

# Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og eftirlit ríkisins

## Niðurstaða

Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Í desember 2013 ákvað Ríkisendurskoðun að kanna starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og samspil hans við Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga, innanríkisráðuneyti og önnur ráðuneyti eftir atvikum. Fyrir tilstuðlan innanríkisráðuneytis, Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga er nú unnið að breytingum á lögum og reglugerðum sem snerta þessa starfsemi. Ríkisendurskoðun ákvað því að aðhafast ekki frekar að sinni heldur fylgjast með framvindu mála næstu 2–3 árin. Engu að síður telur stofnunin ástæðu til að vekja athygli Alþingis á nokkrum staðreyndum og sjónarmiðum er varða starfsemi sjóðsins.

- ✓ Mælt er fyrir um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í a.m.k. 24 lögum og reglum (sjá töflu 1, bls. 4). Þar er að finna skýr fyrirmæli um útreikninga framlaga. Hluti þeirra er eyrnamerkur ákveðnum verkefnum/málefnum en sveitarfélög ákveða sjálf hvernig þau ráðstafa öðrum framlögum sjóðsins. Regluverkið er flókið en endurskoðun þess stendur yfir í samræmi við tillögur ráðherraskipaðs starfshóps frá árinu 2010.
- ✓ Innanríkisráðuneyti hefur eftirlit með að sveitarfélög gegni lögbundnum skyldum sínum. Frá árinu 2012 hefur það haft lagaheimild til að sinna þessu eftirliti að eigin frumkvæði til viðbótar því að afgreiða eins og áður formlegar kærur, kvartanir og ábendingar. Ráðuneytið hefur sett sér verklagsreglur um frumkvæðiseftirlit með sveitarfélögum og markmið um lágmarksfjölda slíkra mála fyrir hvert ár en að sögn þess skortir það tíma og fjármuni til að efla eftirlitið enn frekar.
- ✓ Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga skal fylgjast með fjármálum sveitarfélaga og hafa eftirlit með að fjármálastjórn þeirra sé í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Starf nefndarinnar hefur eflst með tilkomu núgildandi sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og reglugerðar um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármál-

um sveitarfélaga. Í reglugerðinni er bráðabirgðaákvæði um að hana skuli endurskoða fyrir 1. janúar 2014. Þeirri endurskoðun er ólokið en undirbúningur er þó hafinn. Kröfur vegna fjármála sveitarfélaga voru hertar í kjölfar gildistöku núgildandi sveitarstjórnarlaga og sveitarfélög eru áhugasöm um að standast þær.

- ✓ Reikningsskila- og upplýsinganefnd skal stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga. Unnið er að endurskoðun reikningsskilareglna sem ætlað er að taka tillit til ýmissa breytinga í starfsemi sveitarfélaga, s.s. vegna yfirtöku þeirra á verkefnum frá ríkinu.

## Ábending til innanríkisráðuneytis

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að vinna markvisst að, og ljúka hið fyrsta, endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, reikningsskilareglum sveitarfélaga og reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

## Viðbrögð ráðuneytisins við ábendingunni

„Ráðuneytið tekur undir þá ákvörðun Ríkisendurskoðunar að bíða með frekari könnun á hlutverki og starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þar til endurskoðun á regluverki sjóðsins er lokið. Ráðuneytið mun taka ábendingar Ríkisendurskoðunar til greina og mun kappkosta að leggja sitt af mörkum til að eftirfarandi markmið um framgang tilgreindra verkefna nái fram að ganga:

- ✓ Hvað endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga varðar þá liggur fyrir aðgerðaráætlun um að tillögur vinnuhóps um framsetningu á breyttum reglum sjóðsins liggja fyrir í haust og verði kynntar á ársfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem fram fer 8. október nk. Eftir ársfundinn fari tillögurnar síðan í markvisst kynningarferli. Frekari laga- og reglugerðarbreytingar verða mótaðar í kjölfarið.
- ✓ Hvað endurskoðun reglna um reikningsskil sveitarfélaga varðar þá er vinnuhópur að störfum innan ráðuneytisins í nánú samstarfi við reikningsskila- og upplýsinganefnd.

Vinna hópsins er komin á góðan rekspöl og stefnt er að því að tillögur til úrbóta liggi fyrir haustið 2014.

- ✓ Hvað reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga varðar þá hefur verið að störfum samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga þar að lútandi. Ráðuneytið stefnir að því að endurskoðun reglugerðar verði lokið fyrir árslok 2014.“

## Öflun gagna og upplýsinga

Ríkisendurskoðun kannaði lög og reglugerðir um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og sveitarstjórnarmál og aflaði gagna frá innanríkisráðuneyti, Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þá ræddi stofnunin við þessa aðila og Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. Þeir fengu allir drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem óskað var eftir viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingu sem beint er til þess (sjá hér að framan). Ríkisendurskoðun þakkar fyrir veittar upplýsingar og aðstoð.

## Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og reglugerð nr. 960/2010 um sjóðinn. Sjö önnur lög, níu reglugerðir og sex reglur varða starfsemi hans með beinum hætti. Framlögum sjóðsins er ætlað að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga. Hann greiðir einnig framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

Jöfnunarsjóði eru tryggðar fastar tekjur. Annars vegar með framlögum úr ríkissjóði sem nema 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og 0,264% af álagningarstofni vegna næstliðins tekjuárs. Hins vegar með hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga sem nemur 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla og 0,95% til jöfnunar vegna málefna fatlaðra. Áætluð lögbundin framlög ríkisins árið 2013 námu 12,7 ma.kr. og viðbótarframlög 3,6 ma.kr. Árið 2014 eru áætluð lögbundin framlög úr ríkissjóði 14,1 ma.kr. og viðbótarframlög 2,7 ma.kr.

Í lögum og reglum koma fram skýr fyrirmæli um útreikninga framlaga. Þau eru að hluta ætluð til ákveðinna verkefna eða málaflokka, t.d. framlög vegna greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum, en öðrum geta sveitarfélög ráðstafað að vild. Þá styðst sjóðurinn við ýmis gögn og upplýsingar við útreikninga og eftirlit með framlögum, m.a. upplýsingar frá sveitarfélögum um kostnað og rekstrarforsendur, gögn frá Hag-

stofu Íslands og Ríkisskattstjóra. Einnig hefur sjóðurinn samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga. Sveitarfélög eru krafín um endurgreiðslu ef í ljós kemur að greiðslur sjóðsins til þeirra hafi verið of háar, m.a. vegna ofátlaðra skatttekna fyrir viðkomandi ár.

Innanríkisráðherra fer með yfirstjórn Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og ráðuneytið annast vörslu hans. Fjórir starfsmenn þess sinna daglegum rekstri sjóðsins og afgreiðslu á hans vegum. Ráðherra tekur ákvarðanir um úthlutanir framlaga, annarra en bundinna framlaga, að fengnum tillögum fimm manna ráðgjafarnefndar sem hann skipar til fjögurra ára í senn. Fjórir nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga en formaður nefndarinnar skal skipaður án tilnefningar. Rekstrarkostnaður sjóðsins greiðist af tekjum hans á grundvelli þjónustusamnings en ráðgjafarnefndin fær fasta þóknun. Innra eftirlit innanríkisráðuneytis nær til starfsemi sjóðsins auk þess sem úthlutunarreglur hans og útreikningar eru yfirfarin við reglulega fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar.

Lög og reglur sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar eftir eru flókin en unnið er að einföldun þeirra. Í ársbyrjun 2009 skipaði þáverandi samgöngu- og sveitastjórnarráðherra (nú innanríkisráðherra) starfshóp um heildarendurskoðun á laga- og reglugerðarákvæðum Jöfnunarsjóðs. Tilgangur endurskoðunarinnar var einkum að tryggja markvissari jöfnunaraðgerðir, betri nýtingu tekjustofna sveitarfélaga og aðlögun jöfnunarkerfisins að nýjum verkefnum sveitarfélaga frá árinu 2011. Hópurinn skilaði skýrslu sinni í maí 2010. Í henni voru settir fram þrjú valkostir:

- ✓ Í *valkosti 1* felast tillögur um nauðsynlegar breytingar á núverandi kerfi. Starfshópurinn fól ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að vinna úr þeim tillögum.
- ✓ Í *valkosti 2* voru settar fram tillögur um innleiðingu á nýju fyrirkomulagi útgjaldajöfnunar þar sem tekjujöfnunarframlög sjóðsins í núverandi mynd væru lögð niður og breyting gerð á útreiknaðri stærðarhagkvæmni sveitarfélaga.
- ✓ Með *valkosti 3* var lögð til grundvallarbreyting á núverandi jöfnunarkerfi með útfærslu á nákvæmu upplýsingakerfi sem byggir á mælingu helstu útgjaldaþátta sveitarfélaga.

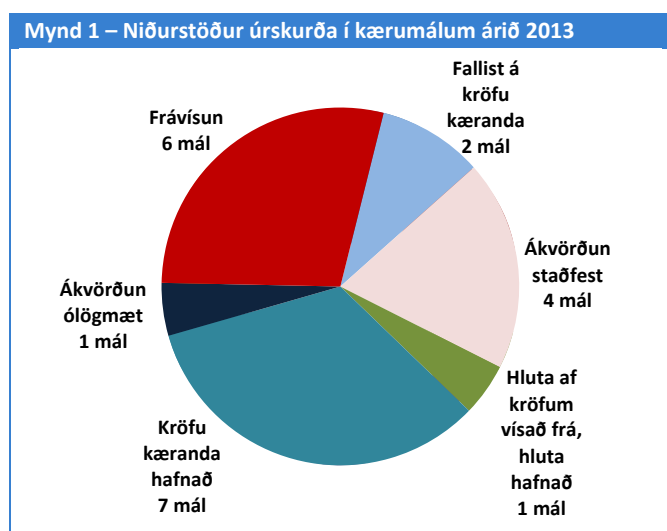
Breytingar samkvæmt valkosti 1 komu til framkvæmda 1. janúar 2011. Síðan þá hafa starfsmenn sjóðsins og ráðherraskipaður vinnuhópur með aðkomu Hagstofu Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga unnið áfram að undir-

búningi og framkvæmd frekari breytinga í samræmi við tillögur starfshópsins. Þá hefur innanríkisráðuneyti ráðið starfsmann tímabundið sem sinnir endurskoðun gildandi laga- og reglugerðarákvæða um sjóðinn. Gert er ráð fyrir að valkostur 3, sem gengur lengst, komi smám saman til framkvæmda. Að sögn Jöfnunarsjóðs verður lagt mikið kapp á vinnu við endurskoðunina árið 2014. Þó sé óljóst hvort náiist að ljúka henni á því ári þar sem verkefnið sé umfangsmikið og flókið. Samband íslenskra sveitarfélaga tekur þátt í innleiðingu breytinganna og stefna þess styður við þær.

Sérstök verkefnisstjórn skipuð fulltrúum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, velferðar-, innanríkis- og fjármálaráðuneytum vinnur að endurmati á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Endurmatið tekur bæði til faglegra og fjárhagslegra þátta og mun hafa áhrif á regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Verkefnisstjórnin áformar að ljúka verkinu fyrir afgreiðslu fjárlaga ársins 2015.

### Eftirlit innanríkisráðuneytis

Einn liður í eftirliti ríkisins með sveitarfélögum er að fylgjast með að þau gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og öðrum lögbundnum fyrirmælum. Eftirlitið er í höndum innanríkisráðuneytis sem fer einnig með meðferð kærumála skv. 111. gr. laganna en sú grein heimilar aðila máls að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir um réttindi eða skyldur þeirra sem lúta eftirliti þess. Að auki hefur ráðuneytið haft heimild til frumkvæðiseftirlits frá árinu 2012 skv. 112 gr. laganna. Fyrir liggja verklagsreglur vegna þess og ráðuneytið setur sér árleg markmið um lágmarksfjölda frumkvæðiseftirlitsmála en að sögn þess skortir það tíma og fjármuni til að efla eftirlitið frekar. Árið 2013 var kveðinn upp úrskurður í 21 kærumáli og niðurstöður þeirra má sjá á mynd 1.



Algengast var að kröfum kæranda væri hafnað (7 mál) eða vísað frá (6 mál). Aðeins var fallist á kröfur kæranda í tveimur málum. Ekkert þessara kærumála varðaði Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Málsmeðferðartími árið 2013 var að meðaltali 393 dagar. Hann lengdist um 167 daga frá árinu 2012 sem skýrist af breyttri forgangsröðun ráðuneytisins vegna vinnu við annað eftirlit sem því ber að sinna.

### Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga er sérstakt stjórnvald. Innanríkisráðherra fer með yfirstjórn nefndarinnar og skipar þrjú nefndarmenn til fimm ára í senn. Nefndin starfar samkvæmt VII. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og reglugerð nr. 502/2012 um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Nefndin fylgist m.a. með reikningskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og hefur eftirlit með að fjármálastjórn þeirra sé í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Þá getur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga leitað umsagnar nefndarinnar bæði vegna fjárhagserfiðleika og sameininga sveitarfélaga. Árið 2010, eftir mikla opinbera umfjöllun um fjárhagsvanda Álftaness, sem eftirlitsnefndin hafði haft aðkomu að, ákvað innanríkisráðuneyti að efla starfsemi hennar og réð starfsmann í fullt starf í því skyni.

Sveitarfélögum voru sett fjárhagsleg viðmið með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 sem tóku gildi 1. janúar 2012. Þær breytingar hafa haft mikil áhrif á störf nefndarinnar. Samband íslenskra sveitarfélaga tók virkan þátt í undirbúningi nýrra laga og reglna. Sveitarfélög landsins hafa tekið þeim vel og vilja standast viðmið þeirra. Nefndin og starfsmaður hennar leiðbeina sveitarfélögum og veita þeim stuðning við að uppfylla kröfur sem breytingunum fylgja. Þá geta sveitarfélög óskað eftir sérstöku framlagi frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna vinnu fjármálaráðgjafa en reynslan hefur sýnt að það getur skilað góðum árangri. Í slíkum tilvikum óskar sjóðurinn umsagnar hjá eftirlitsnefndinni.

Í reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga er bráðabirgðaákvæði um að hana skuli endurskoða fyrir 1. janúar 2014. Því er enn ólukið en undirbúningur er hafinn og áformað að leita sjónarmiða ýmissa aðila. Ekki liggur fyrir áætlun um hvenær verkinu skuli lokið en að mati þeirra sem til þekkja er almenn sátt um regluverkið og ekki talin þörf fyrir miklar breytingar.

## Reikningsskila- og upplýsinganefnd

Innanríkisráðherra skipar fimm manna reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga til fimm ára í senn. Hún starfar samkvæmt 74. gr. sveitarstjórnarlaga og verkefni hennar er að stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum ráðstöfunum þeirra. Að forminu til er samræmi milli ársreikninga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga en bókun fjárhagsupplýsinga er þó ekki alltaf með samræmdum hætti.

Núgildandi reikningsskilareglur eru frá árinu 2001 en ráðuneytið vinnur að endurskoðun þeirra. Til stendur að taka á ýmsum vanköntum sem fram hafa komið vegna breytinga

á starfsemi sveitarfélaga á síðustu misserum. Í því sambandi má nefna að við yfirtöku sveitarfélaga á málaflokkum/verkefnum frá ríkinu, s.s. málefnum fatlaðra, hafa þau í ríkari mæli stofnað byggðasamlög eða myndað þjónustusvæði um tiltekin verkefni. Framlög Jöfnunarsjóðs vegna viðkomandi verkefnis koma þá ekki fram í bókhaldi allra sveitarfélaga landsins. Í slíkum tilvikum gefur bókhald viðkomandi sveitarfélags ekki rétta mynd af rekstri þess. Samkvæmt verkáætlun innanríkisráðuneytis eiga tillögur að nýjum reikningsskilareglum að liggja fyrir um mitt ár 2014 og stefnt er að því að ársuppgjör sveitarfélaga vegna þess árs verði unnin samkvæmt þeim.

### Tafla 1 - Lög, reglugerðir og reglur sem tengjast starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga\*

#### Lög:

- Lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga
- Lög nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga, með síðari breytingum.
- Lög nr. 80/2012 um menningarminjar
- Lög nr. 113/1994 um eftirlaun til aldraðra með síðari breytingum
- Lög nr. 138/1997 um húsaleigubætur, með síðari breytingum
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, með síðari breytingum
- Lög nr. 91/2008 um grunnskóla, með síðari breytingum
- Lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðra, með síðari breytingum

#### Meginreglugerðir:

- Reglugerð nr. 960/2010 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga
- Reglugerð nr. 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, með síðari breytingum
- Reglugerð nr. 623/2013 um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2013
- Reglugerð nr. 578/2012, um Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga
- Reglugerð nr. 150/2013 um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna húsaleigubóta
- Reglugerð nr. 80/2001 um jöfnun tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti, með síðari breytingum
- Reglugerð nr. 23/2013 um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til eflingar tónlistarnámi og jöfnunar á aðstöðumun nemenda

#### Aðrar reglugerðir :

- Reglugerð nr. 657/2009 um lágmarksaðstöðu grunnskóla
- Reglugerð nr. 118/2003 um húsaleigubætur, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 973/2000 um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til vatnsveitna á lögbylum, sbr. 1196/2007

#### Sérstakar reglur og vinnureglur:

- Reglur nr. 295/2003 um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, með síðari breytingum.
- Vinnureglur v. a-liðar 1. greinar reglna nr. 295/2003, vinnureglur frá 18. apríl 2008
- Reglur nr. 1147/2012 um ráðstöfun 350 milljóna króna aukaframlags Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á árinu 2012
- Vinnureglur vegna B-hluta 13. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 960/2010, vegna skólaaksturs úr dreifbýli
- Vinnureglur Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá 20. apríl 2011.
- Vinnureglur um úthlutun framlaga til eflingar tónlistarnámi

\*Upplýsingar fengnar af heimasíðu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 25. febrúar 2014, síðast uppfært 16. apríl 2013