



Endurskoðun ríkisreiknings 2016

Desember 2017

Efnisyfirlit

Lykiltölur ríkisreiknings.....	4
Helstu athugasemdir og ábendingar ríkisendurskoðanda	5
1 Inngangur.....	8
1.1 Reikningsskil ríkisins	8
1.2 Ábyrgð á reikningshaldi og reikningsskilum ríkisaðila.....	9
1.3 Framkvæmd endurskoðunar.....	10
1.4 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2016	11
2 Endurskoðun efnahags 2016.....	12
2.1 Eignir.....	12
2.2 Áhættufjármunir og langtímakröfur	12
2.3 Skuldir og eigið fé.....	22
2.4 Lífeyrisskuldbindingar	23
2.5 Langtímaskuldir	26
2.6 Aðrar skammtímaskuldir	28
2.7 Eignaskrá ríkisins	29
2.8 Málaferli	29
2.9 Vaðlaheiðargöng hf.	29
2.10 Leiðrétting verðtryggða fasteignalána	30
2.11 Kaup og sala fasteigna.....	31
3 Endurskoðun tekjuliða.....	32
3.1 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar	32
3.2 Fjárlög og fjáraulög.....	32
3.3 Uppgjör og endurskoðun	33
3.4 Opinber gjöld.....	33
3.5 Virðisaukaskattur	34
3.6 Tryggingagjald	35
3.7 Afskriftir og niðurfærsla	36
3.8 Markaðar tekjur og rekstrartekjur	36
3.9 Sala eigna	37
3.10 Stöðugleikaframlög.	37
4 Endurskoðun gjalda í A–hluta.....	39
4.1 Inngangur	39
4.2 Að reikningsskil gefi glögga mynd	39
4.3 Innra eftirlit	39
4.4 Samræmi við lög og reglur	40
4.5 Þjónusta Fjársýslu ríkisins.....	40
4.6 Endurskoðun einstakra stofnana	40
5 Aðilar utan A–hluta.....	42
5.1 Ríkisfyrirtæki í B-hluta	42
5.2 Ríkisfyrirtæki í C-hluta	43
5.3 Ríkisfyrirtæki í D-hluta.....	43
5.4 Ríkisfyrirtæki í E-hluta í meirihlutaeigu ríkissjóðs	43
6 Álit fjárlaganefndar.....	47
7 Skammstafanir.....	48

Tölur og myndir

2.1	Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum í B-, C- og D-hluta í m.kr.	13
2.2	Eignarhlutir í félögum í E-hluta, í meirihlutaeigu ríkisins í m.kr.	14
2.3	Eignarhlutir í félögum í E-hluta, í minnihlutaeigu ríkisins í m.kr.	14
2.4	Erlent stofnfé í árslok 2016 í m.kr.	15
2.5	Yfirlit lánveitinga vegna skattaskulda í m.kr.	17
2.6	Ógreidd opinber gjöld 1988-2016, eftir tegund gjalda í m.kr.	18
2.7	Ógreidd þing- og sveitarsjóðsgjöld, 10 ára og eldri í m.kr.	19
2.8	Handbært fé í árslok 2016 í m.kr.	21
2.9	Eigið fé ríkissjóðs árið 2016 í m.kr.	22
2.10	Endurmat 31.12.2016 í m.kr.	22
2.11	Greiðslur vegna lífeyrisauka og skuldbindinga A-deildar LSR í m.kr.	24
2.12	Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR 2001-2016 í m.kr.	26
2.13	Staða langtímaskulda í árslok 2016 í m.kr.	27
2.14	Skammtímaskuldir í árslok 2016 í m.kr.	28
2.15	Næsta árs afborganir af langtímaskuldum í m.kr.	28
2.16	Leiðrétting verðtryggðra fasteignalána í m.kr.	30
2.17	Greiðslur til lánardrottna vegna leiðréttingar fasteignalána í m. kr.	30
3.1	Tekjur ríkissjóðs 2016 í m.kr.	32
3.2	Tekjur og fjárheimildir 2016 í m.kr.	33
3.3	Eftirstöðvar virðisaukaskatts 2016 í m.kr.	34
3.4	Skipting tryggingagjalds 2016 í m.kr.	35
3.5	Bundið eigið fé í árslok 2016 í m.kr.	36
3.6	Stöðugleikaframlög og stöðugleikaeignir 31.12.2016 í m.kr.	38

Lykiltölur ríkisreiknings

Samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga er eitt meginverkefni Ríkisendurskoðunar að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2016 án fyrirvara þann 14. júní 2017. Í árituninni var ábending um að „bráðabirgðaaðkvæði I í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015, heimilar að uppgjör ríkisreiknings og framsetning hans fyrir árið 2015 og 2016 skuli vera í samræmi við ákvæði laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Þær reikningsskilavenjur sem notaðir hafa verið um uppgjör ríkisreiknings verði með sama hætti og verið hefur. Nýir reikningsskilastaðlar taki gildi frá og með árinu 2017.“

Afkoma og fjárhagsstaða

Heildargjöld ríkissjóðs á árinu 2016 námu um 868 ma.kr. sem er um 15 ma.kr. hærri fjárhæð en fjárheimildir ársins gerðu ráð fyrir. Gjöld hækkuðu um 202 ma.kr. frá fyrra ári. Megin hluti þeirrar hækkunar eru vegna lífeyrisskuldbindinga, liðlega 160 ma.kr. Þar af eru 110 ma.kr. vegna sérstaks framlags til A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Gjöld hækka um 202 ma.kr.

Heildartekjur ríkissjóðs námu um 1.163 ma.kr. sem er um 477 ma.kr. hærri fjárhæð en árið 2015. Megin ástæða hækkunarinnar má rekja til stöðuleikaframlaga og námu nettó áhrif þeirra um 415 ma.kr.

Heildartekjur ríkissjóðs námu 1.163 ma.kr.

Skatttekjur og tryggingagjöld hækkuðu um 45 ma.kr. Munar þar mest um hækkun virðisaukaskatts um 23 ma.kr. og hækkun skatta á tekjur og hagnað 32 ma.kr. en sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki lækkar um 23 ma.kr. sem skýrist af greiðslu stöðuleikaframlags í stað stöðuleikaskatts frá lögaðilum sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparisjóðir.

Stöðuleikaframlög í stað stöðuleikaskatts

Bókfærðar eignir ríkissjóðs námu 1.141 ma.kr. í árslok 2016 og hækkuðu um 129 ma.kr. milli ára. Heildarskuldir ríkissjóðs námu 1.835 ma.kr. í árslok og lækkuðu um liðlega 89 ma.kr. milli ára. Hækkun lífeyrisskuldbindinga nam 103 ma.kr.

Heildarskuldir ríkissjóðs námu 1.835 ma.kr. og höfðu lækkað um 89 ma.kr.

Eigið fé ríkissjóðs í árslok 2016 var neikvætt um 694 ma.kr. samanborið við 913 ma.kr. neikvæða stöðu í árslok 2015.

Helstu athugasemdir og ábendingar ríkisendurskoðanda

Skýrslugerð og upplýsingagjöf

Í nýjum lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreiknings, sem samþykkt voru í júní 2016 og tóku gildi 1. janúar 2017, er gerð sú veigamikla breyting í 14. grein að framvegis skal birta endurskoðunarbréf opinberlega þó með þeim takmörkunum sem fram koma í lagagreininni.

Reikningsskil ríkissjóðs

Ríkisendurskoðandi hefur á liðnum árum gert athugasemdir við að ákveðin atriði í reikningsskilum ríkisins fylgi ekki ákvæðum fjárreiðulaga og þar með ársreikningalaga, m.a. færslu á verð- og gengisuppfærslu lána í árslok en sú uppfærsla er færð á endurmatsreikning meðal eigin fjár í stað rekstrarreiknings. Afleiðingin er sú að þessar fjármunatekjur og fjármagnsgjöld koma ekki fram í rekstrarreikningi ríkissjóðs eins og almenn ákvæði ársreikningalaga kveða á um heldur eru þau færð yfir á höfuðstól. Niðurstaða rekstrarreiknings ríkisins hefði verið 76,6 ma.kr. lakari ef beitt hefði verið reglum ársreikningslaga. Hins vegar er eiginfjárstaða ríkissjóðs í árslok sú sama hvorri aðferðinni sem beitt er.

Erlent stofnfé

Allt frá árinu 2013 hefur ríkisendurskoðandi talið vafa leika á hvort framlag til Alþjóðafamfarastofnunarinnar (IDA) eigi að flokka að fullu sem stofnfjárframlag til sjóðsins. Með vísan til stofnsamnings um sjóðinn og ákvæða um mögulegt endurgreiðsluvirði framlagðs stofnfjár nemur verðmæti þess 47 milljón USD eða um 5,3 ma.kr. þannig að eignin er oftalin um 880 m.kr. í ríkisreikningi.

Tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta

Í nokkuð langan tíma hefur ríkisendurskoðandi hvatt til þess að lokið verði við uppgjör á útistandandi skiptatryggingu. Nokkur árangur hefur náðst í þeim efnum en enn skortir á að lokaáfanganum sé náð og leggur ríkisendurskoðandi áherslu á þá ábyrgð innheimtuembætta að fylgjast með stöðu þrotabúa, sem þau hafa krafist að verði tekin til skiptameðferðar, og skili Fjársýslunni uppgjöri þegar skiptum lýkur.

Sérstakt framlag til A-deildar LSR

Ríkissjóður og LSR gerðu samkomulag um greiðslu ríkissjóðs á framlagi til A-deildar sjóðsins að fjárhæð 117,2 ma.kr. í árslok 2016. Samhliða lagði ríkissjóður LSR til skuldabréf að verðmæti 8,4 ma.kr. sem framlag í sérstakan varúðarsjóð til að mæta mögulegum skuldbindingum sjóðsins í framtíðinni, gefi tryggingafræðilegt mat tilefni til þess. Ríkisendurskoðandi gerir athugasemd við að áunnir vextir á framseld skuldabréf og heildar afföll séu ekki færð með viðeigandi hætti.

Leiðrétting verðtryggðra fasteignaveðlána

Miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar úr skýrslu Deloitte frá 11. nóvember 2016 er lítil hætta á skekkjum í ríkisreikningi vegna þessa verkefnis. Yfirferð Deloitte á gangvirðisútreikningum nær yfir 97% af fjárhæð ráðstafana og frávik á milli útreikninga Deloitte og gagnaskilsaðila eru óverulegar eða 0,03%. Fjármála- og efnahagsráðherra skilaði Alþingi í janúar 2017 skýrslu um framkvæmdina.

Málaferli og skuldbindingar

Ríkisendurskoðandi hefur óskað eftir að ríkislögmaður geri lista yfir útistandandi málaferli ríkissjóðs til að greina hugsanlegar bótakröfur á hendur ríkissjóði og kröfur ríkissjóðs á aðra aðila. Verkefnið er flókið og hefur tekið lengri tíma en áætlað var. Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á að áfram verði unnið með málið og hafði væntingar til að geta birt niðurstöðu í endurskoðunarskýrslu ríkisreiknings fyrir árið 2016. Af því varð ekki en stefnt er að birtingu í skýrslu fyrir árið 2017. Í nýjum lögum um opinber fjármál eru gerðar ítarlegri kröfur um upplýsingar um fjárskuldbindingar og því mikilvægt að greinargóðar upplýsingar þessa efnis komi fram í ríkisreikningi.

Breytt framsetning á skatttekjum, tryggingagjaldi og öðrum tekjum

Í endurskoðunarskýrslum vegna fyrri ára gerði ríkisendurskoðandi athugasemdir um nauðsyn þess að breyta framsetningu upplýsinga um virðisaukaskatt. Einnig hefur ríkisendurskoðandi lagt til að skoðað verði hvort hægt sé að einfalda uppgjör á tryggingagjaldi. Í álit fjárlaganefndar fyrir árið 2014 kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneyti telji að samþykkt laga nr. 123/2015 um opinber fjármál feli í sér breytingu á uppgjör og meðhöndlun markaðra tekjustofna og að nýju lögin muni einfalda þetta uppgjör frá og með gerð ríkisreiknings fyrir árið 2017. Ríkisendurskoðandi bendir á að í tengslum við innleiðingu á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum er nauðsynlegt að yfirfara reikningshaldlega meðferð og framsetningu allra tekna ríkissjóðs

Ábyrgð á reikningsskilum ríkisaðila

Í lögum um opinber fjármál eru skýr ákvæði um ábyrgð ríkisaðila á reikningsskilum og kveðið á um að ríkisaðilar í A-hluta skuli skila ársreikningi, árituðum af forstöðumanni, ásamt eignaskrá til Fjársýslu ríkisins, hlutaðeigandi ráðherra og ríkisendurskoðanda eigi síðar en í lok febrúar ár hvert. Sambærileg ákvæði voru í lögum um fjárreiður ríkisins. Fjársýsla ríkisins óskaði eftir því við uppgjör ársreikninga 2016 að hlutaðeigandi ríkisaðilar undirrituðu bréf til staðfestingar á ábyrgð sinni á reikningsskilunum. Það er mat ríkisendurskoðanda að auk þess væri þjónustusamningur á milli Fjársýslunnar og ríkisaðila til bóta, þannig að eytt yrði allri óvissu um verklag og verkaskiptingu í tengslum við reikningshald og gerð reikningsskila hjá ríkisaðilum.

Greiðsla á skuldabréfi hjá Seðlabanka Íslands

Í desember 2016 tók fjármála- og efnahagsráðuneyti ákvörðun um að greiða eins háa fjárhæð og sjóðstaða ríkissjóðs leyfði inn á skuldabréf í Seðlabanka Íslands. Forsendan fyrir ákvörðuninni var sú að sjóðstaða ríkissjóðs yrði sem næst 40 ma.kr. og var það í samræmi við ákvörðun um ný viðmið um sjóðstöðu ríkissjóðs. Þann 30. desember 2016 sendi fjármála- og efnahagsráðuneyti tölvupóst til Seðlabanka Íslands með

fyrirmælum um að greiða 16,5 ma.kr. inn á skuldabréfið sem Seðlabankinn framkvæmdi samdægurs. Vegna ónákvæmra upplýsinga um sjóðstöðu ríkissjóðs í árslok kom síðar í ljós að hún gaf tilefni til aukinna greiðslna inn á lánið. og sendi ráðuneytið því Seðlabankanum beiðni um greiðslu á samtals 31,5 ma.kr. inn á lánið eða 15 ma.kr. hærrí fjárhæð en áður var búið að óska eftir. Seðlabankanum bærust þessi nýju greiðslufyrirmæli ráðuneytisins í tölvupósti þann 9. janúar 2017 en honum fylgdi bréf sem var dagsett 30. desember 2016.

Að mati ríkisendurskoðanda hefði farið betur á því að sýna 15 ma.kr. greiðsluna sem innt var af hendi árið 2017 sem næsta árs afborgun af langtímaskuldum í stað þess að telja hana með öðrum skammtímaskuldum. Auk þess gerir ríkisendurskoðandi athugasemd við að ráðuneytið þarf að senda tilmæli um fjárráðstafanir tímanlega þannig að hægt sé að ganga frá bókhaldsfærslum hjá ríkissjóði og undirstofnunum með samræmdum og viðeigandi hætti á reikningsárinu.

Stöðugleikaframlög

Forseti Alþingis skipaði sérstakan ríkisendurskoðanda til að annast endurskoðun á Lindarhvoli ehf. ásamt eftirliti með samningi fjármála- og efnahagsráðuneytis við Lindarhvol ehf. um sölu eigna. Stöðugleikaframlög og stöðugleikaeignir eru færðar í bókhaldi Fjársýslu ríkisins og tilgreindar í ríkisreikningi. Stöðugleikaeignir sem óseldar eru í árslok 2016 eru verðmetnar af Lindarhvoli ehf. og færðar á því mati í ríkisreikningi. Heildartekjur af stöðugleikaframlögum eru sýndar við 414.566 m.kr. en að mati ríkisendurskoðanda fer betur á að sýna sem tekjur í rekstrarreikningi fjárhæð stöðugleikaframlaga við matsvirði þeirrar fjárhæðar sem upphaflega er lögð fram, þ.e. 384.209 m.kr. og sérgreina viðskipti sem eiga sér stað eftir það á viðeigandi liðum. Enginn stöðugleikaskattur var lagður á eða innheimtur á árinu 2016 þar sem með samkomulagi um stöðugleikaframlag eru ekki lengur forsendur til álagningar skattsins.

Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.

Miðað við tilgang félagsins er Þróunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. ekki ætluð önnur fjárumsýsla en sem lýtur að rekstri, umsjón og umsýslu eigna ríkisins á fyrrum varnarsvæðinu. Nauðsynlegt er að ríkið taki ákvörðun um framtíð félagsins, endurskilgreini tilgang þess og markmið ef því er ætlað annað hlutverk en það var stofnað til, taki ákvörðun um ráðstöfun óseldra eigna og sjái til þess að gerð verði skil á fjármunum til ríkissjóðs. Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur rekstur og framtíð Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf. verið í endurskoðunarferli á seinni hluta ársins 2017.

Harpa tónlistar- og ráðstefnuhús ohf.

Rekstur tónlistar- og ráðstefnuhússins hefur reynst þyngri en upphaflega var gert ráð fyrir, m.a. vegna kostnaðar í tengslum við fasteignagjöld, og samþykktu eigendur að leggja félaginu til sérstaks framlag til rekstursins árin 2013-2016. Vegna óvissu um rekstrarforsendur var ekki gengið frá ársreikningi 2016 fyrr en 11. september 2017. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum um rekstur ársins 2016 og rekstrarhorfur 2017 á félagið enn í fjárhagsvanda sem hefur verið kynntur fyrir stjórn og eigendum. Að mati stjórnenda þarf félagið á 390 m.kr. rekstrarframlagi að halda til að koma rekstri ársins 2017 í jafnvægi. Eigendur samþykktu í maí 2017 viðbótarframlag að fjárhæð 450 m.kr. til lausnar lausafjávanda.

1 Inngangur

Með þessari skýrslu lýkur ríkisendurskoðandi vinnu sinni við endurskoðun á ríkisreikningi og reikningsskilum ríkisstofnana, ríkisfyrirtækja og félaga í meirihlutaeigu ríkisins fyrir árið 2016. Endurskoðað var í samræmi við lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga og endurskoðunin unnin í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla og verklagsreglur sem gilda um endurskoðun hjá opinberum aðilum.

Á haustþingi 2015 lagði forsætisnefnd Alþingis fram frumvarp til nýrra laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreiknings. Frumvarpið varð að lögum í júní 2016 og tóku gildi 1. janúar 2017. Í 14. gr. laganna er þeim sem sætir athugun eða eftirliti ríkisendurskoðanda tryggður umsagnarréttur um drög að skýrslum og greinargerðum. Þá er í 16. gr. laganna fjallað um upplýsingagjöf ríkisendurskoðanda og m.a. mælt svo fyrir að hann skuli senda Alþingi skýrslur sínar, greinargerðir og endurskoðunarbréf og birta opinberlega nema um sé að ræða málefni sem leynt skuli fara samkvæmt lögum eða að opinberir hagsmunir eða einkahagsmunir standi því í vegi.

1.1 Reikningsskil ríkisins

Þann 1. janúar 2016 tóku gildi ný lög um opinber fjármál nr. 123/2015. Í V. kafla laganna, um reikningsskil og skýrslugerð, er kveðið á um að skýrslur um ríkisfjármál skulu vera greinargóðar, áreiðanlegar, settar fram tímanlega og birtar opinberlega. Varðandi gerð og framsetningu reikningsskila segir að reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn og að reikningsskil fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta skuli uppfylla kröfur laga um ársreikninga nr. 3/2006. Með bráðabirgðaákvæði í lögunum hefur gildistöku þess hluta laganna sem lýtur að reikningsskilum og uppgjöri verði frestað þannig að ríkisreikningur til og með árinu 2016 skal gerður í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Með tilvísun til þessa taldi ríkisendurskoðandi rétt að hafa sérstaka ábendingu í áritun sinni á ríkisreikning ársins 2016 þar sem vakin er athygli á umræddri færsluaðferð.

Í fjárreiðulögum segir að bókhaldi ríkisaðila skuli hagað á skýran og aðgengilegan hátt og að reikningar skuli gefa glögga mynd af rekstri þeirra og efnahag. Ákvæði almennra laga um bókhald og ársreikninga skuli gilda ásamt hefðbundnum reikningsskilavenjum nema fjárreiðulög mæli fyrir um annað. Í skýringu 1 á bls. 27–29 í ríkisreikningi er gerð grein fyrir þeim reikningsskilavenjum sem ríkisreikningur er færður eftir. Þar er greint frá þeim þremur frávikum sem eru frá lögum um gerð ársreikninga.

Með vísan til nýrra laga um opinber fjármál eiga frávik frá reikningsskilareglum í ríkisreikningi að heyra sögunni til. Það á við um áhvílandi skuldbindingar, færslu á

verð- og gengisuppfærslu lána og fleiri liði. Ríkisendurskoðandi hefur áður gert athugasemdir við að einstaka liðir í ríkisreikningi séu ekki í samræmi við lög um ársreikninga og að reikningurinn fylgi ekki fjárreiðulögum að öllu leyti. Einnig að reikningurinn sé í ósamræmi við reikningsskil á rekstrargrunni samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Ný lög leyfa ekki frávik sem þessi.

Markmið laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, skv. 1 gr., er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Í því skyni er lögnum ætlað að tryggja:

1. Heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma,
2. vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varða efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár,
3. skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn og starfsemi,
4. að opinber reikningsskil séu í samræmi við viðurkenndar bókhalds- og reikningsskilareglur,
5. virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda.

Það er mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi afgerandi forystu og skýra stefnumótun um innleiðingu breytinga á reikningsskilum ríkisins. Ríkisendurskoðandi vill einnig vekja athygli á því að lög um opinber fjármál ná til allra opinberra aðila, þar með talið sveitarfélaga, og því mikilvægt að fullt samræmi sé í reikningsskilum hins opinbera.

Breyttar reikningsskilareglur fela í sér að varanlegir rekstrarfjármunir, þ.m.t. fasteignir og önnur mannvirki, skuli færðir til eignar í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Eðlilegt er að samhliða þessari breytingu verði skoðað hvort haga megi fyrirkomulagi fasteignareksturs ríkisaðila þannig að hann verði afmarkaður í sérstökum fasteignafélögum í ríkiseigu. Megin markmiðið með slíku fyrirkomulagi verði að stuðla að gagnsæi, hagkvæmni og skilvirkni í rekstri og aðskilja fasteignareksturinn frá kjarnastarfsemi einstakra ríkisaðila.

Eins og fram kom í endurskoðunarskýrslu síðasta árs þá hefur komið fram í samskiptum ríkisendurskoðanda við systurstofnanir annars staðar á Norðurlöndum að þar er vaxandi áhugi á að gera grein fyrir heildaráhættu ríkisins í skýringum með ríkisreikningi. Í því sambandi má benda á áhættu sem getur steðjað að viðkvæmum tölvubúnaði og orkumannvirkjum vegna náttúruhamfara, auk áhættu sem getur haft áhrif á afkomu og stöðu þjóðarbúsins vegna fjármálakreppu, breytingu á umhverfi, loftslagi eða sjávarskilyrðum. Þá getur innri áhætta einnig haft veruleg áhrif á afkomu og stöðu ríkisins og má þar nefna atriði eins og vaxta-, gjaldmiðla- og lausafjánhættu. Vissulega eru til stofnanir sem hafa það hlutverk að líta til tiltekinna þátta í þjóðarþúskaðum og greina þær hættur sem fyrir hendi eru. Í ríkisreikningi er ekki gerð grein fyrir fjárhagslegri áhættu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir en eðlilegt er að upplýsa um hana í skýringum með ríkisreikningi.

Aukinn áhugi á að gera grein fyrir heildaráhættu ríkissjóðs

1.2 Ábyrgð á reikningshaldi og reikningsskilum ríkisaðila

Í endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2015 benti ríkisendurskoðandi á að það ríki ekki ávallt sameiginlegur skilningur á milli stofnana og Fjársýslu ríkisins á því hver bæri

ábyrgð á bókhaldi og uppgjöri stofnana. Ríkisendurskoðandi lagði jafnframt til að Fjársýslan gerði þjónustusamning við þær stofnanir og ráðuneyti sem hún þjónustar.

Í lögum um opinber fjármál eru skýr ákvæði um ábyrgð ríkisaðila á reikningsskilum og kveðið á um að ríkisaðilar í A-hluta skuli skila ársreikningi árituðum af forstöðumanni ásamt eignaskrá til fjársýslunnar, hlutaðeigandi ráðherra og ríkisendurskoðanda eigi síðar en í lok febrúar ár hvert. Sambærileg ákvæði voru í lögum um fjárreiður ríkisins.

Fjársýsla ríkisins óskaði eftir því við uppgjör ársreikninga 2016 að hlutaðeigandi ríkisaðilar undirrituðu bréf til staðfestingar á ábyrgð sinni á reikningsskilunum. Að mati ríkisendurskoðanda væri auk þess til bóta að gera þjónustusamning á milli Fjársýslu og ríkisaðila, þannig að eytt yrði allri óvissu um verklag og verkaskiptingu í tengslum við reikningshald og gerð reikningsskila hjá ríkisaðilum.

1.3 Framkvæmd endurskoðunar

Eins og fram kemur í lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga starfar ríkisendurskoðandi á vegum Alþingis, er trúnaðarmaður þess og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins. Ríkisendurskoðandi hefur það hlutverk, í umboði Alþingis, að hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja.

Endurskoðunin skal unnin í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla og verklagsreglur sem gilda um endurskoðun hjá opinberum aðilum eftir því sem við á.

Fjárhagsendurskoðun ríkisendurskoðanda tekur mið af því:

- ✓ Að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri, fjárhagslegri stöðu og breytingu á henni á árinu í samræmi við settar reikningsskilareglur fyrir opinbera aðila.
- ✓ Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.
- ✓ Að rekstur og umsvif séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, samninga og starfsvenjur þar sem það á við.

Fjárhagsendurskoðun ríkisendurskoðanda byggir á áhættugreiningu sem stuðlar að því að allir mikilvægir fjárlagaliðir sem birtast í ríkisreikningi séu endurskoðaðir. Ríkisendurskoðandi hefur ekki tök á að endurskoða alla fjárlagaliði árlega og er því nauðsynlegt að forgangsraða endurskoðunarverkefnum. Markmiðið er að tryggja að nægjanleg víska sé um áreiðanleika og réttmæti reikningsskilanna í heild til að geta áritað þau.

Veigamikill hluti endurskoðunar felst í því að kanna hvort rekstri stofnana sé hagað í samræmi við heimildir fjárlaga og annarra heimilda sem eiga við um rekstur ríkisstofnana. Að auki hefur ríkisendurskoðandi sinnt eftirliti með gerð og innfærslu rekstraráætlana og fylgist með ráðstöfun fjárheimilda á árinu. Niðurstöður þessa eftirlits koma bæði fram í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og í endurskoðunarskýrslum sem sendar eru ríkisaðilum. Í þessari skýrslu er, líkt og í fyrri skýrslum stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings, samantekt athugasemda og ábendinga sem fram koma í þessum endurskoðunarbréfum.

Drög að endurskoðunarskýrslunni voru send fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins til umsagnar.

1.4 Áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2016

Ríkisendurskoðandi er endurskoðandi ríkisreiknings samkvæmt 6. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 en um endurskoðun og áritun fer eftir lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Ríkisendurskoðandi áritaði ríkisreikning 2016 þann 14. júní 2017 og var niðurstaða áritunarinnar þannig:

Álit

Ríkisendurskoðandi hefur endurskoðað ríkisreikning fyrir árið 2016. Reikningurinn tekur til ríkisaðila sem fara með ríkisvald og þeirra fyrirtækja sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkissjóðs. Ríkisreikningurinn hefur að geyma staðfestingu fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóra, rekstrarreikning, efnahagsreikning, sjóðstreymi, upplýsingar um mikilvægar reikningsskilaaðferðir og aðrar skýringar vegna A-hluta ríkisreiknings. Jafnframt eru birtar lykiltölur úr ársreikningum ríkisfyrirtækja og sjóða í B- til E-hluta.

Það er álit ríkisendurskoðanda að ríkisreikningurinn gefi glögga mynd af efnahag ríkissjóðs, ríkisstofnana, fyrirtækja og sjóða í A- til E-hluta hinn 31. desember 2016, afkomu þeirra og breytingu á handbæru fé á árinu 2016, í samræmi við lög um ársreikninga, fjárreiður ríkisins og ákvæði til bráðabirgða I í lögum um opinber fjármál.

Ríkisreikningurinn
gefur glögga mynd
af afkomu og stöðu
ríkissjóðs

Ábending

Ríkisendurskoðandi vísar til bráðabirgðaákvæðis I í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem heimilar að uppgjör ríkisreiknings og framsetning hans fyrir árin 2015 og 2016 skuli vera í samræmi við ákvæði laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Þær reikningsskilavenjur sem notaðar hafa verið um uppgjör ríkisreiknings eru með sama hætti og verið hefur. Nýir reikningsskilastaðlar taki gildi frá og með árinu 2017.

Grundvöllur fyrir álit

Endurskoðað var í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila. Ábyrgð ríkisendurskoðanda samkvæmt þeim stöðlum er nánar lýst í kaflanum um ábyrgð ríkisendurskoðanda. Ríkisendurskoðandi er sjálfstæður í starfi sínu og óháður ríkissjóði og ríkisaðilum og í samræmi við settar siðareglur fyrir endurskoðendur opinberra aðila hefur ríkisendurskoðandi uppfyllt ákvæði þeirra. Ríkisendurskoðandi telur að við endurskoðunina hafi verið aflað nægilegra og viðeigandi gagna til að undirbyggja álit sitt.

2 Endurskoðun efnahags 2016

Efnahagsreikningur ríkissjóðs sýnir niðurstöður úr efnahagsreikningum allra A-hluta stofnana auk hins sameiginlega efnahags ríkissjóðs. Endurskoðun efnahags miðaði að því að staðfesta að eignir og skuldir ríkissjóðs væru rétt tilgreindar og fjárhæð þeirra byggði á viðeigandi mati. Þá var kannað hvort kaup og sala eigna ásamt lántökum væri í samræmi við lög og fjárheimildir. Beitt var hefðbundnum endurskoðunaraðferðum til að staðfesta tilvist þeirra og nánari upplýsinga og gagna aflað frá Fjársýslu ríkisins, Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

2.1 Eignir

Varanlegir rekstrarfjármunir ekki eignfærðir í ríkisreikningi

Ólíkt því sem gildir um fyrirtæki á einkamarkaði eru varanlegir rekstrarfjármunir, eins og fasteignir, vélar og áhöld, ekki eignfærðir hjá ríkinu og stofnunum ríkisins í A-hluta heldur gjaldfærðir á því reikningsári þegar stofnað er til skuldbindandi samninga um kaup á þeim, sbr. 14. gr. fjárreiðulaga. Í efnahagsreikningi samanstanda eignir ríkissjóðs af eignarhlutum og stofnfé í fyrirtækjum og stofnunum, veittum lánum, innheimtum ríkistekjum og handbæru fé.

2.2 Áhættufjármunir og langtímakröfur

Í árslok 2016 námu áhættufjármunir og langtímakröfur 661,0 ma.kr. samanborið við 467,6 ma.kr. í lok fyrra árs. Hér er í fyrsta lagi um að ræða stofnfé í B-, C-, og D-hluta stofnunum og fyrirtækjum samtals að fjárhæð 65,0 ma.kr. Í öðru lagi er um að ræða eign ríkissjóðs í fyrirtækjum í E-hluta, sem hann átti að fullu eða voru í meirihluta eigu hans, samtals að fjárhæð 408,4 ma.kr. Í þriðja lagi er um að ræða eignarhluti í félögum þar sem ríkið átti minnihluta hlutafjár að fjárhæð 12,1 ma.kr. og að síðustu eignarhluti að fjárhæð 7,0 ma.kr. sem ríkissjóður fékk með stöðugleikaframlögum og eru í sölumeðferð. Einnig átti ríkissjóður hlut í stofnunum og sjóðum erlendis samtals 10,2 ma.kr. Þá námu veitt langtímalán ríkissjóðs samtals 158,3 ma.kr. í árslok.

2.2.1 Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum

Samkvæmt fjárreiðulögum skal færa eignarhlut ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar á upphaflegu kaupverði að viðbættum framlögum ef um þau er að ræða. Ef bókfært virði eigin fjár er lægra en kaupverð er eignarhlutur færður á bókfærðu virði. Í skýringu 36 með reikningi A-hluta ríkissjóðs er sýnd bókfærð eign í árslok í fyrirtækjum og stofnunum utan A-hluta. Einnig eru sýndar í ríkisreikningi lykiltölur úr ársreikningum þessara aðila, svo sem um afkomu og eiginfjárstöðu.

Tvær undantekningar frá reglu um færslu eignarhluta

Tvær undantekningar eru frá framangreindri reglu í ríkisreikningi. Annars vegar þegar um er að ræða eignarhluti í lánastofnunum sem gegna félagslegu hlutverki og hins vegar að því er varðar eignarhluti í tryggingarsjóðum sem hafa það hlutverk að bæta fyrir eignatjón af völdum náttúruhamfara eða önnur stórtjón. Þessi tvö frávik frá meginreglu fjárreiðulaganna hefur ríkisreikningsnefnd skilgreint eins og fram kemur í skýringum ríkisreikningsins.

Endurskoðunin beindist m.a. að því að bera skráðan eignarhlut í fyrirtækjum og stofnunum í B-, C- og D-hluta ríkissjóðs í árslok saman við bókfært eigið fé í ársreikningnum þeirra. Einnig var kannað hvort ný framlög hafi verið samþykkt með lögum og fjárheimildum og hvort mat á eignum hafi verið yfirfarið.

2.1 Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum í B-, C- og D-hluta í m.kr.		
	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Bókfært eigið fé
ÁTVR	1.376	4.833
Happdrætti HÍ	12	1.734
Íslenskar orkurannsóknir	103	331
Byggðastofnun	2.100	2.908
Íbúðalánasjóður	13.000	23.528
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	4.271	4.688
Orkusjóður	87	96
Seðlabanki Íslands	44.067	44.067
Samtals	65.016	82.185

Bókfært verð eigin
fjár fyrirtækja er
17,2 ma.kr. hærra en
það sem sýnt er í
ríkisreikningi

Eignarhlutir í fyrirtækjum og stofnunum námu um 65.016 m.kr. í árslok 2016 skv. ríkisreikningi en bókfært eigið fé samkvæmt efnahagsreikningum þessara aðila var á sama tíma 82.185 m.kr. Niðurstaðan er því sú að bókfært eigið fé þeirra í árslok var í raun 17.169 m.kr. hærra en skráðir eignarhlutir í ríkisreikningi.

Eigið fé ríkisaðila
utan efnahags-
reiknings 122,4
ma.kr.

Í lok árs 2016 var eigið fé Viðlagatrygginga Íslands 31.198 m.kr. og eigið fé Lánasjóðs íslenskra námsmanna var 91.208 m.kr.

2.2.2 Eignarhlutir í hlutafélögum og sameignarfélögum.

Eignarhlutir í hlutafélögum og sameignarfélögum námu 427.491 m.kr. í árslok 2016. Þar af námu eignarhlutir í félögum þar sem ríkið átti 50% eignarhlut eða meira 408.407 m.kr. Í ríkisreikningi er hlutdeild í afkomu og eigin fé fyrirtækja í B- til E- hluta ekki bókfærð hjá A-hluta ríkissjóðs.

Eins og gildir um fyrirtæki og stofnanir í B-,C- og D-hluta beinist endurskoðunin að því að bera skráða eignarhluti þessara félaga í ríkisreikningi í árslok saman við hlut ríkissjóðs í bókfærðu eigin fé samkvæmt efnahagsreikningum þeirra í árslok 2016. Einnig var kannað hvort ný framlög hafi verið samþykkt með lögum og fjárheimildum og mat á eignum yfirfarið.

Eins og kemur fram í töflu 2.2. námu eignarhlutir ríkissjóðs í félögum (E-hluta) skv. ríkisreikningi 408.407 m.kr. í árslok 2016. Bókfært eigið fé (þ.e. hlutdeild ríkissjóðs í eigin fé) samkvæmt efnahagsreikningum félaganna er samtals 726.653 m.kr. í árslok. Niðurstaðan er því sú að bókfært eigið fé þessara hluta- og sameignarfélaga skv. reikningum þeirra var í raun 318.247 m.kr. hærra en skráðir eignarhlutir ríkissjóðs í ríkisreikningi.

2.2 Eignarhlutir í félögum í E-hluta, í meirihlutaeigu ríkisins í m.kr.

	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Eignarhlutur í %	Bókfært eigið fé	Hlutdeild í eigið fé.
Íslandsbanki	172.299	100,0	174.702	174.702
Landsbankinn	147.160	98,2	251.231	246.709
Landsvirkjun	60.440	99,9	222.684	222.461
Rarik ohf.	14.565	100,0	36.134	36.134
Isavia ohf.	4.923	100,0	27.057	27.057
Orkubú Vestfjarða ohf.	4.642	100,0	5.774	5.774
Íslandspóstur ohf.	1.991	100,0	2.314	2.314
Vísindagarðar Háskóla Íslands ehf.	1.000	94,6	3.177	3.005
Aðrir í meirihlutaeigu ríkisins	1.386		8.859	8.859
Samtals	408.406		731.932	726.653

Ríkissjóður og ríkisaðilar eru minnihlutaeigendur í nokkrum fyrirtækjum og nam bókfærð eign ríkissjóðs 12.120 m.kr. í árslok 2016. Stærstu aðilarnir eru sýndir í eftirfarandi töflu.

2.3 Eignarhlutir í félögum í E-hluta, í minnihlutaeigu ríkisins í m.kr.

	Eignarhlutur í ríkisreikningi	Eignarhlutur í %	Bókfært eigið fé	Hlutdeild í eigið fé.
Arion banki hf.	9.862	13,0	211.384	27.480
Eignarhaldsfélag Suðurnesja hf.	229	48,1	545	262
Farice hf.	1.029	30,2	3.411	1.030
Minjavernd hf.	330	38,3	774	296
Vaðlaheiðagöng hf.	204	46,3	560	259
Aðrir í minnihlutaeigu ríkisins*	466		466	466
Samtals	12.120		217.140	29.794

*Aths. bókfært eigið fé í öðrum minnihlutaeignum ríkisins er óþekkt og því sýnd sama fjárhæð og í ríkisreikningi.

Með samningi um stöðuleikaframlag á árinu 2016 eignaðist ríkissjóður allt hlutfé í Íslandsbanka hf. Eignarhlutir í öðrum félögum sem framseldir voru ríkissjóði með stöðugleikaframlagi eru bókfærðir við 6.965 m.kr. og eru skilgreindir sem eignir í sölumeðferð, sbr. skýringu nr. 36 í ríkisreikningi. Stærsta einstaka eignin þar er eignarhlutur í Lyfju hf.

2.2.3 Erlent stofnfé.

Erlent stofnfé í efnahagsreikningi ríkissjóðs er framlag til ellefu stofnana og sjóða erlendis. Stofnféð, sem almennt er í erlendri mynt, er endurmetið í samræmi við skráð gengi viðkomandi gjaldmiðils í árslok. Í árslok 2016 nam erlent stofnfé um 10.172 m.kr. en eignfærð stofnframlög á árinu 2016 námu 812 m.kr. Þar á meðal var greiðsla að fjárhæð um 21 m.kr. til Norræna þróunarsjóðsins (NDF), sem var ranglega bókuð sem stofnfjárframlag. Um er að ræða greiðslu vegna ábyrgðarskuldbindingar sem féll á Ísland og á að gjaldfærast. Fjárskýsla var bent á þessa misfærslu en ekki náðist að leiðrétta hana á árinu 2016.

Erlent stofnfé
nam 10 ma.kr.

Á árinu var greidd fyrsta greiðsla inná skuldbindingu ríkisins við Fjárfestingarsjóð Asíu (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), en ríkisstjórn Íslands ákvað þann 31. mars 2015 að óska eftir því að gerast stofnaðili að sjóðnum. Heildarskuldbinding Íslands nemur 17,6 m. USD eða um 2.300 m.kr. og mun 20% stofnfjárins verða greitt á fimm árum. Bankinn getur kallað á eftirstöðvarnar þegar hann þarf á þeim að halda.

Greitt stofnfé til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA) í árslok 2016 nam 6.080 m.kr. og hefur ríkissjóður með þátttöku sinni í stofnuninni skuldbundið sig til greiðslu viðbótarframlaga að fjárhæð 2.076 m.kr. til og með ársins 2026. Í séryfirliti 16 með ríkisreikningi eru birtar upplýsingar um fjárhæðir skuldbindinga til og með ársins 2020.

Í fyrri endurskoðunarskýrslum hefur ríkisendurskoðandi bent á að hann teldi vafa leika á því hvort framlög til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA) eigi að flokka að fullu sem stofnfjárframlag til sjóðsins. Ríkisendurskoðandi leitaði upplýsinga frá IDA um endurgreiðsluverðmæti stofnfjár sem ríkissjóður hefur lagt til stofnunarinnar en samkvæmt stofnsamningi geta aðildarríki sagt sig frá samningnum og fengið stofnfé endurgreitt. Í samræmi við ákvæði stofnsamningsins um verðmæti stofnfjár og útreikninga IDA nemur endurgreiðsluvirði stofnfjár Íslands í sjóðnum 47 m. USD eða um 5,3 ma.kr., sem er 880 m.kr. lægri fjárhæð en bókfært verð í ríkisreikningi. Eignin er því ofmetin í ríkisreikningi um 880 m.kr.

Stofnfé til IDA
ofmetið um 880
m.kr.

Einnig vill ríkisendurskoðandi vekja athygli á því að eignarhlutur Íslands í Alþjóðalánastofnuninni (International Finance Corporation – IFC) að fjárhæð 44.000 USD er ekki skráður sem eign í ríkisreikningi. Ef eignarhluturinn stendur fyrir þessu verðmæti þarf að skrá hann og færa til eignar í efnahagsreikningi.

Með nýjum lögum um opinber fjármál og innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla í reikningsskilum ríkisins mun þurfa að líta til verðmætis eignarhluta í innlendum sem erlendum félögum og sjóðum og meta verðmæti eigna út frá bókfærðu virði eigin fjár. Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á nauðsyn þess að Fjársýsla leiti staðfestinga frá erlendu sjóðunum um raunvirði eignarhluta ríkisins í þeim.

2.4 Erlent stofnfé í árslok 2016 í m.kr.	Greitt	Innkallanlegt stofnfé
Alþjóðabanki til enduruppbyggingar og framþróunar (IBRD)	1.066	21.046
Alþjóðaframfarastofnunin (IDA)	6.080	2.076
Endurreisnar- og þróunarbanki Evrópu (EBRD)	748	2.837
Fjölpjóðlega fjárfestingarábyrgðarstofnunin (MIGA)	22	88
Innviðafjárfestingabanki Asíu (AIIB)	158	237
Lánasjóður Vestur-Norðurlanda	41	0
Norræna umhverfisfjármögnunarfélagið (NEFCO)	158	0
Norrænn þróunarsjóður (NDF)	1.243	24
Norræna umhverfisþróunarfélagið (MNF)	55	2.818
Norræni fjárfestingarbankinn (NIB)	465	6.476
Þróunarbanki Evrópu (CEB)	135	1.077
Samtals	10.171	36.679

2.2.4 Veitt löng lán

Veitt löng lán ríkissjóðs í árslok 2016 námu 162.349 m.kr., að meðtalinni afborgun næsta árs, og höfðu hækkað um 38.478 m.kr. frá fyrra ári. Í fjárlögum og fjárukalögum ársins 2016 var veitt heimild til að taka lán og endurlána allt að 17.400 m.kr., m.a. til Lánasjóðs íslenskra námsmanna (7.000 m.kr.) og Vaðlaheiðarganga hf. (2.400 m.kr.). Einnig var nokkrum aðilum veitt heimild til að nýta lántökuheimildir, þ.á.m. m. Landsvirkjun allt að 37.100 m.kr. og Byggðastofnun allt að 2.000 m.kr. Þá var Seðlabankanum veitt heimild til að taka allt að 52.000 m.kr. lán til að styrkja eigið fé, en sú heimild var ekki nýtt.

2.5 Veitt löng lán í árslok 2016. M.kr.

Veitt löng lán	Staða í árs- byrjun	Ný lán	Af- borganir	Verðbætur/ gengismunur	Staða í árslok
Framseldar stöðugleika kröfur	0	108.240	-7.092	0	101.148
Lánasjóður ísl. námsmanna	95.271	7.000	-68.884	2.045	35.432
Arionbanki	10.386		-8.744	-1.642	0
Skuldabréf í A-deild	0	9.900	0	0	9.900
Þróunarfélagið Keflavík og Keilir	8.683		-4.748		3.935
Vaðlaheiðargöng hf.	5.975	2.845	0	0	8.820
Skuldabréf hjá tollstjóra	1.095		-480	9	624
Ofanflóðasjóður	1.362	85	-74	28	1.401
Aðrir aðilar	1.098	174	-129	-54	1.089
	123.870	128.244	-90.151	386	162.349
Næsta árs afborganir	-6.985		2.991	0	-3.994
Samtals	116.885	128.244	-87.160	386	158.355

Endurskoðunin fólst í því í fyrsta lagi að kanna með úrtaksathugun hvort lán sem skráð voru í lánakerfinu hafi verið í samræmi við lánasamninga og í öðru lagi að bera saman niðurstöður um stöðu einstakra lána í lánakerfinu við bókhald. Niðurstöður endurskoðunar voru þær að staða veittra langtímalána í árslok 2016 er staðfest. Öll veitt langtímalán voru í skilum í árslok ef undan eru skilin veitt lán vegna skuldbreytinga skattaskulda einstaklinga og lögaðila hjá tollstjóra.

Kröfur á viðskiptabanka

Íslandsbanki og Arion banki, sem fengu víkjandi lán með einum gjalddaga (kúlulán) til greiðslu 31. 12. 2019 eða 10 árum eftir útgáfu, hafa báðir greitt upp sín lán.

Innheimta skuldabréfa

Skv. lögum nr. 24/2010 um greiðsluuppgjör á opinberum gjöldum lögaðila og einstaklinga í atvinnurekstri var þeim, sem voru í vanskilum með virðisaukaskatt, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjald og þing- og sveitarsjóðsgjöld sem höfðu gjaldfallið fyrir 1. janúar 2010, heimilað að sækja um frest til greiðsluuppgjors á þeim vanskilum til 1. júlí 2011 hjá tollstjóra.

Skilyrði uppgjörins voru:

1. Umsækjandi skyldi vera í skilum með aðra skatta og gjöld en þau sem tilgreind eru skv. 1 gr. laganna þegar umsókn var lögð fram.
2. Umsækjandi varð að vera í skilum með alla skatta og gjöld sem gjaldféllu frá 1. janúar 2010 til og með 30. júní 2011.
3. Umsækjandi lýsti því yfir að hann myndi skila inn skilagreinum og framtölum til að tryggja rétta álagningu gjalda.
4. Umsækjandi skyldi við umsókn um greiðsluuppgjör skv. 1. gr. viðurkenna greiðsluskyldu vegna þeirra krafna sem frests nutu.

Héldi umsækjandi umrædd skilyrði fram til 1. júlí 2011 var tollstjóra heimilt að samþykkja útgáfu skuldabréfs til greiðslu þeirra skatta og gjalda sem voru í fresti til greiðsluuppgjörskv. 1. gr.

Gefin voru út skuldabréf samtals að fjárhæð 2.001 m.kr. til einstaklinga og lögaðila. Skuldabréfin voru til fimm ára með jöfnum mánaðarlegum afborgunum og með fyrstu greiðslu 1. október 2011. Þá var skuldabréfið verðtryggt miðað við vísitölu neysluverðs 1. júlí 2011, en án vaxta.

Eftirstöðvar
skuldabréfa
vegna skatta-
skulda 624 m.kr.

Í árslok 2016 höfðu 1.265 m.kr. verið greiddar en samtals voru 624 m.kr. ógreiddar af bréfunum. Á sama tíma höfðu 345 m.kr. verið afskrifaðar.

2.5 Yfirlit lánveitinga vegna skattaskulda í m.kr.	
Lánveiting	2001
Endurmat	232
Afborganir	-1.265
Afskriftir	-345
Staða 31.12.2016	624

Þau bréf sem voru í vanskilum voru send í löginneimtu hjá tollstjóra.

Kannað var hvort innheimta skuldabréfanna væri fullnægjandi og í samræmi við reglur tollstjóra. Tekið var úrtak níu skuldabréfa samtals að fjárhæð liðlega 219 m.kr.

Vanskilainnheimta fer þannig fram að skuldurum er sent innheimtubríf og ítrekanir. Gangi innheimta ekki eftir er óskað eftir fjárnámi í eignum skuldara fyrir andvirði kröfunnar. Finnist eign til að gera fjárnám í er farin hin hefðbundna leið með uppboði að koma eigninni í verð ef krafan er ekki greidd.

Innheimtutilraunir vegna úrtaksins voru útskýrðar. Í öllum tilfellum hafði skuldurum verið sent innheimtubríf, ítrekanir og að lokum gert fjárnám í eignum ef þær voru til staðar, annars var gert árangurslaust fjárnám ef engar eignir fundust.

Tollstjóri krefst ekki gjaldþrotaskipta á búi einstaklinga þegar árangurslaust fjárnám hefur farið fram hjá viðkomandi einstaklingi. Ástæðan er sú að slíkt er ekki talið svara kostnaði. Kröfur skuldara sem gerðir eru gjaldþrota fyrnast á tveimur árum frá

skiptalokum skv. 2. mgr. 165. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. Því er það viðbótarkostnaður fyrir ríkissjóð, m.a. vegna skiptatryggingar, að halda vonlausu máli til streitu. Gjaldþrotaskipta er krafist á búi lögaðila. Óskað var 297 m.kr. afskriftar á árinu 2016 vegna tilgreindra lögaðila og einstaklinga vegna fyrndra krafna í kjölfar gjaldþrotaskipta skuldara.

Eftirstöðvar opinberra gjalda 1988 til 2006

Staða opinberra gjalda samkvæmt tekjubókhaldi ríkissjóðs, sem enn voru ógreidd frá tímabilinu 1988 til og með 2006, var 12.224 m.kr. í árslok 2016. Þar af voru ógreidd þing- og sveitarsjóðsgjöld 7.253 m.kr. og ógreiddur virðisaukaskattur nam 2.396 m.kr. Á sama tíma námu ógreidd opinber gjöld vegna áranna 2007-2016 alls 159.865 m.kr. Alls námu eftirstöðvar opinberra gjalda 172.060 m.kr. í árslok 2016. Bókfærðar eftirstöðvar eru mun lægri fjárhæð þar sem kröfur hafa verið færðar niður, sbr. skýringu 33 (bls. 71) í ríkisreikningi.

Ástæða þess að ríkisendurskoðandi vekur athygli á tímabilinu 1988 til og með 2006 er að þetta eru allt að 28 ára gamlar kröfur. Viðmiðunarárið 2006 er notað þar sem litlar líkur eru á að kröfur eldri en 10 ára verði innheimtar, skv. upplýsingum frá tollstjóra. Skattfyrirvöld hafa heimild til skattbreytinga sex ár aftur í tímann og þá geta tvö ár farið í rannsóknarvinnu áður en álagningu er breytt. Samtals eru þetta átta ár og ætti því áratugur að vera nægjanleg öryggismörk. Skuldir í búum sem eru í slitameðferð gætu fallið undir undantekningartilvik. Í töflu 2.7 má sjá hvernig útistandandi inneignir ríkissjóðs skiptast á milli gjalda og tímabila.

Allt að 28 ára gamlar kröfur

2.6 Ógreidd opinber gjöld 1988-2016, eftir tegund gjalda í m.kr.	1988-2006	2007-2016	Samtals
AB. Þing og sveitarsjóðsgjöld	7.253	70.572	77.826
VA. Virðisaukaskattur	2.396	24.236	26.632
KA. Aðflutningsgjöld í tolli	0	23.261	23.261
SK. Staðgreiðsla launagreiðanda	668	13.133	13.801
SJ. Greiðslufrestur á skilgjaldi	294	7.085	7.379
DO. Dómsektir og sakarkostnaður	109	6.712	6.821
FT. Fjármagnstekjuskattur	29	4.503	4.532
Annað	1.475	10.363	11.838
Samtals 31.12.2016	12.224	159.865	172.090

Gerð var greining á útistandandi þing- og sveitarsjóðsgjöldum (AB) í árslok 2016 frá árunum 1988 til 2006. Niðurstaða þeirrar greiningar leiddi í ljós að á árinu 2016 hækkaði álagningin um 730 m.kr. vegna vaxta og annars innheimtukostnaðar sem leggst á höfuðstól krafanna, 751 m.kr. voru afskrifaðar en eingöngu innheimtust 36 m.kr. á árinu. Þessi niðurstaða leiðir í ljós að mjög litlar líkur eru á því að innheimta kröfur eldri en 10 ára og safna þær nær eingöngu kostnaði við umsjón og innheimtu.

2.7 Ógreidd þing- og sveitarsjóðsgjöld, 10 ára og eldri í m.kr.	
	1988-2006
Eftirstöðvar 01.01.2016	7.314
Álagðir vextir og kostnaður	730
Breyting álagningar	-4
Afskrifað	-751
Innheimt	-36
Staða 31.12.2016	7.253

Auknar heimildir innheimtumanna til að skoða eignir.

Innheimtumenn ríkissjóðs höfðu allt til ársins 2016 eingöngu heimild til að kanna eignir skuldara í fasteigna-, bifreiða- og skipaskrá en með lögum nr. 112/2016 var gerð breyting á 111 gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt sem veitir innheimtuaðilum heimild til að kanna eignastöðu gjaldanda í skattframtölum. Þar með geta innheimtumenn aflað sér upplýsinga um stöðu bankareikninga hjá skuldara í fjármálastofnunum og gert fjárnám í bankainnstæðum og verðbréfum.

Eftirfarandi breyting var gerð þann 13. október 2016 á 111. gr. laga nr. 90/2003:

- a. Við 1. tölul. 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í þessu skyni skal tollstjóri m.a. annast áhættugreiningu á sviði innheimtu opinberra gjalda.
- b. 5. mgr. orðast svo:
Innheimtuaðilum samkvæmt þessari grein skal heimill aðgangur að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá í því skyni að sannreyna eignastöðu einstakra gjaldanda. Að tekinni ákvörðun um að krefjast aðfarar vegna vanskila opinberra gjalda er ríkisskattstjóra skylt að veita löglærðum fulltrúa innheimtuaðila aðgang að skattaframtölum gjaldanda í þeim tilgangi að kanna eignastöðu viðkomandi.

Tollstjóri vinnur að breytingum með því að beita aðferðum áhættugreiningar á grundvelli fyrrgreindrar lagabreytingar og „rauðmerkja“ félög sem er stjórnað af einstaklingum sem hafa sögu um svokallað kennitölufлак til að minnka tjón ríkissjóðs og samfélagsins vegna þess konar háttsemi.

Tollstjóri
„rauðmerkja“
lögðila

Auk þess er tollstjóri í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti að vinna að verkefni sem hefur það markmið að þróa aðferðafræði til að bæta innheimtu skattkrafna sem nýtist við gerð tekjuáætlunar ríkissjóðs og mat á innheimtanleika skatta og gjalda.

Ofanflóðasjóður

Höfuðstóll og áfallnar verðbætur á höfuðstól veittra lána til sveitarfélaga á grundvelli 13. gr. laga nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nema 1.401 m.kr. í árslok 2016. Þar að auki eru áfallnir vextir og verðbætur á vexti 473 m.kr. Lánin eru verðtryggð, veitt til 15 ára og bera 5,5% fasta ársvexti.

Skilmálar endurgreiðslna af lánunum, þar með taldir vextir og verðbætur, eru með eftirfarandi hætti:

- ✓ að þær nema aldrei hærrí fjárhæð á ári hverju en nemur 1% af höfuðstól lánsins, ásamt vöxtum og verðbótum,
- ✓ að viðbættum 0,15 % af álagningarstofni fasteignaskatts af íbúðarhúsnæði,

- ✓ og að viðbættum 50% af hreinum tekjum sveitarfélags vegna sölu eða leigu á eignum sem sveitarfélagið hefur keypt upp vegna varnaraðgerða.

Lán að eftirstöðvum 302 m.kr., að meðtöldum vöxtum og verðbótum sem voru með síðasta gjalddaga í maí 2017, eru afskrifuð og færð úr bókum ríkissjóðs á þessu ári. Engin varúðarniðurfærsla er gerð í ríkisreikningi vegna líklegar niðurfellingar á eftirstöðvum lána Ofanflóðasjóðs.

Ríkisendurskoðandi vill benda á að miðað við reglur um afborgun af lánunum ætti að vera ljóst strax við lánveitingu að stærstur hluti lánsfjárhæðar, ásamt verðbótum og vöxtum, mun ekki endurgreiðast og eðli máls samkvæmt ætti því að gjaldfæra strax stærstan hluta lánveitinga sjóðsins sem framlag ríkissjóðs til varnaraðgerða. Sú færsluáferð er einnig í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla.

Ríkisendurskoðandi telur nauðsynlegt að endurskoða fyrirkomulag fjárveitinga til sveitarfélaga vegna varna gegn snjóflóðum og skriðuföllum, sem eru að stærstum hluta óendurkræf fjárframlög þó veitt séu í formi lána frá Ofanflóðasjóði.

2.2.5 Vöru- og efnisbirgðir

Vöru- og efnisbirgðir námu alls 2.090 m.kr. Birgðirnar eru í vörslu viðkomandi stofnana ríkisins og staðfestar við uppgjör. Meginuppistaða birgðanna eru lyf og hjúkrunarvörur Landspítala og annarra heilbrigðisstofnana auk birgða Vegagerðar.

2.2.6 Skammtímakröfur, aðrar

Endurskoðun skammtímakrafna fólst í því að staðfesta afstemmingar krafanna. Ekki eru gerðar athugasemdir.

2.8 Skammtímakröfur í m.kr.

	Fjárhæð
Vörslufé ríkisstofnana	6.993
Óinnheimtir reikningar hjá ríkisstofnunum	5.315
Aðflutningsgjöld af olíuinnflutningi	2.291
Áfallnar, ógjaldfallnar vaxtatekjur, einstaklingar, félög og samtök	1.284
Tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta	333
Kröfur vegna launaafgreiðslu	76
Annað	13.678
Samtals	29.970

Kröfur A-hluta stofnana

Endurskoðunin fólst í að fara yfir kröfur samkvæmt stöðulista viðskiptamanna ríkissjóðs í árslok. Kröfur A-hluta stofnana eru staðfestar við uppgjör hverrar stofnunar fyrir sig. Aðrar kröfur voru m.a. kannaðar m.t.t. aldurs. Lagðar voru fram afstemmingar á stöðu innheimtumanna ríkissjóðs auk launaskulda.

Vörslufé, sjóðir

Vörslusjóðir stofnana eru ekki taldir með handbæru fé heldur sérgreindir í bókhaldi þeirra. Kröfur vörslusjóða hækkuðu um 720 m.kr. á árinu 2016.

Skuldaviðurkenningar vegna aðflutningsgjalda

Skuldaviðurkenningar vegna aðflutningsgjalda eru vegna innflutnings olúfélaga á olúvörum. Hreyfingar eru færðar í lánakerfi ríkissjóðs, LIBRA, og stemmdi árslokastaða skv. því kerfi við fjárhagsbókhald ríkissjóðs. Ríkisendurskoðandi hefur bent á að taka þurfi til endurskoðunar heimildir olúfélaga til að fá greiðslufrest í tolli með hliðsjón af breyttum aðstæðum á markaði.

Tryggingarfé vegna gjaldþrotaskipta

Á árinu tókst Fjársýslunni ekki að ljúka við uppgjör á eldri kröfum samkvæmt viðskiptareikningum skiptastjóra í tekjubókhaldi ríkisins. Áfram er unnið að því verkefni og vonast til þess að því ljúki á árinu 2017.

Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á þá ábyrgð innheimtuembættanna að þau fylgist með stöðu þrotabúa, sem þau hafa krafist skiptameðferð á, og skili Fjársýslu uppgjör þegar skiptum lýkur.

Handbært fé

Handbært fé ríkissjóðs og stofnana hans nam í árslok 2016 um 274.247 m.kr., sem skiptist í inneign á reikningum í Seðlabankanum, hjá öðrum innlendum banka-stofnunum og á gjaldeyrisreikningum.

Handbært fé 274 ma.kr.

2.8 Handbært fé í árslok 2016 í m.kr.	Fjárhæð
Seðlabankinn	81.490
Gjaldeyrisreikningar	185.972
Aðrir reikningar	6.785
Samtals innstæður	274.247

Endurskoðun bankareikninga ríkissjóðs fólst í því að yfirfara og staðfesta afstemmingar Fjársýslu ríkisins á bankareikningum ríkissjóðs. Þá var sent út staðfestingarbréf til allra fjármálastofnana og skoðaðar afstemmingar innlendra reikninga og í erlendri mynt og þær bornar saman við yfirlit banka. Staða erlendra reikninga var uppreiknuð miðað við miðgengi gjaldmiðla þann 31. 12. 2016.

Innlendir bankareikningar

Innlendir bankareikningar í umsjón Fjársýslunnar með stöðu í árslok 2016 voru sjö. Þar af eru fjórir vistaðir í Seðlabankanum og þrír í Landsbankanum en inneign á þeim var óveruleg. Að teknu tilliti til fráviks á bankareikningi í Seðlabanka Íslands, sbr. umfjöllun hér á eftir í kafla 2.5 um langtímaskuldir, voru afstemmingar allra bankareikninga staðfestar.

Erlendir bankareikningar

Í umsjón Fjársýslunnar voru fimm bankareikningar í erlendri mynt. Staða hvers reiknings var könnuð í bókhaldi og stemmd af við yfirlit frá banka. Staða í erlendri mynt var uppreiknuð miðað við miðgengi þann 31.12.2016.

Staðfestingabréf

Að beiðni Ríkisendurskoðunar sendi Fjársýsla í lok janúar 2017 út staðfestingabréf til tiltekinnna fjármálastofnana þar sem óskað var eftir upplýsingum um:

- ✓ Stöðu á bankareikningum (innlánsreikningum, þ.m.t. yfirdráttarheimild).
- ✓ Allar eignir í vörslu fjármálafyrirtækisins, þ.m.t. verðbréf og fjárvörslureikninga.
- ✓ Stöðu allra skulda (annarra en yfirdráttarlána).
- ✓ Allar ábyrgðir eða skuldbindingar vegna þriðja aðila gagnvart fjármálafyrirtækinu.
- ✓ Alla opna afleiðusamninga, þ.m.t. gjaldmiðlasamninga.
- ✓ Aðgang að netbanka.
- ✓ Prókúruhafa bankareikninga.

Fullnægjandi svör bárust frá öllum fjármálafyrirtækjum og var staðfest að staða bankareikninga og lána í árslok 2016 væru í samræmi við bókhald ríkissjóðs, að frátöldu fráviki hjá Seðlabanka Íslands, sem greint er frá hér á eftir í kafla 2.5 um langtímaskuldir.

2.3 Skuldir og eigið fé

Skuldir og eigið fé ríkissjóðs námu 1.140.543 m.kr. í árslok 2016. Langtímaskuldir námu 1.063.935 m.kr., lífeyrisskuldbindingar 611.361 m.kr. og skammtímaskuldir 159.589 m.kr. Eigið fé var neikvætt um 694.341 m.kr.

2.3.1 Eigið fé

Samkvæmt ríkisreikningi urðu eftirfarandi hreyfingar á eigin fé á árinu 2016:

Eigið fé neikvætt um um 694 ma.kr. í árslok

2.9 Eigið fé ríkissjóðs árið 2016 í m.kr.	
	Fjárhæð
Eigið fé í ársbyrjun, neikvætt	-912.616
Tekjuafgangur samkvæmt rekstrarreikningi	294.619
Endurmat	-76.344
Eigið fé í árslok, neikvætt	-694.341

Samkvæmt töflunni hér að ofan er endurmat ársins í eiginfjárreikningnum neikvætt um 76.344 m.kr. Í skýringum með eiginfjárreikningi ríkisreiknings er þessi fjárhæð ekki sundurliðuð. Endurmatið sundurliðast á eftirfarandi hátt:

2.10 Endurmat 31.12.2016 í m.kr.	
	Fjárhæð
Gengismunur og verðbætur vegna tekinnna og veittra lána	-31.914
Verðbætur vegna lífeyrisskuldbindinga	71.004
Gengismunur vegna erlends stofnfjár	700
Gengismunur vegna handbærs fjár í erlendri mynt	36.554
Samtals	76.344

Ríkisreikning ber að gera samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins. Þar segir að við gerð reikningsins skuli fylgt lögum um ársreikninga nema að því leyti að gjaldfæra skal varanlega rekstrarfjármuni.

Samkvæmt 27. grein laga um ársreikninga nr. 3/2006 skal færa til gjalda og skuldar fjárhæðir sem ætlað er að mæta útgjöldum vegna skýrt skilgreindra skuldbindinga. Hér falla undir verðbætur og gengismunur vegna langtímaskulda og breytingar á bókfærðum eftirlaunaskuldbindingum. Til samræmis falla einnig hér undir verðbætur og gengismunur vegna veittra langtímalána og gengismunur vegna erlends gjaldeyris í eigu ríkisins.

Við gerð ríkisreiknings hefur verið vikið frá framangreindum reikningsskilaaðferðum á þann hátt að í stað þess að færa framangreind gjöld og tekjur á rekstrarreikning ríkissjóðs hafa þessir þættir verið færðir beint á eigið fé. Niðurstaða rekstrarreiknings ríkisins hefði verið 76.344 m.kr. lakari ef beitt hefði verið reglum ársreikningslaga. Eiginfjárstaða ríkissjóðs í árslok er þó sú sama hvorri aðferðinni sem beitt er. Þessu fyrirkomulagi verður breytt á árinu 2017 við upptöku nýrra laga um opinber fjármál nr. 123/2015.

Endurmat fært á eiginfjárreikning í stað þess að færa það til gjalda

2.4 Lífeyrisskuldbindingar

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 611.361 m.kr. í árslok 2016 en voru 508.476 m.kr. árið 2015. Lífeyrisskuldbindingar hækkuðu því um 102.885 m.kr. á milli ára eða um 20,2%. Gjaldfærður kostnaður ríkissjóðs¹ á árinu 2016 vegna lífeyrisskuldbindinga nam 51.041 m.kr. en þá er ekki meðtalið sérstakt framlag til A-deildar LSR.

Lífeyrisskuldbindingar námu 611 ma.kr.

Um 94% lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs koma til vegna B-deildar LSR og LH. Eldri skuldbindingar vegna alþingismanna, ráðherra, hæstaréttardómara o.fl. námu 17.701 m.kr. í árslok 2016. Í þessum tilvikum er ekki um sjóðasöfnun að ræða og greiðast eftirlaun þeirra beint úr ríkissjóði.

Lífeyrisskuldbindingar alþingismanna, ráðherra, forseta, hæstaréttardómara o.fl. eru miðaðar við gildandi lagaákvæði um eftirlaun þessara aðila, þ.e. svonefnd eftirlaunalög. Þau tóku gildi í árslok 2003 en voru felld úr gildi 25. apríl 2009. Áunnin réttindi samkvæmt lögunum mynda eftirlaunarétt sem er reiknaður af tryggingastærfræðingi.

Nánari umfjöllun um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs kemur fram í skýringu 44 í ríkisreikningi 2016 á bls. 86-88.

Bakábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum² B-deildar LSR nam um 178.430 m.kr. í árslok 2016 en var 129.797 ma.kr. árið á undan. Hækkunin milli ára er um 38%. Hér er um að ræða eftirstæðar skuldbindingar umfram eignir sjóðsins og kröfu á ríkissjóð og aðra launagreiðendur vegna lífeyrishækkana samkvæmt 32. gr. laga um LSR nr. 1/1997.

¹ Á eigið fé voru færðar 71,0 ma.kr. til lækkunar á eigin fé vegna hækkunar á endurmati lífeyrisskuldbindinga.

² Skv. ársskýrslu LSR.

Rétt er að vekja athygli á að með lögum nr. 35/2017 um brottfall laga um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga og niðurlagningu Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands (ESÚÍ) verður Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga sameinaður B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá og með 1. janúar 2018 og ESÚÍ lagður niður frá og með sama tíma.

2.4.1 Sérstakt framlag til A-deildar LSR

Sérstakt
framlag til LSR
117 ma.kr.

Með samkomulagi á milli ríkissjóðs og Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR), sem undirritað var 29. desember 2016 lagði ríkissjóður A-deild LSR til fjármuni til að standa undir lífeyrisauka til sjóðfélaga í samræmi við 1. mgr. ákvæðis IX til bráðabirgða við lög nr. 1/1997 að fjárhæð 106.812 m.kr., á grundvelli tryggingafræðilegrar stöðu sjóðsins. Jafnframt lagði ríkissjóður fram 10.418 m.kr. til A-deildar sjóðsins sem sérstakt jöfnunarframlag, sbr. ákvæði XIII til bráðabirgða við lög nr. 1/1997. Umsamið heildarframlag til sjóðsins nemur framlagi eigna frá ríkissjóði að nafnverði og meðtöldum áföllnum vöxtum 121.354 m.kr. á afhendingardegi en matsverð LSR á framlögðum eignum, að teknu tilliti til affalla, nemur 117.230 m.kr. Fjárhæðir greinast með eftirfarandi hætti skv. gögnum frá Fjársýslu ríkisins og upplýsingum úr ársreikningi lífeyrissjóðsins:

2.11 Greiðslur vegna lífeyrisauka og skuldbindinga A-deildar LSR í m.kr.

	Nafnverð	Áfallnir vextir á afhendingar- degi	Afhent verðmæti	Móttekin greiðsla hjá LSR	Afföll
Peningar	10.523	0	10.523	10.523	0
Gjaldeyrir	13.700	0	13.700	13.488	212
RIKB 28 (1115)	10.918	67	10.985	10.000	985
RIKH 15 (1015)	20.346	62	20.408	20.000	408
LÍN bréf	62.287	1.203	63.491	60.816	2.675
Lánasamn. frá Kadeco	2.441	0	2.441	2.403	38
Endurgreitt frá LSR	-194	0	-194	0	-194
Samtals	120.021	1.332	121.354	117.230	4.124

Í samkomulaginu er kveðið á um að gera skuli kostgæfnisathugun (áreiðanleikakönnun) á framseldum skuldabréfum og lánasamningi, sem skuli lokið vegna skuldabréfa innan 30 daga frá undirritun samkomulagsins og innan 90 daga vegna lánasamningsins. Áreiðanleikakönnun vegna LÍN skuldabréfa var framkvæmd í febrúar 2017 án athugasemda og barst LSR 6. apríl 2017 en áreiðanleikakönnun vegna lánasamnings frá Kadeco er ólokið. Leiði niðurstaða könnunar á lánasamningi til þess að hann uppfylli ekki verðmætisviðmiðanir eða feli í sér aðra óásættanlega áhættu, getur LSR í staðinn krafði ríkissjóð um greiðslu í reiðufé.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti, LÍN og LSR, með samþykki Ríkisábyrgðasjóðs, undirrituðu skilmálabreytingu á LÍN skuldabréfunum 1. mars 2017 og þau voru framseld til LSR með áritun á frumrit bréfanna þann 10. mars 2017. Breyting á skilmálum bréfanna eru þess efnis að greiða ber eftirleiðis dráttarvexti af gjaldfallinni

fjárhæð og skuldara er óheimilt að greiða aukaafborganir eða greiða bréfin upp að fullu fyrir samningsbundna gjalddaga.

Sá hluti framlagsins sem tilheyrir A-hluti ríkissjóðs að fjárhæð 110.020 m.kr. er gjaldfærður í málaflokki fjármála- og efnahagsráðuneytis, sbr. skýringu 33, en 9.900 m.kr. sem tilheyrir ríkisaðilum, sem ekki eru einkanlega fjármagnaðir með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum eða framlögum, eru tilfærðar meðal veittra langra lána, sbr. skýringu 38. Samkvæmt upplýsingum í ríkisreikningi eru afföll af framseldum eignum að fjárhæð 2.690 m.kr. meðtalin í 110.020 m.kr. gjaldfærslu lífeyrisskuldbindingar í A-hluta.

Samhliða framangreindum greiðslum lagði ríkissjóður til framlag í sérstakan varúðarsjóð í formi 21 verðtryggðs eingreiðslu-skuldabréfs, hvers að fjárhæð 400 m.kr., með 3,5% föstum vöxtum eða samtals 8.400 m.kr., sbr. nánar ákvæði X [tíu] til bráðabirgða við lög nr. 1/1997. LSR skal ávaxta þessa fjármuni og halda þeim aðgreindum frá fjármunum A-deildar sjóðsins. Samkvæmt ákvæðum samkomulagsins er LSR einungis heimilt að taka skuldabréfin úr varðveislu og til sinnar eignar gefi tryggingafræðileg staða A-deildar sjóðsins tilefni til þess. Varúðarsjóðnum er ætlað að styðja við lífeyrisaukasjóði LSR og Brúar lífeyrissjóðs en í bráðabirgðaákvæðinu er kveðið á um að launagreiðendur leggi A-deild LSR og A-deild Brúar til fjármuni sem standa munu undir skuldbindingum sem stofnast við greiðslu lífeyrisauka til handa núverandi sjóðfélögum.

8,4 ma.kr framlag
í sérstakan
varasjóð

Ríkisendurskoðandi bendir á að eðlilegra hefði verið að færa sem greiðslu á lífeyrisskuldbindingu í ríkisreikningi umsamda fjárhæð framseldra eigna, tekjufæra áunna vexti fram að afhendingardegi og gjaldfæra afföll sérstaklega sem fjármagnskostnað. Jafnframt er gerð athugasemd við að ekki hefur verið gengið formlega frá framsali né að lokið sé áreiðanleikakönnun á lánasamningi að nafnverði 2.441 m.kr. Lánasamningurinn á uppruna sinn í sölu eigna á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli og var útgefinn af HGKAD ehf., dótturfélagi Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf. (Kadeco) til móðurfélagsins og er með veði í fasteign í eigu dótturfélagsins.

Sá hluti greiðslunnar (framlagsins), sem er vegna ríkisaðila í B- og C-hluta, þ.e. 9.900 m.kr., gjaldfærast ekki hjá A-hluta ríkissjóðs heldur færast hann sem krafa í efnahagsreikningi sem smám saman verður veginn upp eftir því sem greiðslur berast. Endurgreiðslan er þannig að launagreiðendur utan A-hluta ríkissjóðs greiða sérstakt iðgjald (nú 5,85%) til ríkissjóðs, vegna starfsmanna í A-deild LSR, til viðbótar við reglulega iðgjaldið (15,5%) mánaðarlega reiknað af sama gjaldstofni.

Launagreiðendur í B- og C-hluta ríkissjóðs endurgreiða árlega lífeyrisauka sinna starfsmanna.

Eftirfarandi tafla 2.14 sýnir hvernig staða A-deildar hefur þróast. Eins og fram kemur þá voru tryggingafræðilegar skuldbindingar miðað við heildarstöðu verulega hærri en eignir frá árinu 2008 fram til ársins 2015. Árið 2016 sker sig verulega úr vegna innborgana ríkisins eins og áður hefur komið fram.

2.12 Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR 2001-2016 í m.kr.

Eignir umfram skuldbindingar sem % af skuldbindingum

Ár:	Áfallin skuldbinding	Heildar-skuldbinding
2001	37,3%	-0,9%
2002	22,2%	-4,9%
2003	34,8%	-2,8%
2004	32,0%	-3,5%
2005	39,2%	-3,6%
2006	43,1%	-0,6%
2007	32,9%	-2,4%
2008	-4,4%	-13,1%
2009	-4,7%	-13,2%
2010	-2,5%	-12,0%
2011	-5,2%	-13,1%
2012	-3,3%	-12,5%
2013	-2,2%	-11,7%
2014	1,6%	-9,7%
2015	3,3%	-8,8%
2016	27,2%	2,8%

Innborganir ríkissjóðs í árslok 2016 hafa komið tryggingafræðilegri stöðu A-deildar í jafnvægi með framlögum í lífeyrisaukasjóð ásamt aukaframlagi. Því hefur tekist að bæta verulega stöðu deildarinnar í heild.

2.5 Langtímaskuldir

Endurskoðun langtímaskulda fólst í því að staðfesta að lánaforsendur í lánakerfinu væru réttar. Skoðaðar voru lánaforsendur og staðfestar afstemmingar milli lánakerfisins og bókhaldsins. Þá beindist endurskoðunin að því að kanna hvort lántökur ríkisins á árinu væru í samræmi við lánsheimildir fjárlaga.

Skv. fjár- og fjárukalögum ársins 2016 var fjármálaráðherra heimilað að taka lán innanlands fyrir A-hluta ríkissjóðs allt að 90.000 m.kr. eða jafngildi þeirrar fjárhæðar í erlendri mynt. Þá var veitt heimild til að taka lán allt að 52.000 m.kr. til fjármögnunar á eigin fé Seðlabankans verði eftir því leitað. Samtals námu heimildir ríkissjóðs til lántöku 142.000 m.kr. Heildarlántökur innanlands námu 76.132 m.kr. Á árinu var haldið áfram að greiða niður erlend lán sem tekin höfðu verið til að byggja upp gjaldeyrisforða og vegna endurreisnar.

Afborganir langtímalána ríkissjóðs námu samtals 246.399 m.kr. Afborganir af innlendum lánum, aðallega af ríkisskuldabréfum, námu 179.824 m.kr. og afborganir af erlendum lánum námu alls 66.575 m.kr.

2.13 Staða langtímaskulda í árslok 2016 í m.kr.

Tegund	Staða í ársbyrjun	Ný lán á árinu	Afborg. á árinu	Verðb. /gengismunur	Staða í árslok
Ríkisbréf óverðt.	677.078	61.894	-112.846	0	626.126
Ríkisbréf verðtr.	185.038	14.238	-633	3.879	202.522
Seðlabankalán	90.000	0	-61.500	0	28.500
Önnur innl. lán	53.721	0	-4.845	1.058	49.934
Innlend lán alls	1.005.837	76.132	-179.824	4.937	907.082
Erlend lán alls	304.990	0	-66.575	-36.465	201.950
Langtímaskuldir alls	1.310.827	76.132	-246.399	-31.528	1.109.032
Næsta árs afborganir	-150.175	0	105.079	0	-45.096
Langtímaskuldir að frádregnum næsta árs afb.	1.160.652	76.132	-141.320	-31.528	1.063.936

Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti var í desember 2016 tekin ákvörðun um að greiða eins háa fjárhæð og sjóðstaða ríkissjóðs leyfði inn á skuldabréf Seðlabanka Íslands. Greiðslan byggði á þeirri forsendu að sjóðstaða ríkissjóðs yrði sem næst 40 ma.kr. og var það í samræmi við ákvörðun um ný viðmið um sjóðstöðu ríkissjóðs. Þann 30. desember 2016 sendi fjármála- og efnahagsráðuneyti tölvupóst til Seðlabanka Íslands með fyriræmum um að greiða 16,5 ma.kr. inn á skuldabréfið sem Seðlabankinn framkvæmdi samdægurs. Vegna ónákvæmra upplýsinga um sjóðstöðu ríkissjóðs í árslok kom síðar í ljós að hún gaf tilefni til aukinna greiðslna inn á lánið. og sendi ráðuneytið því Seðlabankanum beiðni um greiðslu á samtals 31,5 ma.kr. inn á lánið eða 15 ma.kr. hærrí fjárhæð en áður var búið að óska eftir. Seðlabankanum bærust þessi nýju greiðslufyrirmæli ráðuneytisins í tölvupósti þann 9. janúar 2017 en honum fylgdi bréf sem var dagsett 30. desember 2016

Í ríkisreikningi eru 31,5 ma.kr. færðar til lækkunar á langtímaskuldum og 16,5 ma.kr. til lækkunar á bankainnistæðu og 15 ma.kr. til hækkunar á öðrum skammtímaskuldum, sbr. skýringu nr. 50 í ríkisreikningi,

Að mati ríkisendurskoðanda hefði farið betur á því að sýna 15 ma.kr. greiðsluna sem innt var af hendi árið 2017 sem næsta árs afborgun af langtímaskuldum í stað þess að telja hana með öðrum skammtímaskuldum. Auk þess gerir ríkisendurskoðandi athugasemd við að ráðuneytið þarf að senda tilmæli um fjárráðstafanir tímanlega þannig að hægt sé að ganga frá bókhaldsfærslum hjá ríkissjóði og undirstofnunum með samræmdum og viðeigandi hætti á reikningsárinu.

2.5.1 Ógreidd gjöld

Ógreidd gjöld að fjárhæð 19.628 m.kr. eru ýmsar kröfur sem koma til greiðslu hjá ríkisstofnunum eftir að uppgjörstímabilinu lýkur. Þessar kröfur voru ekki yfirfarnar sérstaklega við þessa endurskoðun en það er gert við endurskoðun einstakra stofnana.

Áfallnir ógjaldfallnir vextir

Áfallnir ógjaldfallnir vextir ríkissjóðs námu 30.224 m.kr. í árslok 2016 og höfðu hækkað um 515 m.kr. frá fyrra ári. Stærsti liðurinn er 27.349 m.kr. vegna ríkisbréfa. Endurskoðun þessa liðar var án athugasemda.

Tekin stutt lán

Tekin stutt lán ríkissjóðs eru svo til eingöngu ríkisvixlar. Staða ríkisvixlanna í árslok var 19.116 m.kr. og hafði lækkað um 9.933 m.kr. á árinu. Staða ríkisvixla kemur fram í lánakerfinu. Um er að ræða rafræn bréf sem boðin eru út á markaði og ráðast kaup og kjör af markaðsaðstæðum hverju sinni. Forvextir eru færðir í efnahagsreikning á móti skuld og gengið er úr skugga um að þeir séu gjaldfærðir á rétt reikningsár í uppgjöri Fjársýslunnar.

Endurskoðun tekinna stuttra lána var án athugasemda.

Tekin stutt lán
lækka um 9,9
ma.kr.

2.6 Aðrar skammtímaskuldir

Fjárhæð annarra skammtímaskulda nam 44.597 m.kr. í árslok, en voru 24.929 m.kr. í ársbyrjun, og skiptist með eftirfarandi hætti á milli stofnana og ríkissjóðs. Í árslok 2016 var færð 15.000 m.kr. greiðsla á langtímaláni ríkissjóðs hjá Seðlabankanum. Greiðslan átti sér stað í janúar 2017 en afborgunin færð til lækkunar á langtímaskuld og til lækkunar á skammtímaskuldum í árslok 2016, sjá athugasemd hér að framan í lið 2.5 um langtímaskuldir.

Aðrar skammtíma-
skuldir hækka um
19,7 ma.kr.

2.14 Skammtímaskuldir í árslok 2016 í m.kr.

	Stofnanir	Ríkissjóður	Samtals
Skattar ógjaldfallnir	2.041	5.886	7.927
Launaafdráttur	104	260	364
Vörslufé ríkisstofnana	7.265	456	7.721
Styrkveitingar	5.192	0	5.192
Seðlabankinn	0	15.000	15.000
Aðrar skammtímaskuldir	5.197	3.196	8.393
Samtals	19.799	24.798	44.597

Næsta árs afborganir af langtímaskuldum

Afborganir næsta árs af teknum langtímalánum eru reiknaðar í lánakerfi ríkisins.

2.15 Næsta árs afborganir af langtímaskuldum í m.kr.

Ríkisverðbréf óverðtryggð	35.530
Ríkisverðbréf verðtryggð	752
Önnur lán	8.813
Samtals	45.095

Endurskoðunin fólst í því að bera saman útreikninga úr lánakerfinu á afborgunum næsta árs við fjárhæðir í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Endurskoðun næsta árs afborgana var án athugasemda.

2.7 Eignaskrá ríkisins

Í 15. gr. fjárreiðulaga er kveðið á um að árlega skuli halda eignaskrá um varanlega rekstrarfjármuni ríkisins. Hún skal sundurliðuð eftir eignaflokkum og skulu niðurstöður hennar birtar í ríkisreikningi. Í séryfirliti 15 eru birtar upplýsingar úr eignaskrá í árslok 2016 en skv. henni nam kaupverð skráðra eigna um 60 ma.kr.

Við innleiðingu á breyttum reikningskilareglum gegnir eignaskráin mikilvægu hlutverki við mat á varanlegum rekstrarfjármunum sem færa ber til eignar í efnahagsreikningi.

Ríkisaðilum ber að skila eignaskrá samhliða skilum á ársreikningum. Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á mikilvægi þess að viðhalda og bæta þá eignaskrá sem nú þegar hefur verið byggð upp, jafnvel þó stofnanir skrái eignir í fjárhagskerfum sínum. Það er ekki síst nauðsynlegt að viðhalda heilstæðri eignaskrá fyrir eignir ríkisins, þar sem ekki hefur verið mótuð samræmd stefna eða kynntar verklagsreglum um bókhaldslega meðferð lausafjármuna.

2.8 Málaferli

Ríkisendurskoðandi hefur óskað eftir að ríkislögmaður geri lista yfir útistandandi málaferli ríkissjóðs til að greina hugsanlegar bótakröfur á hendur ríkissjóði og kröfur ríkissjóðs á hendur annarra. Ríkislögmaður hefur upplýst ríkisendurskoðanda um að vinna við að greina málin væri flókin og gæti tekið mannskap og tíma, sem ekki væri aflögu.

Málin eru af ýmsum toga, t.d. bætur utan samninga vegna læknamistaka, lögreglu-meiddsli, bótakröfur um samninga og viðskiptakröfur.

Þá má benda á að kærur til ríkisskattstjóra eða yfirsattanefndar vegna álagningar opinberra gjalda og annarra skatta til ríkissjóðs geta snúist um verulegar fjárhæðir. Áfram verður unnið með málið og væntanlega verður hægt að birta niðurstöðu í endurskoðunarskýrslu ríkisreiknings fyrir árið 2017.

2.9 Vaðlaheiðargöng hf.

Þann 29. nóvember 2012 gerðu Endurlán ríkissjóðs og Vaðlaheiðargöng hf. með sér lánasamning um ádráttarlán að fjárhæð 8.700 m.kr. Ádráttarlánið var til útborgunar á árunum 2012-2016 og stóð í 7.842 m.kr. án vaxta og verðbóta, þegar gerður var viðauki við samninginn þann 30. nóvember 2016. Samkvæmt viðaukanum er lánið nú laust til útborgunar til 1. maí 2018 og lántaki skuldbindur sig til að endurgreiða það að fullu ásamt áföllnum vöxtum með einni greiðslu eigi síðar en 1. maí 2021. Engar breytingar eru gerðar á vaxta og veðbótaákvæðum en lánið ber 5,3% ársvexti frá útborgun og endurgreiðist með áföllnum vöxtum, sem í upphafi miðaðist við lokadagsetningu þann 5. janúar 2018. Í lánsamningnum kemur fram að fjárhæð lánveitingarinnar skuli taka mið af byggingavísitölu í desember 2011.

Nánar er gerð grein fyrir skuldbindingum ríkissjóðs vegna Vaðlaheiðarganga í skýringu 43 á bls. 85 í ríkisreikningi, sbr. lið 2. g.

**Skuldbindingar
vegna mögulegra
bótakrafna liggja
ekki fyrir**

2.10 Leiðrétting verðtryggða fasteignalána

Samkvæmt lögum nr. 35/2014 var ráðherra gert heimilt að gera samning við lífeyrissjóði, Íbúðalánasjóð og fjármálafyrirtæki sem starfa samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, um framkvæmd og uppgjör á almennri leiðréttingu fasteignaveðlána. Í samningi um uppgjör milli ríkissjóðs og aðila skal við það miðað að hvorki skapist hagnaður né tap hjá samningsaðilum vegna greiðslu ríkissjóðs á leiðréttingarhluta láns. Unnið hefur verið að leiðréttingunni í samræmi við framangreind fyrirmæli frá og með árinu 2014 og gerð grein fyrir framvindu þess og fjárhæðum í skýrslu ríkisendurskoðanda 2015.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fékk endurskoðunar- og ráðgjafafyrirtækið Deloitte, sem sérfróða aðila, til að sinna hlutverki staðfestingaraðila varðandi uppgjör á almennri leiðréttingu fasteignaveðlána. Ráðningarsamningur við Deloitte er dagsettur 23. júní 2015. Deloitte skilaði skýrslu dags. 11. nóvember 2016 um verkefnið og hefur ríkisendurskoðandi yfirfarið hana. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar úr skýrslu Deloitte er lítil hættá á skekkjum í ríkisreikningi vegna þessa verkefnis. Yfirferð Deloitte á gangvirðisútreikningum nær yfir 97% af fjárhæð ráðstafana og frávik á milli útreikninga Deloitte og gagnaskilsaðila eru óverulegar eða 0,03%.

Fjármála- og efnahagsráðherra skilaði Alþingi skýrslu um framkvæmd leiðréttingarinnar í janúar 2017.

Kostnaður ríkissjóðs vegna framkvæmdarinnar greinist þannig:

2.16 Leiðrétting verðtryggðra fasteignalána í m.kr.				
	2014	2015	2016	Samtals
Framlög v/niðurfærslu	35.688	18.458	15.726	69.872
Aðkeypt þjónusta	0	27	3	30
Kostnaðarhlutdeild í sameiginlegri þjónustu	113	38	15	166
Samtals kostnaður	35.801	18.523	15.744	70.068

Um 70 ma.kr.
greiddar
v/leiðréttingar
verðtryggðra
fasteignalána

Greiðslur til framkvæmdaaðila sem ráðstafað var inn á lán einstakra skuldara greinast þannig:

2.17 Greiðslur til lánardrottna vegna leiðréttingar fasteignalána í m. kr.	
Íbúðalánasjóður	32.894
Arion banki	11.745
Íslandsbanki	9.995
Landsbankinn	9.108
Kvika - banki	116
Sparisjóðir	318
Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	2.870
Lífeyrissjóður verslunarmanna	2.146
Stafir – lífeyrissjóður	355
Brú - lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga	297
Aðrir lífeyrissjóðir	30
Samtals	69.872

2.11 Kaup og sala fasteigna

Á árinu 2016 eru bókfærðar sölur efnislegra eigna 3.539 m.kr., sbr. skýringu nr. 23 og nánari útlistun í séryfirliti 10 í ríkisreikningi. Hluti af tekjufærslunni er greiðsla frá Reykjavíkurborg að fjárhæð 440 m.kr. samkvæmt kaupsamningi dags. 11. ágúst 2016 um sölu á 108.183 fm. lands á Reykjavíkflugvelli, sbr. samkomulag frá 1. mars 2013. Reykjavíkurborg mun annast uppbyggingu á seljanlegum byggingarétti á flugvallarsvæðinu, eða á samtals 177.266 fm., og skiptist söluverð byggingaréttarins á milli aðila í samræmi við umsamda reiknireglu. Heildarverðmæti byggingaréttar á svæðinu ræðst af endanlegu deiliskipulagi og markaðsaðstæðum en til viðmiðunar í samkomulagi er áætlað heildarvirði byggingaréttar metið á 1.250 m.kr., þar af hluti ríkissjóðs 1.000 m.kr. Lágmarksverð til ríkisins nemur þegar greiddri fjárhæð þannig að samkvæmt viðmiði í samkomulagi getur ríkissjóður vænst 560 m.kr. viðbótargreiðslna, auk verðbóta miðað við byggingavísitölu, á þeim tíma sem Reykjavíkurborg selur byggingaréttinn.

Jörðin Fell á Breiðamerkursandi var seld Fögrusölum ehf. á nauðungarsölu á almennum markaði en ríkissjóður nýtti sér forkaupsréttarheimild skv. 5. mgr. 37. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, sbr. kaupsamning dags. 11. nóvember 2016 og forkaupsréttaryfirlýsingu íslenska ríkisins dags. 9. janúar 2017. Kaupverðið, alls 1.520 m.kr. er að fullu greitt í byrjun árs 2017. Kaupandi gerði ágreining um heimild ríkisins til að nýta sér forkaupsréttinn á þeirri forsendu að tímamörk væru liðin og leitaði atbeina dómstóla til ógildingar kaupum ríkisins. Kaupin eru gjaldfærð meðal kostnaðar hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti en að öðru leyti eru ekki upplýsingar í ríkisreikningi um kaup á eigninni, ágreining um eignarheimildir og mögulegan rétt kaupenda til bóta.

Þann 7. október 2016 keypti ríkið alla eignarhluti landeigenda innan girðingar á Geysissvæðinu. Í fréttatilkynningu fjármála- og efnahagsráðuneytis um kaupin kemur fram að ríkið hafi um margra ára skeið átt í viðræðum við sameigendur sína innan girðingar á Geysissvæðinu um hugsanleg kaup ríkisins á eignarhlutum þeirra. Svæðið innan girðingar á Geysi er u.þ.b. 19,9 hektarar að stærð. Innan þess svæðis á ríkið sem séreign u.þ.b. 2,3 hektara lands fyrir miðju svæðisins en þar eru hverirnir Geysir, Strokkur, Blesi og Ópverrishola. Það sem eftir stendur eða u.þ.b. 17,6 ha. er í sameign ríkisins og Landeigendafélagsins. Samkvæmt samningnum verður kaupverð eignarhlutanna lagt í mat þriggja dómkvaddra matsmanna. Upplýsingar eru ekki um þessi viðskipti í ríkisreikningi eða skuldbindingar þeim tengdar.

Í 41. gr. jarðalaga eru ákvæði um að ríkið eigi forkaupsrétt til 10 ára við endursölu á ríkisjörðum, á sama verði og jörðin er nú seld á að viðbættum verðbótum og verðmætisauka. Í 40. gr. laganna eru auk þess ákvæði um að heimilt sé að undanskilja jarðefni umfram búsparfir, rétt til efnistöku og öll vatns- og jarðhitaréttindi.

Á sama hátt og ríkisendurskoðandi hefur lagt áherslu á að upplýst sé í ríkisreikningi um allar skuldbindingar sem kunna að falla á ríkissjóð er jafnframt lögð áhersla á að upplýsa í ríkisreikningi um eignatengd réttindi eins og þau sem fjallað er um hér að framan. Í alþjóðlegum reikningsskilastöðlum er kveðið á um birtingu þessara upplýsinga og því leggur ríkisendurskoðandi áherslu á að í upplýsingakerfum ríkisins liggja jafnan fyrir nákvæmar og aðgengilegar upplýsingar um þessi atriði.

Upplýsingar um eignatengd réttindi koma ekki fram í ríkisreikningi

3 Endurskoðun tekjuliða

Eins og undanfarin ár var lögð áhersla á að endurskoða uppgjör stærstu tekjuliða ríkissjóðs, þ.e. virðisaukaskatts, opinberra gjalda og tryggingagjalds. Auk þess var farið yfir afstemmingu milli álagningar- og tekjukerfa og afstemmingu tekjukerfa við bókhaldskerfið. Ytri staðfestinga á tekjum var aflað þar sem það þótti nauðsynlegt, niðurfærsla eftirstöðva var endurskoðuð og mat lagt á þær.

3.1 Tekjur, innheimta og eftirstöðvar

Tekjur ríkissjóðs á árinu 2016 námu 1.163,1 ma.kr. samanborið við 686,6 ma.kr. á árinu 2015 og hækkuðu því um 476,5 ma.kr. á milli ára eða um 69,4%. Mestu munar um tekjufærslu á stöðugleikaframlagi sem nam 414,6 ma.kr. Nánar er fjallað um stöðugleikaframlagið í kafla 3.10. Aðrar helstu breytingar skýrast af hækkun tekjuskatts, 32,4 ma.kr., og hækkun virðisaukaskatts 22,7 ma.kr. Á móti vegur lækkun sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki sem nam 23,2 ma.kr.

Tekjur ríkissjóðs hækka um 476 ma.kr. og munar mest um stöðugleikaframlag

	Eftirst. 1/1	Tekjur	Innheimt	Afskrift	Eftirst. 31/12
Tekjusk. einstaklinga	24.964	154.648	-151.574	-2.656	25.382
Tekjusk. lögaðila	10.181	69.046	-64.055	-4.495	10.677
Skattar á fjárm.t.	14.852	38.936	-30.819	22	22.991
Virðisaukaskattur	38.569	205.180	-195.777	-4.733	43.239
Tryggingagjald	9.650	85.370	-85.086	-608	9.326
Vörugjöld	3.064	61.710	-61.707	-54	3.013
Aðrir skattar	4.673	52.678	-52.278	-267	4.806
Vaxtatekjur	6.249	14.826	-14.880	-265	5.930
Arðgreiðslur	0	33.275	-33.275	0	0
Stöðugleikaframlag	0	414.566	-374.294	0	40.272
Aðrar tekjur	3.178	32.839	-31.159	-1.283	3.575
Samtals	115.380	1.163.074	-1.094.904	-14.339	169.211

Bókfærðar eftirstöðvar ríkistekna námu 169,2 ma.kr. í árslok 2016 og hækkuðu um 53,8 ma.kr. frá fyrra ári eða um 46,7%. Mesta breytingin liggur í eftirstöðvum stöðugleikaframlagsins sem nemur 40,3 ma.kr. í árslok en þar er um að ræða nýjar tekjur á árinu.

3.2 Fjárlög og fjárukalög

Áætlaðar tekjur ársins samkvæmt fjárlögum 2016 voru 1.040,7 ma.kr. en í fjárukalögum var sú fjárhæð hækkuð um 123,3 ma.kr. Um 40% hækkunarinnar má rekja til arðgreiðslna frá fjármálafyrirtækjum og um 30% vegna viðbótartekjufærslu af stöðugleikaframlögum.

3.2 Tekjur og fjárheimildir 2016 í m.kr.					
	Tekjur 2016	Fjárlög	Fjáraukalög	Frávik	Tekjur 2015
Tekjusk. einstaklinga	154.648	140.700	15.000	-1.052	132.713
Tekjusk. lögaðila	69.046	69.300	-1.400	1.146	58.584
Skattar á fjárm.t.	38.936	36.420	7.560	-5.044	38.798
Virðisaukaskattur	205.180	192.000	11.500	1.680	182.527
Tryggingagjald	85.370	86.291	723	-1.644	79.707
Vörugjöld	61.710	60.273	888	549	56.909
Aðrir skattar	52.678	50.474	713	1.491	73.200
Vaxtatekjur	14.826	18.057	-1.030	-2.201	16.094
Arðgreiðslur	33.275	18.398	50.219	-35.342	31.067
Stöðugleikaframlag	414.566	348.300	35.900	30.366	0
Aðrar tekjur	32.839	20.493	3.263	9.083	16.966
Samtals	1.163.074	1.040.706	123.336	-968	686.565

Frávik tekna frá áætlun fjárlaga og fjáraukalaga er óverulegt.

3.3 Uppgjör og endurskoðun

Endurskoðun ríkissjóðstekna hefur sama meginmarkmið og endurskoðun gjalda, þ.e. að endurskoða nægjanlega stóran hlut teknanna til að unnt sé að meta áreiðanleika upplýsinga í ríkisreikningi. Megináhersla var lögð á endurskoðun opinberra gjalda, virðisaukaskatts, tryggingagjalds og vaxtatekna sem tengjast þeim. Hlutdeild þessara liða í heildartekjum ríkissjóðs, án stöðugleikaframlagsins, er um 69%.

3.4 Opinber gjöld

Endurskoðun opinberra gjalda fólst fyrst og fremst í því að yfirfara afstemmingu Fjársýslu ríkisins á álagningarkerfi Ríkisskattstjóra (RSK) og tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR). Afstemmingin tryggir að allar fjárhæðir í álagningarskrá RSK flytjist rétt yfir á innheimtulykla í TBR. Þetta gildir bæði um frumálagningu og skattbreytingar. Þessi yfirferð var án athugasemda.

Við álagningu eru skattar á tekjur og hagnað í mörgum tilfellum áætlaðir á einstaklinga og lögaðila. Þó svo að upplýsingakerfi ríkisskattstjóra geti greint milli þess hluta tekjuskatts sem lagður er á samkvæmt framtölum og þess sem er áætlaður, þá getur það ekki sent þessar upplýsingar til tekjubókhaldskerfisins á sérlykli. Þrátt fyrir að reynt sé að taka tillit til áhrifa áætlana eftir því sem hægt er, skapar þessi framkvæmd hættu á að skatttekjur séu ofmetnar í ríkisreikningi. Þó svo að áætlun tekjuskatts hafi lækkað verulega frá árinu 2006 er engu að síður um verulegar fjárhæðir að ræða. Þannig nam áætlaður skattstofn vegna tekna einstaklinga 13,8 ma.kr. í álagningu tekjuskatts 2016 og eftirstöðvar áætlana ársins 2016 námu rúmum 9 ma.kr. í árslok. Engin leið er að segja til um hversu stór hluti heildareftirstöðva í tekjuskatti í árslok 2016 eru áætlanir.

Ríkisendurskoðandi ítrekar fyrri athugasemdir um mikilvægi þess að hægt sé að sérgreina áætluð gjöld einstaklinga og lögaðila í tekjubókhaldskerfi ríkisins, ekki aðeins virðisaukaskatt og opinber gjöld heldur einnig aðra skatta. Áhrif þess að geta aðgreint

Mikilvægt að sérgreina tekjur og yfirfara framsetningu þeirra í ríkisreikningi

áætlanir sjást vel í uppgjöri virðisaukaskatts en þar voru tekjur lækkaðar um 7,4 ma.kr. vegna áætlana í árslok 2016 og sambærileg leiðrétting gerð á eftirstöðvum.

3.5 Virðisaukaskattur

Endurskoðunin fólst m.a. í að yfirfara afstemmingu tekjakerfis við talningar frá Ríkisskattstjóra, afstemmingu tekjakerfis við bókhald auk endurreiknings og mats á niðurfærslu og áætlunum. Endurskoðunin var án athugasemda.

Þá var á árinu 2016, eins og fyrri ár, athyglinni einkum beint að stöðu einstaklinga og lögaðila sem sættu áætlun. Skili framteljandi ekki skýrslum til skattyfirvalda ber skattstjóra að áætla tekjustofna hans og leggja á samkvæmt þeim. Á undanförunum árum hafa slíkar áætlanir skekkt verulega uppgjör virðisaukaskatts þótt smám saman hafi dregið úr áhrifum þeirra.

Reynslan sýnir að yfirleitt tekst aðeins að innheimta um 3% af heildarfjárhæð þessara áætlana á hverju ári. Þess vegna eru 97% þeirra ekki tekjufærð og hafa því ekki veruleg áhrif á uppgjör virðisaukaskatts. Bókfærðar eftirstöðvar höfuðstóls krafna vegna útistandandi virðisaukaskatts af vörusölu og þjónustu voru þannig færðar niður í árslok 2016 um 7,4 ma.kr. vegna áætlana. Án niðurfærslu nema gjaldfallnar eftirstöðvar virðisaukaskatts 15,0 ma.kr. og þar af voru áætlanir 7,3 ma.kr. eða 49%. Kröfur vegna ógreidds virðisaukaskatts eru allt frá árinu 1990.

3.3 Eftirstöðvar virðisaukaskatts 2016 í m.kr.

Ár	Höfuðstóll	Þar af áætlun	Hlutfall
2016	2.310	878	38,0%
2015	3.286	1.756	53,4%
2014	2.188	1.176	53,7%
2013	1.581	893	56,5%
2012	1.241	695	56,0%
2011	1.221	673	55,1%
Eldri ár	3.219	1.560	48,5%
Samtals	15.046	7.631	50,7%

Umtalsverðar sveiflur hafa orðið milli ára á virðisaukaskatti af innlendum vörum og þjónustu, sbr. skýringu 9 í ríkisreikningi, og athugasemd í síðustu skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings. Á árinu 2016 jókst virðisaukaskattur af innlendum vörum og þjónustu um 67,1%, en virðisaukaskattur vegna kaupa á þjónustu erlendis frá dróst saman um 45,4%. Ríkisendurskoðandi ítrekar athugasemd sína um að nauðsynlegt sé að breyta framsetningu upplýsinga um virðisaukaskatt í ríkisreikningi til að veita betri upplýsingar um þróun virðisaukaskatts á milli ára. Í áliti fjárlaganefndar fyrir árið 2013, sem er ítrekað 2014, tekur nefndin undir með fjármála- og efnahagsráðuneyti um að leitað verði leiða til að auka upplýsingar og skýringar á virðisaukaskatti í ríkisreikningi og hvetur til þess að það verkefni verði leyst sem fyrst.

Þrátt fyrir það hefur þessari framsetningu ekki verið breytt og er þessi ábending því ítrekuð hér.

3.6 Tryggingagjald

Tryggingagjald reiknast af heildarlaunum launamanna eða af reiknuðu endurgjaldi. Staðgreiðsluskylt tryggingagjald tók nokkrum breytingum frá fyrra ári. Almennt tryggingagjald nam 5,9% á fyrri helming ársins 2016 en lækkaði þá í 5,4% .

Stofn til útreiknings tryggingagjalds er fenginn frá skattyfirvöldum og byggir skiptingin á rauntölum árána 2015 til 2016 en eftirstöðvar í árslok 2014 eru látnar gilda til skiptingar vegna eldri ára. Endurskoðunin fólst m.a. í því að athuga hvort breytingar hefðu orðið á hlut rétthafa, endurreikningi á hlutdeild miðað við stofna, afstemmingu bókhalds við tekjakerfi og skoðun á uppgjörum sem send voru til rétthafa. Var sú endurskoðun án athugasemda.

3.4 Skipting tryggingagjalds 2016 í m.kr.					
	Eftir- stöðvar 1/1	Álagt	Afskrifað	Innheimt	Eftir- stöðvar 31/12
Fæðingarorlofssjóður	972	8.172	-60	-8.133	951
Ábyrgðarsjóður launa	96	624	-4	-630	86
Slysatryggingar sjómanna	18	278	0	-273	23
Atvinnuleysistryggingasjóður	1.815	16.901	-89	-16.796	1.831
Tryggingasj sjálfst. starf. einstakl.	1	56	0	-56	1
Lífeyris- og slysatryggingar	6.750	59.339	-456	-59.198	6.435
	9.652	85.370	-609	-85.086	9.327
Íslandsstofa	70	625	-4	-620	71
Lífeyrissjóðir á samn.sv SA og ASÍ	0	3.614	0	-3.614	0
Samtals	9.722	89.609	-613	-89.320	9.398

Ríkisendurskoðandi hefur á undanförunum árum lagt til að skoðað verði hvort hægt sé að einfalda uppgjör á tryggingagjaldi og samræma hvernig hlutur einstakra rétthafa er reiknaður. Í álitni fjárlaganefndar fyrir árið 2014 kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneyti telur að samþykkt laga nr. 123/2015 um opinber fjármál feli í sér breytingu á uppgjöri og meðhöndlun markaðra tekjustofna og að nýju lögin muni einfalda þetta uppgjör frá og með gerð ríkisreiknings fyrir árið 2017.

Í greinargerð með 51. gr. laga um opinber fjármál kemur fram að tekjur sem hingað til hafa verið markaðar sérstökum stofnunum færast nú eingöngu hjá ríkissjóði. Þar kemur einnig fram sú fullyrðing að tryggingagjald sé ekki skilgreint sem skattur þar sem greiðandi er talinn öðlast aðgang að almannatryggingum. Ríkisendurskoðandi er ósammála þessari fullyrðingu og bendir á að það sé launþegi sem öðlast rétt til almannatrygginga, þ.m.t. atvinnuleysisbóta, en ekki launagreiðandi.

Að mati ríkisendurskoðanda fellur tryggingagjald því undir markaðar tekjur og ætti samkvæmt því að færast alfarið hjá ríkissjóði.

**Markaðar
tekjur færast
nú eingöngu
hjá ríkissjóði**

3.7 Afskriftir og niðurfærsla

Gjaldfærðum afskriftum er skipt í beinar afskriftir, þar sem krafa er talin endanlega töpuð, og óbeinar afskriftir þar sem metið er hve hátt hlutfall kröfu verður hægt að innheimta og eftirstöðvar færðar niður sem mismuninum nemur. Gjaldfærðar afskriftir námu 14,3 ma.kr. árið 2016 en árið áður námu þær 10,5 ma.kr.

Forsendur og útreikningur óbeinna afskrifta voru yfirfarin án athugasemda. Kröfur frá árinu 2015 og fyrr voru færðar niður um 75–80%, eftir því hversu langt innheimtu-aðgerðir eru komnar. Kröfur uppgjörsárs voru færðar niður um 40% miðað við sömu forsendur um innheimtu.

Afskriftarreikningur óbeinna afskrifta lækkaði um 4,8 ma.kr. á árinu 2016 og stóð í 73,1 ma.kr. í árslok 2016. Að mati ríkisendurskoðanda er nauðsynlegt að fjármála- og efnahagsráðuneyti láti gera sérstaka úttekt á eftirstöðvum ríkistekna í tekjubókhaldi ríkisins með það að markmiði að færa út kröfur sem sannanlega eru óinnheimtanlegar. Nánar er fjallað um afskriftir og niðurfærslu krafna í skýringu 33 í ríkisreikningi 2016.

3.8 Markaðar tekjur og rekstrartekjur

Markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur eru ekki sýndar með sama hætti í fjárlögum og ríkisreikningi. Í fjárlögum eru þessar tekjur sýndar sem hluti af fjármögnun útgjalda en í ríkisreikningi eru þær tekjufærðar í ársreikningi viðkomandi aðila. Hjá tilteknum stofnunum hefur verið ákveðið að binda þann hluta markaðra tekna sem er umfram fjárlög og fjárukalög og er þeim stofnunum ekki heimilt að ráðstafa slíkum umframtekjum án samþykkis Alþingis. Þessi munur flyst því ekki á höfuðstól eins og hjá öðrum stofnunum eða fjárlagaliðum. Í árslok 2016 voru 19 fjárlagaliðir með slíkt svokallað bundið eigið fé, sbr. eftirfarandi töflu:

3.5 Bundið eigið fé í árslok 2016 í m.kr.	Jákvætt	Neikvætt
Atvinnuleysistryggingasjóður	18.181	
Fæðingarorlofssjóður	2.376	
Vegagerðin		19.531
Tryggingarsjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga	1.032	
Skipulagsmál sveitarfélaga	2.033	
Mannvirkjastofnun	2.443	
Ofanflóðasjóður	14.629	
Samgöngustofa	1.535	
Ábyrgðarsjóður launa	2.628	
Aðrar stofnanir (10)	2.484	
Samtals	47.341	19.531
Staðan í árslok 2015	38.770	18.268
Breyting frá fyrra ári	8.571	1.263

Neikvætt bundið eigið fé þýðir í raun að viðkomandi stofnun hefur ráðstafað framtíðartekjum sínum. Að mati ríkisendurskoðanda getur ekki talist eðlilegt að stofnanir geti verið með neikvætt bundið eigið fé. Í nýjum lögum um opinber fjármál

verður sú breyting gerð að markaðar skatttekjur verða ekki lengur sýndar í ársreikningum stofnana. Þar með fellur væntanlega niður sú binding sem átt hefur sér stað á undanförunum árum. Það á þó eftir að taka ákvörðum hvernig fara skuli með það bundna eigið fé sem var til staðar í árslok 2016 í bókhaldi viðkomandi stofnunar.

3.9 Sala eigna

Á árinu 2016 voru seldar ríkiseignir fyrir 3,5 m.a. og munar þar mestu um sölu eigna á fyrrum varnarsvæði við Keflavíkurflugvöll, sem nam 2,8 m.kr. Við endurskoðun var kannað hvort fyrir hendi væru gildir kaupsamningar og heimildir í fjárlögum. Sú skoðun var án athugasemda.

3.10 Stöðugleikaframlög.

Í febrúar 2016 gerði fjármála- og efnahagsráðherra samning við félagið Lindarhvol ehf., sem alfarið er í eigu ríkissjóðs og stofnað til að annast umsýslu, fullnustu og sölu tiltekinnna verðmæta sem Seðlabanki Íslands tók við í tengslum við gerð nauðasamninga vegna föllnu fjármálafyrirtækjanna, sbr. 2. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða III við lög nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands. Vegna nauðasamninganna var gerður framsalssamningur um greiðslu stöðugleikaframlags til Seðlabanka Íslands fyrir hönd ríkissjóðs og fjármálafyrirtækin þar með undanskilin frá greiðslu stöðugleikaskatts sbr. lög nr. 60/2015. Framsalssamningar eru við, LBI hf., Glitnir hf., Kaupthing ehf., ALMC hf. og Byr sparisjóð.

Vegna ákvæðis um hæfi ríkisendurskoðanda skv. 13. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga setti forseti Alþingi, sbr. 4. mgr. 13. gr. laga nr. 46/2016, sérstakan ríkisendurskoðanda til að annast endurskoðun á Lindarhvoli ehf., ásamt því að hafa eftirlit með samningi fjármála- og efnahagsráðuneytis við félagið um sölu eigna. Stöðugleikaframlag og stöðugleikaeignir eru færðar í bókhaldi Fjársýslu ríkisins og tilgreindar í ríkisreikningi og byggja á gögnum frá Lindarhvoli ehf.

Verksamningur dagsettur 28. apríl 2016 er á milli Lindarhvols ehf. og Íslaga ehf. sem felur m.a. í sér mat á stöðugleikaeignum. Heildartekjur af stöðugleikaframlögum eru 414.566 m.kr., sbr. skýringu nr. 51 í ríkisreikningi.

Samið við
Lindarhvol um
fullnustu og
sölu stöðuleika-
eigna

Framlagið sundurliðast þannig:

3.6 Stöðugleikaframlög og stöðugleikaeignir 31.12.2016 í m.kr.	
Mat á eignum skv. samningum	384.209
Tekjur, gjöld og matsbreytingar á árinu	
Arður af eignarhlutum	35.216
Vaxtatekjur	5.174
Greiddur fjármagnstekjuskattur	-7.190
Rekstrarkostnaður	-73
Aðrar matsbreytingar	-2.770
Hrein virðisaukning á árinu	30.357
Verðmæti stöðugleikaeigna árið 2016	414.566
Innleystar eignir og ráðstafað til ríkissjóðs	-100.020
Hrein eign í árslok	314.546
Hrein eign greinist þannig	
Eignarhlutir	172.932
Löng lán	101.253
Skammtímakröfur	40.271
Handbært fé	107
	314,563
Ógreiddur rekstrarkostnaður	-17
Hrein eign í árslok	314.546

Að mati ríkisendurskoðanda fellur það betur að 11. gr. laga nr. 145/1994 um bókhald að sýna í rekstrarreikningi fjárhæð sem endurspeglar virði eignanna á afhendingardegi þ.e. 384.209 m.kr., í stað þess að telja með öll viðskipti ársins og tilgreina 414.566 m.kr. sem tekjur af stöðugleikaframlögum. Niðurstaða rekstrarreiknings og hreinnar eignar í árslok er þó hin sama hvort sem fjárhæðir væru tilgreindar á viðeigandi tegundum eða tilgreind sem ein fjárhæð.

Samkvæmt upplýsingum Seðlabanka Íslands þá fóru allir fallnir viðskiptabankar og sparisjóðir sem töldust skattskyldir aðilar skv. 2. gr. laga nr. 60/2015, um stöðugleikaskatt, leið nauðasamnings á grundvelli uppfylltra stöðugleikaskilyrða og töldust því ekki lengur til skattskyldra aðila samkvæmt framangreindu lagaákvæði. Enginn stöðugleikaskattur, sbr. lög nr. 60/2015, er því lagður á eða innheimtur á árinu 2016.

4 Endurskoðun gjalda í A-hluta

4.1 Inngangur

Endurskoðað var í samræmi við ákvæði 5. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016 og tók endurskoðun mið af eftirfarandi:

- ✓ Að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri, fjárhagslegri stöðu og breytingu á henni á árinu í samræmi við settar reikningsskilareglur fyrir opinbera aðila.
- ✓ Að kanna innra eftirlit og hvort það tryggir viðunandi árangur.
- ✓ Að rekstur og umsvif séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, samninga og starfsvenjur þar sem það á við.

Endurskoðunarátætlun ársins byggði á niðurstöðum áhættugreiningar á rekstri og efnahag stofnana og annarra fjárlagaliða. Slík greining miðar m.a. að því að skilgreina þá liði og þætti í rekstri sem mesta þýðingu hafa fyrir niðurstöðu reikningsskilanna í heild. Með því að beina endurskoðun að þessum liðum og þáttum er lagður grunnur að áritun endurskoðandans á reikningsskilin. Þessi aðferðafræði kallast „áhættu-grunduð endurskoðun“ (e. *risk-based auditing*).

4.2 Að reikningsskil gefi glögga mynd

Endurskoðun útgjalda ríkissjóðs fól m.a. í sér úrtakskannanir og athuganir á gögnum til að sannreyna fjárhæðir og aðrar upplýsingar sem birtast í ríkisreikningi. Við endurskoðunina var einnig farið yfir þær reikningsskilaaðferðir og matsreglur sem beitt er við gerð ríkisreiknings og framsetningu hans í heild.

Ljóst er að áhættugrunduð endurskoðun, sem lýst er hér að framan, leiðir til þess að fjölmargir fjárlagaliðir fá ekki árlega endurskoðun. Jafnvel geta liðið þrjú ár eða meira án þess að endurskoðun fari fram á einstökum liðum. Þetta á einkum við um liði þar sem rekstrarumfang er tiltölulega lítið. Ekki verður fram hjá því litið að töluverð áhætta getur fylgt því að endurskoða ekki alla fjárlagaliði árlega. Hætta á að eitthvað fari úrskaiðis í bókhaldi eða rekstri er jafnan meiri hjá litlum stofnunum en þeim sem stærri eru. Ástæðan er sú að virku innra eftirliti verður ekki ávallt við komið í minni stofnunum vegna fámennis eða annarra aðstæðna.

4.3 Innra eftirlit

Ríkisendurskoðandi hefur lagt mikla áherslu á að ríkisstofnanir efla hjá sér innra eftirlit og skjalfesti það. Mikilvægt er að skjalfesta verkferla til að tryggja að starfsmenn þekki þá og að vandamál skapist ekki þegar lykilstarfsmenn hætta störfum eða fara í sumarfrí. Á vef stofnunarinnar má finna [Leiðbeiningar um skjalfestingu innra eftirlits fyrir stofnanir í A-hluta](#) og hafa stofnanir nýtt sé þær. Styrkleiki innra eftirlits ræður miklu um það hversu umfangsmikil endurskoðunin þarf að vera á hverjum tíma.

Ríkisendurskoðandi telur að mikið hafi áunnist í skjalfestingu innra eftirlits hjá ríkisstofnunum í heild. Hann hvetur stofnanir til að yfirfara verklagsreglur og áhættu-

greiningu með reglubundnum hætti til að innra eftirlitið virki eins og til er ætlast og beinist ávallt að mikilvægustu þáttunum í rekstri þeirra.

Í október 2017 kom út nýtt leiðbeiningarrit um innra eftirlit sem leysir af hendi eldra leiðbeiningarrit sem gefið var út á árinu 1998. Það rit hefur í gegnum árin verið mest lesna efni á vef Ríkisendurskoðunar. Nýja leiðbeiningaritið byggir á COSO rammanum um innra eftirlit ([Internal Control – Intergrated Framework](#)), sem var gefinn út í maí 2013.

4.4 Samræmi við lög og reglur

Stofnanir ríkisins þurfa að hlíta ýmsum lögum, reglum og fyrirmælum sem gilda um rekstur ríkisins. Má þar nefna lög um opinber innkaup, reglur um ferðakostnað, risnu og gjafir, reglur um útboð, reglur um lánsviðskipti og framkvæmd fjárlaga. Það fer eftir eðli stofnunar eða fjárlagaliðar hversu mikil áhersla er lögð á einstaka þætti.

Samhliða árlegri fjárhagsendurskoðun hefur Ríkisendurskoðun á undanförunum árum kannað fylgni stofnana við valdar reglur og fyrirmæli sem þeim er ætlað að fylgja. Fjársýsla ríkisins hefur uppfært vef sinn og má þar nálgast ýmis lög, reglur og fyrirmæli sem gilda um rekstur ríkisstofnana. Ríkisendurskoðandi telur þetta mjög til bóta og auðvelda bæði stofnunum og eftirlitsaðilum að nálgast þessar upplýsingar.

4.5 Þjónusta Fjársýslu ríkisins

Fjársýsla ríkisins annast viðamikla þjónustu fyrir fjölmargar stofnanir og ráðuneyti s.s. bókhaldsþjónustu, greiðsluþjónustu og launaafgreiðslu. Að mati ríkisendurskoðanda er þessi þjónusta mjög mikilvæg með hliðsjón af innra eftirliti þar sem tryggt er að samræmdar verklagsreglur eru fyrir hendi varðandi bókun og greiðslu reikninga og skuldbindinga. Ríkisendurskoðun hefur orðið þess áskynja við endurskoðun stofnana að ekki ríkir ávallt sameiginlegur skilningur milli þeirra og Fjársýslunnar á því hver beri ábyrgð á bókhaldi og uppgjöri í árslok. Vegna þessa leggur ríkisendurskoðandi til að Fjársýsla geri þjónustusamning við þær stofnanir og ráðuneyti sem hún þjónustar þar sem verkaskipting aðila varðandi bókhald, uppgjör, afstemmingar og skil á gögnum verði skýrt skilgreind.

4.6 Endurskoðun einstakra stofnana

Ríkisreikning er ekki hægt að skilgreina sem samstæðureikning þar sem innbyrðis viðskipti eru ekki nema að litlu leyti tekin út. Vottun á þeim útgjöldum sem birtast í ríkisreikningi byggir því á endurskoðun einstakra fjárlagaliða. Markmiðið með endurskoðun gjalda er að endurskoða svo stóran hluta af útgjöldum ríkisins að hægt sé að votta réttmæti þeirra í ríkisreikningi.

Niðurstöður endurskoðunar fyrir einstakar stofnanir koma fram í endurskoðunarbréfum sem þeim eru send en hafa ekki verið birt opinberlega. Afrit af slíkum endurskoðunarbréfum eru jafnan send viðkomandi ráðuneyti og Fjársýslu ríkisins. Þá hefur fjárlaganefnd verið send afrit af endurskoðunarbréfum frá og með miðju ári 2013. Þetta er liður í að móta reglur um með hvaða hætti best sé að upplýsa nefndina um niðurstöður endurskoðunar hjá einstökum stofnunum.

Í nýjum lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreiknings, sem tóku gildi 1. janúar 2017, er gerð sú veigamikla breyting í 16. gr. að framvegis skal birta endurskoðunarbréf opinberlega þó með þeim takmörkunum sem fram koma í lagagreininni í þeim tilgangi að auka skýrleika og samræmi í upplýsingagjöf til hlutaðeigandi stofnana. Ríkisendurskoðandi hefur í því sambandi útbúið sérstakt skýrsluform sem notað er við lok endurskoðunarverkefna og sent viðkomandi stofnunum. Þessi breyting kom til framkvæmda í ársbyrjun 2017 og munu allar endurskoðunarskýrslur, sem eiga að birtast opinberlega, vegna endurskoðunar ársins 2016, birtast á vef Ríkisendurskoðunar.

5 Aðilar utan A-hluta

Samkvæmt fjárreiðulögum skal færa eignarhlut ríkissjóðs í fyrirtækjum og stofnunum til eignar á upphaflegu kaupverði að viðbættum framlögum ef um þau er að ræða. Í skýringu 36 með reikningi A-hluta ríkissjóðs er sýnd bókfærð eign í árslok í fyrirtækjum og stofnunum utan A-hluta. Einnig eru sýndar í ríkisreikningi lykiltölur úr ársreikningum þessara aðila, svo sem um afkomu og eiginfjárstöðu.

Tvær undantekningar eru frá framangreindri reglu í ríkisreikningi. Annars vegar þegar um er að ræða eignarhluti í lánastofnunum sem gegna félagslegu hlutverki og hins vegar að því er varðar eignarhluti í tryggingarsjóðum sem hafa það hlutverk að bæta fyrir eignatjón af völdum náttúruhamfara eða önnur stórtjón. Þessi tvö frávik frá meginreglu fjárreiðulaganna hefur ríkisreikningsnefnd skilgreint eins og fram kemur í skýringum ríkisreikningsins. Bókfært eigið fé þessara aðila er 122.578 m.kr. í árslok 2016.

Heildarfjárhæð eignarhluta í meirihlutaeign ríkisins í árslok nam 473.423 m.kr. Flestir eignarhlutir stóðu í stað milli ára en eignarhlutur í Seðlabanka Íslands var færður niður um 20.509 m.kr., eignarhlutur í Íslandsbanka hækkaði um 165.967 m.kr. og nýtt félag, Lindarhvoll ehf., er stofnað með 30 m.kr. hlutafé. Eignarhlutur í Hörpu tónlistar- og ráðstefnuhúsi ehf. er skráður við sama virði og í árslok 2015 þar sem ársreikningur lá ekki fyrir við gerð ríkisreiknings.

Þrjú verðmætustu eignarhlutir ríkisins eru Íslandsbanki hf., Landsbankinn hf. og Landsvirkjun og eru þeir eignfærðir í ríkisreikningi á samtals 379.899 m.kr. Verðmæti bókfærðs eigin fjár hjá þessum aðilum í ársreikningum þeirra er 70% hærra en skráður eignarhlutur í ríkisreikningi.

Ríkisendurskoðandi hefur samið við endurskoðunarfyrirtæki um endurskoðun ákveðinna B-, C-, D- og E-hluta ríkisfyrirtækja og hlutafélaga sem eru í meirihlutaeign ríkissjóðs. Kannað var hvort áritanir endurskoðenda væru án fyrirvara og hvort í áritun væri sérstök ábending. Einnig var farið yfir hvort mikilvægar athugasemdir kæmu fram í endurskoðunarbréfum. Eign í ríkisreikningi og skráð eigið fé í ársreikningi viðkomandi aðila voru borin saman.

5.1 Ríkisfyrirtæki í B-hluta

Þrjú fyrirtæki eru í B-hluta ríkisreiknings og er bókfærð staða eignarhluta ríkisins í þeim óbreytt frá fyrra ári. Eignarhlutir B-hluta eru skráðir í ríkisreikningi á 1.491 m.kr. og er eignarhlutur í ÁTVR langstærstur eða 1.376 m.kr. Engir fyrirvarar eða ábendingar komu fram í áritun endurskoðenda. Eigið fé þessara félaga, samkvæmt endurskoðuðum ársreikningum þeirra, nam 6.898 m.kr. í árslok 2016 og hafði hækkað um 769 m.kr. á milli ára eða um 12,5%.

Verðmætustu eignahlutirnir eru Íslandsbanki, Landsbankinn og Landsvirkjun

5.2 Ríkisfyrirtæki í C-hluta

Sex lánastofnanir eru í C-hluta ríkisreiknings og er það óbreytt milli ára. Eigið fé þessara lánastofnana nam samtals 122.600 m.kr. í árslok 2016 og hafði hækkað um 6.941 m.kr. eða um 6%. Eignarhlutir lánastofnana í C-hluta, sem eru skráðir í ríkisreikningi, námu 19.458 m.kr. og eru þeir óbreyttir frá árinu áður.

Áritanir endurskoðenda stofnana í C-hluta voru allar án fyrirvara.

5.3 Ríkisfyrirtæki í D-hluta

Í D-hluta ríkisreiknings eru tvö fjármálafyrirtæki, Seðlabanki Íslands og Viðlagatrygging.

5.3.1 Seðlabanki Íslands

Samkvæmt endurskoðuðum samstæðuársreikningi Seðlabankans nam eigið fé hans í árslok 44.067 m.kr. sem er og bókfært virði eignarhlutarins í ríkisreikningi. Áritun endurskoðenda er án fyrirvara eða sérstakra ábendinga.

5.3.2 Viðlagatrygging Íslands

Eigið fé nam í árslok 31.198 og jókst um 1.689 m.kr. milli ára eða um 5,7%. Eignarhluturinn er ekki bókfærður í ríkisreikningi með vísan til skilgreiningar ríkisreikningsnefndar eins og áður hefur komið fram. Áritun endurskoðanda er án fyrirvara eða sérstakra ábendinga.

5.4 Ríkisfyrirtæki í E-hluta í meirihlutaeigu ríkissjóðs

Alls eru 20 hlutafélög og fjármálafyrirtæki í meirihlutaeign ríkissjóðs. Samtals nam bókfærð eign ríkisins í aðilum E-hluta 408.407 m.kr. í árslok 2016 og hækkaði um 172.326 m.kr. frá árinu áður. Hækkunin stafar einkum af því að ríkissjóður eignaðist 95% hlutafjár í Íslandsbanka á árinu, en áður átti hann fyrir 5%, og er heildareignin skráð á 172.299 m.kr., ríkissjóður stofnaði nýtt félag, Lindarhvol ehf., með 30 m.kr. hlutafé en eignarhlutir í Vísindagarðinum ehf. og Neyðarlínunni ehf. voru færðir niður um 7 m.kr. samtals.

Veigamesta breytingin í E-hluta á árinu er sú að ríkissjóður eignast allt hlutafé í Íslandsbanka með stöðugleikaframlagi frá þrotabúi Glitnis hf. Allir ársreikningarnir voru áritaðir án fyrirvara af endurskoðendum en ársreikningur fyrir Hörpu tónlistar- og ráðstefnuhús ehf. lá ekki fyrir þegar ríkisreikningur var frágenginn.

5.4.1 Íslandsbanki hf.

Með stöðugleikaframlagi var ríkissjóði framseldur 95% eignarhlutur í Íslandsbanka en fyrir átti ríkið 5% hlut. Í ríkisreikningi er eignarhlutur ríkisins metinn þannig að 95% hluturinn er metinn til verðmætis við hlutdeild í eigin fé en 5% eru metin við upphaflegt kostnaðarverð. Upphaflegt mat 95% eignarhlutarins við framsal var 184.771 m.kr. og þá miðað við hlutdeild í eigin fé bankans við afhendingu. Með hárri arðgreiðslu til ríkissjóðs á árinu 2016 lækkaði bókfært virði bankans þannig að það er í árslok lægra en á þeim tíma sem hann var framseldur ríkinu. Af þeim sökum var framseldur eignarhlutur á árinu 2016 færður við hlutdeild í bókfærðu verði í árslok en ákveðið var að halda upphaflegu kostnaðarverði við mat á virði eldri eignarhlutar.

Ríkissjóður
eignast
Íslandsbanka

Ríkisendurskoðandi telur eðlilegra að nota sömu matsaðferð við allan eignarhlutinn í bankanum og sýna verðmæti hans við hlutdeild í eigin fé eða 174.702 m.kr.

5.4.2 Próunarfélag Keflavíkur ehf.

Lög 176/2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu voru sett í framhaldi af yfirtöku ríkisins á eignum á varnarsvæðinu. Markmið laganna er að kveða á um skipan mála á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli til bráðabirgða. Ráðherra fjármála og efnahagsmála fer með yfirstjórn mála og samkvæmt 4. gr. laganna er heimilt að fela Próunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. (Kadeco) að annast í umboði ríkisins umsýslu fasteigna á svæðinu, sem koma á hið fyrsta í arðbær borgaraleg not. Enn fremur er heimilt að fela félaginu umsýslu tiltekinna fasteigna á flugvallarsvæðinu og önnur verkefni sem tengjast framtíðarþróun, umbreytingu flugvallarsvæðis og starfsvæðis.

Eftir stofnun félagsins var gerður samningur milli þess og fjármála- og efnahagsráðuneytis um þróun, umsjón og ráðstöfun eigna á þróunarsvæði Keflavíkurflugvallar. Samningurinn tók gildi 1. desember 2006 og gildir til fjögurra ára en hann er enn í gildi þar sem honum hefur ekki verið sagt upp.

Upphaflega voru fasteignir í umsýslu hjá Kadeco um 280.000 fm. en í lok árs 2016 voru um 15.400 fm. óseldir. Þar sem dregið hefur verulega úr umsvifum félagsins hefur starfsfólki fækkað. Alls voru ellefu starfsmenn Kadeco á árinu 2016 ásamt þriggja manna stjórn en starfsmönnum fækkaði í sjö í ársbyrjun 2017. Í árslok 2016 voru peningalegar eignir félagsins 9.697 m.kr., þar af handbært fé 4.414 m.kr. og skuldabréf og aðrar kröfur vegna sölu á fasteignum að fjárhæð 5.283 m.kr. Langstærsti hluti skulda félagsins er við ríkissjóð eða 8.063 m.kr. en aðrar skuldir að fjárhæð 39 m.kr. eru rekstrartengdar. Auk þess eru áætlaðar skattaskuldir og skattskuldbindingar að fjárhæð 339 m.kr.

Í vörslu félagsins í árslok 2016 er lánasamningur að nafnverði 2.441 m.kr. útgefinn af dótturfélagi þess, HGKAD ehf., sem fjármála- og efnahagsráðuneyti ráðstafaði með samkomulagi við LSR til greiðslu lífeyrisskuldbindinga. Formlegt framsal hafði ekki átt sér stað frá Kadeco til ríkissjóðs þegar ársreikningur félagsins var undirritaður 29. maí 2017 né þegar ríkisreikningur var undirritaður 14. júní 2017 og engar upplýsingar eru um þessi viðskipti í ársreikningi Kadeco 2016 og er misræmi í bókum ríkissjóðs og Kadeco um viðskiptastöðu á milli aðila.

Óskýrt hlutverk Kadeco

Miðað við tilgang félagsins er Kadeco ekki ætluð önnur fjárumsósla en sem lýtur að rekstri, umsjón og umsýslu eigna ríkisins á varnarsvæðinu. Nauðsynlegt er að eigendur taki ákvörðun um framtíð félagsins, endurskilgreini tilgang þess og markmið ef því er ætlað annað hlutverk en það var stofnað til, taki ákvörðun um ráðstöfun óseldra eigna og sjái til þess að gerð verði skil á fjármunum til ríkissjóðs.

Í athugasemd fjármála- og efnahagsráðuneytis kemur fram að félagið hafi að mestu lokið því verkefni að koma eignum ríkisins á fyrrum varnarsvæði á Keflavíkurflugvelli í borgaraleg not. Rekstur og framtíð Próunarfélagsins hefur verið í endurskoðunarferli á seinni hluta ársins 2017 og er stefnt að því að því ljúki á fyrsta ársfjórðungi ársins 2018.

5.4.3 Harpa tónlistar- og ráðstefnuhús ehf.

Harpa tónlistar- og ráðstefnuhús ehf. er að 54% hluta í eigu ríkissjóðs á móti Reykjavíkurborg sem á 46%. Sameiginlegt framlag ríkis og borgar vegna fjármögnunar fasteignar og búnaðar nemur fastri árlegri fjárhæð og er bundin vísitölu neysluverðs með grunnvísitölu 237,4. Samningurinn gildir í 35 ár og miðast síðasta greiðsla við árið 2046. Árlegar greiðslur ríkissjóðs, miðað við vísitölu í árslok 2016, nema 611 m.kr.

Rekstur tónlistar- og ráðstefnuhússins hefur reynst þyngri en upphaflega var gert ráð fyrir, m.a. vegna kostnaðar í tengslum við fasteignagjöld, og samþykktu eigendur að leggja félaginu til sérstakt framlag til rekstursins árin 2013 – 2016. Vegna óvissu um rekstrarforsendur var ekki gengið frá ársreikningi 2016 fyrr en 11. september 2017. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum um rekstur ársins 2016 og rekstrarhorfur árið 2017 á félagið enn í fjárhagsvanda sem hefur ítrekað verið kynntur fyrir stjórn og eigendum. Að mati stjórnenda þarf félagið á 390 m.kr. rekstrarframlagi að halda til að koma rekstri ársins 2017 í jafnvægi.

Álögð fasteignagjöld á tónlistar- og ráðstefnuhúsið hafa reynst íþyngjandi fyrir rekstur Hörpu og leitaði félagið atbeina dómstóla til að fá fasteignamat hússins ógilt. Með dómi Hæstaréttar nr. 477/2015, sem kveðinn var upp þann 25. febrúar 2016, var fasteignamatið fellt úr gildi. Á grundvelli dómsins vann Þjóðskrá Íslands nýtt fasteignamat vegna árána 2011 – 2017 sem byggir á tekjuvirði fasteignarinnar. Þann 28. október 2016 kærði Harpa hið nýja mat til yfirfasteignamatsnefndar, þar sem félagið telur Þjóðskrá ofmeta virði eignarinnar sem leiðir til of hárra fasteignagjalda og verði rekstrinum áfram íþyngjandi. Þann 31. ágúst 2017 felldi yfirfasteignamatsnefnd hið nýja mat úr gildi og lagði fyrir Þjóðskrá að taka málið til meðferðar að nýju.

Þann 23. maí 2017 undirrituðu eigendur viðauka við samkomulag frá 6. mars 2013 sem miðaði að því að skjóta stoðum undir rekstur Hörpunnar. Í viðaukanum frá því í maí er gert ráð fyrir því að eigendur leggi félaginu til allt að 450 m.kr. á árinu 2017 til að mæta lausafjávanda. Auk þess var stjórnendum ætlað að leggja fram fyrir 1. október 2017 ítarlega greiningu á rekstri félagsins, tillögur um hagræðingu og hvernig megi koma rekstri í sem sjálfbærast horf til lengri tíma litið.

Vegna óvissu um rekstrarforsendur tókst ekki að ljúka reikningsskilum og endurskoðun ársreiknings fyrir gerð ríkisreiknings 2016. Fjárhagslegar upplýsingar um Hörpu í ríkisreikningi miðast við stöðu félagsins í árslok 2015.

5.4.4 Félög í minnihlutaeign ríkisins

Eignarhlutir í ríkisreikningi sem eru í minnihlutaeign ríkisins námu 12.120 m.kr. í árslok 2016 og lækkuðu þeir um 6.950 m.kr. Mest munar um að við framsal á 95% eignarhlutar Íslandsbanka hf. til ríkissjóðs frá þrotabúi Glitnis hf. eignast ríkissjóður allt hlutafé í bankanum og færist þar með frá því að vera minnihlutaeigandi í að vera eini eigandinn. Einnig skýrist breyting af lækkun á eignarhlut í Farice ehf. um 558 m.kr. vegna lækkunar á eigin fé félagsins og að allur eignarhlutur í Vistorku hf. var færður niður í 0 verðmæti. Verðmætasti eignarhlutinn er 9.862 m.kr. eða 13% í Arion banka.

Álögð fast-
eingagjöld
íþyngjandi fyrir
Hörpu

Félög í sölumæ-
ferð og minni-
hlutaeigu ríkis-
sjóðs 19,1 ma.kr.

Að auki á ríkissjóður eignarhluti í ýmsum félögum sem það eignaðist við framsal frá þrotabúum bankanna. Þær eignir eru í sölu meðferð hjá Lindarhvoli ehf. og færðar sem slíkar í ríkisreikningi við 6.965 m.kr. Stærsta einstaka eignin er eignarhlutur í Lyfju hf.

6 Álit fjárlaganefndar

Þann 29. ágúst 2016 sendi fjárlaganefnd frá sér ítarlegt álit³ á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings ársins 2014. Þar kemur fram afstaða nefndarinnar gagnvart athugasemdum Ríkisendurskoðunar. Við úrvinnslu skýrslunnar óskaði nefndin eftir skriflegum skýringum á ýmsum ábendingum og athugasemdum sem fram koma í skýrslunni frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis, Ríkisendurskoðun, fjármála- og efnahagsráðuneyti, innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti, Fjársýslu ríkisins og ríkislögmanni.

Að mati ríkisendurskoðanda eru reglubundin álit fjárlaganefndar á skýrslu ríkisendurskoðanda og formlegar tillögur til úrbóta mikilvægt innlegg í umræðu um ríkisfjármál og gerð ríkisreiknings. Þau ættu að leiða til þess að ítrekuðum athugasemdum ríkisendurskoðanda fækki.

Fjárlaganefnd hefur ekki gefið út álit á skýrslu Ríkisendurskoðunar vegna ársins 2015.

³ <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=145&mnr=845>

7 Skammstafanir

COSO	Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (Aðferðafræði við áhættustýringu, innra eftirlit og varnir gegn misferli og til aukinnar skilvirkni)
ESUI	Eftirlaunasjóður starfsmanna Útvegsbanka Íslands
IDA	Alþjóðáframfarastofnunin – International Development Association
IFC	Alþjóðalánastofnunin – International Finance Corporation
IPSAS	Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar fyrir opinbera aðila (International Public Sector Accounting Standard)
ISK	Íslensk króna
KADECO	Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.
LH	Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga
LIBRA	Lánakerfi ríkissjóðs
LÍN	Lánasjóður íslenskra námsmanna
LOF	Lög um opinber fjármál
LSR	Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins
M.kr.	Milljón krónur
Ma.kr.	Milljarður króna
ORRI	Fjárhags- og upplýsingakerfi ríkisins
TBR	Tekjubókhald ríkisins
USD	Bandaríkjadalur



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is www.rikisendurskodun.is