



Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Ríkisendurskoðun

Endurskoðunarskýrsla fyrir 2019



Desember 2020

Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur lokið endurskoðun ársreiknings *Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga* fyrir árið 2019. Einnig hefur stofnunin lokið við endurskoðun ársreiknings *fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga* sem er sérstök deild innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skv. 13. gr. a. í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Ársreikningarnir eru byggðir á bókhaldi sjóðanna og öðrum upplýsingum stjórnenda. Vakin er athygli á því að stjórnendur Jöfnunarsjóðs eru ábyrgir fyrir gerð og framsetningu reikningsskila og jafnframt ábyrgir gagnvart notendum reikningsskilanna. Þetta felur meðal annars í sér að bókhald og fjárhagslegt eftirlit sé fullnægjandi, að réttum reikningsskilareglum sé fylgt og að viðunandi innra eftirlit hafi verið innleitt og skjalfest.

Endurskoðað var á grundvelli alþjóðlegra staðla um opinbera endurskoðun. Byggt er á skipulögðu ferli aðgerða og faglegu mati sem miðar að því að staðfesta fjárhæðir og aðrar upplýsingar í ársreikningnum. Endurskoðunin fól meðal annars í sér áhættugreiningu og áhættumat ásamt almennum greiningaraðferðum og úrtakskönnunum og athugunum á gögnum til að sannreyna fjárhæðir og aðrar upplýsingar sem fram koma í ársreikningi.

Í samræmi við 5. grein laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga tók endurskoðunin 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, fjáráukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, samninga og starfsvenjur þar sem það á við.

Ársreikningar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga voru síðast endurskoðaðir vegna ársins 2018.

Efnisyfirlit

Inngangur	2	5	Endurskoðun efnahagsliða	9
1 Ábendingar og athugasemdir	4	5.1 Eignir	9	
2 Innra eftirlit	5	5.2 Eigið fé og skuldir	9	
2.1 Inngangur	5	5.3 Niðurstöður/ábendingar	10	
2.2 Umfjöllun	5	6 Önnur atriði	11	
2.3 Niðurstöður/ábendingar	5	6.1 Samþykkt ársreiknings	11	
3 Fylgni við lög og reglur	6	6.2 Staðfestingarbréf stjórnenda	11	
3.1 Inngangur	6	6.3 Óhæðisyfirlýsing	11	
3.2 Umfjöllun	6	6.4 Umfang endurskoðunar, yfirlýsing	11	
3.3 Niðurstöður	6			
4 Endurskoðun rekstrarliða	7			
4.1 Umfjöllun	7			
4.2 Dómur Hæstaréttar nr. 34/2018	7			
4.3 Niðurstöður/ábendingar	8			

1 **Ábendingar og athugasemdir**

Niðurstöður endurskoðunar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga voru án athugasemda.

2 Innra eftirlit

2.1 Inngangur

Jöfnunarsjóður ber ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits. Innra eftirlit felur í sér þær reglubundnu aðgerðir og ráðstafanir sem hlutaðeigandi aðili gerir til að stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að því að markmiðum starfseminnar verði náð og fylgt sé lögum og reglum.

Ríkisendurskoðun ber skv. lögum að kanna innra eftirlit og meta hvort það tryggir viðunandi árangur.

2.2 Umfjöllun

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga er í umsjá og vörslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins sem annast daglegan rekstur og afgreiðslu. Ráðherra sveitarstjórnarmála hefur á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs og tekur ákvarðanir um úthlutun framlaga úr sjóðnum, annarra en bundinna framlaga eins og kveðið er á um í lögum og reglum.

Stjórnun sjóðsins er í höndum skrifstofu sveitarfélaga og byggðamála innan samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins samkvæmt skilgreindri verkaskiptingu. Sjóðurinn hefur aðsetur á skrifstofu ráðuneytisins samkvæmt skriflegum þjónustusamningi frá 1. janúar 2018.

Ekki hefur verið skipað í stöðu forstöðumanns sjóðsins. Hjá sjóðnum hafa verið settar skriflegar reglur vegna samþykkis og greiðslu reikninga.

Jöfnunarsjóður er í greiðslu- og bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins. Fjársýslan sér einnig um gerð ársreiknings fyrir sjóðinn og Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Skriflegur samningur sjóðsins við Fjársýslu er frá 31. janúar 2018.

2.3 Niðurstöður/ábendingar

Við endurskoðun voru gerðar minni háttar athugasemdir sem komið var á framfæri við stjórnendur. Niðurstöður um könnun á innra eftirliti voru að öðru leyti án athugasemda.

3 Fylgni við lög og reglur

3.1 Inngangur

Við fjárhagsendurskoðun ber að kanna hvort rekstur stofnunar hafi verið í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, samninga og þar sem það á við.

3.2 Umfjöllun

3.2.1 Rekstraráætlun

Greiðslu- og rekstraráætlunin er stjórnæki fyrir sjóðinn sem sýnir stefnu stjórnvalda og hvernig fyrirhugað er að ráðstafa fjármunum hans. Rekstraráætlunin er jafnan lögð fyrir ráðgjafanefnd sjóðsins til yfirferðar og afgreiðslu.

Sjóðurinn fær framlög úr ríkissjóði á fjárlögum. Bókfært framlag að fjárhæð 20.141 m.kr. var fært til tekna með réttum hætti í bókhaldi sjóðsins árið 2019.

3.2.2 Tekjuframlög

Samkvæmt 8. gr. a. í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, fær Jöfnunarsjóður bæði tekjur úr ríkissjóði og frá sveitarfélögum auk vaxtatekna. Endurskoðun leiddi í ljós að tekjufærslur sjóðsins á árinu voru samkvæmt gildandi lögum. Þá framkvæmdi KPMG endurútreikning á vaxtatekjum sjóðsins vegna samninga við banka um vaxtakjör.

3.2.3 Framlög - gjöld

Í 9. – 13. gr. laga nr. 4/1995 koma fram fyrirmæli um ráðstöfun tekna sjóðsins. Gjöld sjóðsins voru endurskoðuð. Könnuð voru skjöl í sambandi við útreikninga einstakra gjaldategunda. Spurst var fyrir um einstök atriði og reyndust þau vera í lagi. Niðurstaða endurskoðunar á framlögum sjóðsins var án athugasemda.

3.3 Niðurstöður

Niðurstöður um könnun á fylgni við lög og reglur voru án athugasemda.

4 Endurskoðun rekstrarliða

Tafla 1 Rekstraryfirlit 2019

Í þús. kr.	2019	2018	Breyting
Tekjur			
Framlag ríkissjóðs	20.141.360	19.348.349	793.011
Framlag sveitarfélaga	28.750.093	27.222.729	1.527.364
Önnur framlög	1.352.686	1.113.325	239.361
Alls tekjur	50.244.139	47.684.403	2.559.736
Gjöld			
Bundin framlög	1.270.389	1.165.934	104.455
Sérstök framlög	5.722.944	5.809.914	-86.970
Jöfnunarframlög	11.673.311	11.350.000	323.311
Jöfnunarframlög vegna grunnskóla	12.364.386	11.707.475	656.911
Framlög v/þjónustu við fatlað fólk	18.762.933	17.624.617	1.138.316
Laun	8.376	8.930	-554
Annar rekstrarkostnaður	122.871	99.469	23.402
Framlög og gjöld samtals	49.925.210	47.766.339	2.158.871
Fjármagnsgjöld/tekjur	-157.774	120.554	-278.328
Tekjuafgangur ársins	161.156	38.619	122.537

4.1 Umfjöllun

Endurskoðun rekstrarliða Jöfnunarsjóðs byggðist á greiningaraðgerðum, endurreikningi, fyrirspurnum, könnunum á hreyfingalistum og skoðun fylgiskjala til þess að staðfesta tekjuliði og útgjaldaframlög. Kannaðar voru breytingar á einstökum framlögum og öðrum rekstrarkostnaðarliðum milli ára og leitað skýringa á helstu breytingum.

Eins og fram kom hér að framan í kafla um könnun á fylgni við lög og reglur voru fjárhæðir í ársreikningi sjóðsins, þ.e. útgjaldaframlög, endurskoðuð. Könnuð voru skjöl í sambandi við útreikninga og uppgjör einstakra gjaldegunda.

4.2 Dómur Hæstaréttar nr. 34/2018

Með dómi Hæstaréttar frá 14. maí 2019 var komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði reglugerðar nr. 960/2010 sem kvað á um að framlög Jöfnunarsjóðs til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur væru að minnsta kosti 50% umfram landsmeðaltal myndu falla niður, væri ekki í samræmi við þann lagaáskilnað 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að mæla skuli fyrir um tekjustofna sveitarfélaga í lögum. Niðurstaða dómsins var sú að íslenska ríkinu bar að greiða stefnanda málsins (sem var Grímsnes- og Grafningshreppur) vangoldin framlög til sveitarfélagsins vegna tímabilsins 2013-2016, með vöxtum.

Var aðild Jöfnunarsjóðs vísað frá þar sem talið var að sjóðurinn væri hluti af ríkisvaldinu en ekki sjálfstæður aðili í skilningi einkamálalaga. Fjögur önnur sveitarfélög höfðu einnig stefnt inn máli á sama grundvelli. Gengið var frá samkomulagi við sveitarfélögin fjögur þar sem fallist var á dómkröfur þeirra. Samkomulagið fól í sér að íslenska ríkið samþykkti að greiða samsvarandi fjárhæð sem nam framlögum sem felld voru niður til þeirra á tímabilinu 2013-2016, með vöxtum, gegn því að málin yrðu látin niður falla. Greiðsla Íslenska ríkisins nam 935 m.kr. með vöxtum.

Í byrjun ágúst 2019 tók ráðuneyti sveitarstjórnarmála þá ákvörðun að afturkalla stjórnvaldsákvæðanir sem teknar voru á árunum 2017-2018 um niðurfellingu framlaga til sveitarfélaganna fimm og greiddi því til þeirra þau framlög sem höfðu verið látin niður falla, að fullu, ásamt vöxtum. Voru greiddar 463 m.kr. vegna framlaga og vaxta úr Jöfnunarsjóði. Heildarfjárhæðin nam því um 1.398 m.kr., þar af voru vextir færðir til gjalda að fjárhæð 279 m.kr. Krafan sem færð var á sveitarfélögin nam 1.118 m.kr. en skuld sjóðsins við ríkissjóð nam 935 m.kr.

Varðandi ákvarðanatöku um endurgreiðslur, var málið rætt í ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs og framlögin 2017 og 2018 voru endurreiknuð og greidd á árinu 2019. Málið varðandi eldri framlögin var rætt milli samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Loks má geta þess að um þetta mál liggja fyrir lögfræðialit Andra Árnasonar frá

14. október 2020 og minnisblað frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu frá 22. október 2020. Það var samdóma álit þeirra að krafan lendi ekki á ríkissjóði.

Tafla 2 Sundurliðun greiðslna v/dóms Hæstaréttar nr. 34/1988

Í þús. kr.	Vangoldin framlög	Vextir	Samtals
Greiðsla ríkissj. v/samkomulags við			
fjögur sveitarfélög vegna 2013-2016	683.325	251.958	935.283
Greiðsla Jöfnunarsjóðs skv. ákvörðun			
ráðherra (greitt 13. ág. 2019)	435.418	27.390	462.808
Samtals	1.118.743	279.348	1.398.090

4.3 Niðurstöður/ábendingar

Niðurstöður um könnun rekstrarliða voru án athugasemda.

5 Endurskoðun efnahagsliða

Tafla 3 Efnahagsreikningur 31. desember 2019

Í þús. kr.	31.12 2019	31.12 2018	Breyting
Eignir			
Sveitarfélög, óinnh. útsvar	2.429.275	2.333.931	95.344
Sveitarfélög, v/dóms Hæstaréttar	1.118.743	0	1.118.743
Ríkissjóður, v/innh. staðgr.	18.127	15.354	2.773
Aðrar skammtímakröfur	445.562	40.074	405.488
Handbært fé	1.541.106	2.093.487	-552.381
Eignir alls	5.552.813	4.482.846	1.069.967
Eigið fé og skuldir			
Höfuðstóll	790.341	629.185	161.156
Ríkissjóður, lögb. framlög	557.040	115.415	441.625
Ríkissjóður, v/dóms Hæstaréttar	935.282	0	935.282
Sveitarfélög og aðrar skuldir	2.934.963	3.628.438	-693.475
Önnur framlög, greiðslustaða	335.187	109.808	225.379
Eigið fé og skuldir alls	5.552.813	4.482.846	1.069.967

Í árslok 2019 námu eignir 5.553 m.kr., skuldir námu 4.762 m.kr. og höfuðstóll var jákvæður um 790 m.kr.

5.1 Eignir

5.1.1 Sveitarfélög, hlutdeild í óinnheimtu útsvari

Um er að ræða kröfu Jöfnunarsjóðs á sveitarfélögin vegna hlutdeildar í óinnheimtri staðgreiðslu launa í desember.

5.1.2 Sveitarfélög, ofgreiðsla vegna dóms Hæstaréttar

Um er að ræða kröfu Jöfnunarsjóðs á sveitarfélögin vegna dóms Hæstaréttar nr. 34/2018. Sjá nánar umfjöllun í grein 5.2 hér að framan.

5.1.3 Ríkissjóður, eftirstöðvar, innheimt staðgreiðsla

Krafa vegna eftirstöðva á innheimtu staðgreiðslu.

5.1.4 Handbært fé

Eign Jöfnunarsjóðs á bankareikningum í árslok var staðfest við endurskoðun.

5.2 Eigið fé og skuldir

5.2.1 Ríkissjóður, lögbundin framlög

Í árslok 2019 skuldaði Jöfnunarsjóður ríkissjóði ofgreitt ríkisframlag.

5.2.2 Ríkissjóður, vegna dóms Hæstaréttar

Jöfnunarsjóður skuldaði ríkissjóði 935 m.kr. vegna Hæstaréttardóms nr. 34/2018. Sjá nánar umfjöllun í grein 5.2 hér að framan.

5.2.3 Önnur framlög, greiðslustaða

Um er að ræða ógreidd framlög í árslok 2019 vegna grunnskólans og málefna fatlaðra.

5.3 Niðurstöður/ábendingar

Ekki komu fram athugasemdir við endurskoðun efnahagsreiknings Jöfnunarsjóðs

6 Önnur atriði

6.1 Samþykkt ársreiknings

Ársreikningur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var samþykktur af ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála og formanni ráðgjafarnefndar sjóðsins þann 17. nóvember 2020.

Ársreikningur fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var samþykktur af ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála þann 9. desember 2020.

6.2 Staðfestingarbréf stjórnenda

Staðfestingarbréf stjórnenda var samþykkt og undirritað af ráðuneytisstjóra samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og sérfræðingi Jöfnunarsjóðs þann 22. október 2020.

Litið er svo á að það gildi fyrir báða sjóðina, Jöfnunarsjóð og fasteignasjóð.

6.3 Óhæðisyfirlýsing

Fyrir liggja undirritaðar óhæðisyfirlýsingar þeirra starfsmanna Ríkisendurskoðunar sem sáu um endurskoðun hjá sjóðnum dagsettar 9. september 2020.

6.4 Umfang endurskoðunar, yfirlýsing

Yfirlýsing um umfang endurskoðunar hjá sjóðnum liggur fyrir undirrituð af ríkisendurskoðanda og ráðuneytisstjóra samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Í yfirlýsingunni er gerð grein fyrir ábyrgð og hlutverki hvors aðila varðandi reikningsskil Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is