

SKÝRSLA  
RÍKISENDURSKOÐUNAR  
UM  
FRAMKVÆMD FJÁRLAGA  
ÁRIÐ 1991

MARS 1992

# EFNISYFIRLIT

Inngangur .....	2
Helstu niðurstöður.....	3
Fjárlög fyrir árið 1991, ásamt fjárukalögum nr. 75/1991 .....	8
Greiðsluafkoma A-hluta ríkissjóðs 1991 .....	11
Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 .....	14
Tekjur í samanburði við fjárlög og fjárukalög 1991 .....	16
Gjöld í samanburði við fjárlög og fjárukalög 1991.....	18
Samanburður tekna milli áranna 1990 og 1991 .....	22
Samanburður á gjöldum áranna 1990 og 1991 .....	24
Lána- og viðskiptareikningar árið 1991 .....	29
Stofnanir í A-hluta fjárlaga sem fóru 5 milljónir króna eða meira umfram fjárheimildir árið 1991.....	31
Framkvæmd lánsfjárlaga fyrir árið 1991.....	33
Samanburður á áætlunum í frumvarpi til fjárlaga, fjárlögum og fjárukalögum við afkomu A-hluta ríkissjóðs árin 1988-1991.....	35
Launakostnaður A-hluta ríkissjóðs árið 1991 .....	38

## Fylgiskjöl:

1. Samanburður á frumvarpi til fjárlaga, fjárlögum, fjárukalögum og afkomu áranna 1988-1991 á verðlagi hvers árs.
2. Samanburður á frumvarpi til fjárlaga, fjárlögum, fjárukalögum og afkomu áranna 1988-1991 á föstu verðlagi m.v. vísitölu þjóðarútgjalda.
3. Áætlun Ríkisendurskoðunar á afkomu A-hluta ríkissjóðs árin 1988-1991 í samanburði við afkomu áranna í reynd.
4. Fjöldi stöðugilda hjá A-hluta stofnunum ríkisins árin 1990-1991.
5. Launakostnaður hjá A-hluta stofnunum ríkisins árin 1990-1991 á föstu verðlagi.

## Inngangur

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 12/1986, um Ríkisendurskoðun, ber stofnuninni að fylgjast með framkvæmd fjárlaga. Skýrsla sú sem hér birtist fjallar um framkvæmd fjárlaga fyrir árið 1991. Í nóvember 1991 birtist skýrsla um framkvæmd fjárlaga fyrir tímabilið janúar til september 1991.

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum ríkisfjármála á árinu 1991 í samanburði við fjárlög ársins og fjáraukalög. Ennfremur er gerður samanburður á rekstrarafkomu ársins 1991 og ársins 1990 og gerð grein fyrir framkvæmd lánsfjárlaga fyrir árið 1991. Þá er gerð grein fyrir þróun launakostnaðar hjá A-hluta ríkissjóðs frá árinu 1990 til ársins 1991 og fjallað er um þær stofnanir í A-hluta ríkissjóðs sem fóru 5,0 milljónir króna umfram heimildir á árinu 1991. Loks er gerður samanburður á áætlun fjárlaga og fjáraukalaga við afkomu A-hluta ríkissjóðs árin 1988 og 1991.

## Helstu niðurstöður

Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum athugunar Ríkisendurskoðunar á afkomu A-hluta ríkissjóðs árið 1991 og framkvæmd lánsfjárlaga fyrir árið 1991:

- Þau markmið í ríkisfjármálum sem að var stefnt í fjárlögum fyrir árið 1991 náðust ekki. Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs nam 3,3% af vergri landsframléiðslu (VLF) í stað 1,1% eins og að var stefnt í fjárlögum. Hrein lánsfjárförf ríkissjóðs nam 4,2% af VLF en í fjárlögum ársins var hún áætluð 1,6%. Útgjöld A-hluta ríkissjóðs námu 29,8% af VLF í stað 29,1% eins og ráðgert var í fjárlögum. Þá námu tekjur A-hluta ríkissjóðs 26,5% af VLF en í fjárlögum var gert ráð fyrir að hlutfallið yrði 28,0%
- Að mati Ríkisendurskoðunar hafa aðgerðir ríkisstjórnarinnar frá því í maí sl. lækkað fjárförf A-hluta ríkissjóðs um 2,0 milljarða króna í stað tæplega 3,0 milljarða króna eins og áformað var. Þá var gert ráð fyrir að dregið yrði úr lántökum annarra opinberra aðila um 900 milljónir króna. Lántökur þessar minnkuðu hins vegar um 500 milljónir króna. Að lokum var að því stefnt að útgáfa húsbrefta á árinu 1991 yrði um 10 milljarðar króna en hún varð í reynd rúmlega 15 milljarðar króna, þar af um 2,5 milljarðar króna vegna greiðsluerfiðleikalána.
- Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að annað árið í röð er fjármálaráðherra veittar lántökuheimildir í lánsfjárlögum sem eru umtalsvert hærrí en þörf var á, miðað við þær áætlanir sem lágu fyrir við afgreiðslu laganna, um lánsfjárförf ríkissjóðs. Lántökuheimildir námu 27,5 milljörðum króna á árinu 1991 sem er rúmlega 6,0 milljörðum króna hærrí en heimildir fjárlaga og fjáráukalaga á árinu 1991. Lánsfjárförf ríkissjóðs var í reynd 23,5 milljarðar króna eða 4,0 milljörðum króna lægri en heimildir lánsfjárlaga.
- Ríkisendurskoðun ítrekar enn og aftur mikilvægi þess að áætlunargerð fjárlaga sé raunhæf. Á árabílinu 1988 til 1991 var í fjárlögum gert ráð fyrir 7 milljarða króna rekstrarhalla A-hluta ríkissjóðs á verðlagi ársins 1991. Reyndin varð hins vegar sú að rekstrarhallinn nam 35 milljörðum króna. Frá árinu 1988 hefur verið aflað viðbótafjárheimilda í fjáráukalögum innan hvers fjárlagaárs. Á umræddu tímabili var rekstrarhallinn aukinn um 14 milljarða króna með fjáráukalögum sem sett voru í lok hvers fjárlagaárs og var hann því áætlaður samtals 21 milljarður króna. Þetta dugði þó ekki til því rekstrarhallinn varð 14 milljörðum króna hærrí en fjárlög og fjáráukalög áráanna gerðu ráð fyrir

eða samtals 35 milljarðar króna. Stofnunin ítrekar enn það álit sitt að nauðsyn sé að sett verði sérstök lög um greiðslur úr ríkissjóði.

- Greiðsluafkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 var neikvæð um 6,1 milljarð króna en fjárlög og fjáráaukalög gerðu ráð fyrir að hún yrði í jafnvægi. Verri greiðslustaða skýrist einkum af mun meiri hallarekstri ríkissjóðs og minni lántökum en áætlað var. Ríkissjóður mætti fjárförf að stærstum hluta með yfirdrætti hjá Seðlabanka Íslands.
- Samanburður á afkomu A-hluta ríkissjóðs skv. yfirliti frá ríkisbókhaldi í árslok 1991 við fjárlög fyrir árið 1991 og fjáráaukalög nr. 75/1991 sýnir að:
  - ◆ Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs nam 12,5 milljörðum króna í árslok 1991 sem er 8,5 milljörðum króna hærrí rekstrarhalli en fjárlög gerðu ráð fyrir. Tekjur námu 100,0 milljörðum króna og eru 1,8 milljörðum króna lægri en áætlað var. Gjöld námu aftur á móti 112,5 milljörðum króna og eru þau 6,7 milljörðum króna hærrí en fjárlög gerðu ráð fyrir.
  - ◆ Að mati Ríkisendurskoðunar er rekstrarhallinn skv. yfirliti frá ríkisbókhaldi vantallinn um 1,3 milljarða króna. Þar kemur til að á viðskiptareikningi eru færðar 1,2 milljarða króna yfirtaka lána Byggðastofnunar hjá Framkvæmdasjóði Íslands, sem að mati stofnunarinnar á að eiga sér mótbókun á gjaldahlíð sem framlag til Byggðastofnunar. Það sama á við um eftirgjöf ríkissjóðs á lánnum til Hitaveitu og Rafveitu Siglufjarðar að fjárhæð tæpar 100 milljónir króna sem einnig á að færast sem framlag.
  - ◆ Í fjáráaukalögum nr. 75/1991 sem samþykkt voru í desember 1991 voru tekjur áætlaðar 206 milljónum króna hærrí en í fjárlögum og útgjaldaheimildir fjárlaga voru hækkaðar um 6,5 milljarða króna. Þá námu geymdar fjárveitingar frá fyrri árum um 300 milljónum króna. Reyndin varð sú að tekjur A-hluta ríkissjóðs urðu tæpum 2,0 milljörðum lægri en gert var ráð fyrir og gjöldin voru 58 milljónum króna lægri en fjárheimildir. Þannig var rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs 1,9 milljörðum króna hærrí en gert var ráð fyrir í fjárlögum og fjáráaukalögum sem samþykkt voru í desember 1991.
  - ◆ Umframgreiðslur stofnana í A-hluta fjárlaga námu 1.286 milljónum króna á árinu 1991. Óhafin framlög, þ.e. þær fjárheimildir sem ekki voru nýttar á árinu, námu 1.344 milljónum króna. Þær áætlanir sem lágu til grundvallar þeim

fjárukalögum sem samþykkt voru í desember virðast þannig í töluverðu ósamræmi við endanleg útgjöld á árinu 1991.

- ◆ Heildarráðstöfun fjármagns hjá A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 nam 26,7 milljörðum króna sem er 2,3 milljörðum króna hærrí fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum og fjárukalögum ársins. Ríkissjóður mætti fjárförfinni með lántökum að fjárhæð 17,4 milljarðar króna, yfirdrætti á hlaupareikningi hjá Seðlabanka Íslands að fjárhæð 6,1 milljarður króna auk þess sem afborganir af veittum lánum námu 3,2 milljörðum króna. Hrein lánsfjárförf ríkissjóðs nam á árinu 15,9 milljörðum króna í samanburði við 5,9 milljarða króna sem áætlun fjárlaga ársins 1991 gerði ráð fyrir.
- ◆ Fyrirgreiðsla Seðlabanka Íslands innan ársins vegna viðskipta við ríkissjóð nam 9,1 milljarði króna að meðaltali á mánuði. Heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs hjá bankanum í árslok 1991 námu um 6,4 milljörðum króna og hafa hækkað á árinu um 4,9 milljarða króna. Heildarvaxtagreiðslur A-hluta ríkissjóðs námu tæpum 10,0 milljörðum króna sem er um 10% af tekjum ríkissjóðs á árinu 1991. Vaxtagreiðslur til Seðlabanka Íslands vegna yfirdráttar á viðskiptareikningi námu 1,5 milljörðum króna sem er rúmlega tvöföld sú upphæð sem greidd var á árinu 1990.
- Greiðslur til stofnana og viðfangsefna sem fóru 5 milljónir króna eða meira umfram fjárheimildir námu 1,1 milljarði króna eða 2,0% af fjárheimildum þeirra stofnana í samanburði við 4,0% á árinu 1990 og 3,3% á árinu 1989. Að hluta eru það sömu stofnanir sem fara fram úr heimildum árlega. Ríkisendurskoðun ítrekar það álit sitt að gera verði strangari kröfur til forsvarsmanna stofnana og ráðuneyta um að þeir haldi rekstrinum innan þess ramma er fjárlög marka hverju sinni. Þá bendir stofnunin á að þörf er á skýrari reglum um ábyrgð forsvarsmanna ríkisstofnana og ráðuneyta þannig að skýrt verði hver beri ábyrgð á þeim kostnaði sem er umfram heimildir fjárlaga og ríkissjóður stendur undir að öllu leyti.
- Samanburður á afkomu A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 við árið 1990 leiðir eftirfarandi í ljós:
  - ◆ Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs hefur aukist um 8,1 milljarð króna. Sé miðað við fast verðlag hefur rekstrarhallinn aukist að raunvirði um 6,8 milljarða króna. Raunaukning gjalda er metin á 8,3 milljarða króna en tekjur hafa aftur á móti hækkað um 1,5 milljarða króna.

- ◆ Raunaukningu gjalda má einkum rekja til, 2,7 milljarða króna hærri tilfærslna og til 0,9 milljarða króna hærri bótagreiðslna almannatrygginga. Launagjöld hafa aukist um 1,7 milljarða króna og rekstrargjöld, viðhalds- og stofnkostnaður án eignakaupa hækkaði um 1,1 milljarð króna. Þá hafa vaxtagreiðslur af lánnum ríkissjóðs aukist að raungildi um tæpan 1,0 milljarð króna og fasteignakaup ríkissjóðs jukust um 900 milljónir króna. Raunaukningu tekna má einkum rekja til óbeinna skatta sem jukust að raunvirði um 1,7 milljarða króna.
- ◆ Greiðsluafkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 var 6,8 milljörðum króna lakari en hún var á árinu 1990. Lántökur ríkissjóðs ásamt sölu ríkisbréfa og -vixla umfram innlausn og afborganir af veittum lánnum námu 20,6 milljörðum króna á árinu 1991 og eru því 1,8 milljörðum króna hærri en árið áður. Frávikið skýrist af hærri lántökum að fjárhæð 2,9 milljarðar króna og minni sölu ríkisbréfa og -vixla umfram innlausn að fjárhæð 1,2 milljarðar króna. Ráðstöfun fjármagns hjá A-hluta ríkissjóðs var 8,6 milljörðum króna meiri en á árinu 1990 og skýrist einkum af hærri rekstrarhalla A-hluta ríkissjóðs að fjárhæð 8,1 milljarður króna.
- Ríkisendurskoðun gerði sérstaka athugun á þróun starfsmannafjölda og launakostnaðar hjá A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 í samanburði við árið 1990. Sú athugun leiddi m.a. eftirfarandi í ljós:
  - ◆ Reiknuðum störfum hjá A-hluta ríkissjóðs fjölgaði um 556 stöðugildi frá árinu 1990 til ársins 1991. Fjölgunin nemur 3,4%. Yfirvinna jókst um 272 stöðugildi milli árana 1990 og 1991 eða um 9,4%.
  - ◆ Í fjárlögum ársins var gert ráð fyrir að stöðugildum fjölgaði um 600, þar af myndu um 500 tengjast breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Fjölgun stöðugilda hjá A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 er því innan heimilda fjárlaga en hins vegar virðist yfirvinna hafa orðið hærri en áætlanir gerðu ráð fyrir.
  - ◆ Heildarlaunagreiðslur sem Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins annaðist hækkuðu um 3,6 milljarða króna milli árana 1990 og 1991. Hækkunin svarar til 7,6% raunaukningar. Um helming hækkunar má rekja til fjölgunar starfsmanna.

## Fjárlög fyrir árið 1991, ásamt fjárukalögum nr. 75/1991

Í fjárlögum fyrir árið 1991 var stefnt að eftirfarandi markmiðum:

- ◆ Að halli ríkissjóðs verði 1,1% af VLF í samanburði við 1,5% á árinu 1990.
- ◆ Að heildargjöld ríkissjóðs verði 29,1% af VLF eða sama hlutfall og árið áður.
- ◆ Að hrein lánsfjárförf verði 1,6% af VLF samanborið við 1,9% á árinu 1990.

Niðurstaða ríkisfjármála á árinu 1991 varð allt önnur og miklu verri en gert var ráð fyrir í fjárlögum fyrir árið 1991. Afkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 sýnir eftirfarandi:

- ◆ Rekstrarhallinn nam 3,3% m.v. endurskoðaða áætlun um VLF í árslok 1991 í stað 1,1% eins og áformað var í fjárlögum.
- ◆ Heildargjöld ríkissjóðs námu 29,8% af VLF en þau voru áætluð 29,1% af VLF í fjárlögum.
- ◆ Heildartekjur ríkissjóðs námu 26,5% af VLF. Í fjárlögum var miðað við að tekjur næmu 28% af VLF.
- ◆ Hrein lánsfjárförf ríkissjóðs nam á árinu 4,2% af VLF í stað 1,6% sem fjárlög fyrir árið 1991 áformuðu.

Í athugasemdum með frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 1991 segir m.a.:

„Ný ríkisstjórn ákvað að grípa til sérstakra aðhaldsaðgerða í peninga- og ríkisfjármálum til að vega á móti auknum viðskiptahalla og jafnvægisleysi í opinberum fjármálum. Í fyrsta lagi voru vextir á spariskírteinum og ríkisvixlum hækkaðir til að draga úr yfirdrætti ríkissjóðs í Seðlabanka og örva sparnað í þjóðfélaginu. Í öðru lagi var ákveðið að beita ströngu aðhaldi í ríkisbúskapnum, bæði með því að herða eftirlit með innheimtu tekna og útgjöldum ríkissjóðs. Í þriðja lagi ákvað ríkisstjórnin að lækka útgjöld og falla frá ýmsum lántökuáformum sem blöstu við þegar hún tók við völdum.

Með þessum aðgerðum var stefnt að því að lækka lánsfjárförf ríkisins um 3,5 - 4 milljarða króna. Ákveðið var að ná fram 500 m.kr. sparnaði í heilbrigðiskerfinu með því að draga úr lyfjakostnaði og kostnaði við sérfræðipjónustu. Framlag til vegamála var lækkað um 350 m.kr. og með breyttum útlánareglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna var viðbótarfjárförf sjóðsins lækkuð um 300 m.kr. Þá voru lánveitingar ríkissjóðs til loðnuverksmiðja lækkaðar um 200



m.kr. og reiknað var með að Húsnæðisstofnun endurgreiddi skammtímalán hjá ríkissjóði. Loks var ákveðið að lækka útgjöld um 300-500 m.kr. með því að fresta framkvæmdum, falla frá ráðningum í nýjar stöður o.fl. Loks var með átaki í innheimtumálum áætlað að auka tekjur um 300-500 m.kr. Áform ríkisstjórnarinnar sem ákveðin voru síðastliðið vor hafa komið til framkvæmda í öllum meginatriðum."

Í skýrslu fjármálaráðherra frá því í maímánuði 1991 um ríkisfjármál árið 1991 segir:

„Þá er þess að geta að við afgreiðslu lánsfjárlaga í vor var ríkissjóði heimilað að taka lán og endurlána eða veita ríkisábyrgðir á lántöku til nokkurra tiltekinna verkefna. Fjármálaráðherra hefur í samráði við ríkisstjórnina ákveðið að falla frá eftirfarandi heimildum:

- ◆ Alþingi heimilaði 900 m. kr. lántöku til að leysa úr fjárhagsvanda loðnu-, rækju- og síldarverksmiðja. Ákveðið er að falla frá 200 m.kr. lántöku sem ætluð var til úreldingar loðnuverksmiðja. Jafnframt verður leitað til viðskiptabanka um að tryggja umræddum atvinnufyrirtækjum nauðsynlegt fjármagn áður en kemur að notkun heimildar ríkissjóðs til ábyrgðar á lánnum.
- ◆ Fyrirhuguð lántaka Byggðastofnunar um 900 m.kr. lækkar um 300 m.kr. og tengist þetta yfirtöku ríkissjóðs á 1200 m.kr. skuldum stofnunarinnar.
- ◆ Landsvirkjun var veitt heimild til 400 m.kr. lántöku vegna gjaldskrárhækkunar sem fallið var frá. Ákveðið er að falla frá lántökunni og að fyrirtækið beri fjárförfina að hluta með gjaldskrárhækkun og að hluta úr eigin rekstri."

Aðgerðir ríkisstjórnarinnar, sem tók við stjórnartaumunum í maímánuði 1991, voru í stórum dráttum þrjúþættar. Í fyrsta lagi voru vextir hækkaðir á ríkisverðbréfum og útlánnum Byggingarsjóðs ríkisins. Í öðru lagi var innheimta tekna og eftirlit með útgjöldum ríkissjóðs hert og aðhald í ríkisbúskapnum aukið og í þriðja lagi voru ýmis útgjöld lækkuð og fallið frá ýmsum lántökum sem fyrirhugaðar voru. Með þessum aðgerðum var stefnt að því að lækka útgjöld og lánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs um 3,0 milljarða króna og draga úr lánsfjárförf annarra opinberra aðila um sömu fjárhæð. Þar af var gert ráð fyrir að útgáfa húsbréfa minnkaði um 2,0 milljarða króna.

Að mati Ríkisendurskoðunar lækkuðu þessar aðgerðir ríkisstjórnarinnar fjárförf A-hluta ríkissjóðs um 2,0 milljarða króna í stað tæplega 3,0 milljarða króna eins og áformað var. Þá var gert ráð fyrir að lántökur opinberra aðila, minnkuðu um 900 milljónir króna. Af þeim áformum hafa 500 milljónir króna náð fram að ganga. Loks var áformað að útgáfa húsbréfa á árinu 1991 yrði um 10 milljarðar króna en hún varð rúmlega 15 milljarðar króna. Þar af eru um 2,5 milljarðar króna vegna greiðsluerfiðleikalána. Áform stjórnvalda um minni útgáfu húsbréfa á árinu 1991 náðu því ekki fram.

## Greiðsluafkoma A-hluta ríkissjóðs 1991

Greiðsluafkoma A-hluta ríkissjóðs í árslok 1991 var neikvæð um 6,1 milljarð króna, en áætlanir ársins gerðu ráð fyrir að hún yrði í jafnvægi.

Heildarlánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 nam 23,5 milljörðum króna sem er tæplega 2,0 milljörðum króna meira en fjárheimildir ársins. Í fjárlögum ársins 1991 var gert ráð fyrir að heildarlánsfjárförfin yrði 13,6 milljarðar króna en hún varð í reynd 9,9 milljörðum króna hærrí. Ríkisendurskoðun taldi á miðju ári 1991 að lánsfjárförf ríkissjóðs yrði tæpir 22,3 milljarðar króna á árinu 1991 eða 1,2 milljörðum króna lægri en reyndin varð.

Ráðstöfun fjármagns hjá A-hluta ríkissjóðs samkvæmt yfirliti frá ríkisbókhaldi nam 26,7 milljörðum króna sem er 2,0 milljörðum króna hærrí fjárhæð en fjárheimildir ársins 1991. Til að mæta rekstrarhalla A-hluta ríkissjóðs var ráðstafað 12,5 milljörðum króna sem er 1,9 milljörðum króna hærrí fjárhæð en fjárheimildir ársins en rúmlega þrefalt hærrí fjárhæð en fjárlög ársins áformuðu. Afborgun af lánum ríkissjóðs, veitt lán, útgreiðslur af viðskiptareikningi og hlutafjár- og stofnframlög námu tæplega 14,2 milljörðum króna sem er 127 milljónum króna hærrí fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárheimildum. Fjárlög ársins gerðu ráð fyrir að til framangreindra viðfangsefna yrði ráðstafað tæplega 12,9 milljörðum króna sem er 1,3 milljörðum króna lægra en reyndin varð.

Ríkissjóður mætti fjárförf sinni með lántökum til lengri tíma að fjárhæð 16,0 milljarðar króna. Sala spariskírteina nam 5,8 milljörðum króna, önnur innlend fjáröflun nam 2,9 milljörðum króna og erlendar lántökur námu 7,3 milljörðum króna. Þá nam sala ríkisbréfa og -vixla umfram innlausn þeirra tæpum 1,4 milljörðum króna á árinu 1991. Lántökur urðu 3,9 milljörðum króna lægri en áætlað var og mætti ríkissjóður þeirri fjárförf með yfirdrætti á viðskiptareikning hjá Seðlabanka Íslands. Í fjárlögum og fjárukalögum fyrir árið 1991 var gert ráð fyrir að innlend fjáröflun næmi 6,9 milljörðum króna en þær námu hins vegar 10,1 milljarði króna að meðöldum ríkisbréfum og -vixlum. Erlendar lántökur voru áætlaðar 14,3 milljarðar króna en urðu í reynd 7,2 milljarðar króna. Í fjárlögum fyrir árið 1991 var áætlað að lánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs að fjárhæð 13,6 milljarðar króna yrði alfarið mætt innanlands.

## Fjármagnsstreymi A-hluta ríkissjóðs

Tímabilið janúar til desember 1991

(Fjárh. í m.kr.)

	Reikn. 1991	Fjárheim. 1991	Frávik	Reikn. 1990	Frávik 90/91	Fjárlög 1991
<b>Uppruni:</b>						
<u>Lántökur:</u>						
Spariskírteini	5.843	5.000	843	8.411	<2.568>	13.600
Önnur innlend fjáröflun	2.907	1.900	1.007	768	2.139	-
Erlendar lántökur <u>7.255</u>	<u>14.350</u>	<u>&lt;7.095&gt;</u>		<u>3.9663.289</u>	<u>-</u>	
	16.005	21.250	<5.245>	13.145	2.860	13.600
Ríkisbréf og -vixlar nettó	<u>1.367</u>	<u>-</u>	<u>1.367</u>	<u>2.578</u>	<u>&lt;1.211&gt;</u>	<u>-</u>
	17.372	21.250	<3.878>	15.723	1.649	13.600
Afborganir veittra lána <u>3.246</u>	<u>3.200</u>	<u>46</u>		<u>3.127 119</u>	<u>3.350</u>	
Uppruni alls	<u>20.618</u>	<u>24.450</u>	<u>&lt;3.832&gt;</u>	<u>18.850</u>	<u>1.768</u>	<u>16.950</u>
<b>Ráðstöfun:</b>						
Til rekstrar	12.534	10.641	1.893	4.446	8.088	4.069
Afborgun lána	7.539	7.700	<161>	6.699	840	7.700
Veitt lán 4.872	4.700	172		3.6491.223	4.390	
Hlutfjár. og stofnframl.	233	270	<37>	123	110	270
Viðskiptar. nettó <u>1.553</u>	<u>1.400</u>	<u>153</u>		<u>3.219&lt;1.666&gt;</u>	<u>500</u>	
Ráðstöfun alls	<u>26.731</u>	<u>24.711</u>	<u>2.020</u>	<u>18.136</u>	<u>8.595</u>	<u>16.929</u>
Breyt. á handbæru fé (lækkun)	<u>&lt;6.113&gt;</u>	<u>&lt;261&gt;</u>	<u>&lt;5.852&gt;</u>	<u>714</u>	<u>&lt;6.827&gt;</u>	<u>21</u>

Fyrirgreiðsla Seðlabanka Íslands vegna A-hluta ríkissjóðs varð 9,1 milljarður króna að meðaltali á mánuði eða um 2,0 milljörðum króna meiri en gert var ráð fyrir í samningi Seðlabanka Íslands og fjármálaráðuneytis um fyrirgreiðslu bankans á árinu. Hærri rekstrarhalli ásamt því að áform um fjáröflun ríkissjóðs innanlands náðust ekki á árinu 1991 er meginskýring á aukinni fyrirgreiðslu bankans við ríkissjóð.

Á árinu 1991 námu vaxtagreiðslur til Seðlabanka Íslands vegna yfirdráttar á viðskiptareikningi 1,5 milljörðum króna en á árinu 1990 nam vaxtagreiðslan til bankans vegna þessara viðskipta 700 milljónum króna.

Heildarskuld A-hluta ríkissjóðs við Seðlabankann í árslok 1991 nam um 6,4 milljörðum króna og hafa þær hækkað frá ársbyrjun um 4,9 milljarða króna.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru 1,2 milljarðar króna af viðskiptareikningi ófærðir til gjalda samkvæmt yfirliti frá ríkisbókhaldi. Ástæða þessa er sú að í maímánuði 1991 yfirtók ríkissjóður 1,2 milljarða króna skuld Byggðastofnunar við Framkvæmdasjóð Íslands. Ríkissjóður

hefur greitt af þessum lánum á árinu 1991 tæpar 300 milljónir króna, þar af tæplega 100 milljónir króna sem vaxtagjöld. Ljóst er að ríkissjóður á ekki endurkröfu á hendur öðrum aðila og því er ekki hægt að færa mótbókun lánsins sem viðskiptakröfu. Yfirtaka á láni þessu á að mati Ríkisendurskoðunar að eiga sér mótbókun á gjaldahlið sem framlag til Byggðastofnunar en ekki á viðskiptareikning. Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs eykst sem því nemur en á móti lækka útgreiðslur umfram inngreiðslur á viðskiptareikningi um sömu fjárhæð. Það sama á við um eftirgjöf ríkissjóðs á lánum til Hitaveitu og Rafveitu Siglufjarðar að fjárhæð tæpar 100 milljónir króna sbr. samkomulag milli fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og bæjarstjórnar Siglufjarðar frá 5. apríl 1991.

Á sl. ári ákvarðaði fjármálaráðuneytið að skil á afdreginni staðgreiðslu opinberra starfsmanna skyldi gerast upp á gjalddaga sem er 15. næsta mánaðar eftir launamánuð. Það sama skyldi ennfremur gilda um tryggingargjald. Áður áttu skil á þessum gjöldum sér stað á greiðsludögum launa. Ákvörðun þessi hefur það í för með sér m.v. bókun fyrri ára að skammtímaskuldir hækka um tæplega 1,3 milljarðar króna. Fjárhæð þessi hefði í uppgjöri ríkissjóðs á fyrri árum komið fram sem tekjur ríkissjóðs að hluta eða tæplega 900 milljónir króna og sem greiðsla til sveitarfélaga um 400 milljónir króna. Greiðsla til sveitarfélaga hefði í för með sér verri greiðsluafkomu A-hluta ríkissjóð er nemur þeirri fjárhæð. Ekki er tekið tillit til þessara ákvarðana við endurskoðun áætlana innan ársins af hálfu fjármálaráðuneytis.

Breyting á afkomu A-hluta ríkissjóðs frá bráðabirgðauppgjöri ríkisbókhalds að teknu tilliti til athugasemda stofnunarinnar og breytts uppgjörs vegna staðgreiðslu og tryggingagjalda m.v. fyrri ár myndi auka rekstrarhalla A-hluta ríkissjóðs um 400 milljónir króna og greiðsluafkoman yrði um 400 milljónum króna lakari.

## Rekstrarafkoma A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991

Samkvæmt yfirliti frá ríkisbókhalddi um fjármál A-hluta ríkissjóðs í árslok 1991 var rekstrarhalli 12,5 milljarðar króna eða 1,9 milljörðum króna hærrí en fjárheimildir ársins. Tekjur námu tæpum 100 milljörðum króna sem er um 2 milljörðum króna minna en áætlað var. Gjöld urðu aftur á móti 112,5 milljarðar króna eða tæplega 60 milljónum króna lægri en gert var ráð fyrir.

Fjárh. í m.kr.	Fjárlög	Fjárheim.	Reikn.
Tekjur	101.698	101.904	99.953
Gjöld	<u>105.767</u>	<u>112.545</u>	<u>112.487</u>
Rekstrarhalli	<u>4.069</u>	<u>10.641</u>	<u>12.534</u>

Rekstrarhallinn á árinu 1990 samkvæmt yfirliti ríkisbókhaldds var 4,4 milljarðar króna í samanburði við 12,5 milljarða króna á árinu 1991. Hallinn hefur því aukist um 8,1 milljarð króna. Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 nam 12,5% af tekjum þess árs í samanburði við 4,8% árið áður.

Fjárh. í m.kr.	Útkoma 1990	Framreikn. 1990	Útkoma 1991	Frávik m.kr.	%	Raunfrávik m.kr.	%
Tekjur	92.453	98.500	99.953	7.500	8,1	1.453	1,5
Gjöld	<u>96.899</u>	<u>104.182</u>	<u>112.487</u>	<u>15.588</u>	<u>16,1</u>	<u>8.305</u>	<u>8,6</u>
Gjöld umfram tekjur	<u>4.446</u>	<u>5.682</u>	<u>12.534</u>	<u>8.088</u>	<u>-</u>	<u>6.852</u>	<u>-</u>

Sé miðað við fast verðlag hafa tekjur A-hluta ríkissjóðs hækkað um 1,5 milljarða króna eða 1,5% að raunvirði milli áráanna 1990 og 1991. Á móti hafa gjöld A-hluta ríkissjóðs aukist um 8,3 milljarða króna frá árinu 1990 til ársins 1991 eða sem nemur 8,0% að raunvirði. Þannig hefur rekstrarhalli aukist um 6,8 milljarða króna milli áráanna 1990 og 1991 miðað við fast verðlag.

Ríkisendurskoðun kannaði afkomuhorfur A-hluta ríkissjóðs í aprílmánuði 1991. Þá gerði stofnunin ráð fyrir að rekstrarhalli yrði 12,2 milljarðar króna að meðtöldum fjárskuldbindingum vegna búvörusamninga. Frá því að umrædd athugun fór fram hafa komið til ýmsar ráðstafanir

ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum sem hafa breytt einstökum tekna- og útgjaldabáttum. Í skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga til septemberloka 1991 voru afkomuhorfur A-hluta ríkissjóðs endurmetnar. Niðurstöður þess mats gáfu ekki tilefni til að breyta fyrra mati hvað varðaði heildarniðurstöður ríkisfjármála á árinu 1991.

## Tekjur í samanburði við fjárlög og fjárukalög 1991

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1991 var gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs yrðu um 99,6 milljarðar króna. Í meðförum Alþingis hækkuðu tekjur ríkissjóðs um 2,1 milljarð króna og var því gert ráð fyrir að tekjur næmu 101,7 milljörðum króna. Tekjuskattur einstaklinga hækkaði um 650 milljónir króna, tekjuskattur félaga um 300 milljónir króna, virðisaukaskattur um 1,0 milljarð króna, bifreiðaskattar um tæpar 300 milljónir króna, jöfnunargjald um 100 milljónir króna og að lokum 500 milljóna króna sérstök tekjuöflun frá ÁTVR. Þá var tryggingargjald aftur á móti lækkað um 750 milljónir króna.

Í fjárukalögum nr. 75/1991 voru heildartekjur ríkissjóðs hækkaðar aftur um 206 milljónir króna. Þar var gert ráð fyrir að tekju- og eignaskattar lækkuðu um 800 milljónir króna en óbeinir skattar hækkuðu aftur á móti um 1,0 milljarð króna. Þannig var gert ráð fyrir að heildartekjur ríkissjóðs á árinu 1991 næmu 101,9 milljörðum króna. Tekjur ríkissjóðs urðu hins vegar 100 milljarðar króna sem er 1,9 milljörðum króna lægri fjárhæð en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Heiti	Fjárlög 1991	Fjáruka- lög '91	Samtals	Innheimt Jan-des	Frávik Kr.	%
Eignaskattar	3.282	(162)	3.120	3.332	212	6,8%
Tekjuskattur einstaklinga	12.850	(50)	12.800	12.900	100	0,8%
Tekjuskattur félaga	3.665	(615)	3.050	2.652	(398)	-13,0%
Persónuskattar	370	6	376	378	2	0,5%
BEINIR SKATTAR	<u>20.167</u>	<u>(821)</u>	<u>19.346</u>	<u>19.262</u>	<u>(84)</u>	<u>1,1%</u>
Aðflutningsgjöld	3.480	405	3.885	3.872	(13)	-0,3%
Gjöld af innflutningi	6.320	270	6.590	6.749	159	2,4%
Tekjur af sölu erlends gjaldeyris	464	(55)	409	378	(31)	-7,6%
Skattar af framleiðslu og innfl.	2.489	(20)	2.469	2.470	1	0,0%
Virðisauka-/söluskattur	41.550	(150)	41.400	38.952	(2.448)	-5,9%
Skattar af orku	80	0	80	80	0	0,0%
Skattar af einkasölvörum	6.705	(200)	6.505	6.493	(12)	-0,2%
Sérstakir skattar af þjónustu	77	13	90	83	(7)	-7,8%
Aðrir skattar af veittri þjónustu	439	65	504	498	(6)	-1,2%
Skattar af launagreiðslum	8.380	320	8.700	9.130	430	4,9%
Aðrir óbeinir skattar	<u>5.245</u>	<u>386</u>	<u>5.631</u>	<u>5.549</u>	<u>(82)</u>	<u>-1,5%</u>
ÓBEINIR SKATTAR	<u>75.229</u>	<u>1.034</u>	<u>76.263</u>	<u>74.254</u>	<u>(2.009)</u>	<u>-2,6%</u>
Sala eigna	0	325	325	365	40	12,3%
SALA EIGNA	<u>0</u>	<u>325</u>	<u>325</u>	<u>365</u>	<u>40</u>	<u>12,3%</u>
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	3.700	0	3.700	3.946	246	6,6%
Arðgreiðslur	<u>2.328</u>	<u>(333)</u>	<u>1.995</u>	<u>1.814</u>	<u>(181)</u>	<u>-9,1%</u>
FJÁRMUNATEKJUR	<u>6.028</u>	<u>(333)</u>	<u>5.695</u>	<u>5.760</u>	<u>65</u>	<u>1,1%</u>
Ýmsar tekjur	<u>275</u>	<u>0</u>	<u>275</u>	<u>312</u>	<u>37</u>	<u>13,5%</u>
AÐRAR TEKJUR	<u>275</u>	<u>0</u>	<u>275</u>	<u>312</u>	<u>37</u>	<u>13,5%</u>
TEKJUR SAMTALS	<u>101.698</u>	<u>-206</u>	<u>101.904</u>	<u>99.953</u>	<u>(1.951)</u>	<u>-1,9%</u>

Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 1991 voru beinir skattar félaga hækkaðir um 300 milljónir króna frá fjárlagafrumvarpinu en í endurskoðaðri tekjuáætlun sem fylgir frumvarpi til fjárukalaga eru beinir skattar fyrirtækja aftur á móti lækkaðir um 700 milljónir króna. Rekja má 2/3 hluta lækkunarinnar til breytinga á skattalögum á árinu 1991. Innheimta á tekjusköttum félaga varð hins vegar tæplega 400 milljónum króna lægri en endurskoðuð áætlun innan ársins gerði ráð fyrir. Þetta má rekja til þess að

afkoma fyrirtækja á árinu 1991 varð lakari en gert var ráð fyrir. Álagður tekjuskattur lögaðila á árinu 1991 hækkaði um 3,8% frá árinu 1990.

Tekjuskattur einstaklinga varð 100 milljónum króna hærrí en gert var ráð fyrir. Þetta frávik skýrist einkum af meiri tekjubreytingu á fyrri hluta ársins en áætlað var en á móti vegur mun meiri skattaafsláttur vegna fjárfestinga í atvinnurekstri en reiknað var með og ákvörðun fjármálaráðuneytis um að seinka skilum á afdreginni staðgreiðslu opinberra starfsmanna. Staðgreiðslunni er nú skilað á gjalddaga sem er 15. næsta mánaðar eftir launamánuð en áður fyrr var t.d. staðgreiðslu vegna fyrirframgreiddra launa skilað strax.

Tekjur af óbeinum sköttum urðu 2,0 milljörðum króna lægri en áætlað var. Helstu frávik eru að innheimta virðisaukaskatts var tæplega 2,5 milljörðum króna lægri en áætlað var. Við afgreiðslu fjárlaga voru tekjur af virðisaukaskatti hækkaðar um rúman 1,0 milljarð króna frá frumvarpi. Í endurskoðaðri tekjuáætlun á árinu 1991 var innheimta virðisaukaskatts aftur á móti lækkuð um 150 milljónir króna. Ekki er hægt að finna neina einhlíta skýringu á frávikum frá fjárlögum. Nokkuð ljóst er að áætlanir fjárlaga um herta innheimtu hafa ekki náð fram að ganga. Bráðabirgðatölur benda til þess að innheimtuhlutfall ársins 1991 sé lægra en ársins 1990. Þá má benda á að innskattur jókst hlutfallslega meira á árinu 1991 en útskattur.

Tekjur af tryggingargjaldi urðu rúmlega 400 milljónum króna hærrí en áætlað var sem má rekja að stærstum hluta til bættrar innheimtu á eftirstöðvum launaskatts frá fyrri árum.

Aðrar tekjur eru tæplega 150 milljónum króna hærrí en áætlanir gerðu ráð fyrir. Vaxtatekjur urðu tæplega 250 milljónum króna hærrí en áætlað var en tekjur af sameignum ríkisins urðu aftur á móti 250 milljónum króna lægri en gert var ráð fyrir.



## Gjöld í samanburði við fjárlög og fjáraukalög 1991

Útgjöld stofnana í A-hluta fjárlaga á árinu 1991 námu 112,5 milljörðum króna og hafa farið 6,7 milljarða króna fram úr því sem fjárlög ársins gerðu ráð fyrir.

Helstu frávik útgjalda frá því sem fjárlög gerðu upphaflega ráð fyrir skýrast af tilfærslum sem fóru um 3,4 milljarða króna fram úr því sem áætlað var fyrir í fjárlögum. Þar er einkum um að ræða eftirfarandi útgjaldaliði.

- ◆ Framlög til almannatrygginga fóru 1,1 milljarð króna fram úr áætlunum fjárlaga en þau námu 25,5 milljörðum króna á árinu.
- ◆ Útflutningsbætur á útfluttar landbúnaðarafurðir fóru 1,0 milljarð króna fram úr áætlunum fjárlaga en þær námu 2,4 milljörðum króna á árinu.
- ◆ Framlög til Lánasjóðs íslenskra námsmanna fóru 700 milljónum króna fram úr fjárlögum en þau námu 2,4 milljörðum króna.
- ◆ Ríkisábyrgð á launum vegna gjaldþrota fyrirtækja fór um 230 milljónir króna fram úr áætlunum fjárlaga.
- ◆ Greiðslur vegna uppbóta á lífeyri fóru um 230 milljónir króna fram úr fjárlögum.

Framlög til stofnkostnaðar og viðhalds fóru um 1,9 milljarða króna fram úr fjárlögum. Þar er einkum um að ræða fasteignakaup ríkissjóðs sem fóru um 900 milljónir króna fram úr þeirri fjárveitingu sem veitt var til þeirra á fjárlögum. Veitt var sérstakt framlag til Atvinnutryggingardeildar Byggðastofnunar að fjárhæð 357 milljónir króna í stað lántökuheimildar. Þá fóru 396 milljónir króna til endurbóta á Þjóðleikhúsi en veittar voru 140 milljónir króna til þeirra framkvæmda í fjárlögum.

Vaxtagjöld fóru 475 milljónir króna fram úr áætlunum fjárlaga en þau námu tæpum 9,9 milljörðum króna á árinu 1991.

Þá hefur rekstrarkostnaður ýmissa stofnana og viðfangsefna í A-hluta fjárlaga farið tæpan 1,0 milljarð króna fram úr fjárlögum.

Í fjáraukalögum nr. 75/1991 sem samþykkt voru í desember á síðastliðnu ári eru útgjaldaheimildir fjárlaga hækkaðar um 6,5 milljarða króna. Auk þess námu geymdar fjárveitingar frá fyrra ári um 300 milljónum

króna. Þannig nam fjárheimild ársins 112,5 milljörðum króna. Útgjöld A-hluta ríkissjóðs eru því 58 milljónum króna lægri en heimildir fjárlaga og fjáráukalaga kveða á um eða sem nemur 0,1% af fjárheimildum ársins.

Frávik útgjalda stofnana í A-hluta fjárlaga frá fjárheimildum skiptast annars vegar í umframgreiðslur, þ.e. greiðslur umfram fjárheimildir, og hins vegar í óhafin framlög, þ.e. þær fjárheimildir stofnana sem ekki voru nýttar á árinu.

Umframgreiðslur stofnana í A-hluta fjárlaga námu samtals 1.286 milljónum króna á árinu 1991. Á móti umframgreiðslum voru óhafin framlög að fjárhæð 1.344 milljónir króna. Hér er um að ræða veruleg frávik útgjalda frá fjárheimildum, mun meiri en nettó frávikid að fjárhæð 58 milljónir króna gefur til kynna. Þannig virðast þær áætlanir sem lágu til grundvallar þeim fjáráukalögum sem samþykkt voru í desember vera í töluverðu ósamræmi við endanleg útgjöld á árinu 1991.

Vanáætlanir fjáráukalaganna liggja fyrst og fremst í vaxtagjöldum ríkissjóðs eða 475 milljónir króna. Þá koma enn fremur fyrir tilvik þar sem fjárveitingar á fjáráukalögum hafa ekki nægt til greiðslu útgjalda. Þar má nefna sem dæmi uppbætur á útfluttar landbúnaðarafurðir sem fara 99 milljónir króna fram úr fjárheimildum og greiðslur uppbóta á lífeyri sem fara 109 milljónir króna fram úr heimildum.

Ofáætlanir virðast m.a. vera vegna reksturs ákveðinna málaflokka s.s. grunnskóla og skóla fyrir þroskahefta og heilsugæslustöðva. Þá hafa framlög til einstakra útgjaldaliða verið verulega ofátluð eins og niðurgreiðslur á vöruverði en fjárheimild þess útgjaldaliðar að fjárhæð 186 milljónir króna var ekki nýtt á árinu. Enn fremur eru dæmi um fjárveitingar á fjáráukalögum sem ekki hafa verið nýttar s.s. hjá Veiðistjóra að fjárhæð 48 milljónir króna og vegna skýrsluvélakostnaðar tæplega 44 milljónir króna.

### Útgjöld A-hluta ríkissjóðs í samanburði við fjárheimildir á árinu 1991

Ráðuneyti í milljónum króna	Greitt 1991	Heimild 1991	Mism.	Mism. %	Umfr. greitt	Óhafin framl.
Æðsta stjórn ríkisins	1.089	1.098	-9	-0,818	27	
Forsætisráðuneyti	778	784	-6	-0,9	2	8
Menntamálaráðuneyti	17.357	17.502	-145	-0,8	160	305
Utanríkisráðuneyti	1.539	1.620	-81	-5,0	6	87
Landbúnaðarráðuneyti	5.426	5.308	118	2,2	128	10
Sjávarútvegssráðuneyti	1.040	1.050	-10	-1,0	2	12
Dóms- og kirkjum.rn.	5.022	5.049	-27	-0,549	76	
Félagsmálaráðuneyti	4.977	5.099	-122	-2,4	12	134
Heilbr.- og trygg.m.rn.	45.095	45.239	-144	-0,3	63	207
Fjármálaráðuneyti	15.374	14.820	554	3,7	698	144
Samgönguráðuneyti	7.589	7.541	48	0,6	62	14
Iðnaðarráðuneyti	1.303	1.302	1	0,1	52	51
Viðskiptaráðuneyti	5.223	5.413	-190	-3,5	2	192
Hagstofa Íslands	142	144	-2	-1,3	0	2
Umhverfissráðuneyti	533	576	-43	-7,4	32	75
	<u>112.487</u>	<u>112.545</u>	<u>-58</u>	<u>-0,1</u>	<u>1.286</u>	<u>1.344</u>

Eftirfarandi skýringar eru á helstu frávikum útgjalda frá heimildum fjárlaga og fjárukalaga ársins 1991.

Greiðslur til menntamálaráðuneytis voru 145 milljónum króna lægri en fjárheimildir og má aðallega rekja það til þess að fjárheimild að fjárhæð 154 milljónir króna til grunnskóla og skóla fyrir þroskahefta var ekki nýtt á árinu.

Greiðslur til utanríkisráðuneytis voru 81 milljón króna lægri en gert var ráð fyrir í áætlunum fjárlaga og fjárukalaga. Fjárheimild til þróunarmála og alþjóðlegrar hjálparstarfsemi að fjárhæð 21 milljón króna var ekki nýtt á árinu svo og 13 milljóna króna fjárheimild til alþjóðastofnana. Þá var framlag til sendiráða 33 milljónum króna lægra en fjárheimild til reksturs þeirra.

Greiðslur til landbúnaðarráðuneytis fóru 118 milljónum króna fram úr heimildum. Frávikið má einkum rekja til þess að uppbætur á útfluttar landbúnaðarafurðir fóru 99 milljónir króna fram úr heimildum þrátt fyrir 890 milljóna króna fjárveitingu í fjárukalögum ársins.

Greiðslur til félagsmálaráðuneytis voru 122 milljónum króna lægri en fjárheimildir. Fjárheimild til málefna fatlaðra að fjárhæð 43 milljónir króna var ekki nýtt á árinu og óhafin framlög vegna ríkisábyrgðar á launum námu 58 milljónum króna.

Greiðslur til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis voru 144 milljónum króna lægri en fjárheimildir sem skýrist af því að framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs að fjárhæð 94 milljónir króna og til heilsugæslustöðva að fjárhæð 58 milljónir króna voru ekki nýttar á árinu.

Greiðslur til fjármálaráðuneytis fóru 554 milljónir króna fram úr fjárheimildum. Vaxtagreiðslur ríkissjóðs voru 475 milljónum króna hærri en áætlað var fyrir í fjárlögum og fjáraukalögum ársins og greiðslur til uppbóta á lífeyri fóru 109 milljónir króna fram úr heimildum. Þá námu umframgreiðslur vegna kaupa ríkissjóðs á fasteignum 81 milljón króna. Á móti hefur fjárheimild til launa- og verðlagsmála að fjárhæð 42 milljónir króna ekki verið nýtt á árinu.

Af fjárheimild viðskiptaráðuneytis hafa 190 milljónir króna ekki verið nýttar á árinu. Skýringin er einkum sú að framlög til niðurgreiðslna á vöruverði voru 186 milljónum króna lægri en heimildir kváðu á um vegna minni sölu á búvörum.

## Samanburður tekna milli áráanna 1990 og 1991

Á árinu 1991 hækkuðu tekjur ríkissjóðs um 7,5 milljarða króna frá árinu 1990 eða um 8,1%. Að raungildi hafa tekjur ríkissjóðs hækkað um 1,5 milljarða króna eða 1,6%. Helstu frávik eru:

í millj. kr.	1991	1990	Frávik		Raunaukning frá árinu 1990	
			í kr.	í %		
Eignaskattur	3.332	2.635	697	26,5%	433	15,0%
Tekjuskattur, einstaklingar	12.900	12.060	840	7,0%	(168)	-1,3%
Tekjuskattur, félög	2.652	2.680	(28)	-1,1%	(212)	-7,4%
Persónuskattar	378	315	63	20,0%	42	--
BEINIR SKATTAR	<u>19.262</u>	<u>17.690</u>	<u>1.572</u>	<u>8,9%</u>	<u>96</u>	<u>0,5%</u>
Aðflutningsgjöld	3.872	3.324	548	16,3%	544	16,3%
Gjöld af innflutningi	6.749	5.858	891	15,2%	891	15,2%
Tekjur af sölu erlends gjaldeyris	378	563	(185)	-32,9%	(185)	-32,9%
Skattar af framleiðslu og innfl.	2.470	2.344	126	5,4%	(34)	-1,3%
Virðisauka-/söluskattur	38.952	37.086	1.866	5,0%	(660)	-1,7%
Skattar af orku	80	75	5	6,7%	(0)	-0,1%
Skattar af einkasöluvörum	6.493	5.925	568	9,6%	165	2,6%
Sérstakir skattar af þjónustu	83	77	6	22,1%	1	14,3%
Aðrir skattar af veittri þjónustu	498	437	61	14,0%	31	6,7%
Skattar af launagreiðslum	9.130	7.327	1.803	24,6%	1.190	15,0%
ADRIR ÓBEINIR SKATTAR	<u>5.549</u>	<u>5.431</u>	<u>118</u>	<u>2,2%</u>	<u>(252)</u>	<u>-4,4%</u>
ÓBEINIR SKATTAR	<u>74.254</u>	<u>68.447</u>	<u>5.807</u>	<u>8,5%</u>	<u>1.696</u>	<u>2,3%</u>
Sala eigna	<u>365</u>	<u>71</u>	<u>294</u>	<u>414,1%</u>	<u>289</u>	<u>381,3%</u>
SALA EIGNA	<u>365</u>	<u>71</u>	<u>294</u>	<u>414,1%</u>	<u>289</u>	<u>381,3%</u>
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	3.946	4.096	(150)	-3,7%	(459)	-10,4%
Arðgreiðslur	<u>1.814</u>	<u>1.904</u>	<u>(90)</u>	<u>-4,7%</u>	<u>(220)</u>	<u>-10,8%</u>
FJÁRMUNATEKJUR	<u>5.760</u>	<u>6.000</u>	<u>(240)</u>	<u>-4,0%</u>	<u>(679)</u>	<u>-10,5%</u>
Ýmsar tekjur	<u>312</u>	<u>245</u>	<u>67</u>	<u>27,3%</u>	<u>50</u>	<u>19,2%</u>
ADRAR TEKJUR	<u>312</u>	<u>245</u>	<u>67</u>	<u>27,3%</u>	<u>50</u>	<u>19,2%</u>
TEKJUR SAMTALS	<u>99.953</u>	<u>92.453</u>	<u>7.500</u>	<u>8,1%</u>	<u>1.453</u>	<u>1,5%</u>

Innheimta beinna skatta hækkaði um 1,6 milljarða króna milli áráanna 1990 og 1991 eða um 8,9%. Að raungildi hækkuðu beinir skattar um 0,5% eða um 100 milljónir króna.

Tekjuskattar einstaklinga lækkuðu að raungildi um tæpar 170 milljónir króna sem skýrist m.a. af meiri skattafslætti einstaklinga vegna fjárfestingar í atvinnurekstri. Tekjuskattar fyrirtækja lækkuðu að raungildi um rúmlega 200 milljónir króna sem skýrist annars vegar af lagabreytingum þar sem skatthlutfallið var lækkað svo og því að heimild til framlaga í fjárfestingasjóði var skert.

Eignarskattar hækkuðu um 700 milljónir króna eða 26,5%. Raunaukning eignarskatta milli ára nam rúmlega 400 milljónum króna eða 15%. Að hluta má rekja þessa aukningu til betri innheimtu ársins 1991 en árið 1990 auk þess sem tilfærslur virðast hafa orðið á milli tekjuliða.

Innheimta óbeinna skatta hækkaði um 5,8 milljarða króna milli áráanna 1990 og 1991 eða 8,5%. Að raungildi hækkuðu óbeinir skattar um 1,7 milljarða króna eða 2,3%.

Innflutningsgjöld hækkuðu um 1,4 milljarða króna á milli ára. Skýringuna er m.a. að leita í auknum bifreiðainnflutningi árið 1991 miðað við árið á undan.

Virðisaukaskattur hækkaði um 1,9 milljarða króna sem er raunlækkun á milli ára um 660 milljónir króna eða 1,7%. Skýringarinnar er að leita m.a. í auknum endurgreiðslum, t.d. til bænda og húsbyggjenda, en endurgreiðslur 1991 urðu 1,5 milljörðum króna hærri en árið áður. Þá benda bráðabirgðatölur til þess að innheimtuhlutfall á árinu 1991 sé lakara en árið 1990.

Skattar af launagreiðslum hækkuðu um 1,8 milljarða króna milli áranna 1990 og 1991. Að raungildi hafa skattar af launagreiðslum hækkað um 1,2 milljarða króna eða 15%. Skýringin á þessari aukningu er tvíþætt. Annars vegar skilaði tryggingagjaldið sér betur innan ársins en launaskatturinn gerði og hins vegar hefur innheimta á eftirstöðvum launaskatts gengið vel auk þess sem skuldajöfnun í virðisaukaskatti hefur hér einnig áhrif.

Arðgreiðslur lækka lítillega á milli ára. Annars vegar er um að ræða að engin arðgreiðsla kom frá Íslenskum aðalverktökum á árinu 1991 en hún nam 400 milljónum króna árið 1990 sem skýrist af því að áætluð arðgreiðsla fyrirtækisins á árinu 1991 var öll greidd í árslok 1990. Á móti vegur að innborgaður hluti hagnaðar Seðlabanka Íslands nam á árinu 1991 rúmum 770 milljónum króna á móti 473 milljónum króna árið 1990.

## Samanburður á gjöldum áráanna 1990 og 1991

Gjöld A-hluta ríkissjóðs námu 112,5 milljörðum króna á árinu 1991 og eru 15,6 milljörðum króna hærri en þau voru á árinu 1990. Hækkun þessi nemur 16,1%. Að raungildi svarar hækkunin til 8,3 milljarða króna eða sem nemur 8,0%. Í fjárlögum fyrir árið 1991 var stefnt að því að halda ríkisútgjöldum óbreyttum að raunvirði á milli ára.

	Útkoma 1990	Framreikn. 1990	Útkoma 1991	Frávik m.kr.	Frávik %	Raunfrávik m.kr.	Raunfrávik %
Launagjöld	23.161	25.097	26.844	3.683	15,9	1.747	7,0
Ýmis gjöld	21.658	23.131	24.219	2.561	11,8	1.088	4,7
Tilfærslur	20.216	21.591	24.273	4.057	20,1	2.682	12,4
Almannatryggingar	22.820	24.639	25.493	2.673	11,7	854	3,5
Vaxtagjöld	8.274	8.896	9.875	1.601	19,3	979	11,0
Eignakaup	<u>770</u>	<u>828</u>	<u>1.783</u>	<u>1.013</u>	<u>131,6</u>	<u>955</u>	<u>115,4</u>
Samtals gjöld	<u>96.899</u>	<u>104.182</u>	<u>112.487</u>	<u>15.588</u>	<u>16,1</u>	<u>8.305</u>	<u>8,0</u>

Hækkun gjalda umfram almennar verðhækkningar nam 8,3 milljörðum króna milli áráanna 1990 og 1991 og má einkum rekja hana til eftirfarandi útgjaldaflokka:

- ◆ Launagjöld stofnana í A-hluta fjárlaga hækkuðu um 1,7 milljarða króna. Stöðugildum fjölgaði um 556 milli áráanna eða um 3,4%. Af þessari fjölgun eru 500 vegna yfirtöku ríkissjóðs á rekstri vegna breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga.
- ◆ Ýmis gjöld jukust um 1,1 milljarð króna. Hér er um að ræða rekstrargjöld stofnana og viðfangsefna í A-hluta fjárlaga, viðhaldskostnað og stofnkostnað annan en eignakaup.
- ◆ Greiðslur almannatrygginga hækkuðu um 0,9 milljarða króna sem rekja má að stærstum hluta til lífeyris- og örorkubóta. Hækkun umfram verðlagsforsendur má skipta svo til að jöfnu milli fjölgunar bótaþega og til hækkunar annarra bótaflokka en grunnlífeyris.
- ◆ Tilfærslur hækkuðu um 2,7 milljarða króna. Þar af jukust útflutningsbætur vegna útfluttra landbúnaðarafurða um 1,5 milljarða króna m.a. vegna greiðslu bóta vegna útflutnings á dilka- og ærkjöti til Mexíkó.

- ◆ Vaxtagreiðslur af lánnum ríkissjóðs hækkuðu um 980 milljónir króna. Þar af voru vaxtagreiðslur ríkissjóðs vegna viðskiptareiknings í Seðlabanka Íslands um 670 milljónum króna hærri en áður sem skýrist af mun hærri rekstrarhalla ríkissjóðs en áætlað var í fjárlögum og því að lánsfjáröflun var með öðrum hætti en áformað var.
- ◆ Fasteignakaup ríkissjóðs jukust um 890 milljónir króna. Aukningin skýrist einkum af kaupum ríkisins á fasteign Sláturfélags Suðurlands við Laugarnesveg á 430 milljónir króna fyrir listaháskóla og á húsi Íslandsbanka við Lækjartorg á 200 milljónir króna fyrir dómhús. Önnur eignakaup ríkisins jukust um 65 milljónir króna.

**Gjöld A-hluta ríkissjóðs á greiðslugrunni.  
Árin 1990 og 1991.**

Ráðuneyti í þúsundum króna	Greitt 1991	Greitt 1990	Mismunur '91-'90	Mismunur %
00 Æðsta stjórn ríkisins	1.090	1.052	38	3,6
01 Forsætisráðuneyti 778	731	47	6,4	
02 Menntamálaráðuneyti	17.357	15.144	2.213	14,6
03 Utanríkisráðuneyti 1.539	1.322	217	16,4	
04 Landbúnaðarráðuneyti	5.426	3.621	1.805	49,8
05 Sjávarútvegsláðuneyti	1.040	923	117	12,6
06 Dóms- og kirkjum.ráðuneyti	5.022	4.536	486	10,7
07 Félagsmálaráðuneyti	4.977	3.760	1.217	32,4
08 Heilbr.- og trygg.m.ráðun. 45.095	39.766	5.329	13,4	
09 Fjármálaráðuneyti 15.374	12.099	3.275	27,1	
10 Samgönguráðuneyti	7.588	7.118	470	6,6
11 Iðnaðarráðuneyti	1.303	1.205	98	8,2
12 Viðskiptaráðuneyti 5.223	5.478	-255	-4,6	
13 Hagstofa Íslands	142	110	32	28,8
14 Umhverfisláðuneyti	533	34	499	--
	<u>112.487</u>	<u>96.899</u>	<u>15.588</u>	<u>16,1</u>

Skýringar á helstu breytingum á útgjöldum einstakra ráðuneyta milli árana 1990 og 1991 eru einkum þessar:

Gjöld forsætisráðuneytis hækkuðu um 47 milljónir króna eða um 6,4%. Lántökuheimild Atvinnuþryggingardeildar Byggðastofnunar að fjárhæð 357 milljónir króna var breytt í ríkisframlag miðað við þær upplýsingar er nú liggja



fyrir um stöðu útlána Atvinnuþryggingarsjóðs útflutningsgreina. Framlag til Atvinnuþryggingarsjóðs nam 343 milljónum króna á árinu 1990 en lánveitingum úr sjóðnum var hætt á árinu 1990.

Gjöld menntamálaráðuneytis hækkuðu um 2.213 milljónir króna eða um 14,6%. Framlög til Háskóla Íslands og ýmissa rannsóknastofnana hækkuðu um 449 milljónir króna, til framhalds- og sérskóla um 466 milljónir króna og til grunnskóla og skóla fyrir þroskahefta um 447 milljónir króna. Framlög til Lánasjóðs íslenskra námsmanna hækkuðu um 258 milljónir króna og til uppgjörs við sveitarfélög um 86 milljónir króna. Þá nam framlag til endurbóta á Þjóðleikhúsi 396 milljónum króna en það var 284 milljónir króna á árinu 1990.

Gjöld utanríkisráðuneytis hækkuðu um 217 milljónir króna eða 16,4%. Hækkun gjalda skýrist m.a. af auknum framlögum til þróunarmála og alþjóðlegrar hjálparstarfsemi að fjárhæð 65 milljónir króna. Framlag til Þróunarsamvinnustofnunar Íslands nam 107 milljónum króna á árinu 1991 og hækkaði um 32 milljónir króna frá fyrra ári. Framlagið færir nú á sérstakan fjárlagalið. Þá hækkuðu gjöld aðalskrifstofu ráðuneytisins um 42 milljónir króna m.a. vegna samninga EFTA og EB um evrópskt efnahagssvæði.

Gjöld landbúnaðarráðuneytis hækkuðu um 1.805 milljónir króna eða 49,8%. Greiðslur vegna uppbóta á útfluttar landbúnaðarafurðir hækkuðu um 1.596 milljónir króna frá fyrra ári og námu samtals 2.426 milljónum króna á árinu 1991. Hækkunin skýrist m.a. af uppgjöri láns sem Framleiðsluráð landbúnaðarins tók á árinu 1988 til greiðslu útflutningsbóta en 418 milljónir króna eru gjaldfærðar vegna þessa á árinu 1991. Þá var greiðslum fyrir útflutningsbætur á dillakjöti flýtt á árinu 1991 en þær hækkuðu um 453 milljónir króna frá 1990 og útflutningur mjólkurafurða var meiri en ráð var fyrir gert. Loks voru greiddar útflutningsbætur á dilka- og ærkjöt til Mexíkó að fjárhæð 339 milljónir króna. Af öðrum viðfangsefnum landbúnaðarráðuneytis hækkuðu framlög til jarðræktar og búfjárræktar mest eða um 86 milljónir króna.

Gjöld sjávarútvegsráðuneytis hækkuðu um 117 milljónir króna eða sem svarar til 12,6%. Hækkunin skýrist meðal annars af 20 milljóna króna framlagi til byggingu rannsóknastofnana sjávarútvegsins við Skúlagötu. Þá hækkuðu framlög til ýmissa verkefna á sviði sjávarútvegs mála um 27 milljónir króna og til aðalskrifstofu ráðuneytisins um 11 milljónir króna.

Gjöld dóms- og kirkjumálaráðuneytis hækkuðu um 486 milljónir króna eða sem nemur 10,7%. Hækkunin skýrist af auknum rekstrarkostnaði hjá stofnunum dómsmálaráðuneytis að fjárhæð 385 milljónir króna og af

auknum framlögum til prestakalla og prófastdæma um 43 milljónir króna. Þá námu útgjöld vegna kosninga sem færð eru hjá ráðuneytinu 35 milljónum króna.

Gjöld félagsmálaráðuneytis hækkuðu um 1.217 milljónir króna eða um 32,4%. Hækkunin skýrist einkum af auknum framlögum til Byggingarsjóðs verkamanna um 410 milljónir króna. Framlög til málefna fatlaðra hækkuðu um 227 milljónir króna og til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um 159 milljónir króna. Þá jukust framlög til greiðslu ríkisábyrgðar á launum um 270 milljónir króna en þau námu 490 milljónum króna í árslok 1991.

Gjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis hækkuðu um 5.329 milljónir króna eða um 13,4%. Framlög til Tryggingastofnunar ríkisins hækkuðu um 2.770 milljónir króna, þar af vegna bótaflokka almannatrygginga um 2.673 milljónir króna. Framlög til Ríkisspítala hækkuðu um 1.006 milljónir króna frá fyrra ári og námu 6.463 milljónum króna á árinu 1991. Hækkun framlaga skýrist meðal annars af 129 milljóna króna framlagi vegna rekstrarhalla fyrra árs. Raunaukning rekstrarkostnaðar Ríkisspítala er metin á um 250 milljónir króna. Alls jukust framlög til reksturs sjúkrahúsanna þriggja í Reykjavík um 1.339 milljónir króna og til annarra sjúkrahúsa og -stofnana um 350 milljónir króna. Þá hækkuðu framlög til heilsugæslustöðva um 386 milljónir króna.

Gjöld fjármálaráðuneytis hækkuðu um 3.275 milljónir króna eða 27,1%. Hækkun gjalda skýrist af miklum fasteignakaupum ríkissjóðs samkvæmt heimild í 6. grein fjárlaga. Kostnaður við ýmsar fasteignir ríkissjóðs nam 1.386 milljónum króna og er um 923 milljónum króna hærri en á árinu 1990. Vaxtagreiðslur af lánum ríkissjóðs hækkuðu um 1.601 milljón króna og námu 9.875 milljónum króna á árinu 1991. Þá jukust greiðslur vegna uppbóta á lífeyri um 345 milljónir króna milli áranna 1990 og 1991.

Gjöld viðskiptaráðuneytis lækkuðu um 255 milljónir króna eða sem svarar til 4,6% og skýrast af minni niðurgreiðslum á vöruverði að fjárhæð 280 milljónir króna.

Gjöld umhverfisráðuneytis námu 533 milljónum króna á árinu 1991 en nú heyra undir ráðuneytið sex stofnanir sem áður tilheyrðu menntamála-, landbúnaðar-, félagsmála-, og samgönguráðuneyti. Rekstrarkostnaður þessara stofnana nemur 445 milljónum króna. Framlag til aðalskrifstofu og ýmissa verkefna á sviði umhverfismála námu 89 milljónum króna á árinu 1990.

## Lána- og viðskiptareikningar árið 1991

Inngreiðslur umfram útgreiðslur á lánareikningum námu 6,4 milljörðum króna á árinu 1991 sem er 4,0 milljörðum króna lakari staða en fjárheimild ársins gerði ráð fyrir.

### Lánareikningur ársins 1991:

Í milljónum króna	Reikn.'91	Fjárh.'91	Frávik	Reikn.'90	Frávik
<b>Lántökur:</b>					
Til lengri tíma	8.750	6.900	1.850	9.179	<429>
Til skemmri tíma	<u>1.367</u>	-	<u>1.367</u>	<u>2.578</u>	<1.211>
Lántökur innanlands alls	10.117	6.900	3.217	11.757	<1.640>
Erlendar lántökur	<u>7.255</u>	<u>14.350</u>	<7.095>	<u>3.966</u>	<u>3.289</u>
Lántökur samtals	<u>17.372</u>	<u>21.250</u>	<3.878>	<u>15.723</u>	<u>1.649</u>
<b>Afborganir lána:</b>					
Innlendar	<5.520>	<5.480>	40	<3.416>	2.104
Erlendar	<1.265>	<1.405>	<140>	<1.225>	40
Afborganir samtals	<6.785>	<6.885>	<100>	<4.641>	2.144
Lántökur umfram afborg.	<u>10.587</u>	<u>14.365</u>	<3.778>	<u>11.082</u>	<495>
<b>Veitt lán/innheimta:</b>					
Veitt lán	<4.872>	<4.700>	172	3.649	1.223
Innh. veittra lána	<u>3.246</u>	<u>3.200</u>	<u>46</u>	<u>3.127</u>	<u>119</u>
Nettó veitt lán	<1.626>	<1.500>	<u>126</u>	<522>	<u>1.104</u>
Viðskiptar./hlutafj.framl.	<1.459>	<1.343>	116	<3.342>	<1.883>
Seðlabanki Íslands	<1.081>	<1.142>	<61>	<2.058>	<977>
Samtals útgreiðslur	<2.540>	<2.485>	55	<5.400>	<2.860>
Aðrir lána og viðsk.reikn.	<4.166>	<3.985>	181	<5.922>	<1.756>
Lánareikn., nettó	<u>6.421</u>	<u>10.380</u>	<3.959>	<u>5.160</u>	<u>1.261</u>

Lántökur á árinu 1991 námu 17,4 milljörðum króna sem er 3,9 milljörðum króna minna en heimilað var í fjárlögum og fjárukalögum ársins. Innlendar lántökur að meðtaldri nettóstöðu ríkisbréfa og -víxla voru 3,2 milljörðum króna hærrí en áætlað var. Á móti voru erlendar lántökur 7,1 milljarði króna lægri en fjárheimildir ársins 1991.

Afborganir lána voru áætlaðar 6,9 milljarðar króna í fjárlögum og fjáráskilögum ársins en urðu 6,8 milljarðar króna eða 100 milljónum króna lægri en gert var ráð fyrir. Veitt lán að frádregnum afborgunum af þeim námu 1,6 milljörðum króna sem er 126 milljónum króna hærrí en fjárheimildir segja til um. Viðskiptareikningar og hlutafjárframlög sýna útgreiðslur umfram inngreiðslur að fjárhæð 1,5 milljarðar króna sem er 116 milljónum króna hærrí fjárhæð en áformað var.

Á viðskiptareikning eru nú færðir 1,3 milljarðar króna sem skammtímaskuld en þar er um að ræða ógreidda afdregna staðgreiðslu af launum ríkisstarfsmanna svo og ógreitt tryggingagjald. Skýringuna á þessu er að finna í ákvörðun fjármálaráðuneytis um að skila beri staðgreiðslu af launum ríkisstarfsmanna svo og tryggingagjaldi á gjalddaga sem er 15. næsta mánaðar eftir launamánuð en ekki strax á útborgunardegi launa.

Þá var Seðlabanka Íslands greitt skammtímalán að fjárhæð 327 milljónir króna á árinu 1991. Vegna langtímalána voru bankanum greiddar 754 milljónir króna. Það er 61 milljón króna lægri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárheimildum.

Inngreiðslur umfram útgreiðslur af lánareikningum á árinu 1991 námu 6,4 milljörðum króna og eru 1,3 milljörðum króna hærrí en þær voru á árinu 1990.

Lántökur á árinu 1991 námu 17,4 milljörðum króna og voru 1,6 milljörðum króna hærrí en á árinu 1990. Erlendar lántökur námu 7,3 milljörðum króna á árinu 1991 eða 3,3 milljörðum króna hærrí en á árinu 1990. Hins vegar námu innlendar lántökur 10,1 milljarði króna eða 1,6 milljörðum króna lægri en árið 1990. Afborganir lána námu 6,8 milljörðum króna á árinu 1991 og voru 2,1 milljarði króna hærrí en á árinu 1990.

Veitt lán umfram innheimtar afborganir af þeim námu 1,6 milljörðum króna á árinu 1991 eða 1,1 milljarði króna hærrí en þau urðu á árinu 1990. Útgreiðslur umfram inngreiðslur af viðskiptareikningum og hlutafjárframlög lækkuðu um 1,9 milljarða króna milli árána 1990 og 1991 og greiðslur til Seðlabanka Íslands lækkuðu um 977 milljónir króna.

## Stofnanir í A-hluta fjárlaga sem fóru 5 milljónir króna eða meira umfram fjárheimildir árið 1991

Ríkisendurskoðun hefur gert yfirlit yfir þær stofnanir sem fóru 5 milljónir króna eða meira umfram heimildir fjárlaga og fjárukalaga á árinu 1991. Úttektir á samskonar stofnunun liggja fyrir vegna áranna 1989 og 1990.

Umframgreiðslur til þeirra stofnana sem fóru 5 milljónir króna eða meira umfram fjárheimildir námu 1,1 milljarði króna á árinu 1991 eða tæp 2,0% af fjárheimildum þeirra stofnana. Umframgreiðslur mældar með sama hætti námu 433 milljónum króna á árinu 1990 eða 4,0% af fjárheimildum og 1,3 milljörðum króna á árinu 1989 eða 3,3% af fjárheimildum.

Fjárhæðir í þ.kr.	Greitt	Fjárh.	Frávik	Í %
Alþingi	689.482	673.521	15.961	2,4
Háskóli Íslands	1.610.545	1.561.170	49.375	3,2
Raunvísindastofnun H.Í.	129.722	116.736	12.986	11,1
Tilraunastöð H.Í.	122.955	115.398	7.557	6,6
Unglingaheimili ríkisins	54.192	41.185	13.007	31,6
Þjóðleikhús	688.989	664.000	24.989	3,8
Skógrækt ríkisins	103.750	87.883	15.867	18,1
Uppbætur á útfluttar landb.af.	3.092.536	2.993.400	99.136	3,3
Dómsmál, ýmis starfsemi	138.179	121.349	16.830	13,9
Löggæslukostnaður, ýmiss	51.211	45.729	5.482	12,0
Tryggingastofnun ríkisins	25.857.204	25.839.347	17.857	0,1
Ríkisspítalar	6.462.555	6.447.254	15.301	0,2
Tollstjórinn í Reykjavík	285.715	269.964	15.751	5,8
Gjaldheimtur og innh.kostn.	109.046	97.150	11.896	12,2
Uppbætur á lífeyri	1.016.921	908.000	108.921	12,0
Ýmis lán ríkissjóðs, vextir	9.875.057	9.400.000	475.057	5,1
Ýmsar fasteignir ríkissjóðs	1.386.286	1.305.426	80.860	6,2
Vegagerð ríkisins	5.219.096	5.195.119	23.977	0,5
Flugmálastjórn	483.711	452.680	31.031	6,9
Orkustofnun	285.065	237.529	47.536	20,0
Náttúruverndarráð	<u>66.145</u>	<u>37.050</u>	<u>29.095</u>	<u>78,5</u>
Samtals stofnanir	<u>57.728.362</u>	<u>56.609.890</u>	<u>1.118.472</u>	<u>2,0</u>

Alls fóru 21 stofnun meira en 5 milljónir króna fram úr fjárheimildum ársins 1991. Á árinu 1990 voru þær 32 og 47 á árinu 1989.

Af þessum 21 stofnun eru 13 á samskonar yfirliti fyrir árin 1989 og 1990. Ennfremur hefur Ríkisendurskoðun gert athugasemdir við rekstur nokkurra þessara stofnana í skýrslum um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árin 1987, 1988 og 1989. Sumar stofnanir fara þannig fram úr heimildum fjárlaga og fjárukalaga ár eftir ár.

Ríkisendurskoðun ítrekar það álit sitt að gera verður strangari kröfur til forsvarsmanna stofnana og ráðuneyta um að þeir haldi rekstrinum innan þess ramma er fjárlög marka hverju sinni. Þá vill stofnunin benda á að þörf er á skýrari reglum en nú gilda um ábyrgð forsvarsmanna ríkisstofnana og ráðuneyta þannig að skýrt verði hver beri ábyrgð á þeim kostnaði sem er umfram heimildir fjárlaga og ríkissjóður greiðir að fullu, hverju það varði að fara fram úr heimildum og til hvaða ráðstafana megi grípa til þess að færa hlutina í rétt horf.

## Framkvæmd lánsfjárlaga fyrir árið 1991

Samkvæmt 1. grein lánsfjárlaga nr. 26/1991 fyrir árið 1991 var fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs heimilt að taka lán að fjárhæð allt að 14,7 milljarðar króna. Gert var ráð fyrir að lánsfjárförfinni yrði alfarið mætt með lántökum innan lands.

Heildarlánsfjárförf A-hluta ríkissjóðs var áætluð 13,6 milljarðar króna í fjárlögum ársins 1991 en við afgreiðslu lánsfjárlaga var lántökuheimildin hækkuð um 1,1 milljarð króna vegna samþykktar Alþingis á auknum rekstrarútgjöldum A-hluta ríkissjóðs og hækkun endurlána.

Í fjárukalögum fyrir árið 1991 sem samþykkt voru 2. desember 1991 var lánsfjárförfin talin vera 21,3 milljarðar króna. Þá var ljóst að ekki væri hægt að mæta lánsfjárförfinni innanlands jafnvel þótt heildarlánsfjárförfin yrði einungis 13,6 milljarðar eins og áformað var í fjárlögum. Þannig voru lántökur innanlands lækkaðar um 6,7 milljarða króna í fjárukalögum ársins 1991 en á móti voru heimildir til erlendra lántöku hækkaðar um 14,4 milljarða króna. Lánsfjárförf ríkissjóðs hefur þannig aukist um 7,7 milljarða króna frá áætlunum fjárlaga.

Í samræmi við aukna lánsfjárförf ríkissjóðs var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lánsfjárlögum fyrir árið 1991. Samkvæmt 1. grein frumvarpsins var fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs heimilt að taka lán að fjárhæð allt að 12,8 milljarðar króna í erlendri mynt. Frumvarpið varð að lögum þann 20. desember 1991 og eru þau nr. 74/1991.

Í m.kr. Lántökur	Fjárlög 1991	Fjárl. og fjárukal.	Lánfj.l. 1991	Lánsfj.l. og brt.	Reikn. 1991
Innan lands	13.600	6.900	14.700	14.700	8.750
Ríkisbréf og -vixlar	-	-	-	-	1.367
Erlendis	-	<u>14.350</u>	-	<u>12.800</u>	<u>7.255</u>
Lántökur alls	<u>13.600</u>	<u>21.250</u>	<u>14.700</u>	<u>27.500</u>	<u>17.372</u>

Í nefndum lögum nr. 74/1991 um breytingu á lánsfjárlögum fyrir árið 1991 kemur fram ósamræmi milli lánsfjárlaga annars vegar og fjárlaga og fjárukalaga hins vegar varðandi heildarlánsfjárförf ríkissjóðs og hvernig hún skiptist í innlenda og erlenda fjármögnun.

Í fyrsta lagi er við það miðað í lögum nr. 74/1991 að lánsfjárförf ríkissjóðs verði 19,8 milljarðar króna eins og áætlað var í frumvarpi til fjárukalaga en ekki 21,3 milljarðar króna eins og fram kemur í

fjáraukalögum ársins í endanlegri mynd. Þannig er lántökuheimildinni ekki breytt til samræmis við þær forsendur sem lágu að baki þeim fjáraukalögum sem voru samþykkt í byrjun desember 1991.

Í öðru lagi var það ljóst að áform fjárlaga um innlenda lánsfjármögnun á heildarlánsfjárförf ríkissjóðs næðu ekki fram að ganga. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 74/1991 um breytingu á lánsfjárlögum fyrir árið 1991 að ekki verði unnt að afla nýs lánsfjár innan lands nema fyrir um 6,2 milljarða króna eða 7,4 milljörðum króna lægri fjárhæð en áætluð innlend fjármögnun samkvæmt fjárlögum. Þrátt fyrir það er lántökuheimild ríkissjóðs innanlands ekki lækkuð til samræmis við endurskoðaða áætlun og heimildir fjárlaga og fjáraukalaga ársins 1991.

Fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs er þannig veitt heimild í lánsfjárlögum með síðari breytingum til lántöku að fjárhæð 27,5 milljarðar króna þrátt fyrir að fyrir liggja að lánsfjárförfin verði a.m.k. 6,2 milljörðum króna lægri miðað við endurskoðaða áætlun.



## Samanburður á áætlunum í frumvarpi til fjárlaga, fjárlögum og fjáraukalögum við afkomu A-hluta ríkissjóðs árin 1988 - 1991

Fjárlög árin 1988 til 1991 gerðu ráð fyrir að rekstrarhalli á A-hluta ríkissjóðs á meðalverðlagi ársins 1991 framreiknað skv. vísitölu þjóðar-útgjalda yrði 7 milljarðar króna. Í reynd varð rekstrarhallinn 35 milljarðar króna eða fimmfalt hærri fjárhæð en gert var ráð fyrir. Ríkisendurskoðun hefur á fyrrnefndu árabili kannað afkomuhorfur ríkissjóðs í skýrslum sínum um framkvæmd fjárlaga miðað við mitt fjárlagaár. Stofnunin gerði ráð fyrir að rekstrarhallinn yrði 26 milljarðar króna sem er 9 milljarða króna lægri fjárhæð en reyndin varð. Meginfrávik komu fram á árinu 1988.

Á árinu 1988 var tekið upp það verklag af hálfu fjármálaráðuneytisins að leita strax innan fjárlagaársins með fjáraukalögum eftir heimildum Alþingis fyrir viðbótaútgjöldum frá fjárlögum. Fjáraukalög hafa síðan verið afgreidd af Alþingi í lok hvers fjárlagaárs, þ.e. í desembermánuði ár hvert. Með samþykkt þeirra jókst rekstrarhallinn frá fjárlögum á nefndu árabili um 14 milljarða króna og var þannig áætlaður 21 milljarður króna. Niðurstaðan varð hins vegar sú að rekstrarhallinn varð 35 milljarðar króna eða 14 milljörðum króna hærri en fjárlög og fjáraukalög áætluðu.

Í milljörðum króna Verðlag 1991	Frum- vörp	Fjár- lög	Fjár- aukal.	Afkoma	Áætlun Rend.
–					
Tekjur	379	388	6	392	397
Gjöld	<u>384</u>	<u>395</u>	<u>20</u>	<u>427</u>	<u>423</u>
Gjöld umfram tekjur	<u>4</u>	<u>7</u>	<u>14</u>	<u>35</u>	<u>26</u>

Frumvörp til fjárlaga gerði ráð fyrir að tekjur næmu 379,2 milljörðum króna á árunum 1988 - 1991. Í fjárlögum voru tekjur hækkaðar um 8,4 milljarða króna frá frumvarpi og námu þær 387,5 milljörðum króna á tímabilinu. Þá var tekjuhlið fjárlaga hækkuð um 5,7 milljarða króna í fjáraukalögum árána 1988 - 1991. Tekjur A-hluta ríkissjóðs á árunum 1988 - 1991 námu í reynd 392,2 milljörðum króna. Það er 4,7 milljörðum króna hærri fjárhæð en áætlað var í fjárlögum eða sem svarar til 1,2%. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að telja að heildarniðurstaða tekjuáætlunar fjárlaga sé viðunandi. Heildartekjur A-hluta ríkissjóðs á árinu 1988 námu 95,2 milljörðum króna en á árinu 1991 námu þær tæpum 100,0 milljörðum

króna og hafa því hækkað að raungildi um 4,8 milljarða króna frá árinu 1988 miðað við vísitölu þjóðarútgjalda. Hlutur beinna skatta í heildartekjum ríkissjóðs á árinu 1988 nam 14,0% en var á árinu 1991 19,3% og hafa þeir þá hækkað að raungildi um 5,3 milljarða króna.

Gjöld A-hluta ríkissjóðs voru í frumvörpum til fjárlaga árána 1988 - 1991 áætluð 384,4 milljarðar króna. Í meðförum Alþingis var gjaldahlið fjárlaga hækkuð um 10,3 milljarða króna og námu áætluð útgjöld ríkissjóðs samkvæmt fjárlögum 394,8 milljörðum króna á tímabilinu. Þá var í fjárukalögum árána 1988 - 1991 sótt um heimildir á gjaldahlið að fjárhæð 20,2 milljarðar króna. Gjöld A-hluta ríkissjóðs urðu hins vegar 427,6 milljarðar króna eða 32,8 milljörðum króna hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Hækkun gjalda frá fjárlögum svarar til 8,3%. Verulegt misræmi er samkvæmt þessu á áætlun fjárlaga og raunverulegum gjöldum ríkissjóðs eins og reyndar margoft hefur verið bent á.

Þegar litið er til heildargjalda A-hluta ríkissjóðs á árabílinu 1988 til 1990 kemur í ljós að þau eru svo til óbreytt að raungildi eða um 105 milljarðar króna. Fjárlög árin 1988 og 1989 gerðu hins vegar ráð fyrir að útgjöld yrðu um 93 milljarðar króna eða um 12 milljörðum króna lægri. Á árinu 1990 gerðu fjárlög ráð fyrir að útgjöld næmu rúmlega 102 milljörðum króna sem er um 2 milljörðum króna lægra en reyndin varð. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga fyrir árið 1990 gerði stofnunin athugasemdir um bráðabirgðauppgjör A-hluta ríkissjóðs. Þar kom fram að rekstrarhallinn væri að mati stofnunarinnar vantallinn um 2 milljarða króna. Í helstu niðurstöðum í nefndri skýrslu segir m.a.:

„Í bráðabirgðauppgjöri ríkisbókhalds eru færðar inn- og útborganir hjá ríkissjóði. Að auki eru tiltekna kröfur bókaðar sem tekjur í uppjörinu. Á hinn bóginn hafa tiltekna skuldbindingar sem greiddar voru á árinu með sérstakri lántöku ekki verið færðar að fullu til gjalda.

Stofnunin yfirfor bráðabirgðauppgjör ríkisbókhalds með tvennum hætti. Annars vegar athugaði hún hver rekstrarhalli ríkissjóðs teldist vera ef eingöngu væri miðað við bókaðar inn- og útborganir úr ríkissjóði (sjóðsstreymi). Sé þessari aðferð eingöngu beitt telst rekstrarhallinn vera 6,1 milljarður króna en ekki 4,4 milljarðar króna eins og bráðabirgðauppgjör ríkisbókhalds gefur til kynna. Hins vegar var athugað hver niðurstaðan yrði ef til viðbótar greiðsluhreyfingum væri einnig tekið tillit til tiltekinna formlegra fjárskuldbindinga ríkissjóðs, sem telja verður ígildi greiðsluframlaga þó þeim hafi ekki fylgt peningaleg greiðsla. Sé þessari aðferð beitt hækka rekstrarhallinn úr 4,4 milljörðum króna í 6,5 milljarða króna eða um 2,1 milljarð króna. Jafnframt þessu myndu lántökur ríkissjóðs teljast 1,5 milljörðum króna hærri en fram kemur í nefndu bráðabirgðauppgjöri sé seinni aðferðinni beitt."

Á árinu 1991 jókst enn bílið milli fjárlaga og raunverulegrar útkomu. Þannig urðu gjöld um 7 milljörðum króna hærri en fjárlög ársins 1991 gerðu ráð fyrir.

Í fjárlögum var áætlað að tekjur A-hluta ríkissjóðs frá árinu 1988 til ársins 1991 hækkuðu um 9,0% að raunvirði og gjöld um 13,4%. Raunhækkun tekna hefur orðið mun minni en ráð var fyrir gert í fjárlögum eða um 5,0% frá árinu 1988 til ársins 1991. Gjöldin hafa ennfremur hækkað minna en áætlað var eða um 6,3% miðað við fast verðlag á sama tímabili.

Rekstrarhalli A-hluta ríkissjóðs áráanna 1988-1991 var að meðaltali 8,9 milljarðar króna eða 9,0% af tekjum á sama tímabili.

Á árunum 1988 og 1989 var gert ráð fyrir tekjuafgangi hjá A-hluta ríkissjóðs í frumvarpi til fjárlaga og í fjárlögum. Reyndin varð engu að síður sú að ríkissjóður var rekinn með halla þessi ár.

## Launakostnaður A-hluta ríkissjóðs árið 1991

Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega þróun launakostnaðar hjá þeim A-hluta stofnunum, sem Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins afgreiðir. Aflað var upplýsinga um fjölda greiddra mánaðarlauna, greiddra dagvinnu- og yfirvinnustunda og þær launaeiningar umreiknaðar í stöðugildi. Ríkisendurskoðun hefur frá árinu 1988 gert reglulega athugun á þróun launakostnaðar hjá framangreindum aðilum, sem unnin hefur verið úr gögnum frá Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis.

Árið 1991 var heildarfjöldi reiknaðra stöðugilda að meðaltali 17.234 en var að meðaltali 16.476 árið 1990. Fjölgunin nemur 758 stöðugildum eða 4,6%. Til samanburðar fjölgaði stöðugildum um 4% frá árinu 1989 til 1990. Þegar tekið er tillit til stofnana, sem Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis afgreiddi á árinu 1990 en ekki á árinu 1991, svo og þeirra stofnana, sem ekki voru í afgreiðslu hjá Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis árið 1990 en voru afgreidd þar 1991, telst nettó breytingin hjá umræddum stofnunum fela í sér hækkun um 202 stöðugildi. Þannig fjölgar stöðugildum hjá sambærilegum A-hluta stofnunum um 556 milli ára eða 3.4%.

Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu stöðugilda eftir uppruna árin 1990 og 1991:

Stöðugildi	1991	1990	Breyt. stg.	Breyt. í %.
Mánaðarlaun	13.450	12.991	459	3.5
Dagvinnulaun	629	602	27	4.5
Yfirvinnulaun	<u>3.155</u>	<u>2.883</u>	<u>272</u>	<u>9.4</u>
	17.234	16.476	758	4.6
Breytingar vegna tilfærslu stofnana	<u>( 202)</u>	<u>          </u>	<u>          </u>	<u>          </u>
	<u>17.032</u>	<u>16.476</u>	<u>556</u>	<u>3.4</u>

Fjárlög ársins 1991 gerðu ráð fyrir að fjölgun stöðugilda í A-hluta ríkissjóðs yrðu um 600 á árinu 1991. Af þessari fjölgun voru tæplega 500 stöðugildi vegna yfirtöku ríkissjóðs á rekstri í tengslum við verkaskiptingu

ríkis og sveitarfélaga einkum hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Að teknu tilliti til þess var gert ráð fyrir að nýjum stöðum hjá A-hluta ríkissjóðs fjölgaði um 100 á árinu 1991.

Þegar bornar voru saman sambærilegar stofnanir, sbr. það sem áður segir um nettó breytingu á stöðugildum, kom í ljós að starfsfólki fjölgaði mest hjá stofnunum menntamálaráðuneytisins eða um 219 stöðugildi. Þar af nam fjölgunin hjá grunnskólunum 90 stöðugildum en hún kemur aðallega til vegna skólaskyldu 6 ára barna og vegna nýrra reglna um sérkennslu. Hjá framhaldsskólum og skólum á háskólastigi nam fjölgunin 72 stöðugildum og má rekja hana að stærstum hluta til fleiri nemenda. Þá má nefna 20 stöðugilda fjölgun hjá meðferðarheimili fyrir unga fíkniefnaneytendur.

Næst mest varð fjölgunin hjá stofnunum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og svaraði hún til 203 stöðugilda. Þar vegur þyngst 77 stöðugilda fjölgun hjá Heilsuverndarstöð Reykjavíkur, en þar er um nýjan fjárlagalið að ræða sem telur alls 126 stöðugildi. Ríkið tók við rekstri Heilsuverndarstöðvarinnar í kjölfar laga um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga nr. 87/1989. Heilsuverndarstöðin sér m.a. um heimahjúkrun, en sú starfsemi var áður kostuð af sjúkratryggingum. Ennfremur eru skólatannlækningar stór þáttur í rekstri Heilsuverndarstöðvarinnar.

Athugun Ríkisendurskoðunar sýnir að fjölgun stöðugilda hjá A-hluta ríkisins árið 1991 var innan heimilda fjárlaga. Hins vegar virðist yfirvinna hafa orðið nokkuð meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Heildarlaunagreiðslur sem Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins annaðist árið 1991 námu 27,527 milljónum króna en á árinu 1990 námu þær 23.955 milljónum króna. Hækkunin nemur 3.572 milljónum króna eða 14,9%. Hækkunin svarar til 7,6% raunaukningar á milli ára, miðað við meðalhækkun taxtalauna ríkisstarfsmanna. Raunaukningu launakostnaðar má skipta þannig að rúmur helmingur hækkunarinnar er vegna fjölgunar starfsmanna, 1 - 2% vegna samningsbundinna ákvæða og það sem eftir stendur er vegna aukinnar yfirvinnu.