

RÍKISENDURSKOÐUN

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og Fasteignasjóður
Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga
Endurskoðun 2020

Endurskoðunarskýrsla

Desember 2021

Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur lokið endurskoðun ársreiknings *Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga* fyrir árið 2020. 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 reikningsskilareglum sé fylgt og að viðunandi innra eftirlit hafi verið innleitt og skjalfest.

Endurskoðað var á grundvelli alþjóðlegra staðla um opinbera endurskoðun. Byggt var á skipulögðu ferli aðgerða og faglegu mati sem miðaði að því að staðfesta fjárhæðir og aðrar upplýsingar í ársreikningnum. Endurskoðunin fól meðal annars í sér áhættugreiningu og áhættumat ásamt almennum greiningaraðferðum, tölvuendurskoðun 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 2019.

Efnisyfirlit

Inngangur	2
1 Ábendingar og athugasemdir	4
2 Innra eftirlit	5
2.1 Inngangur	5
2.2 Umfjöllun	5
2.3 Niðurstöður/ábendingar	5
3 Fylgni við lög og reglur	6
3.1 Inngangur	6
3.2 Umfjöllun	6
3.3 Niðurstöður	6
4 Endurskoðun rekstrarliða	7
4.1 Umfjöllun	7
4.2 Mál í gangi	8
4.3 Niðurstöður/ábendingar	8

5 Endurskoðun efnahagsliða	9
5.1 Eignir	9
5.2 Eigið fé og skuldir	10
5.3 Niðurstöður/ábendingar	10
6 Önnur atriði til ráðherra	11
6.1 Samþykkt ársreiknings	11
6.2 Staðfestingarbréf stjórnenda	11
6.3 Óhæðisyfirlýsing	11
6.4 Umfang endurskoðunar, yfirlýsing	11

1 Ábendingar og athugasemdir

Niðurstöður endurskoðunar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga voru án athugasemda en nokkrum ábendingum um það sem betur má fara var komið á framfæri við umsjónarmann sjóðsins og Fjársýslu ríkisins sem annast færslu bókhalds og greiðsluþjónustu, um það sem betur má fara.

2 Innra eftirlit

2.1 Inngangur

Stjórnendur Jöfnunarsjóðsins bera 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 samkvæmt 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 (nú innviðaráðuneyti) 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 minniháttar athugasemdir sem komið var á framfæri við stjórnendur. Niðurstöður könnunar 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 sjóðsins hafi verið í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáráukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli og samninga þar sem það á við.

3.2 Umfjöllun

3.2.1 Rekstraráætlun

Greiðslu- og rekstraráætlun er stjórnþæki fyrir sjóðinn sem sýnir stefnu stjórnvalda og hvernig fyrirhugað er að ráðstafa fjármunum sjóðsins. Rekstraráætlunin er jafnan lögð fyrir ráðgjafarnefnd sjóðsins til yfirferðar og afgreiðslu.

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. Bókfærða ríkisframlagið nam 21.417 m.kr. en þar af voru 2.140 m.kr. viðbótarframlög sem Jöfnunarsjóður fékk á árinu

2020. Viðbótarframlögin eru vegna málefna fatlaðs fólks, aukins kostnaðar vegna fjárhagsaðstoðar til sveitarfélaga sem glíma við fjárhagsörðugleika vegna COVID-19 faraldursins og vegna sameiningar sveitarfélaga. Þá framkvæmdi endurskoðunarfyrirtækið KPMG ehf. 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 og 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 2020

Í þús. kr.	2020	2019	Breyting
Tekjur			
Framlag ríkissjóðs	21.416.862	20.141.360	1.275.502
Framlag sveitarfélaga	30.666.687	28.750.093	1.916.594
Önnur framlög	1.341.344	1.352.686	-11.342
Alls tekjur	53.424.893	50.244.139	3.180.754
Gjöld			
Bundin framlög	1.421.467	1.270.389	151.078
Sérstök framlög	6.884.017	5.722.944	1.161.073
Jöfnunarframlög	11.450.000	11.673.311	-223.311
Jöfnunarframlög vegna grunnskóla	13.189.923	12.364.386	825.538
Framlög v/ þjónustu við fatlað fólk	20.362.720	18.762.933	1.599.787
Laun	7.702	8.376	-674
Annar rekstrarkostnaður	126.825	122.871	3.954
Framlög og gjöld samtals	53.442.654	49.925.210	3.517.444
Fjármagnsgjöld/tekjur	65.459	-157.774	223.232
Tekjuafgangur ársins	47.698	161.156	-113.458

4.1 Umfjöllun

Endurskoðun rekstrarliða Jöfnunarsjóðs byggðist á greiningaraðgerðum, endurreikningi, fyrirspurnum, gagnakeyrlu, könnun á aðgangsheimildum, 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.

Áætlaðar tekjur Jöfnunarsjóðs drógust verulega saman á árinu 2020 vegna COVID-19 miðað við upphaflegar áætlanir sem birtar voru í október 2019. Þar munaði mestu um lækkaðar tekjur sem byggja á hlutfalli af skatttekjum ríkissjóðs. Til að bregðast við tekjusamdrættinum skrifuðu ríki og sveitarfélög undir samkomulag þess efnis að ríkissjóður veiti Jöfnunarsjóði viðbótarframlög að fjárhæð 2,8 milljörðum króna til að bæta sveitarfélögunum tekjufallið á árinu 2020.

670 milljónum króna var varið til að koma til móts við lækun framlaga vegna fatlaðs fólks.

720 milljónum króna var varið til sveitarfélaga þar sem augin kostnaður vegna fjárhagsaðstoðar er mikill.

500 milljónum króna var varið til sveitarfélaga sem munu glíma við hvað mesta fjárhagsörðugleika vegna heimsfaraldursins.

935 milljónum króna verður varið úr ríkissjóði í Jöfnunarsjóð til að koma til móts við aukin framlög úr honum vegna sameininga sveitarfélaga, en á árinu bærust sjóðnum 250 milljónir króna úr ríkissjóði vegna sameininga.

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 Mál í gangi

Reykjavíkurborg hefur stefnt íslenska ríkinu og krefst framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árin 2015 til 2018. Vísað er til niðurstöðu dóms Hæstaréttar frá 14. maí 2019 í máli nr. 34/2018 og telur Reykjavíkurborg að borgin hafi verið útilokuð með ólögmætum hætti frá því að eiga möguleika á að hljóta framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Krafan

hljóðar upp á 5,9 milljarða króna auka vaxta og áskilinn er réttur til þess að krefjast dráttarvaxta.

Sáttaviðræður fara nú fram milli aðila en ekki hefur fengist niðurstaða í málinu. Óvissa er um niðurstöðu málsins og hvaða áhrif það gæti hugsanlega haft á Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Ekki þótti ástæða til að greina frá málinu í ársreikningi Jöfnunarsjóðs 2020 þar sem sjóðurinn á óbeint aðild að málinu.

4.3 Niðurstöður/ábendingar

Niðurstöður um könnun rekstrarliða voru án athugasemda.

5 Endurskoðun efnahagsliða

Tafla 2 Efnahagsreikningur 31. desember 2020

Í þús. kr.	31.12 2020	31.12 2019	Breyting
Eignir			
Sveitarfélög, óinnh. útsvar	2.960.033	2.429.275	530.757
Sveitarfélög, v/dóms Hæstaréttar	1.000.000	1.118.743	-118.743
Ríkissjóður, v/innh. staðgr.	38.008	18.127	19.881
Aðrar skammtímakröfur	321.607	445.562	-123.955
Handbært fé	3.761.610	1.541.106	2.220.504
Eignir alls	8.081.257	5.552.814	2.528.443
Eigið fé og skuldir			
Höfuðstóll	838.040	790.341	47.699
Ríkissjóður, lögb. framlög	-91.662	557.040	-648.702
Ríkissjóður, v/dóms Hæstaréttar	900.000	935.282	-35.282
Sveitarfélög og aðrar skuldir	5.520.897	2.934.963	2.585.934
Önnur framlög, greiðslustaða	913.982	335.187	578.795
Eigið fé og skuldir alls	8.081.257	5.552.814	2.528.443

Í árslok 2020 námu eignir 8.081 m.kr., skuldir námu 7.243 m.kr. og höfuðstóll var jákvæður um 838 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. Staða kröfunnar hefur lækkað lítillega milli ára en á móti kröfunni er færð skuld við Ríkissjóð að fjárhæð 900 m.kr.

Krafa vegna eftirstöðva á innheimtu staðgreiðslu.

5.1.3 Handbært fé

Handbært fé nam 3.762 m.kr. í árslok 2020 samanborið við 1.541 m.kr. í árslok 2019. Breytinguna má rekja til láns sem sjóðurinn fékk á árinu frá Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs að fjárhæð 1,5 ma.kr. og hluti af skýringunni er að framlag í Fasteignasjóð (570 m.kr) var ekki greitt fyrr en í janúar 2021. Jafnframt var einvörðungu hluti af láninu úr Fasteignasjóðnum nýtt til útdeilingar framlaga. Staða handbærs fjár á bankareikningum í árslok var staðfest með samanburði við bankayfirlit.

5.2 Eigið fé og skuldir

5.2.1 Ríkissjóður, lögbundin framlög

Í árslok 2020 átti Jöfnunarsjóður inneign hjá ríkissjóði vegna vangreidds ríkisframlags.

5.2.2 Ríkissjóður, vegna dóms Hæstaréttar

Jöfnunarsjóður skuldaði ríkissjóði 900 m.kr. vegna Hæstaréttardóms nr. 34/2018. Samkvæmt greiðsluáætlun er gert ráð fyrir lokagreiðslu á árinu 2025.

5.2.3 Sveitarfélög og aðrar skuldir

Um áramót á Jöfnunarsjóður eftir að úthluta framlögum vegna yfirfærslu grunnskólans og vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks, samtals að fjárhæð 3.144 m.kr. Á meðal annarra skulda er skuld við Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs að fjárhæð 2.124 m.kr. Í maí 2020 var bráðabirgðaákvæði bætt við lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 þar sem Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilað að nýta allt að 1.500 m.kr. úr Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til greiðslu jöfnunarframlaga. Jöfnunarsjóður

nýtti sér þessa heimild til fulls. Við uppgjör framlaganna í lok árs 2020 var einungis helmingur heimildarinnar nýtt eða 750 m.kr. eins og fram kom í skýringunni um handbært fé. Í minnisblaði dagsett í október til samgönguráðherra frá Jöfnunarsjóði, kemur fram áætlun um endurgreiðslu á láninu til Fasteignasjóðs. Áætlunin gerir ráð fyrir að 750 m.kr. verði greiddar fyrir árslok 2021 en að eftirstöðvar lánsins muni dreifast á næstu 5 ár og að lánið verði að fullu greitt í árslok 2026.

5.2.4 Önnur framlög, greiðslustaða

Um er að ræða ógreidd framlög í árslok 2020 vegna grunnskóla og málefna fatlaðs fólks.

5.3 Niðurstöður/ábendingar varðandi efnahagsreikning

Gerð var ábending til Fjársýslunnar um að taka tiltekið verklag (nettun krafna / skulda) til athugunar, en öðru leyti komu ekki fram athugasemdir við endurskoðun efnahagsreikningi Jöfnunarsjóðs.

6 Önnur atriði til ráðherra og ráðgjafanefndar

6.1 Samþykkt ársreiknings

Ársreikningur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var samþykktur af ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála (nú ráðherra innviða) og formanni ráðgjafanefndar sjóðsins þann 5. október 2021.

Ársreikningur Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var samþykktur af ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála þann 17. desember 2021.

6.2 Staðfestingarbréf stjórnenda

Staðfestingarbréf stjórnenda var lagt fram undirritað af ráðuneytisstjóra samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og sérfræðingi Jöfnunarsjóðs þann 11. október 2021.

Litið er svo á að staðfestingin gildi fyrir báða sjóðina, Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sem er með sjálfstæð reikningsskil.

6.3 Óhæðisyfirlýsing

Fyrir liggja undirritaðar óhæðisyfirlýsingar þeirra starfsmanna Ríkisendurskoðunar sem komu að endurskoðun hjá sjóðnum.

6.4 Umfang endurskoðunar, yfirlýsing

Yfirlýsing um umfang endurskoðunar og ábyrgð hjá sjóðnum liggur fyrir undirrituð af ríkisendurskoðanda og ráðuneytisstjóra samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins (nú innviðaráðuneytis).

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



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is