um að úr því yrði bætt. Einnig er lögð áhersla á að staðgreiðslusala sé skráð samkvæmt fornúmeruðum reikningseyðublöðum stöðvarinnar á sama hátt og viðskiptafærð sala.

Gerð var athugasemd við nokkra liði tekjuskráningar. Meðal annars telur Ríkisendurskoðun að öll þjónustugjöld sem innheimt eru í nafni heilsugæslustöðvarinnar eigi að færa í bókhaldi hennar og að breyta eigi fyrirkomulaginu þannig að lækna skili einnig tekjum sem þeim tilheyra til skrifstofu stöðvarinnar. Bóka eigi þær á viðskiptareikning viðkomandi lækni og greiða honum með reglubundnum hætti, t.d. mánaðarlega. Að

öðrum kosti telur Ríkisendurskoðun að einkatekjur lækna, t.d. vegna vitjana, eigi ekki að innheimta með samskiptaseðlum stöðvarinnar heldur á lögformlegum reikningseyðublöðum þeirra sjálfra.

Ráðningarsamningur er við hjúkrunarforstjóra en samningar við aðra fasta starfsmenn hafa ekki verið gerðir og þarf að bæta þar úr. Stimpilklukka er ekki notuð á heilsugæslustöðinni en þörf er á því.

Stofnuninni var bent á að samkvæmt reglum fæst virðisaukaskattur endurgreiddur af ýmissi þjónustu m.a. á tölvuþjónustu.

08-553 *Heilsugæslustöðin Akureyri*

Endurskoðun á Heilsugæslustöðinni á Akureyri vegna ársins 1996 tók mið af því að rekstur stofnunarinnar fluttist frá ríkinu til Akureyrabæjar í ársbyrjun 1997. Flutningurinn er tilkominn vegna sammings heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Akureyrarbæ sem tekur við rekstrinum sem reynslusveitarfélag. Vegna þessara aðstæðna var meginmarkmið endurskoðunarinnar staðfesting efnahagsliða. Beitt var hefðbundnum endurskoðunaraðferðum og gerðar þær kannanir á bókhaldi sem nauðsynlegar voru taldar.

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld að frádregnum sértekjum hjá Heilsugæslustöðinni á Akureyri 100,3 m.kr., sem er um 4,3 m.kr. umfram fjárheimildir eða 4,4 %.

Við skoðun á fjárhagsstöðu stofnunarinnar í árslok kom í ljós að viðskiptastaða hennar gagnvart ríkissjóði (eigið fé) var neikvæð um ríflega 4,8 m.kr. Þá var greiðslustaða stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði vegna ársins 1996 neikvæð um 2,5 m.kr.

Tekjur komugjaldasjóðs voru að hluta notaðar til rekstrar stofnunarinnar þó svo skort hafi heimildir til slíks en fjármunum sjóðsins verður aðeins ráðstafað skv. ákvörðun stjórnar hans. Færa ætti eignastöðu komugjaldasjóðs að fjárhæð 1,2 m.kr. sem eign á meðal viðskiptakrafna og jafnframt að færa sömu fjárhæð sem skuld stofnunarinnar við sjóðinn.

Við endurskoðun vegna ársins 1996 kom fram að ekki hafði verið brugðist við nema hluta þeirra athugasemda sem fram komu í síðustu endurskoðunarskýrslu sem var vegna ársins 1993. Þannig hafði afritum

samskiptaseðla ekki raðað í númeraröð, ekki voru notuð fornúmeruð reikningseyðublöð vegna ýmissa tilfallandi tekna og ekki var hafin notkun stimpilklukku. Allt eru þetta atriði sem stuðlað geta að bættu innra eftirliti.

Við skoðun fylgiskjala kom í ljós að allir reikningar voru áritaðir af framkvæmdastjóra og áritanir því fullnægjandi. Vegna reikninga sem greiddir eru um bankalínu vantaði hins vegar fullnægjandi gögn. Nauðsynlegt er að setja sem fylgiskjal í bókhaldi, útskrift vegna greiðslunnar eða ljósrit af þeim reikningi sem verið er að greiða. Þá voru ekki til staðar fullnægjandi gögn eða reikningur vegna greiðslna fyrir aðstöðu heilsugæslunnar á Grenivík.

08-573 Heilsugæslustöðin Vestmannaeyjum

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Heilsugæslustöðvar Vestmannaeyja að frádregnum sértekjum 3,4 m.kr. umfram fjárheimildir eða 16,5%. Sértekjur voru 1,8 m.kr. lægri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 692 þ.kr. umfram og önnur rekstrargjöld 1,1 m.kr. umfram fjárheimildir. Eignakaup voru hins vegar 200 þ.kr. innan heimilda. Meginskýringin á hallanum er óraunhæf hækkun á áætluðum sértekjum stöðvarinnar í fjárlögum ársins 1996. Þá hækkuðu laun í rekstri heilsugæslustöðvarinnar umfram það sem gert var ráð fyrir í fjárlögum og áætlaður sparnaður annarra rekstrargjalda náðist ekki.

Bent var á að gera þyrfti ráðningarsamninga við alla sem hefja störf hjá stöðinni. Þá var gerð athugasemd um að fjarvistaskrá hefði ekki verið færð hjá heilsugæslustöðinni.

Tékkareikningar stofnunarinnar eru yfirfarnir a.m.k. mánaðarlega til að athuga réttmæti færslna. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að bankareikningar séu formlega stemmdir af við yfirlit banka í hverjum mánuði.

Framkvæmdastjóri gefur út ávísanir í nafni stofnunarinnar en í fjarveru hans hafa tveir starfsmenn á skrifstofu heimild til þess. Óheppilegt er með tilliti til innra eftirlits að starfsmenn sem vinna við bókun og launafrágang hafi jafnframt heimild til útgáfu ávísana, en fámenni á skrifstofu gerir það hins vegar óhjákvæmilegt. Slíkt fyrirkomulag gerir þess vegna miklar kröfur til framkvæmdastjóra um eftirlit með öllum greiddum reikningum.

Skuld við Sjúkrahús Vestmannaeyja var 3,8 m.kr. í árslok. Skuldin er aðallega tilkomin vegna viðskipta sem tengjast samrekstri stofnananna en einnig voru dæmi um lánveitingar í formi millifærslna á bankareikningum. Sjúkrahúsið greiddi ennfremur skuld heilsugæslustöðvarinnar við sýslumannsembættið með inneign sinni hjá embættinu. Ríkisendurskoðun telur ekki við hæfi að heilsugæslustöðin safni þannig skuld við sjúkrahúsið.

Bent var á að fá þyrfti heimild til að afskrifa þá reikninga sem talið er vonlaust að innheimta. Ekki er fyrir hendi skrá um eignir heilsugæslustöðvarinnar og þarf að ráða þar bót á. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að framkvæmdastjóri áriti alla reikninga enda þótt hjúkrunarforstjóri geri það einnig.

Gjald sem læknaar taka vegna heimavitjana er skráð á samskiptaseðla stöðvarinnar. Þessar tekjur eru hins vegar einkatekjur læknanna og hafa ekki verið færðar í bókhaldi stöðvarinnar. Ríkisendurskoðun telur að allar tekjur sem innheimtar eru í nafni heilsugæslustöðvarinnar eigi að færast í bókhaldi hennar og að breyta eigi fyrirkomulaginu þannig að læknaar skili þessum tekjum til skrifstofu heilsugæslustöðvarinnar. Bóka eigi tekjurnar á viðskiptareikning viðkomandi læknis og greiða honum þær með reglubundnum hætti, t.d. mánaðarlega. Að öðrum kosti eiga einkatekjur lækna, t.d. vegna vitjana, ekki að innheimtast á samskiptaseðlum heilsugæslustöðvarinnar. Auk þessa var gerð athugasemd við að hluti komugjalda væri ekki lagður í svokallaðan “tíundarsjóð” eins og reglur kveða á um.

09-105 *Ríkislögmaður*

Embætti ríkislögmanns er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir fjármálaráðherra. Ríkislögmaður fer með uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkissjóði. Einnig geta ráðherrar óskað lögfræðilegs álits hans um einstök málefni og hann aðstoðar við vandasama samningagerð. Ríkislögmaður fer með vörn þeirra einkamála fyrir dómstólum og gerðardómum sem höfðuð eru á hendur ríkinu og sókn þeirra einkamála sem ríkið höfðar á hendur öðrum. Ríkislögmaður gerir fyrir hönd ríkisins kröfur einkaréttlegs eðlis í opinberum málum.

Endurskoðun ársreiknings fyrir árið 1996 beindist að því að athuga rekstrarútgjöld stofnunarinnar og voru gerðar þær athuganir á

laungjöldum og öðrum rekstrarútgjöldum sem ástæða þótti til. Sértekjur stofnunarinnar voru athugaðar, m.a. fyrirkomulag innheimtu, bókun tekna og eftirlit með innheimtu. Könnuð var staða dómsmála á árinu, m.a. til að athuga hvort dæmdur málskostnaður skilaði sér í bókhald.

Embættið hefur haldið sig innan ramma fjárheimilda. Hjá embættinu er sjóður sem notaður er til smærri innkaupa. Engin sjóðbók hefur verið færð yfir hreyfingar sjóðsins og þarf að bæta þar úr. Hreyfingar skv. sjóðbók þarf jafnframt að færa í bókhaldið. Ríkisendurskoðun telur að útistandandi kröfur ríkissjóðs vegna dæmds málskostnaðar eigi jafnframt að koma fram í bókhaldi stofnunarinnar.

Stimpilklukka er til staðar hjá embættinu en er ekki notuð af öllum starfsmönnum þess. Í mörgum tilfellum handskrifa starfsmenn komu- og brottfarartíma á kortin. Stimpilklukka þjónar ekki fullkomlega tilgangi sínum ef hún er aðeins notuð af hluta starfsfólks og ef starfsmenn handskrifa í stað þess að láta klukkuna stimpla á kortin eins og til er ætlast. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að færa þurfi fjarvistaskrá fyrir alla starfsmenn stofnunarinnar.

09-999 Kjararannsóknir

Ríkisendurskoðun endurskoðaði ársreikning og rekstur Kjararannsóknarnefndar fyrir árið 1996 án athugasemda, en vill engu að síður benda á nokkur atriði sem betur mega fara.

Í fyrsta lagi er framsetning ársreiknings ekki í samræmi við rekstrarfyrirkomulag það sem er við lýði, þ.e. að Atvinnuleysistryggingasjóður greiði allan kostnað af starfsemi nefndarinnar. Í ljósi þess er í reynd ekkert eigið fé hjá Kjararannsóknarnefnd, en niðurstaða rekstrar flyst á viðskiptareikning Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Ekki verður séð að nefndin nýti sér rammameninga Ríkiskaupa til kaupa á aðföngum eins og ætlast er til. Í undantekningartilfellum eru kostnaðarreikningar áritaðir og samþykktir. Koma þarf á föstu kerfi um hver samþykki tiltekin útgjöld, svo sem yfirvinnu og annan kostnað sem stofnað er til, umfram venjubundna kostnaðarreikninga eins og fyrir rafmagn og hita.

Á fámennum vinnustað er ekki hægt að koma að þeirri verkaskiptingu sem nauðsynleg er með tilliti til innra eftirlits. Ekki er t.d. æskilegt að sami starfsmaður sjái um færslu bókhalds og hafi um leið aðgang að fjármunum, þ.e. móttöku greiðslna og útborganir. Við þessu verður ekki gert en nauðsynlegt er að skipuleggja útgreiðslur og afstemmingu tékkareiknings með þeim hætti að fleiri starfsmenn komi að verkinu. Þannig ættu reikningar að vera áritaðir fyrir greiðslu af þeim sem ábyrgð ber á rekstrinum og til bóta er að afstemming tékkareiknings væri gerð af öðrum en bókkara.

10-511 Fjarskiptaeftirlit ríkisins

Fram til loka árs 1996 starfaði Fjarskiptaeftirlit ríkisins samkvæmt lögum nr. 73/1984, sbr. lög nr. 32/1993. Frá og með árinu 1995 hefur Fjarskiptaeftirlitið starfað sem sjálfstæð stofnun en undir stjórn samgönguráðherra. Með gildistöku nýrra laga nr. 147/1996 sem tóku gildi 1. janúar 1997 yfirtók Póst- og fjarskiptastofnun eignir og skuldir Fjarskiptaeftirlits ríkisins. Samkvæmt lögum þessum tók Póst- og fjarskiptastofnun til starfa 1. apríl 1997 en frá 1. janúar - 31. mars 1997 skyldi samgönguráðuneytið annast þau verkefni sem Póst- og fjarskiptastofnun er falið samkvæmt nýju lögum.

Samgönguráðherra setur gjaldskrá fyrir þjónustu Fjarskiptaeftirlits ríkisins. Fjarskiptaeftirlit ríkisins var í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirði og bókhaldsþjónustu hjá ríkisbókhaldi. Launabókhald var unnið hjá starfsmannaskrifstofu ríkisins.

Undanfarin ár hefur Ríkisendurskoðun framkvæmt fjárhagsendurskoðun hjá Fjarskiptaeftirliti ríkisins. Nokkrar athugasemda koma fyrir ár eftir ár og á árinu 1996 hafði stofnunin ekki enn bætt úr sumum þeirra. Meðal annars hefur Ríkisendurskoðun bent á að bæta þurfi innheimtu útistandandi reikninga. Enn fremur að endurskoða hefði þurft gjaldskrá Fjarskiptaeftirlitsins með tilliti til gjalda og tekna stofnunarinnar en stofnunin hefur skilað umtalsverðum hagnaði undanfarin ár. Ríkisendurskoðun hefur jafnframt bent á að Fjarskiptaeftirlitið hefði þurft að snúa sér til skattfyrivalda til að fá úrskurð um það hvort verktökum sem sinna eftirliti fyrir stofnunina beri að reikna virðisaukaskatt á þá reikninga sem þeir senda stofnuninni til greiðslu. Sumir verktakanna innheimtu ekki virðisaukaskatt af þessum viðskiptum. Stofnunin hefur enn ekki sinnt ofangreindum athugasemdum.

Innstæður á banka- og póstgíróreikningum námu samtals um 17,2 m.kr. í árslok 1996. Samkvæmt umburðabréfi fjármálaráðuneytisins (nr. 3/1996) er stofnunum sem eru í greiðsluþjónustu ríkisins gert að skila mánaðarlega sértekjum sem þær afla. Ríkisendurskoðun fór því fram á að inneignum allra bankareikninga verði skilað til ríkisféhirðis.

Við endurskoðun skammtímakrafna kom í ljós að talsverðu munar á niðurstöðu viðskiptamannabókhalds sem fært er hjá stofnuninni samanborið við stöðu viðskiptamanna í bókhaldskerfi ríkisins (BÁR) eða um 17,3 m.kr. Á þessu eru nokkrar skýringar en eðlilegt er að fullt samræmi sé þarna á milli. Ennfremur kom í ljós að innheimtu krafna hafði ekki verið fylgt eftir sem skyldi. Á meðal viðskiptakrafna eru nokkrir viðskiptamenn sem hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota. Var stofnuninni bent á að afskrifa þær kröfur sem eru sannanlega tapaðar. Jafnframt var minnt á að leita þarf skriflegs samþykkis Ríkisendurskoðunar fyrir afskrift viðskiptakrafna.

Eignaskrá hafði ekki verið uppfærð frá árinu 1994. Lögð var áhersla á að henni yrði framvegis haldið við og hún send ríkisbókhaldi og ríkisendurskoðun árlega.

Ríkisendurskoðun telur að margar þær athugasemdir sem gerðar hafa verið við bókhald og reikningsskil Fjarskiptaeftirlits ríkisins þurfi að taka til athugunar hjá nýrri stofnun, þ.e. Póst- og fjarskiptastofnun, þar sem sú stofnun yfirtekur bókhald, eignir og skuldir Fjarskiptaeftirlits ríkisins.

11-203 Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins

Á árinu 1996 námu rekstrargjöld Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarins umfram sértekjur 55,9 m.kr. Fjárheimildir ársins námu 54,1 m.kr. Þannig að stofnunin var 1,8 m.kr. yfir fjárheimildum eða sem nam rúmum 3%.

Mismunur milli efnahagsreiknings stofnunarinnar og uppfærslu efnahags í ríkisreikningi nam um 5,5 m.kr. Leiðréttu þarf þennan mismun sem fyrst þannig að samræmi sé milli efnahagsreiknings stofnunarinnar og uppfærslu efnahags samkvæmt ríkisreikningi.

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi nokkur atriði í sambandi við eftirlit með launagreiðslum stofnunarinnar, s.s. áritanir vegna yfirvinnu, heimildir til að breyta stimplun á klukkukortum og fjarvistaskráningu.

Dæmi voru um gjaldfærslur samkvæmt ljósriti af reikningum. Þau ljósrit voru í nokkrum tilfellum ógreinileg og ekki árituð sem skildi, skýringar fylgdu heldur ekki á því hvers vegna greitt væri samkvæmt ljósritum. Þá voru dæmi um að reikningar fylgdu ekki gjaldfærslum. Ríkisendurskoðun benti á að hvorki bæri að greiða fyrir vörur né þjónustu nema samkvæmt greinilega sundurliðuðum frumritum reikninga þannig að ljóst væri hvað keypt er hverju sinni. Strimill sjóðsvélar skal fylgja staðgreiðslunótum. Ef gjaldfæra þarf samkvæmt ljósritum ber að skrá hvers vegna. Gæta þarf þess að gjöld séu gjaldfærð á réttar tegundir og á rétt ár án tillits til þess hvort þau séu ógreidd um áramót.

Forstjóri skal gefa út ferðaheimildir fyrir alla starfsmenn stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun leggur til að stjórnarformaður stofnunarinnar áriti ferðareikninga vegna ferða forstjóra erlendis.

Ríkisendurskoðun minnir á reglur fjármálaráðuneytis nr. 39/1992 um greiðslur ferðakostnaðar á vegum ríkisins en reglur þessar hefur stofnunin ekki virt sem skyldi.

Í árslok 1996 nam fyrirframgreiddur kostnaður 144 þ.kr., og er þar að stærstum hluta um að ræða ofgreidd laun frá fyrri árum til starfsmanna sem látið hafa af störfum. Stofnuninni var bent á að reyna með öllum tiltækum ráðum að innheimta þessar skuldir. Þá var bent á að ekki væri heimilt að greiða starfsmönnum upp í laun og óheimilt væri að lána starfsmönnum til tækjakaupa.

Útbúa þarf eignaskrá fyrir stofnunina sem inniheldur allar eignir stofnunarinnar en ekki aðeins rannsókn- og mælitæki.

14-201 Náttúruverndarráð

Náttúruverndarráð sem starfaði skv. eldri lögum var lagt niður í árslok 1996 og í kjölfarið sett á laggirnar nýtt Náttúruverndarráð og Náttúruvernd ríkisins, sem tekur við meginverkefnum Náttúruverndarráðs hins eldra. Nýtt Náttúruverndarráð verður nokkurs konar ráðgjafanefnd sem sinnir m.a. ráðgjöf fyrir umhverfisráðuneyti og Náttúruvernd ríkisins.

Á árinu 1996 voru rekstrargjöld Náttúruverndarráðs 65,2 m.kr. umfram tekjur sem er 4,4 m.kr. umfram heimildir eða 7,3%. Greiðslustaða stofnunarinnar vegna ársins 1996 var neikvæð um 5,2 m.kr. Á árinu 1995 var einnig nokkur halli á rekstri stofnunarinnar. Ljóst er að grípa þarf til aðgerða þannig að Náttúruvernd ríkisins, sem tekur við meginverkefnum Náttúruverndarráðs, nái að rétta af þennan hallarekstur.

Eiginfjárstaða stofnunarinnar þegar rekstri hennar lauk undir núverandi fjárlaganúmeri var jákvæð um 3,4 m.kr. Eignir Friðlýsingarsjóðs á bankabók og í verðbréfum námu 4,5 m.kr. í árslok 1996 en sjóðurinn átti auk þess minniháttar eignir sem færðar voru á meðal útistandandi krafna Náttúruverndarráðs. Er eigið fé stofnunarinnar þegar eignir Friðlýsingarsjóðs hafa verið dregnar frá, var því neikvætt um nálægt 1,1 m.kr. Greiðslustaða gagnvart ríkissjóði var í árslok 1996 neikvæð um 5,2 m.kr. og var því endanleg staða stofnunarinnar án eigna Friðlýsingarsjóðs neikvæð um nálægt 6,3 m.kr.

Á undanförunum árum hefur umsjón með viðskiptareikningum stofnunarinnar verið ófullnægjandi, sérstaklega hvað varðar útistandandi kröfur. Ganga þarf frá ófrágengnum kröfum í viðskiptabókhaldi með því að innheimta þær eða afskrifa eftir því sem við á.

Skilum virðisaukaskatts bar ekki saman við bókhald. Gera verður viðeigandi leiðréttingar á bókhaldi og skila leiðréttingarskýrslu ef með þarf, þannig að bæði skil og bókfærsla virðisaukaskatts hjá stofnuninni vegna ársins 1996 verði rétt.

Á árinu 1996 var tekin saman eignaskrá fyrir skrifstofu og þjóðgarðinn í Jökulsárgljúfrum. Eignaskráningu fyrir þjóðgarðinn í Skaftafelli lauk á árinu 1997. Eignaskrár þjóðgarðanna hafa ekki verið staðfestar af fjármálastjóra eins og æskilegt væri.

Friðlýsingarsjóður sem starfar innan vébanda stofnunarinnar varð ekki sjálfstæður lögaðili fyrr en með útgáfu reglugerðar um sjóðinn á árinu 1997. Á meðan hið eldra Náttúruverndarráð starfaði var sjóðurinn því í raun eins og hvert annað viðfangsefni í rekstri stofnunarinnar. Unnið er að því að fara yfir stöðu Friðlýsingarsjóðs og munu eignir og skuldbindingar hans færast til hins nýja Náttúruverndarráðs.

Stofnunin aflar töluverðra sértekna og fer sölustarfsemi fram í þjóðgörðum, á friðlýstum svæðum, á skrifstofu og í tengslum við

sýningarsal sem stofnunin tekur þátt í að reka við Mývatn (gestastofa). Tekjukerfi stofnunarinnar er í meginatriðum fullnægjandi en stærstur hluti tekna er skráður í sjóðvélar. Þó þarf að gera endurbætur á ákveðnum þáttum tekjuskráningarkerfisins og skoða möguleika á aukinni tölvu-væðingu þess.

Stimpilklukka var sett upp hjá stofnuninni á árinu 1996. Eftirlit með fjarvistum byggist á skráningu í stimpilklukkukerfið. Jafnframt þarf að skrá fjarvistir á þar til gerð eyðublöð.

22-872 *Lánasjóður íslenskra námsmanna*

Eftir að gengið hafði verið frá ársreikningi sjóðsins fyrir árið 1996 voru samþykkt lög nr. 67/1997 um breytingu á lögum nr. 21/1992 um lánasjóðinn. Í 12. gr. þessara laga segir m.a.:

„Þá gildir endurgreiðsluhlutfallið 4,75% einnig gagnvart þeim sem tóku lán frá árinu 1992 með endurgreiðsluhlutfallið 5-7%.“

Ákvæði þetta mun hafa verulega þýðingu fyrir mat á endurgreiðsluvirði útistandandi námslána sjóðsins. Afskriftasjóður veittra lána er miðaðar við að 5-7% endurgreiðslur á þeim 10,9 milljörðum króna sem útistandandi voru í árslok 1996. Ljóst er að við uppgjör á ársreikningi ársins 1997 þarf að taka tillit til þessarar breytingar og leggja sérstakt framlag í afskriftasjóð vegna hennar. Vera kann að þörf fyrir þetta sérstaka framlag í afskriftasjóð minnki vegna þess að hækkun kaupmáttar ráðstöfunartekna vegna áhrifa hagvaxtar eru mun meiri en langtímaforsendur gera ráð fyrir.

Í febrúar 1997 var sjóðnum veitt skuldbreyting á þeim lánum sem báru hæstu vextina. Skuldbreytingin var afturvirk til síðasta gjalddaga á árinu 1996 og náði til 16 lána sem tekin voru á tímabilinu 1991-1992 og voru eftirstöðvar þeirra um síðustu áramót tæpir 3,5 milljarðar króna. Meðalvextir á teknum lánum sjóðsins fyrir skuldbreytingu voru 6,17% en eftir skuldbreytingu lækkuðu meðalvextir tekinna lána í 5,8%. Tekið var tillit til þessa í ársreikningi sjóðsins fyrir árið 1996.

23-101 Fríhöfnin á Keflavíkurlflugvelli

Ríkisendurskoðun endurskoðaði bókhald og reikningsskil Fríhafnarinnar á Keflavíkurlflugvelli vegna ársins 1996. Endurskoðunin var unnin á þann hátt að efnahagsliðir voru skoðaðir, sjóður talinn um áramót, úrtakstalning var gerð á vörubirgðum og afstemmingar á bankareikningum sannreynðar. Ekki var framkvæmd fylgiskjalaskoðun á gjaldareikningum en slík skoðun hefur farið fram s.l. ár.

Meðalveltuhraði birgða var 5,5 á árinu 1996 og hafði aukist um 19% frá árinu áður. Miðað við veltuhraða birgðanna tekur það að meðaltali um 65 daga að selja þær. Rýrnun vörubirgða á árinu 1996 nam um 8,5 milljónum króna eða sem nemur 0,32% af vörusölu og hafði þá lækkað úr 0,41% frá árinu áður.

Tafla 28 Vörusala og rýrnun hjá Fríhöfninni 1996

Vöruflokkur (í m.kr.)	Sala	Rýrnun	Hlutfall af sölu
Áfengi	555	1,5	0,27%
Tóbak	224	1,0	0,45%
Sælgæti	387	0,3	0,09%
Ilmvötn	530	1,4	0,26%
Postulín/kristall	6	0,1	1,12%
Tæki	649	2,2	0,34%
Úr og skartgripir	74	0,3	0,35%
Ýmsar vörur.	175	1,7	0,95%
Samtals	2.600	8,5	0,33%

Vörutalning fór fram í apríl 1997 í öllum deildum Fríhafnarinnar og á aðallager. Talin voru 132 vörunúmer samkvæmt úrtaki. Helstu niðurstöður talningarinnar voru að mismunur reyndist á 59 vörunúmerum eða í 45% tilfella, en var 30% við síðustu talningu.

Heildartekjur Fríhafnarinnar jukust um tæplega 378 m.kr., þar af jókst vörusala um tæplega 388 m.kr. eða sem nemur tæplega 18%. Tekjur af umboðs- og sölulaunum lækkuðu verulega eða sem nam 11,5 m.kr. sem á rætur að rekja til aukinnar samkeppni frá Euro Tax Free sem hóf starfsemi á árinu. Fríhöfnin hafði áður verið eini aðilinn sem endurgreiddi virðisaukaskatt til erlendra ferðamanna.

Meðalálagning á árinu 1996 var um 55% og hafði lækkað um liðlega 25% frá árinu áður. Lækkunin má að mestu leyti rekja til álagningar áfengisgjalds í tolli sem er nú komið inn í innkaupsverð áfengis að fullum þunga.

Hagnaður ársins nam rúmum 493 millj. króna og hafði lækkað um rúmar 91 m.kr. eða tæp 15%. Ástæða þessarar lækkunar má að mestu leyti rekja til þess að á þessu ári greiddi Fríhöfnin áfengisgjald að fjárhæð 148 m.kr. Hagnaðurinn var allur greiddur út til ríkissjóðs í formi arðs að fjárhæð tæplega 502 m.kr., en mismunurinn á greiðslu arðsins og hagnaðar var tekin af eigin fé Fríhafnarinnar.

25-911 *Próunarsjóður sjávarútvegsins*

Próunarsjóð sjávarútvegsins, sem starfar eftir lögum nr. 92/1994, hefur það hlutverk að stuðla að aukinni arðsemi í sjávarútvegi. Sjóðnum er ætlað að veita styrki til úreldingar fiskiskipa til að afkastageta fiskiskipastólsins verði í sem mestu samræmi við afrakstursgetu nytjastofna sjávar. Sjóðurinn getur einnig keypt fiskvinnslustöðvar og framleiðslutæki þeirra, veitt lán og ábyrgðir til nýsköpunar í sjávarútvegi og greitt fyrir þátttöku sjávarútvegsfyrirtækja í verkefnum erlendis.

Á árinu 1996 greiddi sjóðurinn 161 styrk til afskráningar krókabáta samtals að fjárhæð 440 milljónir króna og 11 styrki til afskráningar aflamarksbáta samtals að fjárhæð 5,4 milljónir króna. Til viðbótar voru í árslok 1996 ógreidd styrkloforð vegna 79 fiskiskipa samtals að fjárhæð 259 milljónir króna. Sjóðurinn hefur frá árinu 1994 veitt styrki til afskráningar alls 428 fiskiskipa, samtals að fjárhæð 2,7 milljarðar króna.

Sjóðurinn keypti á árinu 1996 þrjú fiskverkunarhús. Kostnaður vegna þeirra kaupa nam 31,1 m.kr. en á móti fengust 23,5 m.kr. við sölu húsanna til óskyldrar starfsemi. Í lok árs 1996 voru óafgreiddar 22 umsóknar vegna úreldingar fiskvinnsluhúsa.

Á árinu 1996 varð 135 m.kr. hagnaður af rekstri sjóðsins en til samanburðar var hagnaðurinn 178 m.kr. á árinu 1995. Próunarsjóðsgjald sem á árinu 1996 var lagt á úthlutaðar aflaheimildir fiskiskipa skilaði sjóðinum aukalega 477,5 m.kr. Ennfremur má geta þess að 220 m.kr. voru tekjufærðar af afskriftarreikningi sem rekja má til betri afkomu sjávarútvegsfyrirtækja og haldbetri trygginga vegna útlána sjóðsins.

Bókfært virði allra eigna sjóðsins nam 6,9 milljörðum króna í árslok 1996. Skuldir voru á sama tíma tæpir 9,7 milljarðar króna þannig að eigið fé var neikvætt um tæpa 2,8 milljarða króna. Neikvæð eiginfjárstaða á rætur að rekja til mikilla styrkveitinga á þeim tíma sem sjóðurinn hefur starfað.

Fram hefur komið að stjórn sjóðsins telur að rétta megi af hag sjóðsins með þeim tekjum sem honum eru tryggðar skv. lögum og að ekki sé nauðsynlegt að grípa til sértækra aðgerða til þess að auka tekjur hans.

27-270 *Byggingarsjóður ríkisins, húsbrefadeild*

27-271 *Byggingarsjóður ríkisins*

27-272 *Byggingarsjóður verkamanna*

Samanlagt tap Byggingarsjóðs ríkisins, Byggingarsjóðs verkamanna og Húsbrefadeildar nam 965 milljónum króna á árinu 1996 samanborið við 1,3 milljarða króna árið 1995. Vaxtagjöld umfram vaxtatekjur sjóðanna voru á árinu 784 milljónir króna sem er 81 milljón króna hærri fjárhæð en árið áður. Aðrar rekstrartekjur voru 211 milljónir króna sem er áþekkt og árið á undan. Framlag í afskriftareikning útlána hækkaði um 32 milljónir króna.

Útlán sjóðanna og húsbrefadeildar jukust um 8,9% á árinu 1996. Eigið fé í árslok 1996 nam samtals um 24,9 milljörðum króna. Hlutfall eigin fjár af niðurstöðutölu efnahagsreiknings var í árslok 12,2%.

Á árinu 1996 gerði Ríkisendurskoðun sérstaka stjórnsýsluendurskoðun á ýmsum þáttum í rekstri Húsnæðisstofnunar ríkisins og var skýrsla um hana gefin út í október 1996. Athugun þessi náði m.a. til umsýslu stofnunarinnar með lánveitingum, aðstoð vegna greiðsluferfiðleika, innheimtu lána og hagsmunagæslu í sambandi við hana, rekstrarkostnaðar stofnunarinnar og fjárhagsstöðu byggingarsjóðanna. Niðurstaðan af þessari úttekt var sú að enda þótt Húsnæðisstofnun ríkisins að flestu leyti tekist að sinna þeim verkefnum sem stofnuninni eru falin, væru engu að síður ákveðin atriði sem ástæða væri til að breyta. Þetta átti m.a. við um eftirlit með afgreiðslu lánsúmsókna og innheimtukerfi stofnunarinnar. Einnig var lagt til að látið yrði reyna á hvort útboð á einstökum starfsþáttum gætu lækkað rekstrarkostnað.

Húsnæðisstofnun hefur sent frá sér greinargerð sem dagsett er í september 1997. Í henni kemur fram hvernig stofnunin hefur brugðist við þeim athugasemdum og ábendingum sem gerðar voru í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Forsvarsmönnum Húsnæðisstofnunar reiknast svo til að af 70 athugasemdum í skýrslu Ríkisendurskoðunar hafi Húsnæðisstofnun þegar tekið tillit til og hrint í framkvæmd 24 og að til viðbótar sé unnið að 11. Stofnunin hyggst þannig taka tillit til helmings þeirra athugasemda sem

gerðar voru. Af þeim athugasemdum sem eftir standa, þá sé stofnunin ýmist ekki sammála þeim og taki því ekki tillit til þeirra (11 athugasemdir), telji þær eigi við aðra en stofnunina (10 athugasemdir) eða telji ekki á sínu valdi að framkvæma þær (14 athugasemdir).

Það er að mati Ríkisendurskoðunar mjög jákvætt og öðrum stofnunum til eftirbreytni hvernig Húsnæðisstofnun hefur tekið á athugasemdum sem gerðar voru við stjórnsýsluendurskoðunina.

27-984 *Atvinnuleysistryggingasjóður*

Við endurskoðun á rekstri og ársreikningi Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna ársins 1996 voru efnahagsliðir staðfestir, farið yfir innra eftirlit og hvernig unnið hefur verið úr ábendingum í endurskoðunarskýrslu síðasta árs. Þá var skoðað úrtak fylgiskjala vegna rekstrar á árinu. Ekki var farið í skoðun á útgreiðslum og afgreiðslu atvinnuleysisbóta eins og gert var í endurskoðun vegna áranna 1994 og 1995.

Á árinu minnkuðu bótagreiðslur sjóðsins í fyrsta skipti frá árinu 1989. Atvinnuleysi fer því minnkandi. Kostnaður við rekstur sjóðsins jókst þrátt fyrir það úr 149,6 m.kr. á árinu 1995 í 162,3 m.kr. á árinu 1996.

Starfsmönnum fjölgaði úr 16 í 20 á skrifstofu vinnumála, aðallega vegna verkefna hjá Atvinnuleysistryggingasjóði. Launakostnaður hefur því vaxið frá fyrra ári í heild og yfirvinnugreiðslur sömuleiðis. Á sama tíma hafa bótagreiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs minnkað.

Á árinu var farið yfir innra eftirlit, skoðaður aðgangur að kerfum og verðmætum á skrifstofunni í Reykjavík. Segja má að fyrri ábendingum hafi verið sinnt, en þörf er á að fylgjast stöðugt með að aðgreiningu starfa sé viðhaldið og þess gætt að fleiri en einn starfsmaður komi ávallt að hverri aðgerð.

Skoðuð var fjárstýring og verður ekki annað séð en þau mál séu í góðu horfi. Haldið hefur verið áfram á þeirri braut að tölvuvæða afgreiðslu bóta og skráningu vinnumiðlana. Með fækkun úthlutunarnefnda hefur tölvuvæðingin verið gerð auðveldari. Gæta þarf að vernd persónuupplýsinga en jafnframt ber að nýta sér kosti upplýsingatækninnar til að koma í veg fyrir misnotkun bótakerfisins.

29-101 Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins

Í sjóðum verslunarinnar og á nokkrum bankareikningum eru smærri mismunir sem safnast hafa upp á liðnum árum. Í flestum tilvikum liggur fyrir skýring á tilurð þeirra. Lagt var til að á árinu 1997 yrðu þeir allir færðir út.

Niðurstöður birgðatalningar leiddu einungis minniháttar frávik í ljós. Frágangi ferðareikninga vegna utanlandsferða er í nokkru áfátt. Afrit far-seðla eiga ávallt að fylgja ferðauppgjöri. Í notkun eru reikningseyðublöð sem ekki uppfylla þær formkröfur sem gerðar eru í dag. Hanna þarf og prenta ný eyðublöð.

Breytinga er þörf á skipulagi innra eftirlits. Með aukinni dreifingu starfa í bókhaldi má koma við innbyggðu eftirliti á færslum og fjármunum. Ekki hafa komið fram neinar vísbendingar um að ekki sé þar vel og samviskusamlega unnið, en sjálfsagt er að haga hlutum þannig með aðgreiningu verkþátta að ávallt sé fleiri en einn aðili sem annist verk og myndi þannig innra eftirlitskerfi.

Kanna þarf hvort fá megi haldbetri útskriftir úr bókhaldskerfinu og ef til vill hvort þörf sé á að endurskipuleggja deilda- og viðfangaskipan í fyrirtækinu. Jafnframt þarf að bæta úr skráningu eigna í eignaskrá.

29-103 Ríkiskaup

Við endurskoðun á rekstri og ársreikningi Ríkiskaupa vegna ársins 1996 voru efnahagsliðir staðfestir, skoðuð úrtök fylgiskjala vegna rekstrar og gert yfirlit yfir aðgreiningu starfa hjá starfsmönnum og hvernig aðgangseftirliti er háttað, bæði vegna húsnæðis, tölvukerfa og annarra verðmæta. Svo sem verið hefur undanfarin ár var drjúgum tíma varið í umfjöllun viðskiptareikninga og afstemmingarvinnu sem verið hefur í gangi frá árinu 1993.

Mikilvægt er að ljúka afstemmingu viðskiptareikninga. Í nokkrum tilvikum liggur afstemming fyrir en málum er ekki lokið á milli stofnana þrátt fyrir það. Ganga þarf í að fá eldri skuldir uppgerðar.

Vörubirgðir eru orðnar mjög litlar, en nokkur hluti birgðanna er illseljanlegur og er að renna út á tíma. Æskilegt er að gera átak í því að koma í verð þeim eftirstöðvum sem til eru.

Frágangi ferðareikninga var áfátt, afrit farseðla var ekki með ferðareikningum og heimild ráðuneytis ekki heldur. Í einu tilviki var ferðareimild þó með greiðsluskjali vegna dagpeninga.

Afla þarf staðfestingar skattyfirvalda á því hvort meðhöndlun virðisaukaskatts við sölu notaðra muna sé í samræmi við virðisaukaskattslög. Fara þarf yfir skiptingu starfa á skrifstofu með það í huga að eðlileg aðgreining starfa verði gerð með tilliti til innra eftirlits. Loks var gerð athugasemd við að eignaskrá var ekki til staðar og var mælt til þess að hún yrði búin til hið fyrsta.

30-101 *Póst og símamálastofnunin*

Þar sem starfsárið 1996 er hið síðasta í sögu Póst- og símamálastofnunarinnar var megináhersla lögð á endurskoðun efnahagsreikningsins en hann er lagður til grundvallar stofnefnahagsreikningi Pósts og síma hf.

Í fyrsta sinn er í þessum ársreikningi áfallið óhafið orlof að fjárhæð 245 m.kr. fært til gjalda og mótbókað sem skammtímaskuldir. Einnig er í fyrsta sinn færður afskriftarsjóður viðskiptakrafna að fjárhæð 280 m.kr. og var fjárhæðin gjaldfærð á rekstrarreikningi.

Þá hefur arður að fjárhæð 860 m.kr. sem inna á af hendi til ríkissjóðs samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1997 verið færður upp sem skammtímaskuld og mótbókuð á höfuðstól. Þessi færsla er til viðbótar sams konar færslu að sömu fjárhæð samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1996.

Samkomulag tókst með fjármálaráðherra og undirbúningsnefnd, sbr. 7. gr. laga nr. 103/1996 um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunarinnar, um að gefið verði út skuldabréf til 25 ára með 6% vöxtum með jöfnum árlegum greiðslum á næstu 25 árum til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Lífeyrisskuldbindingin í árslok 1996 nam um 10,1 milljarði króna en var færð niður í 6,0 milljarða króna. Niðurfærslan á sér tvær skýringar. Annars vegar lækkaði skuldbindingin um 2,4 milljarða króna vegna núvirðingar með 6% vöxtum í 25 ár. Hins vegar tók ríkissjóður yfir 1,7 milljarða króna af skuldbindingunni.

Ákveðið var að þessi samningur kæmi til framkvæmda í árslok 1996 og kæmi þar með inn í ársreikning Póst- og símamálastofnunarinnar.

Þessar breytingar á ársreikningnum hafa í för með sér bættu afkomu ársins sem nemur 521 m.kr. Jafnframt eru veltufjármunir rúmlega 1,0 milljarði króna hærri en ella og skammtímaskuldir tæplega 1,4 milljörðum króna hærri. Langtímaskuldir lækka um rúmlega 4,1 milljarð króna og eigið fé hækkar um 3,8 milljarða króna.

Samkvæmt lögum um Póst og síma hf., nr. 103/1996, tekur hlutafélagið yfir allan rekstur Póst- og símamálastofnunarinnar, eignir hennar, skuldir og skuldbindingar frá og með 1. janúar 1997.

Rekstrartekjur ársins 1996 urðu um 13,1 milljarður króna samanborið við 11,1 milljarð króna árið áður. Hækkun tekna milli ára nam því tæplega 17,5%. Tekjur vegna símaþáttarins í rekstrinum námu tæpum 10,4 milljörðum króna árið 1996 samanborið við tæplega 8,6 milljarða króna árið áður. Hækkun milli ára nam rúmlega 20,7% en 8,6% að frádregnum afskurði símatekna um áramót en hann var gerður í fyrsta sinn um áramótin 1996/1997. Tekjur vegna pósthjónustu námu um 2,7 milljörðum króna á árinu 1996 samanborið við 2,6 milljarða króna árið áður. Hækkun milli ára nam tæplega 6,6%.

Rekstrargjöld að meðtöldum fyrningum og kostnaðarverði seldrar vöru símaþáttar nam 11,1 milljarði króna á árinu 1996 á móti 10,1 milljarði króna árið áður. Hækkun þessara gjalda nam 10,2% milli ára. Rekstrarhagnaður fyrir fjármagnshreyfingar var því tæplega 2,0 milljarðar króna á árinu 1996 en var rúmlega 1,0 milljarður króna árið áður. Hagnaður stofnunarinnar var tæplega 2,1 milljarður króna árið 1996 en var tæplega 1,1 milljarður króna árið áður.

Tekjuaukning milli ára hjá Pósti og síma skýrist að hluta af aukningu umsvifa og hluta af breytingum á gjaldaskrá, bæði til hækkunar og lækkunar. Þá hafði afskurður símatekna um áramót í för með sér hækkun á tekjum ársins um 1,0 milljarður króna eins og fyrr segir.

Reikningaútgáfa vegna erlendra viðskipta var ekki í neinu heildstæðu reikningaútgáfukerfi. Verið er að vinna að lausn þessa máls. Ítrekað hefur verið gagnrýnt að reikningar eru í tilteknum tilvikum tvíútgefnir. Annar reikningurinn er gefinn út í afgreiðslukerfi póst- og símstöðva og er svo notaður sem frumgagn fyrir hinum síðari en sá er gefinn út á A-gírósedli.

Hætta er á að tekjur verði tvífarðar og einnig er þessi aðferð andstæð góðri reglu við reikningaútgáfu. Þá hefur ítrekað verið lagt til að útgáfu- og innheimtukerfi símareikninga verði endurskoðað og fært til nútímalegra horfs. Ýmsir starfsmenn stofnunarinnar hafa bent á að kerfi þessi eru vel við aldur og því kominn tími til endurskoðunarinnar. Þær takmörkuðu breytingar sem gerðar hafa verið á kerfunum breyta þar litlu.

Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega að þessu sinni skil á milli gíróreikninga og bókhaldsins. Niðurstaðan er sú að nokkuð er um að fjárhæðir sem eru lagðar inn á gíróreikninga rétt fyrir árslok skila sér fyrst í bókhald eftir áramót. Myndast því mismunir af þessum sökum. Þetta er þó í litlum mæli og skeykir uppgjör mjög óverulega. Ríkisendurskoðun leggur þó til að stofnunin lagfæri þetta í framtíðinni.

Lagt er til að stofnunin endurskipuleggi feril vanskilainnheimtunnar með það að markmiði að minnka umfang lögfræðinheimtunnar. Telja verður að stofnunin geti sjálf lokið ýmis konar vanskilainnheimtu án aðstoðar lögfræðinga.

Skuldabréf sem komin eru til vegna sölu búnaðar Póst- og símamála- stofnunarinnar námu 29,7 m.kr. í árslok 1996. Endurskoðunin náði til allra bréfanna. Skuldabréf sem greitt er af í gegnum greiðslukortafyrirtæki voru öll í skilum. Því er öðru vísi farið þegar um skuldabréf með sjálfskuldarábyrgð er að ræða. Af 132 slíkum bréfum voru 63 í fullum skilum en 69 í vanskilum. Hluti þeirra bréfa sem í skilum voru voru ekki komin á fyrsta gjalddaga. Eindregið er lagt til að hætta viðskiptum þar sem greitt er með skuldabréfum með sjálfskuldarábyrgð vegna mikilla vanskila.

Við birgðir að Jörfa eru ekki gerðar neinar athugasemdir. Varðveisla birgða þar og umgengni hefur farið batnandi ár frá ári síðustu árin og er nú til fyrirmyndar. Frávik milli talins efnis og bókaðs efnis eru almennt lítil.

Á Sölvhólsgötu eru birgðir notendabúnaðardeildar. Eins og árið áður eru gerðar athugasemdir við birgðahaldið. Ástæða er til að hafa athugasemdirnar skarpari nú en endranær, þar sem ástand er nú mun lakara en áður. Aðalendurskoðun Póst- og símamálastofnunarinnar annaðist að mestu talningar á birgðum um áramót en með aðstoð Ríkisendurskoðunar. Úrvinnsla talningarinnar var alfarið í höndum aðalendurskoðunarinnar. Niðurstöður úr sérstakri skýrslu deildarinnar eru þær helstar að skipulagsleysi ríki í verkaskiptingu og stjórnun. Umgengni er ábótavant og

óreiða og skipulagsleysi er í meðferð birgða. Boðleiðir eru í ólagi og bókhald og fylgiskjöl ófullnægjandi. Birgðir eru taldar of miklar miðað við viðskiptaveltu. Í heildina tekið eru villur og vandamál það mikil að tafarlaust verður að bregðast við.

Póst- og símamálastofnunin hafði ekki fært til gjalda hjá sér 5% hlutdeild í kostnaði vegna viðfangsefna í þágu Alþjóðaflugþjónustunnar. Samningur milli ríkisstjórnar Íslands og Alþjóðaflugmálastjórnarinnar kveður á um að þessi hlutdeild sé borin af hlutaðeigandi aðilum eins og Póst- og símamálastofnuninni en þeir eru taldir hafa hag af þessum viðskiptum. Samkomulag hefur nú náðst um að stofnunin beri nefnda 5% hlutdeild árána 1991 - 1996 og hefur verið tekið tillit til þess.

Televerket í Noregi reisti á sínum tíma jarðstöð að Eik í Noregi. Fimm Norðurlandþjóðir hafa gert með sér samning um notkun og notkunarrétt á stöðinni. Árlega greiða þjóðirnar hluta í kostnaði vegna afskrifta, reksturs og viðhalds. Póst- og símamálastofnunin hefur eignfært "eignarhluta" sinn fram til þessa en eignauppfærslan er í engu samræmi við ákvæði sammingsins en samkvæmt honum ber að gjaldfæra framlag í rekstrarreikning. Er því eignahlutinn frá 1995 að fjárhæð 3,8 m.kr. gjaldfærður.

Á árinu 1995 gerðist Póst- og símamálastofnunin aðili að EUROGIRO og nam eignarhlutinn í árslok 1996 2,6 m.kr. Tók þessi þjónusta, sem rekin er af Póstgíróstofunni, til starfa síðari hluta ársins 1995. Við athugun seint á því ári á því hvort Póstgíróstofan standist lágmarkskröfur sem krafist er af EUROGIRO, kom í ljós að svo var ekki. Seint á árinu 1996 kom fram við endurskoðun að Póstgíróstofan stóðst þá heldur ekki lágmarkskröfur EUROGIRO. Póstgíróstofan verður að gefa út formlega neyðaráætlun vegna óvæntra bilana eða utanaðkomandi áfalla. Ríkisendurskoðun mælist til að Póstgíróstofan taki af skarið og bæti úr því sem bæta þarf og uppfylli a.m.k. lágmarkskröfur þær sem gerðar eru til reksturs slíkrar þjónustu.

Skattfyrvöld hafa úrskurðað um virðisaukaskattskyldu af tilteknum pósttekjum, sem Póst- og símamálastofnunin hefur ekki viljað fallast á. Færðar eru til eignar 12,6 m.kr. sem stofnunin greiddi vegna þessa máls. Málið er til meðferðar hjá Skattstofu Reykjavíkur og er ólokið.

Stofnefnahagsreikningur Póst og síma hf.

Stofnefnahagsreikningur Pósts og síma hf. hinn 1. janúar 1997 er byggður á efnahagsreikningi Póst- og símamálastofnunarinnar hinn 31. desember 1996 að viðbættum þeim breytingum á fastafjármunum sem sérstök matsnefnd á vegum samgönguráðuneytisins, sbr lög nr 103/1996, lagði til. Þá gerðu undirbúningsnefnd að stofnun hlutafélagsins um Póst- og síma-
málastofnunina annars vegar og fjármálaráðherra hins vegar með sér sam-
komulag um að Póstur og sími hf. gæfi út veðskuldabréf til Lífeyrissjóðs
starfsmanna ríkisins að fjárhæð 6 milljarðar króna til greiðslu á lífeyris-
skuldbindingum.

Ríkisendurskoðun endurskoðaði og áritaði efnahagsreikning og rekstrar-
reikning Póst- og símamálastofnunarinnar fyrir árið 1996. Fjárhæðir stofn-
efnahagsreikningsins endurspeglar þær fjárhæðir að frátöldum fjárhæðum
hinnar sérstöku matsnefndar á vegum samgönguráðuneytisins. Ofanefnd
skuld við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins var færð upp í efna-
hagsreikningi Póst- og símamálastofnunar í árslok 1996.

Breytingar á fjárhæðum eignamegin á efnahagsreikningi í árslok 1996
samkvæmt ákvörðun hinnar sérstöku matsnefndar að teknu tilliti til
endurmats til ársloka 1996 og að frádregnum afskriftum á árinu 1996 eru
sem hér segir í krónum:

Varanlegir rekstrarfjármunir í einkarétti	1.350.867.803
Varanlegir rekstrarfjármunir í samkeppnisrekstri	156.065.535
Hans Hals safnið	(1.877)
Samtals	<u>1.506.931.461</u>

Breytingar á fjárhæðum á eiginfjárreikningum í efnahagsreikningi í árslok
1996 eru sem hér segir í krónum:

Eigið fé í árslok 1996	9.835.494.007
Hlutafé á stofnfundi Pósts og síma hf.	(7.446.204.583)
Varasjóður á stofnfundi Pósts og síma hf.	(2.482.068.194)
Samtals	<u>(92.778.770)</u>
Breytingar á eignamati	1.506.931.461
Samtals breytingar á eigin fé	<u>1.414.152.691</u>

Breyting á eigin fé að fjárhæð 1,4 milljarðar króna er skipt þannig að 75%
eða tæplega 1,1 milljarður króna kemur til hækkunar á hlutafé Pósts og
síma hf. en 25% eða 354 milljónir kr. kemur til hækkunar á varasjóði.
Eigið fé hlutafélagsins 1. janúar 1997 sundurliðast þannig:

	Hlutafé	Varasjóður	Samtals
Eigið fé á stofndegi Pósts og síma hf.	7.446.204.583	2.482.068.194	9.928.272.777
Viðbót vegna 1996	1.060.614.518	353.538.173	1.414.152.691
Eigið fé í stofnefnah.reikn. 1.1.1997	8.506.819.101	2.835.606.367	11.342.425.468

30-330 Hafnabótasjóður

Um Hafnabótasjóð gilda ákvæði V. kafla hafnalaga nr. 23/1994 með síðari breytingum. Hlutverk Hafnabótasjóðs er að veita lán og styrki til hafnargerða og bæta tjón á hafnarmannvirkjum.

Tekjur sjóðsins eru vörugjald af vörum utan löggiltra hafnasvæða, tekjur af starfsemi sjóðsins, sérstakt vörugjald og loks framlag úr ríkissjóði á fjárlögum. Tekjum af vörugjaldi skal ráðstafa til sjóðsins eða annarra þarfa samkvæmt ákvörðun Alþingis í fjárlögum hverju sinni. Ráðherra ráðstafar fé Hafnabótasjóðs eftir tilteknum reglum að fengnum tillögum Siglingastofnunar og hafnaráðs og með samþykki fjárlaganefndar Alþingis og ákveður vexti og önnur lánskjör veittra lána.

Siglingastofnun Íslands annast vörslu sjóðsins, daglega afgreiðslu, bókhald og móttöku umsókna um lán og styrki.

Hafnabótasjóður er skattskyldur skv. lögum sem í samræmi við lög um skattskyldu lánastofnana nr. 65/1982 með síðari breytingum.

Á árinu 1996 voru veittir tíu styrkir til hafnaframkvæmda að fjárhæð 12,6 m.kr. og níu tjónastyrkir til sex hafna að fjárhæð 51,7 m.kr. Veitt voru tíu ný lán að fjárhæð 33,3 m.kr. auk fjögurra bráðabirgðalána að fjárhæð 22,5 m.kr. Þá var heimilað að skuldbreyta lánnum hjá fjórum sveitarfélögum, samtals að fjárhæð 33,6 m.kr.

Athugun á veittum lánnum og styrkjum sýna að gætt hefur verið ákvæða 28. gr. hafnalaga um samþykki tilgreindra aðila á veittum lánnum og styrkjum.

Staða veittra lána er færð upp miðað við gildandi vísitölur í lok ársins og áfallnir vextir reiknaðir og færðir. Ekki er talin þörf á að færa niður lán eða mynda afskriftareikning útlána þar sem lánin eru öll með ábyrgð sveitarsjóða og endurgreiðsla þeirra því tryggð að fullu. Árlegar

afborganir næstu fimm árin hafa ekki verið reiknaðar en verða birtar með ársreikningi fyrir árið 1997.

Athugun á viðskiptareikningum sýnir að flestir þeirra eru með stöðu sem hefur ekki hreyfst í nokkur ár. Seðlabanki Íslands hafði með bókhald og uppgjör sjóðsins að gera til ársloka 1994 og eru flestir viðskiptareikningar frá þeim tíma. Leitað verður eftir skýringum og ákvörðun tekin í framhaldi þar af.

Samkvæmt rekstrarreikningi námu tekjur af sérstöku vörugjaldi um 154,3 m.kr. Af þeirri fjárhæð runnu 145,0 m.kr. til hafnaframkvæmda. Framlag ríkisins skv. fjárlögum nam 18,0 m.kr. og var það greitt til sjóðsins á árinu. Samkvæmt lögum um Hafnabótasjóð, lokamálsgrein 26. gr., á sjóðurinn ekki að hafa meiri tekjur af vörugjaldi en fram koma á fjárlögum ár hvert. Þannig sýnist sem mismunur á innheimtu gjaldsins og ráðstöfun, tæplega 9,3 m.kr., eigi fremur að renna í ríkissjóð í stað þess að verða eftir hjá sjóðnum. Hins vegar hafa ekki komið fram nein fyrirmæli frá fjármálaráðuneyti um það hvernig fara skuli með umframinnheimtu. Var því talið eðlilegast að færa gjaldið til tekna hjá sjóðnum árið 1996 líkt og verið hefur undanfarin ár þó svo að í lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum fyrir liðin ár hafi verið í gildi svokölluð skerðingarákvæði sem takmörkuðu tekjur sjóðsins líkt og er í lokamálsgrein 26. gr. Nauðsynlegt er að fjármála-, samgönguráðuneyti og Hafnabótasjóður komist að niðurstöðu um það hvernig með þessar tekjur skuli fara eftirleiðis og hvort ástæða sé til að taka tillit til eldri ára í því sambandi.

Samkvæmt lögnum ber viðkomandi hafnarsjóðum að innheimta og standa skil á sérstöku vörugjaldi til Hafnabótasjóðs. Á tveggja mánaða fresti er skilagrein send öllum hafnarsjóðum sem þeim ber að fylla út og senda til sjóðsins ásamt greiðslu gjaldsins. Gjaldið er einnig hægt að greiða í bönkum og pósthúsum og er það meginreglan. Í lok árs ber hafnarsjóðum að fylla út ársuppgjör með viðeigandi sundurliðunum og senda Hafnabótasjóði. Öll uppgjör og yfirlit eru staðfest af ábyrgðarmanni viðkomandi hafnarsjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta fyrirkomulag fullnægjandi og er ekki ástæða til að gera breytingar að öðru óbreyttu. Hins vegar þarf að yfirfara lotun tekna vegna þessa gjalds og verður það gert á árinu 1997.

Þar sem Hafnabótasjóður er talinn geta aflað sér lánsfjár á almennum markaði fellur sjóðurinn undir skilgreiningu laga um lánastofnanir aðrar en banka og sparisjóði nr. 123/1993 með síðari breytingum. Samkvæmt

Þessum lögum ber Hafnabótasjóði að haga innri starfsemi, skipulagi og uppgjöri og standa skil á gögnum til bankaeftirlits Seðlabanka Íslands eins og tilgreind lög og reglur sem settar hafa verið samkvæmt þeim kveða á um. Endurskoðun og skil endurskoðunarskýrslu fer einnig eftir þessum lögum og reglugerð.

Lög um lánastofnanir aðrar en banka og sparisjóðir leggja ríkar skyldur á stjórnendur þeirra um að gæta fyllsta öryggis í meðferð þeirra fjármuna sem sparifjäreigendur, lánveitendur og fjárfestar fela viðkomandi til umsýslu og ávöxtunar. Þá eru einnig gerðar kröfur um regluleg skil á upplýsingum og mati á fjárhagslegri afkomu og stöðu og gert er ráð fyrir að haft sé reglulegt eftirlit með þeim af hálfu bankaeftirlits Seðlabanka Íslands.

Ljóst er að umsvif og starfsemi Hafnabótasjóðs eru ekki þess eðlis að hún eigi vel við ákvæði þessara laga og settra reglna og reglugerða samkvæmt þeim. Hins vegar er sjóðurinn bundinn af ákvæðum laganna þar sem engin takmörk eru á því hvar hann getur aflað sér lánsfjár hafi honum verið veitt heimild til lántöku í lánsfjárlögum eða öðrum lögum. Lántökum hans er þó jafnan, eðli málsins samkvæmt hjá Endurlánum ríkisins.

Það er vissulega eðlilegt að líta til ákvæða laganna um fyrirkomulag bókhalds og uppgjörs ásamt kröfum um innra eftirlit. Hins vegar beinist starfsemin eingöngu að einum þætti í opinberum rekstri, þ.e. byggingu hafnarmannvirkja, og hefur því ekki áhrif á fjármagnseigendur og þarf því ekki að tryggja hagsmuni þeirra á þann hátt sem lögina gera ráð fyrir. Til þess að losa Hafnabótasjóð undan ákvæðum laganna væri æskilegt að orða lántökuheimildir sjóðsins í lögum þessum þannig að sjóðnum væri óheimilt að afla sér lánsfjár á almennum markaði.

31-321 Rafmagnsveitur ríkisins

Á undanförunum árum hafa átt sér stað verulegar breytingar á birgðahaldi Rafmagnsveita ríkisins (RARIK). Breytingarnar felast í því að birgðahaldi í Reykjavík var hætt en birgðahald á rekstrarsvæðum eftl. Markmiðið með þessum breytingum var meðal annars að minnka birgðir fyrirtækisins og gera birgðastýringu þess markvissari. Við endurskoðun var bent á að skipulagsbreytingar á lagermálum fyrirtækisins virðast ekki hafa náð því markmiði að draga úr fjárbindingu fyrirtækisins vegna birgðahalds en

efnis- og rekstrarvörubirgðir RARIK voru 16% hærri að raungildi í árslok 1996 en í árslok 1992 og höfðu þær vaxið stöðugt á tímabilinu.

Ítrekaðar voru fyrri ábendingar um samræmdar aðgerðir við talningar hjá RARIK en kannanir á árinu 1996 bentu til þess að enn hefði ekki verið komið reglu á þau mál. Hér er átt við fyrirmæli um það hvenær talningar skuli fara fram og hvernig skuli haga skipulegu innra eftirliti og athugunum á frávikum. Til þess að yfirfara verðmætamat og úreldingu á birgðum fyrirtækisins hefur verið skipuð sérstök nefnd. Nefnd þessi hefur enn ekki skilað niðurstöðum sínum en brýnt er að það gerist sem fyrst.

Kannað var með hvaða hætti rekstrar- og framkvæmdaáætlanir væru bornar saman við bókhald. Samkvæmt gæðahandbók RARIK, sem inniheldur ýmsar verklagsreglur fyrirtækisins, skal bera áætlanir saman við niðurstöður bókhalds í lok hvers ársfjórðungs og gera viðeigandi ráðstafanir ef frávik eru. Niðurstöður skoðunar á framlögðum gögnum voru þær að framsetning og niðurstöður samanburðarins væri ómarkviss. Þó væri ljóst að með fyrirmælunum í gæðahandbókinni er stigið fyrsta skrefið í þá átt að bæta stjórnunarlegt eftirlit innan fyrirtækisins hvað þetta varðar.

Undanfarin tvö ár hefur verið unnið skipulega að úrbótum á innra eftirliti fyrirtækisins varðandi frágang fylgiskjala. Könnun á ýmsum kostnaðarliðum leiddi í ljós að greina mætt framfarir í þessum eignum en enn þarf þó að bæta innra eftirlit hjá fyrirtækinu varðandi áritanir, meðferð og bókun fylgiskjala og skipulag beiðnakerfis. Í þessu sambandi er bent á að nauðsynlegt er að stjórnendur fyrirtækisins setji skýrar reglur um áritanir á fylgiskjöl og notkun beiðna. Það er nauðsynlegt að stjórnendur fyrirtækisins gefi skýr fyrirmæli um hvaða upplýsingar eigi að koma fram í áritunum á fylgiskjöl og setji reglur um það í hvaða tilvikum skuli gefa út beiðni og hvaða aðilar hafi heimild til útgáfu þeirra.

Eins og áður hefur verið bent á er algengt að starfsmenn fái greidda ýmsa smáreikninga á ferðalögum erlendis sem að öllu jöfnu hefðu átt að greiðast af dagpeningum. Hér er oftast um óverulegar fjárhæðir að ræða en ástæða þykir til að ítreka þetta enn og aftur þar sem reglur um þessi mál eru alveg ótvíræðar. Þá þykir ástæða til að ítreka athugasemdir við að uppgjör á ferðakostnaði erlendis á það til að dragast úr hófi. Í reglum nr. 39/1992, segir að ferðareikningum skuli skila til greiðslu eða bókunar ásamt fylgiskjölum innan 30 daga frá komudegi.

Athygli er vakin á því að ástand fylgiskjala vegna innlands ferðakostnaðar var nokkuð verra á árinu 1996 en á árinu 1995. Áritanir vantaði alveg í 21% tilvika en sambærilegt hlutfall 1995 var 12%, beiðni vantaði í 31% tilvika í stað 15% árið á undan og frumrit reikninga vantaði í 17% tilvika í stað 12% á árinu 1995. Hinsvegar er það til bóta að farseðlar fylgja nú oftast með eða í 72% tilvika í stað 58%. Þá kom í ljós að upplýsingar um tilefni vantaði í 21% tilvika og er það sama hlutfall og á árinu 1995.

Í nóvember 1996 fór fram vettvangskönnun á umdæmisskrifstofu RARIK á Suðurlandi. Niðurstöður hennar voru þær helstar að bæta þyrfti verulega nákvæmni við merkingu og færslu bókhalds auk þess sem auka þyrfti allt eftirlit á því sviði. Lagt var til að útbúið yrði skipulag sem felur í sér betri verkaskiptingu milli starfsmanna sem vinna við bókhald og greiðslu reikninga með það fyrir augum að bæta innra eftirlit á þessu sviði. Þá var gerð athugasemd við að ekki væri nægjanlega ljóst hver bæri í reynd ábyrgð á birgðamálum svæðisins.

Þá voru gerðar kannanir á fyrirkomulagi bókhalds og fjármuna á umdæmisskrifstofu RARIK á Norðurlandi vestra. Könnun á lager á Blönduósi leiddi í ljós að aðgengi til eftirlits var ekki eins og best varð á kosið, röðun var ekki mjög skipuleg og merkingu var sums staðar áfátt. Nokkurs misræmis gætti í mælabirgðum og var varsla birgðanna óviðunandi. Á Siglufirði voru gerðar athugasemdir við birgðir hitaveituefnis þar sem í mörgum tilvikum var um að ræða ósamræmi á milli birgða og birgðabókhalds auk þess sem merkingar voru ekki glöggar. Starfsmenn vinnuflokka höfðu óheftan aðgang að birgðum sem ekki er vel til þess fallið að skapa nauðsynlega festu í umgengni. Nauðsynlegt er að rekstur birgða á Siglufirði verði samræmdur rekstri annarra hjá RARIK.

Niðurstöður úr skoðun á innheimtumálum á Norðurlandi vestra voru þær að í flestum tilvikum væri fylgt reglum fyrirtækisins í innheimtumálum. Nokkrar undantekningar frá reglunum voru í innheimtumálum á undirsvæðum auk þess sem starfsmenn á Siglufirði höfðu ekki tileinkað sér þessar reglur. Til að ráða bót á þessu þyrfti að fela fjármálafulltrúa svæðisins meiri stjórn á innheimtumálum undirsvæðanna bæði hvað varðar samninga um vanskil og að tryggja samræmda framkvæmd við innheimtuna á öllum svæðunum. Þá er nauðsynlegt að sérstaklega verði unnið að því að koma betra skipulagi á innheimtumálin á Siglufirði.