

RÍKISENDURSKOÐUN

Endurskoðun ríkisreiknings 1993

Skýrsla
yfirskoðunarmanna
ríkisreiknings og
Ríkisendurskoðunar

Desember 1994

Efnisyfirlit

	Bls.
SKÝRSLA YFIRSKOÐUNARMANNA RÍKISREIKNINGS	13
Inngangur.....	15
Almennt um störf yfirskoðunarmanna	16
Afkoma ríkissjóðs og fjárhagsstaða	18
Uppsetning ríkisreiknings og fjárlaga	19
Innheimtumál	21
Ýmis einstök atriði.....	23
Heimsókn til ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra	25
Samþykkt ríkisreiknings	27
SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR	31
INNGANGUR	33
Markmið og umfang endurskoðunar	33
Helstu niðurstöður.....	34
Reikningsskilaaðferðir.....	36
Sérstakar athugasemdir.....	36
REKSTRARNIÐURSTAÐA RÍKISSJÓÐS	43
EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS	47
REKSTUR OG EFNAHAGUR B-HLUTA	57
TEKJUR RÍKISSJÓÐS	61
Yfirlit um tekjur ríkissjóðs árið 1993	61
Lagabreytingar	63
Álagning opinberra gjalda	65
Einstakir tekjuliðir.....	67
Sala eigna.....	74
Innheimta og eftirstöðvar ríkissjóðstekna.....	76
Endurgreiðslur á tekjum ríkissjóðs	81
Niðurfelling á bifreiðasköttum.....	83
Skuldbreyting á opinberum gjöldum	84
ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK RÁÐUNEYTI OG STOFNANIR	87
00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS.....	87
01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI.....	91
02 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	95
03 UTANRÍKISRÁÐUNEYTI.....	116
04 LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI	119
05 SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI	122

06 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI	123
07 FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI	137
08 HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI.....	149
09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI.....	173
10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI	187
11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	196
12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI	204
13 HAGSTOFA ÍSLANDS.....	206
14 UMHVERFISRÁÐUNEYTI	207
ÖNNUR ENDURSKOÐUNARVERKEFNI.....	211

Listi yfir stofnanir

Ábyrgðasjóður launa vegna gjaldþrota	146
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	177
Alþingi	88
Borgarspítalinn	159
Byggðastofnun	94
Byggingarsjóður ríkisins	147
Byggingarsjóður verkamanna	147
Dvalarheimili aldraðra á Akranesi	152
Fangelsið Kvíabryggju	135
Fangelsið Litla-Hrauni	134
Fasteignamat ríkisins	175
Fasteignir ríkissjóðs	185
Félagsmálaráðuneyti, aðalskrifstofa	138
Ferðamálaráð	191
Flugmálastjórn	190
Flugstöð Leifs Eiríkssonar, rekstur	118
Framhaldsskólar	99
Framkvæmdasjóður fatlaðra	145
Fræðsluskrifstofur	107
Gjald vegna mats á kartöflum og gulrófum	211
Gjaldheimta Suðurnesja	174
Hafnamál	189
Háskóli Íslands	96
Háskólinn á Akureyri	98
Heilsugæsla í Reykjavík	164
Heilsugæslustöðin Akureyri	169
Heilsugæslustöðin Bolungarvík	167
Heilsugæslustöðin Flateyri	166
Heilsugæslustöðin Garðabæ	170
Heilsugæslustöðin Hafnarfirði	170
Heilsugæslustöðin Hólmavík	167
Heilsugæslustöðin Kópaskeri	170
Heilsugæslustöðin Kópavogi	171
Heilsugæslustöðin Reykjalundi	172
Heilsugæslustöðin Seltjarnarnesi	171
Heilsugæslustöðin Stykkishólmi	165
Heilsugæslustöðin Þingeyri	166
Heilsuverndarstöðin í Reykjavík	164
Heimilið Fellaskjól, Grundarfirði	152
Héraðsdómur Reykjavíkur	124
Héraðsskólar	107
Húsbréfadeild	147
Jöfnun á námskostnaði	110
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	145
Kirkjubýggingasjóður	135

Kirkjugarðasjóður	136
Kristnisjóður	135
Kumbaravogur hf.....	152
Kvikmyndasafn Íslands.....	112
Kvikmyndasjóður.....	113
Lánasjóður Íslenskra námsmanna.....	115
Lánasýsla ríkisins.....	179
Lánasýsla ríkisins - Framkvæmdasjóður Íslands.....	183
Landgræðsla ríkisins	121
Landhelgisgæsla Íslands.....	125
Landmælingar Íslands	208
Landsbanka Íslands	37, 52
Landsbókasafn Íslands.....	110
Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna	37
Listasafn Einars Jónssonar	111
Listasafn Íslands	112
Listskreytingasjóður ríkisins	113
Löggildingarstofan.....	205
Námsgagnastofnun	106
Orkusjóður.....	202
Póst- og símamálastofnunin.....	191
Rafmagnseftirlit ríkisins	197
Rafmagnsveitur ríkisins	198
Rannsóknasjóður	114
Ríkiskaup	178
Ríkissáttasemjari.....	139
Ríkisspítalar	158
Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið.....	163
Sérstakt fóðurgjald	212
Siglingamálastofnun ríkisins.....	189
Sjálfsbjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstofnun.....	163
Sjúkrahús Bolungarvíkur	161
Sjúkrahúsið Akranesi.....	154
Sjúkrahúsið Keflavík.....	157
Sjúkrahúsið Seyðisfirði.....	156
Sjúkrahúsið Vestmannaeyjum	157
Sjúkraskýlið Hólmavík	162
Skógrækt ríkisins.....	120
Skólar fyrir fatlaða	109
SR-mjöli hf.....	39
Sunnuhlíð, Kópavogi	162
Sýslumaðurinn á Akranesi.....	127
Sýslumaðurinn á Akureyri	132
Sýslumaðurinn á Blönduósi.....	130
Sýslumaðurinn á Hólmavík.....	130
Sýslumaðurinn á Húsavík.....	133
Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli.....	117
Sýslumaðurinn á Ólafsfirði	132
Sýslumaðurinn á Patreksfirði.....	129
Sýslumaðurinn á Sauðárkróki.....	131
Sýslumaðurinn í Borgarnesi	128

<i>Tryggingasjóður viðskiptabanka</i>	52
<i>Tryggingastofnun ríkisins</i>	151
<i>Umferðarráð</i>	124
<i>Veðurstofa Íslands</i>	209
<i>Vegagerð ríkisins</i>	188
<i>Vinnuheimili SÍBS Reykjalundi</i>	153
<i>Vita- og hafnamálaskrifstofa</i>	189
<i>Vita- og hafnamálaskrifstofa, þjónustumiðstöð</i>	189
<i>Vitastofnun Íslands</i>	189
<i>Þjóðgarðurinn á Þingvöllum</i>	92
<i>Þjóðhagsstofnun</i>	92

Listi yfir töflur

Tafla 1. Tekjur og gjöld ríkissjóðs	43
Tafla 2. Sundurliðun á tekjum ríkissjóðs	44
Tafla 3. Sundurliðun á gjöldum ríkissjóðs eftir tegundum.....	44
Tafla 4. Sundurliðun á gjöldum ríkissjóðs eftir ráðuneytum.....	45
Tafla 5. Áhrif óreglulegra liða á tekjur og gjöld ríkissjóðs	46
Tafla 6. Tekjur og gjöld ríkissjóðs	46
Tafla 7. Bókfærðar eignir ríkissjóðs	47
Tafla 8. Skuldir ríkissjóðs.....	49
Tafla 9. Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta.....	58
Tafla 10. Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta	60
Tafla 11. Tekjur ríkissjóðs.....	62
Tafla 12. Álagning opinberra gjalda, einstaklingar.....	66
Tafla 13. Álagning opinberra gjalda, lögaðilar	67
Tafla 14. Virðisaukaskattur	68
Tafla 15. Veltutölur í virðisaukaskatti	68
Tafla 16. Tekjuskattur	69
Tafla 17. Launagreiðslur og reiknað endurgjald	70
Tafla 18. Tryggingagjald o.fl.....	70
Tafla 19. Skipting tryggingagjalds eftir réthöfum	71
Tafla 20. Innflutnings- og vörugjöld	72
Tafla 21. Arðgreiðslur	73
Tafla 22. Ógreiddur „arður“	74
Tafla 23. Eftirstöðvar ríkissjóðstekna	76
Tafla 24. Eftirstöðvar í virðisaukaskatti	77
Tafla 25. Gjaldfallnar eftirstöðvar í staðgreiðslu	78
Tafla 26. Innheimtuhlutfall í staðgreiðslu.....	78
Tafla 27. Afskriftir.....	79
Tafla 28. Niðurfærsla	81
Tafla 29. Endurgreiddar tekjur ríkissjóðs.....	81
Tafla 30. Fjárhæð skuldbreytinga.....	84
Tafla 31. Skipting skuldbreytinga	85
Tafla 32. Sértekjur framhaldsskóla	99
Tafla 33. Framreikningur á greiðslustöðu Framkvæmdasjóðs 1994- 2000.....	184

Listi yfir myndir

Mynd 1. Þróun heildarskulda og tekna ríkissjóðs 1989-1993	49
Mynd 2. Þróun tekna og erlendra skulda ríkissjóðs.....	50
Mynd 3. Höfuðstóll ríkissjóðs 1989-1993	51

**SKÝRSLA
YFIRSKOÐUNARMANNA
RÍKISREIKNINGS**

I

INNGANGUR

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings hafa hagað vinnu sinni við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1993 með sama hætti og síðustu árin. Reikningurinn hefur verið yfirfarinn mjög gaumgæfilega og skýringa leitað á fjölmörgum atriðum.

Starfsmenn Ríkisendurskoðunar hafa veitt yfirskoðunarmönnum mikilvæga aðstoð við þetta starf. Í fyrsta lagi hafa þeir haft á reiðum höndum svör við ýmsum þeim spurningum og athugasemdum sem fram komu við athugun á reikningnum. Í öðru lagi hafa þeir lagt fram endurskoðunarskýrslur um stofnanir og starfsemi á vegum ríkisins sem yfirskoðunarmenn hafa kynnt sér samhliða athugun á tilsvarendi liðum reikningsins. Í þriðja lagi hafa þeir vegna athugasemda yfirskoðunarmanna kannað ítarlegar en ella fjárreiður einstakra stofnana og sviða ríkisrekstrarins og skilað um þau efni skýrslum til yfirskoðunarmanna.

Flestar þær athugasemdir sem eiga rætur sínar í þessu starfi og varða einstakar stofnanir ríkisins koma fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um ríkisreikninginn 1993, sem birtist samhliða skýrslu yfirskoðunarmanna, og eru þær ekki endurteknar hér. Yfirskoðunarmenn hvetja ráðuneyti og stofnanir til að kynna sér og taka tillit til þessara athugasemda. Yfirskoðunarmenn fjalla á hinn bóginn um nokkur þau atriði er varða ríkisreikninginn í heild eða tiltekna málaflokka. Þar má nefna framsetningu ríkisreiknings og fjárlaga, fjárhagslega afkomu og efnahag ríkissjóðs, innheimtu og afskriftir á tekjum ríkissjóðs og nokkur fleiri almenn mál og einstök atriði.

II

ALMENNT UM STÖRF YFIRSKOÐUNARMANNA

Yfirskoðunarmenn hafa reynt að meta hvort þær athugasemdir sem gerðar hafi verið á síðustu árum hafi skilað þeim árangri að ríkisreikningurinn 1993 sé skýrari en áður tíðkaðist og hvort reikningsskil og meðferð á opinberu fé af hálfu stofnana og ráðuneyta sé vandaðri en áður.

Yfirskoðunarmenn hafa haldið þeim þætti í starfi sínu að heimsækja stofnanir sem fjalla um afmörkuð svið í starfsemi ríkisins, þótt það tilheyri ekki hinu venjulega endurskoðunarstarfi. Að þessu sinni kynntu þeir sér starfsemi skattrannsóknastjóra og ríkisskattstjóra svo sem nánar verður vikið að í skýrslunni.

Yfirskoðunarmenn hafa ekki sett sér fastmótaðar starfsreglur heldur hagað starfi sínu með nokkuð hefðbundnum hætti, svo sem verkefni hafa kallað á hverju sinni. Þeir hafa heldur ekki gert tillögur um breytingar á lögformlegri stöðu þeirra starfa sem þeir gegna. Það haggar þó ekki því að þau efni getur verið ástæða til að taka til athugunar.

Yfirskoðunarmenn, sem nú hafa verið þeir sömu í þrjú ár, hafa fjallað um starfsemi yfirskoðunarmanna almennt og meðferð Alþingis á skýrslum Ríkisendurskoðunar. Yfirskoðunarmenn hvetja til þess að forsætisnefnd Alþingis fjalli um hvorttveggja - bæði störf yfirskoðunarmanna og um farveg fyrir skýrslur Ríkisendurskoðunar.

Allt frá því að ný lög um Ríkisendurskoðun tóku gildi á árinu 1987 hefur stofnunin gefið út árlega skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings og sent Alþingi. Skýrslurnar hafa einnig haft að geyma athugasemdir yfirskoðunarmanna í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar þar um.

Nú þegar sjöunda skýrslan kemur út er fróðlegt að líta til athugasemda í fyrri skýrslum og reyna að gera sér grein fyrir hvernig stjórnvöld hafa brugðist við og hvort þau hafi fylgt þeim eftir.

Í fyrstu skýrslunum voru athugasemdir um umframeyðslu meira áberandi en seinni árin. Enda þótt birting slíkra athugasemda hafi ekki valdið straumhvörfum þá fer ekki milli mála að umræða í kjölfar þeirra ásamt samtímaafgreiðslu fjárákvalaga og minnkandi verðbólgu hefur leitt til þess að margt hefur áunnist í þessum eignum.

Annar flokkur athugasemda hefur einnig verið nokkuð áberandi í seinni tíð en þær fjalla um ágreining um uppgjörsaðferðir. Enda þótt enn sé margt ófrágengið í þeim efnum þá hefur ríkisreikningsnefnd loks tekist að ganga frá sameiginlegum tillögum um fjárreiður ríkissjóðs sem draga verulega úr athugasemdum um slík atriði, þegar þær hafa hlotið lögformlega afgreiðslu.

Priðji flokkur athugasemda fjallar um bókhald og fjárreiður einstakra stofnana auk athugasemda við frágang skjala. Margt hefur þar áunnist en betur má gera. Þetta er einnig sá flokkur athugasemda sem seint verður tæmdur og alltaf munu einhverjar stofnanir gefa tilefni til athugasemda.

Í skýrslum sínum undanfarin ár hafa yfirskoðunarmenn lagt áherslu á mörg atriði sem taka þyrfti á. Mörg þeirra verkefna hafa verið unnin eða eru í vinnslu og má þar nefna:

1. Gerð hefur verið rækileg úttekt á bifreiðamálum ríkisins og gefin út skýrsla um þau efni. Hefur ríkið sagt upp samningum og nú fer fram endurmat á þörf ríkisins fyrir akstursþjónustu af hálfu starfsmanna.
2. Gerð hefur verið úttekt á einkavæðingaráformum og árangri af einkavæðingu. Sú skýrsla er þörf áminning um nauðsyn þess að setja skýrar reglur um sölu ríkisfyrirtækja.
3. Gerður hefur verið samanburður á rekstrarformum heilsugæslustöðva. Liggur fyrir skýrsla um það efni sem gefur til kynna að nauðsynlegt er að endurmeta þá starfsemi.
4. Í skýrslu yfirskoðunarmanna með ríkisreikningi fyrir árið 1992 var sérstaklega bent á nauðsyn þess að settar yrðu skýrar reglur um fasteignir ríkissjóðs og um embættisbústaði. Á þeim málum hefur nú verið tekið og er unnið að endurmati á þessum útgjaldabætti ríkisins. Á sama tíma er ríkissjóður að vísu að fjölga embættisbústöðum vegna héraðsdómara sem verður að teljast í mótsögn við stefnu ríkisins um embættisbústaði að öðru leyti.

Í skýrslum yfirskoðunarmanna hafa einnig verið nokkur atriði sem ekki hefur verið tekið á sem skyldi. Þessi atriði vilja yfirskoðunarmenn ítreka:

- að gerð verði úttekt á hvers konar greiðslum ríkisstofnana umfram kjarasamninga,
- að gerð verði úttekt á tölvuvæðingu ríkisstofnana,

- að metinn verði á faglegan hátt árangurinn af fjárframlögum ríkisstofnana samanber Framleiðnisjóð landbúnaðarins,
- að birt verði í endurskoðunarskýrslu hverju sinni skrá yfir það hversu athugasemdum Ríkisendurskoðunar og yfirskoðunarmanna hefur verið fylgt eftir.

III

AFKOMA RÍKISSJÓÐS OG FJÁRHAGSSTAÐA

Samkvæmt niðurstöðu ríkisreiknings 1993 var rekstrarhalli ársins 19,0 milljarðar króna í samanburði við 10,6 milljarða króna halla á árinu 1992. Rekstrarhallinn á árinu var 19,0% af heildartekjum samanborið við 10,0% árið 1992. Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs námu 100,2 milljörðum króna á árinu sem er lækkun um 5,9 milljarða króna frá árinu áður sem skýrist m.a. af aukinni niðurfærslu á skattkröfum að fjárhæð 4,1 milljarðar króna miðað við fyrra ár og leiðréttingu til lækkunar á virðisaukaskatti 1992 að fjárhæð tæplega 1,4 milljarðar króna. Heildargjöld námu 119,2 milljörðum króna sem er 2,6 milljarða króna hækkun frá árinu 1992.

Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir að rekstrarhallinn yrði 6,2 milljarðar króna en niðurstaða greiðsluuppgjors fyrir árið sýndi að hallinn varð 9,6 milljarðar króna.

Frávik á niðurstöðu ríkisreiknings og greiðsluuppgjors að fjárhæð 9,4 milljarðar króna skýrist annars vegar af 3,0 milljarða króna lægri tekjum ríkissjóðs en innheimtar voru á árinu og hins vegar af áföllnum gjöldum að fjárhæð 6,4 milljarðar króna.

Niðurstaða efnahagsreiknings A-hluta ríkissjóðs sýnir að peningalegar eignir hans námu 92,3 milljörðum króna í árslok 1993 og hafa þær aukist um 6,4% frá ársbyrjun. Heildarskuldir að meðtöldum skuldbindingum vegna lífeyrisréttinda námu 270,8 milljörðum króna og hafa skuldir A-hluta ríkissjóðs aukist um 14,4% frá ársbyrjun 1993. Þannig jók ríkissjóður peningalegar skuldir sínar umfram eignir um 28,6 milljarða króna á árinu 1993 en samsvarandi fjárhæð á árinu 1992 nam 18,5 milljörðum króna.

IV

UPPSETNING RÍKISREIKNINGS OG FJÁRLAGA

Í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1991 fjölluðu yfirskoðunarmenn ríkisreiknings nokkuð um uppsetningu ríkisreiknings og fjárlaga. Þar var í fyrsta lagi vikið að því, sem gerst hafði til bóta þegar ákveðið var 1989 að færa í ríkisreikning allar skuldbindingar og kröfur A-hluta ríkissjóðs og stofnana hans, óháð því hvort gjaldfallnar voru eða ekki. Einnig að betra samræmi væri en áður milli ríkisreiknings og heimilda Alþingis með afgreiðslu fjárukalaga innan hvers fjárlagaárs. Rétt er að ítreka þá skoðun yfirskoðunarmanna að þetta hafi verið breytingar til bóta.

Á hinn bóginn var á það bent að þessar breytingar hefðu eigi verið nýttar sem skyldi í þeim tilgangi að fjárlög, fjárukalög og ríkisreikningur væru að fullu samanburðarhæf. Skemmst er af því að segja að síst hafa orðið breytingar til bóta í þessa átt í ríkisreikningnum fyrir árið 1992 og ríkisreikningnum fyrir árið 1993 sem skýrsla þessi fjallar um.

Í lögum nr. 52/1966 um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga með áorðnum breytingum, síðast með lögum nr. 84/1985 segir svo í 64. gr.:

„Í A-hluta fjárlaga skal áætla sundurliðuð gjöld og tekjur á rekstrarreikningi. Enn fremur skal áætla allar hreyfingar á innlendum og erlendum lánum ríkissjóðs, ríkisfyrirtækja og sjóða, svo og á lánum endurlánareiknings ríkissjóðs. Þó skal eigi getið lána sem greidd eru að fullu á sama ári og þau eru tekin.“

Þrátt fyrir þessi lagaákvæði eru fjárlög gerð upp á svokölluðum greiðslugrunni meðan ríkisreikningur er gerður upp á venjulegum rekstrargrunni. Þegar af þessari ástæðu kemur fram mismunur sem telja verður álitamál hvort standist þá lagagrein sem vitnað er til hér að framan. Árum saman hefur svokölluð ríkisreikningsnefnd, sem skipuð er samkvæmt lögum um ríkisbókhald o.fl., fjallað um þetta álitamál sem ágreiningur hefur staðið um milli fjármálaráðuneytisins annars vegar og Ríkisendurskoðunar og yfirskoðunarmanna hins vegar.

Nú hefur ríkisreikningsnefnd skilað álitum og er niðurstaða hennar sú að lagt er til að fjárlög verði gerð upp á rekstrargrunni á sama hátt og ríkisreikningur. Í álitum nefndarinnar kemur fram að slík breyting þurfi

eðlilegan aðdraganda og komi því ekki til framkvæmda fyrr en á árinu 1997.

Yfirskoðunarmenn hafa ekkert við aðlögunartíma að athuga og fagna því að nefndin skuli hafa komist að þeirri niðurstöðu að framangreindar breytingar séu eðlilegar og réttmætar.

Á síðustu árum hafa yfirskoðunarmenn lýst þeim vandkvæðum sem eru á því að bera saman einstaka liði ríkisreikningsins við heimildir Alþingis samkvæmt fjárlögum og fjáraukalögum. Stafar þetta allt í senn af því að fjárlögin eru á allt öðrum grunni en ríkisreikningur og að sífellt fjölgar þeim tilfærslum sem gerðar eru af hálfu framkvæmdavaldsins á milli einstakra fjárlagaliða.

Í ríkisreikningi fyrir árið 1993 kveður svo rammt að þessum færslum milli fjárlagaliða að fjárlög ársins 1993 eru ekki lengur skráð sem grunngagn í flestum samanburðaryfirlitum reikningsins heldur svokallaðar „fjárheimildir“. Þessar fjárheimildir eru safn eftirtalinna atriða:

1. Fjárlög
2. Yfirfærsla heimilda og umframgjalda frá árinu 1992
3. Úthlutun óskiptra liða ríkisstjórnar, þ.á.m. í tengslum við kjarasamninga 1993
4. Úthlutun óskiptra liða ráðuneyta
5. Úthlutun á ráðstöfunarfé ráðherra
6. Úthlutun á svokölluðu „hagræðingarfé“
7. Fjáraukalög.

Þrátt fyrir þessar margbrotnu fjárheimildir er víða ærinn munur milli þeirra og einstakra útgjaldaliða stofnana þótt sömu stofnanir haldi sig innan fjárheimilda í heild. Þetta sýnir að verulegar tilfærslur eru á milli einstakra fjárlagaliða umfram það sem „fjárheimildir“ gera ráð fyrir.

Í sundurliðun gjalda í ríkisreikningi er þessi tilflutningur fjárheimilda og uppskipting safnliða stundum sýndur þannig að eðlilegur samanburður milli fjárheimilda og rauntalna er nánast óframkvæmanlegur.

Yfirskoðunarmenn telja að komast megi hjá þessu með því að endurbæta það yfirlit sem sýnir tilflutning fjárheimilda þannig að það sýni með skýrum hætti hvernig heimildaflæðið er milli stofnana og viðfangsefna. Nú sýnir yfirlitið þennan tilflutning einungis í grófum dráttum og með samanburði við greiðslustöðu. Enda þótt þetta yfirlit sé

gagnlegt þá er það þannig að milli greiðslutalna og reikningstalna eru iðulega gerðar margvíslegar millifærslur sem leiða oft til þess að ofangreint misræmi skapast.

Yfirskoðunarmenn benda enn á að það hljóti að vera umhugsunarefni fyrir Alþingi hversu viðamiklir óskiptir liðir ýmiss konar eigi að vera í fjárlögum og hvort ekki sé nauðsynlegt að settur sé rammi um úthlutun þeirra. Nauðsynlegt er að tryggja fullt samkomulag ráðuneytis og fjárlaganefndar Alþingis um meðferð þessara safnliða. Til viðbótar vilja yfirskoðunarmenn enn ítreka þá skoðun sína að nauðsynlegt sé að vanda betur fjárlagagerðina. Mjög oft eru fjárlagaliðir t.d. laun, önnur gjöld og sértekjur í ósamræmi við niðurstöður í ríkisreikningi og gerist það ekkert síður þótt hlutaðeigandi stofnanir haldi sig innan heildarheimilda.

Það ætti að vera keppikefli allra að ríkisreikningur sé skýr og sundurliðun greinileg.

V

INNHEIMTUMÁL

Gjaldfallnar eftirstöðvar ríkissjóðstekna í árslok 1993 án niðurfærslu eru alls 27.445 milljónir króna, sem er 1.811 milljónum króna hækkun eftirstöðva miðað við árslok 1992 eða 7,1%. Þessi þróun varðandi innheimtur ríkissjóðstekna er vissulega alvarlegt mál. Við það má ekki una að ríkissjóður, sem yfirleitt býr við mikla fjárförf, líði mörgum innheimtumönnum sínum jafn slakan árangur og raun ber vitni.

Í skýrslu yfirskoðunarmanna vegna ríkisreiknings 1991 er því fagnað að fjármálaráðuneytið varð við ítrekuðum óskum um útgáfu handbókar sem ber heitið „Innheimta opinberra gjalda“. Í þeirri sömu skýrslu segir m.a. á bls. 8:

„Eins og áður er getið hefur fjármálaráðuneytið gefið út handbók um innheimtu opinberra gjalda og leggja yfirskoðunarmenn áherslu á að þeim reglum, sem þar eru settar, verði framfylgt. Rétt er að minna á ábendingar fyrri yfirskoðunarmanna þess efnis að samræmis sé gætt við innheimtu ríkistekna þannig að allir landsmenn sitji við sama borð í þeim efnum“.

Þrátt fyrir ágæti handbókar þessarar og aukið samráð ráðuneytisins við innheimtuembættin er enn langt í land „að allir landsmenn sitji við sama borð“ hvað þessi mál áhrærir.

Yfirskoðunarmenn telja nokkur innheimtuembætti skila góðum árangri og telja rétt að nefna hér þau sem skara fram úr:

Sýslumaðurinn	Ólafsfirði
"	Borgarnesi
"	Sauðárkróki
"	Höfn
"	Húsavík
"	Akureyri
"	Vestmannaeyjum

Það er jafnframt athyglisvert að niðurfellingar og afskriftir opinberra gjalda eru minnstar hjá þeim embættum sem best standa sig í innheimtunni.

Yfirskoðunarmenn telja að með ríkisreikningi hvers árs eigi að fylgja innheimtuyfirlit skipt eftir innheimtuumdæmum á sama hátt og gert var t.d. í reikningi ársins 1989 á bls. 57 til 61.

Ríkisendurskoðun og yfirskoðunarmenn hafa í skýrslum sínum mörg undanfarin ár bent á að úrbóta sé þörf í þessum efnum og hvetja yfirskoðunarmenn fjármálaráðuneytið til að taka þessi mál nú þegar til gagn Gerrar skoðunar. Minna þeir á að ekki sé nægjanlegt að leggja á skatta, það þarf líka að tryggja það að þeir séu innheimtir til jafns hjá öllum skattgreiðendum hvar sem þeir búa og hverjir sem þeir eru.

Til að auðvelda uppstokkun þessara mála telja yfirskoðunarmenn að segja beri upp samningum um gjaldheimtur. Leggja þeir jafnframt til að teknar verði nú þegar upp viðræður við sveitarfélögin í landinu um fyrirkomulag á innheimtu hins opinbera með það markmið í huga að auka skilvirkni innheimtunnar og að allir landsmenn sitji við sama borð hvað þessi mál varðar.

VI

ÝMIS EINSTÖK ATRIÐI

Verðlagning veislufanga

Yfirskoðunarmenn leggja áherslu á að verð á vörum ÁTVR til ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja verði það sama og gildir á almennum markaði.

Meðan núverandi fyrirkomulag er við líði er varla hægt að gera sér raunverulega grein fyrir risnukostnaði. Þeir benda jafnframt á, að kostnaðarvitund þeirra sem fyrir risnu standa hljóti að eflast ef allt þjóðfélagið situr í þessum eignum við sama borð. Rétt verðlagning þessa varnings myndi að sjálfsögðu skila sér aftur í ríkissjóð í hækkuðum tekjum ÁTVR. Þá má einnig benda á það að samkeppni annarra veislu-fanga myndi njóta góðs af.

6. grein fjárlaga

Yfirskoðunarmenn hvetja til þess að enn frekar verði þrengdar heimildir fjármálaráðherra til útgjalda og lántöku sem veittar eru með 6. grein fjárlaga. Þar er yfirleitt um opnar heimildir til umtalsverðra fjármálaráðstafana og/eða eignakaupa að ræða, sem samrýmast ekki nútímalegum vinnubrögðum í ríkisfjármálum. Nægir í þessu sambandi að nefna kaup ríkisins á embættisbústöðum fyrir héraðsdómara á sama tíma og rætt er um að þrengja reglur varðandi slík fríðindi almennt í ríkiskerfinu.

Þingvellir

Í svörum Ríkisendurskoðunar við spurningum yfirskoðunarmanna um Þjóðgarðinn á Þingvöllum kemur fram að gerðir hafa verið samningar við á níunda tug einstaklinga um lóðir undir sumarbústaði á Þingvöllum. Nauðsynlegt er að koma þeim málum í skýrari farveg en verið hefur. Gera þarf grein fyrir því af hverju leigan fyrir lóðirnar er aðeins um 3% af fasteignamatsverði sem verður að teljast afar lágt hlutfall þar sem staðirnir eru eftirsóknarverðir. Þá þarf að setja fastar reglur um það hvernig samið verður í framtíðinni við nýja leigjendur í stað þeirra sem segja upp leigusamningum sínum og í stað þeirra samninga sem renna út.

Ráðstöfunarfé ráðherra - ákvarðanir ríkisstjórnar

Á liðinn „ríkisstjórnarákvarðanir“ eru færðar um 260 milljónir króna. Þar er t.d. markaðsátak í löndum EES upp á 50 milljónir króna, kostnaður við framkvæmd EES-samninga upp á 7 milljónir króna og þar er viðhaldsfé upp á 100 milljónir króna. Yfirskoðunarmenn telja þennan lið ekki nægilega vel afmarkaðan. Einsýnt er að á liðnum eru gjöld sem

Alþingi ætti fremur að skrá á viðkomandi fagráðuneyti strax við afgreiðslu fjárlaga.

Þá er nauðsynlegt að tekið verði sérstaklega á því hvernig farið er með liðinn ráðstöfunarfé ráðherra. Setja verður reglur um þann lið og meðferð hans - ella verður að afnema þennan fjárlagalið. Þá verður að setja sérstakar reglur um meðferð fjár af öðrum óskiptum liðum.

Ríkisreikningur og fjárlög

Fara þarf betur yfir uppsetningu fjárlaga í einstökum atriðum. Dæmi um það er kostnaðurinn við sölu á spariskírteinum ríkissjóðs sem hvergi sést í fjárlögum en er þó veruleg upphæð. Því þarf að breyta.

Nauðsynlegt er að tryggja betur en gert hefur verið að ráðuneytin virði þær reglur sem í gildi eru um flokkun sértekna. Á því hefur verið misbrestur. Hafa einstök ráðuneyti jafnvel fært sölu húseigna á sértekjur. Þetta þarf að lagfæra.

Setja þyrfti enn gleggri reglur um það sem telst „tapaðar kröfur ríkissjóðs“. Flestar ákvarðanir á þessu sviði byggjast á skýrum, laga-fyrirmælum og reglum. En það þarf að vera tryggt að allar ákvarðanir séu byggðar á faglegum rökum.

VII

HEIMSÓKN TIL RÍKISSKATTSTJÓRA OG SKATTRANNSÓKNARSTJÓRA

Yfirskoðunarmenn heimsóttu embætti ríkisskattstjóra og skatransóknarstjóra í því skyni að kynna sér starfsemi embættanna og skipulag.

Með lögum nr. 111/1992 um breytingu á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, sem tóku gildi hinn 1. janúar 1993, urðu umtalsverðar breytingar á fyrirkomulagi skatteftirlits og skatransókna hér á landi. Með lögnum var sett á fót nýtt embætti skatransóknarstjóra ríkisins, en embættið starfaði áður sem sérstök rannsóknardeild innan ríkisskattstjóraembættisins undir stjórn skatransóknarstjóra. Jafnframt var skatteftirlitshlutverk ríkisskattstjóra og skattstjóranna skilgreint nánar. Með breytingunum var lögð áhersla á eftirlitshlutverk skattstjóra og samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk ríkisskattstjóra, jafnframt því sem skatransóknir voru færðar til hins nýja embættis skatransóknarstjóra.

Ríkisskattstjóri gerði grein fyrir skipulagi og starfsemi embættis síns. Kom fram að stöðum skatteftirlitsmanna hefur verið fjölgað mjög. Stöðuheimildir til skatteftirlits voru t.d. 54 í ársbyrjun 1994 en höfðu verið 33 í ársbyrjun 1993. Að auki starfa 17 menn hjá embætti skatransóknarstjóra.

Á síðustu árum hefur áhersla skattýfirvalda á skatteftirlit aukist jafnt og þétt. T.d. hafa þau á liðnum misserum beitt sér fyrir samræmdum og nokkuð reglubundnum eftirlitsaðgerðum vegna virðisaukaskatts.

Ríkisskattstjóri gerði grein fyrir framkvæmd hinnar veigamiklu og umdeildu breytingar, sem fólst í lækkun á virðisaukaskattshlutfalli matvæla úr 24,5% í 14% í ársbyrjun 1994. Þrátt fyrir þann tiltölulega skamma tíma, sem skattýfirvöldum gafst til undirbúnings, tókst breytingin sem slík vel. Í ljósi þessa telur ríkisskattstjóri það eitt þýðingarmesta verkefni virðisaukaskattkerfisins að byggja upp nýtt eftirlitskerfi til þess að tryggja viðunandi framkvæmd. Hann kvað hins vegar ekki tímabært að kveða upp úr um hvort framkvæmd hins lægra skattþreps á matvæli væri nægilega örugg. Of skammur tími væri liðinn frá því að hún kom til framkvæmda.

Ríkisskattstjóri gerði stöðlun skattframtala rekstraraðila einnig að umtalsefni en nokkuð skortir á að núgildandi álagningarkerfi safni rekstrarupplýsingum skattaðila með samræmdum hætti. Einn liður í því að bæta og samræma skatteftirlit felst í því að velja skattaðila til skoðunar eftir samræmdum forsendum. Á sama hátt geta samræmdar upplýsingar úr rekstrarframtölum nýst til hagskýrslugerðar um atvinnureksturinn í landinu og lagt grunn að öruggari áætlunum um tekjur hins opinbera. Þær rekstrarupplýsingar, sem koma fram á skattframtali í dag eru mjög fáar. Slíkar upplýsingar verður skattendurskoðandi því að sækja í ársreikning viðkomandi aðila, sem fylgir skattframtali hans. Slíkar upplýsingar eru ekki skráðar enda ekki samræmdar þar sem gerð skattframtala og ársreikninga er mjög mismunandi eftir því hver hefur hanna með höndum. Í þessu efni liggur þegar fyrir skýrsla og tillögur starfshóps á vegum ríkisskattstjóra sem hann lagði áherslu á að vinna frekar í samvinnu við þá aðila sem hlut eiga að máli.

Yfirskoðunarmenn taka undir það með ríkisskattstjóra að brýnt sé að staðla rekstrarframtöl og hvetja til þess að þeirri vinnu verði hraðað svo sem kostur er. Jafnframt telja þeir mjög jákvætt að skattyfirvöld skuli leggja mun meiri áherslu á eftirlit en þau hafa áður gert.

Þá heimsóttu yfirskoðunarmenn hið nýja embætti skattrannsóknarstjóra og kynntu sér aðstöðu þess og búnað. Í máli skattrannsóknarstjóra kom fram að rannsókn skattsvika tæki yfirleitt langan tíma og ferillinn frá lokum rannsóknar til dóms væri að hans mati of langur og flókinn. Málsmeðferð eftir að rannsókn lyki þyrfti að hraða og einfalda.

Skattrannsóknarstjóri benti jafnframt á erfiðleikana sem stóraukin „verktakastarfsemi“ einkum í þjónustugreinum hefði í för með sér fyrir skattyfirvöld. Þar bæri mjög á að reglur skattyfirvalda væru sniðgengnar og mikil brögð væru á undanskoti skatta. Nefndi hann ýmis dæmi um slíkt sem ekki verða rakin hér. Á sama hátt gerði hann að umtalsefni þá staðreynd að mörg dæmi væru um að fyrirtæki gætu starfað hérlendis um árabíl án þess að vera nokkurs staðar á skrá yfirvalda. Þá væri algengt að fyrirtæki væru sett í gjaldþrot en eigendur þess stofnuðu þess í stað nýtt fyrirtæki, sem jafnvel keyptu eða yfirtækju rekstur þess gamla án skuldanna, sem því áður fylgdu. Loks gat hann þess að svokölluð innskattssvik í virðisaukaskatti væru að ryðja sér til rúms en þau felast í því að svíkja út endurgreiðslur innskatts með ýmsu móti.

Yfirskoðunarmenn hafa talið að brýnt væri að leita leiða til þess að girða fyrir möguleika eigenda og forsvarsmenn fyrirtækja, sem verða gjaldþrota, til að stofna á ný til atvinnurekstrar eða taka þátt í stjórn nýrra fyrirtækja ef fyrir liggur að viðskilnaður þeirra hjá hinu gjaldþrota

fyrirtæki hafi verið andstæður lögum og því fagna yfirskoðunarmenn setningu laga nr. 137/1994 en í 55. gr. þeirra laga segir:

„Stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar skulu vera lögráða, fjár síns ráðandi og mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.“

Samhljóða ákvæði er einnig að finna í lögum nr. 138/1994 um einkahlutafélög.

VIII

SAMÞYKKT RÍKISREIKNINGS

Um aðrar athugasemdir varðandi ríkisreikning 1993 er vísað til meðfylgjandi skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings 1993 leggja til við Alþingi að ríkisreikningur fyrir árið 1993 verði samþykktur og að Alþingi samþykki jafnframt fjárukalög vegna gjaldfærslu umfram fjárlög ársins 1993.

Reykjavík, 30. desember 1994

Pálmi Jónsson

Svavar Gestsson

Sveinn G. Hálfðánarson

**SKÝRSLA
RÍKISENDURSKOÐUNAR**

INNGANGUR

Markmið og umfang endurskoðunar

Ríkisendurskoðun hefur árlega frá 1987 tekið saman sérstaka skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings og lagt fyrir Alþingi. Þessar skýrslur, sem miðað er við að komi að jafnaði út samhliða ríkisreikningi, eru að meginefni til byggðar á skýrslum um endurskoðun einstakra stofnana. Auk þess hefur þar verið fjallað um niðurstöðutölur ríkisreiknings og ýmis atriði varðandi tekjur og efnahag ríkissjóðs. Skýrsla sem yfirskoðunarmenn ríkisreiknings semja um störf sín er birt með skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Endurskoðun á bókhaldi ríkisstofnana hefur það fyrst og fremst að markmiði að staðfesta að reikningsskil þeirra gefi glögga mynd af rekstri ársins og efnahag í árslok. Að auki eru gerðar athugasemdir ef meðferð og ráðstöfun fjármuna þykir ekki í samræmi við reglur sem um þau mál gilda. Stundum eru einnig settar fram ábendingar um atriði sem að mati Ríkisendurskoðunar horfa til hagræðis og sparnaðar í rekstri viðkomandi stofnana.

Ekki hafa verið tók á að endurskoða bókhald allra stofnana ríkisins á hverju ári, heldur er við það miðað að hver stofnun sé endurskoðuð eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Á árinu 1995 er gert ráð fyrir að endurskoða þá fjárlagaliði sem eftir eru til að því markmið verði náð. Þó má segja að útgjöld allra stofnana í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis, en það eru einkum minni stofnanir, séu endurskoðuð að vissu marki á hverju ári. Sú endurskoðun fer fram áður en útgjöld eru greidd og gefst þá tækifæri til þess að koma fram með athugasemdir við form og efni greiðsluskjala.

Að þessu sinni er skýrslan um endurskoðun ríkisreiknings talsvert meiri að vöxtum en fyrri skýrslur um það efni. Þetta ber samt sem áður ekki að skilja á þá leið, að meira tilefni hafi verið til athugasemda en oftast áður, heldur hitt að bæði voru fleiri stofnanir og málaflokkar endurskoðaðir, og að ákveðið var að fjalla að þessu sinni ítarlegar um

niðurstöður endurskoðunarinnar. Skýrslunni er þannig ætlað að gera nánari grein fyrir stærsta þættinum í starfsemi Ríkisendurskoðunar sem er fjárhagsendurskoðun á bókhaldi ríkisstofnana og koma um leið til móts við tilmæli í þá veru m.a. frá einstökum þingmönnum. Óhjákvæmilegt er að skýrslan verði með nokkrum endurtekningarblað þegar þessi háttur er viðhafður. Ríkisendurskoðun hlýtur ávallt að endurmeta hvernig upplýsingum varðandi þessi mál verði best komið á framfæri og því er óvíst að næsta skýrsla um þetta efni verði í sama formi.

Þó að í þessari skýrslu komi fram að víða hafi verið gerðar athugasemdir í sambandi við bókhald og fjárreiður ríkisstofnana, fer því fjarri að hægt sé að fullyrða að ástand þessara mála sé í heild bágborið. Það leiðir af tilgangi endurskoðunarinnar að umfjöllun í skýrslunni tekur einkum til atriða sem kalla á úrbætur og hún kann þar af leiðandi að þykja neikvæð á köflum. Að sjálfsögðu eru miklu fleiri atriði sem eru í góðu lagi en ekki er hægt að minnst á rúmsins vegna.

Helstu niðurstöður

Ríkisendurskoðun telur að m.a. megi draga eftirfarandi niðurstöður af endurskoðun á fjárreiðum og bókhaldi ríkisstofnana fyrir árið 1993:

- Ekki eru í gildi nægjanlega skýr ákvæði um hvort beri að færa ýmsar greiðslur úr ríkissjóði sem gjöld eða til frádráttar frá tekjum. Sama máli gegnir um hvort ýmis framlög eigi að færa til eignar eða sem gjöld.
- Meira samræmi virðist þurfa við framkvæmd á niðurfellingu og afskrift skatta og má t.d. nefna bifreiðagjöld í því sambandi.
- Skrásetning á eignum stofnana er í mörgum tilfellum áfátt þar sem ekki er haldin eignaskrá þrátt fyrir að reglur mæli fyrir um að svo skuli gert.
- Kostnaðarreikningar eru víða ekki áritaðir af til þess bærum aðila áður en þeir eru greiddir.
- Hjá sumum stofnunum þarf að vanda betur til færslu bókhalds, m.a. afstemmingar á sjóði, bankareikningum og viðskiptareikningum.
- Viðvera starfsfólks er hjá mörgum stofnunum ekki skráð með stimpilklukku þó lög mæli fyrir um að svo skuli gert.
- Hjá ríkinu tíðkast yfirborganir launa í all nokkrum mæli og eru þær útfærðar með ýmsu móti. Í ljósi þessa sýnist full þörf á að

endurskoða launakerfi ríkisins í því skyni að tengja greiðslur þessar með eðlilegum hætti kjarasamningum eða öðrum lögformlegum kjaraákvörðunum hjá ríkinu og tryggja samræmi.

- Það kemur fyrir að stofnanir greiði kostnað sem telja verður óviðkomandi rekstri þeirra, einkum ýmiskonar styrki, gjafir og risnu.
- Reglur ríkisins mæla fyrir um að kostnaður vegna ferðalaga, bæði innanlands og utan, sé gerður upp á sérstökum ferðareikningi. Uppgjör á þessum kostnaði er víða ófullnægjandi. Ýmist eru ferðareikningar ekki gerðir upp, aðeins hluti kostnaðar færðir á þá, úr hömlu dregst að ljúka uppgjori eða greidd eru útgjöld sem starfsmaður á ekki rétt á að fá endurgreidd.
- Ýmsar stofnanir sem hafa með höndum starfsemi sem undanþegin er virðisaukaskattskyldu, leggja ekki virðisaukaskatt á hliðarstarfsemina sem er í samkeppni við sambærilega þjónustu einkaaðila. Í því sambandi má nefna rekstur mötuneyta fyrir starfsfólk, eigin þjónustu ýmis konar, útselda sérfræðiþjónustu o.fl.

Það er ráðuneytanna að sjá til þess að stofnanir hlýti athugasemdum sem gerðar eru við fjármál og bókhald þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að ráðneytin taki formlega afstöðu til athugasemda hennar og í framhaldi að því sjái til þess að gerðar séu viðeigandi lagfæringar. Fallist ráðuneyti ekki á athugasemdir þarf það að gera Ríkisendurskoðun rökstudda grein fyrir afstöðu sinni. Ríkisendurskoðun mun á næstu mánuðum óska eftir viðræðum við ráðuneytin um þessi mál.

Í febrúar 1994 hafði Ríkisendurskoðun forgöngu um útgáfu á reglum sem gilda um bókhald og fjármál ríkisins. Handbók um það efni var dreift til allra ríkisaðila. Stofnunin vonast til að með þessari útgáfu verði upplýsingar um þessi mál aðgengilegri en verið hefur.

Ríkisendurskoðun hefur áður látið í ljós þá skoðun að full ástæða sé til þess að auka upplýsingagjöf og fræðslu til þeirra sem sinna bókhaldi og fjárreiðum ríkisstofnana. Stofnunin telur að setja þurfi ákveðnar kröfur um menntun og hæfni þeirra sem að þessum málum koma. Í því sambandi virðist koma til álita þegar fram í sækir að þátttaka í námskeiðum um bókhald og fjárreiður ríkisins yrði gerð að skilyrði fyrir starfi á þessu sviði.

Reikningsskilaaðferðir

Við uppgjör á A-hluta ríkissjóðs er almennum reikningsskilavenjum beitt með vissum undantekningum sem leiða af eðli ríkisrekstrarins. Helstar þeirra eru:

- Rekstrarfjármunir eru gjaldfærðir að fullu á kaupári en ekki eignfærðir og afskrifaðir á notkunartíma.
- Stofnframlög eru almennt gjaldfærð en ekki færð til eignar.
- Hlutdeild í hagnaði og tapi dótturfyrirtækja er ekki sýnd.
- Ekki er tekið tillit til almennra verðlagsbreytinga með verðbreytingafærslu. Á móti kemur að hvorki gengismunur né verðbætur eru færð í gegnum rekstrarreikning, heldur beint á höfuðstól.
- Sértekjur stofnana eru dregnar frá í gjaldahlið ríkisreiknings.
- Áfallið orlof í árslok er almennt ekki fært.

Reikningsskil fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings eru samin skv. almennt gildandi reikningsskilavenjum. Dreginn er saman rekstrar- og efnahagsreikningur fyrir B-hlutann en þó er ekki gert eiginlegt samstæðuuppgjör vegna hans.

Við gerð ríkisreikningsins fyrir árið 1993 voru notaðar sömu reikningsskilareglur og árið áður. Þó var í fyrsta skipti lagt mat á ógreiddar skattkröfur vegna annarra en gjaldþrota aðila. Bókfærð krafa vegna óinnheimtra skatta lækkaði um 2,7 milljarða króna við þetta og var sú fjárhæð færð til lækkunar tekna á árinu 1993.

Ríkisreikningsnefnd hefur lagt til umtalsverðar breytingar á núverandi framsetningu ríkisreiknings og fjárlaga. Með þeim er tekið á ágreiningsefnum sem uppi hafa verið um þau mál. Þess er að vænta að breytingarnar komi til framkvæmda á næstu 2 - 3 árum.

Sérstakar athugasemdir

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til þess að fjalla sérstaklega um þrjú atriði sem hafa áhrif á niðurstöðu ríkisreiknings, þ.e. skuldbindingar vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna, framlag til Landsbanka Íslands og tekjufærslu vegna sölu á hlutabréfum ríkissjóðs í SR-mjöli hf.

Lífeyrisskuldbindingar Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna

Í 18. gr. laga nr. 16/1985 um Lífeyrissjóð hjúkrunarkvenna segir:

“Ríkissjóður og aðrir aðilar, sem tryggja hjúkrunarkonur í sjóði þessum, ábyrgjast hver fyrir sinn hóp greiðslur úr honum. Nú reynist einhver aðili, sem tryggt hefur hjúkrunarkonur í sjóðnum, ekki fær um að standa við ábyrgðarskuldbindingu sína, og er ríkissjóður þá bakábyrgur.”

Áfallnar lífeyrisskuldbindingar Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna í árslok 1993 að frádreginni hreinni eign sjóðsins námu 6.648 milljónum króna. Frá því að byrjað var á að gera grein fyrir lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs í ríkisreikningi hefur 51% af skuldbindingum sjóðsins verið tilgreindar þar. Að baki þessu hlutfalli býr sú skýring að einungis er greint frá skuldbindingum þeirra sjúkrastofnana sem alfarið eru í eigu ríkissjóðs. Áfallnar lífeyrisskuldbindingar sjúkrastofnana sem ríkissjóður á ýmist minnihluta í eða engan hlut í en greiðir samt stærstan hluta rekstrarkostnaðar, hafa ekki verið taldar með í ríkisreikningi.

Að mati Ríkisendurskoðunar eiga áfallnar lífeyrisskuldbindingar hvers uppgjörstímabils að skiptast milli aðila í sömu hlutföllum og kostnaður skiptist á milli þeirra á hverjum tíma. Miðað við að þessi regla gildi um skiptinguna má lauslega áætla að u.þ.b. 85 - 90% af þeim lífeyrisskuldbindingum sem ekki hefur verið greint frá í ríkisreikningi tilheyri ríkissjóði eða um 2.500 milljónir króna.

Stofnunin leggur áherslu á að við uppgjör ríkisreiknings fyrir árið 1994 verði lokið við að skipta áföllnum lífeyrisskuldbindingum Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna á milli rekstraraðila.

Um framlag til Landsbanka Íslands á árinu 1993

Með lögum nr. 16/1993 um ráðstafanir til að efla eiginfjárstöðu innlánsstofnana var svofellt ákvæði í 1. grein:

„Ríkisstjórninni er heimilt að bæta eiginfjárstöðu Landsbanka Íslands á árinu 1993 með allt að 2.000 m.kr. framlagi úr ríkissjóði í reiðufé eða ríkisskuldabréfum, með víkjandi láni eða með öðrum jafngildum hætti. Nánar skal kveðið á um fyrirkomulag á stuðningi ríkissjóðs í samningi milli hans og bankans.”

Ríkisstjórnin ákvað að framlagið yrði í formi ríkisskuldabréfa og var gengið frá því þann 28. maí 1993.

Forsendur að baki þessu framlagi voru þær að við uppgjör bankans fyrir árið 1992 kom fram að eiginfjárlutfall hans var komið niður fyrir þau mörk sem áskilin eru í lögum þeim og reglum er bankanum er ætlað að starfa eftir.

Tvær aðferðir koma til álita við færslu þessa framlags í ríkisreikningi.

- Að færa framlagið til gjalda sem óafturkræft framlag.
- Að færa framlagið til eignar sem stofnfé.

Í ríkisreikningi 1993 er framlagið bókað sem stofnfé til Landsbankans og fært á viðeigandi lið í efnahagsreikningi.

Í lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga nr. 52/1966 með síðari breytingum er greint frá því í 1. gr. að reikningar banka og lánastofnana skuli ekki færðir í ríkisreikningi. Í 33. grein kemur skýrt fram að stofnfjárframlög til ríkisfyrirtækja og sjóða í B-hlutanum skuli færa til gjalda í rekstrarreikningi. Um stofnfjárframlög til annarra aðila eru engin ákvæði. Hins vegar er í 4. tl. 37. greinar tilgreint að hlutabréf, verðbréf o.þ.h. skuli færð til eignar í efnahagsreikningi. Engin ákvæði eru þar heldur um stofnfé eða stofnfjárframlög.

Almenna reglan hefur verið sú að gjaldfæra framlög til innlendra stofnana og sjóða sem eru utan ríkisreiknings með þremur undantekningum, þ.e. stofnfé í Landsbankanum að fjárhæð 48 þús. kr., stofnfé í Hitaveitu Suðurnesja að fjárhæð 200 þús. kr. og stofnfé í SKÝRR að fjárhæð 7.553 þús. kr. sem er hlutur ríkissjóðs í eigin fé fyrirtækisins í árslok 1988. Þessar undantekningar virðast fremur mega rekja til tilviljana en að markviss ásetningur hafi ráðið færslu. Ástæður þessa eru væntanlega þær að framlög til slíkra aðila eru að jafnaði ákveðin í fjárlögum og heimfærð þar undir viðeigandi útgjaldalið ráðuneytis. Eignfærsla hefur hins vegar átt sér stað þegar ráðstafanir hafa verið teknar eftir að fjárlög viðkomandi árs hafa verið samþykkt og þá skv. sérlögum. Á árinu 1981 tók ríkissjóður að sér að ábyrgjast greiðslu 90 milljón króna skuldar Útvegsbanka Íslands í Seðlabankanum. Árleg greiðsla var 7,5 milljónir og var hún færð til eignar sem stofnfé. Í þessum lögum voru engin ákvæði sem gefa vísbendingu um slíkan færslumáta. Mun eðlilegra hefði verið í ljósi orðalags heimildargreinarinnar að gjaldfæra þetta framlag. Þegar Útvegsbankanum var breytt í hlutafélag nam þannig bókað stofnfé 60 milljónir króna en annað eldra stofnfé í bankanum nam rúmum 64 þúsundum króna. Í tveimur öðrum tilvikum er eignfært stofnfé sem líklega á fremur að telja til fyrirtækjaflokks en stofnanaflokks. Er þar annars vegar um að ræða Íslenska endurtryggingu sem hefur verið

selt (6.993 þús. kr.) og hins vegar Samábyrgð íslenskra fiskiskipa að fjárhæð 20 þús. kr. Sem dæmi um sambærilegar stofnanir þar sem ekki er bókað stofnfé má nefna Búnaðarbankann, Orkubú Vestfjarða og Landsvirkjun.

Hins vegar hafa gilt allt aðrar venjur um færslu stofnframlaga (hlutafjár) í erlendum fjármálastofnunum og fjárfestingasjóðum. Í þeim flokki hafa framlögin verið bókuð sem stofnfé í efnahagsreikningi og oftast en ekki framreiknuð miðað við gengi erlendra gjaldmiðla þó ekki alltaf með reglubundnum hætti.

Að því er framan greinir verður að telja eðlilegra að gjaldfæra framlagið og er þá miðað við venju í þessum flokki framlaga auk þess sem ekki eru ótvíræð ákvæði um bókun stofnframlaga til aðila utan B-hluta.

Ef á hinn bóginn á að eignfæra framlag ríkissjóðs á árinu 1993 til Landsbankans eins og gert er í ríkisreikningi 1993 og í ljósi texta heimildarlaganna, framlags til Útvegsbankans og til erlendra fjármálastofnana, er ekki úr vegi að athuga hvernig eign ríkissjóðs í bankanum hefur breyst á því tímabili sem aðstoð til bankans nær til.

Eigið fé Landsbankans í árslok 1991 nam 6.469 milljónum króna. Í árslok 1993 nam eigið fé bankans hins vegar 5.806 milljónum króna. Eigið fé Landsbankans á föstu verðlagi lækkaði um 700 milljónir króna á þessum tíma, þrátt fyrir framlag ríkissjóðs að fjárhæð 2.000 milljónir króna.

Ríkisendurskoðun telur að ef eignfæra á framlag ríkissjóðs þurfi að taka mið af lækkun á eigið fé bankans á umræddu tímabili. Á árinu 1992 lækkaði eigið fé bankans um 2.733 milljónir króna. Í ríkisreikningi 1992 voru færðar til gjalda 770 milljónir króna vegna niðurfærslu á hlutfé ríkissjóðs í Íslenska járnblendifélaginu hf., en aftur á móti er fært til eignar nýtt hlutfé að fjárhæð 214 milljónir króna í ríkisreikningi 1993. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að færa eign ríkissjóðs í Landsbankanum með sama hætti og gert var vegna Íslenska járnblendifélagsins hf. í ríkisreikningi 1993 ef eignfæra á framlagi ríkissjóðs til bankans.

Tekjufærsla vegna sölu hlutabréfa ríkissjóðs í SR-mjöli hf.

Í ríkisreikningi fyrir árið 1993 er sala á hlutabréfum ríkisins í SR-mjöli hf. tekjufærð. Í þessu sambandi er af hálfu Ríkisbókhaldsins vísað til þess að hinn 29. desember 1993 hafi verið gerður samningur milli sjávarútvegsráðherra f.h. íslenska ríkisins annars vegar og Benedikts Sveinssonar hrl. og Jónasar A. Aðalsteinssonar, hrl. hins vegar f.h. 25

nafngreindra aðila um kaupin. Í umræddum samningi er að finna tiltekna fyrirvara af hálfu kaupenda sem eru þess eðlis að Ríkisendurskoðun telur ekki rétt að tekjufæra söluna á árinu 1993. Skal þetta nú skýrt nánar.

Fyrirvara þá sem kaupendur gerðu í samningnum frá 29. desember 1993 er einkum að finna í 2. mgr. 1. gr. hans sem hljóðar svo (leturbreytingar eru Ríkisendurskoðunar):

“Kaupendur kaupa ofangreind hlutabréf fyrir hönd 25 aðila, sbr meðfylgjandi lista dags. 13. desember 1993. *Kaupendur hafa þar til 1. febrúar 1994 frest til að afla staðfestinga og umboða frá kaupendum.* Verður þá endanlegur listi með hlutfallslegri skiptingu eignaraðildar lagður fram og skoðast hann sem hluti samningsins. *Ef staðfestingar liggja ekki fyrir þ. 1. febrúar 1994 fellur samningur þessi niður*”

Þá segir m.a. svo í 2. gr.:

“Kaupverð hinna seldur hlutabréfa er alls kr. 725.000.000,00. Kaupverðið greiðist þannig:

1. *Við staðfestingu samnings þessa 1. febrúar 1994 kr. 125.000.000,00.*”

Loks hljóðar 6. gr. samningsins svo:

“Auk þess fyrirvara sem kaupendur setja um öflun staðfestinga og umboða frá endanlegum kaupendum setja kaupendur þann fyrirvara við kaupin að þeim takist takist að semja um endurfjármögnun langtímalána fyrir lok janúar 1994.”

Af framansögðu má ráða að samningurinn var háður sérstakri staðfestingu af hálfu kaupenda fyrir 1. febrúar 1994. Ef þær hefðu ekki legið fyrir á því tímamarki hefði samningurinn aldrei komið til framkvæmda heldur fallið niður.

Kaup er gagnkvæmur samningur þar sem seljandi lætur af hendi eða lofar að láta af hendi einhverja eign til kaupanda en kaupandi greiðir eða lofar að greiða seljanda peninga eða láta af hendi verðmæti sem endurgjald fyrir eignina. Þeir fyrirvarar sem kaupendur settu í samningnum frá 29. desember 1993 eru að mati Ríkisendurskoðunar þess eðlis að ekki er hægt að líta svo á að ákvæði samningsins feli í sér bindandi skuldbindingu af hálfu kaupenda hlutabréfanna fyrr en að loknum fresti þeim sem um ræðir í 2. mgr. 1. gr. samningsins. Samningurinn sem slíkur felur í sér loforð ríkisins um að selja tilteknum aðilum hlut sinn í

SR mjöli hf. á tilteknu verði. Af hálfu kaupenda fól hann hins vegar ekki í sér annað en viljayfirlýsingu um að gera nefnd kaup ef umboðsmönnum þeirra tækist að afla staðfestinga og umboða frá kaupendum fyrir tilgreint tímamark.

Umrædd viljayfirlýsing var í ljósi fyrirvaranna ekki skuldbindandi í þeim skilningi að unnt væri knýja kaupendur til efnda með atbeina dómstóla fyrr en staðfestingar þær sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 1. gr. lægju fyrir. Fram að þeim tíma var ekki hægt að telja að hér hafi verið um gagnkvæman samninga að ræða í þeim skilningi að hann væri bindandi fyrir báða aðila hans. Auk þessa er það hugtaksatriði að við kaup verða aðilaskipti að eignarrétti yfir hinu selda. Almenna reglan í íslenskum rétti er að miða eigendaskipti að hinu selda við gerð kaupsamningsins. Í ljósi þeirra fyrirvara sem kaupendur gerðu í samningnum er hins vegar ekki hægt að líta svo á að aðilaskipti að hlut ríkisins í SR-mjöli hf. hafi átt sér stað fyrr en við staðfestingu samningsins af hálfu kaupenda hinn 1. febrúar 1994. Fram að því tímamarki er að mati Ríkisendurskoðunar eðlilegt að líta á bréfin sem eign ríkissjóðs. Af þeim 25 aðilum sem frá er greint í 1. másl. 2. mgr. 1. gr. samningsins staðfestu 23 aðild sína að samningnum en 148 nýir aðilar, sem ekki var getið við undirskrift 29. desember 1993, gerðust aðilar að kaupsamningnum á árinu 1994. Ríkisendurskoðun er kunnugt um að a.m.k. fjórir þeirra 23ja aðila sem hér um ræðir og skráðir eru fyrir 22,5% hlut samtals töldu umrædd bréf ekki fram sem eign sína í ársuppgjörum um síðastliðin áramót. Á sama hátt eru yfirgnæfandi líkur á að ofangreindir 148 aðilar, sem ekki gerðust aðilar að samningnum fyrr en eftir áramótin, hafi ekki bókað hlut sinn, sem samtals nemur 46,92%, sem sína eign um s.l. áramót. Þykir þetta styrkja framangreinda niðurstöðu enda eðlilegt að samræmi sé á bókunum þessum hjá aðilum kaupsamningsins.

Með vísan til þess sem hér að framan er rakið hefur Ríkisendurskoðun talið að rétt væri að tekjufæra söluna á árinu 1994 en ekki á árinu 1993 eins og gert er í ríkisreikningnum fyrir það ár.

REKSTRARNIÐURSTAÐA RÍKISSJÓÐS

- Rekstrarhalli ríkissjóðs var 19,0 milljarðar á árinu 1993 en 10,6 milljarðar árið 1992.
- Halli af reglulegri starfsemi jókst á sama tíma úr 6,2 milljörðum króna í 8,6 milljarða.
- Bókfærðar tekjur ríkissjóðs lækkuðu um 5,9 milljarða króna frá fyrra ári eða um 5,5%. Þessi lækkun skýrist m.a. af aukinni niðurfærslu á skattkröfum að fjárhæð 4,1 milljarðar króna og leiðréttingar vegna virðisaukaskatts að fjárhæð 1,4 milljarðar króna. Að teknu tilliti til óreglulegra liða hafa tekjur ríkissjóðs hækkað um 829 milljónir króna.
- Gjöld ríkissjóðs hækkuðu um 2,6 milljarða eða 2,2%.

Á árinu 1993 námu gjöld ríkissjóðs umfram tekjur 19,0 milljörðum króna en til samanburðar var hallinn 10,6 milljarðar króna árið 1992. Rekstrarhalli á árinu var 19,0% af heildartekjum samanborið við 10,0% árið 1992. Heildartekjur ríkissjóðs námu 100,2 milljörðum króna sem er lækkun um 5,9 milljarða frá árinu áður eða 5,5%.

Tafla 1. Tekjur og gjöld ríkissjóðs

Í m. kr.	1993	1992	Breyting	%
Tekjur	100.170	106.039	-5.869	-5,5
Gjöld	119.214	116.631	2.582	2,2
Gjöld umfram tekjur	19.044	10.593	8.451	79,8

Við samanburð á tekjum árána 1992 og 1993 ber að hafa í huga að tekjur voru færðar niður um 8,8 milljarða á árinu 1993 vegna tapaðra skattkrafna en samsvarandi fjárhæð var 4,7 milljarðar árið 1992. Aukning á milli ára var því um 4,1 milljarður króna. Tekjur ríkissjóðs, án óreglulegra liða, voru hins vegar 829 milljónum króna hærri en árið

áður og nam aukningin 0,8%. Að raungildi hafa því tekjur ríkissjóðs lækkað um 3,4 milljarða króna eða um 3,0%.

Heildargjöld ríkissjóðs á árinu námu 119,2 milljörðum króna sem er hækkun frá fyrra ári um 2,6 milljarða eða 2,2%. Gjöldin lækkuðu að raungildi um 315 milljónir króna milli ára eða sem svarar til 0,3%. Ef litið er á gjöld stofnana í A-hluta áður er sértekjur eru dregnar frá er hækkunin 2,5 milljarðar króna eða 1,9%.

Tafla 2. Sundurliðun á tekjum ríkissjóðs

Í m. kr.	1993	1992	Breyting	%
Beinir skattar	19.781	20.570	-789	-3,8
Óbeinir skattar	73.491	77.080	-3.589	-4,7
Fjármunatekjur	5.726	7.118	-1.392	-19,6
Aðrar tekjur	1.171	1.270	-99	-7,8
Samtals	100.170	106.039	-5.869	-5,5

Tafla 3. Sundurliðun á gjöldum ríkissjóðs eftir tegundum

Í m. kr.	1993	1992	Breyting	%
Launagjöld	35.979	34.690	1.289	3,7
Ýmis rekstrargjöld	24.926	22.764	2.162	9,5
Eignakaup	2.078	2.271	-193	-8,5
Tilfærslur	52.259	54.039	-1.780	-3,3
Fjármagnsgjöld	13.964	12.992	973	7,5
	128.213	126.756	2.451	1,9
- Sértekjur	9.993	10.124	131	-1,3
Samtals	119.214	116.631	2.582	2,2

Tafla 4. Sundurliðun á gjöldum ríkissjóðs eftir ráðuneytum

Í m. kr.	1993	1992	Breyting	%
Æðsta stjórn ríkisins	1.111	1.024	86	8,4
Forsætisráðuneyti	374	357	17	4,6
Menntamálaráðuneyti	16.445	16.267	179	1,1
Utanríkisráðuneyti	1.592	1.471	121	8,3
Landbúnaðarráðuneyti	7.573	5.970	1.603	26,9
Sjávarútvegsráðuneyti	1.555	997	558	56,0
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	5.452	5.188	264	5,1
Félagsmálaráðuneyti	5.524	5.254	269	5,1
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	47.958	46.241	1.716	3,7
Fjármálaráðuneyti	20.128	18.947	1.181	6,2
Samgönguráðuneyti	9.492	7.506	1.986	26,5
Iðnaðarráðuneyti	1.064	1.895	-832	-43,9
Viðskiptaráðuneyti	163	4.778	-4.615	-96,6
Hagstofa Íslands	133	143	-10	-7,1
Umhverfissráðuneyti	652	594	58	9,7
Samtals	119.214	116.631	2.582	2,2

Á meðal tekna og gjalda árin 1992 og 1993 eru ýmsir óreglulegir liðir sem eru mismunandi frá ári til árs. Með því að taka þessa liði út úr samanburði á rekstrarafkomu ríkissjóðs frá einu ári til annars fæst skýrari mynd af afkomuþróun ríkissjóðs. Þegar það hefur verið gert kemur í ljós að halli af reglulegri starfsemi var 8,6 milljarður króna árið 1993 en 6,2 milljarðar árið 1992.

Fjármagnskostnaður¹ ríkissjóðs nam 13.964 milljónum króna á árinu 1993, að meðtöldum áföllnum, ógjaldföllnum vöxtum af skuldum. Fjármagnskostnaður nam 13,4% af heildartekjum ríkissjóðs á árinu. Þessi kostnaður nam 12.992 milljónum króna á árinu 1992 og samsvarandi hlutfall var 12,3%.

¹ Fjármagnsgjöld eru færð á bókhaldslykill 57 sem einnig nær til bóta, trygginga og opinberra gjalda.

Tafla 5. Áhrif óreglulegra liða á tekjur og gjöld ríkissjóðs

Í m.kr.	1993	1992	Breyt.
Bókfærðar tekjur	100.170	106.039	-5.869
Tapaðar skattkröfur	8.779	4.642	4.137
Breyting á álögðum vsk.	1.353	-1.353	2.706
Leiðrétt gjaldfærsla vegna Orkusjóðs	-145		-145
Tekjur af „reglulegri starfsemi“	110.157	109.328	829
Bókfærð gjöld	119.214	116.631	2.583
Yfirtekin og niðurfelld lán Síldarverksm. rík.	-390		-390
Niðurfærsla hlutafjár í Slippstöðinni hf.		-47	47
Framlag v/Skipaútgerðar ríkisins		-145	145
Niðurfærsla hlutafjár í Ísl. járnblendifél. hf.		-770	770
Fjárhagsaðstoð við hitaveitur		-189	189
Niðurfelling kröfu á Orkubú Vestfjarða	-85		-85
Gjöld af „reglulegri starfsemi“	118.739	115.480	3.259
Afkoma miðað við bókfærðar tekjur og gjöld	-19.044	-10.592	-8.452
Afkoma af „reglulegri starfsemi“	-8.582	-6.152	-2.430

Greiðsluafkoma ríkissjóðs á árinu 1993 skv. greiðsluuppgjöri í ríkisreikningi var neikvæð um 9,6 milljarða króna. Heildartekjur ársins voru 3,1 milljarði króna hærri en innheimtar tekjur eða sem svarar til 3,0%. Heildargjöld voru 6,4 milljörðum króna hærri en greiðslur á árinu eða 5,6%. Varðandi skýringar á mismun bókfærðra og innheimtra tekna og gjalda á árinu 1993 vísast til skýringa í ríkisreikningi á bls. 113-114.

Tafla 6. Tekjur og gjöld ríkissjóðs

Í m. kr.	Greitt	Reikningur	Mism.	%
Tekjur	103.220	100.170	-3.050	-3,0
Gjöld	112.863	119.214	6.351	5,6
Gjöld umfram tekjur	9.643	19.044	9.401	97,5

EFNAHAGUR RÍKISSJÓÐS

- Bókfærðar eignir ríkissjóðs jukust um 5,6 milljarða króna á milli áráanna 1992 og 1993, eða um 6,4%.
- Skuldir ríkissjóðs námu um 270 milljörðum króna í árslok 1993 og höfðu hækkað um 34,2 milljarða króna eða 14,4% á árinu.
- Erlendar skuldir hækkuðu þar af um 15 milljarða eða 14,7% og námu um 38% af heildarskuldum ríkissjóðs í árslok.
- Bókfærður höfuðstóll (nettóskuldir) í árslok 1993 var neikvæður um 178,5 milljarða króna og hafði rýrnað um 28,6 milljarða króna á árinu.

Bókfærðar eignir ríkissjóðs námu samanlagt 92,3 milljörðum króna í árslok 1993 en voru til samanburðar 86,7 milljarðar króna í árslok 1992. Hlutfallsleg aukning á milli ára er 6,4%. Hér er um að ræða veltufjármuni, langtímakröfur og áhættufjármuni. Eins og vikið er að í inngangi þessarar skýrslu eru varanlegir rekstrarfjármunir ekki eignfærðir í efnahagsreikningi ríkissjóðs.

Tafla 7. Bókfærðar eignir ríkissjóðs

Í m. kr.	Árslok 1993	Árslok 1992	Breyting	%
Sjóður og bankainnstæður	6.106	4.992	1.114	22,3
Skammtímakröfur	33.275	37.528	-4.252	-11,3
Vöru- og efnisbirgðir	289	262	27	10,4
Langtímakröfur	46.486	41.388	5.097	12,3
Hlutfé og stofnframlög	6.154	2.556	3.598	140,8
Samtals	92.310	86.726	5.584	6,4

Í raun lækkuðu *skammtímakröfur* minna á árinu 1993 en ríkisreikningur sýnir þar sem breyting á álögðum sköttum, að fjárhæð 1.353

milljónir króna, var bókfærð til lækkunar á tekjum ársins 1993 en hefði fremur átt að færast á árinu 1992. Liðurinn skammtímakröfur var því sýndur of hár á árinu 1992 sem þessu nam. Lækkun skammtímakrafna skýrist annars af meiri niðurfærslu tekna en áður. Það hafði ennfremur áhrif að 1,4 milljarðs króna skammtímaláni sem Byggingasjóður ríkisins fékk hjá ríkissjóði á árinu 1991, var breytt í langtímalán á árinu 1993, en sjóðurinn átti í greiðsluvanda vegna þess að fjárfestar voru tregir til að kaupa skuldabréf hans með þeim vaxtakjörum sem boðin voru. Skammtímakröfur hækkuðu hins vegar við að söluverð SR-mjöls hf., 725 milljónir króna, var fært sem skammtímakrafa á árinu 1993. Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við færslu þessa eins og fram kemur á öðrum stað í skýrslu þessari.

Auk fyrrnefndrar skuldbreytingar á skammtímaláni Byggingasjóðs ríkisins, skýrist hækkun langtímakrafna af lánveitingum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, Atvinnuþryggingadeildar Byggðastofnunar og Alþjóðaflugþjónustunnar. Lánveitingar til þessara aðila voru innan heimilda lánsfjárlaga. Auk lánveitinga sem heimilaðar voru í lánsfjárlögum var veitt 500 milljón króna lán til Tryggingasjóðs viðskipta-bankanna vegna ráðstafana til að efla eiginfjárstöðu Landsbankans.

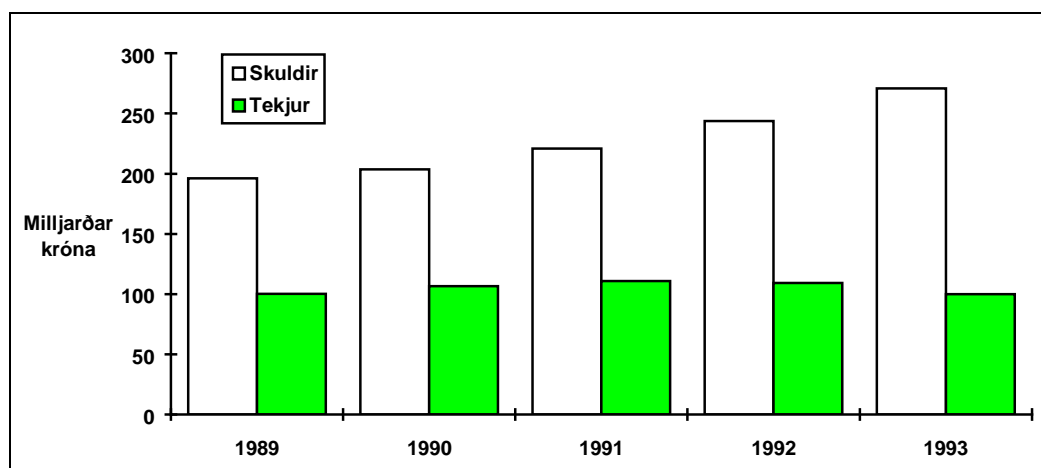
Liðurinn „*hlutafé og stofnframlög*“ hækkaði við eignfærslu á 2ja milljarða króna framlag ríkissjóðs til Landsbankans. Gerð er grein fyrir athugasemdum Ríkisendurskoðunar við eignfærslu þessa á öðrum stað í þessari skýrslu. Í árslok 1993 var Sementsverksmiðju ríkisins breytt í hlutafélag og var 1 milljarður króna færður til eignar sem hlutafé og jafnframt til skuldar.

Heildarskuldir ríkissjóðs námu 270,8 milljörðum króna í árslok 1993 samanborið við 236,6 milljarða króna í lok árs 1992. Skuldir jukust þannig um 14,4% á milli árána 1992 og 1993. *Skammtímaskuldir* hækkuðu vegna aukinna lántaka í formi ríkisvixla en útistandandi ríkisvixlar jukust um 2,6 milljarða króna á árinu og námu í árslok 17,6 milljörðum króna.

Sérstaka athygli vekur mikil hækkun *langtímaskulda* en þær hækkuðu um rúma 26 milljarða króna á milli ára. Hlutfallslega er hækkunin 17,3%. Þess má geta að erlendar skuldir námu 102,3 milljörðum króna í árslok 1993 eða um 38% af heildarskuldum ríkissjóðs. Þær hækkuðu um 15,0 milljarða króna á árinu eða 14,7%. Þar af var hækkun vegna gengisbreytinga um 12,1 milljarður króna en nýjar lántökur umfram afborganir lána námu 3,0 milljörðum króna. Skuldir ríkissjóðs hafa vaxið jafnt og þétt vegna stöðugs hallareksturs hans allt frá árinu 1985.

Tafla 8. Skuldir ríkissjóðs

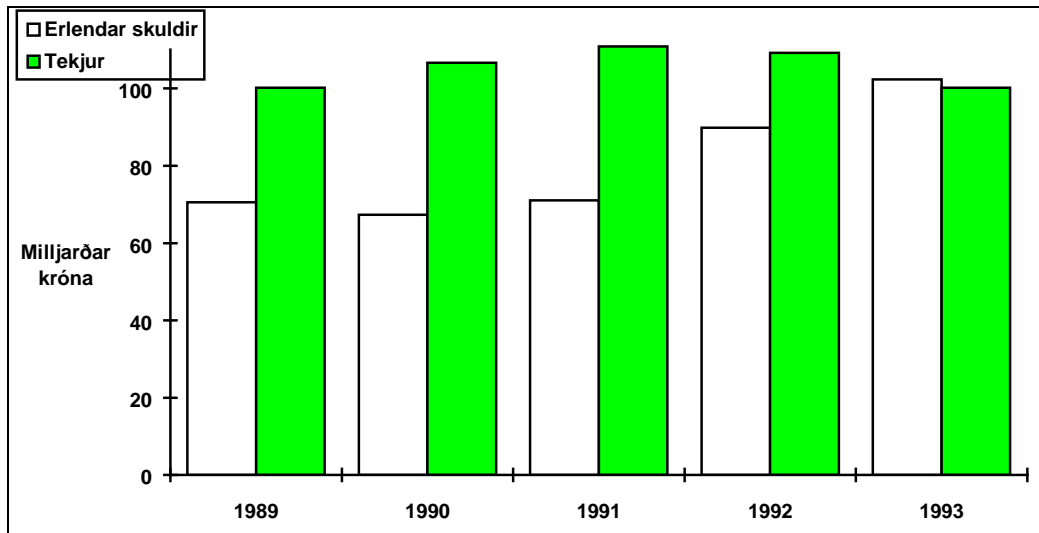
Í m. kr.	Árslok 1993	Árslok 1992	Breyting	%
Skammtímaskuldir	33.040	27.466	5.574	20,3
Langtímaskuldir	177.607	151.377	26.230	17,3
Lífeyrisskuldbinding	60.143	57.771	2.372	4,1
Samtals	270.790	236.614	34.176	14,4

Mynd 1. Þróun heildarskulda og tekna ríkissjóðs 1989-1993
(á föstu verðlagi)

Áfallnar lífeyrisskuldbindingar voru fyrst teknar inn í ríkisreikning ársins 1989 og er af þeim sökum einungis sýnt tímabilið 1989-93 á mynd 1. Eins og sést á myndinni hafa tekjur ríkissjóðs staðið nokkurn vegin í stað á þessu tímabili en skuldir hafa hins vegar vaxið mikið eða á föstu verðlagi um rúma 74 milljarða á 5 árum.

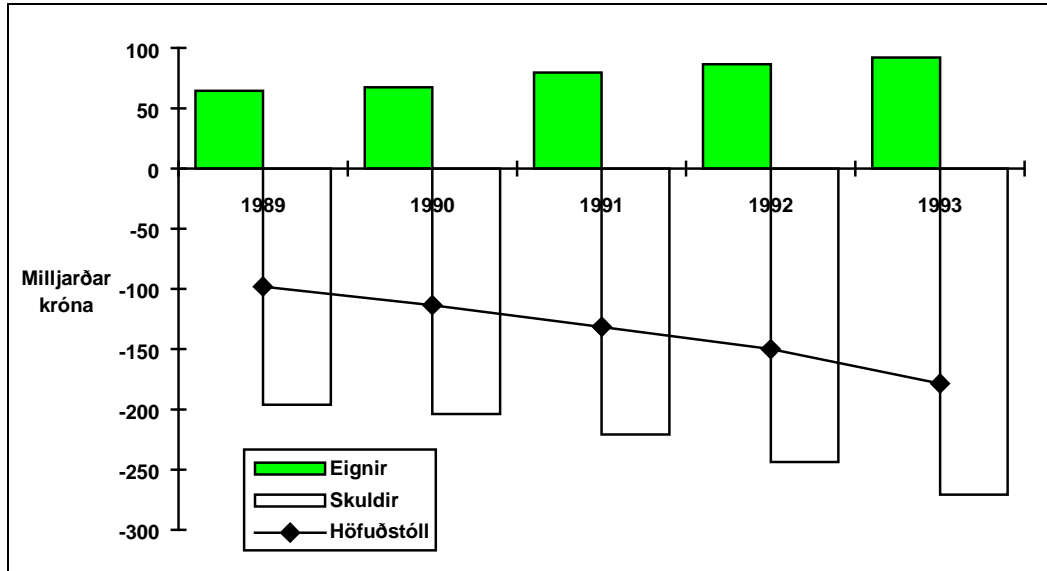
Auk þess að skoða heildartekjur og heildarskuldir er fróðlegt að skoða erlendar skuldir ríkissjóðs í samhengi við tekjur ársins. Á mynd 2 eru sýndar heildartekjur og erlendar skuldir ríkissjóðs á föstu verðlagi. Þar sést að á árinu 1993 náðu erlendar skuldir því marki að verða hærri en tekjur ársins.

**Mynd 2. Þróun tekna og erlendra skulda ríkissjóðs
(á föstu verðlagi)**



Í tengslum við umfjöllun um þróun skulda er athyglisvert að skoða hvernig vaxtakostnaður ríkissjóðs hefur breyst á síðustu árum. Vaxtagjöld hafa farið hækkandi samfara auknum skuldum og voru vaxtagjöld 12,3 milljarðar króna á árinu 1993. Það svarar til þess að um 11 krónur af hverjum 100 sem ríkissjóður aflaði hafi farið til greiðslu á vöxtum. Til viðbótar þessu mætti nefna að verðbætur og gengismunur, sem bókuð eru á endurmat á efnahagsreikning voru samtals 10 milljarðar króna nettó. Fjármagnskostnaður vegna skulda ríkissjóðs er þannig verulegur baggi fyrir skattgreiðendur og skerðir verulega möguleika stjórnvalda til ráðstöfunar á tekjum til verkefna sem til hagsbóta horfa.

Mynd 3. Höfuðstóll ríkissjóðs 1989-1993 (á föstu verðlagi)



Bókfærður höfuðstóll ríkissjóðs í árslok 1993 var neikvæður um 178,5 milljarða króna og hafði rýrnað um 28,6 milljarða á árinu. Þar sem efnahagur ríkissjóðs samanstendur að stærstum hluta af peningalegum eignum og skuldum samsvarar þessi fjárhæð því nokkurn veginn ráðstöfun á framtíðartekjum ríkissjóðs í eitt og hálf ár. Á síðustu fimm árum hefur höfuðstólsstaða ríkissjóðs versnað um rúma 60 milljarða á föstu verðlagi. Mynd 3 sýnir þessa þróun.

ATHUGASEMDIR VEGNA EFNAHAGS

Landsbanki Íslands og Tryggingarsjóður viðskiptabanka

Á árinu 1993 var eignfært tveggja milljarða krónu framlag til Landsbankans. Þetta var gert á grundvelli laga nr. 16/1993 um ráðstafanir til að efla eiginfjárstöðu lánastofnana. Ráðstafanir þessar voru tilkomnar í kjölfar mikillar afskriftarþarfar bankans vegna tapaðra útlána. Það að eigandi bankans, ríkissjóður, skuli taka á sig tap bankans felur ekki í sér eignaaukningu fyrir skattgreiðendur. Ríkisendurskoðun telur að gjaldfæra hefði átt þetta tveggja milljarða króna framlag til bankans á árinu 1993. Bent er á nánari umfjöllun um þetta framlag til Landsbankans í sérstökum kafla í inngangi þessarar skýrslu.

Með lögum nr. 16/1993 um ráðstafanir til að efla eiginfjárstöðu innlánsstofnana segir í 3. grein m.a.

„Tryggingarsjóður viðskiptabanka er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins með sérstakan fjárhag. Hlutverk hans er annars vegar að tryggja full skil á innlánsfé þegar skipti á búi viðskiptabanka ber að skv. 1. mgr. 47. gr. og hins vegar að veita viðskiptabanka víkjandi lán í því skyni að efla eiginfjárstöðu hans, enda verði fjár til þess aflað sérstaklega með lántöku með samþykki ráðherra. Áður en stjórn sjóðsins veitir víkjandi lán úr honum skal hún leita samþykkis viðskiptaráðherra.“

Þá kveður 5. grein á um heimild fjármálaráðherra fyrir hönd ríkisins til að ábyrgjast með sjálfskuldarábyrgð lántöku Tryggingarsjóðs viðskiptabanka og lántöku Tryggingarsjóðs sparisjóða samtals að fjárhæð allt að 3.000 milljónir króna

Á árinu 1993 var aðstoð ríkissjóðs og Tryggingarsjóðs viðskiptabanka til Landsbanka Íslands með eftirtöldum hætti.

1. Áður nefnt framlag ríkissjóðs að fjárhæð 2.000 milljónir króna með útgáfu skuldabréfa með gjalddaga árið 2013.
2. Lánveiting Tryggingarsjóðs viðskiptabanka í formi víkjandi láns að fjárhæð 1.000 milljónir króna.

Aðgerðum þessum var ætlað að efla eiginfjárstöðu Landsbanka Íslands. Bankinn uppfyllti því kröfur svonefndra BIS reglna sem gerðar eru til lánastofnana á hinu Evrópska efnahagssvæði.

Auk krafna um eiginfjárstöðu banka er í 63. grein EES sammingsins gerð krafa um gagnsæ fjármálatengsl milli ríkissjóðs og

opinberra fyrirtækja. Ríkisendurskoðun telur að sú framkvæmd sem viðhöfð var til að efla eiginfjárstöðu Landsbanka Íslands þjóni ekki vel þeim tilgangi að koma á gagnsæum fjármálatengslum milli ríkissjóðs og bankans. Í því sambandi vill stofnunin vekja athygli á eftirfarandi:

Í fyrsta lagi telur stofnunin að þrátt fyrir þá heimild fjármálaráðherra til sjálfskuldarábyrgðar eða beinnar lánveitingar til Tryggingarsjóðs viðskiptabanka að fjárhæð 500 milljónir króna á árinu 1993 vegna Landsbanka Íslands hefði átt að geta þeirrar lántöku í lánsfjárukalögum árið 1993.

Í öðru lagi telur stofnunin að lánveiting Landsbanka Íslands til Tryggingarsjóðs viðskiptabanka að fjárhæð 500 milljónir króna sem síðan voru endurlánaðar bankanum sem hluti af víkjandi láni sé ekki til þess fallin að tryggja gagnsæi fjármálatengsla.

Í þriðja lagi telur stofnunin að lánveiting Tryggingarsjóðs viðskiptabanka í formi víkjandi láns hafi þann eina tilgang að geta metið það sem hluta af eigin fé bankans við útreikning samkvæmt BIS reglunni. Hins vegar er áhætta Tryggingarsjóðs viðskiptabanka við lánveitingu til Landsbanka Íslands engin þar sem ríkissjóður er eigandi bankans mog sjóðsins og ber fulla ábyrgð á fjárhag beggja.

Í fjórða lagi bendir stofnunin á að aðeins hluti af heildar- aðstoðinni fór fram með peningalegum greiðslum milli aðila.

Ríkisendurskoðun telur að samkvæmt eðli málsins hefði ríkissjóður átt að veita framlag beint til Landsbanka Íslands til þess að hann uppfyllti svokallaðar BIS reglur. Í því sambandi bendir stofnunin á að ríkisstjórn Svíþjóðar setti á árinu 1993 51 milljarð sænskra króna til stuðnings bankakerfinu þar í landi og færði það sem útgjöld í reikningum sænska ríkisins.

Kröfur vegna ferja og flugstöðvar

Sérstök athygli skal vakin á því að á meðal eigna ríkissjóðs eru færðar kröfur sem líklegt má telja að hann gefi eftir á komandi árum. Um er að ræða kröfur vegna lána til flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og til ferjukaupa sem Ríkisendurskoðun hefur áður gert sérstaka úttekt á þessum málum og birt í sérstakri skýrslu um stuðning ríkisins við ferjur og flóabáta í febrúar 1993. Segja má að ríkissjóður færi í reynd til eignar kröfur á sjálfan sig þar sem ljóst er að viðkomandi aðilar geta ekki greitt umræddar skuldir nema með framlagi úr ríkissjóði. Ríkisendurskoðun telur að óeðlilegt sé að færa slíkar kröfur til eignar hjá ríkissjóði þar sem fyrirhugað er að greiða þær með sérstökum framlögum á fjárlögum. Stofnunin telur nauðsynlegt að þetta mál verið tekið til athugunar eins og ítrekað hefur verið bent á áður.

Erlend stofnfjárframlög

Á undanförunum árum hafa stofnfjárframlög til erlendra stofnana verið eignfærð. Þó svo að þessi framlög séu að formi til stofnfjárframlög er í sumum tilvikum vafasamt að fjárhæðir þessar séu raunvirði þess sem fæst endurgreitt, heldur getur þetta talist eitt form þróunaraðstoðar. Til dæmis er stofnframlag Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðinum eignfært á rúmar 109 milljónir króna. ESAF-lánaflokknum eru ætluð fátækustu aðildarríkjum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til þess að bæta greiðslustöðu þeirra við útlönd. Lánin bera einungis 0,5% nafnvexti. Auk þessa mætti benda á að stofnframlag Alþjóðapróunarfélagsins (IDA) er eignfært á 850 milljónir króna. Þessi stofnun er systurstofnun Alþjóðabankans og veitir fátækustu þróunarlöndum heims hagstæð lán til langs tíma.

Við bókun þessara framlaga er farið eftir þeirri reglu að eignfæra skuli eiginfjárframlög og gjaldfæra rekstrarframlög til alþjóðlegra stofnana. Rétt er að benda á að þó svo að formi til séu um eiginfjárframlög að ræða geti hluti þeirra talist til styrkja. Þannig kann hluti af þróunaraðstoð ríkissjóðs að vera meiri en gjaldfærsla í ríkisreikningi sýnir þar sem hluti hennar er eignfærður í formi stofnfjárframlaga. Til gjaldfærslu á hluta þessara framlaga gæti því komið í náinni framtíð ef í ljós kemur að staða þessara alþjóðlegra stofnana gefi tilefni til þess.

Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar hækkuðu á árinu um tæpa 2,4 milljarða króna og námu í árslok rúmum 60 milljörðum króna. Til grundvallar mati á þessari fjárhæð 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 áratuginna verði árleg ávöxtun eigna 2% umfram launahækkanir. Ávöxtun umfram launahækkanir skiptir hér 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 gengdu áður. Ef raunveruleg ávöxtun verður hærri en 2% eru lífeyrisskuldbindingar eins og þær birtast í ríkisreikningi 1993 ofmetnar. Þar sem lífeyrisskuldbindingar er meðal veigamestu skuldaliða í efnahagsreikningi ríkissjóðs vill Ríkisendurskoðun undirstrika þá óvissu sem ríkir um forsendur útreiknings á þeim.

REKSTUR OG EFNAHAGUR B-HLUTA

- Samanlagður hagnaður af rekstri ríkisfyrirtækja og sjóða var 6,3 milljarðar króna árið 1993 en 7,9 milljarðar árið 1992. Uppistaðan í hagnaði fyrirtækja í B-hluta ríkisreiknings er hagnaður ÁTVR.
- Eignir þessara aðila voru samtals 283 milljarðar króna en skuldir 195 milljarðar. Tekið skal fram að lífeyrisskuldbindingar hafa ekki verið færðar til skuldar hjá fyrirtækjum og sjóðum í B-hluta.
- Fyrirtæki og sjóðir í B-hluta skiluðu 7,7 milljörðum króna í ríkissjóð á árinu 1993.

Rekstrartekjur fyrirtækja og sjóða í B-hluta ríkisreiknings námu samtals 50,0 milljörðum króna á árinu 1993, og eru framlög úr ríkissjóði þá talin með. Rekstrargjöld voru hins vegar 39,1 milljarðar. Jöfnuður fjármunatekna og fjármagnsgjalda var neikvæður um 3,3 milljarða króna. Óregluleg gjöld voru 1,4 milljarði króna hærrí en óreglulegar tekjur. Afkoma ársins var í heild jákvæð um 6,3 milljarða króna. Sem fyrr vó hagnaður Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins þar þyngst en hann var 6,4 milljarðar króna. Bæði tekjur og gjöld jukust miðað við fyrra ár. Hagnaður ársins minnkaði aftur á móti um 1,6 milljarða króna eða 20,5%.

Á föstu verðlagi jukust tekjur um 8,4 milljarða króna á milli ára en gjöld um 10,6 milljarða. Afkoma ársins 1993 var um 2,2 milljörðum króna lakari að raungildi en árið áður eða 26,1%. Má einkum skýra þetta með lakari afkomu Byggðastofnunar og atvinnuþryggingardeildar hennar, Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna (vegna minna ríkisframlags) og loks því að Framkvæmdasjóður var færður í fyrsta skipti í ríkisreikning árið 1993 en rekstrartap hans á því ári var 566 milljónir króna.

Samanlagðar eignir fyrirtækja og stofnana í B-hluta námu 283,1 milljörðum króna í árslok 1993. Hækkun frá árinu 1992 nam 43,6 mill-

jörðum króna. Heildarskuldir námu 194,7 milljörðum króna sem er aukning um 42,3 milljarða frá árinu áður. Eigið fé í árslok 1993 nam 88,4 milljörðum og hafði aukist um 1,3 milljarð króna miðað við fyrra ár.

Fjárfestingar aðila í B-hluta á árinu 1993 námu í heild tæpum 4,4 milljörðum króna en í fjárlögum ársins var áformað að þær yrðu 3,7 milljarðar. Á árinu 1993 var gert ráð fyrir að aðilar í B-hluta skiluðu 7,9 milljörðum króna í ríkissjóð, en reyndin varð sú að í ríkissjóð var skilað 7,7 milljörðum króna.

Um nánari sundurliðanir og skýringar á rekstrar- og efnahagsreikningum aðila í B-hluta vísast til ríkisreiknings.

Lífeyrisskuldbindingar fyrirtækja í B-hluta ríkisreiknings

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1993 kom fram að tekin hefði verið ákvörðun um að fyrirtæki í B-hluta bæru greiðslur uppbóta á lífeyri starfsmanna sinna sem fram að því hefðu, með örfáum undantekningum, verið greiddar úr ríkissjóði. Framlag ríkissjóðs til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins lækkaði af þessum sökum um 175 milljónir króna auk þess sem það lækkaði um 150 milljónir vegna lægri verðlagsbóta á lífeyrir og aukinna vaxtatekna sjóðsins sem ganga að hluta upp í greiðsluskyldu ríkisins. Þar sem dráttur varð á að Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins veitti fyrirtækjum í B-hluta sundurliðaðar upplýsingar um lífeyrisskuldbindingar, voru þær ekki færðar upp í ársreikningum B-hluta aðila á árinu 1993. Skuldbindingar þessar munu væntanlega verða komnar inn í ársreikninga allra B-hluta stofnana á árinu 1994.

Tafla 9. Samandreginn rekstrarreikningur B-hluta

Í m. kr.	1993	1992	Breyting	%
Rekstrartekjur:				
Framlög	8.730	8.544	186	2,2
Aðrar rekstrartekjur	41.306	39.157	2.149	5,5
	50.036	47.701	2.335	4,9
Rekstrargjöld:				
Launagjöld	8.840	8.826	14	0,2
Önnur rekstrargjöld	24.330	22.677	1.653	7,3
Tilfærslur	5.937	4.602	1.335	29,0
	39.107	36.105	3.002	8,3
Afkoma af rekstri	10.928	11.596	-667	-5,8
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld:				
Vaxtatekjur	12.532	9.571	2.961	30,9
Aðrar fjármunatekjur	9.428	4.116	5.313	129,1
Vaxtagjöld	-13.581	-11.042	-2.539	23,0
Önnur fjármagnsgjöld	-11.650	-5.066	-6.584	130,0
	-3.272	-2.422	-850	35,1
Afkoma af reglulegri starfsemi	7.657	9.174	-1.517	-16,5
Óreglulegar tekjur og gjöld:				
Óreglulegar tekjur	409	322	87	27,2
Óregluleg gjöld	-1.795	-1.603	-192	11,9
	-1.386	-1.282	-104	8,1
Afkoma ársins	6.271	7.892	-1.622	-20,5

Ekki er tekið tillit til innbyrðis viðskipta þar sem hér er ekki um að ræða samstæðuuppgjör.

Tafla 10. Samandreginn efnahagsreikningur B-hluta

Í m. kr.	1993	1992	Breyting	%
EIGNIR				
Veltufjármunir:				
Sjóður og bankareikningar	7.588	6.378	1.210	19,0
Skammtímakröfur	24.614	18.647	5.967	32,0
Vöru- og efnisbirgðir	2.462	2.671	-209	-7,8
Veltufjármunir alls	34.665	27.696	6.969	25,2
Langtímakröfur	202.452	167.415	35.037	20,9
Varanlegir fastafjármunir	45.996	44.428	1.568	3,5
Eignir alls	283.112	239.538	43.574	18,2
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ				
Skammtímaskuldir				
Yfirdráttarskuld	438	295	143	48,4
Aðrar skammtímaskuldir	12.508	11.202	1.306	11,7
Skammtímaskuldir alls	12.946	11.497	1.449	12,6
Langtímaskuldir	181.800	140.977	40.823	29,0
Skuldir alls	194.746	152.474	42.272	27,7
Eigið fé	88.366	87.064	1.302	1,5
Skuldir og eigið fé alls	283.112	239.538	43.574	18,2

Ekki er tekið tillit til innbyrðis viðskipta þar sem hér er ekki um að ræða samstæðuuppgjör.

TEKJUR RÍKISSJÓÐS

- Tekjur ríkissjóðs á árinu 1993, án afskrifta og niðurfærslu, námu alls 110,2 milljörðum króna sem er 0,8% aukning frá árinu 1992 en á því ári námu tekjur ríkissjóðs 109,3 milljörðum króna.
- Innheimtar ríkissjóðstekjur á árinu 1993 námu alla 103,2 milljörðum króna sem er 700 milljón króna lægri fjárhæð en á árinu 1992.
- Lagabreytingar, sem áhrif höfðu á tekju ríkissjóðs á árinu 1993, voru fjölmargar. Tekjuskattshlutfall einstaklinga var hækkað um 1,5 prósentustig. 14% virðisaukaskattur lagður á sölu á heitu vatni, bækur, blöð, afnotagjöld o.fl. Þá voru gerðar miklar breytingar á tollum og vörugjöldum.
- Gjaldfallnar eftirstöðvar ríkissjóðstekna og innheimtufjár í árslok 1993, án niðurfærslu, námu 27,4 milljörðum króna samanborið við 25,6 milljarða króna í árslok 1992. Eftirstöðvar hafa því hækkað um 1,8 milljarða króna á milli ára.
- Í árslok 1993 voru 10,0 milljarðar króna á afskriftarreikningi til að mæta töpuðum kröfum.

Yfirlit um tekjur ríkissjóðs árið 1993

Tekjur ríkissjóðs á árinu 1993, án afskrifta og niðurfærslu, námu alls 110.234 milljónum króna sem er 0,8% aukning frá árinu 1992 en á því ári námu tekjur ríkissjóðs 109.325 milljónum króna. Breytingar á helstu tekjuliðum milli áranna 1993 og 1992 voru eftirfarandi:

Tafla 11. Tekjur ríkissjóðs

Í millj. kr.	1993	1992	Mism	%
Eignarskattar	4.231	4.081	150	3,7
Tekjuskattur, einstaklingar	13.933	13.977	-44	-0,3
Tekjuskattur, félög	3.490	3.853	-363	-9,4
Persónuskattar	417	414	3	0,7
Beinir skattar	22.071	22.325	-254	-1,1
Aðflutningsgjöld, almenn	2.642	3.428	-786	-22,9
Ýmis gjöld af innflutningi	3.329	6.309	-2.980	-47,2
Tekjur af sölu erl. gjaldeyris	277	472	-195	-41,3
Skattar af framleiðslu og innfl.	5.995	2.456	3.539	144,1
Virðisauka- og söluskattur	42.385	40.868	1.517	3,7
Skattar af orku	89	86	3	3,5
Skattar af einkasöluvörum	6.156	6.441	-285	-4,4
Sérstakir skattar af þjónustu	89	85	4	4,7
Aðrir skattar af veittri þjónustu	934	791	143	18,1
Tryggingagj. og skattar af launagr.	9.888	9.733	155	1,6
Aðrir óbeinir skattar	5.988	5.872	116	2,0
Óbeinir skattar	77.772	76.541	1.231	1,6
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	6.957	6.838	119	1,7
Arðgreiðslur	2.223	2.350	-127	-5,4
Fjármunatekjur	9.180	9.188	-8	-0,1
Sala eigna	50	333	-283	-85,0
Sektir	263	262	1	0,4
Ýmsar tekjur	898	676	222	32,8
Aðrar tekjur	1.211	1.271	-60	-4,7
Ríkissjóðstekjur, samtals	110.234	109.325	909	0,8
-afskrifað	-4.317	-4.559	242	-5,3
-niðurfært, breyting	-4.395	-83	-4.312	----
	101.522	104.683	-3.161	-3,0
Leiðrétt vegna virðisaukaskatts	-1.353	1.353	-2.706	----
Tekjur skv. ríkisreikningi	100.169	106.036	-5.867	-5,5

Á árinu 1993 var, vegna mistaka við innskráningu, lagður á 1.353 milljón króna hærri virðisaukaskattur vegna desember 1992 en hann átti að vera, sbr. skýringu á bls. 15 í ríkisreikningi. Vegna þess hve um háa fjárhæð er að ræða og hvernig hún er tilkominn, hefði verið eðlilegar að leiðréttu tekjur ársins 1992, þrátt fyrir að uppgjorsreglur ríkisbókhalds kveði á um annað.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1992 taldi stofnunin tímabært að breyta framsetningu afskrifta og niðurfærslu í ríkisreikningi. Stofnunin telur eðlilegra að tapaðar kröfur séu færðar til gjalda en ekki dregnar frá tekjumegin. Sú aðferð sem nú er beitt gerir það erfitt að meta tekjubreytingu á milli ára, þar sem fjárhæð

tapaðra krafna getur verið breytileg á milli ára. Í samræmi við þetta er samanburði á tekjum ríkissjóðs á milli ára stillt upp með öðrum hætti nú en áður í framangreindri töflu.

Innheimtar ríkissjóðstekjur á árinu 1993 námu alla 103.233 milljónum króna sem er 700 milljón króna lægri fjárhæð en á árinu 1992. Þannig er innheimta á beinum sköttum, óbeinum sköttum og fjármunatekjum í heild óbreytt þó svo að breyting hafi orðið á einstökum tekju-liðun innan þessara skattflokka. Innheimta á öðrum tekjum ríkissjóðs lækka hins vegar um 689 milljónir króna.

Gjaldfallnar eftirstöðvar ríkissjóðstekna og innheimtufjár í árslok 1993, án niðurfærslu, námu 27.445 milljónum króna samanborið við 25.634 milljónir króna í árslok 1992. Eftirstöðvar hafa því hækkað um 1.811 milljónir króna á milli ára. Eftirstöðvar í virðisaukaskatti hafa hækkað um 1.511 milljónir króna, í tekjuskatti einstaklinga um 736 milljónir króna og eftirstöðvar vaxta hafa hækkað um 597 milljónir króna. Á móti vegur lækkun á eftirstöðvum söluskatts um 307 milljónir króna, eftirstöðvar tekjuskatts féлага lækka um 297 milljónir króna og eftirstöðvar tryggingagjalda lækka um 288 milljónir króna. Gjaldfallnar eftirstöðvar, sem hlutfall af því sem til innheimtu er, hækkaði úr 15,0% í 16,1% milli áranna 1992 og 1993.

Í árslok 1993 voru 10.056 milljónir króna á afskriftarreikningi til að mæta töpuðum kröfum. Aukningin frá fyrra ári nemur 4.483 milljónum króna. Annars vegar kemur til viðbótarniðurfærsla á kröfum sem taldar voru tapaðar þó svo viðkomandi aðilar hefðu ekki verið teknir til gjaldþrotaskipta. Þessi viðbótarniðurfærsla nam 2.703 milljónir króna. Hins vegar hækkaði hefðbundinni niðurfærslu tekna vegna gjaldþrota aðila um 1.778 milljónir króna. Nánar er fjallað um afskriftir og niðurfærslu síðar í þessari skýrslu.

Lagabreytingar

Hér á eftir kemur yfirlit yfir helstu lagabreytingar á árunum 1992 og 1993 sem áhrif höfðu tekjur ríkissjóðs á árinu 1993 miðað við árið á undan.

Lög nr. 111/1992, sem tóku gildi 1. janúar 1993, fjölluðu um ýmsar breytingar á sviði skattamála. Helstu atriði þeirra voru:

- Tekjuskattshlutfall einstaklinga var hækkað um 1,5 prósentustig. Persónuafsláttur var lækkaður um 400 krónur á mánuði og viðmiðunarmörk reiknaðra launa voru hækkuð. Þá var ákveðin fyrirframgreiðsluskylda á sérstökum tekjuskatti einstaklinga,

sem skyldi vera 5% af tekjuskattstofni einstaklinga umfram 2,4 milljónir króna og 4,8 milljónir króna hjá hjónum.

Tekjuáhrif framangreindra breytinga voru metin á rúma fjóra milljarða króna og var ætlað að mæta niðurfellingu aðstöðugjalds. Útreikningar benda til þess að þetta markmið hafi náðst.

- Tekjuskattshlutfall lögaðila var lækkað úr 45% í 39%, aðstöðugjald var fellt niður og gerðar voru breytingar varðandi arðsfrádrátt og fjárfestingarframlög. Miðað við álagningu á árinu 1993 má ætla að tekjutap ríkissjóðs vegna þessara breytinga sé á bilinu 450 til 500 milljónir króna.
- Lagður var 14% virðisaukaskattur á sölu á heitu vatni, rafmagni og olíu til hitunar húsa og laugarvatns. Á móti kom að ákveðið var að endurgreiða hluta virðisaukaskatts af heitu vatni og rafmagni til hitunar húsa og laugarvatns. Þá var ákveðið að um mitt ár 1993 yrði einnig lagður 14% virðisaukaskattur á bækur, blöð, tímarit og afnotagjöld útvarps og sjónvarps. Ætla má að tekjuauki ríkissjóðs vegna þessara breytinga hafi numið allt að 1.100 milljónum króna á árinu 1993.
- Lagt var á sérstakt bensíngjald sem nemur 1,70 krónum af hverjum lítra bensíns. Þetta sérstaka bensíngjald rann í ríkissjóð en var ekki sérstaklega markað til vegagerðar. Tekjuauki vegna þessa nam á árinu 1993 um 310 milljónum króna. Þetta gjald var síðar fellt niður 1. júlí 1993 með lögum nr. 29/1993.
- Þá var ákveðið að þeir sem versla með erlendan gjaldeyri skuli frá 1. janúar 1993 greiða ríkissjóði 45% af þeirri þóknun sem þeir taka af sínum viðskiptamönnum vegna yfirfærslu fjár til útlanda. Frá 1. janúar 1994 skal þetta gjald vera 30% og frá 1. janúar 1995 skal það vera 15%. Jafnframt féllu niður lög um gjald af umboðspóknun og gengismun vegna gjaldeyrisviðskipta. Þetta skerti tekjur ríkissjóðs um tæpar 200 milljónir á árinu 1993.

Um mitt ár tóku gildi lög nr. 29/1993 um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. Helstu atriði þeirra voru:

- Í 3. grein var lagt vörugjald á vélknúin ökutæki, sem ekki eru sérstaklega tilgreind í 4. grein, og var miðað við sprengirými. Vörugjaldið var í fjórum flokkum, frá 30% uppí 75%. Í 4. grein var lagt á vörugjald á sérstaklega tilgreind ökutæki. Vörugjaldið var frá 10% upp í 70%. Erfitt er að meta tekjuáhrif þessara breytinga á ríkissjóð en til samanburðar má benda á að innflutningsgjald af bifreiðum námu 1.484 milljónum króna á

árinu 1992 en tekjur af þessu gjaldi og vörugjaldinu námu alls 1.631 milljón króna á árinu 1993.

- Almennt 90% vörugjald var lagt á bensín. Því til viðbótar var lagt sérstakt vörugjald á bensín - bensíngjald - sem nam 21.78 krónum á hvern lítra af blýlausu bensíni og 23.82 króna á hvern lítra af öðru bensíni. Tekjum af þessum vörugjöldum skal varið til vegagerðar skv. vegalögum. Tekjur af almennu vörugjaldi námu 515 milljónum króna á árinu 1993 og tekjur af bensíngjaldi námu 2.305 milljónum króna. Fyrstu sex mánuði ársins 1993 nam innflutningsgjald af bensíni 1.920 milljónum króna. Samtal nema þessar tekjur 4.470 milljónum króna en til samanburðar má nefna að tekjur af innflutningsgjaldi af bensíni námu 3.993 milljónum króna á árinu 1992.

Þá tóku einnig gildi um mitt ár bráðabirgðalög nr. 86/1993 um efnahagsaðgerðir vegna kjarasamninga, sbr. lög nr. 112/1993. Í 2. grein laganna var heimilað að endurgreiða tryggingagjald sem lagt var á aðila sem stunduðu útflutning á tímabilinu frá júní til desember 1993. Annars vegar er um að ræða aðila í fiskveiðum, fiskeldi og fiskvinnslu og hins vegar var um að ræða aðila í atvinnugreinum samkvæmt 2. og 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands. Þessi ráðstöfun skerti tekjur ríkissjóðs um 341 milljón króna á árinu 1993.

Álagning opinberra gjalda

Meðfylgjandi yfirlit yfir álagningu opinberra gjalda endurspeglar þær miklu breytingar sem gerðar voru á beinum sköttum einstaklinga og félaga á árinu 1993. Sýnd er einnig álagning á árinu 1994 vegna tekna á árinu 1993 þar sem endanleg álagning fer þá fram en staðgreiðslan er hins vegar tekjufærð á því ári sem hún er greidd.

Breytingarnar fólust í því að aðstöðugjald var fellt niður, en ríkissjóður skuldbatt sig til að greiða sveitarfélögum 80% af álögðu aðstöðugjaldi á árinu 1993 að teknu tilliti til breytinga til 1. mars 1994. Talið var að þessi breyting kostaði ríkissjóð rúma fjóra milljarða króna. Til að afla tekna á móti þessu, framlagi var ákveðið að hækka tekjuskatt einstaklinga um 1,5 prósentustig, leggja á sérstakan 5% hátekjuskatt, lækka persónuafslátt og hækka viðmiðunarmörk reiknaðs endurgjalds.

Tafla 12. Álagning opinberra gjalda, einstaklingar

Error! Reference source not found.

Í millj. kr.	1994	1993	1992	Mism. 94/93	Mism 93/92
Einstaklingar:					
Tekjuskattur	30.608	27.290	27.016	3.318	274
Eignarskattur	2.060	2.024	1.930	36	94
Iðnlán- og iðn.m.sj.gjald	52	47	45	5	1
Slysatryggingagjald	0	10	8	-10	2
Slysatrygging v/heimilisstarfa	37	23	18	14	5
Sk. á skrifstofu- og versl.húsn.	0	115	120	-115	-5
Fyrirfram gr. tekjuskattur	435	468	0	-32	468
Sérstakur tekjuskattur	437	0	0	437	0
Sérstakur eignarskattur	184	182	176	2	6
Gjald í framkv.sj. aldraðra	455	423	419	32	4
Markaðsgjald	24	0	0	24	0
Úflutningsráðsgjald	0	14	14	-14	0
Trygg.gjald, staðgr.skylt	1.337	1.396	1.319	-59	77
Tryggingagj. gjaldd. 1/8	22	19	11	3	8
Kirkjugarðs gjald	0	12	13	-12	-1
	35.651	32.023	31.089	3.629	933
Gjaldf. tsk f. 1. ágúst	-206	-157	-137	-49	-20
Barnabótaauki	-1.884	-1.817	-1.786	-68	-31
Skattafsláttur	-3.024	-3.384	-3.187	360	-197
Vaxtabætur	-2.756	-2.493	-2.198	-263	-294
Húsnæðisbætur	0	-549	-614	549	65
	-7.870	-8.400	-7.922	529	-477
Til ríkissjóðs	27.781	23.623	23.167	4.334	456
Útsvar	16.301	16.193	15.661	108	532
Aðstöðugjald	0	819	849	-819	-30
Niðurfellt aðstöðugjald	0	-819	0	819	-819
Til sveitarfélaga	16.301	16.193	16.511	108	-318
Einstaklingar, samtals	44.082	39.816	39.678	4.441	138

Framangreind yfirlit sýnir að álagðir skattar á tekjur einstaklinga á árinu 1993 hækka um rúma 4,4 milljarða króna. Þær sértæku skattabreytingar, sem gripið var til, hafa því skilað þeim tekjum sem stefnt var að.

Tafla 13. Álagning opinberra gjalda, lögaðilar

Í millj. kr.	1994	1993	1992	Mism. 94/93	Mism 93/92
Lögaðilar:					
Tekjuskattur	4.249	3.934	4.209	315	-276
Eignarskattur	1.204	1.113	1.128	91	-16
Iðnlán- og iðn.m.sj.gjald	212	200	228	12	-28
Sk. á skrifstofu- og versl.húsn.	0	398	369	-398	28
Sérstakur eignarskattur	251	232	235	19	-3
Markaðsgjald	152	0	0	152	0
Útflutningsráðsgjald	0	81	95	-81	-14
Trygg.gjald, staðgr.skyllt	8.416	8.215	7.824	201	391
Tryggingagj. gjaldd. 1/8	3	7	2	-4	5
Kirkjugarðsgjald	0	63	68	-63	-5
Til ríkissjóðs	14.487	14.241	14.159	245	83
Aðstöðugjald	0	4.166	4.482	-4.166	-316
Niðurfellt aðstöðugjald	0	-4.166	0	4.166	-4.166
Til sveitarfélaga	0	0	4.482	0	-4.482
Lögaðilar, samtals	14.487	14.241	18.641	245	-4.400

Álagning á lögaðila á árinu 1993 lækkaði um 4.166 milljónir króna vegna niðurfellingar aðstöðugjalds. Lækkun tekjuskatts skýrist m.a. af lækkun skatthlutfalls úr 45% í 39%.

Skv. uppgjörsglum er staðgreiðsla tekjufærð á greiðsluári en endanleg álagning fer fram árið eftir. Hækkun á staðgreiðsluhlutfalli kemur því fram sem tekjuauki á árinu 1993 og vegur þannig á móti greiðslum til sveitarfélaganna á sama ári. Því er nauðsynlegt að bera saman álagningu þriggja ofangreindra ára til að sjá áhrif þessara breytinga í heild sinni. Sú ákvörðun að draga framlagið frá tekjum í stað þess að gjaldfæra, sem Ríkisendurskoðun telur eðlilegra, veldur því að niðurstaða tekna á árinu 1993 sýnir ekki þær viðbótartekjur sem ríkissjóður aflaði með hækkun á tekjuskatti einstaklinga.

Einstakir tekjuliðir

Virðisaukaskattur

Tekjur af virðisaukaskatti á árinu 1993, án afskrifta og niðurfærslu, námu 42.404 milljónum króna sem er 1.629 milljón króna hærrí fjárhæð en var á árinu 1992 og nemur frávikið 4,0%. Hér hefur verið tekið tillit til leiðréttingar á virðisaukaskatti vegna fyrra árs. Skýringin er fyrst og fremst sú að skattstofninn var breikkaður á árinu 1993 og er talið að tekjuauki ríkissjóðs vegna þessa hafi numið um 1.100 milljónum króna. Hins vegar valda afskriftir og niðurfærsla því að bókfærðar tekjur af virðisaukaskatti eru nánast þær sömu og árið 1992.

Tafla 14. Virðisaukaskattur

Í m. kr.	1993	1992	Breyt.	%
VSK af innfluttum vörum	22.071	22.291	-220	1,0
VSK af innlendri veltu	23.340	21.297	2.043	9,6
	45.411	43.588	1.823	4,2
<u>Endurgreiðslur:</u>				
- matvara	-654	-623	-31	5,0
- húsbýggjendur	-1.113	-1.093	-20	1,8
- opinberir aðilar	-939	-938	-1	-0,1
- erlendir aðilar	-91	-64	-27	42,2
- einnota umbúðir	-68	-72	4	-5,6
- hitun húsa og laugarvatns	-130	0	-130	---
- líknarfélög	-12	-23	11	-47,8
	-3.007	-2.813	-194	6,9
Virðisaukaskattur, brúttó	42.404	40.775	1.629	4,0
- afskrifað og niðurfært	-2.069	-438	-1.631	---
Virðisaukaskattur, nettó	40.335	40.337	-2	0,0

Heildarálagning í virðisaukaskattskerfinu jókst um 5.1% milli áranna 1992 og 1993. Í ársbyrjun 1993 var lagður 14% virðisaukaskattur á sölu á heitu vatni til hitunar húsa og laugarvatns og um mitt ár 1993 var lagður 14% virðisaukaskattur á bækur, blöð, afnotagjöld o.fl. Heildarvelta vegna þessa nam 10.174 milljónum króna og útskattur nam því 1.423 milljónum króna.

Tafla 15. Veltutölur í virðisaukaskatti

Í m. kr.	1993	1992	Breyt.	%
Skattskyld velta, 24,5%	426.872	426.622	250	0,1
Skattskyld velta, 14,0%	10.174	0	10.174	---
	437.046	426.622	10.424	2,4
Undanþegin velta	177.009	179.027	-2.018	-1,1
Heildarvelta	614.055	605.649	8.406	1,4
Útskattur, 24,5%	104.584	104.526	58	0,1
Útskattur, 14,0%	1.423	0	1.423	---
	106.007	104.526	1.481	1,4
Innskattur	-82.750	-82.393	-357	0,4
Álagning	23.257	22.133	1.124	5,1
Álag	685	638	47	7,4
Samtals álagning	23.942	22.771	1.171	5,1

Eins og ofangreind tafla ber með sé hefur nánast engin veltuaukning orðið á árinu 1993 og viðbótartekjur eiga eingöngu rætur að rekja til breikkunar skattstofns.

Tekjuskattur

Tekjuskattur einstaklinga, án afskrifta og niðurfærslu, hækkaði um rúma fjóra milljarða króna á milli áráanna 1993 og 1992. Þetta stafar af þeim breytingum á skattalögum, sem gerð er grein fyrir í kaflanum um álagningu opinberra gjalda. Í ríkisreikningi er síðan framlag til sveitarfélaganna dregið frá tekjuskatti einstaklinga þannig að nánast engin breyting er á milli ára. Tekjuskattur félaga lækkar um 363 milljónir króna, m.a. vegna lækkunar skatthlutfalls úr 45% í 39%

Tafla 16. Tekjuskattur

Í m. kr.	1993	1992	Breyt.	%
Tekjuskattur einstaklinga	30.421	25.823	4.598	17,8
- hluti sókna í staðgreiðslu	-975	-953	-22	2,3
- hluti kirkjugarða í staðgreiðslu	-324	-321	-3	0,9
	29.122	24.549	4.573	17,5
Bótagreiðslu:				
- skattaasláttur	-3.484	-3.267	-217	6,6
- barnabætur	-2.553	-2.525	-30	1,2
- barnabótaauki	-1.903	-1.874	-29	1,5
- húsnæðisbætur	-547	-604	57	-9,4
- vaxtabætur	-2.647	-2.300	-347	15,1
	-11.134	-10.570	-566	5,4
Tekjuskattur einstaklinga, nettó	17.986	13.979	4.007	28,7
- hluti sveitarf. v/niðurf. aðst.gj.	-4.054	0	-4.054	---
	13.932	13.979	-47	-0,3
Tekjuskattur félaga	3.490	3.853	-363	-9,4
	17.422	17.832	-410	-2,3
-afskrifað og niðurfært, einstakl.	-1.247	-830	-417	50,2
-afskrifað og niðurfært, félög	-568	-719	151	-21,0
Tekjuskattur, samtals	15.607	16.283	-676	-4,2

Skv. upplýsingum úr staðgreiðslukerfi ríkisskattstjóra námu launagreiðslur 210.482 milljónum króna á árinu 1993 sem er 2.855 milljóna króna meira en á árinu 1992 og nemur aukningin 1.38%. Innheimt staðgreiðsla nam 39.479 milljónum króna sem er 3.672 milljónum króna meira en árið á undan og nemu aukningin 10,25%. Þetta skýrist af hækkun tekjuskatts um 1,5 prósentustig.

Tafla 17. Launagreiðslur og reiknað endurgjald

Í m. kr.	1993	1992	Breyt.	%
Launagreiðslur	198.313	196.326	1.987	1,01
Reiknað endurgjald	12.169	11.299	869	7,69
	210.482	207.625	2.856	1,38
Innheimt, launagreiðandi	37.447	34.077	3.370	9,89
Innheimt, reiknað endurgjald	2.032	1.730	302	17,44
	39.479	35.807	3.672	10,25
Hlutfall staðgreiðslu	18,76%	17,25%		

Tryggingagjald

Tekjur af tryggingagjaldi námu 9.382 milljónum króna sem er 119 milljónum króna minna en árið áður. Skýringin er m.a. sú að með lögum nr. 112/1993 var ákveðið að endurgreiða tryggingagjald sem lagt var á aðila sem stunduðu útflutning á tímabilinu júní til desember 1993. Annars vegar var um að ræða aðila í fiskveiðum, fiskeldi og fiskvinnslu og hins vegar var um að ræða aðila í atvinnugreinum samkvæmt 2. og 3. flokki í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands.

Tafla 18. Tryggingagjald o.fl.

Í millj. kr.	1993	1992	Mism.	%
Tryggingagjald	9.338	9.141	197	2,2%
Endurgreitt til útflutningsaðila	-341	0	-341	---
Ábyrgðargjald atvinnurekenda	385	360	25	7,2%
	<u>9.382</u>	<u>9.501</u>	<u>-119</u>	<u>-1,2%</u>

Tryggingagjald er lagt á skv. lögum nr. 113/1990 sem tóku gildi 1. janúar 1991. Skv. lögum skal Atvinnuleysistryggingasjóður fá í sinn hlut 0,15% af gjaldstofni tryggingagjalds og Vinnueftirlit ríkisins 0,08%. Tekjur af tryggingagjaldi umfram það sem kemur í hlut framangreindra aðila renna til Tryggingastofnunar ríkisins til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar.

Með lögum nr. 1/1992 var lagt á sérstakt ábyrgðargjald til að fjármagna ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota. Þetta lagaákvæði tók gildi 1. mars 1992 og nemur 0,2% af gjaldstofni.

Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu tryggingagjalds og ábyrgðargjalds eftir réttihöfum á árinu 1993:

Tafla 19. Skipting tryggingagjalds eftir réttihöfum

Í m. kr.	Eftirst. 1/1 1993	Tekjur 1993	Innheimt 1993	Eftirst. 31/12 '93
Ábyrgðarsjóður	51	385	378	58
Atvinnuleysistr.sjóður	48	267	267	48
Vinnueftirlit ríkisins	26	142	143	25
Lífeyris- og slysatryggingar	1.415	8.588	8.591	1.412
	<u>1.540</u>	<u>9.382</u>	<u>9.379</u>	<u>1.543</u>
Dráttarvextir	73	156	104	125
	<u>1.613</u>	<u>9.538</u>	<u>9.483</u>	<u>1.668</u>

Innflutnings- og vörugjöld

Á árinu 1993 voru gerðar miklar breytingar á innflutnings- og vörugjöldum, eins og fram kemur í yfirliti um lagabreytingar hér að framan. Vægi innflutningsjalda minnkaði en vægi vörugjalda jókst að sama skapi.

Tekjur af innflutningsgjöldum námu 5.969 milljónum króna á árinu 1993 og tekjur af vörugjöldum námu 5.975 milljónum króna eða samtals 11.944 milljónum króna. Sambærilegar tölur fyrir árið 1992 eru 9.737 milljónir króna og 2.451 milljón króna eða samtals 12.188 milljónum króna.

Eins og eftirfarandi tafla ber með sér hafa þessar breytingar haft lítil áhrif á tekjur ríkissjóðs á árinu 1993. Gjöld af bensíni hafa aukist um rúman fjórðung en innflutningsgjöld hafa lækkað um nánast sama hlutfall, en stóran hluta þeirrar lækkunar má rekja til niðurfellingu jöfnunargjalds.

Tafla 20. Innflutnings- og vörugjöld

Í m. kr.	1993	1992	Breyt.	%
Gjald af bifreiðum og bifhjólum	735	1.484	-749	
Vörugjald á innflutt ökutæki	896	0	896	
Bifreiðagjöld	1.631	1.484	147	9,91
Innflutningsgjald af bensíni	1.920	3.993	-2.073	
Sérstakt bensíngjald	310	0	310	
Vörugjald af bensíni, almennt	515	0	515	
Sérstakt vörugjald af bensíni	2.305	0	2.305	
Bensíngjöld	5.050	3.993	1.057	26,4
Aðflutningsgjöld, almenn	2.642	3.428	-786	
Jöfnunargjald	1	506	-505	
Önnur innflutningsgjöld	361	326	35	
Önnur innflutningsgjöld	3.004	4.260	-1.256	-29,5
Vörugjald af innfluttum vörum	1.215	1.260	-45	
Vörugjald af innl. framleiðslu	962	1.122	-160	
Framleiðslugjald af áli	82	69	13	
Önnur vörugjöld	2.259	2.451	-192	-7,8
Samtals innflutnings- og vörugj.	11.944	12.188	-244	-2,0

Arðgreiðslur

Skv. ríkisreikningi námu arðgreiðslur í ríkissjóð á árinu 1993 alls 2.223 milljónum króna sem er 127 milljónum króna meira en á árinu 1992. Að stærstum hluta er ekki um eiginlegar arðgreiðslur að ræða heldur er ríkisstofnunum í B-hluta gert að greiða tiltekna fjárhæð í

ríkissjóð skv. ákvæðum fjárlaga hverju sinni, án tillits til afkomu. Þetta á t.d. við um Póst og síma, Fríhöfnina á Keflavíkurflugvelli og Lyfjaverslun ríkisins.

Skv. lögum nr. 34/1992, sem gildi tóku 27. maí sama ár, var ákveðið að við jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins skuli starfræktur sjóður sem nefnist Jarðasjóður ríkisins. Í 4. grein laganna er kveðið á um að tekjur sjóðsins skulu vera m.a. afgjöld ríkisjarða sem eru á forræði landbúnaðarráðuneytisins. Í framhaldi af þessu var ákveðið að helmingur tekna á árinu 1992 og allar tekjur ársins 1993 skyldu bókaðar hjá Jarðasjóði ríkisins en fram að því hafa þessi afgjöld verið bókaðar sem ríkissjóðstekjur.

Tafla 21. Arðgreiðslur

Í m. kr.	1993	1992	Breyt.
Afgjöld ríkisjarða	-13	24	-37
Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli	600	510	90
Póstur og sími	820	940	-120
Lyfjaverslun ríkisins	25	0	25
Seðlabanki Íslands	672	686	-14
Áburðarverksmiðja ríkisins	33	0	33
Kísiliðjan hf	20	6	14
Íslensk endurtrygging hf	0	5	-5
Glæsibær hf	1	0	1
Endurvinnslan hf	0	1	-1
Þormóður rammi hf	2	5	-3
Bifreiðskoðun Íslands hf	5	4	1
Norræni fjárfestingarbankinn	9	8	1
Landsvirkjun	0	39	-39
Íslenskir aðalverktakar	46	116	-70
Skýrr	4	4	0
Iðnþróunarsjóður	0	2	-2
Samtals	2.224	2.350	-126

Ríkisendurskoðun telur að þrátt fyrir ákvæði áðurnefndra laga hefði átt að halda áfram að bóka afgjöldin sem ríkissjóðstekjur en á móti kæmi jafnhátt framlag ríkissjóðs. Þetta er sá háttur sem viðhafður gagnvart öðrum tekjustofnun, s.s. erfðarfjárskatti, sem lögum samkvæmt er tekjustofn erfðafjárjóðs.

Aðrar greiðslu frá ríkisfyrirtækjum eru ekki flokkaðar sem arðgreiðslur. Tekjur vegna sölu varnarliðseigna, sem fært er meðal innflutningsgjalda, námu 18,5 milljónum króna en í fjárlögum var gert

ráð fyrir að greiðsla í ríkissjóð næmi 29,0 milljónum króna. Einkaleyfisgjald Háskóla Íslands, sem fært er sem aðrir óbeinir skattar, nam á árinu 1993 49,9 milljónum króna en í fjárlögum var gert ráð fyrir 60,0 milljónum króna. Hluti rekstrarhagnaðar ÁTVR, sem færður er sem skattar af einkasöluvörum, nam 6.150 milljónum króna á árinu 1993 en í fjárlögum var gert ráð fyrir 6.350 milljónum króna.

Þá var í fjárlögum ársins 1993 gert ráð fyrir að eftirfarandi stofnanir greiddu arð í ríkissjóð en engar greiðslu höfðu borist frá þeim í árslok 1993.

Tafla 22. Ógreiddur „arður“

Í m. kr.	Fjárhæð
Lyfjabúð Háskóla Íslands	5
Ríkisspítalar, þvottahús	6
Sementsverksmiðja ríkisins	15
Rafmagnsveitur ríkisins	30

Með bréfi til fjármálaráðuneytisins dags. 25. nóvember 1994 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um hvers vegna viðkomandi stofnun hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar skv. fjárlögum og hvað fjármálaráðuneytið hafi gert til að innheimta þessar kröfur. Svar hefur ekki borist.

Ýmsar tekjur

Ýmsar tekjur ríkissjóðs aukast um 222 milljónir króna á milli ára, eða um 32,8 %. Á árinu 1993 féll niður hlutdeild sveitarfélaga í löggæslukostnaði en tekjur ríkissjóðs vegna þessa námu rúmum 600 milljónum króna á árinu 1992. Þá var nafnverð hlutabréfa í SR-mjöli 650 milljónir króna bókað til tekna undir þennan lið þegar fyrirtækinu var breytt úr ríkisfyrirtæki í hlutafélag.

Þá er einnig fært undir þennan lið 145 milljóna króna afskrift á eign Orkusjóðs, sem að stofni til er frá 1984. Stærsti hluti þessarar fjárhæðar, um 117 milljónir króna, er tilkominn vegna uppgjörðs á byggðalínum og virkjunarrannsóknnum sem átti sér stað á árinu 1983. Um er að ræða framlag ríkissjóðs á árinu 1983 til Orkusjóðs vegna afborgana lána en við endanlegt uppgjör hefði þetta framlag átt að koma til lækkunar á yfirtöku ríkissjóðs vegna framangreindra verkefna í ríkisreikningi 1984. Ríkisendurskoðun telur að ekki hefði átt að færa framan-

greindar 145 milljónir króna sem ríkissjóður var talinn skulda Orkusjóði til tekna heldur til lækkunar á áður færðum gjöldum, þótt seint sé.

Sala eigna

Sala fasteigna og lóða

Skv. yfirliti frá eignadeild fjármálaráðuneytisins annaðist hún sölu á 18 fasteignum og lóðum fyrir rúma 99 milljónum króna. 7 af þessum eignum hafði ríkissjóður eignast á nauðungaruppboðum. Allar þessar eignir voru seldar með heimild í 6. grein fjárlaga, ýmist á árinu 1993 eða 1994.

Á árinu 1992 var ákveðið að viðskiptafæra kaup og sölu eigna sem ríkissjóður eignaðist á nauðungaruppboðum. Því er mismunur á þessum viðskiptareikningum færður til tekna eða gjalda eftir því hvort hagnaður eða tap hafi orðið á viðskiptunum. Þannig voru kaup og sala á fjórum fasteignum færðar í gegnum viðskiptareikning á árinu 1993 en endanlegt uppgjör þeirra eigna og fleiri hefur enn ekki farið fram. Sala þriggja eigna var hins vegar tekjufærð skv. eldri bókunaraðferð. Bókanir vegna þeirra hefði átt að leiðrétta til samræmis við aðrar eignir.

Sala fimm fasteigna og lóða var tekjufærð hjá viðkomandi stofnunum sem höfðu umsjón eða afnot af þeim. Ríkisendurskoðun telur að sala allra slíkra eigna ríkisins eigi að tekjufærast hjá ríkissjóði.

Við skoðun fylgiskjala kom í ljós að í nokkrum tilfellum fylgdu ekki fullnægjandi reikningar frá Innkaupastofnun ríkisins (Ríkiskaupum) vegna sölu- og auglýsingakostnaðar. Bókað var eftir bréfum frá stofnuninni. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að kostnaður sé eingöngu bókaður eftir fullnægjandi fylgiskjölum.

Sala ríkisfyrirtækja

Á árinu 1993 var Síldarverksmiðjum ríkisins breytt í hlutafélagið SR-mjöl hf. og 29. desember sama ár var það selt ýmsum aðilum fyrir 725 milljónir króna. Nafnverð hlutabréfanna var 650 milljónir króna og nam því söluhagnaðurinn 75 milljónum króna. Sú fjárhæð er færð sem hagnaður af sölu eigna en nafnverð hlutabréfanna er bókað á ýmsar aðrar tekjur.

Þá var var haldið áfram sölu hlutabréfa í Jarðborunum hf. Seld voru hlutabréfa að nafnvirði 6,9 milljónir króna á genginu 1,87. Hluttur ríkissjóðs er 50% og nam hagnaður af sölu hlutabréfanna rúnum 3,0

milljónum króna. Þá voru gerðar leiðréttingar á bókfærslu söluhagnaðar vegna Íslenskrar endurtryggingar á árinu 1992, en leiðréttur söluhagnaður á því ári nam 25,2 milljónum króna.

Ríkisendurskoðun vill benda á að ekki er samræmi í bókun kostnaðar vegna sölu fasteigna, lóða og hlutabréfa. T.d. var allur kostnaður vegna sölu hlutabréfa á árinu bókaður á einkavæðingarnefnd en á árunum 1991 og 1992 var beinn sölukostnaður vegna sölu hlutabréfa dreginn frá hagnaði af sölu. Þá hefur sölu- og auglýsingakostnaður vegna sölu eigna ýmist verið dreginn frá tekjum eða gjaldfærður á undanförunum árum. Nauðsynlegt er að samræmi sé gætt í bókun kostnaðar vegna sölu eigna.

Innheimta og eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Ríkissjóðstekjur og innheimtufé til innheimtu á árinu 1993, án niðurfærslu og að teknu tilliti til leiðréttingar á virðisaukaskatti, námu alls 136.564 milljónum króna. Af þeirri fjárhæð innheimtust 104.157 milljónir króna eða 76,3%. Sambærilegt hlutfall fyrir árið 1992 er 78,0%

Gjaldfallnar eftirstöðvar í árslok, án niðurfærslu, námu 21.977 milljónum króna og hækkuðu um 1.811 milljónir króna frá árinu 1992 eða um 9,0%. Gjaldfallnar eftirstöðvar, sem hlutfall af því sem til innheimtu var, jukust því úr 15,0% í 16,1%

Tafla 23. Eftirstöðvar ríkissjóðstekna

Í millj. kr.	1993	1992	Breyt	%
Gjaldfallnar eftirst. í ársbyrjun	20.166	19.347	819	4,2
Ógjaldfallnar eftirst. í ársbyrjun	9.515	9.484	31	0,3
	29.681	28.831	850	2,9
Fært til tekna á árinu	106.005	104.791	1.214	1,2
Innheimtufé	878	1.022	-144	-14,1
Til innheimtu	136.564	134.644	1.920	1,4
Innheimt fyrir ríkissjóð	103.233	103.932	-699	-0,7
Innheimt fyrir aðra	924	1.031	-107	-10,4
	104.157	104.963	-806	-0,8
Eftirstöðvar í árslok	32.407	29.681	2.726	9,2
Ógjaldfallið í árslok	-10.430	-9.515	-915	9,6
Gjaldfallnar eftirstöðvar í árslok	21.977	20.166	1.811	9,0

Breyting eftirstöðva, án niðurfærslu, er mismunandi eftir tekju- liðum. Annars vegar aukast eftirstöðvar virðisaukaskatts um 1.511 milljónir króna, tekjuskatts einstaklinga um 736 milljónir króna og

vaxtatekna um 597 milljónir króna en hins vegar lækka eftirstöðvar tekjuskatts féлага um 297 milljónir króna, tryggingagjalds um 288 milljónir króna og sölu- og launaskatts um 449 milljónir króna.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir innheimtu og eftirstöðvum einstakra teknaliða. Fjárhæðir samanstanda af höfuðstól og dráttarvöxtum nema annað sé tekið fram. Þá hefur einnig verið tekið tillit til niðurfærslu krafna í árslok.

Virðisaukaskattur

Álagður virðisaukaskattur til innheimtu á árinu 1993 nam alls 50.475 milljónum króna. Af þeirri fjárhæð innheimtust 40.917 milljónir króna eða 81,1%. Ef tekið er tillit til ógjaldfallinna eftirstöðva er hlutfallið 91,3% sem er sama hlutfall og árið 1992.

Á árinu 1993 voru afskrifaðar 854 milljónir króna af skuldum í virðisaukaskatti og eru dráttarvextir þá meðtaldir. Þetta er 204 milljónum króna meira en afskrifað var á árinu 1992. Í árslok 1993 höfðu eftirstöðvar virðisaukaskatts verið færðar niður um 2.203 milljónir króna til að mæta töpuðum kröfum. Af þessari fjárhæð voru 1.478 milljónir króna færðar niður á árinu 1993.

Tafla 24. Eftirstöðvar í virðisaukaskatti

Í millj. kr.	1993	1992	Mism.	%
Eftirstöðvar 1/1	9.670	8.774	896	10,2%
VSK af innlendri veltu	21.271	20.859	412	2,0%
VSK af innfluttum vörum	22.071	22.291	-220	-1,0%
VSK, endugreiddur	-3.008	-2.814	-194	6,9%
Dráttarvexti og álag	471	882	-411	-46,6%
	50.475	49.992	483	1,0%
Innheimt á árinu	-40.917	-40.322	-595	1,5%
	9.558	9.670	-112	-1,2%
Ógjaldfallið í árslok	-5.691	-5.808	117	-2,0%
Gjaldfallið í árslok	3.867	3.862	5	0,1%

Staðgreiðsla

Gjaldfallnar eftirstöðvar staðgreiðslu í árslok 1993 námu alls 2.105 milljónum króna, sem er 150 milljónum króna meira en árið á undan. Ógjaldfallnar eftirstöðvar námu 2.983 milljónum króna þannig að í heild námu eftirstöðvar staðgreiðslu 5.088 milljónum króna í árslok 1993.

Tafla 25. Gjaldfallnar eftirstöðvar í staðgreiðslu

Höfuð- Dráttar-

Í millj. kr.	stóll	vextir	Samtals
Árið 1988	96	130	226
Árið 1989	93	97	190
Árið 1990	140	108	248
Árið 1991	236	126	362
Árið 1992	357	110	467
Árið 1993	1.363	229	1.592
	2.285	800	3.085
Niðurfært í árslok	-630	-351	-981
Gjaldf. eftirst í árslok	1.655	450	2.105

Heildarálagning í staðgreiðslukerfinu á árunum 1988 - 1993 nam í árslok 1993 182.509 milljónum króna, sem þýðir að innheimtuhlutfallið er 98,3%, en 98,9% ef tekið er tillit til niðurfærslu í árslok. Sambærilegar tölur fyrir árið 1992 eru 98,1 og 98,6. Eftirfarandi yfirlit sýnir að miklar líkur eru á því að staðgreiðsla sem ekki innheimtist á fyrstu tveimur árunum tapist.

Tafla 26. Innheimtuhlutfall í staðgreiðslu

Í millj. kr.	Álagning	Skuld	Hlutfall 1993	Hlutfall 1992	Hlutfall 1991
Árið 1988	20.807	226	98,9%	98,7%	97,0%
Árið 1989	25.111	190	99,2%	99,0%	97,5%
Árið 1990	30.778	248	99,2%	98,9%	97,8%
Árið 1991	34.739	362	99,0%	98,6%	95,6%
Árið 1992	34.684	467	98,7%	95,6%	
Árið 1993	36.390	1.592	95,6%		
	182.509	3.085	98,3%		

Afskriftir og niðurfærsla á óinnheimtum ríkistekjum og innheimtu- fé

Í ríkisreikningi eru tapaðar kröfur vegna óinnheimtra ríkistekna og innheimtufjár, færðar til lækkunar á tekjum. Það er gert með tvennskonar hætti:

1. Beinar afskriftir

Í beinni afskrift felst að *ákveðin krafa* á aðila sem reynst hefur óinnheimtanleg, er *talin* endanlega töpuð og er færð út úr innheimtugerfum ríkisins. Líta verður svo á að þetta sé eingöngu bókhaldsleg aðgerð og að krafan sem slík sé áfram til staðar þó hún komi ekki fram í eftirstöðvalistum innheimtumanns. Undantekning frá þessu er þó afskrift á sannanlega fyrndum kröfum. Þetta atriði getur skipt máli ef einhverjar breytingar verða á þeim forsendum sem afskriftin var byggð á,

en þá þarf að vera hægt að „endurvekja“ kröfu innan fyrningartíma hennar. Þetta á t.d. við í afskrift á opinberum gjöldum einstaklinga, og afskrift á virðisaukaskattsskuldum gjaldþrota einstaklinga.

Afskriftarnefnd ríkisins leggur mat á hvort krafa teljist óinnheimtanlega og þannig töpuð. Hjá félögum er miðað við að gjaldþrotaskiptum sé lokið. Auk upplýsingar um gjaldþrot er við matið hjá einstaklingum byggt á upplýsingum úr skattkerfinu um tekjur og eignir, mögulegri skuldajöfnun í framtíðinni, búsetu erlendis og fleiri þátta.

Á árinu 1993 voru afskrifaðar endanlega tapaðar kröfur ríkissjóðs að fjárhæð 4.383 milljónir króna. Þetta er heldur lægri fjárhæð en á árinu 1992, en þá voru afskrifaðar 4.598 milljónir króna. Innheimtufé fyrir aðra er hér meðtalið.

Frá árinu 1988 hafa verið afskrifaðar 13.808 milljónir króna af kröfum ríkissjóðs, þar af 8.981 milljón króna á síðustu tveimur árum. Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu afskrifta síðustu tveggja ára eftir tekju-liðum.

Tafla 27. Afskriftir

Í m. kr.	1993	%	1992	%
Eignarskattar	57	1,3	66	1,4
Tekjuskattur, einstaklingar	419	9,6	941	20,5
Tekjuskattur, félög	520	11,8	626	13,6
Beinir skattar	996	22,7	1.633	35,5
Skattar af launagreiðslum	293	6,7	240	5,2
Virðisauka- og söluskattur	853	19,4	467	10,2
Bifreiðaskattar	201	4,7	6	0,1
Aðrir skattar	89	2,0	54	1,2
Óbeinir og aðrir skattar	1.436	32,8	767	16,7
Drv. af þinggj. og staðgr.	695	15,8	1.335	29,0
Drv. af virðisauka- og söluskatti	863	19,7	622	13,5
Drv. af trygg.gj. og launat.gj.	310	7,1	219	4,8
Drv. aðrir	84	1,9	22	0,5
Dráttarvextir	1.952	44,5	2.198	47,8
Samtals	4.383	100,0	4.598	100,0

Lækkun afskrifta á tekjuskatti einstaklinga og dráttarvöxtum af honum á þá skýringu að á árinu 1992 var í fyrsta skipti afskrifaðar skuldir launagreiðanda í staðgreiðslu og voru þá afskrifaðar tapaðar skuldir vegna áranna 1988 til 1992.

2. Óbeinar afskriftir

Í óbeinni afskrift felst að eftirstöðvar í ríkisreikningi eru færðar niður um ákveðið hlutfall til að mæta væntanlegu tapi á kröfum í framtíðinni. Hér er ekki um endanlega afskrift að ræða og kröfur standa áfram í innheimtakerfinu. Eftirstöðvar ríkissjóðstekna hafa verðið afskrifaðar óbeint með þessum hætti síðan 1988. Fram til ársins 1992 voru einungis skuldir gjaldþrota aðila færðar niður, að fullu ef skiptum var lokið, en um 75% hjá þeim sem voru í skiptum.

Innheimtuembættin hafa tekið saman skuldir gjaldþrotaaðila í árslok og sent ríkisbókhaldi á sérstökum fylgiblöðum með heildarskilagreinum tekna. Ríkisbókhald annast svo útreikning á niðurfærslu í þeim gjöldum sem um ræðir og reiknar út hlut ríkissjóðs í opinberum gjöldum og skiptir niðurfærslu þinggjalda milli skatttegunda.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar með ríkisreikningi 1992 var bent á að niðurfærsla skv. ofangreindri aðferð væri ófullkomin þar sem hún næði ekki til allra álagðra gjalda og eins gætu skattkröfur verið tapaðar þó viðkomandi skuldari hafi ekki verið tekinn til gjaldþrotaskipta. Lauslega áætlað var talið að niðurfærslan í árslok 1992 hefði orðið 1,5 til 2,0 milljörðum króna hærrí en ella, að teknu tilliti til þessara krafa. Í ríkisreikningi fyrir árið 1993 hefur verið lagt mat á þessar kröfur.

Í árslok 1993 voru óbeinar afskriftir á eftirstöðvum ríkissjóðstekna samtals 10.056 m.kr. og höfðu aukist um 4.482 m.kr. eða 80% frá 1992. Þessi mikla aukning skýrist af tvennu: Annars vegar hækkaði óbein afskrift á skuldum gjaldþrota aðila um 1.778 m.kr. og hins vegar kemur nú í fyrsta sinn til afskrift á kröfum annarra aðila að fjárhæð 2.703 m.kr., en sem ekki hefur verið færð niður í ríkisreikningi áður.

Ríkisendurskoðun telur að innheimtuembætti eigi sjálf að upplýsa um kröfur sem þau telja að innheimtist ekkert eða lítið af og ekki eru í gjaldþrotaskiptum, og merkja þær ákveðinni innheimtumerkingu í tekjubókhaldi eins og gert er með kröfum á gjaldþrota aðila.

Neðangreint yfirlit sýnir stöðu afskriftarreiknings eftir tegundum gjalda í árslok 1993.

Tafla 28. Niðurfærsla

Í m. kr.	1993	%	1992	%
Eignarskattar	874	8,7	460	8,3
Tekjuskattur, einstaklingar	1.631	16,2	800	14,3
Tekjuskattur, félög	448	4,5	401	7,2
Skattar af launagreiðslum	375	3,7	382	6,9
Virðisauka- og söluskattur	2.422	24,1	1.039	18,6

Aðrir skattar	385	3,8	74	1,3
Drv. af þinggj. og staðgr.	2.052	20,4	1.178	21,1
Drv. af virðisauka- og söluskatti	1.531	15,2	915	16,4
Drv. af trygg.gj. og launat.gj.	195	1,9	296	5,3
Drv. aðrir	143	1,4	30	0,5
Samtals	10.056	100	5.575	100

Endurgreiðslur á tekjum ríkissjóðs

Ríkisendurskoðun tók saman greinargerð um endurgreiðslur á tekjum ríkissjóðs, öðrum en þeim sem fara í gegnum skattkerfin. Á árinu 1993 námu endurgreiðslur á tekjum ríkissjóðs 4.528 milljónum króna. Endurgreiðslurnar eru flestar skv. lögum og samningum, en einnig eru nokkrar endurgreiðslur vegna ofgreiðslu. Greiðslur til sveitarfélaga vegna niðurfellingar aðstöðugjalda vega þyngst, samtals 4.033 milljónum króna. Aðrar endurgreiðslur námu því 495 milljónum króna og skiptust þannig:

Tafla 29. Endurgreiddar tekjur ríkissjóðs

Í þús. króna	Fjárhæð	Hlutfall
Tekjuskattur félaga	20.882	4,2%
Aðflutningsgjöld	27.210	5,5%
Virðisaukaskattur	313.078	63,2%
Skemmtanaskattur	15.550	3,1%
Þungask., fast árgjald og skv. öikumælum	56.349	11,4%
Stimpilgjöld	54.660	11,0%
Aðrar tekjur (9 flokkar)	7.419	1,5%
Samtals:	495.148	100,0%

Í flestum tilvikum er sótt um endurgreiðslur til fjármálaráðuneytisins. Þar er sérhver umsókn afgreidd í samræmi við lög og reglur. Ef sá aðili sem á rétt á endurgreiðslunni er í skuld við ríkissjóð er endurgreiðslan skuldajöfnuð, annars greidd út. Þannig reynir ráðuneytið að tryggja að einungis aðilar sem eru skuldlausir við ríkissjóð fái endurgreiðsluna greidda út. Helstu niðurstöður greinargerðarinnar eru eftirfarandi:

Endurgreiðslur á tekjuskatti framleiðslu- og sölufélaga kísilgúrs við Mývatn eru í samræmi við samninga milli félagsmálaráðuneytisins, f.h. Jöfnunarsjóðs, og sveitarfélaganna frá árinu 1968, með síðari breytingum. Samkvæmt samningunum skal hluti tekjuskattsins renna í Jöfnunarsjóð, en svo hefur ekki verið frá árinu 1977. Útreikningar endurgreiðsluupphæðanna eru töluvert flóknir og við útreikninga hefur í nokkrum tilvikum yfirsést að taka með skattbreytingar. Ríkisendurskoðun telur ljóst að endurskoða þurfi og einfalda samninga þessa.

Endurgreiðslur aðflutningsgjalda vegna nýsmíði skipa eru fastur hundraðshluti af smíðakostnaði. Hlutfall þetta var ákveðið út frá raunverulegum hlut aðflutningsgjalda í smíðakostnaði dæmigerðs fiskiskips árið 1985. Ætla má að hinn raunverulegi hluti gjaldanna í dag sé lægri og því er hluti „endurgreiðslunar“ í raun styrkur til atvinnugreinarinnar. Ríkisendurskoðun telur tímabært að endurskoða þetta fyrirkomulag.

Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli annast endurgreiðslur á virðisaukaskatti til erlendra ferðamanna. Á árinu 1993 fékk Fríhöfnin greiddar 15,9 milljónir króna í umsýsluþóknun. Í bókhaldi ríkisins var upphæðin ranglega færð sem endurgreiðsla á virðisaukaskatti. Ríkisendurskoðun telur að umsýsluþóknun þessa beri að gjaldfæra sem slíka í stað þess að lækka tekjur ríkissjóðs. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að ekki hefur verið gerður formlegur samningur milli fjármálaráðuneytisins og Fríhafnarinnar um endurgreiðslur og þóknun fyrir þær.

Endurgreiðslur virðisaukaskatts til ríkisstofnanna vegna sérfræðipjónustu, sorphreinsunar, snjómoksturs og ræstinga námu 126,5 milljónum króna árið 1993. Ríkisbókhald annast útreikninga endurgreiðslufjárhæða og bókfærslu þeirra. Endurgreiðslur eru reiknaðar vélrænt af fjárhæðum sem hafa verið bókaðar á virðisaukaskattsmerktar gjaldtegundir í bókhaldi ríkisins. Eiginlegar peningagreiðslur fara ekki fram vegna þessa. Um er að ræða millifærslur í bókhaldi þar sem gjöld stofnanna eru lækkuð og upphæðin bókuð til lækkunar á tekjum ríkissjóðs. Ríkisendurskoðun telur óæskilegt að endurgreiðslur virðisaukaskatts fari fram í vélrænum vinnslum ríkisbókhalds. Eðlilegra er að ríkisstofnanir sækja sjálfar um endurgreiðslur til viðkomandi skattstjóra. Til þess hefur verið útbúið sérstakt eyðublað af hálfu Ríkisskattstjóra.

Niðurfelling á bifreiðasköttum

Ríkisendurskoðun endurskoðaði niðurfellingu bifreiðaskatta á árinu 1993. Athugaðar voru lagaheimildir til niðurfellinga og hvernig framkvæmd þeirra er háttað. Endurskoðunin beindist fyrst og fremst að niðurfellingum innheimtuembættanna og túlkun þeirra á heimildum.

Bifreiðaskattar eru tvenns konar, bifreiðagjald og þungaskattur. Bifreiðagjaldið miðast við þyngd og er lagt á allar bifreiðar sem skráðar eru í landinu, án tillits til notkunar. Þungaskattur er lagður á dísel-

bifreiðar og leggst annaðhvort á þyngd bifreiðar eða miðast við notkun hennar. Gjaldskylda þungaskatts er tvennskonar, fast árgjald og gjald samkvæmt ökumælum.

Ríkisbókhald hefur umsjón með álagningu bifreiðaskatta. Innheimtumenn ríkissjóðs annast innheimtu skattsins, ákvörðun dagsekta og viðurlaga. Ríkisendurskoðun telur það ekki hlutverk Ríkisbókhalds að leggja á skatta eða annast framkvæmd álagninga. Því er æskilegt að flytja þessa skattálagningu til skattstjóra.

Undanþágur frá bifreiðagjaldi eru nokkrar og frávik frá gjaldskrá þungaskatts eru töluverð samkvæmt lögum og reglugerðum. Framkvæmd undanþága og frávika er margháttuð, og má til glöggvunar skipta niður á fjórar tegundir:

1. Frávik og undanþágur eru innbyggðar í áætlunarvinnsluna og lækka álagningu.
2. Handvirkar og vélrænar niðurfellingar framkvæmdar af Ríkisbókhaldi.
3. Niðurfellingar 27 innheimtumanna ríkissjóðs.
4. Endurgreiðslur fjármálaráðuneytisins.

Það er ljóst að margir aðilar koma að framkvæmd undanþága og frávika. Við endurskoðun kom fram, að túlkun þessara aðila á heimildum til niðurfellinga er mismunandi. Krafan um jafnræði gjaldenda er því ekki uppfyllt.

Ríkisendurskoðun telur að gera þurfi ítarlega samantekt á heimildum innheimtumanna til niðurfellinga og kynna þær starsmönnum embættanna. Setja þarf skýrari reglur um hvaða niðurfellingar þurfi að sækja um heimild fyrir til Afskriftanefndar ríkisins og í hvaða tilfellum þurfi að leita til fjármálaráðuneytisins. Telja verður að þetta yrði til hagræðis fyrir alla aðila. Þá telur stofnunin einnig nauðsynlegt að samdar verði skýrar verklagsreglur um framkvæmd innheimtu og niðurfellinga í einstökum málum.

Álagning og innheimta bifreiðaskatta er þung í framkvæmd. Margir aðilar koma að málum og eftirlit með ökumælum er erfitt og dýrt. Af þessum sökum hafa vaknað spurningar um hvort haga megi álagningu og innheimtu með öðrum hætti. Í því sambandi hefur helst verið talað um að færa þungaskattinn í olíuverðið. Gerðar hafa verið athuganir á kostum og göllum síkrar skattheimtu.² Kostir olíuskatts eru einkum

²"Skýrsla og tillögur til fjármálaráðherra um olíugjald", september 1994. "Skýrsla Vinnuhóps um endurskoðun á innheimtukerfi þungaskatts og/eða skattlagningu gasolíu", nóvember 1989. "Álit og tillögur starfshóps um Fjáröflun til vegaf framkvæmda", nóvember 1981.

taldir einfaldari og skilvirkari innheimta, auk þess sem möguleikar til undanskota eru taldir færri. Þá yrðu öikumælar ekki lengur grundvöllur álagningarinnar og kostnaður vegna reksturs þeirra, álesturs og eftirlits félli niður. Ýmis framkvæmdaratriði eru hinsvegar vandasöm. Þar sem notkun olíu er ekki einskorðuð við bifreiðar þarf að tryggja að hægt verði að skattleggja olíu fyrir bifreiðar án þess að olía t.d. til húshitunar og fiskiskipa verði skattlögð.

Fjármálaráðherra lagði nýlega fram lagafrumvarp þar sem lagt er til að umrædd breyting komist á þann 1. júlí 1995.

Skuldbreyting á opinberum gjöldum

Á árinu 1993 bárust Ríkisendurskoðun til umsagnar frá fjármálaráðuneyti erindi 34 aðila vegna skuldbreytinga. Af þeim samþykkti fjármálaráðuneytið 15 erindi. Í árslok 1993 höfðu 12 aðilar gengið frá sínum málum við ríkissjóð en 3 mál voru ófrágengin.

Heildarfjárhæð opinberra gjalda sem skuldbreytt var árið 1993 nam kr. 37.862.291 og skiptist þannig.

Tafla 30. Fjárhæð skuldbreytinga

	Fjárhæð	Hlutfall
Höfuðstóll	27.871.427	73,6%
Dráttarvextir	9.798.617	25,9%
Kostnaður	192.247	0,5%
	<u>37.862.291</u>	<u>100,0%</u>

Að langstærstum hluta er um að ræða skuldbreytingu á þinggjöldum, en einnig var skuldbreytt óverulegir fjárhæð í launaskatti. Skuldbreytingar 1993 skiptust þannig eftir skatttegundum:

Tafla 31. Skipting skuldbreytinga

	Fjöldi	Fjárhæð	Hlutfall
Þinggjöld einstaklinga	9	14.172.135	37,4%
Þinggjöld lögaðila	3	23.583.615	62,3%
Launaskattur	1	106.541	0,3%
		<u>37.862.291</u>	<u>100,0%</u>

Þeir 3 aðilar voru með hæstu skuldbreytinguna fengu skuldbreytt 31,2 milljónir króna eða 82% af heildinni. Nánar er fjallað um þessar skuldbreytingar í sérstakri skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út á árinu 1994 vegna skuldbreytinga á árinum 1992 og 1993.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK RÁÐUNEYTI OG STOFNANIR

00 ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS

Á árinu 1993 námu útgjöld æðstu stjórnar ríkisins 1.111 milljónum króna eða 0,9% af heildargjöldum ríkissjóðs. Hækkun gjalda frá árinu 1992 nam 86 milljónum króna eða 8,4%. Hækkunin skýrist aðallega af framlagi vegna byggingaframkvæmda á Bessastöðum sem hækkaði úr 46 milljónum króna árið 1992 í 101 milljón króna árið 1993.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1993	1992		
1	Embætti forseta Íslands	46.152	52.869	-6.717	-12,7
2,6	Alþingi og stofnanir þess	844.634	817.656	26.978	3,3
3	Ríkisstjórn	59.146	54.003	5.143	9,5
4,5	Annað	160.614	99.808	60.806	60,9
	Alls	1.110.545	1.024.336	86.209	8,4

Að raungildi hækkuðu gjöld um 59 milljónir króna eða 5,7%. Launagjöld hækkuðu um 13 milljónir (2,2%) og eignakaup um 7 milljónir (27,6%). Fjármagnsgjöld lækkuðu um 1 milljón króna (5,2%) og tilfærslur um 2 milljónir (5,2%). Önnur gjöld hækkuðu um 48 milljónir (11,5%). Sértekjur hækkuðu um 6 milljónir (40,8%).

Gjöld æðstu stjórnar ríkisins samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 1.106 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

00-201 Alþingi

Laun og önnur starfskjör alþingismanna eru ákvörðuð í lögum um þingfararkaup alþingismanna nr. 75/1980. Auk þingfararkaupts fá þingmenn svokallaðar *starfsgreiðslur*. Kjaradómur ákvarðar þingfararkaup svo og *fastar starfsgreiðslur*. Undir fastar starfsgreiðslur falla greiðslur fyrir húsnæðiskostnað, dvalarkostnað um þingtímann, dvalarkostnað í kjördæmi og kostnað við ferðalög í kjördæmi. Skrifstofustjóri Alþingis úrskurðar um *aðrar starfsgreiðslur* og er þá einkum um að ræða endurgreiðslur á ferðakostnaði innanlands (annan en kostnað við ferðalög í kjördæmi) svo og endurgreiðslur á póst- og símakostnaði. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við eftirfarandi atriði sem lúta að starfskjörum alþingismanna:

- Bent var á að forsætisnefnd þyrfti að setja reglur um rétt þingmanna til þess að fá farsíma og faxtæki á kostnað Alþingis.
- Bent var á að æskilegt væri að einungis ein regla gildi um greiðslu dagpeninga til þingmanna. Eins og málum er háttað í dag geta þeir valið á milli þess að fá greitt skv. almennum reglum um dagpeninga eða skv. útlögðum kostnaði að vissu marki.
- Bent var á að kaup á sérstökum slysa-, sjúkra og farangurstryggingum fyrir alþingismenn samrýmdust ekki þeirri reglu að ríkisstofnanir eigi ekki að kaupa aðrar tryggingar en þær sem eru lögboðnar, heldur beri ríkissjóður sjálfsábyrgð vegna bótaskyldra tjóna. Ef ástæða er talin til að kveða sérstaklega á um tryggingar alþingismanna, t.d. með svipuðum hætti og gert er í kjarasamningum starfsmanna ríkisins, er æskilegt að Kjaradómi verði falið að úrskurða þar um.

Í lögum nr. 56/1971 eru ákvæði um sérfræðiaðstoð fyrir þingflokka. Samkvæmt þeim fær hver þingflokkur úthlutað ákveðinni fjárhæð til þess að kosta sérfræðilega aðstoð við þingflokkinn og þingmenn hans vegna þingstarfa. Slík framlög námu samtals 25,2 milljónum króna árið 1993. Samkvæmt lögunum er þingflokkum í sjálfsvald sett hvernig þeir ráðstafa þessu fé, en formenn þeirra skulu senda forseta Alþingis árlega greinargerð um ráðstöfun þess. Greinargerðir um ráðstöfun fyrir árið 1993 höfðu borist frá flestum þingflokkum á miðju ári 1994. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við frágang greinargerðanna og lagði til að settar yrðu viðmiðunarreglur sem tryggðu að

gerð yrði viðunandi grein fyrir ráðstöfun þessara framlaga og að allir þingflokkar skiluðu greinargerðum framvegis.

Hjá Alþingi starfa rúmlega 100 manns og gerir forsætisnefnd þingsins kjarasamninga við stéttarfélag starfsmanna. Eftirfarandi athugasemdir voru gerðar við greiðslur til starfsmanna Alþingis á árinu 1993:

- Minnt var á að alltaf bæri að greiða dagpeninga í samræmi við reglur um greiðslu ferðakostnaðar nr. 39/1992.
- Bent var á að vel kæmi til álita að Alþingi ætti sjálft bifreið ef það yrði til þess að akstursþörf þingsins yrði leyst með hagkvæmum hætti.
- Gerð var athugasemd við kaup á sérstökum tryggingum vegna einstakra starfsmanna sem ekki samrýmast reglum um þau mál.

Alþingi greiðir kostnað vegna reksturs og viðhalds á húsi Jóns Sigurðssonar í Kaupmannahöfn en þar er minningarsafn, ýmis starfsemi á vegum Íslendingafélaga og íbúð sem er úthlutað endurgjaldslaut til fræðimanna. Ríkisendurskoðun lagði til að lán sem tekin voru vegna viðhalds á húsinu yrðu greidd upp en eftirstöðvar námu um 7,4 milljónum króna í árslok 1993.

Alþingi hefur sjálft með höndum fjárreiður og reikningshald. Á árinu 1991 voru gerðar athugasemdir við ástand þessara mála hjá þinginu. Við endurskoðun fyrir árið 1993 kom í ljós að verulegt átak hefði verið gert til úrbóta. Engu að síður voru gerðar nokkrar athugasemdir:

- Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að starfsmannaskrifstofa fjármála-ráðuneytis annist allar starfstengdar greiðslur með sama hætti og laun.
- Bæta þarf tekjuskráningu. M.a. var lagt til að lausasala á Alþingistíðindum og öðrum ritum Alþingis yrði skráð með sjóðvél. Þá höfðu fullgildir reikningar oft á tíðum ekki gerðir vegna endurkröfu á kostnaði og tekjur þá oftast ekki bókaðar fyrir en við greiðslu.
- Reikningar vegna áskriftar að Alþingistíðindum voru sendir út mjög seint. T.d. voru reikningar vegna áskriftar fyrir árin 1991-1992 ekki sendir út fyrir en í mars 1994.
- Í nokkrum tilvikum voru kostnaðarreikningar ekki rétt bókaðir. Ríkisendurskoðun áréttaði í þessu sambandi nauðsyn þess að nákvæmni væri gætt við bókun útgjalda. Bent var á að árita þyrfti kostnaðarreikninga fyrir greiðslu. Í mörgum tilvikum voru reikningar vegna risnu ekki samþykktir af til þess bærur aðila auk þess sem

reikningar báru ekki með sér tilefni risnu í nærri því öllum tilvikum. Samskonar athugasemd var gerð vegna kostnaðar við gjafir.

- Ítrekað var að heimild til þess að halda greiðslum vegna aksturs utan staðgreiðslu, er bundin þeim skilyrðum að færð sé akstursdagbók eða akstursskýrsla sem innihalda tilskyldar upplýsingar.
- Gerð var athugasemd við að í eignaskrá væru ekki færðir allir far-símar, faxtæki og tölvur sem eru í eigu Alþingis.

01 FORSÆTISRÁÐUNEYTI

Árið 1993 námu útgjöld forsætisráðuneytis 374 milljónum króna eða 0,3% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöldin höfðu hækkað um 17 milljónir frá árinu 1992 eða um 4,6%. Útgjöld yfirstjórnar hækkuðu vegna viðhalds á ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu og vegna sérstaks 20 milljón króna framlags til Byggðastofnunar í tengslum við áttak til að styrkja heimilis- og listiðnað. Útgjöld vegna þjóðgarðsins á Þingvöllum hækkuðu einnig m.a. vegna kostnaðar við aðalskipulag. Á hinn bóginn lækkuðu útgjöld á árinu vegna lægri greiðslu ríkissjóðs til Þjóðhagsstofnunar eins og vikið er að hér á eftir.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	136.283	111.067	25.216	22,7
1-9 Önnur mál	237.463	246.105	-8.642	-3,5
Alls	373.745	357.172	16.573	4,6

Útgjöld ráðuneytisins í heild breyttust ekki mikið á föstu verðlagi. Raunhækkun á kostnaði þannig nam 6 milljónum króna eða 1,6%. Launagjöld lækkuðu um 5 milljónir króna (3,0%). Önnur gjöld hækkuðu um 22 milljónir (21,5%) og tilfærslur um 14 milljónir (6,8%). Sértekjur hækkuðu hins vegar um 23 milljónir króna (21,7%). Óverulegar breytingar urðu á fjármagnsgjöldum og kostnaði vegna eignakaupa.

Gjöld forsætisráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 379 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

01-102 Þjóðhagsstofnun

Kostnaður af starfsemi Þjóðhagsstofnunar er greiddur af ríkissjóði og Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn hefur greitt húsnæðiskostnað og 40% af öðrum kostnaði en ríkissjóður greitt annað. Sérstakt samkomulag var um það árið 1993 að Seðlabankinn greiddi til viðbótar 25 milljónir króna en framlag ríkissjóðs lækkaði að sama skapi. Hins vegar lækkaði arðgreiðsla bankans í ríkissjóð um sömu fjárhæð.

Ríkisendurskoðun telur að færa beri framlag vegna kostnaðar ríkissjóðs við rekstur Þjóðhagsstofnunar á stofnunina sjálfa í stað þess að Seðlabankinn taki að sér að greiða þennan kostnað gegn lægri arðgreiðslu í ríkissjóð. Sú framsetning gefur réttari mynd af kostnaði ríkissjóðs við rekstur Þjóðhagsstofnunar.

01-902 Þjóðgarðurinn á Þingvöllum

Um þjóðgarðinn á Þingvöllum gilda lög nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Samkvæmt þeim skal Þingvallanefnd sem skipuð er þremur alþingismönnum fara með yfirstjórn hans. Þingvallanefnd má samkvæmt lögnum ráða umsjónarmann á Þingvöllum til 5 ára í senn. Heimild er í lögnum til að gefa út reglugerð um hið friðlýsta land og meðferð þess en hún hefur ekki verið gefin út.

Eftirfarandi athugasemdir voru m.a. gerðar í tengslum við endurskoðun á fjárreiðum og reikningshald fyrir árið 1993:

- Ósamræmi var í uppgjöri á tekjum af tjald- og veiðileyfasölu, þ.e. á milli kvittana og bókhalds. Ríkisendurskoðun lagði til að komið yrði á betra eftirliti með innheimtu þessara tekna. Ljóst er að margir aðilar annast innheimtu leyfanna og því nauðsynlegt að hún fari eftir fyrirfram ákveðnum reglum svo og að skil vegna hennar séu undir ákveðnu eftirliti.
- Ríkisendurskoðun benti á að mun eðlilegra væri að hafa kvittanir sem gefnar eru vegna sölu veiðileyfa með svipuðum hætti og þær sem notaðar eru við innheimtu vegna tjaldleyfa, þ.e. í tvíriti þar sem ekki er verið að innheimta fasta fyrirfram ákveðna fjárhæð hverju sinni.
- Gerð var athugasemd við framkvæmd innheimtu á tekjum vegna leigu á sumarbústaðalóðum í þjóðgarðinum. Eðlilegt er að tekjur séu bókaðar þegar þær falla til án tillits til þess hvenær greiðsla berst. Þá taldi Ríkisendurskoðun ekki fullnægjandi að einungis væri gefinn út

C-gíróseðil vegna innheimtu á leigugjöldum heldur er sú krafa gerð að ríkisstofnananir gefi út fullgildan reikning með slíkum gíróseðli eða að þær noti svokallaða A-gíróseðla.

- Lagt var til að kostnaður vegna mötuneytis yrði færður á sérstakt viðfangsefni í bókhaldi embættisins. Þá er jafnframt eðlilegt að haldin sé skrá er sýni hverjir njóta þjónustu mötuneytisins hvort heldur sem sú þjónusta er gegn endurgjaldi eða ekki. Með því móti verður unnt að nálgast raunverulegt kostnaðarverð fæðis en ljóst er að verð fyrir útselt fæði er of lágt í mötuneyti þjóðgarðsins.
- Athugasemd var gerð við greiðslur vegna afnota af bifreiðum starfsmanna en ekki er eðlilegt að greitt sé fyrir akstur umfram 1.000 km á ári án þess að fyrir liggi aksturssamningur. Jafnframt var bent á að gert er ráð fyrir í reglugerð nr. 580/1991 um bifreiðamál ríkisins að akstursskýrsla fylgi beiðni um endurgreiðslu á akstri. Að lokum var það nefnt að heimild til að halda akstursgreiðslum utan staðgreiðslu eru bundin því skilyrði að haldin sé aksturshagbók eða akstursskýrsla þar sem skráð er hver ferð, dagsetning, ekin vegalengd, kílómetragjald, nafn og kennitala launamanns og einkennisnúmer viðkomandi bifreiðar.
- Gerð var athugasemd við notkun bankareiknings. Þjóðgarðurinn er í greiðsluþjónustu ríkisféhirðis og því eðlilegt að sem allra flestir reikningar fari þar í gegn auk þess sem hætta á tvígreiðslum eykst þegar verið er að greiða reikninga ýmist af sérreikningi þjóðgarðsins eða hjá ríkisféhirði. Þá verður að telja eðlilegt að tekjum sé skilað örar til ríkisféhirðis en gert var.
- Gerð var athugasemd við inneignir þjóðgarðsins hjá viðskiptamönnum en stór hluti inneignanna var orðinn gamall og var óskað eftir að gengið yrði í að innheimta allar eldri inneignir strax. Sérstaklega var vakin athygli á og gerð athugasemd við inneignir sem þjóðgarðurinn á hjá leigutaka þjónustumiðstöðvar, Hótel Valhöll, þjóðgarðsverði og staðgengli hans. Þá var gerð athugasemd við hversu seint reikningar vegna mötuneytis voru sendir út en reikningar vegna ársins 1993 voru ekki gerðir fyrir en í janúar 1994. Ekki verður séð að neitt sé því til fyrirstöðu að starfsmenn greiði mötuneytis-kostnað jafnóðum.
- Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við samning vegna þjónustumiðstöðvar. Er vísað í því samhengi til bréfs stofnunarinnar til þjóðgarðsins frá 28. febrúar 1994. Telja verður eðlilegt að greidd sé leiga fyrir húsnæði og rekstrarleyfi að auki. Þá er eðlilegt að rekstur sölubúðarinnar með þeim kvöðum sem honum fylgir verði boðinn út.

21-171 Byggðastofnun

Afkoma Byggðastofnunar á árinu 1993 var neikvæð um 371 milljón króna en til samanburðar var stofnunin rekin með 21 milljón króna hagnaði árið 1992. Eignir stofnunarinnar í árslok 1993 voru metnar á um 8,6 milljarða króna og höfðu aukist um 1,3% á árinu. Eigið fé í árslok 1993 nam 723 milljónum króna en var 1.070 milljónir í árslok 1992. Það rýrnaði þannig um 32,4% á árinu 1993. Á föstu verðlagi m.v. lánskjaravísitölu svarar það til 379 milljón króna.

Í 23. gr. reglugerðar um Byggðastofnun nr. 51/1992, sem tók gildi 5. febrúar 1992, segir m.a.:

„Byggðastofnun skal varðveita raungildi eigin fjár síns. Eignir og tekjur Byggðastofnunar skulu hverju sinni hrökkva til að greiða fjárskuldbindingar stofnunarinnar. Útgjöld stofnunarinnar, að meðtöldum framlögum á afskriftarreikning vegna áhættu í lánveitingum, ábyrgðum og hlutafjárþáttöku, skulu takmarkast við þau framlög sem hún fær á fjárlögum hverju sinni, að viðbætti þeirri ávöxtun sem hún hefur af fjármunum sínum og öðrum tekjum ef einhverjar eru.“

Í samræmi við 5. gr. reglugerðarinnar gerði stjórn Byggðastofnunar rekstraráætlun fyrir árið 1993 þar sem gert var ráð fyrir að tekjur og gjöld yrðu jöfn eða 350 milljónir króna. Hins vegar var afkoman m.v. rekstraráætlun 354 milljónum króna verri er þar var gert ráð fyrir. Skýrist það fyrst og fremst af niðurfærslum á eldri útlánnum.

Með vísun til 23. gr. fyrrnefndrar reglugerðar er ljóst að stofnunin þarf framlag úr ríkissjóði til að viðhalda raungildi eigin fjár síns.

02 MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1992 námu útgjöld menntamálaráðuneytis 16.445 milljónum króna eða 13,8% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 179 milljónir króna eða 1,1% frá árinu 1992.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1993	1992		
1	Yfirstjórn	238.307	230.000	8.307	3,6
2	Háskólar og ýmis rannsóknastarfsemi	2.907.359	2.670.560	236.799	8,9
3	Mennta-, fjölbrauta- og aðrir framhaldsskólar	2.938.052	2.911.859	26.193	0,9
4	Ýmis fræðslumál	218.395	264.402	-46.007	-17,4
5	Sérskólar	1.097.582	1.055.034	42.548	4,0
6-7	Héraðs- og grunnskólar	5.296.773	5.354.887	-58.114	-1,1
8	Önnur fræðslumál	1.787.525	2.195.899	-408.374	-18,6
9	Söfn, listir og önnur menningarstarfsemi	1.961.272	1.583.997	377.275	23,8
	Alls	16.445.266	16.266.638	178.628	1,1

Tækniskóli Íslands er færður undir málefnaflokk 2 á árinu 1993 í stað 5 áður og er tekið tillit til þess við samanburð milli ára.

Raunlækkun kostnaðar hjá menntamálaráðuneyti nam 84 milljónum króna eða 0,5%. Þá hefur verið tekið tillit til þess að árið 1992 námu útgjöld til málefna barna og ungmenna 119 milljónum en þessi málaflokkur færðist til félagsmálaráðuneytis á árinu 1993. Laun lækkuðu um 68 milljónir króna eða 0,6%, fjármagnsgjöld um 18 milljónir (21,0%) og tilfærslur um 85 milljónir (2,1%). Eignakaup hækkuðu um 6 milljónir (1,8%) og önnur gjöld um 115 milljón króna (4,1%). Sértekjur hækkuðu um 33 milljónir (2,3%) á milli ára.

Gjöld menntamálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 16.750 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

02-201 Háskóli Íslands

Endurskoðun á ársreikningi Háskólans fyrir árið 1993 beindist aðallega að sex stofnunum innan skólans, þ.e. Reiknistofnun, Endurmenntunastofnun, Félagsvísindastofnun, Líffræðistofnun, Rannsóknastofu í lyfjafræði og Rannsóknastofu í lyfjafræði lyfsala.

Allmargar sparisjóðsbækur, tékkareikningar og gjaldeyrisreikningar eru færðir undir kennitölu Háskólans en tilheyra ekki beint rekstri hans. Sumir reikninganna eru stofnaðir án formlegrar heimildar Háskólans. Oft er um starfsemi að ræða sem er í tengslum við skólann en er samt ekki beint á hans vegum. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að tekið yrði fyrir stofnun slíkra reikninga og engir reikningar yrðu stofnaðir í nafni Háskólans nema með samþykki þar til bærri aðila innan hans. Auk þess var lagt til að leitað yrði nánari upplýsinga um þessa reikninga, hverjir standa að þeim, hverjir séu prókúruhafar og lagt fyrir þá að loka reikningunum eða að breyta um kennitölu. Ein bankabók var ófærð í bókhald Háskólans og var gerð athugasemd við það.

Við sjóðstalningu kom í ljós að sjóðir einstakra deilda voru ekki færðir í bókhald. Ríkisendurskoðun lagði til að fastur sjóður yrði færður á sjóðshaldara þar sem fjárumýsla gerir kröfu um slíkt. Flestir sjóðshaldarar skila fé til gjaldkera og uppgjöri til bókhalds en þó ekki allir. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að fé sem er afrakstur sölu væri skilað reglulega til gjaldkera Háskólans og fullnægjandi söluuppgjöri skilað til bókhalds. Varðveisla á sjóðum var í misgóðu lagi og nokkuð var um að starfsmenn fengju lán úr þeim. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að varðveisla sjóða væri örugg og í samræmi við umfang og veltu sjóðs. Tekið var fram að lán til starfsmanna væru óheimil.

Útistandandi skammtímakröfur og ógreiddar skammtímaskuldir minnkuðu verulega frá árinu 1991 til 1992, en jukust nokkuð á milli árána 1992 og 1993. Aldursgreining á viðskiptareikningum sýndi að hlutfall gamalla krafna hafði minnkað. Í árslok 1990 var um 60% af viðskiptamannareikningum með jöfnuð yngri en eins árs, en um 87% í árslok 1993. Nokkrar kröfur höfðu staðið óbreyttar frá fyrri árum og mæltist Ríkisendurskoðun til að þær yrðu sendir lögfræðingi til frekari innheimtu og afskrifaðar ef innheimta reyndist árangurslaus.

Viðskiptakröfur sem lögfræðingar ná ekki að innheimta eru afskrifaðar á grundvelli uppgjörs frá þeim. Aðrar kröfur sem innheimtustjóri nær ekki að innheimta eru afskrifaðar með vitund

fjármálastjóra. Ríkisendurskoðun fór fram á að viðskiptakröfur yrðu ekki afskrifaðar nema með skriflegri heimild fjármálastjóra og Ríkisendurskoðunar. Á árinu 1993 voru afskrifaðar viðskiptakröfur að fjárhæð um 2,4 milljónir króna.

Stofnunum og fyrirtækjum í eigu ríkisins ber lögum samkvæmt að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð að því marki sem þessir aðilar selja vörur eða skattskylda þjónustu í samkeppni við atvinnufyrirtæki. Félagsvísindastofnun og Reiknistofnun eru dæmi um stofnanir innan Háskólans sem reka starfsemi sem er í beinni og óbeinni samkeppni við önnur fyrirtæki sem ekki eru í eigu ríkis og sveitarfélaga. Virðisaukaskattur er innheimtur af sölu þessara stofnana. Reiknistofnun innheimti þó ekki virðisaukaskatts af seldri þjónustu til ríkisfyrirtækja sem flest tengjast Háskólanum að meira eða minna leyti og hafa sjálfstæða kennitölu. Í öðrum tilfellum er um að ræða sölu á sérfræðiþjónustu Háskólans þar sem ekki liggur fyrir hvort sambærileg þjónusta er innt af hendi hjá fyrirtækjum sem ekki eru í eigu ríkis og sveitarfélaga. Sem dæmi um slíkt er útseld þjónusta hjá Rannsóknastofu í lyfjafræði og Rannsóknastofu í lyfjafræði lyfsala en virðisaukaskattur hefur ekki verið innheimtur af útseldri þjónustu þeirra. Undantekning er sala Rannsóknastofu í lyfjafræði lyfsala til Apóteks Reykjavíkur. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að Háskólinn innheimti og skilaði virðisaukaskatti af þessari þjónustu ef í ljós kæmi að sambærileg þjónusta væri innt af hendi af öðrum atvinnufyrirtækjum sem ekki eru í eigu ríkis og sveitarfélaga. Telji Háskólinn vafa leika á um hvort tiltekin starfsemi sé virðisaukaskattskyld eða ekki, er eðlilegt að hann leiti eftir áliti Ríkisskattstjóra varðandi það efni.

Skv. lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt með síðari breytingum skal telja til innskatts virðisaukaskatt af aðkeyptum rekstrarfjárumunum, vörum, vinnu, þjónustu og öðrum aðföngum sem *eingöngu* varða sölu á vörum og skattskyldri þjónustu. Á árinu 1993 var endurkrafinn innskattur af fjölda viðfangsefna Líffræðistofnunar sem útskattur var ekki reiknaður af og eru ekki virðisaukaskattskyld. Þetta misræmi var lagfært og virðisaukaskattskyld viðfangsefni Líffræðistofnunar endurmetin í ársbyrjun 1994. Þau eru nú einungis 5 í stað 24 áður.

Stofnanir innan Háskólans, er selja vöru og þjónustu í beinni og óbeinni samkeppni við önnur fyrirtæki á almennum markaði, þurfa að geta sýnt fram á að þær keppi á jafnréttisgrundvelli og greiði markaðsverð fyrir aðstöðu sína í Háskólanum. Kostnaður sem hér er um að ræða er t.d. húsaleiga, rafmagn, hiti, símakostnaður o.fl. Ríkisendurskoðun mæltist til að greiðslur slíkra stofnana fyrir aðstöðu í Háskólanum yrðu

endurmetnar þar sem það á við og sundurliðaðar eftir raunverulegri notkun og á kostnaðarverði.

Fylgiskjöl bókhalds voru almennt fullnægjandi. Í þeim fáu undantekningum þar sem frumrit voru ekki til staðar voru afrit eða ljósrit skjala fyrir hendi með viðeigandi skýringum. Nokkuð var um að tilefnis risnu væri ekki getið í því úrtaki sem tekið var og lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að úr yrði bætt framvegis.

Reiknistofnun heldur eignaskrá yfir tölvubúnað stofnunarinnar en ekki yfir húsbúnað svo sem skrifborð, stóla o.þ.h. Forstöðumaður hefur minnisblað yfir hugbúnað sem stofnunin hefur keypt. Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að skráin næði einnig yfir aðrar eignir en tölvubúnað.

Eftirlit með viðveru starfsmann hjá stofnunum Háskólans var ábótavant. Í því úrtaki sem endurskoðun beindist að var stimpilklukka notuð hjá Reiknistofnun Háskólans en ekki hjá öðrum stofnunum. Lögð var rík áhersla á að stimpilklukka yrði tekin í notkun þar sem hana vantar. Einnig að greitt yrði fyrir yfirvinnu á grundvelli fullnægjandi gagna og skráningu á veikindum og orlofi starfsmanna hagað með þeim hætti sem reglur mæla fyrir um.

Munnlegir verktakasamningar hafa verið gerðir við stóran hluta af kennurum stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun lagði til að slíkir samningar yrðu skriflegir.

Háskólinn hefur með bréfi í byrjun desember gert grein fyrir viðbrögðum sínum í framhaldi af endurskoðuninni. Þar kom fram að athugasemdir hefðu verið kynntar og ræddar í yfirstjórn skólans. Einnig var upplýst að unnið yrði að úrbótum eftir því sem athugasemdir gæfu tilefni til.

02-210 Háskólinn á Akureyri

Eftirliti með viðveru kennara er þannig háttað að litið er til stunda-töflu ásamt því sem forstöðumenn deilda hafa eftirlit og gera ráðstafanir ef um forföll er að ræða. Stjórnendur skólans kanna einnig öðru hverju hvort kennslu er haldið uppi eins og vera ber. Almennir starfsmenn hafa fastan vinnutíma, láta vita um veikindi og fylla út sérstakt eyðublað vegna sumarleyfa. Síðan er haldið utan um mætingu þeirra á þar til gerðum eyðublöðum frá starfsmannaskrifstofu. Ekki hefur verið haldið utan um fjarvistir (orlof, veikindi) kennara með þeim hætti og var gerð athugasemd vegna þess.

Ríkisendurskoðun vill benda á að óæskilegt er að sami starfsmaður færi bókhald og hafi prókúru vegna ávísanareiknings.

Frágangi fylgiskjala, sem falla undir annað en reglubundna starfsemi, var nokkuð ábótavant að því leyti að á reikningum komu ekki fram skýringar á tilefni útgjalda. Skiptir þá ekki máli hvort reikningur er vegna risnu eða annars óreglubundins kostnaðar. Lagt var fyrir stofnunina að bæta úr þessu.

Umsjón með eignum skólans hefur verið á höndum nokkurra aðila eftir eðli og staðsetningu búnaðar. Eignaskráning var ekki í nægjanlega góðu lagi en unnið var að heildstæðum lista um eignir skólans.

Einstakar deildir skólans hafa staðið fyrir ráðstefnum, gefið út ráðstefnurit o.þ.h. Fjárvarsla og bókhald vegna þessarar starfsemi hefur ekki tengst annarri fjárvörslu og bókhaldi skólans, en unnið var að breytingu á því fyrirkomulagi. Það hefur skapað ákveðin vandamál að ráðstefnuhaldið er oft sjálfstætt framtak deildanna, en ekki skólans sem slíks. Einstakar deildir hafa hins vegar vart bolmagn til að standa undir fjárhagslegri áhættu af slíku starfi. Ríkisendurskoðunin taldi ástæðu til að taka þennan þátt til endurmats þannig að ekki yrði ráðist í verkefni á þessu sviði nema yfirstjórn skólans væri því samþykk.

02-301 til 363 Framhaldsskólar

Framhaldsskólar innheimta ýmis konar gjöld af nemendum í upphafi skólaárs eða annar. Þessum gjöldum er oft haldið utan við almennan rekstur skólanna og renna gjarnan að einhverju eða öllu leyti í sjóði sem skólarnir hafa myndað. Ríkisendurskoðun athugaði sértekjur og sjóðsmeðferð hjá einstökum framhaldsskólum, þ.e. hvaða gjöld voru innheimt af nemendum, hvort innheimtan stæðist almennar bókhalds-kröfur og hvaða tekjur voru bókaðar í ríkisreikningi.

Tafla 32. Sértekjur framhaldsskóla

Í m. kr.	1993	1992
Skólagjöld	186,3	147,6
Leigutekjur	27,6	26,6
Kostnaðarhlutdeild	6,0	4,9
Aðrar sértekjur	46,7	42,8
Sértekjur samtals	266,7	222,0

Framhaldsskólar innheimta eftirtaldar tekjur, en þær námu samtals 267 milljónum króna árið 1993:

1. *Innritunargjöld.* Allflestir skólanna innheimta innritunargjöld af nemendum. Algengt er að skólarnir innheimti félagsgjöld vegna nemendafélaga með innritunargjöldum. Í nær öllum tilvikum eru innritunargjöld ekki bókuð í bókhaldi skólanna heldur renna þau í skólasjóði sem skólameistarar, skólanefndir eða sjóðsstjórnir úthluta úr. Ekki er í öllum tilvikum til formlegar samþykktir um það hvernig ráðstafa skuli þessum sjóðum. Þá eru skólasjóðir yfirleitt ekki með samþykta skipulagsskrá.
2. *Efnisgjöld.* Mjög mismunandi er hvort skólar innheimta efnisgjöld. Hinir hefðbundnu mennta- og bóknámsskólar innheimta svokölluð pappírsgjöld, en í fjölbrautaskólum, verkmenntaskólum og iðnskólum þar sem kennt er á verknámsbrautum er um að ræða töluverð efnisgjöld. Innheimt gjöld eru mishá eftir skólum og námsgreinum. Efnisgjöld eru yfirleitt alltaf færð í bókhaldi skólanna. Í einstaka tilvikum hefur skrifstofa skóla enga milligöngu um útvegum efnis heldur sér kennari í viðkomandi áfanga um að útvega það gegn greiðslu frá nemendum fyrir útlögðum kostnaði.
3. *Nemendafélagsgjöld.* Oft innheimta framhaldsskólarnir nemendafélagsgjöld fyrir nemendur með innritunargjöldum. Mjög misjafnt er hvenær félagsgjöldin eru gerð upp við nemendafélag. Móttaka á þessu fé kemur yfirleitt hvergi fram í bókhaldi skólanna. Eðlilegt er að móttekið fé vegna nemendafélaga verði viðskiptafært í bókhaldi skóla uns gert hefur verið upp við nemendafélögin. Þá er mismunandi hvort skólayfirvöld hafa einhver afskipti af fjárreiðum nemendafélaga eða ekki. Í sumum tilvikum hafa skólarnir afskipti af því hver er valinn gjaldkeri, þ.e. nemandi sem valinn er gjaldkeri verður að hafa tekið bókhaldsáfanga. Jafnframt er mjög mismunandi hvort nemendafélög þurfa að skila bókhaldi til skólameistara eða ekki.
4. *Öldungadeildargjöld.* Öldungadeildir eru starfræktar í mörgum framhaldsskólum. Gjaldtaka vegna náms í þessum deildum er nokkuð mismunandi eftir skólum. Þá virðast skólarnir í auknum mæli vera farnir að innheimta mishátt gjald eftir fjölda námsgreina sem nemendur stunda. Öldungadeildargjöld eru færð í bókhaldi skólanna enda ber nemendum skv. 35. gr. framhaldsskólalaganna að greiða kennslugjald sem svarar til sem næst þriðjungs kennslulauna.

5. *Heimavistargjöld.* Við suma framhaldsskólana er starfrækt heimavist. Gjaldtaka vegna þeirra er nokkuð mismunandi milli skóla og dæmi um að nemendur greiði ekkert gjald fyrir dvöl í heimavist. Við einn skólann sá hótelið á staðnum um að reka heimavistina. Misjafnt er hvort heimavistargjöld eru bókuð í bókhaldi skólanna.
6. *Leiga á skólahúsnæði.* Skólar með heimavistaraðstöðu leigja gjarnan út aðstöðuna yfir sumartímann. Mismunandi er hvernig að þeim rekstri er staðið. Þannig eru t.d. heimavistir tveggja skóla leigðar út til Ferðaskrifstofu Íslands hf. og reknar sem Edduhótel yfir sumartímann. Ferðaskrifstofan gerir leigusamning við menntamálaráðuneytið og er leigutekjum varið til endurbóta án þess að viðkomandi skóli hafi þar nokkra milligöngu um. Í öðrum tilvikum sjá skólar sjálfir um hótélrekstur eða leigja aðstöðuna út til hótélrekstrar. Þá leigja nokkrir skólanna út aðstöðu, svo sem kennslustofur og íþróttaaðstöðu undir námskeið o.þ.h. Í nokkrum tilvikum hafa skólarnir sett sér ákveðnar reglur um þessa útleigu. Mjög misjafnt er hvort tekjur af hótélrekstri skila sér í bókhald skólanna eða ekki. Oft er um það að ræða að tekjurnar renna í sérstaka sjóði sem haldið er utan við bókhald skólanna og ætlaðir eru til endurbóta og viðhalds á húsnæði þeirra.
7. *Önnur þjónusta við nemendur.* Á skrifstofum skólanna er oft tekið gjald fyrir ýmis konar þjónustu við nemendur svo sem ljósritunarþjónustu. Færst hefur í vöxt að teknar hafa verið í notkun kortavélar sem auðveldar innheimtu til muna. Nemendafélög eiga gjarnan ljósritunarvélar og geta nemendur í þeim tilvikum nýtt sér þær. Auk ljósritunarþjónustu hafa ýmsir skólar smávægilegar tekjur af annarri þjónustu og má þar m.a. nefna þýðingar á prófum, námsmat, skilagjald fyrir lykla að skápum, stöðupróf og endurtekningarpóf. Yfirleitt eru þessar tekjur færðar í bókhald skólanna.
8. *Skólaakstur.* Örfáir skólar fá sérstaka fjárveitingu frá menntamálaráðuneyti til að halda uppi skólaakstri. Misjafnlega er innheimt fyrir þessa þjónustu, þ.e. ýmist seld rútukort eða innheimt fast gjald á önn. Í einu tilviki var um það að ræða að nemendur greiddu fyrirtæki sem annaðist akstur ákveðið gjald fyrir hverja ferð og fyrirtækið sendir síðan reikning til skólans fyrir mismuni á umsömdu verði og því sem nemendur höfðu greitt. Í einhverjum tilvikum er um það að ræða að sveitarfélög greiði niður skólaakstur. Bókun á þessum tekjum hefur verið nokkuð mismunandi,

t.d. hefur einn af framhaldsskólunum fært tekjurnar gjaldamegin þ.e. til lækkunar á kostnaði vegna skólaaksturs.

9. *Aðrar tekjur.* Í þessum flokki er aðallega um vörusölu að ræða. Er það helst að skólar sem eru með verknámsbrautir selja afurðir þær sem þar eru framleiddar eða unnar og kennir þar ýmissa grasa. Má þar nefna sölu á sumarbústöðum, bílum, kjöt- og fiskafurðum svo eitthvað sé nefnt. Þessar tekjur eru að jafnaði færðar í bókhaldi skólanna. Fyrir kemur að sveitarfélög greiða framhaldsskólum vegna reksturs á efri deildum grunnskólans. Það er þó ekki algilt og fékk t.d. einn skóli enga greiðslu frá sveitarfélagi þótt um slíkan rekstur hafi verið að ræða. Þegar nánar var að gáð hafði viðkomandi sveitarfélag ekki verið krafð um greiðslu.

Af framangreindri upptalningu er ljóst að nemendur greiða nokkuð mismunandi gjöld til framhaldsskólanna eftir því í hvaða skóla þeir eru. Samkvæmt lögum um framhaldsskóla er ríkissjóði ætlað að greiða kennslukostnað en opnuð er heimild til innheimtu gjalda af nemendum skv. nánari lýsingu í 8. gr. laganna. Ekki er ætlast til að nemendum sem stunda samsvarandi nám sé mismunað. Það er því brýnt að settar verði skýrari reglur um hvaða gjöld megi innheimta og hversu há. Það skal tekið fram að unnið er að gerð reglna um þessi mál á vegum menntamálaráðuneytisins.

Skólasjóðir og aðrir sjóðir

Sjóðir eru til í flestum framhaldsskólum og eru svokallaðir skólasjóðir algengastir. Samkvæmt 8. gr. framhaldsskólalaganna er heimilt að stofna sérstaka sjóði við framhaldsskóla. Ef það er gert þarf að setja um þá skipulagsskrá og leita eftir staðfestingu dómsmálaráðuneytisins á henni. Um staðfesta sjóði gilda lög nr. 19/1988 og hefur Ríkisendurskoðun ákveðið eftirlit með slíkum sjóðum en annast ekki endurskoðun þeirra nema sérstök lagaákvæði mæli fyrir um það.

Nú er raunin sú að fæstir af þeim sjóðum sem finnast í framhaldsskólum eru með staðfesta skipulagsskrá. Undantekningar frá því er þó einkum að finna í eldri skólum svo sem Menntaskólanum í Reykjavík, Kvennaskólanum í Reykjavík og Menntaskólanum á Akureyri en þessir skólar varðveita nokkra sjóði með staðfesta skipulagsskrá. Menntaskólinn í Reykjavík hefur flesta sjóði en þar er að finna a.m.k. 15 sjóði með staðfesta skipulagsskrá auk 14 sjóða sem ekki hafa staðfesta skipulagsskrá. Auk skólasjóða eru sjóðir þeir sem hér um ræðir nánast undantekningarlaust gjafa- eða minningarsjóðir.

Aðeins einn sjóður fannst sem hafði nýlega verið stofnaður og fengið skipulagsskrá staðfesta en það er Skólasjóður Iðnskólans í Reykjavík. Skv. skipulagsskrá eru tekjur sjóðsins hluti af skólagjöldum, leiga af húsnæði og búnaði svo og gjafir til skólans. Í 4. gr. hennar segir:

„Markmið sjóðsins er að stuðla að viðhaldi skólahúsnæðis, kaupum á búnaði, rekstri og öðru því sem stjórn telur nemendum, starfsfólki og skólastarfi til hagsbóta.“

Eins og sjá má er ráðstöfun nokkuð frjálst skilgreind og er svipuð ákvæði að finna hjá nokkrum af þeim sjóðum sem skoðaðir voru og ekki voru með staðfesta skipulagsskrá. Sérstaklega er hér vakin athygli á ákvæði um að skólasjóði skuli m.a. varið starfsfólki til hagsbóta en starfsfólk leggur ekkert til sjóðsins. Einnig er vert að vekja athygli á að í sjóðinn eiga m.a. að renna leigutekjur af húsnæði og búnaði en telja verður óheimilt að ráðstafa tekjum af ríkiseignum með þessum hætti.

Oft eru ákvæði í skipulagsskrám um ráðstöfun tekna afar óljós eða ónákvæm, t.d. þegar aðeins er tekið fram að vöxtum og öðrum tekjum skuli skólameistari ráðstafa í þágu skólans. Í öðrum tilvikum er að finna nákvæmari skilgreiningu. Úthlutun er oft í höndum skólameistara en í öðrum tilvikum eru það skólanefndir eða sérstaklega skipaðar sjóðsstjórnir sem úthluta úr sjóðunum.

Þar sem ekki gilda stífar reglur um úthlutun er hætt við að ráðstöfun geti orðið með öðrum hætti en til er ætlast. Athugun á bókhaldi þessara sjóða benti til úthlutana og útgjalda sem telja má að séu utan við mörk þess sem skólasjóðum er ætlað að sinna. Þannig höfðu starfsmenn í einstaka tilvikum fengið lán úr þessum sjóðum og dæmi voru um að námskeiðs- og risnukostnaður starfsmanna hefði verið greiddur úr skólasjóðum.

Í örfáum skólum er innritunargjöldum skipt upp í fleiri en einn sjóð og í nokkrum skólum er heimavistar- og hóteltækjum safnað í sérstakan sjóð sem ætlaður er til endurbóta á húsnæði skólanna. Þeir skólar sem leigja sjálfir út húsnæði sitt, og er þá bæði átt við heimavistaraðstöðu svo og aðra aðstöðu, leggja gjarnan þær tekjur í sérstaka sjóði sem ætlaðar eru til viðhalds og endurbóta á skólahúsnæðinu og er oft um umtalsverðar fjárhæðir að ræða. Þannig var til að mynda einn af skólunum sem skoðaður var með sérstakan framkvæmdasjóð utan við bókhald skólans sem hafði rekstrartekjur upp á tæplega 17 milljónir króna á árinu 1992 á meðan að rekstrargjöld skólans á sama ári voru hins vegar tæplega 37 milljónir króna.

Þeir sjóðir sem hér um ræðir eru yfirleitt með sama sniði og skólasjóðir hvað úthlutun, bókhald og endurskoðun varðar. Skóla-meistari, skólanefnd eða sérstaklega skipaðar sjóðstjórnir úthluta úr sjóðunum. Bókhald er oft á hendi bókara skólans en endurskoðun er nokkuð mismunandi ef hún er fyrir hendi. Oftast eru það þó kjörnir endurskoðendur, t.d. starfsmenn viðkomandi skóla, sem annast endurskoðun sjóðanna.

Innheimta og meðferð fjár

Það hefur færst mjög í vöxt að skólarnir noti svokallaða félagabjónustu Íslandsbanka til að innheimta innritunargjöld, en þá sér bankinn um að senda gíróseðla til nemenda eftir listum frá skólunum. Þetta á aðallega við um innritunargjöld í dagskóla. Bankinn sér jafnvel í sumum tilvikum um að skipta upp fjárhæðum milli skóla og nemendafélags þar sem nemendafélagsgjöld eru innheimt með innritunargjöldum. Þetta fyrirkomulag hefur gefist allvel í sumum skólum en dæmi eru einnig um hið gagnstæða. Öldungadeildargjöld og önnur gjöld sem innheimt eru af nemendum eru oftast innheimt í skólunum.

Við athugun á þeim gögnum sem gefin eru út af hálfu skóla gegn greiðslu hinna ýmsu gjalda kom í ljós að þau voru alls ekki í öllum tilvikum í samræmi við þær kröfur sem gera verður til slíkra gagna.

Þannig var algengt að reikningar væru ekki gefnir út í nógu mörgum afritum þannig að hægt væri að geyma þá í númeraröð, reikningsform var gallað, þ.e. ekki var notað reikningsform merkt skóla, reikningar voru ekki fornúmeraðir o.s.frv. Í enn öðrum tilvikum var um það að ræða að engir reikningar væru gefnir út og var það einkum vegna innheimtu á minni háttar gjöldum svo sem þjónustu á skrifstofu.

Það vakti athygli hve fjárumsýsla var orðin mikil hjá starfsmönnum nokkurra skóla. Oft voru í þessum sjóðum verulegar fjárhæðir, sérstaklega í stærri skólunum, og hafa fjármálastjórar í einhverjum tilvikum reynt að ávaxta þessa fjármuni með kaupum á ríkisvíxlum eða öðrum verðbréfum.

Eins og fram hefur komið hér að framan eru nemendafélagsgjöld gjarnan innheimt af hálfu skóla ásamt innritunargjöldum. Mjög mismunandi er hve langur tími líður þar til gert er upp við nemendafélag og oft á tíðum vilja skólayfirvöld hafa einhverja umsjón með ráðstöfun á þessum tekjum og skammta þá gjarnan nemendafélaginu fjármuni fram eftir vetri. Það getur því liðið langur tími þar til gert er upp við nemendafélögin. Það heyrir til undantekninga að þessir fjármunir, sem skrifstofur skólanna hafa í vörslu sinni, fari um bókhald þeirra eins og þó verður að telja eðlilegt.

Niðurstaða

Töluvert frjálsræði ríkir um álagningu gjalda á nemendur og um alla innheimtu tekna í framhaldsskólum. Að vísu er skólunum gert að innheimta ákveðna fjárhæð af hverjum nemanda og skila henni í ríkissjóð en eins og fram hefur komið hafa skólarnir mikið svigrúm til að skapa sér eigin tekjustofna. Tekjum sem hér um ræðir er gjarnan haldið utan við hið eiginlega bókhald skólanna og þá vísað til 8. gr. framhaldsskólaganna sem heimilar skólunum að stofna sjóði með staðfestri skipulagskrá. Einhverra hluta vegna hafa fæstir þessara sjóða fengist staðfestir hjá dómsmálaráðuneyti. Engu að síður halda skólastjórnendur fast í það sjónarmið sitt að þessar tekjur og ráðstöfun eigi ekki að sýna í bókhaldi skólanna. Ástæður sem þeir bera oftast fyrir sig eru þær að ef það væri gert þá muni tekjurnar valda því að skólarnir fengju minna rekstarfé í fjárlögum en ella. Enda þótt það geti haft við einhver rök að styðjast má vera ljóst að hér er í mörgum tilvikum um verulegar fjárhæðir að ræða sem eru án nokkurs raunverulegs eftirlits og án afskipta fjárveitingavalds. Það verður að teljast með öllu óviðunandi.

Innheimta og bókun tekna í framhaldsskólunum er alls ekki með viðunandi hætti en gera verður sömu kröfur til skólanna og annarra sem innheimta tekjur. Í því felst að skólarnir komi sér upp öruggu tekju-skráningarkerfi sem tryggi að allar tekjur skili sér. Bæði þarf að skýra og flokka hvaða tekjur skuli teljast sértekjur skólanna og hvað heimilt er að leggja í sjóði sem stofnað er til með staðfestri skipulagsskrá.

Eins og ljóst má vera af framansögðu er brýnt að taka á þeim málum er snúa að tekjum framhaldsskólanna, innheimtu þeirra og bókun, bæði af hálfu menntamálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar. Telja verður eðlilegt að allar tekjur sem innheimtar eru af framhaldsskólunum komi fram í bókhaldi skólanna með einum eða öðrum hætti. Þá verður að leggja áherslu á að skipulagsskrá sé eðlileg miðað við starfsemi skólanna. Liggja þarf skýrt fyrir á grundvelli hvaða heimilda skólar geta innheimt tekjur af nemendum. Í desember s.l. sendi menntamála-ráðuneytið öllum framhaldsskólum reglur sem það hefur sett um meðferð sértekna og sjóða í framhaldsskólum.

02-422 Námsgagnastofnun

Nokkuð er um að starfsmönnum, bæði fast- og lausráðnum, séu greidd laun af stofnuninni sjálfri. Ríkisendurskoðun telur að Námsgagnastofnun eigi undantekningarlaust að láta starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um að annast launaafgreiðsluna. Gerð var athugasemd við þetta atriði fyrir nokkrum árum og er athugasemdin ítrekuð hér.

Frágangi ýmissa fylgiskjala er verulega ábótavant, sérstaklega á þetta við um reikninga vegna risnu og leigubifreiða. Á risnureikningum þarf að geta tilefnis og með reikningum vegna leigubifreiða eiga að fylgja kvittanir þar sem fram kemur hvaðan og hvert var ekið, með hvað/hvern, tilefni aksturs og áritun viðkomandi aðila eða þess sem biður um aksturinn.

Frágangur ferðakostnaðar hefur ekki verið að öllu leyti í samræmi við reglur. Gildir það bæði um ferðir erlendis en ekki síst um innlendan ferðakostnað sem ekki hefur verið gerður upp með ferðareikningi.

Á árinu 1993 fengu 17 starfsmenn stofnunarinnar greiðslur sem verktakar. Áður hefur verið gerð athugasemd við að stofnunin geri verk-samninga við fastráðna starfsmenn sína og bent á hættu á misnotkun sem geti fylgt slíkum samningum. Ríkisendurskoðun áréttaði þessa skoðun sína við endurskoðun Námsgagnastofnunar fyrir árið 1993.

Innborganir á bankareikninga í árslok 1993 höfðu ekki verið færðar í bókhaldi undir það ár eins og vera ber. Ríkisendurskoðun mæltist til að úr þessu yrði bætt.

Námsgagnastofnun hefur svarað framkomnum athugasemdum og hyggst kynna Ríkisendurskoðun aðgerðir til úrbóta.

02-601 til 606 Héraðsskólar

Aðeins tveir skólar eru með nemendur á grunnskólastigi þ.e.a.s. að Eiðum og að Skógum. Við héraðsskólann í Reykholti er boðið upp á 2ja ára framhaldsskólanám. Að Reykjum eru reknar skólabúðir. Enginn rekstur er að Núpi, í Reykjanesi og á Laugarvatni. Að raungildi lækkaði fjárveiting til allra héraðsskólanna frá fyrra ári.

Í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 1992 var fjallað um samning menntamálaráðuneytis fyrir hönd 5 héraðsskóla við Ferðaskrifstofu Íslands hf. um leigu á húsnæði þeirra til hótélreksturs yfir sumartímamann. Í því sambandi benti Ríkisendurskoðun á að færa þyrfti þessar tekjur í bókhald skólanna og gera þar grein fyrir ráðstöfun á þeim. Ekki virðist hafa verið tekið tillit til þessara athugasemda og var þessara tekna í engu getið í bókhaldi skólanna á árinu 1993. Í fjárlögum er heldur ekki getið um tekjur og gjöld henni samfara.

02-710 til 719 Fræðsluskrifstofur

Endurskoðun reikningsskila fræðsluskrifstofanna fyrir árið 1993 beindist einkum að því að kanna hvernig þær hefðu tekið á þeim athugasemdum sem gerðar hafa verið undanfarin ár, auk samanburðarathugana.

Fræðsluskrifstofurnar fá allar mánaðarlega rekstrarfé til greiðslu reikninga. Launagreiðslur fara um starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, svo og greiðslur vegna aksturs á einkabifreiðum og vegna dagpeninga í umdæminu á Suðurlandi og vegna aksturs fræðslustjóra í Reykjavík.

Bókhald fræðsluskrifstofanna er í aðalatriðum í nokkuð góðu lagi. Úr ýmsum atriðum þarf þó að bæta varðandi áritun og frágang fylgiskjala. Í ljósi þess að fræðsluskrifstofur eru reknar af ríki eingöngu, ber þeim að lúta ýmsum reglum og formsatriðum sem ekki var fylgt eftir að fullu, þegar þær voru reknar sameiginlega af ríki, landshlutasamtökum og sveitarfélögum. Þau atriði sem helst hafa farið aflaga eru að flestu leyti þau sömu og áður.

Í gildi eru reglur um að eignaskrá þurfi að leggja fram árlega. Erfiðlega hefur gengið að fá því verki sinnt þrátt fyrir ítrekuð tilmæli þar að lútandi. Eignaskrár til ársloka 1993 lágu fyrir hjá fræðsluskrifstofum Reykjavíkur, Vestfjarða, Norðurlands eystra og Suðurlands, eignaskrá til ársloka 1992 var fyrir hendi hjá fræðsluskrifstofu Austurlands, til ársloka 1991 hjá fræðsluskrifstofu Reykjaness en hjá öðrum væru þær ýmist ekki til eða mjög gamlar.

Í reglugerð nr. 580/1991 segir að óheimilt sé að greiða starfsmönnum fyrir akstur á eigin bifreið nema samkvæmt staðfestum akstursamningum og hefur því við endurskoðun verið lögð rík áhersla á að slíkir samningar liggi til grundvallar greiðslum til starfsmanna fyrir akstur. Tilfallandi akstur allt að 1000 km hefur þó verið látinn óátalinn. Samningar voru fyrir hendi við alla starfsmenn fræðsluskrifstofu Suðurlands sem aka meira en 1000 km. Einnig höfðu verið gerðir samningar við fræðslustjóra Vestfjarða og Reykjavíkur. Þá kom fram að akstursumsóknir höfðu verið sendar vegna starfsmanna fræðsluskrifstofu Reykjaness en þær voru óafgreiddar þegar vinnu við endurskoðun lauk.

Þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar hefur því ekki verið sinnt að rita skýringar á reikninga vegna aksturs á bílaleigubifreiðum, en skýring á hvert var ekið og tilefni ferðar þarf að koma fram á reikningum.

Hjá fjórum fræðsluskrifstofum voru viðskiptareikningar sem ekki höfðu hreyfst í eitt ár eða lengur. Í athugasemdum vegna endurskoðunar fyrir árið 1992 var þeim gert að ljúka uppgjöri vegna þeirra og höfðu tvær fræðsluskrifstofur orðið við því.

Áhersla hefur verið lögð á að áritun fræðslustjóra væri á reikningum vegna tiltekinna útgjalda, en því hefur verið ábótavant undanfarin ár. Þó að bætt hafi verið úr voru enn tvær skrifstofur sem ekki höfðu sinnt þessu á árinu 1993, þ.e. fræðsluskrifstofa Vestfjarða og fræðsluskrifstofa Norðurlands eystra.

Nokkuð var um að farseðla vantaði með reikningum vegna innlends ferðakostnaðar. Þó á þessu hafi verið ráðin nokkur bót eru þessi mál ekki ennþá í nægjanlega góðu horfi.

Að öllu jafnaði fær Ríkisendurskoðun svör við þeim athugasemdum sem hún gerir við reikningsskil ríkisstofnana. Fræðsluskrifstofa Norðurlands vestra hefur engin viðbrögð sýnt vegna árána 1990 - 1992. Fræðsluskrifstofa Vestfjarða hefur ekki sýnt viðbrögð vegna ársins 1992. Frá fræðsluskrifstofu Norðurlands eystra barst svar vegna árána 1990 - 1992 í desember 1994.

02-750 Skólar fyrir fatlaða

Endurskoðun á reikningsskilum skóla fyrir fatlaða beindist einkum að upplýsingaöflun um hvern skóla fyrir sig um markmið, skólatíma, fyrirkomulag kennslu, nemendafjölda, stöðugildi kennara og annað er lýtur að rekstrarfyrirkomulagi þeirra.

Framlag til þessara skóla lækkaði skv. fjárlögum að raungildi á árinu 1993. Meginskýringin var sú að sveitarfélög tóku að sér að bera kostnað við skólaakstur fatlaðra en hann nam um 30 milljónum króna. Á móti tók ríkissjóður að sér stofnkostnað og viðhald skólanna fyrir um 14 milljónir króna. Þessar breytingar voru tilkomnar vegna nýrra laga um málefni fatlaðra.

Skólar sem ætlaðir eru fötluðum nemendum eru eftirtaldir: Öskjuhlíðarskólinn, Safamýrarskólinn, Dalbrautarskólinn, Fullorðinsfræðsla fatlaðra, Einholtsskólinn, Heyrnleysingjaskólinn og Hvammshlíðarskólinn. Þessir skólar eru allir í Reykjavík utan sá síðasttaldi sem er á Akureyri. Að auki eru við almennu skólana eftirtaldar sérdeildir fyrir fatlaða: Sérdeild fyrir sjónskert börn í Álftamýrarskóla, sérdeildir mál- og hreyfihamlaðra í Hlíðaskóla og sérdeild fyrir einhverf börn í Digra-nesskóla.

Eignaskrá var ekki fyrir hendi hjá þessum skólum eins og vera ætti. Ríkisendurskoðun og Ríkisbókhald eiga að fá slíka skrá eða viðbótarskrá árlega. Eignaskrá var þó fyrir hendi hjá Fullorðinsfræðslu fatlaðra.

Fjárveiting til sérdeilda fyrir sjónskert börn og mál- og hreyfi-hömluð er tilgreind á fjárlagalið 02-750. Hins vegar er kostnaður við þessar deildir færður með kostnaði við grunnskóla í Reykjavík þannig að ekki verður séð hvernig þær hafa komið út í samanburði við fjárlög. Ríkisendurskoðun telur afar óheppilegt og villandi þegar fjárveiting til verkefnis er tilgreind á einu fjárlaganúmeri en kostnaður á allt öðru.

Athugun Ríkisendurskoðunar sýndi að skólarnir ganga oft lengra varðandi kennslu, vistun og atvinnusköpun en þeim er ætlað lögum samkvæmt. Stofnunin telur að einstakir skólastjórar skilgreini markmið skólanna e.t.v. of rúmt og að þeir taki að sér verkefni sem þeir eiga ekki að hafa skoðun á (og fá því ekki fjárveitingu til) heldur falla undir lög um málefni fatlaðra en framkvæmd á þeim heyrir undir félagsmálaráðuneytið.

Einnig telur Ríkisendurskoðun afar óeðlilegt að kosta framhalds-menntun fatlaðra af fjárveitingu til grunnskóla. Stofnunin telur að kosta

beri framhaldsmenntun með fjárveitingum sem til slíkrar menntunar eru veittar.

02-884 Jöfnun á námskostnaði

Ríkissjóður veitir námsmönnum í framhaldsskólum styrki til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun vegna búsetu. Rétt til námsstyrkja eiga íslenskir nemendur sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi og verða að vista sig utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu sinni vegna námsins. Skilyrði styrks er að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan. Um 2.000 nemendur fá árlega úthlutað styrkjum eða um 12% af öllum nemendum í framhaldsskólum. Heildarfjárhæð styrkja nam 84,7 milljónum króna árið 1993.

Það var mat Ríkisendurskoðunar að lokinni endurskoðun að framkvæmd þessa verkefnis væri með eðlilegum hætti og að ekki væri ástæða til að gera athugasemdir við hana. Þó voru gerðar minniháttar athugasemdir varðandi bókun launakostnaðar á tegundalykla og bókunar á framlagi vegna skólaaksturs til eins framhaldsskóla. Einnig lagði Ríkisendurskoðun til að athugað yrði hvort ekki sé eðlilegt að staðfesting foreldris fylgi umsókn þegar um er að ræða búsetu nemanda utan heimilis.

02-901 Landsbókasafn Íslands

Endurskoðun reikningsskila Landsbókasafns Íslands fyrir árið 1993 beindist einkum að því að athuga sértekjur stofnunarinnar, hvernig staðið var að útskrift reikninga og innheimtu. Þá var kannað hvort löglegir reikningar væru notaðir svo og innheimta og skil á virðisaukaskatti. Að lokum var athugað hvort stofnunin hefði lagfært þau atriði sem athugasemdir voru gerðar við á árinu 1992.

Gerð var athugasemd við að reikningseyðublöð stofnunarinnar væru ófullnægjandi. Einnig var fundið að því að ekki voru gefnir út reikningar vegna sölu á skráum um ritakost, árbókum og öðrum ritum heldur væri greiðsla innheimt með gíróseðlum. Þá var bent á að nota mætti sjóðvél til skráningar á staðgreiðslu. Tekjur eru færðar um leið og þær fást greiddar. Tekjur á með réttu að bóka um leið og þær verða til og reikningar eru skrifaðir út.

Samkvæmt lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt er starfsemi safna og stofnana með hliðstæða menningarstarfsemi undanþegin skyldu

til að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð. Þetta á þó ekki við um starfsemi bókbandsstofu, eina af deildum Landsbókasafns, sem talin er rekin í samkeppni við aðra sambærilega þjónustu og er stofnuninni gert að greiða virðisaukaskatt af launum starfsfólks í þeirri deild. Ekki virðist þó liggja alveg ljóst fyrir hvað telja beri til skattskyldrar veltu í þessu sambandi. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt í ljósi breytinga sem framundan eru á starfsemi safnsins eftir flutning í nýtt húsnæði, að leitað verði álits ríkisskattsstjóra á vafaatriðum í sambandi við innheimtu virðisaukaskatts hjá safninu. Hugsanlegt er að svipuðu máli gegni um skattskyldu myndadeildar safnsins eins og bókbandsdeildar, þ.e.a.s. að báðar deildirnar séu reknar í samkeppni við sambærilega þjónustu og því skattskyldar.

Bent var á að skv. reglum um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga erlendis þarf að fá ferðaheimild frá viðkomandi ráðuneyti áður en ferð er farin og að greiða skal annan kostnað en fargjöld með dagpeningum. Þá ber að útbúa ferðareikning að ferð lokinni og leggja með honum tilskilin gögn s.s. farseðil.

Nokkuð vantaði á að reikningar vegna risnu, funda, námskeiða o.þ.h. væru áritaðir með tilskyldum hætti. Einnig var bent á nauðsyn þess að koma upp stimpilklukkukerfi í nýju húsnæði safnsins.

Landsbókavörður hefur í bréfi gert grein fyrir þeim atriðum sem athugasemdir voru gerðar við. Hann benti jafnframt á varðandi úrbætur að safnið flyttist í nýtt húsnæði í desember 1994 og að nýir stjórnendur yrðu að taka þau atriði til úrbóta sem kölluðu á lagfæringar.

02-906 Listasafn Einars Jónssonar

Bent var á að safninu hefðu ekki verið settar formlegar starfsreglur. Sýnist full ástæða til að athuga hvort ekki beri að setja slíkar reglur.

Gerð var athugasemd við háan risnukostnað miðað við umsvif safnsins og um leið bent á að afla þarf heimildar ráðuneytis fyrir meiri háttar risnu.

Kostnaður við utanlandsferð var færð til gjalda eftir greiðslukvittunum frá flugfélagi og banka. Ríkisendurskoðun vakti athygli á að um greiðslu ferðakostnaðar gilda reglur nr. 39/1992 og beindi því til forstöðumanns að ferðakostnaðarreikningur yrði gerður í samræmi við gildandi reglur.

Brýnt var fyrir forráðamönnum safnsins að nota sölureikninga og söluskráningarkerfi eins og lög mæla fyrir um.

Forsvarsmenn safnsins hafa svarað athugasemdum Ríkisendurskoðunar og gert grein fyrir sínum sjónarmiðum.

02-907 Listasafn Íslands

Á undanförunum árum hafa samtals um 9,6 milljónir króna verið lagðir til hliðar af sértekjum safnsins til útgáfustarfsemi. Þessir fjármunir eru varðveittir á bankareikningum og í verðbréfum. Bent var á að ekki væri ætlast til þess að A-hluta stofnanir söfnuðu fjármunum með þessum hætti.

Fjármunum, sem sala korta með myndum Ásgríms Jónssonar hefur skilað, er haldið aðgreindum á sérstökum bankareikningi og skuldfærðir hjá safninu. Sama máli gegnir um framlag frá Biskupsstofu vegna sýningar sem ekki varð af. Á viðskiptareikningi var einnig endurgreiðsla Ríkiskaupa á byggingarkostnaði frá árinu 1990. Fjárhæðir sem hér um ræðir, samtals um 8,5 m.kr., eiga ekki að færast á viðskiptareikninga heldur koma safninu til tekna.

Listasafnið hefur með bréfi skýrt þau atriði sem athugasemdir voru gerðar við. Í því sambandi var gerð grein fyrir þeim forsendum sem lágu að baki bókhaldi og uppsöfnun fjár vegna sjóða. Þá var gerð grein fyrir aðgerðum sem þegar hafa verið gerðar úrbætur á eða stóðu fyrir dyrum.

02-908 Kvikmyndasafn Íslands

Um Kvikmyndasafn Íslands gilda lög nr. 94/1984. Í þeim kemur fram að Kvikmyndasafn Íslands skuli starfa innan vébanda Kvikmynda-sjóðs og að um starfsemi þess skuli sett sérstök reglugerð þar sem nánar skuli kveðið á um verksvið safnsins og starfsemi. Slík reglugerðin hefur ekki verið sett.

Kvikmyndasafn Íslands er í greiðsluþjónustu hjá Ríkisféhirði og bókhald safnsins er fært hjá Ríkisbókhaldi. Stofnunin hefur einnig til umráða tékkareikning hjá Íslandsbanka, en hann var ekki notaður á árinu 1993.

Sölureikningar Kvikmyndasafns voru ófullnægjandi á árinu 1993. Á árinu 1994 voru hins vegar teknir í notkun fullnægjandi sölureikningar.

Skilum á ferðareikningum var verulega ábótavant. Í árslok 1993 átti eftir að gera ferðareikninga yfir ferðafé samtals að fjárhæð 603 þúsund krónur. Þar af voru 135 þúsund frá árinu 1991, 281 þúsund frá 1992 og 187 þúsund frá 1993. Ríkisendurskoðun gerði alvarlega athugasemd við þetta og lagði ríka áherslu á að ferðareikningar yrðu gerðir sem fyrst og þeim skilað til Ríkisbókhalds en skv. reglum ber að skila ferðareikningum innan 30 daga frá lokum ferðar.

Staða á viðskiptareikningi vegna stofnana í A-hluta hafði verið óbreytt a.m.k. frá árinu 1988. Ríkisendurskoðun mæltist til þess að viðskiptareikningurinn yrði gerður upp sem fyrst.

02-980 Listskreytingasjóður ríkisins

Styrkir sem sjóðurinn úthlutaði á árinu 1993 námu 22,4 milljónum króna meðan framlag til hans úr ríkissjóði nam 12,0 milljónum. Í árslok 1993 námu skuldbindingar sjóðsins 20,5 milljónum króna en eignir 16,7 milljónum. Til þess að sjóðurinn geti staðið við skuldbindingar sínar vantaði því 3,8 milljónir króna. Það er ljóst miðað við skuldbindingar sjóðsins í lok árs 1993 að hann hefur úthlutað upp í væntanlega fjárveitingu næsta árs.

Ríkisendurskoðunin telur að sjóðnum sé óheimilt að fara fram úr fjárheimildum við úthlutun styrkja.

02-981 Kvikmyndasjóður

Bókhald Kvikmyndasjóðs er fært hjá Ríkisbókhaldi og ársreikningur saminn þar. Löggiltur endurskoðandi samdi einnig ársreikning fyrir sjóðinn. Sá reikningur byggir á fyrirliggjandi skjölum og gögnum í vörslu sjóðsins og upplýsingum frá Ríkisbókhaldi en framsetning er með öðrum hætti en Ríkisbókhald fer fram á. Ríkisendurskoðun telur óþarft að tveir aðilar sjái um að gera upp bókhald Kvikmyndasjóðs.

Skráðar sértekjur Kvikmyndasjóð skv. bókhaldi töldust vera 822 þúsund krónur. Þar af voru sértekjur að fjárhæð 214 þúsund vegna útleigu á efni frá Kvikmyndasafni Íslands. Tekjur Kvikmyndasafnsins eiga að tekjufærast hjá safninu en ekki hjá sjóðnum. Aðrar tekjur voru að mestu leyti endurgreiddur útlagður kostnaður.

Fastir starfsmenn og stjórnarmenn fá greidd laun í gegnum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Stjórn og starfsmaður úthlutunarnefndar fá greitt sem verktakar. Ríkisendurskoðun minnir á að

sérfræðiþjónusta er virðisaukaskattskyld nema hún sé sérstaklega undanþegin virðisaukaskatti skv. skattalögum eða heildargreiðslur til verktaka á árinu 1993 séu innan tiltekinna viðmiðunarmarka. Það er álit Ríkisendurskoðunar að laun og þóknanir manna fyrir setu í stjórnnum, nefndum og ráðum eigi að greiðast af starfsmannaskrifstofu sem laun og bókast á viðeigandi tegund. Ekki verður fallist á að stjórnarlaun megi greiða sem verktakagreiðslur.

Fjarvera starfsmanna, veikindi og orlof var ekki skráð og lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að þessum atriðum yrði komið í lag.

Veruleg aukning varð á risnu frá fyrra ári. Af hálfu Kvikmyndasjóðs var gerð skrifleg grein fyrir helstu risnuliðum. Ríkisendurskoðun telur að ekki hafi verið gætt nægjanlegs aðhalds í risnuhaldi, og telur m.a. að stjórnarfundir gefi ekki tilefni til matarkaupa á veitingahúsum. Stofnunin vakti athygli á að þegar um er að ræða meiriháttar risnu ber ríkisstofnunum að hafa samráð við viðkomandi ráðuneyti.

Í mörgum tilvikum hafði ferðareikningum ekki verið skilað. Í árslok 1993 átti eftir að gjaldfæra ferðareikninga að fjárhæð 1.141 þús. kr. Þar af voru 141 þús. kr. frá árinu 1992. Ríkisendurskoðun lagði ríka áherslu á að ferðareikningar yrðu gerðir sem fyrst og þeim skilað til Ríkisbókhalds. Afstemmingu á einum viðskiptareikningi vegna ferðakostnaðar var verulega ábótavant. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að viðskiptareikningar vegna ferðakostnaðar yrðu stemmdir af á árinu 1994, en skv. reglum ber að skila ferðareikningum innan 30 daga frá ferðalokum.

Kvikmyndasjóður hefur svarað þeim athugasemdum sem fram komu í endurskoðunarskýrslu og tiltekið hvernig bætt verður úr eftirleiðis.

22-233 Rannsóknasjóður

Megintekjur Rannsóknasjóðs eru framlög skv. fjárlögum ár hvert. Auk þess á sjóðurinn að hafa tekjur af einkaleyfum eða endurgreiðslu á styrkjum vegna verkefna sem hafa leitt til arðberrar framleiðslu. Á síðari árum hafa einnig komið til framlög frá aðilum í tengslum við sameiginlega fjármögnun á verkefnum með Rannsóknasjóði.

Bókfærð eign sjóðsins í árslok 1993 var neikvæð um 63,5 milljónir króna. Stafar það af úthlutuðum styrkjum umfram fjárveitingu en þeir eru færðir til skuldar. Ríkisendurskoðun telur vafasamt að stjórn sjóðsins geti stofnað til slíkra skuldbindinga.

Rannsóknasjóður var lagður niður á árinu 1994 og féllu eignir hans til svokallaðs Tæknisjóðs sem er í vörslu Rannsóknaráðs ríkisins. Bent var á að í tilefni af því væri við hæfi að fara yfir allar styrkveitingar frá upphafi og gera skrá um niðurstöður hvers verkefnis. Í því sambandi kæmi fram hvort upphaflegur styrkur hefði allur verið veittur, hvers vegna svo var ekki ef um það var að ræða og hvenær lokaskýrsla hefði borist. Einnig var bent á að halda þyrfti utan um styrki til tækjakaupa, en afhenda ber sjóðnum tæki að verkefni loknu.

22-872 Lánasjóður íslenskra námsmanna

Ríkisendurskoðun gerði fyrirvara í áritun á ársreikning sjóðsins fyrir 1993 að því er varðar mat á útistandandi námslánunum. Nær öll útistandandi námslán eru verðtryggð en bera ekki vexti. Ekki er gerð ávöxtunarkrafa til þess fjármagns sem bundið er í skuldabréfaeign sjóðsins og er það í samræmi við það sem tíðkast hefur við mat á útlánunum annarra félagslegra styrktarsjóða ríkisins. Þess má geta að ef skuldabréfaeign Lánasjóðs íslenskra námsmanna yrði metin m.v. 5% ávöxtunarkröfu, myndi eigið fé sjóðsins lækka úr 16,2 milljörðum króna í 3,0 milljarða.

03 UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

Á árinu 1992 námu útgjöld utanríkisráðuneytis 1.592 milljónum króna eða 1,3% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 121 milljón króna eða 8,3% frá árinu 1992. Gjöld aðalskrifstofu ráðuneytisins lækkuðu um 61 milljón króna frá árinu áður, en á móti kom að framlög til Þróunarsamvinnustofnunar Íslands hækkuðu um 71 milljón króna og liðurinn „03-391 Þróunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi“ um 25 milljónir króna. Einnig voru lagðar 30 milljónir króna til markaðsátaks í löndum EES.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	360.643	414.946	-54.303	-13,1
2 Löggæsla á Keflavíkurflugvelli	168.722	172.483	-3.761	-2,2
3 Sendiráð	477.739	427.767	49.972	11,7
3-9 Þróunarmál, alþjóðastofnanir o.fl.	585.276	455.713	129.563	28,4
Alls	1.592.381	1.470.909	121.472	8,3

Raunhækkun kostnaðar nam 77 milljónum króna eða 5,1%. Launagjöld hækkuðu um 40 milljónir króna (6,5%) og tilfærslur hækkuðu um 99 milljónir króna (24,0%). Fjármagnsgjöld voru svo að segja óbreytt á milli ára. Eignakaup lækkuðu um 109 milljónir króna, liðurinn „önnur gjöld“ um 19 milljónir og sértekjur um 66 milljónir. Meiri eignakaup og sértekjur árið 1992 skýrast einkum af kaupum og sölu á sendiherrabústaði í Stokkhólmi. Gerð var grein fyrir því máli í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 1992.

Gjöld utanríkisráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 1.584 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

03-201 Sýslumaðurinn á Keflavíkurlflugvelli

Stofnunin fór 5,5 milljónum króna fram úr fjárheimildum, þar af voru laun 9,1 milljón króna hærrí en gert var ráð fyrir og eignakaup 1,1 milljón króna hærrí. Á móti urðu tekjur 2,7 milljónum króna meiri en búist var við. Skýring á hærrí tekjum er fyrst og fremst að tekjur vegna hliðvörslu frá fyrra ári skilaði sér nú meðal tekna. Að sögn embættisins er skýringin á því hvers vegna laun fóru fram úr því sem gert hafði verið ráð fyrir sú að ákveðið var í samráði við utanríkisráðuneytið að segja ekki upp starfsmönnum en reyna þess í stað að auka sértekjur. Þá voru launabætur lægri en launahækkningar skv. kjarasamningum að mati sýslumanns.

Vegna biðreiknings launa benti Ríkisendurskoðun á að óheimilt væri að veita starfsmönnum lán. Viðskiptamannareikningi vegna aðalhliðs var lokað á árinu 1993 vegna athugasemda Ríkisendurskoðunar á árunum 1991 og 1992.

Nokkuð var um að starfsmenn tækju bensín af bensíntanki embættisins og greiddu síðar. Slíkt á ekki að viðgangast þar sem tankurinn er einungis til afnota fyrir embættið.

Innheimtum sakarkostnaði umfram útlagðan kostnað í ölvunarmálum og tekjum fyrir þýðingar vegna hjónavígslna var ráðstafað til starfsmanna. Telur Ríkisendurskoðun að greiða beri þessar tekjur til ríkissjóðs.

Á viðskiptamannareikning Flugleiða hf. var bókfært ógreitt vopnaleitargjald fyrir tímabilið janúar til apríl 1993, 3,0 milljónir króna Flugleiðir neituðu að greiða gjaldið fyrir umrætt tímabil á þeirri forsendu að fyrirtækið var ekki í aðstöðu til að innheimta gjald þetta af farþegum þar sem þegar hafði verið selt í ýmsar ferðir. Þá töldu Flugleiðir að ýmis vandamál hefðu komið upp við að koma þessu gjaldi inn í farseðla. Varnarmálaskrifstofa vinnur að lausn á þessu máli. Ríkisendurskoðun bendir á að hér kann að vera um óvissa kröfu að ræða.

Nokkuð var um að tekjur sem urðu til á árinu 1993 væru ekki bókfærðar fyrr en á árinu 1994. Ríkisendurskoðun benti embættinu á að tekjur á að bókfæra sem slíkar á því ári sem þær verða til en ekki þegar þær fást greiddar. Sama máli gegndi um gjöld en ógreiddir reikningar um áramót voru ekki færðir til gjalda á því ári sem þeir tilheyrðu.

Talsvert skorti á að reikningar yfir kostnað væru samþykktir af viðkomandi aðilum áður en þeir voru greiddir. Ráða þarf bót á því.

Embættið greiddi Lögreglumannafélagi Suðurnesja og Menningar-sjóði tollstjóra fyrir þrif á bifreiðum, viðhald, sölu á mól o.fl. Ríkisendurskoðun hefur talið að hér sé um svo viðamikla starfsemi að ræða að embættinu sem innheimtuaðila á opinberum gjöldum, beri að ganga eftir að þessir aðilar láti skrá starfsemi sína og innheimti virðisaukaskatt af þjónustunni ef þeir eru yfir viðmiðunarmörkum sem gilda í því sambandi.

Ríkisendurskoðun benti embættinu á að afla sér heimildar til þess að úthluta fatnaði til starfsmanna á skrifstofu með sama hætti og lögreglumönnum sem lagður er til einkennisfatnaður.

Ríkisendurskoðun benti embættinu á að gefa upp á launamiða greiðslur til starfsmanns vegna aksturs með blóðsýni og jafnframt að kanna hvort akstur með blóðsýni rúmaðist ekki innan aksturssamninga starfsmanna þannig að ekki væri greitt sérstaklega fyrir þennan akstur.

Á árinu 1994 kannaði Ríkisendurskoðun aðgerðir embættisins til úrbóta á þeim atriðum sem nefnd eru hér að ofan. Niðurstaðan var sú að embættið hefði tekið sig á og lagfært að fullu margt af því sem gerð var athugasemd við auk þess sem unnið var að því að færa önnur atriði í umbeðið horf.

23-114 Flugstöð Leifs Eiríkssonar, rekstur

Ríkisendurskoðun vill vekja athygli á að greiða þarf 3,9 milljarða króna af byggingarskuldum stöðvarinnar á árunum 1995-1997 miðað við lánaskilmála Ríkisábyrgðasjóðs. Rétt er að geta þess að af skuldum vegna flugstöðvarinnar voru dráttarvextir vegna vanskila við Ríkisábyrgðasjóð 234 milljónir króna.

Nefnd, sem hafði það hlutverk að gera tillögur til lausnar á fjárhagsvanda flugstöðvarinnar, lagði á árinu 1993 fram ákveðnar tillögur sem stjórnvöld hafa ekki ennþá tekið afstöðu til. Ljóst er að endurfjármagna þarf lán sem tekin hafa verið vegna byggingarinnar og auka tekjur af henni um 100 - 150 milljónir króna á ári, m.v. 25 ára upp-greiðslutíma lána, til þess að reksturinn standi undir sér. Rétt er að ítreka mikilvægi þess að niðurstaða fáið sem fyrst í þessu máli.

04 LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld landbúnaðarráðuneytis 7.573 milljónum króna eða 6,4% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 1.603 milljónir króna eða 26,9% frá árinu 1992. Þessi hækkun skýrist af breyttu fyrirkomulagi á stuðningi ríkisins við landbúnað. Árið 1993 var fyrsta heila árið sem bændum voru greidd beint framlög úr ríkissjóði í stað þess að ríkissjóður niðurgreiddi búvörur á heildsölustigi. Niðurgreiðslur voru gjaldfærðar hjá viðskiptaráðuneyti árið 1992, en á árinu 1993 var allur kostnaður ríkisins vegna landbúnaðar gjaldfærður hjá landbúnaðarráðuneyti.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1993	1992		
1	Yfirstjórn	80.236	66.740	13.496	20,2
2	Búnaðarmál	1.309.538	1.680.693	-371.155	-22,1
2-4	Greiðslur v/búvöruframleiðslu	5.973.327	4.035.703	1.937.624	48,0
5	Skólar	209.898	186.661	23.237	12,4
	Alls	7.572.999	5.969.798	1.603.201	26,9

Nokkrar breytingar urðu á sundurliðun málefnaflokkanna árið 1993 og er tekið tillit til þess við samanburð milli ára.

Raunhækkun kostnaðar frá árinu áður nam 1.376 milljónum króna eða 22,2%. Ber þá að hafa í huga að á árinu 1992 voru niðurgreiðslur á landbúnaðarvörum gjaldfærðar hjá viðskiptaráðuneyti. Niðurgreiðslum var hætt árið 1993 en þess í stað var hækkað framlag til bænda sem er gjaldfært hjá landbúnaðarráðuneyti. Í reynd hafa framlög til stuðnings framleiðslu búvara lækkað á milli ára. Launakostnaður jókst um 20 milljónir króna (3,0%), tilfærslur um 1.490 milljónir (28,9%) en fjármagnsgjöld um 3 milljónir (8,0%). Eignakaup drógust saman um 55 milljónir (41,1%) og önnur gjöld um 35 milljónir (4,9%). Sértekjur jukust um 47 milljónir króna (9,3%).

Gjöld landbúnaðarráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 7.821 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

04-231 Skógrækt ríkisins

Greiðslur til stofnunarinnar á árinu námu 157 milljónum króna en kostnaður umfram sértekjur varð 174 milljónir. Þessu hefur stofnunin mætt með því að auka skuldir sínar og með því að ganga á eignir.

Ríkisendurskoðun benti á að innskattur var færður á innskattsreikning þrátt fyrir að fjölmargir reikningar væru augljóslega frá aðilum sem ekki innheimtu virðisaukaskatt. Þessi villa hafði í för með sér að innskattur var oftalinn í bókhaldi.

Talsvert hafði verið unnið að því að afskrifa tapaðar kröfur. Þessu verki er engan veginn lokið og þarf að halda því áfram. Minnti Ríkisendurskoðun í þessu sambandi á tapaðar kröfur hjá stöðvunum á Tuma-stöðum og Hvammi. Þá mun eitthvað hafa verið um tapaðar kröfur hjá öðrum deildum Skógræktarinnar. Benti Ríkisendurskoðun stofnuninni á að gera átak í þessum málum og ljúka afskriftum á árinu 1994.

Tvö dæmi voru um mismunandi meðferð í bókhaldi á gjöfum sem stofnunin hafði mótttekið. Annars vegar var um að ræða húseign sem ekki var færð í bókhald. Hins vegar var erfðafé sem var bókfært sem eign og skuld. Ríkisendurskoðun telur að nægjanlegt sé að færa gjafir á tækjum og húseignum sem ekki eru skilyrtar, á eignaskrá hjá A-hluta stofnunum. Ef um peningalegar gjafir er að ræða, ber að færa þær til tekna á því ári sem gjöfin er móttekin. Sé peningagjöf skilyrt ber að halda sérstaklega utan um hana þangað til henni er ráðstafað í samræmi við skilyrði sem sett voru. Ríkisendurskoðun telur að ráðstöfun á umræddu erfðafé til annars en kveðið var á um í erfðaskrá hafi ekki verið heimil og að færa hefði átt þessa fjármuni sem tekjur en ekki til skuldar.

Minnt var á að þrátt fyrir að starfsmenn fengju greiddan akstur í gegnum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, þurfa þeir að halda akstursbók til þess að sýna fram á aksturinn. Viðkomandi yfirmaður þarf að staðfesta akstur í bókina.

Starfsmenn fengu ýmist greidda dagpeninga vegna ferða innanlands eða þeir ferðuðust fyrir reikning. Skógræktarstjóri þarf að samræma reglur í þessu efni á milli hinna ýmsu deilda Skógræktarinnar. Einnig var bent á að viðkomandi skógarverðir þurfa að staðfesta bæði yfirvinnu og dagpeningagreiðslur með áritun sinni.

Bent var á að bæta þyrfti tekjuskráningu vegna leigu á tjaldstæðum í ljósi þess að nú þarf að innheimta virðisaukaskatt af þessari starfsemi.

Skógræktarstjóri þarf að sjá til þess að sams konar tekjuskráningargögn séu til staðar hjá öllum deildum sem leigja úr tjaldstæði.

Á síðasta ári leysti Skógræktin til sín eignir ábúenda sem hætti búskap á jörð í hennar eigu. Ríkisendurskoðun telur að það sé ekki hlutverk Skógræktarinnar né annarra A-hluta stofnana ríkisins að kaupa eignir sem þessar. Stofnuninni var bent á að snúa sér til landbúnaðar-ráðuneytisins varðandi slíka hluti.

04-235 Landgræðsla ríkisins

Stofnunin hefur gert átak í að bæta úr annmörkum sem komu fram við endurskoðun á ársreikningi og bókhaldi ársins 1992. Farið var að tilmælum um ný tekjuskráningargögn og tekið í notkun póströfukerfi vegna minni háttar sölu. Akstursbækur voru komnar í bifreiðar í eigu stofnunarinnar og gerðir aksturssamningar við starfsmenn sem aka yfir 1000 km á ári í hennar þágu. Hrossarækt var hætt. Það heyrir nánast sögunni til að samskonar kostnaður sé bókfærður á mismunandi kostnaðartegundir.

Greiðslur úr ríkissjóði til stofnunarinnar námu um 214 milljónum króna en kostnaður hennar umfram sértekjur nam 185 milljónum. Mismuninum, rúmum 29 milljónum króna, var ráðstafað upp í greiðslu á skuldum vegna stofnkostnaðar frá árinu 1992. Fé til landgræðslustarfa skertist því sem þessu nam á árinu 1993.

Nokkrar minni háttar athugasemdir voru gerðar vegna viðskiptamannareikninga og vegna sölu. Úr þessum annmörkum var bætt á árinu 1994. Þó voru nokkrar viðskiptakröfur sem átti eftir að heimila afskrift á.

Talsvert var um að ógreiddur kostnaður í lok árs væri ekki færður sem slíkur, heldur sem kostnaður á því ári sem hann var greiddur. Ráða þarf bót á þessu framvegis. Gerð var athugasemd við að stofnkostnaður vegna byggingar á fráverkunarstöð væri færður sem landgræðslukostnaður en ekki stofnkostnaður. Þá voru nokkrar athugasemdir gerðar við ófullnægjandi fylgiskjöl að baki greiðslum.

05 SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld sjávarútvegsráðuneytis 1.555 milljónum króna eða 1,3% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 558 milljónir króna eða 56,0% frá árinu 1992. Hækkunin stafar fyrst og fremst af yfirteknum og niðurfelldum lánum vegna Síldarverksmiðja ríkisins að fjárhæð 390 milljónir króna. Einnig var framlag til Hafrannsóknastofnunar hækkað vegna minni sértekna en árið áður.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	77.606	77.920	-314	-0,4
2 Útvegsmál	1.409.086	856.675	552.411	64,5
3 Önnur mál	68.315	62.319	5.996	9,6
Alls	1.555.008	996.914	558.094	56,0

Raunhækkun kostnaðar hjá ráðuneytinu nam 535 milljónum króna eða 52,4%. Launagjöld hækkuðu um 44 milljónir (6,5%), tilfærslur um 335 milljónir (251,1%), og önnur gjöld um 25 milljónir (4,7%). Fjármagnsgjöld og eignakaup lækkuðu um 2 milljónir hvor liður. Sértekjur drógust saman um 135 milljónir króna (30,2%).

Gjöld sjávarútvegsráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 1.126 milljónum króna.

06 DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytis 5.452 milljónum króna eða 4,6% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 265 milljónir króna eða 5,1% frá árinu 1992.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1993	1992		
1	Yfirstjórn	112.520	183.201	-70.681	-38,6
2	Dómsmálastofnanir	494.038	519.372	-25.334	-4,9
3	Löggæslustofnanir og öryggis- mál	1.936.747	1.780.065	156.682	8,8
4	Sýslumenn	2.073.061	1.973.002	100.059	5,1
5	Fangelsismál	330.213	267.658	62.555	23,4
7	Kirkjumál	505.398	464.659	40.739	8,8
	Alls	5.451.977	5.187.958	264.019	5,1

Kostnaður hækkaði að raungildi um 142 milljónir króna eða 2,7% frá árinu 1992. Launakostnaður hækkaði um 216 milljónir krónur (6,2%) og tilfærslur um 6 milljónir (9,6%). Fjármagnsgjöld lækkuðu um 5 milljónir (6,2%), eignakaup um 14 milljónir (5,8%) og önnur gjöld um 19 milljónir (1,1%). Sértekjur hækkuðu um 43 milljónir (13,9%).

Gjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 5.535 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR**06-211 Héraðsdómur Reykjavíkur**

Ekki hafa verið skýr mörk á milli þess hvaða kostnað vegna dómsmála á að greiða beint af ríkissjóði og hvaða kostnað dómstóllinn skuli bera. Hér er t.d. um að ræða greiðslur til vitna og fargjöld vegna þeirra, dæmd málsvarnarlaun og laun til stefnuvotta. Á árinu 1993 var kostnaður fyrir dómtúlkun ýmist bókaður á viðskiptareikning við fjármálaráðuneytið eða sem rekstrargjöld. Nú í haust var ákveðið að ríkissjóður myndi greiða allan þennan kostnað nema dómtúlkanir.

Stimpilklukka var ekki til staðar hjá dómstólnum. Að sögn skrifstofustjóra og dómstjóra er erfitt að setja upp stimpilklukku þar sem dómarmar og dómarafulltrúar (yfir helmingur starfsmanna dómsins) vinna mikið af vinnu sinni heima og hefur slíkt tíðkast lengi. Ríkisendurskoðun benti á 30. gr. laga nr. 30/1954 þar sem segir að stimpilklukkur skuli hafa á vinnustöðum þar sem því verður við komið.

Tryggingafé það sem greitt er þegar beðið hefur verið um gjaldþrotaskipti hefur safnast upp á árinu 1993 og nam tæplega 33 milljónum króna. Það jafngildir því að eftir er að skipa bústjóra í um 220 málum. Viðskiptareikningurinn hafði ekki verið stemmdur af.

Eignaskrá lá ekki fyrir þegar endurskoðun fór fram en unnið var að gerð hennar.

06-331 Umferðarráð

Stimpilklukka var ekki til staðar hjá Umferðarráði. Ríkisendurskoðun fór fram á að stimpilklukka yrði sett upp og í því sambandi vísað til 30 gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

Ferðareikningar vegna ferða innanlands voru ekki gerðir nema í sérstökum tilfellum. Ríkisendurskoðun óskaði eftir því að farið yrði að reglum og ferðareikningar gerðir vegna ferða innanlands, ef um fleiri en einn gjaldalið vegna ferðar væri að ræða.

Eignaskrá var ekki til staðar hjá Umferðarráði. Að sögn framkvæmdastjóra ráðsins er þegar hafinn undirbúningur að gerð eignaskrár og verður hún tilbúin fyrir árslok 1994.

06-395 Landhelgisgæsla Íslands

Starfsemi stofnunarinnar hefur tekið nokkrum breytingum á undanförunum árum, áherslur í verkefnum breytst og ný verkefni bæst við. Dregið hefur úr veiðum erlendra fiskiskipa í landhelginni og beinist eftirlit þar nú aðallega að veiðum og búnaði íslenskra skipa. Hlutverk Landhelgisgæslunnar við leitar og björgunarstörf hefur aukist mjög með tilkomu fullkominnar stjórnstöðvar og björgunarþyrlu. Einnig hafa ný verkefni bæst við eins og mengunareftirlit. Samkvæmt drögum að nýjum lögum um stofnunina er ætlunin að almannavarnir verði deild innan Landhelgisgæslunnar.

Mörg af verkefnum Landhelgisgæslunnar tengjast eða skarast við starfsemi annarra stofnana og hafa því komið fram hugmyndir um hagræðingu með sameiningu og samvinnu viðkomandi stofnana. Þær stofnanir sem helst eru nefndar í þessu sambandi eru Vita- og hafnamálastofnun, Siglingamálastofnun, Fiskistofa og Almannavarnir. Starfsemi Landhelgisgæslunnar tengist einnig nokkuð starfsemi Slysavarnafélagsins og eru skil milli verkefna þessara aðila ekki í öllum tilfellum nægjanlega skýr. Ljóst er að fara þarf í saumana á heildarskipulagi á ýmsum þeim málaflokkum sem Landhelgisgæslan sinnir og tengist starfsemi annarra stofnana, með það í huga að heildarskipulag hvers málaflokks verði sem hagkvæmast.

Í svokallaðan Landhelgissjóð rennur annars vegar sektarfé og andvirði upptækra verðmæta vegna brota gegn fiskveiðilöggjöfinni og hins vegar björgunarlaun. Sjóðnum skal varið til að koma upp strandgæsluskipum eða öðrum varanlegum tækjum fyrir Landhelgisgæsluna, þó má veita fjármagni úr sjóðnum til rekstrarútgjalda Landhelgisgæslunnar. Dómsmálaráðherra hefur á hendi stjórn sjóðsins. Ríkisendurskoðun lagði til að sjóðurinn yrði lagður niður og tekjustofnar hans rynnu til Landhelgisgæslunnar.

Minni þyrla Landhelgisgæslunnar hafði það að meginverkefni að sinna vitapjónustu meðan stofnunin sinnti því verkefni fyrir yfirvöld vitamála. Einnig var hún notuð við þjálfun þyrluflugmanna hjá Landhelgisgæslunni. Hvorugt þessara verkefna eru til staðar nú. Þess í stað er þyrlan notuð við umferðareftirlit lögreglu. Umfang núverandi verkefna þyrlunnar er það takmarkað að skoða þarf hvort grundvöllur sé fyrir áframhaldandi rekstri hennar hjá Landhelgisgæslunni.

Ekki var til skrá yfir eignir Landhelgisgæslunnar. Flest tæki í skipum og flugvélum eru skráð í viðhaldskerfum og gæti þessi skráning orðið grundvöllur að eignaskrá. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að gera heildstæða eignaskrá fyrir stofnunina og útbúa reglur um

viðbætur og brottfall af skránni sem fullnægja kröfum um gott innra eftirlit.

Sú regla hefur gilt hjá Landhelgisgæslunni að skrá ekki tekjur fyrr en við greiðslu. Þetta hefur leitt til þess að tekjur hafa jafnvel ekki verið skráðar fyrr en mörgum árum eftir að viðskipti áttu sér stað. Afleiðing þessa fyrirkomulags er að afkoma hvers árs skekkist og eftirlit með útistandandi kröfum verður ekki eins áreiðanlegt og ákjósanlegt er. Elstu kröfurnar eru nokkurra ára gamlar og hafa þær enn ekki verið tekju-færðir. Ríkisendurskoðun leggur til að þessu verði breytt þannig að tekjur verði skráðar í bókhaldi á því ári sem til þeirra er stofnað og haldið utan um kröfurnar í viðskiptamannabókhaldi þangað til þær fást greiddar. Ljóst er hluti útistandandi skulda er tapaður og þarf að taka ákvörðun um afskrift þeirra.

Landhelgisgæslan greiðir laun eftir kjarasamningum níu stéttar-félaga. Grunnkjarasamningar við einstaka hópa sem starfa hjá Landhelgisgæslunni miðast við aðstæður sem eru í veigamiklum atriðum annars eðlis en starfsemi Landhelgisgæslunnar og hefur það valdið vandamálum við túlkun samninganna. Við athugun á viðveruskráningu kom í ljós að engin stimpilklukka er til staðar hjá stofnuninni. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að bætt verði úr þessu þar sem því verður við komið.

Flugmenn eru einu starfsmenn Landhelgisgæslunnar sem njóta þeirra kjara samkvæmt kjarasamningi að fá greidda fasta dagpeninga innanlands. Þess er ekki krafist að fastar dagpeningagreiðslur standi undir dvalarkostnaði innanlands þar sem litið er á þær sem launa-greiðslur. Bifreiðastyrkir flugmanna og flugvirkja samkvæmt kjara-samningi hafa verið túlkaðir af Landhelgisgæslunni og viðkomandi stéttarfélagum á sambærilegan hátt og hefur enginn akstur starfsmanna í þágu vinnuveitanda komið á móti þessum greiðslum. Ríkisendurskoðun telur að ekki beri að greiða dagpeninga eða akstur nema til þess að mæta útlögðum kostnaði starfsmanna í þágu vinnuveitanda.

Landhelgisgæslan hefur veitt ýmsa þjónustu auk þeirrar sem kveðið er á um í lögum, og á þetta einkum við um ýmsa flugþjónustu. Meginreglan er að vísa á einkaaðila þegar því verður við komið en taka greiðslu fyrir þau verkefni sem Landhelgisgæslan tekur að sér. Þó koma upp vafatilfelli er bæði lúta að því hvort Landhelgisgæslan eigi að taka að sér verkefnið og hvort greiða skuli fyrir það. Ríkisendurskoðun lagði til að settar yrðu skýrar reglur um hvernig taka skyldi á einstökum tilvikum.

Á árinu 1994 vöknudu grundsemdir um fjárdrátt hjá fjármálastjóra stofnunarinnar og lét hann af starfi í framhaldi af því. Málið snýst m.a. um undanskot á tekjum fyrir þyrluleigu og afsláttum vegna vörukaupa.

06-412 Sýslumaðurinn á Akranesi

Ríkisendurskoðun framkvæmdi fjárhags- og stjórnsýslulega endurskoðun á embættinu fyrir árið 1993. Niðurstöður hennar voru eftirfarandi.

Embættið hefur farið fram úr fjárheimildum mörg undanfarin ár og var staðan í árslok 1993 13,6 milljónir króna umfram heimild. Þetta hefur gerst þrátt fyrir að fjárheimildir embættisins hafi verið hækkaðar svipað og hjá öðrum embættum.

Rekstrarkostnaður embættisins ef miðað er við íbúafjölda var nálægt meðaltali annarra embætta árin 1992 og 1993. Árið 1992 var embættið í 13. sæti af 25 embættum en árið 1993 var það í 11. sæti. Þegar hins vegar er horft til hækkunar á rekstrarkostnaði á milli árunna 1989 og 1993 lendir embættið í 3. efsta sæti.

Stjórnun er, að því er virðist, veikur hlekkur hjá embættinu. Starfsmenn vinna sjálfstætt og virðast óháðir yfirboðurum og öðrum starfsmönnum. Starfsvið manna eru of afmörkuð sem getur leitt til þess að vinnuálag sé mjög mismunandi. Jafnframt eiga þeir erfitt með að ganga í störf hvers annars. Sem dæmi má nefna að þeir starfsmenn sem vinna við sjúkra- og slysatryggingar annars vegar og starfsmaður við lífeyristryggingar hins vegar, vinna alveg sjálfstætt og engin samskipti eru þeirra á milli. Þetta leiðir m.a. til þess að engin getur leyst af starfsmann sem sér um lífeyristryggingar. Ólík störf sama starfsmanns samrýmast oft illa. Þrír starfsmenn sjá um útgreiðslur peninga í stað þess að hafa það á einni hendi og gjaldkeri er með víðtækan aðgang að tekjubókhaldi. Löglærðir fulltrúar embættisins þurfa að sinna ýmsum störfum sem ritari gæti auðveldlega leyst af hendi.

Notkun stimpilklukku var ábótavant og þarf að taka upp skipulega skráningu á viðveru starfsmanna.

Innheimtubáttur embættisins var ekki sem skyldi. Innheimtuárangur miðað við önnur embætti hefur verið frekar slakur. Seint er farið af stað með aðgerðir og ganga þær hægt. Kröfur hafa tapast hjá embættinu vegna aðgerðarleysis. Þrátt fyrir þetta eru vísbendingar um að þessi mál horfi til bóta. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að skilgreina betur störf innan embættisins og tók undir ábendingar sýslumanns um að sérstakur starfsmaður annaðist innheimtumál.

Vegna ýmissa ágalla í bókhaldi nýtist það ekki að fullu til eftirlits og aðhalds. Bent var á að gera þyrfti úrbætur á bókhaldi í samræmi við reglur sem gilda þar um.

Athygli vöktu háar greiðslur til ýmissa málefna í formi styrkja og auglýsinga. Telja verður að slíkar greiðslur séu ekki heimilar. Ferðareikningar voru ekki notaðir hjá embættinu. Ekki var haldið utan um útgefna kvittanir og reikninga eins og vera bar. Reikningar sem embættið gaf út stóðust jafnvel ekki formkröfur.

Embættið ber kostnað af húsnæði að Þjóðbraut 11, sem keypt var til þess að leysa úr tímabundnum vanda lögreglunnar á meðan verið var að fullgera nýtt húsnæði. Í dag eru sjúkrabifreiðar RKÍ geymdar þar en koma sýslumannsembættinu hins vegar að litlum notum. Embættið hefur engar tekjur af húsnæðinu en árið 1992 nam kostnaðurinn af hita, rafmagni, fasteignagjöldum o.fl. 440 þúsund krónum. Ríkisendurskoðun taldi óeðlilegt að embættið bæri kostnað af þessu húsnæði án þess að nokkrar tekjur kæmu á móti og lagði því til að það yrði selt.

Í gildi er samningur embættisins við starfsmannafélag lögreglunnar á Akranesi um þrif á lögreglubifreiðum. Telja verður að samingurinn, sem ekki er í samræmi við fyrirmæli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um slíka samninga, sé óhagstæður fyrir embættið. Embættinu ber að fara að fyrirmælum ráðuneytis í þessu máli.

Lögreglan á Akranesi hefur orðið af verulegum sértekjum á síðastliðnum árum vegna breyttra samninga um sjúkraflutninga og brunavaktir. Akranesbær er hættur að greiða fyrir brunavakt lögreglunnar frá kl. 5:00 á morgnanna til kl. 9:00 og hefur embættið sjálft borið þennan kostnað um nokkurt skeið án þess að fá framlag til þess í fjárlögum. Lögreglumenn embættisins sjá um akstur sjúkrabíla innanbæjar. Embættið fær engar tekjur vegna þeirra flutninga sem þó væri eðlilegt. Lögreglan hefur einnig orðið af mögulegum tekjum vegna viðvörunarkerfa í fyrirtækjum en að sögn yfirlögregluþjóns er þetta þó í athugun.

06-413 Sýslumaðurinn í Borgarnesi

Gerð var athugun hjá embættinu í mars 1994 í tilefni af sýslumannaskiptum og voru gerðar athugasemdir við ýmis atriði varðandi bókhald og fjármál embættisins. Algengt var að reikningar væru greiddir af embættinu án þess að hafa verið samþykktir af sýslumanni. Reikningar vegna kostnaðar við löggæslu voru iðulega

heldur ekki staðfestir af yfirlögregluþjóni. Gerð var athugasemd við greiðslu á kostnaði á grundvelli ófullkominna reikninga.

Algengt var að ferðakostnaður væri ekki gerður upp með tilskyldum hætti. Greitt var fyrir akstur starfsmanna án þess að akstursskýrsla lægi fyrir. Töluvert var um styrkveitingar til ýmissa aðila sem ekki geta talist tilheyra eðlilegum rekstrarkostnaði embættisins.

Vel er staðið að innheimtu hjá embættinu og er það í hópi þeirra sem skilað hafa bestum innheimtuárangri á síðustu árum.

Skipulagsgjald hafði ekki verið lagt á hjá embættinu fyrir árin 1990 - 1993 þar sem upplýsingar um brunabótamat nýbygginga höfðu ekki borist frá umboðsmanni VÍS í Borgarnesi þrátt fyrir ítrekanir þar um. Bent var á að við þetta yrði ekki lengur unað og embættið yrði að leita aðstoðar viðkomandi ráðuneytis í þessu máli.

06-416 Sýslumaðurinn á Patreksfirði

Gerð var úttekt á embættinu í maí 1994 í tengslum við sýslumannaskipti. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við óraunhæfar kröfur sem bókfærðar voru á viðskiptareikninga, m.a. vegna uppboðs-kostnaðar og blóðrannsóknna. Bent var á að afskrifa þyrfti slíkar kröfur.

Sýslu- og sýsluvegasjóður Barðastrandarsýslu skuldaði embættinu kr. 72.540. Á móti kemur að sjóðurinn átti nokkrar sparisjóðsbækur sem voru í vörslu embættisins en hefðu átt að afhendast héraðsnefnd á sínum tíma. Bent var á að fráfarandi sýslumaður þyrfti að gera upp viðskipta-reikning sjóðanna við embættið fyrir 1. júlí og senda Ríkisendurskoðun uppgjörið.

Árangur embættisins við innheimtu opinberra gjalda á árinu 1993 var mjög slakur, í ýmsum tilfellum með þeim slakasta á landinu. Ríkis-endurskoðun gerði ýmsar athugasemdir af því tilefni.

Að lokum voru gerðar athugasemdir við ýmislegt sem betur mátti fara í bókhaldsmálum embættisins, s.s. fjarvistar- og orlofsskráningu og reikningagerð vegna sértekna.

06-419 Sýslumaðurinn á Hólmavík

Ferðakostnaður var ekki gerður upp með ferðareikningum eins og reglur mæla þó fyrir um. Þá voru gerðar athugasemdir við greiðslur fyrir akstur, síma, styrki til félags laganema og dagpeningagreiðslur.

Misbrestur var á að tekjur og gjöld hefðu verið færð á rétt ár í bókhaldi, þ.e. á því ári sem tekjur og gjöld falla til. Þá voru sértekjur færðar á viðskiptareikning en ekki til tekna eins og rétt hefði verið.

Tveir bankareikningar sem eru notaðir hjá embættinu voru hvorki færðir í bókhald né höfðu þeir verið stemmdir af við bankayfirlit að því er séð varð. Reikningarnir hafa nú verið færðir í bókhald.

Embættið hefur ekki í öllum tilfellum beitt þeim úrræðum til innheimtu opinberra gjalda sem því eru tiltæk, s.s. lögtaki og fjárnámi. Fullvíst má telja að töluverður hluti bifreiðagjalda muni ekki fást greiddur.

Embættið hefur yfir að ráða bifreið, Ford Econoline 150, árgerð 1991. Kostnaður við rekstur þessarar bifreiðar er umtalsverður eða 73-95 þúsund krónur á mánuði. Það vekur sérstaka athygli í þessu sambandi hversu oft bifreiðin hefur bilað, en á 14 mánaða tímabili, ágúst 1991 - október 1992 var 17 sinnum farið með hana á verkstæði. Fyrir utan óhagræði og beinan viðgerðarkostnað hefur þetta kostað tæplega 6.000 km akstur til og frá verkstæði (af 41.000 km heildarakstri), 1.300 lítra af bensíni og dagpeningagreiðslur í 21 dag.

06-420 Sýslumaðurinn á Blönduósi

Ríkisendurskoðun gerði úttekt á embættinu í apríl 1994 í tilefni af sýslumannaskiptum.

Fyrir nokkrum árum fjármagnaði embættið rekstur sýslu- og sýsluvegasjóða A- og V-Húnavatnssýslna, og skulda sjóðirnir embættinu 2,2 milljónir króna vegna þess. Eignir og skuldir sjóðanna áttu á sínum tíma að renna til héraðsnefndar. Fráfarandi sýslumaður vinnur nú að uppgjöri þessara viðskiptareikninga. Óskað hefur verið eftir uppgjöri frá fráfarandi sýslumanni vegna þessa.

Vegna dráttar sem varð á að umboðsmaður Vátryggingafélags Íslands léti embættinu í té upplýsingar um brunabótamat nýbygginga á Bönduósi fyrir árið 1989 og Hvammstangahrepps fyrir árin 1988 og 1989 fyrntust kröfur um skipulagsgjald að fjárhæð kr. 1.055.943. Engar upplýsingar höfðu borist embættinu um nývirðingar fasteigna í Hvammstangahreppi á árunum 1982 - 1987 og því var ekki vitað hve háar fjárhæðir höfðu glatast vegna fyrningar á kröfum frá þessum árum.

Almennt eru reikningar áritaðir af sýslumanni eða yfirlögregluþjóni en þess voru þó nokkur dæmi að áritun vantaði á reikninga. Í nokkrum tilfellum vantaði reikning fyrir greiðslu en þá hafði verið greitt skv. bréfaþóströfu eða kvittunum.

Nokkuð var um að útgjöld sem stofnað var til í lok árs 1993 væru gjaldfærð á árinu 1994 þar sem reikningar bárust ekki fyrir en á því ári. Allan ógreiddan kostnað sem tilheyrir árinu á að gjaldfærða á því og mótbóka á viðskiptareikning.

Embættið tók þátt í kostnaði við utanlandsferð lögreglumanns til að kynna sér nýjungar í radarmælingum. Ekki lá fyrir skriflegt leyfi af hálfu ráðuneytis eins og áskilið er þegar um er að ræða ferðalög erlendis. Ferðakostnaður starfsmanna er ekki gerður upp á sérstöku ferðareikningseyðublaði eins og skylt er.

Gerð var athugasemd við að sértekjur embættisins, sem aðallega eru vegna löggæslu á skemmtunum og aðstoðar lögreglu við flutninga á þjóðvegum, væru ekki á tölusettum eyðublöðum merktum embættinu.

Árið 1988 var gerður samningur um að embættið greiddi lögreglumanni, sem búsettur er á Hvammstanga, laun fyrir að annast skipa- og lögskráningu og geymslu á skráningarnúmerum ökutækja. Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hafnaði á sínum tíma að annast þessar greiðslur þar sem hreppstjóra bæri að sinna þeim. Hreppstjórinn mun hafa neitað að annast þetta verk og borið við að starfinu fylgdi mikið umstang fyrir lítil laun. Telja verður óeðlilegt að greitt sé sérstaklega fyrir störf sem hreppstjóra ber að sinna. Á árinu 1994 var lögregluþjóni á Skagaströnd greidd laun fyrir samskonar störf, en á staðnum er ekki hreppstjóri.

Ekki var til eignaskrá fyrir sýsluskrifstofuna, en aftur á móti var haldin slík skrá yfir eignir lögreglu.

06-421 Sýslumaðurinn á Sauðárkróki

Enginn víneftirlitsmaður var starfandi við embættið og ekkert víneftirlitsgjald innheimt. Ríkisendurskoðun vakti athygli á eftirlitsskyldu sýslumannsembætta varðandi vínveitingahús.

Ríkisendurskoðun fór fram á að samræmis yrði gætt í greiðslu á ferðakostnaði til starfsmanna. Einn starfsmaður hafði fengið ferðir til Reykjavíkur greiddar samkvæmt akstursgjaldi á meðan aðrir starfsmenn fengu greitt andvirði flugfargjalds sem er eðlilegra.

Embættið er meðal þeirra sem bestum innheimtuárangri hafa náð síðustu árin. Vanskil á tekjuskatti einstaklinga og virðisaukaskatti eru óveruleg. Kröfur eru tryggðar með fjárnámi innan eðlilegs tíma og uppboðsbeiðni kemur fljótlega í framhaldinu. Vanskilum í bifreiðagjöldum er haldið í lágmarki með reglulegum númeraklippingum. Margir aðilar skulda hins vegar gjöld vegna dráttarvéla. Smágjöld ýmiss konar innheimtast vel. Eigu að síður er ástæða til að efla innheimtu á fyrirframgreiðslu opinberra gjalda hjá félögum. Þrýsta þarf á um að félög leiti eftir leiðréttingu skattstjóra á óraunhæfum áætlunum og að þau greiði upp í væntanlega álagningu ársins í samræmi við tekjur liðins árs.

Nokkuð var um að í kröfur á eignalaus aðila hefðu ekki verið merktar með viðeigandi hætti í tekjubókhaldkerfi ríkisins. Umræddar kröfur þarf að merkja með ákveðnum kóða til marks um að innheimta sé vonlaus.

06-423 Sýslumaðurinn á Ólafsfirði

Í júlí 1994 var gerð úttekt á sýslumannsembættinu á Ólafsfirði í tilefni þess að nýr sýslumaður tók við embættinu. Niðurstöður úttektarinnar sýndu að bókhald var með ágætum. Á undanförunum árum hefur embættið náð einna bestum innheimtuárangri allra innheimtuembætta á landinu. Tiltækum innheimtuúrræðum er ávallt beitt strax og vanskil myndast og þeim fylgt eftir til loka.

06-424 Sýslumaðurinn á Akureyri

Færsla bókhalds embættisins er með ágætum. Rekstrarkostnaður embættisins hefur verið undir fjárheimildum árin 1992 og 1993. Framlög til embættisins hafa einnig verið undir fjárheimild þannig að höfuðstólsreikningur/uppgjörreikningur ráðstöfunaryfirlita gefur ekki rétta mynd af stöðu þess gagnvart fjárheimildum eins og ætla mætti.

Bent var á að skuld Kirkjugarðs Akureyrar við embættið, kr. 471.174 þyrfti að gera upp sem fyrst.

Sá háttur hefur tíðkast lengi að Lögreglufélag Akureyrar hefur selt embættinu fæði vegna fanga í ríkisfangelsinu á Akureyri. Svo virðist sem enginn skriflegur samningur hafi verið gerður um þessa þjónustu. Á reikningum sem Lögreglufélagið gerir vegna hennar kemur hvorki fram fjöldi né verð máltíða. Ríkisendurskoðun fór fram á að framvegis bæru reikningarnir með sér þessar upplýsingar.

Innheimtustörfín eru unnin skipulega og markvisst. Sýslumaður hefur góða yfirsýn og gott eftirlit með stöðu mála á hverjum tíma. Innheimta er strax í upphafi tekin föstum tókum. Fylgt er ákveðnum ferli frá því fyrsta innheimtubréf er sent út þar til starfsemi er lokað með innsigli eða uppboðs er krafist á eign. Eignaleysi er staðfest með árangurslausu fjárnám og í kjölfarið óskað eftir gjaldþrotaskiptum. Hjá eignalausum lögaðilum er þetta án undantekninga.

Við innheimtu skipa- og skipulagsgjalda, sem njóta lögveðs í viðkomandi eign er uppboðsheimild hiklaust beitt séu gjöldi ekki greidd innan ákveðins frests. Innheimtuárangur í þessum gjöldum og vinnueftirlitsgjaldi er til mun betri en hjá embættum með sambærilegt umfang.

Koma þarf á fastri vinnureglu við afskrift á hlut Akureyrarbæjar í opinberum gjöldum, en bærinn hefur dregið að samþykkja afskriftir á sínum hlut í opinberum gjöldum.

06-425 Sýslumaðurinn á Húsavík

Skuld Tryggingastofnunar við embættið nam um 3,1 milljón króna og var sú fjárhæð tekin af innheimtufé. Ríkisendurskoðun vakti athygli embættisins á að óheimilt væri að ráðstafa innheimtufé með þessum hætti.

Staða viðskiptareikninga sveitarfélaga gagnvart embættinu var mjög misjöfn og hafði sumum sveitarfélögum verið greitt meira en innheimt var fyrir þau. Ríkisendurskoðun telur óheimilt að greiða sveitarfélögum út af viðskiptareikningum hærri fjárhæð en nemur inneign þeirra á hverjum tíma.

Bókhald vegna ýmissa stofnana héraðsnefnda var fært í gegnum viðskiptareikninga sýslumannsembættisins. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjárhag sýslumannsembættisins annars vegar og héraðsnefnda hins vegar verði haldið aðskildum í bókhaldi.

Nauðsynlegt er að gerður sé skýr greinarmunur á auglýsingum og styrkjum. Í úrtaki Ríkisendurskoðunar lentu nokkur fylgiskjöl vegna styrkja en það er álit stofnunarinnar að ekki sé í verkahring sýslumannsembættisins að styrkja félagasamtök með þessum hætti.

Vín eftirlitsmaður var ekki starfandi hjá embættinu og ekkert vinnueftirlitsgjald innheimt. Ríkisendurskoðun vill áréttta eftirlitskyldu sýslumannsembætta með vinnveitingastöðum og innheimtu á kostnaði vegna þess.

Skipulag innheimtu er í föstum skorðum. Flestir starfsmenn embættisins koma að innheimtu með einhverjum hætti og hafa þar ákveðnu hlutverki að gegna. Embættið er í hópi þeirra embætta sem hafa náð bestum innheimtuárangri undanfarin ár og verið með einna bestan árangur embætta af sömu stærð. Eftirstöðvar skulda voru litlar og framvinda í vanskilainnheimtu eðlileg. Við innheimtu á vanskilum vegna vörsluskatta hafði lokunaraðgerðum verið beitt markvisst þar sem því varð við komið. Gert hafði verið fjárnám og uppboðsbeiðnir sendar vegna vanskilakrafna. Ökutæki höfðu verið afskráð (númer fjarlægð) strax og vanskil urðu á bifreiðagjöldum.

06-512 Fangelsið Litla-Hrauni

Samkvæmt bókhaldi stofnunarinnar stóð sjóður í tæpum 400 þúsund krónum og hafði lítið breyst frá árinu 1988 að minnsta kosti. Starfsmenn Litla-Hrauns könnuðust ekki við að þessi sjóður væri til og töldu stöðuna frá gamalli tíð. Ríkisendurskoðun benti á að leiðrétta þyrfti stöðuna en síðan þyrfti að færa sjóðsbók með reglulegum hætti.

Herða þyrfti innheimtu viðskiptaskulda og gjaldfallinna víxla vegna vörusölu. Hins vegar mætti afskrifa kröfur eftir að sýnt væri fram á árangurslausa innheimtu.

Nokkrir starfsmenn voru í skuld á viðskiptareikningi, yfirleitt vegna fyrirframgreiddra launa. Slík fyrirgreiðsla er óheimil.

Bent var á nauðsyn þess að stofnunin fái aðgang að bókhaldi sínu með beinlínutengingu. Einnig var bent á að breytt fyrirkomulag á tekju-skráningu vegna vörusölu gæti aukið hagræði og auðveldað eftirlit með stöðu viðskiptamanna, en notað var mjög ófullkomið söluforrit sem ekki gegndi hlutverki sínu nema að litlu leyti.

Bent var á að ríkisstofnunum bæri að skrá viðveru starfsmanna með stimpilklukku, sbr. lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954.

06-513 Fangelsið Kvíabryggju

Uppáskrift reikninga var með ágætum. Nokkrir reikningar uppfylltu ekki kröfur laga um form en auðvelt ætti að vera að ráða bót á því. Sundurliðun kostnaðar á viðfangsefni var ekki nógu markviss. Til þess

að bókhaldið nýtist sem skyldi þarf að bæta sundurliðun, bæði í þeim hluta sem Ríkisbókhald merkir og því sem merkt er á Kvíabryggju.

Færður er viðskiptareikningur vegna hvers fanga. Viðskiptamannabókhald sem fært er á Kvíabryggju stemmdi ekki við viðskiptareikninga hjá Ríkisbókhaldi. Aðeins 7 af 70 viðskiptareikningum voru réttir. Bent var á að leiðrétta þyrfti reikningana miðað við stöðu í árslok 1993. Ljóst er að vanda þarf betur færslur á viðskiptareikninga og stemma þá af jafnóðum.

Úrbóta var þörf í tekjuskráningu. Viðskiptafæra þarf reikninga við útgáfu í stað þess að færa þá aðeins til bókar þegar þeir fást greiddir og varðveita afrit útgefinna reikninga í réttri töluröð.

26-731 Kristnisjóður

Við endurskoðun fyrir árið 1992 voru gerðar athugasemdir vegna lánsviðskipta sjóðsins við Biskupsstofu og talið óeðlilegt að Kristnisjóður fjármagnaði rekstur biskupsembættisins með þessum hætti. Endurskoðun fyrir 1993 sýndi að ekki hafði verið gerð breyting þar á.

26- 732 Kirkjubyggingasjóður

Eftir athugasemdir Ríkisendurskoðunar við endurskoðun árið 1992 um meðhöndlun skuldabréfa sjóðsins og þess að form bréfana samrýmdust ekki lögum, var ákveðið að ný bréf yrðu útbúin og send til innheimtu í banka. Lán sem báru sömu vaxtaþrósentu hafa verið sameinuð og gjaldföllnum ógreiddum vöxtum síðustu tveggja ára var bætt við höfuðstólinn. Því eru árlegar afborganir kirkna í flestum tilfellum ekki þær sömu og áður.

Við endurskoðun ársreiknings 1992 voru gerðar athugasemdir við það að afborganir þær sem nokkrar kirkjur áttu að greiða samrýmdust ekki kjörum bréfanna. Það sama var uppi á teningnum 1993, enda bærust athugasemdir til sjóðsins eftir að sendir höfðu verið gíróseðlar fyrir afborgunum og vöxtum.

26-733 Kirkjugarðasjóður

Eftir athugasemdir Ríkisendurskoðunar 1992 á meðhöndlun skuldabréfa vegna útlána sjóðsins og þess að form bréfanna samrýmdust ekki lögum, var ákveðið að ný bréf yrðu útbúin og send til innheimtu í

banka. Ógreiddum gjaldföllum vöxtum sl. tveggja ára var bætt við höfuðstól bréfanna. Vegna þessa svo og vegna lánveitinga 1993 hækkuðu næsta árs afborganir um tæplega 2,9 milljónir króna.

Innheimta á hluta í aðstöðugjaldi komst ekki í lag á árinu 1993. Misbrestur var á að sveitarfélög greiddu skuldir sínar við sjóðinn vegna ársins 1992. Að sögn formanns sjóðsins verður reynt að innheimta það sem óinnheimt er, en skuld í árslok 1993 vegna ársins 1992 nam 887 þúsund krónum, þar af skulduðu sveitarfélög um 590 þúsund eða um helming þess sem þau skulduðu í árslok 1992.

Á árinu 1994 var gert ráð fyrir að innheimtumenn ríkissjóðs sæju alfarið um skil til kirkjugarðasjóðs. Ætla má að innheimta á tekjum sjóðsins batni við þá breytingu.

07 FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld félagsmálaráðuneytis 5.524 milljónum króna eða 4,6% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 269 milljónir króna eða 5,1% frá árinu 1992. Hækkunin skýrist aðallega af flutningi barnaverndarmála frá menntamálaráðuneyti til félagsmálaráðuneytis.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	74.921	76.717	-1.796	-2,3
2 Húsnæðismál	925.279	1.074.768	-149.489	-13,9
4 Málefni barna og ungmenna	231.199	-	231.199	-
7 Málefni fatlaðra	1.615.204	1.475.294	139.910	9,5
8 Sveitarfélög	1.496.000	1.497.000	-1.000	-0,1
3-9 Önnur mál	1.181.185	1.130.601	50.584	4,5
Alls	5.523.789	5.254.380	269.409	5,1

Kostnaður við málaflokka ráðuneytisins lækkaði að raungildi um 142 milljónir króna eða 2,6%. Í þeim samanburði er ekki meðtalin hækkun á gjöldum ráðuneytisins um 231 milljón króna vegna málefna barna og ungmenna. Laun hækkuðu um 70 milljónir króna (5,3%) og fjármagnsgjöld um 40 milljónir (237,9%). Aftur á móti lækkaði kostnaður vegna eignakaupa um 89 milljónir króna (42,5%), tilfærslur um 278 milljónir (7,2%) og önnur gjöld um 15 milljónir (1,8%). Sértekjur lækkuðu um 130 milljónir króna (15,7%).

Gjöld félagsmálaráðuneytis á árinu 1993 samkvæmt greiðslu-uppgjöri námu 5.362 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

07-101 Félagsmálaráðuneyti, aðalskrifstofa

Ráðuneytið hefur til ráðstöfunar sjóð sem myndast hefur við sölu fæðis til starfsmanna og ekki kemur fram í bókhaldi. Þessi sjóður er notaður til að greiða smáreikninga. Ríkisendurskoðun telur eðlilegra að þessum sjóði verði skilað til ríkisféhirðis og andvirði hans tekjufært. Síðan verði fenginn fastur sjóður hjá ríkisféhirði sem notaður verði á sama hátt og nú er og færður upp í bókhaldi ráðuneytisins.

Misbrestur var á að nægjanlegar skýringar væru gefnar á risnu-kostnaði og gjöfum. Þá var kostnaður sem flokkast undir risnukostnað oft færður á rangar tegundir í bókhaldi, s.s. mötuneytiskostnað, og beindi Ríkisendurskoðun því til starfsmanna ráðuneytisins að þeir gættu þess vel að færa kostnaðinn á réttar tegundir.

Þrátt fyrir samning við bifreiðastöðina Hreyfil um afslátt á aksturs-taxta var töluvert skipt við aðrar bifreiðastöðvar.

Rekstrargjöld félagsmálaráðuneytisins að teknu tilliti til sértekna voru um 15,1% undir fjárheimildum vegna ársins 1993. Ástæða þessa er sú að til stóð að efla vinnumálaskrifstofu ráðuneytisins á árinu 1993. Þær framkvæmdir frestuðust hins vegar og féll þessi kostnaður að mestu leyti til á árinu 1994.

Í lok árs 1993 voru óuppgerðir ferðareikningar að fjárhæð um 331 þúsund krónur, þar af nokkrir frá árinu 1990. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við þetta þar sem gera á upp ferðareikninga innan mánaðar frá ferðalokum. Ferðareikningar voru ekki gerðir vegna ferða innanlands og kostnaður færður beint á gjaldaliði án þess að viðskiptafærast fyrst á viðkomandi aðila. Vakin var athygli á að úr þessu þyrfti að bæta.

Á viðskiptareikningi var inneign um 117 þúsund krónur. Hún var tilkomin vegna ofgreiddrar þóknunar til þriggja fyrrverandi nefndarmanna í húsnæðismálastjórn. Við breytingu á húsnæðismálastjórn í maí 1993 féllu ekki strax niður þóknunir til þeirra nefndarmanna sem luku setu í nefndinni. Þessir aðilar neituðu hins vegar að endurgreiða þóknunina og er óljóst hvort lagarök eru fyrir að innheimta hana. Fást þarf niðurstaða í því máli.

Ráðuneytið hefur svarað þeim athugasemdum sem gerðar voru og ýmist lagfært þar sem þörf var á eða gert grein fyrir tillögum til úrbóta.

07-302 Ríkissáttasemjari

Embætti ríkissáttasemjara var verulega undir fjárheimildum ársins 1993 eða 28%. Við samanburð útgjalda embættisins milli áráanna 1992 og 1993 kemur í ljós að verulega hefur dregið úr kostnaði eða um 10,5%. Ef árið 1991 er einnig skoðað kemur í ljós að kostnaður embættisins hækkaði um 18% árið 1992 miðað við árið 1991. Útgjöld embættisins eru því verulega sveiflukennd og fara mjög eftir því hvort aðilar vinnu-markaðarins eiga í kjaradeilum. Það er þó ljóst að kostnaður embættisins hefur aukist nokkuð milli áráanna 1991 og 1993 eða um 5,3%.

Launagjöld drógust saman um 19,6% milli áráanna 1992 og 1993. Hins vegar höfðu laun aukist milli áráanna 1991 og 1992 um 24,2%. Sveiflurnar eru að mestu leyti vegna mismikillar yfirvinnu starfsmanna.

Ríkissáttasemjari hefur til einkaafnota bifreið sem er í eigu embættisins. Með lögum um sáttastörf í vinnudeilum frá árinu 1978 voru störf héraðssáttasemjara lögð niður og ríkissáttasemjara falið að annast sáttastörf fyrir allt landið. Í framhaldi af því ákvað ráðherra að leggja embættinu til bifreið sem yrði persónubundin við ríkissáttasemjara. Þar sem þetta fyrirkomulag og starfskjör eru ekki í samræmi við það sem almennt gildir hjá ríkisstofnunum taldi Ríkisendurskoðun tímabært að endurskoða þetta fyrirkomulag.

Ekki hefur verið gætt nægjanlegrar nákvæmni við færslur og merkingar í bókhaldi. Fullnægjandi skýringar höfðu ekki verið gefnar á reikningum sem að öllu jafnaði kalla á slíkt, s.s. vegna risnuútgjalda, kaupa á matvælum o.þ.h. Töluvert var um að kostnaður væri færður á ranga bókhaldslykla.

07-700 til 708 Málafni fatlaðra

Sambýli

Ríkisendurskoðunar hefur gert könnun á ýmsum atriðum er lúta að rekstri 56 sambýla. Upplýsingar eru aðallega byggðar á svörum forstöðumanna sambýlanna við spurningalista sem þeim var sendur en auk þess var rætt við framkvæmdastjóra svæðisskrifstofa um málafni fatlaðra.

Sambýli fatlaðra starfa eftir lögum nr. 59/1992 um málafni fatlaðra og reglugerð nr. 541/1988 um sambýli sem byggir á eldri lögum nr. 41/1983. Sambýli eru skilgreind sem heimili fámennra hópa fatlaðra í almennum íbúðahverfum eða annars staðar sem henta þykir og líkjast venjulegum heimilum. Markmið sambýla er að efla sjálfstæði og færni

íbúanna í því skyni að þeir verði eins sjálfbjarga og ráðandi um eigin hagi og kostur er.

Fjöldi stöðugilda í sambýlum er mjög mismunandi og ræðst af fötlun íbúanna og viðveru þeirra á sambýlum. Í maí 1994 störfuðu 393 manns í sambýlum í um 286 stöðugildum en þar af voru ríflega 100 ársverk fólgin í yfirvinnu. Í sama mánuði var fjöldi íbúa 281. Töluverður munur er á hlutfalli stöðugilda og íbúa eftir sambýlum, eða frá 0,75 til 2,74. Í undirbúningi er samræmt mat á starfsmannþörf hvers sambýlis á landinu sem ekki er háð mati ráðamanna á hverjum stað.

Skv. reglugerð um sambýli frá árinu 1988 greiða íbúar allt að 75% af samanlögðum örorkulífeyri og tekjutryggingu í sameiginlegan sjóð til að kosta rekstur sambýlis. Forstöðumaður sambýlis hefur umsjón með þessum sjóði og heldur jafnframt bókhald vegna hans. Í könnun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að fatlaðir íbúar sitja ekki við sama borð hvað rekstrarkostnað sambýla varðar. Það misræmi sem er milli sambýla felst aðallega í eftirtöldum atriðum:

- a) *Húsaleiga.* Sumir íbúar sambýla greiða húsaleigu á meðan aðrir búa frítt. Þá er fjárhæð húsaleigu einnig mismunandi óháð stærð húsnaðis. Þannig greiddu sumir íbúar um 3.700 kr. á mánuði á meðan aðrir greiddu 12.000 kr.
- b) *Viðhaldskostnaður.* Sumir íbúar fá styrki til viðhalds húsnaðis og áhalda á meðan aðrir greiða slíkt fullu verði.
- c) *Fæðiskostnaður.* Þeir íbúar sem dvelja á dagvistarstofnunum og vernduðum vinnustöðum njóta fæðishlunninda.

Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að íbúar greiði húsaleigu þar sem hér er ekki um vistheimili að ræða. Til álita kemur að gera húsaleigusamning skv. reglugerð nr. 480/1992 vegna húseigna sem eru í eigu ríkisins. Þá virðist einnig koma til álita að leggja til grundvallar reglugerð um útreikning húsaleigu vegna félagslegra íbúða nr. 46/1991.

Í nokkrum sambýlum þar sem engin húsaleiga er innheimt hafa framkvæmdastjórar svæðisskrifstofu tekið hluta af sameiginlegum sjóði í viðhaldssjóð, sem ætlað er að mæta viðhaldskostnaði sambýlanna. Þessir sjóðir hafa lítið verið notaðir og hafa töluverðar fjárhæðir safnast saman í þá. Engar reglur eru til um þessa sjóði. Ríkisendurskoðun taldi innheimtu þeirra óheimila þar sem enginn húsaleigusamningur hafði verið gerður við íbúana og lagði til að íbúum yrði endurgreidd innistæða þeirra í hlutfalli við það sem þeir hafa greitt.

Forstöðumenn hafa yfirleitt umsjón með einkafjármunum íbúa. Ábyrgð forstöðumanna á þessum fjármunum og ráðstöfun þeirra er hins

vegar mjög óljós. Af og til koma upp árekstrar milli forstöðumanna og aðstandenda um einkafjármuni íbúa þar sem sjaldnast eru gerðir skriflegir samningar um vörsluna og ættingjar gera tilkall til fjármunanna. Þá er einnig óljóst hver staða forstöðumanna er þegar fjárráða íbúi ráðstafar eignum sínum án afskipta og vitundar forstöðumanns. Í nokkrum tilvikum hafa aðstandendur óskað eftir að hafa umsjón fjármála íbúa og sér Ríkisendurskoðun ekkert því til fyrirstöðu svo framarlega sem samþykki hans liggja fyrir. Hins vegar verður að liggja fyrir skriflegur samningur milli sambýlis og viðkomandi íbúa og aðstandanda um fyrirkomulag greiðslna og afrit af þeim samningi þarf þá að vera í vörslu svæðisskrifstofu. Sama fyrirkomulag ætti að viðhafa ef íbúi sér sjálfur um sín fjármál en þá afsalar forstöðumaður sér allri ábyrgð af fjármálum íbúans. Hver sem umsjónaraðilinn er þá er nauðsynlegt að íbúi lendi ekki í skuld við sameiginlegan sjóð og honum séu tryggðir vasapeningar til ráðstöfunar.

Bókhald vegna sameiginlegs sjóðs í sambýli á að færa reglulega þannig að hægt sé að fá nauðsynlegar upplýsingar um rekstur sambýlisins. Sama er að segja um einkasjóði íbúa. Bent var á að til þess að gera bæði svæðisskrifstofu og íbúum kleift að fylgjast með stöðu mála væri nauðsynlegt að gerður væri ársreikningur fyrir rekstur hvers sambýlis og einkasjóði.

Flestir íbúar sambýla hafa tök á að ferðast með bifreiðum starfsmanna. Greiðslur fyrir slíkan akstur eru misjafnar. Sumir starfsmenn taka ákveðna fjárhæð vikulega úr sameiginlega sjóðnum, aðrir fá greitt sérstaklega fyrir hverja ferð og enn aðrir fá jafnvel ekkert greitt fyrir aksturinn. Í flestum sambýlum er hins vegar viðhöfð sú regla að starfsmaður færir akstursskýrslu og er greitt samkvæmt kílómetragjaldi. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að sú vinnuregla verði viðhöfð á öllum sambýlum.

Nokkrir íbúar fá greiddan bensínstyrk sem er í flestum tilfellum látinn falla óskiptur inn í sameiginlegan sjóð. Með því er íbúum hins vegar mismunað þar sem viðkomandi íbúi hefur með því greitt meira en aðrir íbúar í sjóðinn. Þess skal hins vegar getið að viðkomandi styrkþegi þarf að vera skráður eigandi bifreiðar til þess að eiga rétt á bensínstyrk.

Ríkisendurskoðun mælti með því að forstöðumenn haldi eignaskrár, bæði yfir eignir sambýlisins og einnig séreignir íbúanna, til þess að fyrirbyggja árekstra við flutning íbúa eða forstöðumannaskipti.

Engir staðlar eru til um stofnbúnað sambýla og eru innkaup því oftast háð mati þess sem kaupir inn hverju sinni. Ríkisendurskoðun telur

nauðsynlegt að slíkur staðall verði útbúinn til að eyða öllum vafa og misræmi.

Lítið hefur verið um endurnýjanir tækja og áhalda þar sem sambýlisformið er tiltölulega ungt og tími endurnýjunar því yfirleitt ekki runninn upp. Þegar að því kemur er hins vegar óljóst hvernig staðið skuli að því. Í reglugerð um sambýli frá árinu 1988 er tilgreint að íbúar skuli greiða „eðlilegt“ viðhald. Þetta er hins vegar ekki skilgreint nánar og því háð mati hverju sinni. Í sumum tilvikum er viðhaldið tekið úr sameiginlegum sjóði. Framkvæmdasjóður fatlaðra hefur veitt framlag til endurnýjunar tækja og íbúar sem leigja hjá Styrktarfélagi vangefinna hafa ekki þurft að taka þátt í þessum kostnaði. Ríkisendurskoðun telur að hér beri að samræma reglur þannig að búseta heimilismanna skipti þá ekki fjárhagslegu máli.

Verndaðir vinnustaðir

Verndaðir vinnustaðir starfa samkvæmt lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Engin reglugerð hefur verið gefin út um verndaða vinnustaði á grundvelli þessara laga. Hins vegar var á grundvelli eldri laga gefin út reglugerð um verndaða vinnustaði nr. 329/1983. Ætla má að ákvæði hennar gildi áfram að svo miklu leyti sem við getur átt.

Verndaðir vinnustaðir eiga að veita fötluðum launaða starfsþjálfun svo að þeir geti hafið störf á almennum vinnumarkaði og að gera þeim kleyft að gegna föstu launuðu starfi. Ekkert kemur fram í lögnum um launakjör fatlaðra né félagsleg réttindi. Í reglugerðinni er nánari útfærsla á starfsemi verndaðra vinnustaða. Samkvæmt henni er hlutverk vinnustaðanna þrenns konar: þjálfun fyrir almennan markað, að skapa vinnu og endurhæfing. Flestir verndaðir vinnustaðir eru fyrst og fremst starfræktir til að skapa vinnu fyrir fatlaða einstaklinga sem ekki eiga kost á vinnu á almennum vinnumarkaði.

Rekstrarskilyrði verndaðra vinnustaða er mismunandi. Það sem greinir þau einna helst í sundur eru þessi atriði:

- mishá framlög á hvern fatlaðan starfsmann
- húsnæðisrými
- húsaleiga
- misjöfn þjónusta óháð fötlun
- yfirstjórn vinnustaðanna

- frammistöðumat

Þá eru launakjör, félagsleg réttindi og þjónusta við fatlaða starfsmenn misjöfn.

Verulegur munur er á framlögum ríkisins til verndaðra vinnustaða. Á árinu 1993 var framlagið hæst til vinnustaðarins Heimaeyjar, um 1.019 þús. kr. á hvern fatlaðan starfsmann, en minnst til vinnustofunnar á Selfossi, um 427 þús. kr.. Munurinn felst m.a. í launakostnaði til fatlaðra starfsmanna, en laun í Heimaey miðast við taxta fiskvinnslufólks, á meðan forstöðumaður vinnustofunnar á Selfossi metur tímakaup eftir getu og afköstum. Þá hafa aðrir þættir einnig áhrif á framlag til vinnustaða s.s. húsaleiga og þjónusta.

Húsnæðisrými vinnustaðanna ræðst verulega af þeirri starfsemi sem þar fer fram. Ríkisendurskoðun leggur ekki mat á nýtingu húsnæðis, en vekur athygli á að rými á hvern fatlaðan starfsmann hjá Iðjulundi og Sólheimum (eldra húsnæði) er um 12-14 fm² en hjá Bjargi, Heimaey og Blindravinnustofunni um 50-60 fm². Þá er bent á að verndaðir vinnustaðir í húsnæði í eigu ríkisins greiða ekki húsaleigu meðan vinnustaðir sem leigja af öðrum þurfa þess. Hér er því um að ræða dulið framlag til vinnustaða er starfa í húsnæði ríkisins.

Álag starfsmanna er mismunandi eftir vinnustöðum. Ástæða þess getur falist í mismikilli þjónustupörf fatlaðra starfsmanna, þar sem gera má ráð fyrir að andlega og fjölfatlaðir einstaklingar þurfi mestrar þjónustu við. Ef litið er framhjá því að andleg fötlun geti verið mismunandi, má ætla að álag á hvern starfsmann (ófatlaðan) sé meira hjá Iðjulundi, sem hefur 4 fatlaða á hvern starfsmann, samanborið við Stólpa með um 1,8 fatlaða á hvern starfsmann. Út frá þessari forsendu má ætla að þjónustan sé mismunandi eftir vinnustöðum. Til að forðast slíkt er nauðsynlegt að tekið sé upp nákvæmt samræmt mat á þjónustupörf þannig að misræmi skapist ekki í framlagi til vinnustaða.

Í lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra er ekki gert ráð fyrir að vinnustaðir sem reknir eru af ríkinu hafi sérstaka stjórn, heldur heyri þeir undir svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra og eftirlit með þeim sé í höndum svæðisráða nema um annað sé samið. Þegar vernduðum vinnustöðum er í raun stjórnað af sveitarfélögum eða félagasamtökum s.s. þegar þessir aðilar skipa meirihluta manna í stjórnir þeirra, er að mati Ríkisendurskoðunar mikilvægt að gerður sé samningur á milli ríkis og viðkomandi rekstraraðila sem kveður á um þá þjónustu sem veita skal og greiðslur fyrir hana.

Samkvæmt reglugerð um verndaða vinnustaði er tiltekið að einu sinni á ári skuli forstöðumaður í samráði við svæðisstjórn (svæðisráð) meta starfsgetu fatlaðs starfsmanns með tilliti til þess hvort unnt sé að útvega viðkomandi starf við sitt hæfi á almennum vinnumarkaði. Ríflega helmingi verndaðra vinnustaða er ætlað það hlutverk að þjálfa fatlaða starfsmenn fyrir almennan vinnumarkað. Samt sem áður framkvæma aðeins fjórir vinnustaðir formlegt frammistöðumat. Sumir framkvæma munnlegt mat og aðrir ekki neitt. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt og ennfremur að frammistöðumat verði samræmt milli vinnustaða.

Ákvörðun launa og félagslegra réttinda er yfirleitt háð mati stjórnar á hverjum vinnustað sem skapar verulegt misræmi milli þeirra. Í 11. grein reglugerðar um verndaða vinnustaði er tiltekið að öll almenn ákvæði kjarasamninga viðkomandi stéttarfélaga skuli gilda á vernduðum vinnustöðum auk laga og reglugerða er varða kjaramál og réttindi fólks til inngöngu í stéttarfélög. Samkvæmt þessu skulu fatlaðir njóta sömu réttinda og aðrir í sama stéttarfélagi. Þó er einnig hægt að gera sérstaka kjarasamninga er taka mið af almennum kjarasamningum, en slíka samninga þurfa bæði stéttarfélögin og vernduðu vinnustaðirnir að samþykkja og félagsmálaráðuneytið að staðfesta. Enginn slíkur samningur hefur verið gerður enda fæstir hinna fötluðu starfsmanna aðilar að stéttarfélögum.

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við yfirvinnuhlutfall hjá ófötluðum starfsmönnum verndaðra vinnustaða. Hlutfall yfirvinnu af dagvinnu var um 42% að meðaltali árið 1993. Fatlaðir starfa hins vegar eingöngu á venjulegum dagvinnutíma og því einkennilegt að aðrir starfsmenn hafi svo mikla yfirvinnu. Algengasta skýringin er sú að hlutastörf eru algeng hjá starfsmönnum og er yfirvinnan því unnin á dagvinnutíma. Ríkisendurskoðun bendir á að mismunandi yfirvinnuhlutfall er milli vinnustaða t.d. er yfirvinnuhlutfallið hjá Ási 9,8% en 64% hjá Örva. Fjöldi stöðugilda á vernduðum vinnustöðum, þar sem ríkið er rekstraraðili, er um 40. Þegar yfirvinnan er metin til stöðugildis er hún í heild jafnvirði um 17 stöðugilda.

07-795 Framkvæmdasjóður fatlaðra

Endurskoðun fólst í skoðun á rekstrarkostnaði sjóðsins auk þess sem úthlutanir úr honum voru flokkaðar upp eftir verkefnum og athugaðar með tilliti til nýrra lagaákvæða. Þá var ferill styrktarbeiðna skoðaður.

Framkvæmdasjóður fatlaðra var stofnaður árið 1983 og starfaði samkvæmt lögum nr. 41/1983 fram til ársloka 1992 en þá tóku gildi ákvæði laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Sjóðurinn er í vörslu félagsmálaráðuneytisins og yfir honum er sérstök stjórnarnefnd.

Rekstrargjöld sjóðsins árið 1993 námu 3,1 milljónum króna. Þau voru greidd af ráðstöfunarfé hans en Ríkisendurskoðun telur ekki vera nægjanlega skýra lagaheimild til þess og að úr því verði að bæta.

Tekjur Erfðafjár sjóðs renna óskiptar til Framkvæmdasjóðs fatlaðra en þær voru árið 1993 um 300 milljónir króna og höfðu þá aukist um 3% frá árinu á undan. Þá á Framkvæmdasjóður inni ógreiddar tekjur hjá Erfðafjár sjóði að fjárhæð um 54,3 milljónir króna en þar er um að ræða aðrar tekjur en erfðafjárskatt.

Með nýjum lögum um málefni fatlaðra sem tóku gildi í upphafi árs 1993 varð heimilt að verja allt að 25% af ráðstöfunarfé sjóðsins til meiriháttar viðhaldsframkvæmda. Þess má geta að í eldri lögum var engin heimild til þess að úthluta framlögum til slíkra hluta en samt sem áður var um 30% af ráðstöfunarfé sjóðsins árið 1992 úthlutað til viðhaldsframkvæmda.

Lög um málefni fatlaðra heimila ekki úthlutun fjármuna til endurnýjunar tækja og áhalda. Stjórnarnefnd sjóðsins hefur engu að síður úthlutað til slíkra verkefna ef sérstaklega erfiðir íbúar dvelja á sambýlum. Ríkisendurskoðun telur að afla verði skýrra lagaheimilda ef framhald á að verða á slíkum úthlutunum.

Greinargerðir frá styrkþegum um ráðstöfun styrkja höfðu ekki alltaf verið lagðar fram og lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að reglum sjóðsins í því efni yrði undantekningarlaust fylgt eftir.

07-801 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Skv. lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga skal hann fá framlag úr ríkissjóði sem nemur 1,4% af skatttekjum. Sjóðnum er m.a. ætlað að greiða Innheimtustofnun sveitarfélaga það sem á vantar til að tekjur hennar hrökkvi fyrir endurgreiðslum stofnunarinnar á barnsmeðlögum til Tryggingastofnunar ríkisins. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við bókhaldsgögn Jöfnunarsjóðs vegna þessara greiðslna, en krafa Innheimtustofnunar er sett fram í bréfi án frekari skýringa. Eðlilegt væri að þessi krafa yrði studd viðeigandi gögnum úr bókhaldi stofnunarinnar sem sýndu með hvaða hætti hún er leidd út.

Jöfnunarsjóður greiðir sérstök þjónustuframlög til sveitarfélaga með færri en 3.000 íbúa sem skortir tekjur til að halda uppi þjónustu sem eðlilegt má telja að sveitarfélög af þeirri stærð veiti. Við mat á umsóknum um slík framlög hafa meðaltekjur á íbúa í Reykjavík verið notaðar til viðmiðunar, þ.e. að sveitarfélög með hærri tekjur fá ekki úthlutun. Reglan er þó ekki algild og hefur að auki verið tekið tillit til erfiðleika í atvinnumálum, slæmrar fjárhagsstöðu og mikillar framkvæmdaþarfar. Á grundvelli þess fengu 15 sveitarfélög úthlutun, ýmist óskert framlag eða með 50% skerðingu. Að mati Ríkisendurskoðunar er íhugunarvert hvort reglur í þessu efni séu orðnar full sveigjanlegar en skýrar reglur um skilyrði fyrir slíkri aðstoð er ekki að finna í lögum eða reglugerð um sjóðinn. Þess má geta að unnið er að breytingum á úthlutunarreglum sjóðsins skv. upplýsingum frá félagsmálaráðuneyti.

Á meðal annarra rekstrargjalda voru greiðslur fyrir akstur, 1,0 milljón króna. Meðal þeirra sem fengu slíkar greiðslur voru fræðslustjórar en þeir fengu hver um sig greitt sem svarar til 2000 km aksturs á árinu 1993 vegna starfa í þágu sjóðsins. Að mati Ríkisendurskoðunar væri eðlilegra að greiða akstur á grundvelli akstursskýrsla.

07-983 Ábyrgðasjóður launa vegna gjaldþrota

Skv. lögum nr. 53/1993 var á árinu 1993 settur á laggirnar sérstakur sjóður, Ábyrgðasjóður launa vegna gjaldþrota, sem ábyrgðist launagreiðslur fyrirtækja sem úrskurðuð eru gjaldþrota, en áður hafði ríkissjóður ábyrgt slíkar launagreiðslur með beinum hætti. Öllum launagreiðendum er skylt að greiða sem svarar allt að 0,2% af heildarlaunagreiðslum til sjóðsins. Auk þess kemur fram í lögum um sjóðinn að hann á að njóta vaxtatekna. Í árslok 1993 námu eignir sjóðsins um 290 milljónum króna. Þar af nam viðskiptakrafa á ríkissjóð um 232 milljónum króna. Hins vegar komu engar vaxtatekjur fram í rekstrarreikningi sjóðsins enda voru honum ekki færðir til tekna vextir af þessari inneign hjá ríkissjóði.

Vinnuveitendasamband Íslands hefur sent fjármálaráðherra athugasemd um að sjóðnum hafa ekki verið reiknaðar vaxtatekjur af inneign sinni hjá ríkissjóði. Fulltrúi sambandsins í stjórn sjóðsins hafði af þessu tilefni fyrirvara á áritun sinni á ársreikning sjóðsins fyrir 1993. Ríkisendurskoðun telur að niðurstaða þurfi að fást í þessu máli og öðrum sambærilegum.

27-270 Húsbréfadeild

27-271 Byggingarsjóður ríkisins**27-272 Byggingarsjóður verkamanna**

Í árslok 1993 átti Byggingarsjóður ríkisins 60 íbúðir sem hann hafði leyst til sín á nauðungaruppboðum, en að auki höfðu aðrar 90 verið seldar en afsal ekki verið gefið út. Þessar íbúðir voru eignfærðar á 277 milljónir króna í bókhaldi sjóðsins en voru af varfærnisástæðum færðar niður um 30% og stóðu því í 194 milljónum í ársreikningi.

Árlega tapast verulegar fjárhæðir vegna vanskila. Í árslok 1993 námu kröfur sjóðsins á hendur einstaklingum sem misst höfðu íbúðir sínar á uppboði án þess að sjóðurinn hefði fengið sínar kröfur greiddar, 394 milljónum króna en sambærileg fjárhæð í árslok 1992 var 234 milljónir. Gerðar hafa verið ákveðnar tillögur um afskrift á slíkum kröfum. Þær hafa ekki hlotið samþykkt en brýnt er að ljúka því máli. Nokkrum athugasemdum var komið á framfæri varðandi umsýslu sjóðsins með íbúðum sem hann hefur eignast.

Á árinu 1993 hafði verið ráðin bót á nokkrum ágöllum sem voru á meðhöndlun gagna hjá Byggingarsjóði verkamanna. Við endurskoðunina var hins vegar gerð athugasemd við að 15% af lánum vegna endursölu-íbúða voru eldri en tveggja ára, en þau á aðeins að veita til þriggja mánaða. Lánin eru veitt til þess að fjármagna kaup sveitarfélaga á félagslegum íbúðum við eigendaskipti. Lánveitingum vegna endursölu-íbúða hefur nú verið hætt nema í undantekningartilfellum.

Meðhöndlun lánveitinga í húsbrefakerfinu var yfirfarin, sérstaklega með tilliti til greiðslumats. Í fyrri könnunum hefur komið í ljós að í nokkrum tilvikum hafði greiðslumat reynst rangt og í framhaldi af því var ítrekað að auka þyrfti eftirlit með úrvinnslu og afgreiðslu lána. Á árinu 1993 var unnið að því að bæta úr þessum ágöllum og virtist sem vel hefði tekist til.

Í árslok 1993 átti Húsbrefadeildin 48 íbúðir sem hún hafði leyst til sín á uppboði og voru þær eignfærðar á 92 milljónir króna í bókhaldi. Ríflega helmingur íbúðanna var óseldur um áramót, en þær íbúðir sem voru seldar höfðu ekki verið greiddar að fullu og afsal ekki gefið út. Til samanburðar voru 16 íbúðir í eigu deildarinnar í árslok 1992. Í árslok 1993 námu kröfur deildarinnar á hendur einstaklingum sem misst höfðu íbúðir á uppboðum án þess að sjóðurinn fengi kröfur sínar greiddar, 19 milljónum króna.

08 HEILBRIGÐIS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis 47.958 milljónum króna eða 40,2% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 1.716 milljónir króna eða 3,7% frá árinu 1992.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1993	1992		
1	Yfirstjórn	120.058	127.330	-7.272	-5,7
2	Tryggingamál	28.437.724	28.148.961	288.763	1,0
3	Eftirlits- og stjórnýslu- stofnanir				
3-4	Sjúkrahús og sjúkrastofnanir	16.960.789	15.882.940	1.077.849	6,8
5	Heilsugæsla	1.841.766	1.507.196	334.570	22,2
6	Skólar	-	9.092	-9.092	-100,0
7	Bindindismál	33.762	31.380	2.382	7,6
	Alls	47.957.535	46.241.053	1.716.472	3,7

Kostnaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis hækkaði að raungildi um 928 milljónir króna eða 2,0%. Launakostnaður hækkaði um 388 milljónir króna (2,9%), eignakaup hækkuðu um 82 milljónir króna (15,6%) og tilfærslur um 359 milljónir króna (1,2%). Fjármagnsgjöld lækkuðu um 8 milljónir króna (3,8%) og önnur gjöld um 321 milljón (4,4%). Sértekjur lækkuðu um 428 milljónir króna (11,7%).

Gjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis samkvæmt greiðslu-
uppgjöri á árinu 1993 námu 47.679 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

Undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti falla fjölmargar stofnanir sem hafa með höndum áþekka starfsemi. Að mörgu leyti er ástand fjármála og bókhalds með sama hætti hjá þessum stofnunum. Þess vegna er ástæða til að tilgreina hér hvaða atriðum helst sé áfátt í þessu sambandi:

- Kostnaðarreikningar eru ekki áritaðir af til þess bærum aðila áður en þeir eru greiddir.
- Virðisaukaskattur er ekki innheimtur af skattskyldir starfsemi s.s. rekstri mötuneyta fyrir starfsfólk, þvottahúsum og vinnu eigin iðnaðarmanna.
- Viðvera starfsfólks er ekki skráð með stimpilklukku.
- Samræmi skortir varðandi bókhald og gerð ársreikninga s.s. varðandi meðferð á gjafafé, komugjaldasjóði o.fl.
- Nokkuð er um lánveitingar til starfsmanna hjá einstökum stofnunum og er þetta oft látið heita fyrirframgreiðsla á launum. Slík ráðstöfun á fé ríkisstofnana er ekki heimil.
- Eignaskrár vantar oft eða þær eru ófullnægjandi. Slíkar skrár eru nauðsynlegar til þess að hægt sé að fylgjast með kaupum og ráðstöfun rekstrarfjármuna sem ekki eru eignfærðir.
- Ekki er algilt að birgðir af lyfjum, hjúkrunar- og rekstrarvörum séu taldar og eignfærðar um áramót eins og eðlilegt mætti þó teljast.
- Í þeim tilvikum að um samrekstur stofnana er að ræða, t.d. sjúkrahúss og heilsugæslu, eða dvalarheimilis og hjúkrunardeildar, eru brögð að því að (1) skipting sameiginlegs kostnaðar sé ekki byggð á nægjanlega traustum gundvelli, og (2) fjárhagslegur aðskilnaður sé ekki fyrir hendi þannig að önnur stofnunin fjármagnar oft rekstur hinnar.
- Nokkuð er um að starfsmenn njóti hlunninda, s.s. ókeypis fæðis og niðurfellingar komugjalda, án þess að til slíks sé formleg heimild.
- Nokkur misbrestur er á að sjúkrastofnanir hafi innheimt hlut sveitarfélaga í stofnkostnaði og kostnaði við meiriháttar viðhald.

Hér á eftir er aðeins fjallað um stofnanir þar sem gerðar voru athugasemdir við fleiri atriði en að ofan greinir eða að öðru leyti þótti sérstök ástæða til að geta um.

08-271 Tryggingastofnun ríkisins

Eftirlit með greiðslum til heilbrigðisstétta

Ríkisendurskoðun hefur undanfarið ár unnið að athugun á reikningagerð heilsugæslulækna og tannlækna á hendur Tryggingastofnun ríkisins en hún byggist á samningum milli stofnunarinnar og viðkomandi aðila.

Athugun á reikningagerð heilsugæslulækna var í aðalatriðum framkvæmd þannig að reikningar frá læknum sem athugun náði til voru bornir saman við sjúkraskrár til að sannreyna hvort samræmi væri þar á milli og hvort gjaldskrá hefði verið rétt beitt. Við framkvæmdina naut Ríkisendurskoðun aðstoðar sérstaks trúnaðarlæknis. Í ljós kom að gjaldskrá hafði í nokkrum tilfellum verið ranglega beitt og hafa læknar verið krafðir um endurgreiðslu vegna þess. Þá hafa athuganir sýnt að gjaldskrá sé ekki í öllum atriðum nógu skýr og hafi því leitt til mismunandi túlkana á ákvæðum hennar. Einnig eru dæmi um að trúnaðarlæknir Ríkisendurskoðunar hafi gert alvarlegar athugasemdir við ófullnægjandi færslur í sjúkraskrá.

Athugun á reikningagerð tannlækna var framkvæmd í samvinnu við Tryggingastofnun ríkisins og hefur verið samið um tannlækni um aðstoð við framkvæmdina. Viðkomandi tannlæknir hefur athugað hvort samræmi er milli reikninga og sjúkraskrár og hvort gjaldskrá hafi verið rétt beitt. Við þessa athugun hefur m.a. orðið að skoða sjúklinga til þess að sannreyna reikninga. Það hefur sýnt sig að tannlæknar hafa í nokkrum tilvikum gerst brotlegir við samning Tryggingastofnunar og Tannlæknafélags Íslands. Hafa viðkomandi tannlæknar verið áminntir og hótað uppsögn aðildar að samningnum ef þeir bættu ekki reikningagerð sína og færslur í sjúkraskrár.

Á árinu 1995 mun Ríkisendurskoðun halda áfram athugunum á reikningagerð heilbrigðisstarfsmanna og er m.a. fyrirhugað að skoða reikningagerð sérfræðinga í læknastétt.

*Daggjaldastofnanir***Dvalarheimilið Fellaskjól, Grundarfirði**

Athugasemd var gerð við að ekki var fært tvíhliða bókhald fyrir dvalarheimilið en lögum samkvæmt ber stofnunum eins og dvalarheimilinu að haga bókhaldi sínu með þeim hætti. Í bókhaldi voru nokkur dæmi um ófullnægjandi fylgiskjöl sem stafar af því að seljendur vöru og þjónustu notuðu í stöku tilfellum reikninga sem uppfylltu ekki skilyrði laga. Fyrir kom að reikningar báru ekki skýrt með sér tilefni útgjalda og þarf þá að tilgreina það sérstaklega með áritun á viðkomandi fylgiskjal.

Höfði, dvalarheimili aldraðra á Akranesi

Á vegum heimilisins er rekin starfsemi sem fellur undir virðisaukaskattskylda starfsemi. Hér er um að ræða rekstur hárgreiðslustofu, sölu á handavinnuvörum og á fæði til starfsmanna heimilisins. Þessi starfsemi hefur ekki verið tilkynnt til viðkomandi skattýfirvalda og virðisaukaskattur ekki verið innheimtur.

Sjö starfsmönnum var greitt orlof á fasta yfirvinnu fyrir tímabilið ágúst 1987 til október 1993, auk vaxta og verðbóta á fjárhæðina. Þessu var hætt í október 1993 og endurgreiddi forstöðumaður sinn hlut í þessari greiðslu með fyrirvara. Ekki verður séð af fundargerðum stjórnar að málið hafi komið til ákvörðunar hennar. Ámælisvert er að stofnað skuli til slíkra útgjalda án þess að um það sé fjallað af stjórn heimilisins.

Kumbaravogur hf.

Við athugun á skráningu tekna og gjalda kom ekkert fram sem gaf tilefni til athugasemda að öðru leyti en því að óskað var eftir að reikningar yfir vörur eða þjónustu sem keypt er gegn staðgreiðslu væru stílaðar á félagið og eins að í einstaka tilfellum væri ástæða til þess að skrifa skýringar á fylgiskjöl.

Kostnaður við rekstur vistheimilis og hjúkrunardeildar er að mestu færður sameiginlega, þ.e. ekki skipt á þessa rekstrarþætti. Tekjur eru hins vegar sérgreindar. Ástæða er til að breyta þessu þannig að bókhald og ársreikningur greini að kostnað við hjúkrunarheimilið frá kostnaði við vistheimilið.

Halda þarf skrá yfir bankabækur í eigu vistmanna sem eru í vörslu hjá stofnuninni.

Á árunum 1992 og 1993 fékk félagið skv. umsókn sinni framlög úr Framkvæmdasjóði aldraðra til byggingar lyftuhúss fyrir dvalarheimilið Fell í Reykjavík, en það er rekið sem deild í félaginu. Húseignin sem dvalarheimilið nýtir undir starfsemi sína, er ekki í eigu Kumbaravogs hf. heldur sérstaks fasteignafélags sem leigir Kumbaravogi húsnæðið. Framlög Framkvæmdasjóðs eru færð sem skammtímalán til fasteignafélagsins í ársreikningi Kumbaravogs. Eðlilegra virðist að gera kaupsamning sem tryggir Kumbaravogi eignarhluta í umræddri húseign til samræmis við framlög til framkvæmdanna.

Vinnuheimili SÍBS Reykjalundi

Við endurskoðun vegna ársins 1993 voru gerðar ýmsar athugasemdir og ábendingar varðandi rekstur, bókhald og fjárreiður. Skulu eftirtalin atriði nefnd í því sambandi:

Lagt var til að verð á seldu fæði yrði hækkað en það hafði verið óbreytt frá árinu 1989. Þá kom fram að virðisaukaskattur hafði ekki verið innheimtur vegna fæðissölu til starfsmanna.

Lyfjakostnaður hækkaði um 18% á milli ára. Skráningarkerfi lyfjabúrs veitir hins vegar ekki upplýsingar um breytingar á notkun einstakra lyfjategunda eða -flokka þannig að ekki var með auðveldum hætti hægt að skýra þessa hækkun.

Greiðslur til einstakra sjúklinga, sem aðeins hafa fengið greitt fyrir örfáa tíma í vinnuþjálfun, höfðu ekki farið í gegnum launakerfið og ekki verið gefnar upp til skatts. Reyndar var um óverulega fjárhæðir að ræða.

Bæta þurfti meðferð fjármuna í eigu sjúklinga sem eru í vörslu starfsmanna á deildum en unnið var að úrbótum.

Ekki hafði verið haldin eignaskrá yfir lausafjármuni stofnunarinnar.

Ökutækjastyrkur var í nokkrum tilfellum greiddur án þess að akstursdagbók væri til staðar. Hér er um að ræða greiðslur á bensínótum ákveðinna starfsmanna sem hafa nýtt bifreiðar sínar í þágu stofnunarinnar.

Stimpilklukka var ekki notuð til að skrá viðveru starfsmanna og þarf að ráð bót þar á.

Breyta þyrfti skráningu tekna vegna göngudeildar þannig að þær yrðu skráðar eftir reikningum í númeraröð. Vakin var athygli á að starfsmenn greiddu hvorki fyrir rannsóknir sem þeir gangast undir á göngudeild, sjúkraþjálfun né komu á heilsugæslustöð.

08-350 Sjúkrahúsið Akranesi

Endurskoðun á bókhaldi sjúkrahússins sýndi að koma þyrfti færslu bókhalds í betra lag, en gera þurfti umfangsmiklar leiðréttingar vegna rekstrarútgjalda sem voru rangt bókuð á árinu. Athugun sem gerð var eftir að endurskoðun lauk sýndi að bókhaldsmál sjúkrahússins höfðu færst verulega til betri vegar á árinu 1994. Fjárhagsstaða sjúkrahússins hefur verið bágborin vegna rekstrarhalla en það hefur nú skuldbundið sig til þess að lækka rekstrarkostnað gegn því að fá sérstaka fjárveitingu til uppgjörs á skuldum en þær námu 28 milljónum króna.

Athugasemdir sem gerðar voru á árinu 1993 snéru einkum að eftirtöldum atriðum:

Koma þarf innheimtumálum í betra horf, bæði með því að sjúklingar staðgreiði þjónustu í ríkara mæli og að starfsfólk fylgi innheimtu eftir fyrr og betur en gert er.

Bent var á að þegar keyptar eru gjafir eða veittir styrkir þyrfti rökstuðningur fyrir slíkum útgjöldum að koma fram á fylgiskjali í bókhaldi. Almennt eru slík útgjöld ekki heimil.

Birgðir lyfja, hjúkrunarvara, matvæla og hreinlætisvara voru ekki taldar um áramót eins og hefði þurft að gera. Það er athugavert að ekkert birgðabókhald er til staðar.

Starfsfólk sjúkrahússins hafði ekki verið innt eftir greiðslu fyrir þjónustu sem sjúklingum ber að greiða, en heimild til slíkrar niðurfellingar gjalda er ekki fyrir hendi. Þá höfðu langlegusjúklingar ekki tekið þátt í dvalarkostnaði eins og þó er kveðið á um í reglugerð nr. 47/1990 um stofnanþjónustu fyrir aldraða.

Bent var á að vinna þyrfti markvisst að því að ná sem mestri hagkvæmni í innkaupum fyrir sjúkrahúsið, t.d. með því að sameinast um innkaup með öðrum sjúkrahúsum og dvalarheimilum og einnig með því að nýta sér samninga Ríkiskaupa. Virkt eftirlit hefur vantað með því að ávalt sé leitað hagstæðustu innkaupa. Einnig er ástæða til þess að leita tilboða í viðhaldsverkefni á vegum sjúkrahússins í ríkara mæli en gert hefur verið.

Á árinu 1993 var skv. ákvörðun framkvæmdastjóra farið að greiða orlof á alla fasta yfirvinnu. Jafnframt var þremur starfsmönnum greitt orlof aftur í tímann, til þess tíma er þeir urðu ríkisstarfsmenn 1. janúar 1991, samtals 652 þúsund krónur. Öðrum starfsmönnum með fasta yfirvinnu var ekki greidd orlofsleiðrétting aftur í tímann. Engin svör fengust frá sjúkrahúsinu hverju þetta sætti og hvers vegna aðeins hluti starfsmanna fékk greiðslu aftur í tímann.

Virðisaukaskattur af eigin þjónustu var ekki reiknaður og greiddur í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 562/1989.

Vakin var athygli á að skipurit vegna sjúkrahússins lægi ekki fyrir. Slíkt skipurit þarf að gera þannig að stjórnunarlegt valdsvið og ábyrgð einstakra starfsmanna sé ljós.

Athugun á rekstrarkostnaði og mannahaldi á skrifstofu

Ríkisendurskoðun gerði sérstaka athugun á rekstrarkostnaði og mannahaldi vegna skrifstofu sjúkrahússins. Tilfni hennar voru tafir sem orðið hafa á að sjúkrahúsið skilaði ársuppgjöri. Þessari athugun var ætlað að leiða í ljós hvort fjöldi starfsmanna á skrifstofu væri fullnægjandi og í því sambandi m.a. höfð hliðsjón af fjölda starfsmanna hjá sambærilegum sjúkrastofnunum. Það var mat Ríkisendurskoðunar að hagkvæmt gæti reynst að bæta við mannafla á skrifstofu til að aðstoða við vinnslu þeirra verkefna sem lágu fyrir en draga jafnframt úr yfirvinnu. Samhliða því þyrfti að skoða hvaða möguleikar væru á að einfalda vinnslu verkefna og koma á hagkvæmari verkaskiptingu. Helstu möguleikar í því sambandi voru taldir eftirfarandi:

1. Reynt yrði að einfalda vinnu við bókhald og afstemmingar, t.d. með því að skoða hvort hægt væri að draga úr viðskiptamannafærslum og bóka eftir mánaðarreikningum í stað þess að bóka eftir afritum þegar vörur berast.
2. Athuga þyrfti sérstaklega mikla vinnu skrifstofustjóra við að aðstoða tölvunotendur á sjúkrahúsinu, t.d. hvort lækningarar og aðrir hefðu fengið tilhlýðilega kennslu í notkun hugbúnaðar sem henti starfseminni.
3. Til greina kemur að einstakar deildir geri sjálfar upp sértekjur sem þær innheimta í stað þess að sú vinna fari fram á skrifstofu sjúkrahússins.
4. Stjórnunarstörf verði færð sem mest í hendur framkvæmdastjóra þannig að tími skrifstofustjóra nýtist betur við bókhald.

5. Ekki var talin ástæða til þess að framkvæmdastjóri gengdi einu og hálfu stöðugildi frekar en aðrir framkvæmdastjórar sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva. Gera þyrfti annan samning sem fæli í sér að greitt yrði fyrir eitt stöðugildi sem skiptist milli sjúkrahúss og heilsugæslustöðvar. Jafnframt þyrfti að endurmeta fasta yfirvinnu framkvæmdastjóra.
6. Með tilliti til mikillar yfirvinnu var talið rétt að ráða tímabundið í þá hálfu stöðu sem losnaði eftir að nýr samningur hefði verið gerður við framkvæmdastjóra.
7. Nauðsynlegt væri að samhæfa og staðla bókhald sjúkrahúsa þannig að upplýsingar yrðu samanburðarhæfari milli stofnana.
8. Talið var óþarft að sjúkrahúsið keypti að þjónustu við gerð ársreiknings. Stefna bæri að því að bókhaldi yrði skilað sem næst tilbúnu til endurskoðanda.
9. Eftir ákveðinn tíma verði þessi mál skoðuð og þá tekin ákvörðun um hvort nauðsynlegt er að bæta við hálfu stöðugildi á skrifstofu.

08-360 Sjúkrahúsið Seyðisfirði

Skráningarkerfi tekna var með þeim hætti að einungis greiddir reikningar voru færðir til tekna. Gerð hefur verið breyting á þessu og eru útgefnir reikningar í hverjum mánuði tekjufærðir. Útistandandi kröfur um áramót voru ekki færðar til eignar ef frá er talinn viðskiptareikningur vegna heilsugæslustöðvar, ofgreiðslur til tveggja viðskiptaaðila og fyrirframgreiðsla launa til eins starfsmanns. Gerð var athugasemd við þetta atriði.

Dráttarvextir voru ekki krafðir vegna óinnheimtra reikninga, en bent var á að eðlilegt væri að það yrði gert framvegis.

Starfsfólk hafði ekki verið krafð um greiðslu fyrir þjónustu sem það naut sem sjúklingar á sjúkrahúsinu eða heilsugæslustöð. Bent var á að breyta þyrfti því fyrirkomulagi enda liggur ekki fyrir heimild frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti um slíka undanþágu frá greiðslum.

Eignaskrá lá ekki fyrir en gert var ráð fyrir að bætt yrði þar úr á árinu 1994.

Athygli var vakin á að skammtímaskuldir sjúkrahússins voru langt umfram það sem eðlilegt gat talist. Yfirdráttur á tékkareikningi í árslok 1993 nam 4,8 milljónum króna og hafði aðeins lækkað um 100 þúsund krónur frá árinu áður. Stjórn stofnunarinnar veðsetti læknisbústað, sem

er þinglýst eign heilsugæslustöðvarinnar, til tryggingar á þessari skuld og verður að telja að stjórnina hafi skort heimild til þeirrar ráðstöfunar.

08-366 Sjúkrahúsið Vestmannaeyjum

Dómur vegna kjaramála starfsmanna féll sjúkrahúsinu í óhag og eru yfirstandandi fleiri málshöfðanir á hendur stofnuninni vegna samskonar mála. Þegar endurskoðun lauk hafði ekki farið fram endanleg úttekt á heildarfjárhæð væntanlegra greiðslna en með hliðsjón af dóminum má ætla að um nokkra tugi milljóna geti verið að ræða.

Við tryggingafræðilega úttekt á Lífeyrissjóði starfsmanna Vestmannaeyjakaupstaðar kom í ljós að áfallnar skuldbindingar vegna starfsmanna sjúkrahússins sem greitt höfðu í sjóðinn áður en ríkissjóður yfirtók rekstur þess, nema um 78,5 milljónum króna. Með tilliti til þess að lífeyrissjóðurinn átti eignir fyrir aðeins 8% af áföllnum skuldbindingum, má ætla að að á sjúkrahúsinu hvíli skuldbinding vegna eftirlauna upp á a.m.k. 73 milljónir króna.

08-367 Sjúkrahúsið Keflavík

Virgni innra eftirlits varðandi skráningu sértekna var athuguð. Endurbætur sem hafa verið gerðar frá árinu 1992 hafa leitt til þess að minna er um að tekjur skili sér ekki. Enn eru þó vandamál varðandi slysastofuna að þessu leyti og á þetta sérstaklega við um sjúklinga sem eru sendir til Reykjavíkur eftir umönnun á sjúkrahúsinu.

Vegna aukinnar innheimtu sjúkrahússins af sjúklingum hafa úti-standandi reikningar aukist til muna. Áformað var að gera sérstakt átak til að innheimta gamlar skuldir, en framkvæmdastjóri sjúkrahússins telur hins vegar að lögfræðileg innheimta sé of kostnaðarsöm í ljósi þess að hver reikningur er á bilinu 600 - 1500 kr. Að mati Ríkisendurskoðunar ber sjúkrahúsinu að innheimta útistandandi reikninga þó lágir séu.

Sjúkrahúsið fór 38 milljónir króna fram úr fjárlögum, þar af 13 milljónir vegna reksturs Víðihlíðar í Grindavík. Ljóst var að annað hvort þyrfti að grípa til verulegra sparnaðaraðgerða ef takast ætti að halda stofnuninni innan fjárlaga á árinu 1994 eða hækka fjárframlög til þess ef upphafleg kostnaðaráætlun um rekstur Víðihlíðar væri of lág.

08-371 Ríkisspítalar

Útgjöld þessarar stærstu sjúkrastofnunar landsins námu 7,1 milljarði króna á árinu 1993 eða um 6% af útgjöldum ríkissjóðs. Rekstrargjöld umfram sértekjur hækkuðu um 5% frá árinu áður. Rekstur spítalanna fór 77 milljónir króna fram úr fjárheimild. Launagjöld voru 4,5 milljarðar króna og hækkuðu um 4% milli ára á sama tíma sem laun ríkisstarfsmanna í heild hækkuðu um 2,5%. Önnur rekstrargjöld voru 2,6 milljarðar króna og hækkuðu um 7,1% frá fyrra ári, aðallega vegna mannvirkjagerðar. Mikil hækkun varð einnig á kostnaði við lækningavörur og rannsóknastofuefni. Á móti vegur að ýmsir liðir lækkuðu og má þar helst nefna matvæli og vaxtakostnað. Sértekjur námu 800 milljónum króna en það er 6,4% hærri fjárhæð en árið á undan.

Legudagar á spítölunum voru 393.368 árið 1993. Legudögum fækkaði um 7.226 frá árinu 1992.

Þar sem Ríkisspítalar velta jafn stórum fjárhæðum og raun ber vitni er sérstök ástæða til að bókhald og eftirlit með fjármálum sé í föstum skorðum. Sú er einnig raunin. Þannig uppfylla fylgiskjöl í bókhaldi yfirleitt allar formkröfur. Reikningar eru yfirfarnir hjá endurskoðunardeild spítalanna og þar gengið úr skugga um réttmæti þeirra. Mikil áhersla er lögð á öflugt innra eftirlit hjá spítölunum og nær það til flestra þátta tekna og gjalda.

Ríkisendurskoðun taldi engu að síður þörf á að gera athugasemdir við ákveðin bókhalds- og fjárhagsleg atriði. Samkvæmt ákvörðun stjórnarnefndar spítalanna hafa starfsmenn verið undanþegnir því að greiða fyrir þjónustu sem þeir fá sem sjúklingar á göngudeildum. Með bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis til framkvæmdastjóra sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva, dags. 9. ágúst 1994, voru tekin af öll tvímæli um að óheimilt er að fella niður þjónustugjöld til starfsmanna sjúkrahúsa og fjölskyldna þeirra.

Launavinnsla á spítölunum er í traustu horfi. Þó voru gerðar athugasemdir við útreikning á greiðslum skv. akstursdagbókum og við fyrirframgreiðslu launa. Notkun stimpilklukku jókst á árinu frá því að vera 44% í ársbyrjun í það að vera 86% í árslok.

Stefna ætti að mánaðarlegum útreikningi dráttarvaxta á úti-standandi viðskiptakröfum Ríkisspítala og ætti sú vinnsla að vera vérlæn. Til staðar er tölvukerfi sem sérstaklega var útbúið fyrir Ríkisspítala til þess að reikna dráttarvexti, en nokkuð vantar á að það vinni á fullnægjandi hátt.

Ríkisspítalar hafa með útboðum náð góðum árangri við að lækka útgjöld vegna ýmissa kostnaðarliða. Full ástæða virðist því til að sem

mest sé gert af því að bjóða út innkaup og framkvæmdir. Þetta á að sjálfsögðu ekki síður við um aðrar ríkisstofnanir.

Talsvert var um að Ríkisspítalar ættu gamlar óinnheimtar kröfur á einstaklinga, fyrirtæki og stofnanir. Afskrifa ætti þær sem talið er vonlaust að fáist greiddar en setja aðrar í innheimtu. Ríkisspítalar hafa reyndar haft til athugunar hvort hagkvæmt sé að innheimta sjúklingagjöld með þessu móti en yfirleitt er um lágar fjárhæðir að ræða. Ef hægt er að koma því við kæmi til greina að hætta lánsviðskiptum, þ.e. fara fram á staðgreiðslu, þegar um lágar fjárhæðir er að ræða.

Ríkisspítalar hafa fært upp kröfu á Tryggingastofnun ríkisins vegna ógreiddra tekna fyrir rannsóknir á árinu 1993. Ágreiningur hefur verið á milli aðila um gjaldskrá og óvíst að fallist verið á þessa kröfu sem er um 60 milljónir króna.

Skrá yfir eignakaup og gjafir á árinu var lögð fram við endurskoðunina. Til eru skrár yfir flesta eignaflokka en þó vantar ennþá skrá yfir húsbúnað.

Fjármál vegna vasapeninga vistmanna á Kópavogshæli og sjúklinga á Kleppsspítala voru skoðuð. Mjög gott skipulag er í heild á bókhaldi og fjármálum vistmanna á Kópavogshæli. Á Kleppsspítala þyrfti að gera kröfu til þess að reikningar fylgi undantekningarlaust með við uppgjör en það er í höndum deildarstjóra og að reikningar uppfylli allar formkröfur. Við uppgjör ætti að fara fram sjóðstalning. Æskilegt er að færa allar greiðslur með vasapeningum í fjárhagsbókhald. Það hefur verið gert að talsverðu leyti á Kópavogshæli en ekki á Kleppsspítala.

Ríkisspítalar innheimtu ekki legugjöld hjá sjúklingum 67 ára og eldri sem dvöldu lengur en 4 mánuði á sjúkrahúsinu sem þó bar að gera sbr. lög nr. 47/1990 um málefni aldraðra. Þetta var hins vegar lagfært í ársbyrjun 1994.

08-372 Borgarspítalinn

Gjöld sjúkrahússins á árinu 1993 námu tæpum 3,5 milljörðum króna. Sértekjur námu hins vegar 463 milljónum. Rekstrarhalli á árinu nam 124 milljónum króna. Legudagar voru 160.436 sem er 813 dögum færri en árið 1992. Á Borgarspítala varð svipuð þróun og á Ríkisspítölum, þ.e. kostnaður hækkaði umfram almennar verðlagsbreytingar.

Athygli er vakin á að eftirlaunaskuldbinding vegna Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar, sem ekki er færð í ársreikning, gæti

numið 1,4 milljörðum króna og jafnvel hærri fjárhæð vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna.

Á árinu 1993 voru greiddar tæpar 18 milljónir króna í skaðabætur og sjálfsábyrgð vegna sjúklunga sem höfðu orði fyrir tjóni við lækni-meðferð á sjúkrahúsinu. Sérstök 17 milljóna króna fjárveiting fékkst frá ríkissjóði vegna þessa. Borgarspítalinn er ábyrgðatryggður fyrir slíku tjóni og er váttryggingafjárhæðin 66 milljónir. Iðgjald vegna tryggingarinnar nam tæpum 5 milljónum á árinu 1993. Reglur ríkisins varðandi tryggingar ríkisstofnana kveða á um að ekki skuli kaupa tryggingar nema lög kveði sérstaklega svo á um eða sérstakar undantekningar séu gerðar. Taki ríkissjóður að sér að greiða tjón og skaðabætur sem lenda á Borgarspítalanum eins og gert var árið 1993 ættu slíkra tryggingar einnig að vera óþarfar þar.

Greiðslur sjúklunga fyrir komu á slysadeild námu 83 milljónum króna á árinu 1993. Áætlað er að um 9% þessara tekna innheimtist ekki. Leggja þarf enn frekari áherslu á að sjúklingar greiði strax við komu þar eð mikil vinna og kostnaður fylgir innheimtu þessara gjalda. Þá virðist hafa gefið góða raun að senda kröfur í innheimtu hjá lögfræðingi.

Sérstakir gjafasjóðir hafa verið utan við bókhald. Leggja verður áherslu á að allir sjóðir séu færðir í bókhald sjúkrahússins.

Gerðar voru athugasemdir við ónóga útfyllingu vinnuskýrsla, fjarvistaskráningu og útreikning á vinnutíma. Stimpilkukka er ekki til staðar og þarf að ráða bót þar á. Í því sambandi var bent á að nota mætti stimpilkort með mynd, nafni og starfsheiti til að auðkenna starfsmenn en fram að þessu hefur verið auðvelt fyrir óviðkomandi að fara allra sinna ferða um spítalann.

Annmarkar voru á bókhaldi vegna ferðakostnaðar en reikningar voru ekki í öllum tilfellum fullnægjandi, heldur var bókað eftir ljósriti eða greiðslukvittun, og mikill misbrestur var á að afriti farseðla væri skilað.

Dráttur hafði orðið á innheimtu greiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins vegna rannsókna á slysadeild. Má m.a. rekja það til þess að ólokið var gerð tölvukerfis fyrir rannsóknastofur. Leggja verður ríka áherslu á að úr þessu verið bætt.

Reikningar vegna vottorða sem lækna sjúkrahússins hafa gefið út, hafa verið innheimtir hjá sjúklingum í nafni viðkomandi lækna. Sama máli gegnir um vinnu ritara við frágang vottorðanna en þeir senda sjálfir reikninga í eigin nafni fyrir þá vinnu. Margt mælir með því að reikningar vegna vottorða séu gerðir í nafni sjúkrahússins sem greiði læknum síðan

aftur fyrir gerð þeirra enda eigi þeir rétt á slíkri greiðslu. Reyndar verður ekki séð að gerð læknisvottorða sé svo frábrugðin öðrum störfum lækna á sjúkrahúsinu að eðlilegt sé að greiða sérstaklega fyrir það.

Sjúkrahúsið lætur læknum í té aðstöðu, s.s. húsnæði og starfsfólk, til að sinna eigin sjúklingum. Viðkomandi læknir greiðir sjúkrahúsinu ákveðinn hluta þeirrar þóknunar sem hann innheimtir hjá sjúklingi eða Tryggingastofnun. Frá ársbyrjun 1994 hefur sjúkrahúsið innheimt greiðslur vegna sjúklinga á göngudeildum slysadeildar og skilað læknum þeirra hlut. Bent var á að eðlilegt væri að taka upp sama kerfi vegna sjúklinga á öðrum göngudeildum sjúkrahússins þannig að tryggt sé að sjúkrahúsið fái umsamdar greiðslur fyrir aðstöðuna.

Borgarspítalinn innheimti ekki legugjöld hjá sjúklingum 67 ára og eldri sem dvöldu lengur en 4 mánuði á sjúkrahúsinu sem þó bar að gera sbr. lög nr. 47/1990 um málefni aldraðra. Þetta var hins vegar lagfært í ársbyrjun 1994.

Gerð var athugasemd við að eignaskrá hafði ekki verið uppfærð reglulega og lá ekki fyrir í aðgengilegu formi.

08-403 Sjúkrahús Bolungarvíkur

Endurskoðun sýndi að reikningar voru ekki í öllum tilfellum áritaðir. Bent var á að reikninga sem engin beiðni fylgir þarf að samþykkja með undirskrift.

Stimpilklukka var ekki til staðar hjá sjúkrahúsinu og var gerð athugasemd vegna þess. Ráða verðu bót á þessu atriði í samræmi við reglur sem gilda hjá ríkinu um viðveruskráningu starfsmanna.

Bókhald sjúkrahússins er fært af bæjarskrifstofu Bolungarvíkur. Skv. viðskiptareikningi átti sjúkrahúsið 6,6 milljónir króna hjá bænnum og hafði krafan ekki verið vaxtareiknuð. Eðlilegt er að greiddir séu vextir af fjármunum sem þessum en þó væri heppilegast að halda fjárhag þessara aðila aðgreindum.

Eignaskrá sjúkrahússins hafði ekki verið uppfærð í tvö ár. Bent var á að uppfæra þyrfti skrána og færa reglulega í hana allar eignabreytingar. Eins þyrfti að telja birgðir rekstrar- og hjúkrunarvara um hver áramót en það hafði ekki verið gert.

08-404 Sjúkraskýlið Hólmavík

Gerð var athugasemd við að fjárhagsbókhald væri aðeins fært tvisvar til þrisvar á ári, en færa þarf bókhald reglulega. Kostnaðar-reikningar sjúkrahússins voru ekki áritaðir til greiðslu og þarf að bæta úr því.

Nokkuð var um lánveitingar til starfsmanna upp í væntanlegar launagreiðslur. Slíkar lánveitingar eru ekki heimilar. Lífeyrissjóðsgjöld höfðu ekki verið dregin af launum allra starfsmanna og var framkvæmdastjóra bent á að kynna sér reglur sem um þessi mál gilda.

Sjúkrahúsið greiddi húsaleigu vegna skrifstofu bæði vegna síns eigin rekstrar og vegna heilsugæslustöðvarinnar. Sjúkrahúsið ætti einvörðungu að greiða leigu sem nemur sinni notkun. Greidd var húseigenda- og lausafjártrygging en ekki er gert ráð fyrir að ríkisfyrirtæki kaupi aðrar tryggingar en þær sem lögboðnar eru.

Birgðir lyfja, hjúkrunarvara, matvæla og rekstrarvara höfðu ekki verið taldar um áramót og þarf að bæta úr því framvegis. Einnig var bent á að ekki væri rétt að starfsmönnum væri seldar vörur af birgðum sjúkrahússins.

Gerð var athugasemd við að sveitarfélög sem standa að rekstri sjúkrahússins greiddu ekki nema hluta af lögbundnu 15% framlagi sínu á móti 85% framlagi frá ríkissjóði til viðhaldsframkvæmda og tækjakaupa árið 1993.

Eignir sjúkrahússins höfðu ekki verið skráðar. Rætt var við forsvarsmanni sjúkrahússins um hvernig framvegis skyldi standa að skráningu eigna.

08-408 Sunnuhlíð, Kópavogi

Á árinu 1993 var byrjað að gera reikninga fyrir matarsölu til þjónustuþúða ofl. í tölvuvæddu sölukerfi. Bent var á að safnreikning í fjárhagsbókhaldi vegna matarsölu þarf að stemma af við stöðu einstakra viðskiptamanna í sölukerfinu. Einnig þurfa sölureikningar að vera fornúmeraðir og skal varðveita afrit þeirra í samfelldri númeraröð. Bent var á að allir starfsmenn ættu að skila vinnuskýrslum og allar launagreiðslur að fara um launakerfið.

Greiðsluskjöl höfðu ekki öll verið árituð til greiðslu árið 1993 en þó hafði miðað vel í þá átt m.v. árið 1992. Núverandi fyrirkomulag þessara mála ætti að tryggja að öll greiðsluskjöl verði árituð.

Athugasemd var gerð við að eignaskrá var ekki til. Þá var stimpilklukka er ekki notuð en stimpilklukku á að nota til þess að skrá viðveru

starfsmanna hjá ríkisstofnunum og öðrum stofnuninni sem njóta framlaga frá ríki.

Góð regla er á umsjón með vasapeningum vistmanna en bent var á að bæta þyrfti varðveislu fylgiskjala vegna þeirra.

Færsla fjárhags- og launabókhalds hjá dagvist Sunnuhlíðar var í heild rétt framkvæmd. Þó var vakin athygli á að færa ætti fjárhagsbókhald mánaðarlega en ekki á nokkurra mánaða fresti. Auk þess ítrekaði Ríkisendurskoðun að öll greiðsluskjöl dagvistarinnar þyrfti að árita til greiðslu af deildarstjóra dagvistarinnar en talsvert skorti á að þeirri reglu væri fylgt.

08-420 Samtök áhugamanna um áfengisvandamálið

Heildargjöld á legudag hækkuðu um 14% frá árinu áður. Má skýra það með því að þrátt fyrir færri innritanir sjúklinga lækkuðu gjöld ekki hlutfallslega vegna ýmissa fastra útgjaldaliða. Kostnaður á legudag vegna hráefnis til matargerðar hefur verið hár miðað við önnur sjúkrahús. Forsvarsmenn stofnananna bentu á sérstakar ástæður í meðferð sjúklinga til skýringar á því.

Góð regla var á bókhaldsmálum. Í heild var gott skipulag á innra eftirliti vegna tekna og gjalda en Ríkisendurskoðun lagði þó áherslu á að stimpilkukka yrði tekin í notkun allsstaðar þar sem því yrði komið við.

Yfirdráttarheimild vegna hlaupareiknings var í gildi mestan hluta ársins 1993. Ekki er ætlast til að stofnanir sem eru reknar fyrir ríkisframlög fjármagni rekstur sinn með lántökum.

Bent var á að reikninga vegna lánsviðskipta á göngudeild þyrfti að senda fyrr en gert hefur verið og að innheimta þyrfti húsaleigu vegna starfsmannaíbúðar á Staðarfelli.

08-430 Sjálfsbjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstofnun

Endurskoðun á bókhaldi Vinnu- og dvalarheimilis Sjálfsbjargar sýndi að góð regla og skipulag er í heild á fjárreiðum og færslu bókhalds. Almennt var gott skipulag á innra eftirliti vegna tekna og gjalda en Ríkisendurskoðun lagði þó áherslu á að stimpilkukka yrði notuð til viðveruskráningar og að bæta þyrfti bókhald vegna tekna af sjúkraþjálfun.

Bent var á að starfsmenn, sem fá greiddan ökutækjastyrk, ættu að halda akstursdagbók.

Nokkuð var um að starfsmenn fengju lán upp í væntanlegar launagreiðslur. Í árslok 1993 skulduðu þannig 17 starfsmenn samtals kr. 701.205 vegna þessa. Ekki er ætlast til að stofnanir sem reknar eru fyrir ríkisframlög hagi launagreiðslum með þessum hætti.

Kostnaður vegna náms- og kynnisferða erlendis jókst mjög frá árinu 1992 og einnig vegna hjálparmanna við utanlandsferðir íbúa á dvalarheimilinu. Bæta þurfti frágang fylgiskjala vegna náms- og kynnisferða og telja dagpeninga fram til skatts.

Álagt tryggingagjald hefur á undanförunum árum verið miðað við gjaldstig sem að mati Sjálfsbjargar er of lágt. Hún hefur af þeim sökum talið rétt að greiða hærra gjald en nemur álagningunni. Gjaldheimtan hefur hins vegar á hverju ári endurgreitt stofnuninni mismuninn á greiðslu og álagningu. Stofnunin hefur þó ekki talið annað fært en að færa endurgreiðsluna til skuldar og nam hún um 8,4 milljónum króna í árslok 1993. Óskað hefur verið eftir úrskurði skattstjóra um eftir hvaða gjaldstigi beri að greiða.

Í ljós kom að bæta þarf innheimtu reikninga hjá nokkrum félögum sem fengið hafa þjónustu hjá stofnuninni. Inneign stofnunarinnar hjá Landssambandi fatlaðra jókst talsvert á árinu en hún var hvorki verðbætt né vaxtareiknuð. Rekstur og skrifstofuhald þessara aðila var aðskilið á árinu 1993 og verður að leggja áherslu á að sem minnst fjárhags- og bókhaldsleg tengsl séu á milli þeirra.

Ábendingum Ríkisendurskoðunar um bókhald vegna fjármála vistmanna hafði ekki verið fylgt nægjanlega vel eftir á árinu 1993. Ef ekki tekst að framfylgja reglum um bókhald vistmanna á deildum verður ekki annað séð en að fela þurfi skrifstofu stofnunarinnar umsjón með þessum málum.

08-510 Heilsuverndarstöðin í Reykjavík
08-511 til 515 Heilsugæsla í Reykjavík

Gerðar voru athugasemdir um að tekjur og gjöld beri að færa þegar þau verða til en ekki við greiðslu. Bent var á að vanda þyrfti færslur í bókhald en talsvert var um rangbókanir á tekjum og sundurliða þyrfti staðgreiðslunótur vegna vörukaupa betur en gert var. Aðrar athugasemdir snéru að uppgjöri á ferðakostnaði og ráðstöfun á hluta komugjalda til þess að greiða utanlandsferðir starfsmanna.

Á heilsugæslugæslustöðvunum hafa verið innheimtar greiðslur fyrir vottorð en þær renna beint til viðkomandi lækna. Ríkisendurskoðun lagði til að allar tekjur sem eru innheimtar hjá stöðvunum séu skráðar í

bókhald þeirra. Greiðslur fyrir vottorð þyrfti að viðskiptafæra og gera upp mánaðarlega við þann sem greiðsluna á að fá.

Nokkrar athugasemdir voru gerðar við sjóði sem eru til staðar í móttökum heilsugæslustöðva. Í nokkur skipti höfðu þeir ekki verið færðir í bókhald og jafnvel óljóst hvernig þeir voru tilkomnir. Svo virtist einnig sem þessir sjóðir hefðu í sumum tilfellum verið hærri en þörf var á.

Gerða var athugasemd við að Borgarsjóður Reykjavíkur hafði ekki verið krafinn um 15% hlut í kostnaði vegna meiriháttar viðhalds og stofnkostnaðar.

Eignaskrá lá ekki fyrir og var gerð athugasemd við það.

Á árinu 1994 varð uppvíst um fjárdrátt hjá gjaldkera á Heilsværndarstöðinni og lét hann af starfi í kjölfar þess.

08-523 Heilsugæslustöðin Stykkishólmi

Töluvert virðist vera um það að komugjöld eru felld niður án þess að nokkur skýring sé gefin á ástæðu þess. Greiða ber komugjöld í hvert skipti sem sjúklingur kemur á heilsugæslustöð nema í sérstökum undantekningartilvikum, þ.e. vegna mæðra- og ungbarnaverndar, skólaskoðunar og nokkrum öðrum tilvikum. Þar sem ekki er heimilt að fella niður komugjöld nema í þessu tilvikum var óskað eftir því að ástæðan fyrir niðurfellingu yrði framvegis skráð á komuseðil.

Tekið hafði verið tillit til fyrri ábendinga varðandi launaútreikning og vinnuskýrslur. Þó var vakin athygli á að lækna útfylltu ekki viðverutíma á vinnuskýrslum heldur gefa þar aðeins upp daga sem þeir eru á bakvöktum eða í leyfi. Eðlilegt er að lækna, eins og aðrir starfsmenn, geri grein fyrir vinnutíma sínum, fjarveru vegna orlofs og veikinda o.fl. eftir því sem við á. Einnig var bent á að ráðningarsamningar við starfsfólk væru almennt ekki til staðar.

Athygli var vakin á að endurmeta þyrfti skiptingu sameiginlegs kostnaðar á milli heilsugæslustöðvar og sjúkrahúss en sérstakur samningur er á milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og sjúkrahússins um kostnaðarskiptinguna. Lagt var til að heilsugæslustöðin greiddi sjúkrahúsinu hluta af föstum launum og launatengdum gjöldum framkvæmdastjóra sem svaraði til hlutfalls stöðvarinnar í samanlögðum tekjum beggja stofnananna.

08-533 Heilsugæslustöðin Þingeyri

Athugasemd var gerð við að sölureikningum var ekki haldið í númeraröð. Þá hafði samskiptaseðlum, sem lækni fær afhenta vegna vitjana, og afritum af þeim, ekki verið haldið til haga. Bent var á að þessu þyrfti að breyta þannig að skráð yrðu númer samskiptaseðla sem lækni móttekur og síðan gengið eftir afritum af þeim þannig að númeraröð verði óslitin.

Starfsmenn voru ekki krafði um komugjöld vegna þjónustu sem þeir fá á stöðinni. Ekki er heimilt að undanskilja starfsmenn greiðslu komugjalda með þessum hætti.

Heilsugæslustöðvum ber að leggja 10% komugjalda í sérstakan sjóð sem ráðstafa má m.a. til tækjakaupa og endurmenntunar. Gerð var athugasemd við að þetta hafði ekki verið gert.

Greiðsluskjöl voru almennt ekki árituð. Bent var á að þeir aðilar sem ábyrgir eru fyrir innkaupum þyrftu að árita reikninga.

08-534 Heilsugæslustöðin Flateyri

Gerð var athugasemd við að 10% af komugjöldum höfðu ekki verið lögð í sjóð til að fjármagna endurmenntun, tækjakaup o.fl. Þessa fjármuni þarf að leggja til hliðar og ráðstafa í samræmi við reglur sem settar yrðu þar um.

Reikningagerð vegna annarra tekna en komugjalda var ekki fullnægjandi. Notuð voru eyðublöð úr sjóðbók og skrifað „reikningur“ efst á blaðið. Þess voru einnig dæmi að tekjur vegna bólusetningar væru færðar í sjóðbók með lyfsölu. Bent var á að útbúa þyrfti lögleg reikningseyðublöð.

Gjafir til stöðvarinnar höfðu ekki verið tekjufærðar og var bent á að svo bæri að gera.

Fram kom að greiðslur upp í laun fyrir útborgunardag tíðkast hjá heilsugæslunni þó óheimilar séu.

Gerð var athugasemd við að starfsmanni var greidd staðaruppbót í formi dagpeninga. Slíkt verður að telja óheimilt.

Greiðsluskjöl voru almennt ekki árituð og var bent á að færa þyrfti það til betri vegar þannig að kostnaðarreikningar væru áritaðir af þeim sem ber ábyrgð á viðkomandi innkaupum.

Eignaskrá hafði ekki verið haldið við í nokkurn tíma og þarf því að uppfæra hans. Birgðir lyfja voru taldar en ekki hjúkrunar- og rekstrarvörur. Bent var á að telja þyrfti allar vörubirgðir um hver áramót.

08-535 Heilsugæslustöðin Bolungarvík

Greiðsluskjöl voru ekki í öllum tilfellum árituð, en tryggja þarf að kostnaðarreikningar sem engin beiðni fylgir séu samþykktir með undirskrift.

Tannlæknir sem hefur aðstöðu í stöðinni greiddi aðeins hluta umsaminnar húsaleigu á árinu 1993 vegna ágreinings um leigukjör. Ljóst er að tannlækni ber að greiða skv. gildandi samningi meðan ekki hefur verið verið gerður nýr samningur. Stjórn heilsugæslunnar var hvatt til þess að leysa þetta mál.

Innheimta komugjalda var í góðu horfi. Þess ber þó að geta að ekki var greitt í endurmenntunar- og tækjasjóð á árinu 1993, en hins vegar sett reglugerð um sjóðinn á árinu 1994. Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við ákvæði í henni sem skilja mátti á þann veg að hægt væri að ráðstafað meiru af rekstrarfé stöðvarinnar til sjóðsins en nemur 10% af komugjöldum. Athugasemd var gerð um að sölureikningar hefðu ekki verið útbúnir vegna ýmissa tilfallandi tekna. Í því sambandi var bent á að útbúa þyrfti lögleg reikningseyðublöð fyrir stofnunina og halda afritum reikninga í númeraröð.

Birgðir hjúkrunar- og rekstrarvara voru ekki taldar í árslok 1993. Bent var á að talning á þessum vörum þyrfti að fara fram um hver áramót.

08-536 Heilsugæslustöðin Hólmavík

Á árinu 1993 var keypt blóðrannsóknatæki en ekki var heimild á fjárlögum til þeirra kaupa á því ári. Heimild fékkst hins vegar til kaupanna í fjárlögum 1994. Heilsugæslustöðin gaf út skuldabréf vegna kaupanna en slík lántaka er ríkisstofnunum óheimil samkvæmt lögum um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja.

Vakin var athygli á að færa þyrfti fjárhagsbókhald mánaðarlega í stað þess að færa það tvisvar til þrisvar á ári. Allir reikningar sem heilsugæslustöðin gefur út eiga að vera á löglegum, fornúmeruðum reikningseyðublöðum. Með öllum ferðareikningum ber að rita tilefni ferða. Ljósrit af ávísunum ættu að fylgja með greiðsluskjöllum þegar ekki er fyrir hendi gíróseðill eða annars konar skilagrein eða reikningur. Bókfæra ætti lyfjakostnað og lækningavörur á sinn hvorn bókhaldslykilinn. Vaxtatekjur og vaxtagjöld eiga að bókfærast á viðeigandi bókhaldslykla í stað þess að bókfærast hvort tveggja á vaxtagjöld.

Launatengd gjöld ársins 1993 voru að miklu leyti í vanskilum um áramótin en þau eiga að greiðast reglulega. Ganga þarf formlega frá ráðningarsamningi við hjúkrunarforstjóra. Færa þarf akstursdagbók vegna heimaþjónustu. Ekki er ætlast til að ríkisstofnanir greiði laun fyrirfram umfram það sem kjarasamningar kveða á um, hvort sem er með peningum eða með því að greiddir eru reikningar fyrir starfsmenn.

Lífeyrissjóðsgjöld höfðu ekki verið dregin af launum allra starfsmanna og var framkvæmdastjóra bent á að kynna sér reglur sem um þessi mál gilda. Einnig var bent á að halda þyrfti skrá um fjarvistir allra starfsmanna.

Telja verður að ríkisfyrirtækjum sé ekki heimilt að greiða styrktar- auglýsingar enda slík útgjöld óviðkomandi rekstri þeirra. Heilsugæslustöðin greiddi nokkar slíkar á árinu. Greidd var húseigenda- og lausafjártrygging af eignum heilsugæslustöðvarinnar þó ekki sé ætlast til þess að ríkisstofnanir kaupi aðrar tryggingar en þær sem lögboðnar eru.

Góð regla var á uppgjöri og skráningu komugjalda í bókhald, svo og á varðveislu afrita af samskiptaseðlum. Hins vegar var bent á að komugjöld þyrftu að greiðast strax við komu í stöðina, þar sem annars væri hætt á að greiðsla félli niður. Eins var vakin athygli á að læknar ættu að kvitta fyrir móttöku samskiptaseðla vegna vitjana til sjúklinga.

Heilsugæslustöðin skuldaði sjúkrahúsi Hólmavíkur um 1,3 milljónir króna í árslok 1993 en árið áður var skuldin um 1,4 milljónir. Þessi skuld hafði ekki verið vaxtareiknuð. Þar sem um tvær aðskildar stofnanir er að ræða ættu greiðslur ekki að eiga sér stað á milli þeirra nema að því er varðar eðlileg viðskipti. Sama máli gegnir um inneign hjá lyfsölu Hólmavíkur sem í árslok 1993 nam 666 þúsund krónum. Þessi inneign var heldur ekki vaxtareiknuð. Sama kennitala var notuð fyrir heilsugæslustöðin og lyfsöluna sem er starfrækt í húsnæði stöðvarinnar. Ríkisendurskoðun ítrekaði að þessar stofnanir ættu að vera með sitt hvora kennitöluna. Einnig var bent á að ganga þyrfti frá skriflegum húsaleigusamningi við lyfsöluna en hún er rekin af sveitarfélögum.

Birgðir hjúkrunar- og rekstrarvara voru ekki taldar um áramót eins og eðlilegt hefði verið. Skrá yfir eignir heilsugæslustöðvarinnar var ekki fyrir hendi og var gerð athugasemd vegna þess.

08-553 Heilsugæslustöðin Akureyri

Fjárhagsleg ábyrgð er sameiginleg með hjúkrunarforstjóra, yfirlækni og framkvæmdastjóra. Ekki hefur verið gert skipurit og starfs-

Lýsingar þannig að ábyrgð og valdsvið þessara stjórnenda væri skilgreind. Samvinna þeirra hefur þó gengið vel. Brýnt er að gera skipurit þannig að ábyrgð og valdsvið verði skýrt afmarkað.

Greiðsluskjöl voru almennt ekki árituð fyrir greiðslu og þarf að bæta þar úr. Þess ber þó að geta að framkvæmdastjóri fór yfir alla kostnaðarreikninga á árinu 1993 og merkti þá til færslu í bókhald.

Fornúmeruð reikningseyðublöð voru ekki notuð vegna tilfallandi tekna. Bent var á að bæta þyrfti úr þessu og halda utan um afrit reikninga í númeraröð. Afritum af samskiptaseðlum er ekki safnað saman í númeraröð og ekki haldið utan um seðla sem lækmar fá afhenta vegna vitjana. Nauðsynlegt er að samskiptaseðlum sé haldið í númeraröð og afrit af þeim seðlum sem lækmar fá afhenta séu inni í röðinni. Afrit vegna vitjana lækna skulu vera útfyllt, ekki nægir að skilja eftir óútfyllt eyðublöð. Huga þarf að því að efla innheimtu vegna ógreiddra komugjalda.

Mismunandi var hvort starfsfólk notaði stimpilklukku. Þannig skráðu hvorki lækmar né hjúkrunarfræðingar sig til og frá vinnu. Minnt var á að skylt er að skrá viðveru ríkisstarfsmanna með stimpilklukku.

Vakin var athygli á að eignir höfðu ekki verið færðar á eignaskrá. Birgðir voru ekki taldar um áramót og var gerð athugasemd við það atriði.

Gerð var athugasemd um að komugjaldasjóður var ekki færður í bókhald.

08-555 Heilsugæslustöðin Kópaskeri

Þegar endurskoðun fór fram hafði ávísanareikningur ekki verið stemmdur af frá því í lok júlí 1993. Vakin var athygli á að banka-reikninga bæri að færa upp og stemma reglulega af við yfirlit frá banka. Ríkisendurskoðun benti ennfremur á að rétt væri að gefa ávísanir út á móttakanda greiðslu.

Verulegur misbrestur var á meðferð viðskiptamannareikninga vegna launatengdra gjalda. Verulegt hagræði og öryggi fengist með því að starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins annaðist um allar launagreiðslur stöðvarinnar.

Komugjöld hafa verið gerð upp einu sinni í mánuði og lögð inn á bankareikning. Ríkisendurskoðun benti á að ekki væri nægjanlegt að leggja tekjurnar inn í banka einu sinni í mánuði.

08-582 Heilsugæslustöðin Hafnarfirði

Bæjarsjóður Hafnarfjarðar á að greiða 15% af heildarkostnaði vegna viðhaldsframkvæmda og þarf að innheimta þá greiðslu.

Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að betur yrði vandað til frágangs á fylgiskjölum. Fullgildir greinilegir reikningar ásamt viðeigandi nótum þurfa að fylgja öllum greiðslum. Hvorki ber að greiða skv. ljósritum né reikningsyfirlitum. Allir reikningar þurfa að vera greinilega sundurliðaðir þannig að ljóst sé hvað keypt var hverju sinni. Þá þarf strimill sjóðsvélar að fylgja staðgreiðslunótum. Afritum samskiptaseðla þarf að raða í númeraröð.

Vakin var athygli á að tilefni risnu þarf að koma greinilega fram á reikningi. Einnig að starfsmönnum ber að skila ferðareikningum vegna ferðakostnaðar innanlands og ferðaheimild þarf að fylgja vegna greiðslna á ferðakostnaði erlendis. Bent var á að ýmiskonar styrktargreiðslur væru ekki heimilar. Minnt var á reglur sem gilda um notkun almannafjár til tækifærisgjafa og lögð áhersla á að þær væru virtar.

Þar sem eignarskrá lá ekki fyrir við endurskoðun var þess farið á leit að eignir yrðu skráðar.

08-583 Heilsugæslustöðin Garðabæ

Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að betur yrði vandað til frágangs á fylgiskjölum og bókhaldi stöðvarinnar. Fullgildir greinilegir reikningar ásamt viðkomandi nótum þurfa að fylgja öllum greiðslum. Hvorki ber að greiða skv. ljósritum né reikningsyfirlitum. Allir reikningar skulu greinilega sundurliðaðir þannig að ljóst sé hvað keypt er hverju sinni. Strimill sjóðsvélar þarf að fylgja staðgreiðslunótum. Bent var á að rétt væri að stöðin hefði fastan sjóð vegna skiptimyntar. Þá var minnt á að gjöld og tekjur á að bófæra á því ári sem þau tilheyra án tillits til greiðslu á árinu.

Gæta ber þess að sjóðbók sé rétt færð og í samræmi við bókhald hverju sinni. Einnig að gjöld og tekjur séu færð á rétta bókhaldslykla. Læknum ber að skila til stöðvarinnar afriti af samskiptaseðlum vegna vitjana til sjúklinga. Starfsmenn þurfa að útbúa ferðareikninga á til þess

gerðu eyðublaði vegna ferða sem þeir fara innanlands á vegum stöðvarinnar.

Reikningar fyrir risnu skulu vera greinilega áritaðir af forstöðumanni, gerð grein fyrir tilefni og hverjir nutu hennar. Risnureikningar þurfa að vera greinilega sundurliðaðir. Forsvarsmönnum stöðvarinnar var bent á að halda sig innan þeirra reglna sem gilda um notkun almanna-fjár til tækifærisgjafa.

Vakin var athygli á að bæjarsjóður Garðabæjar hafði ekki verið krafinn um 15% af kostnaði við meiri háttar viðhald á stöðinni.

08-584 Heilsugæslustöðin Kópavogi

Vakin var athygli á að starfsmönnum ber að skila ferðareikningum á til þess gerðu eyðublaði vegna ferða á vegum stofnunarinnar. Með ferðareikningi ber að framvísa farseðlum og greinilega sundurliðuðum reikningum vegna annars kostnaðar ef um hann er að ræða.

Bent var á að strimill sjóðsvélar skal fylgja staðgreiðslunótum. Allir greiddir reikningar eiga að vera greinilega sundurliðaðir þannig að ljóst sé hvað keypt var hverju sinni. Skrá þarf tilefni risnu á risnureikninga.

Bent var á að styrktargreiðslur væru ekki heimilar. Þá var gerð athugasemd við eftirgjöf á komugjöldum til starfsmanna og fjölskyldna þeirra.

08-585 Heilsugæslustöðin Seltjarnarnesi

Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að betur yrði vandað til frágangs á fylgiskjölum. Fullgildir greinilegir reikningar ásamt viðkomandi nótum þurfa að fylgja öllum greiðslum. Hvorki ber að greiða skv. ljósritum né reikningsyfirlitum. Allir reikningar þurfa að vera greinilega sundurliðaðir þannig að ljóst sé hvað keypt var hverju sinni. Strimill sjóðsvélar þarf að fylgja með staðgreiðslunótum. Á risnureikninga þarf að skrá tilefni risunnar og hverjir nutu. Forsvarsmönnum var bent á að heilsugæslustöðinni bæri að halda sig innan þeirra reglna sem gilda um notkun á almannafé til tækifærisgjafa.

Vakin var athygli á að bankareikninga ber að stemma af mánaðarlega. Þá þarf að gæta þess að sjóðbók sé í samræmi við bókhald hverju sinni. Einnig var gerð athugasemd um að gera þyrfti upp eldri viðskiptakröfur.

Gerð var athugasemd við að eignaskrá var ekki fyrir hendi.

08-586 Heilsugæslustöðin Reykjalundi

Halli af rekstri heilsugæslustöðvarinnar nam 4,2 milljónum króna á árinu 1993 en var 4,5 milljónir árið áður. Skuld stöðvarinnar við vinnuheimilið að Reykjalundi vegna uppsafnaðs halla nam 16,6 milljónum króna í árslok 1993. Gera þarf upp þessa skuld.

Mikil aukning varð á launagreiðslum í veikindum á milli ára. Þar sem fjárveitingar til lítilla rekstrareininga eins og heilsugæslustöðvarinnar gera ekki ráð fyrir meirirháttar veikindum eða barnsburðarleyfum, þarf að bæta slík útgjöld sérstaklega.

Stimpilklukka var ekki notuð til að skrá viðveru og var gerð athugasemd við það.

Bent var á að breyta þarf skráningu tekna vegna göngudeildar þannig að þær séu skráðar eftir reikningum í númeraröð. Vakin var athygli á að starfsmenn greiða hvorki fyrir komu á heilsugæslustöð, rannsóknir á göngudeild né sjúkraþjálfun.

09 FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld fjármálaráðuneytis 20.128 milljónum króna eða 16,9% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 1.181 milljónir króna eða 6,2% frá árinu 1992. Hækkunin stafar einkum af auknu framlagi til lífeyrissjóða ríkisstarfsmanna og hækkunar á vaxta-kostnaði vegna lána sem ríkissjóður hefur tekið.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	404.535	407.462	-2.927	-0,7
2 Toll- og skattheimta	1.522.147	1.382.486	139.661	10,1
3 Lífeyrissjóðir, eftirlaun	3.307.802	2.954.553	353.249	12,0
4 Útgjöld skv. sérstökum lögum og heimildarlögum	101	2.170	-2.069	-95,3
8 Ýmis lán ríkissjóðs	13.255.940	12.292.562	963.378	7,8
9 Ýmis önnur mál	1.637.165	1.907.274	-270.109	-14,2
Alls	20.127.687	18.946.506	1.181.183	6,2

Kostnaður fjármálaráðuneytis hækkaði að raungildi um 639 milljónir króna eða 3,3%. Launakostnaður lækkaði um 23 milljónir (1,8%), eignakaup um 154 milljónir (38,3%) og önnur gjöld um 118 milljónir (7,4%). Fjármagnsgjöld hækkuðu um 649 milljónir króna (5,1%) og tilfærslur um 189 milljónir (5,0%). Sértekjur lækkuðu um 96 milljónir króna (27,3%). Lækkun á gjaldaliðum og sértekjum er vegna þess að Fasteignamat ríkisins var á árinu 1993 fært í B-hluta ríkisreiknings og hefur þ.a.l. ekki áhrif á gjöld fjármálaráðuneytisins í A-hluta reikningsins.

Gjöld fjármálaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 14.133 milljónum króna. Hækkun gjalda í ríkisreikningi miðað við greiðsluuppgjör skýrist aðallega af hækkun lífeyrisskuldbindinga og áföllnum en ógjaldföllnum vöxtum af skuldum ríkissjóðs í árslok.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

09-259 Gjaldheimta Suðurnesja

Beiðnir um niðurfellingu útsvars eru enn gerðar eftir óundirskrifuðum beiðnum frá Keflavíkurbæ. Athugasemdum varðandi þetta var komið á framfæri við Keflavíkurbæ.

Bankareikningar voru eins og árið 1992 átta talsins. Við endurskoðun ársreiknings 1992 var farið fram á að tékkareikningum yrði fækkað og var tekið vel í það. Á stjórnarfundum þann 2. des. 1993 kom fram heimild stjórnar til gjaldheimtustjóra um fækkun bankareikninga. Má því búast við að bankareikningum verði fækkað árið 1994.

Lögfræðistofa hefur fengið greitt fyrir mót á uppboðsþingum. Ekki var til skriflegur samningur vegna þessa, en samkvæmt upplýsingum frá skrifstofustjóra var leitað til lögfræðistofunnar í sérstökum tilfellum, s.s. þegar gjaldheimtustjóri gat ekki mætt á uppboðsþing sökum anna eða í orlofi hans.

Skiptihlutfall rekstrarkostnaðar á milli sveitarfélaga og ríkis ræðst af hlutdeild hvors aðila í innheimtum gjöldum. Hins vegar var ákveðið að þetta hlutfall yrði það sama árið 1993 og það var 1992. Ástæðan er sú að aðstöðugjald var ekki innheimt á árinu 1993 og óvíst hvaða tekjustofnar koma til handa sveitarfélögum í stað aðstöðugjaldsins. Öll sveitarfélögin, nema Hafnarhreppur, samþykktu skriflega þessa breytingu og samþykkt var á stjórnarfundum þann 5. janúar 1993, þar sem fulltrúi ríkisins var staddur, að láta skiptinguna halda sér á milli ára. Ef skiptihlutfallið hefði verið reiknað á sama hátt fyrir árið 1993 og 1992 hefðu sveitarfélögin aðeins átt að greiða um 8% rekstrarkostnaðar Gjaldheimtunnar, um 92% hefðu fallið á ríkissjóð. Hugmyndir hafa verið uppi um nýjan útreikning á skiptihlutfallinu.

Tekið var ákveðið úrtak fylgiskjala og voru þau í flestum tilfellum í lagi. Þó voru gerðar athugasemdir við nokkur fylgiskjöl. Við endurskoðun á bókhaldi rekstrarársins 1992 voru gerðar athugasemdir um áritanir reikninga. Við úrtakskönnun virðist sem hér hefur verið verulega bætt úr þar sem ekki vantaði áritanir á reikninga sem voru skoðaðir.

Greiddar voru 155 þúsund krónur í lausafjártryggingu, forsjármannatryggingu (fyrir gjaldheimtustjóra og skrifstofustjóra), starfsmannatryggingu og skaðatryggingu. Í svari Gjaldheimtunnar við athugasemdum varðandi greiðslu þessara trygginga kemur fram að ákvörðun um að taka þær var upphaflega tekin árið 1988 af gjaldheimtustjóra og stjórnarformanni. Ekki er til stjórnarsamþykkt fyrir að greiða þessar

tryggingar. Í svarinu kemur einnig fram að tekið hafi verið mið af því sem tíðkast hjá sveitarfélögum, stofnunum þeirra og sameiginlegum stofnunum ríkis og sveitarfélaga. Ríkisendurskoðun benti á að kaup á öðrum tryggingum en þeim sem eru lögbundnar eru ekki heimilaðar hjá ríkinu.

09-402 Fasteignamat ríkisins

Í fjárlögum fyrir árið 1993 var gert ráð fyrir að Fasteignamatið yrði B-hluta stofnun á árinu, en af því varð ekki. Frumvarp til laga um að gera stofnunina að B-hluta stofnun var samþykkt á Alþingi og tóku lög in gildi í maí 1994.

Við endurskoðun stofnunarinnar kom í ljós að ekki ríkir samræmi á milli umdæmanna um greiðslur dagpeninga og fæðis. Þannig hafa ekki verið settar reglur hjá stofnuninni um greiðslur dagpeninga þ.e. hversu langt frá umdæmi þarf að fara til þess að til greiðslu dagpeninga komi. Ekki gætti heldur samræmis milli starfsmanna í sambandi við greiðslu á fæðispeningum. Þannig fengu allir starfsmenn greidda fæðispeninga að starfsmönnum í umdæminu á Egilsstöðum og í Borgarnesi undanskildum. Nauðsynlegt er að greiðslur þessar verði samræmdar.

Endurtölvuvæðing Fasteignamatsins hófst árið 1991, en þá var keyptur tölvubúnaður fyrir um 12,6 milljónir króna. Þarfagreining vegna verkefnisins var þó ekki gerð fyrir en á árinu 1992. Að sögn forráðamanna stofnunarinnar vannst ekki tími til að gera þarfagreiningu áður en ráðist var í tölvukaupin þar sem geymsluminni tölvu stofnunarinnar var orðið of lítið. Búist var við því að ef ekki yrði keypt ný tölva strax árið 1991 yrði engin fasteignaskrá gefin út það ár. Útboð fór ekki fram vegna vinnu verktaka í tölvuvæðinguna og einnig voru verksamningar ekki gerðir við verktaka fyrir en 1. apríl 1993 þegar tölvuvæðingin var komin langt á veg.

Við skoðun fylgiskjala kom í ljós að tekjufærslur áttu sér ekki stað fyrir en við greiðslu reikninga. Því var hvorki hægt að fylgjast með úti-standandi né afskrifuðum töpuðum kröfum í bókhaldi. Í árslok 1993 var breytt um bókunaraðferð og voru þá útistandandi reikningar bófærðir í fyrsta sinn. Bókfærðar viðskiptakröfur í árslok 1993 námu kr. 19.217.871 en við útreikning þeirra var stuðst við skilagreinar janúar, febrúar og mars á árinu 1994. Haldið hefur verið utan um útistandandi kröfur í sérstöku heimasíðuðu kerfi, en sá annmarki er á kerfinu að ekki er hægt að nálgast stöðu viðskiptakrafna á hverjum tíma því að leiðréttingar og færslur sem gerðar eru þurrka út fyrri stöðu. Aðeins er

hægt að sjá stöðu viðskiptakrafna á þeim degi sem skoðað er. Viðskiptakröfum í árslok 1993 samkvæmt heimasníðaða kerfinu bar ekki saman við bókfærðar viðskiptakröfur. Nýja bókunaraðferðin nær ekki því markmiði að skrá öll viðskipti innan þess árs sem þau fara fram. Nauðsynlegt er því að færa viðskiptamannabókhald til að halda utan um viðskipti hvers árs fyrir sig.

Fyrir nokkrum árum var reynt að setja þak á yfirvinnutíma hjá matsfulltrúum, til að hafa hemil á yfirvinnugreiðslum. Starfsmenn fengu greitt fyrir ákveðinn, fastan tímafjölda á mánuði, án tillits til þess tímafjölda sem unnin var í yfirvinnu í mánuðinum. Þetta fyrirkomulag er enn við lýði og er haldið utan um unna yfirvinnutíma hvers starfsmanns á vinnuskýrslum. Um hver mánaðarmót er reiknað út hvort starfsmaður eigi inni eða skuldi stofnuninni yfirvinnutíma. Ekki verður séð að með þessu eigi sér stað fækkun yfirvinnutíma heldur er eingöngu verið að jafna yfirvinnugreiðslum yfir árið. Starfsmenn fylgja ákveðinni matsáætlun og því er unnin sú yfirvinna sem þarf til að ná henni. Þetta fyrirkomulag getur enn fremur haft þá ókosti í för með sér að ýta undir það að unnin er yfirvinna sem er óþörf. Ríkisendurskoðun taldi þetta fyrirkomulag launagreiðslna óviðunandi.

Í árslok 1992 átti stofnunin inni um 233 yfirvinnutíma, hjá átta starfsmönnum, en það samsvarar tæplega 230 þúsund krónum. Hér er í raun um að ræða fyrirframgreiðslu á launum.

Greiðslur vegna yfirvinnu hækkuðu um 28% á milli árána 1990 og 1993, en á árinu 1992 var yfirvinna um 37% af heildarlaunakostnaði (án launatengdra gjalda). Í ljósi þess hvað yfirvinna er hátt hlutfall af heildarlaunakostnaði og einnig hve dýr aðkeypt sérfræðipjónusta er fyrir stofnunina vaknar sú spurning hvort að ekki væri hagkvæmara að fjölga stöðugildum hjá stofnuninni. Þess má geta að stofnunin hefur undanfarin ár óskað eftir fjölgun stöðugilda í fjárlagatillögum sínum, en litlar undirtektir fengið.

Fasteignamat ríkisins átti sex bifreiðar í lok árs 1992 og hefur hver umdæmisskrifstofa bifreið til umráða. Engar akstursdagbækur hafa verið í bifreiðum stofnunarinnar en meðan endurskoðunin fór fram var úr því bætt. Ríkisendurskoðun minnir á að þeir starfsmenn sem gert hafa lokaðan aksturssamning skulu ekki nota bifreiðar stofnunarinnar vegna verkefna sem teljast innan sammingsins.

Á hverju ári er lögð fram matshlutaáætlun fyrir hvert umdæmi. Öll umdæmin, að Reykjanesumdæmi undanskildu, eru undir áætlun á árinu 1992. Reykjavík kemur lakast út úr þessum samanburði, en þar tókst aðeins að meta um 70% áætlaðra matshluta á árinu 1992. Forráðamenn

Fasteignamatsins telja lakan árangur matstarfa í Reykjavík vera á ábyrgð byggingaafulltrúans í Reykjavík, en sveitarfélögum ber að láta stofnunina fá endurmatsgögn þegar endurmetið er. Engin endurmatsgögn bárust frá byggingaafulltrúanum í Reykjavík frá mars til nóvember 1993. Vesturland og Vestfirðir eru einnig töluvert undir áætlun, en þar voru metnir matshlutar á bilinu 83 - 86% af áætlun. Ekki hefur verið gerð hagkvæmniathugun á því hvernig beri að haga matsstörfum á þeim stöðum sem Reykjavíkurdeildin sinnir úti á landi.

29-101 Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins

Rekstrartekjur á árinu voru nálægt 9,7 milljörðum króna en rekstrargjöld námu alls 3,2 milljörðum króna. Rekstrartekjur lækkuðu þannig um 1,2% frá fyrra ári en rekstrargjöld hækkðu um 9,7%. Heildarsala áfengis nam 8.241 þúsund lítrum eða 881.751 alkóhóllítrum. Söluaukning milli ára varð um 1,4% en fjöldi seldra alkóhóllíttra dróst saman um tæp 5% sem er svipað og árið áður. Sala á vindlingum dróst að magni til saman um 4,6% á árinu. Eigið fé fyrirtækisins var í árslok 1993 um 1,4 milljarðar króna en var nálægt 1,1 milljarði árið á undan. Skuldir og eigið fé nam rúmlega 1,8 milljarði króna í árslok 1993 og var það tæplega 40 milljón króna hækkun frá árinu áður.

Á sérstakan biðreikning var færð 10 milljón króna greiðsla vegna lífeyrishækkana. Fært var á þennan reikning vegna þess að forráðamenn ÁTVR voru efins um réttmæti þessara krafna og fengu ekki skýr svör um það hvernig krafan á fyrirtækið væri reiknuð út. Í samráði við Ríkisbókhald var ákveðið að færa greiðslurnar sem tilfærslur til einstaklinga.

ÁTVR greiðir alla reikninga vegna mötuneytisins og fær á móti allar innborganir starfsmanna. Fært er á viðskiptareikning. Í ársbyrjun 1993 skuldaði ÁTVR mötuneytinu á fimmta hundrað þúsund krónur, en nú er skuldin tæplega 1 milljón krónur. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að skýr fjárhagslegur aðskilnaður sé á rekstri mötuneytisins og öðrum rekstri.

Athugasemd var gerð við að fullnægjandi skýringar á tilefni kæmu ekki ætíð fram á reikningum vegna risnu og gjafa.

Ferðareikningar voru ekki útfylltir á fullnægjandi hátt. Á ferðareikningi skal ávallt fylgja útreikningur á dagpeningum sem útfylla skal á þar til gerða reiti. Farseðla vantaði með ferðareikningum, en mikilvægt er að þeir fylgi. Ferðaheimildir vantaði í öllum tilfellum. Ferðareikningar vegna ferða innanlands höfðu ekki verið gerðir. Ríkis-

endurskoðun benti á að þegar um fleiri en einn útgjalda lið vegna ferðar út á land er að ræða, skal fylla út ferðareikning.

Bókfærður auglýsingakostnaður ÁTVR var rúmlega 1,5 milljónir króna á árinu 1993. Ríkisendurskoðun lítur svo á að ekki sé í öllum tilfellum um eiginlegar auglýsingar að ræða, heldur styrkveitingar til hlutaðeigandi aðila. Óeðlilegt er að ÁTVR styrki einstaklinga, félög og samtök í svo ríkum mæli sem orðið hefur.

29-103 Ríkiskaup

Endurskoðun sýndi að afstemming á virðisaukaskatti var ekki í lagi. Á uppgjorsreikningi virðisaukaskatts stóðu óuppgerðir mismunir frá 1991 og 1992. Ennfremur stóð á þessum reikningi inneign sem stofnunin taldi sig eiga vegna söluskatts frá árunum 1984 til 1989. Afstemming á virðisaukaskatti, sem fenginn er greiðslufrestur á í tolli, hafði ekki farið fram í árslok 1993 og átti stofnunin innskatt upp á 17,5 milljónir króna sem ekki hafði verið nýttur til uppgjors á útskatti.

Ljóst er að fara þarf rækilega yfir vinnugang og feril skjala í bókhalds- og innkaupadeildum til að tryggja að öll gögn berist til bókonar. Þá þarf að setja fastar vinnureglur um bókhaldsreikninga, hvenær skuli afstemmt og af hverjum, þannig að tryggt sé að hugað sé að öllum þeim atriðum sem nauðsynlegt er frá degi til dags. Einnig skortir á að verkaskipting og samvinna í bókhaldsdeild sé nægilega skýr svo að tími starfsmanna nýtist sem best og öllum sé ljóst til hvers er ætlast af þeim.

Frá og með 1. janúar 1994 var bókhald Framkvæmdasýslunnar aðskilið frá bókhaldi Ríkiskaupa og er það til bóta fyrir báðar stofnanirnar. Það hefur þó í för með sér að fjármagn frá hinum ýmsu ráðuneytum sem ætlað er til framkvæmda og áður var í vörslu Ríkiskaupa fer nú beint til Framkvæmdasýslunnar. Í dag eru stofnanirnar með sameiginlegan tékkareikning, þannig að framkvæmdafé ríkisins fjármagnar rekstur Ríkiskaupa. Ef til þess kemur að stofnunin sjái ekki lengur um greiðsluþjónustu fyrir Framkvæmdasýsluna, skapast veruleg vandræði í rekstri hennar nema stofnuninni verði lagt til aukið rekstrarfé.

Það kom einnig í ljós í þessu sambandi hversu fjárfrekur rekstur Ríkiskaupa er, þrátt fyrir sáralítið lagerhald. Ástæðan er sú að háar fjárhæðir eru útistandandi á viðskiptareikningum, bæði eigna- og skuldamegin. Athuga þarf hvort ekki megi draga úr þeirri lánastarfsemi sem á sér stað í gegnum viðskiptareikninga. Sjálfsagt er og eðlilegt að reikna vexti á viðskiptareikninga til þess að rétt mynd fái af rekstri

hverrar stofnunar. Viðskiptakröfur umfram viðskiptaskuldir voru yfir 60 milljónir króna í árslok 1993.

Áðurnefnd breyting á fyrirkomulagi mun hafa víðtækari afleiðingar fyrir rekstur Ríkiskaupa. Vaxtatekjur sem áður fengust af banka-reikningum verða nánast engar á árinu 1994. Fjármunatekjur umfram fjármagnsgjöld árið 1992 voru 6,3 milljónir og 5,2 milljónir 1993. Ekki er ólíklegt að afkoma vegna fjármagnsliða verði nálægt núlli með þessu breytta fyrirkomulagi.

29-971 Lánasýsla ríkisins

Samkvæmt lögum nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins þá fer hún með lántökur ríkissjóðs og ríkisstofnana, útgáfu og sölu markaðsverðbréfa ríkissjóðs á innlendum markaði, endurlán lánsfjár og ríkisábyrgðir.

Bókhald stofnunarinnar skiptist í þrennt: (1) Yfirstjórn Lánasýslunnar og Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa, (2) Ríkisábyrgðasjóð og (3) ábyrgðadeild fiskeldislána. Á árinu 1993 var bókhald og dagleg umsýsla Ríkisábyrgðasjóðs og ábyrgðadeildar fiskeldislána staðsett í Seðlabanka Íslands en yfirstjórn Lánasýslu ríkisins ásamt Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa hefur aðsetur að Hverfisgötu 6. Því var fjárhagsendurskoðun ársins 1993 á Ríkisábyrgðasjóði og ábyrgðadeildinni í höndum endurskoðenda Seðlabankans en yfirstjórn Lánasýslu ríkisins og Þjónustumiðstöðin voru hins vegar endurskoðuð af Ríkisendurskoðun. Ákveðið hefur verið að fjárhagsendurskoðun Lánasýslunnar í heild verði í höndum Ríkisendurskoðunar frá og með ársbyrjun 1994.

Afkoma ársins

Rekstrarafkoma Lánasýslunnar var betri á árinu 1993 en á árinu 1992. Rekstrarhagnaður var um 190 milljónir króna samanborið við um 158 milljónir árið 1992. Tekjur voru hærri vegna vaxta, verðbóta og gengismunar og meiri sölubóknunar af spariskírteinum. Þá má nefna að áhættugjald af ríkisábyrgðum og veittum lánum hækkaði úr um 95 milljónum króna á árinu 1992 í um 144 milljónir króna árið 1993. Venja er að flokka þetta áhættugjald með framlagi A-hluta til Ríkisábyrgðasjóðs. Önnur framlög til Ríkisábyrgðasjóðs lækkuðu hins vegar úr 215 milljónum króna árið 1992 í 50 milljónir árið 1993.

Hins vegar má nefna að töp Ríkisábyrgðasjóðs vegna ábyrgða voru einungis um 53 milljónir á árinu 1993 sem er veruleg lækkun frá árinu

1992 en þá voru töpin um 131 milljón krónur. Stærstu töpin hafa verið vegna veittra ábyrgða til fiskeldisfyrirtækja.

Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa og yfirstjórn Lánasýslunnar

Hlutverk Þjónustumiðstöðvarinnar kemur fram í 3. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins en þar segir að Lánasýslan eigi m.a. að sjá um sölu og innlausn innlendra markaðsverðbréfa ríkissjóðs.

Ríkur þáttur í störfum Lánasýslu ríkisins er umsjón með innlendum markaðsverðbréfum ríkissjóðs. Þar er um að ræða frumsölu markaðsverðbréfa með útboðum. Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa tekur þátt í sölu þeirra bréfa með tilboðum í útboðum, innlausnum á gjalddaga og kaupum og sölu bréfanna á eftirmarkaði. Hefur sölu innlendra markaðsverðbréfa verið haldið aðgreindri í bókhaldi stofnunarinnar.

Rekstrarafkoma Þjónustumiðstöðvar og yfirstjórnar Lánasýslunnar var mun betri árið 1993 í samanburði við árið 1992. Hagnaður af rekstri var um 24,7 milljónir króna árið 1993 en árið 1992 var rekstrartap að fjárhæð um 8,3 milljónir króna sem skýrist aðallega af um 86% hækkun rekstrartekna á milli ára.

Eðlilegt verður að teljast að umboðslaunin, sem Lánasýslan og Þjónustumiðstöðin fá frá A-hluta ríkissjóðs, sé í sem mestu samræmi við rekstrarkostnaðinn við markaðsstarfsemina. Forráðamenn Lánasýslunnar telja að gengið hafi verið út frá því við stofnun hennar að hún nyti sömu umboðslauna og greidd voru á markaðnum enda var ákveðið í 10. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins að hagnaður af starfsemi Lánasýslunar rynni til ríkissjóðs.

Þá hefur það bætt rekstrarstöðuna að rekstrarkostnaðar hefur lækkað milli ára um 4,7% eða um 2,6 milljónir króna. Raunlækkunin er meiri þar sem almennt verðlag á mælikvarða byggingarvístölu svo dæmi sé tekið hefur lækkað um 2%.

Ríkisábyrgðasjóður

Starfsemi Ríkisábyrgðasjóðs var með nokkuð hefðbundnu sniði á árinu 1993. Alls námu skráðar veittar ábyrgðir ríkissjóðs tæpum 79 milljörðum króna í árslok 1993. Samkvæmt rekstrarreikningi Ríkisábyrgðasjóðs fyrir árið 1993 voru heildartekjur sjóðsins um 283 milljónir króna en heildargjöld um 88 milljónir. Hagnaður hans var því um 195 milljónir. Skýringuna má m.a. rekja til meiri tekna af áhættugjaldi.

Segja má að tekjur A-hluta ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða séu tvenns konar. Annars vegar er um að ræða áhættugjald samkvæmt 4. gr. laga nr. 37/1961 um ríkisábyrgðir með síðari breytingum. Þetta gjald er tekið um leið og ríkisábyrgð er veitt eða þegar ríkissjóður endurlánar lánsfé. Þessi tekjustofn er færður sem ríkissjóðstekjur í A-hluta ríkissjóðs þó Ríkisábyrgðasjóður innheimti gjaldið og hafi til ráðstöfunar hjá sér. Hjá Ríkisábyrgðasjóði hefur þetta gjald jafnan verið flokkað með framlögum frá A-hluta. Á árinu 1993 voru tekjur af þessu gjaldi um 144 milljónir króna samkvæmt ársreikningi Ríkisábyrgðasjóðs en höfðu verið um 95 milljónir á árinu á undan.

Hins vegar er um að ræða sérstakt ábyrgðargjald sem bankar, lána- stofnanir og aðrir þeir aðilar sem njóta ríkisábyrgðar greiða af erlendum skuldbindingum. Ríkisábyrgðasjóður innheimtir þetta gjald ársfjórðungslega en greiðir það jafnharðan til ríkissjóðs sem ráðstafar fénu. Sérstaka ábyrgðargjaldið kemur ekki fram í ársreikningi Ríkisábyrgðasjóðs.

Sjóðsstaðan var mjög sterk í árslok 1993 og námu bankainnstæður Ríkisábyrgðasjóðs um 223 milljónum króna samanborið við 46 milljónir króna í árslok 1992. Þess skal getið að sjóðstaða Ríkisábyrgðasjóðs er inni í vaxtajöfnun ríkissjóðs hjá Seðlabanka. Þrátt fyrir það verður að telja eðlilegt að sjóðsstaðan sé í sem mestu samræmi við þarfir Ríkisábyrgðasjóðs á hverjum tíma en að sjóðssöfnun að öðru leyti sé ástæðulaus.

Ábyrgðadeild fiskeldislána

Ábyrgðadeildin er sérstök deild í Ríkisábyrgðasjóði og færist bókhald deildarinnar þar. Um ábyrgðadeildina gilda lög nr. 17/1990 með síðari breytingum og reglugerð nr. 182/1990. Starfsemi ábyrgðadeildarinnar dróst saman á árinu 1993. Þannig námu skráðar veittar ábyrgðir í árslok 1993 um 86 milljónum króna en í árslok 1992 voru ábyrgðirnar um 188 milljónir króna. Meginskýringin liggur í ábyrgðaskuldbindingum vegna tveggja fiskeldisfyrirtækja annað þeirra varð gjaldþrota á árinu 1993 en ábyrgðaskuldbinding vegna hins er talin töpuð.

Ríkisendurskoðun áréttaði það álit sitt sem fram kom í skýrslu stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1992 að með hliðsjón af þeim miklu töpum sem deildin hefur orðið fyrir væru forsendurnar fyrir starfrækslu hennar brostnar og rétt væri að finna stuðningi ríkisins við fiskeldi annan farveg. Taldi Ríkisendurskoðun rétt

að leggja deildina niður. Skv. 11. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1994 (lög nr. 149/1994) falla lög um ábyrgðadeildina niður þann 1. janúar 1995. Fjármálaráðherra var heimilað að breyta útistandandi ábyrgðarheimildum í lán.

Bókhaldsatriði

Ljóst er að mikil uppbyggingarvinna hefur átt sér stað við bókhalds- og kerfismál stofnunarinnar sem hefur bætt verulega úr fyrri annmörkum. Þó er rétt er að vekja athygli á nokkrum atriðum í þessu sambandi hvað varðar Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa og yfirstjórn Lánasýslunnar.

Innlendur markaðskostnaður ríkissjóðs. Með hliðsjón af 1. gr. og 11. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins verður að telja eðlilegt að settar séu skriflegar vinnureglur um fjármálalega ábyrgð og ákvarðanatöku vegna innlends markaðskostnaðar ríkissjóðs sem greiddur er af fjárlagalið vaxta (nr. 09-801).

Skuld við Ríkisábyrgðasjóð. Skuld yfirstjórnar Lánasýslu og Þjónustumiðstöðvar ríkisverðbréfa við Ríkisábyrgðasjóð nemur um 14,9 milljónum króna og er vegna stofnkostnaðar sem greiddur var af Ríkisábyrgðasjóði. Æskilegt er að þessi skuld sé gerð upp.

Eignaskrá. Telja verður að þau drög að eignaskrá sem Ríkisendurskoðun fékk afhent í júní 1994 séu ófullnægjandi en í eignaskrá ber að skrá alla efnislega fjármuni.

Tryggingar ökutækja. Samkvæmt reglugerð nr. 33/1988 um kaup ríkisins á váttryggingum er ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum óheimilt að gera váttryggingasamninga um kaskótryggingar bifreiða. Segja ber upp gildandi samningum þar að lútandi hið fyrsta og krefjast endurgreiðslu fyrir þann tíma sem eftir er.

29-972 Lánasýsla ríkisins - Framkvæmdasjóður Íslands

Árið 1992 var lögum um Framkvæmdasjóð breytt á þá leið að Lánasýslu ríkisins var falin umsjá allra eigna og skulda sjóðsins en allri útlánastarfsemi hefur verið hætt.

Rekstrartap Framkvæmdasjóðs var 566 milljónir króna á árinu 1993 en var 834 milljónir árið 1992. Í fjárlögum fyrir árið 1993 hafði verið gert ráð fyrir 88 milljón króna halla. Meginskýringin á þessu mikla tapi er sú að peningaleg staða sjóðsins var neikvæð um 1,9 milljarða króna í árslok 1993. Í árslok 1993 var eigið fé sjóðsins neikvætt um 1,4 milljarða króna.

Eignir sjóðsins voru færðar niður um 203 milljónir króna sem er um helmingslækkun miðað við niðurfærslu á árinu 1992. Hér er aðallega um að ræða töpuð útlán vegna gjaldþrota fiskeldisfyrirtækja.

Í ársbyrjun 1993 voru skráðar í efnahagsreikning Framkvæmdasjóðs 25 eignir sem sjóðurinn hafði leyst til sín við gjaldþrot eða uppboðssölu, m.a. fiskeldisstöðvar en einnig iðnaðarhúsnæði og tveir bátar. Á árinu tókst að selja 7 eignir auk þess sem ein var afskrifuð. Þá bættist ein landareign við á árinu. Alls voru því 18 innleystar eignir skráðar í bókhald í árslok. Í heild batnaði rekstrarafkoma vegna þeirra miðað við árið 1992. Sjóðurinn hefur leigutekjur af mörgum þeirra og einnig tókst að selja einstakar eignir fiskeldisstöðva.

Rekstrarkostnaður Framkvæmdasjóðs 1993 lækkaði um 40% frá árinu á undan eða úr um 129 milljónum króna í 77 milljónir. Ef rekstargjöldin eru leiðrétt vegna gjaldfærslu varanlegra rekstrarfjármuna en þau voru ekki sambærileg bæði árin, kemur í ljós að rekstargjöld hafa lækkað um 35%.

Eins og undanfarin ár hafa útlán og skuldir Framkvæmdasjóðs verið framreiknuð til þess að meta greiðslustöðu á lánstímnum. Að neðan er greiðslustaða sýnd miðað við stöðu lána í október 1994 og tekið tillit til lána sem ólíklegt er að fáist greidd. Reiknað var með endurfjármögnun skulda með erlendu lánsfé; 40% í Bandaríkjadollurum og 60% í yenum. Í þessum framreikningi var hvorki tekið tillit til huganlegs söluandvirðis ýmissa eigna sjóðsins né innheimtanlegra vaxta og afborgana í vanskilum.

Tafla 33. Framreikningur á greiðslustöðu Framkvæmdasjóðs 1994-2000

<i>Í m. kr.</i>	1994*)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Samt.
Staða í byrjun	1.150	546	1.039	1.347	1.215	854	1.062	1.150
Ný lán nettó	830							830

Útstreymi	-3.155	-2.959	-2.533	-2.193	-2.830	-1.629	-4.256	-19.555
Innstreymi	1.721	3.452	2.841	2.061	2.469	1.837	790	15.171
Staða í lok	546	1.039	1.347	1.215	854	1.062	-2.404	-2.404

*) nóv.-des.

Taflan sýnir að nettólántaka á síðustu mánuðum ársins 1994 er um 830 milljónir króna sem er talið nægjanlegt, ásamt innstreymi að fjárhæð um 1,7 milljarðar króna, til að standa undir útgreiðslum að fjárhæð um 3,2 milljarðar. Um leið var fyrirhugað að greiða upp tvö erlend lán með óhagstæðum vaxtakjörum. Áætlað var að þessi endurfjármögnun nægði fyrir sjóðinn út árið 2000 en þá dregur mjög úr greiðslu afborgana og vaxta af útlánnum. Þá var gert ráð fyrir að eitt skuldabréf verði greitt upp í einu lagi árið 2000 og skýrir það mikla hækkun útstreymis það ár. Miðað við ofangreindar forsendur má ætla að í árslok 2000 standi eftir um 2,4 milljarða greiðsluhalli sem fellur á ríkissjóð. Forráðamenn Framkvæmdasjóðs leggja þó áherslu á að þegar tekið hefur verið tillit til söluvirðis eigna, greiðslu innheimtanlegra vanskila svo og afborgana og vaxta af útlánnum með gjalddaga eftir árið 2000, megi ætla að um 2 milljarðar króna eigi eftir að falla á ríkissjóð.

Endurskoðun á bókhaldi leiddi m.a. til athugusemda um eftirtalin atriði:

Hlutabréfaeign. Gerð var athugasemd við að hlutabréfaeign sjóðsins hefði ekki verið endurmetin til framreiknaðs kostnaðarverðs í árslok 1993.

Skipting eftirlauna starfsmanna. Bent var á að ekki hefði verið gengið frá samkomulagi við Þjóðhagsstofnun og Bygðastofnun um skiptingu eftirlaunaskuldbindinga Framkvæmdasjóðs.

Innleystar eignir. Á innleystum eignum hafa hvílt veðlán sem Framkvæmdasjóður tekur að sér að greiða. Afborganir af slíkum lánnum höfðu í nokkrum tilfellum verið færðar á innleystar eignir í stað þess að þær væru færðar til skuldar.

Eignaskrá. Til eru drög að eignaskrá sem er sameiginleg að hluta fyrir Lánasýslu ríkisins og Framkvæmdasjóð. Sú skrá er ófullnægjandi og þarf að lagfæra hana. Þá vantaði einnig skrá yfir eignir sem tilheyra fiskeldisstöðvum og öðrum innleystum eignum. Einnig vantaði skrá yfir eignir sjóðsins að Rauðarárstíg 25. Loks var minnt á að merkingar bifreiða í eigu ríkisins eiga að vera í samræmi við reglur nr. 262/1993 um merkingar ríkisbifreiða.

Frágangur ferðareikninga. Gerðar voru athugasemdir við frágang og uppgjör ferðareikninga sem ekki var í samræmi við reglur sem gilda um þau mál hjá ríkisstofnunum.

29-981 Fasteignir ríkissjóðs

Stofnun sem nefnist “Fasteignir ríkissjóðs” hóf starfsemi árið 1979. Ekki eru í gildi sérstök lög um stofnunarinnar heldur starfar hún eftir starfsreglum sem fjármálaráðuneytið hefur sett, en stofnunin heyrir undir það ráðuneyti. Hlutverk Fasteigna ríkissjóðs er að hafa umsjón með þeim fasteignum ríkisins sem fjármálaráðuneytið ákveður á hverjum tíma. Helstu verkefni eru umsjón með rekstri, viðhaldi og breytingum á fasteignum. Stofnunin annast einnig umsýslu vegna fasteigna sem fjármálaráðuneytið og innheimtumenn hafa leyst til sín, m.a. í framhaldi af uppboðum. Þessar fasteignir eru í tímabundinni vörslu og aðgreindar í bókhaldi stofnunarinnar. Að öðru leyti ákvarðar fjármálaráðherra nánar verksvið stofnunarinnar hverju sinni. Þess ber að geta að Fasteignir ríkissjóðs sjá ekki um kaup og sölu fasteigna heldur er því verkefni sinnt af fjármálaráðuneytinu. Í dag hefur stofnunin umsjón með 70 - 80 fasteignum.

Tekjur ársins 1993 reyndust mun hærri en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Ástæður þess eru m.a. þær að Námsgagnastofnun greiddi 27,6 milljónir króna í húsaleigu á árinu. Um er að ræða uppsafnaða húsaleigu frá árinu 1985 sem var bókuð á árinu 1993.

Við skoðun leigutekna kom í ljós að tekjufærslur eiga sér ekki stað fyrr en við greiðslu. Þannig eru vanskil fyrri ára tekjufærð á því ári sem þau greiðast sbr. ofangreint dæmi um Námsgagnastofnun. Þetta veldur því að rekstrarniðurstaða endurspeglar ekki endilega viðskipti ársins og hvorki er hægt að fylgjast með útistandandi né afskrifuðum töpuðum kröfum í bókhaldinu. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að færa viðskiptamannabókhald til að halda utan um viðskipti hvers árs fyrir sig.

Ákveðið var á fundi stjórnar Fasteigna ríkissjóðs að verða við beiðni Minjaverndar um fjárstuðning að upphæð kr. 1.600.000 vegna viðgerða á fasteigninni Gimli við Lækjargötu 3. Á árinu 1991 lagði stofnunin fram kr. 1.500.000 til sama verkefnis. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við fjárstuðning þennan og telur það ekki hlutverk Fasteigna ríkissjóðs að leggja fram fé til fasteigna sem ekki eru í umsjón stofnunarinnar nema til þess veitt heimild í fjárlögum.

Nokkrar ríkisjarðir eru í umsjón Fasteigna ríkissjóðs skv. ákvörðunum fjármálaráðherra hverju sinni. Í 36 gr. jarðalaga nr. 65/1976

með breytingum nr. 90/1984 segir að jarðadeild landbúnaðar-ráðuneytisins fari með málefni jarða í ríkiseign, nema annað sé ákveðið í lögum. Ríkisendurskoðun telur því að jarðirnar eigi að vera í umsjón jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins.

Samningur um leigu á jörð ríkissjóðs að Mið- og Litla Sandi í Hvalfjarðarhreppi, Borgarfjarðarsýslu, var undirritaður þann 12. mars 1985 af þáverandi fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, og gildir samningurinn í 50 ár frá 1. janúar 1982 að telja. Í leigusamningi er ákvæði um að frá 1. janúar 1992 skuli greiða endurgjald fyrir rétt til nýtingar jarðvarma. Tekið er fram að greiðslustaður leigu skuli vera hjá ríkisféhirði. Við endurskoðun kom hins vegar í ljós að hvorki leigu-greiðsla né endurgjald vegna nýtingu jarðvarma koma fram í bókhaldi Fasteigna ríkissjóðs. Innheimta þessa leigusamnings hefur farist fyrir og á stofnunin því inni leigu hjá leigutaka frá árinu 1985, 1,2 - 1,5 milljónir króna auk endurgjalds fyrir nýtingu leigutaka á jarðvarma.

Fasteignir og jarðir sem eru í umsjón Fasteigna ríkissjóðs eru eignfærðar í bókhaldi stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar orkar það tvímælis að eignfæra hjá stofnuninni eignir sem í raun er ekki hennar eign, en stofnunin er aðeins umsjónaraðili eignanna. Einnig má benda á að eignir ríkisins eru gjaldfærðar jafnóðum og kaup fara fram ýmist undir liðinn „Ýmsar fasteignir ríkissjóðs“ í A-hluta ríkisreiknings eða hjá þeirri stofnun sem kaupir eignina. Hins vegar telur Ríkisendurskoðun rétt að Fasteignir ríkissjóðs haldi skrá yfir fasteignir í þeirra umsjá.

10 SAMGÖNGURÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld samgönguráðuneytis 9.492 milljónum króna eða 8,0% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 1.986 milljónir króna eða 26,5% frá árinu 1992. Að mestu leyti má skýra hækkunin með auknum framlögum til vegamála. Framlag til Vegagerðar ríkisins hækkaði þannig um 2.257 milljónir króna eða tæp 43%.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1993	1992		
1	Yfirstjórn	184.344	61.339	123.005	200,5
2	Vegamál	7.557.400	5.300.272	2.257.128	42,6
3	Samgöngur á sjó	1.115.109	1.541.754	-426.645	-27,7
4	Flugmál	540.522	448.163	92.359	20,6
5-9	Önnur samgöngumál	94.416	154.268	-59.852	-38,8
	Alls	9.491.791	7.505.796	1.985.995	26,5

Skiptingu kostnaðar milli málaflokka var breytt á árinu 1993. Miðað við skiptinguna árið 1992 nam kostnaður við yfirstjórn árið 1993, 66.264 þúsundum króna.

Kostnaður samgönguráðuneytis hækkaði að raungildi um 1.710 milljónir króna eða 22,0%. Launakostnaður hækkaði um 29 milljónir króna (2,5%), eignakaup hækkuðu um 44 milljónir (27,6%), tilfærslur um 275 milljónir (12,7%) og önnur gjöld um 1.507 milljónir (24,8%). Fjármagnsgjöld lækkuðu um 6 milljónir (12,2%). Sértekjur jukust um 138 milljónir króna (7,6%).

Gjöld samgönguráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri á árinu 1993 námu 9.398 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

10-211 Vegagerð ríkisins

Skuldir við sveitarfélög vegna framkvæmda í vegamálum sem þau hafa fjármagnað en ríkissjóður á að greiða, hafa ekki verið færðar í bókhaldi Vegagerðarinnar. Ríkisbókhald hefur hins vegar fært þær upp í ríkisreikninginn. Þessar skuldir, sem í árslok 1993 námu 124,1 milljónum króna, telur Ríkisendurskoðun að eigi að færa í bókhald Vegagerðarinnar. Þá kom fram að í ársreikningi fyrir árið 1993 voru millifærslur á milli Vegagerðarinnar og þjónustumiðstöðva hennar (fjárlagaliður 30-311) sem ekki komu fram í bókhaldi. Ríkisendurskoðun telur að ársreikningur Vegagerðarinnar þurfi að stemma við bókhald hennar og allar færslur eigi að færa í bókhald Vegagerðarinnar.

Vegagerðin framkvæmdi fyrir 375 milljónum króna meira en nam greiðslum til hennar á fjárlögum. Stofnunin fjármagnaði þetta með því að ganga á bankainnstæður og með óbeinum lántökum að fjárhæð um 200 milljónir króna hjá þjónustumiðstöðvum sínum. Að mati Ríkisendurskoðunar er óeðlilegt að Vegagerðin sé fjármögnuð með slíkum lántökum.

Afkoma þjónustumiðstöðva Vegagerðarinnar, sem eru færðar í B-hluta ríkisreiknings, var 27 milljónum króna lakari en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Vegagerðin hefur m.a. verið fjármögnuð með framlögum frá þessum reikningslið og námu heildarskuldir hennar í árslok 1993 um 400 milljónum króna. Að öðru leyti varð slæm afkoma til þess að fjárfestingar urðu lægri en gert var ráð fyrir og skuldir jukust.

Nokkuð var um ófullnægjandi reikninga í bókhaldi og var óskað eftir að Vegagerðin tæki þau mál til athugunar. Henni var ennfremur bent á að yfirfara viðskiptareikninga með það fyrir augum að meta þörf fyrir afskriftir á töpuðum kröfum. Að gefnu tilefni minnti Ríkisendurskoðun á að ferðarheimild skal fylgja uppgjöri ferðareiknings vegna utanferða.

Athuganir á bókhaldi þjónustumiðstöðvanna leiddu í ljós nokkra annmarka, m.a. þessa:

- Nokkuð var um að risna væri ekki bókfærð sem slík.
- Í bókhaldi voru ófullnægjandi reikningar frá aðilum sem stunda sjálfstæða starfsemi.
- Dæmi voru um að ekki lægju nægjanlega skýr gögn að baki útreikningi á dagpeningum.

- Fram kom að nokkrir starfsmenn sem fengu greidda dagpeninga fengu jafnframt greiddan fæðiskostnað samkvæmt reikningum.

10-331 Vita- og hafnamálaskrifstofa

10-332 Vitastofnun Íslands

10-333 Hafnamál

30-331 Vita- og hafnamálaskrifstofa, þjónustumiðstöð

Í ársreikninga sem Vita- og hafnamálaskrifstofan gerði vegna „Hafnamála“ hafa ekki verið færðar upp kröfur vegna kostnaðar sveitarfélaga við framkvæmdir við hafnir umfram það sem reiknað var með í fjárlögum. Þetta er kostnaður sem ríkið er skuldbundið til þess að greiða og ætti því að færast til skuldar undir „Hafnamál“. Skuldir ríkissjóðs vegna þessa námu 370,5 milljónum króna í árslok 1993. Þess ber að geta að skuldin hefur farið lækkandi. Í ársreikning vegna „Hafnamála“ eru skuldir vanmetnar sem nemur 370,5 milljónum króna og gjöld oftalin um 126,7 milljónir. Telur Ríkisendurskoðun að færa beri viðeigandi færslur í bókhaldinu þannig að tekið sé tillit til þessara liða og beri stofnuninni að útbúa nýjan ársreikning að loknum framangreindum leiðréttingum. Rétt er að taka fram að Ríkisbókhald hefur leiðrétt reikninginn og er hann birtur þannig í ríkisreikningi. Ríkisendurskoðun hefur ekki endurskoðað þennan kostnað.

Gerðar voru nokkrar athugasemdir vegna ófullnægjandi reikninga í bókhaldi. Sérstaklega var bent á að frágangur á ferðareikningum þyrfti að batna. Þá var stofnunin minnt á að árita sérstaklega reikninga sem eru óvenjulegir að einhverju leyti, t.d. ef þeir eru ekki stílaðir á stofnunina en eiga engu að síður að greiðast af henni. Rétt er að taka það fram að ástand þessara mála hefur lagast mikið frá árinu áður.

Vita- og hafnamálaskrifstofan er þannig uppbyggð að starfsemi hennar nær til nokkurra fjárlagaliða. Ríkisendurskoðun vekur athygli á þessu og hvort ekki sé ástæða til þess að fækka fjárlagaliðum til í samræmis við það að hér er aðeins um eina stofnun að ræða.

10-341 Siglingamálastofnun ríkisins

Ríkisendurskoðun beindi því til stofnunarinnar að stemma reglulega af viðskiptareikninga milli aðalbókhalds og viðskiptamanna-bókhalds. Nauðsynlegt er að yfirfara gamlar viðskiptakröfur með tilliti til hvort hægt sé að innheimta þær. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við form fylgiskjala og að þau væru ekki árituð.

Dæmi voru um að gjöld væru ekki færð sem kostnaður á því ári sem til þeirra var stofnað. Ríkisendurskoðun hvatti til að úr þessum annmarka yrði bætt. Við bókun reikninga um og eftir áramót þarf að hafa þetta atriði sérstaklega í huga.

Talsvert var um að starfsmenn fengju greidd laun beint af tékka-reikningi stofnunarinnar. Þá þarf stofnunin að sjá um frádrátt staðgreiðslu og skil á henni svo og skil á tryggingargjaldi og fleiru. Ríkisendurskoðun benti stofnuninni á að snúa sér til starfsmanna-skrifstofu fjármálaráðuneytisins með allar launagreiðslur.

Nokkuð var um greiðslur á styrkjum til líknarmála og til ýmiss konar félagsmála sem voru rekstri hennar óviðkomandi.

10-471 Flugmálastjórn

Á árinu 1994 varð uppvíst um fjármálalegt misferli tveggja stjórnenda hjá stofnuninni. Ríkisendurskoðun rannsakaði bókhald og fjárreiður sem tengdust þessum aðilum eftir að grunsemdir vöknudu innan Flugmálastjórnar um að ekki væri allt með feldu. Í ljós kom að í öðrum tilvikinu var m.a. um að ræða falsaða reikningagerð á hendur stofnuninni og í hinu snýst málið m.a. um undandrátt á innheimtum tekjum. Rétt er að taka það fram að hér er um að ræða ótengd mál. Viðkomandi aðilar létu báðir af stöfum þegar í upphafi rannsókna.

Það er einsýnt að bæta þarf innra eftirlit hjá stofnuninni. Í því sambandi þarf m.a. að setja nákvæmari reglur um áritun reikninga, breyta þarf fyrirkomulagi á útskrift reikninga og innheimtu tekna, uppgjöri ferðakostnaðar, sjóðsmeðferð o.fl. Þá er ekki síður mikilvægt að starfsmenn skýri þegar í stað frá grunsemdum sem þeir hafa um misferli. Stofnunin mun síðar skila tillögum til Flugmálastjórnar varðandi þessi atriði. Að því er snýr að Ríkisendurskoðun sýnir þetta mál og önnur samskonar sem upp hafa komið, að nauðsynlegt er við endurskoðun að gefa aukinn gaum að hugsanlegu misferli innan stofnana.

10-651 Ferðamálaráð

Við endurskoðun komu fram nokkrir annmarkar á bókhaldinu. Ógreiddir reikningar í árslok voru ekki færðir í bókhaldi. Hefur þetta í för með sér að kostnaður færist á milli ára.

Nokkuð var um að reikningar, m.a. frá leiðsögumönnum, fullnægðu ekki formkröfum laga. Ríkisendurskoðun benti stofnuninni á að óska eftir fullgildum reikningum.

Ástæða þótti til að minna á reglur um ferðakostnað erlendis ekki síst varðandi það atriði hvaða kostnað er heimilt að greiða vegna slíkra ferðalaga.

Nokkrar athugasemdir voru gerðar við bókhald skrifstofu Ferðamálaráðs í New York. Þær snúa að mestu að ófullnægjandi reikningum sem eru að baki greiddum kostnaði. Þá var frágangi risnureikninga áfátt.

30-101 Póst- og símamálastofnunin

Ríkisendurskoðum skoðaði vissa þætti í rekstri Póst- og símamálastofnunarinnar vegna ársins 1993, m.a. innkaupa- og birgðamál, starfsmannamál og Póstgíróstofu. Helstu niðurstöður endurskoðunar voru þessar.

Bent var á að færa þyrfti á rétt ár færslur sem snerta sjóði, banka-reikninga og póstagíróreikninga.

Tilteknir viðskiptamannareikningar, bæði kröfur og skuldir, þurfa skoðunar Póst- og símamálastofnunar, m.a. vanskilainnheimtureikningur, ýmsir biðreikningar og síðast en ekki síst viðskiptareikningar erlendra aðila sem tengjast vörukaupum.

Brýn nauðsyn er á að endurskoða innkaupamál stofnunarinnar með það fyrir augum að gera þau formfastari. Þessu tengt eru svo birgðamál stofnunarinnar, sem þurfa endurskoðunar við í tengslum við skoðun innkaupamála.

Líta verður til reikningagerðar fyrir nýskráningu síma í ljósi þess að greiðslum er skipt og reikningagerðin er ekki eins varðandi greiðslurnar.

Veita á eins mikið aðhald og kostur er varðandi meðferð peninga póststöðvanna og tekjur þeirra.

Nauðsynlegt er að bæta frágang skjala sem snúa að greiðslu launa starfsmanna.

Ástæða er til að huga að þeim aðferðum sem viðhafðar eru við kaup á farseðlum til útlanda.

Lagt var til að kostnaður við rekstur bifreiða yrði merktur á fylgiskjölum á hverja bifreið fyrir sig.

Lagt var til að notkun beiðna yrði einfölduð og notkun þeirra aukin.

Á árinu 1994 létu 3 starfsmenn af störfum hjá stofnuninni í kjölfar þess að uppvíst varð um fjárdrátt. Um ótengd mál var að ræða.

Innkaupa- og birgðamál

Innkaup Póst- og símamálastofnunar eru á hendi margra aðila. Aðallega eru það þó nú aðilar sem sjá um innkaup á fjárfestingar-, rekstrar- og söluvörum en fjárhæð þeirra er áætluð tæpur einn milljarður króna á árinu 1993. Eftirlit með innkaupum er að öðru jöfnu erfiðara þegar innkaup eru í höndum margra starfsmanna en ef þau væru á hendi eins aðila eða einnar innkaupadeildar. Ríkisendurskoðun lagði til að sett yrði á fót innkaupadeild innan fjármálasviðs. Þá var lagt til að útboð yrðu með formlegri hætti en verið hefur í sumum tilvikum, þ.e. að útboðsgögn verði send út með formlegum hætti og tilboð opnuð á fyrirfram auglýstum stað og tíma.

Í birgðaskrá póst- og símamálastofnunar eru rúmlega 5400 vörunúmer. Bókfært verðmæti í birgðaskrá er jafnan á bilinu 180 - 250 milljónir króna. Engu að síður vantar mikið upp á að allar keyptar vörur séu færðar í birgðaskrána. Upplýst var að vörukaup fyrir hundruðir milljóna króna árlega væru ekki færð í birgðaskrá heldur beint á tiltekin verk burt séð frá því hvort varan var flutt á verkstað eða ekki. Þessi vara er hins vegar færð í sérstakt vörumóttökukerfi. Við athugun kom í ljós að verulegt vörumagn í geymslurými að Jörfa, var skráð í þetta vörumóttökukerfi. Athugun á verðmæti þeirra birgða bendir til að það gæti verið um eða yfir 150 - 200 milljónir króna. Jafnframt er upplýst að á lóð birgðastöðvarinnar væru geymdar óskráðar vörur á vegum bæjarsímans í Reykjavík jafnvel í einhver ár án þess að þær séu færðar á skrá. Svipuð niðurstaða fékk við athugun á birgðahaldi í umdæmi stofnunarinnar á Norðurlandi.

Ríkisendurskoðun taldi þessar aðferðir óviðunandi. Takmarkað eftirlit væri með því hvaða vörur væru til staðar og gæti það haft þær afleiðingar að innkaup verði í röngu magni og þannig stuðlað að offjárfestingu í birgðum. Lagt var til að Póst- og símamálastofnunin tæki þessa starfsemi til endurskoðunar hið fyrsta og færi til viðunandi horfs. Lagt var til að allt innkeypt efni til rekstrar og fjárfestingar yrði fært um birgðaskrá stofnunarinnar svo og allar úttektir. Með því móti einu væri

nokkur möguleiki til þess að stofnunin geti haft yfirsýn yfir birgðahaldið, verðmæti birgða og vöruflæðið.

Ríkisendurskoðun lagði til að verðlagningaraðferðir í núverandi kerfi yrðu endurmetnar. Með óbreyttum aðferðum verður vegið meðalverð vöru of lágt þegar fram í sækir á meðan verðbólga er einhver og verð gjaldeyris hækkar. Áhrif löngu notaðrar vöru á gömlu og lægra verði gætir áfram við útreikning á nýju meðalverði. Þetta á við þegar nýjar vörusendingar koma í birgðaskrá áður en eldri birgðir eru upp urnar. Lagt var til að kannað yrði hvort réttara væri að nota annað hvort svokallaða FIFO-reglu eða “síðastaverðsreglu” (LIFO) í stað núverandi aðferðar. Þess ber þó að geta að síðarnefnda aðferðin kemur ekki til álita skv. fyrirliggjandi drögum Reikningsskilaráðs um birgðamat.

Starfsmannamál

Ríkisendurskoðunar lét í ljós þá skoðun að skynsamlegt gæti verið að gera þá breytingu á lögum um stofnunina, að samgönguráðherra skipaði aðeins póst- og símamálastjóra í embætti. Það yrði síðan hlutverk póst- og símamálastjóra að sjá um að aðrir starfsmenn, jafnt yfirmenn sem aðrir, yrðu ráðnir. Þó yrðu framkvæmdastjórar aðaldeilda í Reykjavík ráðnir af ráðherra að tillögu póst- og símamálastjóra. Íhugunarefni væri hvort þannig ætti einnig að standa að ráðningu umdæmastjóra.

Þá er það álit Ríkisendurskoðunar að ekki sé heppilegt að starfsmannaráð fjalli um umsóknir um einstakar stöður. Reynslan hefði sýnt að umfjöllun starfsmannaráðs hafi dregið ákvarðanir um ráðningar á langinn. Þar að auki væru dæmi þess að starfsmannaráð hefði ekki fjallað um ráðningar, aðallega í tilvikum þar sem ráðning þolir litla sem enga bið, t.d. í stöður bréfbæra. Í þessu fælist óeðlileg mismunun. Ríkisendurskoðun mælist því til þess að reglugerð um starfsmannaráð Póst- og símamálastofnunarinnar nr. 88 frá 21. febrúar 1991 með áorðnum breytingum, yrði endurskoðuð með tilliti til þessa atriðis.

Ríkisendurskoðun taldi eðlilegt að stofnunin safnaði saman tölfræðilegum upplýsingum um starfsmannahald t.d. aldursdreifingu starfsfólks, starfsaldursdreifingu, kynjaskiptingu, starfslok, veikindi, menntun hjá stofnuninni o.s.frv., enda eru slíkar upplýsingar gagnlegar við stjórnun á starfsmannahaldi.

Meðferð og varðveisla gagna hjá starfsmannadeild var í góðu lagi. Fullt samræmi var á milli gagnanna, launa og tilheyrandi útskrifta úr starfsmannakerfi ríkisins í þeim deildum og umdæmum sem athuguð

voru. Unnið er þar að breytingum til að bæta upplýsingastreymið frá starfsmannakerfi ríkisins til stofnunarinnar. Má búast við að áföngum verði náð fyrir lok þessa árs.

Þar sem stimpilkluður eru notaðar virðist vanta aga til að virða gildi þeirra. Þetta er meira áberandi hjá tæknimönnum sem starfa að símamálum en starfsfólki póstsins þótt þar sé einnig ýmsu ábótavant. Er full ástæða fyrir Póst- og símamálastofnunina að taka þennan þátt fyrir og bæta stórlega. Athugasemdir voru gerðar við meðferð vinnutíma í Keflavík, á Selfossi, Akureyri, Blönduósi og Sauðárkróki. Hvammstangi er frábrugðinn að því leyti að þar er ekki stimpilkluða.

Mikið agaleysi var ríkjandi við færslu aksturdagbóka fyrir akstur starfsmanna á eigin bílum. Í ljósi þess að Póst- og símamálastofnun gerði úttekt á akstri starfsmanna á eigin bílum í nóvember 1992 hefði mátt búast við að tekið yrði á þeim málum. Segja má að tekið hafi verið á þeim á Norðurlandi en nokkuð vantar enn uppá að færsla akstursdagbóka sé viðunandi þar. Annars staðar, þ.e. í Keflavík, Selfossi og á tæknisviði er ástandið afar slæmt og með öllu óviðunandi. Verður ekki hjá því komist að taka á þessum málum nú og jafnframt að endurmeta allan akstur starfsmanna á eigin bílum sem og forsendur fyrir að nota bíla í eigu Póst- og símamálastofnunar. Í þessu sambandi má benda á að kostnaður stofnunarinnar vegna notkunar starfsmanna á bílum sínum í þágu hennar jókst um 24% milli árána 1991 og 1992.

Póstgíróstofan

Ríkisendurskoðun taldi að auka ætti sjálfstæði Póstgíróstofunnar m.a. í ljósi þess að verulegur hluti af starfsemi hennar er fólgin í innlánsviðskiptum.

Lagt var til að Póstgíróstofan hefði tekjur af þjónustu sinni við aðrar deildir Póst- og símamálastofnunarinnar og fengi vexti af innlánsfé sem stofnunin hefði til afnota. Að sama skapi yrði Póstgíróstofan látin greiða fyrir þjónustu sem aðrar deildir létu henni í té. Við það yrði miðað að tekjur Póstgíróstofunnar stæðu a.m.k. undir útgjöldum hennar.

Bent var á gera þyrfti ákveðnar lagfæringar m.a. á afstemmingum. Einnig þyrfti að fara yfir viðskiptareikning vegna innheimtulögmannna en staða á þeim reikningi var mjög há. Samhliða þyrfti að taka fyrirkomulag innheimtumála til endurskoðunar.

11 IÐNAÐARRÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld iðnaðarráðuneytis 1.064 milljónum króna eða 0,9% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 832 milljónir króna eða 43,9% frá árinu 1992. Útgjöld á árinu 1992 voru óvenjuleg þar sem það ár var gjaldfært tap vegna niðurfærslu hlutafjár í Íslenska járnblendifélaginu hf. að fjárhæð 770 milljónir króna. Einnig yfirtók ríkissjóður á því ári lán hitaveitna að fjárhæð 189 milljónir króna. Á árinu 1993 var viðskiptaskuld Orkubús Vestfjarða vegna framlegðargjalds felld niður samtals að fjárhæð 85 milljónir króna.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	52.587	49.992	2.595	5,2
2 Iðnaðarmál	231.111	1.009.938	-778.827	-77,1
3 Orkumál	780.074	835.484	-55.410	-6,6
Alls	1.063.772	1.895.414	-831.642	-43,9

Raunlækkun kostnaðar hjá iðnaðarráðuneyti nam 894 milljónum króna eða 45,7%. Launakostnaður lækkaði um 10 milljónir króna (1,8%), fjármagnsgjöld um 1 milljón (6,4%), eignakaup um 5 milljónir (10,3%), tilfærslur um 838 milljónir (59,2%) og önnur gjöld um 13 milljónir (3,4%). Sértekjur hækkuðu um 28 milljónir (6,1%).

Gjöld iðnaðarráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1993 námu 1.029 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

11-302 Rafmagnseftirlit ríkisins

Hlutverki Rafmagnseftirlits ríkisins hefur verið breytt á þá leið að stofnunin hefur nú með höndum yfirstjórn rafmagnseftirlitsmála en framkvæmd við sjálft eftirlitið er í höndum sérstakra skoðunarstofa. Starfsmönnum stofnunarinnar fækkaði í kjölfarið úr 25 í 14.

Verulegar umbætur urðu á áritun gjaldareikninga miðað við árið áður og heyrir til undantekninga ef rafmagnseftirlitsstjóri eða staðgengill hans árita ekki reikningana. Risnukostnaður var töluverður en lækkaði þó á milli ára úr 760 þúsund krónum í 530 þúsund krónur. Reglum var almennt fylgt um áritanir á risnureikninga og skýringar á slíkum kostnaði. Kostnaður við gjafakaup hækkaði hins vegar úr 44 þúsundum í 244 þúsund og skýrist af gjöfum til starfsmanna við starfslok. Allir slíkir reikningar voru áritaðir bæði af rafmagnseftirlitsstjóra og starfsmanni iðnaðarráðuneytis sem gengt hefur starfi framkvæmdastjóra innan stofnunarinnar. Áritun þess síðarnefnda fól þó ekki í sér að hún væri gerð í nafni ráðuneytisins.

Hitaveita Suðurnesja hefur á undanförunum árum haldið því fram að henni beri ekki skylda til að greiða rafveitueftirlitsgjald af raforkusölu til Varnarliðsins á Keflavíkurlflugvelli. Þessu álitu hefur Rafmagnseftirlitið andmælt og krafist hitaveituna um gjald af allri raforkusölu. Ágreiningsefninu var vísað til iðnaðarráðuneytisins til úrskurðar í samræmi við ákvæði reglugerðar og fyrri hluta árs 1993 úrskurðaði ráðuneytið að hitaveitunni bæri skylda til að greiða rafveitueftirlitsgjald af allri raforkusölu. Þessum úrskurði vildi hitaveitan ekki una og skaut málinu til utanríkisráðuneytisins á þeirri forsendu að það ráðuneyti færi með öll málefni er á einhvern hátt tengdust varnarsamningnum við Bandaríkin. Utanríkisráðuneytið úrskurðaði síðan að ekki væri heimilt samkvæmt ákvæðum varnarsamningsins að innheimta gjald eins og rafveitueftirlitsgjald af raforkusölu til Varnarliðsins. Þegar endurskoðun lauk var málið í biðstöðu að því undanskyldu að viðræður voru á milli ráðuneytanna.

Ágreiningur hefur lengi staðið um innheimtu á eldri rafveitueftirlitsgjöldum Rafmagnsveitu Reykjavíkur. Samkomulag náðist um hver gjaldkrafan skyldi vera vegna árána 1981-1985, en hins vegar var því skotið til úrskurðar iðnaðarráðuneytis hvort krafna skyldi innheimt með verðbótum og dráttarvöxtum. Ráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu að þar sem ágreiningurinn fjallaði ekki um gjaldskyldu eða gjaldstofn væri það ekki í verkahring þess að úrskurða í málinu. Hins

vegar telji ráðuneytið ákvæði reglugerðar um meðferð innheimtumála nægjanlega skýr. Lokatilraun til að ná samkomulagi við Rafmagnsveituna stóð yfir þegar endurskoðun vegna ársins 1993 lauk. Náist ekki samkomulag er fyrirhugað að senda kröfuna til lögfræðilegrar innheimtu.

Rafveitueftirlitsgjald er lagt á skv. ákvæðum í reglugerð um raforkuvirki. Rafmagnseftirlitið er í mjög veikri stöðu til þess að innheimta gjaldið og var bent á að eðlilegast væri að fela innheimtumönnum ríkissjóðs innheimtu þess, enda er hér um að ræða skatt til ríkissjóðs en ekki sértekjur Rafmagnseftirlitsins.

31-321 Rafmagnsveitur ríkisins

Ýmsar athugasemdir voru gerðar við frágang kostnaðarreikninga, s.s. að reikningar væru ekki áritaðir fyrir greiðslu og gerð fullnægjandi grein fyrir tilefni útgjalda. Þegar endurskoðun vegna ársins 1993 lauk var unnið að úrbótum í þessu efni.

Athugun hjá umdæmisskrifstofu á Norðurlandi eystra sýndi að villutíðni í birgðabókhalda var umfram það sem eðlilegt getur talist. Með vísan til þess að verulegar breytingar standa fyrir dyrum í birgðamálum fyrirtækisins var lögð áhersla á að við þessar skipulagsbreytingar yrði tekið tillit til ábendinga sem komu í ljós við þessa athugun. Bæta þarf verulega allt eftirlit og nákvæmni með bókun fylgiskjala, uppáskrift reikninga og meðferð virðisaukaskatts í bókhalda. Við athugun á bifreiðamálum kom fram að reglum hafi ekki verið fylgt varðandi vörslu og notkun bifreiðanna og er mikilvægt að úr því verði bætt.

Niðurstaða endurskoðunar á umdæmisskrifstofu á Vesturlandi sýndi að nauðsynlegt er að fylgja betur eftir settum reglum um innheimtu krafna í vanskilum. Ábendingum var komið á framfæri varðandi upplýsingar á fylgiskjölum um tilefni kostnaðar sem ekki komu greinilega fram í einstökum tilvikum. Bent var á að reglum um bifreiðamál væri ekki fylgt og nauðsynlegt að úr því yrði bætt.

Í tengslum við endurskoðun á ársreikningi fyrir árið 1993 voru gerðar sérstakar kannanir á innra eftirliti hjá fyrirtækinu á einstökum sviðum og voru niðurstöður eftirfarandi:

Sala - viðskiptakröfur

Gerð var athugun á bakfærðum reikningum, niðurfellingum á dráttarvöxtum og afsláttum af reikningum í þeim tilgangi að athuga

hvaða aðferðir hafa verið viðhafðar hjá fyrirtækinu vegna þessara bakfærslna, en skriflegar reglur um meðferð þessara liða eru ekki fyrir hendi og er nauðsynlegt að úr því verði bætt.

Ekki reyndust til staðar gögn á aðalskrifstofu varðandi einstakar bakfærslur í raforkusölu þó svo að unnt væri að skoða á tölvuskjá sögu á bak við hverja færslu. Galli er að við bakfærslu á reikningi verður reikningurinn ekki lengur til á skrá í sama formi og áður og er því ekki hægt að rekja sig aftur í frumgögn sem skýra bakfærsluna.

Gögn vegna bakfærslu reikninga í heimtaugakerfi reyndust vera fyrir hendi í helmingi þeirra tilvika sem skoðuð voru. Oft eru bakfærslur gerðar án þess að áritun fjármálafulltrúa sé til staðar. Reikningar sem eru bakfærðir í heimtaugakerfinu verða áfram til í tölvuskrá þannig að hægt er að skoða þá.

Í sambandi við bakfærslur reikninga almennt verður að gera þær kröfur að undantekningalaust sé hægt sé að rekja þær til frumgagna sem hafa verið árituð af aðila sem heimilað getur bakfærsluna.

Við könnun á veittum afsláttum reyndist um óverulegar fjárhæðir að ræða nema þar sem um beina samninga eða afslætti vegna umframorku og hitafallsafslætti var að ræða. Afslættir eru ekki veittir í heimtaugakerfinu. Þar er farið eftir gjaldskrá eða verksamningum.

Dráttarvaxtaútreikningur fer eingöngu fram við reikningsútskrift en dráttarvextir eru reiknaðir frá eindaga til útskriftardags bæði í raforkusmásölunni og heimtaugakerfinu. Við athugun á aðilum sem ekki reiknuðust dráttarvextir á í raforkusmásölunni kom í ljós að um 33 aðila var að ræða og voru þau mistök strax leiðrétt.

Listi yfir þá sem ekki voru vaxtamerktir í heimtaugakerfinu reyndist upp á nokkrar síður. Skýringin er sú að reikningur fyrir sölu á heimtaug er gerður strax og sótt er um heimtaug en vaxtareikningur hefst ekki fyrr en heimtaugin hefur verið afhent. Áður en þessi háttur var tekin upp voru bakfærslur dráttarvaxta mjög algengar vegna þess að krafan var vaxtareiknuð áður en þjónustan var látin í té.

Athugun á innkaupum og innkaupadeild

Gerð var könnun á innra eftirliti varðandi innlend og erlend vörukaup og einnig voru gerðar fyrirspurnir til starfsmanna um starfsemi innkaupadeildar.

Varðandi innkaupadeildina má líta á annars vegar innkaup vegna framkvæmda og viðhalds veitukerfa, sem fara um innkaupadeild að mestu leyti. Með drögum að „verklagsreglum um innkaup“ sem verða hluti af gæðahandbók RARIK var hafist handa við að setja reglur um þessi mál á árinu 1993 en hins vegar virðist þar skorta á leiðbeiningar um flæði skjala og heimildir til útgáfu beiðna.

Hins vegar er um að ræða innkaup vegna rekstrarkostnaðar fyrirtækisins og fjárfestingu sem ekki varða veitukerfin. Ekki eru neinar fastmótaðar reglur um þessi innkaup. Innkaupadeild hefur ekkert með afhendingu og eftirlit beiðna að gera en eðlilegt verður að teljast að svo sé. Kaup á aðföngum ættu í auknu mæli að beinast fyrst til innkaupadeildar og þaðan til birgja. Þá var bent á reglur um innkaup ríkisins frá september 1993 en samkvæmt skilgreiningu þeirra falla innkaup fyrirtækisins undir þær reglur.

Varðandi úrtaksprófun innlendra vörukaupa reyndust fylgiskjöl og áritanir fullnægjandi í öllum tilvikum úrtaksins en það náði yfir 36% af innlendum vörukaupum á lager í krónum talið. Beiðni eða afrit af pöntun var fyrir hendi í einungis þriðjungi tilvika.

Úrtakskönnun í erlendum innkaupum náði til um 41% af erlendum innkaupum í krónum talið. Allar greiðslur vegna erlendra vörukaupa fara í gegnum Landsbanka Íslands. Í þremur tilvikum reyndust fylgiskjöl vera ljósrit af vörureikningi sem er ófullnægjandi.

Efnahagur

Áður hafa verið lagðar til breytingar á fyrirkomulagi varðandi skráningu á sjóðs- og bankafærslum. Þá voru gerðar tillögur um röðun útborgunarfylgiskjala í ávísananúmeraröð, undantekningalaus áritun á fylgiskjöl til samþykktar greiðslu og að greiðslur með ávísunum fyrir ákveðnu marki væru ávallt undirritaðar af fleirum en einum aðila innan fyrirtækisins. Þegar endurskoðun lauk stóðu yfir gagngerar skipulagsbreytingar í fjárreiðudeild fyrirtækisins og er að vænta úrbóta í samræmi við tillögur og ábendingar endurskoðenda undanfarin ár.

Við endurskoðun skammtímakrafna hefur verið lögð áhersla á að gert verði átak í að kalla eftir upplýsingum frá innheimtuaðilum varðandi tapaðar kröfur og að fengin sé heimild frá Ríkisendurskoðun fyrir færslu á töpuðum kröfum í bókum fyrirtækisins. Samkvæmt yfirliti sem unnið var að innheimtudeild RARIK í árslok 1993 lá fyrir að senda þurfti beiðni til Ríkisendurskoðunar um afskrift á reikningum fyrir samtals 29,0 milljónir króna. Auk þess eru reikningar í innheimtu hjá lögmönnum

samtals að fjárhæð 77,1 milljónir. Óbein niðurfærsla vegna smásölu á árinu 1993 hækkaði um 17,0 milljónir. Í árslok höfðu samtals verið lagðar 114,6 milljónir króna á afskriftarreikning.

Athugun var gerð á eldri inneignum vegna seldrar þjónustu og lögð áhersla á að gengið væri frá þessum málum eða afskriftir gerðar í samræmi við gildandi reglur ef um töp væri að ræða. Í árslok 1993 höfðu verið lagðar í afskriftarreikning vegna þessa 7,6 milljónir króna til að mæta hugsanlegum töpum.

Ítrekaðar voru tillögur um úrbætur á innheimtakerfi vegna heimtauga og seldrar þjónustu. Sem fyrr var lagt til að skoðað verði nýtt viðskiptamannakerfi sem feli í sér lokaðan samgang á milli fjárhagsbókhalds og viðskiptamannabókhalds, sem myndi bæði auka öryggi innra eftirlits á þessu sviði og jafnframt vera til vinnuhagræðingar fyrir starfsmenn fyrirtækisins.

Frávik í talningu birgða í Reykjavík m.v. birgðabókhald námu um 0,82% af heildarverðmæti birgða en um 0,03% þegar tekið hefur verið tillit til útskýringa starfsmanna á einstökum mismunum. Fyrir árið 1992 voru sambærilegar tölur 0,67% og 0,05%.

Samkvæmt kerfislýsingu á birgðabókhaldi RARIK hafa lagermenn frjálstan aðgang að verkliðum í bókhaldinu. Við athugun hefur komið í ljós að þetta fyrirkomulag var óbreytt frá fyrra ári. Bent var á að lágmarkskrafa í þessu sambandi sé að aðgangur starfsmanna á lager að birgðabókhald takmarkist alfarið við útskrift á vörusölu.

Á árinu 1989 gerðu fjármálaráðuneytið og RARIK með sér samning um sérstakar ráðstafanir vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrirtækisins. Í því sambandi var RARIK afhent skuldaviðurkenning útgefin af Hitaveitu Suðurnesja sem greiðist á þrjátíu árum sem ákveðið hlutfall af orkusölu á Suðurnesjum. Skuldbinding þessi er ekki færð í efnahagsreikningi sem fyrr, en greiðslur vegna hennar eru tekjufærðar í rekstrarreikningi. Athugasemdir hafa verið gerðar af starfsmönnum RARIK við útreikning hitaveitunnar á greiðslum vegna skuldbindingarinnar. Um er að ræða umtalsverðar fjárhæðir og því ítrekað að mikilvægt er að niðurstaða fái í málinu sem fyrst.

31-371 Orkusjóður

Í 8. grein lánsfjárlaga fyrir árið 1993 var svohljóðandi heimild til handa fjármálaráðherra:

„Fjármálaráðherra er heimilt fyrir hönd ríkissjóðs og að fengnu samþykki fjárlaganefndar Alþingis að semja við

Suðureyrarhrepp um yfirtöku á hluta af skuldum Hitaveitu Suðureyrar í tengslum við sölu hreppsins á hitaveitunni til Orkubús Vestfjarða.

Þann 25. júní 1993 var undirritað svofellt samkomulag milli Orkubús Vestfjarða annars vegar og fjármálaráðuneytis og iðnaðar-ráðuneytis hins vegar.

„Með því að Orkubú Vestfjarða hefur þann 30. apríl 1993 keypt Hitaveitu Suðureyrar af Suðureyrarhreppi og hefur með kaupunum eignast allar eignir hitaveitunnar og tekið að sér að greiða allar skuldir hennar miðað við árslok 1992 gera Ríkissjóður Íslands og Orkubú Vestfjarða með sér svofellt

SAMKOMULAG

1. gr. *Úr 2. gr. samnings Ríkissjóðs Íslands við Orkubú Vestfjarða, dags. 13. júlí 1989 er fellt niður svofellt ákvæði: „...og skuldbindur Orkubú Vestfjarða sig til að skila, af þeim fjármunum sem framlegð frá rekstri gefur, til ríkissjóðs 70% til að mæta greiðslubyrði ríkisins af þeim lánum sem tiltekin eru í 1. gr. þessa samnings. Orkubú Vestfjarða skal ráðstafa hinum 30% innan fyrirtækisins. Uppgjör á greiðslu samkvæmt þessari grein skal fara fram árlega eftir á, þó eigi síðar en 1. júní næsta árs. Aðilar skuldbinda sig til að hlíta niðurstöðu Ríkisendurskoðunar um útreikning á endurgreiðslu samkvæmt þessari grein.“*
2. gr. *Felld er niður viðskiptaskuld Orkubúsins við ríkissjóð sem tilkomin er vegna ofannefndrar greinar að fjárhæð kr. 58.565.000 vegna ársins 1990 kr. 1.485.000 vegna ársins 1991 og kr. 24.687.000 vegna ársins 1992. Orkubú Vestfjarða greiðir ríkissjóði 8 millj. kr. í vexti af gjaldföllum framlögum fyrri ára.*
3. gr. *Fjárlaganefnd Alþingis hefur veitt samþykki sitt sbr. ákvæði 8. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1993.*

Ríkisendurskoðun telur að heimild 8. greinar lánsfjárlaga fyrir árið 1993 feli einungis í sér heimild til yfirtöku ríkissjóðs á hluta af skuldum Hitaveitu Suðureyrar vegna sölu hreppsins á hitaveitunni til Orkubús

Vestfjarða. Hvorki fjármálaráðherra né fjárlaganefnd sýnast hafa heimild á grundvelli hennar til að fella úr gildi ákvæði 2. greinar samnings ríkissjóðs við Orkubú Vestfjarða frá 13. júlí 1989.

Á aðalfundi Orkubús Vestfjarða þann 29. apríl 1994 var gerð grein fyrir yfirtöku Orkubúsins á Hitaveitu Suðureyrar. Þar kom m.a. fram að Orkubúið greiðir 48 milljónir króna fyrir hitaveituna en í því verði voru vantaldar 4 milljónir króna af endurgreiðslu Orkubúsins til ríkissjóðs vegna ársins 1993 og því er áætlað kaupverð 44 milljónir króna. Ef tekið er tillit til þeirrar fjárhæðar sem Orkubú Vestfjarða hefur endurgreitt ríkissjóði vegna yfirtöku á lánnum frá 1989 má gera ráð fyrir að Orkubúið nái að greiða þetta verð með þeim fjármunum sem ella hefðu runnið sem endurgreiðsla í ríkissjóð á næstu tveimur árum skv. samningnum frá 1989. Að mati Ríkisendurskoðunar er jafnframt ljóst að ríkissjóður verður í framtíðinni af verulegum fjárhæðum sem Orkubú Vestfjarða hefði átt að endurgreiða honum á grundvelli fyrri samnings.

12 VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld viðskiptaráðuneytis 163 milljónum króna eða 0,14% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 4.615 milljónir króna eða 96,6% frá árinu 1992. Stafar þessi breyting af því að niðurgreiðslu á verði búvara var hætt í þessu formi á árinu 1993.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	70.390	73.083	-2.693	-3,7
2 Niðurgreiðslur		4.623.377	-4.623.377	-100,0
3-9 Önnur mál	92.276	81.516	10.760	13,2
Alls	162.665	4.777.976	-4.615.311	-96,6

Raunlækkun kostnaðar hjá viðskiptaráðuneyti nam 4.808 milljónum króna eða 96,7%. Launakostnaður hækkaði um 6 milljónir króna (5,6%) og önnur gjöld um 2 milljónir (3,7%). Eignakaup lækkuðu um 6 milljónir (40,8%) en tilfærslur um 4.811 milljónir (99,7%). Fjármagnsgjöld og sértekjur breyttust óverulega milli ára.

Gjöld viðskiptaráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1993 námu 171 milljón króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

12-301 Löggildingarstofan

Við endurskoðun á bókhaldi stofnunarinnar fyrir árin 1992 og 1993 kom í ljós að tekjur fyrir löggildingu á vogum sem ákveðnir starfsmenn höfðu mótttekið, höfðu ekki skilað sér til stofnunarinnar. Ennfremur var ljóst að ýmiss kostnaður sem stofnunin hafði greitt var óeðlilegur miðað við umfang starfsemi hennar. Í því sambandi má nefna kostnað vegna reksturs bifreiða, ferðakostnað og kaup á ýmsum vörum sem ekki var hægt að rökstyðja að stofnuninni bæri að greiða. Forstöðumaður stofnunarinnar lét af starfi í framhaldi af endurskoðuninni.

13 HAGSTOFA ÍSLANDS

Á árinu 1993 námu útgjöld Hagstofu Íslands 132 milljónum króna eða 0,12% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld lækkuðu um 10,0 milljónir króna eða 7,0% frá árinu 1992 en það má skýra með auknum sértekjum vegna þjóðskrár.

Í þús. kr. Málefnaflokkar	Reikn. 1993	Reikn. 1992	Breyting	%
1 Yfirstjórn	132.515	142.565	-10.050	-7,0
Alls	132.515	142.565	-10.050	-7,0

Kostnaður Hagstofu Íslands lækkaði að raungildi um 13 milljónir króna eða 9,1% frá fyrra ári. Launakostnaður hækkaði um 9 milljónir króna (9,0%) og eignakaup um 3 milljónir (26,5%). Önnur gjöld lækkuðu um 11 milljónir (12,1%). Sértekjur jukust um 15 milljónir króna (26,4%).

Gjöld Hagstofu Íslands samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1993 námu 138 milljónum króna.

14 UMHVERFISRÁÐUNEYTI

Á árinu 1993 námu útgjöld umhverfisráðuneytis 652 milljónum króna eða 0,5% af heildargjöldum ríkissjóðs. Gjöld hækkuðu um 58 milljónir króna eða 9,7% frá árinu 1992.

Í þús. kr.		Reikn.	Reikn.	Breyting	%
Málefnaflokkar		1993	1992		
1	Yfirstjórn	171.082	117.429	53.653	45,7
2	Náttúruvernd	91.846	130.010	-38.164	-29,4
3	Skipulagsmál	130.360	117.613	12.747	10,8
4	Rannsóknir	258.652	229.024	29.628	12,9
Alls		651.941	594.076	57.865	9,7

Raunhækkun kostnaðar hjá umhverfisráðuneyti nam 44 milljónum króna eða 7,2%. Launakostnaður hækkaði um 36 milljónir króna (9,3%), eignakaup um 8 milljónir (16,7%) og tilfærslur um 2 milljónir (1,8%). Fjármagnsgjöld lækkuðu um 1 milljón (16,4%). Sértekjur jukust á hinn bóginn um 12 milljónir (4,1%).

Gjöld umhverfisráðuneytis samkvæmt greiðsluuppgjöri ársins 1993 námu 652 milljónum króna.

UM EINSTAKAR STOFNANIR

14-310 Landmælingar Íslands

Á undanförunum árum hefur verið unnið að verkefnum á sviði kortagerðar sem byggst hafa á samvinnu margra opinberra aðila og er nýjasta dæmið tilraunaverkefni í stafrænni kortagerð. Þessi verkefni hafa stuðlað að aukinni samvinnu á sviði kortagerðar. Enn virðist skorta nánari útfærslu á heildarstefnumótun stjórnvalda að þessu leyti og hvaða hlutverki Landmælingar skuli gegna.

Í lögum um stofnunina kemur fram að setja skuli reglugerð þar sem starfsemi stofnunarinnar verði nánar útfærð. Þessi reglugerð hefur enn ekki verið sett.

Skóðaðar voru þær aðferðir og leiðir sem farnar eru hjá stofnuninni til að veita aðhald og styðja stjórnun stofnunarinnar. Fjárhagslegt eftirlit með gerð fjárhagsáætlana fyrir hverja deild eru í góðu horfi hjá stofnuninni. Skipurit er til en lagfæra þarf starfslýsingar nokkuð. Starfsmenn tæknideilda útfylla vinnuskýrslur þannig að fylgst er með þeim vinnutíma sem fer í að sinna einstökum verkefnum á þessum deildum. Drög að verkefnaáætlunum hafa verið gerð á hvorri tæknideild fyrir sig. Verkefnaáætlun er ekki gerð fyrir stofnunina í heild þó mælt sé fyrir um það í lögum. Ástæða þess er að sögn forráðamanna stofnunarinnar að ekki hefur verið vilji til þess af hálfu þeirra ráðuneyta sem stofnunin hefur heyrt undir. Þetta virðist vera að breytast um þessar mundir og áhugi kominn fram á þessu af hálfu umhverfisráðuneytis.

Gerðar voru athugasemdir við nokkur atriði varðandi færslu bókhalds og greiðslu kostnaðar, s.s. við að greiddur var ferðakostnaðar sem dagpeningum er ætlað að mæta. Einnig var gerð athugasemd við styrkveitingu stofnunarinnar við íþróttafélag. Kostnaður sem flokka má sem risnu var að hluta færður sem „annar fundakostnaður“. Á risnu-reikningum kom yfirleitt fram tilefni þó svo sé ekki alltaf. Sundurliðun risnureikninga var ábótavant í nokkrum tilfellum.

Gera þarf breytingar á birgðakerfi stofnunarinnar í þá veru að tryggja að leiðréttingar á magnbreytingum á lager séu ekki framkvæmdar af aðilum sem hafa beinan aðgang að lagervörslu.

Ríkisendurskoðun leggur til að stofnunin leyti aðstoðar Ríkisskattstjóraembættisins við aðgreiningu á skattskyldri starfsemi tengdri kortasölu og annarri starfsemi sem er skattfrjáls.

14-410 Veðurstofa Íslands

Á árinu 1993 lét umhverfsráðuneyti gera úttekt á starfsemi Veðurstofunnar. Í framhaldi af henni skipaður starfshópur til þess að fjalla um stjórnskipun stofnunarinnar og fleiri mál. Tillögur frá starfshópnum liggja fyrir og er gert ráð fyrir að þær komi til framkvæmda á þessu ári.

Í upphafi árs 1993 höfðu flestir veðurfræðingar stofnunarinnar sagt störfum sínum lausum vegna óánægju með starfskjör. Þessi kjaradeila var leyst með samkomulagi veðurstofustjóra og veðurfræðinga. Í því voru m.a. ákvæði um endurmenntun, fjölgun lestíma, upptöku gæsluvaktafyrirkomtilags, greiðslur fyrir vaktahlé allt aftur til ársins 1985 og eingreiðslur til þeirra veðurfræðinga sem féllust á að draga uppsagnir sínar til baka. Gera má ráð fyrir að útgjöldaauki vegna þessa samkomulags á árinu 1993 hafi numið um 12 milljónir króna. Ríkisendurskoðun gagnrýnir hvernig að samningsgerðinni var staðið. Samninganefnd ríkisins, sem fer með samningamál vegna kjarasamninga í umboði fjármálaráðherra, hefði með réttu átt að koma að þessu mál.

Ef á heildina er litið voru fjárreiður og bókhaldsmál Veðurstofunnar í góðu lagi. Athugasemdir voru engu að síður gerðar við eftirfarandi atriði:

Allir starfsmenn á skrifstofu geta greitt reikninga í gegnum bankalínu og er sama aðgangsorð notað af öllum. Lagt var til að aðgangur að bankalínu yrði takmarkaður við 1 - 2 starfsmenn sem hefðu hvor sitt aðgangsorð. Bent var á að ekki væri heppilegt að sami aðili hefði með höndum fjarvörslu og bókhald. Ef ekki er unnt að aðgreina þessi störf og aðalbókari er staðgengill skrifstofustjóra leggur Ríkisendurskoðun til að tveir aðilar áriti reikninga fyrir greiðslu.

Gerð var athugasemd við að launakerfi sem Veðurstofan notar vegna launagreiðslna til aðila sem annast veðurmælingar, er ekki samtengt fjárhagsbókhaldi. Þá uppfyllir kerfið ekki kröfur sem gera verður um upplýsingagjöf, s.s. um heildarlaunagreiðslur á árinu. Var óskað eftir að úr þessu yrði strax bætt. Smávægilegar villur vegna rangbókana komu í ljós sem gefa tilefni til þess að bæta afstemmingar á milli launa- og fjárhagsbókhalds.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að settar séu skýrari reglur um innheimtu tekna, ekki síst ef til þess kemur að þjónusta Veðurstofunnar verður seld út í ríkara mæli en nú er gert. Hér er bæði átt við ákvörðun gjaldskrár og umfang þjónustu. Gerð var athugasemd við að sölu-reikningar væru ekki geymdir í númeraröð eins og reglur mæla fyrir um. Einnig að áskriftargjöld „Veðráttunnar“ sem stofnunin gefur út, eru

einungis innheimt með gíróseðli. Gera verður kröfu um að sendir séu fullgildir reikningar með hverjum gíróseðli (eða notaðir A-gíróseðlar).

Nokkrar útistandandi viðskiptakröfur frá fyrri árum, sem ekki hafði tekist að innheimta, voru bakfærðir án samþykkis Ríkisendurskoðunar en til þess er ætlast að ríkisstofnanir sæki um leyfi stofnunarinnar áður en slíkt er gert. Ekki er rétt að bakfæra reikninga til lækkunar á tekjum heldur á að gjaldfæra þá sem tapaða kröfu.

Ríkisendurskoðun hefur áður gert athugasemd við að stimpilklukka er ekki til staðar hjá stofnuninni. Þá verður að gera kröfu til þess að fjarvistaskrá sé færð jafnóðum og geymd á ákveðnum stað, t.d. hjá skrifstofustjóra.

Gerð var athugasemd við að reikningar voru í nokkrum tilvikum ekki samþykktir af deildarstjórum viðkomandi deilda og í einstaka tilvikum ekki nægilega vel merktir til bóknar. Sérstaklega var bent á að veðurstofustjóri þarf að samþykkja reikninga vegna risnu en samkvæmt reglum fjármálaráðuneytis um risnuhald skal skrifleg heimild yfirmanns stofnunar liggja fyrir þegar risna er veitt. Gera þarf kröfu um að reikningar sem stofnunin greiðir uppfylli skilyrði skattyfirvalda um form.

Veðurstofunni ber að standa skil á staðgreiðslu af greiðslum fyrir afnot af eigin bifreið starfsmanna nema færð sé aksturdagbók eða akstursskýrsla þar sem hver ferð er skráð með dagsetningu, ekinni vegalengd, aksturserindi, kílómetragjaldi, nafni starfsmanns og kennitölu og skrásetningarnúmer viðkomandi bifreiðar.

Ríkisendurskoðun og Ríkisbókhald hafa gefið út leiðbeinandi reglur um meðferð styrkja í bókhaldi ríkisstofnana og var Veðurstofunni bent á að fara með styrki sem tengjast stofnuninni með þeim hætti sem þar er kveðið á um.

Eignaskrá er ekki til staðar hjá stofnuninni og hefur áður verið gerð athugasemd við það atriði.

Önnur endurskoðunarverkefni

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að geta um tvö endurskoðunarverkefni er lúta að endurskoðun á mats- og fóðurgjöldum í landbúnaði, enda þótt þessi gjaldtaka komi ekki fram í ríkisreikningi.

Gjald vegna mats á kartöflum og gulrófum

Samkvæmt 43. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum ákveður landbúnaðarráðherra með reglugerð matsreglur og framkvæmd mats á kartöflum og gulrófum. Reglugerð um þetta efni er nr. 457/1986. Samkvæmt henni skulu kartöflur og gulrófur, sem selja á innanlands eða flytja á erlendan markað, metnar, flokkaðar og merktar eftir tegundum, gæðum og uppruna. Til þess að standa straum af kostnaði við matið skal innheimta sérstakt matsgjald sem er 1% af verði þessara garðávaxta til framleiðenda. Framleiðsluráð landbúnaðarins innheimtir gjaldið og sér um umsýslu, bókhald og fjárreiður vegna þess.

Við athugun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að ekki var nægilega vel staðið að færslu bókhalds fyrir sjóð vegna matsgjalda á kartöflur og gulrófur. Ársreikningar höfðu ekki verið gerðir frá árinu 1987 enda ekkert sérstakt bókhald verið haldið yfir sjóðinn. Bókhaldið var í kjölfar athugasemda fært upp á grundvelli fyrirliggjandi gagna.

Athugun á matsgjaldinu leiddi í ljós að það var oft reiknað af röngum gjaldstofni. Þá var ástæða til að ætla að matsgjald hafi ekki verið lagt á alla kartöfluframleiðslu. Innheimta á álögðu gjaldi gekk illa og voru talsverðar fjárhæðir útistandandi. Ríkisendurskoðun benti á að innheimta þyrfti vangoldin matsgjöld, enda hafi þau réttilega verið lögð á. Í ljósi þess að starfseminni var hætt á árinu 1993 þarf að því búnu að ganga frá endanlegu uppgjöri fyrir sjóðinn.

Sjóðurinn hafði greitt iðgjöld til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins vegna lífeyrisskuldbindinga við maka fyrrverandi yfirmatsmanns. Ríkisendurskoðun taldi eðlilegt að kannað yrði hver ætti að bera þennan kostnað eftir að sjóðurinn hætti starfsemi.

Sérstakt fóðurgjald

Í lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 46/1985, er landbúnaðarráðherra veitt heimild til þess að leggja sérstakt fóðurgjald á innflutt fóður og endurgreiða síðan til framleiðenda. Framleiðsluráð landbúnaðarins annast umsýslu með fóðurgjaldinu. Á árinu 1992 námu tekjur sjóðsins 225 milljónum króna.

Við endurskoðun á innheimtu og ráðstöfun fóðurgjaldsins á árinu 1992 var bent á að ekki sé gert ráð fyrir að fjármunir safnist upp vegna fóðurgjalda heldur bæri að ráðstafa innheimtum tekjum til endurgreiðslna eða til þess að greiða kostnað. Í árslok voru hins vegar eignir umfram skuldir vegna fóðurgjalda 209 milljónir króna. Fram kom að Framleiðsluráðið og landbúnaðarráðuneytið ættu í viðræðum um hvernig standa bæri að frekari endurgreiðslum úr sjóðnum.

Ávöxtun á bankainnstæðum var mjög lág. Á meðan umtalsverðir fjármunir eru til staðar vegna fóðurgjalda er eðlilegt að meginhluti innstæða sé varðveittur á reikningum sem bera viðunandi ávöxtun.