

9. Frumvarp

til laga um ríkisbókhald og endurskoðun.

(Lagt fyrir Alþingi 1931).

I. KAFLI.

Skilgreining hugtaka.

1. gr.

Ríkisbókhald nefnist í lögum þessum allt það bókhald, sem ríkisbókara er falið.

Ríkisstofnun er í lögum þessum tahn hver sú stofnun, sem rekin er fyrir reikning ríkissjóðs.

Reikningshaldari er nefndur hver sá starfsmaður ríkisins, sem hefir með höndum opinber reikningsskil (sbr. Auglýsingu um reglugerð um opinber reikningsskil frá 11. des. 1929).

Reikningsráð nefnist í lögum þessum nefnd 3ja manna, skipuð aðal- bókara ríkisins, aðalendurskoðanda fjármálaráðuneytisins, ásamt einum endur- skoðunarfróðum manni, sbr. 16. gr.

II. KAFLI

Ríkisbókhald.

2. gr.

Í ríkisbókhaldinu skal bókfæra eftir reglum tvöfaldrar bókfærslu öll fjárviðskipti íslenska ríkisins. Viðskiptin skal bókfesta samkvæmt gögnum frá ríkisféhirði um út- og innborganir, er hann afhendi bókhaldinu daglega, og samkvæmt tilkynningum fjármálaráðuneytisins, reikningum og skilagreinum frá ríkisstofnunum, reikningshöldurum og öðrum þeim, sem hafa fjármuni rik-

isins í vörzlu eða annast útborganir, innheimtu eða önnur viðskipti fyrir þess hönd. Ríkisstofnanir og umboðsmenn þeir, sem að framan getur, eru skyldir að hafa fullkomið bókhald yfir þær fjárreiður ríkisins, sem þeim er falið að annast, og haga skilagreinum og reikningum til ríkisbókhaldsins svo, sem fjármálaráðuneytið fyrirskipar, að fengnum tillögum reikningsráðs. Fjármálaráðuneytið getur og sett, að fengnum tillögum reikningsráðs, reglur um hversu bókhaldi ríkisstofnana og opinberra reikningshaldara skuli hagað.

3. gr.

Allar meiri háttar ríkisstofnanir skulu bókfæra í sínum bókum allar þær ríkiseignir, er þær hafa undir höndum, og skuldir, sem þeim er beinlinis ætlað að standa straum af.

Efnahagsreikningar stofnana þessara séu felldir inn í ríkisbókhaldið, og þá jafnframt inn á aðalreikning ríkisins yfir eignir og skuldir.

Allar þær eignir og skuldir ríkisins, sem ekki eru bókfærðar hjá einstökum ríkisstofnunum samkvæmt framansögðu, skulu færðar í bókum ríkisbókhaldsins.

Fjármálaráðuneytið segir fyrir um, að fengnum tillögum reikningsráðs, hverjar ríkisstofnanir skuli bókfæra eignir og skuldir samkvæmt þessari grein.

Fjármálaráðuneytið ákveður í samráði við forstöðumenn ríkisstofnana með hvaða verði eignir ríkisins skuli bókfærðar.

4. gr.

Bækur ríkisbókhaldsins skulu færðar þannig, að samkvæmt þeim verði saminn, í lok reikningsárs, Ríkisreikningur Íslands. Reikningi þessum sé þann veg fyrir komið, að af honum verði séð rekstursniðurstaða þjóðarbúsins. Sé þess vandlega gætt, til þess, að því marki verði náð, að gera greinarmun á raunverulegum tekjum og gjöldum og öðrum viðskiptum, sem ekki hafa áhrif á rekstursútkomuna.

Þessir séu lokakaflar í Ríkisreikningi Íslands:

1. Rekstursreikningur, er sýni rekstursniðurstöðu þjóðarbúsins. Þar skal tilgreind fyrning á eignum ríkisins.
2. Sjóðyfirlit, er sýni breytingar á peningaförða ríkissjóðs og af hvaða ástæðum þær hafa orðið.
3. Efnahagsreikningur, er sýni eignir og skuldir ríkisins í lok reikningsársins.

Ennfremur fylgi efnahagsreikningi yfirlit um ástæður til breytinga á skuldlausri eign.

Hinn sundurliðaði hluti ríkisreikningsins skal saminn í samræmi við fjárlög, og skulu framanefndir yfirlitsreikningar samdir samkvæmt honum.

5. gr.

Fjárlög skulu samin í tveim köflum. Í fyrri kaflanum séu áætlanir og fjárveitingar tekna og gjalda, og eru niðurstöðutölur þess kafla ríkisreiknings færðar á rekstursreikning. Í síðari kafla skulu færðar fjárveitingar og áætlanir,

sem ekki hafa áhrif á rekstursútkomu, og skulu niðurstöðutölur þess kafla í ríkisreikningi færðar á sjóðyfirlit.

Með fjárlögum sé ákveðin fyrning á eignum ríkisins.

6. gr.

Forstöðumaður ríkisbókhaldsins nefnist ríkisbókari, og skal hann skipaður af fjármálaráðherra. Ber hann ábyrgð á því, að störf stofnunarinnar séu leyst af hendi sem vera ber samkvæmt lögum þessum og reglum þeim, sem settar verða um þau efni. Ennfremur ber ríkisbókhaldinu að gæta þess í samvinnu við ríkisendurskoðunina, að ríkisstofnanir og umboðsmenn ríkisins fylgi í öllu fyrirmælum um reikningsskil þeirra, sem sett eru með lögum þessum eða síðar kunna að verða sett með lögum, reglugerðum eða öðrum bindandi fyrirmælum.

Ríkisbókari hefir sömu laun og ríkisféhirðir.

7. gr.

Fjármálaráðuneytið setur nánari reglur um starfstilhögun í ríkisbókhaldinu, og um samvinnu þess við ríkisféhirði, að fengnum tillögum reikningsráðs. Einnig ákveður ráðuneytið hver aðstoð ríkisbókara er veitt við störf hans.

Fjármálaráðherra setur ríkisbókara erindisbréf.

III. KAFLI.

Endurskoðun.

8. gr.

Allir reikningar, sem samdir eru samkvæmt framanrituðu, skulu endurskoðaðir. Við endurskoðun þessa ber þess fyrst og fremst að gæta:

1. Að reikningarnir séu tölulega réttir og rétt samdir samkvæmt bókhaldsreglum, og að allir tekju- og gjaldaliðir séu sannaðir með viðeigandi fylgiskjölum.
2. Að greiðslur allar og viðskipti séu í samræmi við gildandi lög og reglur og þar að lútandi samninga.
3. Að engin útgjöld séu innt af hendi án lagaheimildar, að fjárveitingar séu réttilega notaðar samkvæmt fyrirmælum, og að útgjöld, tekjur og aðrir liðir viðskiptanna séu bókfærðir á réttan hátt.
4. Að fulls sparnaðar og hagsýni sé gætt við rekstur þann, er reikningarnir hljóða um.

Að fengnum tillögum reikningsráðs getur fjármálaráðuneytið sett nánari og fyllri fyrirmæli um framkvæmd og tilhögun endurskoðunar.

9. gr.

Endurskoðun á reikningum ríkisstofnana og opinberra reikningshaldara, sem um getur í 2. gr., skal framkvæmd af fjármálaráðuneytinu, svo og endur-

skoðun á reikningum allra þeirra sjóða, sem háðir eru varðveizlu eða eftirliti ríkisins. Þó er fjármálaráðuneytinu heimilt fyrst um sinn að fela mönnum utan ráðuneytisins að endurskoða hjá reikningshöldurum utan Reykjavíkur.

Eftir að lög þessi öðlast gildi, skal um endurskoðun allrar þeirrar reikningsfærslu, er undir grein þessa falla, fara eftir ákvæðum laga þessara.

10. gr.

Fjármálaráðuneytinu ber að láta endurskoðunarskýrslu fylgja reikningum þeim, sem það endurskoðar, þegar þeir eru lagðir fyrir yfirskoðunarmenn ríkisreikningsins, sem fylgiskjöl með honum.

Í endurskoðunarskýrslu skal fram tekið, hvernig endurskoðun hefir verið hagað, hverjar athugasemdir hafi verið gerðar, svör við þeim og úrskurðir, ennfremur sérhvað það viðvikjandi reikningsskilunum eða rekstri, er fjármálaráðuneytið telur rétt að vekja athygli á eða gera athugasemdir um til yfirskoðunarmanna.

11. gr.

Þar sem slíkt þykir henta fer endurskoðun samkvæmt 8. og 9. gr. fram á skrifstofum þeirra stofnana eða einstaklinga, sem í hlut eiga.

12. gr.

Fjármálaráðuneytið getur ákveðið, að fengnum tillögum reikningsráðs, að ríkisstofnanir endurskoði reikninga undirmanna sinna, er gera þeim reikningsskil, enda gefi viðkomandi stofnun ráðuneytinu skýrslu um tilhögun þeirrar endurskoðunar, þegar hún skilar reikningum sínum til ráðuneytisins. Ráðuneytið lætur síðan fara fram dreifikönnun á reikningum þeim, sem þannig hafa verið endurskoðaðir, eftir því, sem ástæða þykir til.

13. gr.

Ríkisreikningurinn og bækur ríkisbókhaldsins skulu endurskoðast af yfirskoðunarmönnum samkvæmt 39. gr. stjórnarskrár konungsríkisins Íslands. Heimilt er þeim að fela fjármálaráðuneytinu að aunnast þann hlut af endurskoðunarstarfinu, sem um ræðir í 1. tölulið og niðurlagi 3. töluliðar 8. gr. laga þessara.

Yfirskoðunarmenn geta krafizt upplýsinga um hvert það atriði, sem þeim eigi þykir nægilega ljóst í reikninga ríkisins eða bókum ríkisbókhaldsins.

Ennfremur geta þeir lagt fyrir fjármálaráðuneytið að rannsaka nánar hvert það atriði í reikningum þeim, sem ráðuneytið hefir endurskoðað, en eigi þykir nægilega upplýst.

14. gr.

Yfirumsjón með allri endurskoðun fjármálaráðuneytisins skal falin einum af endurskoðendum þess, og nefnist hann aðalendurskoðari. Hann skal hafa sérþekkingu á endurskoðun og reikningsfærslu.

Aðalendurskoðari stendur beint undir fjármálaráðherra. Fjármálaráð-

herra skal setja reglur um starf hans og afstöðu í fjármálaráðuneytinu og setja honum erindisbréf.

Aðalendurskoðari skal ennfremur hafa umsjón með störfum ríkisbókhaldsins fyrir hönd fjármálaráðherra eftir því, sem ráðherra nánar ákveður.

Aðalendurskoðari sé skipaður af fjármálaráðherra. Hann hefir í árslaun kr. 6000.00 auk dýrtiðaruppbótar.

15. gr.

Fjármálaráðuneytið lætur framkvæma sjóðtalningu hjá ríkisféhirði, ríkisstofnunum og öðrum þeim, sem hafa fjármuni hins opinbera undir höndum, svo oft sem þurfa þykir, og eigi sjaldnar en einu sinni á ári. Undir ákvæði þessarar greinar fellur eftirlit með frimerkjaútgáfu og birgðum póstsjóðs.

Þar, sem endurskoðun er hagað samkvæmt 12. gr., getur fjármálaráðuneytið krafizt, að ríkisstofnun láti vottorð um sjóðtalningu hjá undirmönnum sínum fylgja aðalreikningi.

Hafi sami einstaklingur fjárreiður fyrir fleiri en eina ríkisstofnun, skal sjóðtalningu hagað þannig, að samtímis sé taldir sjóðir beggja eða allra stofnananna, annaðhvort af sama endurskoðanda, eða endurskoðendum séu mættir til starfans í sama mund.

16. gr.

Ríkisbókari, aðalendurskoðari fjármálaráðuneytisins ásamt einum bókhaldsfróðum manni, skipuðum af fjármálaráðherra, skipa reikningsráð. Sé það starf þessa ráðs að gera tillögur samkvæmt 2., 3., 7., 8. og 12. gr. laga þessara, og ennfremur að ræða og gera tillögur um nýmæli í endurskoðunar- og bókhaldsfyrirkomulagi ríkisins, sem reynslan kann að gefa tilefni til, og einkum það, er miðar til þess að samræma til hlitar reikningsfærslu hinna ýmsu ríkisstofnana. Ráðið skal halda fundi svo oft, sem tilefni er til og eigi sjaldnar en einu sinni á mánuði. Aðalendurskoðari fjármálaráðuneytisins sé formaður ráðsins. Það telst embættiskylda ríkisbókara og aðalendurskoðara að starfa í ráði þessu, og greiðist þeim því eigi sérstaklega fyrir þau störf.

17. gr.

Fyrir brot gegn ákvæðum laga þessara skal refsað með sektum frá 200—2000 kr., nema þyngri refsingar liggi við samkvæmt öðrum lagaákvæðum. Auk sektarinnar má dæma sökunaut til að hafa fyrirgert stöðu sinni eða embætti, ef brot er ítrekað eða í stórum stil.

Heimilt er fjármálaráðherra að beita dagsektum við vanrækslu á framkvæmd starfa samkvæmt lögum þessum, allt að 50 kr. á dag, unz úr er bætt.

Með mál út af brotum gegn lögum þessum skal farið að hætti almennra lögreglumála.

IV. KAFLI.

Ákvæði um stundarsakir o. fl.

18. gr.

Ríkisreikninga Íslands fyrir 1930 skal semja samkvæmt lögum þessum, að svo miklu leyti sem unnt er, enda þótt þeir verði eigi í fullu samræmi við fjárlög fyrir það ár, en fylgja skulu reikningum svo fullnægjandi skýringar, að fullur samanburður fái á fjarveitingum og eyðslu, og einnig samanburður við önnur ár.

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi þegar í stað.

Frá sama tíma eru úr gildi numin öll ákvæði, er í bága brjóta við lög þessi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Nú um nokkurt skeið hefir það eigi farið leynt, að reikningskil íslenzka ríkisins þykja eigi gerð í því formi og með þeim hætti, sem viðunandi megí teljast. Verður þetta meir og meir áberandi, þar sem ríkisbúskapurinn eykst stöðugt. Er ástand þessa máls eigi síður orðið til boga þeim, sem um fjármálin eiga að annast og um þau ákveða fyrir hönd þjóðarinnar, en þjóðinni sjálfri eða þeim hluta hennar, sem fylgjast vill með í fjármálum.

Erum vér Íslendingar nú orðnir langt á eftir nágrannaþjóðum vorum í þessu atriði, og með þeim hætti, að eigi verður lengur við unað, enda eigi ástæða til slíks, þar sem margfallt stærri þjóðir, en vér erum, hafa komið þessum málum sínum í ágætis horf.

Galla landsreikningsins þykir eigi ástæða til að rekja hér í formála greinargerðar þar sem það er gert að nokkru í greinargerðinni fyrir einstökum greinum frumvarpsins.

Nú þegar hefir verið unnin mikil undirbúningsvinna í málinu, og er árangur hennar sá, að nú um nýár var byrjað að færa bækur ríkisbókhaldsins eftir fullkomnum bókhaldsreglum og þar með fenginn grundvöllur undir fullkominn ríkisreikning. Er því frumvarp þetta fram komið til þess að fá lögfest í aðalatriðum fullnægjandi skipulag í þessum málum.

Einnig er það full ljóst, að endurskoðun ríkisins er eigi nógu vel skipulögð. Er því í frumvarpi þessu ítarleg fyrirmæll um hversu henni skuli fyrir komið. Það liggur í augum uppi, að aldrei verður tryggt fullkomið öryggi um endurskoðun í öllum greinum ríkisrekstursins nema því aðeins, að yfirtímsjón með allri umboðslegu endurskoðuninni (þar með stofnana allra, sem beinlínis eru reknar fyrir ríkissjóðs reikning) og endurskoðun þeirra sjóða, sem ríkið hefir í sínum vörzlum, verði lögð undir fjármálaráðuneytið, en eigi sumpart falin ýmsum, sem eru öðrum störfum hlaðnir, sem aukavinna, svo sem hingað til hefir tíðkazi. Aðalbreytingin, sem frumvarpið gerir ráð fyrir á endurskoðuninni,

er því í þessu atriði, og er nánar gerð grein fyrir henni í athugasemdum við einstakar greinar þess.

Um 1. gr.

Til hægðarauka þótti rétt að skýra í upphafi frumvarpsins þau hugtök, er ný mega teljast og fyrir koma í frumvarpinu.

Um 2., 3. og 4. gr.

Efni greina þessara er í svo nánu sambandi, að rétt þykir að gera grein fyrir þeim öllum í senn.

Hingað til hafa því nær eingöngu út- eða innborganir í sjálfan rikissjóðinn verið færðar í rikisbókhaldinu og á Landsreikning. Ríkisbókhaldið hefir því í raun réttari aðeins verið sjóð-bókhald (kassa-bókhald) sjálfs rikissjóðsins. Takmark rikisbókhalds hlýtur þó að vera, að með því náist yfirlit yfir allan rikisreksturinn, að hægt sé að sýna með lokareikningum, sömdum eftir bókum þess, hina raunverulegu rekstursniðurstöðu þjóðarbúsins og efnahag þess.

Þessu takmarki verður hinsvegar aldrei náð með því að bókfæra aðeins inn- eða útborganir. Til þess að réttu takmarki verði náð þarf að færa fullkomið tvöfallt bókhald, sem byggt sé jöfnum höndum á út- og innborgunum og reikningum eða skilagreinum frá rikisstofnunum og reikningshöldurum. Til þess að sýna þörfina á þessari endurbót ætti að vera nægilegt að benda á, að með því að færa eigi annað til tekna eða gjalda í rikisreikningi en út- og innborganir, koma tekjur og gjöld oft eigi á rekstursreikning þess árs, sem þau eiga heima á, og er þar með grundvellingur kippt undan samanburði á rekstursútkomu einstakra ára, þar eð eigi fæst rétt rekstursniðurstaða. Ennfremur hefir þessi aðferð í för með sér óhæfilegt ósamræmi á reikningi rikisins annarsvegar og hinsvegar reikningum þeirra rikisstofnana, sem gera upp eftir réttum reglum.

Til dæmis um þetta má nefna:

1. Í landsreikningi 1926 eru tekjur af vineinkasölu taldar kr. 200.000.00, en samkv. reikningi Áfengisverzlunarinnar er hagnaðurinn kr. 500.000.00 auk þess, sem lagt er í varasjóð.

Liggur mismunur þessi í því, að í landsreikningi eru aðeins taldar innborganirnar frá Áfengisverzluninni, samkv. þeirri venju sem að framan hefir verið dregið á. Er rétt að geta þess einnig, að næsta ár, 1927, tekur Áfengisverzlunin að innborga tekjur fyrra árs, sem teknar eru að losna úr birgðum og úti-standandi skuldum, en þá eru innborganir þessar ekki taldar sem tekjur í rekstrarreikningi rikisins, heldur skoðaðar sem afborganir af rekstrarláni til Áfengisverzlunarinnar. Bendir því allt til þess, að tekjur verzlunarinnar árið 1926 verði aldrei allar taldar til tekna í rekstrarreikningi rikisins, ekki einu sinni þegar þær innborgast.

2. Í landsreikningi 1925 eru símatekjur taldar kr. 1.468 þús. en í reikningi símans fyrir sama ár eru þær taldar kr. 1.429 þús.

Stafar ósamræmi þetta af því, að meira hefir innborgast af eftirstöðvum fyrri ára hjá landssímanum, en sem nemur eftirstöðvum af tekjum ársins. Í landsreikningi 1929 eru símatekjur taldar kr. 1621 þús., en í reikningi símans

kr. 1786 þús. Eru því taldar kr. ca. 165 þús. lægri í landsreikningi en þær raunverulega voru, vegna þess að eigi hefir sú upphæð verið innborguð fyrr en eftir reikningslok.

Eina ráðið til þess að ráða bót á þessum reikningsvillum verður að bókfæra tekjur og gjöld hvers árs samkvæmt reikningum stofnana og reikningshaldara, enda þótt þau séu eigi að fullu út- eða innborguð í sjálfan rikissjóðinn. Í þessu skyni eru sett fyrirmæli í 2. gr. um gögn þau, er bókhaldið á að byggjast á.

Sumir kunna að halda því fram, að verði sú aðferð upp tekin, að gjöld og tekjur verði tilfærðar á rekstrarreikning án tillits til þess hvort þær eru til fulls innborgaðar í sjálfan rikissjóðinn, kunni að leiða af því slægri framganga um innheimtu til rikissjóðs frá innheimtumönnum og rikisstofnunum.

Á þessu er þó sít meiri hætta en nú, þar sem ætið verður séð af yfirliti því um peningaförðann, sem gert er ráð fyrir að samið verði (sjá 4. gr. frumvarpsins), hve mikið af tekjum þeim og gjöldum, sem tilfærð eru á rekstrarreikningi, er innborgað eða útborgað, með því að athuga hækkun og lækkun eftirstöðva. Er og rétt að minnast í þessu sambandi, að nú þegar hafa verið sett fyrirmæli um, að gjaldheimtumenn rikisins skili tekjunum í rikissjóð a. m. k. mánaðarlega.

Efnahagsreikningur rikisins hefir til þessa verið mjög ófullkominn, og er það svo augljóst, að eigi getur talizt þörf að benda á sérstök dæmi þessu til sönnunar. Mat á eignum er auðsjáanlega mjög af handahófi, og reikningurinn tekur oft alls eigi þeim breytingum, sem viðskipti ársins gefa tilefni til. Hefir því alls eigi verið hægt að byggja álit um rekstursafkomu rikissjóðs á eignaukningu rikisins samkv. efnahagsreikningi.

Hafa þessir gallar efnahagsreikningsins verið mjög tilfinnanlegir, þar sem hina raunverulegu rekstursniðurstöðu þjóðarbúsins hefir eigi verið unnt að sjá af niðurstöðum reiknings þess, sem nefndur hefir verið rekstursreikningur, og síðar verður minnst. Þarf eigi að fjölyrða um það, að rikið getur eigi unað við þetta ásigkomulag efnahagsreikningsins. Hið eina, sem leiðir til fullra endurbóta, er að bókfæra allar eignir og skuldir rikisins í bókum rikisbókhaldsins.

Eru fyrirmæli um þetta efni í 3. gr. Réttara þótti að stærri rikisstofnanir bókfærðu sjálfar sínar eignir og skuldir, og væru þær síðan teknar inn í bækur rikisins samkv. reikningum þeirra.

Segja má með fullum rétti, að rekstursreikningur islenzka rikisins hafi hingað til alls eigi sýnt hina raunverulegu rekstursútkomu rikisbúskaparins. Eins af aðalgöllum hans hefir verið minnst að framan. En höfuðgallinn er þó ótalinn.

Á rekstursreikning hefir verið færður fjöldi upphæða, sem eigi hafa áhrif á rekstursútkomuna. Má nefna framlög til nýbygginga, afborganir lána, keyptar eignir o. fl. o. fl. Aftur á móti er ekki færð fyrning (þ. e. verðlækkun vegna slits, sem ekki verður fyrirgirt með viðhaldi) á eignum rikisins, sem þó er óhjákvæmilegt, ef hin raunverulega niðurstaða á að sjást. Ýms erlend ríki hafa á undanfórnum árum unnið að endurbótum á reikningum sínum og bókfærslu á svipuðum grundvelli og lagður er nú hér með lögum þessum. Hefir aðaláherslan venjulegast verið lögð á það, að komast að fullri niðurstöðu um rekst-

ursútkomu ríkjanna. Hefir í því skyni verið vandlega greint á milli tekna og gjalda og annara viðskipta, og aðeins tekjur og gjöld verið færð á rekstursreikninga. Önnur viðskipti koma fram á sjóðyfirliti því, sem um getur í 4. gr., og er þar hægt að sjá til hlítar allar út- og innborganir og aðrar færslur, sem eigi koma fram á rekstursreikningi, og ennfremur greiðslujöfnuð sjálfs ríkissjóðsins. Er því eigi nein hættá á, að erfiðar gangi að fylgjast með greiðslujöfnuði ríkissjóðs með þessu fyrirkomulagi, en því, sem verið hefur. Gert er einnig ráð fyrir, að á rekstursreikning verði færð fyrning á eignum ríkisins, til þess að reikningurinn nái að fullu tilgangi sínum. Eigi þurfa að verða vandkvæði á að komast að niðurstöðu um, hver sé rétt fyrning á eignum ríkisins, fremur en einkafyrirtækja, sem gera fyrir fyrningu við uppgjör sín. Leiki vafi á, er gert ráð fyrir, að fyrning verði ákveðin í samráði við forstöðumenn og sérfræðinga í hverri grein ríkisrekstursins.

Í 4. gr. eru taldir þeir kaflar í ríkisreikningunum, sem sýna eiga niðurstöður og gera yfirlit um rekstur ríkisins og hag þess. Hefir þeirra nú þegar verið minnzt. Gert er einnig ráð fyrir því, að birt verði yfirlit um ástæður til breytingar skuldlausrar eignar. Er þetta mjög nauðsynlegt. Eins og reikningum verður hagað samkv. hinu nýja skipulagi verður niðurstaðan oftast sú, að aukning eða rýrnun skuldlausra eigna verður jöfn halla eða afgangi á rekstursreikningi. En þó geta legið orsakir til þess, að þetta verði eigi alltaf svo, og er þá nauðsynlegt að yfirlitsreikningur fylgi til skýringar.

Sem dæmi má nefna: Eignir séu seldar hærra verði en þær voru bókfærðar, án þess að rétt sé að telja muninn með tekjum á rekstursreikningi. Eignir hækki í verði, og því bókfært verð þeirra hækkað o. s. frv. o. s. frv.

Eins og getið var í formála greinargjörðar hefir nú þegar verið lagður fullkominn grundvöllur að því skipulagi, sem ráð er fyrir gert í 2., 3. og 4. gr., en rétt þótti, að lög yrðu sett um þetta efni, sem tryggðu fullkomið skipulag til frambúðar. Er að þessu leyti farið að dæmi annara þjóða.

Um 5. gr.

Vegna nýbreytni þeirrar á reikningsskilum, sem gert er ráð fyrir í 2., 3. og 4. gr., og gerð hefir verið grein fyrir, er nauðsynlegt að komið sé á breytingu á fjárlögum. Þykir rétt að hafa fyrirmæli um þetta í lögum, til þess að tryggja samræmi í formi laga og reikningsskila í höfuðdráttum. Aðalbreytingin er sú, að í sérstökum kafla í fjárlögum séu hafðar allar fjárveitingar og áætlanir, sem eigi hafa áhrif á sjálfa rekstursútkomu ríkisins, svo sem: nýbyggingar, afborganir lána, lánveitingar o. fl. o. fl., og ennfremur að ætlað sé fyrir fyrningu á eignum ríkisins í fjárlögum. Er það atriði ómissandi til þess, að ekki verði breytt niðurstöðum reikninga með því að breyta þeim færslum eftir því, sem á stendur. Fjárlagafrumvarp það fyrir 1932, sem nú liggur fyrir Alþingi, er samið eftir þessum reglum. Er auðséð á því, að eigi missist neitt yfirlit um greiðslujöfnuð ríkissjóðs við notkun þessa forms. Mismunurinn á samanlögðum öllum útborgunarupphæðum annars vegar og öllum innborgunarupphæðum hins vegar sýnir greiðslujöfnuðinn, sem áður hefir verið nefndur tekjuafgangur eða tekjuhalli. Mismunur á niðurstöðutölum fyrri kafla laganna sýnir hinn ætlaða rekstursaf-

gang eða reksturshalla þjóðarbúsins, en hins síðara hve mikið ætlað er til eignaaukningar. Að öðru leyti nægir að vísa til fjárlagafrumvarps þess, er fyrir liggur.

Um 6. og 7. gr.

Rétt þótti, að taka inn í lagafrumvarpið ákvæði um ríkisbókara og störf hans og samvinnu við endurskoðunina. Er þó gert ráð fyrir, að um þetta atriði verði nánar ákveðið með erindisbréfi, og með reglum verði skipað samvinnu bókhalds og féhirðis. Ennfremur er sjálfsagt að fjármálaráðuneytið ákveði um aðstoð þá, er ríkisborgara er veitt, þar sem ríkisbókhaldið er í raun rétttri aðeins deild í fjármálaráðuneytinu. Hefði verið æskilegast, að ríkisbókhaldið og ríkisféhirðir hefðu skrifstofur í Stjórnarráðinu þótt eigi verði því við komið nú sökum húsnæðisástands.

Hingað til hefir það verið svo, að ríkisbókari hefir haft sömu laun og ríkisféhirðir, og þykir rétt, að það fyrirkomulag verði lögfest.

Um 8. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um hversu endurskoðuninni skuh hagað. Er það vitanlega eitt höfuðatriði þess, að endurskoðun og eftirlit nái tilgangi sínum, að í hendur haldist töluleg endurskoðun og gagnrýni á rekstri þeirra fyrirtækja, sem endurskoðað er hjá. Í lögin þótti því rétt að setja skýr ákvæði um þetta atriði. Gert er ráð fyrir, að settar verði nánari reglur um þessi efni.

Það skal skýrt fram tekið, að undir ákvæði greinarinnar fellur endurskoðun á reikningum allra þeirra ríkisstofnana, sem beint eru reknar fyrir ríkissjóðs reikning, og skilagrein gera til ríkisbókhaldsins samkvæmt lögum þessum.

Um 9. gr.

Ákvæði þessarar greinar eru sett með tvennt fyrir augum, og eru í raun rétttri merkasta nýmælið um endurskoðunina í lögum þessum.

Í fyrsta lagi er það með öllu ljóst, að aldrei verður fullkomið samræmi í endurskoðuninni eða hún trygg, nema því aðeins, að hún sé öll framkvæmd af einni stofnun eða undir hennar eftirliti. Dæmi hafa sýnt þetta og sannað. Viða í öðrum löndum hefir skipulag á ríkisendurskoðun fram á síðari tíma verið í ýmsu svipað og hér hefir verið, þ. e. að nokkur hluti af endurskoðun ríkjanna hefir verið falinn ýmsum starfsmönnum sem hjáverkavinna. En jafnframt því, sem ríkin hafa unnið að endurbótum á reikningsfærslunni hafa þau einnig fært endurskoðunina í kerfi. Hafa endurbætur gengið í þá átt að koma endurskoðuninni allri undir eina stofnun.

Að þessu á einnig að geta orðið mikill sparnaður, auk þess sem það gefur betri tryggingu fyrir góðum árangri. Til þess að skýra sparnaðarhlið málsins er rétt að geta þess, að samkvæmt skýrslu Ríkisgjaldanefndar hafa verið greiddar (II.—IV. bls. 219) árið 1926 kr. 13.945 fyrir endurskoðun reikninga ýmsra fyrirtækja og stofnana, sem falla mundi undir fjármálaráðuneytið samkvæmt ákvæðum greinar þessarar. Þótt nú séu að visu greiddar mun lægri upphæðir fyrir endurskoðun ýmsra þeirra fyrirtækja, sem teknir eru með við útreikning þessarar upphæðar, þá hafa síðan bætst við fjölmargar stofnanir, sem gera má

ráð fyrir, að yrðu látnar sæta samskonar endurskoðun, ef eigi kæmi til ákvæði frumvarps þessa. Má nefna: Ríkisútvarpið, Viðtækjaverzlun, Ríkisprentsmiðju, Vélsmiðju, Vinnuhæli o. fl.

Er áreiðanlega hægt að auka starfskrafta fjármálaráðuneytisins nægilega, til þess að afkasta allri endurskoðuninni, fyrir miklu minna fé, en til þessarar endurskoðunar færi með núverandi fyrirkomulagi. Auk þess yrði starfið allt tryggara, ef yfir því yrði vakað af sérfræðingi, svo sem ráð er fyrir gert í 14. gr. frumvarpsins og nánar verður getið í umsögn um þá grein.

Um 10. gr.

Ákvæði greinar þessarar miða að því að gera yfirskoðunarmönnum auðveldara að fylgjast með allri meðferð reikningsskila.

Um 11. gr.

Rétt þykir að hafa ákvæði um þetta í lögum, þar sem oft er vinnusparnaður að því að framkvæma endurskoðun á skrifstofu viðkomandi reikningshaldara eða stofnunar.

Um 12. gr.

Hingað til hafa aðalskrifstofur póst- og simamála endurskoðað reikninga allra sinna undirmanna. Hefir þetta fyrirkomulag þótt vel henta, enda óhjákvæmilegt þar sem margir undirmenn gera reikningsskil. Þykir því rétt að hafa ákvæði í lögum um að fjármálaráðuneytið hafi vald til að ákveða, að endurskoðun skuli þannig háttáð þar sem hentugt þykir.

Um 13. gr.

Rétt þykir að ákveða nokkru nánar um starf yfirskoðunarmanna, en gert er með Stjórnarskránni, þegar gerð eru heildarlög um þessi efni. Ennfremur þykir hentugt, að yfirskoðunarmenn geti velt af sér að nokkru tölulegri endurskoðun, og hafi þá betri tíma til gagnrýningar reikninganna í öðrum atriðum. Er þetta í samræmi við fyrirkomulag sumra annara ríkja.

Um 14. gr.

Sýnt þykir, þar sem að endurskoðun fjármálaráðuneytisins verður aukin að vandasömum viðfangsefnum með frumvarpi þessu, ef að lögum verður, að annars sé eigi kostur, en að í ráðuneytinu verði a. m. k. einn sérfræðingur í þessum efnum, sem hafi yfirumsjón með allri endurskoðuninni og verkstjórn.

Er gert ráð fyrir að aðstaða hans í ráðuneytinu verði nánar ákveðin af fjármálaráðherra.

Um 15. gr.

Nauðsynlegt þykir að hafa í lögum ákvæði um sjóðtalningu hjá embættismönnum og ríkisstofnunum.

Um 16. gr.

Þar sem um jafn gagngerða endurbót er að ræða, og gert er ráð fyrir í lögum þessum á bókhaldi og endurskoðun, verður henni eigi komið á til fullr-

ar hlitar hjá öllum ríkisstofnunum og reikningshöldurum í einum svip, né án rækilegra fyrirmæla. Til þess að tryggja framgang málsins þykir rétt að setja ákvæði í lög um reikningsráð, er skipað sé þeim mönnum, sem mest fjalla um þessi efni, ríkisbókara og aðalendurskoðanda. Eigi þykir annað hlýða, en ráðið sé skipað þrem mönnum, og er því gert ráð fyrir að fjármálaráðherrann velji bókhaldsfróðann mann til samstarfs við bókara og endurskoðanda. Ráð þetta á einnig að tryggja áframhaldandi starfsemi til endurbóta. Þetta ákvæði er sniðið mjög eftir fyrirmælum danskra laga um bókhald og endurskoðun, sem sett voru fyrir nokkrum árum, er Danir komu á endurbættu skipulagi í þessum efnum. Hefir starfsemi þessa ráðs þótt mjög vel gefazt.

Um 17. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 18. gr.

Nauðsynlegt þykir að hafa þetta ákvæði um reikninginn fyrir 1930 þar eð æskilegt er, að hann verði saminn, að svo miklu leyti, sem unnt er, eftir hinum nýju reglum, en getur þá ekki orðið í fullu samræmi við fjárlög.

Um 19. gr.

Þarfnast ekki skýringa.