

Gildi fjármálareglna fyrir sveitarfélög
Skýrsla starfshóps innanríkisráðherra

Innanríkisráðuneytið
Janúar 2012

Efnisyfirlit

Inngangur	2
1. Helstu niðurstöður.....	3
2. Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga	4
3. Samstarf ríkis og sveitarfélaga	4
3.1 Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga	5
3.2 Skýrsla um fjármálareglur og ný lög.....	5
4. Aðlögun efnahagslífs eftir kreppu.....	7
5. Fjármálareglur sveitarfélaga á Norðurlöndunum.	8
6. Lántökureglur og lánamál sveitarfélaga innan ESB.	14
7. Nýsettar fjármálareglur og staða sveitarfélaga.....	18
8. Samantekt.....	24
Myndaskrá.....	26
Töfluskrá.....	26
Heimildaskrá	26

Inngangur

Ný sveitarstjórnarlög, lög nr. 138/2011 með gildistöku frá 1. janúar 2012, voru samþykkt á Alþingi í september 2011. Í framhaldi af samþykkt laganna skipaði innanríkisráðherra þann 22. september sl. starfshóp til að meta gildi fjármálareglna fyrir sveitarfélög eins og þær voru ákveðnar í nýjum lögum og vera ráðuneytinu til ráðgjafar um mótun reglugerðar þar að lútandi.

Hópnum var jafnframt falið að fjalla um hvernig slíkum reglum er beitt í nágrannalöndunum og gera grein fyrir áhrifum þeirra á rekstur og fjármál sveitarfélaga.

Ákveðið var að safna saman þeim upplýsingum sem voru meðal annars grundvöllur fyrri vinnu um fjármálareglur og setja þær saman í þessa skýrslu. Hluti þeirra eru þýðingar og bera það væntanlega með sér.

Evrópskar ríkisstjórnir sem eru aðilar að Evrópuráðinu gerðu með sér sáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og Ísland varð aðili að þessum sáttmála á árinu 1991. Þetta er grundvallarplagg eins og gert er grein fyrir í upphafi skýrslunnar. Fjármálareglur hjá sveitarfélögum hafa ekki aðeins áhrif og eru mikilvægar hjá sveitarfélögum sjálfum, heldur hafa þær mikla þýðingu við efnahagsstjórn ríkis og því meir eftir því sem hlutur sveitarfélaganna er stærri í opinberum rekstri. Því er hér gerð grein fyrir samstarfi ríkis og sveitarfélaga og tengslum þess við settar fjármálareglur. Líkur á árangursríkri stjórn opinberra fjármála aukast ef fyrrgreint samstarf er skilvirkt og vel skipulagt. Hópnum var sérstaklega falið að kanna hvernig slíkum reglum er beitt í nágrannalöndunum. Lögð er fram samantekt um þau efni, bæði hvað varðar önnur Norræn ríki svo og þau lönd sem eru í ESB, en þar lágu fyrir mjög gagnlegar upplýsingar frá árinu 2008. Fjárhagsleg staða sveitarfélaganna hér á landi er afar misjöfn. Gerð er tilraun til að útbúa grunn að flokkun sveitarfélaganna eftir fjárhagsstöðu þeirra. Meðal annars voru unnar tíðnitöflur til að sjá hvar sveitarfélögin liggja í rekstrarafkomu og skuldum. Þessi vinna ætti að nýtast vel við útfærslu fjármálareglna í reglugerð.

Starfshópurinn skipaði Jóhannes Finnur Halldórsson, sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu, sem var formaður, Lilja Mósesdóttir alþingismaður og Gunnlaugur Júlíusson, sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Vegna anna nefndarmanna er skýrslunni skilað síðar en til stóð.

Starfshópurinn kom saman í fyrsta skipti þann 12. október og hefur haldið sjö formlega fundi. Á milli funda var unnið að einstökum atriðum skýrslunnar. Leitað var til ýmissa aðila í stjórnkerfinu um upplýsingar, m.a. hjá innanríkisráðuneytinu, fjármálaráðuneytinu, efnahags- og viðskiptaráðuneytinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Vill starfshópurinn færa þessum aðilum þakkir fyrir veitta aðstoð.

Reykjavík, 1. febrúar 2012

Gunnlaugur Júlíusson

Lilja Mósesdóttir

Jóhannes Finnur Halldórsson

1. Helstu niðurstöður

- ✓ Fjármálareglur fyrir sveitarfélögin voru lögfest með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Tilgangur þess var fyrst og fremst að setja sveitarfélögunum reglur sem auka almennt aðhald að rekstri og setja möguleikum þeirra til skuldsetningar nokkur takmörk. Fjármálareglur sveitarfélaga samanstanda af jafnvægisreglu, sem gerir kröfu um jafnvægi í rekstri samstæðu sveitarfélaganna yfir hver þrjú ár, og skuldareglu, sem gerir ráð fyrir að heildarskuldir og skuldbindingar samstæðu skuli ekki vera hærri en sem nemur 150% af heildartekjum samstæðunnar.
- ✓
- ✓ Markmið Alþingis með lögfestingu fjármálareglna fyrir sveitarfélög er að auka líkur á að rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær og skuldsetning þeirra hófstíllt til lengri tíma lítið.
- ✓
- ✓ Við útfærslu fjármálareglna er tekið mið af alþjóðlega viðurkenndum reglum sem fela það í sér að einstök sveitarfélög skuli ekki veita íbúunum þjónustu sem verður að fjármagna með lánsfé né taka á sig skuldbindingar sem séu það miklar að þær komi til með að skerða möguleika sveitarfélagsins til að veita íbúunum lögbundna og hefðbundna þjónustu til nokkurrar framtíðar.
- ✓
- ✓ Fjármálareglur þær sem lögfestar hafa verið hérlendis eru á margan hátt áþekkar þeim reglum sem unnið er eftir í þeim nágrannalöndum sem við tökum gjarna mið af. Markmið þeirra er yfirleitt að setja skorður við hallarekstri sveitarfélaga og óhóflegri skuldsetningu þeirra.
- ✓ Fjármálareglur geta takmarkað tímabundið fjármálalegt sjálfsforræði þeirra sveitarfélaga sem fjármálareglur hafa áhrif á hverju sinni.
- ✓ Fjárhagsstaða margra íslenskra sveitarfélaga er mjög misjöfn og víða erfið. Þar kemur bæði til erfiður rekstur og/eða mikil skuldsetning. Því eru möguleikar einstakra sveitarfélaga til að ná markmiðum fjármálareglna innan tilskilins tíma mjög mismunandi.
- ✓ Verði sveitarfélag fyrir efnahagslegum áföllum sem það fær engu ráðið um þarf að taka tillit til þess við útfærslu jafnvægisreglu. Slíka varúðarreglu er t.d. að finna í útfærslu á fjármálareglum sveitarfélaga í Svíþjóð. Skilgreina þarf hvað telst vera efnahagslegt áfall hjá íslenskum sveitarfélögum.
- ✓ Sveitarfélögin hafa allt að tíu ár til að ná viðmiðum fjármálareglu vegna skuldsetningar. Þar sem fer saman erfiður rekstur og mikil skuldsetning verður erfitt fyrir sveitarstjórnir viðkomandi sveitarfélaga að uppfylla lagaleg ákvæði þess efnis innan tilskilinna tímamarka.
- ✓ Íslenskur þjóðarbúskapur hefur gegnum áratugina einkennst af sveiflum sem eiga sér mismunandi orsakir. Fjármálareglur sveitarfélaga gera nýjar og ákveðnar kröfur til sveitarstjórna um fjármálastjórn. Svigrúm sveitarstjórna er þannig takmarkaðra en áður til að bregðast við utanaðkomandi sveiflum í rekstrarumhverfi sveitarfélaganna. Því er mikilvægt að í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga verði tryggð sveiflujöfnun á þann hátt að hægt verði að bregðast við utanaðkomandi breytingum í rekstrarumhverfi sveitarfélaganna svo að þau geti staðið undir þeim skyldum sem þeim eru settar með lögum án þess að brjóta nýsettar fjármálareglur.
- ✓ Fyrrgreindar fjármálareglur sveitarfélaga eru nýlunda í íslenskum sveitarstjórnarrétti. Markmið með lögleiðingu þeirra er að þær verði íslenskum sveitarfélögum fjárhagslega til styrktar til lengri tíma lítið. Því varðar miklu að innleiðing þeirra og útfærsla sé hófstíllt þannig að tekið sé mið af þeim aðstæðum sem sveitarfélögin búa við eftir mikil efnahagsáföll undangenginna ára og erfiðar aðstæður að mörgu leyti í ytra rekstrarumhverfi þeirra.

2. Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga

Árið 1985 gengu aðildarríki Evrópuráðsins frá sáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. Sáttmálinn var birtur í *Stjórnartíðindum* hér á landi árið 1991. Hann er ákveðið grundvallarskjal um stöðu sveitarfélaga í stjórnkerfinu. Grunnstefin í sáttmálanum eru sjálfstæði, lýðræði, valddreifing og þátttaka íbúanna.

Sáttmáli aðildarríkja Evrópuráðsins hefur einnig að geyma leiðbeiningar um fjármál sveitarfélaga og samvinnu við ríkisvaldið á þeim vettvangi. Gert er ráð fyrir að þau vinni með ríkisvaldinu enda sé nauðsynlegt að samræma fjármálaleg umsvif ríkis og sveitarfélaga. Á hinn bóginn kemur einnig fram rík áhersla á réttindi og sjálfstæði sveitarfélaga í fjármálum eins og glöggst má sjá í 9. grein sáttmálans þar sem eftirtalin atriði eru m.a. tínd til:

1. Sveitarstjórnnum skulu tryggðir fullnægjandi tekjustofnar innan ramma hinnar opinberu fjármálastefnu og skal þeim frjálst að ráðstafa þeim að eigin vild innan valdsviðs síns.
2. Tekjustofnar sveitarstjórna skulu vera í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin í stjórnarskrá og lögum.
3. Hluti af tekjum sveitarstjórna skal eiga rætur að rekja til staðbundinna skatta og þjónustugjalda og hafa sveitarstjórnir vald til að ákveða upphæð þeirra eftir því sem kveðið er á um í lögum.
4. Til þess að tryggja hag sveitarstjórna sem standa verr að vígi fjárhagslega þarf að vera fyrir hendi fyrirkomulag um jöfnun tekna eða samsvarandi aðgerðir í þeim tilgangi að leiðrétta áhrif ójafnrar tekjuskiptingar og þeirra útgjalda sem þær þurfa að standa undir. Slíkar leiðir eða aðgerðir skulu ekki draga úr athafnafrelsi sveitarstjórna.
5. Leita skal álits sveitarstjórna á úthlutun jöfnunargreiðslna til þeirra.
6. Framlög til sveitarstjórna skal ekki, ef unnt er, eyrnamerkja til fjármögnunar á sérstökum verkefnum. Veiting framlaga skal ekki skerða grundvallarrétt sveitarstjórna til athafnafrelsis.
7. Sveitarstjórnir skulu innan marka laganna hafa aðgang að innlendum lánamarkaði til lántöku vegna fjárfestinga.

Þá er í Evrópuráðs - sáttmálanum fjallað um eftirlit með starfsemi sveitarfélaga og eru því settar ákveðnar skorður eins og fram kemur í 8. grein:

1. Eftirlit með starfsemi sveitarstjórna má einungis framkvæma á þann hátt og í þeim tilvikum sem mælt er fyrir í stjórnarskrá eða í lögum.
2. Eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skal að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar. Þegar hentar geta æðri stjórnvöld þó haft eftirlit með framkvæmd sveitarstjórna á verkefnum sem viðkomandi stjórnvöld hafa framselt sveitarstjórnnum.
3. Eftirlit með sveitarstjórnnum skal framkvæma á þann hátt að hægt sé að tryggja að íhlutun eftirlitsstjórnvalds sé í hlutfalli við mikilvægi þeirra hagsmuna sem því er ætlað að vernda.

3. Samstarf ríkis og sveitarfélaga

Hér á landi hafa ríkisvaldið og sveitarfélögin í gegnum tíðina gert með sér samstarfssáttmála og mun sá fyrsti vera frá árinu 1984. Núgildandi samningur var undirritaður 2. apríl 2008. Í 1. grein er fjallað um markmið aðila með samstarfinu sem var m.a. að „*samræma, eftir því sem kostur er, stefnu ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum og rekstri, með það fyrir augum að unnt verði að ná þeim efnahagsmarkmiðum sem ríkisstjórn... og Alþingi ákvarða á hverjum tíma.*“ Þá var yfirlýst markmið að stuðla að aðhaldi og ábyrgð í opinberum rekstri.

Samkvæmt 4. gr. samstarfssáttmálans var það verkefni væntanlegrar *samráðsnefndar um efnahagsmál* að afla gagna um stöðu efnahagsmála og þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga, þ.á.m. frá eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. Í erindisbréfi fyrir nefndina frá 28. ágúst 2009 kom fram að hún skyldi í byrjun hvers árs skila greinargerð um efnahagsmál, þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga og kjaramál, sem tekin skyldi til umfjöllunar á samráðsfundum með ráðherrum. Þá var það eitt af meginhlutverkum nefndarinnar að gera tillögu að fjármálareglum fyrir sveitarfélögin.

3.1 Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga

Í apríl 2011 gaf Samband íslenskra sveitarfélaga út stefnumörkun fyrir verkefni og framtíðarsýn sambandsins árin 2011-2014. Þar var m.a. lögð áhersla á að vinna að því að lögfestar yrðu reglur um efnahagssamráð ríkis og sveitarfélaga og fjármálareglur fyrir sveitarfélögin. Við útfærslu fjármálareglna var við það miðað að tryggður yrði nauðsynlegur sveigjanleiki þannig að tekið yrði tillit til ólíkra aðstæðna sveitarfélaga og eðlilegra sveiflna í rekstrarumhverfi þeirra.

3.2 Skýrsla um fjármálareglur og ný lög

Skýrsla samráðsnefndar um efnahagsmál, „*Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál*“, var birt í september 2010. Skýrslan var m.a. unnin með aðstoð frá Evrópuráðinu og sérfræðingum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Að mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þurfa árangursríkar fjármálareglur að uppfylla þrjú skilyrði:

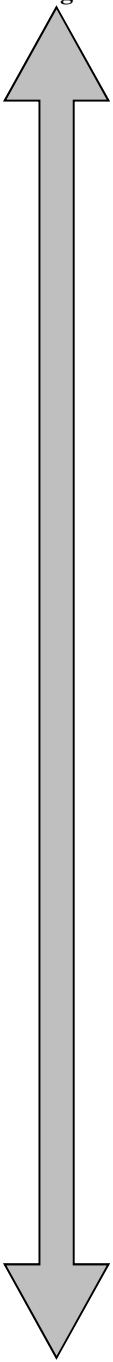
- Skýr og stöðum tengsl milli tölusettra markmiða og endanlegs markmiðs.
- Hæfilegna sveigjanleika til að takast á við utanaðkomandi skell.
- Skýrar leikreglur um hvernig bregðast skuli við þegar ekki er staðið við fjármálareglur.

Í skýrslunni kemur m.a. fram: „*Þegar gildandi reglur um fjármál sveitarfélaga á Íslandi eru bornar saman við reglur sem gilda í nálægum löndum kemur í ljós að hinar íslensku veita minna aðhald en víða annars staðar. Verði þær fjármálareglur sem hér er gerð tillaga um í lög leiddar, má vænta þess að Ísland skipi sér í hóp þeirra ríkja sem fylgja ábyrgri fjármálastefnu sveitarfélaga.*

- *Jafnvægisreglan sem hér er lagt til að unnið verði eftir veitir ekki eins mikið aðhald og krafa um hallalausan rekstur á hverju ári hjá sveitarfélögum í nálægum löndum, eins og tafla 1 sýnir. Í ljósi sveiflna í íslenskum þjóðarbúskap og með tilliti til þess að tekjur sveitarfélaga á Íslandi eru sveiflukenndari en víðast annars staðar **telur nefndin að krafan um þriggja ára jafnvægi eigi vel við hér á landi.***
- *Skuldapak sem nemur 150% af tekjum er tiltölulega hátt. Í mörgum ríkjum er þakið lægra, t.d. í Portúgal, Spáni og Slóvakíu. Hins vegar er óvída notuð jafn viðtæk skilgreining á skuldum og hér er lagt til, þar sem tekið er mið af bæði skuldum og skuldbindingum í reikningsskilum sveitarfélaga.*

Á næstu síðu má sjá töflu, þar sem borin eru saman jafnvægisreglan og skuldareglan í nokkrum löndum og hvar Ísland verður á skalanum fyrir og eftir lagabreytingar.“

Tafla 1. Fjármálareglur fyrir íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi

LAND	FJÁRMÁLAREGLUR SVEITARFÉLAGA		STADA REGLNA
	Skuldabak	Jafnvægisregla	
Ísland (Fyrir 1. janúar 2011)	Ekkert	Jafnvægi í afkomu „eins og kostur er“	 <p>Vægar</p> <p>Aðhaldssamar</p>
Tékkland	Afborganir og vextir undir 30% af eigin tekjum		
Rúmenía	Afborganir og vextir undir 30% af eigin tekjum	Árlegt jafnvægi	
Finnland		Jafnvægi á hverju fjögurra ára tímabili	
Tyrkland	Vergar skuldir undir 150% af tekjum		
Frakkland		Halli undir 5% af núverandi tekjum	
Ítalía		Tekjur og gjöld heilbrigðismála í jafnvægi	
Ísland Frá 1. janúar 2012	Skuldir og skuldbindingar undir 150% af tekjum	Jafnvægi í rekstri á hverju þriggja ára tímabili	
Svíþjóð		Jafnvægi yfir þrjú ár	
Þýskaland		Innbyggt jafnvægi	
Portúgal	Hreinar skuldir undir 125% af tekjum	Árlegt jafnvægi	
Spánn	Skuldir undir 110% af tekjum		
Slóvakía	Skuldir undir 60% af tekjum		
Belgía		Árlegt jafnvægi	
Litháen		Árlegt jafnvægi	
Bandaríkin		Árlegt jafnvægi	

4. Aðlögun efnahagslífs eftir kreppu.

Samstarfi íslenskra stjórnvalda við AGS er lokið. Efnahagsáætlun ríkisins tekur mið af stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar, yfirlýsingu vegna kjarasamninga, Ísland 20/20 áætluninni, stefnumótun í einstökum ráðuneytum og fleiri þáttum, s.s. vegvísi að hagstjórnarsamningi ríkis og sveitarfélaga.

Í áætlun núverandi ríkisstjórnar, Ísland 20/20, eru m.a. sett efnahags- og þróunarmarkmið sem ekki verður náð nema með þátttöku sveitarfélaganna. Þessi markmið eru m.a.:

- Að skuldir ríkissjóðs verði ekki hærrí en 60% af landsframleiðslu árið 2020.
- Að verðbólga árið 2020 verði ekki hærrí en tvö prósentustig umfram verðbólgu í þeim þremur ríkjum ESB þar sem hún er lægst.
- Að vextir (skammtíma vextir) árið 2020 verði ekki hærrí en tvö prósentustig umfram vexti í þeim þremur ríkjum ESB þar sem vextir eru lægstir.

Þá hefur efnahags- og viðskiptaráðuneytið sett fram eftirfarandi markmið í fjármálum ríkis og sveitarfélaga:

- Mikilvægt er að halda óbreyttri meginstefnu varðandi aðhald í opinberum fjármálum og sjálfbærni skulda.
- Áherslur í skattamálum þurfa að taka mið af mikilvægi þess að hvetja til fjárfestinga og nýsköpunar.
- Bæta þarf umgjörð fjármála sveitarfélaga og samhæfingu í fjármálum ríkis og sveitarfélaga.
- Móta þarf fjármálareglu fyrir ríkissjóð og hið opinbera í heild.

Í október 2011 gaf fjármálaráðuneytið út ritið *Ríkisbúskapurinn 2012 – 2015*. Þar er þróun fjárhagsstöðu sveitarfélaganna í aðdraganda efnahagshrunsins haustið 2008 og eftirmálum þess rakin með svofelldum hætti:

Útgjaldavöxtur á uppgangsrárunum fyrir fjármálakreppuna var mun meiri hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu. Á þensluárunum, þegar stóriðjuframkvæmdir stóðu sem hæst og vöxtur fjármálakerfisins varð mjög hraður, var dregið allnokkuð úr samgönguframkvæmdum á vegum ríkisins. Á sama tíma juku sveitarfélög fjárfestingu. Hagstjórnin veiktist með því að fjármál stjórnsýslustiganna gengu ekki í sömu átt og aðhaldsstig opinberra fjármála varð ekki sem skyldi.

Fjármál sveitarfélaga eru samofin almennri efnahagsþróun. Við efnahagshrunið drógust tekjur sveitarfélaga mjög saman, samtals um 17,7% frá 2008 til 2011, ef ekki er tekið tillit til yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríkinu en hún átti sér stað um síðastliðin áramót. Á sama tíma jukust útgjöld sveitarfélaga vegna félagsmála um nær fimmtung meðan dregið var úr útgjöldum á öllum sviðum: mest til fjárfestingar þar sem samdrátturinn milli 2008 og 2011 er nær 3/4, samdráttur í launakostnaði er metinn um 6% án tillits til málefna fatlaðra og kaup á vörum og þjónustu drógust saman um 14%. Frumjöfnuður sveitarfélaga er talinn hafa verið í jafnvægi árið 2008 en hann varð neikvæður um 0,6% af landsframleiðslu árið 2010. Í ár áætla Samband íslenskra sveitarfélaga að frumjöfnuður muni verða neikvæður um 0,4% af landsframleiðslu, sem er bati um 0,2% af VLF, hvort sem reiknað er með áhrifum verkefnatílfærslu eða ekki.

Staða sveitarfélaga er afar mismunandi en mörg þeirra eru illa stödd eftir skuldaförnum á undanförunum árum og endurfjármögnun er erfið eða illmöguleg. Brynt er því að treysta regluverk um fjármál sveitarfélaga og að gerðar verði ráðstafanir af þeirra hálfu til að bæta afkomuna jafnt og þétt á næstu árum. Það eru jafnframt hagsmunir sveitarfélaganna í heild að draga úr líkum á því að einstök sveitarfélög geti lent í fjárhagslegum ógöngum með neikvæðum áhrifum á lánakjör og auknum framlögum úr

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Í því efni fara hagsmunir ríkis og sveitarfélaga saman enda geta vandkvæði annars aðilans smitast yfir á lánakjör hins ef ekki er gengið í takt.

Alþingi hefur nú samþykkt lög um málefni sveitarfélaganna þar sem komið er á auknum aga og skýrari reglum í fjármálum sveitarfélaganna auk þess sem gert er ráð fyrir auknu eftirliti og upplýsingagjöf um fjármál þeirra. Í fyrsta lagi er mælt fyrir um að jafnvægi verði að vera milli samanlagðra tekna og útgjalda A- og B-hluta samstæðu sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili. Í öðru lagi að skuldir og skuldbindingar samstæðunnar verði takmarkaðar við 150% af tekjum. Ljóst er að mörg sveitarfélög munu þurfa nokkur ár til að laga skuldastöðu sína að því hámarki en aðlögunin skv. lögum er 10 ár, sem forsvarsmenn sumra sveitarfélaga telja of skamman tíma. Lögin kveða á um að við ákvörðun sveitarfélaga um fjárfestingu, framkvæmd eða gerð annarra skuldbindandi samninga sem nemur hærri fjárhæð en 20% af skatttekjum yfirstandandi árs skuli fara fram mat óháðs aðila á áhrifum þess á fjárhag.

Í samstarfsáætlun ríkisstjórnarinnar og AGS er gert ráð fyrir því að afkomubati hins opinbera frá því að afkoman var sem verst sé um 11–12% af landsframleiðslu og þar af sé hlutur sveitarfélaganna 1%. Afkomubati sveitarfélaga þarf því að verða meiri á næstu árum en verið hefur til þessa. Nú þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til sveitarstjórnarlaga er hægt að stíga fyrstu skrefin að formfastara samstarfi milli stjórnsýslustiganna og er undirbúningur að því þegar hafinn. Samanlögð áform sveitarfélaganna í landinu yfir tímabil langtímaáætlunar liggja ekki fyrir en fullur vilji er til þess af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga að ganga til þess verks og að reyna að tryggja samhæfingu milli markmiða ríkisins og sveitarstjórnarstigsins þótt það geti ekki skuldbundið sveitarfélögin. Sveitarfélögin meta fjárhagslegt sjálfstæði sitt mikils en því fylgir líka mikil ábyrgð.

Þann 1. janúar 2011 tóku sveitarfélögin við málefnum fatlaðs fólks af ríkinu. Þessi verkefnatilfærsla var fjármögnuð með hækkun á útsvari til sveitarfélaga ásamt tímabundnum framlögum í fjárlögum. Langstærsti hluti tekjuaukningarinnar fer um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga enda er útgjaldabörf sveitarfélaga mjög mismunandi vegna þessa málaflokks og í mörgum tilvikum er samstarfið á vegum byggðasamlaga margra sveitarfélaga. Þótt stefnt sé að áframhaldandi sameiningu sveitarfélaga í fjölmennari einingar er ljóst að langt er í land með að þau verði öll nægilega fjölmenn til að geta séð um öll verkefni sín upp á eigin spýtur. Framundan eru áform um að færa fleiri verkefni til sveitarfélaga en ljóst er að ekki verður gengið lengra á þeirri braut að hækka útsvar en lækka tekjuskatt til að fjármagna ný verkefni.

Þörf sveitarfélaga fyrir endurfjármögnun bæði innlendra og erlendra skulda á komandi árum undirstrikar mikilvægi þess að rekstrarniðurstöður verði viðunandi á komandi árum. Því fyrr sem sveitarfélög sýna jákvæða þróun í átt að sjálfbærni skuldahlutfalli því fyrr dregur úr endurfjármögnunaráhættu. Gengisáhætta er einnig til staðar hjá sumum sveitarfélögum en í árslok 2010 námu erlendar skuldir A- og B-hluta sveitarfélaga um 43 ma.kr. að undanskildum erlendum skuldum OR en þær námu um 198 ma.kr á sama tíma.

5. Fjármálareglur sveitarfélaga á Norðurlöndunum.

Í þessum kafla er farið yfir þær fjármálareglur sveitarfélaga sem gilda í öðrum norrænum ríkjum. Markmið er að gefa yfirlit um hvaða reglur gilda í þeim nágrannalöndum okkar sem Ísland hefur mikil samskipti við og hafa á margan hátt áþekka skipan sveitarstjórnarstigs og gildir á Íslandi.

Danmörk

Skipulag sveitarstjórnarstigsins

Dönsk sveitarfélög eru 98 að tölu og er meðalíbúafjöldi um 50 þúsund manns. Mikil uppstokkun varð á danska sveitarfélagakerfinu 1. janúar árið 2007 þegar sveitarfélögnum fækkaði úr um 280 í 98. Ríkisvaldið tók ákvörðun um þessa breytingu upp úr síðustu aldamótum en sveitarfélögin fengu nokkurra ára aðlögunarfrest til að gera breytingarnar út frá eigin forsendum. Í Danmörku eru

fimm héruð (regioner) , þe. þriðja stjórnvæðingunni sem fara með ákveðin verkefni, s.s. samgöngumál, málefni sjúkrahúsa og sérstaka heilsugæslu , svo dæmi séu nefnd.

Sjálfsstjórn sveitarfélaga er takmarkaðri í Danmörku en á hinum Norðurlöndunum. Ríkisstjórnir og löggjafarsamkoman (Folketinget) hafa mikil áhrif á framkvæmd og stjórnun mála hjá sveitarfélögum. Þannig er staðan þrátt fyrir að mikið af verkefnum hafi verið flutt til þeirra á síðustu áratugum. Löng hefð er fyrir nánun samstarfi ríkis og sveitarfélaga (sveitarfélagasambandsins). Það byggir á þeirri staðreynd að umfang sveitarfélaganna af opinberum rekstri í Danmörku er svo mikið að það verður að tengjast efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar svo tryggt sé að sett markmið náist.

Samstarfið hefur breyst gegnum árin frá ákvarðanatöku af ríkisins hálfu yfir í frjálsa samninga milli aðila. Sett eru í því sambandi ákveðin markmið um heildar útgjaldaaukningu sveitarfélaganna og hvaða málaflokkar eru settir í forgang. Í ofangreindum samningum, sem gerðir eru árlega, er einnig samið um eftirtalin atriði:

1. Hvernig þeim kostnaðarauka er mætt sem falla á sveitarfélögin vegna nýrra lagaákvæða eða annarra stjórnvaldsákvæðana.
2. Almennar efnahagsforsendur fyrir fjárhagsáætlanagerð sveitarfélaganna.

Þetta fyrirkomulag hefur tryggt að afkoma sveitarfélaganna er í öllum aðalatriðum í ásættanlegu jafnvægi. Árleg yfirferð ríkisins yfir fjárhag, verkefni og rekstur sveitarfélaganna í samningaviðræðum milli aðila gerir það að verkum að kerfið byggir á ákveðnum forsendum og markmiðum. Í því er innbyggt eftirlit með fjárhagslegri stöðu sveitarfélaganna. Stærsta vandamálið í rekstri sveitarfélaga er stöðugt vaxandi útgjaldaþörf sem hefur m.a. leitt til hækkunar tekjuskatts. Undirrót þessarar þróunar er stöðugt hækkandi meðalaldur þjóðarinnar og lægra hlutfall þeirra sem virkir eru á vinnumarkaði.

Sveitarfélögin leggja fram fjárhagsáætlun til fjögurra ára sem er endurskoðuð árlega. Sérstök áhersla er lögð á fyrsta árið þar sem teknar eru bindandi ákvarðanir um rekstur sveitarfélaganna en áætlunin fyrir næstu þrjú er ekki bindandi heldur stefnumarkandi.

Jafnvægisreglan

Í Danmörku er ekki hægt að benda á neina ákveðna reglu sem svarar til jafnvægisreglunnar í Svíþjóð heldur er unnið að áþekku markmiði eftir nokkrum mismunandi reglum. Mjög strangar reglur gilda t.d. um möguleika sveitarfélaga til að taka lán. B - hluta veitustofnanir sem annast t.d. dreifingu á gasi og vatni hafa heimild til að taka lán en sveitarsjóðir þurfa sérstakt leyfi ráðuneytis sveitarstjórnarmála til að taka lán til framkvæmda. Meginreglan er að fjárfestingar eigi að fjármagna með fyrirbyggjandi skatttekjum (uppsöfnuðum rekstrarafgangi). Þó er heimilt að taka skammtímalán (kassakredit) ef það er greitt með rekstrarafgangi á öðrum tímum ársins.

Í árlegum samningum milli ríkis og sveitarfélaga er kveðið á um heildarfjárhæð lána sem sveitarfélögin mega taka árlega.

Ef sveitarfélag lendir í fjárhagslegum erfiðleikum getur ráðuneyti sveitarstjórnarmála skipað því fjárhaldsstjórn. Það er frekar sjaldgæft og það voru fyrst og fremst minni sveitarfélög sem lentu í þessari stöðu áður en hin róttæka uppstokkun sveitarstjórnarstigsins var gerð árið 2007. Þó má nefna undantekningu frá því en Kaupmannahöfn lenti undir fjárhaldsstjórn ríkisins á tunda áratugnum.

Sem dæmi um aðgerðir sem slík fjárhaldsstjórn grípur til má nefna eftirfarandi:

1. Einungis er gefin heimild til lántöku ef útgjöldin aukast ekki á næstu þremur árum.
2. Nýráðningar starfsfólks eru bannaðar.

3. Skattar eru ekki hækkadir eða fylgja ákveðinni áætlun.
4. Sveitarfélagið bætir lausafjárstöðu sína samkvæmt þriggja ára áætlun.
5. Sveitarfélagið skilar skýrslu til innanríkisráðuneytisins um þróun mála á þriggja mánaða fresti.

Sala eigna

Í Danmörku eru ekki til staðar reglur sem takmarka möguleika sveitarfélaga á að nota hagnað af sölu fasteigna til að fjármagna rekstrarútgjöld. Eina reglan sem var í gildi, var að ef sveitarfélag hafði tekið peninga að láni til að kaupa land fyrir skipulagsvinnu þá skal það endurgreiða lánið ef landið verður selt. Ef sveitarfélagið hagnast á sölu hlutabréfa í gasveitu eða rafveitu þá dregst hagnaðurinn frá almenna ríkisframlaginu. Innanríkisráðuneytið verður að samþykka áform sveitarfélaga um sölu fasteigna til einkaaðila og endurleigu þeirra.

Gamlar og nýjar reglur – munur – hvaða reglur eru í gildi nú?

Í þessu efni er hins vegar breytinga að vænta. Fráfarandi ríkisstjórn ákvað í vor (2011) að leggja fram frumvarp um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga sem er í takt við það sem gerist í Svíþjóð, Austurríki og Hollandi. Samkvæmt frumvarpinu má ekki nota hagnað (söluverð) fasteigna til að mæta halla í rekstri sveitarfélags. Til viðbótar er í undirbúningi að setja ýmsar aðrar reglur sem takmarka svigrúm opinberra aðila, þ.m.t. sveitarfélaga. Núverandi stjórnarflokkar (tiltaka frekar) hafa lýst því yfir að þeir styðji stefnu fyrri ríkisstjórnar í þessum efnum svo frumvarpið mun að öllum líkindum verða að lögum á yfirstandandi þingi. (ATH. er þetta kannski afstaðið.)

Finnland

Skipulag sveitarstjórnarstigsins

Sveitarfélög í Finnlandi eru 336 að tölu. Þeim hefur fækkað um 114 eða úr 450 á síðustu tíu árum. Sjálfstjórn finnskra sveitarfélaga er mikil og þau hafa haft verulegt frelsi til að móta samstarf sín í milli. Stjórnsýslustigin eru tvö, ríki og sveitarfélög. Sveitarfélögin hafa hins vegar komið sér saman um ákveðið samvinnuform sem kallast „samkommuner“.

„Samrekstrarsveitarfélög“ (samkommunerna) annast ákveðin verkefni sem einstök sveitarfélög hafa ekki burði til að leysa á eigin spýtur. Stjórnir „samrekstrarsveitafélaganna“ eru skipaðar af kjörnum fulltrúum aðildarsveitarfélaga en ekki er kosið til þeirra beinni kosningu. „Samrekstrarsveitarfélögin“ hafa ekki rétt til skattlagningar heldur er starfsemi þeirra fjármögnuð með framlögum frá aðildarsveitarfélögum.

Jafnvægisreglan

Í finnskum sveitarstjórnarlögum er kveðið á um að með gerð fjárhagsáætlana sé tryggt að sveitarfélag geti sinnt þeim verkefnum sem því er falið. Í sveitarstjórnarlögum sem samþykkt voru árið 1997 var kveðið á um að sveitarstjórnnum væri óheimilt að ganga á eigið fé eins og það var við setningu laganna. Það sem bæst hefur við eigið fé frá árinu 1997 mega þau á hinn bóginn ráðstafa. M.a. má nota þann hluta til að mæta hallarekstri. Þetta ákvæði er einstakt fyrir Finnland, borið saman við hin Norðurlöndin.

Árið 2001 staðfesti finnska þingið nýjar reglur um jafnvægiskröfu varðandi rekstur sveitarfélaga. Fjárhagsáætlanatímabilið skal vera þrjú ár að lágmarki og er komandi rekstrarár hið fyrsta á því tímabili. Hafi sveitarfélag verið rekið með halla á síðasta ári skal það koma fram við gerð næstu fjárhagsáætlunar hvernig honum verður mætt á næsta þriggja ára tímabili. Bannað er að safna halla upp í fjárhagsáætlun.

Ríkisvaldið hefur lagt fram ákveðið fjármagn sem er eyrnamerkt þeim sveitarfélögum sem eru í rekstrarerfiðleikum og skulu þau sækja um fjármagn úr sjóðnum. Úthlutanir eru háðar ákveðnum

skilyrðum. Ef sveitarfélag er rekið með áframhaldandi halla þá eru einkum tvö úrræði sem til greina koma. Í fyrsta lagi er dregið úr framlagi til viðkomandi sveitarfélags og í öðru lagi getur ríkisvaldið sett sveitarfélaginu fjárhaldsstjórn.

Opinbert eftirlit með fjárhag og rekstri sveitarfélaga er á hendi innanríkisráðuneytisins.

Sala eigna

Ekki eru í gildi neinar reglur um hvernig skuli fara með hagnað af sölu eigna. Algengast er að söluhagnaður sé settur í sjóð til nota við fjárfestingar.

Noregur

Skipulag sveitarstjórnarstigsins

Norsk sveitarfélög eru 430 að tölu og í um 75% þeirra er íbúatalan undir tíu þúsundum. Nítján fylki annast ákveðin verkefni sveitarstjórnarstigsins sem ná yfir heil héruð. Ríkisvaldið hefur haft mikil áhrif á stjórnun norskra sveitarfélaga. Þróunin þar er álfka og í nálægum löndum að meðalaldur fólks fer hækkandi og færri eru á vinnumarkaði. Í sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi í ársbyrjun árið 2001 var sveitarfélögunum gefið aukið svigrúm til að leysa úr verkefnum sínum með hliðsjón af staðbundnum aðstæðum. Markmiðið var að draga úr aðkomu ríkisvaldsins að útfærslu á framkvæmd afmarkaðra verkefna og dregið var úr eyrnamerknum framlögum. Sveitarfélögin vinna með „rúllandi“ fjögurra ára fjárhagsáætlun. Sveitarfélögunum er í sjálfsvald sett hvort þau vinna samtímis að fjárhagsáætlun fyrir næsta ár og þriggja ára áætlun eða hvort það er gert sitt í hvoru lagi.

Jafnvægisreglan

Í norskum sveitarstjórnarlögum er ekki að finna sérstaka skilgreiningu um hvað telst vera góður fjárhagslegur rekstur. Almenn viðmiðun er þó að árlegur rekstrarafgangur eigi að vera 3% af heildartekjum. Önnur skilgreining er að sveitarfélögin eigi að halda uppi góðri þjónustu án þess að leggja fjárhagslegar byrðar á skattgreiðendur framtíðarinnar. Ákveðin jafnvægisregla er þó til staðar í norskum sveitarstjórnarlögum. Hún felur í sér að rekstrarafgangur fjárhagsáætlunar eigi að vera nægjanlega mikill til að standa undir vaxtakostnaði, afskriftum og afborgunum lána. Rekstrarafkoma hvers árs á áætlanatímabilinu skal vera jákvæð. Ef sveitarfélag er rekið með halla þá skal jafna hallann út árið eftir. Hægt er að fá heimild til að jafna honum á tvö ár með ákveðnum skilyrðum. Við sérstakar samfélagslegar og fjárhagslegar aðstæður er hægt að sækja um heimild til að dreifa hallanum á lengri tíma en fjögur ár. Þó er ekki hægt að dreifa honum á lengri tíma en tíu ár.

Sveitarfélög sem hafa erfiða fjárhagsstöðu eru undir eftirliti. Sveitarstjórnarráðuneytið heldur og birtir skrá yfir þau sveitarfélög sem eru illa stödd. Við sérstakar aðstæður getur ríkisvaldið sett sveitarfélagi fjárhaldsstjórn, tekið fjárhagsáætlun upp og endurgert hana. Þá getur ríkisvaldið lagt bann við lántökum sveitarfélaga við sérstakar aðstæður.

Í sveitarstjórnarlögum er kveðið nokkuð ítarlega á um í hvaða tilfellum sveitarfélög mega taka lán og hvernig endurgreiðslum skal háttað. Við sérstakar fjárhagslegar aðstæður þurfa sveitarfélög samþykki sveitarstjórnarráðuneytisins til að taka ný lán. Skrá yfir sveitarfélög, sem þannig er ástát um, er opinber.

Sala eigna

Í fyrri sveitarstjórnarlögum var kveðið á um í reglum um ársreikninga að söluhagnað af fasteignum mætti ekki nota til að fjármagna rekstrarkostnað. Þessum reglum hefur verið breytt með hliðsjón af almennum reikningsskilareglum. Hagnaður af sölu eigna skal koma skýrt fram í efnahagsreikningi.

Sviðjód

Skipulag sveitarstjórnarstigsins

Sænsk sveitarfélög eru 290 og hefur fjöldi þeirra breyst lítið á síðustu áratugum. Stjórnsýslustigin eru þrjú eins og í Noregi og Danmörku. Átján landsþing og tvö héruð annast framkvæmd verkefna eins og rekstur framhaldsskóla og sjúkrahúsa, svo dæmi séu nefnd.

Jafnvægisreglan

Sænsk sveitarstjórnarlög hafa einna ítarlegasta regluverk Norðurlandanna ATH um fjármál sveitarfélaga. Það er að hluta til útfært í sérstökum lagabálki sem kallast „Lagen om God Ekonomisk Hushållning“ (Lögin um fjárhagslega sjálfbærni).

Sveitarfélögin skulu gera fjárhagsáætlun fyrir næsta rekstrarár. Tekjur samkvæmt fjárhagsáætlun eiga að vera hærri en útgjöld samkvæmt lögum um „God ekonomisk hushållning“ frá 1997. Í upphafi var ákvæðið um jafnvægisregluna útfært á eftirfarandi hátt:

Í fjárhagsáætlun á að koma fram áætlun um starfsemi sveitarfélagsins og fjárhag þess á fjárhagsáætlunarárinu. Þar skal koma fram hvernig á að fjármagna starfsemina og hvernig efnahagur sveitarfélagsins verður við árslok. Ef útgjöld verða hærri en tekjur þá skal hallinn jafnaður út á næstu tveimur rekstrarárum. Áætlun um framkvæmd þess skal koma fram í fjárhagsáætlun á öðru ári eftir að hallarekstur átti sér stað. Fjárhagsáætlun skal einnig fela í sér áætlun fyrir næstu þrjú ár og er fjárhagsáætlun fyrir næsta ár fyrsta ár áætlunarinnar.

Eftirfarandi skilgreiningar á „God ekonomisk hushållning“ hafa verið settar fram:

1. Sveitarfélag með á ekki að fjármagna daglegan rekstur með sölu eigna sem hafa byggst upp á löngum tíma.
2. Sveitarfélag á ekki að fjármagna daglegan rekstur með lánsfé.
3. Góður rekstur byggist á að hefðbundnir tekjustofnar standi undir daglegum rekstri.
4. Söluandvirði eigna á að nota til að greiða niður lán eða fjármagna nýjar fjárfestingar.
5. Í vissum tilvikum er þó verjanlegt að nota söluandvirði eigna til að fjármagna rekstur. Það á m.a. við í þeim tilvikum þegar íbúafækkun eða breytt starfsemi leiðir til að þörf fyrir ákveðnar fasteignir hefur minnkað.
6. Starfsemi sveitarfélagsins skal taka mið af skýrri markmiðssetningu og vera fjárhagslega sjálfbær.

Árið 2003 var jafnvægisreglu sænskra sveitarfélaga breytt þannig að tíminn sem sveitarfélögin hafa til að rétta við hallarekstur var lengdur um eitt ár. Hann er nú fjögur ár. Einnig var sett ákvæði inn í lögin um að sveitarfélögum er gert skylt að leggja fram áætlun um hvernig þau ná fyrri stöðu með höfuðstól á efnahagsreikningi. Möguleiki er gefinn á ákveðnum undantekningum frá jafnvægisreglunni ef fyrir því eru frambærileg rök. Má þar til nefna efnahagsleg áföll sem sveitarfélagið hefur ekki vald yfir. Í slíkum tilfellum á sveitarstjórn að leggja fram áætlun um hvernig jafnvægi verður náð á nýjan leik.

Jafnvægisreglan hefur verið gagnrýnd nokkuð af sveitarfélögunum. Þau hafa m.a. bent á að breytingar á starfsemi sveitarfélaga geti haft í för með sér þörf á aðgerðum sem geta stangast á við jafnvægisregluna, s.s. ef íbúum fjölgar mikið á skömmum tíma. Einnig getur verðmæti verðbréfa, sem lífeyrissjóðir eru varðveittir í, breyst vegna breytinga á markaði.

Jafnvægisreglan hefur verið útfærð hjá sænskum sveitarfélögum á ýmsan hátt. Sveitarfélögin vinna eftir ákveðinni markmiðssetningu eða verkferlum. Þeir eru mismunandi milli einstakra sveitarfélaga. Hér á eftir eru þeir dregnir saman í fjóra yfirflokka.

1. Kynslóða- og neyslulíkaníð.
2. Markmiðslíkaníð.
3. Skýringarlíkaníð.
4. Samþættingarlíkaníð.

Þessi aðferðafræði er skýrð nánar hér á eftir.

a. Kynslóða- og neyslulíkaníð

Þetta líkan byggir á þeirri hugsun að sérhver kynslóð verður að bera kostnaðinn af þeirri þjónustu sem hún fær. Þetta hefur verið útfært nánar á eftirfarandi hátt:

- a.1. Sérhver kynslóð verður að bera kostnaðinn af þeirri þjónustu sem hún fær. Það felur í sér að engin kynslóð á að þurfa að borga kostnaðinn við það sem fyrri kynslóðir hafa notað.
- a.2. Rekstrarafgangur verður að vera nægilega mikill til að hægt sé að tryggja næstu kynslóð samsvarandi þjónustustig án þess að hækka þurfi skatta.
- a.3. Sveitarfélag sem á ekki að þurfa að nota eignir sínar til að fjármagna rekstrarkostnað.
- a.4. Það getur ekki flokkast undir góða fjármálastjórn að fjármagna daglegan rekstrarkostnað með lánum. Góð fjármálastjórn felur í sér að hefðbundnir tekjustofnar nægi fyrir daglegum útgjöldum.
- a.5. Það flokkast undir góða fjármálastjórn að andvirði seldra eigna sé notað til að greiða upp lán eða til að fjárfesta í nýjum fasteignum.

b. Markmiðslíkan

- b.1. Sveitarfélögin eiga að viðhalda og sinna eignum sínum ásamt því að reka daglega starfsemi á ábyrgan hátt.
- b.2. Þeir íbúar sem búa í sveitarfélaginu ár hvert eiga að bera kostnaðinn við þá daglegu þjónustu sem þeir þiggja og nota.
- b.3. Rekstrarkostnað má ekki fjármagna með lánum, eignasölu eða rýrnun eigna.
- b.4. Söluandvirði fasteigna á að nota til nýfjárfestinga eða niðurgreiðslu lána.

c. Skýringarlíkan

- c.1. Hlutfall rekstrarkostnaðar skal hæst vera ákveðið hlutfall af heildartekjum.
- c.2. Rekstrarniðurstaða skal lægst vera ákveðið hlutfall af hefðbundnum tekjustofnum.
- c.3. Nettófjárfestingar við fjárfestingu X eiga að vera fjármagnaðar að ákveðnu hlutfalli af eigin tekjustofnum á fjögurra ára tímabili sem hefst ár x1.
- c.4. Skuldsetning samstæðunnar má ekki vera hærri en xx kr. á hvern íbúa.

d. Samþættingarlíkan

- d.1. Markmið með rekstri sveitarfélaga og stofnana þeirra er að veita íbúunum þjónustu en ekki að ávaxta skattgreiðslur íbúanna. Fjárhagsleg markmið eru nauðsynleg til að setja starfseminni eðlilegan ramma. Starfseminni eru sett markmið til að fram komi hve stór

hluti einstakra málaflokka rúmast innan fjárhagsrammans. Þannig eru fjármálin tengd við daglega starfsemi sveitarfélagsins.

Leggja verður mat á fjárhagsleg tengsl við starfsemi sveitarfélagsins til skemmri og lengri tíma. Sem dæmi þar um verður að leggja mat á hvaða áhrif ný fjárfesting hefur á rekstrarumfang sveitarfélagsins en láta ekki nægja að reikna út afborganir og vexti sem falla til vegna hennar.

Sala eigna

Sveitarfélög í Svíþjóð hafa selt eignir í verulegum mæli á liðnum árum. Gerð var könnun á því hvernig þeir fjármunir sem losnuðu við sölu eigna voru notaðir. Í um helmingi tilfella var söluandvirði eigna notað til að greiða niður lán. Í öðrum tilvikum var lausafjárstaðan styrkt eða fjármagnið notað til nýrra fjárfestinga.

6. Lántökureglur og lánamál sveitarfélaga innan ESB.

Dexia Editions gaf út viðamikla bók árið 2008 þar sem borin eru saman fjármál hjá svæðis- og sveitarfélögum í öllum aðildarlöndum ESB. Kafli er um lántökur hjá svæðis- og sveitarfélögum og hvaða reglur gilda þar um. Eftirfarandi er byggt á upplýsingum sem þar koma fram.

Lántökur.

Svæðis- og sveitarfélög eru leiðandi aðilar í opinberum fjárfestingum í Evrópu. Árið 2005 voru 2/3 hlutar af fjárfestingum hjá þessum aðilum en að auki voru fjárfestingar sjálfseignarstofnana og styrkir til fjárfestinga.

Þróun og einkenni skulda sveitarfélaga.

Á milli árána 2000 og 2005 jukust skuldir sveitarfélaga að meðaltali, bæði mælt sem hlutfall af þjóðarframleiðslu (úr 9,6% í 10,4%) og einnig sem hluti af heildarskuldum hins opinbera (15,6% í 16,5%). Undir þessa skilgreiningu falla einnig skuldir fylkja og sambandsríkja.

Skuldahlutfall er breytilegt frá einu landi til annars. Á árinu 2005 voru skuldir þannig nálægt því að vera engar á Möltu, í að vera 9,1% af VÞF (vergi þjóðarframleiðslu) á Spáni.

Skuldir svæða- og sveitarfélaga eru almennt mun lægri í nýjum aðildarríkjum ESB en í ESB-15 ríkjnum en skuldir hinna fyrrnefndu hafa tilhneigingu til að vaxa mjög hratt, einkum vegna aukins frelsis á lánamarkaði, „vöru“þróunar hjá bönkunum, aukinnar dreifstýringar, mikillar þarfar á fjárfestingum hjá svæða- og sveitarfélögum, sem og innleiðingar á uppbyggingar- og samstöðusjóðum ESB.

Hjá ESB-15 eru lántökur svæða- og sveitarfélaga almennt hærrí vegna þess að lánamarkaðurinn er þroskaðri. Engu að síður þróast lántökur mismunandi eftir löndum. Svæða- og sveitarfélög hafa venjulega tiltölulega hærrí skuldir í löndum, þar sem sérþekking varðandi fjárfestingarmál er til staðar, og í löndum þar sem aðgangur að lánum er sveigjanlegur, t.d. á Spáni, Hollandi, Ítalíu, Frakklandi og Svíþjóð. Á hinn bóginn eru lántökur sveitarfélaga nánast engar í Grikklandi, þó svo að það sé að breytast með opnun fjármagnsmarkaða og nýrra heimilda sveitarfélaga. Þá skiptir máli aðgengi að fullnægjandi eigin fjármögnun (Lúxemborg) og síðan hvernig eftirliti er hátað, sbr. lönd sem búa við miðstýrt kerfi í þessum efnium (Írland, Bretland). Sums staðar hafa svæðis- og sveitarfélög verið þvinguð til að minnka skuldir vegna áhrifa af Maastricht hlutfallinu og innra samkomulagi um aga í áætlunum (Portúgal, Austurríki, sem dæmi).

Lántökur og varúðarreglur.

Á meðan lántökur eru heimilaðar hvarvetna í Evrópu eru þær undir ströngu eftirliti með notkun varúðarreglna til að reyna að hafa stjórn á því hvernig lánin eru notuð og til að halda svæðis- og sveitarstjórnnum frá því að skuldsetja sig um of.

Eftirlit getur verið í því fólgið að þrengja lánamöguleika eða kveða á um fyrirfram samþykki á lántökum. Þá geta skilgreiningar á skuldum svæða- og sveitarfélaga verið tvenns konar:

- Með tilliti til tegundar útgjalda (rekstrar eða fjárfestingar), auk tegundar á lánaviðskiptunum; langtíma- og skammtímalán, lán í erlendri mynt, skuldabréfaútgáfa, greiðsluflæðisstjórnun, skuldastjórnun, markaðsviðskipti (afleiður), lántökur utan heimamarkaðar, o.s.frv. Lagaumhverfið getur einnig bannað vissar aðgerðir eða krafist þess að varúðarráðstafanir séu gerðar til að mæta áhættu.
- Með tilliti til upphæðar lántökunnar. Almennu eru settar reglur um skuldaþak á einn eða nokkra þætti; upphæð útistandandi skulda, afborganir skulda og takmörk nýrrar árlegrar lántöku.

Í löndum þar sem eru nokkur stjórnáslustig eru reglurnar oft þær sömu fyrir hvert svæðisbundið stig. Samt sem áður eru reglurnar stundum mismunandi, svo sem í Danmörku, þar sem nýju stjórnskipunarsvæðin sem urðu til á árinu 2007, mega ekki taka lán. Á Ítalíu og á Spáni eru reglurnar mismunandi á milli svæða og annarra stjórnáslustiga, sem og fyrir sveitarfélög sem eru þó af mismunandi stærð. Í sambandsríkjunum, geta varúðarreglur vegna lántöku svæða- og sveitarfélaga verið mismunandi frá einu sambandsríki til annars.

ÁHRIF MAASTRICHT SKILYRÐANNA á skuldir svæðis- og sveitarfélaga

Grundvöllur skilyrðanna setur svæðis- og sveitarfélögum opinber mörk vegna evrópska stöðugleika- og hagsvaxtarsáttmálans og Maastricht skilyrðanna, það er að halli hins opinbera má ekki vera umfram 3% af VLF (vergri landsframleiðslu) og skuldir mega ekki fara yfir 60% af VLF.

Ljóst er að þau skref sem aðildarríkin taka til að minnka skuldir og halla hafa bein áhrif á svæðis- og sveitarfélög, sem eru hluti af opinberri stjórnáslu.

Í nokkrum aðildarríkjum eru svæðis- og sveitarfélög tengd aga fjárlagagerðarinnar með beinum hætti. Samningaviðræður geta tekið mið af „pólítískum samningum“ eins og í Hollandi eða „innri stöðuleikasáttmála“, sem er staðfestur innan rammaáætlunar ríkisins – með ráðstefnu svæðis- og sveitarfélaga eða með samkomulagi við fulltrúa á vegum sambands svæðis- og sveitarfélaga.

Nýjar og strangari fjármálaogreglur hafa eftl núverandi varúðarreglur (sbr. „gullna reglan“, markmið um afgang á fjárhagsáætlun eins í Austurríki og Belgíu, eða eins og er á Spáni, þar sem jafnvægi á fjárhagsáætlun má taka breytingum með hliðsjón af hagvexti) og takmarkað útgjöld (sbr. skýr viðmið um útgjaldastig eins og í Þýskalandi og Ítalíu).

Þá hafa nokkur aðildarríki þrengt skuldamörkin og hlutfall útgjalda í afborganir og vexti – sem voru þá þegar nokkuð ströng – á síðustu árum sem tilraun til að halda í við aukningu skulda hjá svæða- og sveitarfélögum. Þetta hefur verið tilfellið í Eistlandi, Portúgal, Tékklandi, Ítalíu, Slóvakíu, Póllandi, Spáni.

Fyrirfram samþykki á lántökum.

Í nokkrum löndum er lántaka háð samþykki ríkisvaldsins eða yfirvalds sem fer með eftirlit. Svæða- og sveitarfélög verða að fá samþykki frá eftirlitsstofnun sem staðfestir hvort lántakan standist ákveðnar kröfur vegna fyrirhugaðra útgjalda og hvort ríkisvaldið hefur möguleika á að greiða lánið til baka án þess að það hafi versnandi áhrif á fjárhagslega stöðu hins opinbera.

Slíks samþykkis er krafist t.d. í Þýskalandi og í Austurríki (hvað varðar svæðis- og sveitarfélög). Samþykki er venjulega veitt af ráðuneyti svæðis- og sveitarstjórnarmála eða fjármálaráðuneyti.

Sums staðar er samþykki aðeins nauðsynlegt þegar heildarupphæð árlegrar lántöku er umfram ákveðin mörk (t.d. Lúxemborg), þegar lánið er í erlendum gjaldeyri (t.d. í Bretlandi) eða tekið á erlendum markaði, í Danmörku þegar lán er tekið til áhættufjárfestingar og á Spáni ef sveitarfélag óskar eftir að taka lán sem er umfram tilgreinda varúðarreglu sem því ber að virða.

Markmið lántöku.

Algengasta reglan sem sett er varðandi lántökur sveitarfélaga snýr að markmiðum. Flest lönd leyfa langtíma lántökur til að fjármagna fjárfestingar en ekki til að greiða rekstrarútgjöld. Í Danmörku eru lán jafnvel aðeins til ráðstöfunar til fjárfestinga hjá B-hluta fyrirtækjum (vatnsveitur, sorphreinsun, félagslegt húsnæði og heimili fyrir eldri borgara).

Aðeins fáein lönd, þar á meðal Finnland, Írland, Pólland, Grikkland og Ungverjaland, láta það algjörlega vera undir svæðis- og sveitarfélögum komið að ákveða á hvaða forsendum þau haga lántökum. Lánin má nota til að fjárfestinga og til að greiða rekstrarútgjöld.

Nokkur aðildarríki leyfa skammtímalántöku sem má nota til að greiða rekstrarútgjöld eða tímabundna vöntun í greiðsluflæðinu. Þau lán verður að greiða til baka innan fjárhagsársins.

Val á lánveitanda.

Evrópsk svæðis- og sveitarfélög geta tekið lán hvar sem á fjármálamarkaði, nema í lettnesk sveitarfélög þar sem lántaka verður að fara í gegnum samþykktarferli hjá fjármálaráðuneytinu eða í gegnum sjóði ríkisins (nema með sérstöku samþykki).

Evrópskir markaðir eru tiltölulega opnir en þó er það mismunandi eftir löndum. Á Norðurlöndunum eru lánastofnanir svæðis- og sveitarfélaga, sem hafa verið stofnaðar til nota fyrir þau sjálf, og starfa á sameiginlegum grundvelli þeirra. Í Bretlandi er markaðurinn opinn en svæðis- og sveitarfélög taka oftast lán hjá the Public Work Loan Board, skrifstofu innan fjármálaráðuneytisins sem fer með skuldamál. Á Írlandi gegnir ríkið mikilvægu hlutverki gagnvart svæðis- og sveitarfélögum hvað þetta varðar. Í Grikklandi geta svæðis- og sveitarfélögin óskað eftir fyrirframgreiðslu á fjárveitingum ríkisins sem er í raun lán.

Tafla 2. Lánatakmarkanir (langtímaskuldir) 2007

	SKULDAÐAK	ÐAK Á AFBORGANIR OG VEXTI	TAKMARKANIR Á NÝJUM LÁNTÖKUM
Austurríki	Ákveðið af sambandsríki	Ákveðið af sambandsríki.	
Búlgaría		25% af tekjum síðasta árs (eigin tekjum og jöfnunarsjóði)	
Eistland	60% af tekjum sem eru í fjárhagsáætlun yfirstandandi árs.	20% af tekjum í fjárhagsáætlun yfirstandandi árs.	
Írland			200 milljónir EUR hvert ár hjá hverjum aðila.
Ítalía		Sveitarfélög og héruð: 15% af rekstrartekjum. Svæði: 25% af eigin tekjum (heilsugæsla undanskilin)	
Lettland			Sameiginleg takmörkun
Litháen	35% af árlegum tekjum, án sérstakra framlaga (undan-tekningar með 40% vegna Kaunas og 50% vegna Vilnius)		20% af árlegum tekjum, án sérstakra framlaga.
Portúgal	Sveitarfélög: 125% af skatttekjum. Skuldir „B-hluta” innifaldar.		
Pólland	60% af áætluðum tekjum yfirstandandi árs.	15% af áætluðum tekjum yfirstandandi árs.	
Rúmenía		30% af eigin árlegum tekjum.	
Slóvakía	60% af rekstrartekjum fyrra árs.	25% af rekstrartekjum frá fyrra ári.	
Slóvenía	20% af tekjum fyrra árs. (10% á árinu 2005)	5% af tekjum fyrra árs (8% í vissum tilfellum)	
Spánn	Sveitarfélög og héruð: 110% af rekstrartekjum (skammtímaskuldir taldar með)	Sjálfstæð sveitarfélög: 25% af rekstrartekjum fyrra árs.	Sveitarfélög og héruð: 10% af núverandi tekjum vegna nýrra langtímalána og skammtímaskulda.
Tékkland		30% af heildartekjum	
Ungverjaland		70% af eigin tekjum (sköttum, þjónustugjöldum, óreglulegar tekjur undanskildar, vextir). Undantekning fyrir ákveðnar tegundir lána	
Þýskaland	Ákveðið af sambandsríki	Ákveðið af sambandsríki	

Tegundir viðskipta.

Lánin eru oftast langtímalán. Sjaldnast er um að ræða skuldabréfaútgáfu sem er heimiluð í miklum meirihluta aðildarlandanna en sjaldan notuð. Sú tegund fjármögnunar er þó algeng á Spáni. Sérstakar varúðarreglur gilda um þessa tegund viðskipta.

Lán í erlendum gjaldeyri eru að mestu leyti leyfis skyld – stundum með ákvæðum um fyrirfram samþykki frá eftirlitsstofnunum (sbr. það sem áður segir um Bretland og Grikkland).

Í fæstum tilvikum gengur ríkisvaldið í ábyrgð fyrir lán til svæðis- og sveitarfélaga. Á því geta verið undantekningar vegna lána frá alþjóðastofnunum (Ungverjaland, Grikkland).

Þak á greiðslubyrði.

Sem áður segir eru margvíslegar skorður reistar við lántökum svæðis- og sveitarfélaga. Þannig er upphæð lána takmörk sett og er þá iðulega miðað við hlutfall af tekjum en breytilegt er hvernig þær eru skilgreindar. Stundum er um að ræða skatttekjur einvörðungu en margvísleg framlög geta einnig verið innifalin. Algengasta takmörkunin er þak á greiðslubyrði. Iðulega er sett ákveðið þak sem tiltekið hlutfall af tekjum fyrra árs eða af áætluðum tekjum yfirstandandi árs. Þetta gildir í tíu löndum sem eru aðallega ný aðildarlönd (Búlgarí, Tékkland, Eistland, Ungverjaland, Ítalía, Spánn (vegna sjálfstæðu sveitarfélaganna), Pólland, Rúmenía, Slóvakía og Slóvenía).

Hægt er að fjarlægja þessar takmarkanir vegna ákveðinna tegunda lána (skammtímalán og innlend lán í Ungverjalandi til dæmis, lán til að fjármagna sérstök verkefni í Slóveníu, lán til að fjármagna sameiginleg verkefni ESB með öðrum löndum í Póllandi).

Þak á ný lán á árinu.

Þessi takmörkun er ekki eins algeng og gengur út á það að takmarka upphæðir á nýrri lántöku. Fjögur lönd leggja á slíkar takmarkanir; Spánn vegna sveitarfélaga og héraða, Litháen, Írland og Lettland.

7. Nýsettar fjármálareglur og staða sveitarfélaga

Fjárhagsleg staða sveitarfélaga hér á landi er með mjög mismunandi hætti. Ástæður fyrir því geta verið af ýmsum toga. Til glöggvunar og til að gera umræðu um þessi mál markvissari er hægt að skipa sveitarfélögum í flokka miðað við fjárhagslega stöðu þeirra. Fjárhagslegur vandi sveitarfélaga getur annað hvort verið rekstrarvandi eða skuldavandi. Í einhverjum tilvikum getur verið um vanda að ræða sem á bæði rætur að rekja til rekstrarerfiðleika og mikillar skuldsetningar.

Staða sveitarfélaga. Grunnur að flokkun

Hér á eftir er gerð tilraun til að setja upp grunn að flokkun sveitarfélaga eftir fjárhagslegri stöðu. Þar sem endanleg útfærsla á reglugerð um fjármálareglur liggur ekki fyrir, skal hafa ákveðinn fyrirvara á þessari flokkun um mögulegar breytingar. Skilgreindar eru ákveðnar forsendur sem eru grunnur að stöðu hvers flokks fyrir sig og sveitarfélögunum er skipt upp í fjóra flokka. Til grundvallar skiptingunni eru ekki „hreinar línur“, ef svo má að orði komast, en líta má á skýringarnar sem tilgátu um hvers vegna staðan er eins og raun ber vitni. Skilgreiningar á einstökum flokkum eru eftirfarandi:

1. Sveitarfélög sem skulda lítið og hafa góða afkomu af rekstri. Fjárhagsleg afkoma er í góðu jafnvægi.
 - a. Ástæður
 - i. Íbúafjöldi hefur verið í jafnvægi eða vaxið hóflega.
 - ii. Atvinnulíf er í góðu jafnvægi.
 - iii. Tekjustofnar hafa haldið sér.
 - b. Afleiðingar

- i. Uppbygging og viðhald á mannvirkjum sveitarfélagsins og stoðkerfi þess er í góðu jafnvægi.
 - ii. Veltufé frá rekstri gott.
 - iii. Veltufjárhlutfall yfir 1.
 2. Sveitarfélög sem eru skuldsett en hafa góð tök á fjármálum sínum.
 - a. Ástæður
 - i. Íbúafjöldi hefur verið í jafnvægi eða vaxið hóflega.
 - ii. Atvinnulíf í sveitarfélaginu er í góðu jafnvægi.
 - iii. Tekjustofnar sveitarfélagsins hafa haldið sér.
 - iv. Ráðist hefur verið í miklar framkvæmdir á skömmum tíma.
 - b. Afleiðingar
 - i. Rekstrarafkoma nægir til að standa við fjárhagslegar skuldbindingar.
 - ii. Uppbygging og viðhald á mannvirkjum sveitarfélagsins og stoðkerfi þess er í góðu jafnvægi en fara verður varlega í stærri fjárfestingar um nokkurn tíma.
 - iii. Greiðslustaða er góð en getur verið viðkvæm vegna mikilla skulda.
 - iv. Veltufé frá rekstri er gott.
 - v. Veltufjárhlutfall yfir 1.
 3. Sveitarfélög sem skulda lítið en eiga við erfiða rekstrarafkomu að stríða.
 - a. Ástæður
 - i. Íbúum hefur fækkað.
 - ii. Tekjustofnar hafa rýrnað og nægja ekki fyrir lögbundnum verkefnum.
 - iii. Atvinnulíf hefur dregist saman.
 - b. Afleiðingar
 - i. Rekstrarafgangur er lítill eða jafnvel enginn.
 - ii. Rekstrarkostnaður skorinn niður eftir því sem mögulegt er.
 - iii. Rekstrarhalli hefur verið fjármagnaður með eignasölu og mögulega einhverri lántöku.
 - iv. Erfitt að standa við fjárhagslegar skuldbindingar enda þótt skuldir séu ekki miklar.
 - v. Erfitt er að halda við eignum eða fara í stærri framkvæmdir.
 - vi. Veltufé frá rekstri lágt eða neikvætt.
 - vii. Veltufjárhlutfall undir 1.
 4. Sveitarfélög sem eru skuldsett og eiga við erfiða rekstrarafkomu að stríða.
 - a. Ástæður
 - i. Íbúum fjölgaði mikið á ákveðnu tímabili en hefur fækkað aftur.
 - ii. Rekstrarkostnaður hefur vaxið mikið vegna þróunar í samfélaginu.
 - iii. Tekjur hafa dregist saman vegna samdráttar í atvinnulífinu, vaxandi atvinnuleysis og fólksfækkunar.
 - iv. Rekstrarhalli hefur verið fjármagnaður með lántökum.
 - v. Ráðist var í miklar framkvæmdir vegna væntinga um fjölgun íbúa sem ekki varð.
 - vi. Skuldir hafa vaxið mikið á skömmum tíma vegna mikilla framkvæmda.
 - b. Afleiðingar
 - i. Skera verður niður rekstrarkostnað til að geta staðið undir afborgunum lána og fjármagnskostnaði.
 - ii. Erfitt að standa við fjárhagslegar skuldbindingar.

- iii. Erfitt er að halda við eignum eða fara í stærri framkvæmdir.
- iv. Skuldabyrði er erfið vegna hækkunar erlendra lána við gengisfall krónunnar.
- v. Fjármálaleg staða sveitarfélagsins er mjög viðkvæm og má ekki við neinum áföllum.
- vi. Veltufé frá rekstri lágt eða neikvætt.
- vii. Veltufjárlutfall undir 1.

Þessi flokkun er sett fram í tengslum við nýsamþykkt sveitarstjórnarlög þar sem kveðið er á um fjármálareglur sveitarfélaga. Fjármálareglur eiga annars vegar að gefa leiðsögn um þau markmið sem skuldsett sveitarfélög þurfa að setja sér til að gera fjármálalega stöðu þeirra sjálfbæra og hins vegar að hindra að sveitarfélög lendi í efnahagslegum þrengingum vegna ákvarðana sveitarstjórnar. Vitaskuld er svona flokkun alltaf gróf skilgreining og sjaldnast er hægt að draga hreinar línur í þessum efnunum en markmið hennar er fyrst og fremst að átta sig á hvernig staða sveitarfélaganna er í grófum dráttum.

Umfjöllun um einstaka flokka og áhrif fjármálareglna

Eins og fram hefur komið geta fjárhagslegir erfiðleikar sveitarfélaga átt sér margvíslegar orsakir. Þar getur verið um að ræða þætti sem hver og ein sveitarstjórn ræður ekki við, s.s. brottflutningur fólks með tilheyrandi tekjutapi fyrir sveitarsjóð og breytingar í atvinnulífi sem leiða af sér brottflutning fólks. Skuldastaðan breytist ekki þótt íbúum sveitarfélaga fækki heldur lendir það á færri herðum að standa undir áhvílandi skuldum. Þannig getur þurft að skera niður rekstrarkostnað meir en almennt gerist þar sem íbúum hefur fækkað í skuldsettum sveitarfélögum.

Einnig getur erfið fjárhagsleg staða átt rætur að rekja til óvarkárra ákvarðana sveitarstjórnar sem hefur leitt til mikillar skuldsetningar sem leiðir aftur á móti til að afborganir og fjármagnskostnaður tekur æ meir til sín.

Af sjálfu sér leiðir að rekstur sem verður að standa undir mikilli skuldsetningu er alltaf viðkvæmari fyrir breytingum en rekstur þar sem skuldastaða er innan eðlilegra marka. Kröfur lánardrottna hafa ætíð ákveðinn forgang hjá þeim sem skulda. Með skuldareglu sveitarstjórnarlaga eru sett ákveðin viðmið um hvar þau mörk liggja þar sem varúðar er þörf.

Nýsettar fjármálareglur snerta einstök sveitarfélög mjög mismunandi og fer það eftir því hvernig fjárhagsleg staða þeirra er.

Flokkur nr. 1.

Ekki þarf að huga mikið að sveitarfélögum í flokki nr. 1. Þar verða fjármálareglur fyrst og fremst ákveðið viðmið sem sveitarstjórnir viðkomandi sveitarfélaga verða að taka tillit til við ýmsar ákvarðanir og gæta sín á að fara ekki út fyrir. Að öðru leyti munu nýsamþykktar fjármálareglur ekki snerta sveitarfélög í þessum flokki.

Sveitarfélög í þessum flokki eiga ekki við neinn sérstakan fjármálalegan vanda að stríða.

Flokkur nr. 2.

Sveitarfélög sem eru það skuldsett að þau eru fyrir ofan 150% markið geta engu að síður haft góð tók á fjármálunum. Ef framlegð þeirra er góð og veltufé frá rekstri nægjanlegt til að standa undir afborgunum lána, fjármagnskostnaði og eðlilegum hluta nýfjárfestinga geta fjármál þess verið í góðu jafnvægi. Á hinn bóginn er skuldsettur rekstur alltaf viðkvæmari en rekstur sem skuldar hóflega.

Sveitarfélög í þessum flokki eiga ekki við tiltekinn vanda að stríða til skemmri tíma lítið. Þó þurfa þau að fara varlega bæði hvað varðar þróun á almennum rekstrarkostnaði, svo og skuldsetningu sveitarfélagsins. Víða má ekki mikið út af bera til að staðan versni og geti orðið alvarleg. Sveitarfélög í þessum flokki þurfa að vinna markvisst að því að greiða niður skuldir samkvæmt ákveðinni áætlun til að komast undir 150% markið. Vegna góðrar rekstrarafkomu á það ekki að hafa í för með sér sérstakar aðgerðir aðrar en að halda vöku sinni hvað varðar rekstur og fjárfestingar.

Flokkur nr. 3.

Áhrif fjármálareglna geta verið áþreifanleg gagnvart sveitarfélögum í flokki nr. 2. Sveitarfélög geta átt í rekstrarerfiðleikum þrátt fyrir að skulda lítið. Samkvæmt fjármálareglunum verður þeim ekki heimilt að mæta hallarekstri með lántökum. Sú leið verður einnig mjög fljót á enda runnin. Staða sveitarfélagsins mun þannig versna ár frá ári ef lán eru tekin til að greiða rekstrarhalla en engin breyting verður á rekstrinum. Að endingu mun sveitarfélagið að óbreyttu lenda í fjárhagslegu þroti bæði sem órekstrarhæft og skuldsett úr hófi fram. Sú staða getur verið fyrir hendi að tekjustofnar einstakra sveitarfélaga nægi ekki til að standa undir lögbundnum útgjöldum. Lántaka breytir þar engu um eins og fyrir segir nema að hún gerir illt verra eftir því sem árin líða. Því getur þurft að skoða stöðu þessara sveitarfélaga sérstaklega við frekari útfærslu á fjármálareglum sveitarstjórnarlaga.

Sveitarfélög í þessum flokki eiga við rekstrarvanda að stríða.

Flokkur nr. 4.

Staða sveitarfélaga sem eru bæði með erfiðan rekstur og mikla skuldsetningu er yfirleitt mjög slæm. Þau þurfa bæði að bregðast við jafnvægisreglunni og skuldaþaksreglunni. Það er ekki einfalt mál að fá það til að ganga upp. Það er erfitt út af fyrir sig að draga saman í rekstrarkostnaði til að komast fyrir óásættanlegan rekstrarhalla. Í tilvikum þessara sveitarfélaga bætist við þörf á enn meiri rekstrarhagræðingu til að geta greitt niður skuldir svo skuldahlutfall sveitarfélagsins náist niður fyrir tilskilin mörk.

Sveitarfélögum er gert að setja upp áætlanir um hvernig þau nái skuldahlutfalli undir 150% af heildartekjum. Þeim eru gefin allt að tíu ár til að ná því markmiði í nýjum sveitarstjórnarlögum. Þegar rekstrarafgangur er lítill sem enginn verða skuldir ekki greiddar niður nema með eignasölu. Ljóst er að það verður erfitt eða jafnvel ómögulegt fyrir einhver sveitarfélög að ná tilsettu markmiði hvað varðar skuldahlutfall innan tilskilinna tímamarka án utanaðkomandi aðstoðar. Nauðsynlegt er að átta sig á því tímanlega hvaða sveitarfélög eru í þessari stöðu þannig að hægt verði að undirbúa óhjákvæmilegar aðgerðir með nauðsynlegum fyrirvara.

Sveitarfélög í þessum flokki glíma bæði við rekstrar- og skuldavanda. Þeirra bíða erfið verkefni við að leysa úr núverandi stöðu. Í fyrsta lagi er óhjákvæmilegt að leita allra mögulegra leiða til að bæta afkomuna og í öðru lagi verður að greiða niður skuldir þannig að skuldahlutfallið fari undir 150% á næstu tíu árum. Sveitarfélög í þessum flokki geta bæði þurft að hækka skatta og þjónustugjöld til að bæta rekstrarafkomu sveitarsjóðs. Hjá flestum sveitarfélögum eru möguleikar til álagningar útsvars nýttir til fullnustu. Í einstaka tilvikum þar sem sveitarfélög hafa átt í erfiðleikum með að standa við skuldbindingar sínar hefur reynst nauðsynlegt að leggja á sérstakt álag á útsvarið. Heimild er til að hækka það um allt að 25% ef brýn nauðsyn krefur.

Öðru máli gegnir um álagningu fasteignaskatts. Álagningarhlutfall A skattsins, sem leggst á íbúðarhúsnæði, sumarhús og fasteignir í landbúnaði, er sjaldnast fullnýtt. Öðru máli gegnir um C skattinn sem leggst á atvinnuhúsnæði. Hann er oft lagður á upp að því hámarki sem lög leyfa og síðan oft til viðbótar með sérstöku 25% álagi. Fasteignagjöld eru tengd ýmiss konar þjónustu

sveitarfélaga s.s. starfsemi veitna og sorphirðu. Álagning þjónustugjalda er háð því skilyrði að þau mega ekki vera hærri en það kostar að veita þjónustuna. Álögð þjónustugjöld vegna verkefna sem ekki hafa verið færð út í sérstök B-fyrirtæki (hafnir og félagslegar íbúðir) standa sjaldnast undir sannanlegum kostnaði við að veita þjónustuna. Þar má t.d. nefna rekstur leikskóla, tónlistarskóla og framkvæmd heimaþjónustu. Þessi þjónusta er yfirleitt niðurgreidd að hluta til með skatttekjum. Við þær fjárhagslegu aðstæður sveitarfélags sem að framan er lýst getur reynst óhjákvæmilegt að auka álögur á íbúana með hækkun þjónustugjalda sem getur t.d. falist í því að draga úr niðurgreiðslum á tiltekinni þjónustu.

Önnur leið sem sveitarfélög í þessari stöðu geta þurft að velja er sala eigna ef möguleikar eru á slíku. Þá er ekki verið að ræða um sölu eigna og síðan endurleigu þeirra heldur sölu eigna sem sveitarfélagið getur verið án eða er betur fyrir komið í annarra eigu. Í einstaka tilvikum getur staðan verið orðin þannig að um þvingaða sölu er að ræða ef rekstrar- og skuldastaða sveitarfélags er slík að það á ekki um marga aðra kosti að velja.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að það skiptir íbúa einstakra sveitarfélaga hverju sinni miklu máli að fjármál sveitarfélaga séu í jafnvægi til lengri tíma lítið svo ekki þurfi að grípa til þess að hækka álögur sérstaklega á íbúana með einum eða öðrum hætti til að sveitarstjórn hafi möguleika á að ná undirtökum á erfiðri stöðu sveitarsjóðs. Fjármálareglur nýrra sveitarstjórnarlaga eru öðrum þræði viðmið sem hafa skal til hliðsjónar um hve langt er hægt að ganga í skuldsetningu einstakra sveitarfélaga þegar tekið er mið af heildartekjum þess og þannig líklegri framlegð. Á þennan hátt er eitt af markmiðum með fjármálareglum að hafa fyrirbyggjandi áhrif svo komast megi hjá niðurskurði á þjónustu eða hækkun skatta og þjónustugjalda til að greiða upp þunga lánabyrði. Meginmarkmiðið er að ekki séu teknar ákvarðanir um meiri skuldbindingar en sem sveitarsjóður ræður við að greiða undir öllum eðlilegum kringumstæðum.

Flokkun sveitarfélaga samkvæmt fyrrgreindum reglum

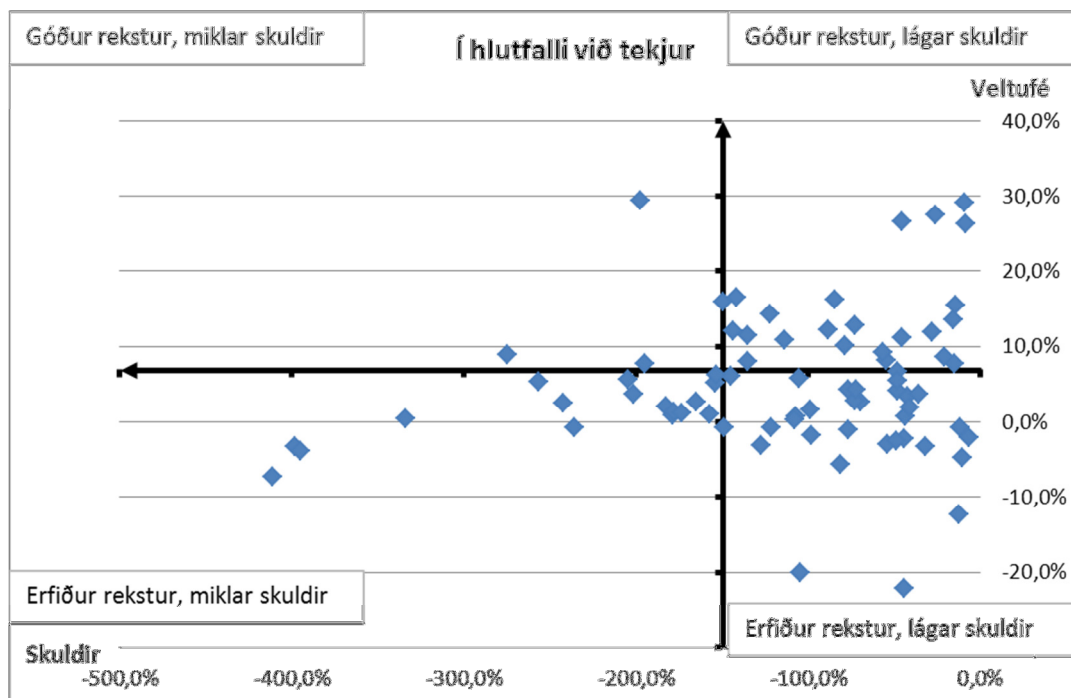
Hér á eftir eru sveitarfélögin flokkuð með hliðsjón af framangreindum forsendum bæði hvað varðar A-hlutann og samstæðuna (A+B hluta). Rétt er að minna á að hægt er að færa fjármuni hindrunarlaust úr A-hluta yfir í B-hluta fyrirtæki ef þau eru rekin með halla. Á hinn bóginn eru miklar skorður við því að flytja fjármuni úr B-hluta fyrirtækjum yfir í A-hlutann. Það er eingöngu gert með arðgreiðslum sem fara fram eftir ákveðnum reglum. Þá er óheimilt að flytja fjármuni á milli einstakra B-hluta fyrirtækja. Því ber að varast að líta á niðurstöður samstæðunnar (A+B) sem algildan mælikvarða eins og þar sé um að ræða niðurstöður úr einum samkeyrðum rekstrar- og efnahagsreikningi. Innan samstæðunnar getur verið mikill munur á afkomu einstakra stofnana og/eða rekstrarhluta. Því er nauðsynlegt að líta á afkomu hvers hluta fyrir sig áður en ályktun er dregin um afkomu sveitarfélags.

Tafla 1. Flokkun sveitarfélaga

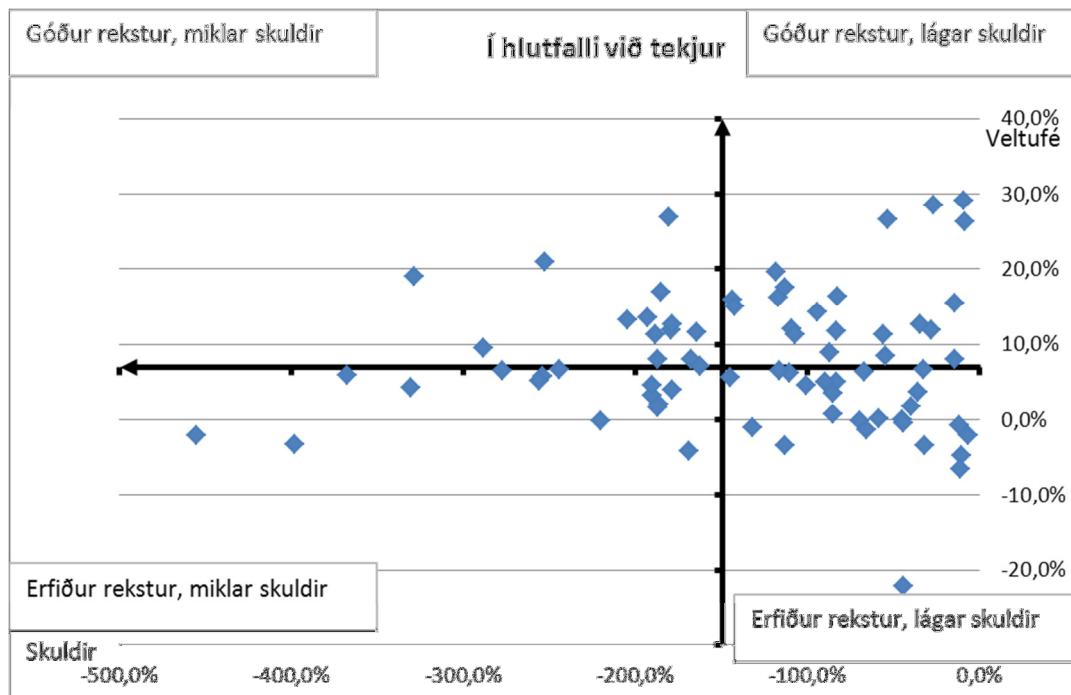
Í töflu 1 er einstökum sveitarfélögum skipað niður samkvæmt fyrrgreindri flokkun. Hér er um bráðabirgðaflokkun að ræða með ákveðnum fyrirvörum. Þeir fyrirvarar eru helstir að eftir er að skilgreina hvaða skuldir og skuldbindingar eiga að teljast með í umfjöllun um fjármálareglur sveitarfélaga samkvæmt reglugerð. Því er þessi flokkun sett fram með þeim fyrirvörum að grunnforsendur geti breyst.

Á mynd 1 og 2 er fjárhagsstaða sveitarfélaga sýnd. Staða þeirra er metin annars vegar eftir því hversu veltufé frá rekstri er hátt hlutfall af heildartekjum og hins vegar hve heildartekjur eru hátt hlutfall af heildarskuldum og skuldbindingum.

Mynd 1. Fjárhagsleg staða A hluta



Mynd 2. Fjárhagsleg staða A+B hluta



Mynd 3. Flokkun sveitarfélaga eftir skuldahlutfalli af tekjum.

% af tekjum	A - hluti			A + B hluti		
	% af skuldum	% af íbúafjölda	Fjöldi sveitarfélaga	% af skuldum	% af íbúafjölda	Fjöldi sveitarfélaga
< 100	23	46	40	2	6	33
101 – 150	16	17	16	8	15	14
151 – 250	39	29	14	16	23	19
> 250	21	9	6	74	55	10

8. Samantekt.

Á uppgangsráunum fyrir hrun átti sér stað mikill útgjaldavöxtur hjá mörgum sveitarfélögum. Einnig juku mörg þeirra fjárfestingar sínar umtalsvert sem magnaði upp þensluna og síðan þann vanda sem við er að stríða eftir hrun. Þessi forsaga skýrir m.a. hvers vegna almenn sátt náðist um að festa í lög um sveitarstjórnarmál ákvæði um skuldaþak og jafnvægisreglu.

Efasemdir hafa verið uppi um hvort nægur sveigjanleiki felist í slíkum lagalega bindandi ákvæðum í hagkerfi sem einkennst hefur af óstöðugleika. Víðtækt velferðarkerfi leggur miklar skyldur á herðar sveitarfélaga hvað varðar þjónustu við íbúa. Erfitt getur reynst að uppfylla slíkar skyldur gagnvart íbúunum þegar íbúafækkun verður í sveitarfélaginu eða það verður fyrir fjárhagslegum áföllum jafnhliða því sem þarf að fara eftir lögum um skuldaþak og jafnvægisreglu. Í öðrum norrænum ríkjum eru ýmsar leiðir farnar til að tryggja jafnvægi í rekstri sveitarfélaga og til draga úr skuldsetningu - sérstaklega ef nota á hana til að fjármagna rekstur en ekki fjárfestingar. Þar er þetta jafnvægi tryggt eftir föngum með formlegum árlegum samningum milli ríkis og sveitarfélaga um millifærslur frá ríki til sveitarfélaga. Í flestum tilvikum þurfa norræn sveitarfélög að gera grein fyrir því hvernig halla á síðasta ári verði náð niður á næstu 1-4 árum. Fjárfestingarlán sveitarfélaga eru oft háð leyfi eða skilyrðum.

Innan ESB hafa mörg lönd innleitt ákvæði um skuldaþak og jafnvægisreglu. Oftast er þess krafist að jafnvægi náist í rekstri sveitarfélaga innan árs. Ákvæði sem takmarka skuldsetningu geta falið í sér þak á afborganir og vexti eða takmarkanir á nýjum lántökum. Lántökur eru oft heimilaðar undir ströngu eftirliti með notkun varúðarreglna til að reyna að hafa stjórn á því hvernig lánin eru notuð og til að halda svæðis- og sveitarstjórnnum frá því að skuldsetja sig um of. Svæða- og sveitarfélög hafa venjulega tiltölulega hærri skuldir í löndum, þar sem sérþekking varðandi fjárfestingarmál er til staðar, og í löndum þar sem aðgangur að lánnum er sveigjanlegur, t.d. á Spáni, Hollandi, Ítalíu, Frakklandi og Svíþjóð. Á hinn bóginn eru lántökur sveitarfélaga nánast engar í Grikklandi.

Eins og fram hefur komið geta fjárhagslegir erfiðleikar íslenskra sveitarfélaga átt sér margvíslegar orsakir. Þar getur verið um að ræða þætti sem hver og ein sveitarstjórn ræður ekki við, s.s. brottflutningur fólks með tilheyrandi tekjutapi fyrir sveitarsjóð og breytingar í atvinnulífi sem leiða af sér brottflutning fólks. Skuldastaðan breytist ekki þótt íbúum sveitarfélaga fækki heldur lendir það á færri herðum að standa undir áhvílandi skuldum. Þannig getur þurft að skera niður rekstrarkostnað meir en almennt gerist þar sem íbúum hefur fækkað í skuldsettum sveitarfélögum. Einnig getur erfið fjárhagsleg staða átt rætur að rekja til einstakra ákvarðana, svo sem um fjárfestingar, sem hefur leitt til mikillar skuldsetningar. Sú staða leiðir aftur á móti til að afborganir og fjármagnskostnaður taka æ meir til sín.

Sú staða getur verið fyrir hendi að tekjustofnar einstakra sveitarfélaga nægi ekki til að standa undir lögbundnum útgjöldum. Lántaka breytir þar engu um eins og fyrr segir nema að hún gerir illt verra eftir því sem árin líða. Því þarf að skoða stöðu þessara sveitarfélaga sérstaklega við frekari útfærslu á fjármálareglum sveitarstjórnarlaga.

Þegar rekstrarafgangur er lítill sem enginn verða skuldir ekki greiddar niður nema með sölu eigna, séu þær til staðar. Ljóst er að það verður erfitt eða jafnvel ómögulegt fyrir einhver sveitarfélög sem eru í slíkri stöðu að ná tilsettu markmiði hvað varðar skuldahlutfall innan tilskilinna tímamarka án

utanaðkomandi aðstoðar. Nauðsynlegt er að átta sig á því tímanlega hvaða sveitarfélög eru í þessari stöðu þannig að hægt verði að undirbúa óhjákvæmilegar aðgerðir með nauðsynlegum fyrirvara.

Rétt er að minna á að hægt er að færa fjármuni hindrunarlaust úr A-hluta yfir í B-hluta fyrirtæki ef þau eru rekin með halla. Á hinn bóginn eru miklar skorður við því að flytja fjármuni úr B-hluta fyrirtækjum yfir í A-hlutann. Það er eingöngu gert með arðgreiðslum sem fara fram eftir ákveðnum reglum. Í ljósi þess að fjármálareglurnar ná bæði yfir A hluta og B hluta fyrirtæki má benda á að streymi fjármagns er aðeins heimilað óhindrað í aðra áttina (frá A til B hluta). Það er einni miklum takmörkunum háð að flytja fjármagn á milli B-hluta.

Skuldahlutfall mælir ástand á ákveðnum tíma og gefur vísendingar um möguleika sveitarfélaga til að vinna sig út úr vandanum. Aðrar aðgerðir sem taka á rót vandans (tekjuhrapi) en ekki bara á afleiðingunum (skuldsetningunni) þurfa að koma til ef tryggja á stöðugleika til lengri tíma litið og að skilyrði nýrra sveitarstjórnarlaga verði uppfyllt. Mikilvægt er því að sveitarfélög búi við sveigjanleika hvað varðar tímalengd hallareksturs og verði ekki neydd til að grípa til of mikils niðurskurðar á samdráttartímum sem ýtt getur undir samdrátt í samfélaginu og aukið þannig brottflutning. Þess má m.a. geta að sveitarfélög í Svíþjóð, sem búa við mun meiri stöðugleika en almennt gerist hér á landi, hafa fjögur ár til að ná jöfnuði í rekstrinum. Undanþága er gefin frá kröfu um jafnvægi í rekstri hjá sænskum sveitarfélögum ef sveitarfélag verður fyrir efnahagslegu áfalli. Skilgreina þarf hvað telst efnahagslegt áfall hjá sveitarfélögum.

Ef nauðsynlegur sveigjanleiki næst ekki innan núverandi lagareglna þá verður ríkið að vera til varnar efnahagslegum stöðugleika á viðkomandi svæðum og til verndar með tilliti til byggðastefnu á hverjum tíma. Ríkisvaldið verður að vera tilbúið til að jafna tekjum til sveitarfélaga í slíkri stöðu með öflugum hætti. Starfshópurinn vill benda á að ástæða er til að skoða fyrirkomulag á tekjustofnum sveitarfélaga með tilliti til áhrifa af slíkum sveiflum.

Hugsanlegt er að einhver sveitarfélög þurfi að selja eignir til að komast undir skuldaþakið og skiptir þá ekki máli hversu langur aðlögunartími er gefinn. Eignasala minnkar skuldsetningu en getur mögulega aukið kostnað sveitarfélagsins þegar til lengri tíma er litið, ef um þvingaða eignasölu er að ræða.

Skuldaþakið mun gera sveitarfélögum afar erfitt að eiga B-hluta fyrirtæki eins og orkufyrirtæki þar sem lögin um skuldaþakið veita sveitarfélaginu ekki nægjanlegt svigrúm til að fara í fjármagnsfrekar fjárfestingar nema að á því verði sérstaklega tekið í reglugerð sem setja skal á grundvelli 64. gr. sveitarstjórnarlaganna nr. 138/2011.

Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga ráðast meðal annars af beinum og óbeinum skatttekjum ríkisins á hverjum tíma. Þeim tekjum síðan úthlutað til sveitarfélaganna strax árið eftir. Greiðslur úr Jöfnunarsjóði magna því upp hagsveifluna þar sem greiðslur lækka í samdrætti og hækka í uppsveiflu. Tilgangur fjármálareglna er m.a. að auka stöðugleika. Fyrirkomulagið á fjármögnun Jöfnunarsjóði sveitarfélaganna vinnur gegn þessu markmiði.

Hvert sveitarfélag þarf að gera markvissar áætlanir til nokkurra ára. Í því sambandi vill starfshópurinn t.a.m. benda á fimm ára áætlun Reykjavíkurborgar 2012 – 2016 sem hugsanlega fyrirmynd.

Myndaskrá

- ✚ *Mynd 1.* Fjárhagsleg staða A hluta (bls. 23).
- ✚ *Mynd 2.* Fjárhagsleg staða A+B hluta (bls. 23).

Töfluskrá

- ✚ *Tafla 1.* Fjármálareglur fyrir íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi (bls. 6).
Heimild: Skýrsla Samráðsnefndar um efnahagsmál. Úttekt og tillögur.
- ✚ *Tafla 2.* Lánatakmarkanir (langtímaskuldir) 2007 (bls. 17).
Heimild: Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance. Dexia Editions 2008.
- ✚ *Tafla 3.* Flokkun sveitarfélaga eftir skuldahlutfalli af tekjum (bls. 24).

Heimildaskrá

- ✚ Efnahagsáætlun til næstu ára. Kynning fyrir hagsmunaaðila. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið, sept. 2011.
- ✚ Fundargögn frá samráðsfundi ríkis og sveitarfélaga 11. nóvember 2010.
- ✚ Fundargögn frá samráðsfundi ríkis og sveitarfélaga 5. október 2011.
- ✚ A Handbook on Finance at Local and Regional Level. Prof. Emeritus Kenneth Davey o.fl. Evrópuráðið 2005.
- ✚ Rannsóknarskýrsla Alþingis. Mars 2010.
- ✚ Ríkisbúskapurinn 2012 – 2015. Skýrsla um áætlun í ríkisfjármálum. Fjármálaráðuneytið, október 2011.
- ✚ Skýrsla Samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. Úttekt og tillögur. September 2010.
- ✚ Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2011 – 2014. Samþykkt á fundi stjórnar 29. apríl 2011.
- ✚ Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance. Dexia Editions 2008 (bls. 134 – 140).
- ✚ Fimm ára áætlun Reykjavíkurborgar 2012 – 2016.