

Endurskoðun ríkisreiknings 1997



RÍKISENDURSKOÐUN
Desember 1998

Efnisyfirlit

1 INNGANGUR	7
UMFANG ENDURSKOÐUNAR VEGNA 1997	8
2 FJÁRHAGSSTAÐA OG AFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	9
Á ÁRINU 1997	9
FJÁRHAGSSTAÐA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	9
REKSTRARAFKOMA A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	10
FJÁRMAGNSLIÐIR.....	11
3 REKSTUR OG EFNAHAGUR FYRIRTÆKJA OG SJÓÐA	15
Í B-HLUTA	15
4 ENDURSKOÐUN B-HLUTA RÍKISSJÓÐS	19
<i>Endurskoðunarskýrsla um kirkjustofnanir</i>	20
5 EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	21
HANDBÆRT FÉ	21
SKAMMTÍMAKRÓFUR OG SKAMMTÍMASKULDIR	21
<i>Vatnsleysustrandahreppur / Hafnarsjóður Flekkuvíkur</i>	22
<i>Iðnaðarsvæði á Grundartanga</i>	22
<i>Eftirlaunasjóður aldraðra</i>	23
SKAMMTÍMASKULDIR	23
<i>Framleiðsluráð landbúnaðarins</i>	23
<i>Skylðusparnaður</i>	24
VEITT LÁN	25
<i>Uppgjör lána loðdýrabænda</i>	25
<i>Lánveitingar</i>	26
<i>Bókhald og kerfismál vegna endurlána</i>	26
VEITT LÁN ÖNNUR EN HJÁ ENDURLÁNUM RÍKISSJÓÐS	27
<i>Afstemming lánakerfis og bókhalds</i>	27
<i>Samantekt um veitt lán ríkissjóðs</i>	28
<i>Afskriftir á veittum lánum</i>	28
TEKIN LÁN	30
<i>Spariskírteini</i>	30
<i>Ríkisbréf og ríkisvixlar</i>	31
<i>Afföll af ríkisverðbréfum</i>	31
<i>Önnur tekin innlend lán hjá endurlánum</i>	32
TEKIN INNLEND LÁN ÖNNUR EN HJÁ ENDURLÁNUM RÍKISSJÓÐS	32
<i>Afstemming lánakerfis og bókhalds</i>	33
TEKIN ERLEND LÁN Í UMSJÁ SEÐLABANKA ÍSLANDS.....	33
<i>Staða erlendra lána</i>	33
<i>Erlend langtímafjármögnun ríkissjóðs</i>	34
<i>Gengismunur erlendra lána ríkissjóðs</i>	34
HLUTABRÉFAEIGN	35
<i>Hlutabréfaeign í árslok 1997</i>	36
<i>Arðgreiðslur innlendra hlutafélaga í eigu ríkissjóðs</i>	37
<i>Niðurstöður um hlutabréf</i>	37
STOFNFJÁREIGN	38

ARÐGREIÐSLUR RÍKISFYRIRTÆKJA SEM EKKI ERU HLUTAFÉLÖG	38
LÍFEYRISSKULDBINDINGAR	39
Ábyrgðir ríkissjóðs samkvæmt 32. grein laga nr. 1/1997 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins ...	41
Óvissa í útreikningi lífeyrisskuldbindinga	42
6 RÍKISSJÓÐSTEKJUR.....	43
ALMENNT TEKJUFIRLIT	43
Beinir skattar	44
Óbeinir skattar.....	45
Fjármunatekjur.....	46
Aðrar tekjur	47
AFSKRIFTIR RÍKISSJÓÐSTEKNA	47
Beinar afskriftir ríkissjóðstekna.....	47
Óbeinar afskriftir ríkissjóðstekna	48
Samanburður á óbeinum afskriftum 1997 og 1996.....	48
Dráttarvextir á tapaðar skattkröfur.....	49
Nýjar afskriftareglur.....	50
INNHEIMTUÁRANGUR.....	51
Innheimta og eftirstöðvar.....	51
Staðgreiðsla	52
Þinggjöld einstaklinga	53
Þinggjöld félaga.....	53
Virðisaukaskattur.....	54
SKATTEFTIRLIT Á ÍSLANDI OG SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR NORÐURLÖND	55
Skattefirlit	55
Áætlunarframtöl.....	57
Fjármagnstekjuskattur	59
SKÝRSLA UM VIRÐISAUKASKATT	61
7 ENDURSKOÐUN HJÁ RÍKISFÉHIRÐI	65
8 EIGNASKRÁ OG EIGNAKAUP	67
Almenn atriði	67
Eignaskrá.....	67
Eignakaup ríkisins	69
9 ENDURSKOÐUN STOFNANA OG FJÁRLAGALÍÐA.....	71
ENDURSKOÐUN Á AÐALSKRIFSTOFUM RÁÐUNEYTANNA	71
Fjárheimildir.....	71
Safnliðir	73
Tekjuskráning	73
Eftirlit með rekstrarkostnaði.....	75
Ferðakostnaður og uppgjör ferðareikninga	78
Launa- og starfsmannamál	80
Sjóður og bankareikningar	81
Viðskiptareikningar	81
Önnur atriði.....	82
Úrbætur vegna athugasemda við fyrri endurskoðun	83
SENDIRÁÐ OG FASTANEFNDIR	85
Bókhaldsmál	85
Innra eftirlit og skipulag bókhalds og fjármála.....	85
Fjárheimildir og rekstur	87
Eftirlit með rekstri.....	89
Efnahagsliðir	89
Rekstrarliðir.....	90
Tekjur.....	91
Launagjöld.....	91
Önnur gjöld.....	92
Eignaskrár	93
Risnufé sendiherra og sendimanna	93

ATHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR VEGNA ENDURSKOÐUNAR Á STOFNUM OG FJÁRLAGALÍÐUM.....	96
02-201 Háskóli Íslands	96
02-206 Orðabók Háskólans	97
02-221 Kennaraháskóli Íslands	97
02-299 Háskóla og rannsóknastarfsemi.....	98
02-304 Menntaskólinn við Hamrahlíð	98
02-305 Menntaskólinn við Sund.....	99
02-351 Fjölbrotaskólinn Ármúla.....	99
02-352 Flensborgarskóli.....	99
02-361 Framhaldsskólinn í Austur-Skaftafellssýslu.....	100
02-365 Borgarholtsskóli.....	101
02-531 Íþróttakennaraskóli Íslands	102
02-564 Listdansskólinn	102
02-872 Lánasjóður íslenskra námsmanna	103
02-972 Íslenski dansflokkurinn	103
02-973 Þjóðleikhús.....	104
02-974 Sinfóníuhljómsveit Íslands	104
04-293 Hagþjónusta landbúnaðarins.....	105
06-311 Lögreglustjórinn í Reykjavík.....	105
07-801 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	106
27-984 Atvinnuleysisstryggingasjóður.....	107
07-710 Meðferðarheimili og sambýli einhverfra	108
08-206 Sjúkratryggingar.....	108
08-355 Héraðssjúkrahúsið Blönduósi.....	109
08-356 Sjúkrahús Skagfirðinga.....	110
08-359 Sjúkrahúsið Húsavík	110
08-365 Sjúkrahús Suðurlands	111
08-371 Ríkisspítalar.....	112
08-375 Sjúkrahús Reykjavíkur	112
08-399 Heilbrigðismál, ýmis starfsemi	113
10-211 Vegagerðin.....	114
11-201 Iðntæknistofnun Íslands	116

1 Inngangur

Líkt og undanfarin ár hefur Ríkisendurskoðun tekið saman skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Í skýrslunni er að finna athugasemdir og ábendingar sem stofnunin vill koma á framfæri vegna endurskoðunar á ríkisreikningi fyrir árið 1997.

Í lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun kemur fram að í fjárhagsendurskoðun skuli samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma einkum miða að eftirfarandi:

1. Að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju.
2. Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.
3. Að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáráukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við.
4. Að votta og kanna áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana birtist þær með ársreikningi.

Af hálfu Ríkisendurskoðunar er stöðugt horft til þess að bæta verklag og styrkja hina faglegu vinnu við framkvæmd endurskoðunar hjá opinberum aðilum. Helstu breytingar í því sambandi eru þær að aukin áhersla er núna lögð á mat á innra eftirliti hjá ríkisstofnunum. Þá hefur endurskoðun upplýsingakerfa og þjónustusamninga fengið meira vægi. Loks er í auknum mæli farið að endurskoða í heild sinni tiltekna útgjaldaþætti hjá A-hluta ríkissjóðs.

Með nýjum lögum um Ríkisendurskoðun kom inn ákvæði sem skyldar stofnunina til þess að kanna innra eftirlit og hvort það tryggi viðunandi árangur. Stofnunin hefur lagt áherslu á að kanna styrk innra eftirlits við hefðbundna fjárhagsendurskoðun og mun leggja frekari áhersla á þennan þátt.

Mikilvægi upplýsingakerfa í daglegri starfsemi stofnana og fyrirtækja ríkisins er stöðugt að aukast og þá er ekki síður haft í huga mikilvægi upplýsingakerfa við öflun og framsetningu fjárhagsupplýsinga sem birtast

Í reikningsskilum opinberra aðila. Ríkisendurskoðun hefur á liðnum árum verið að leggja grunn að verklagi við endurskoðun upplýsingakerfa sem leiða mun til þess að stærri hluta af vinnuframlagi hjá stofnuninni verður ráðstafað til þess viðfangsefnis.

Á undanförunum misserum hafa ráðuneytin í auknum mæli gert svokallaða þjónustusamninga við aðila um tiltekin verkefni. Þó svo að þjónustusamningar sem slíkir breyti ekki hinni lögboðnu fjárhagsendurskoðun er ljóst að samningarnir munu kalla á nokkuð breytt verklag hjá stofnuninni við fjárhagsendurskoðun.

Við þann þátt fjárhagsendurskoðunar er varðar endurskoðun útgjalda er mikilvægt að hægt sé að gera samanburð milli aðila til að geta metið hvernig hinir ýmsu aðilar standa að ákvörðun og ráðstöfun einstakra útgjaldaliða. Ríkisendurskoðun hefur lagt áherslu á þennan þátt við endurskoðun aðila í A-hluta ríkissjóðs með því að endurskoða tiltekin útgjöld samtímis hjá mörgum stofnunum.

Nýjar og breyttar áherslur í fjárhagsendurskoðun má m.a. rekja til þess að bókhalds- og fjármál ríkisaðila horfa stöðugt til betri vegar. Það er mat Ríkisendurskoðunar að til undantekninga heyri ef ekki er tekið fullt tillit til athugasemda og ábendinga sem gerðar eru við endurskoðun.

Umfang endurskoðunar vegna 1997

Fjárhagsendurskoðun á stofnunum í A- og B-hluta ríkisreiknings er sem fyrr helsta viðfangsefni Ríkisendurskoðunar. Gert er ráð fyrir að allar stofnanir og fjárlagaliðir hljóti endurskoðun ekki sjaldnar en á þriggja ára fresti. Á árinu 1997 var 271 ríkisaðili endurskoðaður og var til þeirra starfa varið 37.100 vinnustundum. Til viðbótar þessu hafa ýmis endurskoðunarverkefni verið falin löggiltum endurskoðendum í umboði stofnunarinnar. Á árinu 1997 inntu slíkir aðilar af hendi 5.723 vinnustundir við endurskoðun ríkisaðila í umboði Ríkisendurskoðunar.

2 Fjárhagsstaða og afkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1997

Fjárhagsstaða A-hluta ríkissjóðs

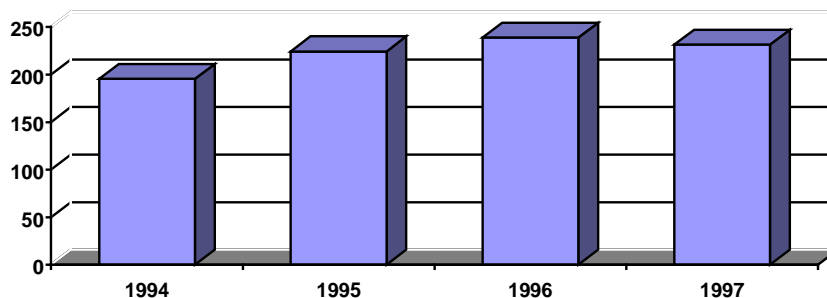
Verðmæti bókfærðra eigna ríkissjóðs nam samtals 136,0 milljörðum kr. í árslok 1997. Á árinu 1997 jókst bókfært verð þessara eigna um 21,0 milljarð eða 18,2%.

Stærstu eignaliðirnir eru langtímalán sem ríkissjóður hefur veitt ýmsum aðilum, hlutabréf og óinnheimtar ríkistekjur. Vegna breytinga á ríkisfyrirtækum í hlutafélög á árinu hækkaði hlutabréfaeign á árinu um 17,4 milljarða kr. sem skýrir hækkun eignaliða á árinu.

Skuldir ríkissjóðs í árslok 1997 námu samtals 367,4 milljörðum kr. og höfðu hækkað um 13,7 milljarða eða 3,9% á árinu.

Skuldarnar skiptust þannig að langtímaskuldir námu 211,1 milljörðum, lífeyrisskuldbindingar námu 94,9 milljörðum og skammtímaskuldir voru 61,4 milljarðar.

Mynd 1. Skuldir ríkissjóðs að frádragnum peningalegum eignum (í milljörðum kr.)



Í árslok 1997 var höfuðstóll ríkissjóðs, þ.e. skuldir að frádragnum peningalegum eignum, neikvæður um 231,4 milljarða. Til samanburðar

nam neikvæður höfuðstóll 238,7 milljörðum í árslok 1996 og lækkaði hann þannig um nálægt 7,3 milljarða milli ára.

Ef tekjur ríkissjóðs eru bornar saman við höfuðstólinn sést að í árslok 1997 jafngilti neikvæð Höfuðstólsstaða tekjum ríkissjóðs í 19 mánuði. Á árinu 1996 gaf slíkur samanburður heldur lakari niðurstöðu en þá svaraði höfuðstólinn í árslok til tekjuöflunar ríkissjóðs í rúmlega 22 mánuði.

Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs

Veruleg umskipti áttu sér stað á árinu 1997 þegar litið er til afkomu ríkissjóðs. Niðurstaða ríkisreiknings sýnir þannig jákvæða afkomu um ríflega 10,2 milljarða kr. á því ári. Afkoman á árinu 1996 var aftur á móti neikvæð um tæpa 8,7 milljarða kr. og var afkomubatin milli ára þannig um 18,9 milljarðar.

Ýmsar ástæður eru fyrir bættri afkomu ríkissjóðs. Fyrst ber að nefna að á árinu 1997 voru tekjufærðir í ríkisreikningi yfir 9,5 milljarðar kr. vegna breytinga á tveimur fyrirtækjum í eigu ríkisins, Póst- og símamála-stofnuninni og Íslenskum aðalverktökum, í hlutafélög. Að teknu tilliti til þessa má segja að afkoma ríkissjóðs hafi verið jákvæð um sem nemur 695 m.kr., en það svarar engu að síður til um 9,4 milljarða kr. afkomubata miðað við fyrra ár.

Skatttekjur ríkissjóðs jukust í heild um ríflega 5,9 milljarða kr. á árinu 1997 eða sem nemur 5,0% þrátt fyrir að hlutur ríkissjóðs í staðgreiðslu tekjuskatts hafi lækkað eftir að rekstur grunnskóla var færður til sveitarfélaganna og hlutur þeirra í staðgreiðslu tekjuskatts aukinn til að mæta þeim útgjöldum. Í því sambandi má nefna að tekjur af virðisaukaskatti, sem er stærsti tekjustofn ríkissjóðs, jukust um 8,1% sem skilaði ríkissjóði ríflega 3,7 milljörðum kr. í viðbótartekjur. Lagður var á nýr skattur, fjármagnstekjuskattur, sem skilaði ríkissjóði 2,0 milljörðum kr. og loks skilaði tekjuskattur lögaðila um þriðjungi meiri tekjum en árið á undan.

Á hinn bóginn lækkuðu útgjöld ríkissjóðs í heild um tæpa 2,4 milljarða kr. eða sem svarar til 1,7%. Útgjöldin drógust mest saman vegna þess að kostnaður við rekstur grunnskóla féll niður. Útgjöld vegna málaflokka menntamálaráðuneytis voru þannig 4,4 milljörðum kr. lægri á árinu 1997 heldur en árið á undan (lækkun um 22,2%). Útgjöld vegna málaflokka samgönguráðuneytis lækkuðu einnig um fjórðung miðað við árið á undan eða um tæpa 2,9 milljarða. Útgjöld ráðuneytisins voru reyndar óvenju

mikil á árinu 1996 vegna yfirtöku ríkissjóðs á hluta lífeyrisskuldbindinga Póst- og símamálastofnunarinnar og vegna stofnkostnaðar við Vestmannaeyjaferju. Þá lækkuðu einnig útgjöld vegna forsætisráðuneytis (12,6%), æðstu stjórnar ríkisins (7,3%), Hagstofu Íslands (3,6%) og landbúnaðaráðuneytis (1,5%).

Hins vegar hækkuðu útgjöld iðnaðarráðuneytis verulega eða um 70,0% m.a. vegna niðurfærslu á hlutafé í Sementsverksmiðunni hf. Útgjöld viðskiptaráðuneytis hækkuðu einnig hlutfallslega mikið (45,8%). Hækkun varð alls á útgjöldum níu ráðuneyta.

Fjármagnsliðir

Á árinu 1997 námu vaxtatekjur ríkissjóðs tæpum 5,1 milljarði kr. en vaxtagjöld tæpum 14,9 milljörðum kr. Neikvæður jöfnuður á þessum liðum endurspeglar að sjálfsögðu skuldastöðu ríkissjóðs. Í heild varð ekki mikil breyting á vaxtajöfnuði á árinu, en lægri vaxtatekjur og vaxtagjöld eru afleiðing lækkandi vaxtastigs á árinu. Skýringuna á mun meiri lækkun vaxtatekna en vaxtagjalda má hins vegar að stórum hluta rekja til þess að dráttarvextir vegna óinnheimtra skatta drógust saman um 9,1% vegna bættrar innheimtu ríkissjóðstekna.

Tafla 1. Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld ríkissjóðs

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Breyting</i>	%
Vaxtatekjur	5.083	5.463	(380)	(7,0)
Vaxtagjöld	14.871	15.284	(413)	(2,7)
	(9.788)	(9.821)	33	(0,3)
Arðgreiðslur	3.186	2.503	683	27,3

Arðgreiðslur fyrirtækja í eigu ríkissjóðs hækkuðu umtalsvert á árinu. Munar þar mestu um 811 m.kr. arðgreiðslu Íslenskra aðalverktaka sem gerði mun meira en að vega upp 382 m.kr. lækkun á arðgreiðslum Seðla-bankans.

Tafla 2. Rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	Breyt.	%
Tekjur				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	17.747	21.848	(4.101)	(18,8)
Skattar á tekjur lögaðila	5.257	3.955	1.302	32,9
Fjármagnstekjuskattur	2.019	0	2.019	
Tryggingagjöld	14.799	13.642	1.157	8,5
Eignaskattar	4.336	3.761	575	15,3
Virðisaukaskattur	49.953	46.204	3.749	8,1
Vörugjöld og ýmis gjöld af innflutn.	19.705	19.592	113	0,6
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	3.352	3.192	160	5,0
Skattar ótaldir annars staðar	8.354	7.401	953	12,9
Skatttekjur samt.	125.522	119.595	5.927	5,0
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	3.186	2.503	683	27,3
Vaxtatekjur	5.083	5.463	(380)	(7,0)
Aðrar rekstrartekjur	859	468	391	83,5
Rekstrartekjur samt.	9.128	8.434	694	8,2
Sala eigna	631	253	378	149,4
Hlutafjárframlög *)	9.547	0	9.547	
Tekjur samt.	144.828	128.282	16.546	12,9
Gjöld				
Æðsta stjórn ríkisins	1.432	1.545	(113)	(7,3)
Forsætisráðuneyti	679	777	(98)	(12,6)
Menntamálaráðuneyti	15.397	19.791	(4.394)	(22,2)
Utanríkisráðuneyti	2.469	2.036	433	21,3
Landbúnaðarráðuneyti	6.929	7.037	(108)	(1,5)
Sjávarútvegssráðuneyti	1.216	1.179	37	3,1
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	6.557	6.380	177	2,8
Félagsmálaráðuneyti	9.768	9.614	154	1,6
Heilbrigðis- og tryggingam.ráðun.	55.024	51.989	3.035	5,8
Fjármálaráðuneyti	22.797	22.412	385	1,7
Samgönguráðuneyti	8.876	11.750	(2.874)	(24,5)
Iðnaðarráðuneyti	1.855	1.091	764	70,0
Viðskiptaráðuneyti	309	212	97	45,8
Hagstofa Íslands	160	166	(6)	(3,6)
Umhverfissráðuneyti	1.117	1.001	116	11,6
Gjöld samt.	134.586	136.978	(2.392)	(1,7)
Tekjujöfnuður (tekjuhalli)	10.242	(8.696)	18.938	(217,8)

*) Hlutafé ríkissjóðs í Pósti og síma hf. og Íslenskum aðalverktökum hf. færast til eignar og til tekna hjá ríkissjóði.

Tafla 3. Efnahagsreikningur A-hluta ríkissjóðs 31. desember

<i>I m.kr.</i>	1997	1996	Breyt.	%
Eignir				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	4.960	4.736	224	4,7
Óinnheimtar ríkistekjur	26.137	23.370	2.767	11,8
Skammtímaskuldur, aðrar	8.404	7.646	758	9,9
Næsta árs afb. af löngum lánum	6.137	7.850	(1.713)	(21,8)
Vöru- og efnisbirgðir	401	368	33	9,0
Veltufjármunir samt.	46.041	43.970	2.071	4,7
Langtímaskuldur og áhættufjármunir:				
Veitt löng lán	65.278	63.661	1.617	2,5
Næsta árs afborganir	(6.137)	(7.850)	1.713	(21,8)
Hlutabréf	27.865	10.447	17.418	166,7
Stofnfjárframlög	2.960	4.829	(1.869)	(38,7)
Langtímask. og áhættufjm. samt.	89.966	71.087	18.879	26,6
Eignir samtals	136.007	115.057	20.950	18,2
Skuldir og höfuðstóll				
Skammtímaskuldir:				
Bankareikningar, hlaupareikn.skuld	407	427	(20)	(4,7)
Krafa á ríkistekjur og innheimtufé	1.787	1.387	400	28,8
Ógreidd gjöld (án vaxta)	3.259	2.623	636	24,2
Hlutfjárloforð	13.800	7.446	6.354	85,3
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	5.170	6.123	(953)	(15,6)
Tekin stutt lán	12.693	16.582	(3.889)	(23,5)
Aðrar skammtímaskuldir	6.495	6.078	417	6,9
Næsta árs afborganir langtímaskulda	17.777	16.839	938	5,6
Skammtímaskuldir samt.	61.388	57.504	3.884	6,8
Langtímaskuldir:				
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	15.454	13.569	1.885	13,9
Tekin löng innlend lán	86.790	76.877	9.913	12,9
Næsta árs afborganir af innl. lánum	(8.590)	(9.467)	877	(9,3)
Tekin löng erlend lán	126.628	132.218	(5.590)	(4,2)
Næsta árs afborganir af erl. lánum	(9.187)	(7.372)	(1.815)	24,6
Langtímaskuldir samt.	211.094	205.825	5.269	2,6
Lífeyrisskuldbindingar	94.918	90.394	4.524	5,0
Skuldir samt.	367.400	353.723	13.677	3,9
Höfuðstóll:				
Höfuðstóll í ársbyrjun	(238.666)	(224.272)	(14.394)	6,4
Endurmat	(2.971)	(5.696)	2.725	(47,8)
Tekjuhalli	10.242	(8.697)	18.939	(217,8)
Höfuðstóll í árslok	(231.394)	(238.666)	7.272	(3,0)
Skuldir og höfuðstóll samt.	136.007	115.057	20.950	18,2

3 Rekstur og efnahagur fyrirtækja og sjóða í B-hluta

Á árinu 1997 námu samanlagðar rekstrartekjur fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings tæpum 39,8 milljörðum kr. og höfðu þær lækkað um tæpa 15,6 milljarða kr. miðað við árið á undan. Um fimmti hluti tekna voru framlög, einkum framlög úr ríkissjóði. Rekstrargjöld B-hlutans námu samtals 34,0 milljörðum kr. sem er rúmlega 13,2 milljörðum kr. lægri fjárhæð en árið 1996. Afkoma af reglulegri starfsemi fyrir fjármagnsliði var 5,8 milljarðar kr. og hafði versnað um sem næst 2,4 milljarða kr. miðað við fyrra ár. Helsta skýringin á lækkun tekna og gjalda á milli ára er sú að Póst- og símamálastofnuninni var breytt í hlutafélag í ársbyrjun 1997 og var stofnunin því ekki meðtalin í B-hluta ríkisreiknings fyrir árið 1997.

Afkoma af fjármagnsliðum var óhagstæð á árinu 1997 um tæplega 1,8 milljarða kr. samanborið við ríflega 1,2 milljarða kr. árið á undan. Þannig var afkoman af reglulegri starfsemi hagstæð um 4,0 milljarða kr. Niðurstaða af óreglulegum liðum er svo til á jöfnu eða halli að fjárhæð 44 m.kr. samanborið við halla að fjárhæð 1,0 milljarður kr. árið 1996. Afkoma ársins var þannig í heild jákvæð um 4,0 milljarða kr. en var jákvæð um 6,0 milljarða á árinu 1996 og hafði því versnað um 2,0 milljarða kr. Að teknu tilliti til áhrifa Póst- og símamálastofnunar á afkomusamanburðinn hefur afkoma B-hluta sjóða og fyrirtækja batnað frá árinu 1996 um 1,8 milljarð kr. Tæplega helmingur batans er hjá Þróunarsjóði sjávarútvegsins.

Samanlagt virði bókfærðra eigna í efnahag B-hluta aðila var 329,6 milljarðar kr. í árslok 1997 sem er svo til sama fjárhæð og var í árslok 1996. Heildarskuldir þessara aðila námu 260,8 milljörðum kr. að teknu tilliti til skuldbindinga vegna lífeyris.

Tafla 4. Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	Breyt.	%
Rekstrartekjur:				
Framlög	9.356	11.018	(1.662)	(15,1)
Aðrar rekstrartekjur	30.485	44.450	(13.965)	(31,4)
	39.841	55.468	(15.627)	(28,2)
Rekstrargjöld:				
Launagjöld	5.756	10.857	(5.101)	(47,0)
Önnur rekstrargjöld	22.527	29.773	(7.246)	(24,3)
Tilfærslur	5.729	6.575	(846)	(12,9)
	34.012	47.205	(13.193)	(27,9)
Afkoma af rekstri	5.829	8.263	(2.434)	(29,5)
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld:				
Vaxtatekjur og verðbætur	20.084	19.940	144	0,7
Vaxtagjöld	(21.145)	(20.440)	(705)	3,4
Annað	(715)	(749)	34	(4,5)
	(1.776)	(1.249)	(527)	42,2
Afkoma af reglulegri starfsemi	4.053	7.015	(2.962)	(42,2)
Óreglulegar tekjur og gjöld:				
Óreglulegar tekjur	390	512	(122)	(23,8)
Óregluleg gjöld	(434)	(1.525)	1.091	(71,5)
	(44)	(1.013)	969	(95,7)
Afkoma ársins	4.009	6.002	(1.993)	(33,2)

Tafla 5. Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta 31.12

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	Breyt.	%
EIGNIR				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	8.773	7.791	982	12,6
Skammtímakröfur	18.688	22.870	(4.182)	(18,3)
Vöru- og efnisbirgðir	1.840	2.337	(497)	(21,3)
Veltufjármunir samt.	29.301	32.998	(3.697)	(11,2)
Langt.kröfur og áhættufjárm.:				
Langtímalán	277.241	260.035	17.206	6,6
Afskriftareikningur útlána	(10.212)	(10.482)	270	(2,6)
Hlutfé og stofnfjárframlög	173	508	(335)	(65,9)
Langt.kröfur og áhættufjárm. samt.	267.202	250.061	17.141	6,9
Varanlegir rekstrarfjármunir:				
Farartæki og vélar	2.312	12.162	(9.850)	(81,0)
Fasteignir	18.831	21.269	(2.438)	(11,5)
Orkumannavirki	10.886	10.879	7	0,1
Aðrar eignir	1.122	1.817	(695)	(38,2)
Varanl. rekstrarfjárm. samt.	33.151	46.127	(12.976)	(28,1)
Eignir alls	329.654	329.186	468	0,1
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ				
Skammtímaskuldir				
Yfirdráttarskuldir	14	82	(68)	(82,9)
Aðrar skammtímaskuldir	11.549	18.243	(6.694)	(36,7)
Skammtímaskuldir samt.	11.563	18.325	(6.762)	(36,9)
Langtímaskuldir				
Lífeyrisskuldbindingar	242.321	221.897	20.424	9,2
	6.925	12.594	(5.669)	(45,0)
Langtímaskuldir samt.	249.246	234.491	14.755	6,3
Skuldir samt.	260.809	252.816	7.993	3,2
Eigið fé	68.845	76.369	(7.524)	(9,9)
Skuldir og eigið fé alls	329.654	329.185	469	0,1

4 Endurskoðun B-hluta ríkissjóðs

Í B-hluta ríkisreiknings eru færðir upp ársreikningar 74 fyrirtækja og sjóða í eigu ríkisins. Að baki margra ársreikninga stendur ekki nein eiginleg starfsemi og í öðrum tilvikum eru búin til stofnananúmer fyrir starfsemi sem rekin er af A-hluta stofnunum og er ekki eiginleg B-hluta starfsemi. Af þessum 74 stofnananúmerum er ekki getið um 28 í fjárlögum. Af þessu leiðir að B-hlutinn endurspeglar ekki með skýrum hætti það meginsjónarmið að þar eigi einungis að vera ríkisfyrirtæki og sjóðir sem að meginstofni til hafa tekjur sínar af sölu þjónustu til annarra aðila.

Endurskoðun hjá þeim fyrirtækjum og sjóðum sem færð eru undir B-hluta ríkisreikning er með tvennum hætti. Annars vegar annast Ríkisendurskoðun sjálf endurskoðunina og hins vegar hefur stofnunin falið endurskoðunarstofum að endurskoða reikningsskilin í sínu umboði. Af 74 B-hluta fyrirtækjum og sjóðum eru 20 endurskoðuð af endurskoðunarstofum samkvæmt samningum þar um.

Af þeim ríkisfyrirtækjum og sjóðum sem Ríkisendurskoðun endurskoðar voru gerðir sérstakir ársreikningar fyrir 16 aðila og þeir áritaðir með hefðbundinni endurskoðunaráritun. Ársreikningar hinna 33 aðilanna voru gerðir upp á uppgjörformi Ríkisbókhaldsins og voru ekki áritaðir af Ríkisendurskoðun. Ársreikningar þeirra ríkisfyrirtækja sem endurskoðunarstofur annast voru allir áritaðir. Ársreikningar 5 sjóða í vörslu sjávarútvegsráðuneytisins voru áritaðir af endurskoðunarstofu enda þótt ekki liggi fyrir sérstakur samningur um endurskoðun þeirra.

Endurskoðun B-hluta fyrirtækja og sjóða miðar fyrst og fremst að því að staðfesta áreiðanleika ársreikninga viðkomandi aðila og er við þá endurskoðun beitt þeim aðferðum sem almennt eru viðurkenndar og notaðar af löggiltum endurskoðendum. Til viðbótar er endurskoðað með tilliti til samkvæmni við lög og reglur en rekstrarendurskoðun og endurskoðun sérstakra afmarkaðra þátta er ekki gerð nema í samræmi við ákvarðanir og beiðnir Ríkisendurskoðunar sem ýmist geta verið almennar og framkvæmdar hjá öllum eða sérstakar þar sem tiltekin atriði skulu athuguð hjá viðkomandi fyrirtæki eða sjóði.

Um efnislegar athugasemdir er, þar sem við á, vísað til umfjöllunar um einstakar stofnanir aftar í þessari skýrslu.

Endurskoðunarskýrsla um kirkjustofnanir

Á árinu 1998 tók stofnunin saman sérstaka endurskoðunarskýrslu um endurskoðun kirkjustofnana í umsjá Biskupsembættis og Biskupsstofu fyrir árið 1997.

Ný lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar voru sett á árinu 1997. Lögin tóku gildi 1. janúar 1998 en í árslok þess árs falla eldri lög úr gildi. Þannig er árið 1998 ár breytinganna hjá kirkjunni hvað varðar stöðu hennar sjónsýslu og starfshætti. Í 21. gr. laganna er sagt að stjórnvöld þjóðkirkjunnar og stofnana hennar beri ábyrgð gagnvart kirkjuþingi og að kirkjuþing skuli sjá til þess að reikningshald kirkjulegra embætta, stofnana og sjóða hljóti fullnægjandi endurskoðun.

Áðurnefnd endurskoðunarskýrsla var kynnt á Kirkjuþingi á haustmisseri. Þetta var í annað sinn sem slíkur háttur var hafður á og hefur þetta fyrir-komulag mælst vel fyrir.

Í endurskoðunarskýrslunni eru dregnar saman á einum stað yfirlit yfir fjármál kirkjustofnana og getið þeirra athugasemda sem ástæða þykir til að vekja athygli kirkjuþings á. Í niðurstöðu kemur fram að bókhald og fjárreiður séu í öllum meginatriðum í góðu lagi. Hins vegar er fundið að ýmsum atriðum sem snúa að stjórn-sýslu kirkjusjóðanna, m.a. hefur verið bent á að nokkuð er að fjármunir gangi milli sjóðanna í formi framlaga þar sem talið er að ekki sé eðlilegt samræmi milli verkefna einstakra sjóða og þeirra tekna sem þeir hafa.

Ríkisendurskoðun hefur á liðnum árum lagt til og áréttað að sjóðum kirkjunnar verði fækkað og þeir sameinaðir. Tekjur þeirra og verkefni verði skilgreinda þannig að ekki þurfi að millifæra tekjur líkt og átt hefur sér stað á liðnum árum. Það er álit Ríkisendurskoðunar að kirkjan missi einskis í þessum efnunum en fái þess í stað skilvirkara tæki til að ráðstafa þeim tekjum sem til sjóðanna eru lagðar. Sérstök nefnd á vegum kirkjumálaráðuneytisins komst að svipaðri niðurstöðu fyrir rúmu ári síðan þannig forsendur fyrir slíkri breytingu eiga að vera fyrir hendi en til þess að svo geti orðið þarf að setja nýja löggjöf um sameiningu sjóðanna í stað þeirrar löggjafar er nú gildir um hvern einstakan sjóð.

5 Efnahagur A-hluta ríkissjóðs

Hér á eftir er gerð nokkur grein fyrir athugun og endurskoðun Ríkisendurskoðunar á efnahagi ríkissjóðs fyrir 1997. Fyrst er vikið að endurskoðun á sjóðum, bankareikningum, skammtímakröfum og skammtímaskuldum. Þá er fjallað um veitt og tekin lán bæði hjá endurlánnum ríkissjóðs og einnig þau sem fjármálaráðuneytið sjálft hefur umsjón með og eru bókfærð beint hjá Ríkisbókhaldi. Einnig er fjallað um tekin lán ríkissjóðs hjá Seðlabanka Íslands. Loks er fjallað um hlutabréfa- og stofnfjáreign ríkissjóðs og arðgreiðslur.

Handbært fé

Handbært fé nam 5,0 milljörðum kr. í árslok 1997, þar af voru 4,8 milljarðar kr. á bankareikningum, einkum hjá Seðlabanka Íslands. Rúmar 200 m.kr. voru í sjóðum hjá fjölmörgum aðilum í A-hluta ríkisreiknings. Á móti innstæðum kom yfirdráttur að fjárhæð rúmlega 400 m.kr. sem skiptist svo til að jöfnu milli Seðlabanka Íslands og innlánsstofnana.

Ríkisendurskoðun gerði sjóðtalningu hjá ríkisféhirði í byrjun árs 1997. Enn fremur voru gerðar sjóðtalningar hjá fjölmörgum aðilum á árinu. Ekki voru gerðar athugasemdir um fjárvöntun en aftur á móti ýmsar minni athugasemdir um frágang skjala og færslu sjóðbóka. Afstemmingar á bankareikningum í árslok 1997 voru yfirfarnar án athugasemda.

Skammtímakröfur og skammtímaskuldir

Skammtímakröfur, að frátöldum óinnheimtum ríkissjóðstekjum og innheimtufé, námu 14,5 milljörðum kr. í árslok 1997 og höfðu lækkað um rúmar 950 m.kr. frá árinu á undan. Tæpur helmingur þessara krafna, eða 6,1 milljarðar kr., eru næsta árs afborganir af veittum löngum lánnum. Rúmir 7,8 milljarðar kr. eru vegna veittra bráðabrigðalána á viðskiptareikningum, þar af eru um 3,2 milljarðar kr. vegna veitts greiðslufrests á virðisaukaskatti o.fl. í tolli.

Tafla 6. Skammtímakröfur ríkissjóðs

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
Óinnheimtar ríkissjóðstekjur	26.137	23.370	2.767	11,8
Greiðslufrestur VSK í tolli	3.282	2.341	941	40,2
A-hluta stofnanir	2.656	2.892	(236)	(8,2)
Endurlán	248	760	(512)	(67,4)
Sveitarfélög	421	340	81	23,8
Aðar skammtímakröfur	1.797	1.313	484	36,9
	34.541	31.016	3.525	11,4

Við endurskoðun skammtímakrafna á árinu 1997 voru gerðar ýmsar athugasemdir við viðskiptareikninga og uppgjör vegna þeirra. Flestar eru ekki veigamiklar og lúta fyrst og fremst að ýmsum frágangi og leiðréttingum og hefur þeim athugasemdum verið komið á framfæri við Ríkisbókhald.

Vatnsleysustrandahreppur / Hafnarsjóður Flekkuvík

Í upphafi þessa áratugs voru uppi áform um að reisa stóriðju við Flekkuvík í landi Vatnsleysustrandahrepps. Á þeim keypti hreppurinn land undir stóriðju með ábyrgð og lánveitingu ríkissjóðs er nam um 150 m.kr. Þessu til viðbótar greiddi ríkissjóður tæpar 50 m.kr. vegna rannsóknakostnaðar Vita- og hafnamálastofnunar við Flekkuvík í tengslum við fyrirhugaða stóriðju. Greiðslur þessar voru færðar sem viðskiptakröfur þar sem fyrirhugað var að fá þær endurgreiddar þegar samningur um stóriðju hefði átt sér stað. Nú tæpum áratug síðar og þar sem ekki er séð að í náinni framtíð komi til byggingar stóriðju á þessu svæði og ber að mati Ríkisendurskoðunar að færa framangreindar fjárhæð til gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs. Frá árinu 1991 hefur ríkissjóður greitt af láni því sem Vatnsleysustrandahreppur tók vegna fyrrnefndra landakaupa.

Iðnaðarsvæði á Grundartanga

Í tengslum við byggingu álvers á Grundartanga var ráðist í framkvæmdir við iðnaðarlóð á svæðinu á vegum ríkissjóðs. Heildarkostnaður samkvæmt samningi milli ríkissjóðs og Norðuráls hf. sem var verktaki nam alls 7 milljónum bandaríkjadala. Í árslok 1997 hafði ríkissjóður greitt 250 m.kr. til Norðuráls hf. en restin var svo greidd á árinu 1998. Samkvæmt samningi milli aðila mun Norðurál hf. endurgreiða þann tilkostnað ásamt lóðarleigu til ríkissjóðs. Þar sem ríkissjóður er eigandi

lóðarinnar og þeirra mannvirkja sem tengjast henni á að færa framangreindan kostnað til gjalda hjá ríkissjóði á árinu 1997 og 1998 eftir framvindu verksins.

Eftirlaunasjóður aldraðra

Á árslok 1997 nam skuld sjóðsins tæpum 131 m.kr. og hefur hún verið að myndast á undanförunum árum. Við skoðun á ársreikningi sjóðsins kemur í ljós að handbært fé hans nægir til að greiða þessa skuld upp að verulegu leyti. Verður að teljast eðlileg krafa að skuldin sé greidd upp, m.a. vegna þess að hún ber ekki vexti.

Skammtímaskuldir

Skammtímaskuldir ríkissjóðs námu í árslok 43,2 milljörðum kr. og höfðu aukist um tæpa 3,0 milljarða kr. frá fyrra ári. Helstu breytingar felast í aukningu hlutafjárloforða, sem aukast um 6,4 milljarða kr. á milli ára en á móti vegur lækkun stuttra lána og áfallinna, ógjaldfallinna vaxta samtals um 4,8 milljarða kr.

Tafla 7. Skammtímaskuldir ríkissjóðs

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
Krafa á ríkistekjur og innh.fé	1.787	1.387	400	28,8
Ógreidd gjöld	3.259	2.623	636	24,2
Hlutafjárloforð	13.800	7.446	6.354	85,3
Áfallnir, ógjaldfallnir vextir	5.170	6.123	(953)	(15,6)
Tekin stutt lán	12.693	16.582	(3.889)	(23,5)
Aðrar skammtímaskuldir	6.495	6.078	417	6,9
	43.204	40.239	2.965	7,4

Við endurskoðun skammtímaskulda á árinu 1997 voru gerðar ýmsar athugasemdir við viðskiptareikninga og uppgjör vegna þeirra. Flestar eru ekki veigamiklar og lúta fyrst og fremst að ýmsum frágangi og leiðréttingum og hefur þeim athugasemdum verið komið á framfæri við Ríkisbókhald.

Framleiðsluráð landbúnaðarins

Um er að ræða inneign Framreiðsluráðsins að fjárhæð 62,3 m.kr. sem er að stofni til frá árinu 1994. Engar hreyfingar eru á árunum 1995 og 1996 en á árinu 1997 hækkar inneignin um rúmar 137 þús.kr.

Skyldusparnaður

Skyldusparnaður er tilkomin vegna laga nr. 11/1975 og nr. 20/19976 og var lagður á hátekjufólk. Innheimtumenn ríkissjóðs áttu að sjá um afhendingu skírteina á sínum tíma þegar full skil höfðu verið gerð á álögðum gjöldum viðkomandi árs. Sá hluti sem ekki tókst að afhenda var sendur ríkisféhirði til varðveislu.

Skírteinin frá 1975 voru laus til innlausnar á árinu 1978 en báru verðbætur til 1. nóvember 1990. Á sama hátt voru skírteinin frá 1976 laus til innlausnar á árinu 1979 en báru verðbætur til 1. nóvember 1991.

Á árinu 1990 gerði Ríkisendurskoðun talningu á skyldusparnaðarskírteinum í vörslu ríkisféhirðis. Reyndust þá vera til staðar 1.813 gild skírteini frá árinu 1975 og 2.415 gild skírteini frá árinu 1976. Þessi skírteini voru laus til útborgunar á árunum 1978 og 1979. Á þeim tíma var lauslega áætlað að innlausnarverð þessara skyldusparnaðarskírteina gæti numið 145 m.kr. en bókfært verð þeirra í árslok 1990 nam 93,9 m.kr. Taldi Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að gert yrði átak í því að koma andvirði þessara skírteina í réttar hendur.

Í árslok 1997 nam bókfært verð skyldusparnaðarskírteina tæpum 49 m.kr. Umtalsverð innlausn átti sér stað á árunum 1992 og 1993 en lítið hefur verið innleyst síðan. Ríkisendurskoðun telur að þar sem hátt í tuttugu ár eru síðan hægt var að innleysa þessi skírteina verði varla hjá því komist að auglýsa eftir eigendum eða erfingjum þeirra á opinberum vettvangi og gefa þeim kost á að nálgast þessi skírteini á tilteknu tímabili. Beri það ekki árangur er mælt með því að afskrifa þessar kröfur og færa ríkissjóði til tekna.

Veitt lán

Lánveitingar ríkissjóðs fara ýmis fram með eða án milligöngu Lánasýslu ríkisins. Annast Lánasýslan hin svokölluðu endurlán ríkissjóðs, en starfsemi þeirra byggist á lögum nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins. Í sérstökum samningi milli fjármálaráðherra og Seðlabanka Íslands er kveðið á um verkaskiptingu milli bankans og Lánasýslunnar. Til viðbótar endurlánnum ríkissjóðs fara fram sérstakar lánveitingar á vegum fjármálaráðuneytisins án milligöngu Lánasýslu ríkisins. Ríkisendurskoðun hefur talið skorta á að til staðar væru vinnureglur sem kveða á um verka-skiptingu milli lánveitinga endurlána annars vegar og annarra lánveitinga ríkissjóðs hins vegar.

Taflan að neðan sýnir stöðu veittra lána ríkissjóðs hjá endurlánnum. Stærstur hluti lánveitinganna er til B-hluta stofnana. Staðan í árslok 1997 var um 39 milljarðar kr. sem er svipað og árið á undan. Fjárhæðir eru sýndar að frádregnum afskriftareikningi og gengisauka.

Tafla 8. Staða veittra lána ríkissjóðs hjá endurlánnum í árslok 1997 og 1996

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
Staða í ársbyrjun	38.754	40.686	(1.933)	(4,8%)
Ný lán á árinu	6.102	9.723	(3.621)	(37,2%)
Afborganir	(6.564)	(12.086)	5.522	(45,7%)
Endurmat ársins	929	430	499	116,1%
Staða í árslok	39.220	38.754	466	1,2%

Uppgjör lána loðdýrabænda

Ríkisábyrgðasjóður hefur séð um að gera upp kröfur vegna lána til loðdýrabænda. Seint á árinu 1997 voru eigendum slíkra krafna boðin spariskírteini ríkissjóðs frá árinu 1992 í skiptum fyrir kröfurnar og var stór hluti þeirra gerður upp með þeim hætti. Það sem gert var upp á árinu 1998 var ekki gert upp með spariskírteinum heldur staðgreitt. Þorri loðdýralánanna er uppgerður.

Lánveitingar

Tekið var úrtak úr skuldabréfaeign ríkissjóðs hjá endurlánum og voru þau lán endurreiknuð. Nokkrar fyrirspurnir voru gerðar við einstök atriði og fengust fullnægjandi svör við þeim.

Þá voru bornar saman lánveitingar á árinu 1997 við heimildir fjárlaga og lánsfjárlaga. Samanburðurinn sýnir að tvær lánveitingar eru ekki innan heimilda lánsfjárlaga 1997. Lán til Alþjóðaflugþjónustunnar var 99,7 m.kr. umfram heimildir fjárlaga 1997 en áður hafði fjármálaráðuneytið samþykkt lánveitinguna með bréfi til Ríkisábyrgðasjóðs hinn 4. júlí 1997. Staðfesti ráðuneytið að það heimilaði lánveitinguna þó hún byggðist á lánsfjárlögum ársins 1996. Lán til Spalar hf. var veitt samkvæmt heimildum í lánsfjárlögum frá 1996. Þá er rétt að geta þess að lán til Spalar hf. eru með víkjandi lánskjörum og ber að flokka slík lán sérstaklega í uppgjöri endurlána og geta t.d. um í skýringum.

Samkvæmt vanskilalista í árslok 1997 voru 4 aðilar í vanskilum hjá endurlánum. Samtals námu vanskil án dráttarvaxta um 102 m.kr. Almennt horfir nú mun betur um innheimtur hjá endurlánum en oft áður.

Bókhald og kerfismál vegna endurlána

<ATH Á AÐ SKRIFA ENURLÁN MEÐ STÓRUM STAF? GRÉTAR LESI YFIR ÞENNAN KAFLA>

Hjá endurlánnum eru veitt lán skráð í lánakerfi endurlána og hefur það verið stemmt af við fjárhagsbókhald endurlána. Enn hefur ekki verið unnt að lagfæra upphafsstöðu lána þann 1. janúar 1996 í fjárhagsbókhaldi ríkisins. Afleiðingin er sú að fjárhagsbókhald ríkisins sýnir ekki rétta stöðu í árslok 1997. Á þessu ári hafa starfsmenn Lánasýslunnar unnið að afstemmingum endurlána til að geta fært rétta upphafsstöðu í fjárhagsbókhaldskerfi ríkisins og búist er við að því ljúki á árinu 1998.

Þessu til viðbótar er ljóst að úrbóta er þörf í sambandi við þá lista sem koma úr lánabókahaldi ríkisins en misræmi er á milli lánakerfis og bókhalds. Nefna má að ekki er hægt að skrá tiltekna flokka verðbréfa í lánakerfið. Lögð er áhersla á að enn frekar verði unnið að úrbótum í kerfismálum endurlána ríkissjóðs og að gerðar séu nauðsynlegar úrbætur á lánakerfi ríkisins.

Veitt lán önnur en hjá endurlánum ríkissjóðs

Taflan hér að neðan sýnir stöðu veittra lána ríkissjóðs önnur en þau sem eru hjá endurlánum¹. Stærstur hluti lánveitinganna er til Byggingarsjóðs ríkisins. Auk þess er mikill fjöldi skuldabréfa vegna sölu hlutabréfa sem voru í eigu ríkissjóðs en langmestur hluti þeirra bréfa var greiddur upp á árinu 1997. Nokkur skuldabréf eru tilkomin vegna uppgjörs á skattskuldum einstaklinga og fyrirtækja samkvæmt heimildum í skattalögum en jafnan er gerð sú krafa að Ríkisendurskoðun hafi gefið umsögn um hvert mál áður en gengið er frá skuldbreytingu.

Ríkissjóður á húsbréf sem eru varðveitt hjá ríkisféhirði. Bréfin hefur Ríkissjóður eignast í fasteignaviðskiptum. Ríkisféhirðir og Ríkisbókhald fylgjast með útdrætti húsbréfa hjá Húsnæðisstofnun. Ríkisbókhald heldur ekki utan um húsbréfin á aðgreindum bókhaldslykli heldur eru þau færð með öðrum lánum. Æskilegt er að húsbréfaeignin sé færð sérstaklega á bókahaldslykil sem er aðgreindur frá öðrum skuldabréfum í eigu ríkissjóðs.

Tafla 9. Veitt lán ríkissjóðs, án endurlána

<i>Í m.kr.</i>	<i>1997</i>	<i>1996</i>	<i>Mism.</i>	<i>%</i>
Staða í ársbyrjun	24.726	23.171	1.555	6,7%
Ný lán á árinu	2.827	3.084	(257)	(8,3%)
Afborganir	(2.167)	(1.999)	(168)	8,4%
Endurmat ársins	515	470	45	9,6%
Staða í árslok	25.901	24.726	1.175	4,8%

Nýjar lánveitingar námu alls 2,8 milljörðum kr. á árinu 1997 en um 94% af þeirri fjárhæð voru þrjú lán til Byggingarsjóðs ríkisins. Aðrar nýjar lánveitingar voru til sveitarfélaga, einstaklinga og fyrirtækja. Hluti af lánveitingunum var vegna skuldbreytinga eldri lána og einnig voru lánveitingar tengdar sölu eigna.

Afstemming lánakerfis og bókhalds

Afstemming Ríkisbókhalds milli veittra lána í fjárhagsbókhaldi og lánakerfi miðað við árslok 1997 sýnir mismun að fjárhæð um 171 m.kr. Helsti mismunurinn skýrist af sérstökum fiskeldislánum sem haldið er utan um í lánakerfi Byggingastofnunar en eru bókfærð í fjárhagsbókhaldi

¹ Lán hjá A-hluta stofnunum með aðskilinn efnahag eru ekki meðtalín.

ríkissjóðs og nemur nettó bókfærð staða þeirra 159 m.kr. Ríkisendurskoðun hefur yfirfarið lokafærslur ársins vegna þessara lána og reyndust þær vera í samræmi við uppgjör Bygðastofnunar. Aðrir mismunir hafa verið skýrðir.

Tekið var úrtak nokkurra lána og þau endurreiknuð og var niðurstaðan borin saman við útskrift lánakerfisins. Reyndust útreikningar koma heim og saman við lánakerfi.

Samantekt um veitt lán ríkissjóðs

Taflan að neðan sýnir heildaryfirlit yfir veitt löng lán ríkissjóðs árið 1997 og 1996 til samanburðar. Afskriftareikningur tapaðra útlána hefur verið dreginn frá. Heildarstaðan án áfallinna vaxta hækkaði um 1,6 milljarða kr. eða um 2,5%. Veittu lánin eru hjá endurlánum ríkissjóðs, hjá Ríkisbókhaldi og hjá stofnunum með aðskilinn efnahag.

Tafla 10. Veitt lán ríkissjóðs, heildaryfirlit

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
Staða í ársbyrjun	63.661	64.063	(402)	(0,6%)
Ný lán á árinu	9.012	12.865	(3.853)	(30,0%)
Afborganir	(8.841)	(14.168)	5.327	(37,6%)
Endurmat ársins	1.446	902	544	60,3%
Staða í árslok	65.278	63.661	1.617	2,5%

Afskriftir á veittum lánum

Alls voru afskrifaðar beint kröfur að fjárhæð 18,2 m.kr. sem er umtalsverð lækkun frá árinu á undan þegar samsvarandi fjárhæð var 44,2 m.kr. Upphaflegur höfuðstóll þessara krafna var 25 m.kr. Kröfur á hendur 6 skuldurum voru afskrifaðar og er í öllum tilfellum um að ræða lán vegna skuldbreytinga á opinberum gjöldum. Tvö lán voru frá árinu 1989 en hin eru frá árunum 1992, 1993 og 1995.

Til tryggingar útgefnum skuldabréfum vegna þessara skuldbreytinga voru fasteignaveð og í tveimur tilfellum sjálfskuldarábyrgð. Þrjú skuldara náðu nauðasamningum við lánadrottna sína sem ríkissjóður var bundinn af.

Eins og áður segir hafa afskriftir á veittum lánum ríkissjóðs farið lækkandi síðustu árin. Á árinu 1995 voru beinar afskriftir 82 m.kr. en á árinu 1997 voru afskriftirnar 18 m.kr.

Tafla 11. Afskrifuð veitt lán ríkissjóðs árin 1995 til 1997

Ár	1997	1996	1995
Afskriftir (í þús.kr.)	18.211	44.217	82.367
Fjöldi skuldara	5	7	16

Eins og áður er kröfum, sem afskrifaðar eru óbeint, skipt í þrjá áhættuflokka á grundvelli upplýsinga frá innheimtuaðilum um greiðslugetu skuldara, vanskil og tryggingar. Kröfur eru síðan færðar niður um 30%, 60% eða 90% eftir atvikum. Auk niðurfærslu á höfuðstól vafasamra krafna eru sammingsvextir einnig færðir niður um sama hlutfall. Dráttarvextir eru hins vegar aðeins færðir til tekna við greiðslu.

Í árslok 1997 voru 14 lán færð niður með óbeinni afskrift og nema þau 44 m.kr. með áföllnum vöxtum. Árið 1996 var samsvarandi fjöldi lána 19, að fjárhæð 68 m.kr. Þannig hefur stofn til óbeinna afskrifta lækkað milli árána um 24 m.kr. Óbein afskrift á árinu 1997 nemur 26 m.kr. eða 49% af bókfærðu verði krafna. Árið 1996 var óbein afskrift hins vegar 35 m.kr.

Tafla 12. Afskriftir á veittum lánnum í efnahag ríkissjóðs

Í þús. kr.	Höfuðstóll	Vextir	Samtals
Staða óbeinna afskrifta 1.1. 1997	31.000	4.000	35.000
Beinar afskriftir á árinu 1997	(18.393)	(4.883) ¹⁾	(23.276)
	12.607	(883)	11.724
Staða óbeinna afskrifta 31.12. 1997	24.000	2.000	26.000
Óbein afskrift, lækkun	(11.393)	(2.883)	(14.276)

1) Áætluð tala

Viðskiptareikningar

Kröfur að fjárhæð 6,7 m.kr. voru afskrifaðar á viðskiptareikningum. Stærsta krafan, að fjárhæð 4,3 m.kr., er vegna afurðarláns. Einnig voru afskrifaðar kröfur utanríkisráðuneytis vegna kostnaðar sem það hefur lagt út fyrir vegna aðstoðar við Íslendinga erlendis 1,2 m.kr, þar af var stærsta krafan 920 þús.kr.

Skuld ríkissjóðs við Lánasýslu ríkisins að fjárhæð 2,7 m.kr. sem staðið hefur á viðskiptareikning frá árinu 1991 var felld niður, en engin sam-

svarandi krafa finnst í bókum Lánasýslunnar. <INGI VILL LÁTA SKÝRA BETUR>111111

Óinnleystir tékkar

Óinnleystir tékkar að fjárhæð 4,5 m.kr voru tekjufærðir. Um er að ræða 481 tékka sem gefnir voru út á árinu 1993, að stærstum hluta óinnleystar barnabætur eða 4 m.kr. Óinnleystir launatékkar námu 153 þús.kr og annað 274 þús.kr. Til undantekninga heyrir að tékkar eldri en 4ra ára berist ríkisféhirði til innlausnar. Gerist það eru þeir hins vegar greiddir.

Tekin lán

Spariskírteini

Skuldir ríkissjóðs vegna útgáfu spariskírteina jukust á milli ára eins og fram kemur í neðangreindri töflu.

Tafla 13. Nokkrar stöðutölur úr bókhaldi endurlána ríkissjóðs 1997 og 1996

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
<i>Spariskírteini:</i>				
Staða spariskírteina án vaxta	84.971	76.223	8.748	11,5%
Frá dregst: Afföll	(16.234)	(16.062)	(172)	1,1%
Við bætist: Gengisauki	234	159	75	47,2%
Við bætast: Áfallnir vextir	17.167	16.323	844	5,2%
Heildarstaða spariskírteina	86.138	76.643	9.495	12,4%

Taflan að ofan sýnir sundurliðun á spariskírteinasuld ríkissjóðs. Staða skuldarinnar án vaxta hækkaði um 8,7 milljarða kr. frá árinu á undan eða um 11%. Áfallnir vextir hækkuðu um 0,8 milljarða kr. Heildarskuldastaða ríkissjóðs í spariskírteinum hækkaði því um 9,5 milljarða kr. eða um 12%.

Innlausn spariskírteina nam um 15,5 milljörðum kr. árið 1997 þar af var innlausn fyrir lokagjalddaga 7,4 milljarðar kr. eða 48%. Af sérstökum flokkum sem komu til innlausnar á lokagjalddaga á árinu 1997 má nefna flokk I D 5 ár, frá 1992. Til samanburðar má geta þess að innlausnin árið 1996 nam um 27,4 milljörðum kr., mest vegna innköllunar stórra flokka spariskírteina frá árinu 1986.

Ríkisendurskoðun endurreiknaði stöðu nokkurra spariskírteinaflokka miðað við árslok 1997 og bar saman við niðurstöður lánakerfisins. Ljóst er að kerfið er ekki í stakk búið til að sinna þeim kröfum sem gera verður til slíks kerfis en unnið er að lagfæringum.

Ef litið er á heildarstöðu útistandandi spariskírteina ríkissjóðs s.l. fjögur ár, sést að spariskírteinasuldin hefur vaxið um 20% á tímabilinu. Mesti vöxturinn var á milli 1996 og 1997.

Tafla 14. Staða spariskírteina ríkissjóðs: Þróun 1994-1997

<i>Í m.kr.</i>	1994	1995	1996	1997
Heildarstaða spariskírteina	71.621	77.072	76.643	86.138

Ríkisbréf og ríkisvixlar

Tafla 15. Staða ríkisbréfa og ríkisvixla í bókhaldi endurlána ríkissjóðs 1997 og 1996

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	<i>%</i>
<i>Ríkisbréf:</i>				
Staða nafnverðs	13.280	10.349	2.932	28,3%
- afföll	(2.023)	(1.983)	(40)	2,0%
Heildarstaða	11.257	8.366	2.892	34,6%
<i>Ríkisvixlar:</i>				
Staða nafnverðs	12.296	15.812	(3.516)	(22,2%)
- Afföll	(150)	(359)	209	(58,2%)
Heildarstaða	12.146	15.453	(3.307)	(21,4%)

Taflan að ofan sýnir stöðu ríkisbréfa og ríkisvixla í árslok 1996 og 1997 bæði á nafnverði og þegar tekið hefur verið tillit til affalla. Skuldastaðan í ríkisbréfum jókst um 2,9 milljarða kr. milli ára en staðan í ríkisvixlum lækkaði hins vegar um 3,3 milljarða kr. á sama tíma.

Afföll af ríkisverðbréfum

Afföll í efnahagsreikningi ríkissjóðs af ríkisbréfum og spariskírteinum voru um 18 milljarðar kr. í árslok 1997 en þar af nema afföll (eða fyrirframgreiddir vextir) ríkisbréfa um 2 milljörðum kr. Afföll spariskírteina voru yfir 16 milljarðar kr.

Að áliti Ríkisendurskoðunar er full þörf á kannaður sé ávinningurinn af því fyrir ríkissjóð að taka upp dreifingu affalla í bókhaldi miðað við virka vexti í stað þess að nota jafna dreifingu eins og nú er. Ljóst er að slíkt þyrfti að vinna vélrænt í lánakerfi. Almenn er viðurkennt að dreifing affalla miðað við virka vexti er nákvæmari aðferð og gefur þar af leiðandi réttari mynd af árlegum fjármagnskostnaði ríkissjóðs.

Önnur tekin innlend lán hjá endurlánum

Mjög hefur dregið úr beinum innlendum lántökum hjá endurlánum ríkissjóðs. Hér er átt við lántökur aðrar en sölu markaðsverðbréfa ríkissjóðs. Staða þessara lána var 686 m.kr. í árslok 1997. Stærsti hlutinn er skuld við fjármálastofnanir.

Tekin innlend lán önnur en hjá endurlánum ríkissjóðs

Neðangreind tafla sýnir tekin lán ríkissjóðs, sem ekki eru markaðsverðbréf og ekki eru í umsjá endurlána ríkissjóðs, alls að fjárhæð um 5,8 milljarðar kr. í árslok 1997. Stærsti hluti þessara lána var tekin á árunum 1990 og 1991 hjá bönkum og sparissjóðum þegar ríkissjóður gat ekki fullnægt allri innlendri lánsfjárbörf sinni með sölu markaðsverðbréfa. Staða þeirra bréfa var um 3,5 milljarðar í árslok 1997.

Tafla 16. Tekin innlend lán, án endurlána

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
Staða í ársbyrjun	6.974	6.660	314	4,7%
Ný lán á árinu	(2)	1.792	(1.794)	(100,1%)
Afborganir	(1.252)	(1.591)	339	(21,3%)
Endurmat ársins	120	113	7	5,8%
Staða í árslok	5.840	6.974	(1.135)	(16,3%)

Mestur hluti eldri skulda ríkissjóðs við lífeyrissjóði var uppgreiddur í árslok 1997. Hins vegar er til staðar skuldabréf vegna uppgjors lífeyrisskuldbindinga hjá Pósti og síma að fjárhæð um 1,7 milljarðar kr. og vegna samsvarandi uppgjors hjá Skýrr hf. að fjárhæð 27 m.kr. Loks má geta þess að skuldir ríkissjóðs við bændur frá 1993 vegna fullvirðisréttarlána eru að mestu uppgreiddar.

Afstemming lánakerfis og bókhalds

Afstemming Ríkisbókhalds milli tekinnna lána í fjárhagsbókhaldi og lánakerfi miðað við árslok 1997 sýnir mismun að fjárhæð um 76 m.kr. Mismunur langra tekinnna lána skýrist í fyrsta lagi af eftirstöðvum happdrættislána ríkissjóðs að fjárhæð um 18,5 m.kr. Þessar eftirstöðvar hafa lánveitendur ekki innleyst. Lánin bera nú hvorki vexti né verðbætur og eru ekki skráð í lánakerfi ríkissjóðs. Sama er að segja um ósóttar eftirstöðvar skyldusparnaðar að fjárhæð tæplega 49 m.kr. sem ekki eru skráðar í lánakerfið. Loks má nefna að lán sem sendiráð hafa tekið eru ekki skráð í lánakerfi ríkissjóðs.

Tekin erlend lán í umsjá Seðlabanka Íslands

Verkefni Seðlabanka Íslands við erlendar lántökur fer eftir sérstöku samningi milli fjármálaráðherra og bankans. Seðlabankinn fer bæði með framkvæmd ákvarðana um lántökur og einnig hefur bankinn umsjón með bókhaldi lánanna fyrir ríkissjóð.

Fjárhagsendurskoðun á teknum erlendum lánum hjá Seðlabanka fyrir árið 1997 var í höndum endurskoðanda Seðlabankans. Auk þess fór fram innri endurskoðun á teknum erlendum lánum hjá endurskoðunardeild bankans. Við þetta má svo bæta að Ríkisendurskoðun kannaði stöður tiltekinnna lána og gerði samanburð á sundurliðunum fyrir árin 1997 og 1996.

Hér verður gerð grein fyrir stöðu erlendra lána hjá Seðlabanka, erlendri fjármögnun ríkissjóðs, lántökukostnaði og gengismun, þ.e. gengistapi og gengishagnaði af erlendum lánum.

Staða erlendra lána

Staða erlendra lána hjá Seðlabanka Íslands með áföllnum fjármagns-kostnaði var um 130 milljarðar kr. í árslok 1997 sem er rúmlega 5,7 milljarða kr. lækkun frá 1996. Afföll og gengisauki vega ekki þungt meðal erlendra lána en alls voru þau nettó um 105 m.kr. í árslok 1997 og 98 m.kr. í árslok 1996. Áfallnir ógreiddir vextir voru tæplega 3,4 milljarðar í árslok 1997 sem er lækkun um 194 m.kr. frá stöðu í árslok 1996 eða um 5%.

Tafla 17. Staða erlendra lána með áföllnum fjármagnskostnaði um áramót 1997 og 1996

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
Staða tekinnar erlendra lána	126.725	132.283	(5.558)	(4,2%)
Gengisauki af lánum	94	129	(35)	(27,1%)
Afföll af lánum	(199)	(227)	28	(12,3%)
Áfallnir ógreiddir vextir	3.390	3.584	(194)	(5,4%)
Samtals	130.010	135.768	(5.758)	(4,2%)

Erlend langtímafjármögnun ríkissjóðs

Tekin löng lán ríkissjóðs jukust um 6 milljarða kr. á árinu 1997 en langtímalán hækkuðu úr 223 milljörðum kr. í 229 milljarða kr.² Hlutfall erlendra lánsfjármögnunar ríkissjóðs til langs tíma lækkaði úr 59% í 55% af teknum löngum lánum samtals og erlendar skuldir ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu lækkuðu úr rúmlega 25% árið 1996 í 24% árið 1997.

Tafla 18. Langtímafjármögnun ríkissjóðs 1997-1996

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	<i>Mism.</i>	%
Innlend fjármögnun	102.244	90.446	11.798	13,0%
Erlend fjármögnun	126.628	132.218	(5.590)	(4,2%)
Tekin löng lán samtals	228.872	222.664	6.208	2,8%

Gengismunur erlendra lána ríkissjóðs

Á árinu 1997 varð gengistap af erlendum lánum ríkissjóðs um 934 m.kr. Árið 1996 nam gengishagnaður hins vegar tæplega 1,7 milljarði kr. Gengistap í hlutfalli við meðalstöðu erlendra skulda var 0,7%. Til samanburðar er áætlað að raungengi krónunnar hafi hækkað um 0,2% árið 1996 og 0,9% árið 1997.³ Árið 1996 varð gengishagnaðurinn meiri en sem nam hækkun raungengis þar sem hækkun raungengis íslensku krónunnar hefur tilhneigingu til að hafa jákvæð áhrif á gengishagnað af erlendum lánum. Hins vegar varð gengistap árið 1997 þrátt fyrir töluverða hækkun raungengis.

² 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

³ Skv. *Hagtölum mánaðarins* í nóvember 1998. Vísitala raungengis er reiknuð m.v. við hlutfallslegt verðlag. Þessu yfirliti er ekki ætlað að gefa heildarmynd af lánskörum eftir myntum þar sem vextir og önnur ákvæði lánanna eru ekki tekin með í þessari umfjöllun.

Í töflunni að neðan kemur einnig fram sundurliðun gengishagnaðar og -taps eftir myntum árin 1997 og 1996. Mestur gengishagnaður árið 1997 varð af lánnum í þýskum mörkum, en gengishagnaður var einnig í japönskum jenum. Hins vegar varð tap af lánnum í bandaríkjadollurum og bresku pundi. Segja má að þar endurspeglar að nokkru leyti helstu gengisbreytingar erlendra mynta á árunum 1997 og 1996.

Tafla 19. Gengismunur erlendra lána ríkissjóðs eftir myntum

Í m.kr. Myntir	1997		1996	
	Gengis- munur	%	Gengis- munur	%
Bandaríkjadollar	(3.415)	(8,1%)	(1.749)	(3,8%)
Þýsk mörk	2.577	6,6%	1.707	5,5%
Japanskt jen	334	2,4%	1.550	9,5%
Bresk pund	(739)	(4,9%)	(1.684)	(12,1%)
Svissneskir frankar	4	-	1.763	13,1%
Aðrar myntir	305	4,4%	98	1,1%
Gengismunur samtals	(934)	(0,7%)	1.686	1,3%
Breyting raungengis krónunnar		0,9%		0,2%

Hlutföll eru reiknuð af meðalstöðu skulda. Tölur í sviga tákna gengistap.

Hlutabréfaeign

Ríkissjóður átti hlutafé í 23 hlutafélögum í árslok 1997 að nafnvirði 27,7 milljarðar kr.⁴ Algengt hefur verið að hin einstöku fagráðuneyti fari með umsjón og í sumum tilvikum varðveislu hlutabréfa þeirra félaga sem að þeim snýr og eru í eigu ríkissjóðs. Til þessa hefur embætti ríkisfóhriðis einungis tekið til varðveislu þau bréf sem því hefur verið falið að geyma. Auk þess ber að hafa í huga að fjármálaráðuneytið fer almennt með mál sem varða eignir ríkisins.

Talning Ríkisendurskoðunar á hlutabréfaeign í vörslu Ríkisfóhriðis í ársbyrjun 1998 sýndi að bréf 13 félaga voru þar til staðar. Hjá Ríkisfóhriði er ekki haldin skrá yfir hlutabréf sem þar eru varðveitt. Talningin sýndi nokkur frávik miðað við stöðu bókhalds í árslok 1997 þar sem nokkur bréf vantaði. Einnig voru í vörslu Ríkisfóhriðis nokkur hlutabréf sem eru ógild og ónýt. Lagfæra þarf þessi frávik.

⁴ Hlutafé A-hluta stofnana með sjálfstæðan efnahag er ekki meðtalið.

Hlutabréfaeign í árslok 1997

Neðangreind tafla sýnir hlutabréfaeign ríkissjóðs í árslok 1997. Hlutabréfaeignin hækkaði um 18 milljarða kr. á árinu 1997 vegna umbreytingar fjögurra stofnana og sjóða í hlutafélög og hækkunar á hlutafé Pósts og síma hf. um einn milljarð kr. Á móti kemur að hlutafjárloforð að fjárhæð 13,8 milljarðar kr. voru færð til skuldar. Að frádreginni skuldfærslu hlutafjárloforða nam hlutafjáreign ríkissjóðs um 14 milljörðum kr. í árslok 1997.⁵

Tafla 20. Hlutabréfaeign ríkissjóðs í árslok 1997

<i>Í þús.kr.</i>	<i>Nafnverð</i>
Póstur og sími hf.	8.506.819
Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf.	6.800.000
Landsbanki Íslands hf.	5.500.000
Búnaðarbanki Íslands hf.	3.500.000
Íslenskir aðalverktakar hf.	1.144.000
Áburðarverksmiðja ríkisins hf.	1.000.000
Íslenska járnblendifélagið hf.	543.950
Sementsverksmiðjan hf.	450.000
Steinullarverksmiðjan hf.	63.897
Kísiliðjan hf.	62.552
Skýrr hf.	44.213
Stofnfiskur hf.	44.000
Flugkerfi hf.	20.500
Skráningarstofan hf.	16.763
Herjólfur hf.	9.000
Orkustofnun erlendis hf.	8.000
Hólalax hf.	7.440
Endurvinnslan hf.	6.688
Skallagrímur hf.	2.832
Internet á Íslandi hf.	1.965
Undirbún.fél. verðbréfaskráningar Ísl. hf.	1.000
Neyðarlínan hf.	1.000
Flóabáturinn Baldur hf.	100
Samtals	<u>27.734.718</u>

Rúmlega helmingur hlutafjáreignar ríkissjóðs er í Fjárfestingabanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., sem allir tóku allir til starfa sem hlutafélög í ársbyrjun 1998. Auk þess má nefna að Íslenskum aðalverktökum var breytt í hlutafélag á árinu 1997. Í töflunni kemur ekki fram hlutafjáreign stofnana með sjálfstæðan efnahag.

⁵ Hlutafjáreign ríkissjóðs "nettó" þ.e. þegar tekið hefur verið tillit til skuldfærslu hlutafjárloforða hækkaði úr rúmlega 5 milljörðum kr. í 14 milljarða kr. frá 1996 til 1997.

Sundurliðaður listi yfir þessi hlutafélög ásamt eignahluta er ekki birtur með ríkisreikningi þó eðlilegt sé að þær upplýsingar komi þar fram. Nokkrar stofnanir hafa heimild til að eiga hlut í og stofna hlutafélög. Í slíkum tilvikum er venjulega um rannsóknar- og þróunarverkefni að ræða. Dæmi eru um að sama hlutafélagið sé bæði í eigu ríkissjóðs beint og A-hluta stofnunar. Þannig var um 13,1% af hlutafé Internets á Íslandi hf. í eigu ríkissjóðs og 27,6% að auki í eigu Háskóla Íslands.

Arðgreiðslur innlendra hlutafélaga í eigu ríkissjóðs

Ríkisendurskoðun kannaði arðgreiðslur hlutafélaga í eigu ríkissjóðs á árinu 1997. Alls voru bókfærðar arðgreiðslur frá sjö innlendum hlutafélögum á árinu og voru þær bornar saman við eignarhlut ríkisins og ársreikninga. Þemur þeirra hafði nýlega verið breytt í hlutafélag.

Einnig var tekið var til skoðunar úrtak 11 fyrirtækja sem skráð voru sem hlutafélög í árslok 1997. Athugunin sýndi m.a. að arður tiltekins hlutafélags að fjárhæð 3,7 m.kr. hafði ekki skilað sér til bókuar í Ríkisbókhaldi og til greiðslu hjá ríkisféhirði fyrir greiðsluárin 1993-1998 fyrr en síðla árs 1998. Auk þess kom fram að annað hlutafélag sem var í eigu ríkissjóðs greiddi ekki arð fyrir árin 1992 til 1995 fyrr en í september 1997 þó augljóslega beri að inna arðgreiðslur af hendi árlega. Samanlögð fjárhæð til greiðslu var 22,8 m.kr.

Þá má nefna að af arði hlutafélaga sem ákvarðaður var eftir 1. janúar 1997 ber að greiða fjármagnstekjuskatt og skila í formi staðgreiðslu til ríkissjóðs. Arður að frádregnum fjármagnstekjuskatti færist til arðstekna. Í nokkrum tilvikum var þetta ekki gert við bókun arðstekna fyrir árið 1997.

Niðurstöður um hlutabréf

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að haldið sé vel utan um hlutabréf í eigu ríkissjóðs. Eðlilegast er að bréfin séu varðveitt á einum stað, t.d. hjá ríkisféhirði þar sem til eru öruggar hirslur. Hjá Ríkisféhirði þarf að vera sérstök skrá yfir þau hlutabréf sem þar eru geymd, bréf sem komið er með til geymslu og bréf sem tekin eru úr vörslu hans eða eru ógild.

Af hálfu fjármálaráðuneytisins er verið að vinna að nýjum reglum um eignahluti ríkisins í hlutafélögum og um stofnun hlutafélaga. Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að nýjar reglur taki til skipulags og umsjónar með hlutabréfaeign ríkissjóðs og lúti m.a. að eftirtöldum atriðum:

- Að vel sé haldið utan um eignahluti ríkissjóðs og fylgst sé með öllum breytingum sem kunna að verða á þeim. Einnig að eignahlutfall í árslok sé birt sérstaklega í ríkisreikningi. Þess er að geta að með nýjum fjárreiðulögum breytist framsetning hlutabréfaeignar ríkissjóðs.
- Að haldið sé utan um hlutabréf, bæði nafnverð og eignahlutfall, í eigu stofnana með sjálfstæðan efnahag.
- Að upplýsingar um nafnverð liggi fyrir og að samanburður sé gerður við bókhald á eignarhluta í árslok og að réttur arður sé greiddur.
- Að hlutafjármiðar, sem hlutafélögum er skylt að skila til hluthafa, séu bornir saman við bókhald. Reynslan hefur sýnt að það eru ekki öll félög sem koma þessu til skila. Einungis þrjú hlutafélög í eigu ríkisins skiluðu hlutafjármiða vegna 1997 til Ríkisbókhalds.
- Að ársreikningar hlutafélaga í eigu ríkissjóðs skili sér til Ríkisbókhalds.

Stofnfjáreign

Í ríkisreikningi er bókfærð stofnfjáreign innlendra aðila miðuð við fjárframlög ríkissjóðs og hefur sú fjárhæð ekki verið endurmetin. Innlend stofnfjáreign lækkaði nokkuð á árinu 1997 og í árslok var mestur hluti bókfærð innlend stofnfjáreign ríkissjóðs að mestum hluta hjá Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar að fjárhæð 180 m.kr. Lækkunin skýrist að mestu af formbreytingu Landsbanka Íslands í hlutafélag. Hins vegar er þess að gæta að eignarhluti ríkissjóðs í mörgum stórum opinberum sjóðum og fyrirtækjum eins og Landsvirkjun kemur ekki fram í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Með fjárreiðulögunum sem tóku gildi þann 1. janúar 1998 verður breyting á þessu þar sem fyrirhugað er að endurmeta eign ríkissjóðs í fyrirtækjum og sjóðum utan A-hluta og sýna sem eign í efnahagi ríkissjóðs. Bókfært virði eigna hjá ríkissjóði í erlendu hlutafé og stofnfé nam um 2,8 milljörðum kr. í árslok 1997.

Arðgreiðslur ríkisfyrirtækja sem ekki eru hlutafélög

Fjórar stofnanir og ríkisfyrirtæki greiddu arð eða hlutdeild í hagnaði til ríkissjóðs á árinu 1997 alls að fjárhæð tæplega 1,3 milljarðar kr. eða um 40% af arðstekjum ríkissjóðs það ár.

Tafla 21. Arðgreiðslur eða hagnaðarhluti frá ríkisfyrirtækjum árið 1997

<i>Í m.kr.</i>	
Fríhöfnin Keflavíkurflugvelli	590
Hluti af hagnaði Seðlabanka Íslands	422
Rafmagnsveitur ríkisins	157
Landsvirkjun	92
Samtals	<u>1.261</u>

Farið var yfir bókfærðan arð og hlutdeild í hagnaði hjá þessum fjórum aðilum. Fríhöfnin Keflavíkurflugvelli greiddi 590 m.kr. arð en til samanburðar var gert ráð fyrir 640 m.kr. í fjárlögum 1997. Arðgreiðslan er jafnan miðuð við sjóðstöðu fyrirtækisins. Hluti af hagnaði Seðlabanka Íslands, sem greiddur var til ríkissjóðs, nam 422 m.kr. Útreikningur greiðslunnar er tiltekinn í lögum um bankann. Miðað er við helming af uppfærðum meðalhagnaði næstliðinna þriggja ára að frádregnu framlagi í arðssjóð.

Landsvirkjun greiddi 92 m.kr. arð á árinu 1997 vegna ársins 1996. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði tekjufærður arður hins vegar átt að nema 102 m.kr. en mismunurinn að færast sem kostnaður. Kostnaðurinn er tilkominn vegna athugana á rekstrarfyrirkomulagi fyrirtækisins. Landsvirkjun lagði út fyrir þessum kostnaði á árinu 1996. Þessi kostnaður var, með samþykki eigenda, dreginn frá við útborgun arðsins.

Lífeyrisskuldbindingar

Í efnahagi A-hluta ríkissjóðs eru lífeyrisskuldbindingar að fjárhæð 94,9 milljarðar kr. í árslok 1997 færðar til skuldar og höfðu þær hækkað um 4,5 milljarða kr. á árinu 1997 sem greinast þannig:

Tafla 22. Hækkun lífeyrisskuldbindinga

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996
Hækkun skuldbindinga vegna starfandi og eldri starfsmanna	3.996	7.883
Hækkun vegna launabreytinga	<u>1.449</u>	<u>2.050</u>
	5.445	9.933
÷ Greitt á árinu	<u>(920)</u>	<u>(938)</u>
Samtals	<u>4.525</u>	<u>8.995</u>

Í ríkisreikningi eru hækkanir lífeyrisskuldbindinga færðar þannig að rúmlega 4,0 milljarðar kr. eru færðir með rekstrargjöldum ársins en 1,4 milljarðar kr. sem endurmat á höfuðstól. Árið 1997 voru 0,9 milljarðar kr. greiddir af ríkissjóði vegna lífeyrisskulda. Í endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ríkisreiknings fyrir árið 1996 er vakin athygli á því mati stofnunarinnar að bókfæra ætti lífeyrisskuldbindingar með þeim hætti að reikna verðbreytingar árið 1997 á skuldum í årsbyrjun samkvæmt viðeigandi vísitölu. 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. Færa ætti hana í rekstrarreikning.

Þá áréttar stofnunin það sjónarmið sitt að í reikningsskilum ríkissjóðs komi skýrt fram hver heildarkostnaðaráhrif eru á hverjum tíma af nýjum kjarasamningi. 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.

Í årsbyrjun 1997 gengu í gildi ný lög um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins þar sem sjóðnum var skipt í tvær deildir, A-deild og B-deild. Framangreind skipting felur í sér að allir nýir sjóðfélagar eru í A-deild en réttindi aðila sem eru í þeirri deild grundvallast á nýju réttindakerfi sem byggir á stigakerfi þar sem iðgjöld eru greidd af öllum launum. Sjóðfélagar sem voru í starfi höfðu heimild til að færa sig í A-deildina fyrir 1. desember 1997. Rúmlega 4.000 sjóðfélagar völdu þann kost eða um 20% af starfandi sjóðfélögum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Á árinu 1997 voru greidd iðgjöld til A-deildar lífeyrissjóðsins að fjárhæð 617 m.kr. Meðalfjöldi sjóðsfélaga sem greiddu iðgjöld vegna mars - október 1997 var 2.788 en alls greiddu 8.682 einstaklingar iðgjöld á árinu 1997.

Samkvæmt tryggingafræðilegri úttekt námu áfallnar skuldbindingar B-deildar sjóðsins í árslok 1997 alls 141 milljarði kr. miðað við 2% ávöxtun og höfðu þær í heild sinni hækkað um 6 milljarða kr. milli árana 1996 og 1997. Af áföllnum skuldbindingum hafa 13 milljarða kr. verið gerðir upp við sjóðinn með iðgjöldum og skuldabréfum. Ógreiddar skuldbindingar í árslok 1997 námu því 128 milljörðum kr., þar af 81 milljarðar kr. vegna A-hluta.

Á árinu 1997 var gerð breyting á lögum lífeyrissjóðanna þar sem launagreiðendum var heimilað að gera upp skuldbindingar sínar við sjóðinn með skuldabréfum og/eða viðbótaiðgjöldum. Við mat á útreikningi lífeyrisskuldbindinga í árslok 1997 vekur Ríkisendurskoðun athygli á eftirfarandi skýringu í ársreikningi B-deildar lífeyrissjóðsins:

„Í kjarasamningum, sem gerðir voru á árinu 1997, við mörg stéttarfélag starfsmanna, er greiða til B-deildar LSR, eru ákvæði um að hluti dagvinnulauna í heildarlaunum verði aukinn. Þar sem réttindi hjá B-deildinni eru reiknuð sem hlutfall af dagvinnulaunum hefur slík breyting áhrif til hækkunar á lífeyrisskuldbindingar sjóðsins. Samkvæmt tilvitnuðum kjarasamningum átti umrædd breyting í sumum tilvikum að taka gildi á árinu 1997 en í öðrum á árinu 1998.

Við útreikning á skuldbindingum sjóðsins fyrir árið 1997 er miðað við laun hvers sjóðfélaga eins og þau voru greidd í árslok 1997. Breytingar sem gerðar hafa verið eftir það hafa ekki áhrif á útreikninginn að þessu sinni, jafnvel þó svo breytingin hafi verið gerð með afturvirkum hætti fyrir síðustu mánuði ársins 1997. Ljóst er að einungis lítill hluti af framangreindri launakerfisbreytingu hafði komið til framkvæmda fyrir árslok 1997. Sú breyting átti að hafa áhrif á lífeyrisskuldbindingar í árslok en hefur ekki verið reiknuð eins og að framan segir.

Launavísitala opinberra starfsmanna, sem reiknuð er fyrir sjóðinn hækkaði úr 108,7 stigum í desember 1997 í 116,7 stig í mars 1998, sem er um 4% umfram almennar launabreytingar frá áramótum. Voru afturvirkir samningar þó ekki að fullu komnir til framkvæmda. Má því lauslega áætla að skuldbindingar sjóðsins séu vanáætlaðar um a.m.k. 4-5% eða um 6-8 milljarða króna miðað við síðustu áramót. Má reikna með að áhrif launakerfisbreytinganna í heild á lífeyrisskuldbindingar verði verulega hærri og að þau komi fram við útreikning skuldbindinga fyrir árið 1998.“

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

Í endurskoðunarskýrslu ríkisreiknings fyrir árið 1996 benti Ríkisendurskoðun á að tæplega 4,0 milljarðar kr. af ábyrgð ríkissjóðs vegna 32. gr. laga nr. 1/1997 um lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sé vegna annarra en starfsmanna 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 að lögbundnum lífeyristryggingum starfsmanna sinna. Af hálfu stofnunarinnar eru þessi tilmæli ítrekuð.

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 launahækkunar.

Ávöxtun umfram launahækkunar 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.

Í því sambandi bendir stofnunin á að í kjölfar kjarasamninga opinberra starfsmanna á árinu 1997 hafi skapast töluverð óvissa um hverjar lífeyrisskuldbindingar hafi verið í árslok 1997. Óvissan stafar af því að ekki lágu fyrir haldgóðar upplýsingar um áhrif þeirra kerfisbreytingar sem kveðið er á um í nefndum samningum. Þar sem lífeyrisskuldbindingar eru meðal veigamestu skuldaliða í efnahagsreikningi ríkissjóðs vill Ríkisendurskoðun undirstrika þá óvissu sem ríkir um forsendur útreiknings á þeim.

6 Ríkissjóðstekjur

Almennt tekjufirlit

Heildartekjur ríkissjóðs námu 144,8 milljörðum kr. á árinu 1997, þar af nemur tekjufærsla vegna breytinga á rekstrarformi ríkisfyrirtækja 9,5 milljörðum kr. Að teknu tillit til þessa nema almennar tekjur ríkissjóðs 135,3 milljörðum kr. sem um 7 milljarða kr. hækkun frá fyrra ári. Í því sem hér fer á eftir eru ofangreindir 9,5 milljarðar kr. undanskildir í samanburði á milli ára. Fjallað um helstu breytingar á tekjum á milli ára en að öðru leyti vísast til skýringa með ríkisreikningi.

Álagðar tekjur ríkissjóðs, að teknu tilliti til breytinga, námu á árinu 1997 139,8 milljörðum kr. samanborið við 132,1 milljarð kr. á árinu 1996. Aukningin nemur 7,7 milljörðum kr. eða 5,8%. Afskriftir á árinu 1997, bæði beinar og óbeinar, námu 4,5 milljörðum kr. samanborið við 3,8 milljarða kr. á árinu 1996. Hækkunin nemur um 700 m.kr. eða 18,8%, Tekjufærsla árið 1997 varð þannig 7 milljörðum kr. hærri en árið 1996 og nemur aukningin 5,5%

Tafla 23. Tekjur ríkissjóðs

Í millj. kr.	1997			1996		
	Álagning	Afskriftir	Tekjur	Álagning	Afskriftir	Tekjur
Tekjuskattur	26.312	(1.290)	25.022	26.736	(932)	25.804
Eignarskattar	4.283	53	4.336	3.730	30	3.760
Persónuskattar	499	(29)	470	477	(2)	475
Beinir skattar	31.094	(1.266)	29.828	30.943	(904)	30.039
Gjöld af innflutningi	1.829	0	1.829	1.811	(2)	1.809
Skattar af framl./innfl.	17.877	(2)	17.875	17.786	(2)	17.784
Virðisaukaskattur	50.826	(871)	49.955	46.978	(774)	46.204
Skattar af einkas.v.	2.427	0	2.427	2.235	0	2.235
Ýmsir skattar af þjón.	925	0	925	958	0	958
Skattar af launagr.	14.387	(57)	14.330	13.332	(166)	13.166
Aðrir óbeinir skattar	8.347	6	8.353	7.444	(44)	7.400
Óbeinir skattar	96.618	(924)	95.694	90.544	(988)	89.556
Vaxtatekjur	7.360	(2.277)	5.083	7.364	(1.902)	5.462
Arðgreiðslur	3.186	(1)	3.185	2.503	0	2.503
Fjármunatekjur	10.546	(2.278)	8.268	9.867	(1.902)	7.965
Sala eigna	631	0	631	253	0	253
Sektir	325	(62)	263	277	(20)	257
Ýmsar tekjur	596	0	596	211	0	211
Aðrar tekjur	1.552	(62)	1.490	741	(20)	721
Ríkissj.tekjur, alls	139.810	(4.530)	135.280	132.095	(3.814)	128.281

Eins og ofangreind tafla ber með sér jukust afskriftir umtalsvert á árinu 1997 miðað við árið 1996. Aukningin liggur annars vegar í tekjuskatti, en þar jukust afskriftir um 358 m.kr. eða 38,4%. Hins vegar jukust afskriftir vaxtatekna um 375 m.kr. eða 19,7%.

Beinir skattar

Beinir skattar lækka um rúmar 200 m.kr. eða 0,7%. Tekjuskattar lækka um 782 m.kr. en umtalsverðar breytingar voru gerðar á lögum sem snerta tekjuskatt einstaklinga. Eignarskattar aukast um 576 m.kr.

Skattar á tekjur einstaklinga

Skattar á tekjur einstaklinga námu 17,7 milljarðar kr. á árinu 1997 og lækkuðu um 4,1 milljarð kr. á milli ára eða um 18,8%. Tekjuskattshlutfall lækkaði úr 33,15% á árinu 1996 í 29,31% á árinu 1997. Annars vegar var um að ræða lækkun um 2,74 prósentustig í tengslum við flutning grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Talið var að þessi ákvörðun lækkaði

tekjuskatt um 5,3 milljarða kr. Hins vegar lækkaði tekjuskattshlutfall einstaklinga um 1,1 prósentustig frá ársbyrjun 1997 í tengslum við kjarasamninga á árinu 1997. Á móti þessum lækkuðu hlutföllum kemur umtalsverð aukning launagreiðslna sem vega að nokkru upp tekjutapið en skv. upplýsingum úr staðgreiðslukerfi ríkisskattstjóra jókst launagreiðslur um tæpa 22 milljarða kr. á milli ára eða um 8,6%. Innheimt staðgreiðsla jókst um tæpa 6 milljarða kr. eða um 11,6%. Ástæða þess að innheimt staðgreiðsla hækkar mun meira en launagreiðslur er sú að persónuafsláttur fylgir ekki launavístölu sem leiðir til þess að skattheimta ríkissjóðs af þeim auknu tekjum sem verða vegna launabreytinga, vex hlutfallslega.

Önnur atriði sem áhrif hafa á tekjuskatt einstaklinga eru að hámarks frádráttur vegna fjárfestingar í atvinnurekstri var lækkaður úr 80% á árinu 1996 í 60% á árinu 1997. Þá er árið 1997 fyrsta heila árið þar sem lífeyrisiðgjöld eru að fullu frádráttarþær.

Með lögum nr. 97/1996 um breytingar á lögum um tekjuskatt og eignarskatt var ákveðið að leggja 10% fjármagnstekjuskatt. Þessi skattur var í fyrsta sinn lagður á vegna tekna á árinu 1997 en ekki greiddur í ríkissjóðs fyrr en á árinu 1998. Staðgreiddur skattur á fjármagnstekjur nam rúmum 2 milljörðum kr. Nánar er fjallað um fjármagnstekjuskatt síðar í þessari skýrslu.

Skattar á tekjur lögaðili

Tekjuskattur lögaðila nam 5,3 milljörðum kr. á árinu 1997 sem 1,3 milljarða kr. hækkun frá fyrra ári eða 32,9%. Þar sem tekjuskattshlutfall á árinu 1997 var óbreytt frá fyrra ári stafar aukningin fyrst og fremst af mun betri rekstrarafkomu fyrirtækja á árinu 1996 en árið þar á undan.

Eignarskattar

Tekjur af eignarsköttum aukast um 575 m.kr. á milli ára eða um 15,3%. Þessa hækkun má nær eingöngu rekja til eignarskatta lögaðil en þeir aukast um 547 m.kr. á milli ár eða um 33,3%. Þessa aukningu má fyrst og fremst að rekja til bættrar eignastöðu fyrirtækja.

Óbeinir skattar

Óbeinir skattar ríkissjóðs aukast um 6,1 milljarð kr. á milli ára eða um 6,9%. Að stærstum hluta er um að ræða aukningu í tekjum af virðisaukaskatti en þær aukast um 3,8 milljarða kr. á milli ára. Þá hækka

tekjur af launagreiðslum um 1,2 milljarða kr. og tekjur af örðum óbeinum sköttum aukast um rúmar 950 m.kr.

Virðisaukaskattur

Tekjur af virðisaukaskatti námu 49,9 milljörðum kr. á árinu 1997 og hafa aukist um 3,7 milljarða kr. frá fyrra ári eða um 8,1%. Tekjur af innflutningi hafa aukist um 2,5 milljarða kr. á milli ára eða um 7,9% og tekjur af sölu á vöru og þjónustu innanlands hefur aukist um 1,0 milljarð kr. eða um 5,8%. Endurgreiðslur hafa hins vegar lækkað á milli ára um 201 m.kr. eða um 6,4%. Þar er fyrst og fremst um að ræða 443 m.kr. lækkun á endurgreiðslum vegna íbúðarhúsnæði en endurgreiðsluhlutfall vegna vinnu manna á byggingarstað var lækkað í 60% 1. júlí 1996 og endurgreiðsluhlutfall vegna vinnu við endurbætur og viðhald eigin íbúðarhúsnæðis var lækkað í 60% þann 1. janúar 1997.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1996, og raunar einnig skýrslunni fyrir árið 1995, var fjallað um erfiðleika við afstemminga á milli virðisaukaskattkerfisins og tekjubókahaldskerfisins. Í framhaldi af því gerði stofnunin sérstaka skýrslu um virðisaukaskattkerfið og er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum hennar á öðrum stað í þessari skýrslu.

Tryggingagjöld

Tekjur af tryggingagjöldum jukust um tæpa 1,2 milljarða kr. á milli ára eða um 8,5% og er það í samræmi við launabreytingar á árinu. Nokkrar breytingar urðu hins vegar á almenna tryggingagjaldinu frá og með 1. janúar 1997. Lægra gjaldstigið hækkaði í 2,5% en herra gjaldstigið lækkaði í 4,9% og atvinnutryggingagjald lækkaði í 1,3%. Þá bættust við tveir nýir aðila sem tryggingagjaldi er ráðstafað til. Annars vegar er um að ræða Staðlaráð sem fær 0,007% af gjaldstofni og námu tekjur þess á árinu tæpum 17 m.kr. á árinu 1997. Hins vegar er um að ræða Icepro sem fær 0,001% af gjaldstofni og námu tekjur þess 2,4 m.kr. á árinu 1997.

Fjármunatekjur

Fjármunatekjur jukust um 303 m.kr. á milli ára eða um 3,8%. Arðgreiðslur hækkuðu um 683 m.kr. eða um 27,3%. Arðgreiðsla Seðlabankans lækkaði um 382 m.kr. en á móti vegur arðgreiðsla frá Íslenskum aðalverktökum, sem nam 811 m.kr. og hækkaði um 759 m.kr. frá fyrra ári.

Vaxtatekjur drógust saman um 380 m.kr. á milli ára eða um 7%. Annars vegar lækkuðu dráttarvextir af ríkissjóðstekjum um 125 m.kr. eða um 9,1% og má rekja þá lækkun alfarið til aukinna afskrifta. Hins vegar lækkuð vaxtatekjur af langtímalánum um 196 m.kr. eða um 4,9%.

Aðrar tekjur

Aðrar tekjur ríkissjóðs rúmlega tvöfölduðust á milli ára og námu 769 m.kr. á árinu 1997. Um helming hækkunarinnar má rekja til aukinnar eignasölu en hinn helminginn til greiðslu sveitarfélaga vegna lífeyrisskuldbindinga grunnskólakennarar en hún nam 391 m.kr. á árinu 1997.

Afskriftir ríkissjóðstekna

Eftirstöðvar ríkissjóðstekna í efnahagsreikningi eru endurmetnar ýmist með beinni eða óbeinni afskrift. Þær kröfur sem eru sannanlega tapaðar eru afskrifaðar beint og felldar niður úr innheimtugerfinu. Hér er um að ræða kröfur á lögaðila þar sem gjaldþrotaskiptum er lokið og fyrndar kröfur á einstaklinga. Kröfur sem talið er líklegt að tapist að stórum hluta eru afskrifað óbeint með því að færa þær niður í efnahag um þá fjárhæð sem telja má tapaða. Hér er um að ræða kröfur sem lýst hefur verið í protabú og kröfur á aðila sem gert hefur verið hjá árangurslaust fjárnám.

Tafla 24. Afskrifaðar ríkissjóðstekjur

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Beinar afskriftir	4.536	3.550	4.412	3.791	4.318	4.560
Óbeinar afskriftir, breyting	(5)	265	1.480	2.677	4.396	83
Samtals	4.531	3.815	5.892	6.468	8.714	4.643
Staða afskr.reikn. 31.12	14.526	14.540	14.196	12.694	10.056	5.575
Breyting frá fyrra ári	(14)	344	1.502	2.638	4.481	106

Beinar afskriftir ríkissjóðstekna

Beinar afskriftir ríkissjóðstekna námu 4,5 milljörðum kr. á árinu 1997, samanborið við 3,6 milljarða kr. árið 1996. Beinar afskriftir hafa verið á ofangreindu bili allt frá árinu 1992. Dráttavextir eru helmingur afskrifta og hefur hlutfall þeirra heldur farið hækkandi síðustu árin.

Óbeinar afskriftir ríkissjóðstekna

Óbeinar afskriftir breytast lítið sem ekkert milli áráanna 1996 og 1997 eða aðeins um 5 m.kr.

Sömu aðferðir voru viðhafðar við mat á óinnheimtanlegum kröfum og útreikninga á óbeinum afskriftum eins og árið 1996. Skuldir gjaldþrota aðila eru færðar niður um 80% og kröfur á aðra ógjaldfæra aðila eru færðar niður um 75%. Hins vegar voru nú teknar með í skuldum gjaldþrota einstaklinga eftirstöðvar tekjuskatts hjá þeim sem reikna sér endurgjald og skuldir vegna gjalds í Framkvæmdasjóð aldraðra.

Í árslok 1997 námu skuldir gjaldþrota aðila 14,9 milljörðum kr. og skuldir annarra ógjaldfærra aðila námu 4,1 milljarði kr. Alls nam því stofn óinnheimtanlegra eftirstöðva ríkissjóðstekna 19 milljörðum kr. Þessar eftirstöðvar hafa hækka lítillega síðan í árslok 1996 er þær námu 18,8 milljörðum kr. Í árslok 1997 var búið að færa á afskriftareikning rúma 14,5 milljarða kr. eða 76% af heildarskuldum þessara aðila.

Samanburður á óbeinum afskriftum 1997 og 1996

Afskriftareikningi ríkissjóðstekna var 14,5 milljarðar kr. í árslok 1997, sem er nánast óbreytt staða frá árinu á undan er staðan var 14 m.kr. hærri. Nokkur breyting á sér þó stað innan einstakra tekjuliða, eins og fram kemur í neðangreindri töflu.

Tafla 25. Afskriftarreikningur vegna ríkissjóðstekna

<i>Í m.kr.</i>	<i>1997</i>	<i>1996</i>	<i>Breyting</i>	<i>%</i>
Beinir skattar				
Tekjuskattar	3.193	2.983	210	7,0%
Eignaskattar	879	993	(114)	(11,5%)
	4.072	3.976	96	2,4%
Óbeinir skattar				
Skattar af framleiðslu og innfl.	4	9	(5)	(55,6%)
Virðisaukaskattur	4.147	4.239	(92)	(2,2%)
Skattar af launagreiðslum	281	349	(68)	(19,5%)
Aðrir óbeinir skattar (bifr.skattar)	33	80	(47)	(58,8%)
	4.465	4.677	(212)	(4,5%)
Samtals	8.537	8.653	(116)	(1,3%)

Fjármunatekjur	5.706	5.675	31	0,5%
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	5.706	5.675	31	0,5%
Aðrar tekjur				
Sektir	138	80	58	72,5%
Ýmsar tekjur (málkostn.)	145	132	13	9,8%
	283	212	71	33,5%
Afskriftarreikningur í árslok	14.526	14.540	(14)	(0,1%)

Óbeinar afskriftir aukast mest í tekjusköttum og kemur það aðallega til af því að eftirstöðvar tekjuskatts af reiknuðu endurgjaldi voru nú í fyrsta sinn teknar með í skuldum gjaldþrota aðila, eins og áður hefur komið fram. Í óbeinum sköttum lækka framlög á afskriftarreikning um alls 212 m.kr. en framlög hækka lítillega í fjármunatekjum. Í öðrum tekjum, eykst framlag í sektum hlutfallslega mikið eða um 73%. Farið var ítarlegar en áður yfir eftirstöðvar dómssekta, þar sem skuldir einstaklinga nema oft milljónum kr. en skuldarar hafa oftast enga greiðslugetu og sitja af sér skuldina.

Dráttarvextir á tapaðar skattkröfur

Eins og rakið var hér að ofan nema óinnheimtanlegar skattskuldir 19 milljörðum kr. í árslok 1997. Innheimta á þessum kröfum er fullreynd, en afskrift þeirra bíður þar til skiptalok liggja fyrir hjá lögaðilum og kröfur eru fyrndar hjá einstaklingum. Á meðan eru reiknaðir á þessar kröfur dráttarvextir. Af áðurnefndum 19 milljörðum eru áfallnir dráttarvextir um 7,6 milljarðar eða um 40%. Hluttur áfallinna dráttarvaxta af eftirstöðvum ríkissjóðstekna var 17% í árslok 1997, en hlutfall þeirra í heildarafskriftum var 50% á árinu.

Eins og nefnt hefur verið eru skattkröfur ekki afskrifaðar beint fyrr en krafan er formlega töpuð, þ.e. kröfur á lögaðila við lok gjaldþrotaskipta og kröfur á einstaklinga við fyrningu. Þannig líða oft nokkur ár frá því ljóst er að krafa telst óinnheimtanlega þar til hún er felld niður úr innheimtakerfinu með beinni afskrift. Á þessum tíma eru reiknaðir dráttarvextir á kröfurnar og þeir tekjufærðir í ríkisreikningi. Þannig voru færðir um 1,7 milljarðar til tekna sem dráttarvextir í ríkisreikningi en á móti voru 80% fjárhæðarinnar gjaldfærðar á afskriftareikning. Ríkisendurskoðun hefur áður í skýrslum sínum um ríkisreikning beint á hversu óeðlilegt það er að tekjufæra dráttarvexti af sannanlega óinnheimtanlegum skattkröfum. Með nýju innheimtakerfi sem tekið verður í notkun á árinu

1999 opnast möguleiki til að halda þessum kröfum aðgreindum á sérstökum biðreikningi og hætta jafnframt að dráttavaxtareikna þær.

Nýjar afskriftareglur

Eins og minnst var á í skýrslu Ríkisendurskoðunar um ríkisreikning 1996 skipaði fjármálaráðherra nefnd til þess að gera tillögur að reglum um afskriftir skattkrafna. Tillögur nefndarinnar liggja nú fyrir. Nefndin hefur m.a. tekið til athugunar og úrlausnar hvort mismunandi reglur skuli gilda um afskriftir eftir gjaldategundum, hvernig dregið verði úr gjaldþrotaskiptum á búum einstaklinga vegna skattskulda og hvort byggja megi afskriftir á árangurslausu fjárnámi. <ATH INGI>

Í nefndarstarfinu hefur Ríkisendurskoðun lagt á það áherslu varðandi afskriftarreglur að óinnheimtanlegar skattkröfur verði ekki afskrifaðar fyrir en við lok gjaldþrotaskipta hjá lögaðilum og eftir fyrningu þeirra hjá einstaklingum sem er 4 ár frá álagningu eða upphafi nýs fyrningartíma, að fækka verði gjaldþrotaskiptum hjá einstaklingum og að tekið verði fyrir að bú áður gjaldþrota einstaklingar séu tekin aftur til skipta. Í stað gjaldþrota verði árangurslaust fjárnám ásamt eignakönnun innheimtumanna almennt láíð duga til að staðfesta eignaleysi einstaklinga. Koma þarf fram með nýjar úrlausnir fyrir þá einstaklinga sem skulda verulegar fjárhæðir í skattskuldum, en hafa ekki greiðslugetu til að standa skil á þeim.

Forsendur fyrir því að leggja af að mestu gjaldþrotaskipt á búum eignalausra einstaklingum sem lok innheimtuaðgerða, er að allir þeir gjaldendur sem ekki gera skil á afdreginni staðgreiðslu og virðisaukaskatti sæti þeirri málsmeðferð og viðurlögum sem lög gera ráð fyrir, þ.m.t. meðferð hjá skattrannsóknarstjóra.

Meðal nýmæla sem lagt er til er að stofnaður verði biðreikningur þar sem óinnheimtanlegar skattkröfur eru geymdar þar til þær má afskrifa beint, þ.e. við fyrningu hjá einstaklingum og við skiptalok hjá lögaðilum.

Þetta fyrirkomulag ætti að hvetja innheimtumenn til að ljúka sem fyrst þeim innheimtuaðgerðum sem þeir geta gripið til, þ.e. að fá gjaldþrotúrskurð hjá lögaðilum og staðfesta eignaleysi hjá einstaklingum með árangurslausu fjárnámi.

Við mat á innheimtuárangir hjá innheimtumönnum ríkissjóðs mætti vel hugsa sér, að ásamt því að meta heildarárangur, væri árangur líka metinn

að slepptum þeim kröfum þar sem innheimtan er fullreynd af hálfu innheimtumanns.

Lagðar hafa verið fram hugmyndir um að komið verði til móts við einstaklinga, sem sannanlega geta ekki staðið skil á skattskuldum sem á þeim hvíla, með því að gera þeim kleift að greiða á ákveðnu árabili skv. formlegur greiðslumati og eftirstöðvar skuldanna verði síðan felldar niður.

Innheimtuárangur

Innheimta og eftirstöðvar

Ríkissjóðstekjur til innheimtu námu alls 158,7 milljörðum króna á árinu 1997 að frátöldum um 9,5 milljarða króna tekjum vegna formbreytinga á ríkisfyrirtækjum. Af þeirri fjárhæð innheimtust um 132,5 milljarðar króna eða sem nemur 83,5% af heildartekjum til innheimtu.

Heildareftirstöðvar í ársbyrjun námu um 37,7 milljörðum króna, en af þeirri fjárhæð voru færðir niður um 14,3 milljarðar í óbeinni afskrift. Eftirstöðvar í árslok námu um 40,4 milljörðum króna að teknu tilliti til tekjufærslu vegna tilvitnaðrar formbreytingar. Um 14,3 milljarðar króna af þeirri fjárhæð voru færðir niður. Eftirstöðvar í árslok jukust um tæpa 2,8 milljarða króna frá árinu 1996 eða sem nemur 11,8%.

Tafla 26. Innheimta og eftirstöðvar, heild

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996	Mism.	Frávik
Heildareftirstöðvar 1/1	37.692	37.370	322	0,9%
Niðurfært í ársbyrjun	14.323	14.033	290	2,1%
	23.370	23.337	33	0,1%
Fært til tekna á árinu	144.828	128.281	16.547	12,9%
Breytingar á rekstrarformi fyrirtækja	(9.547)	0	(9.547)	-
Til innheimtu	158.651	151.618	7.033	4,6%
Innheimt á árinu	132.514	128.154	4.360	3,4%
Heildareftirstöðvar 31/12	40.456	37.695	2.762	7,3%
Niðurfært í árslok	14.319	14.325	(5)	0,0%
Eftirstöðvar 31/12	26.137	23.370	2.767	11,8%

Staðgreiðsla

Höfuðstóll álagningar staðgreiðslu opinberra gjalda nam 48,8 milljörðum króna á árinu 1997. Ofan á þá fjárhæð bættist álag að fjárhæð 170,8 milljónir króna vegna vanskila launagreiðenda. Samtals nam því álagningarstofninn um 48,9 milljörðum króna. Um 91,9% þeirrar fjárhæðar innheimtust á árinu 1997.

Eftirstöðvar staðgreiðslu opinberra gjalda námu alls um 2,3 milljörðum króna í árslok 1997. Skiptust þær sem hér segir:

Milljónir króna	Höfuðstóll	Álag	Samtals
Staðgreiðsla 1997	993,0	157,4	1.150,4
Staðgreiðsla 1996	136,9	39,7	176,6
Staðgreiðsla vegna fyrri ára	551,8	434,8	986,6
	<u>1.681,7</u>	<u>631,9</u>	<u>2.313,6</u>

Eftirfarandi tafla sýnir hversu stórt hlutfall er vegna sem hættir eru rekstri:

	Enn í rekstri (%)	Hættir rekstri (%)
Staðgreiðsla 1997	97,2	2,8
Staðgreiðsla 1996	45,4	54,6
Staðgreiðsla vegna fyrri ára	14,5	85,5

Af heildareftirstöðvum vegna álagningar ársins eru tæp 3% vegna aðila sem ekki hafa staðið skil á staðgreiðslu og hættir eru rekstri. Hlutfallið eykst í tæp 55% vegna ársins 1996 og síðan í tæp 86% vegna fyrri ára, en hér er um skuldir að ræða allt frá árinu 1988.

Á árinu 1992 voru í fyrsta skipti færðar beinar afskriftir í staðgreiðslukerfinu vegna gjaldþrota launagreiðenda. Á árinu 1997 námu beinar afskriftir vegna þessa alls 495 milljónum króna, en þar af voru um 416 milljónir vegna eftirstöðva sem eldri voru en tveggja ára. Skuldir þeirra aðila sem eru í gjaldþrotaskiptum eru færðar niður um 75% í óbeinni afskrift. Heildarfjárhæð slíkra niðurfærslna nam 729,9 milljónum króna í árslok 1997. Ríflega 40% þeirrar fjárhæðar voru áfallnir dráttarvextir og álag.

Þinggjöld einstaklinga

Nettó álagning þinggjalda einstaklinga nam tæpum 8,5 milljörðum króna á árinu 1997 án dráttarvaxta. Eldri eftirstöðvar í árbyrjun námu um 5,5 milljörðum. Þannig voru um 14,0 milljarðar króna til innheimtu á árinu 1997. Af þeirri fjárhæð innheimtust um 50,8%. Ef eingöngu er litið til nettó álagningar ársins þ.e. án tillits til eftirstöðva í árbyrjun nam innheimtuhlutfallið 67,8%.

Ljóst er að innheimtuárangur einstakra innheimtumanna ríkissjóðs er talsvert mismunandi. Þannig var lægsta innheimtuhlutfallið um 41,5% á árinu 1997, en það hæsta um 96,4% ef litið er álagningar ársins og eftirstöðva. Í eftirfarandi töflu ber að líta nánari sundurgreiningu í þessu tilliti:

Tafla 27. Innheimtuárangur í þinggjöldum einstaklinga – fjöldi innheimtumanna

	Innheimta eftirstöðva	Innheimta álagningar	Heildar innheimta
90 - 100%	-	2	2
80 - 90%	1	15	9
70 - 80%	1	2	6
60 - 70%	4	5	2
50 - 60%	7	2	5
40 - 50%	5	-	2
30 - 40%	5	-	-
20 - 30%	1	-	-
10 - 20%	2	-	-
0 - 10%	-	-	-
Samtals	26	26	26

Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til að skoða nánar hvers vegna innheimtuárangur einstakra embætta er svo mismunandi sem raun ber vitni. Stofnunin telur að innheimtuárangur 7 embætta skeri sig nokkuð úr að þessu leyti.

Þinggjöld félaga

Nettó álagning þinggjalda félaga nam 7,7 milljörðum króna á árinu 1997 án dráttarvaxta. Eldri eftirstöðvar í árbyrjun námu um 2,4 milljörðum. Þannig voru um 10,0 milljarðar króna til innheimtu á árinu 1997. Af þeirri

fjárhæð innheimtust um 70,7%. Ef eingöngu er litið til nettó álagningar ársins þ.e. án tillits til eftirstöðva í ársbyrjun nam innheimtuhlutfallið 82,7%.

Í eftirfarandi töflu ber að líta sundurgreiningu á innheimtuárangri í þinggjöldum félaga:

Tafla 28. Innheimtuárangur í þinggjöldum félaga – fjöldi innheimtumanna

	Innheimta eftirstöðva	Innheimta álagningar	Heildar innheimta
90 - 100%	3	11	14
80 - 90%	-	5	5
70 - 80%	-	8	8
60 - 70%	3	3	6
50 - 60%	2	-	2
40 - 50%	2	-	2
30 - 40%	4	-	4
20 - 30%	4	-	4
10 - 20%	1	-	1
0 - 10%	8	-	8
Samtals	27	27	27

Með sama hætti og áður telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að skoða nánar hvers vegna innheimtuárangur einstakra embætta er svo mismunandi sem raun ber vitni.

Virðisaukaskattur

Álagður virðisaukaskattur til innheimtu nam alls 57,0 milljörðum króna á árinu 1997. Af þeirri fjárhæð innheimtust 49,7 milljarðar króna eða 87,2%. Samsvarandi hlutfall var 86,7% árið á undan.

Í millj. króna	1997	1996	Mism.	Frávik
Eftirstöðvar í ársbyrjun	11.244	10.716	528	4,9%
Niðurfærsla eftirstöðva	4.239	4.213	26	0,6%
	7.005	6.503	502	7,7%
Vsk. skv. skýrslum	19.132	18.057	1.075	6,0%
Vsk. af innfluttum vörum	33.762	31.288	2.474	7,9%
Endurgreiddur vsk	2.941	3.142	(201)	(6,4%)
Til innheimtu	56.958	52.706	4.252	8,1%
Innheimt á árinu	49.684	45.702	3.982	8,7%

Eftirstöðvar í árslok	11.421	11.244	177	1,6%
Niðurfærsla eftirstöðva	4.147	4.239	(92)	(2,2%)
	7.274	7.005	270	3,9%

Eftirstöðvar virðisaukaskatts námu alls um 7,0 milljörðum króna í ársbyrjun 1997 og höfðu þá verið færðar niður alls 4,2 milljarðar króna vegna skulda gjaldþrota aðila og annarra ógjaldfærra aðila. Eftirstöðvar í árslok voru um 270 milljónum króna meiri en í upphafi árs sem telja verður óverulega breytingu.

Skatteftirlit á Íslandi og samanburður við önnur Norðurlönd

Í mars sl. gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um skatteftirlit á Íslandi. Umfjöllunin tók fyrst og fremst til eftirlits með beinum sköttum. Einnig var vikið að uppbyggingu skattkerfisins og skattframkvæmd. Þá var í grófum dráttum gerð grein fyrir uppbyggingu skattkerfanna og fyrirkomulagi skatteftirlits annar staðar á Norðurlöndum.

Allir þættir umræddrar skýrslu hafa með einum eða öðrum hætti áhrif á skatttekjur ríkissjóðs auk þess sem fyrirkomulag skatteftirlits og skattframkvæmdar hefur bein áhrif á kostnað ríkissjóðs vegna öflunar teknanna. Hér á eftir verður aðeins gerð grein fyrir nokkrum þeirra atriða sem fjallað er um í skýrslunni og talin eru vega þungt með tilliti til bættra skattskila eða bættrar skattheimtu. Þessi atriði eru vissir þættir skatteftirlits, stöðug fjölgun verktaka hér á landi, agaleysi í skilum á gögnum til skattyfirvalda og of lítil upplýsingagjöf til skattyfirvalda vegna skattlagningu fjármagnstekna.

Skatteftirlit

Mestur hluti þeirrar vinnu, sem fram fer á skattstofum, er eftirlit af einhverju tagi. Meginmarkmið skatteftirlits hefur eðli málsins samkvæmt verið það að veita almennt aðhald og hafa varnaðaráhrif og stuðla með því að réttri álagningu. Annað veigamikið hlutverk er að koma upp um skattvik og rangar upplýsingar til skattyfirvalda. Ólíkt því sem gerist annar staðar á Norðurlöndum gera stjórnvöld hér á landi ekki formlegar kröfur um afköst í skattkerfinu né heldur um umfang skatteftirlits eða hvernig það skuli uppbyggt og framkvæmt.

Áherslur í eftirliti hér á landi er með nokkuð öðrum hætti en gerist á hinum Norðurlöndunum. Í fyrsta lagi virðist sjálf álagningarvinnan taka til

sín mun stærri hluta heildarvinnutímans enda til skamms tíma öll skattframtöl yfirfarin handvirkt, m.a. vegna þess að einfaldað skattframtal er ekki fyrir hendi, þ.e. skattframtal fyrir einstaklinga þar sem upplýsingar um tekjur og eignir fást úr miðlægum kerfum og eru fyrirfram áritaðar á framtölin.

Í öðru lagi er eftirlit með einstaklingum, einkum eftirlitið fyrir álagningu, meira hér á landi, sem einnig helgast af því að einfaldað skattframtal hefur ekki verið tekið í notkun hérlendis. Í því sambandi má nefna að allt að helmingur af vinnutíma við grunnskoðun fyrir álagningu á sumum skattstofanna fer í launþegaframtöl. Vissulega ber þetta eftirlit árangur, en ljóst er að hér eftir sem hingað til verður að velja þá hópa sem skatteftirlit á að beinast að. Með því að beina athyglinni í jafn miklu mæli að einstaklingum utan atvinnurekstrar og raun ber vitni hefur eftirlit með rekstri verið þeim mun minna.

Í þriðja lagi hefur eftirlit með grunnupplýsingum, þ.e. upplýsingum frá þriðja aðila ekki verið sem skyldi hér á landi. Eftirlit með þessum upplýsingum hefur um nokkurt árabíl haft forgang annars staðar á Norðurlöndum enda byggist álagning á einstaklinga að verulegu leyti á þessum upplýsingum. Hér á landi hefur sem fyrr segir ekki verið tekið upp einfaldað skattframtal fyrir einstaklinga en þessi tegund skattframtala hefur einfaldað til mikilla muna skattframkvæmd á Norðurlöndunum. Yfir 80% einstaklinga í Danmörku og Svíþjóð fá þessa gerð skattframtala. Stefnt er að þessari einfaldari gerð framtala á Íslandi en til þess að svo megi verða þarf bæði að auka magn og gæði þeirra upplýsinga, sem skráð eru í miðlæg kerfi. Þessar upplýsingar koma frá framteljendum sjálfum, launagreiðendum og öðrum þeim, sem standa eiga skil á upplýsingum til skattkerfisins.

Í tengslum við gerð skýrslunnar var öllum skattstjórum á landinu sendur spurningalisti. Ein þessara spurninga tók til þess með hvaða hætti skattstjórar gengu úr skugga um réttmæti upplýsinga frá þriðja aðila. Af svörum skattstjórana má ráða að eftirlitið sé nánast eingöngu með launagreiðslum. Það er fólgið í vélrænum samanburði upplýsinga frá launþegum og launagreiðendum auk þess sem upplýsingar í launaframtölum eru bornar saman við gjaldfærð laun í tilheyrandi rekstri. Lítið eftirlit virðist hins vegar vera með því að upplýsingar á launamiðum séu réttar eða tæmandi. Eftirlit af því tagi útheimtir heimsóknir á starfstöðvar og athugun á fylgiskjölum í bókhaldi í meira mæli en verið hefur. Því má segja að skattstjórar séu í of miklu mæli að fást við afleiðingar skattsvika eða mistaka í stað þess að sinna fyrirbyggjandi vinnu, sem smám saman myndi e.t.v. minnka þörfina á eftirliti, a.m.k. í ákveðnum flokkum skattframtala.

Ber brýna nauðsyn til þess að herða til mikilla muna skatteftirlit með laungreiðendum o.fl. og sinna eftirlitinu í meira mæli en nú er gert í starfstöðvum fyrirtækja.

Ef til vill er forgangsröðun ekki rétt og má velta fyrir sér hverju er um að kenna. Vafalítið skiptir mestu máli að hið svokallaða einfalda framtal hefur ekki enn verið tekið upp. Fyrir bragðið er yfirferð skattframtala fyrir álagningu þung í vöfum. Á hitt ber að líta að forsenda einfaldaðs framtals er aukið magn og meiri áreiðanleiki miðlægra upplýsinga.

Kannanir, sem gerðar hafa verið bæði hér á landi og annars staðar á Norðurlöndunum, benda til þess að þeim mun umfangsmeiri sem atvinnurekstur er þeim mun meiru skili skatteftirlit í auknum opinberum gjöldum. Því er þörf á því að breyta um áherslur við skatteftirlit og leggja meiri áherslu á eftirlit með umfangsmeiri og flóknari rekstri. Breyting af því tagi gerir óhjákvæmilega aðrar kröfur til starfsfólks skattkerfisins en nú er raunin.

Áætlunarframtöl

Meira agaleysi virðist vera ríkjandi hér á landi en á Norðurlöndunum við skil á gögnum og upplýsingum til skattyfirvalda. Má í því sambandi t.d. nefna að hlutfall áætlunarframtala er a.m.k. sjöfalt hærra hér á landi en í Svíþjóð. Sambærilegar upplýsingar eru ekki fyrir hendi fyrir hin Norðurlöndin. Ekki liggur ljóst fyrir hvað veldur þessum mikla mun en vafalítið á þó vöntun á einfölduðu skattframtali einhvern hlut að máli. Þá virðist viðurlögum við síðbúnum skattskilum síður beitt hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum. Enn fremur bendir ýmislegt til þess að hinar Norðurlandabjóðirnar séu almennt agaðri en Íslendingar varðandi skil á gögnum og upplýsingum til skattyfirvalda.

Samanlagður fjöldi áætlunarframtala við álagningu 1997 var tæplega 13.000 eða um 5,8% allra framtala og 6,4% ef skattframtöl barna eru ekki meðtalin. Þetta er umtalsverð fjölgun frá fyrri árum. Ekki liggja fyrir upplýsingar um heildarfjölda áætlunarframtala við álagningu á árinu 1998 en fyrir hendi eru þó upplýsingar vegna lögaðila það ár. Í töflunni að neðan kemur fram hvernig áætlunarframtölin skiptast á milli framteljenda á árinu 1997.

Tafla 29. Fjöldi áætlunarframtala við álagningu á árinu 1997 og 1998

Fjöldi áætlaðra framtala	Þar af skilað eftir álagningu	Óframtalið
-----------------------------	----------------------------------	------------

	1998	1997	1998	1997	1998	1997
Einstaklingar		7.800		2.700		5.100
Einstakl. með rekstur		2.100		1.000		1.100
Lögaðilar	3.133	3.050		890		2.160
Samtals		12.950		4.590		8.360

Eins og fram kemur í töflunni hefur áætlunum á lögaðila fjölgað lítillega frá árinu 1998 eða um tæplega 3%. Um fjórðungur allra framtala lögaðila er áætlaður á árunum 1997 og 1998. Á helming áætlunarframtala lögaðila á árinu 1997 var áætlað markaðsgjald og/eða tryggingagjald, sem bendir til þess að um atvinnustarfsemi hafi verið að ræða á árinu 1996. Hlutfallið gæti verið hærra. Ekki eru fyrir hendi upplýsingar um hve margir lögaðilar skiluðu skattframtali síðar en út frá fjölda þeirra, sem fengu breytingar, þ.e. 890, eru framtalsskilin áætluð. Samsvarandi upplýsingar eru ekki fyrir hendi vegna 1998.

Ekki eru skörp skil á milli einstaklinga og einstaklinga með rekstur. Er fjöldi rekstraraðila áætlaður út frá fjölda þeirra, sem fengu áætlun markaðsgjalds eða tryggingagjalds. Tæplega helmingur þeirra skilaði framtali í framhaldi af áætlun.

Athygli vekur hve margir einstaklingar án atvinnurekstrar virðast sleppa því að skila framtali. Ekki eru fyrir hendi upplýsingar um skiptingu milli aldurshópa eða aðrar upplýsingar, sem gefið geta til kynna hvað veldur. Í einhverjum mæli er vafalítið um að ræða fólk, sem hefur flutt af landi brott en ekki tilkynnt breytingu til Hagstofunnar.

Í Svíþjóð voru fyrir nokkrum árum settar reglur sem hafa ýtt undir betri framtalsskil einstaklinga með atvinnurekstur en nokkur brögð voru að því að þessir aðilar slepptu því að skila framtali og fengu því áætlun opinberra gjalda. Reglurnar voru fólgnar í útgáfu F-skattkorts fyrir einstaklinga með atvinnurekstur. F-skattkortið þjónar sama tilgangi og skattkort, sem einstaklingar fá frá skattyfirvöldum en veitir rétt til þess að rekstraraðilinn skili sjálfur staðgreiðslu af reiknuðum launum. F-skattkortið má afturkalla ef ekki er staðið í skilum með vörsluskatta eða ef verulegir annmarkar teljast vera á framtalsskilum.

Ástæða þess að F-skattkortið hefur reynst jafn áhrifamikið og raun ber vitni er sú að hafi rekstraraðilinn ekki skattkortið ber þeim, sem kaupir þjónustu hans, að halda eftir staðgreiðslu eins og um launamann væri að ræða og skila henni í samræmi við gildandi lög. Enn fremur á kaupandi þjónustunnar að skila launatengdum gjöldum eins og um launþega væri að

ræða. Þetta felur í sér að viðkomandi rekstraraðili á erfitt með að verða sé úti um verkefni. Innköllun á F-skattkorti felur þannig ekki beinlínis í sér að starfsemin hætti en í raun er henni oft sjálfhætt sökum verkefnaskorts.

Full ástæða virðist til þess að kanna hvort lögleiða beri hér á landi skattkort fyrir rekstraraðila sambærilegt við það sem að framan greinir. Það ætti að geta bætt skattskil auk þess sem skattkort af þessu tagi veitir “verktökum” visst aðhald.

Fjármagnstekjuskattur

Í ljósi breyttra áherslna í skatteftirliti sem og þess að fjármagnstekjur hafa áhrif á nýtingu persónuafsláttar, vaxtabætur auk ýmissa bóta frá Tryggingastofnun ríkisins o.fl. eru ákvæði í skattalögum um upplýsingagjöf skilaskyldra aðila á fjármagnstekjuskatti ófullnægjandi. Eðlilegra væri að þeim yrði gert skylt að skila sundurliðuðum greinargerðum um gjaldstofn og afdrátt með svipuðum hætti og gildir um launagreiðslur. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hér er eingöngu um að ræða upplýsingar frá skilaskyldum aðilum, sem leggja ber fram til samanburðar við upplýsingar, sem framteljendunum sjálfum hefur um árábil verið skylt að telja fram. Þörfin í þessu efni er fullkomlega sambærileg við þörfina á launamiðum til samanburðar við framtalin laun. Ekki verður í fljótu bragði séð að slík upplýsingaskylda gagnvart skattyfirvöldum raski verulega starfsskilyrðum banka og lánastofnana enda er hún við lýði víða í nágrannalöndunum. Líta verður til þess að eignir þær sem hér um ræðir eru og hafa um áratuga skeið verið framtalsskyldar. Auk þess má ekki horfa fram hjá því að á skattyfirvöldum hvílir jafn rík trúnaðar- og þagnar-skylda og á starfsmönnum bankanna.

Það að skilaskyldum aðilum skuli einungis gert að skila upplýsingum til skattyfirvalda um afdreginn fjármagnstekjuskatt í heild sinni (án nokkurrar sundurliðunar) þýðir í reynd að eftirlit einskorðast við þá, þ.e. beinist fyrst og síðast að því að skattinum verði skilað. Eftirlit með einstaka framteljanda verður á hinn bóginn einfaldlega of þungt í vöfum til að því verði við komið. Ríkisendurskoðun er sammála skattyfirvöldum um að leggja þurfi langtum ríkari upplýsingaskyldu á hina skilaskyldu aðila ef tryggja á viðunandi eftirlit með álagningu og innheimtu fjármagnstekjuskatts.

Þessu til áréttingar er vísað til niðurstöðu álagningar á fjármagnstekjur 1998. Hjá Ríkisskattstjóra liggja annars vegar fyrir upplýsingar um álagðan skatt og hins vegar greidda staðgreiðslu samkvæmt skattframtölum. Greiddri staðgreiðslu má skipta í fjóra flokka og er meðferð hennar mismunandi eftir flokkum.

1. Staðgreiðsla einstaklinga af eigin fjármagnstekjum.
2. Staðgreiðsla einstaklinga af fjármagnstekjum í eigin atvinnurekstri
3. Staðgreiðsla félaga sem eru í atvinnurekstri
4. Staðgreiðsla félaga sem eru undanþeginn almennt skattlagningu.

Þeir sem falla undir flokk 1 og 4 bera álagningu, þ.e. þeim er gert að greiða 10% tekjuskatt af fjármagnstekjum sínum. Undir lið 4 falla stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga, lögaðilar sem verja hagnaði sínum til almannaheilla, félög, sjóðir og stofnanir sem ekki reka atvinnustarfsemi og aðilar sem undanþegnir eru almennt skattskyldu samkvæmt sérlögum. Í flokkum 2 og 3 er hinsvegar staðgreiðsla af fjármagnstekjum sem ekki eru skattlagðar sem slíkar. Fjármagnstekjurnar mynda þess í stað stofn til tekjuskatts eins og aðrar tekjur í atvinnurekstri.

Umtalsverður munur er á staðgreiðslu af arði og staðgreiðslu af vaxta-tekjum. Skattfyrvöld eiga möguleika á því að sannreyna upplýsingar um arð og gera samanburð þar sem öllum félögum er gert skylt að skila hlutafjármiðum þar sem tilgreina skal hlutafjáreign, arð sem greiddur var á árinu og staðgreiðslu sem haldið var eftir af honum. Þetta er jafnframt eini samanburðurinn sem skattstjóri getur gert þegar skattur á fjármagnstekjur er annars vegar.

Félög sem undanþegin eru tekjuskatti skila þegar best lætur greinargerð um fjármagnstekjur til skattstjóra. Hafi þau ekki aðrar fjármagnstekjur en þær sem eru staðgreiðsluskyldar og hafi réttilega ákvarðaðri staðgreiðslu verið haldið eftir af þeim, þurfa þau ekki að gera grein fyrir fjármagnstekjum sínum. Þau skila þar með engum upplýsingum til skattfyrvalda. Fyrir bragðið eru engar upplýsingar um hlut þessara félaga í innborguðum fjármagnstekjuskatti.

Innborgaður fjármagnstekjuskattur einstaklinga og lögaðila á árinu 1997 nam 2.019 m.kr. samkvæmt ríkisreikningi 1998. Þetta er umtalsvert hærri fjárhæð en staðgreiðsla fjármagnstekjuskatts samkvæmt skattframtölum 1998. Í töflunni að neðan kemur fram álagning fjármagnstekjuskatts 1998 ásamt afdreginni staðgreiðslu samkvæmt upplýsingakerfi ríkisskattstjóra.

Tafla 30. Álagður skattur á fjármagnstekjur og afdregin staðgreiðsla skv. skattframtölum 1998

<i>Í þús. kr.</i>	<i>Einstaklingar</i>	<i>Einstakl. með eigin atvinnur.</i>	<i>Félög í atvinnurekstri</i>	<i>Félög undanþegin alm. skattlag.</i>	<i>Samtals</i>

Ál. skattur á fjármagnst.	1.401.218			65.461	1.466.679
Staðgr. skv. framtölum	766.259	4.168	282.366	5.760	1.058.553

Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan nam staðgreiðsla sem dregin var af fjármagnstekjum félaga 282 m.kr. á árinu 1997. Ekki liggur fyrir nákvæm skipting þessarar fjárhæðar í staðgreiðslu af vaxtatekjum og staðgreiðslu af arðgreiðslum. Hluti þessarar fjárhæðar hefur gengið til lækkunar opinberum gjöldum félaganna eða til útborgunar í þeim tilvikum að fyrirtækin bera ekki skatt svo sem vegna yfirfæranlegs taps o.fl. Þá má lesa úr töflunni að heildarálagning fjármagnstekjuskatts samkvæmt skattframtölum einstaklinga og álagning félaga sem eru undanþegin almenntri staðgreiðslu hafi numið 1.467 m.kr. á árinu 1998. Afdregin staðgreiðsla samkvæmt sömu framtölum nam 772 m.kr. Hafa verður í huga að óskattskyldu félögin gera á greinargerðum til skattyfirvalda einungis grein fyrir þeim fjármagnstekjum sem ekki hefur verið dregin af fjármagnstekjuskattur af þar til bærum aðilum.

Heildarfjárhæð afdreginnar staðgreiðslu samkvæmt skattframtölum 1998 nam aðeins um 1.059 m.kr. eins og fram kemur í töflunni að ofan. Þessi fjárhæð samsvarar aðeins liðlega helmingi þess fjármagnstekjuskatts sem skilaskyldir aðilar skiluðu í ríkissjóð vegna ársins 1997. Ljóst er að staðgreiðsla fjármagnstekjuskatts þeirra félaga sem eru undanþegin skattskyldu er vantalin í töflunni þar sem þau senda ekki skilagreinar til skattstjóra nema í undantekningartilvikum eins og fyrr greinir. Þá liggur fyrir að innifalið í fyrrgreindum innborguðum fjármagnstekjuskatti að fjárhæð 2.019 m.kr. eru um 227 m.kr. sem er fjármagnstekjuskattur sem gjaldfærður er hjá ríkissjóði. Jafnframt má ætla að eitthvað séu um það að á skattframtöl, þó sérstaklega skattframtöl félaga, vanti að færa afdregna staðgreiðslu fjármagnstekjuskatts.

Skýrsla um virðisaukaskatt

Í maí s.l. gaf Ríkisendurskoðun út ítarlega skýrslu um virðisaukaskatt. Þar var athyglinni fyrst og fremst beint að upplýsingakerfi hans og öryggisþáttum þess. Vegna þeirra erfiðleika sem hafa frá upphafi verið á afstemmingum virðisaukaskattsins voru og skoðuð samskipti og upplýsingaflæði á milli Virðisaukaskattskerfis ríkisskattstjóra og Tekjubókhaldskerfis ríkisins sem lítur yfirstjórn Ríkisbókhalds. Í skýrslunni var einnig fjallað um atriði sem reynst hafa erfið í framkvæmd vegna endurgreiðslna og ýmislegt tengt eftirliti með virðisaukaskattinum.

Meðal helstu niðurstaðna skýrslunnar eru eftirfarandi:

1) Ný verkefnaskipting

Skipting verkefna vegna virðisaukaskatts þarf að vera einföld og skýr á milli kerfa álagningaraðila og innheimtuaðila. Ríkisendurskoðun telur að mörg vandamál í gagnavinnslu og afstemmingu virðisaukaskattsins megi rekja til of flókinnar verkefnaskiptingar á milli VSK-kerfisins og TBI-kerfisins. Brýnt er að sem fyrst komist í gagnið sú einföldun verkefnaskiptingar sem ákveðin hefur verið og felur m.a. í sér að VSK-kerfið verði hreint álagningarkerfi, sem hvorki meðhöndlar greiðslur né skuldajafnar. Hún mun og verða til hagræðis fyrir gjaldendur því hún leiðir til þess að þeir munu geta fengið yfirlit yfir stöðu sína í virðisaukaskatti ásamt öllum hreyfingum vegna álagningar, breytinga, viðurlaga, dráttarvaxta, greiðslna og skuldajöfnunar úr einu kerfi.

2) Skýringar á þróun innheimtu

Ríkisendurskoðun telur alvarlegt mál að VSK-kerfið geti ekki með afgerandi hætti svarað því hver sé skýringin á lækkandi hlutfalli virðisaukaskatts af innlendri starfsemi í heildarinnheimtu virðisaukaskattsins. Meðan svo er og deilt er um skýringar er ekki reynt að hafa áhrif á þróunina, hvort sem hún stafar af auknum skattsvikum eða öðrum orsökum.

3) Endurgreiðslur

Reglur um virðisaukaskatt í byggingariðnaði eru að ýmsu leyti frábrugðnar því sem tíðkast um annan atvinnurekstur. Reglur þessar eru bæði flóknar og erfiðar í framkvæmd. Ólíkar reglur gilda t.d. eftir því hvort byggt er í eigin reikning eða ekki og hvort byggt er íbúðar- eða atvinnuhúsnæði. Flest fyrirtæki í byggingariðnaði stunda blandaða starfsemi, sem gerir það að verkum að mjög flókið getur reynst að átta sig á því hvaða reglur gilda. Það gerir bæði framteljendum og skattyfirvöldum erfitt fyrir. Þetta gildir m.a. um meðferð inn- og útskatts og réttinn til endurgreiðslu virðisaukaskatts af íbúðarhúsnæði. Of flóknar reglur leiða m.a. til þess að allt eftirlit með því að þeim sé framfylgt verður erfiðara og tímafrekara en ella. Ef það er ekki markvisst getur það leitt til mismununar gagnvart

skattgreiðendum. Ríkisendurskoðun telur því að einfaldari reglur í þessum málaflokki muni bæta framkvæmd og auðvelda eftirlit.

Ríkisendurskoðun telur afar brýnt að finna leiðir, sem tryggja betur en nú er, að hægt sé að rekja endurgreiðslur vegna bráðabirgðaskila fiskvinnslufyrirtækja til greiðslna á virðisaukaskatti, sem seljendur hráefnisins hafi skilað í ríkissjóð.

Ríkisendurskoðun telur að framkvæmd endurgreiðslna til opinberra aðila sé komin í miklar ógöngur. Þær auka mjög álag á starfsfólk skattkerfisins auk þess sem reglurnar um þær flækja framkvæmd virðisaukaskattkerfisins. Stofnunin telur ljóst að vinna við þessar endurgreiðslur muni á næstunni aukast verulega og að tímabært sé að skoða hvort ekki megi ná tilgangi þeirra eftir öðrum og hagkvæmari leiðum, án þess að missa sjónir á þeim markmiðum, sem höfð voru í huga þegar reglur um þær voru settar. Stofnunin telur og að endurskoða eigi reglur um endurgreiðslur virðisaukaskatts af sölu á vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns samhliða endurskoðun á reglum um endurgreiðslur til opinberra aðila. Sú skoðun byggir á því að þeir endurgreiðsluaðilar, sem hér eiga í hlut eru í báðum tilvikum þeir sömu, þ.e. ríki eða sveitarfélög.

4) *Eftirlit*

Það innbyggða eftirlit, sem menn töldu við gildistöku virðisaukaskattsins að fælist í kerfinu sjálfu, þ.e. því að VSK-skyldir aðilar hefðu nokkuð eftirlit hvor með öðrum, vegna þess að í viðskiptum þeirra á milli væri útskattur eins innskattur annars, hefur ekki reynst jafnvirkt og vonir stóðu til, m.a. vegna þeirra möguleika til innskattssvika sem virðisaukaskattskerfið býður upp á. Í söluskattkerfinu þurftu menn að hafa fyrir því að selja vöru eða þjónustu til þess að geta svikið söluskattinn undan skatti. Dómar sýna því miður að eftir upptöku virðisaukaskattkerfisins eru dæmi um að menn hafi einungis þurft að fylla út VSK-skýrslur til þess að svíkja peninga út úr ríkissjóði. Skulu hér nefndir tveir dómar, Hrd. 244/1995 þar sem fylltar voru út 111 „tilhæfulausar“ VSK-skýrslur eins og komist var að orði í forsendum héraðsdóms en hann var staðfestur í Hæstarétti og Hrd. 154/1996 þar sem „tilhæfulausar“ skýrslur voru 83. Ákaflega brýnt er að eftirlit með virðisaukaskattskilum gjaldskyldra aðila sé fullnægjandi af hálfu skattkerfisins.

Fjármálaráðherra greindi Alþingi frá því nú í byrjun desember að fjármálaráðuneytið hafi ákveðið í ljósi reynslu af rekstri virðisaukaskattkerfisins í átta ár, þar á meðal á því sem fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar, að hrinda af stað viðamikilli athugun á flestum þáttum sem skattinn varða. Í henni verður m.a. gerð úttekt á: Upplýsinga- og vinnsluferfum virðisaukaskattsins, eftirliti með skilum hans, hvernig tekjur af virðisaukaskatti hafa þróast frá upphafi í samanburði við aðrar hagstærðir, hvort æskilegt sé að breyta lögum um virðisaukaskatt til þess að gera skattfrákvæmd einfaldari og markvissari og mannaflapörf virðisaukaskattkerfisins við frákvæmd og eftirlit.

7 Endurskoðun hjá ríkisféhirði

Ríkisféhirðir og Ríkisbókhald sjá um að fjárreiður og bókhald fyrir ýmsar smærri ríkisstofnanir. Í því felst að þessir aðilar annast um greiðslur skv. greiðslubeiðnum frá viðkomandi stofnun og færa bókhald hennar í Bókhalds- og áætlanagerfi ríkisins (BÁR). Alls notfærðu um 230 stofnanir sér þessa þjónustu á árinu 1997.

Ríkisendurskoðun hefur talið rétt að sinna endurskoðun á útgjöldum stofnana í bókhalds- og greiðsluþjónustu um leið og reikningar eru greiddir. Hafa tveir starfsmenn skipst á að yfirfara bókhaldsgögnin. Við þá athugun hefur m.a. verið hugað að því hvort reikningar uppfylla skilyrði sem sett eru í lögum og reglugerðum um bókhald og skattskil. Einnig hvort frágangur reikninga væri í samræmi við lög, reglugerðir og starfsreglur. Má í því sambandi nefna reglur nr. 39/1992 um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins, kröfur Ríkisendurskoðunar um frágang risnu- og ferðareikninga hjá aðalskrifstofum ráðuneyta frá október 1989 og reglur fjármálaráðuneytis um risnuhald hjá ríkisstofnunum frá desember 1992. Einnig má nefna reglur frá nóvember 1985 um notkun almannafjár til tækifærisgjafa, reglugerð nr. 580/1991 um bifreiðamál ríkisins og umburðarbréf henni tengd, og loks reglur nr. 33/1998 um kaup ríkisins á váttryggingum.

Ef útgjöld þykja af einhverri ástæðu eftirtektarverð hafa reikningar verið skoðaðar nánar og þá sérstaklega þeir sem bókaðir voru á tegundalykla sem tengjast vélrænum endurgreiðslum á virðisaukaskatti. Athugað var hvort fjárhæð á greiðslustimpli væri í samræmi við fjárhæð reiknings og hvort viðkomandi fylgiskjal væri áritað til samþykktar. Eftir því sem aðstæður leyfa hefur verið lagt mat á reikninga og aflað upplýsinga ef útgjöld þóttu óvenjuleg miðað við starfsemi þeirrar stofnunar sem í hlut átti.

8 Eignaskrá og eignakaup

Almenn atriði

Eins og fram hefur komið í fjölmörgum skýrslum Ríkisendurskoðunar hefur umsjón og skráning eigna ríkisins verið ómarkviss á undanförunum árum. Þau mál standa hins vegar til bóta og skila núorðið flestar stofnanir eignaskrá til Ríkisbókhalds. Ekki þarf að hafa mörg orð um mikilvægi þess að eftirlit með eignum ríkisins sé skipulegt og fylgi föstum reglum sem öllum stofnunum og fyrirtækjum í eigu ríkisins sé gert skylt að fara eftir. Í nútíma rekstri, þar sem aukin krafa er gerð um skilvirkni og bættu nýtingu fjármuna skattgreiðenda, er öll eignastýring, eignanýting og eignaeftirlit mjög mikilvæg og miklir fjármunir í húfi.

Erfitt getur reynst fyrir opinberar stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins að henda reiður á þeim fjármunum sem keyptir hafa verið og ætlaðir eru til notkunar í rekstrinum ef skráning þeirra fer ekki fram með skipulögðum hætti. Sérstaklega skiptir þetta máli hjá A-hluta stofnunum þar sem eignakaup eru gjaldfærð að fullu á því ári sem viðkomandi eignir eru keyptar. En eignaskrá skiptir líka máli hjá þeim stofnunum og fyrirtækjum þar sem rekstrarfjármunir eru eignfærðir.

Í 15. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins er kveðið á um að árlega skuli halda "eignaskrá um varanlega rekstrarfjármuni ríkisins. Hún skal sundurliðuð eftir eignaflokkum og skulu niðurstöður hennar birtar með ríkisreikningi." Auk þess segir í 20. gr. að allar A-hluta stofnanir skuli gera ársreikning og eignaskrá innan tveggja mánaða frá lokum reikningsárs og senda til Ríkisbókhalds. Í eldri lögum voru sambærileg fyrirmæli um eignaskráningu og eignaskrá.

Eignaskrá

Ríkisbókhald hefur umsjón með eignaskráningu hjá A-hluta ríkissjóðs. Sérstakt kerfi var hannað til skráningarinnar og var því dreift til stofnana. Yfir 300 stofnanir hafa aðgang að kerfinu. Skil stofnana hafa lagast verulega á árinu 1998 og nú hafa yfir 90% stofnana skilað til Ríkisbókhalds skráningu eigna miðað við stöðu í árslok 1997. Kerfið miðast við

að hægt sé að sameina upplýsingar frá öllum stofnun og mynda eina heildarskrá fyrir eignir ríkissjóðs.

Skráning fasteigna, þ.m.t. jarða, og annarra mannvirkja stendur utan við þá skráningu eigna sem Ríkisbókhald sér um. Ríkisendurskoðun hefur ekki kannað sérstaklega tölvuskráningu fasteigna í eigu ríkissjóðs en þó liggur fyrir að núverandi skráning og samræming er ófullnægjandi. Einnig má nefna að skortur er á samræmingu við fjárhagsbókhald ríkisins og að möguleikar á afskriftum og endurmati séu fyrir hendi. Fasteignaskrá ríkisins var síðast gefin út 1995 miðað við stöðu í árslok 1994 en viðbætur hafa ekki verið færðar síðan. Á þessu ári var Framkvæmdasýslu ríkisins falið að fara með skráningu fasteigna, þ.e. húseigna og lóða. Af hálfu ríkisins er fyrirhugað að bæta úr þeim annmörkum sem eru á skráningu fasteigna.

Jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins fer með skráningu jarða í eigu ríkisins. Í sérstakri úttekt Ríkisendurskoðunar á jarðadeildinni⁶ kom fram að skráning jarðeigna hjá ráðuneytinu er ófullnægjandi.

Ýmsir annmarkar hafa komið fram við notkun eignaskrárkerfisins en ætlunin að bíða með meiriháttar lagfæringar þar til heildarendurskoðun á kerfum Ríkisbókhalds hefur farið fram. Helstu athugasemdir sem gerðar hafa verið við núverandi kerfi og fyrirkomulag eru eftirfarandi:

- Kerfið hefur reynst viðkvæmt fyrir aðstæðum í mismunandi tölvum og af þeim sökum hafa ýmsar bilanir komið upp. Hugbúnaðurinn, sem stofnunum er ætlað að nota, er alls ekki eins öflugur og hann þyrfti að vera.
- Vísitalan miðast við vísitölu byggingakostnaðar þó algengast sé nú að nota vísitölu neysluverðs. Ríkisendurskoðun hefur ekki farið yfir útreikninga endurmats og afskrifta í kerfinu. Hægt er að skrá eignir sem keyptar hafa verið fyrir 1980 en vísitölur til endurmats ná ekki lengra aftur.
- Innfærslusvæði hafa ekki verið nægjanlega rúm, t.d. verða staðsetningarnúmer að vera með 2 stöfum, sem er of lítið fyrir margar stofnanir s.s. sjúkrahús. Möguleikar til sundurliðunar hafa þótt takmarkaðir þó erfitt sé að verða við mjög sérhæfðum kröfum.
- Eins og er getur kerfið ekki tengst öðrum hliðstæðum kerfum. Mikilvægt er að eignaskráningakerfið geti tengst öðrum undirkerfum.

⁶ Jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins, stjórnsýsluendurskoðun, október 1998, bls. 15-18.

Nauðsynlegt er því að færslur og lykklar séu í fullu samræmi við þá tegundalykla Ríkisbókhalds sem lúta að eignakaupum, t.d. færast hugbúnaðarkaup og hugbúnaðarvinna ekki meðal eignakaupa í tegundalykli ríkisins. Þá má nefna að Ríkisbókhald hefur ekki lagt áherslu á að hugbúnaður í eigu viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis sé færður á eignaskrá. Að mati Ríkisendurskoðunar er hins vegar mikilvægt að haldið sé sérstaklega utan um hugbúnað.

Eignakaup ríkisins

Neðangreind tafla sýnir samantekt yfir eignakaup ríkissjóðs fyrir árin 1997 og 1996. Samantektin er unnin samkvæmt tegundasundurliðun Ríkisbókhalds⁷. Í töflunni kemur fram samtala eignakaupa sem eru ýmist færð á rekstur, viðhald eða stofnkostnað.

Tafla 31. Eignakaup hjá A-hluta ríkissjóðs 1997 og 1996

<i>Í m.kr.</i>	1997	1996
Húsgögn	179	215
Skrifstofuvélar	51	61
Tölvubúnaður	796	631
Eldhús- og ræstingatæki	31	33
Síma- og fjarskiptabúnaður	79	67
Önnur áhöld og tæki	236	198
Lækninga- og rannsóknartæki	508	443
Skip	344	1.429
Bifreiðar	132	151
Önnur farartæki	73	192
Fasteignir	525	392
Önnur eignakaup	22	54
Eignakaup alls	<u>2.977</u>	<u>3.867</u>

Eins og fram kemur voru eignakaup alls tæplega 3 milljarðar kr. árið 1997 í samanburði við 3,9 milljarðar kr. árið 1996. Lækkunina má skýra með skipakaupum 1996. Stærsti einstaki liðurinn árið 1997 voru kaup á tölvubúnaði fyrir 796 m.kr. sem endurspeglar mikilvægi upplýsingatækninnar og einnig mikilvægi þess að vandlega sé fylgst með þessum eignum í eigna- og tækjaskrá. Liðurinn hækkaði um 26% frá árinu á undan. Auk þess má nefna kostnaðarliði sem ekki koma fram í þessari töflu en tengjast tölvumálum. Er þar um að ræða aðkeypta hugbúnaðargerð að fjárhæð 519 m.kr. sem hækkaði um 33% frá fyrra ári

⁷ Sýnd eru eignakaup sem færð eru á tegund 58xx hjá A-hluta ríkissjóðs.

og aðkeypta tölvuvinnslu sem kostaði 504 m.kr. árið 1997 sem er sviðuð fjárhæð og árið á undan.

Fasteignakaup námu 525 m.kr. á árinu 1997 sem er um 34% hækkun frá fyrra ári. Af þessari fjárhæð eru 221 m.kr. færðar hjá utanríkisráðuneyti og 97 m.kr. hjá fjármálaráðuneyti. Hafa ber í huga að í framangreindri töflu um eignakaup er undanskilinn stór ósundurliðaður kostnaður við mannvirkjagerð⁸.

Eitt skip var keypt á árinu 1997. Ríkissjóður keypti Breiðafjarðarferjuna Baldur á 344 m.kr. Til samanburðar má geta þess að skipakaup námu hárri fjárhæð á árinu 1996 en þá keypti ríkissjóður Vestmannaeyjaferjuna Herjólf á 1.429 m.kr.

⁸ Samkvæmt tegundasundurliðun ríkisins nam heildarfjárhæð á tegund 5548, mannvirkjagerð ósundurliðuð, um 6 milljörðum kr. árið 1997 en þar af voru rúmlega 4 milljarðar kr. stofnkostnaður. Stærsti hluti fjárhæðarinnar er vegna vegagerðar.

9 Endurskoðun stofnana og fjárlagaliða

Endurskoðun á aðalskrifstofum ráðuneytanna

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1994 var fjallað ítarlega um aðalskrifstofur ráðuneytanna og ýmsa safnliði fjárlaga sem þær hafa umsjón með. Tók sú umfjöllun til ástands bókhalds- og fjármála hjá ráðuneytunum, auk þess sem ýmsir kostnaðarliðir hjá þeim voru bornir saman. Við endurskoðun ríkisreiknings að þessu sinni þótti til hlýða að taka ráðuneytin á ný til skoðunar þar sem talsvert er um liðið síðan þau voru síðast endurskoðuð ítarlega.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að ráðuneytin hafi almennt tekið tillit til athugasemda og ábendinga sem gerðar voru við fyrri endurskoðun og lagfært þau atriði sem þá var fundið að.

Fjárheimildir

Neðangreind tafla sýnir samanburð á fjárheimildum og rekstrargjöldum aðalskrifstofa ráðuneytanna á árinu 1997.

Tafla 32. Fjárheimildir og rekstrargjöld aðalskrifstofa ráðuneyta árið 1997

<i>Í þús.kr.</i>	<i>Fjárheimild</i>	<i>Rekstrar- gjöld</i>	<i>Frávik</i>	<i>%</i>
Forsætisráðuneyti	93.423	92.364	(1.059)	(1,1)
Menntamálaráðuneyti	271.571	274.642	3.071	1,1
Utanríkisráðuneyti	472.276	470.006	(2.270)	(0,5)
Landbúnaðarráðuneyti	98.567	97.066	(1.501)	(1,5)
Sjávarútvegsráðuneyti	86.046	88.734	2.688	3,1
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	133.418	159.126	25.708	19,3
Félagsmálaráðuneyti	123.486	102.680	(20.806)	(16,8)
Heilbrigðis- og tryggingam.r.	167.893	166.974	(919)	(0,5)
Fjármálaráðuneyti	315.909	316.314	405	0,1
Samgönguráðuneyti	106.605	96.843	(9.762)	(9,2)
Iðnaðarráðuneyti	64.309	64.375	66	0,1

Viðskiptaráðuneyti	77.671	80.080	2.409	3,1
Hagstofa Íslands	161.969	160.079	(1.890)	(1,2)
Umhverfisráðuneyti	113.741	125.585	11.844	10,4
	<u>2.286.884</u>	<u>2.294.868</u>	<u>7.984</u>	<u>0,3</u>

Ýmsar ástæður eru fyrir því að nokkur ráðuneyti hafa farið fram úr fjárheimildum. Hjá menntamálaráðuneyti fóru sértekjur, laun og eignakaup fram úr því sem fjárlög gerðu ráð fyrir en önnur gjöld urðu lægri en gert hafði verið ráð fyrir.

Skýringin á því að sjávarútvegsráðuneytið var yfir fjárheimildum vegna rekstrar er að í janúar 1998 voru greiddir reikningar vegna vinnu og eftirlits að fjárhæð 2.795 þús.kr. sem áttu að gjaldfærast á safnlið ráðuneytisins "05-190 Ýmis verkefni" á árinu 1997 en ekki hjá ráðuneytinu sjálfu.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1997 var farið fram á hækkun fjárheimildar hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti um 17,9 m.kr. vegna Schengen-samstarfsins og var um að ræða ferðakostnað vegna funda erlendis og launagjöld vegna starfsmanns í Brussel og tölvufræðings sem voru ráðnir til starfa. Þrátt fyrir það voru útgjöld ráðuneytisins 25,7 m.kr. umfram heimildir fjárlaga ef miðað er við rekstrargrunn. Eins og fram kemur í uppgjörsfjárukafrumvarpi 1997 var ákveðið að aðalskrifstofa tæki ekki með sér hallann yfir á árið 1998. Þess utan óskaði ráðuneytið eftir 21,9 m.kr. í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 1998 vegna væntanlegs rekstrarhalla ársins.

Hjá viðskiptaráðuneyti voru sértekjur 35 þús.kr. lægri en fjárheimildir gerðu ráð fyrir, launagjöld voru 2,0 m.kr. umfram fjárheimildir og eignakaup voru 1,6 m.kr. umfram heimildir. Önnur rekstrargjöld voru 1,1 m.kr. innan ramma fjárheimilda og tilfærslur voru 165 þús.kr. innan heimilda.

Hjá umhverfisráðuneyti fóru tekjur og allir liðir gjalda svo sem laun, önnur gjöld, eignakaup og tilfærslur fram úr fjárheimildum. Tekið skal fram að á árinu 1997 var gjaldfærður kostnaður vegna framkvæmda hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins að fjárhæð 7,4 m.kr. en þar af hefði átt að gjaldfæra 4,9 m.kr. á árinu 1996.

Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa ráðuneytin að vanda betur til millifærslu fjárheimilda og gæta þess að þær færast á réttar kostnaðar- tegundir svo sem laun, önnur gjöld, eignakaup eða tilfærslur. Þá væri rétt að halda utan um einstök verkefni á sérstökum viðfangsefnum. Þetta hefði

Í för með sér að samanburður við fjárheimildir yrði markvissari og auðveldara væri fyrir ráðuneytin að meta stöðu einstakra liða með tilliti til fjárheimilda.

Safnliðir

Ráðuneyti hafa öll til ráðstöfunar ýmsa safnliði í fjárlögum. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til þess að endurmeta notkun sumra þessara safnliða í ljósi athugasemda sem gerðar hafa verið og raktar verða hér á eftir.

Á árinu 1997 gjaldfærði landbúnaðarráðuneytið á fjárlagalið vegna ýmissa verkefna kostnað við eignakaup að fjárhæð um 2,5 m.kr. vegna kaupa á tölvum fyrir aðalskrifstofu ráðuneytisins sem hefðu átt að gjaldfærast þar. Ríkisendurskoðun telur óviðunandi að ráðuneytið gjaldfæri kostnað tilheyrandi aðalskrifstofu ráðuneytisins á sérgreinda liði hjá ráðuneytinu til að bæta rekstrarafkomu aðalskrifstofu.

Fluttar voru 6,2 m.kr. af fjárlagaliðnum "06-199 Ráðstöfunarfé" hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti til að mæta halla ráðuneytisins sjálfs. Ríkisendurskoðun telur að ekki eigi að nota ráðstöfunarfé til að mæta umframútgjöldum vegna aðalskrifstofu ráðuneyta eða annarra stofnana þar sem slíkt sé ekki í samræmi við tilgang ráðstöfunarfjárins.

Hjá félagsmálaráðuneyti voru 5 m.kr. færðar af fjárlagaliðnum "07-199 Ráðstöfunarfé" yfir á "07-999 Ýmis verkefni". Ekki var á auðveldan hátt hægt að finna hvernig þessari millifærslu var ráðstafað innan fjárlagaliðarins og lagði Ríkisendurskoðun til að tilfærslum af ráðstöfunarfé yrði haldið aðgreindum frá öðrum tilfærslum liðarins "07-999 Ýmis verkefni".

Samanburður á rekstraráætlun og rekstrarniðurstöðu leiddi í ljós að rekstur fjármálaráðuneytisins var vanáætlaður um 10,3 m.kr. á árinu. Til að jafna ofangreindan mismun voru 10 m.kr. fluttar yfir á aðalskrifstofu af fjárlagaliðnum "09-999 Ýmislegt".

Tekjuskráning

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til þess að gera nokkrar athugasemdir við tekjuskráningu hjá ráðuneytunum.

Hjá menntamálaráðuneyti þarf að bæta öryggi við innheimtu á tekjum og skil á þeim til ríkisféhirðis og jafnfram að tryggja að hægt sé að stemma

þær af við bókhaldið. Tekið skal fram að ráðuneytið brást strax við ábendingu um þetta atriði og hefur unnið að úrbótum.

Við innheimtu tekna hjá utanríkisráðuneyti eru notaðir lögformlegir reikningar, afrit þeirra er varðveitt í númeraröð og vel er haldið utan um innheimtu þeirra. Ríkisendurskoðun bendir á að alla ógreidda reikninga ber að færa til tekna og eignar í árslok og að færa ber tekjur á því ári sem þær tilheyra.

Eftirlit með innheimtu tekna hjá landbúnaðarráðuneytinu er ófullnægjandi. Ráðuneytið notar ekki reikninga til innheimtu tekna en millifærir tekjur milli fjárlagaliða í ráðuneytinu. Þá eru tekjur vegna eftirlitsgjalda innheimtar af Framleiðnisjóði landbúnaðarins og eru bókfærðar við greiðslu samkvæmt skilum frá Framleiðnisjóði. Í árslok á Framleiðnisjóður óskilað til ráðuneytisins af innheimtu ársins tæplega 1,4 m.kr. og óinnheimt í árslok um 4,5 m.kr. sem ekki koma fram í bókhaldi ráðuneytisins. Lagt er til að ráðuneytið skrifi út reikninga fyrir öllum tekjum og bent er á að bókfæra ber tekjur þegar til þeirra stofnast án tillits til hvort þær eru ógreiddar.

Innheimta á tekjum hjá sjávarútvegsráðuneyti hefur einkum farið fram með bréfum og hafa tekjur verið bókfærðar við greiðslu. Ráðuneytinu ber hins vegar að innheimta allar tekjur með reikningum. Bókfæra ber tekjur á því ári sem til þeirra stofnast án tillits til hvort þær eru ógreiddar í árslok. Þá skal varðveita afrit reikninga í óslitinni númeraröð.

Ríkisendurskoðun telur að hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti hafi of margir starfsmenn heimild til að gefa út reikninga fyrir ráðuneytið. Út frá sjónarmiði innra eftirlits er eðlilegra að útgáfa reikninga verið falin einum starfsmanni sem jafnframt fylgist með innheimtu þeirra. Hjá ráðuneytinu er tekjufært við greiðslu reikninga en ekki þegar að tekjur myndast eins og þó væri réttara.

Hjá félagsmálaráðuneytinu miðast tekjufærsla reikninga við greiðslu en ekki útgáfu. Þetta leiðir til þess að ekki er hægt að fylgjast með útistandandi viðskiptakröfum í bókhaldi.

Athugun á tekjuskráningarkerfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis leiddi m.a. í ljós að hjá því voru bókfærðar sértekjur sem átt hefði að færa á aðra fjárlagaliði.

Hjá fjármálaráðuneyti var meðferð reikninga ófullnægjandi. Samræming reikninga hafði ekki átt sér stað og tekjufærsla miðaðist enn við greiðslu

en ekki útgáfu. Þetta leiðir til þess að ekki er hægt að fylgjast með innheimtu í bókhaldi.

Grunnþættir tekjuskráningarkerfis Hagstofunnar eru vandaðir og uppfyllir kerfið flestar þær kröfur sem gerða verður til þess um innra eftirlit. Hins vegar komu upp erfiðleikar við kerfið á árinu 1997 sem m.a. má rekja til þess að Hagstofan tók að sér skráningu vegna hlutafélagaskrár og upptöku nýs bókhaldskerfis. Vegna þessara vandamála hefur afstemming tafist og þar með skil tekna. Þá hafa móttæknar greiðslur á undanförunum árum ekki skilað sér í kerfið. Brýnt er að komið verði að fullu fyrir þennan annmarka á tekjuskráningarkerfinu þannig að gerð sé grein fyrir öllum greiðslum inn í kerfið. Verður að vera forgangsverkefni hjá Hagstofunni að leysa umrædd vandamál.

Athugun á tekjuskráningarkerfi vegna reikninga hjá umhverfisráðuneyti leiddi í ljós nokkra annmarka sem ráðuneytið þarf að bæta úr í framtíðinni. Gera ætti einn starfsmann ábyrgan fyrir innheimtum tekjum og skilum á þeim í ríkissjóð og jafnframt að nota sjóðbók til skráningar á tekjum.

Eftirlit með rekstrarkostnaði

Gerðar voru nokkrar athugasemdir vegna samþykktar og bókonar fylgiskjala vegna rekstrarkostnaðar ráðuneytanna.

Efla þarf innra eftirlit hjá forsætisráðuneyti en of margir reikningar voru gjaldfærðir án fullnægjandi áritana. Þá var töluvert um leiðréttingar á aðalbók innan ársins sem gefur tilefni til að samræma bókhaldsmerkingar. Ráðuneytið hefur nú þegar gert ráðstafanir til úrbóta.

Enda þótt samþykktar- og greiðslukerfi að baki reikningum hafi verið í góðu lagi hjá menntamálaráðuneytinu, leiddi athugun á gjaldfærðum og greiddum kostnaði þó í ljós að nokkuð var um að kostnaður væri ekki bókfærður á réttar kostnaðartegundir og fyrir kom að reikningar voru tvígreiddir. Í öllum tilvikum var þó um lágar fjárhæðir að ræða. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að lesa betur yfir bókhaldið m.a. með tilliti til réttmætis bókana á tegundir og viðfangsefni. Þá þarf að vanda betur sundurliðun á kostnaði þegar um margs konar kostnað er að ræða á sama reikningi.

Bókhald aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins er mjög umfangsmikið og er það þegar á heildina er litið vel og skipulega fært. Þó er nokkuð um rangar færslur, bæði milli tegunda og viðfangsefna sem skekkja niðurstöður bókhaldsins og draga því úr gildi þess til stjórnunar og eftirlits.

Ríkisendurskoðun telur rétt að ráðuneytið feli ákveðnum aðila innan þess að hafa kerfisbundið eftirlit með þeim færslum sem ráðuneytið ber ábyrgð á. Þannig væri hægt að tryggja að augljósar villur væru leiðréttar og auka áreiðanleika bókhaldsins. Skriflegar heimildir eru almennt að baki kostnaði vegna risnu og funda hjá utanríkisráðuneyti og reikningar áritaðir af þar til bærum aðilum. Tilefni útgjaldanna kemur almennt fram en dæmi voru þó um hið gagnstæða. Þá var ekki alltaf getið um hverjir nutu risnunnar.

Hjá landbúnaðarráðuneyti voru dæmi um að fylgiskjöl væru ekki nægilega greinilega sundurliðuð þannig að fram kæmi hvað var keypt hverju sinni, nokkuð af reikningum fyrir sérfræðiþjónustu voru ekki lögformlegir og innihéldu ekki virðisaukaskatt auk þess sem dæmi voru um rangfærslur í bókhaldi ásamt tvígreiðslum reikninga. Þá kom í ljós við skoðun á reikningum fyrir risnu að tilefni voru oft ógreinileg og vantaði í nokkrum tilfellum alveg. Yfirleitt var ekki getið um gestafjölda og þá voru tilefni sem voru mjög almenns eðlis svo sem móttaka ýmissa hópa og kom ekki fram hvers vegna viðkomandi boð var haldið. Varðandi gjaldfærslur á fundagjöld þá vantaði oft tilefni. Nokkuð af reikningum sem færðir eru á fundagjöld eru það ógreinilega sundurliðaðir að erfitt er að gera sér grein fyrir hvort viðkomandi reikningar eiga að færast sem risna eða fundagjöld í bókhaldi. Nokkuð vantaði einnig á að tilefni gjafa væru nægilega greinileg. Ríkisendurskoðun bendir á að ávallt ber að framvísa fullgildum reikningum vegna allra greiðslna, gæta ber þess að reikningarnir séu greinilega sundurliðaðir þannig að fram komi hvað er keypt hverju sinni. Tilefni risnu og rökstuðning þarf ófrávíkjanlega að rita á reikninga fyrir risnu, einnig skal greina frá því hverjir nutu risnunnar og ávallt ber að halda kostnaði vegna risnu í lágmarki. Tilefni funda skal rita á reikninga fyrir fundagjöld. Móttakanda og tilefni gjafa skal skrá á reikninga fyrir gjafir. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að ráðuneytinu ber að yfirfara bókhaldið reglulega með tilliti til þess hvort kostnaður sé bókfærður á rétta gjaldaliði í bókhaldi.

Sjávarútvegsráðuneytið hefur sett sér ákveðnar starfsreglur til að bæta eftirlit með greiðslu reikninga. Sá sem stofnar til útgjalda og sá sem gengur frá reikningi til bókonar staðfesta báðir reikninginn með áritun sinni. Ráðuneytisstjóra er ætlað að samþykkja reikninga vegna risnu og erlendan ferðakostnað. Þá gerir ráðuneytið sundurliðaðar rekstraráætlanir sem reglulega eru bornar saman við bókhald og leitað skýringa á frávikum. Fram kom við endurskoðun að fylgiskjöl eru almennt árituð eins og starfsreglurnar segja fyrir um. Þó voru þess dæmi að áritun ráðuneytisstjóra vantaði á reikninga fyrir gjöfum og risnu. Einnig fundust dæmi um rangt bókaða reikninga, t.d. að reikningar vegna risnu höfðu

verið bókfærðir sem fundarkostnaðar, keypt matvæli eða innlendir dvalarkostnaður. Tilefnis funda var almennt ekki gerið á reikningum vegna fundarkostnaðar. Í bókhaldi ráðuneytisins voru dæmi um reikninga vegna sérfræðiþjónustu og þýðinga frá aðilum sem ekki innheimtu virðisaukaskatt. Þá hafði einn reikningur vegna sérfræðiþjónustu sem ekki ber virðisaukaskatt verið gjaldfærður eins og ráðuneytið gæti farið fram á endurgreiðslu á skattinum. Loks var ráðuneytinu bent á að því bæri ekki að greiða reikninga sem ekki uppfylla ákvæði laga um form sölureikninga.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur nýlega tekið upp móttökukerfi sem hliðarkerfi við gjaldkerakerfið. Ríkisendurskoðun benti á að við notkun þess hefur ekki verið gætt aðskilnaðar starfa því starfsmaður ráðuneytisins sem sér um skráningu samþykkir jafnframt hluta af reikningum og veikir það innra eftirlit. Þá var bent á að ganga þyrfti eftir að starfsmenn ráðuneytisins í Brussel gerðu ráðuneytinu reglulega grein fyrir risnuútgjöldum. Fyrir upphald vegna ferða innanlands er greitt fyrir með tvennum hætti hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Annars vegar er greitt samkvæmt framlögðum reikningum og hins vegar með dagpeningum. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að Mælst er til þess að ráðuneytið beini þeim tilmælum til starfsmanna sinna að sú meginregla sé viðhöfð að ferðir sem taka styttri tíma en 10 klst. séu almennt greiddar skv. framlögðum reikningi nema að sterkar ástæður standi til annars.

Hjá félagsmálaráðuneyti var nokkuð um að á risnureikningum kæmi ekki fram tilefni risnu og hverjir hafi notið hennar. Ennfremur voru dæmi um að risna sem tilheyrir aðalskrifstofu væri færð á safnliði. Áritun risnureikninga var hins vegar í góðu horfi hjá ráðuneytinu. Ríkisendurskoðun telur út frá sjónarmiði innra eftirlits að of margir starfsmenn ráðuneytisins hafi heimild til að samþykkja reikninga til greiðslu.

Hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti er notað skilvirkt samþykktar- og áritunarkerfi við greiðslu reikninga en skjalfest lýsing á kerfinu ekki þó ekki til staðar. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að liggja fyrir skrifleg lýsing á kerfinu. Ráðuneytinu var auk þess bent á að skráning á tilefni risnu mætti vera greinilegri og ítarlegri.

Við endurskoðun fjármálaráðuneytisins kom í ljós að bætt hafði verið úr flestum athugasemdum Ríkisendurskoðunar frá síðustu endurskoðun. Þannig uppfyllti frágangur risnureikninga þær reglur sem settar hafa verið, og tillit var tekið til athugasemda við ferðakostnað innanlands en á árinu 1997 var greitt eftir framlögðum reikningum í stað dagpeninga áður. Fjármálaráðuneytið hefur nýlega tekið upp móttökukerfi sem hliðarkerfi við gjaldkerakerfið. Endurskoðun á notkun þessa kerfis leiddi í ljós að

ekki eru allir möguleikar þess notaðir sem veikir innra eftirlit. Annar þáttur er veikir innra eftirlit er að ekki er nægilega gætt aðskilnaðar starfa, þar sem starfsmaður ráðuneytisins sem sér um skráningu samþykkir jafnframt hluta af reikningum ráðuneytisins. Þá telur Ríkisendurskoðun að út frá sjónarmiði innra eftirlits hafi of margir starfsmenn ráðuneytisins heimild til að samþykkja reikninga til greiðslu.

Ríkisendurskoðun telur að frágangur risnureikninga hjá samgöngu-ráðuneyti mætti vera í betra horfi. Skýringar á risnu voru oft ekki nægilega ítarlegar og aldrei var tiltekinn sá fjöldi sem naut risunnar. Ríkisendurskoðun minnir á reglur um risnu í þessu sambandi. Yfirleitt var vel gengið frá reikningum vegna gjafa en þó voru gerðar athugasemdir við tvo reikninga þar sem skýringar vegna þeirra þóttu ekki nægilega ítarlegar.

Allir kostnaðarreikningar sem iðnaðarráðuneyti og viðskiptaráðuneyti greiddi voru á löglegu formi og voru stimplaðir og áritaðir til samþykkis af fjármálastjóra ráðuneytanna. Fylgt er reglum sem settar hafa verið um risnu. Úrtak risnureikninga var skoðað og voru niðurstöður þær að reikningarnir eru á löglegu formi, sundurliðaðir, tilefni risunnar getið og reikningarnir áritaðir af til þess bærum aðila. Ráðuneytisstjóri áritar flesta risnureikninga en í fjarveru hans hefur fjármálastjóri umboð til áritunar þeirra. Ríkisendurskoðun mæltist til að eyðublað sem gert hefur verið fyrir risnuheimild verði tekið í notkun hjá ráðuneytinu.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneytin yfirfari bókhald reglulega til að fylgja eftir því að reikningar séu bókfærðir á réttar tegundir.

Ferðakostnaður og uppgjör ferðareikninga

Athugasemdir við ferðakostnað lutu einkum að því að slíkur kostnaður hefði ekki verið gerður upp með tilskyldum hætti. Hjá menntamála-ráðuneyti hafa viðskiptareikningar vegna ferðakostnaðar verið gerðir upp reglulega, en þó voru dæmi um óuppgerða ferðareikninga frá fyrri árum. Reglur gera ráð fyrir að ferðareikningum sé skilað innan 30 daga frá ferðalokum. Ríkisendurskoðun benti ráðuneytinu á að gera þessa reikninga upp án frekari tafa. Tekið skal fram að ráðuneytið hafði þegar gert átak í að gera upp gamla ferðareikninga.

Vel og skipulega er staðið að frágangi og utanum haldi ferðakostnaðar og viðskiptareikningum þeim tengdum hjá utanríkisráðuneyti.

Skil og uppgjör á ferðareikningum starfsmanna landbúnaðarráðuneytis vegna ferða erlendis voru hins vegar óviðunandi. Í yfirgnæfandi fjölda

tilfella sem til skoðunar voru kom í ljós að uppgjóri var ekki skilað innan 30 daga eftir að ferð lauk og voru dæmi um skil á reikningum í desember vegna ferða sem lauk í mars en einnig voru dæmi um skil á ferðareikningum vegna ferða sem hafði lokið á fyrra ári. Í nokkrum tilfellum vantaði farseðla og gögn vegna annarra greiðslna með ferðareikningum. Lögð er áhersla á að ráðuneytið fylgi þeim reglum sem gilda um ferðakostnað opinberra starfsmanna og uppgjör á ferðareikningum innan tilsetts tíma.

Við skoðun á reikningum fyrir ferðakostnað erlendis hjá sjávarútvegsráðuneyti kom í ljós að þeir voru greinilega sundurliðaðir og áritaðir eins og reglur gerðu ráð fyrir og vel var fylgst með uppgjóri viðskiptareikninga vegna ferða.

Við endurskoðun hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti var athygli vakin á að reglulega þyrfti að gera upp viðskiptareikninga vegna ferðalaga.

Við endurskoðun á félagsmálaráðuneytinu kom í ljós að ekki hefur verið að fullu tekið tillit til athugasemda frá fyrri endurskoðun varðandi reglulegt uppgjör á viðskiptareikningum vegna ferða starfsmanna.

Við endurskoðun á bókhaldi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis vegna árána 1993 og 1994 komu fram athugasemdir við uppgjör á ferðareikningum starfsmanna. Skoðun á uppgjóri vegna ferðareikninga á árinu 1997 leiddi í ljós að vel er haldið utan um þessi mál hjá ráðuneytinu.

Hjá fjármálaráðuneyti hefur þess ekki verið nægilega gætt að viðskiptareikningar vegna erlends ferðakostnaðar séu gerðir upp að lokinni ferð. Í nokkrum tilvikum var um að ræða mismuni frá fyrri árum. Áriðandi er að ferðareikningar séu gerðir upp innan 30 daga frá lokum ferðar og á viðskiptareikningi starfsmanns í árslok sé ekki annar mismunur en vegna ferðar sem farin var í desember.

Vel var gengið frá ferðareikningum hjá samgönguráðuneyti og var öllum formsatriðum fylgt eftir.

Frágangur ferðareikninga vegna utanferða starfsmanna iðnaðarráðuneytis og viðskiptaráðuneytis er í samræmi við settar reglur. Gefnir eru út ferðareikningar vegna allra utanferða, ferðaheimild er til staðar vegna þeirra, staðgreiðsla skatts fer fram eftir settum reglum og tilskilin fylgiskjöl fylgja ferðareikningum.

Launa- og starfsmannamál

Athugasemdir vegna launakostnaðar ráðuneytanna tóku m.a. til skráningar á viðveru en flest ráðuneytin nota núorðið stimpilklukku til að fylgjast með henni.

Hjá forsætisráðuneyti lá fjarvistarskráning ekki fyrir vegna ársins 1997 en úr því var bætt á árinu 1998.

Hjá utanríkisráðuneyti kom í ljós að bæta þyrfti innra eftirlit með launagreiðslum. Tryggja þarf að allar launagreiðslur séu samþykktar formlega af viðkomandi yfirmanni, að gögn að baki greiðslum séu nægileg og að fyrir hendi sé fjarveruskráning fyrir alla starfsmenn eins og reglur segja til um. Tekið skal fram að í árslok 1997 setti ráðuneytið nýjar reglur sem eiga að auka innra eftirlit með launum starfsmanna.

Hjá landbúnaðarráðuneyti er notuð stimpilklukka til staðfestingar á viðveru starfsmanna og haldin er fjarvistaskrá. Ekki eru þó sundurgreind almenn veikindi og veikindi barna. Almenn fá starfsmenn greidda fasta tíma fyrir yfirvinnu auk þess sem unnin yfirvinna er greidd. Ráðuneytisstjóri áritar aukagreiðslur til starfsmanna samkvæmt útskrift úr launakerfinu. Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi áritanir á undirgögn vegna aukagreiðslna til starfsmanna auk þess sem gæta ber þess að greiðslur fyrir yfirvinnu, akstur og dagpeninga séu samkvæmt fullnægjandi gögnum.

Hjá sjávarútvegsráðuneyti hafa skriflegir ráðningasamningar verið gerðir við starfsmenn og skriflegar starfslýsingar útbúnar. Starfsmenn staðfesta viðveru sína með stimplun samkvæmt klukku. Haldin er fjarvistaskrá í samræmi við reglur ríkisins þar um. Ríkisendurskoðun telur hins vegar að bæta þurfi frágang og eftirlit með tímaskráningarkerfi þannig að allar leiðréttingar sem gera þarf á skráningu svo sem vegna orlofs og veikinda séu færðar á útskrift úr kerfinu og viðkomandi starfsmaður og yfirmaður staðfesti þá skráningu með undirritun sinni. Þá er lagt til að útskriftir úr tímaskráningarkerfi og önnur gögn sem aukagreiðslur byggjast á séu varðveitt með árituðum yfirvinnulistum.

Hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti er stimpilklukka notuð til að skrá viðveru starfsmanna, jafnframt sem hún er grundvöllur fyrir skráning á orlofi og veikindum þeirra. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að skráningin er almennt í góðu lagi hjá ráðuneytinu. Innra eftirlit með launum er hins vegar ekki nægjanlegt þar sem skort hefur á að þar til bær

aðili samþykki með formlegum hætti þær upplýsingar sem sendar eru starfsmannaskrifstofu.

Stimpilklukka var ekki notuð hjá samgönguráðuneytinu á árinu 1997. Unnin yfirvinna var samþykkt af skrifstofustjóra og deildarstjóri hélt utan um fjarvistaskráningu vegna starfsmanna aðalskrifstofu. Öll önnur launavinnsla var í höndum starfsmannaskrifstofu. Núna hefur verið sett upp stimpilklukka hjá ráðuneytinu og hvetur Ríkisendurskoðun starfsmenn til að nota hana á réttan hátt.

Hjá iðnaðarráðuneyti og viðskiptaráðuneyti fer launavinnsla skipulega fram. Stimpilklukka er notuð til að skrá viðveru starfsmanna, fjarvistaskrá er haldin og notuð til staðfestingar eða leiðréttingar fyrir stimpilklukkukerfið, yfirvinnustundir eru samþykktar af ráðuneytisstjóra áður en þær eru skráðar í launakerfið og vinnuskýrslur úr stimpilklukkukerfi eru yfirfarnar og undirritaðar af viðkomandi starfsmanni.

Sjóður og bankareikningar

Hjá sjávarútvegsráðuneyti var færður bankareikningur í eigu Aflakaupa-banka á efnahagsliðinn "ýmis verkefni". Reikningurinn er í vörslu Skrifstofu rannsóknastofnunar atvinnuveganna og var staða hans í árslok 137 þús.kr. Þá var 809 þús.kr. inneign hjá Skrifstofu rannsóknastofnunar atvinnuveganna vegna Aflakaupabankans. Þessu verkefni er í raun lokið og benti Ríkisendurskoðun á að gera þyrfti það upp og skila fjármunum Aflakaupabankans í ríkissjóð.

Viðskiptareikningar

Umsjón með viðskiptareikningum af hálfu landbúnaðarráðuneytisins er óviðunandi. Óuppgerðar skuldir starfsmanna vegna ferðakostnaðar eru allt frá árinu 1990 og óinnheimtar kröfur vegna ofgreiddra launa sem eru allt frá árinu 1994. Einnig er nokkuð af inneignum á viðskiptareikningum sem eru orðnar mjög gamlar. Ráðuneytinu ber að yfirfara viðskiptareikninga reglulega og gera viðeigandi leiðréttingar ef um er að ræða rangfærslur. Þá ber ráðuneytinu að innheimta án tafar með öllum tiltækum ráðum útistandandi kröfur.

Hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti hafði innheimtu á viðskipta-kröfum vegna ofgreiddra launa til nokkurra aðila ekki verið sinnt sem skyldi. Úr þessu var þó bætt á árinu 1998.

Á viðskiptareikningum hjá fjármálaráðuneyti voru meðal annars inneignir frá árinu 1995 vegna sölu á ritum ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun leggur á það áherslu að þessir reikningar séu innheimtir.

Meginþorri viðskiptakrafna hjá samgönguráðuneyti var frá árunum 1994 og 1995 auk einnar kröfu frá árinu 1992. Viðskiptakröfurnar voru tilkomnar vegna ofgreiddra nefndarlauna, en innheimta þeirra hefur hingað til reynst árangurslaus. Ríkisendurskoðun benti ráðuneytinu á að reyna frekari innheimtuaðgerðir vegna krafanna og sækja um afskriftarheimild til Ríkisendurskoðunar vegna þeirra krafna sem ekki innheimtast.

Í árslok 1997 stóðu á viðskiptareikningum hjá iðnaðarráðuneyti ógreiddir reikningar vegna almenns rekstrar ráðuneytisins sem stofnað hafði verið til undir lok ársins og einnig ófrágenginn ferðakostnaður starfsmanna. Á árinu 1998 voru leiðréttir nokkrir viðskiptareikningar starfsmanna sem ekki höfðu hreyfst um nokkurn tíma, s.s. vegna starfsmanna sem hættir voru störfum í ráðuneytinu. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að gamlar óhreyfðar viðskiptastöður séu gerðar upp.

Hjá umhverfisráðuneyti voru nokkrir viðskiptareikningar sem ekki höfðu hreyfst svo árum skiptir. Ráðuneytinu var bent sérstaklega á nokkra viðskiptareikninga sem athuga þyrfti.

Önnur atriði

Stjórnendur menntamálaráðuneytisins nota bókhaldið til að fylgjast með hvort rekstur sé innan heimilda fjárlaga þegar á heildina er litið. Minna er hugsað um að fylgjast með einstaka kostnaðarliðum. Ríkisendurskoðun benti ráðuneytinu á að nýta betur þá möguleika sem bókhaldskerfið býður upp á til stjórnunar og eftirlits.

Menntamálaráðuneytið hefur látið útbúa starfsmannahandbók og er hún færð upp reglulega. Auk starfsmannahandbókar eru fyrirliggjandi ferillýsingar fyrir ýmsa þætti starfseminnar svo sem innanlandsferðir, námskeið, eignakaup, auglýsingar, beiðnir um ljósritun, beiðnir um prentun, utanferðir, nefndarstörf o.fl. Auk þessa eru í notkun ýmis eyðublöð vegna beiðna sem viðkomandi yfirmenn þurfa að samþykkja, svo sem beiðnir um námskeið, beiðnir um ljósritun, beiðnir um verkkaup, beiðnir um veitingar á fundum, ferðaheimildir fyrir innan- og utanlandsferðir og beiðnir um risnu. Að mati Ríkisendurskoðunar skapar handbók, ferillýsingar og notkun á beiðnum grundvöll að samræmdari og markvissari vinnubrögðum ásamt því að stuðla að betri reglu og áreiðanleika bókhaldsins.

Landbúnaðarráðuneytið hefur ekki nýtt bókhaldið til stjórnunar og eftirlits með skipulegum hætti. Ekki eru gerðar rekstraráætlanir, en tekin eru saman yfirlit úr bókhaldi yfir þann kostnað sem hefur verið bókfærður hverju sinni.

Rekstraráætlun fyrir árið 1997 var ekki gerð hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Þar sem rekstraráætlun er nauðsynlegt rekstrar- og stjórnæki fyrir ráðuneytið og sérstaklega í ljósi þess að ráðuneytið fer fram úr fjárheimildum telur Ríkisendurskoðun brýnt að rekstraráætlun sé ávallt gerð fyrir hvert ár. Þess má geta að rekstraráætlun var gerð fyrir árið 1998.

Hjá félagsmálaráðuneyti hafði heldur ekki verið gerð rekstraráætlun fyrir árið 1997. Hins vegar var tekin saman áætlun um launagreiðslur fyrir árið 1997.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur notað bókhaldið til þess að fylgjast með því hvort rekstur sé innan heimilda. Staðan er yfirfarin reglulega og borin saman við rekstraráætlanir. Ríkisendurskoðun telur að til þess að bókhaldið nýtist betur til eftirlits og stjórnunar þurfi að fylgjast betur með færslum í það.

Iðnaðarráðuneyti og viðskiptaráðuneyti hafa umsjón með úthlutun ýmissa styrkja og tilfærslna sem ýmist hafa verið ákveðnar í fjárlögum, með ákvörðun ríkisstjórnar eða í ráðuneytinu sjálfu. Niðurstöður athugunar á tilfærslum ráðuneytanna á árinu 1997 voru þær að vandað er til umsókna um slíka styrki. Þannig verða umsækjendur að láta ítarlega lýsingu eða greinargerð fylgja með umsóknum sínum þannig að ljóst sé að þær tengist málefnum ráðuneytanna.

Umhverfissráðuneytið hefur notað bókhaldið til þess að fylgjast með því hvort rekstur sé innan heimilda þegar á heildina er litið en minna hefur verið fylgst með stöðu einstakra kostnaðarliða. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið þurfi að endurskipuleggja bókhaldið með tilliti til viðfangsefna þess. Þá hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytið til þess að kynna sér betur þá möguleika sem bókhaldskerfið býður upp á til stjórnunar og eftirlits. Mjög svipaðar athugasemdir komu fram við endurskoðun á ráðuneytinu fyrir árin 1993 og 1994.

Úrbætur vegna athugasemda við fyrri endurskoðun

Á árinu 1995 fór fram á vegum Ríkisendurskoðunar heilstæð endurskoðun á ráðuneytum fyrir árin 1993 og 1994. Við endurskoðun á árinu 1997 verður fylgt eftir þessari endurskoðun og kannað hvernig ráðuneytin hafa brugðist við þeim athugasemdum sem gerðar voru í fyrri skýrslu.

Hjá forsætisráðuneyti kom í ljós að við sumum athugasemdum hafði verið brugðist en öðrum ekki. Uppgjör ferðareikninga hafði ekki batnað sem skildi og lögðu starfsmenn Ríkisendurskoðunar og ráðuneytisins mikla vinnu í að stemma þá af í upphafi árs 1998. Þrátt fyrir það höfðu ekki allir mismunir skilað sér í bókhald. Ráðuneytið hefur ráðið starfsmann sem sinna mun uppgjöri ferðareikninga í hlutastarfi næstu tvö árin.

Við endurskoðun á landbúnaðarráðuneyti var talin ástæða til að ítreka fjölmargar af þeim athugasemdum sem gerðar voru við endurskoðun á árinu 1995. Má þar nefna umsjón með viðskiptareikningum, ásamt uppgjöri ferðareikninga og eftirlit með tekjum. Ríkisendurskoðun telur óviðunandi að ráðuneytið taki ekki til greina fjölmörg aðfinnsluatriði í bókhaldi og geri ráðstafanir til úrbóta.

Hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti hefur ekki verið að fullu tekið tillit til nokkurra athugasemda Ríkisendurskoðunar frá fyrri endurskoðun. Þannig er enn nokkuð um rangar bókanir þ.e. fært á rangar tegundir og jafnvel á ranga fjárlagaliði. Þó svo að þetta sé ekki algengt er oft um háar fjárhæðir að ræða sem skekkja samanburð á milli ára og því þarf að gæta meiri nákvæmni við merkingu fylgiskjala.

Við endurskoðun á félagsmálaráðuneytinu kom í ljós að ekki hefur verið að fullu tekið tillit til ýmissa athugasemda frá fyrri endurskoðun. Þannig hafa viðskiptareikningar vegna ferða starfsmanna ekki verið gerið upp með reglubundum hætti. Viðskiptareikningar vegna ofgreiddrar þóknunar og ferðakostnaðar sem voru óuppgerðir við síðustu endurskoðun voru enn óuppgerðir. Tilfni risnu og hverjir njóta hennar kemur ekki ætíð fram á risnureikningum og risna sem tilheyrir aðalskrifstofu hafði verið færð á safnliði.

Við endurskoðun fjármálaráðuneytisins kom í ljós að bætt hefur verið úr flestum athugasemdum Ríkisendurskoðunar frá síðustu endurskoðun. Þær athugasemdir sem ekki hefur verið tekið tillit til frá fyrri endurskoðun var meðferð reikninga, sem reyndist ófullnægjandi. Samræming reikninga hefur ekki átt sér stað og tekjufærsla reikninga miðast enn við greiðslu en ekki útgáfu.

Sendiráð og fastanefndir

Ríkisendurskoðun endurskoðaði bókhald og ársreikninga allra sendiskrifstofa Íslands á árinu 1998. Endurskoðuð voru sendiráð Íslands í Bonn, Kaupmannahöfn, London, Moskvu, Osló, París, Stokkhólmi, Washington, Brussel, Peking og Helsinki og fastanefndir Íslands hjá S.Þ. í New York, hjá NATÓ í Brussel, hjá EFTA í Genf og hjá Evrópuráðinu í Strasbourg. Auk þess var fjárlagaliður 03-320 sendiráð almennt tekinn með í þessari endurskoðun. Endurskoðunin náði til ársins 1997 hjá öllum nema sendiráðunum í Kaupmannahöfn og Osló en þar náði endurskoðunin til ársins 1996.

Niðurstaða endurskoðunar í heildina tekið var að almennt væri vel og skipulega staðið að bókhaldi og fjárreiðum hjá sendiskrifstofum. Við endurskoðun voru þó gerðar ýmsar ábendingar og athugasemdir sem gerð verður grein fyrir hér á eftir.

Bókhaldsmál

Bókhald hjá sendiskrifstofum Íslands er alltaf tvískipt. Annars vegar er sá hluti bókhaldsins sem er færður hjá sendiráðum og fastanefndum erlendis. Hins vegar er sá hluti sem er færður af ríkisbókhaldinu hér á landi. Bókhaldið sem fært er hjá sendiskrifstofum er alltaf fært í erlendri mynt og í lok hvers mánaðar senda sendiskrifstofurnar tölvuskrá á rafrænan hátt til ríkisbókhaldsins. Er fjárhæðum þá breytt í íslenskar krónur og eru tölvuskrár frá sendiráðum og fastanefndum rafrænt færðar inn í bókhaldskerfi ríkisins.

Nokkuð er um að stofnað sé til kostnaðar hér á landi vegna reksturs sendiskrifstofa. Sé svo þá samþykkir utanríkisráðuneytið kostnaðinn og sendir reikninginn til ríkisféhirðis sem greiðir hann. Kostnaðurinn er síðan bókfærður af ríkisbókhaldinu eins og hjá þeim stofnunum sem eru í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirði og bókhaldsþjónustu hjá ríkisbókhaldinu. Sá kostnaður sem greiddur er á Íslandi er aðallega áskriftir að tímaritum og blöðum, kaup á bókum, prentun á nafnspjöldum og öðru slíku samkvæmt beiðni frá sendiskrifstofum. Þessu til viðbótar er greiddur hér á landi ýmiss viðhalds- og stofnkostnaður vegna sendiskrifstofa. Laun starfsmanna voru ýmist greidd hér á landi eða hjá sendiskrifstofum og var mismunandi hjá starfsmönnum hvar launin voru greidd.

Innra eftirlit og skipulag bókhalds og fjármála

Með innra eftirliti er m.a. átt við aðgerðir og aðferðir til að varðveita eignir, tryggja örugga og markvissa bókhaldsskráningu, koma í veg fyrir tjón vegna mistaka eða misferlis og tryggja að starfsemin sé í samræmi við fyrirfram ákveðin stefnumið þar með talin lög og reglugerðir. Verkaskipting í bókhaldi og skipting ábyrgðar er hluti af innra eftirliti og stuðlar að áreiðanleika bókhaldsins. Innra eftirlit sendiráða og fastanefnda er aðallega fólgið í:

- Að sendiskrifstofur senda mánaðarlega upplýsingar um greiðslur til ríkisbókhalds og er þannig tryggt ákveðið eftirlit með bókhaldinu.
- Að mánaðarlega eru utanríkisráðuneytinu sendar afstemmingar á bankareikningum og bókhaldi og upplýsingar um stöðu viðskiptamannareikninga.

Ástand bókhalds hjá sendiráðum og fastanefndum var almennt í góðu lagi þó komu fram nokkrir annmarkar á innra eftirliti hjá þeim og var það nokkuð mismunandi eftir sendiskrifstofum. Helstu annmarkar sem komu upp við skoðun á bókhaldi og innra eftirliti hjá sendiskrifstofum og Ríkisendurskoðun telur að þurfi að bæta úr eru:

- Að auka þarf innra eftirlit með greiðslu reikninga og tryggja að reikningar séu ekki greiddir af gjaldkera nema þeir hafi áður verið formlega samþykktir af sendiherra eða þeim aðila sem hann hefur falið að samþykkja reikninga.
- Að auka þarf yfirlestur bókhaldsins með það í huga að koma í veg fyrir augljósar rangfærslur bæði á kostnaðartegundir og viðfangsefni í bókhaldinu.
- Að tryggja þarf betra upplýsingastreymi yfir kostnað sem utanríkisráðuneytið stofnar til hér á landi fyrir hönd sendiráða og fastanefnda
- Að tryggja þarf að viðskiptareikningar séu afstemmdir reglulega og þar eingöngu færðar raunverulegar eignir og skuldir.
- Auka þarf notkun bókhaldsins með það að markmið að það nýtist betur bæði til eftirlits og stjórnunar.
- Að auka þarf öryggi og eftirlit með eignavörslu sendiráða og fastanefnda með því að skrá eignir sendiskrifstofa á eignaskrá.
- Að tryggja þarf öruggari innheimtu á gjöldum fyrir vegabréf og vegabréfsáritanir með því að skrá tekjurnar á fyrirfránumeraðar kvittanir en varðveita ber eitt eintak af útgefnum kvittunum í númeraröð. Ef um ógilda reikninga er að ræða ber að varðveita bæði frumrit og afrit í númeraröðinni. Þá þarf að skrá númer útgefna kvittana í bókhaldið.

Fjárheimildir og rekstur

Samkvæmt fjárlögum ársins 1997 átti að verja 724,7 m.kr. til reksturs sendiskrifstofanna. Viðbótarheimildir á árinu námu 426,6 m.kr. og voru þær að mestu ætlaðar til viðhalds- og stofnkostnaðar við sendiskrifstofur. Samtals námu því fjárheimildir 1.151,3 m.kr.

Eftirfarandi tafla sýnir samanburð á fjárheimildum og niðurstöðu rekstrar hjá öllum sendiskrifstofum Íslands og safnliðsins sendiráð almennt sem tengist viðhalds og stofnkostnaði sendiráða á árinu 1997.

Tafla 33. Fjárheimildir og rekstur sendiskrifstofa

<i>Í þús.kr. Tegund</i>	<i>Fjárlög</i>	<i>Breyting fjárheim.</i>	<i>Fjárheim samtals</i>	<i>Bókhald</i>	<i>Mism.</i>	<i>%</i>
Tekjur	0		0	(4.549)	4.549	
Laun	344.000	(4.147)	339.853	348.804	(8.951)	(2,6)
Önnur gjöld	380.700	17.565	398.265	393.754	4.511	1,1
Eignakaup		391.000	391.000	257.541	133.459	34,1
Ný sendiráð og fastan.		22.000	22.200	27.815	(5.615)	(25,3)
Samtals	724.700	426.618	1.151.318	1.023.365	127.953	11,1

Heildarkostnaður allra sendiskrifstofa Íslands auk safnliðsins sendiráð almennt að frádregnum sértekjum, nam 1.023 m.kr. á árinu 1997 og voru útgjöld 128 m.kr. eða 11,1% lægri en gert hafði verið ráð fyrir samkvæmt fjárheimildum.

Mismunur á fjárheimildum og niðurstöðu rekstrar kemur aðallega fram í því að eignakaup eru lægri en áætlanir. Stafar það af því að kostnaður vegna endurnýjunar og viðhalds á sendiráðum og sendiherrabústöðum hefur fallið til seinna en gert var ráð fyrir í fjárheimildum.

Rekstur og fjárheimildir einstakra sendiskrifstofa greinast eins og neðangreind tafla sýnir.

Tafla 34. Rekstur og fjárheimildir sendiráða

<i>Í þús. kr. Sendiráð/ fastanefnd</i>	<i>Laun</i>	<i>Önnur gjöld</i>	<i>Eigna kaup</i>	<i>Tekju r</i>	<i>Ársreikn</i>	<i>Fjár heimild</i>	<i>Mism í kr.</i>	<i>Mism. í %</i>
Bonn	23.193	12.048	284	257	35.268	37.183	1.915	5,2
Kaupmannah.	18.015	12.276	824	180	30.935	34.900	3.965	11,3
London	25.669	18.714	221.479	371	265.491	258.847	(6.644)	(2,6)

Moskva	22.035	18.800	3418	0	44.253	39.873	(4.380)	(11,0)
Osló	23.086	10.924	321	679	33.652	34.392	740	2,2
París	31.761	38.566	212	1386	69.153	62.398	(6.755)	(10,8)
Stokkhólmur	22.988	8.659	839	156	32.330	33.033	703	2,1
Washington	28.293	87.198	93	609	114.975	111.232	(3.743)	(3,4)
New York	26.528	39.675	1.561	113	67.651	58.652	(8.999)	(15,3)
Brussel	38.663	42.941	2.420	178	83.846	97.241	13.395	13,8
Brussel NATO	30.316	19.179	3.531	418	52.608	53.244	636	1,2
Genf	34.377	21.483	1.154	192	56.822	56.417	(405)	0,7
Peking	23.701	25.472	616	10	49.779	53.100	3.321	6,3
Helsinki	3.451	4.358	2.238	0	10.047	7.500	(2.547)	(34,0)
Strasbourg	6.245	5.704	5.819	0	17.768	14.700	(3.068)	(20,9)
Sendiráð, almenn	179	37.819	20.789	0	58.787	198.606	139.819	70,4
Samtals	358.500	403.816	265.598	4.549	1.023.365	1.151.318	127.953	11,1

Nokkrar sendiskrifstofur fara fram úr fjárheimildum en kostnaður hjá öðrum hefur orðið lægri en gert hafði verið ráð fyrir.

Vegna framangreinds samanburðar á afkomu og fjárheimildum bendir Ríkisendurskoðun á að kostnaður vegna stofnkostnaðar og viðhalds er færður sem kostnaður hjá hverju sendiráði fyrir sig þrátt fyrir að fjárheimilda sé getið hjá fjárlagaliðnum sendiráð almennt. Afkoma sendiskrifstofa er því í öllum tilvikum betri en kemur fram eða í heildina sem nemur 50 m.kr. en afkoma fjárlagaliðsins sendiráð almennt er að sama skapi 50 m.kr. verri en fram kemur. Í þessu samhengi er eðlilegt að fjárheimild sé flutt á sendiskrifstofurnar þegar ráðist er í viðhald og endurbætur til samræmis við útgjöld. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að nokkrir þættir sem ekki er vitað um við fjárlagagerð geta haft afgerandi áhrif á rekstrarniðurstöðu einstaka sendiskrifstofa og má í því sambandi nefna tilflutning starfsmanna og gengisþróun.

Greiðslur úr ríkissjóði til sendiskrifstofa og sendiráða almennt námu 1.034 m.kr. og voru þær 117,6 m.kr. lægri en gert hafði verið ráð fyrir í fjárheimildum. Greiðslur umfram fjárheimildir og óhafnar fjárheimildir ársins 1997 voru millifærðar yfir á sendiskrifstofurnar og sendiráð almennt á árinu 1998 samkvæmt fjáraukalögum fyrir árið 1997.

Greiðslur umfram fjárheimildir og óhafin fjárheimild í árslok 1997 greindust eins og sýnt er í neðangreindri töflu.

Tafla 35. Greiðslur umfram fjárheimildir og óhafin fjárheimild sendiskrifstofa í árslok 1997

<i>Í þús. kr.</i> <i>Sendiráð/fastan.</i>	<i>Greitt úr</i> <i>ríkissjóði</i>	<i>Fjár-</i> <i>heimild</i>	<i>Greiðslustaða</i> <i>Ónotað</i>	<i>Umfram</i>	<i>Mism.</i> <i>í %</i>
Bonn	33.870	37.183	3.313		8,9
Kaupmannahöfn	29.261	34.900	5.639		16,5

London	41.237	43.251	2.014		4,6
Moskva	40.678	39.873		805	(2,0)
Osló	33.478	34.392	914		2,6
París	68.165	62.398		5.767	(9,3)
Stokkhólmur	31.182	33.033	1.851		5,8
Washington	63.348	60.488		2.860	(4,8)
New York	63.530	58.652		4.878	(8,4)
Brussel	81.582	97.241	15.659		16,2
Brussel Nató	49.524	53.244	3.720		7,0
Genf	54.468	56.417	1.949		3,4
Peking	48.829	53.100	4.271		8,1
Helsinki	7.724	7.500		224	(2,7)
Strasbourg	10.936	14.700	3.764		25,9
Sendiráð, almenn	375.847	464.946	89.099		19,2
Samtals	1.033.659	1.151.318	132.193	14.534	10,2

Eftirlit með rekstri

Af hálfu sendiskrifstofa er bókhaldið almennt notað til að fylgjast með hvort það sé innan heimilda bæði þegar á heildina er litið og með tilliti til einstakra tegunda gjalda. Mismikið er þó hversu mikið bókhaldið er notað af sendiskrifstofum en þeir annmarkar eru á niðurstöðu bókhaldsins hjá sendiskrifstofum að í bókhaldið vantar upplýsingar um kostnað sem greiddur er hér á landi og vegur þar þyngst ýmis eignakaup. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til þess að ráðuneytið geri sendiskrifstofum reglulega grein fyrir kostnaði þessum. Á árinu 1998 hefur orðið sú breyting að utanríkisráðuneytið hefur skipt áætluðum kostnaði samkvæmt fjárlögum niður á mánuði og sendir sendiráðinu mánaðarlega upplýsingar með samanburði á rauntölum og áætlun. Ríkisendurskoðun hvetur sendiskrifstofur til að auka notkun bókhaldsins með það að markmiði að auka gildi þess bæði til stjórnunar og eftirlits.

Efnahagsliðir

Sjóður og bankareikningar

Bankainnstæður voru almennt í samræmi við bankayfirlit og ljóst var að lögð var áhersla á að sjóður að bankareikningar væru afstemmdir. Hjá tveimur sendiskrifstofum voru bankainnstæður það háar að þær dugðu fyrir stórum hluta fjárveitingar næsta árs og var þeim bent á að ekki væri ætlast til að stofnanir í A hluta liggi með meira fé en nauðsynlegt er til reksturs þeirra á hverjum tíma.

Skammtímakröfur

Almennt var vel fylgst með og haldið utan um viðskiptareikninga hjá sendiskrifstofum og þeir afstemmdir. Fram komu þó að nokkuð var um óuppgerða viðskiptareikninga og dæmi voru þess að kröfur hafa tapast vegna aldurs þeirra. Þá var kostnaður greiddur og eignfærður í stað þess að gjaldfærast hjá sendiskrifstofum eða utanríkisráðuneytinu. Einnig voru dæmi um að innborgaðar tekjur væru færðar sem skuld í stað þess að tekjufærast hjá sendiráðum eða utanríkisráðuneytinu. Í nokkrum tilvikum var ekki nægjanlega vel fylgst með að starfsmenn gerðu upp viðskiptareikninga hjá sendiskrifstofum þegar þeir fluttu á milli sendiráða eða heim.

Nokkuð er alltaf um að sendiskrifstofur veiti Íslendingum fjárhagslega fyrirgreiðslu erlendis. Stundum endurgreiða viðkomandi aðilar til sendiskrifstofa útlagt fé en oft er krafan send til innheimtu hér á landi. Þá geta myndast mismunir á viðskiptareikningum vegna viðskipta við starfsmenn og aðra aðila sem líka eru sendir heim. Þessar viðskiptastöður eru færðar á sérstakan viðskiptareikning í efnahag ríkissjóðs. Utanríkisráðuneytið hefur ekki aðgang að þessum viðskiptareikningi og hefur því ekki getað sinnt innheimtu á kröfum sem skyldi. Nokkuð er um að kröfurnar hafi tapast. Ríkisendurskoðun bendir á að utanríkisráðuneytið þarf í samráði við Ríkisbókhald að tryggja með einhverjum hætti að innheimtu sé sinnt svo mismunurinn dagi ekki upp á viðskiptareikningi og kröfur tapist.

Rekstrarliðir

Heildarkostnaður við rekstur sendiskrifstofa á árunum 1996 og 1997 greindist eins og sýnt er í neðangreindri töflu.

Tafla 36. Heildarkostnaður við rekstur sendiskrifstofa

<i>Í þús. kr. Tegund</i>	1997	1996	Mismunur	%
Tekjur	4.549	8.866	4.317	48,7
Laun	348.804	344.150	4.654	1,4
Önnur gjöld	393.754	298.639	95.115	31,9
Eignakaup	257.541	98.191	159.350	162,3
Ný sendiráð og fastanefndir	27.815		27.815	
Samtals	1.023.365	732.114	291.251	39,8

Rekstrargjöld sendiskrifstofa umfram sértekjur námu 1.023 m.kr. og höfðu útgjöld aukist um 291 m.kr. á árinu 1997 eða um 39,8%.

Tekjur

Hjá sendiráðum og fastanefndum er um tvenns konar tekjur að ræða. Annars vegar eru um að ræða sértekjur sendiskrifstofunnar og er þar einkum átt við vaxtatekjur. Hins vegar er um að ræða innheimtu á tekjum fyrir ríkissjóð vegna útgáfu á vegabréfum og vegabréfsáritunum. Innheimtan byggir á sérstakri reglugerð um gjöld fyrir embættisverk fulltrúa í utanríkisþjónustunni og skulu innheimt gjöld renna í ríkissjóð. Helstu ábendingar sem komu fram vegna sértekna sendiráða og fastanefnda var að endurgreiddur virðisaukaskattur var í nokkrum tilvikum færður til tekna í stað þess að færast til lækkunar á kostnaði. Nokkrir annmarkar komu fram við athugun á innheimtum tekjunum fyrir ríkissjóð og snerta þeir notkun og varðveislu á kvittunum sem almennt voru notaðar við innheimtuna. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að taka þessi mál til sérstakrar athugunar og láta útbúa sérstakar kvittanir fyrir innheimtu en kvittanirnar sem eru nú notaðar eru einnig notaðar fyrir aðrar innborganir hjá sendiskrifstofunum.

Launagjöld

Eftirtaldir annmarkar komu fram við endurskoðun á launum flutnings- skyldra starfsmanna.

- Launakerfið var á árinu 1997 þannig uppbyggt að bein tengsl voru á milli grunnlauna og staðaruppbóta. Tengslin voru þannig að ef grunnlaun hækkðu þá lækkuðu staðaruppbætur um sömu fjárhæð, þar sem starfsmenn fá ákveðna fasta fjárhæð í erlendri mynt mánaðarlega. Grunnlaunahækkun hafði þau áhrif að ráðstöfunartekjur lækkuðu vegna þess að skattar eru reiknaðir af grunnlaunum en ekki staðaruppbótum.
- Grunnlaunin voru ýmist greidd hér á landi eða erlendis og skapaðist við það ýmis vandamál við afstemmingar vegna flókins launaferils.
- Staðaruppbætur voru alltaf reiknaðar og greiddar af gjaldkera viðkomandi sendiskrifstofu og vegna skorts á samræmdum reglum um hvernig vinna átti þessa vinnu var nokkuð mismunandi hvernig staðið var að þessu hjá sendiskrifstofum og hefur það leitt til þess að að í einstaka tilvikum voru staðaruppbætur ranglega ákvarðaðar.
- Fram komu nokkur tilvik þar sem launagjöld starfsmanna sendiskrifstofa voru ranglega færð hjá annarri sendiskrifstofu og stafar

Það af því að starfsmannaskrifstofu var ekki tilkynnt í tíma um breytingar á vinnustað starfsmanna.

Utanríkisráðuneytið hefur á árinu 1998 brugðist við þessum annmörkum og tryggt samræmd vinnubrögð. Nú fá allir flutningsskyldir starfsmenn föstu launin greidd á Íslandi og mánaðarlega sendir utanríkisráðuneytið upplýsingar um hversu mikið eigi að greiða starfsmönnum í staðaruppbætur. Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu hafa jafnframt verið gerðar leiðréttingar á launakerfinu til að koma í veg fyrir að kjör starfsmanna versni við það að grunnlaun hækki.

Önnur gjöld

Þeir annmarkar voru á innra eftirliti sendiskrifstofa eins og hjá mörgum öðrum fámönnum stofnunum að sami aðili gegnir bæði stöðu gjaldkera og bókara. Af þeim sökum hefur þeim verið bent að nauðsynlegt sé að sendiherra eða varamaður hans samþykki greiðslu allra reikninga sendiskrifstofa með áritun sinni en nokkuð er um að því hafi ekki verið fylgt nægjanlega vel eftir.

Hjá flestum sendiskrifstofum var ákveðið eftirlit með gjaldfærðum kostnaði eftir að bókhaldið hafði verið fært en samt var oft talsvert um að kostnaður væri færður á rangar tegundir og röng viðfangsefni í bókhaldinu. Ríkisendurskoðun telur að almennt þurfi sendiskrifstofur að auka yfirlestur bókhaldsins og auka eftirlit með gjaldfærðum kostnaði til að koma í veg fyrir augljósar rangfærslur og til að tryggja áreiðanleika bókhaldsins.

Auk þessara rangfærslna komu fram fáein tilvik þar sem kostnaður sem var kostnaður sem tilheyrði starfsemi utanríkisráðuneytinu var ranglega færður sem kostnaður sendiráða og fastanefnda. Þá bendir Ríkisendurskoðun á ýmis kostnaður sem að jafnaði er færður sem kostnaður stofnana svo sem ferðakostnaður er ekki færður sem kostnaður sendiráða og fastanefnda heldur sem kostnaður hjá utanríkisráðuneytinu. Að mati Ríkisendurskoðunar á að bókfæra allan kostnað sem tilheyrir beint rekstri sendiskrifstofu í bókhaldi hennar.

Nokkuð er um að stofnað sé til kostnaðar hér á landi og gerir utanríkisráðuneytið það þá fyrir hönd sendiskrifstofa. Kostnaður þessi er ýmist með eða án virðisaukaskatts og þarf utanríkisráðuneytið að taka þessi mál til sérstakrar athugunar. Ekki er í öllum tilvikum ljóst hjá sendiskrifstofum hvað nákvæmlega er verið að gjaldfæra hjá þeim og á þetta sérstaklega við um stofnkostnað vegna tölvuvæðingar þeirra.

Ríkisendurskoðun leggur til að ráðuneytið geri sendiskrifstofum reglulega grein fyrir viðhalds- og stofnkostnaði sem tilheyrir rekstri þess en þessi kostnaður er færður sem kostnaður sendiskrifstofa í árslok hvers árs. Sérstaklega er bent á kaup á tölvubúnaði í þessu sambandi. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að þar sem viðhalds- og stofnkostnaður er endanlega færður til gjalda á fjárlagaliði sendiskrifstofa þurfi fjárheimildir einnig að vera á sama stað.

Eignaskrár

Sendiskrifstofum ber að gera nýja eignaskrá á þriggja ára fresti. Um hver áramót á milli aðalskráninga skulu sendiskrifstofur gera grein fyrir þeim breytingum sem orðið hafa á innbúi ríkisins. Þegar skipti verða á forstöðumönnum skal gera eignaskrá fyrir skrifstofu og sendiherrabústað sem staðfest er af báðum aðilum. Eins skal gera eignaskrá þegar skipti verða á öðrum starfsmönnum sem hafa á heimili sínu muni sem ríkið á.

Lagðar hafa verið fram eignaskrár yfir eignir í sendiherrabústöðum og á skrifstofum allra sendiskrifstofa nema hjá sendiráði Íslands í Bonn og hjá fastanefnd Íslands í Strasbourg en samkvæmt upplýsingum frá þeim er unnið að gerð nýrra eignaskráa. Fyrirliggjandi eignaskrár eru ekki allar frá því í árslok 1997 eins og vera ber. Sumar þeirra voru gerðar á síðari hluta ársins 1998 eftir að endurskoðun á bókhaldi og ársreikningum sendiskrifstofa hófst. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að farið verði eftir gildandi reglum um gerð eignaskráa svo auka megi öryggi eignavörslu hjá sendiskrifstofum. Af hálfu utanríkisráðuneytisins eru ekki gerðar kröfur til þess að eignir séu merktar en að mati Ríkisendurskoðunar myndi merking eigna auka á öryggi eignavörslu.

Risnufé sendiherra og sendimanna

Ríkisendurskoðun athugaði risnufé sérstaklega en sérstakar reglur gilda um risnufé hjá sendiskrifstofum. Árlega úthlutar utanríkisráðuneytið risnufé til sendiherra og annarra starfsmanna sendiskrifstofa. Mánaðarlega greiddu sendiskrifstofur sendiherra og sendimönnum risnufé sem ráðuneytið hafði úthlutað þeim. Sannreynt var að þessar greiðslur væru í samræmi við ákvörðun utanríkisráðuneytisins.

Um risnufé gilda eftirtaldar reglur:

- Hverju sendiráði og fastanefnd er í upphafi árs úthlutað vissri fjárveitingu til risnu. Ráðuneytið ákveður skiptingu þessa fjár milli sendierindreka við sendiráð eða hjá fastanefndum.

- Til risnu telst nauðsynlegur kostnaður í sambandi við veitingar (matur, drykkir, þóknun fyrir aukaaðstoð, leiga fyrir borð, stóla o.fl.). Einnig kostnaður við opinberar gjafir, blóm og kransa og framlög til góðgerðarstarfsemi, sem starfsmenn geta ekki komist hjá. Hins vegar teljast félags- og klúbbgjöld ekki til risnu.
- Ársrisnufé greiðist að 1/12 í hverjum mánuði. Hafi starfsmaður verið fjarverandi lengur en 3 mánuði samfellt falla risnugreiðslur niður, hvort sem fjarveran stafar af veikindum eða orlofi, uns hann kemur til starfa.
- Starfsmaður skal færa jafnóðum á þar til gerð eyðublöð yfirlit yfir þá risnu sem hann heldur uppi. Í ársbyrjun skulu starfsmenn gera utanríkisráðuneytinu grein fyrir hvernig risnufé þeirra var varið á árinu á undan. Óski ráðuneytið eða eftirlitsmaður þess að sjá gögn varðandi risnuna skulu þau látin í té.
- Á grundvelli gagna sem sameiginlega er safnað af utanríkisráðuneytum Norðurlanda metur ráðuneytið þann risnukostnað sem starfsmaður hefur haft á tímabilinu. Jafnframt verður þá metin sú stefna sem fram kemur í vali gesta o.þ.h. Með hliðsjóð af niðurstöðu þessarar athugunar tekur ráðuneytið ákvörðun um hvort risnugreiðslum til starfsmanna skuli breytt til hækkunar eða lækkunar á næsta ári, eða, sé notkun verulega minni en úthlutað risnufé, hvort starfsmaður skuli krafinn um endurgreiðslu. Ráðuneytinu er heimilt að hafa lengra tímabil en eitt ár til hliðsjónar við framangreindar ákvarðanir.

Athugun Ríkisendurskoðunar á innsendum risnuskýrslum leiddi í ljós að almennt eru skil og frágangur á skýrslunum í samræmi við reglur utanríkisráðuneytisins. Þrátt fyrir að það voru gerðar nokkrar ábendingar við endurskoðunina.

- Dæmi var um að tilskilin gögn svo sem risnuskýrsla og afrit af gestabókum væru ekki lögð fram.
- Dæmi voru þess að reikningar yfir kostnað á veitingahúsum væru ekki meðfylgjandi og dæmi voru þess að meðfylgjandi gögn væru ófullnægjandi.
- Nokkuð var um að tilefni risnu væru ekki nógu ítarlega tilgreind og þarf ráðuneytið að brýna fyrir sendimönnum að bæta úr því.

Utanríkisráðuneytið vinnur að endurskoðun á reglum um risnufé. Vegna þeirrar endurskoðunar bendir Ríkisendurskoðun á að eðlilegt væri að hafa ákvæði í þeirri endurskoðun um að reikningum frá veitingarhúsum fylgdi listi yfir hverjir væru risnunnar aðnjótandi eins og er hjá öðrum stofnunum ríkisins.

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman eftirfarandi yfirlit yfir gesti hjá fastanefndum og sendiráðum Íslands á árinu 1997. Í þremur tilvikum er um að ræða upplýsingar frá árinu 1996, þ.e. vegna sendiráðanna í Kaupmannahöfn, Osló og að hluta til hjá sendiráðinu í Washington.

**Tafla 37. Risna allra sendiskrifstofa,
fjöldi gesta skv. risnuskýrslum**

Úr stjórnslu, stjórnmalastarfsemi o.fl.	1.112
Úr atvinnulífi	1.184
Frá fjölmiðlum og menningar- og menntalífi	1.533
Erl. stjórnarereindrekar og ræðismenn	1.544
Gestkomandi Íslendingar	752
Úr Íslendinganýlendunni	773
Ísl. stjórnarereindrekar og ræðismenn	969
Aðrir	1.858
Óskilgreint	767
Samtals	<u>10.492</u>

Athugasemdir og ábendingar vegna endurskoðunar á stofnunum og fjárlagaliðum

02-201 Háskóli Íslands

Félagsvísindastofnun:

Aðgreining starfa og aðgreining fjárumsjálfu frá störfum er tengjast færslum á bókhaldsgögnum eru jákvæðir þættir í innra eftirliti Félagsvísindastofnunar. Aðrir þættir sem stuðla að innra eftirliti er notkun á lögformlegum sölureikningum, áritun forstöðumans á reikninga og eftirlitsskrá deildastjóra með að sölureikningar séu greiddir.

Veikleikar eru á hinn bóginn þeir að innheimtustjóri sér um að innheimta ógreiddar skuldakröfur og færa greiðslur í bókhald Háskólans. Aðrir þættir sem veikja innra eftirlit eru þeir að stimpilkukka er ekki notuð, smásjóður spyrta er ekki færður í bókhald skólans og sjóðbók vantar fyrir sjóðinn. Auk þess er eignaskrá ófullnægjandi. Ríkisendurskoðun mælist til að veikleikar í innra eftirliti verði lagfærðir.

Útskattur er ekki reiknaður af millifærslum innan Háskóla Íslands. Millifærðar tekjur eru verk sem Félagsvísindastofnun vinnur fyrir stofnanir, deildir og kennara Háskólans. Hér er yfirleitt um að ræða kannanir eða gagnavinnsla fyrir þessa aðila í tengslum við rannsóknarverkefni sem þeir vinna að 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 Félagsvísindastofnun leiti eftir álit og leiðsögn Ríkisskattstjóra um skattskyldu og um skattaframkvæmd á virðisaukaskatti af framangreindri starfsemi.

Endurmenntunarstofnun:

Aðgreining starfa og aðgreining fjárumsjálfu frá störfum er tengjast færslum á bókhaldsgögnum eru jákvæðir þættir í innra eftirliti Endurmenntunarstofnunar. Aðrir þættir sem stuðla að innra eftirliti eru notkun á lögformlegum sölureikningum, uppgjör er útbúið fyrir hvert námskeið og allir reikningar eru greiddir með ávísunum. Þá áritar endurmenntunarstjóri eða fulltrúar hans reikninga áður en þeir eru greiddir og launalista áður en þeir eru sendir starfsmannasviði Háskólans.

Veikleikar í innra eftirliti eru á hinn bóginn þeir að sami starfsmaður sér um að innheimta ógreiddar skuldakröfur og færa greiðslur í bókhald Háskólans. Aðrir þættir sem veikja innra eftirlit eru vöntun á stimpilklukku og eftirliti með viðveru starfsmanna. Þá er sjóður ekki færður í bókhald skólans, sjóðbók vantar og fullnægjandi eignaskrá er ekki fyrir hendi.

Athugunin á sölureikningum leiddi í ljós að talsvert vantar á að númeraröð reikninga væri óslitin eins og vera ber. Í þeim tilvikum þegar nemendur greiddu inn á reikninga var notast við ónúmeraðar og ófullnægjandi kvittanir sem keyptar höfðu verið í verslun. Leggja ber áherslu á að notaðar séu númeraðar kvittanir a.m.k. í tvíriti og með prentuðu nafni stofnunarinnar á haus.

02-206 Orðabók Háskólans

Aðgreining starfa og aðgreining fjárumsýslu frá störfum er tengjast færslum á bókhaldsgögnum eru þættir sem efla innra eftirlit stofnunarinnar. Aðrir þættir sem stuðla að innra eftirliti eru eignaskrá og afstemming bankareikninga, notkun á lögformlegum sölureikningum, áritun forstöðumanns á reikninga og áritun stjórnarformanns á yfirvinnu-lista. Auk þess er haldin fjarveruskrá og vinnuskýrslur eru gerðar um vinnutíma starfsmanna.

Veikleikar eru á hinn bóginn þeir að stimpilkukka er ekki notuð og að innheimtustjóri sem innheimtir ógreiddar skuldakröfur færir einnig greiðslurnar í bókhald Orðabókarinnar. Ríkisendurskoðun mæltist til að veikleikar í innra eftirliti verði lagfærðir.

02-221 Kennaraháskóli Íslands

Aðgreining starfa, t.d. fjárumsýslu frá störfum er tengjast færslum á bókhaldsgögnum, stuðla að innra eftirliti hjá Kennaraháskólanum. Aðrir þættir sem stuðla að innra eftirliti eru eignaskrá, notkun stimpilkukku, áritun fjármálastjóra á reikninga áður en þeir eru greiddir, afstemming bankareikninga og viðskiptareikninga. Auk þess er rekstur stofnunarinnar bókaður á viðfangsefni og dagbókarflokka sem auðveldar eftirlit með rekstrareiningum.

Helstu þættir sem veikja innra eftirlit er slitrótt áritun umsjónarmanna á launaskýrslur kennara, að yfirmenn árita ekki vinnutímayfirlit starfsmanna

og að sjóðir eru ekki skráðir í bókhald skólans. Aðgreiningu starfa hjá Rannsóknastofnun Kennaraháskólans er einnig ábótavant. Mæltist Ríkisendurskoðun til þess að innra eftirlit yrði lagfært.

Ýmsar tekjur skólans höfðu verið færðar til tekna við greiðslu. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að óinnheimtar tekjur væri hvorki stemmdar af né færðar í bókhald. Samkvæmt góðri reikniskilavenju ber að færa sölu til tekna í bókhaldi þegar sala hefur átt sér stað án tillits til þess hvort tekjur hafi verið innheimtar eða ekki. Þá var gerð athugasemd við notkun kvittana hjá Rannsóknarstofnun Kennaraháskólans. Ríkisendurskoðun gerir kröfu um að reikningar verði útbúnir fyrir staðgreiðslusölu og notkun kvittana hætt þar sem þær fullnægja ekki þeim kröfum sem gerðar eru um reikninga í vinnureglum Ríkisbókhalds og lögum um bókhald og virðisaukaskatt. Einnig þarf að bæta lotun sölureikninga og færða þá til tekna á því ári sem tekjur myndast. Jafnframt þarf að gera átak í að innheimta ógreidda reikninga.

02-299 Háskóla og rannsóknastarfsemi

Norræna eldfjallastöðin:

Við endurskoðun fyrir árið 1997 var gerð athugasemd við að innra eftirliti væri ábótavant hjá stofnuninni, en það hafði engu að síður lagast frá árinu áður. Athugasemdir voru gerðar við að störf væru ekki nægjanlega aðgreind, áritunarkerfi væri glöppótt, fullnægjandi eignaskrá ekki til staðar og að ekki væri fylgst með viðveru starfsmanna.

Ríkisendurskoðun ítrekaði ábendingu um að fyrirfram greiðslur til starfsmanna upp í væntanlegar launagreiðslur væru óheimilar. Þá var gerð athugasemd við að stofnunin hefði ekki útbúið launamiða fyrir verktaka sem unnið hafa fyrir hana.

02-304 Menntaskólinn við Hamrahlíð

Ljóst er að miklar umbætur hafa átt sér stað í fjármálastjórn skólans og ýmislegt lagfært sem fundið var að í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 1995. Sem dæmi má nefna að tekið hefur verið fyrir öll lán til starfsmanna og fyrirkomulag sjóðs og tekjuskráningar hefur verið fært í viðunandi horf. Að auki hefur úthlutun úr skólasjóði verið breytt í það horf að eingöngu nemendur fái að njóta hennar og ábyrgð á rekstri matsölu mun verða færð yfir á nemendafélag skólans frá og með hausti 1998.

Endurskoðun leiddi hins vegar í ljós að töluvert var enn um reikninga sem uppfylltu ekki skilyrði lögmæts forms. Einna helst var því ábótavant að reikningarnir voru hvorki með forprentuðum né stimpluðum haus útgefanda. Athugun sýndi einnig að fyrir kom að frumrit farseðla og önnur nauðsynleg gögn fylgdu ekki með ferðareikningum starfsmanna. Þá benti Ríkisendurskoðun á að sýna ber allan útreikning vegna dagpeninga á ferðareikningum. Uppfærð eignaskrá til ársloka 1997 var ekki lögð fram við endurskoðun þar sem hún var enn í vinnslu.

02-305 *Menntaskólinn við Sund*

Innra eftirlit með bókhaldi og fjármálum var í viðunandi horfi þar sem skólinn er í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirði og bókhaldsþjónustu hjá Ríkisbókhaldi. Engin stimpilklukka er hjá skólanum. Ritari heldur utan um fjarvistir kennara en engin fjarvistaskráning er haldin yfir aðra starfsmenn. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að haldin sé fjarvistar- skráning fyrir alla starfsmenn stofnunarinnar.

Fylgiskjöl voru að mestu leyti skoðuð án athugasemda. Þó kom fyrir að á reikningum vegna risnu væri ekki getið um fjölda þeirra sem risnunnar nutu.

02-351 *Fjölbrautaskólinn Ármúla*

Bæta þarf innra eftirlit vegna bókhalds og fjármála hjá skólanum þar sem störf er lúta að færslu bókhalds, greiðslu reikninga og afstemmingu bankareikninga eru öll á sömu hendi. Að mati Ríkisendurskoðunar er skörun þessara starfa óviðunandi og er lögð áhersla á að tveir starfsmenn að lágmarki skipti þeim með sér.

Á reikningum vegna risnu kom það fyrir að ekki var getið um hverjir nutu hennar. Skólinn veitti styrki að fjárhæð 120 þús.kr. á árinu. Þar á meðal voru dæmi um styrki til ýmissa félagasamtaka. Það er álit Ríkisendurskoðunar að það sé ekki í verkahring ríkisstofnana að styrkja félagasamtök með þessum hætti.

02-352 *Flensborgarskóli*

Rekstrarútgjöld Flensborgarskóla að frádregnum tekjum námu samtals 153,9 m.kr. og voru rekstrarútgjöld 20,6 m.kr. hærrí en fjárheimildir ársins gerðu ráð fyrir. Greiðslur til stofnunarinnar á árinu 1997 voru alls 150,0 m.kr. Greiðslustaða stofnunarinnar var því neikvæð um 16,6 m.kr. Ljóst er að skólinn á í allnokkrum rekstrarvanda og liggur vandinn að stærstum hluta í launagjöldum.

Bæta þarf innra eftirlit með bókhaldi og fjármálum skólans. Innra eftirlit með þessum þáttum er fólgið í að skólameistari áritar alla reikninga bóknámsdeildar áður en þeir eru greiddir og forstöðumaður sjávarútvegsdeildar áritar reikninga sinnar deildar. Ríkisendurskoðun telur að bæta mætti innra eftirlit ef til dæmis annar starfsmaður en sá sem færir bókhaldið stemmdi reglulega af bankareikninga skólans.

02-361 Framhaldsskólinn í Austur-Skaftafellssýslu

Innra eftirlit hjá skólanum er veikt þar sem reikningar eru yfirleitt ekki áritaðir áður en þeir eru greiddir og sami starfsmaður sér um að færa bókhald, fjárvörslu og greiðslu á reikningum. Auk þess vantar afstemmingu á viðskiptareikningum skólans. Þættir sem styrkja innra eftirlit eru afstemming á bankareikningum í bókhaldi við bankayfirlit og afstemming á skólagjöldum við nemendaskrá. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að skólameistari eða sá sem skólameistari tilnefnir áriti reikninga áður en þeir eru greiddir.

Bankareikningur sem skráður er á nafn skólans og notaður fyrir innheimtu á skólagjöldum hafði ekki verið færður í bókhaldi, en leggja ber áherslu á að allir reikningar verði færður í bókhald.

Viðskiptareikningar sem eru með jöfnuð frá árinu 1995 og þaðan af eldra eru flestir í ólestri og stóran hluta þeirra þarf að leiðrétta þar sem hvorki er um innistæðu eða skuld að ræða. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að farið verði yfir viðskiptareikninganna eigi síðar en á árinu 1998 og gengið úr skugga um hvort um raunverulega eign eða skuld sé að ræða. Raunverulegar eignakröfur ber að innheimta ef þær eru innheimtanlegar og raunverulegar skuldir ber að greiða. Aðrar kröfur ber að leiðrétta eða afskrifa. Heimildar Ríkisendurskoðunar ber að afla áður en kröfur eru afskrifaðar í bókhaldi.

Loks var gerð athugasemd við að ógreiddir gíróseðlar vegna skólagjalda hefðu ekki verið viðskipta- og tekjufærðir. Samkvæmt meginreglu í góðri reikniskilavenju ber að færa sölu til tekna í bókhaldi þegar sala hefur átt

sér stað án tillits til þess hvort tekjur hafi verið innheimtar eða ekki. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að eftir þessari meginreglu verði farið og ógreidd skólagjöld í árslok verði tekjufærð og viðskiptafærð í bókhaldi skólans.

02-365 Borgarholtsskóli

Innra eftirlit hjá Borgarholtsskóla er veikt þar sem einungis hluti reikninga er áritaður áður en þeir eru greiddir og sami starfsmaður sér um að færa bókhald, fjárvörslu og greiðslu á reikningum. Aðrir þættir sem veikja innra eftirlit eru þeir að lotun tekna er í ólagi og gíróseðlar, kvittanir og sölureikningar sem notaðir eru við skráningu og innheimtu á skólagjöldum myndar ekki skýrt og öruggt kerfi sem tryggir að unnt sé að sannreyna að allar tekjur komi fram og sem gerð er krafa um í lögum nr. 145/1994 um bókhald. Auk þess vantar fullnægjandi eignaskrá, stimpilkukka er ekki til staðar og skráningu vantar á viðveru annarra starfsmanna en kennara. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að veikleikar í innra eftirliti verði lagfærðir.

Þættir sem efla innra eftirlit eru afstemming á bankareikningum og viðskiptareikningum skólans, skólagjöld eru afstemmd við nemendaskrá og bankayfirlit. Ráðningarsamningar eru gerðir við alla starfsmenn, yfirvinnulistar eru áritaðir af þar til bærum aðilum og fjarveruskrá er haldin yfir veikindi og orlof starfsmanna.

Borgarholtsskóli notaði sölureikninga ýmist sem sölureikninga eða kvittanir. Í þeim tilfellum þegar reikningar skólans voru notaðir sem sölureikningar þá eru þeir notaðir m.a. til að innheimta fyrir skólagjöld í dagskóla og kvöldskóla sem greidd eru á skrifstofu skólans, fyrir námskeið skólans og útleigu húsnæðis. Í þeim tilfellum þegar reikningar skólans eru notaðir sem kvittanir þá eru þeir m.a. notaðir til að kvitta fyrir móttölu á greiðslum eða til að kvitta fyrir greiðslum til aðila sem ýmist starfa innan eða utan skólans. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að sölureikningar séu eingöngu notaðir til að innheimta og skrá sölu skólans og að stofnunin láti útbúa kvittanir til að staðfesta móttöku á greiðslum. Á árinu 1998 var hætt að nota sölureikninga sem kvittanir.

Frumrit risnureikninga var yfirleitt til staðar í bókhaldi en fyrir kemur að reikningar eru ófullnægjandi og að sundurliðun vantar á því sem keypt var. Tilefni risnu vantar yfirleitt ásamt áritun skólameistara og hverjir nutu risunnar. Ríkisendurskoðun bendir á reglur um risnu sem

fjármálaráðuneytið gaf út þann 10. desember 1992 og leggur áherslu á að eftir þeim verið farið.

02-531 Íþróttakennaraskóli Íslands

Aðgreining starfa og aðgreining fjárumsjálfu frá störfum er tengjast færslum á bókhaldsgögnum stuðla að innra eftirliti Íþróttakennaraskólans. Aðrir þættir sem stuðla að innra eftirliti eru áritun skólameistara á alla reikninga, afstemming banka- og viðskiptareikninga og eignaskrá.

Þættir sem veikja innra eftirlit er vöntun á lögformlegum sölureikningum og vöntun á fjarveruskráningu starfsmanna. Auk þess eru tekjur einungis bókfærðar eftir að þær fást greiddar og ógreidd sala um áramót er ekki bókuð. Ríkisendurskoðun mælist til að veikleikar í innra eftirliti verði lagfærðir.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þau gögn sem notuð voru við innheimtu sértekna á árinu 1997. Gera verður þá kröfu að skólinn gefi út reikninga fyrir þeim gjöldum sem innheimt eru. Reikningarnir skulu vera í þrítítti hið minnsta, sérmerkt skóla, fornúmeruð og eitt afrit ber að varðveita í númeraröð hjá skólanum.

Tekjur á árinu 1997 voru færðar til tekna þegar þær fengust greiddar, lotun tekna var í ólagi og ógreidd innritunargjöld og ógreidd heimavistargjöld í árslok voru ekki færð til tekna og ekki viðskiptafærð í bókhaldi skólans. Samkvæmt meginreglu í góðri reikniskilavenju ber að færa sölu til tekna í bókhaldi þegar sala hefur átt sér stað án tillits til þess hvort tekjur hafi verið innheimtar eða ekki. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að eftir þessari meginreglu verði farið, að lotun tekna verði lagfærð og að ógreiddar kröfur verði tekju- og viðskiptafærðar í árslok.

02-564 Listdansskólinn

Listdansskólinn er í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirði og bókhaldsþjónustu hjá Ríkisbókhaldi. Við endurskoðun bókhalds kom hins vegar í ljós að þjónusta ríkisféhirðis var ekki notuð sem skyldi og að sértekjur voru notaðar til greiðslu reikninga. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að skólinn nýti sér þjónustu ríkisféhirðis eins og frekast er unnt til að innra eftirlit geti talist vera í viðunandi horfi.

Á reikningum vegna risnu var algengt að hvorki væri skráð tilefni risnu né fjöldi þeirra sem hennar nutu. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt. Að auki voru nokkrir reikningar í úrtakinu sem uppfylltu ekki skilyrði um form slíkra reikninga. Ríkisendurskoðun bendir í því sambandi á reglur Ríkisbókhalds um frágang reikninga til bókonar og greiðslu.

02-872 *Lánasjóður Íslenskra námsmanna*

Umtalsverðar fjárhæðir eru á bankareikningum hjá innheimtulögmönnum sjóðsins þar sem þeir gera aðeins skil þegar viðkomandi skuldarar hafa greitt afborganir sínar og vexti að fullu. Samkvæmt lögum ber lögmönnum að halda sérstaka fjárvörslureikninga fyrir innheimtu vanskila sem ekki hefur verið skilað til kröfuhafa. Vaxtatekjum af þessum fjárvörslureikningum hefur ekki verið skilað til sjóðsins eða þær færðar í bókhald hans. Ríkisendurskoðun telur að Lánasjóðurinn eigi að fara fram á að lögmenn sem sjá um innheimtu vanskila fyrir sjóðinn skili vaxtatekjum síðustu ára af þeim inneignum sem ekki hefur verið skilað. Enn fremur telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að lögmenn skili reglulega yfirliti yfir stöðu innheimtu og hún sé stemmd af við bókhald sjóðsins og lánakerfi hans.

02-972 *Íslenski dansflokkurinn*

Íslenski dansflokkurinn er í greiðsluþjónustu hjá ríkisféhirði og bókhaldsþjónustu hjá Ríkisbókhaldi. Endurskoðun bókhalds leiddi hins vegar í ljós að þjónusta ríkisféhirðis var ekki notuð sem skyldi og sértekjur voru notaðar til greiðslu reikninga. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að stofnun skipuð jafn fámennu starfsfólki og Íslenski dansflokkurinn nýti sér þjónustu ríkisféhirðis eins og frekast er unnt til að innra eftirlit geti talist vera í viðunandi horfi.

Á reikningum vegna risnu kom það fyrir að hvorki væri skráð tilefni risnu né fjöldi þátttakenda vegna hennar. Algengt var að greiðslukvittanir væru gefnar út af framkvæmdastjóra dansflokksins. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að viðtakandi greiðslu sé ávallt látinn kvitta fyrir móttöku hennar á greiðslukvittunina. Ef um innlegg á tékkareikning viðtakanda var að ræða, þarf staðfesting frá banka að liggja fyrir, en fyrir kom að staðfestingu frá banka vantaði í bókhaldið.

02-973 Þjóðleikhús

Afkoma Þjóðleikhússins varð neikvæð um 67 m.kr. á árinu 1997 meðan fjárlög gerðu ráð fyrir hallalausum rekstri. Meginástæður þessa eru af tvennum toga. Annars vegar er viðvarandi halli vegna árlegrar gjaldfærslu lífeyrisskuldbindinga sem á árinu 1997 nam 48 m.kr. Hins vegar drógust tekjur af miðasölu og aðrar sértekjur leikhússins saman um 14 m.kr.

Í þessu sambandi er vakin athygli á að þeim vanda sem B-hluta stofnanir eins og leikhús standa frammi fyrir gagnvart þeim lífeyrisskuldbindingum sem þeim er gert að færa upp í reikningsskilum sínum. Þessi og áþekkar stofnanir hafa engan möguleika á að afla sér nægjanlegra tekna til að standa undir þeim kostnaði sem af þessu leiðir og heyrir fortíðinni til. Ríkissjóður leggur leikhúsinu heldur ekki til framlag til að mæta gjaldfærslunni.

Athygli vekur að boðsmiðar hafa á liðnum árum verið að meðaltali í kringum 9 - 11%. Á árinu 1997 voru þeir um 10,5% sem að verðmæti nemur rúmum 11 millj. kr. Stofnunin telur eðlilegt að boðsmiðakerfið verði tekið til endurskoðunar í þeim tilgangi að fækka boðsmiðum verulega.

Athygli vekur einnig að meðal viðskiptakrafna er færð skuldbinding menntamálaráðuneytis frá því í nóvember 1990 í tengslum við kjarasamning við Leikskáldafélag Íslands og Rithöfundasambands Íslands, samtals að fjárhæð 3.701.323 kr. Ráðuneytið hefur ekki sinnt greiðslukröfum frá því á miðju ári 1992 án þess að gera grein fyrir því hvers vegna það vill ekki greiða tilgreinda skuldbindinguna.

02-974 Sinfóníuhljómsveit Íslands

Sinfóníuhljómsveitin á kröfu á Menningarsjóð útvarpsstöðva að fjárhæð ríflega 50,5 m.kr. Þessi krafa er sú fjárhæð sem sjóðnum var ætlað að greiða hljómsveitinni á árinu 1997 vegna rekstrar þess árs. Hin síðari ár, eftir að samkomulag náðist um greiðslu vanskila sjóðsins, hefur hann greitt framlag sitt ári síðar en honum er ætlað. Þá á hljómsveitin kröfu á bæjarsjóð Seltjarnarness að fjárhæð 9,4 m.kr. vegna vangoldinna framlaga fyrri ára. Bent er á að það er lagaleg skylda bæjarsjóðsins að inna þessar greiðslur af hendi og er lagt til að menntamálaráðuneytið leggi hljómsveitinni lið við innheimtu þessarar kröfu. Í þessu sambandi er þó rétt að vekja athygli á að Seltjarnarbær er eina sveitarfélagið utan Reykjavíkur sem gert er að taka þátt í rekstri hljómsveitarinnar.

Bent var á að eignaskrá hljómsveitarinnar þyrfti að uppfæra en hún hefur ekki verið endurnýjuð síðan árið 1994.

04-293 *Hagþjónusta landbúnaðarins*

Frágangur fylgiskjala í bókhaldi var að mörgu leyti góður en ýmislegt má þó betur gera. Vanda þarf betur til tegundamerkingar, einkum vegna risnu. Því þarf forstöðumaður að árita alla reikninga vegna risnu, aksturs og gjafa. Aftur á móti voru fylgiskjöl vegna aksturskostnaðar og dagpeninga til fyrirmyndar.

Aksturssamningar hafa ekki verið gerðir við starfsmenn vegna aksturs á eigin bifreiðum. Í reglugerð nr. 435/198 um breytingu á reglugerð nr. 190/1985 segir að óheimilt sé að greiða starfsmanni fyrir akstur nema skv. samningi sé ekið 2000 km eða meira. Ríkisendurskoðun lagði til að gerðir yrðu samningar við þá starfsmenn sem aka fyrir stofnunina fyrirnefnda lágmarksvegalengd.

Bent var á að gera þyrfti samninga um greiðslu stofnunarinnar á húsaleigu, rafmagn og hita fyrir starfsmenn.

06-311 *Lögreglustjórnin í Reykjavík*

Til að styrkja fjármálalega stjórn hjá Lögreglustjóranum í Reykjavík, er að mati Ríkisendurskoðunar, nauðsynlegt að efla til muna innra eftirlit hjá embættinu. Setja þarf skýrar og ítarlegar reglum um ýmis atriði sem lúta að bókhaldi, afstemmingum, kostnaðareftirliti og upplýsingagjöf. Mjög mikilvægt er að yfirstjórn embættisins sé á hverjum tíma nægjanlega upplýst um alla þætti í starfseminni og að tryggt sé að settum reglum sé framfylgt á hverjum tíma.

Nauðsynlegt er að bókahaldið endurspegli meginþætti rekstrarins á hverjum tíma og sé þannig uppsett að það nýtist yfirstjórn til stjórnunar og eftirlits. Taka þarf m.a. viðfangsefnaskiptinguna til endurskoðunar.

Starfsmenn hafa of víðtækan aðgang að skráningarmöguleikum tekjubókhaldsins. Margir starfsmenn hafa aðgang að öllum helstu lykilflokkum kerfisins svo sem að leggja á kröfu, breyta kröfu og færa inn greiðslur. Virðist eðlilegt að takmarka heimild til álagninga og breytinga við fáa starfsmenn.

Ríkisendurskoðun benti á í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1992 að skuldir starfsmanna á viðskiptareikningum þyrfti að gera upp. Í árslok 1997 var enn töluvert um slíkar skuldir og þessi athugasemd því ítrekuð.

Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi allan rekstur ökutækja og viðgerðarverkstæðis til endurskoðunar. Færa þarf viðhalds- og birgðabókhald hjá verkstæði. Skrá þarf öll eldsneytiskaup hvers ökutækis í viðeigandi bækur ásamt stöðu öikumælis við áfyllingar. Nauðsynlegt að í öllum bifreiðum sé viðhaldsbók þar sem haldið eru utanum viðhald og viðgerðir á bifreiðinni. Þá þarf að taka til endurskoðunar fyrirkomulag við notkun bensíntanks á athafnasvæði lögreglunnar.

Viðveruskráningu annarra starfsmanna en lögreglumanna er ábótavant. Ríkisendurskoðun leggur til að tekin verði í notkun stimpilkukka.

Á árinu 1998 voru samþykktar afskriftir á kröfum á hendur vínveitingahúsum vegna eftirlits fyrir ríflega 6 m.kr. Innheimtu krafanna hefur ekki verið sinnt nægjanlega á undanförunum árum.

07-801 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Á hverju ári er framlag ríkissjóðs til sjóðsins áætlað í fjárlögum og miðast greiðslur til hans við þau. Alþingi ákvarðar síðan sjóðnum það sem á vantar vegna fyrra árs með fjáraukalögum. Sjóðurinn fær því það sem honum ber samkvæmt lögum enda þótt það sé ekki fært undir rétt tímabil. Á árinu 1997 námu skatttekjur ríkissjóðs 122,9 milljörðum kr. og 1,4% skatttekna nema því 1.721 m.kr. Sá hluti framlags ríkissjóðs sem svarar 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs er áætlaður þar til endanleg álagning er gerð. Fjárhæðin fyrir árið 1997 var áætluð 695 m.kr.

Samkvæmt yfirliti frá fjármálaráðuneytinu voru 38 m.kr. í skuld við sjóðinn í ársbyrjun 1997. Greiddar voru 2.439 m.kr. til sjóðsins á árinu. Tekjur sjóðsins voru áætlaðar samtals 2.416 m.kr. Skuld við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er því áætluð 15 m.kr. í árslok 1997. Þar sem tekjur sjóðsins eru færðar á greiðslugrunni er þessi inneign ekki færð í bókhald sjóðsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegra að færa tekjur sjóðsins á rekstrargrunni. Með tilvísun til nýrra laga um fjárreiður ríkisins er rétt að breyta um færsluaðferð á árinu 1998.

Rétt er að vekja athygli á þeim fjármunum Jöfnunarsjóðsins sem bundnir eru í innheimtukerfi meðlaga hjá Innheimtustofnun sveitarfélaga. Þessi fjárbinding eykst ár frá ári. Á árinu 1997 nam framlag til Innheimtustofnunar 530,7 m.kr. og í lok ársins var bundið fé í innheimtukerfi meðlaga samtals 4.111,7 m.kr.

Bókhaldið var vel fært og frágangur fylgiskjala til fyrirmyndar.

27-984 *Atvinnuleysistryggingasjóður*

Atvinnuleysistryggingasjóður starfar nú samkvæmt nýjum lögum. Fyrirkomulagi á afgreiðslu bóta hefur verið breytt og sett hefur verið á fót sérstök stofnun, Vinnumálastofnun, sem tekur að sér hlutverk Vinnumála-skrifstofu félagsmálaráðuneytisins og vinnumiðlana um land allt, en þær voru áður reknar af sveitarfélögunum. Vinnumálastofnun sér um skrifstofuhald og daglegan rekstur fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð.

Þá hefur verið stofnaður sérstakur sjóður sem annast atvinnuleysistryggingar fyrir atvinnurekendur í smárekstri, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga. Hann hóf starfsemina 1. júlí 1997 og er ætlaður bændum, smábátaeigendum og vörubifreiðastjórum. Atvinnuleysistryggingasjóður lagði fram stofnframlag, 59,4 m.kr.

Við endurskoðun rekstrar ársins 1997 kom ekki annað fram en að gjöld væru eðlileg með tilliti til starfseminnar. Gjöld eru þó ekki ávallt bókuð á réttu ári. Í bókhaldinu er fært á dagsetningu þegar greitt er en ekki þegar stofnað er til skuldbindingarinnar. Það ber að færa ógreiddan kostnað til gjalda og skuldar um áramót.

Risnureikningar þurfa að áritast með fullnægjandi skýringum. Skýrt þarf að koma fram hvers eðlis útgjöldin eru, áritun forstjóra, tilefni risunnar og hverjir nutu. Nokkur misbrestur var á að svo væri.

Við endurskoðunina benti Ríkisendurskoðun sem fyrir á að afskrifa þurfi skuldabréf gefið út af einu fyrirtæki og sem bókfært er á 1.800.000 kr.

Eignaskrá hafði ekki verið tekin saman. Bent var á að hana þyrfti að gera og einnig þyrfti að merkja allar eignir Vinnumálastofnunar og Atvinnuleysistryggingasjóðs, svo sem tölvubúnað, húsgögn og fleira.

07-710 *Meðferðarheimili og sambýli einhverfra*

Þegar Ríkisendurskoðun óskaði eftir því að fá að sjá fylgiskjöl heimilissjóða sambýlanna var aðeins eitt sambýli, þ.e. að Hólabergi, með bókhaldið uppgert fyrir árið 1997 og við endurskoðun var það að mestu í lagi. Bókhald vegna heimilissjóðsins í Trönuhólum hafði ekki verið fært frá byrjun október 1995. Á Sæbraut hafði bókhald ekki verið fært frá árslokum 1994. Starfsmaður tók að sér á árinu 1997 að færa bókhald þessara tveggja sambýla frá þeim tíma og lauk því verkefni í september 1998.

Helstu athugasemdir voru að kostnaður hafði ekki verið færður jafnóðum og hann féll til heldur eftir því hvenær ávísanir skiluðu sér í banka. Í öðru lagi eru bankareikningar ekki afstemmdir reglulega og eru ýmsar rangfærslur í bókhaldi þrátt fyrir að upphafsstaða og lokastaða í bókhaldinu sé sú sama og í banka. Í þriðja lagi vantaði reikninga þar sem greitt hafði verið eftir ýmiss konar reikningsyfirlitum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það óviðunandi að starfsmenn ríkisstofnana haldi ekki reglulega bókhald yfir þá fjármuni sem þeim er trúað fyrir. Í athugasemdum við drög að endurskoðunarskýrslu þessari kom fram hjá forstöðumönnum allra sambýlanna, að engar leiðbeinandi reglur eða fyrirmæli um hvernig færa skuli bókhald sambýlanna, hefðu legið fyrir er þeir tóku við störfum.

Nauðsynlegt er að félagsmálaráðuneytið auki fjármálalegt og rekstrarlegt eftirlit með þessum sambýlum og setji þeim reglur um bókhald, bæði hvað varðar heimilissjóði og viðskipti einstakra vistmanna.

<BÆTA VIÐ 3 SJÚKRAHÚSUM FRÁ SIGURJÓNI>

08-206 *Sjúkratryggingar*

Dvalarheimilið Höfði, dagvist, Akranesi

Neikvæð peningaleg staða heimilisins var í árslok 178,6 m.kr. eða 145% af tekjum.

Bent var á að virðisaukaskattsskyld starfsemi heimilisins væri ekki að öllu leyti í samræmi við lög og reglur. Heimilið ber virðisaukaskatt af fæði starfsmanna. Ekki hefur verið leitað úrskurðar ríkisskattstjóra varðandi virðisaukaskatts af sölu matar til íbúa á þjónustulóðum heimilis og skjólstaðinga félagsmálaráðs Akraness.

Fram kom að ofgreidd laun til stjórnar heimilisins vegna ársins 1996, að fjárhæð 138 þús kr., hefðu ekki verið endurgreidd.

Einnig var bent á að móttækna reikninga þyrfti að yfirreikna reglulega með úrtakskönnun. Útteknar vörur þarf að sundurliða á úttektarnótum með heiti, magni, einingarverði og tegund vöru. Undantekningarlaust þarf að koma fram á reikningum tilefni útgjalda, s.s. risna, gjafa- og ferðakostnaður.

Ítrekað var að í árslok eiga að liggja fyrir birgðatalningar vegna matvælalagers, lyfjalagers, hjúkrunarvörlagers og annarra rekstrarvara, sem til eru í einhverjum mæli.

Fram kom að ekki væri notuð stimpilklukka til skráningar á viðveru, en vinnutími starfsmanna skráður á vinnuskýrslur sem deildarstjórar eða aðrir yfirmenn árita og skila til launabókhalds.

Endurhæfingamiðstöð SÍBS, vinnuheimilinu að Reykjalandi, Mosfellsbæ

Nokkrar athugasemdir voru gerðar við eftirlit með vinnuskýrslum og við útreikning á orlofi. Ítrekuð voru tilmæli um að stimpilklukka verði tekin upp fyrir alla starfsmenn og það tengt launakerfi. Loks var bent á að íbúðir í eigu Reykjalandar væru leigðar starfsfólki gegn lágri leigu.

08-355 Héraðssjúkrahúsið Blönduósi

Viðvera lækna er ekki skráð og þeir fá greitt álag skv. sérkjarasamningi óháð viðveru, þ.e. þeir fá ákveðinn fjölda álagsstunda fyrir hvern mánuð og fylla því ekki út vinnatíma sinn eða viðveru á vinnuskýrslu aðeins hvaða daga þeir eru á vakt. Læknarnir eru í hálfu starfi fyrir sjúkrahúsið og fullu starfi fyrir heilsugæsluna.

Vinnuskýrslur hafa verið notaðar til þess að skrá viðveru starfsmanna og halda utan um fjarvistir. Ekki er notast við annað fjarvistaskráningarkerfi né heldur stimpilklukku hjá sjúkrahúsinu. Ítrekar voru tillögur um að athugað yrði hvort koma megi upp tölvuvæddu stimpilklukkakerfi sem yrði samtengt starfsmannahaldskerfi og launaútreikningskerfi.

Loks var bent á að verkaskipting á skrifstofu væri ekki nægjanleg til þess að innra eftirlit sé tryggt.

08-356 Sjúkrahús Skagfirðinga

Sala sjúkrahússins á fæði til vistmanna dvalarheimilis aldraðra, sem rekið er af Héraðsnefnd Skagfirðinga, hefur verið innheimt með giróseðlum, en engir reikningar útgefnir. Málefni varðandi virðisaukaskatt af þeirri fæðissölu er óafgreitt.

Sjúkrahúsið og heilsugæslustöðin eru rekin í sama húsnæði, sem eignfært er hjá sjúkrahúsinu. Laun lækna- og símavarðar eru gjaldfærð hjá sjúkrahúsinu en áætluð hlutdeild heilsugæslustöðvarinnar í þeim hafa verið millifærð á rekstur stöðvarinnar. Kostnaður við viðhald fasteignarinnar og kostnaður við rekstur skrifstofunnar og yfirstjórn er að öllu leyti gjaldfærður hjá sjúkrahúsinu. Samningur um skiptingu sameiginlegs kostnaðar liggur ekki fyrir.

08-359 Sjúkrahúsið Húsavík

Rekstrarniðurstaða sjúkrahússins getur ekki talist viðunandi en hallarekstur hefur verið viðvarandi á undanförunum árum. Sjúkrahúsið fjármagnaði hallarekstur sinn m.a. með yfirdrætti á hlaupareikningi en samkvæmt lögum um lántökur ríkisjóðs er stofnunum óheimilt að fjármagna rekstur sinn með þessum hætti.

Það torveldaði endurskoðun á bókhaldi sjúkrahússins að búið var að deila nánast öllum tekjum og kostnaði stofnunarinnar út á ákveðna verkefnavísa. Sú dreifing margfaldaði fjölda færslna í bókhaldinu og gerði endurskoðun tekju- og gjaldaliða afar ómarkvissa. Auk þess sem aðgerð sem þessi tafði framgang eðlilegrar endurskoðunar hlýtur hún jafnframt að veikja innra eftirlit stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun leggur því áherslu á að útteiling kostnaðarliða á verkefnavísa verði gerð eftir á, það er að segja þegar allt fjárhagsbókhaldið er frágengið.

Við endurskoðun kom í ljós að bókhald sjúkrahússins hafði aldrei verið uppfært innan ársins og því allir mánuðir ársins opnir fyrir leiðréttingu fram að ársuppgjöri. Að mati Ríkisendurskoðunar hlýtur það að veikja innra eftirlit stofnunarinnar til muna að hafa fjárhagsbókhaldið óuppfært allt árið. Ríkisendurskoðun leggur því áherslu á að bókhaldið verði uppfært oft og að ekki fleiri en þrjú mánuðir verði í framtíðinni opnir fyrir leiðréttingum á hverjum tíma.

Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að allt starfsfólk skilaði vinnuskýrslum. Þá var lagt til að skoðað yrði hvort hagkvæmt væri að taka í notkun tölvuvætt stimpilklukkukerfi til að halda utan um fjarvistir og vinnutíma starfsmanna. Dæmi voru um fyrirframgreiðslur upp í launauppgjör en slíkar greiðslur eru óheimilar.

Skoðun fylgiskjala leiddi í ljós að áritunum á reikninga er nokkuð ábótavant hjá stofnuninni. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að allir reikningar séu áritaðir af fyrirframákveðnum aðilum. Ef því er fylgt eftir má efla innra eftirlit stofnunarinnar til muna. Þá voru gerðar athugasemdir við frágang ferðareikninga, form reikninga, styrktarauglýsingar til félagsamtaka og rangfærslur á tegundir.

08-361 Fjórðungssjúkrahúsið Neskaupstað

Í árslok 1997 námu peningalegar skuldir umfram eignir 44,2 m.kr. hjá Fjórðungssjúkrahúsinu í Neskaupstað. Á undanförunum árum hefur verið viðvarandi halli á rekstri sjúkrahússins og þrátt fyrir 35 m.kr. framlag á árinu 1997 til að greiða skuldir vegna rekstrarhalla fyrri ára lækkuðu skuldir ekkert frá árslokum 1996 til ársloka 1997. Að mati Ríkisendurskoðunar stefnir í áframhaldandi halla hjá sjúkrahúsinu að óbreyttu fjárframlagi og þjónustustigi og því ljóst að endurmeta þarf fjárframlög til sjúkrahússins eða draga úr þjónustu þess.

08-365 Sjúkrahús Suðurlands

Ágætt skipulag er á fjárhagsbókhaldi og launabókhaldi, bæði hvað varðar skráningu og varðveislu gagna. Bókhaldið nýtist ágætlega sem stjórnþæki m.a. vegna kostnaðareftirlits og við mælingu á rekstrarafkomu.

Við endurskoðun voru hins vegar gerðar athugasemdir við viðveruskráningu starfsmanna, áritun yfirmanns á vinnutímaskýrslur og að kostnaðarreikningar uppfylltu ekki ávallt ákvæði um form reikninga. Bent var á að við uppgjör á ferðakostnaði eiga farseðlar og aðrir kostnaðarreikningar að fylgja í öllum tilvikum þar sem það á við.

Vakin var athygli á að aðstöðugjöld lækna þyrftu að skila sér til stofnunarinnar með reglubundnari hætti en verið hefur. Tekjur eru innheimtar á mörgum stöðum í sjúkrahúsinu. Mikilvægt er að tekjuskráningin sé með viðurkenndum hætti, örugg og markviss, þannig að hún sé sem tryggust fyrir stofnunina.

Leggja verður áherslu á að eignaskrár séu gerðar með markvissum hætti og þeim viðhaldið reglubundið.

Áritun deildarstjóra á kostnaðarreikninga hefur farið batnandi á liðnum árum. Talið er rétt að framkvæmdastjóri áriti einnig alla reikninga stofnunar. Loks var bent á að enn hefði ekki náðst nægileg aðgreining á gjaldkera- og bókhaldsstörfum.

08-367 *Sjúkrahús Suðurnesja*

Í árslok 1997 námu peningalegar skuldir umfram eignir 45,5 m.kr. hjá Sjúkrahúsi Suðurnesja. á árinu 1997 var hallinn 38.9 m.kr. en viðvarandi halli hefur verið á rekstri sjúkrahússins á undanförunum árum. Á árinu 1996 fékk sjúkrahúsið 25 m.kr. aukafjárveitingu til að jafna rekstrarhalla áráanna 1995 og 1996 auk þess sem 35 m.kr. voru millifærðar af öðrum fjárlagaliðum. Að mati Ríkisendurskoðunar stefnir í áframhaldandi halla hjá sjúkrahúsinu að óbreyttu fjárframlagi og þjónustustigi og því ljóst að endurmeta þarf fjárframlög til sjúkrahússins eða draga úr þjónustu þess.

08-371 *Ríkisspítalar*

Ákveðið kerfi er notað fyrir blóðmeinafræði og meinafræði til að skrá upplýsingar og til reikningagerðar fyrir veitta þjónustu á þessu sviði. Kerfið er samvinnuverkefni nokkurra sjúkrahúsa. Vandamál hefur verið að láta kerfið búa til reikninga en skráning upplýsinga í það hefur verið í lagi. Vegna erfiðleika við reikningagerðina hefur í árslok verið áætlað fyrir tekjum og sú fjárhæð bókfærð í fjárhagsbókhaldi. Í árslok 1997 höfðu reikningar ekki verið sendir sjúklingum vegna þjónustu þess árs og ljóst er að einhverjar kröfur munu tapast af þeim sökum. Ríkisendurskoðun telur þessa framkvæmd með öllu óviðunandi og gera verður þá kröfu til Ríkisspítala að unnið verði að því að leysa þetta vandamál án tafar.

08-375 *Sjúkrahús Reykjavíkur*

Við endurskoðun á sjúkrahúsinu kom fram að samningar um fasta yfirvinnu liggja aðeins fyrir í fáum tilfellum hjá launadeild, en slíkir tímar væru þess stað settir í vinnuskýrslur eins og þeir væru unnir. Bent var á að gildi vinnuskýrslna væri með því rýrt og sömuleiðis allt viðverueftirlit. Þá

höfðu stimpilklukkur ekki ennþá verið teknar í notkun þrátt fyrir að unnið hafi verið að slíku kerfi um alllangt skeið.

Allmörg kerfi eru í gangi varðandi skráningu og innheimtu sértekna og virðist enginn hafa heildaryfirsýn yfir ferlið í heild sinni. Brýnt er að taka á ýmsum skráningarmálum og innra eftirliti til þess að tryggja að allar tekjur sjúkrahússins skili sér og að þær séu rétt skráðar. Þrátt fyrir ítrekuð tilmæli hefur ekki verið tekið á ýmsum skráningarmálum og innra eftirliti til þess að tryggja að allar tekjur sjúkrahússins skili sér og að þær séu rétt skráðar.

Bent var á að verulegur hluti komugjalda á slysadeild innheimtist ekki í staðgreiðslu og að gífurleg vinna fælist í því að innheimta frá sjúklingum eftir á.

Gerð var athugasemd við samningur sjúkrahússins við röntgentækna vegna vinnu þeirra við TS tæki þar sem þeir fá 16% af rannsóknargjaldi sem þóknun fyrir þessa vinnu. Þessi þóknun hefur ekki verið gefin upp á verktakamiðum til þessa. Þá er hætta á því að greiðslur á styrkjum eða öðru, sem greitt er hjá gjaldkera en ekki í gegnum tékkakerfi sjúkrahússins, fari ekki á launamiða.

08-399 *Heilbrigðismál, ýmis starfsemi*

Tóbaksvarnir:

Við skoðun á fylgiskjölum ársins komu í ljós reikningar sem ekki voru nægilega greinilega sundurliðaðir. Í nokkrum tilfellum vantaði farseðla fyrir ferðum innanlands og reikningar fyrir sérfræðiþjónustu voru ekki lögformlegir. Þá voru dæmi um greiðslur til aðila fyrir þýðingar og aðra sérfræðiþjónustu sem er virðisaukaskattskyld en ekki var innheimtur virðisaukaskattur af þjónustunni. Nokkuð var um rangfærslur á tegundir í bókhaldi sem leiddi meðal annars til þess að endurgreiðslur á virðisaukaskatti voru ekki réttar á árinu.

Ríkisendurskoðun benti á að ekki ber að greiða fyrir vöru né þjónustu nema samkvæmt greinilega sundurliðuðum lögformlegum reikningum þannig að ljóst sé hvað keypt er hverju sinni. Reikningar fyrir risnu skulu vera áritaðir um tilefni. Þá ber að skrá móttakendur og tilefni gjafa á reikninga fyrir gjafir. Ávallt ber að framvísa farseðlum vegna greiðslna á fargjöldum, og gæta ber þess að fullnægjandi gögn séu að baki öllum

gjaldfærslum samkvæmt ferðareikningum. Gæta ber þess að gjöld séu bókfærð á réttar tegundir.

Ríkisendurskoðun telur að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið eigi að samþykkja greiðslur til nefndarmanna sem eru umfram föst nefndarlaun, þá er lagt til að ferðareikningar formanns nefndarinnar verði undirritaðir af ráðuneytinu. Loks var bent á að halda beri eignaskrá í samræmi við reglur ríkisins þar um.

08-531 *Heilsugæslustöðin Patreksfirði*

Rekstrarniðurstaða ársins 1997 hjá heilsugæslustöðinni á Patreksfirði var skráð í ríkisreikningi samkvæmt greiðslum úr ríkissjóði fyrir það ár en greiðslurnar námu 18,2 m.kr. Skýringin á þessu er að ekki var hægt að ganga frá reikningsskilum heilsugæslustöðvarinnar fyrir árið 1997 vegna misbrests á því að komugjöld væru rétt skráð í fjárhagsbókhaldi stöðvarinnar. Á árinu 1998 hefur veirð unnið að því að yfirfara bókhaldið og gera viðeigandi leiðréttingar.

10-211 *Vegagerðin*

Styrkja þarf innra eftirlit hjá Vegagerðinni. Skapa þarf meiri festu í afgreiðslu og frágangi ýmissa mála, m.a. varðandi gerð starfslýsinga, ráðningar starfsmanna, starfslokasamninga, notkun stimpilklukku, greiðslu ferðakostnaðar vegna ferða innanlands og aksturskostnað. Ríkisendurskoðun telur enn fremur að styrkja þurfi innri endurskoðun þannig að hún verði virkari og sjálfstæðari.

Yfirstjórn Vegagerðarinnar upplýsti að kaupaukakerfi uppfylli ekki þær væntingar sem til var ætlast í upphafi. Kerfið hefur verið óvirkt síðustu ár og var tekið úr sambandi að mestu leyti árið 1997. Ekki hefur verið gengið í það að taka kaupaukann af þeim mönnum, þar sem þetta kerfi virkar ekki. Þess í stað var á árinu 1997 tekið meðaltal af greiddum kaupauka og þessum aðilum greitt samkvæmt því. Kerfinu hefur hins vegar verið haldið í þeim tilvikum þar sem hægt er að skilgreina verkin fyrirfram og mæla árangur í lok þeirra. Ríkisendurskoðun telur að þar sem virkni kerfisins hefur ekki verið eins og til var ætlast þurfi yfirstjórn stofnunarinnar að taka þá ákvörðun hvort kaupaukakerfið verði endurbætt eða lagt niður.

Samgönguráðuneytið veitti Vegagerðinni heimild til að greiða yfirmönnum umdæma í eigin húsnæði húsaleigu á grundvelli laga nr.

27/1968. Ríkisendurskoðun telur ekki lagastoð vera fyrir þessari ákvörðun ráðuneytisins. Í lögum þessum er eingöngu verið að fjalla um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins. Ekkert er tilgreint í lögnum um starfsmenn í eigin húsnæði.

Brögð eru að því að starfsmenn Vegagerðarinnar kaupi vörur til eigin nota í nafni stofnunarinnar og slík viðskipti þá verið bókuð á viðskiptareikning viðkomandi starfsmanns. Að mati Ríkisendurskoðunar getur ekki talist eðlilegt að Vegagerðin veiti starfsmönnum sínum fyrirgreiðslu af þessu tagi.

Vegagerðin hefur tekið lán til bráðabirgða hjá sveitarfélögum vegna framkvæmda út á væntanlegar fjárveitingar. Þær eru byggðar á yfirlýsingu alþingismanna í viðkomandi landshlutum um að síðar muni fjárveiting fást í verkið. Skuldabréf er gefið út á hendur stofnuninni og er það án gjalddaga. Verkið er síðan gjaldfært hjá stofnuninni jafnóðum og það vinnst. Með þessu hafa framkvæmdir því verið gjaldfærðar án þess að fjárveiting hafi verið til staðar.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við lán sem Djúpárhreppur veitti Vegagerðinni á árunum 1985 og 1986 til bráðabirgða vegna framkvæmda sveitarfélagsins sem ekki var á vegáætlun. Fyrir lánunum liggur yfirlýsing þingmanna um að fjárveiting verði veitt til verksins. Í lok árs 1996 nam uppreiknuð skuld um 26,8 m.kr. Ríkisendurskoðun telur ófært að skuld standi svo lengi í bókum stofnunarinnar, þar sem um bráðabirgðalán er að ræða þar til fjárveiting samkvæmt vegaáætlun næsta árs liggur fyrir. Ríkisendurskoðun gerir þá kröfu að málið verði gert upp hið fyrsta.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við framkvæmd sölu efnis til verktaka. Vegagerðin hefur ekki veitt verktökum heimild til að nýta það efni sem þeir taka út í nafni stofnunarinnar til framkvæmda fyrir aðra aðila. Vegagerðin hefur hins vegar gefið óformlegt samþykki sitt með því að aðgreina þetta sérstaklega í uppgjöri við verktaka. Deilur hafa komið upp vegna mismunar milli Vegagerðarinnar og verktaka þar sem raunveruleg notkun er yfirleitt óljós og því oft raunverulega um samningsatriði að ræða. Ríkisendurskoðun telur eðlilegra að ganga frá þessum þætti strax í útboðsgögnum þannig að fram komi lýsing á því magni efnis sem áætlað er að fari í verkáfangann. Þá telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að reikningar fyrir úttektum verktaka séu gerðir jafnóðum þannig að fjárreiðudeildinni sé kunnugt um skuldastöðu viðkomandi aðila á hverjum tíma.

Við athugun Ríkisendurskoðunar reyndist brotalöm vera á innheimtuferli varðandi verktaka. Þannig hefur fjárreiðudeild jafnvel ekki verið kunnugt um nein viðskipti við verktaka fyrr en í árslok þegar rekstrardeildin skilar inn ársuppgjöri. Ríkisendurskoðun telur ljóst að verulega þurfi að bæta upplýsingastreymi, annars vegar milli fjárreiðudeildar og rekstrardeildar og hins vegar milli rekstrardeildar og eftirlitsmanna Vegagerðarinnar.

11-201 *Iðntæknistofnun Íslands*

Notkun stimpilklukku er ekki með viðunandi hætti. Flestir starfsmenn stimpla sig inn og út, þó ekki allir, en þær upplýsingar sem klukkan veitir eru ekki notaðar til fulls. Þannig eru yfirvinnugreiðslur ekki í fullu samræmi við klukkuna. Halda þarf skrá yfir fjarvistir og orlof og halda þeim upplýsingum til haga fyrir hvert ár.

Nokkuð vantaði á að risnureikningar væru með fullnægjandi hætti. Leita þarf samþykkis forstjóra áður en stofnað er til risnu og honum ber að árita slíka reikninga. Þá þarf að koma fram tilefni risunnar og hverjir þeir aðilar voru sem nutu risunnar, nafngreindir eða tekið fram hvaða aðila var um að ræða t.d. frá hvaða stofnun eða fyrirtæki.

Ýmsar greiðslur renna til starfsmanna auk hefðbundinna launagreiðslna. Meginreglan á að vera sú að greitt sé í gegnum launakerfið. Afar óheppilegt er að starfsmenn séu bæði launþegar og verktakar hjá stofnun þeirri er þeir vinna hjá.

Vinna þarf bráðan bug að því að færa heildstæða eignaskrá fyrir stofnunina. Hún er ekki til sem slík en til eru skrár yfir einstaka hluti eins og tölvukerfið.

Innra eftirlit er í meginatriðum í lagi. Góð aðgreining starfa felst í því skipulagi sem er á fjármálum og bókhaldi, þ.e. að Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna sjái um fjárreiður og færi bókhaldið.