

Álit fjárlaganefndar

á skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness.

Með bréfi dags. 6. september 2010 vísaði forseti Alþingis umræddri skýrslu til fjárlaganefndar. Fjárlaganefnd hefur fjallað um skýrsluna og fengið til fundar við sig eftirfarandi gesti frá Ríkisendurskoðun: Lárus Ögmundsson yfirlögfræðing, Jón Loft Björnsson skrifstofustjóri og Þóri Óskarsson deildarstjóri.

Í skýrslunni kemur fram að í árslok 2009 námu skuldir og skuldbindingar sveitarfélagsins samtals 7.256 m.kr. Skuldirnar höfðu sjöfaldast á fjórum árum. Þar segir einnig:

„Í samningi Ríkisendurskoðunar við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (EFS) er kveðið á um að stofnunin skuli meta hvaða einstakar ákvarðanir stjórnenda hafi leitt sveitarfélagið í þá fjárhagslegu stöðu sem það nú er í, hvort umræddar ákvarðanir hafi verið í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga og hvort upplýsingaskyldu hafi verið sinnt með lögmætum hætti.“

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa eftirfarandi ákvarðanir haft afgerandi áhrif á þá stöðu sem sveitarfélagið er komið í, þ.e. hafa með beinum eða óbeinum hætti leitt til þess að sveitarfélagið komst í greiðsluþrot:

1. Ákvarðanir sem teknar voru 21. desember 2006, 20. febrúar og 8. nóvember 2007 um byggingu sundlaugar og íþróttamannvirkja með samningum við Eignarhaldsfélagið Fasteign hf. Samningarnir fela í sér sölu sveitarfélagsins á eldri fasteignum auk lóðar til eignarhaldsfélagsins, byggingu nýrra mannvirkja og leigu sveitarfélagsins á þeim til þrjátíu ára. Heildarskuldbinding vegna þessara samninga er 2,9 ma.kr. á núvirði.
2. Ákvörðun sveitarstjórnar frá 28. maí 2009 um að gera skuldbindandi samning við Búmenn hsf. um leigu á miðstöð vegna þjónustu við aldraða en samningurinn er til 50 ára og nemur skuldbinding hans 926 m.kr. á núvirði.
3. Ákvörðun sveitarstjórnar frá 28. maí 2009 um að semja við Ris ehf. um byggingu þjónustuhúsnæðis. Samningurinn er til 30 ára og er áætlað að skuldbinding vegna hans sé um 200 m.kr. að núvirði.
4. Á árinu 2006 var tekin ákvörðun um 313 m.kr. lántöku í erlendri mynt sem jók hlutfall erlendra lána úr 29% í um 46% af heildarskuldum sveitarfélagsins. Veiking krónunnar á árinu 2008 hækkaði skuldir sveitarfélagsins en gengishækkun lána á tímabilinu 2005–2009 nam samtals 594 m.kr. Innlend verðtryggð lán hækkuðu um 347 m.kr. Samtals hækkuðu lán sveitarfélagsins um 941 m.kr. vegna gengis- og verðlagsbreytinga. Enn fremur er þess getið að á árinu 2009 var tekið bankalán að fjárhæð 200 m.kr. sem ætlað var til gatnaframkvæmda þótt ljóst væri að fjárhagsstaða sveitarfélagsins væri orðin mjög slæm.
5. Ýmsar ákvarðanir sveitarfélagsins urðu til þess að hækka mjög rekstrarkostnað og má þar nefna eftirfarandi: að taka unglingadeild grunnskólans heim til Álftaness í stað þess að halda áfram samstarfi í skólamálum við Garðabæ. Lítilli agi virðist hafa verið á rekstri sveitarfélagsins og iðulega var farið fram úr fjárhagsáætlunum. Ekki var brugðist við

með nógu afgerandi hætti við ítrekuðum ábendingum endurskoðenda um að skatttekjur dygðu ekki fyrir rekstri málaflokka.

Fjárlaganefnd tekur undir eftirfarandi niðurstöðu Ríkisendurskoðunar:

„Draga má þann lærdóm af þessu að allar fjármálareglur um sveitarstjórnarstigið, t.d. reglur sem setja skorður við því með hvaða hætti sveitarfélög geta stofnað til skuldbindinga, þurfi að vera strangari. Um leið þarf eftirlit með fjárhagsstöðu sveitarfélaga að vera virkt til að tryggja sé að eftir slíkum reglum sé farið og hægt sé að bregðast tímanlega við ef svo er ekki. Mikilvægt er að búa svo um hnúta að EFS geti að eigin frumkvæði látið gera fjárhagsúttektir á sveitarfélögum en þurfi ekki að bíða eftir að þau leiti sjálf eftir aðstoð hjá nefndinni. Þegar er búið að setja afdráttarlausar reglur um bókhaldslega meðferð leigusamninga þannig að þeim sé ekki haldið utan við efnahagsreikning. Sveitarstjórnarlögum var breytt sl. vor annars vegar til að tryggja að yfirvöld fái fjármálaupplýsingar frá sveitarfélögum ársfjórðungslega og hins vegar til að bæta aðgang EFS að upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga. Frekari breytingar í þessum efnum munu væntanlegar því fljótlega verður kynnt frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga sem meðal annars felur í sér endurskoðun á fjármálakafla laganna og ákvæðum um starfsemi EFS. Í því sambandi verður tekið mið af væntanlegum tillögum samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál.“

Það er álit fjárlaganefndar að nýta verði reynslu Sveitarfélagsins Álftanes sem lærdóm til að koma í veg fyrir að fleiri sveitarfélög eða ríkissjóður komi sér í slíkar ógöngur. Samkvæmt upplýsingum sem fram koma, m.a. í skýrslu samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál eru of mörg sveitarfélög í fjárhagsvanda. Þar segir orðrétt: „Níu af tíu fjölmennustu sveitarfélögum landsins skipa sér á bekk með 25 skuldsettustu sveitarfélögum þar sem skuldir eru yfir 100% af tekjum viðkomandi sveitarfélags.“ Miklar skuldbindingar sem hvíla á mörgum sveitarsjóðum geta sett fjárhagslegt sjálfstæði þeirra í hættu. Fjárlaganefnd telur það verulegt áhyggjuefni að fjárhagsvandi sveitarfélaga kunni að hafa áhrif á ríkissjóð ef ekki tekst að koma rekstri sveitarfélaganna á réttan kjöl.

Líta verður á opinber fjármál í heild þegar staða þeirra er metin en ekki aðeins á þann hluta sem snýr að ríkisfjármálum. Sveitarfélögin fara með um 30% af útgjöldum hins opinbera. Auka þarf eftirlit með fjármálum sveitarfélaga og sjá til þess að farið sé eftir þeim reglum sem um sveitarfélög gilda. Í því sambandi vantar heimild til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga til stjórnýsluúttektar og innri endurskoðunar á sveitarfélögum með svipuðum hætti og Ríkisendurskoðun hefur heimild til skoðunar á rekstri ríkisins.

Mikið virðist skorta á að sum sveitarfélög nýti fjárhagsáætlanir sem stjórnþæki og of algengt er að farið sé á skjön við þær. Til að stuðla að því að forsendur fjárhagsáætlana bæði ríkis og sveitarfélaga séu sem áreiðanlegastar og í samræmi er nauðsynlegt að þær byggist á sömu efnahagsspánni. Spáin þarf því að taka til landsins í heild ásamt spá fyrir einstök landsvæði þar sem tekjur sveitarfélaga sveiflast mjög eftir efnahagsástandi hverju sinni. Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um stjórn opinberra fjármála þarf að eiga sér stað sem fyrst.

Mörg skuldsett sveitarfélög seldu eignir sínar og gerðu skuldbindandi leigusamninga vegna notkunar þeirra til lögbundinna verkefna. Einnig gerðu sum þeirra leigusamninga um nýbyggingar, svo sem sundlaugar, þjónustubyggingar fyrir aldraðra og fyrir skrifstofur bæjarins eins og tilfellið var um Sveitarfélagið Álftanes. Skuldbindingarnar komu ekki fram í efnahagsreikningum fyrr en eftir nýlegar breytingar á framsetningu. Fyrir vikið var skuldbindingin ekki sýnileg við gerð langtímaáætlana sveitarfélaganna eða við mat á skuldastöðu. Mikilvægt er að þegar slíkir leigusamningar eru gerðir og varða opinbert fé, hvort sem um er að ræða ríki eða sveitarfélög, sé gerð grein fyrir leigusamningum í fjárhagsáætlunum til

skemmri og lengri tíma og jafnframt sé gerð grein fyrir markmiðum og þeim ávinningi sem nást á með leigusamningunum.

Á sama tíma og fjárhagsleg staða Sveitarfélagsins Álftanes var neikvæð stóð það eins og áður sagði í nýframkvæmdum og gerði leigusamninga sem skuldbatt sveitarfélagið áratugi fram í tímann. Þessi óábyrga meðferð fjármuna sveitastjórnarinnar leiddi síðan m.a. til þess að íbúar þurfa að greiða aukaálag á útsvar og að þola skerta þjónustu. Það er álit fjárlaganefndar að samhliða virkara eftirliti og bættum samskiptum ríkis og sveitarfélaga sé óhjákvæmilegt að ræða hlutverk, ábyrgð og skyldur kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn.

Fjárlaganefnd telur að öll samskipti ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál verði að vera í föstum skorðum, eftirlit skilvirkt, fjármálaþingur skýrar og að þær takmarki möguleika sveitarfélaga á skuldsetningu.

Alþingi, 24. nóvember 2010.

Kristján Þór Júlíusson.

Ásbjörn Óttarsson.

Höskuldur Þórhallsson.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Björn Valur Gíslason.

Björgvin G. Sigurðsson.

Ásmundur Einar Daðason.

Þór Saari.