

# Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson / sviðsstjórar

Dags.: 28.09.2010

Sendandi: Gunnlaugur Júlíusson

Málsnr.: 1008012SA  
Málalykill: 081

**Efni: Nordiskt möte 2010**

Árlegur fundur hagdeilda norrænu sveitarfélagasambandanna var haldinn í Stokkhólmi dagana 25. - 27. ágúst 2010. Undirritaður sótti fundinn af hálfu hagdeildar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Fundargestir söfnuðust saman við „Kommunernas hus“ að Hornsgötu 20 í Stokkhólmi. Stefnan Ackerby aðstoðarframkvæmdastjóri SKL flutti yfirlit um fjárhagslega stöðu sveitarfélaga í Svíþjóð svo og almennt um stöðu þjóðarbúsins. Fram kom í erindi hans að sænskur efnahagur er á þokkalegri uppleið eftir nokkra erfiðleika í kjölfar efnahagskreppunnar. Áhrif hennar urðu heldur minni en almennt var reiknað með í upphafi. Sveitarfélögin fengu framlag frá ríkinu til að mæta samdrætti og öðrum áhrifum efnahagsþrenginga. Það hefur leitt af sér að fjárhagur sænskra sveitarfélaga er almennt í heldur þokkalegu lagi, andstætt því sem búist var við.

Eftir gönguferð um nágrenni sveitarfélagahússins, þar sem sögusvið Millenniumbókanna er, var farið út á Högberga sem er úti á Lidingö í útjaðri Stokkhólms. Högberga er námskeiðamiðstöð í eigu sveitarfélagasambandsins.

## **Yfirferð um ýmis atriði er varða sveitarfélögin.**

Svíþjóð:

Skattstofn sveitarfélaganna fylgir almennri efnahagsþróun í samfélaginu. Þróun atvinnuþátttöku og launa hefur mest áhrif á hann en almennar millifærslur skipta einnig verulegu máli (lífeyrisgreiðslur). Skattstofn sveitarfélaganna er ekki eins næmur fyrir hagsveiflum eins og skattstofn ríkisins þar sem millifærslur sem tengjast atvinnuleysi eru hluti af skattstofninum. Sveitarfélög og landsþing hafa val um að breyta álagningarhlutfalli.

Almennt ríkisframlag til sveitarfélaganna tekur ekki sjálfkrafa breytingum vegna verðhækkana og verðbólgu. Það er ekki tilstaðar bein tenging milli almenna ríkisframlagsins og umfangs á starfsemi sveitarfélaganna. Það er þó vanalegt að framlagið hækkar við efnahagslega niðursveiflu.

Sérmerkt ríkisframlög hafa þann tilgang að mæta kostnaði við ný verkefni hjá sveitarfélögunum. Framlög mæta kostnaði ekki ætíð að fullu a.m.k. ekki til skemmri tíma lítið.

Hlutdeild skatta og þjónustugjalda verða stöðugt minni hluti af tekjustofnum sveitarfélaganna. Hámark hefur verið sett á þjónustugjöld vegna leikskóla og öldrunarþjónustu. Fyrir utan fræðslumál og heilsugæslu eru þetta umfangsmestu málaflokkar sveitarfélaganna. Því eru mjög litlir möguleikar fyrir hendi hjá sveitarfélögunum að fjármagna þjónustuna að verulegu leiti með þjónustugjöldum. Önnur þjónusta sem fellur meir undir almenna þjónustu s.s. vatnsveitur, fráveitur og byggingarleyfi er fjármögnuð að fullu með þjónustugjöldum.

Aðrar tekjur vega því sem næst eins mikið og skattar og þjónustugjöld. Þar má nefna fjármagnstekjur, sala lands, leiga lands og fasteigna ásamt tekjur fyrir útselda starfsemi s.s. heilsugæsla og íþróttahús.

Álagningarhlutfall fasteignaskatts er ákveðið af ríkisstjórn og það er hámark á álagningarhlutfalli sem leiðir af sér að hækkan fasteignamats/verðs hefur einungis áhrif á tekjur sveitarfélaga í dreifbýlissveitarfélögum og sveitarfélögum með sumarbústaði. Fasteignaskatturinn er í hámarki á stærstum hluta fasteigna í landinu. Fasteignaskatturinn skiptir sveitarfélögin ekki miklu máli hvað tekjur varðar nema þau sem hafa mikið að sumarhúsum innan sinna marka.

Jöfnunarkerfið jafnar út mismun milli sveitarfélaga bæði í tekjum og útgjöldum.

Verið er að fara yfir regluverk sveitarfélaganna til að draga úr áhrifum þeirra á hagsveifluna.

Finnland.

Efnahagsleg niðursveifla hefur verið veruleg í Finnlandi. Samdráttur BNP var rúm 8,0% á liðnu ári. Atvinnuleysi er um 8,0%. Samvinna er milli ríkis og sveitarfélaga um vinnsluefnahagsspár. Árið 2008 var sveitarstjórnarlögum lögum breytt á þann hátt að reglur um fjárhagslegar forsendur lögbundinna verkefna (basserviceprogram) voru settar inn í lögin. Breytingin felur í sér að samkvæmt sveitarstjórnarlögum skulu fjárhagslegar forsendur fyrir grunnþjónustu sveitarfélaganna gerðar upp í tengslum við gerð fjárlaga. Það er hluti af samráði milli ríkis og sveitarfélaga og fellur að undirbúningi fjárlaga. „Basserviceprogrammet“ felur í sér eftirfarandi verkefni:

- Mat á þeim breytingum sem átt hafa sér stað í verkefnum sveitarfélaganna og eftirspurn eftir þjónustu þeirra
- Mat á fjárhagslegri þróun sveitarfélaganna og breytingum á verkefnum þeirra

- Verklýsing fyrir þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að ná jafnvægi milli tekna og útgjalda
- Mat á þörf fyrir fjármögnun á lögbundnum verkefnum sveitarfélaganna ásamt mati á þróun þeirra og aukinni skilvirkni
- Mat er lagt á fjárhagslega þróun sveitarfélaganna ásamt því hvaða áhrif fjárlögin koma til með að hafa á fjármál þeirra
- Fyrrgreind verkefni eru framkvæmd í tengslum við fjárlagagerð
- Fjármálaráðuneytið, félags- og heilsugæsluráðuneytið og menntamálaráðuneytið eru í forystu f.h. ríkisins við þessa vinnu en í tengslum við önnur ráðuneyti. Samtök sveitarfélaga, Kuntalitto, taka þátt í starfinu f.h. sveitarfélaganna

Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga hefur meðal annars eftirfarandi verkefni með höndum:

- Fer yfir lagasetningu sem varðar sveitarfélögin
- Fer yfir þau verkefni sem eru mikilvæg grundvallaratriði fyrir stjórnkerfi sveitarfélaganna og fjármál þeirra
- Setur upp áætlun fyrir fjármál sveitarfélaga í tengslum við „basserviceprogrammet“
- Stendur vörð um að „basserviceprogrammet“ sé virt í sambandi við lagasetningu og stjórnvaldsákvarðanir sem varða sveitarfélögin

Noregur

Í Noregi hefur verið ríkjandi þensla á undanförunum árum. Hún hefur haft veruleg áhrif á sveitarfélögin og rekstur þeirra. Íbúum hefur fjölgað meðal annars vegna mikils tilflutnings til landsins. Það hefur meðal annars kallað á aukin útgjöld sveitarfélaganna vegna þess að þörf fyrir sérkennslu hefur vaxið verulega svo og hefur kennslustundum á hvern nemenda fjölgað. Mikil fjölgun leikskóla hefur átt sér stað á síðustu fjórum árum og opnunartími þeirra var einnig almennt aukinn. Um 88% barna á aldrinum 1-5 ára hefur aðgengi að leikskólaplássi. Mikil aukning hefur átt sér stað í fjölda ungs fólks sem þarf á almennri félagsþjónustu að halda. Almennt hefur þróunin verið sú að hlutur heimaþjónustu hefur farið vaxandi.

KS hefur sett ákveðin markmið fyrir rekstur sveitarfélaganna sem á að miða að því að rekstur þeirra sé sjálfbær. Þeir hafa sett markið við 3% af heildartekjum sem lágmarksafgang af rekstri. Þá eru hvorki afskriftir né fjárfestingar reiknaðar með. Þetta markmið hefur einungis náðst á fjórum árum af síðustu 14. Þegar nettóskuld

sveitarfélaganna (brúttóskuldir að frádregnu staðfestu lausafé) er sett í samhengi við heildartekjur þá eru skuldir um 43% af heildartekjum að jafnaði.

Spár um þróun íbúasamsetningu leiða í ljós að börnum mun fækka í mörgum dreifbýlissveitarfélögum og hlutdeild þeirra eldri fer vaxandi. Slíkar spár eru unnar af norsku hagstofunni.

Umfangið í þjónustu sveitarfélaganna hefur vaxið töluvert á árinu 2010. Afkoma þeirra er þökkaleg en þó ekki eins góð og hún þyrfti að vera að mati KS. Atvinnuleysið er að jafnaði um 3,5%. Skuldsetning sveitarfélaganna hefur allt að því þrefaldast á síðasta áratug. Mikill munur er á framtíðarsýn einstakra sveitarfélaga í Noregi. Almennt má segja að stærri sveitarfélög (> 50.000 íbúar) sjá fram á íbúafjölgun á meðan minni sveitarfélög (< 3.000 íbúar) sjá fram á heildar íbúafækkun en aftur á móti hlutfallslega mikla aukningu í hlutdeild íbúa yfir 67 ára að aldri.

## Danmörk

Dönsk sveitarfélög ákveða sjálf skatthlutfall sitt en ríkisstjórnin tekur ákvarðanir um skattastopp og aðgerðir í skattamálum. Sveitarfélögin hafa haft óreglulegar tekjur af sölu lands en nú er því lokið. Veruleg niðursveifla hefur verið í dönskum efnahag á liðnum misserum sem hefur haft sín áhrif á fjármál sveitarfélaganna.

Í efnahagslegri niðursveiflu eru eftirfarandi aðgerðir til staðar af hálfu ríkisins:

- Ríkisábyrgð á tekjumillifærslum
- Ríkisábyrgð á tekjuskattsgrunni
- Jafnvægisframlag

Opinberi geirinn hefur verið rekinn með miklum halla á síðustu árum. Bæði ríkisstjórn og stjórnarandstaðan hafa lagt fram aðgerðaáætlanir (krísupakka). Sveitarfélögin voru rekin með verulegu tapi árið 2009. Endurreisnaráætlunin gerir ráð fyrir 0 vexti næstu þrjú árin. Sú ákvörðun hefur áhrif á þjónustustig sveitarfélaganna. Leitast er við að auka áhrif sveitarfélaganna á ráðstöfun fjármuna innan gefins ramma. Niðurstaða samningaviðræðna milli ríkis og sveitarfélag er að:

- Auka möguleika á stjórnun og forgangsöðun
  - Breyta áherslum í sérkennslu
  - Bæta möguleika á aukinni stjórnun í félagsþjónustu

Dönsk sveitarfélög verða að spara saman þær fjárhæðir sem þarf til að fjármagna stórar fjárfestingar s.s. skólabyggingar. Þeim er ekki heimil lántaka í því sambandi.

Niðurstaða úr samningum ríkis og sveitarfélaga er að sameinast um aðgerðaáætlun sem á að skila u.þ.b. 1,0 ma. DKR í hagræðingu sem mótvægi við hugsanlegar kostnaðarhækkanir. Að helmingi til á að ná þessu markmiði með hagræðingu og auknum afköstum (effektivisering) en að helmingi til með því að ríki og sveitarfélög sameinast um að raða upp lista um þau verkefni sem sveitarfélögunum hafa verið falin með lögum eða reglugerðum og verða felld niður. Þannig á að spara sveitarfélögunum útgjöld.

### **Jöfnunarkerfi hjá sveitarfélögum á Norðurlöndum**

#### **Svíþjóð**

Verið er að endurskoða jöfnunarkerfi sveitarfélaganna í Svíþjóð. Björn Sundström, starfsmaður endurskoðunarnefndarinnar, flutti yfirlit um verkefnið. Fram kom að gert er ráð fyrir að endurskoðunin sem slík taki um tvö ár. Þar á eftir er síðan gert ráð fyrir að önnur tvö ár taki að útfæra tillögur nefndarinnar. Meginmarkmið nefndarinnar er að einfalda útgjaldajöfnunarkerfið og auka stöðugleika þess. Jafnframt er stefnt að því að leiða í ljós hvaða áhrif breytingar á tekjuskiptingu hefur á kerfið. Jöfnunarkerfinu var breytt fyrir nokkrum árum á þann hátt að ríkisvaldið stendur undir því sem á vantar á fjármögnun jöfnunarkerfisins. Einungis ellefu sveitarfélög greiða til kerfisins. Kerfið er þannig að langmestu leyti fjármagnað af ríkinu. Hugmyndir eru um að taka Stokkhólmsvæðið út úr heildarjöfnunarkerfinu eins og gert er með Kaupmannahöfn og gera höfuðborgarsvæðið upp út af fyrir sig. Gert er ráð fyrir að skýrslunni verði skilað í apríl 2011.

#### **Noregur**

Dreifbýlissjónarmiðin vega þyngst í norska jöfnunarkerfinu. Sænska kerfið byggir á greiningu á reiknuðum kostnaði við framkvæmd verkefna (normativ analys) en í Noregi er meira stuðst við aðhvarfsgreiningu (regressions analys). Kerfið var tekið í notkun árið 1986. Það var endurskoðað á árinu 1995 og endurskoðað enn á ný árið 2005. Markmiðið er að sveitarfélögin geti boðið upp á jafngilda þjónustu hvar sem er í landinu. Grunnframlagið er ákveðin fjárhæð á hvern íbúa í sveitarfélögum þar sem búa allt að 3000 íbúar. Í Finnörku er framlagið tvisvar sinnum hærra í en í jafnfjölmennum sveitarfélögum annarsstaðar á landinu. Greitt er föst fjárhæð sem stuðningur við rekstur sveitarfélaganna. Framlög eru óbreytt í 10 ár eftir sameiningu. Vaxtarsvæði fá sérstök framlög til að mæta kostnaði við fjölgun íbúanna. Þá er tekið mið af meðaltalsfjölgun síðustu 3 árin. Til að fá slíkt framlag verður fjölgun íbúa í sveitarfélaginu að vera meiri en 100% umfram landsmeðaltal.

#### **Finnland**

Ríkisvaldið leggur sveitarfélögunum til fjármagn sem nemur um 1/3 af kostnaði við svokallaða grunnþjónustu (basservice). Lagðar voru fram upplýsingar um kostnað við mismunandi aldurshópa. Þar kemur fram hve kostnaðurinn vex hratt hjá elstu aldurshópunum. Ekki má færa skatttekjur milli sveitarfélaga (þau greiða ekki inn í jöfnunarkerfið) en dregið er af ríkisframlögum til ríkra sveitarfélaga og fjármunirnir notaðir til að deila út til þeirra sem hafa úr minna fjármagni að spila. Þegar sveitarfélögin ná ákveðnu tekjumarki þá eru dregin 37% af ríkisframlögum og flutt til annarra.

Danmörk

Í Danmörku fer fram mikil umræða um jöfnunarkerfið. Það hefur legið undir gagnrýni af hálfu margra sveitarfélaga á síðustu árum. Sérstaklega þykir kerfið vanmeta kostnað við félagsþjónustu sveitarfélaga. Kostnaður við félagsþjónustu hefur aukist mikið á seinni árum en sú þróun endurspeglast ekki í jöfnunarkerfinu. Umræðan hefur þróast í þá átt að jöfnunarkerfið verði samræmt milli einstakra sveitarfélaga. Verið er að yfirfara fyrirkomulag á styrkjakerfi ríkisins og jöfnunarkerfið í heild sinni.

### **Velferðarkerfi sveitarfélaganna**

Fjallað var á fundinum um velferðarkerfi sveitarfélaganna og hvernig það hefur þróast til lengri tíma litið. Þar er fyrst og fremst verið að fjalla um eftirfarandi þætti:

- Málefni ellilífeyrispega
- Heilsugæslu
- Öldrunarþjónustu
- Fræðslumál
- Atvinnuleysisbætur

Á vegum Evrópusambandsins hefur verið unnið að langtímaútreikningum fyrir kostnað hins opinbera er varðar fyrrgreinda málaflokka. Niðurstöður þeirra hafa verið gefnar út í skýrslu sem kom út á árinu 2009. Skýrslan heitir: Economic and Budgetary Projections for EU 27 Member States (2008-2060). Ageing Report. Noregur tók einnig þátt í þessari vinnu. Meðal annars var bent á svokallaðan framfærslukvóta eða hlutfall landsmanna sem sér fyrir sér sjálfur. Niðurstaðan ef eftirfarandi:

- EU 62%
- Svíþjóð 66%
- Finnland 72%

- Danmörk 66%
- Noregur 64%

Einnig var skýrt frá niðurstöðum útreikninga á því hve hlutfall aldraðra fari hækkandi á komandi árum. Niðurstöðurnar eiga að gefa til kynna hve hátt hlutfall af VLF fari til að greiða kostnað við aldraðar:

	2007-2030	2007-2060
Danmörk	3,6%	2,6%
Svíþjóð	1,5%	2,6%
Finnland	6,1%	6,3%
Noregur	6,8%	9,0%
EU	2,7%	4,7%

Mikill kostnaður við lífeyrisskuldbindinga eru erfiðar í Finnlandi og Noregi. Rætt er um að bregðast við stöðunni á eftirfarandi hátt:

- Draga úr skuldsetningu opinberra aðila
- Auka atvinnu og þar með framleiðslu
- Skera upp lífeyriskerfið, heilsugæslukerfið og öldrunarþjónustuna.

Í Noregur hefur raunkostnaður við umönnun og heilsugæslu (pleje och omsorg) aukist um 50% á tímabilinu 1988-2004. Velferðarkerfið verður sífellt dýrara en það eru ákveðin takmörk fyrir því hvað hægt er að hækka skattana. Blindgata velmegunarinnar felst í eftirfarandi: **Íbúarnir vonast eftir meiri gæðum á opinberri þjónustu en ríki og sveitarfélög geta fjármagnað.** Því er spurt að því hver dragi Svarta Pétur í framtíðinni í þessum efnum:

- Skattgreiðendur
- Eldri borgarar
- Stjórnámálamenn

Danmörk lagði áherslu á í þessu sambandi að nauðsynlegt væri að láta kreppuna ekki líða hjá án þess að nota tækifærið til sparnaðar og uppskurðar á kerfinu. Einnig fjölluðu Danir um hvort óeðlilegt væri að ræða málefni fatlaðra einnig út frá fjárhagslegum sjónarmiðum. Danir bentu á heimasíðu sambandsins sem fjallar m.a. um þessi mál í tengslum hagræðingu og sparnað: [www.kl.dk/raaderum](http://www.kl.dk/raaderum). Svíar sögðu að hagræðing væri forgangsverkefni hjá sveitarfélögunum á árinu 2010.

Hvaða áhættu mega sveitarfélögin taka?

Rætt var almennt um þá áhættu sem sveitarfélögin mega taka. Í Svíþjóð verður áhættumat að vera hluti af fjárhagsáætlun sveitarfélaganna. Í Danmörku er sveitarfélögum bannað að kaupa hlutabréf. Í Noregi er sveitarfélögum bannað að taka lán í erlendri mynt.

### **Fyrirlestur frá borgarstjóranum í sveitarfélaginu Nacka**

Nacka er sveitarfélag með 30.000 íbúum í útjaðri Stokkhólms. Þeir hafa útvistað flestum hefðbundnum verkefnum sveitarfélagsins á liðnum árum. Útgangspunktur þeirra er að sá sem fjármagnar þjónustuna þurfi ekki að framleiða hana. Einstaklingurinn á að meta hvað séu gæði og því eigi þeir sem framleiða þjónustuna að keppa um viðskiptin við borgarann. Til dæmis keppa 50 fyrirtæki um heimaþjónustu við aldraða. Skólastjórar eru ábyrgir fyrir rekstri hvers skóla og þeir eru reknir eins og hvert annað venjulegt fyrirtæki. Þeir fá framlag á hvern nemenda og ekki meir. Tekið er tillit til mismunandi húsnæðiskostnaðar við framlög til einstakra stofnana. Fyrirtækið sem rekur skólann er ábyrgt fyrir nýbyggingu ef ráðist er í hana. Íbúarnir hafa val um í hvaða skóla börnin ganga. Vinsælustu skólarnir stækka og hinir reyna að læra af þeim og sjá á hvaða sviðum þeir geta bætt sig. Einblínt er á stjórnun og gæði. Unnið er út frá því að það sé ekki sjálfgefið að allri ellilífeyrisþegar búi við álíka aðstæður, borði álíka mat og fá álíka þjónustu. Þeir sem hafa efni á því eigi að geta keypt sér sértæka þjónustu.

Ýmislegt fleira var rætt á fundinum en hér að framan hefur verið gefið yfirlit um það helsta.

GAJ