

Endurskoðun ríkisreiknings 1998



RÍKISENDURSKOÐUN

Október 1999

Efnisyfirlit

INNGANGUR	7
1 BREYTINGAR Á REIKNINGSSKILUM	11
2 AFKOMA RÍKISSJÓÐS OG FJÁRHAGSSTAÐA	13
FJÁRHAGSSTAÐA RÍKISSJÓÐS	13
REKSTRARAFKOMA RÍKISSJÓÐS	15
TEKJUR RÍKISSJÓÐS	15
GJÖLD RÍKISSJÓÐS	17
3 EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS	23
HANDBÆRT FÉ	23
SKAMMTÍMAKRÖFUR	24
SKAMMTÍMASKULDIR	25
VEITT LÁN	26
VEITT LÁN HJÁ ENDURLÁNUM RÍKISSJÓÐS	27
VEITT LÁN ÖNNUR EN HJÁ ENDURLÁNUM RÍKISSJÓÐS	28
TEKIN LÁN	32
TEKIN INNLEND LÁN ÁN ENDURLÁNA	34
TEKIN ERLEND LÁN Í UMSJÁ SEÐLABANKA ÍSLANDS	34
HLUTAFJÁREIGN	38
EIGNARHLUTUR RÍKISSJÓÐS Í RÍKISFYRIRTÆKJUM OG STOFNUNUM	40
4 RÍKISSJÓÐSTEKJUR	47
NÝ FJÁRREIÐULÖG	47
PRÓUN TEKNA OG SAMANBURÐUR VIÐ FYRRA ÁR	51
5 ENDURSKOÐUN A-HLUTA STOFNANA OG FJÁRLAGALIÐA	79
INNGANGUR	79
ATHUGASEMDIR VEGNA EINSTAKRA STOFNANA OG FJÁRLAGALIÐA	79
6 AFKOMA B-, C-, D- OG E-HLUTA Á ÁRINU 1998 OG FJÁRHAGSSTAÐA Í ÁRSLOK ...	95
ENDURSKOÐUN B-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	95
ATHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR	96
ENDURSKOÐUN C-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	99
ENDURSKOÐUN D-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	101
ENDURSKOÐUN E-HLUTA RÍKISREIKNINGS.....	104
7 INNRI ENDURSKOÐUN OG INNRA EFTIRLIT	107
ALMENNT UM INNRI ENDURSKOÐUN OG INNRA EFTIRLIT	107
ATHUGUN Á INNRA EFTIRLITI RÍKISSTOFNANA	112
8 UM 2000-HÆFNI UPPLÝSINGAKERFA RÍKISSJÓÐS	117
9 LAUNAGREIÐSLUR RÍKISSJÓÐS OG LAUNAPRÓUN Á ÁRINU 1998	121

10 KAUP OG REKSTUR TÖLVUBÚNAÐAR.....	133
11 EFTIRFYLGNI VEGNA FYRRI ENDURSKOÐANA	143
VIRÐISAUKASKATTUR	143
BREYTINGAR Í SKATTKERFI Í FRAMHALDI AF SKÝRSLU UM SKATTEFTIRLIT Á ÍSLANDI	145
DRÁTTARVEXTIR VEGNA SKATTKRAFNA.....	146
AFSKRIFTAREGLUR.....	147
JARÐADEILD LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTISINS.....	147
HLUTABRÉF OG SKYLDUSPARNAÐUR	152
12 GREIÐSLUUPPGJÖR RÍKISSJÓÐS	155
INNGANGUR	155
NIÐURSTÖÐUR.....	155
GREIÐSLUSTAÐA RÍKISSJÓÐS.....	158
AFKOMA RÍKISSJÓÐS.....	160
GJÖLD RÍKISSJÓÐS	161
TEKJUR RÍKISSJÓÐS.....	179
LÁNSFJÁRLÖG.....	181

Töflur

TAFLA 1.	BREYTING HÖFUÐSTÓLS MILLI ÁRANNA 1997 – 1998	13
TAFLA 2.	TEKJUR RÍKISSJÓÐS	15
TAFLA 3.	LEIÐRÉTTING TEKNA VEGNA BREYTRAR FRAMSETNINGAR.....	16
TAFLA 4.	TEGUNDASKIPTING GJALDA	17
TAFLA 5.	LEIÐRÉTTING GJALDA VEGNA BREYTRAR FRAMSETNINGAR.....	18
TAFLA 6.	REKSTRARREIKNINGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS.....	20
TAFLA 7.	EFNAHAGSREIKNINGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS 31. DESEMBER	21
TAFLA 8.	SJÓÐSTREYMI A-HLUTA RÍKISSJÓÐS.....	22
TAFLA 9.	SKAMMTÍMAKRÖFUR RÍKISSJÓÐS	24
TAFLA 10.	SKAMMTÍMASKULDIR RÍKISSJÓÐS.....	25
TAFLA 11.	VEITT LÁN RÍKISSJÓÐS, HEILDARYFIRLIT.....	26
TAFLA 12.	STAÐA VEITTRA LÁNA RÍKISSJÓÐS HJÁ ENDURLÁNUM	27
TAFLA 13.	VAXTATEKJUR VEITTRA ENDURLÁNA OG LÁNTÖKUKOSTNAÐUR.....	28
TAFLA 14.	VEITT LÖNG LÁN RÍKISSJÓÐS, ÁN ENDURLÁNA	28
TAFLA 15.	SKIPTING AFSKRIFTAREIKNINGS RÍKISSJÓÐS 1998 OG 1997	29
TAFLA 16.	AFSKRIFTIR Á VEITTUM LÁNUM Í EFNAHAGI RÍKISSJÓÐS	31
TAFLA 17.	AFSKRIFUÐ VEITT LÁN RÍKISSJÓÐS ÁRIN 1995 TIL 1998	31
TAFLA 18.	STAÐA SPARISKÍRTEINA SKV. BÓKHALDI ENDURLÁNA RÍKISSJÓÐS.....	32
TAFLA 19.	STAÐA SPARISKÍRTEINA RÍKISSJÓÐS: ÞRÓUN 1994-1998.....	33
TAFLA 20.	STAÐA RÍKISBRÉFA OG RÍKISVÍXLA Í BÓKHALDI ENDURLÁNA RÍKISSJÓÐS	33
TAFLA 21.	TEKIN INNLEND LÁN, ÁN ENDURLÁNA.....	34
TAFLA 22.	FJÁRMAGNSGJÖLD ERLENDRA LÁNA 1998 OG 1997	35
TAFLA 23.	STAÐA ERLENDRA LÁNA MEÐ ÁFÖLLNUM FJÁRMAGNSKOSTNAÐI.....	36
TAFLA 24.	LANGTÍMAFJÁRMÖGNUN RÍKISSJÓÐS 1997-1998	37
TAFLA 25.	GENGISMUNUR ERLENDRA LÁNA RÍKISSJÓÐS.....	37
TAFLA 26.	MEIRIHLUTAEIGN RÍKISSJÓÐS Í HLUTAFÉLÖGUM	38
TAFLA 27.	MINNIHLUTAEIGN RÍKISSJÓÐS Í HLUTA- OG SAMEIGNARFÉLÖGUM.....	39
TAFLA 28.	ÁHRIF Á TEKJUHLIÐ RÍKISREIKNINGS	51
TAFLA 29.	HEILDARSAMANBURÐUR TEKNA.....	51
TAFLA 30.	SKATTAR Á TEKJUR OG HAGNAÐ EINSTAKLINGA.....	52
TAFLA 31.	SKATTAR Á TEKJUR OG HAGNAÐ LÖGADILA.....	53
TAFLA 32.	TRYGGINGAGJÖLD.....	55
TAFLA 33.	RÁÐSTÖFUN TRYGGINGAGJALDS.....	55
TAFLA 34.	FJÁRMAGNSTEKJUSKATTUR	57
TAFLA 35.	EIGNARSKATTAR	59
TAFLA 36.	VIRÐISAUKASKATTUR	60
TAFLA 37.	VÖRUGJÖLD OG ÝMIS GJÖLD AF INNFLUTNINGI.....	62
TAFLA 38.	BIFREIÐASKATTAR	63
TAFLA 39.	ÁRÐGREIÐSLUR	63
TAFLA 40.	HLUTABRÉF	64
TAFLA 41.	TEKJUR ENDURGREIDDAR AF FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI.....	66
TAFLA 42.	NEYSLU- OG LEYFISGJÖLD	66
TAFLA 43.	VAXTATEKJUR OG AÐRAR LÁNATEKJUR.....	67
TAFLA 44.	EFTIRSTÖÐVAR	69
TAFLA 45.	EFTIRSTÖÐVAR VEGNA GJALDÞROTA AÐILA.....	71

TAFLA 46. AFSKRIFTAREIKNINGUR	72
TAFLA 47. SKULDBREYTINGAR OPINBERRA GJALDA	72
TAFLA 48. AFSKRIFTIR RÍKISSJÓÐSTEKNA	75
TAFLA 49. SKIPTING AFSKRIFTA Á TEKJULIÐI	76
TAFLA 50. TANNLÆKNAKOSTNAÐUR	85
TAFLA 51. RÍKISFYRIRTÆKI Í B-HLUTA RÍKISREIKNINGS	96
TAFLA 52. RÍKISFYRIRTÆKI OG SJÓÐIR Í C-HLUTA RÍKISREIKNINGS	100
TAFLA 53. RÍKISFYRIRTÆKI OG SJÓÐIR D-HLUTA RÍKISREIKNINGS	103
TAFLA 54. RÍKISFYRIRTÆKI OG SJÓÐIR Í E-HLUTA RÍKISREIKNINGS	104
TAFLA 55. ÁTHUGASEMDIR VIÐ ENDURSKOÐUN	113
TAFLA 56. LAUNAKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS	122
TAFLA 57. LAUNAKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS, ÁN LAUNATENGDRÁ GJALDA	122
TAFLA 58. LÍFEYRISSKULDBINDINGAR	129
TAFLA 59. HREIN EIGN LÍFEYRISSJÓÐA	130
TAFLA 60. KOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS VEGNA TÖLVUBÚNAÐAR	133
TAFLA 61. LÁNSFJÁRÞÖRF RÍKISSJÓÐS	159
TAFLA 62. FJÁRSTREYMI RÍKISSJÓÐS	159
TAFLA 63. AFKOMA RÍKISSJÓÐS Á GREIÐSLUGRUNNI	161
TAFLA 64. FJÁRLÖG OG GREIÐSLUHEIMILDIR	162
TAFLA 65. HEILDARGJÖLD Í SAMANBURÐI VIÐ FJÁRLÖG OG GREIÐSLUHEIMILDIR	164
TAFLA 66. TEKJUR RÍKISSJÓÐS Í SAMANBURÐI VIÐ GREIÐSLUHEIMILDIR	179
TAFLA 67. ÞJÓÐHAGSFORSENDUR FJÁRLAGA OG RAUNVERULEG ÚTKOMA	180
TAFLA 68. LÁNSFJÁRÞÖRF A-HLUTA RÍKISSJÓÐS	182
TAFLA 69. ENDURLÁN Á GRUNDEVILLI 5. GR. FJÁRLAGA	182

Inngangur

Í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning fyrir árið 1998 er vísað til skýrslu um endurskoðun ríkisreikningsins sem hér liggur fyrir. Í henni gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir endurskoðun reikningsins og setur fram þær athugasemdir og ábendingar sem stofnunin vill koma á framfæri.

Ríkisendurskoðun hefur sem fyrr hagað endurskoðun sinni eftir lögum um stofnunina, nr. 86/1997, þar sem segir að fjárhagsendurskoðun skuli samkvæmt góðri endurskoðunarvenju á hverjum tíma einkum miða að eftirfarandi:

1. Að reikningskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningskilavenju.
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.

Frá því lögin voru sett hafa talsverðar áherslubreytingar orðið á þeirri starfsemi Ríkisendurskoðunar er lítur að fjárhagsendurskoðun. Vaxandi áhersla er lögð á skoðun á því sem kallað er innra eftirlit með bókhaldi, fjármálum og rekstri stofnana. Í stuttu máli er markmiðið að sannreyna hvort það skipulag og þeir starfsferlar sem til staðar eru tryggja nauðsynlegt öryggi í skráningu fjárhagsupplýsinga, vörslu eigna, að reglum sé fylgt og að hagkvæmni sé gætt í meðferð fjármuna.

Ríkisendurskoðun hefur jafnframt lagt aukna áherslu á endurskoðun tölvuvæðdra upplýsingakerfa enda alkunn staðreynd að slík kerfi gegna lykilhlutverki við úrvinnslu og geymslu upplýsinga á flestum sviðum hins opinbera rekstrar. Endurskoðun upplýsingakerfa hefur það m.a. að markmiði að sannreyna réttmæti þeirra gagna sem þau hafa að geyma og hvort rekstraröryggi þeirra sé viðunandi.

Á undanförunum árum hefur ársreikningsgerð ríkissjóðs tekið stórstígu framförum. Gerðar hafa verið breytingar á framsetningu ríkisreiknings til þess að hann gefi skýrari mynd af umsvifum ríkissjóðs. Að mati Ríkisendurskoðunar hlýtur næsta stóra verkefni á sviði ríkisreikningsgerðarinnar að felast í gerð hálfársuppgjör fyrir ríkissjóð. Eðlilegt er að Ríkisendurskoðun áriti slíkt uppgjör.

Alls voru 178 stofnanir og fjárlagaliðir endurskoðaðir vegna ársins 1998, ýmist af Ríkisendurskoðun eða af endurskoðunarskrifstofum í hennar umboði. Færst hefur í vöxt að ríkisstofnanir gefi út eigin ársreikninga og hafa þeir þá verið áritaðir af endurskoðendum. Alls voru 145 ársreikningar stofnana áritaðir vegna ársins 1998, þar af 84 af Ríkisendurskoðun og 61 af löggiltum endurskoðendum í umboði hennar.

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum gefið út sérstakar skýrslur um framkvæmda fjárlaga. Frá þessu er nú brugðið, en þess í stað fjallað um greiðsluuppgjör ríkissjóðs í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Ástæðan fyrir þessu er m.a. sú að gert er ráð fyrir að fjáráukalög verði framvegis afgreidd í tengslum við samþykkt ríkisreiknings.

Efnistöð skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1998 eru þannig að á eftir þessum inngangi er fyrst fjallað um þær breytingar sem urðu á gerð ríkisreiknings vegna nýrra laga um fjárreiður ríkisins, en þær komu til framkvæmda á síðasta ári. Þá er vikið að afkomu ríkissjóðs á árinu 1998 og fjárhagsstöðu í árslok. Því næst eru kaflar um efnahag

ríkissjóðs, tekjur ríkissjóðs, endurskoðun einstakra A-hluta stofnana og fjárlagaliða, og afkomu stofnana og fyrirtækja í B-, C-, D- og E-hluta ríkisreiknings. Á eftir fylgja kaflar um innri endurskoðun og innra eftirlit, 2000-hæfni upplýsingakerfa ríkissjóðs, launagreiðslur ríkissjóðs og launaþróun á árinu 1998, og um kaup og rekstur tölvukerfa. Sérstakur kafli er um effirfylgni vegna fyrri endurskoðana. Í síðasta kaflanum er fjallað um greiðsluuppgjör ríkissjóðs fyrir árið 1998.

1 Breytingar á reikningskilum

Ríkisreikningur fyrir árið 1998 er sá fyrsti sem lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, ná til, en með þeim voru gerðar margvíslegar breytingar á efni og framsetningu ríkisreiknings frá því sem áður var. Stærstur hluti breytinganna nær aðeins til A-hluta reikningsins. Flokkun ríkisaðila milli einstakra hluta ríkisreiknings breytist frá því sem áður var sem hefur í för með sér að fjölmargir fjárlagaliðir flytjast úr B-hluta reikningsins í A-hluta hans.

Í annan stað er eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum og lánastofnunum metinn til eignar hjá A-hluta ríkissjóðs óháð rekstrarformi.

Í þriðja lagi eru gerðar verulegar breytingar á framsetningu tekna- og gjaldahliðar reikningsins. Þar má nefna nýja liði sem nú tilheyra A-hluta ríkissjóðs s.s. afnotagjöld Ríkisútvarpsins, þróunarsjóðsgjöld, auk ýmissa gjalda í landbúnaði.

Ýmsir teknaliðir sem áður voru taldir til sértekna og komu til frádráttar á gjaldahlið færast nú sem ríkistekjur. Á sama hátt voru áður færðir til frádráttar frá tekjum ýmsir liðir s.s. barnabætur, vaxtabætur og afskriftir ríkistekna, sem nú færast á gjaldahlið reikningsins.

Framsetning A- og B- hluta ríkisreiknings tekur mið af ákvæðum laga um ársreikninga nr. 144/1994 og reglugerð um framsetningu og innihald ársreikninga nr. 696/1996.

Hvað varðar C-, D- og E- hluta reikningsins eru aðeins sýndar helstu niðurstöður rekstrar ársins hjá þeim ríkisaðilum sem tilheyra þeim hlutum og er það í samræmi við ákvæði fjárreiðulaganna.

2 Afkoma ríkissjóðs og fjárhagsstaða

Fjárhagsstaða ríkissjóðs

Verðmæti bókfærðra eigna ríkissjóðs nam samtals um 184,5 ma.kr. í árslok 1998. Skuldir námu alls um 380,9 ma.kr. á sama tímamarki. Höfuðstóll ríkissjóðs var þannig neikvæður um 196,4 ma.kr.

Í árslok 1997 var höfuðstóll ríkissjóðs neikvæður um 231,4 ma.kr. Fjárhagsleg staða ríkissjóðs batnaði þannig um tæpa 35,0 ma.kr. milli ára 1997 og 1998 sem skýrist nær eingöngu af breyttum reikningsskilaðferðum skv. nýjum fjárreiðulögum vegna eignarhluta A-hluta ríkissjóðs í stofnunum og fyrirtækjum utan hans.

Hafa ber í huga að höfuðstóll A-hluta ríkissjóðs sýnir eingöngu mismun á peningalegum eignum og skuldum ásamt eignarhlutum ríkissjóðs í ríkisfyrirtækjum og hlutafélögum, en varanlegir rekstrarfjármunir eru ekki eignfærðir í reikningsskilum eins og hjá einkafyrirtækjum heldur gjaldfærðir að fullu í rekstrarreikningi á kaupári. Ef skuldir A-hluta ríkissjóðs eru hærrí en peningalegar eignir má segja að sú staða jafngildi ráðstöfun á framtíðar skatttekjum ríkissjóðs.

Tafla 1. Breyting höfuðstóls milli ára 1997 – 1998

Í m.kr.	Staða 1998	Staða 1997	Breyting
Höfuðstóll	(196.420)	(231.394)	34.974
Eignarhlutir í fyrirtækjum	63.738	28.056	35.682
Óinnheimtar ríkistekjur	34.595	26.137	8.458
Aukning handbærs fjár	13.044	4.553	8.491

Lækkun annarra veltufjármuna	12.960	14.943	(1.983)
Langtímakröfur	60.165	61.910	(1.745)
Lífeyrisskuldbindingar	125.145	94.918	(30.227)
Lækkun erlendra skulda	117.318	126.628	9.310
Lækkun annarra langtímaskulda	80.406	84.466	4.060
Lækkun skammtímaskulda	58.052	60.981	2.929

Eins og sjá má í ofangreindri töflu urðu umtalsverðar breytingar á einstökum efnahagsliðum milli áráanna 1997 og 1998. Staerstan hluta þessa má rekja til breyttrar uppgjörsaðferðar í kjölfar nýrra laga um fjárreiður ríkisins eins og fram hefur komið.

Bókfaerðar lífeyrisskuldbindingar námu um 125,1 ma.kr. í árslok 1998 og höfðu aukist um 30,2 ma.kr. milli áráanna 1997 og 1998. Um 22,0 ma.kr. af þessari aukningu má rekja til skuldbindinga vegna bæði núverandi og fyrrverandi starfsmanna hjá ríkinu. Um 10,7 ma.kr. skýrast af hækkun lífeyrisskuldbindinga í ársbyrjun sem svaraði til meðaltalslaunabreytinga hjá opinberum starfsmönnum milli áráanna. A-hluti ríkissjóðs greiddi á árinu um 2,5 ma.kr. af lífeyrisskuldbindingunni.

Eignarhlutir í fyrirtækjum og hlutafé nam um 63,7 ma.kr. í árslok 1998 og höfðu aukist um 35,7 ma.kr. á árinu. Þessa aukningu má alfarið rekja til breyttrar bókhaldslegrar meðferðar á eignarhlutum ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum, en áður voru þessar eignir almennt ekki færðar í efnahagsreikning nema að um hlutafé væri að ræða og í nokkrum tilvikum greidd stofnframlög.

Erlendar langtímaskuldir ríkissjóðs námu alls um 117,3 ma.kr. í árslok 1998 og höfðu lækkað um 9,3 ma.kr. milli ára. Að langstærstum hluta var hér um að ræða niðurgreiðslu erlendra lána í bandarískum dollurum.

Óinnheimtar ríkistekjur námu um 34,6 ma.kr. í árslok 1998 og höfðu hækkað um 8,5 ma.kr. frá árinu á undan. Um 3,2 ma.kr. af þessari fjárhæð má rekja til breyttra bókunaraðferða á greiðslufresti í í tolli.

Handbært fé nam 13,0 ma.kr. í árslok 1998 og jókst um 8,5 ma.kr. milli ára. Þessa aukningu má að talsverðu leyti rekja til lántaka umfram fjárbörf á árinu 1998.

Nánar er fjallað um einstaka liði síðar í þessari skýrslu.

Rekstrarafkoma ríkissjóðs

Um 8,8 ma.kr. halli varð af rekstri ríkissjóðs á árinu 1998. Á árinu 1997 varð hins vegar um 10,2 ma.kr. tekjuafgangur. Afkoma ríkissjóðs versnaði þannig um 19,0 ma.kr. milli áranna sem skýrist af þremur fjórðu hluta af hækkun á lífeyrisskuldbindingum eins og nánar verður vikið að síðar í þessari skýrslu.

Tekjur ríkissjóðs

Tekjur ríkissjóðs námu 180,8 ma.kr. samanborið við 144,8 ma.kr. á árinu 1997. Tekjur jukust þannig um 36,0 ma.kr. milli ára eða hlutfallslega sem nemur 24,8%.

Tafla 2. Tekjur ríkissjóðs

Í m.kr.	1998	1997	Breyt.	%
Skatttekjur	161.220	124.536	36.686	29,5
Rekstrartekjur	15.581	9.576	6.007	62,7
Sala eigna	2.471	631	1.840	291,6
Ýmsar tekjur	1.575	539	1.036	292,2
Breyting á rekstrarformi	-	9.547	(9.547)	100,0
	180.846	144.828	36.018	24,8

Skatttekjur námu um 161,2 ma.kr. og jukust um 36,7 ma.kr. eða 29,5% milli ára. Af þeirri aukningu skýra tekjuskattar einstaklinga um 14,6 ma.kr. Þá jukust tekjur af virðisaukaskatti

um 9,3 ma.kr. og tekjur af vörugjöldum og ýmsum gjöldum af innflutningi jukust um 6,4 ma.kr.

Rekstrartekjur námu 15,6 ma.kr. og jukust um 6,0 ma.kr. milli ára eða sem nemur 62,7%. Þessa aukningu má að stærstum hluta rekja til vaxta og annarra eignatekna sem voru um 3,3 ma.kr. hærrí á árinu 1998 samanborið við árið á undan og ýmis neyslu- og leyfisgjöld fyrir þjónustu jukust um samsvarandi fjárhæð. Á hinn bóginn minnkuðu arðgreiðslur um tæpar 870 m.kr.

Tekjur af sölu eigna námu um 2,5 ma.kr. og jukust um 1,8 ma.kr. milli ára.

Ýmsar aðrar tekjur námu um 1,6 ma.kr. og jukust um 1,0 ma.kr.

Að lokum ber að geta þess að á árinu 1997 voru færðar um 9,5 ma.kr. tekjur vegna breytinga á rekstrarformi ríkisfyrirtækja.

Áhrif nýrra laga um fjárreiður ríkisins hafa umtalsverð áhrif á teknaþróun ríkissjóðs á árinu 1998. Eins og áður segir eru tekjur skv. ríkisreikningi fyrir árið 1998 um 36,0 ma.kr. hærrí en á árinu 1997. Til að fá raunhæfan samanburð milli ára þarf að færa teknaþróun ársins 1997 miðað við sömu reikningsskilaaðferðir og beitt var við gerð ríkisreiknings fyrir árið 1998.

Tafla 3. Leiðrétting tekna vegna breyttrar framsetningar

Í ma.kr.	1998	1997	Breyt.	%
Tekjur	180,8	144,8	36,0	24,9
Leiðrétting v. brúttófærslna	-	19,4	(19,4)	-
Flutningur stofnana úr B- í A-hluta	-	1,1	(1,1)	-
Sértekjur stofnana	-	2,4	(2,4)	-
Nýjar stofnanir	-	0,7	(0,7)	-
	180,8	168,4	12,4	7,4

Í fyrsta lagi þarf að taka tillit til svokallaðra brúttófærslna. Hér er annars vegar um að ræða ýmis gjöld og tilfærslur sem áður voru færð til frádráttar tekjum, en eru nú færð meðal

gjalda. Sem dæmi í þessu sambandi má nefna barna- og vaxtabætur. Hins vegar er um að ræða ýmsar skatt- og rekstrartekjur sem færðar voru sem sértekjur hjá stofnunum, en eru nú færðar meðal tekna A-hluta ríkissjóðs og jafnframt sem samsvarandi gjöld á móti. Dæmi um hið síðarnefnda eru afnotagjöld Ríkisútvarpsins. Áhrif þessa nema samtals um 19,4 ma.kr. eins og sjá má í framangreindri töflu. Af þeirri fjárhæð eru um 12,8 ma.kr. vegna barnabóta, vaxtabóta og afskrifta skattkrafna.

Í öðru lagi fluttust ýmsar stofnanir úr B-hluta ríkissjóðs í A-hlutann á árinu 1998. Til að leiðrétta fyrir þessu þarf að bæta um 1,1 ma.kr. við tekjur ársins 1997.

Með fjárreiðulögunum breyttist skilgreiningin á því hvað skuli teljast sértekjur stofnana. Meðal annars er kveðið á um að tekjurnar þurfi að vera markaðstengdar. Þetta hefur það í för með sér að tekjur fjölmargra A-hluta stofnana skilgreindust sem ríkistekjur á árinu 1998. Til að færa sértekjur ársins 1997 á sambærilegan grunn þarf að bæta við 2,4 ma.kr.

Þá þarf að taka tillit til nýrra stofnana sem komu inn á árinu 1998. Áhrif þessa nema um 0,7 ma.kr. á teknaárið ríkissjóðs árið 1997.

Gjöld ríkissjóðs

Gjöld ríkissjóðs námu alls um 189,6 ma.kr. samanborið við 134,6 ma.kr. á árinu 1997. Gjöld skv. ríkisreikningi jukust þannig um 55,0 ma.kr. milli ára.

Tafla 4. Tegundaskipting gjalda

Í m.kr.	Gjöld 1998	Gjöld 1997	Breyting	%
Laun	49.790	40.422	9.368	23,2
Lífeyrisskuldbindingar	20.811	4.155	16.656	400,9
Önnur rekstrargjöld	29.620	24.751	4.869	19,7
Tilfærslur	71.748	50.646	21.102	41,7
Viðhald og stofnkostnaður	12.827	10.388	2.439	23,5

Fjármagnstilfærslur	4.839	4.223	616	14,6
	189.636	134.586	55.050	40,9

Launagjöld námu 49,8 ma.kr. sem er um 26,3% af heildargjöldum ársins. Launagjöld jukust um 9,4 ma.kr. milli ára eða sem nemur 23,2%.

Um 20,8 ma.kr. voru gjaldfærðir vegna lífeyrisskuldbindinga á árinu 1998 samanborið við 4,2 ma.kr. á árinu 1997. Fyrrgreind fjárhæð samsvarar hækkun skuldbindinga vegna starfandi og eldri starfsmanna ríkisins, en í byrjun árs 1998 voru gerðar breytingar á launakerfi starfsmanna ríkisins sem fólu m.a. í sér að hluti fastra aukagreiðslna ýmissa starfshópa var færður inn í taxtalaun.

Tilfærslur námu um 71,7 ma.kr. og jukust um 21,1 ma.kr.

Viðhalds- og stofnkostnaður nam samtals um 12,8 ma.kr. samanborið við 10,4 ma.kr. árið á undan. Hækkun milli ára nemur um 2,4 ma.kr. eða sem svarar til 23,5%.

Fjármagnstilfærslur námu alls 4,8 ma.kr. og jukust um 616 m.kr.

Aukning gjalda nemur sem fyrr segir um 55,0 ma.kr. milli árana 1997 og 1998. Til að fá raunhæfan samanburð milli ára þarf að færa gjöld ársins 1997 miðað við sömu reikningsskilaaðferðir og gert var í ríkisreikningi 1998 sbr. lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Tafla 5. Leiðrétting gjalda vegna breyttrar framsetningar

Í ma.kr.	Gjöld 1998	Gjöld 1997	Mism.	%
Gjöld skv. ríkisreikningi	189,6	134,6	55,0	40,9
Leiðrétting v. brúttófærslna	-	19,6	(19,6)	-
Flutningur stofnana úr B- í A-hluta	-	1,3	(1,3)	-
Sértekjur stofnana	-	2,3	(2,3)	-
Nýjar stofnanir	-	0,2	(0,2)	-
	189,6	158,0	31,6	20,0

Að teknu tilliti til framangreindra leiðréttinga jukust gjöld ríkissjóðs um 31,6 ma.kr. milli ára 1997 og 1998 eða hlutfallslega sem nemur 20,0%. Af þeirri fjárhæð má rekja um 25,8 ma.kr. til lífeyrisskuldbindinga og launahækkana. Að þessum áhrifum frátöldum jukust önnur gjöld ríkissjóðs um 3,7% milli ára 1997 og 1998, en það er um 2% meiri hækkun en sem nam almennum verðbreytingum.

Tafla 6. Rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs

Í m.kr.	Leiðrétt		Breyt.	%
	1998	1997		
Tekjur				
Skatttekjur:				
Skattar á tekjur einstaklinga	32.302	28.434	3.868	13,6
Skattar á tekjur lögaðila	7.155	5.795	1.360	23,5
Skattar ótaldir annars staðar	3.287	2.606	681	26,1
Tryggingagjöld	16.088	14.398	1.690	11,7
Eignarskattar	7.788	8.052	(264)	(3,3)
Virðisaukaskattur	59.282	50.825	8.457	16,6
Vörugjöld og ýmis gjöld af innflutningi	25.517	23.192	5.233	22,6
Rekstrarhagnaður ÁTVR, hluti	2.908	2.427	481	19,8
Bifreiðaskattar	5.775	5.059	716	14,2
Aðrir skattar	1.118	1.173	(55)	(4,7)
Skatttekjur samtals	161.220	141.961	19.259	13,6
Rekstrartekjur:				
Arðgreiðslur	2.406	3.257	(851)	(26,1)
Vextir og aðrar eignatekjur	8.381	7.293	1.088	14,9
Neyslu- og leyfisgjöld fyrir þjónustu	4.277	3.994	283	7,1
Sektir	517	468	49	10,5
Rekstrartekjur samtals	15.581	15.012	569	3,8
Sala eigna				
Fjármagnstílfærslur	340	631	1.840	291,6
Fjárframlög	1.235	1.115	120	10,8
Breyting á rekstrarformi	0	9.547	(9.547)	(100,0)
Tekjur samtals	180.846	168.266	12.580	7,5
Gjöld				
Æðsta stjórn ríkisins	1.475	1.432	43	3,0
Forsætisráðuneyti	1.133	726	407	56,1
Menntamálaráðuneyti	19.801	17.965	1.837	10,2
Utanríkisráðuneyti	3.295	3.009	286	9,5
Landbúnaðarráðuneyti	8.751	8.004	747	9,3
Sjávarútvegssráðuneyti	2.317	2.340	(23)	(1,0)
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	9.503	8.633	870	10,1
Félagsmálaráðuneyti	10.513	9.528	985	10,3
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	62.407	55.139	7.268	13,2
Fjármálaráðuneyti	38.890	20.965	17.925	85,5
Samgönguráðuneyti	10.151	10.279	(128)	(1,2)
Iðnaðarráðuneyti	1.524	2.012	(488)	(24,3)
Viðskiptaráðuneyti	1.136	1.093	43	4,0
Hagstofa Íslands	288	240	48	19,9
Umhverfissráðuneyti	2.488	1.794	694	38,7
Fjármagnskostnaður	15.964	14.871	1.093	-
Gjöld samtals	189.636	158.032	31.604	20,0
Tekjujöfnuður (tekjuhalli)	(8.789)	10.234	19.023	(185,9)

Tafla 7. Efnahagsreikningur A–hluta ríkissjóðs 31. desember

Í m.kr.	1998	1997	Breyt.	%
Eignir				
Áhættufjármunir og langtímakröfur:				
Eignarhlutir í fyrirtækjum og hlutafé	63.738	28.056	35.682	127,2
Erlent stofnfé	2.602	2.769	(167)	(6,0)
Veitt löng lán	64.739	65.278	(539)	(0,8)
Næsta árs afborg. fluttar á skammt.kröfur	(7.176)	(6.137)	(1.039)	16,9
Langtímakr. og áhættufjármunir samtals	123.903	89.966	33.937	37,7
Veltufjármunir:				
Vöru- og efnisbirgðir	638	401	237	59,1
Óinnheimtar ríkistekjur	34.595	26.137	8.458	32,4
Skammttímakröfur, aðrar	5.146	8.404	(3.258)	(38,8)
Næsta árs afborg. af veitt. löngum lánum	7.176	6.137	1.039	16,9
Handbært fé, nettó	13.044	4.553	8.491	186,5
Veltufjármunir samtals	60.599	45.633	14.967	32,8
Eignir samtals	184.502	135.600	48.902	36,1
Skuldir og höfuðstóll				
Höfuðstóll:				
Höfuðstóll í ársbyrjun	(231.394)	(238.666)	7.272	(3,0)
Endurmat	43.764	(2.971)	46.735	(1.573,0)
Tekjujöfnuður	(8.789)	10.242	(19.031)	(185,8)
Höfuðstóll í árslok	(196.420)	(231.394)	34.976	(15,1)
Lífeyrisskuldbindingar	125.145	94.918	30.227	31,8
Langtímaskuldir:				
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	18.071	15.454	2.617	16,9
Tekin löng innlend lán	86.825	86.790	35	0,0
Tekin löng erlend lán	117.318	126.628	(9.310)	(7,9)
Næsta árs afb. fluttar á skammt.skuldir	(24.489)	(17.777)	(6.712)	37,8
Langtímaskuldir samtals	197.724	211.094	(13.370)	(6,3)
Skammttímaskuldir:				
Krafa á ríkistekjur og innheimtufé	1.221	1.787	(566)	(31,7)
Ógreidd gjöld (án vaxta)	5.153	3.259	1.894	58,1
Hlutfjárloforð		13.800	(13.800)	(100,0)
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	4.965	5.170	(205)	(4,0)
Tekin stutt lán	15.580	12.693	2.887	22,7
Aðrar skammttímaskuldir	6.645	6.495	150	2,3
Næsta árs afborganir langtímaskulda	24.489	17.777	6.712	37,8
Skammttímaskuldir samtals	58.052	60.981	(2.929)	(4,8)

Skuldir samtals	380.921	366.993	58.215	15,9
Skuldir og höfuðstóll samtals	184.502	135.600	48.902	36,1

Tafla 8. Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs

Í m.kr.	Reikningur Fjárheimildir	
	1998	1998
REKSTRARHREYFINGAR		
Tekjujöfnuður	(8.789)	(7.069)
Rekstrarliðir sem ekki hafa áhrif á handbært fé		
Lífeyrisskuldbindingar	19.535	11.292
Afföll af teknum lánum	2.903	-
Áfallin ógjaldfallin vaxtagjöld langtímaskulda	2.412	2.966
Söluhagnaður af eignum	(2.078)	(2.579)
Annað	(251)	
	<u>13.732</u>	<u>4.610</u>
Breyting rekstrartengdra eigna og skulda		
Afskrifaðar skattkröfur	4.776	3.900
Aðrar viðskiptakröfur, (breyting)	(9.163)	(2.518)
Viðskiptaskuldir, (breyting)	2.312	308
Handbært fé frá rekstri samtals	<u>11.657</u>	<u>6.300</u>
FJÁRFESTINGARHREYFINGAR		
Veitt stutt lán	(2.425)	(400)
Veitt löng lán	(7.446)	(7.100)
Afborganir veittra lána	13.046	10.000
Kaup hlutabréfa og eignarhluta	(1.265)	(1.150)
Sala hlutabréfa og eignarhluta	6.150	5.800
Fjárfestingarhreyfingar samtals	<u>8.060</u>	<u>7.150</u>
FJÁRMÖGNUNARHREYFINGAR		
Gengismunur og endurmat sjóðs- og bankareikninga	1.174	-
Skammtímalán	2.881	-
Tekin löng lán	23.940	20.100
Afborganir lána	(39.221)	(27.150)
Fjármögnunarhreyfingar samtals	<u>(11.226)</u>	<u>(7.050)</u>
Aukning handbærs fjár	8.491	6.400
Handbært fé í ársbyrjun	<u>4.553</u>	
Handbært fé í árslok	<u>13.044</u>	

3 Efnahagur ríkissjóðs

Í þessum kafla er vikið að endurskoðun efnahags A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 1998. Fyrst er fjallað um handbært fé, skammtímakröfur og skammtímaskuldir. Því næst er fjallað um veitt og tekin lán bæði hjá endurlánnum og þau lán sem fjármálaráðuneytið hefur sjálft umsjón með og eru bókfærð beint hjá Ríkisbókhaldi. Fjallað er um afskriftir krafna annarra en skattkrafna og afskriftareikning ríkissjóðs. Í tengslum við tekin lán er einnig fjallað um erlend lán ríkissjóðs í umsjón Seðlabanka Íslands.

Handbært fé

Handbært fé ríkissjóðs og ríkisstofnana í A-hluta nam alls 13,0 ma.kr. í árslok 1998, en var 4,6 ma.kr. árið á undan. Ríkisendurskoðun gerði sjóðstalningu hjá ríkisféhirði í ársbyrjun 1999. Mestur hluti handbærs fjár ríkissjóðs er á bankareikningum hjá Seðlabanka Íslands.

Óinnleystir tékkar

Óinnleystir tékkar að fjárhæð 3 m.kr voru tekjufærðir. Um er að ræða tékka sem gefnir voru út á árinu 1994. Stærsti hluti fjárhæðarinnar eru óinnleystir tékkar vegna greiðslu barnabóta og endurgreiðslu á sköttum.

Til undantekninga heyrir að tékkar eldri en 4ra ára berist ríkisféhirði til innlausnar. Gerist það eru þeir hins vegar greiddir.

Skammtímakröfur

Athugun Ríkisendurskoðunar á skammtímakröfum og skammtímaskuldum í efnahagi ríkissjóðs beindist að eftirtöldum þáttum:

- Skoðaðar voru athugasemdir Ríkisendurskoðunar vegna ársins 1997 og hvernig brugðist var við þeim.
- Leitað var ytri staðfestinga með samanburði við ársreikninga og leitað skýringa á breytingum milli ára.
- Færslur gerðar eftir áramótin voru raktar eftir því sem tilefni gafst til.
- Eignakaup ríkissjóðs á uppboðum voru skoðuð sérstaklega

Tafla 9. Skammtímakröfur ríkissjóðs

Í m. kr.	1998	1997	Mism.	%
Kröfur A-hluta stofnana	3.254	2.656	598	22,5
Kröfur endurlána	337	248	89	35,9
Sveitarfélög	242	421	(179)	(42,5)
Aðrar skammtímakröfur	1.139	1.797	(658)	(36,6)
Samtals	4.972	5.122	(150)	(2,9)
Óinnh. ríkistekjur og greiðslufr. í tolli	34.769	29.419	5.350	18,2
Alls	39.741	34.541	5.200	15,1

Skammtímakröfur, að frátöldum óinnheimtum ríkissjóðstekjum og innheimtufé, námu tæplega 4,9 ma.kr. í árlök 1998 og lækkuðu um 150 m.kr. frá árinu á undan. Í þessari fjárhæð eru ekki næsta árs afborganir af veittum lánum.

Útistandandi kröfur A-hluta stofnana hækkuðu um tæpar 600 m.kr. eða 22,5% frá árinu á undan sem skýrist af því að með tilkomu fjárreiðulaga ríkisins fjölgaði stofnunum í A-hluta ríkissjóðs. Lækkun krafna á sveitarfélög skýrist af yfirtöku ríkissjóðs á skuldum Vatnsleysustrandarhrepps vegna álvers á

Keillisnesi sem færirst nú til gjalda hjá ríkissjóði. Óinnheimtar ríkistekjur hækkuðu um 5,3 ma.kr. eða 18,2%.

Yfirferð viðskiptareikninga sýndi nokkra óuppgerða liði. Má þar nefna uppgjör við Reykjavíkurborg vegna kostnaðarþátttöku og nam skuld borgarinnar vegna þessa 73 m.kr. í árslok 1998. Á móti kemur að ríkissjóður hefur ekki greitt skammtímaskuld við borgina að fjárhæð 32 m.kr.

Skammtímaskuldir

Tafla 10. Skammtímaskuldir ríkissjóðs

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Krafa á ríkistekjur og innheimtufé	1.221	1.787	(566)	(31,7)
Ógreidd gjöld	5.153	3.259	1.894	58,1
Aðrar skammtímaskuldir	6.645	6.495	150	2,3
Samtals	13.019	11.541	1.478	12,8
Hlutfjárloforð	0	13.800	(13.800)	-
Áfallnir, ógjaldfallnir vextir	4.965	5.170	(205)	(4,0)
Tekin stutt lán	15.580	12.693	2.887	22,7
Næsta árs afborganir langtímaskulda	24.489	17.777	6.712	37,8
Alls	45.034	49.440	(4.406)	(8,9)

Skammtímaskuldir ríkissjóðs námu 45,0 ma.kr. í árslok 1998 sem er 4,4 ma.kr. lækkun frá 1997. Megin skýringin er sú að skuldfærsla hlutfjárloforða að fjárhæð um 13,8 ma.kr. var gerð upp með hlutfjárvaðingu ríkisbankanna á árinu 1998. Tekin stutt lán, sem að mestu eru ríkisvíxlar, hækkuðu um 2,9 ma.kr. Áfallnir skammtíma vextir eru vextir sem falla í gjalddaga á næstu 12 mánuðum. Fjallað er nánar um ríkisvíxla og áfallna vexti í kafla um tekin lán ríkissjóðs. Næsta árs afborganir langtímaskulda hækkuðu um 6,7 ma.kr.

Aðrir liðir, en þeir sem taldir hafa verið upp hér að framan, hækkuðu um 1,5 ma.kr. eða 12,8%. Meginskýringin er fjölgun

stofnana í A-hluta ríkissjóðs vegna breyttra skilgreininga í fjárreiðulögum.

Athugun Ríkisendurskoðunar á skammtímaskuldum sýndi að full þörf er á að farið sé yfir og gengið frá skuld við Lánasjóð íslenskra námsmanna, en þar er um að ræða ógreitt framlag vegna 1998 að fjárhæð 46 m.kr. Huga þarf að viðskiptareikningi við Tryggingastofnun ríkisins, en staða hans hefur verið óbreytt frá 1993. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf einnig að leiðrétta skuldastöðu hjá Sjúkrahúsi Reykjavíkur að fjárhæð 313 m.kr. frá árinu 1995 sem er tilkomin vegna færslu ársreiknings spítalans í ríkisreikning.

Veitt lán

Stærsti hluti veittra lána ríkissjóðs er færður í bókhald endurlána ríkissjóðs hjá Lánasýslu ríkisins, en einnig er stór hluti þeirra hjá fjármálaráðuneyti. Auk þess eru nokkrar lánveitingar hjá A-hluta stofnunum. Ríkisendurskoðun skoðaði lánveitingar endurlána. Farið var yfir allar nýjar lánveitingar og þær bornar saman við heimildir fjárlaga og heimildarbréf fjármálaráðuneytisins. Ekki eru gerðar athugasemdir við lánveitingarnar. Þá voru niðurstöður úr lánakerfi endurlána bornar saman við fjárhagsbókhald.

Varðandi veitt lán hjá fjármálaráðuneyti voru sundurliðanir á lánalistum bornar saman við fjárhagsbókhald sem og einstaka færslur. Einnig var farið yfir nýjar lánveitingar. Veitt lán í A-hluta stofnunum með sjálfstæðan efnahag voru endurskoðuð í tengslum við endurskoðun á viðkomandi stofnunum.

Tafla 11. Veitt lán ríkissjóðs, heildaryfirlit

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Staða í ársbyrjun	65.278	63.661	1.617	2,5

Ný lán á árinu	7.810	9.012	(1.202)	(13,3)
Afborganir	(10.209)	(8.841)	(1.367)	15,5
Endurmat ársins	1.859	1.446	414	28,6
Staða í árslok	64.739	65.278	(540)	(0,8)

Staða veittra lána ríkissjóðs breyttist mjög lítið árið 1998 eða innan við 1%. Ný lán numu 7,8 ma.kr. sem er nokkur lækkun frá árinu á undan, en þá námu nýjar lánveitingar um 9 ma.kr. Afborganir lána á árinu 1998 voru rúmlega 15% hærrí en árið á undan eða 1,4 ma.kr. Hafa ber í huga að framangreindar fjárhæðir og stöðutölur eru sýndar hér „nettó“ þ.e. eftir að fjárhæðir á afskriftareikningi hafa verið dregnar frá. Veitt lán eru ýmist bókuð hjá endurlánnum ríkissjóðs, Ríkisbókhaldi eða hjá nokkrum A-hluta stofnunum sem eru með aðskilinn efnahag.

Veitt lán hjá endurlánnum ríkissjóðs

Veitt innlend lán eru í umsjá Lánasýslu ríkisins. Taflan hér að neðan sýnir stöðu lánanna og helstu breytingar á þeim 1998 og 1997.

Tafla 12. Staða veittra lána ríkissjóðs hjá endurlánnum

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Staða í ársbyrjun	39.239	38.772	466	1,2
Ný lán á árinu	4.368	6.102	(1.734)	(28,4)
Afborganir	(7.795)	(6.564)	(1.231)	18,7
Endurmat ársins	264	929	(665)	(71,5)
Staða í árslok	36.076	39.239	(3.163)	(8,1)

Alls voru veitt níu ný lán á árinu 1998 að fjárhæð 4,4 ma.kr. Í töflunni að ofan kemur fram að staða lánanna lækkaði frá árinu á undan um rúma 3 ma.kr.

Tafla 13. Vaxtatekjur veittra endurlána og lántökukostnaður

Í m. kr.	1998	1997	Mism.	%
Vaxtatekjur af veittum lánnum	2.370	2.433	(63)	(3)
Lántökutekjur vegna veittra lána	36	41	(5)	(11)

Ofangreind tafla sýnir að vaxtatekjur af veittum endurlánnum námu alls tæplega 2,4 ma.kr. á árinu 1998 sem er lækkun um 63 m.kr. frá árinu 1997 eða um tæp 3%.

Veitt lán önnur en hjá endurlánnum ríkissjóðs

Tafla 14. Veitt löng lán ríkissjóðs, án endurlána

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Staða í ársbyrjun	25.901	24.726	1.175	4,8
Ný lán á árinu	3.295	2.827	467	16,5
Afborganir	(2.237)	(2.167)	(70)	3,2
Endurmat ársins	324	515	(191)	(37,1)
Staða í árslok	27.283	25.901	1.381	5,3

Taflan að ofan sýnir stöðu lánveitinga ríkissjóðs sem bókfærðar eru hjá Ríkisbókhaldi án milligöngu Lánasýslu ríkisins. Þess skal getið að lánveitingar A-hluta stofnana með aðskilinn efnahag eru ekki meðtaldar hér. Staða lána í árslok hækkaði um 1,4 ma.kr. frá árinu á undan.

Ný lán námu 3,3 ma.kr., en þar af voru lán til Byggingarsjóðs ríkisins 2,8 ma.kr. eða um 85% af heildinni. Nýtt lán var veitt til Landsvirkjunar vegna undirbúnings Fljótsdalsvirkjunar að fjárhæð 264 m.kr. Lánveitingar til starfsmanna vegna sölu á hlutabréfum ríkissjóðs í Fjárfestingabanka atvinnulífsins hf.

námu alls 154 m.kr. og vegna sölu á Íslenska járnblendifélaginu hf. 20 m.kr.

Afstemming lánakerfis og fjárhagsbókhalds

Ríkisbókhald sér um að stemma af lánareikninga milli lánakerfis og fjárhagsbókhalds. Afstemmingin miðað við árslok 1998 sýnir mismun að fjárhæð 191 m.kr. Megin skýringin eru fiskeldislán sem ekki eru bókfærð hjá Ríkisbókhaldi heldur eru í umsjá Byggðastofnunar. Aðrir mismunir eru smávægilegir að mati Ríkisendurskoðunar og hafa verið skýrðir.

Afskriftir lána hjá ríkissjóði

Afskriftareikningur er mótreikningur sem myndaður er vegna þeirrar áhættu sem talin er vera fólgin í skuldabréfum sem ríkissjóður hefur fært til eignar. Afskriftareikningurinn byggist á mati og sýnir líkleg útlánatöp. Reikningurinn sýnir ekki áætluð töp vegna skattkrafna en um slík töp er fjallað á öðrum stað í skýrslunni. Í árslok 1998 voru 350 m.kr. á afskriftareikningi.

Tafla 15. Skipting afskriftareiknings ríkissjóðs 1998 og 1997

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Fiskeldislán hjá Byggðastofnun	129	114	15	13
Hlutafjárdeild Þróunarsjóðs sjávarútív.	175	175	0	0
Endurlán ríkissjóðs	2	40	(37)	(94)
Önnur veitt lán ríkissjóðs	44	24	20	83
Samtals	350	353	(3)	(1)

Afskriftareikningur fiskeldislána hjá Byggðastofnun er tilkominn vegna sérstakra fiskeldislána á vegum landbúnaðarráðuneytisins. Lánin eru í umsjá

Byggðastofnunar¹. Í upphafi ársins 1998 var staða afskrifta-reiknings lánanna 114 m.kr. Á árinu 1998 voru 15 m.kr. lagðar til viðbótar í afskriftasjóð vegna þessara lána.

Afskriftareikningur hlutafjárdeildar Þróunarsjóðs sjávarútvegsins er tilkominn vegna hlutdeildarskírteina í eigu ríkissjóðs. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að afskriftareikningurinn sé endurmetinn reglulega þegar niðurstöður ársreiknings hlutafjárdeildar liggja fyrir. Samkvæmt síðasta ársreikningi var hrein eign hlutafjárdeildar einungis um 14,5% af endurmetnu virði hlutdeildarskírteina í árslok 1998.

Afskriftareikningur endurlána hefur lækkað verulega á undanförunum árum. Í árslok 1997 voru 40 m.kr. á reikningnum. Á árinu 1998 var eitt lán að fjárhæð 36 m.kr. afskrifað beinni afskrift skv. heimild í fjárlögum um yfirtöku skuldarinnar. Auk þess námu aðrir leiðréttingarliðir 2 m.kr. Staðan á afskriftareikningi endurlána nam því 2 m.kr.

Afskriftareikningur vegna annarra veittra lána

Á afskriftareikningi vegna annarra veittra lána voru 44 m.kr. í árslok 1998. Árið 1997 nam samsvarandi fjárhæð 24 m. kr. Afskriftareikningurinn hækkaði á árinu 1998 um 20 m.kr. Hækkunin skýrist af 2 kröfum sem féllu til á síðasta áratug, en eru nú fyrst teknar með í óbeinum afskriftum. Í öðru tilfallinu tapaði ríkissjóður máli í undirrétti á árinu 1998 vegna ábyrgðar sveitarfélags og er sú krafa færð niður um 90% eða 12 m.kr. Í hinu málinu er um að ræða veðkröfu sem talin var trygg, en tapaðist að hluta þegar eignin var seld og er hún færð niður um 30% eða 8 m.kr.

Hafa ber í huga að beinar afskriftir eru ekki færðar á afskrifta-reikninginn heldur eru þær færðar til gjalda í rekstri. Áætluð

¹ Nánari umfjöllun um þessi lán kom fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Endurskoðun ríkisreiknings 1994*, bls. 63-68.

töp vegna samningsvaxta eru ekki færð á afskriftareikninginn heldur færð beint til lækkunar samningsvaxta.

Í árslok 1998 voru 15 lán færð niður með óbeinni afskrift. Taflan að neðan sýnir afskriftir höfuðstóls ásamt vöxtum. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið æskilegt að sýna einnig afskrift samningsvaxta á afskriftareikningnum sjálfum.

Tafla 16. Afskriftir á veittum lánum í efnahagi ríkissjóðs

Í þús. kr.	Höfuðstóll	Vextir	Samtals
Staða óbeinna afskrifta 1.1. 1998	24.000	2.000	26.000
Staða óbeinna afskrifta 31.12. 1998	44.000	9.000	53.000

Beinar afskriftir veittra lána

Sérstakur starfshópur hefur metið beinar afskriftir veittra lána ríkissjóðs. Alls voru afskrifaðar beint kröfur að fjárhæð 2,5 m.kr. árið 1998. Upphaflegur höfuðstóll þessara krafna var 3 m.kr. Um er að ræða kröfur á hendur 3 einstaklingum og er í öllum tilfellum um að ræða lán vegna skuldbreytinga á opinberum gjöldum sem veitt voru á árinu 1994. Til tryggingar útgefnum skuldabréfum vegna þessara skuldbreytinga voru veð í íbúðarhúsi og fiskverkunarhúsnæði. Tæp hálf milljón króna kom í hlut ríkissjóðs við uppboðsmeðferð þessara eigna.

Afskriftir á veittum lánum ríkissjóðs hafa farið stöðugt lækkandi á síðustu árum, eins og sjá má í neðangreindri töflu.

Tafla 17. Afskrifuð veitt lán ríkissjóðs árin 1995 til 1998

Fjárhæðir í þús.kr.	1998	1997	1996	1995
Afskriftir	2.487	18.211	44.217	82.367
Fjöldi skuldara	3	5	7	16

Á árinu 1995 námu beinar afskriftir 82 m.kr., en árið 1998 voru þær einungis 2,5 m.kr., eins og áður segir. Skuldurum sem afskrifað er hjá hefur einnig fækkað mikið, eða úr 16 árið 1995 í 3 á árinu 1998.

Tekin lán

Spariskírteini

Spariskírteini ríkissjóðs eru í umsjón Lánasýslu ríkisins og færð í bókhald endurlána. Auk þess fer Seðlabanki Íslands með nokkra þætti varðandi spariskírteinin, m.a. er bankinn innlausnaraðili. Innri endurskoðun bankans endurskoðar þann þátt sem snýr að Seðlabankanum. Ríkisendurskoðun hefur með höndum fjárhagsendurskoðun hjá endurlánum ríkissjóðs. Við endurskoðunina voru gerðar kannanir á bókhaldsgögnum, uppgjörum, og m.a. útreikningi á stöðu sparis-kírteina og útreikningi vaxtagjalda.

Tafla 18. Staða spariskírteina skv. bókhaldi endurlána ríkissjóðs

Í m. kr.	1998	1997	Mism.	%
Staða spariskírteina án vaxta	78.183	84.971	(6.788)	(8,0)
Frá dregst: Afföll	(13.753)	(16.234)	2.481	(15,3)
Við bætist: Gengisauki	394	234	159	68,0
Við bætast: Áfallnir vextir	20.053	17.173	2.880	16,8
Heildarstaða spariskírteina	84.876	86.143	(1.267)	(1,5)

Spariskírteinasuld ríkissjóðs án vaxta lækkaði um 6,8 ma.kr. frá árinu á undan eða um 8%. Áfallnir vextir hækkuðu um 2,9 ma.kr. sem stafar m.a. af sölu eldri spariskírteinaflokka með áföllnum vöxtum. Loks má nefna að heildarskuldastaða ríkissjóðs í spariskírteinum lækkaði um 1,3 ma.kr. eða um 1,5%.

Innlausn spariskírteina nam um 16,9 ma.kr. árið 1998 en yfir 2/3 hluta þeirrar fjárhæðar var innlausn fyrir lokagjaldþaga. Af sérstökum flokkum sem komu til innlausnar á lokagjaldþaga á árinu 1998 má nefna flokk I D 5 ár frá 1993. Til samanburðar má geta þess að innlausn árið 1997 nam um 15,5 ma.kr.

Ef litið er á heildarstöðu útistandandi spariskírteina ríkissjóðs s.l. fimm ár á verðlagi hvers árs, sést að spariskírteinaskuld ríkissjóðs óx um 18,5% á árunum frá 1994 til 1998, en lækkaði frá 1997 um 1,5%. Mesti vöxturinn var á milli 1997 og 1996 eða um 12,4%.

Tafla 19. Staða spariskírteina ríkissjóðs: Þróun 1994–1998

Í m.kr.	1998	1997	1996	1995	1994
Staða í árslok	84.876	86.143	76.644	77.072	71.621

Ríkisbréf og ríkisvixlar

Tafla 20. Staða ríkisbréfa og ríkisvixla í bókhaldi endurlána ríkissjóðs

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
<u>Ríkisbréf:</u>				
Staða nafnverðs	19.600	13.280	6.320	47,6
Frá dregst: Afföll	(3.754)	(2.023)	(1.732)	85,6
Heildarstaða	15.846	11.258	4.588	40,8
<u>Ríkisvixlar:</u>				
Staða nafnverðs	15.209	12.296	2.913	23,7
Frá dregst: Afföll	(349)	(150)	(199)	132,8
Heildarstaða	14.860	12.146	2.714	22,3

Taflan að ofan sýnir stöðu ríkisbréfa og ríkisvixla í árslok 1998 og 1997 til samanburðar bæði á nafnverði og þegar tekið hefur verið tillit til affalla. Skuldastaðan í ríkisbréfum jókst um 4,6 ma.kr. milli ára og staðan í ríkisvixlum hækkaði um 2,7 ma.kr. á sama tíma. Samanlögð skuldastaða ríkissjóðs í

ríkisbréfum og ríkisvixlum jókst um rúma 7 ma. kr. frá árslokum 1997 til ársloka 1998.

Tekin innlend lán án endurlána

Auk tekinnna lána í gegnum endurlánareikning ríkissjóðs eru til staðar lán sem eru í umsjón fjármálaráðuneytisins. Lánin eru ekki markaðsverðbréf heldur var stærsti hluti þeirra tekinn hjá bönkum og lánastofnunum. Skuldir ríkissjóðs við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins námu tæplega 1,9 ma.kr. í árslok. Skuldinar eru að mestu tilkomnar vegna uppgjörs lífeyrisskuldbindinga í tengslum við breytingu á Póst- og síma-málastofnuninni í hlutafélag.

Tafla 21. Tekin innlend lán, án endurlána

Í m. kr.	1998	1997	Mism.	%
Staða í ársbyrjun	5.840	6.974	(1.135)	(16,3)
Ný lán á árinu	133	(2)	135	-
Afborganir	(886)	(1.252)	366	(29,2)
Endurmat ársins	99	120	(21)	(17,5)
Staða í árslok	5.185	5.840	(655)	(11,2)

Tekin erlend lán í umsjá Seðlabanka Íslands

Um verkefni Seðlabanka Íslands við erlendar lántökur ríkissjóðs gildir samningur 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 1998 var í höndum Ríkisendurskoðunar. Endurskoðunardeild Seðlabankans fer með innri endurskoðun

tekinna erlendra lána ríkissjóðs eins og lög og reglur mæla fyrir um.

Í vinnu Ríkisendurskoðunar var farið yfir afstemmingu banka-reiknings og stöðu lána. Úrtak fylgiskjala var skoðað og farið yfir gengi og vexti. Tekið var úrtak 10 lána og færslur bornar saman við skilmála lánanna. Engar athugasemdir voru gerðar við ofangreinda liði.

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

Fjármagnskostnaður og staða erlendra lána

Vaxtagjöld erlendra lána voru um 7,3 ma.kr. á árinu 1998 sem eru 507 m.kr. lægri gjöld en árið á undan eða 6,5%. Fjármagnskostnaður sem hlutfall af meðalstöðu lána lækkaði lítillega á árinu 1998.

Lántökukostnaður vegna nýrra lána var enginn þar sem engin löng erlend lán voru tekin á árinu 1998. Kostnaður vegna lánshæfismats nam tæpum 18 m.kr.

Tafla 22. Fjármagnsgjöld erlendra lána 1998 og 1997

Í m. kr.	1998	1997	Mism.	%
Vaxtagjöld	7.308	7.815	(507)	(6,5)
Gengismunur	2	4	(2)	(50,0)
Lántökukostnaður	27	44	(17)	(38,6)
Fjármagnsgjöld samtals	7.337	7.864	(527)	(6,7)
Sem hlutfall af stöðu lána	6,01%	6,07%		

Staða erlendra lána ríkissjóðs að meðtöldum áföllnum vöxtum, gengisauka og afföllum nam 120 ma.kr. í árslok 1998. Árið á undan var sambærileg fjárhæð um 130 ma.kr. Þannig lækkuðu erlendar skuldir ríkissjóðs um tæplega 10 ma.kr. á árinu 1998. Áfallnir vextir lækkuðu um 242 m.kr. á árinu eða

um 7,1%. Erlend vaxtagjöld ríkissjóðs hafa farið lækkandi á síðustu árum hvort sem miðað er við krónutölu eða hlutfall af meðalstöðu.

Tafla 23. Staða erlendra lána með áföllnum fjármagnskostnaði

Í m. kr.	1998	1997	Mism.	%
Staða tekinna erlendra lána	117.400	126.725	(9.325)	(7,4)
Gengisauki af lánum	69	94	(25)	(26,6)
Afföll af lánum	(158)	(199)	41	(20,6)
Áfallnir ógreiddir vextir	3.148	3.390	(242)	(7,1)
Samtals	120.460	130.010	(9.550)	(7,3)

Erlend langtímafjármögnun

Erlendar langtímaskuldir ríkissjóðs lækkuðu úr 229 ma.kr. í 222 ma.kr eða um 6,7 ma.kr. á árinu 1998. Lækkunin er um 2,9%. Hlutfall erlendar lánsfjármögnunar ríkissjóðs til langs tíma lækkaði úr 55% í 53% og erlendar skuldir ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu lækkuðu úr tæplega 24% árið 1997 í 20% árið 1998.

Tafla 24. Langtímafjármögnun ríkissjóðs 1997–1998

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Innlend fjármögnun	104.896	102.244	2.652	2,6
Erlend fjármögnun	117.318	126.628	(9.310)	(7,4)
Tekin löng lán samtals	222.214	228.872	(6.658)	(2,9)

Gengismunur erlendra lána

Á árinu 1998 nam gengistap af erlendum lánum ríkissjóðs rúmlega 1 ma.kr. samanborið við 934 m.kr. árið á undan. Gengistapið sem hlutfall af meðalstöðu erlendra skulda var 0,9% árið 1998, en 0,7% árið 1997. Hins vegar má geta þess til samanburðar að áætlað er að raungengi krónunnar hafi hækkað um rúmlega 1,5% árið 1998 og um 0,9% árið 1997, en hækkun raungengis íslensku krónunnar hefur tilhneigingu til að hafa jákvæð áhrif á gengishagnað af erlendum lánum².

Í töflunni hér að neðan kemur fram sundurliðun á gengishagnaði og gengistapi eftir myntum árin 1998 og 1997. Á árinu 1998 varð samanlagt gengistap um 2,5 ma.kr. af lánum í þýskum mörkum og japönskum jenum, en 1,2 ma.kr. gengishagnaður varð af lánum í Bandaríkjadollurum og rúmlega 0,5 ma.kr. gengishagnaður vegna lána í breskum pundum. Af lánum í svissneskum frönskum varð hins vegar 201 m.kr. gengistap. Segja má að neðangreind tafla endurspegli að nokkru leyti helstu gengisbreytingar erlendra mynta frá árslokum 1997 til ársloka 1998.

Tafla 25. Gengismunur erlendra lána ríkissjóðs

Í m.kr.	1998		1997	
	Gengis- munur	Hlutf. af meðalstöðu	Gengis- munur	Hlutf. af meðalstöðu
Bandaríkjadollar	1.196	3,3%	(3.415)	(8,1%)
Þýsk mörk	(1.156)	(3,0%)	2.577	6,6%
Japanskt jen	(1.316)	(9,8%)	334	2,4%

² Skv. *Hagtölum mánaðarins* í júlí 1999. Vísitala raungengis er miðuð við hlutfallslegt verðlag. Þessu yfirliti er ekki ætlað að gefa heildarmynd af lánskjörum eftir myntum þar sem vextir og önnur ákvæði lánanna eru ekki tekin með í þessari umfjöllun.

Bresk pund	552	3,6%	(739)	(4,9%)
Svissneskir frankar	(201)	(1,6%)	4	-
Aðrar myntir	(117)	(1,8%)	305	4,4%
Gengistap	(1.042)	(0,9%)	(934)	(0,7%)

Hlutafjáreign

Hlutafjáreign ríkissjóðs í fyrirtækjum sem ríkissjóður á meirihluta í nam 23,7 ma.kr. í árslok 1998, en samsvarandi eign nam 27,1 ma.kr. árið á undan. Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu hlutafjáreignar ríkissjóðs í E-hluta bæði árin³.

Tafla 26. Meirihlutaeign ríkissjóðs í hlutafélögum

Í þús. kr.	1998	1997
Póstur og sími hf.	-	8.506.819
Íslandspóstur hf.	1.465.853	-
Landssími Íslands hf.	7.148.826	-
Landsbanki Íslands hf.	5.569.736	5.500.000
Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf.	3.554.219	6.800.000
Búnaðarbanki Íslands hf.	3.544.377	3.500.000
Áburðarverksmiðjan hf.	1.012.679	1.000.000
Íslenskir aðalverktakar hf.	742.278	1.144.000
Sementsverksmiðjan hf.	455.706	450.000
Skráningarstofan hf.	70.521	16.763
Kísliðjan hf.	63.345	62.552
Stofnfiskur hf.	44.558	44.000
Flugkerfi hf.	-	20.500
Orkustofnun erlendis hf.	-	8.000
Skallagrímur hf.	-	2.832
Annað	2.066	2.065
Samtals	23.674.164	27.057.531

Í töflunni kemur fram að hlutafjáreign ríkissjóðs í Pósti og síma hf., að fjárhæð 8,5 ma.kr. í árslok 1997, skiptist á tvö fyrirtæki á árinu 1998; Landssíma Íslands hf. með 7,1 ma.kr. og Íslandspóst hf. með 1,5 ma.kr. Lækkun hlutafjáreignar í Fjárfestingabanka atvinnulífsins hf. skýrist af sölu 49% hluta hans á almennum markaði. Lækkun hlutafjár í Íslenskum aðalverktökum á árinu 1998 skýrist af því að félagið

³ E-hluti ríkissjóðs er samkvæmt fjárreiðulögum hlutafélög og sameignarfélög sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkissjóðs.

endurgreiddi hlutafé til ríkissjóðs að fjárhæð 416 m.kr. Hlutafjáreignin í heild var endurmetin miðað við hækkun vísitölu um 1,27% frá fyrra ári.

Minnihlutaeign ríkissjóðs í hluta- og sameignarfélögum

Auk þeirra félaga sem tilgreind eru í töflu 26 á ríkissjóður minnihluta í nokkrum hlutafélögum eins og fram kemur í eftirfarandi töflu. Má þar nefna Íslenska járnblendifélagið hf., en á árinu 1998 seldi ríkissjóður 26,5% hlut í félaginu á almennum markaði. Bókfærð eign ríkissjóðs í félaginu nam um 175 m.kr. í árslok 1998. Einnig má nefna 128 m.kr. eignahlut í Steinullarverksmiðjunni. Loks skal þess getið að eignir stofnana í A-hluta, með sjálfstæðan efnahag, í hluta- og sameignarfélögum koma ekki fram í töflunni hér að neðan. Þessar eignir námu alls um 177 m.kr. í árslok 1998, en 141 m.kr. árið á undan.

Tafla 27. Minnihlutaeign ríkissjóðs í hluta- og sameignarfélögum

Í þús. kr.	1998	1997
Íslenska járnblendifélagið hf.	175.210	543.950
Steinullarverksmiðjan hf.	127.794	63.897
Skýrr hf.	-	44.213
Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar	-	180.000
Hitaveita Suðurnesja	1.057.818	-
Annað	51.720	25.349
Samtals	1.412.541	857.409

Ríkisendurskoðun taldi hlutabréf ríkissjóðs í vörslu ríkisféhirðis í ársbyrjun 1999. Talningin sýndi að nokkuð vantaði á að ríkisféhirðir sé með öll bréf hjá sér.

Eignarhlutur ríkissjóðs í ríkisfyrirtækjum og stofnunum

Fyrir gildistöku fjárreiðulaga var töluvert misræmi í færslum og meðferð efnislegra fjármuna í efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs. Eignfærsla ríkisfyrirtækja og hlutabréfa var ómarkviss. Innlend stofnframlög miðuðust við upphaflegt fjárframlag og stóðu síðan óbreytt. Hér verður fjallað um sjónarmið ríkisreikningsnefndar og þær viðmiðanir og reglur sem settar voru fram um málið. Þá er fjallað um endurmatið sjálft, upphafs færslurnar á árinu 1998 og reglur sem lúta að því í framtíðinni.

Sjónarmið ríkisreikningsnefndar

Í álitni ríkisreikningsnefndar sem var grundvöllur að fjárreiðulögum voru settar fram meginreglur og markmið í sambandi við meðferð efnislegra fjármuna:

- **Samræmi í færslum** án tillits til rekstrarforma ríkisfyrirtækja
- Forðast að **skammtímasveiflur** í afkomu ríkisfyrirtækja hafi áhrif á rekstrarafkomu ríkissjóð
- Að **þapaðir eignarhlutir** og ofmat eigna sé gjaldfært í rekstrarreikningi

Til að vinna að þessum markmiðum og uppfæra eignaliði í efnahagsreikningi var komið á fót starfshópi og reglur voru mótaðar. Annars vegar var um að ræða uppfærslu í ársbyrjun 1998 og hins vegar vinnureglur um uppfærslu í framtíðinni.

Samræmi í eignfærslu milli eignaforma

Eins og áður var nefnt skorti á að samræmis væri gætt varðandi eignfærslu eignarluta í ríkisfyrirtækjum fyrir gildistöku fjárreiðulaga. Má þar nefna að framlög til ríkisfyrirtækja, sem voru þá flokkuð í B-hluta, voru gjaldfærð í rekstrarreikningi. Eignfærsla í fyrirtækjum, sem flokkuð voru utan B-hluta, var venjulega miðuð við upphaflegt stofnframlag án nokkurrar uppfærslu. Eignarhluti ríkissjóðs í Landsvirkjun var t.d. ekki færður í efnahagsreikningi.

Til að tryggja að bókhaldsmeðferð ráðist ekki af því hvort um er að ræða eign í hlutafélagi, ríkisstofnun eða ríkisfyrirtæki sem ekki er hlutafélag, var ákveðið að færa í efnahagsreikning endurmetna eign í öllum ríkisfyrirtækjum. Langtímafjárfesting í hlutabréfum er færð á framreiknuðu kostnaðarverði samkvæmt almennti reikningsskilavenju hér á landi. Ný framlög ríkissjóðs til þessara fyrirtækja færast ekki til gjalda heldur til eignar nema um sé að ræða framlög sem

hafa það hlutverk að greiða niður verð á vöru eða þjónustu til almennings.

Komið í veg fyrir skammtímasveiflur

Til að koma í veg fyrir að skammtímasveiflur í afkomu ríkisfyrirtækja hafi áhrif á rekstrarafkomu ríkissjóðs, var ákveðið að flokka ríkisfyrirtæki saman í eignasöfn. Ákveðið var að aukið eigið fé ríkisfyrirtækja færist ekki til eignar og tekna í ríkisreikningi. Einungis er hægt að mynda tekjur af eignarhluta í rekstrarreikningi með arðgreiðslu eða söluhagnaði.

Gjaldfærsla tapaðra eignahluta eða niðurfærsla ofmats

Ákveðið var að í lok hvers árs skyldi fara fram endurmat og könnun á raunverulegri eign ríkissjóðs í hverju félagi fyrir sig. Komi í ljós að bókfærð eign sé ofmetin eða varanlega töpuð, á að færa að fullu niður verðmæti slíkrar eignar innan viðeigandi eignasafns og til gjalda í rekstrarreikningi ríkissjóðs.

Framkvæmd endurmats

Upphafsfærslur v/eignarhluta ríkissjóðs í sameignar- og hlutafélögum

Mynduð voru tvö eignasöfn í efnahagsreikningi ríkissjóðs fyrir eignarhluta í sameignar- og hlutafélögum. Meginreglan var sú að eignfæra skyldi framreiknað kostnaðarverð en að hlutafjáreign ætti engu að síður ekki að vera skráð á lægra verði en nafnverði.

Hlutafjáreign og eign í sameignarfélögum í ársbyrjun var uppfærð með vísitölu. Við endurmatið var eignarhluti ríkissjóðs í Landsvirkjun færður upp í fyrsta skipti og var hann bókfærður á um 12,3 ma.kr. í árslok 1998. Þá var eignarhluti í Hitaveitu Hjaltadals sömuleiðis færður að fjárhæð 14 m.kr.

Upphafsfærslur v/eignarhluta ríkissjóðs í öðrum fyrirtækjum og stofnunum

Við mat eigna í fyrirtækjum og stofnunum í B, C- og D-hluta ríkissjóðs voru þrjú eignasöfn mynduð. Meginreglan var sú að eign ríkissjóðs var metin sem 80% af eigin fé. Þá mæltu reglurnar svo fyrir um að ef úttekt hefði farið fram á virði fyrirtækis eða stofnunar þá skyldi matið miðast við þá fjárhæð. Hækkun lífeyrisskuldbindinga var áætluð þar sem við átti og hrein eign lækkuð samsvarandi. Stofnframlög innan ársins 1998 voru eignfærð án endurmats. Í matinu var ákveðið að færslur skyldu taka mið af stöðunni í árslok 1997.

Uppfært virði átta B-hluta ríkisfyrirtækja nam 3,6 ma.kr. í árslok 1998 og virði níu lánastofnana í C-hluta nam 8,8 ma.kr. Í D-hluta nam uppfært virði eignahluta ríkissjóðs 13,7 ma.kr. sem nær eingöngu er eign í Seðlabanka Íslands. Alls nam því bókfært virði þessara stofnana 26,2 ma.kr. í árslok 1998.

Endurmat eignarhluta ríkissjóðs í framangreindum stofnunum, sjóðum og fyrirtækjum í B-, C- og D-hluta auk endurmats eignarhluta í Landsvirkjun og Hitaveitu Hjaltadals í E-hluta nam hins vegar alls 36 ma.kr. og var það fært í ársbyrjun 1998.

Færslur og mat í framtíðinni

Matsreglur kveða einnig á um hvernig fara skuli með endurmat í framtíðinni. Eins og áður sagði er gert ráð fyrir að endurmat fari fram árlega. Reglurnar eru svipaðar því sem gert var í sambandi við upphafsfærslur. Framlög ríkissjóðs til stofnana í eigu ríkisins eiga að eignfærast að fullu nema að um niðurgreiðslu á vöru eða þjónustu sé að ræða. Stofnfé skal endurmetið samkvæmt almennum verðlagsbreytingum. Við matið ber einnig að taka tillit til rekstrarafkomu og eiginfjárstöðu. Ef markaðsvirði eignarhlutar er lægra en bókfært verð og það talið vera varanlegt ber að lækka bókfært virði til samræmis með gjaldfærslu í rekstrarreikningi ríkissjóðs.

Reglurnar um áframhaldandi færslur og mat hlutabréfaeignar og eignar í sameignarfélögum eru hliðstæðar. Stofnfé og hlutafé á að meta samkvæmt breytingum á verðlagi. Ef útgáfa jöfnunarhlutabréfa leiðir til þess að nafnverð hlutabréfa verður hærrí en endurmetna verðið skal þó jafnan miða við það.

Endurmat á húsnæðislánasjóðum

Í framangreindu mati á lánastofnunum í C-hluta ríkissjóðs kemur fram að eign ríkissjóðs í Byggingarsjóði ríkisins og Byggingarsjóði verkamanna er ekki metin. Ástæðan er sú að ekki var litið á eigið fé þessara sjóða sem varanlega eign heldur var talið að sú eign væri aðeins tímabundin þar sem hlutverk sjóðanna sé félagslegt og þeim sé því ekki ætlað að ávaxta sig, en ríkissjóður leggur þessum lánastofnunum til fé sem ætlað er til að mæta rekstrarkostnaði og jafna vaxtamun inn- og útlána.

Þann 1. janúar 1999 tóku gildi lög nr. 44/1998 um húsnæðismál. Við gildistöku laganna voru Byggingarsjóður ríkisins og Byggingarsjóður verkamanna sameinaðir og lagðir niður. Hins vegar verður Húsbréfadeild starfrækt á vegum Íbúðalánasjóðs. Í greinargerð með lagafrumvarpinu kemur fram í athugasemdum með 10. gr.:

„Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Íbúðalánasjóður verði fjárhagslega sjálfstæð stofnun og að ekki þurfi í framtíðinni bein fjárframlög úr ríkissjóði til þess að standa undir starfsemi hans. Við það er miðað að Íbúðalánasjóður standi undir þeim verkefnum sem honum eru falin með vöxtum af lánastarfsemi sinni, ávöxtun eigna sinna og með sölu húsnæðisbréfa. Tímabundið er þó gert ráð fyrir sérstökum fjárframlögum af fjárlögum, eins og fram kemur í ákvæði VIII til bráðabirgða.“

Af framangreindum athugasemdum er ljóst að það eigið fé sem Íbúðarlánasjóður yfirtekur frá eldri byggingarsjóðum ber

að verðmeta og afvaxta. Sérstök nefnd var skipuð á vegum félagsmálaráðherra til að leggja mat á raunverulegt eigið fé sjóðanna, m.a. með núvirðingu miðað við 1. janúar 1999, en nefndin hafði ekki lokið störfum í október þegar þetta er skrifað.

Ríkisendurskoðun bendir á að í efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs miðað við árslok 1998 vantar virðismat á Íbúðalánasjóði og byggist það á því að mat lá ekki fyrir við gerð ríkisreiknings.

4 Ríkissjóðstekjur

Ný fjárreiðulög

Yfirlit

Með lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins breyttist framsetning ríkissjóðstekna mikið og þær eru nú skilgreindar og flokkaðar með öðrum hætti en áður. Skv. 9. grein eru ríkissjóðstekjur nú flokkaðar með eftirfarandi hætti:

1. *Skattar og gjöld sem ríkið leggur á og innheimtir á grundvelli laga án þess að á móti komi beint framlag eða þjónusta í réttu hlutfalli við greiðslu*

Flestir skattar falla að þessari skilgreiningu, t.d. tekjuskattur, virðisaukaskattur og eignarskattar. Í sumum tilvikum getur þó leikið vafi á. Reglan er sú að sé kostnaðurinn við þjónustuna álíka mikill eða minni en gjaldið er ekki um skatt að ræða. Sé gjaldið hins vegar til muna hærra en kostnaður við veitta þjónustu ber að líta á það sem skatt.

2. *Aðrar rekstrartekjur, þ.e. lögbundnar tekjur fyrir veitta þjónustu eða starfsemi á vegum ríkisins, auk tekna af eignum, viðurlögum og sektum.*

Hér er um að ræða greiðslur fyrir þjónustu sem ríkið eitt veitir og er lögbundin. Hér undir falla ýmis leyfisgjöld, gjald fyrir útgáfu vegabréfa, afnotagjöld Ríkisútvarpsins o.s.frv. Til að slíkar greiðslur teljist til rekstrartekna mega

þær ekki vera hærri en kostnaðurinn við þjónustuna og einnig er áskilið að greiðandinn njóti hennar. Það er einnig skilyrt að þessar greiðslur séu lögbundnar eins og skattar eða tengdar skyldubundinni þjónustu.

3. Tekjur af sölu eigna, sbr. þó 35. gr.

Hér er um að ræða tekjur af sölu fasteigna, jarða, stærri véla og tækja o.s.frv. Í 35. gr. er ríkisstofnunum í A-hluta heimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að selja lausafé sem hún hefur notað við starfsemi sína. Fjármálaráðherra getur heimilað stofnuninni að verja andvirðinu t.d. til endurnýjunar á búnaði. Ef slík heimild er ekki fyrir hendi rennur andvirðið í ríkissjóð.

4. Fjármagnstilfærslur, þ.e. tekjur frá öðrum en opinberum aðilum sem eingöngu eru ætlaðar til að fjármagna fjárfestingar.

Til þessa flokks teljast tekjur frá öðrum en opinberum aðilum, innlendum eða erlendum, og eru eingöngu ætlaðar til að fjármagna fjárfestingar, m.a. byggingu sjúkrahúsa, skóla og menningarstofnana.

5. Fjárframlög, þ.e. óafturkræf framlög frá öðrum

Undir þennan flokk falla tekjur af ýmsu tagi, Má þar nefna rekstrarframlög frá innlendum sem erlendum aðilum og framlög frá fjölþjóðastofnunum. Allir þessir liðir eiga það sammerkt að vera óendurkræfir.

Þessi breyting á flokkun ríkissjóðstekna þýðir að ýmsar tekjur, sem áður töldust sértekjur stofnana, eru nú flokkaðar sem ríkissjóðstekjur.

Önnur veigamikil breyting er meðferð skattafsláttu. Í 10. gr. laganna er gerð grein fyrir hvernig skuli fara með skattafslætti:

„Skattafslættir, sem ekki eru útborganlegir, skulu dregnir frá tekjum skv. 1. tölul. 9. gr. Þeir skulu þó sýndir sérstaklega í tekjuyfirliti ríkissjóðs. Útborganlega skattafslætti og bætur skal færa til gjalda.“

Í þessari grein er í fyrsta lagi ákvarðað að skattafslættir sem ekki eru útborganlegir skuli dregnir frá tekjum. Dæmi um liði af þessu tagi eru persónuafsláttur og sjómannaafsláttur. Í öðru lagi er kveðið á um að útborganlega skattafslætti og bætur skuli færa til gjalda. Dæmi um liði af þessu tagi eru barnabætur og vaxtabætur. Ýmis markatilvik geta hér komið upp. Má í því sambandi nefna að vafi getur leikið á því hvort réttara sé að færa endurgreiðslur virðisaukaskatts og niðurfellingu vörugjalda til frádráttar tekjum eða sem útgjöld í rekstrarreikningi.

Í 11. grein eru settar fram tvöenskona reglur um hvernig fara skal með innheimtu á tekjum fyrir aðra en ríkissjóð í reikningskilum ríkisins. Í því tillit skal greint á milli hvort um er að ræða innheimtu á tekjum fyrir sveitarfélög eða aðra. Reglan um sveitarfélög hljóðar þannig:

„Af sameiginlegum tekjustofni opinberra aðila sem ríkissjóður innheimtir og skiptist í föstum hlutföllum skal aðeins telja þann hluta meðal ríkistekna sem ríkissjóður hefur til eigin ráðstöfunar. Sé hins vegar sveitarfélögum ætluð föst fjárhæð af hinum sameiginlega tekjustofni skal færa tekjurnar að fullu hjá ríkissjóði og sýna ráðstöfun þeirra á gjaldahlið rekstrarreiknings.“

Dæmi um tekjur sem falla undir fyrri málsliðinn er staðgreiðsla opinberra gjalda, en þar eiga sveitarfélögin fastákvæðið hlutfall af tekjustofninum. Sé hins vegar fyrirfram ákveðið að hve háa fjárhæð sveitarfélög eigi að bera úr bítum af hinum sameiginlega tekjustofni ber að líta á það sem ígildi fjárveitingar af hálfu ríkisins. Dæmi um slíkan tekjustofn er framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem ákvarðast sem hlutfall af skatttekjum ríkissjóðs.

Regla 11. gr. fyrir aðra aðila hljóðar hinsvegar þannig:

„Sérgreindir tekjustofnar sveitarfélaga, sem ríkissjóður annast innheimtu á, teljast ekki með tekjum ríkissjóðs. Lögbundnir tekjustofnar sem ríkissjóður innheimtir, annarra en sveitarfélaga, skulu teljast meðal ríkistekna og ráðstöfun þeirra koma fram á gjaldahlið A-hluta ríkisreiknings.“

Sem dæmi um lögbundna tekjustofna sem ríkissjóður innheimtir fyrir aðra eru sóknar- og kirkjugarðsgjöld, en þau voru áður dregin frá tekjuskatti.

Í 12. grein er fjallað um sértekjur. Breytt er skilgreiningu á því hvað skuli teljast sem sértekjur hjá stofnunum í A-hluta.

„Tekjur ríkisstofnana af sölu vöru og þjónustu sem seld er á markaðslegum forsendum skulu færast til lækkunar á gjöldum en jafnframt sýndar sérstaklega í reikningum þeirra.“

Með sértekjum stofnana er átt við tekjur af sölu á vörum eða markaðstengdri þjónustu til einstaklinga eða lögaðila sem þeir nýta að jafnaði að eigin vali og ekki er skylt að lögum að greiða fyrir. Sértekjur eru tengdar eða háðar starfsemi viðkomandi stofnunar og þannig er samhengi á milli útgjalda hennar og sértekna hennar.

Að lokum má nefna að nú eru afskriftir ríkissjóðstekna í fyrsta skipti færðar á gjaldahlið ríkisreiknings, en þær voru áður nettófærðar teknamegin.

Áhrif á tekju- og gjaldahlið ríkisreiknings

Áhrif nýrra laga um fjárreiður ríkisins eru umtalsverð á niðurstöður ríkisreiknings fyrir árið 1998, bæði á tekna- og gjaldahlið. Vegna þessa er samanburður á milli ára erfiður. Tekjur ríkissjóðs skv. nýrri framsetningu eru 23,5 ma.kr. hærrí en skv. eldri framsetningu. Þessi fjárhæð skiptist þannig að af teknaahlið og yfir á gjaldahlið fara 14,2 ma.kr., tekjur stofnana sem koma úr B-hluta nema 1,0 ma.kr., tekjur stofnana sem

koma nýjar inn nema 0,6 ma.kr. og tekjur, sem áður töldust sértekjur A-hluta stofnana, nema 2,5 ma.kr. Þá nema tekjur, sem áður töldust sértekjur B-hluta stofnana, 5,1 ma.kr.

Tafla 28. Áhrif á tekjuhlíð ríkisreiknings

Í m.kr.	Fjárhæð
Stofnanir úr B-hluta	1.023
Nýjar stofnanir	641
Tekjur A-hluta stofnana	2.511
Tekjur B-hluta stofnana	5.094
	<u>9.269</u>
Sóknar- og kirkjugarðsgjöld	1.466
Afskriftir	4.776
Barnabætur	4.167
Vaxtabætur	3.822
	<u>14.231</u>
	<u>23.500</u>

Þróun tekna og samanburður við fyrra ár

Heildarsamanburður

Heildartekjur ríkissjóðs á árinu 1998 námu 180,8 ma.kr. sem er 36 ma.kr. hærrí fjárhæð en niðurstaða ríkisreiknings fyrir árið 1997 sýnir. Ef áhrif breyttra reikningsskilaaðferða eru yfirfærð á árið 1997 nema tekjur þess árs 168,3 ma.kr. og jukust þær um 12,6 ma.kr. eða 7,5% á árinu 1998.

Tafla 29. Heildarsamanburður tekna

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
I - Skatttekjur				
Skattar á tekjur og hagnað	42.744	36.835	5.909	16,0
Tryggingagjöld	16.088	14.398	1.690	11,7
Eignarskattar	7.788	8.052	(264)	(3,3)
Virðisaukaskattur	59.282	50.825	8.457	16,6
Vörugjöld og ýmis gjöld af innflutningi	25.517	23.192	2.325	10,0
Rekstrarhagnaður ÁTVR, hluti	2.908	2.427	481	19,8
Bifreiðaskattar	5.775	5.059	716	14,2
Aðrir skattar	1.118	1.173	(55)	(4,7)
	<u>161.220</u>	<u>141.961</u>	<u>19.259</u>	<u>13,6</u>

II - Aðrar rekstrartekjur

Arðgreiðslur	2.406	3.257	(851)	(26,1)
Dráttarvextir af ríkissjóðstekjum	3.834	3.528	306	8,7
Dráttarvextir af langfímalánum	3.880	3.765	115	3,1
Neyslu- og leyfisgjöld fyrir þjónustu	4.277	3.547	730	20,6
Sektir	517	468	49	10,5
Aðrar rekstrartekjur	667	447	220	49,2
	<u>15.581</u>	<u>15.012</u>	<u>569</u>	<u>3,8</u>
III - Sala eigna				
Sala fasteigna	232	536	(304)	(56,7)
Söluhagnaður hlutabréfa	2.144	86	2.058	-
Önnur sala	95	9	86	-
	<u>2.471</u>	<u>631</u>	<u>1.840</u>	<u>291,6</u>
IV - Fjár.tilf. frá innl. aðilum, öðrum en opinb.				
Endurgreitt v/virkjanaranns. Landsvirkjunar	340	0	340	-
	<u>340</u>	<u>0</u>	<u>340</u>	<u>-</u>
V - Fjárm.tilf frá innl. opinberum aðilum				
Hluti sveitarfélaga í innheimtukostn.	172	148	24	16,2
Sveitarfélög, viðb.framlag v/lífeyrisskuldb.	323	391	(68)	(17,4)
Framlag Happraættis H.Í. til Háskólans	487	325	162	49,8
Hluti Seðlabanka í rekstri Vísindasjóðs	145	140	5	3,6
Aðrar fjármagnstílfærslur	108	111	(3)	(2,7)
	<u>1.235</u>	<u>1.115</u>	<u>120</u>	<u>10,8</u>
Samtals	180.847	158.719	22.128	13,9
VI - Breytingar á rekstrarformi fyrirtækja	0	9.547	(9.547)	(100,0)
Ríkissjóðstekjur alls	<u>180.847</u>	<u>168.266</u>	<u>12.581</u>	<u>7,5</u>

Við samanburð á einstökum tekjuliðum á milli ára eru fjárhæðir ársins 1997 gerðar samanburðarhæfar við fjárhæðir ársins 1998 eftir því sem unnt er.

Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga

Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga námu alls 32,3 ma.kr. á árinu 1998. Sambærileg tala fyrir árið 1997 er 28,4 ma.kr. og nemur aukningin 3,9 ma.kr. eða 13,6%

Tafla 30. Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Staðgreiðsla	66.122	57.217	8.905	15,6
Hluti sveitarfélaga í staðgreiðslu	(34.915)	(30.639)	(4.276)	14,0
	<u>31.207</u>	<u>26.578</u>	<u>4.629</u>	<u>17,4</u>

Sérstakur tekjuskattur	615	466	149	32,0
Tekjuskattur	480	1.390	(910)	(65,5)
	1.095	1.856	(761)	(41,0)
Samtals	32.302	28.434	3.868	13,6

Álagður tekjuskattur á árinu 1998 vegna tekna á árinu 1997 nam 33,4 ma.kr. og lækkaði um 2,7 ma.kr. á milli ára eða um 7,5%. Álagt útsvar nam 33,1 ma.kr. og hækkaði um 9,7 ma.kr. eða um 41,2%. Ástæður þessa má m.a. rekja til skattalækkana í tengslum við kjarasamninga á árinu 1997 og flutnings á tekjum til sveitarfélaga í tengslum við flutning grunnskólans frá ríki til sveitafélaga. Frá 1. janúar lækkaði tekjuskatthlutfallið um 2,7% og útsvar hækkaði að sama skapi. Þá lækkaði tekjuskattur í staðgreiðslu um 1,1% þann 1. maí 1997, en við álagninguna gilti lækkunin frá 1. janúar 1997.

Samkvæmt upplýsingum úr staðgreiðslukerfi ríkisskattstjóra námu launagreiðslur 310,3 ma.kr. á árinu 1998 og jukust þær um 13,7% á milli ára. Tekjuskattur lækkaði um 0,8 ma.kr. á milli ára og má rekja þá lækkun fyrst og fremst til þess að skattafsláttur til greiðslu útsvars hækkaði um 1,2 ma.kr. eða um 33,3%.

Skattar á tekjur og hagnað lögaðila

Tekjuskattur lögaðila jókst um 1,4 ma.kr. á milli ára, eða um 23,5%. Af þeirri fjárhæð nemur tekjuskattur Íslenska álfélagsins hf. (ÍSAL) 228 m.kr.

Tafla 31. Skattar á tekjur og hagnað lögaðila

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Tekjuskattur, lögaðilar	6.813	5.681	1.132	19,9
Tekjuskattur ÍSAL (umframgjald)	342	114	228	200,0
	7.155	5.795	1.360	23,5

Álagður tekjuskattur lögaðila var tæpum 24% hærrí árið 1998 en hann var 1997. Á móti vegur að skattbreytingar urðu

tæplega tvöfalt hærrí 1998 en árið á undan og námu 678 m.kr. til lækkunar.

Greiðslur frá ÍSAL eru tvenns konar. Annars vegar er um að ræða lágmarksframleiðslugjald, sem á árinu 1998 nam \$10 á hvert tonn af útfluttu áli, og hins vegar 33% tekjuskattur á hagnað ársins. Lágmarksframleiðslugjaldið er fært meðal vörugjalda og nam það rúmum 45 m.kr. á árinu 1998 samanborið við 63,2 m.kr. á árinu 1997. Ástæða þessa er fyrst og fremst sú að framleiðslugjaldið var \$20 á hvert tonn lengst af árinu 1997. Frá og með ársbyrjun 1998 tók gildi nýtt samkomulag um hlutdeild Hafnarfjarðarbær í álgjaldi sem nú verður \$6 á hvert tonn.

Tryggingagjöld

Tekjur af tryggingagjöldum námu alls 16,1 ma.kr. og jukust um 1,7 ma.kr. á milli ára eða um 11,8%.

Tafla 32. Tryggingagjöld

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Tryggingagjald	12.361	10.844	1.517	14,0
Atvinnutryggingagjald	3.461	3.180	281	8,8
Ábyrgðargjald vegna launa	127	196	(69)	(35,2)
Slysatryggingagj útgerðamanna v/sjómanna	140	141	(1)	(0,7)
Eldri tryggingagjöld	0	26	(26)	(100,0)
	16.089	14.387	1.702	11,8

Nokkrar breytingar urðu á tryggingagjaldi og atvinnutryggingagjald á árinu 1998. Frá 1. janúar lækkaði hærra gjaldstig úr 4,9% í 4,64% og lægra gjaldstigið hækkaði úr 2,5% í 3,04%. Þessi breyting hefur lítil sem engin áhrif á tekjur ríkissjóðs þar sem hlutfall tryggingagjalds í staðgreiðslu af heildarlaunum er óbreytt á milli ára. Atvinnutryggingagjald lækkaði úr 1,3% í 1,15% og reiknast af sama stofni og tryggingagjald

Sérstakt tryggingagjald, sem nemur 0,65% af launum og aflahlut sjómanna, er lagt á útgerðarfyrirtæki ef þau taka tryggingu hjá Tryggingastofnun ríkisins. Ábyrgðargjald vegna Ábyrgðasjóðs launa lækkaði úr 0,08% á árinu 1997 í 0,04% á árinu 1998.

Tafla 33. Ráðstöfun tryggingagjalds

Í m.kr.	Hlutfall (%)	Tekjur
Lífeyris- og slysatryggingar		12.147
Vinnueftirlit ríkisins	0,06	179
Staðlaráð	0,01	21
Icepro	0,00	3
Atvinnuleysistryggingar	1,15	3.472

ENDURSKOÐUN RÍKISREIKNINGS 1998

Slysatr. útg.m. v/sjóm.launa *)	0,65	140
Ábyrgðarsjóður launa	0,04	<u>127</u>
		<u>16.089</u>

*) Hlutfallið reiknast af launum vegna sjómennsku

Fjármagnstekjuskattur

Tekjur af fjármagnstekjuskatti námu tæpum 2,8 ma.kr. á árinu 1988 samanborið við 2,1 ma.kr. á fyrra ári og nemur aukningin 30,6%

Tafla 34. Fjármagnstekjuskattur

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Fjármagnstekjuskattur, einstaklingar	467	0	467	-
Fjármagnstekjuskattur, lögaðilar	64	0	64	-
	531	0	531	-
Staðgreiddur fjármagnstekjuskattur	2.221	2.107	114	5,4
	2.752	2.107	645	30,6

Álagður skattur á fjármagnstekjur einstaklinga og lögaðila á árinu 1998 vegna ársins 1997 nam alls um 1.500 m.kr. Heildarfjárhæð afdreginnar staðgreiðslu skv. skattframtölum nam 992 m.kr. Þannig var ógreiddur fjármagnstekjuskattur rúmar 500 m.kr. Innheimtur fjármagnstekjuskattur í staðgreiðslu á árinu 1997 nam rúmum 2 ma.kr. og er því afdregin staðgreiðsla skv. framtölum því einungis um helmingur þeirrar fjárhæðar. Þetta á sér þær skýringar m.a. að óskattskyld félög gera skattyfirvöldum aðeins grein fyrir þeim fjármagnstekjum sem ekki hefur verið dregin staðgreiðsla af. Þá er líklegt að upplýsingar um afdregna staðgreiðslu hafi ekki verið færðar á skattframtöl, sérstaklega framtöl lögaðila.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1997 var sérstaklega fjallað um fjármagnstekjuskatt. Þar var fjallað um erfiðleika skattyfirvalda við að staðreyna skil á fjármagnstekjuskatti og þar segir orðrétt: „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.“ Þá kom einnig fram sú skoðun Ríkisendurskoðunar að leggja þyrfti langtum ríkari upplýsingaskyldu á hina skilaskyldu aðila ef tryggja ætti viðunandi eftirlit á álagningu og innheimtu fjármagnstekjuskatts.

Eignarskattar

Tekjur af eignarsköttum námu 7,8 ma.kr. á árinu 1998 og lækkuðu um 269 m.kr. frá fyrra ári eða um 3,3%. Lækkunin kemur fyrst og fremst fram í lækkuðum eignarskatti lögaðila.

Tafla 35. Eignarskattar

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Eignarskattar einstaklinga	1.936	1.714	222	13,0
Eignarskattar lögaðila	1.862	2.268	(406)	(17,9)
Skattar á hreina eign	3.798	3.982	(184)	(4,6)
Erfðarfjárskattur	523	479	44	9,2
Skipulagsgjald	100	93	7	7,5
Umsýslugjald til Fasteignamats ríkisins	48	46	2	4,4
Próunarsjóðsgjald	675	788	(113)	(14,3)
Stimpilgjald	2.644	2.665	(25)	(0,9)
Skattar á aðrar eignir	3.990	4.075	(85)	(2,1)
	7.788	8.057	(269)	(3,3)

Umsýslugjald til Fasteignamats ríkisins, sem kemur nýtt inn á tekjuhliðina, nemur 0,0025% af brunabótamati húseigna og er ætlað til að standa straum af kostnaði stofnunarinnar við að uppfæra og halda skrá yfir brunabótamat húseigna.

Próunarsjóðsgjald er einnig nýtt á tekjuhliðinni, en það er lagt á skv. lögum nr. 92/1994 um Próunarsjóð sjávarútvegsins. Það er annars vegar lagt á skip og nemur gjaldið 750 kr. af hverju brúttótonni, þó ekki hærra en 285 þús. kr. á skip. Hins vegar er gjaldið lagt á aflamark og nemur það 1.000 kr. fyrir hverja þorskígildislest miðað við verðmætastuðla vegna einstakra tegundum sem sjávarútvegsráðuneytið ákveður.

Virðisaukaskattur

Tekjur af virðisaukaskatti námu alls 59,3 ma.kr. og hafa aukist um 9,3 ma.kr. frá árinu 1997 eða um 18,4%. Virðisaukaskattur sem lagður er á við innflutning jókst um 20,7%, en virðisaukaskattur vegna viðskipta innanlands jókst um 13,6%

Tafla 36. Virðisaukaskattur

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Virðisaukaskattur af innfluttum vörum	40.765	33.751	7.014	20,8
Virðisaukaskattur skv. skýrslum	21.867	20.014	1.853	9,3
Virðisaukaskattur, skýrslur	62.632	53.765	8.867	16,5
Skattskyld starfsemi opinberra aðila	(1.214)	(1.176)	(38)	3,2
Bygging og viðhald íbúðarhúsnæðis	(686)	(619)	(67)	10,8
Vörur til manneldis o.fl.	(546)	(446)	(100)	22,4
Skattskyld starfsemi A-hluta stofnana	(306)	(230)	(76)	33,0
Erlend fyrirtæki	(156)	(96)	(60)	62,5
Erlendir ferðamenn	(142)	(110)	(32)	29,1
Hitun húsa og laugavatns	(125)	(128)	3	(2,3)
Aðrar endurgreiðslur	(175)	(136)	(39)	28,7
Endurgreiddur virðisaukaskattur	(3.350)	(2.941)	(409)	13,9
Virðisaukaskattur, samtals	59.282	50.824	8.458	16,6

Aukningu tekna af virðisaukaskatti má fyrst og fremst rekja til aukningar í innflutningi, en verðmæti innflutnings jókst um 22,9% á milli árána 1997 og 1998. Á meðan tekjur af virðisaukaskatti vegna veltu innanlands jókst um 9,3% hækkaði neysluverðsvísitalan um 1,7%. Þetta þýðir mikla magnaukningu í veltu á innlendum markaði.

Endurgreiðslur jukust um 13,9% á milli ára. Hlutfallslega er aukningin mest vegna endurgreiðslna til erlendra fyrirtækja og vegna skattskyldrar starfsemi A-hluta stofnana. Um þriðjungur endurgreiðslna er vegna starfsemi opinberra aðila, en skv. reglugerð nr. 248/1990, með síðari breytingum, skal endurgreiða virðisaukaskatt vegna kaupa á m.a. sorphreinsun, ræstingu, sjómokstri og þjónustu háskóla-

menntaðra sérfræðinga. Endurgreiðslur til A-hluta stofnana voru nær eingöngu vegna kaupa á slíkri sérfræðipjónustu.

Vörugjöld og ýmis gjöld af innflutningi

Tekjur af vörugjöldum námu alls 28,4 ma.kr. á árinu 1998 sem er 2,8 ma.kr. hærrí fjárhæð en árið áður og nemur aukningin 11,0%. Inn í þennan tekjulið koma nú í fyrsta sinn tekjur eins og skilagjald á einnota umbúðir, sérstakt vörugjald skv. hafnalögum, búnaðargjald og önnur gjöld af landbúnaði.

Tafla 37. Vörugjöld og ýmis gjöld af innflutningi

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Vörugjald af innfluttum vörum	2.930	2.541	389	15,3
Vörugjald af ökutækjum o.fl.	4.970	3.892	1.078	27,7
Vörugjald af eldsneyti	6.692	6.696	(4)	(0,1)
Áfengisgjald	5.033	4.528	505	11,2
Hluti af hagnaði ÁTVR	2.908	2.427	481	19,8
Aðflutningsgjöld	2.329	2.230	99	4,4
Flutningsjöfnunargjald á olíuvörur	558	562	(4)	(0,7)
Skilagjald á einnota umbúðir	412	373	39	10,5
Önnur vörugjöld	2.593	2370	223	9,4
	28.425	25.619	2.806	11,0

Um fjórðung af hækkun þessa tekjuliðs má rekja til vörugjalda af ökutækjum sem jukust um tæpan fjórðung á milli ára. Þetta endurspeglar þann mikla bifreiðainnflutning sem átti sér stað á árinu 1998 samanborið við árið 1997, en verðmæti innfluttra fólksbíla jókst um rúman þriðjung á milli ára.

Vörugjald af eldsneyti stóð í stað á milli ára. Almennt vörugjald af bensíni (97%) lækkar um 17,6% eða um 342 m.kr. Þetta skýrist af því að verðmæti innflutts bensíns lækkaði um 14,1% á milli ára. Sérstakt bensíngjald, sem er föst krónutala á hvern lítra af innfluttu bensíni, hækkaði hins vegar um 7,1% eða um 338 m.kr. Þannig hækkaði gjaldið af blýlausu bensíni úr 25,51 kr. á miðju ári 1996 í 27,53 kr. á miðju ári 1998 eða um tæp 8,0%. Sambærileg hækkun varð á gjaldi vegna annars bensíns.

Bifreiðaskattar

Tekjur ríkisins af bifreiðasköttum námu alls 5,8 ma.kr. sem er tæplega 0,6 ma.kr. hærrí fjárhæð en árið 1997 og nemur aukningin 11,3%

Tafla 38. Bifreiðaskattar

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Bifreiðagjald	2.261	2.030	231	11,4
Pungaskattur af díselbifr. skv. ökumælum	2.298	2.244	54	2,4
Pungaskattur, fast árgjald	1.243	943	300	31,8
Pungaskattur af erlendum ökutækjum	15	13	2	15,4
Egr.pungask, km-gjald v/sérleyfisaksturs	(41)	(41)	0	0,0
	5.776	5.189	587	11,3

Aukning tekna af þessum sköttum endurspeglar mikla aukningu í bifreiðainnflutningi sem átti sér stað á árinu 1998, en eins og áður hefur komið fram jókst verðmæti hans um þriðjung á milli ára.

Fyrir utan endurgreiðslur vegna sérleyfishafa voru endurgreiddar 42,9 m.kr. af þungaskatti vegna notkunar bifreiða við landbúnaðarstörf. Sambærileg fjárhæð fyrir árið 1997 var 37,4 m.kr.

Arðgreiðslur

Arðgreiðslur í ríkissjóð námu alls 2,4 ma.kr. sem er tæpum 0,9 ma.kr. lægri fjárhæð en árið 1997.

Tafla 39. Arðgreiðslur

Í m.kr.	1998	1997	Mism.
Hluti af hagnaði Seðlabanka Íslands	925	422	503
Landssími Íslands hf	595	860	(265)

Fríhöfn Keflavíkurflugvelli	400	590	(190)
Rafmagnsveitur ríkisins	157	157	0
Landsvirkjun	110	92	18
Íslenskir aðalverktakar hf	80	811	(731)
Einkaleyfisgjald Happraættis HÍ	75	69	6
Íslenska járnblendifélagið hf	0	200	(200)
Norræni fjárfestingabankinn, NIB	27	27	0
Aðrar arðgreiðslur	37	28	9
	<u>2.406</u>	<u>3.256</u>	<u>(850)</u>

Arðgreiðsla frá Seðlabanka er fyrir tvö ár. Annars vegar 531 m.kr. vegna 1998 og hins vegar 394 m.kr. vegna ársins 1997. Arðgreiðslur Landssíma Íslands, Íslenskra aðalverktaka og Norræna fjárfestingarbankans eru allar vegna ársins 1997. Nú eru í fyrsta sinn bókaðar arðgreiðslur vegna hlutabréfa sem einstakar A-hluta stofnanir eiga og nam sú fjárhæð tæpum 2 m.kr. Þá gerðu fjárlög ráð fyrir að Umsýslustofnun varnarmála greiddi 11,9 m.kr. í ríkissjóð, en einungis bárust 1,2 m.kr. frá þeirri stofnun. Þá átti Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli að greiða 470 m.kr. í ríkissjóð skv. fjárlögum. Á teknahlið fjárlaga er þessi fjárhæð 690 m.kr. þannig að ekki er innbyrðis samræmi í fjárlögum.

Sala eigna

Tekjur af sölu eigna námu alls 2,5 ma.kr. á árinu 1998 samanborið við 0,6 ma.kr. á árinu 1997. Seld voru hlutabréf fyrir 2,1 ma.kr., fasteignir fyrir 232 m.kr. og aðrar eignir fyrir 95 m.kr.

Hlutabréf

Tafla 40. Hlutabréf

Í m.kr.	Nafnver ð	Sölugengi	Söluverð	Hagnaður
Járnblendifélagið hf	374	2,7319	1.023	648
Fjárfestingabanki atvinnulífsins hf	3.332	1,4000	4.665	1.333
Skýrr hf. *)	44	3,3088	146	100
Steinullarverksmiðjan hf, jöfn.hlbr				63

 2.144

*) Meðalgengi

Fasteignir

Tekjur af sölu fasteigna námu alls 232 m.kr. skv. ríkisreikningi. Allar fasteignir voru seldar skv. heimild í fjárlögum. Þá seldi ríkissjóður 14 eignir, sem hann hafði eignast á uppboði, fyrir 80,8 m.kr. á árinu. Kaupverð þessara eigna nam 66,7 m.kr. og áfallinn kostnaður 8,2 m.kr. Ríkissjóður átti 10 slíkar eignir í árslok 1998.

Land og jarðeignir

Tekjur ríkissjóðs af sölu lands og jarðeigna námu alls 75,7 m.kr. á árinu 1998. Tæpur helmingur eignanna var seldur með heimild í 7. grein fjárlaga, en aðrar með heimild í 38. grein jarðalaga, en þar er gert ráð fyrir að ábúendur ríkisjarða og jarða í eigu opinberra stofnana og sjóða hafi rétt til að fá ábúðarjarðir sínar keyptar að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Önnur eignasala

Tekjur af annarri eignasölu námu 18,9 m.kr. og skiptist sú fjárhæð þannig að 7,4 m.kr. eru vegna námuréttinda, 1,6 m.kr. eru vegna sölu á veiðiréttindum, 2,2 m.kr. eru vegna sölu á greiðslumarki hjá Jarðasjóði og 7,7 m.kr. eru vegna sölu á tækjum.

Tekjur endurgreiddar af fjármálaráðuneyti

Endurgreiddar tekjur af fjármálaráðuneyti námu alls rúmum 1,0 ma.kr. á árinu 1998. Þessar endurgreiðslur eru dregnar frá tekjum, en ef tekið er mið af nýjum lögum um fjárreiður ríkisins

er ljóst að hluti þeirra á að fara gjaldamegin sem framlag eða styrkur. Á vegum ríkisreikningsnefndar starfar tekjuhópur sem vinnur að nánari útfærslu skilgreininga varðandi framlög og styrki og er þess að vænta að breytingar verði gerðar í ríkisreikningi fyrir árið 1999.

Tafla 41. Tekjur endurgreiddar af fjármálaráðuneyti

Í m.kr.	1998	1997	Mism.
Virðisaukaskattur	642	405	237
Tekjuskattur	170	49	121
Stimpilgjald	108	9	99
Þungaskattur	43	38	5
Aðflutnings- og vörugjöld	35	17	18
Skemmtanaskattur	0	30	(30)
Aðrar tekjur	4	1	3
	1.002	548	454

Neyslu- og leyfisgjöld fyrir þjónustu

Tekjur af þessum lið námu 4,3 ma.kr. á árinu 1998 samanborið við 3,5 ma.kr. á árinu 1997. Í samræmi við ný fjárreiðulög koma nú inn stórir teknaliðir sem áður voru sértekjur viðkomandi stofnana. Hér vegur þyngst afnotagjald Ríkisútvarpsins sem nemur 1,6 ma.kr., skólagjöld að fjárhæð 382 m.kr. og lendingargjöld að fjárhæð 475 m.kr.

Tafla 42. Neyslu- og leyfisgjöld

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Afnotagjöld RÚV	1.568	1.573	(5)	(0,3)
Lendingargjöld	475	378	97	25,7
Dómsmála og embættisgjöld	386	355	31	8,7
Ábyrgðargjald	228	159	70	44,0
Önnur neyslu- og leyfisgjöld	1.619	1.083	536	49,5
	4.277	3.547	729	20,6

Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur

Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur námu alls 8,3 ma.kr. á árinu 1998 samanborið við 7,7 ma.kr. á árinu 1997 og nemur aukningin 640 m.kr. eða 8,3%. Dráttarvextir og álag á ríkissjóðstekjur námu 3,8 ma.kr. og jukust um 8,7% frá fyrra ári. Aðrar fjármunartekjur jukust um 334 m.kr. eða um 7,9 % á milli ára

Tafla 43. Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur

Í m.kr.	1998	1997	Mism.	%
Þinggjöld	995	955	40	4,2
Staðgreiðsla o.fl.	543	517	26	5,0
Tryggingagjöld	186	175	11	6,3
Virðisaukaskattur	1.872	1.660	212	12,8
Bifreiðaskattar	107	92	15	16,3
Aðrir dráttarvextir	130	128	2	1,6
Drv. og álag af ríkissjóðstekjum	3.833	3.527	306	8,7
Vaxtatekjur af bankainnstæðum o.fl.	557	406	151	37,2
Vextir af langfímakröfum	3.880	3.707	173	4,7
Aðrar fjármunatekjur	110	100	10	10,0
Aðrar fjármunatekjur	4.547	4.213	334	7,9
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	8.380	7.740	640	8,3

Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan jukust vaxtatekjur af bankainnstæðum verulega milli ára. Þessa aukningu má fyrst og fremst rekja til vaxtajafnaðar hjá Seðlabanka Íslands, en tekjur vegna þessa jukust úr 167 m.kr. í 253 m.kr.

Erfðafjárskattur

Innheimtur erfðarfjárskattur nam alls 523 m.kr. á árinu 1998. Endurskoðaðar voru 1177 erfðarfjárskýrslur og gerðar athugasemdir við 153 skýrslur. Gerðar voru 40 athugasemdir vegna ofgreiðslna, alls að fjárhæð tæplega 800 þús. kr. Þá voru gerðar 56 athugasemdir vegna vangreiðslu, alls að fjárhæð 7,4 m.kr. og 57 athugasemdir voru gerðar vegna annarra atriða.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1994 og 1996 var skýrt frá ýmsum athugasemdum vegna

innheimtu erfðarfjárskatts. Margar þessara athugasemda eiga ennþá við. Flest þessara vandamála mætti leysa með lagaúrbótum og skýrum verklagsreglum. Því er eins og fyrr brýn nauðsyn á að endurskoða löggin um erfðarfjárskatt, nr. 83/1984 með síðari breytingum.

Eftirstöðvar

Samkvæmt ríkisreikningi námu eftirstöðvar ríkissjóðstekna 34,6 ma.kr. samanborið við 26,1 ma.kr. í ársbyrjun. Greiðslufrestur í tolli flokkast nú með eftirstöðvum, en hann nam 3,2 ma.kr. í árslok. Að stærstum hluta er um að ræða greiðslufrest á virðisaukaskatti, en hann nam rúmum 3,0 ma.kr. Greiðslufresturinn var áður flokkaður með skammtímaskuldum og er það álit Ríkisendurskoðunar að það sé réttara að flokka hann þar. Taflan hér á eftir hefur verið leiðrétt með tilliti til þessa.

Tafla 44. Eftirstöðvar

Í m.kr.	Eftirstöðvar		Mismunur	%
	í ársbyrjun	í árslok		
Skatttekjur				
Skattar á tekjur og hagnað	10.089	11.510	1.421	14,1
Tryggingagjöld	2.038	2.269	231	11,3
Eignarskattar	1.311	1.613	302	23,0
Virðisaukaskattur	7.274	8.446	1.172	16,1
Vörugjöld	377	1.121	744	197,4
Ýmis gjöld á viðsk. og þjón.	0	222	222	-
Neyslu og leyfisskattar	273	356	83	30,4
Aðrir skattar	23	228	205	891,3
	<u>21.385</u>	<u>25.765</u>	<u>4.380</u>	<u>20,5</u>
Aðrar rekstrartekjur				
Dráttarvextir af ríkissjóðst.	2.458	2.254	(204)	(8,3)
Ýmsar fjármunatekjur	2.076	2.126	50	2,4
Arðgreiðslur	71	531	460	647,9
Neyslu- og leyfisgjöld f. þjón.	0	508	508	-
Sektir	145	177	32	22,1
	<u>4.750</u>	<u>5.596</u>	<u>846</u>	<u>17,8</u>
Samtals eftirstöðvar	<u>26.135</u>	<u>31.361</u>	<u>5.226</u>	<u>20,0</u>

Eins og taflan sýnir hafa eftirstöðvar aukist um 5,2 ma.kr. eða um 20,0%. Um milljarð króna má rekja til nýrra tekjuliða, en þar af eru um 358 m.kr. vegna þróunarsjóðsgjalds og um 265 m.kr. vegna afnotagjalda Ríkisútvarpsins. Hækkun eftirstöðva arðgreiðslna skýrist af ógreiddum en tekjufærðum hluta af hagnaði Seðlabankans árið 1998.

Eftirstöðvar gjaldþrota aðila

Í árslok 1998 námu skuldir gjaldþrota aðila 14,3 ma.kr. og skuldir annarra ógjaldfærra aðila námu 4,2 ma.kr. Samtals námu þessar óinnheimtanlegu eftirstöðvar því 18,5 ma.kr. Samsvarandi tölur fyrir árið 1997 voru 14,9 og 3,7 ma.kr. eða samtals 18,6 ma.kr. Óinnheimtanlegar skattkröfur lækka því milli ára um 145 m.kr. Breyting milli aðila er þannig að

kröfur á gjaldþrota aðila lækka um 627 m.kr., en kröfur á aðra aukast um 482 m.kr.

Tafla 45. Eftirstöðvar vegna gjaldþrota aðila

M.kr.	1998	%	1997	%	Mism.
Virðisaukaskattur	9.830	53	9.238	50	592
Tekju- og eignaskattar einstaklinga	4.247	23	5.278	29	(1.031)
Tekju- og eignaskattar félög	2.557	14	2.062	11	495
Staðgreiðsla launagreiðenda	713	4	980	5	(267)
Tryggingagjöld	519	2	539	3	(20)
Aðrar kröfur	635	4	549	2	86
	18.501	100	18.646	100	145

Mesta breytingin milli ára er á skuldum ógjaldfærra aðila í tekju- og eignasköttum einstaklinga, sem lækka um 1,0 ma.kr. Þar af lækka skuldir gjaldþrota einstaklinga um 1,2 ma.kr., en á móti hækka skuldir annarra ógjaldfærra einstaklinga um 121 m.kr. Óinnheimtanlegar kröfur í virðisaukaskatti um 619 m.kr. og í tekju- og eignasköttum félaga aukast um 494 m.kr.

Afskriftareikningur ríkissjóðstekna, óbeinar afskriftir í árslok 1998

Eins og rakið var hér á undan námu skuldir ógjaldfærra aðila 18,5 ma.kr. í árslok 1998. Bókfært verðmæti þessara krafna í efnahag ríkissjóðs er endurmetið með óbeinni afskrift. Þannig eru kröfur færðar niður um þá fjárhæð sem talið er líklegt að tapist.

Á afskriftareikning ríkissjóðstekna voru 14,7 ma.kr. í árslok 1998 samanborið við 14,5 ma.kr. árið á undan. Hækkunin milli ára nemur rúmum 200 m.kr. eða 1,5%. Þó niðurstöðutölur breytist þannig tiltölulega lítið milli áranna áttu sér stað nokkrar breytingar innan einstakra tekjuliða eins og fram kemur í neðangreindri töflu.

Tafla 46. Afskriftareikningur

Í m.kr.	1998	1997	Breyting	%
Skatttekjur				
Skattar á tekjur og hagnað	2.979	3.158	(179)	(5,7)
Tryggingagjöld	219	245	(26)	(10,6)
Eignarskattar	900	881	19	2,2
Virðisaukaskattur	4.248	4.151	97	2,3
Neyslu og leyfisskattar	161	93	68	73,1
	<u>8.507</u>	<u>8.528</u>	<u>(21)</u>	<u>(0,2)</u>
Aðrar rekstrartekjur				
Vaxtatekjur	5.939	5.706	233	4,1
Sektir	109	138	(29)	(21,0)
Málskostnaður	185	145	40	27,6
	<u>6.233</u>	<u>5.989</u>	<u>244</u>	<u>4,1</u>
Afskriftareikningur í árslok	<u>14.740</u>	<u>14.517</u>	<u>223</u>	<u>1,5</u>

Skuldbreytingar og nauðasamningar opinberra gjalda

Samkvæmt 5. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1989 og 1. gr. laga nr. 64/1996, skal Ríkisendurskoðun gefa Alþingi skýrslu um alla samninga sem gerðir hafa verið um greiðslu skattkrafna. Hér er annars vegar um að ræða heimild til skuldbreytinga opinberra gjalda skv. 3. mgr. 111. gr. og hins vegar heimild til að taka þátt í nauðasamningum skv. 4. mgr. sömu greinar. Í mars 1999 sendi Ríkisendurskoðun Alþingi skýrslu þar sem gerð var grein fyrir samningum sem gengið var frá á árunum 1997 og 1998 skv. ofangreindum heimildum.

Skuldbreytingar opinberra gjalda síðustu árin

Á undanförunum árum hefur fjárhæð skuldbreytinga farið stöðugt lækkandi eins og sjá má á eftirfarandi töflu.

Tafla 47. Skuldbreytingar opinberra gjalda

Í þús. kr.	1998	1997	1996	1995	1994 Samtal
					S

Fjárhæð skuldbreytingar	0	4.521	9.595	16.392	48.017	78.526
Fjöldi skuldara	0	2	4	6	14	26
Útgefin skuldabréf	0	3	5	6	16	30

Árið 1994 námu skuldbreytingar opinberra gjalda alls 48 m.kr. hjá 14 skuldurum. Á árinu 1997 námu skuldbreytingar 4,5 m.kr. hjá 2 skuldurum. Á árinu 1998 voru síðan engar skuldbreytingar.

Afskriftir

Afskriftarnefnd fjallar um allar beiðnir innheimtumanna ríkissjóðs um beinar afskriftir á óinnheimtanlegum skattkröfum. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar frá fjármálaráðuneyti og Ríkisendurskoðun, en auk þess nýtur nefndin aðstoðar frá ríkisskattstjóra. Nefndin hefur tekið saman reglur um afskriftir sem innheimtumenn styðjast við varðandi undirbúning afskriftabeidna og eins tryggja reglurnar jafnræði meðal gjaldenda. Fjármálaráðuneyti hefur nú til meðferðar skýrslu nefndar um nýjar afskriftarreglur sem minnst var á í skýrslu um ríkisreikning 1997. Meðal helstu úrlausnarefna nefndarinnar var hvort mismunandi reglur skuli gilda um afskriftir eftir gjaldategundum, hvernig dregið verði úr gjaldþrotaskiptum á búum einstaklinga vegna skattkulda og hvort byggja megi afskriftir á árangurslausu fjárnámi.

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 innheimtukerfinu. 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 afskrifaðar 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 þrotabú og kröfur á aðila sem gert hefur verið hjá árangurslaust fjárnám.

Í ríkisreikningi skiptast afskriftir skattkrafna þannig að 4.757 m.kr. eru vegna afskrifta ríkissjóðstekna og 19 m.kr. eru vegna skammtímalána sem tengdust skattkröfum (greiðslufrestur í tolli). Samtals 4.776 m.kr. eru því færðar til gjalda á fjárlagalið *09-711 Afskriftir skattkrafna*. Afskriftir ríkissjóðstekna eingöngu jukust um 226 m.kr. eða 5,0%.

Tafla 48. Afskriftir ríkissjóðstekna

Í m.kr.	1998	1997	1996	1995	1994
Beinar afskriftir	4.575	4.536	3.550	4.412	3.791
Óbeinar afskriftir, breyting	181	(5)	265	1.480	2.677
Samtals	4.757	4.531	3.815	5.892	6.468
Hlutfall afskrifta af tekjum til innheimtu	2,30%	2,78%	2,45%	4,10%	4,48%
Staða afskr.reikn. 31.12	14.740	14.526	14.540	14.196	12.694
Breyting	214	(14)	344	1.502	2.638

Sömu aðferðir voru viðhafðar við mat á óinnheimtanlegum kröfum eins og undanfarin ár.

Í fjárhæðum hafa afskriftir skattkrafna ekki breyst mikið síðustu árin. Séu hins vegar afskriftir settar í hlutfall við tekjur sem eru til innheimtu á hverju ári kemur í ljós svo til stöðug lækkun afskrifta síðustu árin. Þetta hlutfall var 2,30% árið 1998 samanborið við 4,48% árið 1994.

Erfitt er að áætla nákvæmlega hve mikið kemur til afskrifta á hverju ári af skattkröfum en helst er að styðjast við afskriftir ársins á undan. Á síðustu 5 árum hafa afskrifaðar skattkröfur verið á bilinu 3,8 - 6,5 ma.kr. Síðustu tvö árin hafa afskriftir verið 4,5 og 4,8 ma.kr. Í árslok 1998 skuldaði sá gjaldþrota aðili, sem mest skuldaði, vel á annað hundrað milljónir og fjölmargir aðilar skulda tugi milljóna. Töluverðar sveiflur verða því óhjákvæmilega í afskriftum milli ára eftir því hvenær þessar kröfur koma til afskrifta.

Skipting afskrifta á tekjuliði

Skipting afskrifta milli einstakra tekjuliða í ríkisreikningi er eftirfarandi:

Tafla 49. Skipting afskrifta á tekjuliði

Í m.kr.	1998	%	1997	%	Breyting
Skatttekjur					
Skatta á tekjur og hagnað	930	19,5	1.319	29,1	(389)
Tryggingagjöld	62	1,3	57	1,3	5
Eignarskattar	77	1,6	(53)	(1,2)	130
Virðisaukaskattur	1.104	23,1	871	19,2	233
Neyslu og leyfisskattar	87	1,8	(3)	(0,1)	90
	<u>2.260</u>	<u>47,3</u>	<u>2.191</u>	<u>48,4</u>	<u>69</u>
Aðrar rekstrartekjur					
Vaxtatekjur	2.494	52,2	2.278	50,3	216
Sektir	3	0,1	62	1,4	(59)
	<u>2.497</u>	<u>52,3</u>	<u>2.340</u>	<u>51,6</u>	<u>157</u>
Samtals afskriftir	<u>4.757</u>	<u>100,0</u>	<u>4.531</u>	<u>100,0</u>	<u>226</u>

Afskriftir skattkrafna skiptast nokkurn veginn til helminga milli skatttekna og vaxtatekna. Á síðustu árum hefur hlutur dráttarvaxta af heildarafskriftum farið vaxandi og var hlutfallið rúm 52% af heildarafskriftum á síðasta ári.

Afskrifaðar kröfur í staðgreiðslu launagreiðenda

Afskrifaðar staðgreiðsluskuldir launagreiðenda námu 382 m.kr. árið 1998 samanborið við 495 m.kr. árið 1997 og lækkuðu um 113 m.kr. eða tæp 23%. Afskrift á skilaskyldri staðgreiðslu (staðgreiðsla sem launagreiðendur sannanlega drógu af launum) nam 88 m.kr. Afgangurinn 294 m.kr. er áætluð staðgreiðsla, álag og dráttarvextir.

Afskriftir í staðgreiðslu hafa lækkað stöðugt síðustu árin og á það einnig við um afskriftir á skilaskyldri staðgreiðslu. Á árinu 1998 fór Ríkisendurskoðun ítarlega yfir elstu effirstöðvar

staðgreiðslu frá árunum 1988 til 1990. Í ljós kom að hægt var að afskrifa velflestar kröfur frá þessum árum, þar sem staðfest var að engar greiðslur bærust frá þrotabúum skuldara við formleg skiptalok. Alls námu afskriftir frá þessum árum 38% allra afskrifta í staðgreiðslu á árinu 1998.

5 Endurskoðun A-hluta stofnana og fjárlagaliða

Inngangur

Ríkisendurskoðun sér ástæðu til þess að vekja sérstaka athygli á fjárreiðum og bókhaldsmálum hjá hluta þeirra stofnana sem voru endurskoðaðar vegna ársins 1998. Á það sérstaklega við um stofnanir þar sem innra effirlit er ótraust. Í því sem hér fer á eftir er vikið að þeim athugasemdum og ábendingum sem Ríkisendurskoðun sér ástæðu til að vekja athygli á.

Athugasemdir vegna einstakra stofnana og fjárlagaliða

02-210 Háskólinn á Akureyri

Innra effirlit Háskólans á Akureyri er veikt. Helstu atriði sem veikja innra effirlit eru að fjármálaumsýsla er ekki aðgreind frá störfum við færslu bókhalds. Þá er lotun tekna og gjalda ábótavant og notkun viðskiptareikninga ekki sem skyldi. Effirlit með útistandandi viðskiptakröfum og innheimta þeirra er ekki í lagi. Sjóðir eru ekki skráðir í bókhald skólans og sjóðbækur ekki færðar. Bankareikningar sem notaðir eru vegna innheimtu á skólagjöldum eru ekki heldur færðir í bókhaldið auk þess sem nokkuð skorti á að innheimt skólagjöld séu

stemmd af við nemendaskráningu. Brýnt er að lagfæra þá vankanta sem hér hafa verið nefndir.

02-211 Tækniskóli Íslands

Sami starfsmaður annast greiðslu reikninga, færslu bókhalds og skráningu á launaupplýsingum. Út frá innra eftirliti er óheppilegt að sami starfsmaður sjái um fjárvörslu og færi bókhald. Æskilegt er að aðgreina þessi störf sé hægt að koma því við. Aðrir þættir sem veikja innra eftirlit hjá skólanum er ófullnægjandi skráning á viðveru og fjarvistum starfsmanna.

02-299 Háskóla- og rannsóknastarfsemi

Norræna eldfjallastöðin

Innra eftirlit hjá Norrænu eldfjallastöðinni hefur lagast umtalsvert frá fyrri árum og munar þar mest um að forstöðumaður ásamt forsvarsmönnum verkefna árita alla reikninga. Auk þess eru bankareikningar stofnunarinnar og viðskiptareikningar reglulega stemmdir af, reikningar eru ávallt greiddir með ávísunum eða með debetkortum og í nær öllum tilfellum eftir frumriti reiknings. Þeir þættir sem veikja innra eftirlit er vöntun á aðgreiningu starfa sem tengjast fjárvörslu og bókhaldi, vöntun á fullnægjandi eignaskrá og á eftirliti með viðveru starfsmanna. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fullnægjandi eignaskrá verði gerð.

Áfallin lífeyrisskuldbinding vegna starfsmanna var 144,9 m.kr. í árslok 1998. Eignir B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) duga fyrir 14,5% af óuppgerðum skuldbindingum og fellur því 85,5% eða 123,9 m.kr. af skuldbindingunni á Norrænu eldfjallastöðina. Skuld- og gjaldfærsla lífeyrisskuldbindinga er ástæðan fyrir neikvæðu eigið fé

stofnunarinnar í árslok 1998 að fjárhæð 112,4 m.kr. Fram hefur komið tillaga um að Norræna eldfjallastöðin og starfsmenn hennar greiði sama iðgjald og stofnanir ríkisins greiða almennt til B-deildar LSR. Það iðgjald er nú 15,5% af heildarlaunum og er framlag starfsmanna 4,0%. Á hinn bóginn beri ríkissjóður þá lífeyrisskuldbindingu sem fallið hefur í hlut Norrænu eldfjallastöðvarinnar og sem minnst er á hér að framan. Fjármálaráðuneytið hefur samþykkt tillöguna, en Norræna ráðherranefndin hefur ekki enn afgreitt hana.

Stofnunin hefur ekki útbúið launamiða fyrir verktaka sem unnið hafa fyrir stofnunina né sent gögn um vinnu þeirra til skattstofa. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að launamiðar fyrir verktakagreiðslur verði gerðir hið fyrsta og sendir skattyfirvöldum.

02–303 Menntaskólinn á Laugarvatni

Þættir sem veikja innra eftirlit vegna fjármála og bókhalds hjá skólanum eru að viðskiptareikningar eru ekki stemmdir af og viðvera starfsmanna er ekki skráð. Auk þess hafa innritunargjöld og önnur skólagjöld ekki verið stemmd af við nemendaskrá.

02–309 Kvennaskólinn í Reykjavík

Á reikningum vegna risnu var nánast aldrei getið um tilefni risunnar né fjölda gesta og á reikningum vegna gjafa var yfirleitt ekki getið um tilefni gjafarinnar. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt.

Ekki voru útbúnir ferðareikningar vegna ferða til útlanda á vegum stofnunarinnar. Gögn vegna útlagðs kostnaðar lágu þó fyrir í bókhaldinu. Ríkisendurskoðun beinir þeim tilmælum til stofnunarinnar að ferðareikningar verði útbúnir hér eftir.

02-350 Fjölbrautaskólinn í Breiðholti

Við endurskoðun á bókhaldi Fjölbrautaskólans í Breiðholti voru gerðar alvarlegar athugasemdir við færslu og frágang bókhalds. Bankareikningar höfðu þannig ekki verið færðir í bókhaldið og fram komu mismunir á bókfærðri stöðu og bankayfirlitum sem skiptu milljónum króna. Staða á einum hlaupareikningi nam um 11,3 m.kr. skv. bókhaldi, en á reikningnum var í reynd ríflega 1,5 m.kr. innstæða. Gera hefur þurft umtalsverðar leiðréttingar á bókhaldi skólans til þess að það sýndi rétta stöðu. Þannig var t.d. ófærður kostnaður að fjárhæð 13,3 m.kr.

Tekjuskráning hefur verið ófullnægjandi og ekki rekjanleg tengsl á milli innborgana á bankareikninga og færslu tekna í bókhaldinu. Mikið er um færslur á milli bankareikninga án þess að þær hafi verið skráðar í bókhaldið.

Ekki hefur fengist skýring á hluta útborgana af bankareikningum en að sögn fyrirverandi fjármálastjóra er hluti þeirra vegna endurgreiðslu á skóla- eða efnisgjöldum, en engin gögn liggja fyrir um þetta.

02-353 Fjölbrautaskóli Suðurnesja

Ríkisendurskoðun telur að skólinn verði að bæta frágang á uppgjöri ferðakostnaðar vegna ferða til útlanda. Til að mynda voru aldrei útbúnir ferðareikningar eins og kveðið er á um í reglum nr. 39/1992 um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins. Þá fylgdu afrit farseðla aldrei reikningum.

02-981 Kvikmyndasjóður Íslands

Gerðar voru samskonar athugasemdir við innheimtu og eftirlit með viðskiptareikningum og við endurskoðun vegna 1996.

Sjóðurinn hefur brugðist við þessum vanda á árinu 1999 og m.a. sent kröfur til lögfræðilegrar innheimtu.

Uppgjör ferðareikninga er oft mjög seint á ferðinni. Ríkisendurskoðun minnir á að ferðareikninga skal gera upp innan 30 daga frá lokum ferðar. Þá er minnt á að farseðlar skulu fylgja ferðareikningum og greiða skal fargjöld til og frá Keflavík af dagpeningum.

Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina til að nýta bókhaldið í meira mæli til stjórnunar og eftirlits. Í þessu sambandi bendir Ríkisendurskoðun stofnuninni á að nýta sér betur þá möguleika sem bókhaldskerfi ríkisins býður upp á með því að skrá sundurliðaðar rekstraráætlanir inn í bókhaldskerfið og bera síðan rekstrarniðurstöður á hverjum tíma saman við rekstraráætlanir.

04-283 Garðyrkjuskóli ríkisins

Skuldir umfram eignir hjá Garðyrkjuskólanum námu 25,7 m.kr. í árslok 1998. Þar af voru skammtímaskuldir 15,2 m.kr., að stærstum hluta vegna ógreiddra reikninga. Rekstrarvanda skólans má rekja nokkur ár aftur í tímann. Í árslok 1995 nam uppsafnaður rekstrarvandi skólans þannig um 14,0 m.kr., en þá þegar hafði verið ráðstafað til reksturs fjármunum sem nota átti til stofnkostnaðarframkvæmda. Viðbótarfjárförf skólans á árinu 1999 nemur á bilinu 18,0 til 27,6 m.kr. eftir því hvaða ákvarðanir verða teknar um framkvæmdir við tilraunagróðurhús. Talið er að það kosti um 15,8 m.kr. að ljúka framkvæmdum, en á fjárlögum ársins 1999 er gert ráð fyrir 6,0 m.kr. fjárframlagi.

Almennur rekstur skólans, viðhald og eignakaup voru samtals 7,2 m.kr. innan fjárheimilda og munar þar mestu um að sértekjur voru hærrí en áætlað var. Kostnaður við tilraunagróðurhús fór hins vegar 11,7 m.kr. fram úr heimildum.

Ríkisendurskoðun kannaði innra eftirlit og skipulag bókahalds og fjármála hjá skólanum. Innra eftirlit reyndist í flestum tilfellum viðunandi. Gerðar voru athugasemdir við viðveruskráningu og telur Ríkisendurskoðun að skólinn eigi að taka upp heildstætt og öruggt viðveruskráningarkerfi. Þá voru gerðar athugasemdir við frágang reikninga vegna ferðakostnaðar, bæði hvað varðar akstur og dagpeninga. Skorti verulega á að tilefni kæmi fram og að sundurliðanir einstakra ferða væru nægjanlegar.

Sértekjur hafa mörg undanfarin ár verið vanáætlaðar í fjárlögum og hefur skipting á milli launa og annarra rekstrargjalda í fjárlögum ekki verið raunhæf. Bæta þarf fjárlagagerð skólans hvað þessa þætti varðar.

04-311 Landgræðsla ríkisins

Taka þarf uppbyggingu bókhalds hjá Landgræðslunni til athugunar og byggja innra bókhald enn frekar upp, m.a. til að sýna hvert sé framleiðslukostnaðarverð vara. Birgðir þarf að bóka reglulega og tengja stöðu þeirra við sölukerfið. Kostnaði þarf síðan að úthluta á verkefni í verkboðkhaldi til að Landgræðslan geti aflað nákvæmari upplýsinga um kostnað við verkefni en nú er unnt.

Útgjöld til fyrirhleðslna hafa ekki verið í samræmi við markmið fjárlaga á einstök verkefni. Landgræðslustjóri telur sig ná meiri árangri með því að stýra notkun fjárveitinganna sjálfur en fara eftir verkefnaskiptingu fjárlaga. Þar sem fjárlög marka verkefnin er nauðsynlegt að eftir þeim sé farið. Við gerð fjárlaga þyrfti annað hvort að taka tillit til faglegra ábendinga landgræðslustjóra eða að veita óskipta fjárveitingu til málaflokksins og fela landgræðslustjóra að ná sem bestri nýtingu á verðmætum.

08–206 Sjúkratryggingar

Tannlæknakostnaður

Tannlæknakostnaður sjúkratryggingadeildar nam 777 m.kr. á árinu 1998 sem er 3 m.kr. lægri fjárhæð en tannlæknakostnaður var á árinu 1997. Tannlæknakostnaður skiptist þannig:

Tafla 50. Tannlæknakostnaður

Í m.kr.	1998	1997
Börn og unglingar	459,6	469,6
Ellilífeyris- og örorkuþegar	148,1	134,4
Tannréttingar	161,1	163,5
Annað	8,2	12,4
Samtals tannlæknakostnaður	<u>777,0</u>	<u>779,9</u>

Ríkisendurskoðun fékk aðstoð dósents við tannlæknadeild Háskóla Íslands til að kanna reikninga sem tannlæknar hafa sent til Tryggingastofnunar ríkisins vegna tannlæknþjónustu. Á árinu 1998 fengu 257 starfandi tannlæknar greitt fyrir tannlæknaverki, en könnunin náði til tiltekins fjölda þeirra.

Athugað var hvort samræmi væri milli tannlæknisverka og verðlagningar samkvæmt samningi tannlækna við Tryggingastofnun ríkisins. Könnunin sýndi að gott samræmi er milli verka og reikningsfærslu tannlækna. Sérstaklega voru athugaðir reikningar þeirra tannlækna sem lögðu fram hæstu reikningana, en þeir voru allir starfandi sem skólatannlæknar utan höfuðborgarsvæðisins ásamt því að reka eigin tannlæknastofu. Reikningafærsla þessara tannlækna var að því leyti með öðrum hætti en annarra sjálfstætt starfandi tannlækna að þeir sendu Tryggingastofnun ríkisins reikning fyrir heildarkostnaði en allir aðrir fá greiðslu að hluta frá foreldri eða sjúklingi, sem fá síðan þann kostnað endurgreiddan hjá Tryggingastofnun ríkisins. Síðan fá þessir tannlæknar greitt það sem á vantar frá Tryggingastofnun.

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að Tryggingastofnun íhugi að breyta greiðslufyrirkomulagi hjá þeim tannlæknum sem ekki láta sjúkling greiða þeim beint þannig að sami greiðsluháttur sé hjá þeim og öðrum sjálfstætt starfandi tannlæknum.

08-412 Hjúkrunarheimilið Skógarbær

Fjárlög fyrir árið 1998 gerðu ráð fyrir mikilli aukningu á starfsemi Skógarbæjar miðað við árið á undan, en heimilið hóf starfsemi sína á árinu 1997 og var komið í fulla notkun á árinu 1998. Eigið fé í árslok 1998 var neikvætt um 31,3 m.kr. Í árslok 1998 nam yfirdráttarheimild á aðaltékkareikningi stofnunarinnar 10 m.kr. Nú þegar heimilið hefur að fullu verið tekið í notkun þarf að finna því rekstrargrundvöll þannig að umfang þess sé í samræmi við framlög á fjárlögum. Að öðrum kosti stefnir í óefni um rekstur heimilisins.

Eignaskrá fyrir hjúkrunarheimilið er ekki til nema sem yfirlit innkaupa þegar heimilið var í byggingu. Eftir er að vinna úr þeim gögnum og leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að það verði gert.

08-420 Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið

Skuld sjúkrareksturs S.Á.Á. við samtök S.Á.Á. var 54,3 m.kr. í árslok 1998 og hækkaði um 12,1 m.kr. frá árslokum fyrra árs. Ríkisendurskoðun bendir á að ekki er gert ráð fyrir slíkri lántöku þar sem ætlast er til að rekstur sé í samræmi við heimildir fjárlaga. Samtök S.Á.Á. hafa á undanförunum árum veitt sjúkrarekstrinum styrk sem nemur skuld hans við samtökin í lok hvers árs og hefur styrkurinn verið tekjufærður á næsta ári. Ríkisendurskoðun telur réttara að styrkirnir séu tekjufærðir þegar fyrirgreiðsla samtakanna á sér stað þannig að ekki

þurfi að koma til skuldfærslu gagnvart þeim í bókhaldi sjúkrareksturs S.Á.Á. Þessi athugasemd er nú ítrekuð frá síðustu endurskoðun.

Stofnunin fylgir í meginatriðum reglum fyrir A-hluta stofnanir sem lúta að bókhaldi og fjárumskýslu ásamt innra effirliti tekna og gjalda. Á undanförunum árum hefur að ýmsu leyti verið komið til móts við óskir Ríkisendurskoðunar á þessu sviði. Ítrekuð er sú ábending að stofnunin noti eyðublað ferðareiknings fyrir A-hluta ríkisstofnanir og að ferðakostnaður sé færður um viðskiptamannareikning.

08-430 Sjálfsbjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstofnun

Heimilið fylgir í meginatriðum reglum fyrir A-hluta stofnanir sem lúta að bókhaldi og fjárumskýslu ásamt innra effirliti tekna og gjalda. Á undanförunum árum hefur ýmsu verið breytt í þessu tilliti eftir tilmælum og ábendingum Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjarvistaskráning starfsmanna liggi jafnan fyrir og ferðareikningar vegna utanferða séu bókfærðir um viðskiptamannareikninga viðkomandi starfsmanna. Einnig þarf að fullgera eignaskrá fyrir heimilið.

Í árslok 1998 var bókfært til skuldar tryggingagjald að fjárhæð 8,4 m.kr. Skuld þessi hefur staðið í bókhaldi heimilisins í nokkur ár, en hún er tilkomin vegna þess að Tollstjóraembættið taldi ranglega að um ofgreiðslu væri að ræða og endursendi mismuninn. Þessi fjárhæð var geymd á sérstakri bankabók í eigu heimilisins, en síðan notuð að mestu til endurnýjunar á dagvist hennar. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað beint þeim tilmælum til heimilisins að hún fái úr því skorið hvernig fara skuli með þessa fjárhæð. Ekki hefur enn fengist niðurstaða í því máli og gerir Ríkisendurskoðun athugasemd við það.

08-495 Daggjaldastofnanir

Dvalarheimilið Klausturhólar, Kirkjubæjarklaustri

Stofnunin hefur rekstrarleyfi fyrir 12 rúma hjúkrunardeild og 8 rúma þjónustudeild. Innheimta vistgjalda sem vistmönnum ber að greiða sjálfum hefur ekki verið með nógu markvissum hætti undanfarin misseri. Unnið hefur verið að því á árinu 1999 að koma betra skipulagi á innheimtu þessara krafna. Eignaskrá fyrir stofnunina er ekki til, en unnið er að henni.

08-583 Heilsugæslustöðin Garðabæ

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við ráðstöfun fjármuna úr svokölluðum 10% komugjaldasjóði. Á árinu var m.a. greitt úr sjóðnum vegna hópferðar starfsfólks og ráðstefnugjalda. Í mörgum tilfellum er greiðsla á ráðstefnugjaldi vegna lækna stöðvarinnar. Þessi ráðstöfun fjármuna brýtur í bága við túlkun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á reglum um komugjaldasjóði heilsugæslustöðva.

Ríkisendurskoðun bendir á að ekki beri að greiða fyrir vöru né þjónustu nema samkvæmt greinilega sundurliðuðum frumritum reikninga. Risnureikningar skulu ávallt vera greinilega áritaðir af forstöðumanni þar sem fram kemur tilefni og rökstuðningur viðkomandi risnu. Vegna ferða erlendis ber ávallt að framvísa ferðareikningi og farseðli ef um er að ræða endurgreiðslu á fargjaldi.

Lagt er til að stimpilklukku verði komið upp á stöðinni þannig að skráning á viðveru starfsmanna verði markvissari.

08-586 Heilsugæslustöðin Mosfellsbæ

Ríkisendurskoðun telur að uppgjör og frágangur á bókhaldi heilsugæslustöðvarinnar á 1998 hafi verið óviðunandi.

Uppfærsla bankareikninga og sjóðs er ekki með réttum hætti. Þá er staða viðskiptamanna í árslok ekki rétt. Mikið er af rangfærslum í bókhaldi og leiðréttingar skila sér ekki ávallt á réttan hátt. Bankareikningar og viðskiptareikningar hafa nú verið stemmdir af miðað við 30. apríl 1999.

Stöðinni er bent á að innheimta ber mánaðarlega kröfur vegna komugjalda sem ekki staðgreiðast við komu sjúklinga á stöðina. Þá ber að tekjufæra útsenda reikninga jafnóðum og til þeirra stofnast.

Ekki ber að greiða fyrir vöru né þjónustu nema samkvæmt greinilega sundurliðuðum frumritum reikninga. Reikningarnir skulu bera með sér frá hverjum þeir eru og vera lögformlegir. Þá þarf að koma skýrt fram hvað keypt er hverju sinni. Ef um er að ræða endurgreiðslur samkvæmt staðgreiðslunótum ber að framvísa strimli sjóðsvélar. Ekki ber að greiða né gjaldfæra samkvæmt ljósritum, reikningsyfirlitum eða úttektarmiðum af bankareikningi.

Reikningar fyrir risnu skulu ávallt vera skýrt sundurliðaðir þannig að sjá megi hvers eðlis útgjöldin eru og tilefni og rökstuðning skal ófrávíkjanlega rita á reikningana. Reikningarnir skulu vera áritaðir af forstöðumanni.

Vegna endurgreiðslna á ferðakostnaði fyrir ferðir erlendis ber ávallt að framvísa ferðareikningi. Ferðareikningurinn skal vera greinilega sundurliðaður og sýna tilgang og lengd farar ásamt útreikningi á dagpeningum. Ávallt ber að framvísa farseðlum vegna greiðslna á fargjaldi, þá ber að framvísa greinilega sundurliðuðum frumritum reikninga vegna annars kostnaðar.

Uppfæra ber eignaskrá stöðvarinnar í samræmi við raunverulegar eignir.

Ekki reyndist unnt að endurskoða undirgögn vegna launa heilsugæslustöðvarinnar þar sem þau gögn hafa ekki borist þrátt fyrir margítrekaða beiðni þar um. Í viðræðum hefur komið fram að stimpilklukka er ekki á stöðinni og fjarvistaskrá

er ekki færð að fullu. Lagt er til að stimpilklukku verði komið upp á stöðinni sem fyrst þannig að skráning á viðveru og fjarvistum starfsmanna verði markvissari. Fjarvistaskrá skal halda fyrir hvern starfsmann sem sýnir fjarvistir vegna veikinda, orlofs og annarra fjarvista sundurliðaðar á daga ársins ásamt heildarfjarvistum fyrir árið.

Heilsugæslan í Reykjavík hefur nú tekið við bókhaldi og fjárvörslu fyrir heilsugæslustöðina í Mosfellsbæ.

08-725 Heilbrigðisstofnunin Ísafjarðarbæ

Heilbrigðisstofnunin Ísafjarðarbæ var stofnuð í ársbyrjun 1998 með sameiningu eftirgreindra stofnanna: Fjórðungssjúkrahúsins Ísafirði, Heilsugæslustöðinni Ísafirði, Heilsugæslustöðinni á Flateyri, Öldrunarstofnun Öfundarfjarðar, Heilsugæslustöðinni á Þingeyri og Sjúkraskýlinu á Þingeyri.

Gjafafé er utan efnahagsreiknings eins og undanfarin ár. Tekjur af gjöfum koma því ekki fram í rekstrarreikningi og óráðstafað gjafafé kemur ekki fram í efnahagsreikningi.

Skoða þarf virðisaukaskatt vegna starfsemi stofnunarinnar, m.a. vegna matarsölu til starfsfólks, þjónustu þvottahúss og vinnu ráðinna iðnaðarmanna. Einnig hefur réttur til endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna ákveðinnar þjónustu ekki verið nýttur.

08-735 Heilbrigðisstofnunin Hólmavík

Eignaskrá liggur nú fyrir hjá stofnuninni, en Ríkisendurskoðun hefur lagt áherslu á gerð hennar þar sem slík skrá er mikilvægur hlekkur í eftirliti og búnaði stofnana.

Stimpilklukka er ekki í stofnuninni til skráningar á viðveru starfsmanna, en stofnunin hefur sótt um framlag úr ríkissjóði til kaupa á henni.

Stofnuninni er bent á að samkvæmt reglum er virðisaukaskattur endurgreiddur af ýmissi þjónustu. Má í því sambandi benda á tölvuþjónustu sem stofnunin hafði kostnað af á árinu 1998. Stofnunin greiðir ekki virðisaukaskatt af fæðissölu til starfsmanna, en það ber að gera samkvæmt lögum.

08-785 Heilbrigðisstofnun Suðurlands

Aðgreining á störfum gjaldkera og bókara er ekki fyrir hendi. Skrifstofustjóri annast nær öll störf gjaldkera ásamt færslu fjárhagsbókhald. Launafulltrúi annast alla launavinnslu og færslu launagjalda í fjárhagsbókhald. Áritun deildarstjóra á kostnaðarreikninga hefur farið batnandi á liðnum árum. Talið er rétt að framkvæmdastjóri áriti einnig undantekningalaust alla reikninga á stofnunina.

Athugasemdir sem komið hafa fram í fyrri endurskoðunarskýrslum og eiga enn við eru m.a. viðveruskráning starfsmanna, áritun yfirmanns á vinnuskýrslur starfsmanna, kostnaðarreikningar sem ekki uppfylla ákvæði um form reikninga og uppgjör á ferðakostnaði.

08-791 Heilbrigðisstofnunin Suðurnesjum

Heilbrigðisstofnun Suðurnesja var mynduð með sameiningu Sjúkrahúss Keflavíkur og Heilsugæslustöð Suðurnesja í ársbyrjun 1998. Við endurskoðun var gerð athugasemd við

að ekki hefur verið staðið skil á tilsettum greiðslum til lífeyrissjóða starfsmanna.

09-972 Lánasýsla ríkisins

Á þessu ári var Lánasýsla ríkisins veitt heimild til að koma upp nýju umsýslukerfi fyrir ríkisverðbréf. Kerfið mun leysa af nokkur eldri kerfi sem notuð hafa verið fyrir verðbréf ríkissjóðs. Leitast verður við að gera hið nýja kerfi þannig úr garði að það nýti hagræði rafrænnar verðbréfaskráningar þegar hún verður tekin upp. Einnig er stefnt að því að það bæti til muna upplýsingastreymi til stjórnenda vegna ákvarðanatöku í sambandi við skuldastýringu. Starfsmenn Lánasýslu ríkisins hafa unnið að úrbótum á tölvukerfum sem lúta að fjárhagsbókhaldi og lánabókhaldi.

Þessu til viðbótar er ljóst að úrbóta er þörf í sambandi við þá lista sem koma úr Skil-lánabókahaldi ríkisins. Misræmi er á milli Skil-lista og bókhalds. Ennfremur er röðun lista Skil-kerfisins ekki í samræmi við eðlilega aldursröðun spariskírteina.

Lögð er áhersla á að enn frekar verði unnið að kerfismálum endurlána ríkissjóðs. Gera þarf nauðsynlegar úrbætur á lánabókhaldi ríkisins hjá Skýrr hf.

10-651 Ferðamálaráð

Fjölmarginir viðskiptareikningar höfðu ekkert hreyfst á árinu 1998. Stofnunin þarf að yfirfara viðskiptareikninga sem hreyfast ekki og gera viðeigandi ráðstafanir til þess að innheimta útistandandi kröfur.

Ekki er notast við stimpilklukku hjá Ferðamálaráði. Ríkisendurskoðun telur að stofnunin eigi að taka upp heildstætt og öruggt viðveruskráningarkerfi og mælist til þess að tekin verði í notkun stimpilklukka.

Ferðamálaráð rekur umfangsmikla starfsemi erlendis ýmist eitt sér, eða í samstarfi við aðra. Ríkisendurskoðun telur að færa þurfi upp viðskiptareikninga og þ.m.t viðskiptastöðu um áramót m.a. vegna viðskipta við skrifstofur í Frankfurt og New York. Ríkisendurskoðun telur jafnframt að færa beri hlutdeild í afkomu og eigin fé félaga og samtaka sem stofnunin á aðild að inn í bókhald Ferðamálaráðs.

Ríkisendurskoðun mælist til þess að heildarframlag vegna ferðakostnaðar verði tekjufært en ekki aðeins hluti þess og þá verði einnig fargjaldið gjaldfært þannig að ljóst sé hver heildarkostnaður vegna ferða er og hvert er heildarframlag erlendra samstarfsaðila.

14-221 Hollustuvernd ríkisins

Á árinu 1998 var virðisaukaskattur ekki innheimtur af þjónustu sem stofnunin veitir í samkeppni við aðra. Við síðustu endurskoðun var stofnuninni bent á að leita til skattyfirvalda um skilgreiningu á samkeppnisþjónustu og síðan að innheimta virðisaukaskatt í framhaldi af því. Stofnunin varð hins vegar ekki við þessari ábendingu.

14-381 Ofanflóðasjóður

Við endurskoðun kom í ljós að verulegur hluti bókhalds fyrir Ofanflóðasjóð hafði ekki verið bókfærður hjá Ríkisbókhaldi. Voru fylgiskjöl varðveitt hjá sjóðnum í umhverfisiráðuneytinu. Skjöl er varða fjármál sjóðsins skulu færð jafnóðum í bókhaldi hans innan ársins.

Nauðsynlegt er að skipuleggja betur uppbyggingu viðfangsefna í bókhaldskerfinu með tilliti til þeirra verkefna sem sjóðurinn sinnir og greiðir kostnað af og halda rekstrarkostnaði aðgreindum frá tilfærslum. Ekki er sjáanleg

nein ástæða fyrir þeim lántökum sjóðsins sem átt hafa sér stað hjá ríkissjóði annars vegar og hjá Viðlagatryggingu Íslands hins vegar.

6 Afkoma B-, C-, D- og E-hluta á árinu 1998 og fjárhagsstaða í árslok

Endurskoðun B-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings teljast 12 fyrirtæki í eigu ríkissjóðs er hafa tekjur sínar af sölu vöru og þjónustu til almennings. Fyrirtæki sem áður voru í B-hluta og seldu vöru og þjónustu til stofnana innan ríkiskerfisins eru nú skilgreind sem A-hluta ríkisstofnanir.

Ríkisendurskoðun endurskoðar sjálf 5 fyrirtæki, en endurskoðunarstofur annast endurskoðun hinna fyrirtækjanna í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um.

Endurskoðun ríkisfyrirtækjanna hefur það að markmiði að gera endurskoðanda mögulegt að setja fram álit á því hvort ársreikningur gefi glögga mynd af afkomu á uppgjörssárinu, efnahag í árslok og fjárstreymi á árinu í samræmi við lög og reglur og góða reikningskilavenju. Við endurskoðunina er lögð áhersla á að kanna og meta innra eftirlit hjá fyrirtækjunum. Við endurskoðunina er einnig litið til þess hvort forsendum fjárlaga hafi verið fylgt við rekstur þeirra á árinu.

Afkoma ríkisfyrirtækja, arðgreiðslur á árinu 1998 í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé voru sem hér greinir:

Tafla 51. Ríkisfyrirtæki í B-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagnaður (Tap)	Arðgreiðsla í ríkissjóð	Framlag úr ríkissjóði	Eigið fé 31/12'98
Happdrætti Háskóla Íslands	319	0	0	87
Lyfjabúð Háskóla Íslands	104	0	0	101
Ríkisútvarpið	(345)	0	1.618	955
Þjóðleikhúsið	(180)	0	403	330
Sinfóníuhljómsveit Íslands	(148)	0	147	(727)
Fríhöfn á Keflavíkurflugvelli	260	400	0	185
Flugstöð Leifs Eiríkssonar	360	0	42	754
Ratsjárstofnun	(4)	0	0	59
Sölunefnd varnarliðseigna	(20)	1	0	81
Tryggingast. rík., frjálsar slysatr.	0	0	0	16
Áfengis og tóbaksverslun ríkisins	2.907	0	0	1.468
Rafmagnsveitur ríkisins	(549)	157	140	10.111
Samtals	<u>2.704</u>	<u>558</u>	<u>2.350</u>	<u>13.420</u>

Athugasemdir og ábendingar

Happdrætti Háskóla Íslands

Vakin er athygli á afar sérstakri aðferð við fjármögnun húsnæðis fyrir Háskóla Íslands. Þessi aðferð endurspeglar í ársreikningi Happdrættis Háskóla Íslands og á rót sína að rekja til þess að Háskólanum er óheimilt að taka lán til kaupa á fasteignum eða til að fjármagna byggingakostnað kennslu- og rannsóknarhúsnæðis. Í árslok 1998 er í bókhaldi Happdrættisins færð sem fyrirframgreiðsla til Háskólans 262,1 m.kr. vegna kaupa á Nýja Garði á árinu 1996 og til að fjármagna byggingu Náttúrufræðihúss á árinu 1998. Sama fjárhæð er færð til skuldar hjá Happdrættinu þar sem það tók lán til þessara framkvæmda m.a. með heimild í fjárlögum 1998. Að mati Ríkisendurskoðunar á þessi fjármögnunarpáttur að vera hjá ríkissjóði sem ber ábyrgð á fjármögnun Háskólans

bæði vegna rekstrar og byggingaframkvæmda. Happraættið greiðir ekki arð til ríkissjóðs. Hins vegar er hagnaði þess ráðstafað til Háskóla Íslands til byggingaframkvæmda og búnaðarkaupa. Á árinu 1998 ráðstafaði Happraættið 275,8 m.kr. til Háskólans.

Ríkisútvarpið

Í ársreikningi Ríkisútvarpsins sem undirritaður er 11. júní 1999 er áhvílandi lífeyrisskuldbinding í árslok 1998 færð með öðrum hætti en almennt er gert hjá B-hluta ríkisfyrirtækjum. Þann 29. júní 1999 var gert samkomulag um uppgreiðslu skuldbindingarinnar. Samkvæmt samkomulaginu á skuldbindingin að núvirðast miðað við 5% vexti og greiðast með skuldabréfi til 25 ára með föstum 5% vöxtum. Skuldabréfið hefur ekki verið gefið út, en krafan er engu að síður færð undir langtímaskuldir. Þessi núvirðing lækkar skuldbindinguna um 372,2 m.kr. og eru þau áhrif færð í ársreikning fyrirtækisins. Í ársreikningi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins er ekkert fært eða getið um þetta samkomulag og hjá öðrum B-hluta fyrirtækjum er skuldbindingin færð með hefðbundnum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu þessar breytingar átt að koma inn í ársreikninginn á árinu 1999 þegar gengið hefur verið frá skuldabréfinu. Eðlilegra hefði verið að geta um fyrirhugaðar breytingar í skýringum.

Sinfóníuhljómsveitin

Áréttuð er athugasemd um innheimtu á eftirstöðvum skuldar eins rekstraraðila, þ.e. Seltjarnarneskaupstaðar, og vísað til lagaskyldu þar um. Bæjarstjóri hefur greint frá því að tilurð þessarar skuldar megi rekja til upphafs áratugarins og stafi af vanrækslu á upplýsingaskyldu hljómsveitarinnar og að ekki séu uppi áform um að greiða nefnda skuld. Málinu hefur nú verið vísað til menntamálaráðuneytis til formlegrar afgreiðslu.

Flugstöð Leifs Eiríkssonar

Afkoma Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hefur batnað verulega milli ára. Þannig nam hagnaður án fjármagnsliða 465,3 m.kr. og hafði aukist um 187,4 m.kr. frá fyrra ári. Ástæður þessa bata eru auknar leigutekjur af verslunaraðstöðu á fríhafnarsvæðinu. Vegna hagstæðrar gengisþróunar er 151,9 m.kr. gengishagnaður á árinu 1998 samanborið við 308,5 m.kr. gengistap á árinu 1997. Í endurskoðunarskýrslu er vikið að því að Ríkisábyrgðasjóður hafi ekki getað lagt fram greiðsluáætlun um endurgreiðslu langtímalána, samtals að fjárhæð 4.118,3 m.kr., en þau eiga að greiðast upp að mestu á árunum 2001 og 2004. Flugstöðin var ekki í vanskilum við Ríkisábyrgðasjóð í árslok 1998.

Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli

Afkoma Fríhafnar á Keflavíkurflugvelli versnaði umtalsvert milli ára. Á árinu 1998 nam hagnaður 259,9 m.kr. og hafði minnkað um 368 m.kr. frá árinu áður. Af þessari fjárhæð má skýra um 97 m.kr. vegna aukningar á lífeyrisskuldbindingu þannig að minnkum hagnaðar af verslunarrekstri er um 271 m.kr. Um ástæður þessa má vísa til breytinga á verslunarfyriřkomulagi í tengslum við breytingar á tekjumöguleikum Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar.

Breytingar voru gerðar á rekstrarfyriřkomulagi Flugstöðvarinnar með útboði á sölurými á fríhafnarsvæðinu og var þeim ætlað að auka leigutekjur hennar. Á sama tíma var dregið úr úrvali söluvarnings Fríhafnarinnar. Ef afkoma framangreindra tveggja fyrirtækja fyrir fjármagnsliði er lögð saman og samanburður gerður við árið áður er hins vegar ljóst að afkoman hefur versnað milli ára.

Frjáls slysatrygging

Tilvera Frjálsra slysatrygginga byggir á heimildarákvæði í 62. gr. laga um almannatryggingar, nr. 70/1993. Samkvæmt ársreikningi eru engar iðgjaldatekjur færðar hjá sjóðnum heldur einungis vaxtatekjur að fjárhæð 166 þús. kr. Að mati Ríkisendurskoðunar eiga Frjálsar slysatryggingar sér ekki

tilverurétt lengur og er lagt til að eigið fé þeirra verði lagt til slysatryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins.

Endurskoðun C-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings heyra 13 lánastofnanir sem eru í eigu ríkissjóðs og stofnaðar hafa verið með sérlögum.

Ríkisendurskoðun endurskoðar fjóra lánasjóði, en endurskoðunarstofur annast endurskoðun hinna í umboði Ríkisendurskoðunar eða með samþykki hennar.

Afkoma fjármálastofnananna, arðgreiðslur á árinu 1998 í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé voru sem hér greinir:

Tafla 52. Ríkisfyrirtæki og sjóðir í C-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagn. (Tap)	Arðgr. í ríkissjóð	Framlag úr ríkissjóði	Eigið fé 31/12'98
Byggðastofnun	(18)	0	247	1.244
Lánasjóður íslenskra námsmanna	473	0	1.727	18.957
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	12	0	175	227
Lánasjóður landbúnaðarins	11	0	0	2.518
Þróunarsjóður sjávarútvegins	501	0	674	(1.401)
Húsbréfadeild	64	0	0	531
Byggingasjóður ríkisins	(200)	0	0	17.326
Byggingasjóður verkamanna	(1.884)	0	208	4.579
Framkvæmdasjóður Íslands	846	0	919	0
Hafnabótasjóður	5	0	18	574
Ferðamálasjóður	0	0	0	113
Orkusjóður	6	0	27	199
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	491	0	0	6.066
Samtals	307	0	3.995	50.933

Auk hefðbundinnar endurskoðunar, sem felst í því að kanna og leggja mat á það hvort ársreikningur viðkomandi lánastofnana gefi glögga mynd af afkomu, fjárhagsstöðu í árslok og fjárstreymi á árinu í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju, er lögð sérstök áhersla á að kanna útlán og stöðu lána og fylgjast með hvernig innheimta gengur og hvort eðlilegum innheimtuaðgerðum er haldið uppi. Þá eru færslur á afskriftareikning vegna útlánaáhættu skoðaðar og metnar.

Ýmsar athugasemdir og ábendingar voru gerðar sem lúta að innheimtu og afskriftum útlána. Í heild verður þó að segja að viðbrögð stjórnenda við ábendingum um það sem betur má fara hafa verið jákvæð.

Framkvæmdasjóður Íslands

Með lögum nr. 146/1998 voru lög um Framkvæmdasjóð Íslands, nr. 70/1985, felld úr gildi þann 31. desember 1998. Í

greinargerð með frumvarpinu er tilgreint að sjóðurinn verði lagður niður og eignir og skuldir færðar undir A-hluta ríkissjóðs. Framlag ríkissjóðs var miðað við að færa eiginfjárstöðu Framkvæmdasjóðs niður á núll.

Orkusjóður

Bókhald Orkusjóðs er fært í bókhaldskerfi Seðlabanka Íslands, en lán sjóðsins eru færð í sérstöku lánakerfi og er bankinn eingöngu afgreiðslustofnun fyrir sjóðinn, enda eru allar ákvarðanir um útgjöld, lántökur og lánveitingar teknar af Orkuráði, sem fer með stjórn sjóðsins, undir yfirstjórn iðnaðar-ráðherra.

Staða útlána nemur nú liðlega 147,2 m.kr. og eru þar af gjaldfallnar 26,6 m.kr. Nokkuð er um að ríkissjóður hafi yfirtekið lán vegna yfirtöku eigna og eru flest þeirra gjaldfallin. Ríkisendurskoðun ítrekar þá skoðun sína að umsjónaraðili Orkusjóðs sjái um að slík lán innheimtist eins og önnur.

Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi afstöðu til allra óvirkra lána m.t.t. framhaldsinnheimtu eða afskriftar þeirra.

Hjá sjóðnum er færður afskriftasjóður að fjárhæð 50 m.kr. sem ekki hefur hreyfst síðan 1991. Í bréfi til Seðlabanka Íslands, sem er vörsluaðili sjóðsins, fór Ríkisendurskoðun fram á að 24,7 m.kr. inneign á viðskiptareikningi RARIK v/byggðalínu yrði færð á afskriftreikning. Stofnunin bendir jafnframt á að nauðsynlegt er að halda þeirri venju áfram, sem tekin hefur verið upp, að meta hverja lánveitingu til áhættu og leggja jafnvirði í afskriftasjóð.

Endurskoðun D-hluta ríkisreiknings

Til þessa hluta ríkisreiknings heyra 4 fjármálastofnanir sem taldar eru í eigu ríkissjóðs eða stofnaðar hafa verið með sérlögum.

Ríkisendurskoðun endurskoðar tvær fjármálastofnanir, en endurskoðunarstofur sem ráðnar eru af stjórnnum félaganna annast endurskoðun hinna tveggja.

Afkoma fjármálastofnananna, arðgreiðslur á árinu 1998 í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé voru sem hér greinir:

Tafla 53. Ríkisfyrirtæki og sjóðir D-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Hagn. (Tap)	Arðgreiðsla í ríkissjóð	Framlag úr ríkissjóði	Eigið fé 31/12.98
Seðlabanki Íslands	979	531	0	17.969
Samábyrgð Íslands á fiskiskipum	10	0	0	278
Tryggingasjóður viðskiptabanka	144	0	0	2.105
Viðlagatrygging Íslands	440	0	0	5.805
Samtals	1.573	531	0	26.157

Endurskoðun fjármálastofnana er unnin í samræmi við góða endurskoðunarvenju, sem miðar að því láta í ljós álit á því hvort ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu ársins, fjárhagsstöðu í lok þess og fjárstreymi á árinu, í samræmi við lög, reglur og góða reikningsskilavenju. Við þessa endurskoðun er tekið tillit til þess að ítarleg lög og reglur gilda um gerð ársreikninga, endurskoðun og innra eftirlit hjá fjármálastofnunum og tryggingafélögum. Mat á innra eftirliti er þannig veigamikill þáttur í endurskoðunarstarfinu.

Seðlabanki Íslands

Samkvæmt ákvæðum laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1996 er meginregla sú að lög um ársreikninga, nr. 144/1994 og lög um bókhald skuli gilda um stofnanir og fyrirtæki ríkisins. Ársreikningur Seðlabankans er ekki saminn eftir fyrrgreindum lagaákvæðum og ekki heldur í samræmi við ársreikningsákvæði laga um banka, sparisjóði og lánastofnanir heldur er í meginatriðum fylgt ákvæðum reglugerðar um reikningsskil bankans frá árinu 1987. Að mati Ríkisendurskoðunar endurspeglar reglugerðin ekki lengur lög og góða reikningsskilavenju eins og áskilið er í lögum um Seðlabankann. Stofnunin hefur því lagt til að ársreikningreglugerð Seðlabankans verði tekin til endurskoðunar.

Endurskoðun E-hluta ríkisreiknings

Til þessa flokks í ríkisreikningi heyra 16 hlutafélög og sameignarfélög sem eru að 50% eða meira í eigu ríkissjóðs og ríkisstofnana.

Afkoma félaganna, arðgreiðslur á árinu 1998 í ríkissjóð, framlög úr ríkissjóði og eigið fé voru sem hér greinir:

Tafla 54. Ríkisfyrirtæki og sjóðir í E-hluta ríkisreiknings

Í m.kr.	Afkoma (Tap)	Arðgreiðsl á í ríkissjóð	Framlag úr ríkissjóði	Eigið fé 31/12'98
Búnaðarbanki Íslands hf.	649	0	0	6.138
Landsbanki Íslands hf.	911	0	0	9.741
Fjárfestingabanki atvinnulífsins hf.	734	0	0	8.847
Áburðarverksmiðjan hf.	11	0	0	1.905
Landssími Íslands hf.	2.181	595	0	12.820
Íslandspóstur hf.	36	0	0	1.990
Sementverksmiðjan hf.	103	20	0	1.300
Flugkerfi hf.	(4)	0	0	30
Hitaveita Hjaltadals hf.	(1)	0	0	18
Stofnfiskur hf.	5	0	0	63
Breiðafjarðarferjan Baldur hf.	(5)	0	0	7
Skallagrímur hf.	137	0	0	(7)
Internet á Íslandi hf.	13	1	0	50
Kísiliðjan hf.	0	13	0	629
Skráningarstofan hf.	49	3	0	224
Landsvirkjun	282	220	0	30.210
Samtals	5.101	852	0	73.965

Af þessum 16 félögum endurskoðar Ríkisendurskoðun sjálf 4 félög. Endurskoðun ríkishlutafélagabankana var á sínum tíma boðin út og eru þau endurskoðuð af endurskoðunarskrifstofum, en meðárituð af ríkisendurskoðanda í samræmi við lagaákvæði þar um. Endurskoðunarstofur endurskoða 4 félög í umboði Ríkisendurskoðunar samkvæmt samningum þar um og 5 endurskoðunarstofur eru ráðnar af stjórnnum félaganna.

Endurskoðunarskýrslur hlutafélaga eru lagðar fyrir stjórn og endurskoðendum er skylt að svara spurningum hluthafa um atriði sem varða ársreikning fyrirtækja á aðalfundi. Ríkisendurskoðun er þannig ekki heimilt að birta efnisleg atriði úr slíkum skýrslum í endurskoðunarskýrslu sinni um ríkisreikning viðkomandi árs. Við yfirferð endurskoðunarskýrslna um þessi fyrirtæki vegna ársins 1998 getur stofnunin þó látið uppi að þær athugasemdir og ábendingar sem gerðar hafa verið eru ekki alvarlegs eðlis og hafa í flestum tilvikum verið teknar til úrlausna hjá stjórnendum viðkomandi fyrirtækja.

7 Innri endurskoðun og innra eftirlit

Almennt um innri endurskoðun og innra eftirlit

Samkvæmt lögum nr. 86/1997 á Ríkisendurskoðun að sjá um fjárhagsendurskoðun og stjórnsluendurskoðun á ríkistofnunum og ríkisfyrirtækjum. Jafnframt á Ríkisendurskoðun við fjárhagsendurskoðunina að „*kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur*“. Hlutverk Ríkisendurskoðunar er því umfangsmeira en hlutverk ytri endurskoðenda almennt, en það beinist einkum að fjárhagslegu innra eftirliti sem tengist bókhaldi og reikningsskilum. Ríkisendurskoðun á því að tryggja að fullnægjandi innra eftirlit sé til staðar í rekstri þeirra stofnana, sem skoðaðar eru. Án fullnægjandi eftirlits geta stjórnendur ekki komið auga á alvarlegar villur eða óreiðu og vinna Ríkisendurskoðunar við fjárhagsendurskoðunina verður viðameiri.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1996 var kafli um innra eftirlit. Þar kom m.a. fram að í mörgum tilfellum var innra eftirliti áfátt hjá stofnunum og fyrirtækjum ríkisins. Bent var á í skýrslunni að ekki sé áætlanlegt að Ríkisendurskoðun þurfi að gera athugasemdir við t.d. tekjuskráningu, viðveruskráningu og skráningu eigna hjá jafn mörgum stofnunum og gert var.

Það er ljóst að öflugt innra eftirlit er eitt mikilvægasta stjórnæki fyrir stjórnendur stofnana til að tryggja hagkvæmni í rekstri, sem á að leiða til þess að þær skili sem mestum

virðisauka. Ríkisendurskoðun hefur að undanfögnu aflað sér upplýsinga um hvernig þessum málum er háttað erlendis og mun stofnunin beita sér fyrir því að ríkistofnanir og ríkisfyrirtæki efli innra eftirlit hjá sér. Í þessu sambandi gaf Ríkisendurskoðun út í október 1998 rit er nefnist „*Rekstraröryggi upplýsingakerfa*“ og í desember 1998 gaf hún út rit er nefnist „*Innra eftirlit*“. Í júlí 1997 gaf stofnunin út rit er nefnist „*Ártalið 2000*“ og í september 1999 rit er nefnist „*2000-hæfni vélbúnaðar og hugbúnaðar ríkisaðila*“, sem einnig tengjast innra eftirliti. Jafnframt er Ríkisendurskoðun um þessar mundir að gefa út rit er nefnist „*Innri endurskoðun*“.

Í þessum kafla verður fjallað í stuttu máli um innri endurskoðun og innra eftirlit, en vísað að öðru leyti í áðurnefnd rit Ríkisendurskoðunar um þessi málefni.

Ríkisstofnanir og fyrirtæki á vegum ríkisins hafa í auknum mæli gert sér grein fyrir mikilvægi innra eftirlits. Þegar hafa nokkrir aðilar leitað eftir samstarfi og aðstoð Ríkisendurskoðunar við að koma á og þróa innra eftirlit og jafnframt leitað eftir aðstoð Ríkisendurskoðunar við stofnun innri endurskoðunardeilda, þar sem það á við. Þar sem langflestar ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki hér á landi eru smáar í sniðum er almennt ekki grundvöllur fyrir því að setja á fót sérstakar endurskoðunardeildir innan þeirra. Þrátt fyrir smæðina er samt í mörgum tilvikum þörf fyrir innri endurskoðanda vegna eðlis starfseminnar.

Víða erlendis hefur hlutverk innri endurskoðunar breyst á liðnum árum, bæði hjá hinu opinbera og á almennum markaði. Aðalhlutverk hennar var að annast endurskoðun, sem miðaði að því að reikningsskil gæfu sem nákvæmasta mynd af rekstri og efnahag og hafa eftirlit með að farið væri eftir lögum og reglum. Nú á dögum er hins vegar sífellt lögð meiri áhersla á eftirlit og endurskoðun á sjálfum rekstrinum, sem miðar að því að hann verði sem hagkvæmastur og skili sem mestum virðisauka.

Ætla má að þróun innri endurskoðunar hér á landi hafi ekki tekið sömu áherslubreytingum í verkefnavali og átt hefur sér stað erlendis á undanförunum árum. Hérlandis er hlutverk innri endurskoðunar ennþá fyrst og fremst tengt fjárhagsendurskoðun. Þá er þess að geta að sífellt stærri hluti af fjármálaumsýslu fer fram í gegnum tölvuvædd viðskipta- og upplýsingakerfi. Breytt starfsumhverfi hvað þetta varðar þýðir breytta áhættuþætti og kallar á ný vinnubrögð við effirlit.

Hlutverk innri endurskoðunar er að aðstoða stjórnendur við að ná settum markmiðum stofnunarinnar. Innri endurskoðun á að veita stjórnendum tryggingu fyrir því að öll starfsemi stofnunarinnar sé með eðlilegum hætti. Aðgerðir hennar eiga að koma í veg fyrir óstjórn vegna rangra, ómarkvissra og óhagkvæmra vinnubragða, fjársvik og villur. Innri endurskoðun á að starfa sem óháð eining innan viðkomandi ríkisstofnunar en í beinum tengslum við æðstu stjórnendur og hún á ekki að skipta sér af daglegum rekstri. Hins vegar getur innri endurskoðun aldrei verið algerlega óháð stofnuninni sem slíkri, þar sem hún er deild innan hennar. Innri endurskoðun á að skoða, þróa og staðfesta tilvist og virkni innra effirlits, en kemur ekki í staðinn fyrir öflugt innra effirlit.

Eftirfarandi eru helstu þættir starfseminnar, sem innri endurskoðun, á að annast:

- Hún gengur úr skugga um að allar fjárhags- og rekstrarupplýsingar séu áreiðanlegar og heildstæðar og endurskoðar þær aðferðir sem beitt er við að finna, mæla, flokka og birta slíkar upplýsingar.
- Hún á að tryggja að farið sé eftir lögum, reglum, stefnu, skipulagi, áætlunum og verklagsreglum.
- Hún gengur úr skugga um að það verklag sem viðhaft er við varðveislu eigna og staðfestingu á tilvist þeirra sé fullnægjandi.
- Hún metur hagkvæmni og hagsýni í notkun fjármuna og mannafla, sem stofnunin hefur til ráðstöfunar.

- Hún ber saman rekstrarniðurstöður og rekstrarmarkmið.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1996 eru kynntir staðlar um innra effirlit frá Alþjóðasamtökum ríkisendurskoðana (INTOSAI), sem gefnir voru út á árinu 1992. Í desember 1997 kynnti bandaríska ríkisendurskoðunin skýrslu um nýja staðla um innra effirlit í ríkisstofnunum en rit Ríkisendurskoðunar, „*Innra effirlit*“, styðst við hana.

Ef innra effirlit er skilgreint vítt, þá nær það til allrar starfsemi viðkomandi stofnunar. Um þrenns konar effirlit er að ræða; stjórnunareffirlit, rekstrareffirlit og bókhaldseffirlit. Á öllum stigum stjórnáætlunnar þurfa stjórnendur að hafa upplýsingar um að allir vinnuferlar og effirlit með þeim sé í eðlilegum farvegi, hvort einhverra endurbóta sé þörf, hvar megi búast við að fyrstu veikleikamerkin komi í ljós og hver sé væntanleg fjárhagsleg áhætta í því sambandi. Allir starfsmenn fyrirtækisins hafa því áhrif á innra effirlit með einum eða öðrum hætti.

Hversu vel sem innra effirlit er skilgreint og framkvæmt þá stuðlar það aðeins að því að fyrirtækið nái markmiðum sínum, en tryggir ekki að fyrirtækið nái þeim, þar sem ýmislegt hefur áhrif á framkvæmdina, svo sem mannleg mistök, stjórnendur taki rangar ákvarðanir eða stjórnendur víki frá reglum. Ýmsir ytri áhættuþættir utan valdsviðs stofnunarinnar geta einnig haft áhrif. Í stuttu máli má segja að einkenni innra effirlits sé, að það er stöðugt í gangi, það byggir á starfsmönnum og ýmsir þættir takmarka gæðin. Ábyrgð á innra effirliti er hjá forstöðumanni, en allir starfsmenn hafa ákveðnum skyldum að gegna og verða að sinna þeim ef innra effirlit á að skila árangri. Hins vegar má kostnaðurinn við að koma á innra effirliti og halda því við ekki vera meiri en ávinningurinn.

Innra effirlit felur í sér allar verklagsreglur, fyrirmæli og effirlitsaðgerðir, sem ákveðnar eru og hrint í framkvæmd af

stjórnendum til þess að tryggja eftirfarandi markmið, sem eru sameiginleg fyrir allar ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki:

- Reksturinn sé árangursríkur og skilvirkur.
- Reikningskil séu áreiðanleg.
- Lögum, reglugerðum og vinnureglum sé fylgt.
- Tryggja rekstraröryggi upplýsingakerfa, áreiðanleika og leynd gagna.

Innra eftirlit samanstendur af eftirfarandi fimm þáttum: Starfsumhverfi, áhættumati, eftirlitsaðgerðum, upplýsingum, samskiptum og samtímaeftirliti.

1. Starfsumhverfi: Kjarninn í hverri stofnun eru starfsmenn hennar. Hegðun þeirra, heilindi, heiðarleiki, hæfni og það starfsumhverfi sem þeir starfa í, skiptir sköpum fyrir fyrirtækið. Það eru því starfsmennirnir sjálfir og starfsumhverfið, sem er grunnurinn að innra eftirliti og aðalþátturinn í uppbyggingu á því. Til að koma á innra eftirliti verða starfsmenn að skilja tilgang þess og viðhorf þeirra gagnvart því verður að vera jákvætt. Þess vegna er mikilvægt að starfsmenn fái fræðslu um tilgang innra eftirlits. Jafnframt er mikilvægt að í skipuriti komi skýrt fram hver fer með vald og ber ábyrgð á ýmsum þáttum starfseminnar og að allar boðleiðir séu skýrar. Þýðingarmikið er því að stjórnskipulag stofnana sé skýrt og þær móti skýra stefnu í starfsmannamálum. Eftirfarandi sex þættir eru taldir ráða mestu um árangur af innra eftirliti: Heiðarleiki og heilindi, hæfni starfsmanna, viðhorf stjórnenda, skipurit, framsal valds og ábyrgðar og starfsmannastefna.

2. Áhættumat: Öllum rekstri fylgir áhætta. Stjórnendur verða að gera sér nákvæmlega grein fyrir hver stefna og markmið stofnunarinnar eru og jafnframt átta sig á þeirri áhættu sem fylgir rekstrinum. Stjórnendur verða að vega og meta áhættuna og taka síðan ákvörðun um til hvaða aðgerða skuli grípa til að lágmarka hana eins og mögulegt er. Hins vegar er það oftast erfiðleikum bundið að framkvæma nákvæmt áhættumat og gera einhverja útreikninga í því

sambandi, þar sem tæmandi gögn eru sjaldnast fyrir hendi. Þess vegna er ekki mælt með því að eytt sé mikilli vinnu og kostnaði í að reikna slíkt nákvæmlega út. Betra er að meta hvort áhætta og líklegt tjón er mikið eða lítið út frá bestu fánlegu upplýsingum og eigin reynslu.

3. Effirlitsaðgerðir: Hér er átt við allar effirlitsaðgerðir, sem auka líkur á því að fyrirtækið nái markmiðum sínum. Effir því sem áhættan er meiri þeim mun líklegra er að allar effirlitsaðgerðir verði viðameiri. Eins og fram hefur komið verður aldrei hægt að útiloka allar þær áhættur sem steðja að nútíma rekstri, en með hæfilegum effirlitsaðgerðum má minnka líkurnar á áföllum þannig að stjórnendur geta verið sæmilega sáttir. Hafa verður í huga að kostnaðurinn við að koma á viðamiklu effirliti og halda því við má ekki vera meiri en ávinningurinn.

4. Upplýsingar og samskipti: Ef stofnanir eiga að ná markmiðum sínum, verða stjórnendur þeirra að fá áreiðanlegar og nákvæmar upplýsingar um alla þætti rekstrarins. Allar boðleiðir upplýsinga hafa breyst verulega á undanförunum árum vegna mikilla tæknibreytinga. Samskipti stjórnenda og almennra starfsmanna er því með öðrum hætti en áður. Upplýsingakerfin hafa í síauknum mæli orðið stærri hluti af vinnuumhverfinu. Effirlitshlutverk stjórnenda verður því enn mikilvægara en áður.

5. Samtímaeffirlit: Samtímaeffirlit er hér notað sem samheiti yfir hið stöðuga effirlit sem á sér stað þegar fylgst er með framgangi innra effirlits svo og þegar gerðar eru sérstakar úttektir á því. Samtímaeffirlit felst því í flestum daglegum störfum. Þær aðferðir sem notaðar eru til að fylgjast með virkni innra effirlits eru margar og mismunandi frá einum aðila til annars. Venjulega felast þær þó í reglulegum stjórnunarstörfum og verkstjórn, samanburði, samræmingu og öðrum hefðbundnum effirlitsstörfum.

Athugun á innra effirliti ríkisstofnana

Í eftirfarandi yfirliti koma fram samandregnar niðurstöður af endurskoðun Ríkisendurskoðunar á úrtaki 54 stofnana fyrir árið 1998. Í yfirlitinu kemur fram í hvaða atriðum í bókhaldi og fjárvörslu helst var áfátt hjá þeim stofnunum, sem athugunin náði til. Við endurskoðun Ríkisendurskoðunar á ríkisreikningi fyrir árið 1996 var samsvarandi athugun gerð, en að stórum hluta á öðrum stofnunum en nú voru athugaðar. Eftir sem áður gefur samanburður á þessum tveimur árum vísbendingu um þróun mála.

Tafla 55. Athugasemdir við endurskoðun

Viðfangsefni	Áfátt	Í lagi	Hlutfalli sem var áfátt 1998	Hlutfalli sem var áfátt 1996	Ekki endurskoðað	Á ekki við
1. Sjóðir og bankareikningar	10	40	20%	24%	1	3
2. Viðskiptakröfur	21	28	43%	34%	2	3
3. Birgðir	6	9	40%	43%	9	30
4. Varanlegir rekstrarfjármunir	3	12	20%	50%	2	37
5. Eignaskrá	11	36	23%	71%	5	2
6. Viðskiptaskuldir	15	37	29%	25%		2
7. Virðisaukaskattur	7	19	27%	46%	13	15
8. Langtímaskuldir	2	5	29%	11%	1	46
9. Tekjur/Tekjuskráning	12	38	24%	43%	1	3
10. Framlög og styrkir	3	28	10%	4%	2	21
11. Kaup á vöru og þjónustu	6	46	12%	23%	1	1
12. Ferðakostnaður	21	30	41%	37%	1	2
13. Risnukostnaður	13	38	25%	24%	1	2
14. Launakostn./viðveruskráning	19	32	37%	52%	3	
15. Aksturskostnaður	1	35	3%	22%	14	4
16. Fjárheimildir/fjárhagsstaða	22	30	42%	40%	2	

Hjá 43% stofnana var eftirliti með stöðu viðskiptakrafna áfátt, en þetta hlutfall var 34% vegna ársins 1996. Athugasemdir voru m.a. gerðar við að gamlar kröfur höfðu ekki verið innheimtar eða að þær höfðu ekki verið afskrifaðar enda þótt fullreynt væri um innheimtu, óuppgerðir jöfnuðir voru frá fyrri árum og fyrir kom að bókhald væri fært á greiðslugrunni.

Hjá 42% stofnana voru gerðar athugasemdir við slæma fjárhagsstöðu og/eða útgjöld umfram fjárheimildir. Vegna ársins 1996 var þetta hlutfall mjög svipað eða 40%. Eitthvað er um það að stofnanir hagi rekstrinum í samræmi við sínar áætlanir í stað þess að aðlaga þær að raunverulegum fjárveitingum samkvæmt fjárlögum. Bæta þarf því áætlunargerð og stjórnunarlegt eftirlit hjá viðkomandi stofnunum. Sumar stofnanir eru með mjög erfiða fjárhagsstöðu vegna viðvarandi hallareksturs.

Hjá 41% stofnana í úrtakinu voru gerðar athugasemdir við ferðakostnað, en hjá 37% stofnana vegna ársins 1996. Í endurskoðunarskýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir það ár er rækilega bent á hvað má betur fara í þessu sambandi. Þrátt fyrir það hefur ástandið versnað. Ríkisendurskoðun gerir nú sömu athugasemdir og áður. Fylla á út sérstakt eyðublað, ferðareikning, vegna utanlandsferða, þar sem fram kemur tilefni ferðar, sundurliðun á ferðakostnaði og skriflegt samþykki forstöðumanns. Ferðakostnað á að viðskiptafæra fyrst á viðkomandi ferðamann og síðan gjaldfæra hann, þegar ferðareikningur liggur fyrir, en ekki gjaldfæra áður eins og stundum er gert. Fyrir kemur að ferðareikningar eru útbúnir seint og stundum alls ekki. Áritun forstöðumanns stofnunar á að vera á hverjum ferðareikningi og skila á farseðlum með honum.

Athugasemdir voru gerðar vegna launakostnaðar og viðveruskráningar hjá 37% stofnana í þessu úrtaki, en hjá 52% stofnana vegna ársins 1996. Athugasemdir nú eru þær sömu og áður. Eftirlit með viðveru starfsmanna er áfátt vegna þess að stimpilklukka er ekki til staðar eða er aðeins notuð af hluta starfsmanna. Fjarvistaskráning er ófullnægjandi. Starfsmenn fá greitt fyrirfram upp í laun umfram samningsbundinn rétt.

Í 29% tilfella voru gerðar athugasemdir við viðskiptaskuldir, en í 25% tilfella vegna ársins 1996. M.a. voru gerðar athugasemdir við miklar skuldir vegna launatengdra gjalda, ófrágengin mál vegna gamalla lágra skulda, erlendar

viðskiptaskuldir ekki færðar, óuppgerðir jöfnuðir frá fyrri árum og bókhald fært á greiðslugrunni.

Hjá 27% stofnana voru gerðar athugasemdir við virðisaukaskatt, en hjá 46% stofnana vegna ársins 1996. Hér hefur því líka orðið mikil breyting á til batnaðar. Eins og áður voru gerðar athugasemdir við að ekki er tryggt að innheimtur sé virðisaukaskattur af ýmiss konar skattskyldri þjónustu.

Athugasemdir við risnuútgjöld stofnana voru gerðar í 25% tilfella, sem er svipað hlutfall og á árinu 1996, en þá var það 24%. Sömu athugasemdir voru gerðar nú. Ekki er gerð fullnægjandi grein fyrir tilefni risunnar og hverjir njóta hennar. Eins vantaði skriflegt samþykki forstöðumanns.

Hjá 24% stofnana voru gerðar athugasemdir við tekjur og tekjuskráningu. Skráningin hefur batnað verulega frá árinu 1996, en þá var þetta hlutfall 43%. Stofnanir verða að tryggja að allar tekjur séu bókfærðar. Athugasemdir voru m.a. gerðar við að ógreiddar tekjur voru ekki bókfærðar fyrir en við greiðslu, tekjur voru ekki færðar á réttu ári og tekjur voru ekki færðar á rétta tegundalykla.

Hjá 23% stofnana var eignaskráningu ábótavant, en þetta hlutfall var 71% vegna ársins 1996. Eignaskráningin hefur því batnað verulega enda mikil áhersla verið lögð á að bæta þyrfti þar úr. Samkvæmt reglum eiga stofnanir að halda skrá yfir allar eignir. Slík skrá er mikilvægur þáttur í innra eftirliti ríkisstofnana. Athugasemdirnar eru þær sömu og áður, eignaskrá er ekki til staðar, hún ekki uppfærð með reglulegum hætti eða eignir, sem keyptar eru ekki tilgreindar í skránni.

Hjá 20% stofnana voru gerðar athugasemdir við sjóði og bankareikninga, en þetta hlutfall var 24% á árinu 1996. Sömu athugasemdir eru gerðar nú. Meðal annars voru sjóðbækur ekki alltaf færðar eða sjóður ekki reglulega stemmdur af við sjóðbók, bankareikningur ekki færður í bókhaldið og staða

bankareikninga samkvæmt bókhaldi ekki alltaf stemmd af við bókhaldið.

Þegar heildarniðurstöður þessara tveggja ára eru bornar saman kemur í ljós að ástandið hefur batnað, en eftir sem áður er það ekki viðunandi. Ríkisstofnanir verða því að taka sig á og lagfæra þessi mál. Ríkisendurskoðun á ekki að þurfa að gera athugasemdir við að ferðareikningar séu ekki gerðir, að það vanti farseðla, að það vanti skriflegt samþykki forstöðumanns fyrir ferðinni og hvert sé tilefni hennar, að það vanti skriflegt samþykki forstöðumanns fyrir risnuútgjöldum og hvert sé tilefni risunnar, og að viðveruskráningu starfsmanna sé ábótavant.

Við þessa athugun á innra eftirliti ríkisstofnana var skoðað hvernig stjórnendur og þeir sem ábyrgð bera stóðu að framkvæmd eftirlitsaðgerða í sínum stofnunum. Fyrir kom að skipurit var ekki til staðar, var ekki til á skriflegu formi eða hafði ekki verið uppfært. Í flestum stofnunum liggja ekki fyrir skriflegar reglur um meðferð, skráningu og varðveislu gagna og skjala. Að lokum má nefna að í of mörgum stofnunum eru áætlanir ekki bornar saman við rauntölur. Eins og fram hefur komið í þessum kafla hefur Ríkisendurskoðun verið að kynna sér hvernig innra eftirliti er háttað í stofnunum erlendis. Ljóst er að Ríkisendurskoðun mun á komandi árum leggja áherslu á að ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki efla innra eftirlit hjá sér.

8 Um 2000-hæfni upplýsingakerfa ríkissjóðs

Öll mikilvægustu upplýsingakerfi ríkissjóðs eru vistuð hjá Skýrr hf. og gerði fjármálaráðuneytið á sínum tíma sérstakan samning við fyrirtækið um nauðsynlegar lagfæringar og prófanir á tugum kerfa sem ekki voru 2000-hæf. Nokkur kerfi sem ekki voru tekin með í upphaflega samninginn reyndust þurfa lagfæringa við og var einnig samið um þær og er gert ráð fyrir því að breytingum á þeim verði lokið í tæka tíð. Allmörg umsaminna kerfa eru þegar komin í rekstur með breytingum. Vel er talið horfa með að vélbúnaður og stýrikerfi Skýrr hf. verði 2000-hæfur í tæka tíð.

Skýrr hf. lauk í vor þeim lagfæringum sem nauðsynlegt var talið að gera á Bókhalds- og áætlunarkerfi ríkisins BÁR, vegna vandamála tengdum ártalinu 2000. Ríkisbókhald gerir því ekki ráð fyrir neinum áföllum af völdum þess í aðalbókhaldskerfi ríkisins.

Frá og með 1. janúar 2000 verða eingöngu innheimtar effirstöðvar álagðra gjalda 1999 og fyrr í gamla tekjubókhaldskerfi ríkisins TBI, en álagningar ársins 2000 verða í öllum gjaldflokkum innheimtar í nýju tekjubókhaldskerfi ríkisins TBR. TBI-kerfið er ekki 2000-hæft og þarf því að gera á því breytingar vegna útreiknings dráttarvaxta o.fl. Þessar breytingar eru ekki taldar stórvægilegar og er gert ráð fyrir því að þeim verði lokið fyrir áramót. Öll undirkerfi nýja TBR-kerfisins hafa frá upphafi verið 2000-hæf nema álagningarkerfi þess, en lagfæringum og prófunum á því lauk í maí s.l.

Launakerfi ríkisins er gamalt kerfi sem sætt hefur ótal breytingum. Kerfi þetta var eitt af þeim kerfum ríkisins sem ekki var 2000-hæft. Skýrr h.f. hefur lokið breytingum á kerfinu og gert er ráð fyrir því að prófunum á því ljúki nú í byrjun október.

Þann 1. september s.l. hafði Skýrr hf. að mestu lokið lagfæringum og prófunum vegna 2000-hæfni á þeim hlutum upplýsingakerfis Tryggingastofnunar ríkisins sem vinna með sjúkradagpeninga og slysadagpeninga. Lagfæringum og prófunum á sérfræðingakerfinu var hins vegar lokið í júní s.l. 2000-vandi í þeim kerfum Tryggingastofnunarinnar sem vistuð eru hjá stofnuninni sjálfri er ýmist leystur með nýjum kerfum eða lagfæringum á þeim gömlu. Þessu starfi er ýmist lokið eða því er að ljúka.

Á vegum fjármálaráðuneytisins hefur starfað sérstök nefnd sem fylgst hefur með lausn 2000-vandans hér á landi og hefur hún reglulega birt upplýsingar um ástand 2000-mála hjá einstökum aðilum og framvindu breytinga og prófana á einstökum upplýsingakerfum á vefsíðu sinni <http://2000.stjr.is/>. Á grundvelli þeirra upplýsinga sem þar er að finna virðist sem litlar líkur séu á því að helstu fjármálakerfi ríkissjóðs verði fyrir verulegum áföllum vegna gagnavinnslu ártalsins 2000.

Í september s.l. gaf Ríkisendurskoðun út greinargerð um 2000-hæfni vélbúnaðar og hugbúnaðar ríkisaðila. Byggir hún á raungögnum sem safnað var í upplýsingakerfum 257 ríkisaðila á tímabilinu frá apríl til ágúst s.l., í tengslum við könnun sem stofnunin vannur nú að á notkun ólöglegs hugbúnaðar hjá ríkisaðilum. Úttektin náði til tæplega 7 þúsund einmenningstölva og 97 þúsund forritseintaka, en var bundin við stýrikerfin Windows, DOS, Mac/OS og OS2.

Prófun með sérstökum hugbúnaði, GASP, á 2000-hæfni vélbúnaðar leiddi í ljós að 62% einmenningstölvanna eru án vandamála, 18% þarfnast lagfæringa en af þeim 20% sem ekki voru prófaðar af GASP er líklega rúmur helmingur 2000-hæfur.

Prófun GASP á 2000-hæfni þess hugbúnaðar sem forritið þekkti sýnir að 40% hans er án vandamála, 19% er með vandamál, 27% með minniháttar vandamál og 14% með óþekkta 2000-hæfni. Ekki er hægt að draga þá ályktun af þessari niðurstöðu að allur hugbúnaður með vandamál þarfnist lagfæringar þar sem ljóst er að hluti hans er ýmist ekki lengur í notkun eða hann skiptir ekki máli fyrir rekstur ríkisaðila. Talið er að sá hugbúnaður sem GASP þekkti ekki sé innan við 10% af uppsettum hugbúnaði hjá ríkisaðilum. Vitað er að þó nokkur hluti hans notar ekki dagsetningar og mun því ekki valda vandræðum.

Ríkisendurskoðun hefur nú sent öllum ríkisaðilum sem áttu gögn í 2000-könnun stofnunarinnar yfirlit um 2000-hæfni vélbúnaðar og hugbúnaðar þeirra. Mikilvægt er nú að þessir aðilar ásamt þeim sem ekki sendu stofnuninni gögn í könnunina, lagfæri þann vélbúnað og hugbúnað sem mikilvægur er í rekstri viðkomandi svo að hann gangi sem snurðulausast á næsta ári.

9 Launagreiðslur ríkissjóðs og launapróun árið 1998

Heildarlaunakostnaður stofnana í A-hluta ríkisreiknings nam liðlega 71,9 ma.kr. á árinu 1998, en var til samanburðar 44,8 ma.kr. árið 1997⁴. Mikil hækkun frá árinu á undan, 27,1 ma.kr., skýrist að stærstum hluta af hækkun launatengdra gjalda sem fóru úr 8,6 ma.kr. árið 1997 í 43,6 ma.kr. árið 1998. Hækkunina má að mestu leyti rekja til aukinna lífeyrisskuldbindinga, en gjaldfærsla vegna þeirra nam tæpum 22,0 ma.kr. á árinu 1998 að viðbættu viðbótariðgjaldi stofnana. Til samanburðar nam gjaldfærsla vegna slíkra skuldbindinga tæpum 4,2 ma.kr. árið 1997. Hækkun lífeyrisskuldbindinga skýrist einkum af breytingum á launakerfi ríkisins sem fól í sér aukið vægi grunnlauna, en lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna miðast almennt við þau. Nánar er vikið að lífeyrisskuldbindingum síðar í þessum kafla.

Í töflu 57 er launakostnaður stofnana í A-hluta ríkisreiknings sýndur án launatengdra gjalda. Ýmsar stofnanir sem áður voru færðar í B-hluta ríkisreikningsins eru sýndar í A-hluta árið 1998 og hefur verið tekið tillit til þess við samanburð á milli ára⁵. Launakostnaður á árinu 1998 nam rúmum 43,6 ma.kr. samanborið við 37,3 ma.kr. árið 1997. Hækkun launagreiðsla nam þannig um 6,3 ma.kr. eða 16,9%.

Greiddum ársverkum hjá stofnunum í A-hluta ríkisreiknings sem greiddu laun til starfsmanna í gegnum launakerfi starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins bæði árin 1997 og 1998, fækkaði um 1,5%. Talsverð breyting varð á samsetningu greiddra ársverka eftir dagvinnu og yfirvinnu. Fjöldi ársverka í

⁴ Launakostnaður bæði vegna rekstrar- og stofnkostnaðarviðfangsefna.

⁵ Launakostnaður þeirra án launatengdra gjalda nam um 1,2 ma.kr. á árinu 1997.

dagvinnu jókst um 1,3% en greiddar yfirvinnustundir umreiknaðar til ársverka drógust saman um 13,0%. Dæmi eru um að greiddum yfirvinnustundum hafi fækkað um nálægt helming hjá sumum ráðuneytum. Vafalaust stafar þessi fækkun yfirvinnustunda ekki síst af breyttu launakerfi ríkisstarfsmanna sem kom til framkvæmda á tímabilinu.

Tafla 56. Launakostnaður ríkissjóðs

Pús. kr.	1998	1997	Breyting	%
Æðsta stjórn ríkisins	917.314	776.819	140.495	18,1
Forsætisráðuneyti	211.025	174.161	36.864	21,2
Menntamálaráðuneyti	9.961.196	8.067.849	1.893.347	23,5
Utánríkisráðuneyti	1.284.523	879.749	404.774	46,0
Landbúnaðarráðuneyti	1.046.713	874.991	171.722	19,6
Sjávarútvegsráðuneyti	1.128.413	919.385	209.028	22,7
Dóms- og kirkjumálaráðun.	5.528.590	4.633.326	895.264	19,3
Félagsmálaráðuneyti	2.427.636	1.923.410	504.226	26,2
Heilbr.- og trygg.m.ráðun.	21.535.659	17.477.244	4.058.415	23,2
Fjármálaráðuneyti	23.112.848	5.713.715	17.399.133	304,5
Samgönguráðuneyti	2.559.331	1.583.187	976.144	61,7
Iðnaðarráðuneyti	775.010	650.604	124.406	19,1
Viðskiptaráðuneyti	232.610	216.831	15.779	7,3
Hagstofa Íslands	194.116	153.047	41.069	26,8
Umhverfisráðuneyti	996.434	801.378	195.056	24,3
Launakostnaður samtals	71.911.418	44.845.696	27.065.722	60,4

Tafla 57. Launakostnaður ríkissjóðs, án launatengdra gjalda

Pús. kr.	1998	1997	Breyting	%
Æðsta stjórn ríkisins	772.827	690.743	82.085	11,9
Forsætisráðuneyti	181.570	155.735	25.835	16,6
Menntamálaráðuneyti	8.486.577	7.201.234	1.285.343	17,8
Utánríkisráðuneyti	1.120.620	981.113	139.508	14,2
Landbúnaðarráðuneyti	894.124	783.571	110.553	14,1
Sjávarútvegsráðuneyti	958.441	814.210	144.231	17,7
Dóms- og kirkjumálaráðun.	4.664.884	4.129.219	535.665	13,0
Félagsmálaráðuneyti	2.067.576	1.703.730	363.846	21,4
Heilbr.- og trygg.m.ráðun.	18.580.850	15.447.624	3.133.226	20,3
Fjármálaráðuneyti	1.862.781	1.644.770	218.011	13,3
Samgönguráðuneyti	2.189.157	2.163.593	25.564	1,2
Iðnaðarráðuneyti	659.256	576.071	83.185	14,4
Viðskiptaráðuneyti	197.107	193.419	3.687	1,9
Hagstofa Íslands	163.564	135.917	27.646	20,3

Umhverfisráðuneyti	841.295	713.041	128.254	18,0
Launakostnaður samtals	43.640.628	37.333.989	6.306.639	16,9

Í töflunni er tekið tillit til stofnana sem fluttust úr B- í A-hluta ríkisreiknings á árinu 1998

Kjarasamningar og breytt launakerfi ríkisins

Við gerð kjarasamninga við ýmis stéttarfélög starfsmanna ríkisins á árinu 1997 var samið um að taka upp nýtt launakerfi. Í stórum dráttum fólst breytingin í því að útbúa nýjar launatöflur sem gefa kost á að hækka grunnlaun, en á móti yrði dregið úr vægi yfirvinnu. Vörpunin úr gömlu launatöflunni yfir í nýja hafði nokkra launahækkun í för með sér til viðbótar við þær hækkanir sem samið var um á launatöxtum. Nokkrar starfsstéttir fengu umtalsverðar launahækkanir með tilfærslu í launaflokkum.

Margvíslegar aukagreiðslur sem ætlaðar eru sem launauppbót hafa tíðkast um langt skeið hjá mörgum ríkisstofnunum. Þannig hefur starfsfólk sumsstaðar fengið greidda fasta yfirvinnu, oft á bilinu 20-50 tíma á mánuði enda þótt dæmi séu um bæði hærri og lægri tímafjölda.

Ríkisendurskoðun hefur gert könnun á framkvæmd þeirra kjarasamninga sem gerðir voru á árinu 1997 og oft eru nefndir aðlögunarsamningar. Teknar voru saman upplýsingar um launakostnað og launabreytingar hjá nokkrum hópum ríkisaðila fyrir árin 1997 og 1998. Ekki er um að ræða heildstæða athugun á áhrifum allra kjarasamninga á þessu tímabili heldur er sjónum einkum beint að aðlögunarsamningum og þeim útfærsluatriðum sem voru á valdi hvernar stofnunar. Valið var úrtak stofnana og spurt um ýmis atriði varðandi framkvæmd slíkra samninga. Þannig var m.a. spurt um hversu stór hluti fastra aukagreiðslna, svo sem fastrar yfirvinnu, hafi verið tekinn inn í grunnlaun, hvort samið hafi verið um breytt vinnumagn á bak við grunnlaunin og hvort sett hafi verið þak á yfirvinnu. Ennfremur var leitað eftir því að stofnanir gerðu grein fyrir því svigrúmi sem þær höfðu til þess að ganga til aðlögunarsamninga við starfsmenn og

hvort haft var samráð við viðkomandi ráðuneyti áður en samningarnir voru gerðir.

Aðalskrifstofur ráðuneyta

Valdar voru til skoðunar 11 af 14 aðalskrifstofum ráðuneytanna. Hagstofa Íslands telst sérstakt ráðuneyti í þessu sambandi.

Ljóst er að greiðslur fyrir yfirvinnu hafa dregist saman hjá flestum aðalskrifstofum ráðuneytanna.

Fastar aukagreiðslur hafa almennt verið teknar inn í dagvinnulaun, en nokkuð er mismunandi að hve miklu leyti það var gert. Í engum tilfellum var samið um breytingu á vinnumagni á bak við hærri grunnlaun. Sumar aðalskrifstofur ráðuneytanna hafa sett þak á yfirvinnu eða greiða ekki fyrir yfirvinnu. Nokkur ráðuneyti hafa þannig komið á eða eru að taka upp fastlaunakerfi sem gerir ráð fyrir að starfsmenn vinni nauðsynlega yfirvinnu án frekari greiðslna.

Fram hefur komið að aðalskrifstofurnar hafa talið svigrúm til aðlögunarsamninga mjög takmarkað. Svigrúmið hafi ráðist af fjárheimildum samkvæmt fjárlögum. Ráðuneytisstjórar munu hafa haft óformlegt samráð sín á milli um framkvæmd aðlögunarsamninga.

Háskólastofnanir

Í úrtakinu voru sex háskólar og stofnanir þeim tengdar. Með úrskurði kjaranefndar á árinu 1998 urðu verulegar hækkanir á föstum dagvinnulaunum prófessora. Aðrir kennarar sömdu

einnig um launahækkanir. Mjög er mismunandi eftir stofnunum hversu stór hluti fastrar yfirvinnu var tekinn inn í grunnlaun. Í einhverjum tilvikum hefur ekki ennþá verið samið um þetta atriði. Einnig getur verið mismunandi eftir starfshópum innan sömu stofnunar hvernig þetta hefur verið útfært. Þeir starfshópar sem þetta á við um vega þó yfirleitt ekki þungt í launakostnaði stofnana sem hér eiga hlut að máli. Yfirleitt var ekki samið um breytt vinnuframlag og þak var ekki sett á yfirvinnu. Nokkrar stofnanir takmarka samt yfirvinnu.

Menntamálaráðuneytið mun ekki hafa tekið þátt í gerð aðlögunarsamninga fyrir þær háskólastofnanir sem voru í úrtakinu. Þær munu hins vegar hafa gert ráðuneytinu grein fyrir þeim samningum sem gerðir voru.

Framhaldsskólar

Í framhaldsskólum náðu aðlögunarsamningar aðeins til lítils hóps starfsmanna þar sem þeir tóku ekki til kennara og vega því ekki þungt varðandi launabreytingar. Kennarasamningarnir fólu í sér breytingu á vinnutímaskilgreiningu, en ekki nýju launakerfi eins og hjá ýmsum öðrum félögum háskólamanna. Dæmi um starfshópa sem gerðu aðlögunarsamninga eru bókasafnsfræðingar og fjármálastjórar. Nokkuð virðist misjafnt hvernig slíkir samningar hafa verið útfærðir hjá hverjum skóla fyrir sig. Hjá einum framhaldsskóla í úrtakinu voru t.d. engir aðlögunarsamningar gerðir fyrr en á skólaárinu 1998-1999 og tóku þá einungis til fimm starfsmanna. Hjá öðrum hafði ekki verið til staðar nein föst yfirvinna né fastar aukagreiðslur þannig að ekki var um það að ræða að færa þær inn í grunnlaun. Hjá einum skóla var að hluta samið um breytt vinnumagn vegna hærri grunnlauna og þá þannig að minniháttar yfirvinna, 15-20 mín. umfram venjulegan vinnutíma, er ekki greidd sérstaklega. Almennt hefur ekki verið sett sérstakt þak á yfirvinnugreiðslur.

Fram hefur komið að svigrúm til aðlögunarsamninga hafi verið lítið sem ekkert. Skólarnir munu almennt ekki hafa haft

samráð við menntamálaráðuneytið um einstök útfærsluatriði heldur munu skólameistarar þeirra í einhverjum tilvikum hafa ráðfært sig hver við annan. Það kom þó fram hjá einum skólanna að fulltrúar skólans við samningsgerðina hafi haft samráð við menntamálaráðuneytið.

Sjúkrahús

Aflað var upplýsinga frá fjórum sjúkrahúsum um launabreytingar á milli árána 1997 og 1998. Launabreytingar vegna nýs launakerfis voru á einu sjúkrahúsanna 1,5% og kostnaður við vörpun í nýja launatöflu á bilinu 1 - 4% eftir stéttarfélagum. Eftir hópuppsagnir hjúkrunarfræðinga og meinataekna fengu þessir starfshópar sérstakar launahækkanir umfram aðra hópa.

Hjá einu sjúkrahúsanna var á árinu 1998 byrjað að taka hluta af fastri yfirvinnu inn í grunnlaun og var í árslok búið að taka inn um 9% fastra yfirvinnutíma, en ekki hefur verið samið um frekari yfirfærslu. Föst yfirvinna hefur þar verið skilgreind sem meðaltalsyfirvinna, en er að hluta til ekki unnin þar sem starfsmenn hafa getað stýtt vinnutíma sinn með hagræðingu. Með hliðsjón af kjarasamningum hefur ekki verið talið heimilt að semja um fjölgun vinnustunda í grunnlaunum með aðlögunarsamningum. Yfirvinnupak hefur tíðkast hjá sjúkrahúsinu í gegnum árin, en var ekki hert frekar í kjölfar aðlögunarsamninganna.

Í öðru sjúkrahúsi er stefnt að fastlaunasamningum við alla hópa starfsmanna fyrir árslok 1999. Ekki er samt ljóst hvort öll föst yfirvinna hverfur þegar aðlögunarsamningum er að fullu lokið. Ekki var samið um breytingar á vinnutíma og ekki hefur verið sett þak á yfirvinnu starfsmanna.

Launahækkanir umfram almennar hækkanir kjarasamninga voru í einu tilviki nær eingöngu vegna aðlögunarnefndasamninga. Engar aukagreiðslur hafa verið teknar inn í grunnlaun og er ekki gert ráð yfir að svo verði þar sem slíkar

greiðslur hafa lengst af ekki tíðkast hjá sjúkrahúsinu. Eftir endanlegan frágang aðlögunarnefndarsamninga við hjúkrunarfræðinga fengu deildarstjórar þó greidda fasta yfirvinnu.

Fram kom hjá einu sjúkrahúsanna að upphaflega hafi ekkert svigrúm verið til staðar til þess að ganga til aðlögunarsamninga við starfsmenn. Eftir hópuppsagnir hjúkrunarfræðinga hjá Sjúkrahúsi Reykjavíkur og Ríkisspítölum var komið á fót nefnd skipuð ráðuneytisstjórum fjármála- og heilbrigðisráðuneyta auk hagstofustjóra. Nefndin hafi óbeint markað stefnu gagnvart öðrum starfsmannahópum innan sjúkrahússins. Beint samráð hafi ekki verið við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið um gerð aðlögunarsamninganna, en með vinnu ráðuneytisstjóranna í nefndinni telur sjúkrahúsið að orðið hefði til ákveðin opinber stefna við samningagerðina.

Hjá öðru sjúkrahúsi kom fram að svigrúm til aðlögunarsamninga við stéttarfélag hafi verið 2,5% og þar hafi verið byggt á bréfi fjármálaráðuneytisins til stofnana. Samningar sem kváðu á um mun meiri launahækkanir hafi hins vegar verið gerðir á Ríkisspítölum og Sjúkrahúsi Reykjavíkur og orðið fyrirmynd annarra samninga sem gerðir voru á sjúkrahúsum landsins. Sjúkrahúsið segist hafa haft samráð við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið um gerð samninga, en ekkert formlegt samþykki ráðuneytisins hafi legið fyrir þegar samningar voru undirritaðir.

Annað sjúkrahús segir að samkvæmt forsendum fjárlaga hafi áætlaður viðbótarkostnaður vegna vörpunar í nýtt launakerfi verið á bilinu 1,5 til 3%. Við gerð aðlögunarsamninga hjá sjúkrahúsinu hafi einkum verið tekið mið af samskonar samningum sem gerðir höfðu verið á Ríkisspítölum og Sjúkrahúsi Reykjavíkur. Ítrekað hafi verið haft samráð við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið á meðan á samningagerð stóð og greinargerð um samningana send ráðuneytinu.

Heilsugæslustöðvar

Upplýsingar voru fengnar frá 11 heilsugæslustöðvum um áhrif kjarasamninga á launabróun. Launakerfi lækna var breytt þannig að greiðslur sem áður komu frá Tryggingastofnun ríkisins voru felldar inn í launagreiðslur frá stöðvunum. Þá fengu hjúkrunarfræðingar umtalsverðar launahækkanir. Á einni stöð hækkuðu laun þeirra t.d. að meðaltali um 33%. Á annarri stöð var samið við hjúkrunarfræðinga sem sagt höfðu upp störfum að þeir héldu 10% hærra launum en þeir vinna fyrir, þ.e. þeir vinna 60% starf en fá greitt fyrir 70% starf. Almennt hafa sérstakar aukagreiðslur eins og föst yfirvinna ekki verið greiddar nema til fárra starfsmanna, aðallega þá stjórnenda. Í þeim tilvikum voru slíkra greiðslur teknar inn í grunnlaun að einhverju leyti, t.d. helmingur fastrar yfirvinnu hjá hjúkrunarforstjórum. Almennt hefur ekki verið samið um breytingar á vinnutíma og yfirvinnupak hefur ekki verið sett.

Heilsugæslustöðvarnar telja almennt að svigrúm til aðlögunarsamninga hafi verið mjög lítið. Margar heilsugæslustöðvar á landsbyggðinni höfðu samstarf um gerð aðlögunarsamninga. Þá höfðu nokkrar heilsugæslustöðvar á höfuðborgarsvæðinu samstarf sín á milli um gerð samninga og höfðu þær samninga Heilsugæslunnar í Reykjavík til hliðsjónar. Fram hefur komið að samráð var haft við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið um gerð aðlögunarsamninga. Einnig munu fulltrúar einhverra stöðva hafa ráðfært sig við starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Embætti sýslumanna

Upplýsinga um launabreytingar var aflað frá sjö sýslumannsembættum. Aðlögunarsamningar voru ekki gerðir

við lögreglumenn og tollverði heldur breyttust laun þessara starfshópa skv. kjarasamningum. Aðlögunarsamningar munu hins vegar einkum hafa náð til löglærðra starfsmanna embættisins og í einhverjum mæli skrifstofufólks. Hjá sumum embættum komust aðlögunarsamningar ekki til framkvæmda fyrr en á þessu ári. Fremur óalgengt er að starfsfólki sé greidd föst yfirvinna. Hjá þeim sem fengið hafa slíkar greiðslur virðist algengt að 30-45% af henni hafi verið tekin inn í grunnlaunin.

Öll sýslumannsembætti landsins stóðu sameiginlega að gerð aðlögunarsamninga við starfsfólk. Fulltrúar embættanna munu hafa haft samráð við bæði dómsmálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti áður en samningar voru gerðir. Fjárhagslegt svigrúm til að ganga til samninga virðist hafa verið nokkuð misjafnt eftir embættum. Eitt embættanna taldi að svigrúm til aðlögunarsamninga hafi ekki verið neitt og að kostnaðarauka hafi þurft að mæta með aðhaldsaðgerðum, t.d. með því að ráða ekki fólk til sumarafleysinga. Önnur telja að svigrúm hafi verið fyrir hendi til þeirra samninga sem gerðir voru.

Lífeyrisskuldbindingar

Í efnahagsreikning A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 1998 eru færðar til skuldar lífeyrisskuldbindingar að fjárhæð 125,1 ma.kr. og höfðu þær hækkað um 30,2 ma.kr. á árinu 1998 sem greinist þannig:

Tafla 58. Lífeyrisskuldbindingar

Í m.kr.	1998	1997
Hækkun skuldbindinga vegna starfandi og eldri starfsmanna	21.998	3.996
Hækkun skuldbindinga 1. janúar m.v. launabreytingar	10.690	1.449
- Greitt á árinu	32.688	5.445
Samtals	(2.465)	(920)
	30.223	4.525

Hækkun lífeyrisskuldbindinga á milli áráanna 1997 og 1998 var tæplega sjöföld miðað við hækkun slíkra skuldbindinga á milli 1996 og 1997. Meginskýringin á þessari miklu hækkun er fyrst og fremst sú að viðmiðunarlaun til útreiknings lífeyrisréttinda hækkuðu mikið á milli áráanna 1997 og 1998. Lífeyrisréttindi hjá B-deild lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins eru reiknuð sem hlutfall af mánaðarlaunum. Þó svo að heildarlaun einstakra starfsmanna ríkisins hafi ekki hækkað umfram kjarasamninga þá hafa orðið tilfærslur frá öðrum launum yfir í mánaðarlaun og þar með viðmiðun til útreiknings lífeyrisréttinda. Áhrif aðlögunarsamninga skýra að stórum hluta þessa miklu hækkun. Slík breyting kemur strax fram í aukningu á lífeyrisskuldbindingum bæði gagnvart þeim sem taka nú lífeyri, þeim sem unnið hafa til lífeyrisréttinda en eru ekki í starfi hjá hinu opinbera og svo þeirra sem taka laun hjá ríkinu í dag.

Stærstur hluti af heildarlífeyrisskuldbindingum A-hluta ríkissjóðs er hjá tveimur lífeyrissjóðum þ.e. B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga.

Hrein eign þessara lífeyrissjóða til greiðslu lífeyris í árslok 1998 var sem hér segir:

Tafla 59. Hrein eign lífeyrissjóða

Í ma.kr.	LSR	LH
Heildarlífeyrisskuldbindingar	177,9	20,0
- kröfur á launagreiðendur v/lífeyrishækkana	(81,5)	(10,0)
- kröfur á launagreiðendur v/ábyrgðar *)	(55,8)	(4,6)
Hrein eign til greiðslu lífeyrisskuldbindinga	40,6	5,4

*) Hlutdeild A-hluta ríkissjóðs í ógreiddum skuldbindingum vegna ábyrgðar er 100% hjá B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins en 75% hjá Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga.

Hrein eign lífeyrissjóðanna til að mæta óuppgerðum lífeyrisskuldbindingum hefur lækkað hlutfallslega á árinu 1998 í samanburði við fyrra ár. Hrein eign til greiðslu lífeyris hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins B-hluta nam í árslok 1998 14,6% í samanburði við 19,3% í árslok 1997. Hjá Lífeyrissjóði

hjúkrunarfræðinga var hrein eign til greiðslu lífeyris 26,7% í árslok 1998 í samanburði við 30,0% í árslok 1997.

A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins

Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins kveða á um að sjóðurinn starfi í tveimur deildum, A-deild og B-deild. Framangreind skipting felur í sér að allir nýir sjóðfélagar skulu vera aðilar að A-deild og sjóðfélagar sem voru í starfi fyrir 1. desember 1997 höfðu heimild til að færa sig í A-deild. Í árslok 1998 voru 14.271 sjóðfélagar í A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Fyrirkomulag iðgjaldagreiðslna til A-hlutdeildar er þannig að framlag launagreiðenda er 11,5% og sjóðfélaga 4% og nema því heildariðgjöld 15,5% af viðmiðunarlaunum. Í árslok 1998 fór fram tryggingafræðileg úttekt á skuldbindingum A-deildarinnar og voru niðurstöður þær að eigin sjóður til greiðslu lífeyris væri neikvæður um 1,6% og í krónum talið 728 m.kr. Staða þessi er vel innan þeirra 5% viðmiðunarmarka sem stuðst er við í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þannig bendir úttektin ekki til þess að breyting verði gerð á iðgjaldahlutfalli launagreiðenda á árinu 2000.

Fyrri ábendingar

Stofnunin áréttar það sjónarmið sitt að í reikningskilum 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. Ennfremur skal bent á að ábyrgð A-hluta ríkissjóðs, samkvæmt 32. grein laga nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, takmarkast við

þann kostnað sem hlýst af lífeyristryggingum starfsmanna A-hluta ríkisins eingöngu.

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 áratugina verði árleg ávöxtun eigna 2% umfram launahækkanir.

Ávöxtun umfram launahækkanir 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.

10 Kaup og rekstur tölvubúnaðar

Vegna endurskoðunar ríkisreiknings fyrir árið 1998 tók Ríkisendurskoðun sérstaklega út kaup og rekstur tölvubúnaðar hjá A-hluta ríkisaðilum. Kemur niðurstaðan fram í töflunni hér að neðan.

Tafla 60. Kostnaður ríkissjóðs vegna tölvubúnaðar

Í þús.kr.	1998	1997	Breyting	%
Kaup á tölvubúnaði (vélbúnaður og hugbúnaður)	869.682	879.978	(10.296)	(1,2)
Rekstur tölvubúnaðar	524.901	627.562	(102.661)	(16,4)
Kostnaður við ráðgjöf og þjónustu sem tengist tölvumálum	768.465	520.358	248.107	47,7
Tölvuleiga	20.408	1.768	18.640	1054,3
Þjónustusamningar *)	275.285	262.105	13.180	5,0
Kostnaður samtals	2.458.741	2.291.771	166.970	7,3

*) Kostnaður við tölvukerfi ríkissjóðs, sem færður er á fjárlagalið 09-995 Skýrsluvéla-kostnaður.

Eins og fram kemur í töflunni hér að framan nam kostnaður ríkisaðila í A-hluta fjárlaga vegna kaupa og reksturs tölvubúnaðar tæpum 2,5 ma.kr. á árinu 1998 samanborið við 2,3 ma.kr. árið áður. Hækkunin nemur því tæpum 167 m.kr. eða 7,3%.

Kannaðar voru sérstaklega ástæður aukins kostnaðar vegna kaupa og reksturs tölvubúnaðar á milli árána 1997 og 1998. Má rekja marktækustu breytinguna til kaupa á ráðgjöf og þjónustu tengdri tölvumálum, en sá kostnaður jókst um 248 m.kr. eða 48%. Sú aukning skýrist annars vegar af hækkun

skýrsluvélakostnaður um 159 m.kr. og hins vegar af hækkun þessa útgjaldaliðar einkum hjá Tollstjóranum, Sjúkrahúsi Reykjavíkur, Fasteignamati ríkisins og Vinnumálastofnum eða alls um 88 m.kr. Skoðun á útgjaldaliðnum 09-995 Skýrsluvélakostnaður sýndi að hugbúnaðargerð fyrir tekjubókhaldskerfið (TBI) hækkaði um 65 m.kr., sem að hluta til má rekja til þess að Reykjavíkurborg sagði upp samningi sínum um rekstur Gjaldheimtunnar. Hugbúnaðargerð vegna skattvinnslukerfa hækkaði um 46 m.kr. og sérstakur kostnaður vegna 2000-vandans nam 32 m.kr. Aðra hækkun má rekja til 15-20% taxtahækkunar Skýrr hf., 2000-vandans og hreinnar magnaukningar.

Framangreindur kostnaður tekur til þeirra miðlægu tölvukerfa sem rekin eru af ríkinu, eins og BÁR-kerfisins, launakerfis ríkisins og tekjukerfisins auk þess tölvubúnaðar sem sérhver ríkisaðili á og rekur. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um 2000-hæfni vélbúnaðar og hugbúnaðar ríkisaðila, sem kom út í september síðastliðnum, komu fram upplýsingar um fjölda þeirra einmanningstölva sem ætla má að séu í notkun hjá ríkisaðilum í A-hluta fjárlaga. Samkvæmt því mati sem þar kemur fram eru um 9.100 einmanningstölvur í notkun hjá þeim. Ef gert er ráð fyrir jafnri endurnýjun á tölvubúnaði ríkisaðila, sem að sjálfsögðu er nokkur einföldun, þýðir þetta að rekstur tölvubúnaðar nemi um 270 þúsundum króna á vél. Þá er ekki tekið tillit til þess launakostnaðar, sem beint tengist tölvuþjónustu innan viðkomandi stofnunar.

Sérstök könnun var gerð með úrtaki 43 ríkisaðila, þ.e.a.s. ráðuneyta, stofnana og safnliða, í A-hluta fjárlaga. Könnunin var tvíþætt. Annars vegar var kannað fyrir árin 1998 og 1997 hve miklum fjármunum þessir aðilar vörðu til kaupa á tölvubúnaði, þ.e. vél- og hugbúnaði, til kaup- eða rekstrarleigu tölvubúnaðar, til reksturs tölvubúnaðar og til ráðgjafar tengdum tölvumálum. Hins vegar voru lagðar ákveðnar spurningar fyrir þá sem lentu í úrtakinu, sem vörðuðu atriði eins og hvernig staðið var að kaupum á tölvubúnaði árið 1998, hver meðalendingatími tölvubúnaðar væri og hvað gert væri við þann búnað sem stofnun nýtti

ekki lengur. Þá var kannað sérstaklega hvort tölvubúnaður hefði verið tekinn á kaup- eða rekstrarleigu og ástæður fyrir því.

Niðurstöður athugunarinnar eru í stuttu máli þær að kostnaður vegna kaupa og reksturs tölvubúnaðar ríkisaðila í úrtakinu nam 1,7 ma.kr. á árinu 1998 og hækkaði um 251 m.kr. frá árinu 1997. Mest var hækkunin á kostnaði við ráðgjöf og þjónustu sem tengist tölvumálum eða 242 m.kr. Skýrist hækkunin af þáttum sem þegar hafa verið nefndir. Yfirstjórn viðkomandi ríkisaðila tók í langflestum tilvikum ákvörðun um tölvukaup eða í 91% tilfella. Fæstir notuðust við formlegt útboð eða 88% en meirihluti stofnananna eða 52% nýttu sér rammamál Ríkiskaupa. Þá leituðu flestir ríkisaðilar eftir verðtilboðum frá seljendum áður en ákvörðun um kaup á tölvubúnaði var tekin eða 88%. Samkvæmt könnuninni var meðalendingatími tölvubúnaðar að jafnaði 3-5 ár hjá 58% ríkisaðila. Flestir ríkisaðilar fullnýttu tölvubúnað sinn og geymdu hann síðar eða förguðu eða 56,3%. Sá möguleiki að taka tölvubúnað á leigu hefur enn ekki verið nýttur af 70% ríkisaðila en fram kom í könnuninni að sá möguleiki væri víða nú til skoðunar. Ástæður þess eru einkum þær að með því móti er hægt að endurnýja tölvubúnað stofnunar í einu lagi, en kostnaðurinn dreifist yfir mörg ár sem gerir fjármögnum auðveldari.

1. Hversu miklum fjármunum varði stofnunin til kaupa á tölvubúnaði á árinu 1998 og 1997, sundurliðað eftir kostnaði við kaup á tölvubúnaði, stofnkostnað við hugbúnað og kostnaði vegna þjónustu sem tengist tölvubúnaði?

Úrtak Ríkisendurskoðunar tók sem fyrr segir til 43 ríkisaðila og var niðurstaðan eftirfarandi:

Í þús.kr.	1998	1997	Breyting	%
Kaup á tölvubúnaði (vélbúnaður og hugbúnaður)	536.876	490.491	46.385	9,5

Rekstur tölvubúnaðar	280.332	344.232	(63.900)	(18,6)
Kostnaður við ráðgjöf og þjónustu sem tengist tölvumálum	594.744	352.420	242.324	68,8
Tölvuleiga	13.837	1.013	12.824	1265,9
Þjónustusamningar	275.285	262.105	13.180	5,0
Kostnaður samtals	<u>1.701.074</u>	<u>1.450.261</u>	<u>250.813</u>	<u>17,3</u>

Kostnaður vegna kaupa og reksturs tölvubúnaðar þeirra ríkisaðila, sem lentu í úrtakinu, nam 1,7 ma.kr. á árinu 1998. Það svarar til 69% af heildarkostnaði þessa útgjaldaliðar hjá ríkisaðilum í A-hluta fjárlaga. Hækkun kostnaðar milli áranna 1997 og 1998 nam 251 m.kr. eða 17,3% og er það nokkuð meiri hækkun en hjá A-hlutanum í heild sinni.

2. Hvernig var staðið að innkaupum á tölvubúnaði árið 1998?

Hátt var samband við alla aðila í könnunni og svöruðu 33 þeim fjórum spurningum sem falla undir þennan lið. Svarhlutfallið var því 77%. Unnið var úr niðurstöðum á þann hátt að svörin voru flokkuð saman í tvo til fjóra flokka. Var niðurstaða úr svörum eftirfarandi.

2.a Hver tók ákvörðun um tölvukaup stofnunarinnar?

Svarflokkur	Fjöldi	Hlutfall
Yfirstjórn; ráðuneyti og yfirmaður stofnunar	3	9,1%
Yfirstjórn; innan stofnunar	30	90,9%
Gild svör	33	100,0%
Svöruðu ekki	10	
Alls	<u>43</u>	

Hjá 9% ríkisaðila kom viðkomandi ráðuneyti að ákvörðun um tölvukaupin. Á það einkanlega við í þeim tilvikum þar sem verið er að kaupa stór tölvukerfi, sem nýtast eiga fleiri en einni stofnun. Hjá 91% tók yfirstjórn stofnunar ákvörðun um tölvukaup. Var í langflestum tilfellum um að ræða

forstöðumann stofnunar, fjármálastjóra og tölvuumsjónarmann.

2.b Var notast við formlegt útboð?

Svarflokkur	Fjöldi	Hlutfall
Já	4	12,1%
Nei	29	87,9%
Gild svör	33	100,0%
Svara ekki	10	
Alls	43	

Hjá 12% aðila var notast við formlegt útboð. Í þessum tilvikum var annars vegar um að ræða tölvuvæðingu á nýrri starfsemi hjá stofnun. Hins vegar var um að ræða útboð á sameiginlegu tölvukerfi fyrir nokkurn fjölda sambærilegra stofnana. Yfirgnæfandi meirihluti ríkisaðila eða 88% notuðu ekki formlegt útboð.

2.c Var notast við rammamninga Ríkiskaupa?

Svarflokkur	Fjöldi	Hlutfall
Já	11	33,3%
Nei	17	51,5%
Stundum	5	15,2%
Gild svör	33	100,0%
Svara ekki	10	
Alls	43	

Rammamningar Ríkiskaupa voru að jafnaði notaðir hjá 33% stofnana og stundum hjá öðrum 15% stofnana. Ástæða þess að ríkisaðilar notuðu ekki rammamningana var helst nefnd sú að þeir töldu sig ná betri kjörum vegna mikillar samkeppni fyrirtækja á vélbúnaðarmarkaði. Þá komu fram dæmi um stofnanir sem vissu ekki af rammamningum og aðrar töldu vanta á þeim kynningu. Fram kom að þótt ríkisaðilar hafi ekki í öllum tilvikum nýtt sér rammamningana voru þeir oftast en ekki hafðir til hliðsjónar.

Ríkisendurskoðun tók sérstaklega út veltu rammamninga vegna kaupa á tölvum, prenturum og íhlutum ásamt hugbúnaðarnámskeiðum og -leyfum á árunum 1997 og 1998. Niðurstöðuna má sjá í eftirfarandi töflu.

Í þús.kr.	1998	Hlutföll	1997	Hlutföll	Breyting
A-hluti fjárlaga	182.479	54,2%	123.320	62,2%	48%
Aðilar utan A-hluta fjárlaga	130.839	38,9%	64.698	32,7%	102%
Aðrir áskrifendur	23.349	6,9%	10.099	5,1%	131%
Alls	336.667	100,0%	198.117	100,0%	70%

Eins og taflan ber með sér hefur velta rammamninga hjá ríkisaðilum í A-hluta fjárlaga aukist verulega milli árana 1997 og 1998 eða um tæp 50%. Veltan hefur þó aukist meira hjá áskrifendum utan A-hlutans, s.s. sveitarfélögum, en þar hefur hún ríflega tvöfaldast.

Þá var tekin út velta rammamninga vegna kaupa á rekstrarvörum fyrir tölvur og prentara.

Í þús.kr.	1998	Hlutföll	1997	Hlutföll	Breyting
-----------	------	----------	------	----------	----------

A-hluti fjárlaga	6.041	43,8%	6.071	75,1%	0%
Aðilar utan A-hluta fjárlaga	7.433	53,9%	1.985	24,6%	275%
Aðrir áskrifendur	320	2,3%	25	0,3%	1196%
Alls	13.795	100,0%	8.080	100,0%	71%

Velta rammásamninga vegna kaupa á rekstrarvörum er ekki mikil, eins og taflan hér að framan ber með sér. Þó má merkja nokkra aukningu í notkun þeirra einungis þó hjá aðilum utan A-hluta fjárlaga.

2.d Var leitað eftir tilboðum frá seljendum?

Svarflokkur	Fjöldi	Hlutfall
Já	29	87,9%
Nei	4	12,1%
Gild svör	33	100,0%
Svara ekki	10	
Alls	43	

Hjá 88% stofnana var leitað eftir tilboðum frá seljendum. Af þeim sem svöruðu spurningunni játandi leituðu flestir eftir verðtilboðum, en sumir gerðu verðkannanir sjálfir.

3. Hver er meðalendingatími tölvubúnaðar hjá stofnuninni? Hvað er gert við tölvubúnað sem stofnunin nýtir ekki lengur?

Svör úr tveimur framangreindum spurningum voru flokkuð í þrjá flokka. Var niðurstaða úr svörum eftirfarandi.

3.a Hver er meðalendingatími tölvubúnaðar hjá stofnuninni?

Svarflokkur	Fjöldi	Hlutfall
1-3 ár	7	21,2%
3-5 ár	19	57,6%
5 ár eða meira	7	21,2%
Gild svör	33	100,0%
Svara ekki	10	
Alls	43	

Hjá 21% stofnana nýttist tölvubúnaður í 1-3 ár, hjá 58% í 3-5 ár og hjá 21% í 5 ár eða lengur.

3.b Hvað er gert við tölvubúnað, sem stofnunin nýtir ekki lengur?

Svarflokkur	Fjöldi	Hlutfall
Seldur	14	43,8%
Fullnýttur innanhúss og geymdur	7	21,9%
Fullnýttur innanhúss og fargað	11	34,4%
Gild svör	32	100,0%
Svara ekki	11	
Alls	43	

Gamall tölvubúnaður sem ekki er nýttur lengur er seldur hjá 44% stofnana, hjá 22% er hann nýttur að fullu innanhús og síðan settur í geymslu. Hjá 34% er hann nýttur að fullu innanhúss og síðan fargað.

4. Hefur tölvubúnaður verið tekinn á leigu (kaupleiga, rekstarleiga) í stað þess að kaupa hann og ástæður fyrir því?

Svör úr fyrri spurningunni voru flokkuð í tvö flokka, en sú síðari var höfð opin. Var niðurstaða úr svörum eftirfarandi.

4.a Hefur tölvubúnaður verið tekinn á leigu (kaupleiga, rekstarleiga) í stað þess að kaupa hann?

Svarflokkur	Fjöldi	Hlutfall
Já	10	30,3%
Nei	23	69,7%
Gild svör	33	100,0%
Svara ekki	10	
Alls	43	

Tölvubúnaður hefur verið tekinn á kaup- eða rekstrarleigu hjá 30% stofnana. Í könnuninni kom í ljós að æði margir ríkisaðilar eru að horfa á þennan möguleika og má því vænta breytinga í fjármögnum á tölvubúnaði á næstu árum ef hann verður nýttur. Vert er að benda á nauðsyn þess að ríkisaðilar geri á því sérstaka athugun hvort hagkvæmara sé til langs tíma litið að taka búnað á leigu eða að kaupa hann og í því sambandi líti sérstaklega til þess að rekstrarkostnaður leigðs tölvubúnaðar verði ekki hærrí en ef búnaðurinn væri í þeirra eign.

4.b Hverjar eru ástæður þess að tölvubúnaður er tekinn á leigu?

Ástæður þess að stofnanir fóru út í kaup- eða rekstarleigu á tölvubúnaði var sú að endurnýjun hans gat á þann hátt farið fram í einu lagi, kostnaður dreifðist á mörg ár og því varð fjármögnun einfaldari þar sem auðveldara var talið að sækja um slík framlög á fjárlögum árlega.

11 Eftirfylgni vegna fyrri endurskoðana

Virðisaukaskattur

Eins og fram kom í endurskoðunarskýrslu ríkisreiknings 1997 gaf Ríkisendurskoðun í maí 1998 út viðamikla skýrslu um virðisaukaskatt. Í henni var m.a. ítarlega fjallað um VSK-kerfi ríkisskattstjóra og skiptingu verkefna á milli þess og tekjubókhaldskerfis Ríkisbókhalds. Fram kom að erfiðleikar hafa verið við afstemmingar á milli kerfanna, sbr. athugasemdir þar að lútandi í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings frá 1995.

Í skýrslunni um virðisaukaskattinn kom fram að fyrir lægi ný verkefnaskipting á milli upplýsingakerfa Ríkisskattstjóra og Ríkisbókhalds sem samþykkt hefði verið af fjármálaráðuneyti, Ríkisskattstjóra og Ríkisbókhaldi. Þann 1. janúar s.l. var meginþætti þessarar nýju verkefnaskiptingar hrint í framkvæmd þegar VSK-kerfið var gert að hreinu álagningarkerfi sem sendir alla álagningu og breytingar á henni til tekjubókhaldskerfisins, ýmist til innheimtu eða skuldajöfnunar. Áður meðhöndlaði VSK-kerfið bæði álagningu og innborganir ásamt því að skuldajafna innignum vegna nokkurra tegunda sérstakra endurgreiðslna áður en það sendi mismunarfærslur vegna skulda eða inneigna til tekjubókhaldskerfisins. Breytingin einfaldar viðskiptayfirlit gjaldenda og er fyrsta skrefið í áttina til einfaldari afstemminga og uppgjörs.

Nú er unnið að gerð nýs VSK-kerfis með nútíma notendaskilum og er fyrirhugað að taka það í notkun þann 1. nóvember n.k. Nýja kerfið verður hreint álagningarkerfi eins

og það sem nú er í notkun og er áhersla m.a. lögð á að það geti sem best skilað þeim upplýsingum sem innheimtu- og bókhaldskerfi ríkisins og Ríkisbókhald þurfa á að halda við afstemmingar og uppgjör virðisaukaskattsins. Ríkisendurskoðun vonar að með upptöku hins nýja VSK-kerfis heyri afstemmingarörðugleikar og óskýrður mismunur milli upplýsingakerfa ríkisskattstjóra og Ríkisbókhalds brátt sögunni til.

Í tekjubókhaldskerfinu ræður færslutímabil öllu við afstemmingar og uppgjör, en í VSK-kerfinu er aðaláherslan á álagningartímabilið en ekki því hvenær færslur þess verða til. Þessar mismunandi áherslur hafa m.a. valdið þeim vandræðum sem uppi hafa verið við afstemmingar og uppgjör virðisaukaskattsins. Til þess að leysa þennan mun er ætlunin að VSK-kerfið sendi upplýsingar um færslur bæði til innheimtakerfis og bókhaldskerfis tekjubókhaldsins og það síðarnefnda verði í raun uppgjörskerfi bæði fyrir VSK-kerfið og innheimtakerfið.

Mikilvægt er að upplýsingakerfi ríkisskattstjóra og Ríkisbókhalds noti sömu skilgreiningar á álagningu, breytingu og leiðréttingu og að daglega séu stemmdar af gagnasendingar á milli VSK-kerfisins og innheimtu- og bókhaldskerfis tekjubókhaldsins. Nú er gert ráð fyrir því að þessar afstemmingar verði gerðar vélrænt í gegnum bókhaldskerfið. Ríkisendurskoðun telur afar mikilvægt að fyrirfram sé nákvæmlega skilgreint hvernig og hverjir eiga að bregðast við ef upp kemur mismunur í daglegum gagnasendingum. Einnig er nauðsynlegt að daglega sé gengið úr skugga um það að allar færslur í VSK-kerfinu og innheimtakerfinu skili sér inn í uppsafnaðar hreyfingar og uppgjörslita úr kerfunum. Þá er mikilvægt að gögn VSK-kerfis og innheimtakerfis séu stemmd af við gögn í bókhaldskerfinu vegna hvers reikningsárs og að skilað sé reglulega talningum til síðastnefnda kerfisins.

Breytingar í skattkerfi í framhaldi af skýrslu um skatteftirlit á Íslandi

Í mars 1998 kom út skýrsla um skatteftirlit á Íslandi þar sem einnig gerður samanburður við önnur Norðurlönd. Í skýrslunni er vikið að atriðum í íslenska skattkerfinu sem betur mega fara. Þar sem stutt er um liðið er varla við því að búast að miklar breytingar hafi átt sér stað í kjölfar skýrslunnar. Þó má merkja nokkur atriði sem tekin hafa verið til athugunar þ.e. aukin þjónusta við skattgreiðendur, markvissara skatteftirlit með tilkomu samræmds skattframtals félaga og að vissu marki aukið eftirlit með launagreiðendum.

Þjónusta við skattgreiðendur hefur aukist nokkuð og unnið er að því að hún aukist enn frekar á næstu árum. Má í því sambandi nefna að nú fá allir framteljendur sérstakan veflykil sem gerir þeim kleift að skila skattframtalinu á vélrænu formi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Jafnframt hefur kærufrestur til yfirskattanefndar verið lengdur úr einum mánuði í þrjá. Þá er unnið að því að tekju- og eignaupplýsingar, sem fyrir liggja í miðlægum kerfum, verði fyrirfram áritaðar á skattframtöl einstaklinga. Er stefnt að því að á árinu 2000 verði megin þorri greiðslna, sem lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ríkisins innir af hendi til skjólstaðinga sinna, áritaðar með þessum hætti. Sama gildir um greiðslur úr lífeyrissjóðum og Atvinnuleysistryggingasjóði og skuldir við Lánasjóð íslenskra námsmanna. Unnið er að því að á næstu árum verði fasteignamat einnig skráð á skattframtölin fyrirfram a.m.k. fyrir ákveðinn hóp fólks.

Á undanförunum árum hefur verið unnið að gerð staðlaðs skattframtals fyrir sjálfstæða skattaðila. Skattskil á hinu staðlaða formi voru valkvæð á árinu 1997 en á því ári skiluðu um 10% félaga skattframtali á því formi. Enn er unnið að því að fínþússa staðlaða framtalsformið og gera það enn aðgengilegra. Frá og með árinu 1998 ber öllum sjálfstæðum skattaðilum að skila skattframtali á þessu staðlaða formi. Skilaformið getur verið þrens konar þ.e. yfir netið, á diskum eða

á pappír. Á árinu 1998 skiluðu tæplega 60% félaga skattframtalinu á disk, um 25% skilaði yfir netið og 17% skiluðu skattframtali á pappír. Ekki liggur enn fyrir skipting milli þessara skilaforma á árinu 1999 en þó er ljóst að skil yfir netið munu aukast. Samræmt skattframtal mun stuðla að bættu skatteftirliti m.a. vegna þess að í fyrsta skipti verða skráðar allar upplýsingar úr rekstrar og efnahagsreikningum en það er forsenda þess að hægt verði að velja framtöl til frekari skoðunar á faglegum grunni og með samræmdum hætti um allt land. Val á skoðunarandlögum til frekari athugunar verður þannig auðveldara og markvissara. Unnið er að því að innan skamms verði skattskil einstaklinga með umfangsmikinn rekstur einnig á þessu formi.

Eftirlit með launagreiðendum hefur að nokkru leyti aukist. Þetta má m.a. marka af því að eftirlit hefur verið hert með því að launagreiðendur dragi staðgreiðslu af dagpeningagreiðslum þegar það á við.

Dráttarvextir vegna skattkrafna

Í skýrslu sinni um ríkisreikning fyrir árið 1997 benti Ríkisendurskoðun á, eins og stofnunin hefur reyndar marggöfgert áður, hversu ranga mynd það gefur að reikna dráttarvexti á óinnheimtanlegar og tapaðar skattkröfur og færa til tekna í ríkisreikningi. Þessar kröfur verða að standa í bókum þar til þær eru formlega tapaðar, sem er við skiptalok á protabúum félaga og við fyrningu þeirra hjá einstaklingum, og þá fyrst er hægt að afskrifaða þær endanlega.

Hér er um verulegar fjárhæðir að ræða. Eins og fram hefur komið námu skuldir ógjaldfærra aðila í árslok 18,5 ma.kr. Höfuðstóll þessara krafna er um 11 ma.kr. og eru árlega reiknaðir og tekjufærðir dráttarvextir um 1,6 ma.kr. Af þessari 1,6 m. kr. tekjufærslu eru 80% síðan færð til gjalda sem óbein afskrift, skv. reglum þar um.

Ríkisendurskoðun vill því enn ítreka mikilvægi þess að með nýju tekjubókhaldskerfi verði hætt að reikna dráttarvexti á sannanlega tapaðar skattkröfur sem bíða afskrifta.

Afskriftareglur

Nefnd sem fjármálaráðherra skipaði til þess að gera tillögur að nýjum reglum um afskriftir skattkrafna skilaði af sér skýrslu í byrjun árs 1999. Í skýrslu um ríkisreikning 1997 var gerð grein fyrir áherslum Ríkisendurskoðunar í þessu nefndarstarfi. Ákvörðun fjármálaráðuneytis liggur ekki fyrir, en er að vænta fyrir árslok.

Jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins

Ríkisendurskoðun framkvæmdi stjórnýsluendurskoðun á jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins og birti niðurstöður skoðunarinnar í skýrslu sem út kom í október 1998. Helstu kaflar skýrslunnar fjölluðu um jarðakaup Jarðasjóðs, ábúendaskipti á ríkisjörðum, sölu á ríkisjörðum, leigu fyrir ríkisjarðir og fjárhag og rekstrarafkomu Jarðeigna ríkisins og Jarðasjóðs. Í skýrslunni kom fram mikil gagnrýni á málsmeðferð og stjórnýslu innan jarðadeildar.

Laut gagnrýni Ríkisendurskoðunar ekki sýst að því að ekki voru til staðar almennar málsmeðferðarreglur innan landbúnaðarráðuneytisins um starfsemi jarðadeildar, en að mati Ríkisendurskoðunar var skortur á vönduðum, skipulögðum og hlutlægum vinnubrögðum samkvæmt grundvallar málsmeðferðarreglum stjórnýsluréttarins, ein megin ástæðan fyrir því að stjórnýsla jarðadeildar var jafn ábótavant og fram kom í stjórnýsluendurskoðuninni.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var fundið að skjalavörslu og skjalaskráningu jarðadeildar. Þá var hvatt til setningar sérstakra skriflegra málsmeðferðarregna um jarðakaup

Jarðasjóðs er byggðu á málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttarins. Taldi Ríkisendurskoðun að ekki væri staðið nægilega vel að öflun veðbókarvottorða og stöðu áhvílandi lána við kaup og sölu fasteigna og að öðru leyti að ganga frá tilkynningum varðandi skuldaraskipti og uppgreiðslu skulda í tengslum við þau.

Ríkisendurskoðun gagnrýndi að jarðadeild auglýsti ekki nema hluta þeirra ríkisjarða sem losnuðu úr ábúð og byggja þurfti nýjum ábúendum. Taldi Ríkisendurskoðun rétt að jarðadeild auglýsti skilyrðislaust allar þær ríkisjarðir sem lausar væru til ábúðar, nema jarðir þar sem um erfðaábúð væri að ræða. Þá hefðu jarðir sem seldar voru samkvæmt heimild í fjárlögum ekki verið auglýstar svo sem rétt hefði verið að gera samkvæmt jafnræðisreglu stjórnarsýslulaganna.

Fram kom við skoðun á innheimtu afgjalda af ríkisjörðum að innheimtumenn ríkissjóðs sæju alfarið um innheimtu þeirra. Var það álit Ríkisendurskoðunar að nauðsynlegt væri að ráðuneytið hefði virka yfirumsjón með innheimtu afgjaldanna og hefði frumkvæði við innheimtuna ef nauðsyn bæri til, svo sem vegna vanskila. Leiddi athugun Ríkisendurskoðunar í ljós að þegar litið væri til þeirra tekna sem ríkissjóður hefði af jörðum sínum og þeirra gjalda sem kæmu á móti, væri ljóst að töluvert skorti á að rekstur jarðanna stæði fjárhagslega undir sér.

Hvað varðaði jarðasölu benti Ríkisendurskoðun á að ekki hefðu verið samdar verklagsreglur um hvernig staðið skyldi að jarðasölum og hvernig verð skyldi ákvarðað. Þá taldi Ríkisendurskoðun skorta stefnumótun varðandi sölu ríkisjarða. Var lögð áhersla á að innborgunum vegna jarðasölu væri skilað til ríkisféhirðis í beinu framhaldi af greiðslu söluverðs.

Í september 1999 var óskað eftir upplýsingum frá landbúnaðarráðuneytinu um hvort breytingar eða umbætur hefðu verið gerðar á starfsemi jarðadeildar eftir útkomu skýrslunnar. Sem svar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar upplýsti ráðuneytið að eftir útgáfu skýrslunnar hefðu verið gerðar

ýmsar breytingar og umbætur á starfsemi jarðadeildar og hefði verið leitast við að laga starfsemi hennar að þeim athugasemdum sem gerðar voru við starfsemina í umræddri skýrslu. Var Ríkisendurskoðun upplýst um helstu breytingar sem gerðar hefðu verið.

Helstu breytingar sem ráðuneytið hefur gert eru þær að hinn 1. maí 1999 voru settar sérstakar verklagsreglur um ýmsa þætti í starfsemi jarðadeildar, s.s. um sölu ríkisjarða samkvæmt heimildum í fjárlögum, sölu ríkisjarða samkvæmt heimild í sérlögum, fjárhæð jarðaafgjalda, veitingu veðleyfa og innheimtu á ógreiddum jarðarafgjöldum. Þá eru í smíðum reglur um ráðstöfun jarða til ábúðar/leigu svo og reglur um kaup Jarðasjóðs á jörðum samkvæmt heimildum í lögum nr. 34/1992, um Jarðasjóð. Með verklagsreglunum var mörkuð ný stefna varðandi ráðstöfun ríkisjarða þar sem meginreglan er sú að bújarðir sem losna úr ábúð eða leigu verði seldar nema um sé að ræða ættliðaskipti, jarðir sem ráðuneytið telur rétt að nýttar verði áfram til landbúnaðar í sömu búgreinum, jarðir sem hafi einhverja þá kosti sem teljist varða almannahagsmuni, s.s. vegna útivistar, ferðaþjónustu, menningar, náttúruverndar eða skotveiða, og þegar sérsök þörf er talin á að ráðstafa jörðum til annarra nota, t.d. fyrir opinberar framkvæmdir, stóriðju og fyrir byggingar til annarra nota í nánd við þéttbýlisstaði.

Landbúnaðarráðuneytið hlutaðist fyrr á árinu til um að fram færi sérstök athugun á öllum eyðijörðum sem eru á forræði ráðuneytisins og var sérfræðingi falið að annast það verkefni. Hann skilaði skýrslu um allar eyðijarðir á forræði ráðuneytisins í maí 1999 og innihélt sú skýrsla sérstaka greinargerð um hverja einstaka eyðijörð ásamt tillögum um hvernig hagkvæmast væri að ráðstafa þeim. Gert er ráð fyrir að starfsmenn ráðuneytisins fari yfir þessa skýrslu og taki í framhaldi af því heildstæða ákvörðun um hvernig ráðstafa beri einstökum jörðum.

Sú regla hefur nú verið tekin upp að ráðuneytinu sé skylt að auglýsa með opinberri auglýsingu allar jarðir sem eru seldar

samkvæmt heimildum í fjárlögum. Ennfremur gilda þær reglur að Ríkiskaup annist milligöngu við sölu á öllum þeim jörðum. Taka skuli hagkvæmasta tilboði með tilliti til verðs, greiðsluskilmála, greiðslugetu o.s.frv.

Í verklagsreglum ráðuneytisins eru raktar undanþágur frá auglýsingaskyldu, en þær eiga við um jarðir sem seldar eru skv. heimild í 38. gr. jarðalaga nr. 65/1976, 37. gr. jarðalaga og 4. tölul. 2. gr. laga nr. 34/1992, um Jarðasjóð. Landbúnaðarráðuneytið annast skjalagerð vegna sölu á þessum jörðum. Við sölu á jörðunum eru fengnir óháðir matsmenn til að meta hvert sé hæfilegt söluverð jarðanna, þ.e. löggiltir fasteignasalar, ráðunautar, Ríkiskaup og í sumum tilvikum dómkvaddir matsmenn. Gert er ráð fyrir að starfsmenn ráðuneytisins komi kaupsamningum, afsöllum og skuldabréfum til Ríkisféhirðis, en haldi eftir einu samriti eða ljósriti af þessum gögnum hjá ráðuneytinu. Tekið hefur verið upp girógreiðslukerfi fyrir greiðslur á söluverði þeirra jarða sem ráðuneytið annast sölu á og rennur greiðsla fyrir söluverð jarða beint inn á reikning Ríkisféhirðis í Seðlabanka Íslands. Þá hafa verið settar reglur um það hvernig staðið skuli að könnun áhvílandi veðskulda og öflun veðbókavottorða. Við veitingu veðleyfa við sölu ríkisjarða fyrir greiðslu kaupverðs hefur verið sett skilyrði um að andvirði lánsins verði greitt til jarðadeildar.

Tekin hefur verið upp sú regla hjá ráðuneytinu að skylt sé að auglýsa með opinberri auglýsingu allar jarðir sem fyrirhugað er að ráðstafa til ábúðar eða leigu. Hefur ráðuneytið sett undantekningu frá þeirri reglu ef um svokölluð ættliðaskipti er að ræða. Nánari reglur um framkvæmd ráðstöfunarinnar eru í smíðum.

Jarðarafgjöldum fyrir ábúð, leigu og lóðarleigu á ríkisjörðum á forræði ráðuneytisins hefur verið breytt og þau í mörgum tilvikum hækkuð verulega. Hefur prósentutölum þannig verið breytt lítillega en lámark leigu ákveðið 25.000 kr. Er stefnt að því að hinar nýju reglur um jarðarafgjöld nái til allra samninga

um ábúð, leigu eða lóðarleigu í framtíðinni, svo og eldri samninga sem hafa að geyma endurskoðunarákvæði.

Ráðuneytið hefur, með bréfi, kynnt innheimtumönnum landsins nýjar reglur um innheimtu jarðarafgjalda og gefið þeim fyrirmæli um að haga innheimtu samkvæmt þeim.

Settar hafa verið skýrar og ótvíræðar reglur um heimildir ábúenda til að veðsetja ábýlisjarðir sínar.

Heildstæð endurskoðun hefur farið fram á gagnavörslu og málaskráningu jarðadeildar og nýtt gagnavörslu- og mála-skráningarkerfi verið tekið upp í því skyni.

Málsmeðferðartími jarðadeildar hefur verið stytur með endurskipulagningu á vinnufyrirkomulagi.

Landbúnaðarráðherra hyggst leggja fram á næsta þingi frumvarp til laga um breytingu á ábúðarlögum nr. 64/1976, þ.e. þeim ákvæðum ábúðarlaga sem fjalla um úttektir á eignum fráfarandi ábúanda við ábúðarlok. Með frumvarpi þessu er stefnt að því að samræma verðmat á fasteignum á ríkisjörðum yfir allt landið.

Ljóst er að landbúnaðarráðuneytið hefur unnið að miklum breytingum á verklagi innan ráðuneytisins og sýnt fullan vilja til að bættu stjórnásluhætti sína í samræmi við athugasemdir sem gerðar voru í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Virðist sem þegar hafi átt sér stað verulegar breytingar til batnaðar auk þess sem fyrir liggur að frekari breytingar muni verða gerðar. Það sem helst vekur þó athygli í þeim reglum sem samdar hafa verið er það að ráðuneytið telur sér heimilt að undanþiggja jarðir auglýsingaskyldu þegar um svokölluð ættiliðaskipti er að ræða. Þetta var gagnrýnt í skýrslu Ríkisendurskoðunar en þar var talið að rök mæltu ekki með því að undanþiggja þær jarðir auglýsingum. Þá hefur ráðuneytið samið nýjar reglur um ákvörðun leigu og hefur prósentutölum þar verið breytt lítillega auk þess sem sett hefur verið ákveðið lágmark leigugjalds. Fyrir liggur að hinar

nýju reglur geta aðeins tekið til nýrra samninga um ábúð eða lóðarleigu í framtíðinni, svo og eldri samninga sem hafa að geyma endurskoðunarákvæði. Það er því ekki unnt á þessu stigi að greina frá þeim áhrifum sem breytingar á leigufjárhæðum munu hafa á afkomu af ríkisjörðum í framtíðinni en gagnrýni Ríkisendurskoðunar laut að því að leigugreiðslur stæðu engan veginn undir kostnaði tengdum jörðunum. Af því sem að framan hefur verið rakið má þó vera ljóst að landbúnaðarráðuneytið hafi brugðist vel við athugasemdum þeim sem fram komu í áðurnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Hlutabréf og skyldusparnaður

Hlutabréf

Samkvæmt reglugerð nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands, 5.gr. 2.l. tl. a-liðar með síðari breytingum, fer fjármálaráðuneytið með mál er varða hlutabréf í eigu ríkisins, nema „*lagt sé til annars ráðuneytis*“. Í mörgum tilvikum fara því önnur ráðuneyti með mál sem varða einstök hlutafélög t.d. fer viðskiptaráðuneytið með mál sem snerta Búnaðarbanka Íslands, Landsbanka Íslands og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins og samgönguráðuneytið fer með mál sem varða Landsímamann hf.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það eðlilegast að öll hlutabréf í eigu ríkissjóðs séu varðveitt hjá ríkisféhirði. Nokkuð vantar á að ríkisféhirði sé með öll hlutabréf í húsi og við talningar Ríkisendurskoðunar hafa komið frávik. Einstök ráðuneyti hafa varðveitt hlutabréf og ekki fengist til að skila þeim til ríkisféhirðis. Einnig hefur verið fundið að því að ekki sé haldin sérstök skrá yfir gild hlutabréf í vörslu ríkisféhirðis og breytingar á skránni. Ríkisféhirði hefur í hyggju að bæta úr þessu og taka upp formlegi skráningu hlutabréfa og ganga í að eyða ógildum og ónýtum bréfum.

Ríkisendurskoðun hefur lagt áherslu á að til staðar séu haldgóðar reglur um eignahluti ríkissjóðs í hlutafélögum. Af hálfu fjármálaráðuneytisins var fyrirhugað að setja slíkar reglur en vinna við það hefur tafist. Einnig lítur fjármálaráðuneytið á þá staðreynd að áætlað er að hlutabréf verði skráð rafrænt í náninni framtíð sem þýðir að prentun hlutabréfanna sjálfa hverfur þá með öllu. Frágangur fyrirhugaðra reglna tafðist einnig vegna vinnu við endurmat á hlutafjáreigninni eins og fjárreiðulög mæltu fyrir um. Mati á hlutabréfaeigninni er nú lokið og reglur um mat og eignfærslu hjá A-hluta hafa verið settar.

Fjármálaráðuneytið hefur gengið eftir því að ráðuneyti og stofnanir skili hlutabréfum til ríkisféhirðis og hafa bréf nokkurra félaga skilað sér, en ekki hefur að öllu leyti tekist að fá því framgengt. Einnig hefur fjármálaráðuneytið fylgst með því að stórir aðilar skili réttum arði.

Ríkisbókhald hefur yfirlit á vinnublöðum um eignarhlut ríkissjóðs í hverju hlutafélagi fyrir sig, en slíkur listi er þó eingöngu birtur í ríkisreikningi vegna aðila sem teljast til E-hluta reikningsins. Allir ársreikningar eiga að skila sér til Ríkisbókhalds sem nýtast til samanburðar varðandi útgefið nafnverð o.fl. og hefur verið kallað eftir ársreikningum. Ríkisbókhald skoðar arðgreiðslur og jöfnunarbréf að lágmarki einu sinni á ári. Ekki hafa allir hlutafjármiðar skilað sér en þeir eru bornir saman við bókhald eða að fært er eftir þeim.

Skyldusparnaður

Skuld ríkissjóðs vegna skyldusparnaðar frá árunum 1975 og 1976 nam um 49 m.kr. í árslok 1998. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 1997 um að þar sem um tuttugu ár séu síðan hægt var að innleysa þessi skírteini, verði varla komist hjá því að ríkissjóður auglýsi eftir eigendum eða erfingjum skírteinanna og þeim gefinn kostur á að nálgast skírteinin á tilteknu tímabili. Eftir það ætti ríkissjóður að afskrifa kröfuna og færa ríkissjóði til tekna. Hins

vegar verður að líta svo á að ríkissjóði beri engu að síður að greiða þau skírteini sem kynnu að berast eftir auglýstan frest.

Fjármálaráðuneytið er með málið til athugunar.

12 Greiðsluuppgjör ríkissjóðs

Inngangur

Í þessum kafla er fjallað um greiðsluafkomu ríkissjóðs á árinu 1998 með hliðsjón af heimildum fjárlaga og fjáráukalaga. Rétt er að taka fram að greiðslutölur þær sem hér er fjallað um eru byggðar á yfirliti Ríkisbókhalds um fjárreiður ríkissjóðs í lok desember 1998.

Niðurstöður

Verg fjárförf A-hluta ríkissjóðs nam 37,3 ma.kr. á árinu 1998. Um 29,6 ma.kr. af fjárförfinni má rekja til afborgana af teknum lánum og 7,6 ma.kr. til endurlána.

Rekstur ríkissjóðs skilaði um 23,9 ma.kr. eða 64% upp í fjárförf á árinu 1998. Mestu máli skiptir í þessu sambandi að innheimtar afborganir af veittum lánum námu um 10,0 ma.kr. og að afkoma ríkissjóðs var jákvæð um 7,7 ma.kr. Þá var hreyfing á viðskiptareikningum jákvæð um 3,2 ma.kr. auk þess sem um 3,0 ma.kr. var aflað með sölu hlutafjár, að stærstum hluta vegna sölu á 49% hlut ríkisins í Fjárfestingabanka atvinnulífsins hf.

Til að brúa bilið á milli vergrar fjárfarfar og þeirra fjármuna sem rekstur ríkissjóðs skilaði upp í fjárförf á árinu 1998 voru teknir að láni um 19,2 ma.kr. Þessi fjárhæð er um 5,8 ma.kr. meiri en þörf var á og kemur hún því fram í samsvarandi aukningu á handbæru fé.

Í áætlun fjárlaga var gert ráð fyrir að lántökur ríkissjóðs á árinu 1998 yrðu ekki meiri en svo að handbært fé ykist ekki að marki. Í fjáráukalögum voru lántökuheimildir hins vegar ekki minnkaðar til samræmis við mun betri afkomu ríkissjóðs en gert hafði verið ráð fyrir í fjárlögum og mun meiri afborgana af veittum lánum. Þetta leiddi til þess að fjáráukalögin fólu í sér 6,4 ma.kr. aukningu á handbæru fé á árinu. Niðurstaðan varð um 5,8 ma.kr. aukning eins og áður segir. Að mati Ríkisendurskoðunar er óæskilegt að ríkissjóður taki að láni umtalsvert meira fé en greiðslustaða ríkissjóðs krefst á hverjum tíma.

Sérstök innlausn spariskírteina nam 10,6 ma.kr. á árinu 1998. Af þeirri fjárhæð voru vaxtagreiðslur um 1,3 ma.kr. og afborganir 9,2 ma.kr. Samvarandi innlausn nam um 7,6 ma.kr. á árinu 1997. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað lýst þeirri skoðun sinni undanfarin misseri að heimilda verði leitað fyrir þessum innlausnum við fjárlagagerð hverju sinni.

Um 7,7 ma.kr. tekjuafgangur varð af rekstri ríkissjóðs á árinu 1998 miðað við greiðslugrunn. Í fjárlögum var gert ráð fyrir um 1,4 ma.kr. afgangi af rekstri. Afkoma ríkissjóðs var þannig um 6,3 ma.kr. betri en áætlanir fjárlaga gerðu ráð fyrir. Þessi afkomubati skýrist alfarið af mun meiri innheimtu ríkistekna en áætlað var.

Útgjöld A-hluta ríkissjóðs voru áætluð alls um 155,3 ma.kr. í fjárlögum fyrir árið 1998. Niðurstaðan varð hins vegar um 159,7 ma.kr. Frávik nemur um 4,4 ma.kr. eða 2,8% hlutfallslega. Eins og mörg undanfarin ár má rekja verulegan hluta umframgjalda til heilbrigðisstofnana, einkum stóru sjúkrahúsanna í Reykjavík.

Í fjáráukalögum voru útgjaldaheimildir auknar um 4,8 ma.kr. Til viðbótar þeirri fjárhæð voru fluttir alls tæpir 2,8 ma.kr. yfir á árið 1998 vegna stöðu greiðsluheimilda í árslok 1997. Þá var tekin sérstök ákvörðun um að bæta um 559 m.kr. við greiðsluheimildir stofnana vegna sértekna umfram áætlanir fjárlaga. Heildargreiðsluheimild ársins nam þannig um 163,4

ma.kr. Útgjöld námu sem áður segir um 159,7 ma.kr. sem er um 3,7 ma.kr. undir greiðsluheimild ársins.

Ríkisendurskoðun hefur í skýrslum sínum síðustu ár gert fjölmargar athugasemdir við framkvæmd fjáráukalaga og flutning greiðsluheimilda milli ára. Þannig hefur t.d. borið á því að fjárlagaliðir sem hafa átt ónotaðar greiðsluheimildir í árslok hafi fengið aukafjárveitingar í fjáráukalögum. Þessar greiðsluheimildir eru síðan iðulega fluttar milli ára til viðbótar greiðsluheimildum næsta árs. Þá eru dæmi um að ónotaðar fjárveitingar hafi staðið á verkefnabundnum liðum ár eftir ár. Stofnunin telur að taka eigi afstöðu til þessara greiðsluheimilda við afgreiðslu fjárlaga, en fjáráukalög eru iðulega afgreidd um svipað leyti og fjárlögin.

Ríkisendurskoðun bendir einnig á þá staðreynd að þrátt fyrir að útgjöld ríkissjóðs hafi verið nokkuð umfram áætlanir fjárlaga á árinu 1998 voru öll ráðuneyti utan eins undir heildargreiðsluheimild á árinu 1998. Þetta skýrist af því að aukafjárveitingar skv. fjáráukalögum, flutningur greiðsluheimilda og viðbót vegna sértekna var um 3,7 ma.kr. meiri en viðbótarútgjaldauki frá fjárlögum eins og áður hefur verið bent á. Að mati Ríkisendurskoðunar bendir þetta til þess að aukafjárveitingar hafi verið of rúmt ákvarðaðar á árinu 1998.

Tekjur A-hluta ríkissjóðs námu alls um 167,4 ma.kr. á greiðslugrunni á árinu 1998. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1998 voru tekjurnar áætlaðar um 156,7 ma.kr. Innheimtan varð þannig um 10,7 ma.kr. eða 6,8% meiri en fjárlög áætluðu. Þetta frávik skýrist að langstærstum hluta af meiri innheimtu tekjuskatta og virðisaukaskatts en áætlað var.

Í fjáráukalögum fyrir árið 1998 sem samþykkt voru í lok desember 1998 var tekjuhliðin endurskoðuð um 9,4 ma.kr. til hækkunar. Innheimtar tekjur voru þannig um 1,2 ma.kr. yfir áætlun eða sem nemur 0,7%.

Ríkisendurskoðun telur að þau umtalsverðu frávik sem fram koma í tekjuinnheimtu ríkissjóðs á árinu 1998 og undanfarin ár hljóti að beina sjónum að þeim efnahagsforsendum sem tekjuáætlun ríkissjóðs grundvallast á.

Samkvæmt 5. gr. 1. tl. fjárlaga fyrir árið 1998 var fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs veitt heimild til að taka lán að fjárhæð allt að 12,7 ma.kr. á árinu 1998. Reyndin varð sú að ríkissjóður tók að láni alls um 19,2 ma.kr., allt á innlendum fjármagnsmarkaði. Af þessari fjárhæð voru 9,2 ma.kr. í reynd skuldbreyting vegna sérstakrar innlausnar spariskírteina. Lántökur voru þannig um 2,7 ma.kr. lægri en heimildir voru fyrir.

Í lok ársins 1998 höfðu verið endurlánaðir alls um 6,4 ma.kr. sbr. 2. tl. 5 gr. fjárlaga fyrir árið 1998. Heimilt var hins vegar að endurlána allt að 9,6 ma.kr.

Greiðslustaða ríkissjóðs

Verg fjárþörf A-hluta ríkissjóðs nam 37,3 ma.kr. á árinu 1998. Um 29,6 ma.kr. af fjárþörfinni má rekja til afborgana af teknum lánum. Um 7,6 ma.kr. var veitt í endurlán.

Innheimtar afborganir af veittum lánum námu um 10,0 ma.kr. á árinu 1998. Afkoma ríkissjóðs var jákvæð um 7,7 ma.kr. samanborið við 1,2 ma.kr. á árinu 1997. Þá var hreyfing á viðskiptareikningum jákvæð um 3,2 ma.kr. auk þess sem um 3,0 ma.kr. var aflað með sölu hlutafjár, að stærstum hluta vegna sölu á 49% hlut ríkisins í Fjárfestingabanka atvinnulífsins. Rekstur ríkissjóðs skilaði þannig um 23,9 ma.kr. upp í fjárþörf eða sem nemur um 64% af heildafjárþörf ársins.

Til að brúa bilið á milli vergrar fjárþarfar og þeirra fjármuna sem rekstur ríkissjóðs skilaði upp í fjárþörf á árinu 1998 voru teknir að láni um 19,2 ma.kr. Þessi fjárhæð er um 5,8 ma.kr. meiri en þörf var á og kemur hún því fram í samsvarandi aukningu á handbæru fé.

Tafla 61. Lánsfjárpörf ríkissjóðs

Í m.kr.	Greitt 1998	Heimild 1998	Fjárlög 1998	Greitt 1997
Lánsfjárpörf (brúttó)	37.279	35.250	27.037	32.310
Frá dregst:				
Tekjuafgangur á greiðslugrunni	7.737	4.532	1.464	1.236
Sala eigna	2.957	2.071	4.450	-
Afborganir veittra lána	9.989	10.000	6.620	8.349
Viðskiptareikningar	3.232	3.948	1.860	-
Nettó fjárpörf	13.364	14.699	12.643	22.725

Í áætlun fjárlaga var gert ráð fyrir að verg fjárpörf ríkissjóðs næmi um 27,0 ma.kr. á árinu 1998. Af þeirri fjárhæð voru um 17,5 ma.kr. vegna afborgana af teknum lánnum ríkissjóðs og áætlað var að endurlána um 9,6 ma.kr. Verg fjárpörf nam sem áður segir 37,3 ma.kr. á árinu 1998 og nemur frávik frá fjárlögum því um 10,2 ma.kr. Meginskýring þessa felst í sérstökum innlausnum spariskírteina sem ekki var áætlað fyrir í fjárlögum, en afborgunarpáttur þeirra nam alls um 9,2 ma.kr. á árinu 1998.

Í fjáráukalögum fyrir árið 1998 sem samþykkt voru á Alþingi þann 29. desember 1998 var verg fjárpörf ríkissjóðs hækkuð um 8,2 ma.kr. einkum vegna aukinna afborgana í tengslum við sérstaka innlausn spariskírteina. Raunveruleg fjárpörf varð um 37,3 ma.kr. eins og áður segir, en það er um 2,0 ma.kr. meiri fjárpörf en greiðsluheimild ársins.

Tafla 62. Fjárstreymi ríkissjóðs

Í m.kr.	Reikn. 1998	Heimild 1998	Frávik	Reikn. 1997	Breyting '98 - '97
Uppruni:					
Lántökur					
Spariskírteini	8.781	10.300	(1.519)	18.536	(9.755)
Ríkisbréf	7.382	8.000	(618)	2.656	4.726
Ríkisvixlar	2.913	2.800	113	-	2.913
Önnur innlend fjáröflun	74	-	74	2	72
Erlendar lántökur	-	-	-	1.305	(1.305)
Lántökur alls	19.150	21.100	(1.950)	22.499	(3.349)
Afborganir veittra lána	9.989	10.000	(11)	8.349	1.640
Frá rekstri	7.736	4.532	3.204	1.236	6.500

Viðskiptareikn. (jákv.)	3.232	3.948	(716)	-	3.232
Hlutfjárfr. og stofnfé	2.957	2.071	886	-	2.957
Uppruni alls	43.064	41.651	1.413	32.084	10.980

Ráðstöfun:

Afborganir tekinnna lána	29.648	28.150	1.498	22.099	7.549
Veitt lán	7.631	7.100	531	8.879	(1.248)
Hlutfjárfr. og stofnfé	-	-	-	83	(83)
Viðskiptareikn. (neikv.)	-	-	-	1.249	(1.249)
Ráðstöfun alls	37.279	35.250	2.029	32.310	4.969

Breyting á handbæru fé	5.785	6.401	(616)	(226)	6.011
------------------------	-------	-------	-------	-------	-------

Eins og sjá má í ofangreindu yfirliti batnaði staða á viðskiptareikningum ríkissjóðs um 3,2 ma.kr. á árinu 1998. Hér er aðallega um að ræða uppgjör á greiðslufresti vegna virðisaukaskatts í tolli í árslok 1997. Greiðslufrestur sem veittur var á árinu 1998 og var óuppgerður í árslok var ekki færður fyrir en í endanlegu uppgjóri sem óinnheimtar tekjur. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að færa þessa fjárhæð í greiðsluuppgjóri ríkissjóð sem hefði þýtt að greiðsluafkoma á árinu 1998 hefði batnað um 3,2 ma.kr.

Í áætlun fjárlaga var gert ráð fyrir að lántökur ríkissjóðs á árinu 1998 yrðu ekki meiri en svo að handbært fé ykist ekki að marki. Í fjárukalögum voru lántökuheimildir hins vegar ekki minnkaðar til samræmis við betri afkomu ríkissjóðs en gert hafði verið ráð fyrir í fjárlögum og mun meiri afborgana af veittum lánnum. Þetta leiddi til þess að fjárukalögin fólu í sér 6,4 ma.kr. aukningu á handbæru fé á árinu. Niðurstaðan varð um 5,8 ma.kr. aukning. Að mati Ríkisendurskoðunar er óæskilegt að ríkissjóður taki að láni umtalsvert meira fé en greiðslustaða ríkissjóðs krefst á hverjum tíma.

Afkoma ríkissjóðs

Gjöld ríkissjóðs námu alls um 159,7 ma.kr. á greiðslugrunni á árinu 1998. Tekjur ríkissjóðs námu 167,4 ma.kr. á sama tíma. Þannig varð um 7,7 ma.kr. afgangur af rekstri ríkissjóðs á greiðslugrunni.

Tafla 63. Afkoma ríkissjóðs á greiðslugrunni

Í m.kr.	Greitt 1998	Fjárlög 1998	Frávik.	%	Heimild 1998	Frávik	%
Tekjur	167.388	156.737	10.651	6,8	166.160	1.228	0,7
Gjöld	159.651	155.273	4.378	2,8	163.368	(3.717)	(2,3)
	7.737	1.464	6.273	428,5	2.792	4.945	177,1

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1998 voru gjöld ríkissjóðs áætluð um 155,3 ma.kr. á greiðslugrunni. Í fjáráukalögum sem samþykkt voru á Alþingi í lok desember 1998 voru útgjaldaheimildir auknar um 4,8 ma.kr. Því til viðbótar voru fluttir alls um 2,8 ma.kr. nettó yfir á árið 1998 vegna óhafinna fjárveitinga á árinu 1997. Að lokum bættust við um 559 m.kr. vegna sértekna stofnana umfram áætlanir fjárlaga. Heildargreiðsluheimild ársins nam þannig um 163,4 ma.kr. sem er um 3,7 ma.kr. eða 2,3% hærrí fjárhæð en greiðslur ársins. Væntanlega verður tekin ákvörðun um flutning á hluta þessara greiðsluheimilda yfir á árið 1999 í fjáráukalögum síðar á þessu ári.

Tekjuáætlun fjárlaga gerði ráð fyrir að 156,7 ma.kr. innheimtust á á árinu 1998 á greiðslugrunni. Í fjáráukalögum fyrir árið 1998 var tekjuáætlunin hækkuð um 9,4 ma.kr., aðallega vegna aukins virðisaukaskatts af innflutningi og aukins kaupmáttar að því er fram kemur í frumvarpi að lögunum.

Við raunútkomu ársins var tekjuáætlun fjárlaga vanmetin um 10,7 ma.kr. eða sem nemur um 6,8% hlutfallslega. Gjöld voru vanmetin um 4,4 ma.kr. eða sem nemur 2,8%.

Gjöld ríkissjóðs

Fjárlög og greiðsluheimildir

Útgjöld A-hluta ríkissjóðs voru áætluð alls um 155,3 ma.kr. á greiðslugrunni í fjárlögum fyrir árið 1998. Með fjáraukalögum sem samþykkt voru á Alþingi í desember 1998 voru útgjaldaheimildir hækkaðar um 4,8 ma.kr. eða 3,1% vegna nýrra útgjaldatilefna. Til viðbótar þessu voru fluttir alls tæpir 2,8 ma.kr. yfir á árið 1998 vegna stöðu greiðsluheimilda í árslok 1997. Þá var tekin sérstök ákvörðun um að bæta um 559 m.kr. nettó við greiðsluheimildir stofnana vegna sértekna umfram áætlanir fjárlaga. Heildargreiðsluheimild ársins nam þannig um 163,4 ma.kr. sem er um 8,1 ma.kr. eða 5,2% hærrí fjárhæð en áætlun fjárlaga.

Tafla 64. Fjárlög og greiðsluheimildir

Í m.kr.	Fjárlög Fjáraukal		Millif.	Flutt f.	Breyt. v.	Heimild	
	1998	1998				1997 ríkistekna	1998
Æðsta stjórn ríkisins	1.430	14	23	9	0	1.477	3,3
Forsætisráðuneyti	892	205	10	110	1	1.218	36,5
Menntamálaráðuneyti	18.108	574	126	490	357	19.655	8,5
Utánríkisráðuneyti	2.916	341	93	365	1	3.716	27,4
Landbúnaðarráðuneyti	8.186	416	66	88	28	8.783	7,3
Sjávarútvegsráðuneyti	2.204	64	8	681	(10)	2.947	33,7
Dóms- og kirkjumálaráðun.	9.004	366	89	144	24	9.626	6,9
Félagsmálaráðuneyti	10.493	335	5	266	133	11.232	7,0
Heilbrigðis- og tryggingam.	60.326	1.597	1.143	(652)	(100)	62.314	3,3
Fjármálaráðuneyti	13.857	1.356	(1.686)	565	68	14.159	2,2
Samgönguráðuneyti	10.558	465	34	351	(44)	11.364	7,6
Iðnaðarráðuneyti	1.261	55	89	119	34	1.558	23,6
Viðskiptaráðuneyti	1.076	16	1	57	(5)	1.144	6,3
Hagstofa Íslands	243	0	0	2	41	285	17,3
Umhverfisráðuneyti	2.420	129	(1)	159	31	2.738	13,1
Vaxtagjöld ríkissjóðs	12.300	(1.150)	0	0	0	11.150	(0,9)
	155.273	4.780	0	2.756	559	163.368	5,2

Aukafjárveitingar í fjáraukalögum 1998 eru áberandi mestar hjá tveimur ráðuneytum eins og sjá má í töflunni þ.e. heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Hjá fyrrnefnda ráðuneytinu er aðallega um að ræða aukafjárveitingu til Ríkisspítala að fjárhæð 724 m.kr. og Sjúkrahúss Reykjavíkur að fjárhæð 699 m.kr. vegna hallareksturs og annarra þátta. Hjá fjármálaráðuneyti var greiðsluheimildum að fjárhæð 938 m.kr. bætt við liðinn

„launa- og verðlagsmál“ vegna endurmats á áhrifum kjarasamninga á laun ríkisstarfsmanna, ekki síst í heilbrigðisgeiranum. Þá var um 300 m.kr. bætt við liðinn „útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum“ til að mæta ýmsum heimildarákvæðum skv. 7. gr. fjárlaga í tengslum við ráðstöfun á söluandvirði ríkiseigna. Í frumvarpi til fjárlagalaga er þess getið að eignasalan leiði til samvarandi hækkunar tekna á árinu.

Flutningur greiðsluheimilda frá árinu 1997 nemur um 2,8 ma.kr. nettó eins og áður segir. Stærstu fjárhæðir í þessu sambandi koma fram hjá fjórum ráðuneytum þ.e. sjávarútvegsráðuneyti, fjármálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Hjá sjávarútvegsráðuneyti er að stærstum hluta um að ræða flutning á greiðsluheimild vegna byggingu nýs hafrannsóknaskips. Flutning greiðsluheimilda hjá fjármálaráðuneyti má m.a. rekja til „fasteigna ríkissjóðs“, en þar af eru um 154 m.kr. vegna tilfærslu úr B-hluta ríkissjóðs í A-hluta. Þá voru m.a. fluttar um 81 m.kr. vegna stofnkostnaðar í hugbúnaðargerð sem ekki kom til greiðslu á árinu 1997. Að lokum voru fluttar um 93 m.kr. af liðnum „ýmislegt“, en hér er m.a. um að ræða ógreiddan styrk á árinu 1997 til sveitarfélaga vegna virðisaukaskatts af slökkvibílum, snjóflóðauppgjör o.fl. Hjá menntamálaráðuneyti skýrast 208 m.kr. af viðhaldi menningarstofnana, aðallega töfum á framkvæmdum við Þjóðminjasafn Íslands, Listasafns Íslands og Listaháskóla. Þá voru enn fremur fluttar um 177 m.kr. vegna stofnkostnaðar framhaldsskóla, en framkvæmdir töfðust m.a. við Menntaskólann í Reykjavík, Borgarholtsskóla og Ármúlaskóla. Hjá utanríkisráðuneyti er m.a. um að ræða flutning á 102 m.kr. greiðsluheimild vegna Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli í tengslum við færslu á stofnuninni úr B-hluta ríkissjóðs í A-hlutann. Þá voru m.a. fluttar um 130 m.kr. vegna þróunarmála og alþjóðastofnana, en hér er um að ræða safnliði sem gjarnan hafa verið með verulegar ónýttar greiðsluheimildir undanfarin ár.

Ríkisendurskoðun hefur í skýrslum sínum undanfarin ár margsinnis gert athugasemdir við framkvæmd fjárlagalaga

og flutning greiðsluheimilda milli ára. Þannig hefur t.d. borið á því að fjárlagaliðir sem áttu ónotaðar greiðsluheimildir í árslok hafi fengið aukafjárveitingar í fjáráukalögum. Þessar greiðsluheimildir eru síðan iðulega fluttar yfir á næsta fjárlagaár. Ríkisendurskoðun telur að taka eigi tillit til aukafjárveitinga af þessu tagi við fjárlagagerð ársins, en ekki í fjáráukalögum sem yfirleitt eru samþykkt um svipað leyti og fjárlögin. Þá telur stofnunin óæskilegt að flytja greiðsluheimildir á safnliðum ýmiskonar milli ára ef fyrirsjáanlegt er að greiðsluheimildir verði ekki nýttar á árinu, en fjölmörg dæmi hafa verið um slíkt síðustu ár.

Samanburður greiðsluheimilda og útgjalda

Útgjöld A-hluta ríkissjóðs námu alls um 159,7 ma.kr. á greiðslugrunni árið 1998. Gjöld voru þannig um 4,4 ma.kr. eða 2,8% meiri en fjárlög heimiluðu. Eins og áður segir nam heildargreiðsluheimild ársins um 163,4 ma.kr. og voru útgjöld því um 3,7 ma.kr. eða um 2,3% lægri en heildargreiðsluheimild ársins.

Tafla 65. Heildargjöld í samanburði við fjárlög og greiðsluheimildir

Í m.kr.	Fjárlög 1998	Heimild 1998	Raunt. 1998	Raunt.- fjárh.	%	Raunt.- fjárlög	%
Æðsta stjórn ríkisins	1.430	1.477	1.459	(18)	(1,2)	29	2,0
Forsætisráðuneyti	892	1.218	1.106	(112)	(9,2)	214	24,0
Menntamálaráðuneyti	18.108	19.655	19.041	(614)	(3,1)	933	5,2
Útanríkisráðuneyti	2.916	3.716	3.279	(437)	(11,8)	363	12,5
Landbúnaðarráðuneyti	8.186	8.783	8.390	(392)	(4,5)	205	2,5
Sjávarútvegssráðuneyti	2.204	2.947	2.323	(624)	(21,2)	119	5,4
Dóms- og kirkjum.ráðun.	9.004	9.626	9.510	(116)	(1,2)	506	5,6
Félagsmálaráðuneyti	10.493	11.232	10.355	(877)	(7,8)	(138)	(1,3)
Heilbrigðis- og trygg.m.rn.	60.326	62.314	62.876	562	0,9	2.550	4,2
Fjármálaráðuneyti	13.857	14.159	12.993	(1.166)	(8,2)	(864)	(6,2)
Samgönguráðuneyti	10.558	11.364	10.669	(696)	(6,1)	110	1,0
Iðnaðarráðuneyti	1.261	1.558	1.468	(90)	(5,8)	207	16,4
Viðskiptaráðuneyti	1.076	1.144	968	(177)	(15,4)	(108)	(10,0)
Hagstofa Íslands	243	285	286	0	0,1	43	17,8
Umhverfissráðuneyti	2.420	2.738	2.517	(221)	(8,1)	97	4,0

Vaxtagjöld ríkissjóðs	12.300	11.150	12.412	1.262	11,3	112	0,9
	155.273	163.368	159.651	(3.717)	(2,3)	4.378	2,8

Eins og sjá má í töflunni eru nær öll ráðuneyti undir greiðsluheimildum á árinu 1998 eða samtals að fjárhæð 3,7 ma.kr. Ríkisendurskoðun telur þessa staðreynd benda ótvírætt til þess að full ástæða sé til að endurskoða vandlega þá tilhögun sem viðhöfð er nú við framkvæmd fjáráukalaga og flutning greiðsluheimilda milli ára sbr. sérstaka umfjöllun hér að framan.

Hér á eftir fer samanburður á greiðsluheimildum og útkomu helstu málefnaflokkanna sem ríkissjóður hefur tekið að sér að greiða fyrir. Í töflunum sem fram koma í umfjöllun um hvern málefnaflokk hér á eftir birtist liður sem nefndur er „annað“. Þessi liður samanstendur af þremur þáttum þ.e. millifærslum milli ýmissa fjárlagaliða ráðuneytanna, flutningi greiðsluheimilda frá árinu 1997 og sértekjum sem voru umfram eða undir áætlunum fjárlaga, en tekin var sérstök ákvörðun um að bæta ýmist þessum frávikum við eða draga þau frá greiðsluheimildum einstakra stofnana til að gæta samræmis við fyrri framsetningu ríkisfjármálanna. Fjárhæðir eru í þúsundum króna.

Menntamálaráðuneyti

Háskóla- og rannsóknarstofnanir

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
5.268.800	58.300	448.432	5.775.532	5.548.004	227.528

Greiðslur vegna háskóla- og rannsóknarstofnana námu alls um 5,5 ma.kr. Af þeirri fjárhæð voru um 2,9 ma.kr. vegna Háskóla Íslands. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 5,3 ma.kr. á greiðslugrunni. Greiðslur voru þannig um 280 m.kr. meiri en fjárlög kváðu á um sem skýrist aðallega af umframgjöldum Háskóla Íslands og Kennaraháskóla Íslands.

Með fjáráukalögum sem samþykkt voru á Alþingi í desember 1998 voru greiðsluheimildir auknar um rúmar 58 m.kr. Alls 50 m.kr. af þeirri fjárhæð voru vegna fjárlagaliðarins „rannsóknir og þróun í upplýsingatækni“. Þeirri fjárhæð hafði hins vegar ekki verið ráðstafað í árslok. Hér er því ekki um eiginlega aukafjárveitingu að ræða heldur nýja greiðsluheimild sem væntanlega verður síðan flutt yfir á árið 1999.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans, þ.e. heimildir fjárlaga að viðbættum aukafjárveitingum, millifærslum, flutningi greiðsluheimilda frá árinu 1997 og sértekjum sem voru umfram eða undir áætlunum fjárlaga nam um 5,8 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 228 m.kr. undir greiðsluheimild.

Framhaldsskólar

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
6.282.700	338.900	189.705	6.811.305	6.646.274	165.031

Greiðslur vegna framhaldsskóla námu alls um 6,6 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 6,3 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 364 m.kr. meiri en fjárlög heimiluðu sem rekja má m.a. til Fjölbrautaskólans í Breiðholti, Menntaskólans í Kópavogi og Borgarholtsskóla.

Greiðsluheimildir voru auknar um 339 m.kr. í fjáráukalögum. Um 185 m.kr. af þeirri fjárhæð kemur fram á fjárlagaliðnum „framhaldsskólar, almennt“. Hér er um að ræða aukafjárveitingu m.a. vegna fjölgunar nemenda sem þurfa sérkennslu, flýttu yfirvinnugreiðslna til kennara áfangakerfisskóla og uppsafnaðs kostnaðar Héraðsskólans í Reykholti, Verslunarskóla Íslands og Menntaskólans í Kópavogi. Greiðslur af framangreindum fjárlagalið voru hins vegar um 98 m.kr. lægri en greiðsluheimild á árinu 1998. Þannig má segja að ríflega helmingur af aukafjárveitingunni hafi ekki verið nýttur á síðasta ári.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans nam um 6,8 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 165 m.kr. undir greiðsluheimild.

Söfn, listastofnanir o.fl.

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
3.753.400	160.700	324.756	4.238.856	4.100.856	138.000

Greiðslur vegna safna, listastofnana o.fl. námu alls um 4,1 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 3,8 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 348 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu. Um 146 m.kr. af þessu fráviki koma fram í afnotagjöldum Ríkisútvarpsins. Þá voru m.a. greiðslur af liðnum „listir, framlög“ um 67 m.kr. meiri en fjárlög heimiluðu.

Í fjáraukalögum voru heildargreiðsluheimildir stofnana innan málaflokksins hækkaðar um 161 m.kr., að stærstum hluta vegna viðhalds og stofnkostnaðar menningarstofnana og Þjóðleikhússins. Aukafjárveiting á fyrri liðinn nam 57 m.kr. þrátt fyrir að óhafin framlög að fjárhæð um 208 m.kr. hafi verið flutt frá árinu 1997.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans nam um 4,2 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 138 m.kr. undir greiðsluheimild.

Utanríkisráðuneyti

Sendiráð og fastanefndir

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
967.900	304.300	175.953	1.448.153	1.237.734	210.419

Greiðslur vegna sendiráða og fastanefnda námu alls um 1,2 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 968 m.kr. Greiðslur voru þannig um 270 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Í fjáraukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 304 m.kr. sem kemur nær alfarið fram á liðnum „sendiráð, almennt“.

Að stærstum hluta er hér um að ræða viðbótargreiðsluheimildir vegna kaupa eða endurbóta í tengslum við sendiherrabústaði.

Heildargreiðsluheimildir málefnaflokksins námu um 1,4 ma.kr. Gjöld voru þannig um 210 m.kr. undir greiðsluheimild.

Landbúnaðarráðuneyti

Landbúnaðarstofnanir

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
682.600	41.000	(55.937)	667.663	785.200	(117.537)

Greiðslur vegna landbúnaðarstofnana námu alls um 785 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 683 m.kr. Greiðslur voru þannig um 103 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu og á það frávik að stærstum hluta rætur að rekja til Bændaskólans á Hvanneyri, Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins og Yfirdýralæknis.

Með fjáraukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 41 m.kr., en þar af voru um 25 m.kr. til embættis yfirdýralæknis.

Heildargreiðsluheimild ársins um 668 m.kr. Greiðslur voru þannig um 118 m.kr. umfram greiðsluheimild.

Skógrækt og landgræðsla

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
527.600	14.000	72.383	613.983	573.676	40.307

Greiðslur vegna málefnaflokksins skógrækt og landgræðsla námu alls um 574 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 528 m.kr. Greiðslur voru þannig um 46 m.kr. meiri en fjárlög heimiluðu.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 14 m.kr. Heildargreiðsluheimild ársins nam um 614 m.kr. Greiðslur voru þannig um 40 m.kr. undir greiðsluheimild.

Greiðslur vegna búvöruframleiðslu

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
5.188.000	150.000	27.318	5.365.318	5.279.265	86.053

Undir þessum lið eru tveir fjárlagaliðir, greiðslur vegna mjólkurframleiðslu og greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu. Greiðsluheimild á fyrri liðnum nam um 2,9 ma.kr. skv. fjárlögum ársins 1998. Liðlega 3,0 ma.kr. var á hinn bóginn ráðstafað af liðnum eða um 119 m.kr. umfram fjárlög. Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 150 m.kr. Greiðsluheimild vegna fjárlagaliðarins „greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu“ nam um 2,3 ma.kr. Ámóta fjárhæð var ráðstafað af liðnum á árinu 1998.

Framlög og sjóðir í þágu landbúnaðarins

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
1.626.900	184.200	139.883	1.950.983	1.571.152	379.831

Greiðslur og framlög vegna ýmissa sjóða í landbúnaði námu alls tæpum 1,6 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu rúmum 1,6 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 56 m.kr. lægri en fjárlög heimiluðu.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 184 m.kr. aðallega vegna kostnaðar ríkisins af samningum við bændur. Heildargreiðsluheimild málefnaflokksins nam tæplega 2,0 ma.kr. á árinu 1998. Greiðslur voru þannig um 380 m.kr. undir greiðsluheimild.

Sjávarútvegsráðuneyti

Rannsókn- og eftirlitsstofnanir

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
1.246.600	8.000	486.521	1.741.121	1.269.290	471.831

Greiðslur vegna málefnaflokkans rannsókn- og eftirlitsstofnanir undir sjávarútvegsráðuneyti námu alls tæpum 1,3 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls rúmlega 1,2 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 23 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Heildargreiðsluheimild nam rúmum 1,7 ma.kr., en flutt var m.a. um 261 m.kr. fjárveiting frá árinu 1997 vegna byggingar nýs hafrannsóknarskips. Greiðslur voru þannig um 472 m.kr. undir greiðsluheimild.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Dómsmál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
612.700	30.800	65.025	708.525	648.585	59.940

Greiðslur vegna málefnaflokkans dóms- og kirkjumál námu alls um 649 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 613 m.kr. Greiðslur voru þannig um 36 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Í fjáraukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 31 m.kr. Af þeirri fjárhæð voru um 10 m.kr. vegna Hæstaréttar. Greiðslur Hæstaréttar voru hins vegar um 16 m.kr. undir greiðsluheimildum á árinu.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans nam um 709 m.kr. Greiðslur voru þannig um 60 m.kr. undir greiðsluheimild.

Löggæsla og öryggismál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
2.708.700	221.800	36.619	2.967.119	2.990.026	(22.907)

Greiðslur vegna málefnaflokkans löggæsla og öryggismál námu alls um 3,0 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 2,7 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 281 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 222 m.kr., að verulegu leyti vegna uppsafnaðs rekstrarhalla embættis lögreglustjórans í Reykjavík og fjárlagaliðarins „ýmis löggæslukostnaður“, en sú fjárveiting á m.a. að renna til að styrkja löggæslu í landinu.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans nam tæpum 3,0 ma.kr. eða ámóta fjárhæð og greiðslur.

Sýslumenn

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
2.643.800	21.700	46.488	2.711.988	2.775.244	(63.256)

Greiðslur vegna sýslumanna námu alls um 2,8 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessa málaflokks næmu alls um 2,6 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 131 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans nam um 2,7 ma.kr. Gjöld voru þannig um 63 m.kr. hærrí en greiðsluheimild ársins.

Kirkjumál

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
2.332.300	61.300	(5.035)	2.388.565	2.398.906	(10.341)

Greiðslur vegna þessa málefnaflokkans námu alls um 2,4 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 2,3 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 67 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 61 m.kr., að stærstum hluta vegna samnings ríkisins um fjárframlög til þjóðkirkjunnar. Heildargreiðsluheimild ársins nam um 2,4 ma.kr. sem er ámóta fjárhæð og greiðslur ársins.

Félagsmálaráðuneyti

Málefni fatlaðra

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
2.814.900	99.300	149.579	3.063.779	3.018.233	45.546

Greiðslur vegna málefna fatlaðra námu alls um 3,0 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 2,8 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 203 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 99 m.kr. og skiptist sú hækkun á flesta fjárlagaliði málefnaflokksins. Heildargreiðsluheimild ársins nam um 3,1 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 46 m.kr. undir greiðsluheimild ársins.

Heilbrigðis- og tryggingaráðuneyti

Tryggingamál

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
31.972.600	(165.000)	(1.207.027)	30.600.573	30.631.441	(30.868)

Greiðslur vegna þessa málaflokks námu alls tæpum 31 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls tæpum 32 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 1,3 ma.kr. lægri en fjárlög heimiluðu. Í þessu sambandi verður þó að taka tillit til safnliðarins „verkgreiðslur til sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva“ sem dreift er á sjúkrahús og heilsugæslustöðvar vegna kostnaðar við rannsóknir og röntgenþjónustu. Að teknu tilliti til þessa var málefnaflokkurinn um 301 m.kr. undir heimild fjárlaga.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans að teknu tilliti til fjáráukalaga og flutnings fjárheimilda nam 30,6 ma.kr. sem er því sem næst sama fjárhæð og greiðslur ársins.

Sjúkrahús á Suðvesturlandi og deildaskipt sjúkrahús

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
15.064.900	1.442.000	1.062.931	17.569.831	18.026.784	(456.953)

Greiðslur vegna þessa málaflokks námu alls um 18 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 15 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 3,0 ma.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu. Um 1,5 ma.kr. af þeirri fjárhæð má rekja til Ríkisspítala og um 1,2 ma.kr. til Sjúkrahúss Reykjavíkur.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 1,4 ma.kr. Þá voru veittir ríflega 1,5 ma.kr., að stærstum hluta af liðnum „verkgreiðslur vegna sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva“. Á hinn bóginn voru greiðsluheimildir sjúkrahúsanna lækkaðar um 387 m.kr. vegna umframgjalda á árinu 1997 og um 97 m.kr. vegna minni þjónustutekna Sjúkrahúss Reykjavíkur en áætlað var.

Heildargreiðsluheimild málefnaflokkans nam um 17,6 ma.kr. Greiðslur urðu þannig um um 457 m.kr. meiri en greiðsluheimildir.

Heilbrigðisstofnanir

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
2.467.400	41.500	171.877	2.680.777	2.874.116	(193.339)

Greiðslur vegna heilbrigðisstofnana námu alls um 2,9 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 2,5 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 407 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu og koma þau frávik fram á nær öllum fjárlagaliðum málefnaflokkans.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir auknar um tæpar 42 m.kr. og skiptist sú aukning nokkuð jafnt á fjárlagaliði

málefnaflokkans. Þá námu millifærslur alls um 359 m.kr., aðallega af fjárlagaliðunum „verkgreiðslur til sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva“ og „sjúkrahús óskipt“. Á hinn bóginn voru m.a. flutt umframgjöld frá árinu 1997 að fjárhæð 191 m.kr. nettó.

Heildargreiðsluheimild nam um 2,7 ma.kr. Greiðslur á árinu voru þannig um 193 m.kr. hærrí en greiðsluheimild.

Heilsugæslur án tengsla við sjúkrahús

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
1.846.100	201.200	156.053	2.203.353	2.238.703	(35.350)

Greiðslur vegna þessa málaflokkar námu alls um 2,2 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 1,8 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 393 ma.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu og kemur það frávik að stærstum hluta fram hjá heilsugæslustöðvum á höfuðborgarsvæðinu.

Í fjáraukalögum voru veittar viðbótargreiðsluheimildir að fjárhæð 201 m.kr. Um 126 m.kr. af þeirri fjárhæð voru veittar á fjárlagaliðinn „heilsugæslustöðvar almennt“ m.a. til að greiða uppsafnaðan rekstrarhalla heilsugæslusviða heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni og heilbrigðisstofnana í Reykjavík.

Heildargreiðsluheimild nam um 2,2 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 35 m.kr. meiri en greiðsluheimildir.

Fjármálaráðuneyti

Skatta- og tollamál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
1.976.200	24.000	23.405	2.023.605	1.936.153	87.452

Greiðslur vegna skatta- og tollamála námu alls um 1,9 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls

um 2,0 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 40 m.kr. lægri en fjárlög heimiluðu.

Heildargreiðsluheimild ársins nam um 2,0 ma.kr. Útgjöld voru þannig um 87 m.kr. lægri en greiðsluheimild.

Barnabætur, vaxtabætur

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
8.300.000	(250.000)	0	8.050.000	8.018.084	31.916

Greiðslur vegna barnabóta og vaxtabóta námu alls um 8,0 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 8,3 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 282 m.kr. lægri en fjárlög heimiluðu. Í fjáraukalögum voru greiðsluheimildir lækkaðar um 250 m.kr. Greiðslur voru þannig um 32 m.kr. undir greiðsluheimild.

Samgönguráðuneyti

Vegamál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
7.695.000	119.000	(174.107)	7.639.893	7.654.866	(14.973)

Undir þennan lið heyrir Vegagerðin. Greiðslur námu alls um 7,7 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu ámóta fjárhæð. Greiðsluheimildir voru auknar um 119 m.kr. í fjáraukalögum. Heildargreiðsluheimild ársins var í takt við útgjöld.

Flugmál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
1.225.600	36.300	213.408	1.475.308	1.378.670	96.638

Greiðslur vegna flugmála námu alls um 1,4 ma.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 1,2 ma.kr. Greiðslur voru þannig um 153 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Greiðsluheimildir voru auknar um 250 m.kr. að stærstum hluta vegna tilflutnings óhafinna fjárveitinga Flugmálastjórnar milli ára. Heildargreiðsluheimild málefnaflokksins nam þannig um 1,5 ma.kr. sem er um 97 m.kr. hærrí greiðsluheimild en greiðslur.

Iðnaðarráðuneyti

Iðnaðarmál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
364.000	46.500	121.256	531.756	496.691	35.065

Greiðslur vegna iðnaðarmála námu alls um 497 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 364 m.kr. Greiðslur voru þannig um 133 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu.

Í fjáraukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 47 m.kr. Því til viðbótar námu millifærslur og flutningur greiðsluheimilda milli ára um 121 m.kr. Heildargreiðsluheimildir námu því um 532 m.kr. sem er um 35 m.kr. hærrí greiðsluheimild en greiðslur ársins.

Orkumál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
784.100	8.000	61.640	853.740	844.760	8.980

Greiðslur vegna orkumála námu alls um 845 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 784 m.kr. Greiðslur voru þannig um 61 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu, að stærstum hluta vegna fjárlagaliðarins „ýmis orkumál“.

Heildargreiðsluheimild ársins nam um 854 m.kr. Greiðslur ársins voru þannig um 9 m.kr. undir greiðsluheimild.

Viðskiptaráðuneyti

Viðskiptamál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
288.200	3.000	58.249	349.449	216.651	132.798

Greiðslur vegna viðskiptamála námu alls um 217 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 288 m.kr. Greiðslur voru þannig um 72 m.kr. lægri en fjárlög áætluðu.

Í fjáraukalögum voru greiðsluheimildir auknar um 67 m.kr., að stærstum hluta vegna tilflutnings óhafinna greiðsluheimilda hjá Löggildingarstofu á árinu 1997. Heildargreiðsluheimild nam um 349 m.kr. Greiðslur ársins voru þannig um 133 m.kr. undir greiðsluheimild.

Umhverfisráðuneyti*Umhverfisvernd*

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
948.100	32.600	83.908	1.064.608	937.356	127.252

Greiðslur vegna umhverfisverndar námu alls um 937 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 948 m.kr. Greiðslur voru þannig um 11 m.kr. lægri en fjárlög áætluðu.

Heildargreiðsluheimild ársins nam tæpum 1,1 ma.kr. Greiðslur ársins voru þannig um 127 m.kr. undir greiðsluheimild.

Skipulagsmál

Fjárlög	Fjáraukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
796.700	53.300	129.062	979.062	841.353	137.709

Greiðslur vegna skipulagsstofnana umhverfisráðuneytis námu alls um 841 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 797 m.kr. Greiðslur voru þannig um 45 m.kr. hærrí en fjárlög áætluðu.

Í fjáráukalögum voru greiðsluheimildir Skipulagsstofnunar auknar um 25 m.kr. og greiðsluheimildir Landmælinga Íslands um 28 m.kr. Þá voru m.a. fluttar óhafnar greiðsluheimildir að fjárhæð um 118 m.kr. frá árinu 1997, en sú fjárhæð kemur að mestu fram hjá Brunamálastofnun ríkisins. Heildargreiðsluheimild ársins var um 979 m.kr. Greiðslur voru þannig um 138 m.kr. lægri en greiðsluheimild ársins.

Rannsóknir

Fjárlög	Fjáráukal.	Annað	Heimild	Raunt.	Mism.
458.800	21.300	(20.190)	459.910	502.618	(42.708)

Greiðslur vegna rannsóknastofnana umhverfisráðuneytis námu alls um 503 m.kr. Í fjárlögum ársins 1998 var gert ráð fyrir að greiðslur næmu alls um 459 m.kr. Greiðslur voru þannig um 44 m.kr. hærrí en fjárlög heimiluðu. Heildargreiðsluheimild ársins nam um 460 m.kr. Greiðslur ársins voru þannig um 43 m.kr. yfir greiðsluheimild.

Tekjur ríkissjóðs

Tekjur A-hluta ríkissjóðs námu alls um 167,4 ma.kr. á greiðslugrunni á árinu 1998. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1998 voru tekjurnar áætlaðar um 156,7 ma.kr. Innheimtan varð þannig um 10,7 ma.kr. eða 6,8% meiri en fjárlög áætluðu. Í fjáráukalögum fyrir árið 1998 sem samþykkt voru í lok desember 1998 var tekjuhliðin endurskoðuð um 9,4 ma.kr. til hækkunar. Innheimtar tekjur voru þannig um 1,2 ma.kr. yfir áætlun eða sem nemur 0,7%.

Tafla 66. Tekjur ríkissjóðs í samanburði við greiðsluheimildir

M.kr.	Fjárlög	Fjáráuka - lög	Samtals	Innheimt	Útkoma - fjárh.
Skatttekjur					
Skattar á tekjur og hagnað einst.	27.061	2.236	29.297	31.132	1.835
Skattar á tekjur og hagn. lögaðila	6.205	0	6.205	6.776	571
Aðrir skattar á tekjur og hagnað	1.580	300	1.880	2.669	789
Tryggingagjöld	14.825	639	15.464	15.687	223
Eignarskattar	7.916	(112)	7.804	7.901	97
Virðisaukaskattur	50.487	5.924	56.411	54.010	(2.401)
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	33.464	495	33.959	33.516	(443)
Skattar ótaldir annars staðar	360	0	360	391	31
	141.898	9.482	151.380	152.082	702
Aðrar rekstrartekjur					
Arðgreiðslur	2.098	127	2.225	1.795	(430)
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	5.347	(150)	5.197	5.471	274
Annað	3.770	85	3.855	4.764	909
	11.215	62	11.277	12.030	753
Tekjur af sölu eigna	2.721	(121)	2.600	2.417	(183)
Fjárframlög	903	0	903	859	(44)
Tekjur alls	156.737	9.423	166.160	167.388	1.228

Skatttekjur námu alls um 152,1 ma.kr. sem er um 10,2 ma.kr. eða 7,2% hærri innheimta en fjárlög áætluðu. Eins og sjá má í framangreindri töflu eru það einkum tekjuskattar einstaklinga sem valda frávikinu. Þannig reyndist innheimta á tekjuskatti einstaklinga um 4,1 ma.kr. eða 15,0% meiri en

fjárlög áætluðu. Þá var innheimta virðisaukaskatts um 3,5 ma.kr. eða 7,0% meiri en skv. fjárlögum.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1998 kemur m.a. eftirfarandi fram í sérstökum kafla um tekjur ríkissjóðs:

„Ný þjóðhagsspá gerir ráð fyrir áframhaldandi efnahagsbata á árinu 1998, en það mun aftur skila sér í auknum tekjum ríkissjóðs. Spáð er um 3,5% hagvexti, 1% minna en árið 1997. Búist er við að einkaneysla aukist um 5%, svipað og árið 1997. Hins vegar er gert ráð fyrir að verulega hægi á stóriðjuframkvæmdum og fjárfesting aukist því aðeins lítillega. Innflutningur er talinn munu aukast talsvert á árinu 1998, eða um 6% í heild. Almennur vöruinnflutningur, en hann ræður miklu um tekjur ríkissjóðs, eykst nokkru minna eða um 4,5% Spáð er um 3% verðbólgu að jafnaði, nokkru meira en undanfarin ár. Gert er ráð fyrir að tekjur heimilanna hækki um 6% milli ára. Hins vegar munu ráðstöfunartekjur aukast heldur meira eða um 8%, vegna fyrirhugaðrar lækkunar á tekjuskattshlutfalli einstaklinga um 1,9% í upphafi árs.“

Í frumvarpi til fjárlagalaga fyrir árið 1998 sem lagt var fram á Alþingi í desembermánuði það ár segir svo:

„(Þjóðhagsspá) sýnir allbreytta mynd frá því sem áður var áætlað. Þannig er nú talið að heildartekjur ríkissjóðs verði rúmlega 9 ma.kr. hærrí en fjárlög gerðu ráð fyrir. Þessa hækkun má nær alfarið rekja til meiri umsvifa í efnahagslífinu en búist var við í lok síðasta árs. Sérstaklega hefur innflutningur aukist og er þess nú vænst að virðisaukaskattur af innflutningi verði rúmlega 6 ma.kr. meiri en áætlað var. Jafnframt eru launabreytingar mun meiri en ráðgert var og munu tekjuskattar einstaklinga skila 2,1 ma.kr. meira en áætlað var og tryggingagjöld um 0,7 ma.kr. meira. Í heild er því talið að tekjur ríkissjóðs á árinu 1998 verði rúmlega 9 ma.kr. hærrí en áætlun fjárlaga, eða um 175 ma.kr.“

Í eftirfarandi yfirliti ber að líta helstu þjóðhagsforsendur fjárlaga í samanburði við raunverulega útkomu:

Tafla 67. Þjóðhagsforsendur fjárlaga og raunveruleg útkoma

	Fjárlög 1998	Áætlun 1998	Mism.
Einkaneysla	5,0	11,0	6,0
Samneysla	3,0	3,7	0,7
Fjárfesting	1,3	23,4	22,1
Þjóðarútgjöld án birgðabreytinga	3,9	12,1	8,2

Útflutningur vöru og þjónustu	4,6	2,4	(2,2)
Innflutningur vöru og þjónustu	5,9	22,1	16,2
Verg landsframleiðsla	3,5	5,1	1,6
Vísitala neysluverðs	3,0	1,7	(1,3)
Ráðstöfunartekjur á mann	8,0	10,3	2,3
Kaupmáttur ráðstöfunartekna	4,9	8,5	3,6

Ljóst er af töflunni að mjög umtalsverð frávík eru í helstu þjóðhagsforsendum fjárlaga og raunverulegri útkomu. Einkaneysla, sem er mikilvægur áhrifaþáttur á tekjuhlíð ríkissjóðs, var t.a.m. áætluð myndu aukast um 5,0%. Nú er hins vegar gert ráð fyrir að raunveruleg aukning hafi numið um 11%. Aukning fjárfestingar var áætluð um 1,3%. Raunveruleg aukning nam hins vegar um 23,4%. Það sem skiptir þó mestu máli fyrir tekjuþróun ríkissjóðs er innflutningur vöru og þjónustu. Í þjóðhagsáætlun fjárlaga var gert ráð fyrir að aukning í innflutningi myndi nema um 5,9%. Nú er hins vegar gert ráð fyrir að aukningin hafi numið um 22,1%.

Ríkisendurskoðun telur að þau umtalsverðu frávík sem fram koma í tekjuinnheimtu ríkissjóðs á árinu 1998 og undanfarin ár hljóti að beina sjónum að þeim efnahagsforsendum sem tekjuáætlanir ríkissjóðs grundvallast á.

Lánsfjárlög

Samkvæmt 5. gr. 1. tl. fjárlaga fyrir árið 1998 var fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs veitt heimild til að taka lán að fjárhæð allt að 12,7 ma.kr. á árinu 1998. Af heildarlántökum var fjármálaráðherra heimilt að endurlána um 9,6 ma.kr.

Lánsfjárbörf ríkissjóðs nam alls um 13,4 ma.kr. á árinu 1998 eins og neðangreind tafla sýnir. Ríkissjóður tók að láni alls um 19,2 ma.kr., allt á innlendum fjármagnsmarkaði. Af þessari fjárhæð voru 9,2 ma.kr. í reynd skuldbreyting vegna sérstakrar innlausnar spariskírteina. Lántökur voru þannig um 2,7 ma.kr. lægri en heimildir voru fyrir.

Tafla 68. Lánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs

M.kr.	Greitt 1998	Fjárlög 1998	Fjárh. 1998	Greitt- fjárh.	%
Afborganir, nettó	19.659	10.832	18.150	1.509	8,3
Veitt lán	7.631	9.585	7.100	531	7,5
Rekstrarafgangur	(7.736)	(1.464)	(4.532)	(3.204)	70,7
Hlutfé og stofnfé	(2.957)	(4.450)	(2.071)	(886)	42,8
Viðskiptareikningar	(3.232)	(1.860)	(3.948)	716	(18,1)
	<u>13.365</u>	<u>12.643</u>	<u>14.699</u>	<u>(1.334)</u>	<u>(9,1)</u>

Í lok ársins 1998 höfðu verið endurlánaðir alls um 6,4 ma.kr. sbr. 2. tl. 5. gr. fjárlaga fyrir árið 1998. Skiptist sú fjárhæð sem hér segir.

Tafla 69. Endurlán á grundvelli 5. gr. fjárlaga

M.kr.	Heimild	Afgreitt	Mism.	Nýting
Lánasjóður ísl. námsm.	3.200	3.100	(100)	96,9%
Próunarsj. sjávarútvegsins	1.000	250	(750)	25,0%
Happdrætti Háskóla Íslands	180	180	0	100,0%
Alþjóðaflugþjónustan	70	70	0	100,0%
Byggingasjóður ríkisins	4.200	2.800	(1.400)	66,7%
Flugstöð Leifs Eiríkssonar	475	0	(475)	0,0%
Ríkisútvarpið	300	0	(300)	0,0%
Rafmagnsveitur ríkisins	160	0	(160)	0,0%
	<u>9.585</u>	<u>6.400</u>	<u>(3.185)</u>	<u>66,8%</u>

Eins og undanfarin ár framkvæmdi Ríkisendurskoðun endurskoðun á bókhaldi endurlána ríkissjóðs hjá Lánasýslu ríkisins á árinu 1998. Stærstur hluti veittra lána ríkissjóðs er færður í bókhald endurlána, en einnig er verulegur hluti þeirra hjá Ríkisbókhaldi. Enn fremur eru nokkrar lánveitingar færðar beint hjá A-hluta stofnunum. Niðurstöður þessarar athugunar eru birtar í sérstökum kafla um efnahag ríkissjóðs fyrr í skýrslu þessari.