

Ríkisendurskoðun

**Framkvæmd fjárlaga
janúar til júní 1994**

Ágúst 1994

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Helstu niðurstöður	5
Markmið fjárlaga fyrir árið 1994.....	11
Greiðslustaða ríkissjóðs	17
Greiðsluafkoma af rekstri.....	21
Tekjur ríkissjóðs	23
Samanburður við áætlun.....	23
Samanburður við fyrra ár.....	24
Gjöld ríkissjóðs.....	29
Samanburður við áætlun.....	29
Samanburður við fyrra ár.....	31
Flutningur fjárheimilda milli ára	37
Framkvæmd lánsfjárlaga.....	41
Launakostnaður ríkissjóðs.....	43
Þróun launakostnaðar og ársverka frá 1992.....	45
Framlög vegna atvinnuleysis og ríkisábyrgðar á launum.....	51
Samanburður við fyrra ár.....	51
Áætlun um afkomu Atvinnuleysistryggingasjóðs til ársloka 1994	52
Útgjöld almannatrygginga.....	55
Samanburður við fyrra ár.....	55
Áætluð afkoma almannatrygginga til ársloka 1994.....	58
Útgjöld sjúkrahúsa í Reykjavík	60
Afkomuhorfur ríkissjóðs til ársloka 1994.....	61

Inngangur

Samkvæmt 1. grein laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun, ber stofnuninni að fylgjast með framkvæmd fjárlaga. Skýrsla sú sem hér birtist fjallar um framkvæmd fjárlaga fyrstu sex mánuði ársins 1994.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir afkomu ríkissjóðs á fyrri helmingi ársins 1994 og hún borin saman við áætlanir innan ársins og afkomu hans á sama tímabili á árinu 1993. Gerð er grein fyrir framkvæmd lánsfjáráætlunar og þróun launakostnaðar hjá A-hluta ríkissjóðs á nefndu tímabili. Ennfremur er fjallað um afkomu almannatrygginga, kostnað vegna atvinnuleysisbóta og ábyrgð ríkisins á launagreiðslum gjaldþrota fyrirtækja. Þá er lagt mat á afkomuhorfur framangreindra viðfangsefna og sjúkrahúsa í Reykjavík til ársloka. Sérstaklega er fjallað um ársverk og launakostnað hjá A-hluta ríkissjóðs fyrri helming ársins 1994 í samanburði við sama tímabil 1992. Loks er lagt mat á afkomu ríkissjóðs til ársloka 1994.

Helstu niðurstöður

Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum athugunar á framkvæmd fjárlaga og afkomu ríkissjóðs janúar til júní 1994 og mati á afkomu til loka ársins.

Lánsfjárförf ríkissjóðs á fyrri helmingi ársins 1994

- ◆ Heildarlánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs í júnílok 1994 nam 28,4 milljörðum króna í samanburði við 12,5 milljarða króna á sama tímabili í fyrra. Aukin lánsfjárförf í ár að fjárhæð 15,9 milljarðar króna skýrist einkum af því að afborganir voru 11,5 milljörðum króna hærra en í fyrra, auk þess sem lánveitingar ríkissjóðs urðu 5,0 milljörðum króna hærra en þá. Meðtalið í heildarlánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs er niðurfelling lána vegna Atvinnuþryggingadeildar Byggða-stofnunar, sbr. lög nr. 92/1994, að fjárhæð 1,0 milljarður króna.
- ◆ Lántökur ríkissjóðs námu 22,7 milljörðum króna á fyrri hluta þessa árs samanborið við tæpa 12,0 milljarða króna á sama tímabili ársins 1993. Innlend lántaka nam 9,5 milljörðum króna í samanburði við tæpa 5,0 milljarða króna í fyrra. Erlendar lántökur í ár námu 13,2 milljörðum króna en námu 5,0 milljörðum króna fyrstu sex mánuði ársins 1993. Hluti innlends lánsfjár í heildarlántökum ríkissjóðs í júnílok nam um 42% í samanburði við 71% á sama tíma í fyrra. Lántökur urðu 2,0 milljörðum króna hærra á fyrri hluta ársins en áætlað var.
- ◆ Hrein lánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs, að frádregnum afborgunum tekinnna lána, nam tæplega 10,0 milljörðum króna á fyrri hluta ársins 1994 í samanburði við 8,0 milljarða króna á sama tímabili í fyrra. Hrein lánsfjárförf var 1,8 milljörðum króna lægri en áætlanir fyrri hluta ársins sögðu til um.

- ♦ Samkvæmt 1. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1994 er fjármálaráðherra heimilt að taka lán fyrir hönd ríkissjóðs að fjárhæð 27,8 milljarðar króna og samkvæmt 3. gr. sömu laga að endurlána 6,2 milljarða króna. Í lok júnímánaðar var búið að endurlána 7,2 milljarða króna. Frávikið skýrist af því að ríkissjóður veitti Byggingarsjóði ríkisins lán að fjárhæð 2,3 milljarðar króna sem ekki var gert ráð fyrir í lánsfjárlögum. Byggingarsjóður ríkisins hefur aukið skuldir sínar við ríkissjóð frá árinu 1992 um 4,3 milljarða króna en heildarskuldir sjóðsins í júnílok 1994 námu 6,1 milljarði króna. Lánveitingar ríkissjóðs til Byggingarsjóðs ríkisins stafa af því að sjóðnum hafði ekki tekist að afla lánsfjár frá lífeyrissjóðum í þeim mæli sem gert var ráð fyrir.

Afkoma ríkissjóðs fyrri helming ársins 1994

- ♦ Samanburður á afkomu A-hluta ríkissjóðs, samkvæmt yfirliti frá ríkisbókhaldi í júnílok 1994, miðað við greiðsluáætlanir, sýnir að:
 - Greiðsluhalli af rekstri A-hluta ríkissjóðs nam 4,7 milljörðum króna á fyrstu sex mánuðum ársins 1994 og er afkoman 1,0 milljarði króna betri en áætlanir fyrir sama tímabil gerðu ráð fyrir. Tekjur námu 54,2 milljörðum króna sem er 1,4 milljörðum króna meira en áætlanir gerðu ráð fyrir að innheimtust á fyrri hluta ársins 1994. Gjöld námu 58,9 milljörðum króna og urðu 0,3 milljörðum króna hærri en gert var ráð fyrir í greiðsluáætlunum fyrstu sex mánuði ársins.
 - Frávik innheimtra tekna frá greiðsluáætlun kemur fram í því að beinir skattar eru 594 milljónum króna hærri og óbeinir skattar 899 milljónir króna. Frávik gjalda frá greiðsluáætlun skýrist annars vegar af 2.960 milljóna króna umframgreiðslum til stofnana og hins vegar í óhöfnum framlögum að fjárhæð 2.615 milljónum króna.
 - Handbært fé ríkissjóðs lækkaði um 719 milljónir króna en áætlanir gerðu ráð fyrir að lækkunin yrði 3.490 milljónir

króna. Lækkun á handbæru fé fyrri helming ársins varð þannig 2.771 milljónum króna minni en greiðsluáætlanir fyrir sama tímabil gerðu ráð fyrir og skýrist einkum af minna ústreymi fjár vegna viðskiptareikninga.

- ♦ Samanburður á afkomu A-hluta ríkissjóðs fyrri hluta árs 1994 við sama tímabil í fyrra leiðir eftirfarandi í ljós:
 - Greiðsluhalli af rekstri A-hluta ríkissjóðs hefur aukist um 1.065 milljónir króna. Sé miðað við fast verðlag hefur hann aukist um 1.739 milljónir króna. Tekjur jukust um 1.476 milljónir króna að raungildi eða um 2,8%. Gjöld hækkuðu um 3.215 milljónir króna eða um 5,8% að raunvirði.
 - Raunhækkun tekna má einkum rekja til beinna skatta að fjárhæð 1.382 milljónir króna og fjármagnstekna 648 milljónir króna. Hins vegar nam raunlækkun óbeinna skatta 566 milljónum króna.
 - Raunhækkun gjalda skýrist af hækkun eftirtalinna liða: Vaxtagjalda um 1.604 milljónir króna, útgjalda almannatryggingakerfisins um 470 milljónir króna, launakostnaðar um 480 milljónir króna og framlaga til eignakaupa um 582 milljónir króna.
 - Handbært fé A-hluta ríkissjóðs á fyrstu sex mánuðum ársins 1994 var 2.759 milljónum króna minna en á sama tímabili ársins 1993. Lækkunin skýrist fyrst og fremst af því að lántökur til júníloka 1993 urðu meiri en þörf var á og áætlanir gerðu ráð fyrir á því ári.

Afkomuhorfur ríkissjóðs til ársloka 1994

Ríkisendurskoðun hefur lagt mat á afkomu A-hluta ríkissjóðs til ársloka 1994 út frá þeim forsendum að ríkisstjórnin taki engar nýjar ákvarðanir í ríkisfjármálum og að verðlags- og launaþróun haldist innan viðmiðunarmarka.

- Að öllu óbreyttu telur Ríkisendurskoðun að lánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs stefni í að verða um 31,0 milljarður króna á árinu 1994 sem er 3,3 milljörðum króna meira en gert var ráð fyrir í fjárlögum 1994. Aukin lánsfjárförf skýrist fyrst og fremst af lánveitingum ríkissjóðs til Byggingarsjóðs ríkisins
- Að mati Ríkisendurskoðunar stefnir rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs í árslok í að verða um 11,0 milljarðar króna, að meðtöldum niðurfellingum lána vegna Atvinnuþrygginga-deildar Bygðastofnunar. Í endurmatinu er gert ráð fyrir að tekjur A-hluta ríkissjóðs muni aukast um allt að 3,0 milljarða króna. Þá er gert ráð fyrir að útgjöld hækki um 4,0 milljarða króna.
- Í fjárlögum 1994 var m.a. gert ráð fyrir sérstökum aðgerðum til að ná fram sparnaði í sjúkratryggingum, rekstri sjúkrahúsa og lífeyristryggingum, hjá Atvinnuleysistryggingasjóði og að fjöldi ársverka hjá A-hluta stofnunum myndi fækka frá árinu 1993. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa þessi áform ekki náðst það sem af er árinu.

Flutningur fjárheimilda milli ára

- ♦ Með frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 1993 sem samþykkt var á Alþingi í desember sl. fylgdi yfirlit um flutning inneigna og skulda A-hluta stofnana frá árinu 1993 til ársins 1994. Alls voru 1.923 milljónir króna af fjárheimildum ársins 1994 fluttar frá fyrra ári. Á árinu 1993 var sambærileg fjárhæð 1.219 milljónir króna.

Í m.kr.	1992/93	1993/94
Flutt v/rekstrar:		
Inneign	958	1.100
Skuld	-435	-226
	523	874
Flutt v/stofnkostnaðar og viðhalds	696	1.049
Flutt samtals	1.219	1.923

Ef ekki eru talin tók á að tengja tilflutning fjárheimilda milli ára fjárlagagerð hverju sinni, sbr. álit stofnunarinnar í skýrslu um framkvæmd fjárlaga fyrir árið 1993, væri eðlilegt að Alþingi setti fyllri reglur um þennan tilflutning, enda er hér um tilflutning á umtalsverðum fjárhæðum að ræða.

Þróun launakostnaðar

- ◆ Athugun Ríkisendurskoðunar á breytingum á reiknuðum ársverkum og launakostnaði A-hluta ríkissjóðs fyrri hluta þessa árs sýnir að ársverkum hefur fjölgað um 66 frá fyrri hluta ársins 1993. Launakostnaður þeirra stofnana sem Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins annast launavinnslu fyrir hefur aukist um 685 milljónir króna, en að raungildi um 480 milljónir króna. Helstu ástæður þessarar aukningar, að frátöldum auknum útgjöldum vegna fjölgunar ársverka, eru sammingsbundnar flokkatilfærslur og aldurshækkanir. Þá var ekki samið um orlofsbætur til starfsmanna innan BHMR fyrr en eftir mitt síðasta ár. Eldri samningar við flugumferðarstjóra höfðu einnig í för með sér útgjaldaauka í ár.
- ◆ Í fjárlögum fyrir árið 1994 var gert ráð fyrir að ársverkum hjá A-hluta ríkissjóðs myndi fækka frá árunum 1993 til 1994 um 200. Hins vegar sýnir samanburður á ársverkum á miðju ári að þeim hefur fjölgað.

Annað

- Stofnunin hefur tekið saman yfirlit um þróun ársverka fyrri helminga árána 1992 - 1994 og launakostnað, þ.m.t. launatengd gjöld samkvæmt upplýsingum frá Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Helstu niðurstöður eru þær að fjöldi ársverka er svo til óbreyttur á milli tímabilanna en þeim hefur í heild fækkað um 75 eða sem svarar til 0,4%. Ársverkum fækkaði reyndar hjá nokkrum ráðuneytum um samtals 350, þar af um 250 hjá menntamálaráðuneytinu. Hins vegar fjölgaði ársverkum um 275, þar af eru tæplega 140 hjá félagsmálaráðuneytinu. Launakostnaður hefur hækkað að raungildi um rúm 3% en þá er ekki meðtalin eingreiðsla vegna efnahagsbata og orlofsuppbætur til starfsmanna í BHMR sem greiddar voru fyrir á þessu ári.
- Framlög til atvinnuleysisbóta og vegna ábyrgða á launum gjaldþrota fyrirtækja námu 2,0 milljörðum króna fyrstu sex mánuði þessa árs sem er 17,2% hækkun frá sama tímabili 1993. Atvinnuleysisbætur vegna launþega á almennum vinnumarkaði hafa hækkað um tæp 10% en til opinberra starfsmanna um 26%. Áætluð afkoma í árslok sýnir að fjárvöntun getur numið um 200 milljónum króna.
- Útgjöld almannatrygginga á fyrri hluta ársins 1994 námu 12,5 milljörðum króna sem er 2,8% hækkun frá sama tímabili 1993. Áætluð afkoma til ársloka sýnir að fjárvöntun getur numið allt að 1,1 milljarði króna. Þar vega þyngst útgjöld sjúkratrygginga.
- Mat á afkomuhorfum Ríkisspítala, Borgarspítalans og Landakotsspítala til ársloka 1994 bendir til að fjárvöntun gæti orðið á bilinu 500 til 600 milljónir króna ef ekki verður gripið til frekari sparnaðaraðgerða.

Markmið fjárlaga fyrir árið 1994

Í fjárlögum fyrir árið 1994 var stefnt að eftirfarandi markmiðum:

- ◆ Að heildarlánsfjárförf ríkissjóðs yrði um 27,7 milljarðar króna og afborganir af teknum lánnum næmu 15,9 milljörðum króna. Þannig var áætlað að hrein lánsfjárförf ríkissjóðs á árinu 1994 næmi um 11,8 milljörðum króna.
- ◆ Að gjöld umfram tekjur yrðu um 9,6 milljarðar króna.
- ◆ Að heildarlánsfjárförf opinberra aðila yrði um 64 milljarðar króna og afborganir af teknum lánnum næmu um 41 milljarði króna. Þannig var áætlað að hrein lánsfjárförf opinberra aðila yrði um 23 milljarðar króna.
- ◆ Í 6. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1994 segir að lántökur fari fram innan lands eða utan. Í athugasemdum við frumvarp til laganna segir:

"Með frumvarpinu er horfið frá því að skipta lántökuheimildum í innlendar og erlendar sérstaklega. Leitað er lántökuheimildar fyrir ríkissjóð, ríkisfyrirtæki og lánasjóði ríkisins til nota innan lands eða utan eftir því sem aðstæður á markaði leyfa hverju sinni."

Með þessari nýju skipan er ekki lengur sett fram áætlun um hversu stórum hluta lánsfjárparfarinnar skuli mætt með innlendum eða erlendum lántökum.

Í athugasemdum við fjárlagafrumvarpið fyrir árið 1994 segir m.a.:

"Undanfarin ár hafa miklir erfiðleikar stöðjað að þjóðarbúskapnum, einkum vegna samdráttar í þorskafla, og horfur

á að svo verði enn um sinn. Ríkisstjórnin hefur reynt að milda áhrif samdráttarins á atvinnulíf og einstaklinga, meðal annars með lækkingu skatta og auknum útgjöldum til atvinnumála. Svigrúm til slíkra aðgerða er hins vegar afar þröngt vegna hallarekstrar ríkissjóðs og skuldasoðfnunar mörg undanfarin ár.

Óhjákvæmilegt er að lækka heildarútgjöld ríkissjóðs á næsta ári og draga úr hallanum svo að vextir geti lækkað. Það verður að gæta þess að fórna ekki því sem áunnist hefur í hjöðnun verðbólgu og minnkandi viðskiptahalla. Einungis á þann hátt er unnt að tryggja þann stöðugleika í efnahagsmálum sem er forsenda fyrir hagvexti, nægri atvinnu og batnandi líf skjörum í framtíðinni." (bls. 243)

"Ríkisstjórnin hefur sett sér það markmið að hallinn á ríkissjóði á árinu 1994 verði umtalsvert minni en 1993. Þessu marki verður náð með lækkingu ríkisútgjalda, en ekki skattahækkunum. Stefnt er að sameiningu ríkisstofnana og auknum sveigjanleika í rekstri og er mikilvægt að þröngir sérhagsmunir standi ekki í vegi fyrir þessum breytingum. Tekjur ríkissjóðs munu hins vegar enn lækka og þarf að fara aftur til ársins 1987 til að finna lægri tekjutölur en í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1994." (bls. 245)

Þá er í athugasemdum við frumvarpið greint frá verkefnum á sviði skattamála og annarra liða á tekjuhlið. Það helsta í því efni er talið eftirfarandi:

- Skatttekjur ríkissjóðs lækka að raungildi þriðja árið í röð og hafa ekki verið lægri í sjö ár, eða síðan 1987.
- Hluti þeirra skattbreytinga sem samþykktar voru á Alþingi síðastliðinn vetur skilar sér ekki að fullu fyrr en á árinu 1994 (breikkun virðisaukaskattsstofns, lækkingu vaxtabóta, hátekjuskattur). Talið er að þessar breytingar auki tekjur ríkissjóðs um rúmlega 1,5 milljarð króna á næsta ári.
- Yfirlýst áform ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninganna síðastliðið vor um að lækka virðisaukaskatt af matvælum frá næstu áramótum fela í sér nálægt 2,5 milljarða króna tekjutap á næsta ári.

- Til að styrkja fjárhagsstöðu Atvinnuleysistryggingasjóðs og mæta um leið hluta af tekjutapi ríkissjóðs vegna áformaðrar lækkunar virðisaukaskatts hefur ríkisstjórnin ákveðið að innheimta sérstakt atvinnutryggingagjald af launþegum sem nemur 0,5% af launum og hækka tryggingagjald atvinnurekenda um 0,35%.
- Til að draga úr áhrifum þessarar gjaldtöku á afkomu tekjulágra barnafjölskyldna verður barnabótaaukinn hækkaður. Sú aðgerð leiðir til þess að skattbyrði meðalfjölskyldu helst sem næst óbreytt.

Helstu áhersluatriði er varða gjaldahlið frumvarpsins eru:

- Sérstakt átak verður gert til að styrkja þjónustu ríkisins við almennung með sameiningu stofnana. Bættar samgöngur, fjarskiptatækni og aukin samvinna og sameining sveitarfélaga gerir þetta tímabært. Í fyrsta áfanga er athyglinni beint að embættum sýslumanna og innheimtustofnunum ríkisins. Áformað er að ná með þessu nálægt 100 m.kr. lækkun útgjalda á árinu 1994 og öðru eins á árinu 1995. Þá hefur ríkisstjórnin skipað starfshóp til að samræma starfsemi ýmissa eftirlitsstofnana og lækka kostnað þeirra notendum til hagsbóta.
- Lækkun útgjalda sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana verður að mestu mætt án þess að draga úr þjónustu við sjúklinga. Hagkvæmni í rekstri bráðasjúkrahúsa verður aukin með skýrari verkaskiptingu og sameiningu deilda. Þá verður rekstri dagvistarstofnana á vegum sjúkrahúsa hætt, enda er sá rekstur á verksviði sveitarfélaga.
- Á árinu 1994 verða ekki veitt framlög úr Framkvæmdasjóði fatlaðra og Framkvæmdasjóði aldraðra til að koma á fót nýjum stofnunum. Þeim er þess í stað ætlað að kosta rekstur í ríkari mæli til þess að unnt sé að halda óbreyttri þjónustu við fatlaða og aldraða.
- Auknu fé verður varið til málefna barna og ungmenna. Áhersla verður lögð á fjölskylduvernd, forvarnarstarf, sérhæfða ráðgjöf og meðferð ungmenna sem standa höllum fæti félagslega.
- Lög og reglur Atvinnuleysistryggingasjóðs verða endurskoðaðar til að draga úr misnotkun á bótakerfi sjóðsins og draga úr útgjöldum.

- *Bótageiðslur lífeyristrygginga hafa farið ört vaxandi á undanförunum árum. Ekki verður undan því skotist að grípa til aðgerða sem hamla gegn útgjaldaaukningu umfram það sem skýrist af því að öldruðum fjölgar. Þannig verður tilhögun eingreiðslna til bótaþega breytt, dregið úr greiðslum ekkjulífeyris, meðal annars með tekjutengingu, og grunnlífeyrir verður tengdur fjármagnseignum. Með þessum aðgerðum er komist hjá lækkun bóta þeirra sem verst eru staddir.*
- *Heildarframlag ríkisins til verklegra framkvæmda tekur mið af yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga frá í vor um að framkvæmdir verði 2 milljörðum króna meiri á árinu 1994 en á árinu 1992. Framlög ríkisins til stofnkostnaðar og viðhalds mannvirkja eru því áætluð 14,7 milljarðar króna á árinu 1994.*

Í meðförum Alþingis lækkuðu gjöld umfram tekjur samkvæmt frumvarpinu um 185 milljónir króna.

Heildartekjur ríkissjóðs í fjárlögum 1994 eru áætlaðar 104,1 milljarður króna sem er 675 milljónum króna hærrí fjárhæð en frumvarpið gerði ráð fyrir. Við þriðju umræðu fjárlaga-frumvarpsins á Alþingi voru eftirtaldar breytingar gerðar á tekjuhlið þess:

	m.kr.
Breyttar þjóðhagsforsendur	300
Breytt áform í skattamálum	-190
Aukin fjáröflun til vegamála	335
Aðrar breytingar	230
Samtals	<u>675</u>

Heildargjöld ríkissjóðs í fjárlögum 1994 eru áætluð 113,8 milljarðar króna sem er 490 milljónum króna hærrí en frumvarpið gerði ráð fyrir. Rekstrarútgjöld hækkuðu um 127 milljónir króna og framlag til fjárfestinga um 363 milljónir króna.

Verðlagsforsendur fjárlaga 1994 miðast við áætlað meðalverðlag á því ári samkvæmt endurskoðaðri þjóðhagsáætlun í desember 1993, með þeim undantekningum að launagjöld voru

almennt látin haldast óbreytt frá fjárlagatillögum ráðuneyta en þær miðast við meðalverðlag ársins 1993. Ekki var reiknað með verðlagshækkun sértekna. Þá eru framlög til viðhalds og fjárfestinga óbreytt frá tillögum ráðuneyta.

Greiðslustaða ríkissjóðs

Heildarlánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs frá áramótum til júníloka 1994 nam 28,4 milljörðum króna, að meðtöldum niðurfelldum lánum vegna Atvinnuþryggingadeildar Byggðastofnunar, í samanburði við 12,5 milljarða króna á sama tímabili fyrra árs. Aukin lánsfjárförf í ár að fjárhæð 15,9 milljarðar króna skýrist einkum af því að afborgun tekinna lána er 11,5 milljörðum króna hærrí en í fyrra, auk þess sem lánveitingar ríkissjóðs urðu um 5,0 milljörðum króna hærrí en í fyrra.

Lántökur ríkissjóðs fyrstu 6 mánuði þessa árs námu alls 22,7 milljörðum króna í samanburði við tæpa 12,0 milljarða króna á sama tímabili 1993. Hluttur innlends lánsfjár í heildarlántökum ríkissjóðs til júníloka nam um 42% í samanburði við 71% á sama tímabili í fyrra. Erlendar lántökur námu 13,2 milljörðum króna samanborið við 5,0 milljarða króna 1993.

Í m.kr.	Fjárheimild 1994	Útkoma 1994	Útkoma 1993	Breyt. 93/94
Lánsfjárförf (brúttó)	28.902	28.426	12.518	15.908
0- Afborganir veittra lána	-3.655	-3.935	-2.576	-1.359
- Niðurfelling lána	-1.032	-1.032	0	-1.032
	24.215	23.459	9.942	13.517
- Afborganir tekinna lána	-12.466	-13.478	-1.924	-11.554
Hrein lánsfjárförf	11.749	9.981	8.018	1.963

Ríkissjóður hafði 27,7 milljarða króna til ráðstöfunar á fyrri hluta ársins. Lántökur námu 22,7 milljörðum króna sem eru 2,0 milljörðum króna meira en áætlanir gerðu ráð fyrir. Afborganir veittra lána ríkissjóðs námu 3,9 milljörðum króna sem er 0,3 milljörðum króna meira en áætlanir gerðu ráð fyrir. Þá er niðurfelling á lánum ríkissjóðs til Atvinnuþryggingadeildar að fjárhæð 1,0 milljarður króna, sbr. lög nr. 92/1994, um Þróunarsjóð sjávarútvegsins, færð með sama hætti og afborgun lána. Samkvæmt yfirliti frá ríkisbókhaldi var 4,7 milljörðum króna ráðstafað á fyrstu

sex mánuðum þessa árs til að mæta rekstrarhalla, 13,5 milljörðum króna til afborgana, 7,9 milljörðum króna til lánveitinga og 1,3 milljörðum króna vegna stofnfjár og viðskiptareikninga. Lánveitingar ríkissjóðs urðu 3,1 milljarði króna hærrí en áætlanir gerðu ráð fyrir sem skýrist einkum af 2,3 milljarða króna lánveitingu til Byggingarsjóðs ríkisins. Þá sýna viðskiptareikningar betri stöðu sem nemur 2,8 milljörðum króna. Í áætlunum var gert ráð fyrir bráðabirgðalánveitingu til Byggingarsjóðs ríkisins að fjárhæð 3,2 milljarðar króna en í reynd varð hún 900 milljónir króna.

Með lögum nr. 92/1994 um Þróunarsjóð sjávarútvegsins var kveðið á um að ríkissjóður gæfi eftir lán til sjávarútvegshluta atvinnuþryggingardeildar Byggðastofnunar, að fjárhæð 1.032 milljónir króna á yfirtökudegi, og eru þau færð í fjárstreymisyfirlit með sama hætti og afborgun veittra lána og á móti sem gjaldfærsla hjá A-hluta ríkissjóðs utan greiðsluhreyfinga. Uppgjör á atvinnuþryggingardeild og hlutafjárdeild Byggðastofnunar þann 1. júní 1994 sýnir skuldir umfram eignir að fjárhæð 3.017 milljónir króna. Því til viðbótar er áætlað að tap þeirra sem eiga B-hlutdeildarskírteini nemi um 403 milljónum króna. Af þessari neikvæðu eiginfjárstöðu er A-hluti ríkissjóðs ábyrgur fyrir 1.665 milljónum króna. Til Þróunarsjóðs sjávarútvegsins flytjast 1.352 milljónir króna en á móti tekur hann við jákvæðu eigin fé Hagræðingarsjóðs sjávarútvegsins að fjárhæð 564 milljónir króna.

Heildartap á starfsemi atvinnuþryggingardeildar og hlutafjárdeildar, sem stofnað var með lögum nr. 9/1989 um efnahagsaðgerðir á því ári, var metið á 4.197 milljónir króna þann 1. júní sl. og greinist þannig:

	m.kr.
Stofnframlög 1989, 400 mkr.	470
Framlög ríkisins 1991, 350 m.kr.	370
Ríkissjóður v/sjávarútvegshluta	1.032
Ríkissjóður v/iðnaðar- og fiskeldislána	633
Þróunarsjóður v/sjávarútvegshluta	782
Þróunarsjóður v/hlutafjárdeildar	507
	<hr/> 3.794
B-hlutdeildarskírteini	403
Samtals	<hr/> <hr/> 4.197

Í heild sinni gerðu áætlanir vegna fyrri árshelmings 1994 ráð fyrir 3,5 milljarða króna lækkun á handbæru fé hjá A-hluta ríkissjóðs en í raun varð lækkunin 0,7 milljarðar króna.

Fjárstreymi A-hluta ríkissjóðs

Tímabilið janúar til júní árið 1994

Í m.kr.	Útkoma 1994	Fjárheim. 1994	Frávik	Útkoma 1993	Breyt. 93/94
Uppruni:					
Lántökur					
Spariskírteini	5.823	4.697	1.126	3.300	2.523
Ríkisbréf og -vixlar (nettó)	3.615	3.562	53	1.035	2.580
Önnur innlend fjáröflun	108	0	108	633	-525
Erlendar lántökur	13.194	12.466	728	5.014	8.180
	22.740	20.725	2.015	9.982	12.758
Aðrar lántökur	0	0	0	2.000	-2.000
Lántökur alls	22.740	20.725	2.015	11.982	10.758
Afborganir veittra lána	3.935	3.655	280	2.576	1.359
Niðurfelld lán	1.032	1.032	0	0	1.032
Uppruni alls	27.707	25.412	2.295	14.558	13.149
Ráðstöfun:					
Til rekstrar skv. yfirliti	4.699	5.752	-1.053	3.634	1.065
Afborgun lána	13.478	13.156	322	1.924	11.554
Veitt lán	7.907	4.769	3.138	2.863	5.044
Hlutfjár. og stofnfé	102	140	-38	159	-57
Viðskiptareikn. (nettó)	1.208	4.053	-2.845	1.187	21
	27.394	27.870	-476	9.767	17.627
Utan greiðsluhreyfinga	1.032	1.032	0	2.751	-1.719
Ráðstöfun alls	28.426	28.902	-476	12.518	15.908
Breyt. á handbæru fé	-719	-3.490	2.771	2.040	-2.759

Greiðsluafkoma af rekstri

Samkvæmt yfirliti frá ríkisbókhaldi um fjármál A-hluta ríkissjóðs námu tekjur 54.197 milljónum króna fyrri hluta þessa árs, en gjöld 58.896 milljónum króna. Greiðsluhalli af rekstri fyrstu sex mánuðina var því 4.699 milljónir króna. Þess skal getið að í yfirliti ríkisbókhalds er niðurfelling á lánum ríkissjóðs til Atvinnu-tryggingadeildar Byggðastofnunar að fjárhæð 1.032 milljónir króna, sbr. lög nr. 92/1994 um Þróunarsjóð sjávarútvegsins, ekki færð til gjalda.

Tekjur ríkissjóðs jukust um 3.534 milljónir króna frá fyrra ári eða sem nemur 7%. Gjöldin urðu aftur á móti 4.599 milljónum króna hærrí eða sem svarar til 8,5%. Afkoma ríkissjóðs versnaði þannig um 1.065 milljónir króna miðað við sama tímabil í fyrra.

Greiðsluáætlanir gerðu ráð fyrir að halli yrði 5.752 milljónir króna eða 1.052 milljónum króna meiri en raunin varð. Frávikið skýrist annars vegar af hærri tekjum en talið var að myndu innheimtast. Hins vegar fóru gjöld 344 milljónum króna fram úr áætlun.

Greiðsluafkoma af rekstri ríkissjóðs janúar til júní 1993 og 1994

Í m.kr.	Útkoma		Breyt.	%	Framr.		%
	1994	1993			1993	Breyt.	
Tekjur	54.197	50.663	3.534	7,0	52.721	1.476	2,8
Gjöld	58.896	54.297	4.599	8,5	55.681	3.215	5,8
Gjöld umfr. tekjur	4.699	3.634	1.065		2.960	1.739	

Tekjur A-hluta ríkissjóðs hafa á föstu verðlagi hækkað um 1.476 milljónir króna eða um 2,8% að raunvirði milli fyrri hluta árána 1993 og 1994. Gjöldin hafa ennfremur hækkað um 3.215 milljónir í samanburði við árið 1993 eða um 5,8% að raunvirði.

Þannig jókst greiðsluhalli af rekstri A-hluta ríkissjóðs um 1.739 milljónir króna að raunvirði milli fyrri hluta áráanna 1993 og 1994.

Tekjur ríkissjóðs

Samanburður við áætlun

Innheimtar tekjur ríkissjóðs á fyrri helmingi ársins námu 54.197 milljónum króna og eru þær 1.397 milljónum króna hærri en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Tekjur ríkissjóðs í samanburði við áætlun

Í m.kr.	Útkoma	Áætlun	Frávik	%
Tekjuskattur einstaklinga	9.691	9.622	69	0,7
Tekjuskattur lögaðila	1.414	1.100	314	28,5
Eignarskattar einstaklinga	1.006	917	89	9,7
Eignarskattar lögaðila	675	553	122	22,1
Beinir skattar	12.786	12.192	594	4,9
Innflutnings- og vörugjöld	5.674	5.732	-58	-1,0
Virðisaukaskattur	19.966	19.408	558	2,9
Skattar af einkasöluvörum	3.068	2.805	263	9,4
Bifreiðaskattar	1.713	1.869	-156	-8,3
Þinglýsingar- og stimpilgjöld	1.172	1.006	166	16,5
Tryggingagjald	5.030	5.027	3	0,1
Aðrir óbeinir skattar	971	848	123	14,5
Óbeinir skattar	37.594	36.695	899	2,4
Dráttarvextir af ríkissjóðstekjum	624	723	-99	-13,7
Vextir af langtímalánum o.fl.	1.791	1.457	334	22,9
Arðgreiðslur	1.243	1.575	-332	-21,1
Fjármunatekjur	3.658	3.755	-97	-2,6
Ýmsar tekjur	120	108	12	11,1
Sala eigna	39	50	-11	-22,0
Aðrar tekjur	159	158	1	0,6
Tekjur samtals	54.197	52.800	1.397	2,6

Tekju- og eignarskattar lögaðila voru 436 milljónum króna yfir áætlun eða 26,4%. Afkoma fyrirtækja virðist því vera mun betri en áætlanir fjárlaga gerðu ráð fyrir.

Virðisaukaskattur var 558 milljónum króna hærri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Þetta frávik, sem er 2,9%, má m.a. rekja til meiri veltu en forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir en einkaneysla hefur dregist mun minna saman en áætlað var.

Vextir af langtímalánum og aðrar vaxtatekjur jukust um 235 milljónir króna umfram áætlun fjárlaga og gjald af einkasöluvörum er 263 milljónum króna herra en gert var ráð fyrir.

Arðgreiðslur voru 332 milljónum króna lægri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Þetta skýrist fyrst og fremst af því að arðgreiðslur frá fyrirtækjum í B-hluta voru um 380 milljónum króna lægri en gert var ráð fyrir en á móti vegur að arðgreiðsla frá Seðlabanka var 262 milljónum króna hærri en áætlað var.

Samanburður við fyrra ár

Fyrstu sex mánuði ársins 1994 námu innheimtar tekjur ríkissjóðs 54,2 milljörðum króna sem er 3,5 milljörðum króna meiri innheimta en á sama tímabili 1993 eða 7%. Að raungildi höfðu tekjur ríkissjóðs aukist um tæpan 1,5 milljarð króna eða um 2,8%.

Tekjuskattur einstaklinga hækkaði um 1.744 milljónir króna á milli ára eða um 21,9%. Þetta frávik skýrist m.a. af því að á árinu 1993 var aðstöðugjald fellt niður. Ríkissjóður skuldbatt sig á hinn bóginn til að bæta sveitarfélögum upp þann tekjumissi sem hlaust af afnámi aðstöðugjaldsins með því að endurgreiða þeim samsvarandi fjárhæð. Því var skatthlutfall einstaklinga hækkað um 1,5 prósentustig á árinu 1993. Í tengslum við breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga var hækkun þessi afnumin í árslok 1993. Hins vegar var ákveðið að hækka skatthlutfallið á ný um 0,35 prósentustig til að vega á móti lækkun virðisaukaskatts af matvælum í ársbyrjun 1994. Samkvæmt þessu lækkaði skatthlutfallið því um 1,15 prósentustig í ársbyrjun 1994. Í lok júní 1993 hafði ríkissjóður greitt um 800 milljónum króna hærri fjárhæð en nam tekjuaukningu

vegna hækkunar skatthlutfallsins um 1,5 prósentustig. Innheimt staðgreiðsla í janúar sl., vegna desember 1993, var 561 milljón króna hærri en á sama tíma í fyrra, m.a. vegna framangreindrar hækkunar skatthlutfalls um 1,5 prósentustig. Vegna hækkunar skatthlutfalls um 0,35 prósentustig urðu tekjurnar um 290 milljónum króna hærri en þær ella hefðu orðið en afganginn má rekja til hærri launagreiðslna á fyrri helmingi ársins 1994 miðað við sama tímabil 1993 svo og betri innheimtu.

Tekjur ríkissjóðs í samanburði við fyrra ár

Í m.kr.	Útkoma 1994	Útkoma 1993	Breyt.	%
Tekjuskattur einstaklinga	9.691	7.947	1.744	21,9
Tekjuskattur lögaðila	1.414	1.580	-166	-10,5
Eignarskattar einstaklinga	1.006	1.008	-2	-0,3
Eignarskattar lögaðila	675	753	-78	-10,4
Beinir skattar	12.786	11.288	1.498	13,3
Tryggingagjald o.fl.	5.030	4.898	132	2,7
Innflutnings- og vörugjöld	5.674	5.751	-77	-1,3
Virðisaukaskattur	19.966	19.289	677	3,5
Skattar af einkasöluvörum	3.068	2.831	237	8,4
Bifreiðaskattar	1.713	1.574	139	8,8
Þinglýsingar- og stimpilgjöld	1.172	1.009	163	16,3
Aðrir óbeinir skattar	971	939	32	3,4
Óbeinir skattar	37.594	36.291	1.303	3,6
Dráttarvextir af ríkissjóðstekjum	625	645	-21	-3,3
Vextir af langtímalánum o.fl.	1.791	1.501	290	19,3
Arðgreiðslur	1.243	794	449	56,5
Fjármunatekjur	3.658	2.940	718	24,4
Sala eigna	39	35	4	11,4
Ýmsar tekjur	120	109	11	10,1
Aðrar tekjur	159	144	15	10,4
Tekjur samtals	54.197	50.663	3.534	7,0

Umtalsverðar breytingar voru gerðar árið 1993 á tollalögum og lögum um vöru- og bensíngjald sem flestar tóku gildi um mitt síðasta ár. Í heild hafa innflutnings- og vörugjöld dregist saman á milli ára. Á sama tíma hefur verðmæti innflutnings á mat- og

drykkjarvörum aukist um 11,4%, innflutningur á bifreiðum hefur dregist saman um 13,4% en innflutningur á olíu um 9%.

Um síðustu áramót var virðisaukaskattur af matvælum lækkaður í 14%. Á móti vegur sú breyting að 14% virðisaukaskattur leggst á tímarit, blöð, ferðaþjónustu og hitaveitu, en þessar breytingar komu til framkvæmda síðari hluta ársins 1993. Í fjárlögum ársins 1994 var gert ráð fyrir því að þessar ráðstafanir skertu tekjur ríkissjóðs um tæpar 1.200 milljónir króna á árinu 1994. Fyrstu sex mánuði ársins 1994 jókst hins vegar innheimta á virðisaukaskatti um 677 milljónir króna miðað við sama tímabil 1993 eða um 3,5%. Þessa aukningu má fyrst og fremst rekja til innheimtu virðisaukaskatts af innfluttum vörum en hún jókst um 687 milljónir króna eða um 6,7%, sem er í takt við þann aukna innflutning sem getið er hér að framan.

Arðgreiðslur í ríkissjóð voru 449 milljónum króna hærri fyrstu sex mánuði ársins 1994 miðað við árið á undan og nemur hækkunin 56,5%. Skýringin er sú að hluti ríkissjóðs af hagnaði Seðlabanka nam 1.167 milljónum króna á árinu 1994 samanborið við 672 milljónir króna á árinu 1993 og nemur aukningin 73,7%.

Eins og fram hefur komið jukust tekjur ríkissjóðs fyrstu sex mánuði þessa árs að raungildi um 1.476 milljónir króna eða 2,8% miðað við sama tímabil 1993.

Í m.kr.	Útkoma 1994	Framr. 1993	Breyt.	%
Beinir skattar	12.786	11.404	1.382	12,1
Óbeinir skattar	37.594	38.160	-566	-1,5
Fjármunatekjur	3.658	3.010	648	21,5
Aðrar tekjur	159	147	12	8,2
Samtals	54.197	52.721	1.476	2,8

Hækkun beinna skatta má fyrst og fremst rekja til tekjuskatts einstaklinga og eru skýringar þær sömu og getið er hér að framan.

Lækkun óbeinna skatta að raungildi skýrist annars vegar af lækkun innflutnings- og vörugjalda um 479 milljónir króna og lækkun virðisaukaskatts um 497 milljónir króna. Hins vegar

hækkar gjald af einkasöluvörum um 165 milljónir króna og þinglýsingar- og stimpilgjöld um 137 milljónir króna.

Hækkun fjármunatekna má annars vegar rekja til hækkunar á vaxtatekjum um 255 milljónir króna og hins vegar til arðgreiðslu Seðlabanka Íslands en hún jókst að raungildi um 429 milljónir króna.

Gjöld ríkissjóðs

Samanburður við áætlun

Útgjöld stofnana í A-hluta fjárlaga á fyrri hluta ársins 1994 námu 58,9 milljörðum króna og er það 0,3 milljarði króna meira en áætlanir sama tímabils gerðu ráð fyrir eða 0,6%. Á sama tímabili árið 1993 voru útgjöld hins vegar 0,7 milljörðum króna innan áætlunar eða 1,8%.

Útgjöld ríkissjóðs í samanburði við áætlun

Í m.kr.	Útkoma Heimild		Frávik	%	Umfram greitt	Óhafin framlög
	1994	1994				
Æðsta stjórn ríkisins	559	551	8	1,5	15	7
Forsætisráðuneyti	223	275	-52	-18,9	0	52
Menntamálaráðuneyti	8.790	9.056	-266	-2,9	500	766
Utanríkisráðuneyti	887	860	27	3,1	68	41
Landbúnaðarráðuneyti	3.819	3.744	75	2,0	113	38
Sjávarútvegsráðuneyti	575	604	-29	-4,8	12	41
Dóms- og kirkjum.rn.	2.969	2.679	290	10,8	547	257
Félagsmálaráðuneyti	4.505	4.626	-121	-2,6	72	193
Heilbr.- og trygg.m.rn.	22.300	21.347	953	4,5	1.165	212
Fjármálaráðuneyti	8.952	9.405	-453	-4,8	241	694
Samgönguráðuneyti	4.423	4.439	-16	-0,4	168	184
Iðnaðarráðuneyti	519	550	-31	-5,6	36	67
Viðskiptaráðuneyti	82	80	2	2,5	9	7
Hagstofa Íslands	64	64	0	0,0	0	0
Umhverfissráðuneyti	228	270	-42	-15,6	14	56
	58.895	58.550	345	0,6	2.960	2.615

Umframgreiðslur á fyrstu sex mánuðum ársins, þ.e. greiðslur til A-hluta stofnana og viðfangsefna umfram áætlanir, námu 3,0 milljörðum króna. Á sama tímabili 1993 námu umframgreiðslur 2,2 milljörðum króna og hafa því hækkað umfram áætlun milli ára um 0,8 milljarða króna. Frávikið í ár liggur einkum í rekstri almannatryggingakerfisins og kaupum á þyrlu sem ekki var gert ráð fyrir í

fjárlögum. Þá hafa ýmis viðfangsefni hjá menntamálaráðuneytinu farið fram úr áætlun. Á móti umframgreiðslum voru óhafin framlög að fjárhæð 2,6 milljarðar króna sem er 0,3 milljörðum króna lægri fjárhæð en var óhafin á sama tímabili 1993. Óhafin framlög koma einkum fram hjá menntamálaráðuneytinu s.s. Lánasjóði íslenskra námsmanna og viðhalds- og stofnkostnaðarframlögum. Þá voru vaxtagreiðslur 0,3 milljörðum króna innan greiðsluáætlunarinnar.

Eftirfarandi skýringar eru á helstu frávikum útgjalda einstakra ráðuneyta frá greiðsluáætlun fyrstu sex mánuði ársins 1994:

Greiðslur til *forsætisráðuneytisins* voru 52 milljónum króna lægri en áætlað var á fyrstu sex mánuðum ársins. Öll viðfangsefni hjá ráðuneytinu voru innan áætlunar.

Greiðslur til *menntamálaráðuneytisins* voru 266 milljónum króna lægri en áætlað var. Framlag til Lánasjóðs íslenskra námsmanna var 206 milljónum króna lægra en áætlað var en framlagið nam 1.023 milljónum króna. Alls höfðu verið nýtt 66% af heildarframlagi ársins til Lánasjóðs íslenskra námsmanna í júnílok. Þá voru framlög til viðhaldsverkefna 201 milljón króna undir áætlun. Á móti kemur að framlög til grunnskóla fóru 122 milljónum króna fram úr áætlun.

Greiðslur til *dóms- og kirkjumálaráðuneytisins* fóru 290 milljónir króna fram úr áætlunum og skýrist frávikin einkum af þyrlukaupum að fjárhæð 485 milljónir króna. Fjárframlög til húsnæðis og búnaðar dómstóla voru 118 milljónum króna undir áætlun og framlög vegna fangelsisbyggingar voru 36 milljónum króna undir áætlun.

Greiðslur til *félagsmálaráðuneytisins* voru 121 milljón króna lægri en greiðsluáætlanir fyrstu sex mánuði ársins gerðu ráð fyrir. Skýrist þetta einkum af því að framlög til Framkvæmdasjóðs fatlaðra voru 57 milljónum króna undir áætlun og framlög vegna Ábyrgðasjóðs launa 62 milljónum króna lægri.

Greiðslur til *heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins* fóru 953 milljónum króna fram úr greiðsluáætlun. Greiðslur til almannatrygginga námu 13.240 milljónum króna á fyrstu sex mánuðum ársins og fóru alls um 990 milljónum króna fram úr áætlun. Greiðslur lífeyristrygginga námu 7.650 milljónum króna og

fóru 78 milljónum króna fram úr áætlun. Greiðslur sjúkratrygginga námu 5.320 milljónum króna sem er 908 milljónum króna yfir áætlun. Útgjöld slysatrygginga sem námu 270 milljónum króna voru hins vegar svo til jöfn áætlun. Þá voru framlög til sjúkrahúsa og læknisbústaða og Framkvæmdasjóðs aldraðra 70 milljónum króna innan áætlunar fyrstu sex mánuði þessa árs.

Greiðslur til *fjármálaráðuneytisins* voru 453 milljónum króna innan áætlunar. Frávik skýrast m.a. af því að greiðslur vegna vaxtakostnaðar voru 321 milljón króna lægri en áætlanir gerðu ráð fyrir, útgjöld samkvæmt heimildarákvæði um 126 milljónir króna, greiðslur vegna liðarins "ýmis verkefni" 83 milljónir króna og ríkisábyrgðir og tjónabætur 71 milljón króna lægri en ráð var fyrir gert. Hins vegar fóru greiðslur vegna fasteignakaupa 191 milljón króna fram úr áætlun fyrstu sex mánuði þessa árs. Til fasteignakaupa var ráðstafað 262 milljónum króna.

Greiðslur til *umhverfisráðuneytisins* voru 42 milljónum króna lægri en áætlanir gerðu ráð fyrir fyrstu sex mánuði þessa árs. Skýringin er sú að í stað 24 milljóna króna greiðslu til Skipulagsstjóra ríkisins greiddi embættið 22 milljónir króna í ríkissjóð.

Samanburður við fyrra ár

Gjöld A-hluta ríkissjóðs námu 58,9 milljörðum króna á fyrstu sex mánuðum ársins 1994 sem er 4,6 milljörðum króna meira en á fyrri hluta ársins 1993. Hækkunin er því rúm 8,5%. Að raungildi hækkuðu gjöld um 3,2 milljarða króna eða 5,8%. Á árinu 1993 lækkuðu hins vegar útgjöld A-hluta ríkissjóðs að raungildi um 2,0 milljarða króna samanborið við fyrri árshelming 1992.

Útgjöld ríkissjóðs eftir tegundum í samanburði við fyrra ár

Í m.kr.	Útkoma				Framr.		
	1994	1993	Breyt.	%	1993	Breyt.	%
Laun	13.810	13.125	685	5,2	13.327	483	3,6
Rekstur	12.576	12.198	378	3,1	12.508	68	0,5
Tilfærslur	11.604	11.308	296	2,6	11.595	9	0,1
Almannatryggingar	13.240	12.545	695	5,5	12.770	470	3,7
Vaxtagjöld	6.709	4.756	1.953	41,1	5.105	1.604	31,4
Eignakaup	958	365	593	162,5	376	582	154,8
	58.897	54.297	4.600	8,5	55.681	3.216	5,8

Hækkun gjalda að teknu tilliti til almennra verðhækkana nam 3,2 milljörðum króna á fyrri hluta ársins 1994 miðað við sama tímabil 1993.

- ♦ Launaútgjöld stofnana í A-hluta fjárlaga hækkuðu um 483 milljónir króna. Ársverkum fjölgaði um 66 á fyrri hluta ársins 1994 samanborið við sama tímabil 1993. Aðra hækkun launaútgjalda má einkum rekja til sammingsbundinna aldurshækkana og launaflokkatilfærslna sem skýra um fjórðung af raunhækkuninni. Þá koma til eingreiðslur til allra launþega vegna efnahagsbata og orlofsuppbætur hjá aðilum BHMR sem skýra tæplega þriðjung af hækkuninni. Það sem eftir stendur má m.a. rekja til nýrra samninga við starfsstéttir innan heilbrigðisgeirans og eldri sammings við flugumferðarstjóra.
- ♦ Rekstrarútgjöld eru svo til óbreytt að raungildi milli fyrri árshelminga árána 1993 og 1994.
- ♦ Tilfærslur voru óbreyttar að raungildi. Hins vegar urðu nokkrar breytingar á tilfærslum til einstakra aðila. Þannig hækkaði tilfærsla til Atvinnuleysistryggingasjóðs um ríflega 300 milljónir króna og til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um sömu fjárhæð. Aftur á móti lækkuðu tilfærslur til Lánasjóðs íslenskra námsmanna um tæpar 700 milljónir króna og greiðslur vegna búvörusammings um 100 milljónir króna.
- ♦ Greiðslur almannatrygginga hækkuðu um 470 milljónir króna sem skýrist m.a. af auknum útgjöldum til sjúkratrygginga. Nemur það tæpum þriðjungi af þessari af aukningu. Það sem

eftir stóð gekk til að bæta sjóðsstöðu Tryggingastofnunar um tæpar 100 milljónir króna og tímabundnar útgreiðslur á viðskiptareikningi voru um 200 milljónir króna.

- ♦ Vaxtagreiðslur af lánum ríkissjóðs urðu 1,6 milljarði króna hærri en á sama tímabili fyrra árs sem skýrist fyrst og fremst af vaxtagreiðslum vegna innlausnar spariskírteina. Innlausnir þeirra var tæplega 3,5 milljörðum króna hærri á fyrri helmingi þessa árs en árið áður.
- ♦ Eignakaup hækkuðu um 582 milljónir króna milli fyrri helminga árána 1993 og 1994. Hækkunin skýrist einkum af þyrlukaupum að fjárhæð 485 milljónir króna og kaupum á hluta húseignar að Rauðarárstíg 25 vegna utanríkisráðuneytisins að fjárhæð 150 milljónir króna.

Útgjöld ráðuneyta hafa breyst með eftirfarandi hætti á fyrri hluta ársins 1994 í samanburði við fyrri hluta árs 1993, en rétt er að hafa í huga að almenn hækkun verðlags milli tímabilanna var um 2,5%:

Útgjöld ríkissjóðs eftir ráðuneytum í samanburði við fyrra ár

Í m.kr.	Útkoma		Breyt.	%
	1994	1993		
Æðsta stjórn ríkisins	559	517	42	8,1
Forsætisráðuneyti	223	159	64	40,3
Menntamálaráðuneyti	8.790	9.029	-239	-2,6
Utanríkisráðuneyti	887	760	127	16,7
Landbúnaðarráðuneyti	3.819	4.023	-204	-5,1
Sjávarútvegsráðuneyti	576	588	-12	-2,0
Dóms- og kirkjum.rn.	2.969	2.439	530	21,7
Félagsmálaráðuneyti	4.505	2.160	2345	108,6
Heilbr.- og tryggm.ráðuneyti	22.300	22.989	-689	-3,0
Fjármálaráðuneyti	8.953	7.023	1.930	27,5
Samgönguráðuneyti	4.423	3.680	743	20,2
Iðnaðarráðuneyti	519	547	-28	-5,1
Viðskiptaráðuneyti	82	72	10	13,9
Hagstofa Íslands	64	52	12	23,1
Umhverfissráðuneyti	228	259	-31	-12,0
	<u>58.897</u>	<u>54.297</u>	<u>4.600</u>	<u>8,5</u>

Skýringar á helstu breytingum á útgjöldum einstakra ráðuneyta á fyrri hluta ársins 1994 frá því sem þau voru á sama tímabili 1993 eru þessar:

Útgjöld *æðstu stjórnar ríkisins* hækkuðu um 42 milljónir króna eða um 8,1% sem skýrist af 25 milljóna króna hærri greiðslu til Alþingis, 10 milljón króna hækkun til forseta embættisins og auknu framlagi til endurbóta á Bessastöðum um sömu fjárhæð.

Útgjöld *forsætisráðuneytisins* hækkuðu um 64 milljónir króna eða um 40%. Í fjárlögum 1994 er fært hjá forsætisráðuneytinu nýtt viðfangsefni, "Norræna ráðherranefndin", sem áður tilheyrði utanríkisráðuneytinu. Í júnílok námu greiðslur vegna þessa verkefnis 37 milljónum króna. Þá nam kostnaður vegna endurbóta á ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu um 20 milljónum króna í júnílok og vegna lýðveldishátíðarinnar 34 milljónum króna.

Útgjöld *menntamálaráðuneytisins* lækkuðu um 239 milljónir króna eða um 8,6%. Framlag til Lánasjóðs íslenskra námsmanna lækkaði um 649 milljónir króna. Þá hækkuðu framlög til mennta- og framhaldsskóla, grunnskóla og safna, lista o.fl. um 360 milljónir króna sem skiptist svo til jafnt á milli þessara málaflokka.

Útgjöld *utanríkisráðuneytisins* hækkuðu um 127 milljónir króna eða um 16,7% sem skýrist af hækkun gjalda vegna yfirstjórnar um 20 milljónir króna og vegna framlaga til alþjóða stofnana um 113 milljónir króna og vegur framlag í þróunarsjóð EFTA þar mest.

Útgjöld *landbúnaðarráðuneytisins* lækkuðu um 204 milljónir króna eða um 5,0% sem skýrist af lægri greiðslum vegna búvöruframleiðslu.

Útgjöld *dóms- og kirkjumálaráðuneytisins* hækkuðu um 530 milljónir króna eða um 22%. Hækkunin skýrist einkum af greiðslum vegna kaupa á þyrlu fyrir Landhelgisgæsluna.

Útgjöld *félagsmálaráðuneytisins* hækkuðu um 2.345 milljónir króna eða um 109%. Hafa þarf í huga í þessu sambandi að á árinu 1993 tilheyrði sjóðurinn heilbrigðis- og tryggingamála-ráðuneytinu. Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs námu í júnílok 1994 1.780 milljónum króna. Framlög til atvinnuleysis-trygginga námu um

76% af hækkuninni. Þá hækkuðu framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um 300 milljónir króna frá fyrra ári. Framlög til Ábyrgðasjóðs launa urðu 137 milljónir króna en í júnílok á árinu 1993 höfðu framlög ekki verið bókuð sem útgjöld hjá A-hluta ríkissjóðs.

Útgjöld *heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins* lækkuðu um 689 milljónir króna eða um 3%. Að teknu tilliti til þess að framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs á árinu 1994 eru færð hjá félagsmálaráðuneytinu, en þau námu í júnílok 1993 1.450 milljónum króna, hafa útgjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins hækkað um 761 milljón króna eða sem svarar til 3,5%. Framlög til almannatrygginga voru tæplega 700 milljónum króna hærri á fyrri hluta ársins 1994 en á sama tímabili í fyrra. Framlög til sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva eru svo til óbreytt á fyrri hluta árána 1993 og 1994, en þau námu um 8.950 milljónum króna.

Útgjöld *fjármálaráðuneytisins* hækkuðu um 1.929 milljónir króna eða um 27% sem skýrist af hækkun vaxtagjalda en þau námu í júnílok 1994 6.709 milljónum króna í samanburði við 4.756 milljónir króna á sama tíma í fyrra.

Útgjöld *samgönguráðuneytisins* hækkuðu um 743 milljónir króna eða um 20%. Framlög til vegamála hækkuðu um 573 milljónir króna og til Flugmálastjórnar um 113 milljónir króna. Þá hækkuðu framlög til yfirstjórnar og ýmissa verkefna um 58 milljónir króna. Munar þar mestu um markaðsátak í ferðamálum, sbr. 6. gr. fjárlaga 1994, tl. 5.17.

Flutningur fjárheimilda milli ára

Með frumvarpi til fjáráukalaga fyrir árið 1993, er samþykkt var á Alþingi í desembermánuði 1993, fylgdi yfirlit um flutning inneigna og skulda hjá A-hluta stofnunum.

Þar var gert ráð fyrir að flutningur fjárheimilda vegna rekstrar næmi 1.100 milljónum króna. Frá þeirri fjárhæð drógust rekstrarskuldir að fjárhæð 226 milljónir króna. Þannig var gert ráð fyrir að nettó aukning fjárheimilda 1994 næmi 874 milljónum króna. Á árinu 1993 var með sama hætti gert ráð fyrir að nettó flutningur fjárheimilda vegna rekstrar milli árana 1992 og 1993 næmi 523 milljónum króna. Flutningur fjárheimilda frá árinu 1993 til 1994 vegna stofn- og viðhaldsverkefna nemur 1.049 milljónum króna en á árinu 1993 nam hann 696 milljónum króna.

Hækkun fjárheimilda ársins 1994 vegna tilflutnings frá árinu 1993 nemur samtals 1.923 milljónum króna í samanburði við 1.219 milljónir króna á árinu 1993, vegna ársins 1992.

Í m.kr.	1992/93	1993/94
Flutt v/rekstrar		
Inneign	958	1.100
Skuld	-435	-226
	523	874
Flutt v/stofnkostnaðar og viðhalds	696	1.049
Flutt samtals	1.219	1.923

Samanburður fjárlaga og fjárheimilda á árinu 1994

Í m.kr.	Fjárlög	Fjár- heimild	Breyt.	%
Æðsta stjórn ríkisins	1.093	1.138	45	4,1
Forsætisráðuneyti	494	541	47	9,5
Menntamálaráðuneyti	16.737	17.479	742	4,4
Utanríkisráðuneyti	1.575	1.654	79	5,0
Landbúnaðarráðuneyti	6.863	6.971	108	1,6
Sjávarútvegsráðuneyti	1.090	1.151	61	5,6
Dóms- og kirkjum.rn.	5.417	5.664	247	4,6
Félagsmálaráðuneyti	8.762	8.997	235	2,7
Heilbrigðis- og trygg.m.rn.	44.724	44.810	86	0,2
Fjármálaráðuneyti	16.201	16.417	216	1,3
Samgönguráðuneyti	8.908	8.920	12	0,1
Iðnaðarráðuneyti	1.021	1.035	14	1,4
Viðskiptaráðuneyti	168	182	14	8,3
Hagstofa Íslands	147	156	9	6,1
Umhverfissráðuneyti	582	590	8	1,4
	113.782	115.705	1.923	1,7

Í skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga árið 1993 segir m.a. svo um flutning fjárheimilda milli fjárlagaára:

"Ríkisendurskoðun hefur látið það álit sitt í ljós að sú nýbreytni að heimila flutning fjárheimilda milli fjárlagaára sé skynsamleg og þá haft í huga að með því hafi skapast svigrúm fyrir stjórnendur ríkisstofnana að ráðstafa útgjaldaheimildum ársins innan vissra marka m.t.t. þarfa frekar en að binda þær við fjárlagaárið. Hins vegar telur stofnunin, og þá er tekið mið af þeirri tilhögun tilflutnings sem viðhafður er, að ástæða sé að skerpa frekar á þeim reglum sem framkvæmdavaldið hefur sett sér um tilflutning fjárheimilda milli ára. Sérstaklega er bent á tilvik þar sem stofnanir hafa fengið aukafjárveitingu þrátt fyrir að hafa átt ónýtta fjárveitingu f.f. ári sem nota mætti til að mæta viðbótarfjárbörf ársins. Í því sambandi bendir stofnunin á að aukafjárlög viðkomandi ára eru til afgreiðslu á Alþingi á sama tíma og fjárlög næsta árs og því eðlilegt að fjárlög sýni sem réttasta mynd af útgjöldum einstakra fjárlagaverkefna á því ári sem til afgreiðslu er. Í árslok 1993 námu ónotaðar fjárheimildir 3,6 milljörðum króna." (bls. 32)

67. gr. laga nr. 52/1966 um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, með síðari breytingum, hljóðar svo:

"Ekki er heimilt að geyma fjárveitingar til venjulegs rekstrar ríkisstofnana eða annarra aðila sem slíkar fjárveitingar fá. Undanþágu má þó veita frá þessu ákvæði ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Fjármálaráðherra ákveður nánar um geymslu ónotaðra fjárveitinga."

Ef ekki eru talin tök á að tengja tilflutning fjárheimilda milli ára fjárlagagerð hverju sinni væri eðlilegt að Alþingi setti fyllri reglur um þennan tilflutning, enda er hér um umtalsverðar fjárhæðir að ræða.

Framkvæmd lánsfjárlaga

Samkvæmt 1. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1994 er fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, heimilt að taka lán að fjárhæð allt að 27.750 milljónir króna. Samkvæmt 6. gr. nefndra laga er kveðið á um að lántökur skuli fara fram innan lands eða utan.

Heildarlánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs er áætluð 27.750 milljónir króna. Af þeirri fjárhæð er fjármálaráðherra heimilt skv. 3. gr. lánsfjárlaga 1994 að endurlána 6.240 milljónir króna. Í júnílok 1994 námu heildarlántökur A-hluta ríkissjóðs 22.740 milljónum króna. Ríkissjóður endurlánaði 7.907 milljónir króna, þar af 650 milljónir króna vegna eignasölu. Þannig námu lántökur A-hluta ríkissjóðs, að frádregnum lánveitingum, 14.833 milljónum króna.

Í lok júnímánaðar 1994 var búið að endurlána 7.161 milljón króna sem skiptist þannig:

Í m.kr.	Láns- fjárlög	Afgreitt
Lánasjóður íslenskra námsmanna	3.640	3.300
Atvinnuþryggingadeild Byggðastofnunar	2.500	1.550
Alþjóða flugmálastofnunin	100	0
Byggingarsjóður ríkisins	0	2.311
Samtals	6.240	7.161

Í 4. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1994 er gert ráð fyrir að Byggingarsjóður ríkisins afli sjálfur 2.250 milljóna króna á árinu 1994 með lántökum hjá lífeyrissjóðum. Til júníloka 1994 hafði sjóðurinn selt verðbréf að andvirði 2.300 milljónir króna og endurlánað til Byggingarsjóðs verkamanna.

Í árslok 1992 skuldaði Byggingarsjóður ríkisins A-hluta ríkissjóðs 1.780 milljónir króna, þar af voru skammtímaskuldir 1.400 milljónir króna. Í júnílok í ár nam skuld sjóðsins aftur á móti 6.118 milljónum króna og hafði því aukist um 4.338 milljónir króna frá árinu 1992. Þar af eru skammtímaskuldir 1.600 milljónir króna. Í árslok 1993 gaf sjóðurinn út skuldabréf til ríkissjóðs að fjárhæð 1.956 milljónir króna. Bréfið er til 10 ára og er vegna skulda sem stofnað var til á árunum 1990 og 1991. Í febrúar 1994 var gefið út annað skuldabréf til 20 ára að fjárhæð 2.310 milljónir króna vegna þess að lífeyrissjóðirnir keyptu ekki skuldabréf af Byggingarsjóði ríkisins á árinu 1993 eins og áformað var í lánsfjárlögum fyrir það ár. Í lánsfjárlögum fyrir árið 1994 er fjármálaráðherra ekki veitt heimild til að endurlána sjóðnum af lántökum skv. 1. gr. laganna.

Erlendar lántökur ríkissjóðs til júníloka 1994 námu 13.194 milljónum króna sem er 58% af heildarlántökum ríkissjóðs á sama tímabili. Innlendar lántökur námu 9.546 milljónum króna til júníloka 1994.

Launakostnaður ríkissjóðs

Ársverkum hjá þeim A-hluta stofnunum, sem Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins sér um launavinnslu fyrir, fjölgaði um 37 frá fyrra ári. Heildarfjöldi reiknaðra ársverka var 18.240 en var til samanburðar 18.203 á árinu 1993.

Þegar tekið hefur verið tillit til þess að á seinni hluta síðasta árs tók Starfsmannaskrifstofan yfir launavinnslu fyrir sendiráð og fastanefndir Íslands erlendis og að hún sér ekki lengur um launavinnslur fyrir Söngmálastjóra þjóðkirkjunnar, Kristnesspítalann og Fiskifélagið, nemur fjölgunin 66 ársverkum. Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu ársverka í dagvinnu og yfirvinnu.

Fjöldi ársverka janúar til júní 1993 og 1994

	1994	1993	Breyt.	%
Dagvinnulaun	15.046	14.995	51	0,3
Yfirvinna	3.194	3.208	-14	-0,4
	18.240	18.203	37	0,2
Sendiráð, Kristnes o.fl.	29		29	
Samtals	18.269	18.203	66	0,4

Launagjöld stofnana í A-hluta fjárlaga, sem starfsmannaskrifstofan sér um afgreiðslu á, námu 13.810 milljónum króna fyrstu sex mánuði ársins, en 13.125 milljónum króna á sama tímabili í fyrra. Þegar tekið hefur verið tillit til meðalhækkunar á launum ríkisstarfsmanna samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands hafa launaútgjöld aukist um rúmar 480 milljónir króna. Helstu ástæður þeirrar aukningar, að frátöldum auknum útgjöldum vegna fjölgunar ársverka, eru sammingsbundnar flokkatilfærslur og aldurshækkanir sem meta má á um 100 milljónir. Ekki var samið um orlofsuppbætur til starfsmanna innan BHMR fyrr en eftir mitt síðasta ár og teljast þær þar af leiðandi ekki með launaútgjöldum

fyrir fyrstu sex mánuði síðasta árs sem þær ella hefðu gert. Á fyrri hluta þessa árs komu til eingreiðslur til starfsmanna ríkisins vegna efnahagsbata, samhliða því sem gerðist á almennum vinnumarkaði. Ætla má að aukin launaútgjöld vegna þessa hvoru tveggja, þ.e. orlofsuppbótar og eingreiðslna, nemi um 150 milljónum króna. Þá aukningu sem eftir stendur má m.a. rekja til eldri samninga við flugumferðarstjóra og nýrra samninga við starfsstéttir innan heilbrigðisþjónustunnar, sem geta numið 200 - 250 milljónum króna.

Í athugasemdum við fjárlagafrumvarp fyrir árið 1994 segir:

"Áætlun um breytingar á ársverkum milli áranna 1993 og 1994 verður að taka sem nálgun, en tölurnar gefa engu að síður nokkuð góða mynd af breytingum samkvæmt frumvarpinu frá því sem áformað var samkvæmt fjárlögum 1993. Af tölunni má ráða að ársverkum ríkisstarfsmanna fækkar um 1,1% frá fjárlögum 1993. Ársverkum fjölgar umtalsvert í umhverfisráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti en standa í stað eða fækkar í öðrum ráðuneytum." (bls. 283)

Samkvæmt framansögðu var gert ráð fyrir að ársverkum hjá A-hluta ríkissjóðs myndi fækka um rúmlega 200 ársverk á árinu 1994 samanborið við árið 1993. Hins vegar sýnir samanburður á ársverkum á miðju ári að þeim hefur fjölgað um 66.

Próun launakostnaðar og ársverka frá 1992

Samanburður milli ára á þróun launakostnaðar og ársverka, með þeim hætti sem Ríkisendurskoðun hefur gert í skýrslum sínum á liðnum árum, gefur góða mynd af skammtímaáhrifum. Til þess að varpa ljósi á áhrif aðgerða til lengri tíma litið hefur stofnunin notað upplýsingar frá Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um þróun ársverka fyrri helming árana 1992 og 1994 og launakostnað, þ.m.t. launatengd gjöld.

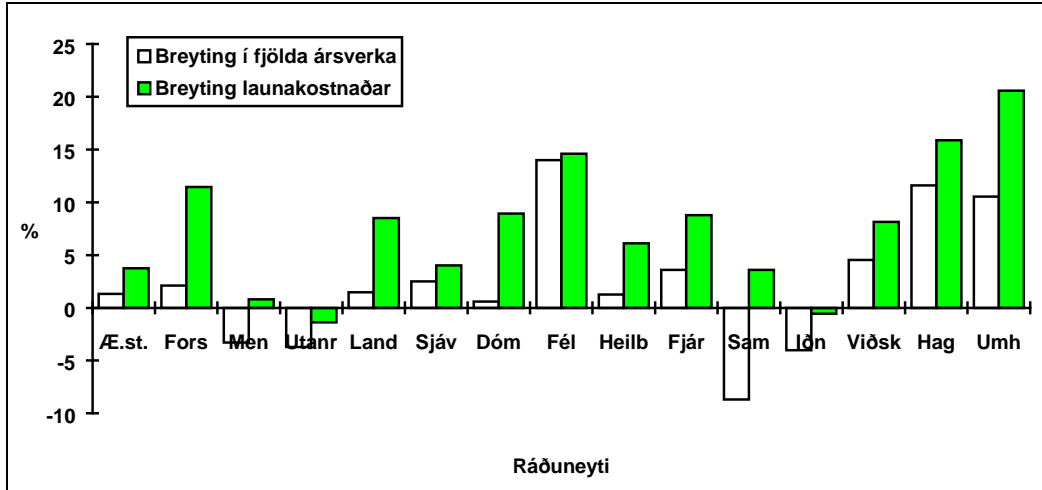
Próun í fjölda ársverka

Helstu niðurstöður eru þær að fjöldi ársverka er svo til óbreyttur milli tímabilanna en þeim hefur í heild fækkað um 75 eða sem svarar til 0,4%. Reyndar fækkaði ársverkum um samtals 350 hjá nokkrum ráðuneytum, þar af hjá menntamálaráðuneyti tæplega 250 en hjá samgönguráðuneyti tæplega 90 og iðnaðarráðuneyti um 10. Hins vegar hefur ársverkum fjölgað um 275 hjá öðrum ráðuneytum. Hjá félagsmálaráðuneytinu um tæplega 140 ársverk, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu um 50 ársverk, og fjármálaráðuneytinu og umhverfisráðuneytinu um 25 ársverk hjá hvoru ráðuneyti. Ársverkum annarra ráðuneyta fjölgaði um 35.

Próun launakostnaðar

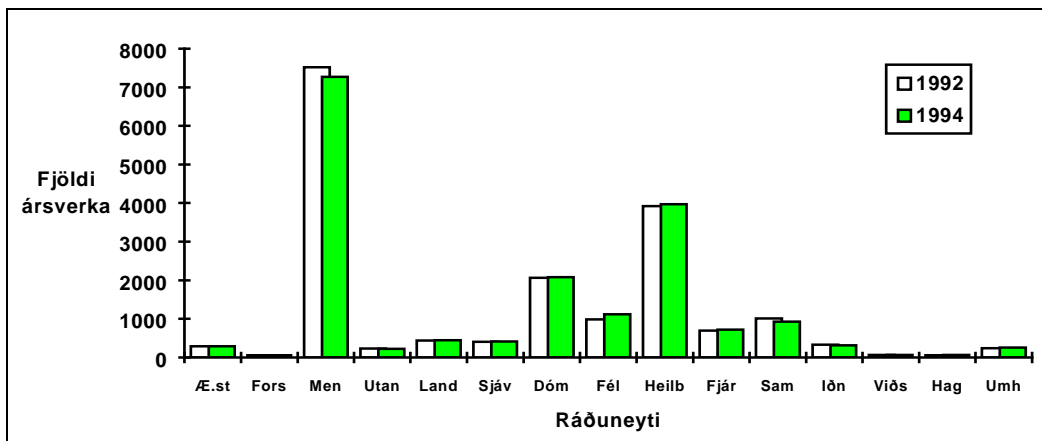
Þó svo að ársverkum hafi hafi fækkað á tímabilinu 1992-1994 hefur launakostnaður hækkað. Heildarlaunakostnaður þeirra sem Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins annast afgreiðslu fyrir hækkaði að raungildi á nefndu tímabili um rúmlega 3%. Þá er ekki meðtalin eingreiðsla vegna efnahagsbata og orlofsuppbætur til starfsmanna í BHMR, sem greiddar voru fyrr á þessu ári.

Mynd 1 sýnir hlutfallslega breytingu á fjölda ársverka og launakostnaði hjá einstökum ráðuneytum fyrri helming árána 1992 og 1994.



Mynd 1. Hlutfallsleg breyting á fjölda ársverka og launakostnaði frá miðju ári 1992 til miðs árs 1994.

Til þess að hægt sé að skoða breytingar sem sýndar eru á mynd 1 í samhengi við heildarfjölda ársverka, sýnir mynd 2, heildarfjölda ársverka hjá einstökum ráðuneytum.



Mynd 2. Fjöldi ársverka hjá einstökum ráðuneytum.

Eins og sést á mynd 2 eru það einungis þrjú ráðuneyti sem skipta sköpum þegar heildarþróun launamála hjá ríkinu er skoðuð en

Það eru menntamálaráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.

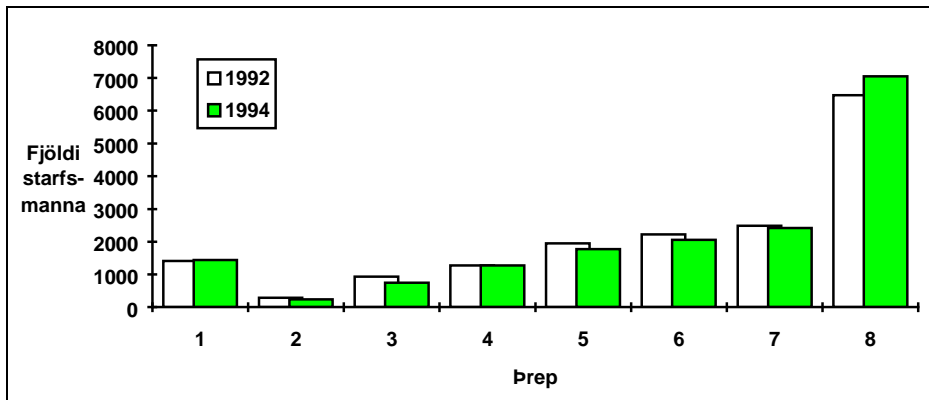
Almennt má segja að skýringa á breyttum launakostnaði megi einkum rekja til eftirtalinna þátta:

- ◆ Samningsbundinna hækkana vegna starfsaldurs.
- ◆ Nýrra kjarasamninga, með tilliti til röðunar í launaflokka.
- ◆ Endurmats á störfum einstakra starfsmanna með tilliti til launaflokka.
- ◆ Eingreiðslna.
- ◆ Breytinga á launatengdum gjöldum.
- ◆ Breytinga á fjölda ársverka.

Þar sem ársverkum hjá ríkinu er að fækka en launakostnaður að hækka er fróðlegt að reyna að greina í hverju þessar breytingar felast. Ríkisendurskoðun hefur gert lauslega athugun á því hvað stór hluti ársverka fluttist milli starfsaldursþrepa og hver hafi verið tilflutningur milli launaflokka á tímabilinu 1992 til 1994. Hafa verður ákveðinn fyrirvara á þessum upplýsingum en stofnunin telur að þær gefi eigi að síður ákveðna vísbendingu um þessar tilfærslur sem m.a. skýri hluta af raunhækkun launakostnaðar hjá A-hluta ríkissjóðs.

Launaþrep (starfsaldurshækkanir)

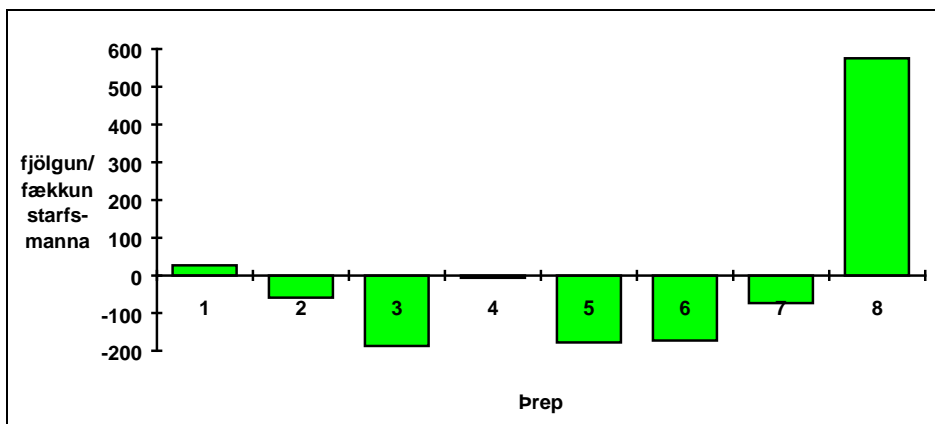
Ákvæði um launaþrep eru mismunandi eftir samningum. Sumir samningar miða við starfsaldur en aðrir við prófaldur. Árafjöldi sem liggur að baki hverju þrepi er einnig mismunandi. Fróðlegt þótti hins vegar að taka launaþrep ríkisstarfsmanna saman í eitt yfirlit. Dreifing starfsmanna ríkisins á launaþrep er sýnd á mynd 3.



Mynd 3. Fjöldi starfsmanna í hverju launaprepi.

Eðlilegt er að stór hluti ríkisstarfsmanna sé í hæsta þrepi í launakerfinu þegar þau skilyrði sem starfsmenn þurfa að uppfylla til þess að komast í þetta hæsta þrep eru höfð í huga. Ætla má að meirihluti ríkisstarfsmanna komist í hæsta starfsaldursþrep áður en þeir ná miðjum starfsaldri.

Mynd 4 sýnir nettó tilfærslur starfsmanna í einstökum aldursþrepum. Þar kemur fram að 576 starfsmenn hafa bæst við í síðasta starfsaldursþrep á tímabilinu. Fjölgun í síðasta þrepi launastigans á sér eðlilegar skýringar vegna uppsöfnunaráhrifa eins og fram hefur komið.



Mynd 4. Nettó fjölgun og fækkun starfsmanna í hverju þrepi tímabilið 1992-1994.

Eins og sést á myndinni virðist stöðugleiki ríkja í starfmannamálum hjá ríkinu þar sem fækkun er í öllum

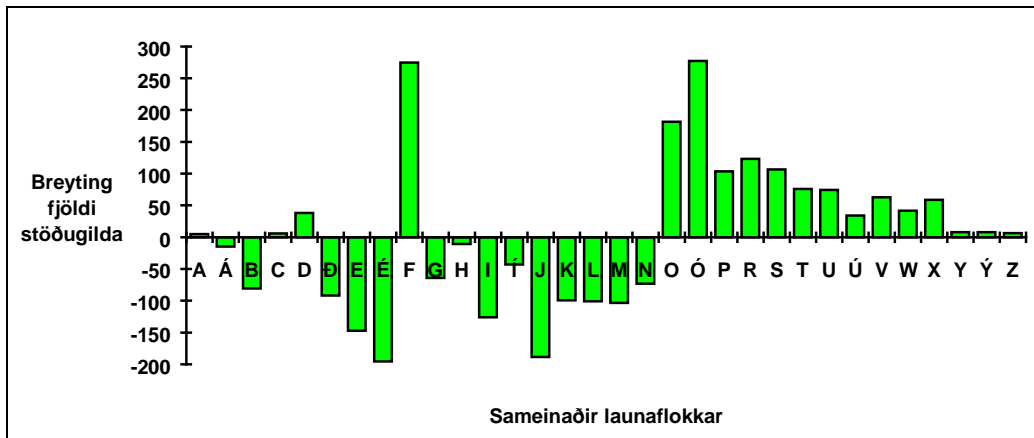
launaprepum nema því fyrsta og síðasta auk þess sem meðalaldur starfsmanna fer hækkandi. Reiknað var út meðal launaprep ríkistarfsmanna og reyndist það vera 6,11 í júní 1994 en var 5,99 í júní 1992. Hins vegar er rétt að benda á að breytingar á starfsaldursviðmiðunum í kjarasamningum hafa haft áhrif á þessa próun þó svo að þær hafi ekki verið skoðaðar sérstaklega. Vitað er um nokkra kjarasamninga þar sem breytingar urðu á þrepa- viðmiðunum.

Starfshlutfall

Breytingar á starfshlutfalli voru skoðaðar sérstaklega. Próunin virðist vera í þá átt að fleiri starfsmenn séu í fullu starfi en starfsmönnum í hlutastörfum fer fækkandi. Þann fyrirvara verður hins vegar að gera við þennan samanburð að ekki var unnið með einstaklingsbundnar tölur og þ.a.l. ekki unnt að gera leiðréttingar vegna þeirra sem vinna í hlutastörfum á fleiri en einum stað.

Launaflokkar

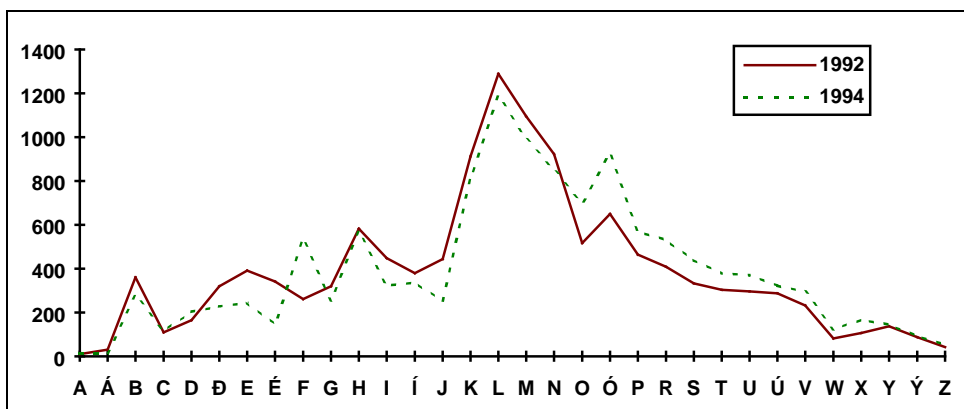
Launaflokkar ríkisstarfsmanna eru mjög mismunandi og erfitt er að gera raunhæfan samanburð á breytingu þeirra. Til þess að sjá próun launaflokkahækkana hjá ríkinu í heild, var gerð tilraun til þess að sameina launaflokkakerfi nokkurra stéttarféлага í eitt kerfi. Tekið var úrtak rúmlega 12.000 stöðugilda sem svarar til 14.000 af 17.000 launþegum ríkisins. Starfsmenn þessir taka laun samkvæmt samningum 505-529. Launatöflur þessara samninga eru nokkuð mismunandi og því var sleppt nokkrum fámönnum stéttarfélögum sem hafa samninga sem ekki falla vel að heildarsamanburði.



Mynd 5. Breyting á fjölda stöðugilda í hverjum launaflokki.

Mynd 5 ber greinilega með sér að töluerðir tilflutningar milli launaflokka hafa átt sér stað á tímabilinu 1992 til 1994. Starfsmenn hafa færst úr flokkum Ð,E,É í flokk F og þar með hækkað um 1-3 launaflokka og starfsmenn í launaflokkum I-N hafa einnig hækkað um nokkra flokka.

Til þess að gera sér betur grein fyrir hlutfalli þessara breytinga miðað við heildarfjölda í hverjum launaflokki er hér til samanburðar dreifing stöðugilda þessara sameinuðu launaflokka.



Mynd 6. Fjöldi stöðugilda í hverjum sameinuðum launaflokki.

Af mynd 6 má draga þá ályktun að nokkrar launaflokka-tilfærslur upp á við hafa átt sér stað á tímabilinu 1992 til 1994.

Framlög vegna atvinnuleysis og ríkisábyrgðar á launum

Samanburður við fyrra ár

Útgjöld til verkefna Atvinnuleysistryggingasjóðs sem tengjast atvinnuleysi, atvinnuleysisbætur til opinberra starfsmanna og útgjöld vegna Ábyrgðasjóðs launa námu 2.014 milljónum króna til júníloka 1994. Á árinu 1993 námu útgjöld til sömu viðfangsefna 1.719 milljónum króna og hafa þau hækkað sem nemur 17%.

Atvinnuleysisbætur til júníloka 1994 námu 1.686 milljónum króna í samanburði við 1.526 milljónir króna á sama tímabili 1993, eða um 10,5%. Hækkun atvinnuleysisbóta vegna launþega á almennum vinnumarkaði nam 9,9% en hjá opinberum starfsmönnum 26%.

Framlög til átaksverkefna sveitarfélaga tímabilið janúar til júní 1994 námu 75 milljónum króna en engar greiðslur voru á sama tímabili á árinu 1993. Framlög sveitarfélaga til Atvinnuleysistryggingasjóðs til júníloka í ár námu 207 milljónum króna í samanburði við 250 milljónir króna á árinu 1993.

Ýmis önnur framlög Atvinnuleysistryggingasjóðs námu á fyrri helmingi þessa árs 56 milljónum króna í samanburði við 19 milljónir króna á sama tímabili á árinu 1993. Þá nam rekstrarkostnaður Atvinnuleysis-tryggingasjóðs til júníloka 1994, 76 milljónum króna í samanburði við 70 milljónir króna á sama tímabili í fyrra.

Útgjöld vegna Ábyrgðasjóðs launa og ríkisábyrgðar á launagreiðslum gjaldþrota fyrirtækja námu, að frádregnum úthlutunum úr þrotabúum, 121 milljón króna til júníloka 1994, í samanburði við 104 milljónir króna á sama tímabili 1993.

Í m.kr.	Útgjöld 1994	Útgjöld 1993	Breyt. %
Atvinnuleysistryggingasjóður			
Atvinnuleysisbætur	1.614	1.469	9,9
Styrkir til sveitarfélaga	75	0	
Framlög önnur	56	19	194,7
Rekstrarkostnaður	76	70	8,6
	<u>1.821</u>	<u>1.558</u>	<u>16,9</u>
Atvinnuleysisbætur til opinberra starfsmanna			
Atvinnuleysisbætur	<u>72</u>	<u>57</u>	<u>26,3</u>
Ábyrgðasjóður launa og ríkisábyrgð á launum			
Útgjöld	158	115	37,4
-úthlutun úr þrotabúum	-37	-11	236,4
Nettó útgjöld	<u>121</u>	<u>104</u>	<u>16,3</u>
Samtals	<u>2.014</u>	<u>1.719</u>	<u>17,2</u>

Áætlun um afkomu Atvinnuleysistryggingasjóðs til ársloka 1994

Þjóðhagsstofnun áætlar að atvinnuleysi á árinu 1994 verði að meðaltali 5,2% í samanburði við 4,3% í fyrra. Þannig er gert ráð fyrir að atvinnuleysi svari til um 7.000 ársverka í ár í samanburði við 5.600 á árinu 1993 sem er 25% aukning. Í fjárlögum fyrir árið 1994 var gert ráð fyrir 5% atvinnuleysi.

Á árinu 1993 námu atvinnuleysisbætur 2.550 milljónum króna sem svarar til um 600 milljóna króna bótagreiðslna fyrir hvert prósentustig í atvinnuleysi. Þannig má ætla, miðað við áætlað atvinnuleysi, að í ár geti bætur numið 3.200 milljónum króna til ársloka.

Í fjárlögum er gert ráð fyrir að sveitarfélög greiði 600 milljónir króna til svokallaðra átaksverkefna. Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs hefur nú samþykkt verkefni að fjárhæð 477 milljónir króna á þessu ári. Í áætlaðri afkomu 1994 er gert ráð fyrir að sjóðurinn greiði um 500 milljónir króna til þessa verkefnis þannig að um 100 milljónir króna úr framlagi sveitarfélaga í ár gangi til greiðslu atvinnuleysisbóta.

Rekstrarkostnaður er áætlaður 145 milljónir króna sem er 20 milljónum króna hærri fjárhæð en áætlun gerir ráð fyrir, m.a. vegna þess að ekki hefur verið hrint í framkvæmd áformum um fækkun úthlutunarnefnda og vegna aukningar á bótaafgreiðslum.

Í heild sinni er gert ráð fyrir að útgreiðslur Atvinnuleysis-tryggingasjóðs á árinu 1994 nemi 4.245 milljónum króna sem er 234 milljónum króna meira en áætlun ársins gerir ráð fyrir. Á móti kemur að innborganir í sjóðinn eru áætlaðar 29 milljónum króna hærri en áætlun gerir ráð fyrir. Fjárvöntun er því metin á 205 milljónir króna.

Í m.kr.	Áætlun 1994	Fjárlög 1994	Frávik	Útkoma 1993
Útgreiðslur				
Bætur	3.200	2.986	214	2.549
Átaksverk	500	500	0	116
Önnur framlög	100	100	0	47
Eftirlaun	300	300	0	295
Rekstrarkostnaður	145	125	20	127
Samtals	4.245	4.011	234	3.139
Innborganir				
Framlög á fjárlögum	2.950	2.950	0	2.165
Framlög sveitarfélaga	600	600	0	500
Afborganir lána	170	160	10	166
Aðrar tekjur	120	101	19	110
Samtals	3.840	3.811	29	2.941
Útgreiðslur umfram innborganir	415	200	205	193

Til að mæta fjárvöntun á árinu 1994 er í fjárlögum 1994 gert ráð fyrir að Atvinnuleysistryggingasjóður selji veðbréfaeign að fjárhæð 200 milljónir króna. Að þessu gefnu er fjárvöntun miðað við endurskoðaða áætlun 205 milljónir króna.

Útgjöld almannatrygginga

Samanburður við fyrra ár

Greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins vegna almannatrygginga námu 12.548 milljónum króna á fyrstu sex mánuðum ársins 1994 og hækkuðu að raunvirði um 129 milljónir króna eða 1,0% frá sama tímabili fyrra árs. Hækkunin skýrist einkum af hækkun útgjalda sjúkratrygginga um 129 milljónir króna eða um 3,0% að raunvirði. Á fyrri helmingi ársins 1993 lækkuðu útgjöld til almannatrygginga hins vegar um 545 milljónir króna frá árinu 1992.

Útgjöld Tryggingastofnunar vegna almannatrygginga voru eftirfarandi á fyrri hluta ársins 1994 í samanburði við fyrri hluta ársins 1993:

Greiðslur v/almannatrygginga janúar til júní 1993 og 1994

Í m.kr. á verðlagi 1994	Greitt 1994	Greitt 1993	Breyt.	%
Lífeyristryggingar	7.771	7.728	43	0,6
Sjúkratryggingar	4.503	4.374	129	2,9
Slysatryggingar	274	317	-43	-13,6
Samtals	12.548	12.419	129	1,0

Útgjöld Tryggingastofnunar eru nokkuð frábrugðin greiðslum ríkissjóðs á tímabilinu og kemur frávikid fram á viðskiptareikningum stofnunarinnar við ríkissjóð og bættri sjóðsstöðu við vörslusjóði í júnílok 1994.

Útgjöld lífeyristrygginga hækkuðu um 43 milljónir króna á fyrri helmingi þessa árs í samanburði við sama tímabil ársins 1993 eða sem svarar til 0,6%. Á fyrri helmingi ársins 1993 jukust útgjöld lífeyristrygginga um 53 milljónir króna í samanburði við sama

tímabil ársins á undan. Breytingar á útgjöldum vegna einstakra bótaflokka voru eftirfarandi:

Lífeyristryggingar

Í m.kr. á verðlagi 1994	Greitt 1994	Greitt 1993	Breyt.	%
Lífeyrisgreiðslur	4.772	4.806	-34	0,7
Sjómannalífeyrir	34	38	-4	-10,5
Örorkugreiðslur	1.732	1.632	100	6,1
Barnalífeyrir	310	269	41	15,2
Ekkju- og ekklabætur	75	77	-2	-2,6
Framlög til einstæðra foreldra	131	136	-5	-3,7
Makabætur	15	15	0	-0,0
Fæðingarorlof	575	610	-35	-5,7
Bifreiðastyrkir	113	121	-8	-6,6
Endurhæfingarlífeyrir	14	24	-10	-41,7
Samtals	7.771	7.728	43	0,6

Greiðslur vegna lífeyris lækkuðu um 34 milljónir króna þrátt fyrir fjölgun lífeyrisþega. Ennfremur lækkuðu greiðslur vegna fæðingarorlofs um 35 milljónir króna. Aftur á móti hækkuðu greiðslur vegna örorku um 100 milljónir króna og barnalífeyrir um 41 milljón króna.

Útgjöld sjúkratrygginga jukust um 129 milljónir króna, sem svarar til 3,0% að raunvirði. Á fyrstu sex mánuðum ársins 1993 lækkuðu útgjöld vegna sjúkratrygginga um 595 milljónir króna frá árinu 1992. Breyting á útgjöldum einstakra bótaflokka var sem hér segir milli fyrri helminga árána 1993 og 1994.

Sjúkratryggingar

Í m.kr. á verðlagi 1994	Greitt 1994	Greitt 1993	Breyt.	%
Langlega, dagvist, daggjöld	1.089	1.181	-92	-7,8
Hjálpartæki	267	241	26	10,8
Útgjöld skv. 39. grein	171	180	-9	-5,0
Sjúkrakostnaður erlendis	99	81	18	22,2
Læknakostnaður	669	575	94	16,3
Tannlæknar	300	332	-32	-9,6
Sjúkrakostnaður, innlendur	361	390	-29	-7,4
Lyf	1.293	1.135	158	13,9
Annað	254	259	-5	-1,9
Samtals	4.503	4.374	129	2,9

Hækkun greiðslna vegna lyfja nam 158 milljónum króna. Þá hækkaði læknakostnaður um 94 milljónir króna. Kostnaður vegna hjálpartækja jókst um 26 milljónir króna og vegna sjúkrakostnaðar erlendis um 18 milljónir króna. Hins vegar lækka greiðslur til sjúkrahúsa og dagvistarstofnana um 92 milljónir króna, tannlæknakostnaður um 32 milljónir króna og sjúkrakostnaður innanlands um 29 milljónir króna.

Útgjöld slysatrygginga urðu 43 milljónum króna lægri að raungildi frá fyrri helmingi ársins 1993 eða sem svarar til 13,6%. Samanborið við árið 1992 voru útgjöld slysatrygginga svo til óbreytt að raungildi. Breytingar einstakra bótaflokka voru eftirfarandi:

Slysatryggingar

Í m.kr. á verðlagi 1994	Greitt 1994	Greitt 1993	Breyt.	%
Ökumenn	76	104	-28	-26,9
Launþegar, sjómenn	89	90	-1	-1,1
Launþegar, aðrir en sjómenn	42	56	-14	-25,0
Bændur, makar þeirra og börn	8	8	0	0,0
Sjúklingatryggingar	5	4	1	25,0
Annað	54	55	-1	-1,8
Samtals	274	317	-43	-13,6

Lækkun framlaga vegna ökumanna bifreiða nam 28 milljónum króna en með lögum nr. 104/1992 var ákveðið að tryggingarfélagin önnuðust slysatryggingu ökumanna frá 1. janúar 1994. Lækkun vegna launþega, annarra en sjómanna, nam 14 milljónum króna.

Áætluð afkoma almannatrygginga til ársloka 1994

Í fjárlögum fyrir árið 1994 er gert ráð fyrir að verja allt að 25.639 milljónum króna til almannatrygginga. Heildarframlagið er 858 milljónum króna lægra en niðurstaða reikninga almannatrygginga árið 1993, framreiknuð til verðlags 1994, segir til um. Niðurstaða bókhalds Tryggingastofnunar fyrri árshelmings 1994 og áætlun um afkomu seinni árshelmingsins gefur til kynna að útgjöld almannatrygginga geti í árslok numið 26.734 milljónum króna og verði þannig 1.095 milljónum króna meiri en fjárlög ársins segja til um.

Í m.kr.	Framr. reikn. '93	Fjárlög 1994	Mism.	Áætluð útk. 1994	Fjár-vöntun
Lífeyristryggingar	16.075	15.875	200	16.200	325
Sjúkratryggingar	9.850	9.230	620	10.000	770
Slysatryggingar	572	534	38	534	0
Samtals	26.497	25.639	858	26.734	1.095

Við fjárlagagerð fyrir árið 1994 var gert ráð fyrir að ná fram sparnaði vegna lífeyristrygginga að fjárhæð 325 milljónir króna, m.a. með því að herða eftirlit með útgreiðslu bóta og endurskoða fyrirkomulag eingreiðslna í samráði við fulltrúa verkalýðsfélaga og annarra hagsmunaaðila. Á árinu 1994 ákvað ríkisstjórnin að falla frá fyrirhugaðri endurskoðun á eingreiðslum.

Við fjárlagagerðina fyrir árið 1994 var áformaður sparnaður í flestum útgjaldaliðum sjúkratrygginga að fjárhæð um 640 milljónir króna. Áætluð útkoma sjúkratrygginga í árslok gefur til kynna að í heild muni fyrirhugaður sparnaður ekki nást. Einkum munu útgjöld til lyfjamála, hjálpartækja og lækna-kostnaðar verða hærri en áætlanir gera ráð fyrir.

Útgjöld til slysatrygginga eru áætluð óbreytt frá fjárlögum fyrir árið 1993.

Útgjöld sjúkrahúsa í Reykjavík

Heildarframlög til sjúkrahúsanna þriggja í Reykjavík nema alls 9.618 milljónum króna, þar af 395 milljónir króna vegna viðhalds og stofnkostnaðar. Þannig nemur framlag til rekstrar 9.223 milljónum króna á árinu 1994. Til viðbótar fjárheimildum fjárlaga til einstakra sjúkrahúsa var heimilaður flutningur á 179 milljónum króna af fjárlagalið sjúkrahúsa með fjölþætta starfsemi til sjúkrahúsa í Reykjavík. Þannig nema heildarframlög alls 9.403 milljónum króna.

Rekstrarkostnaður ársins 1993, framreiknaður til verðlags 1994, að frádregnum sértekjum, meiriháttar viðhaldskostnaði og stofnframlögum, nemur alls 10.071 milljón króna. Þannig er gert ráð fyrir að sjúkrahúsin dragi saman rekstrarútgjöld frá árinu 1993 um 668 milljónir króna eða sem svarar til 6,6%. (Í þessu sambandi ber að athuga að fjárhæðir 1994 eru á greiðslugrunni en reikningur 1993 á rekstrargrunni.)

Framlög til rekstrar

Í m.kr.	Fjárheimild		Reikn. '93		Mism. %
	1994	framr.1994	Frávik		
Ríkisspítalar	5.961	6.215	-254	-4,1	
Borgarspítali	2.706	2.943	-237	-8,1	
Landakotsspítali	736	913	-177	-19,4	
Samtals	9.403	10.071	-668	-6,6	

Áætlanir yfirstjórnar sjúkrahúsanna í Reykjavík um afkomu í árslok 1994 gera ráð fyrir að ef rekstur spítalanna, án viðbótarsparnaðaraðgerða, eigi að verða í jafnvægi þurfi að koma til viðbótarframlög að fjárhæð um 630 milljónir króna. Helstu skýringar á fjárvöntun eru aukin útgjöld vegna kjarasamninga, kostnaðaruki umfram áætlun vegna bráðavakta, auk þess sem sértekjur hafa verið ofátlaðar.

Afkomuhorfur ríkissjóðs til ársloka 1994

Ríkisendurskoðun hefur lagt mat á afkomu A-hluta ríkissjóðs til ársloka 1994 út frá þeirri forsendu að ríkisstjórnin taki engar nýjar ákvarðanir í ríkisfjármálum og að verðlags- og launaþróun haldist innan viðmiðunarmarka.

Að öllu óbreyttu telur Ríkisendurskoðun að lánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs stefni í að verða um 31 milljarður króna á árinu 1994 eða 3,3 milljörðum króna meira en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs í árslok stefnir í að verða um 11 milljarðar króna að meðtalinni niðurfellingu lána til Atvinnuþryggingadeildar Byggðastofnunar að fjárhæð 1 milljarður króna.

Í árslok er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs aukist frá fjárlögum um allt að 3 milljarða króna sem skiptist þannig að beinir skattar hækka um 1,1 milljarð króna, óbeinir skattar um 1,6 milljarða króna og aðrar tekjur um 0,3 milljarða króna.

Á gjaldahlið er gert ráð fyrir að útgjöld hækki um 4 milljarða króna. Skýringar á viðbótarútgjöldum má einkum rekja til sjúkra- og lífeyrisþrygginga, 1.100 milljónir króna, niðurfellingar lána til Atvinnuþryggingadeildar Byggðastofnunar, 1.032 milljónir króna, þyrlukaupa, 480 milljónir króna, framlags vegna aðstoðar við Vestfirði, 300 milljónir króna, framlaga til Vestfjarðagangna, 350 milljónir króna, Atvinnuleysistryggingasjóðs, 200 milljónir króna, vegna flutnings fjárheimilda milli fjárlagaára, 500 milljónir króna og vegna sjúkrahúsa og annars 500 milljónir króna. Aftur á móti er áætlað að óhafin framlög í árslok verði um 400 milljónir króna.

Í fjárlögum ársins 1994 var m.a. gert ráð fyrir sérstökum aðgerðum til að ná fram sparnaði í sjúkratryggingum, rekstri sjúkrahúsa og lífeyristryggingum. Þá var enn fremur gert ráð fyrir sparnaði hjá Atvinnuleysistryggingasjóði og enn fremur að ársverkum hjá A-hluta ríkissjóðs myndi fækka frá árinu 1993. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa þessi áform ekki náð fram að ganga eins og ætlast var til það sem af er árinu.