
Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál

Úttekt og tillögur

Til Jónsmessunefndar

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál starfar á grundvelli samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga frá 2. apríl 2008. Þann 28. ágúst 2009 var samþykkt erindisbréf fyrir nefndina.

Í nefndinni sitja:

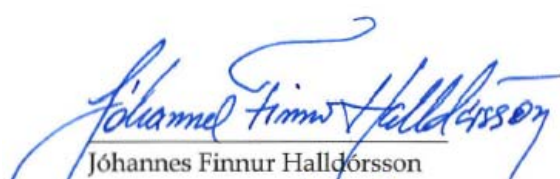
Björn R. Guðmundsson, formaður, tilnefndur af efnahags- og viðskiptaráðherra
Jóhannes Finnur Halldórsson, tilnefndur af ráðherra sveitarstjórnarmála
Rafn Sigurðsson, tilnefndur af fjármálaráðherra
Sigurður Snævarr, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga
Gunnlaugur Júlíusson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga
Benedikt Valsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

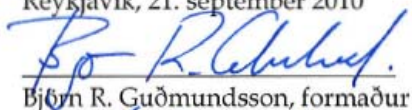
Með samningi, dags. 30. október 2009, var Haraldur L. Haraldsson, hagfræðingur, ráðinn tímabundið sem sérfræðingur til að starfa með nefndinni við undirbúning að gerð hagstjórnarsamnings ríkis og sveitarfélaga, sbr. „Vegvísi að gerð hagstjórnarsamnings ríkis og sveitarfélaga“ frá 1. október 2009, að rannsókn á árangri núgildandi fjármálareglna fyrir sveitarfélög og gerð tillagna til úrbóta ásamt öðrum tilfallandi verkefnum.

Einnig hafa starfað með nefndinni af hálfu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins Tómas Brynjólfsson, hagfræðingur, og Arnar P. Sveinsson, hagfræðingur, sem tók við starfi Tómasar.

Meðfylgjandi skýrsla er afrakstur af vinnu nefndarinnar undanfarin misseri. Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál er í aðalatriðum sammála um þær meginlínur sem fram koma í skýrslunni.

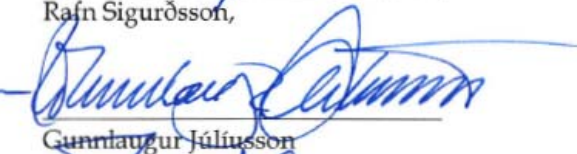
Reykjavík, 21. september 2010

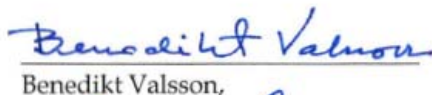

Jóhannes Finnur Halldórsson

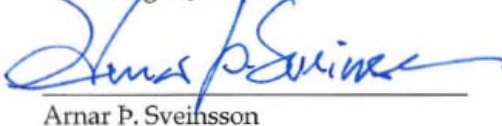

Björn R. Guðmundsson, formaður

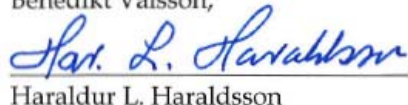

Rafn Sigurðsson,


Sigurður Snævarr


Gunnlaugur Júlíusson


Benedikt Valsson,


Arnar P. Sveinsson


Haraldur L. Haraldsson

EFNISYFIRLIT

EFNISYFIRLIT	3
MYNDASKRÁ	4
TÖFLUSKRÁ	4
INNGANGUR	5
TILLÖGUR	7
FJÁRMÁLAREGLUR.....	7
Skilgreiningar:.....	7
Forsendur jafnvægisreglu rekstrar.....	8
Forsendur skuldareglu.....	8
Fyrirhugaðar fjármálareglur í alþjóðlegu samhengi.....	10
FLOKKUN SVEITARFÉLAGA EFTIR FJÁRMÁLUM.....	13
Markmið fjárhagsáætlunar.....	15
Framlagning fjárhagsáætlunar.....	15
Álagning skatta.....	15
Samþykki áætlana.....	16
Árshlutaskýrslur um fjármál.....	16
Takmarkanir á lántökum vegna fjárfestingar.....	17
Fyrirhugaðar framkvæmdir og samþykki fyrir þeim.....	17
VIÐURLÖG VEGNA BROTA Á REGLUM.....	18
SAMKOMULAG RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA.....	19
GREINING	22
FJÁRMÁLAREGLUR.....	22
FJÁRMÁL SVEITARFÉLAGA Í ÞJÓÐHAGSLEGU SAMHENGI.....	23
FJÁRMÁLAKAFLI SVEITARSTJÓRNARLAGA.....	28
60. gr. „Flokkun í reikningsskilum sveitarfélaga“.....	28
61. gr. „Fjárhagsáætlun“.....	31
62. gr. „Breytingar á fjárhagsáætlun“.....	37
63. gr. „Þriggja ára áætlun“.....	39
64. gr. „Útgjöld úr sveitarsjóði og meðferð fjármuna og fasteigna.“.....	40
65. gr. „Miklar fjárfestingar og sala fasteigna“.....	42
73. gr. „Tryggingar og ábyrgðir“.....	48
Regluleg skil sveitarfélaga á upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum.....	51
Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.....	52
„X. kafli - Samskipti ríkis og sveitarfélaga“.....	54
VIÐAUKI VIÐ TILLÖGUR	56
FLOKKUN Í REIKNINGSSKILUM.....	56
FJÁRHAGSÁÆTLUN.....	56
BREYTINGAR Á FJÁRHAGSÁÆTLUN.....	57
ÞRIGGJA ÁRA ÁÆTLUN.....	58
ÚTGJÖLD ÚR SVEITARSJÓÐI OG MEÐFERÐ FJÁRMUNA OG FASTEIGNA.....	58
MIKLAR FJÁRFESTINGAR OG SALA FASTEIGNA.....	59
TRYGGINGAR OG ÁBYRGÐIR.....	60
REGLULEG SKIL SVEITARFÉLAGA Á UPPLÝSINGUM.....	60
LÖGBUNDIN VERKEFNI SVEITARFÉLAGA.....	60
EFTIRLIT MED FJÁRMÁLUM SVEITARFÉLAGA.....	61
SAMSTARFSRÁÐ.....	61
ÞJÓÐHAGS- OG LANDSSVÆÐASPÁ.....	61
MAT Á FJÁRHAGSLEGUM ÁHRIFUM.....	62
LOKAORÐ	66

MYNDASKRÁ

Mynd 1 Skuldahlutfall sveitarfélaga í lok árs 2009	9
Mynd 2 Samhengi á milli rekstrarafkomu og skuldahlutfalls	10
Mynd 3: Heildartekjur hins opinbera sem hlutfall af VLF 2000-2009	25
Mynd 4: Útgjöld hins opinbera og undirgeira þess sem hlutfall VLF 2000-2009	26
Mynd 5: Útgjöld sveitarfélaga sem hlutfall af VLF 2000-2008	27
Mynd 6: Tekjuafkoma sveitarfélaga 1998 til 2009, ma.kr. á verðlagi hvers árs	28
Mynd 7: Sveitarfélög flokkuð eftir fjölda ára sem þau hafa verið með hallarekstur fyrir óreglulega liði árin 2002 til 2009	32
Mynd 8: Heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum í A-hluta þeirra 2002 til 2009	33
Mynd 9: Skuldir og tekjur sveitarfélaga, A-hluta, 2002 til 2009, í ma. kr., á verðlagi hvers árs	34
Mynd 10: Þróun skulda og skuldbindinga, skv. efnahagsreikningi sveitarfélaga 2002 til 2009	36
Mynd 11: Samneysla ríkis og sveitarfélaga á föstu verðlagi, vísitala 2002 = 100	37
Mynd 12 Heildarskuldir og-heildarskuldbindingar, A-hluta, sem hlutfall af tekjum í árslok 2009	47

TÖFLUSKRÁ

Tafla 1 Fjármálareglur fyrir íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi	12
Tafla 2 Þriggja þrepa flokkun sveitarfélaga eftir fjármálareglum	14
Tafla 3 Heildarútgjöld ríkis og sveitarfélaga 2004 til 2009 ¹ á verðlagi ársins 2009	24
Tafla 4: Langtímakröfur og skuldir sveitarfélaga við eigin fyrirtæki 2002 til 2009	29
Tafla 5: Kröfur sveitarfélaga á eigin fyrirtæki sem hlutfall af eigin fé í árslok 2008	30
Tafla 6: Framlög A-hluta sveitarsjóðs til B-hluta fyrirtækja 2002 - 2009	30
Tafla 7: Árlegar fjárfestingar sveitarfélaga í varanlegum rekstrarfjármunum og nýjar lántökur sem hlutfall af skatttekjum þeirra, 2002 til 2009	43
Tafla 8: Hæstu hlutföll nýrra fjárfestinga sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum viðkomandi sveitarfélags, %	43
Tafla 9: Hæstu hlutföll nýrra lána af tekjum viðkomandi sveitarfélags 2002 til 2009	44
Tafla 10: Skuldir 15 skuldsettustu sveitarfélaga skv. efnahagsreikningi í ma.kr. og skuldir utan efnahags sem hlutfall af tekjum ársins 2008	45
Tafla 11: Heildarskuldir sveitarfélaga, skv. efnahagsreikningi A- og B-hluta, í ma.kr. 2007 og 2009	51
Tafla 12 Rekstraniðurstaða án óreglulegra liða sem hlutfall af tekjum frá 2002 til 2008	64

INNGANGUR

Verkefni samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál hefur einkum snúist um þrjá megin þætti að undanfögnu. Í fyrsta lagi rannsókn á árangri af núgildandi fjármálaeðglum samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 og tillögum til úrbóta. Í öðru lagi tillögugerð að hagstjórnarsamningi á milli ríkis og sveitarfélaga. Í þriðja lagi upplýsingaöflun og samantekt á fjármálum sveitarfélaga og áætlunum þeirra fyrir Alþjóðagjaldeyrissjóðinn í sambandi við gerð þjóðhagsáætlunar fram til ársins 2013.

Nokkurt starf með Alþjóðagjaldeyrissjóðnum fór fram í sambandi við heimsókn fulltrúa sjóðsins til Íslands í desember 2009. Nefndin og fulltrúar hennar sátu meðal annars fundi með fulltrúum sjóðsins bæði þá og í júní 2010. Nokkur vinna fór í þetta af hálfu nefndarinnar í desember og fram í byrjun janúar 2010. Á fundinum í júní s.l. var farið yfir drög að skýrslu nefndarinnar um fjármál sveitarfélaga ásamt tillögum.

Nefndin fjallaði einnig nokkuð ítarlega um áhrif skatttalagabreytinga ríkisstjórnarinnar á fjármál sveitarfélaga, sem komu til framkvæmda á árunum 2009 og 2010. Gerð var áætlun um áhrif breytinganna á fjármál sveitarfélaga sem nefndin var sammála um.

Skýrsla þessi er afrakstur af vinnu nefndarinnar undanfarin misseri. Í skýrslunni er fjallað um niðurstöður úr rannsókn á gildandi fjármálaeðglum, skv. sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, ásamt tillögum til úrbóta. Einnig liggur fyrir tillaga að hagstjórnarsamningi, sem nú kallast í tillögum nefndarinnar samkomulag ríkis og sveitarfélaga um stjórn fjármála hins opinbera.

Samráðsnefndin hefur haldið hátt í 40 fundi auk fjölmargra annarra funda með ýmsum sérfræðingum á sviði sveitarstjórnarmála, jafnt innlendum sem erlendum. Þar af hefur nefndin átt nokkra fundi með formanni nefndar um endurskoðun sveitarstjórnarlaga í heild sinni, Trausta Fannari Valssyni, en sú nefnd starfar á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Á vegum samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og Evrópuráðsins var haldin námsstefna um fjármálaeðglur sveitarfélaga þann 22. janúar 2010. Megin efni námsstefnunnar var umfjöllun um fjármálaeðglur sveitarfélaga og tengsl milli fjárfestingarstefnu og hagstjórnar ríkis og sveitarfélaga. Daginn fyrir ráðstefnunna var haldin kynning fyrir nokkra fyrirlesara ráðstefnunnar á störfum nefndarinnar með áherslu á fjármálaeðglur fyrir sveitarfélög skv. sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 og niðurstöður af rannsókn sem fram koma í skýrslu þessari.

Að tilstuðlan samráðsnefndarinnar fékk hún tæknilega ráðgjöf frá Evrópuráðinu og Alþjóðagjaldeyrissjónum við tillögugerð sína.

Á vegum Evrópuráðsins var skipaður hópur sérfræðinga um sveitarstjórnarmál til að rýna í drög að skýrslu nefndarinnar ásamt tillögum. Hluti hópsins kom síðan til Íslands dagana 22.-25. júní 2010. Þá daga átti hópurinn fundi með nefndinni ásamt sérfræðingum hennar þar sem skýrslan var rýnd og settar fram ýmsar ábendingar. Fulltrúar frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum yfirfóru einnig skýrsluna og settu fram ýmsar athugasemdir um það sem betur mátti fara. Fulltrúar sjóðsins komu síðan til Íslands 16.-20. ágúst 2010 og áttu fundi með nefndinni, fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, ráðuneytismönnum og fleirum. Þeir settu fram ýmsar tillögur og ábendingar sem nefndin hefur haft til hliðsjónar og tekið nokkuð tillit til.

Samráðsnefndin vill þakka öllum framagreiðndum aðilum og öðrum þeim sem að verkefninu hafa komið fyrir þeirra innlegg í störf nefndarinnar.

Niðurstæða samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál um tillögur um breytingar á lögum um sveitarstjórnarmál sem snúa að fjármálum sveitarfélaga liggur

nú fyrir í þessu riti í ítarlegri úttekt á fjármálum sveitarfélaga og tillögum til úrbóta. Tillögur nefndarinnar snúa að fjármálareglum fyrir sveitarfélög og fjármálum þeirra almennt en ljóst er að sum sveitarfélög eru nú komin í mikinn fjárhagsvanda. Þannig má gera ráð fyrir að í sumum tilfella þurfi að grípa til sértækra aðgerða svo sem að gefa sveitarfélögum ákveðinn aðlögunartíma til að aðlaga sig að breyttum lögum nái tillögur nefndarinnar fram að ganga.

TILLÖGUR

Fjármálareglur

Lagt er til að eftirfarandi fjármálareglur verði settar í sveitarstjórnarlög:

1. Jafnvægisregla rekstrar.

Sveitarfélögum er skylt að sjá til þess að jafnvægi verði milli samanlagðra rekstrartekna og -gjalda samstæðu (A- og B-hluta) á hverju þriggja ára tímabili. Í þessu felst að svigrúm í fjárhagsáætlun næsta árs ræðst af rekstrarniðurstöðu fyrra árs og áætlaðri útkomu yfirstandandi árs.

2. Skuldaregla.

Sveitarfélögum er skylt að takmarka skuldir og skuldbindingar samstæðu (A-hluta og B-hluta) við 150% af skilgreindum tekjum samstæðu A og B-hluta. Sveitarfélög sem eru með skuldir umfram 250% af nefndum tekjum er bannað að taka ný lán nema til endurfjármögnunar.

Skilgreiningar:

Fjármálareglurnar tvær gilda fyrir samstæðu í reikningskilum sveitarfélaga. Samstæða á við bæði A-hluta og B-hluta í rekstri sveitarfélaga. Rekstrarniðurstaða stofnana og fyrirtækja í B-hluta getur haft töluverð áhrif á fjárhagslega stöðu sveitarfélags bæði vegna þess að sveitarsjóður þarf að leggja fram styrk til B-hluta fyrirtækis sem er ekki sjálfbært. Sveitarsjóður (A - hluti) er þannig í raun ábyrgur fyrir skuldbindingum B-hluta. Hætta er á að ef reglurnar gilda aðeins um A-hluta sveitarfélaga að þá myndist hvati til að færa kostnað og skuldir yfir til B-hluta.

Eina undantekningu er nauðsynlegt að gera frá skuldareglunni. Lýtur hún að Reykjavíkurborg, en vegna hárra skulda Orkuveitu Reykjavíkur eru skuldir samstæðu borgarinnar háar jafnvel þótt staða A-hluta borgarinnar sé mjög góð. Einnig er horft til þess að fjárfestingar í orkugeiranum eru fjármagnsfrekar og endurgreiðslutími langur. Þá er þess að gæta að fjárfestingar Orkuveitunnar munu leiða af sér mikið tekjustreymi þegar framkvæmdum er lokið. Af þessum sökum er hér lagt til að sérstök skuldaregla gildi um borgina, en henni verði gefin ákveðinn áraföldi til að aðlaga skuldir samstæðu að reglu. Sett verði upp tímaáætlun fyrir aðlögunina.

Tekjur eru skilgreindar sem hér segir:

A-hluti: Skatttekjur (útsvar og fasteignaskattar), greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og þjónustutekjur.

B-hluta: Þjónustutekjur

Í þessari skilgreiningu teljast sala eigna, aðrar óreglulegar tekjur eða vaxtatekjur ekki til tekna A- og B-hluta.

Forsendur jafnvægisreglu rekstrar

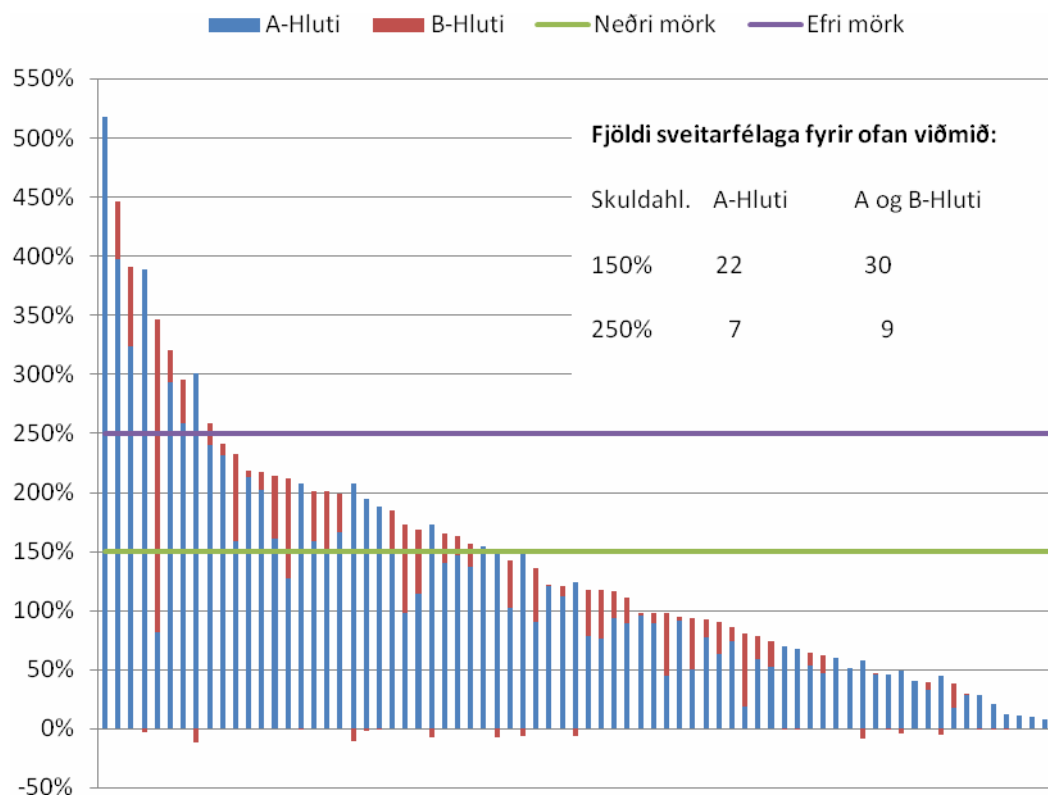
Jafnvægisregla rekstrar er miðuð við þriggja ára tímabil. Ástæða þess að miðað er við þriggja ára tímabil frekar en hvert fjárhagsár er að þá er dregið úr áhrifum sveiflna í þjóðarbúskapnum. Í reglunni felast auknir möguleikar til hagstjórnar og má því gera ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga taki mið af hagsveiflu á hverjum tíma með því skilyrði að halda jafnvægi yfir hvert þriggja ára tímabil. Afkoma sveitarfélags er skilgreind sem rekstrarniðurstaða þegar gjöld af reglulegri starfsemi sveitarfélagsins hafa verið dregin frá tekjum af reglulegri starfsemi og að teknu tilliti til fjármagnsliða. Reglan felur einnig í sér endurmat eigna og skulda, svo sem vegna gengisbreytinga, sem hefur áhrif á afkomuna.

Lagt er til að reglan taki gildi árið 2011. Ef sveitarfélag er rekið með halla árið 2011 þá hefur það árin 2012 og 2013 til að jafna hallann. Í þessu felst að reglan tekur ekki til árana fyrir 2011 og sveitarfélögin byrja að þessu leyti með hreint borð.

Forsendur skuldareglu

Lagt er til að skilgreining á skuldum sé mjög víðtæk. Skuldir í þessu samhengi eru langtímaskuldir, fjármögnunarleigusamningar, rekstrarleigusamningar, lífeyrisskuldbindingar, eða aðrar skuldbindingar og allar skammtímaskuldir. Ef sveitarfélag er í samrekstri með öðrum sveitarfélögum, þá skal telja til skulda ábyrgð sveitarfélagsins á skuldum samlagsfélagsins eftir eignarhluta þess.

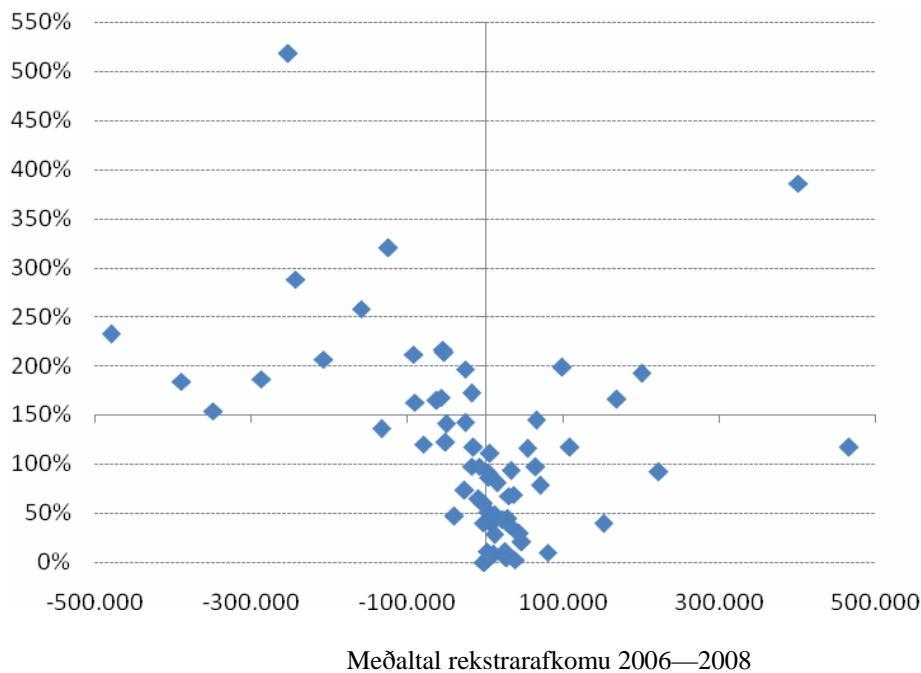
Mynd 1. Skuldahlutfall sveitarfélaga í lok árs 2009



Heimild: Ársreikningar sveitarfélaga 2009

Framangreindar reglur eiga að tryggja viðunandi árangur í rekstri og skuldastöðu. Þegar skoðað er samhengi þriggja ára meðaltalsrekstrarhalla og skuldsetningar sveitarfélaga, kemur í ljós skýr vísbending í þá átt að hallarekstur leiði til aukinnar skuldsetningar. Viðvarandi halli er því bein ávísun á sífellt vaxandi skuldir. Þau sveitarfélög sem falla í reitinn uppi til vinstri á mynd 2 þurfa að gera ráðstafanir á næstu árum til að geta uppfyllt fyrrgreindar fjármálareglur.

Mynd 2. Samhengi á milli rekstrarafkomu og skuldahlutfalls 2009



Heimild: Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Sveitarfélög með skuldir umfram 250% af tekjum verða tekin til sérstakrar skoðunar. Gerð verður krafa til sveitarfélaga sem eru með skuldir á bilinu 150 – 250% af tekjum að uppfylla skuldaviðmiðun fjármálareglna á allt að 10 árum. Það er skoðun nefndarinnar að rekstur sveitarfélags með skuldir yfir 250% af tekjum geti vart talist sjálfbær til lengri tíma litið.

Nefndin leggur til að regla um skuldaþak verði endurskoðað að fimm árum liðnum. Að öðru óbreyttu gerir nefndin ráð fyrir að sú endurskoðun verði fremur til þess að lækka skuldaþakið.

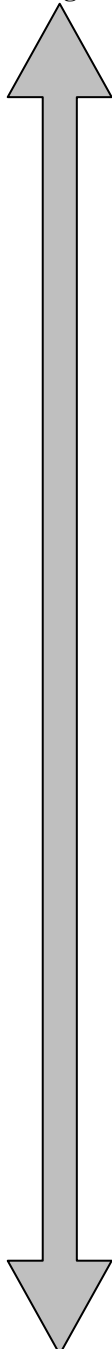
Fyrirhugaðar fjármálareglur í alþjóðlegu samhengi

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 þjóða 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.

- **Skuldþak** sem nemur 150% af tekjum er tiltölulega hátt. Í mörgum ríkjum er þakið lægra, t.d. í Portúgal, Spáni og Slóvakíu. Hins vegar er óvíða notuð jafn víðtæk skilgreining á skuldum og hér er lagt til, þar sem tekið er mið af bæði skuldum og skuldbindingum í reikningsskilum sveitarfélaga.

Tafla 1. Fjármálareglur fyrir íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi

LAND	FJÁRMÁLAREGLUR SVEITARFÉLAGA		STADA REGLNA
	Skuldaþak	Jafnvægisregla	
Ísland (Núverandi)	Ekkert	Jafnvægi í afkomu “eins og kostur er”	
Tékkland	Afborganir og vextir séu undir 30% af eigin tekjum		
Rúmenía	Afborganir og vextir séu undir 30% af eigin tekjum	Árlegt jafnvægi	
Finnland		Jafnvægi á hverju fjögurra ára tímabili	
Tyrkland	Vegar skuldir undir 150% af tekjum		
Frakkland		Halli undir 5% af núverandi tekjum	
Ítalía		Tekjur og gjöld heilbrigðismála í jafnvægi	
Ísland (Nýskipan)	Skuldir og skuldbindingar undir 150% af tekjum	Jafnvægi rekstrar 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	

Flokkun sveitarfélaga eftir fjármálum

Mikilvægur hluti af tillögum nefndarinnar varðandi fjármálareglur er að gefa þeim sveitarfélögum sem best standa meira fjárhagslegt svigrúm umfram þau sem verr eru sett. Því er lagt til að sveitarfélögum verði skipað í þrjá flokka eftir því hvar þau standa gagnvart fyrrgreindum fjármálareglum. Með þessu er sveitarfélögum veittur hvati til að ávinna sér aukið sjálfræði í fjármálum með því að ástunda ábyrga fjármálastjórn. Því er lagt til að eftirlit með fjármálum sveitarfélaga taki mið af eftirfarandi flokkun.

Flokkur 1: Sveitarfélag með **skuldir lægri en 150%** af tekjum og með **jákvæða** samanlagða **rekstrarafkomu** síðustu þriggja ára. Fjárhagslegt eftirlit fyrir þennan flokk verður að mestu óbreytt frá því sem nú er í dag.

Flokkur 2: Sveitarfélag með **skuldir á bilinu 150% og 250%** af tekjum, eða **neikvæða** samanlagða **rekstrarafkomu** síðustu þrjú árin. Sveitarfélag sem er í þessum flokki þarf að undirbúa fjárhagsáætlun vandlega og framfylgja henni af festu. Þá þarf utankomandi eftirlit að vera til staðar varðandi möguleika til lántöku og fjárfestingar.

Flokkur 3: Sveitarfélag með **skuldir umfram 250%** af tekjum eða hefur **ekki farið eftir ítrekuðum tilmælum** eftirlitsnefndar í fjármálum sínum. Sveitarfélag í þessum flokki þarf að gangast undir bindandi samkomulag við ríkisvaldið eða vera sett undir fjárhaldsstjórn.

Íhlutun eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga fer eftir í hvaða flokki þau lenda. Það er háð því í hvaða flokki hvert og eitt sveitarfélag lendir hvaða skyldur og eftirlit þau þurfa að undirgangast. Dæmi um það eru talin upp hér:

- a. Markmið í ramma um árlegar og lengri tíma áætlunum
- b. Innihald og framsetning fjárhagsáætlana
- c. Nýting tekjustofna
- d. Endanlegt samþykki fjárhagsáætlana og rammaáætlana
- e. Skýrsluskil innan ársins
- f. Uppruni og samsetning lána og fjárfestinga
- g. Mat og samþykki á nýjum verkefnum

Yfirlit um skyldur og eftirlit sem tilheyrir hverjum flokki fyrir sig eru tekið saman í töflu 2 á næstu bls.

Tafla 2. Þriggja þrepa flokkun sveitarfélaga eftir fjármálareglum

Flokkur	1	2	3
Skuldir sem hlutfall af tekjum	Undir 150%	150% til 250%	Yfir 250%
Jafnvægi rekstrar	Rekstrarjafnvægi eða afgangur síðustu 3 ára (t-2, t-1, t)	EDA rekstarhalli síðustu 3 ára	
Markmið áætlunar	Rekstrarjafnvægi eða afgangur að meðaltali, skoðað til 3 ára (t-1, t, t+1)	Rekstrarjafnvægi og nægjanleg framlegð til að minnka skuldir undir 150% innan 10 ára sem fyrsta skref	Samkomulag við ríkisvaldið eða bein íhlutun eða sameining eða greiðsluþrot
Framsetning fjárhagsáætlunar	3 ára áætlun og fjárhagsáætlun ársins	5-10 ára aðlögunarferli, 3 ára aðlögun, fjárhagsáætlun ársins	5-10 ára aðlögunarferli, 3 ára aðlögun, fjárhagsáætlun ársins
Samþykki fjárhagsáætlunar	Sveitastjórn samþykkir 3 ára og fjárhagsáætlun	EFS samþykkir skref aðlögunar	EFS samþykkir skref aðlögunar og allar meiri háttar stærri tekju- og útgaldaáætlanir
Álagningarmörk tekna	Núverandi hámark á álagningu útsvars og fasteignaskatta	Núverandi hámark á álagningu útsvars og fasteignaskatta	Aukaálag á útsvar
Skýrslur innan ársins	Ársfjórðungslega	Mánaðarlega	Mánaðarlega
Takmörkun á lántökum og fjárfestingum	Geta fjárfest og tekið lán á markaði í ISK og erlendum gjaldmiðlum	Geta aðeins fjárfest í ISK og tekið lán í ISK hjá Lánasjóði sveitarfélaga	EFS verður að samþykkja
Samþykki verkefna	Verkefni sem eru umfram 12,5% af tekjum verður að meta af viðurkenndum óháðum sérfræðingi	Verkefni sem eru umfram 12,5% af tekjum verður að meta af viðurkenndum óháðum sérfræðingi og staðfesta af EFS	Öll ný verkefni verða að fá samþykki EFS

Markmið fjárhagsáætlunar

Sveitarfélagi er skylt að fylgja fjármálareglum og/eða aðlögunareglum við undirbúning og vinnu við árlega fjárhagsáætlun og 3 ára áætlun. Kröfur um fjárhagsáætlanir eru mismunandi eftir flokkum sveitarfélaga.

- **Flokkur 1.** Sveitarfélag verður að halda jafnvægi í rekstri eða hafa afgang að jafnaði yfir 3 ára tímabil. Það eru tekjur fyrra árs (t-1), yfirstandandi árs (t) og næsta fjárhagsáætlunarárs (t+1). Jafnframt verður að halda skuldahlutfallinu innan 150% af tekjum sveitarfélagsins.
- **Flokkur 2.** Sveitarfélag verður að skila rekstrarafgangi og hafa nægjanlegt veltufé frá rekstri til að minnka skuldahlutfallið niður fyrir 150% á næstu 5 - 10 árum.
- **Flokkur 3.** Sveitarfélag sem hefur ekki fullt vald á fjármálum sínum þarf því að undirgangast eftirlit með fjármálalegum ákvörðunum af þriðja aðila. Skili eftirlitið ekki tilætluðum árangri getur þurft að grípa til annarra aðgerða s.s. að sameinast öðru sveitarfélagi eða gangast undir greiðslustöðvun og/eða nauðarsamninga.

Framlagning fjárhagsáætlunar

Kröfur um gerð og framlagningu fjárhagsáætlunar fara eftir því í hvaða flokki hvert sveitarfélag er eins og hér að framan greinir.

- **Flokkur 1.** Sveitarfélag þarf að leggja fram fjárhagsáætlun á svipuðum nótum og það gerir í dag.
- **Flokkar 2 og 3.** Sveitarfélag þarf að vinna langtímaáætlun, sem getur náð til allt að 10 ára, um hvernig settum markmiðum verður náð. Þessari áætlun skal fylgja 3 ára áætlun og fjárhagsáætlun næsta árs. Langtímaáætlunin skal sýna á trúverðugan hátt hvernig sveitarfélagið hyggst skipa sínum fjármálum þannig að skuldaþak verði eins og reglur kveða á um.

Álagning skatta

Svigrúm sveitarfélags til álagningar skatta ræðst að nokkru leyti af fjárhaglegri stöðu þess:

Flokkar 1 og 2: Sveitarfélag getur haldið sig við núverandi mörk í útsvari og fasteignasköttum.

Flokkur 3: Sveitarfélagi verði gert skylt að nýta sér möguleika sveitarstjórnarlaga sem heimilar sveitarfélögum í fjárhagsvanda að hækka álagningaprósentu útsvars og fasteignaskatts umfram almennt hámark.

Samþykki áætlana

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (EFS) tekur til umfjöllunar og afgreiðslu fjárhagsáætlanir sveitarfélaga sem hér segir:

Flokkur 1: Engar breytingar miðað við framkvæmdina í dag.

Flokkur 2: Sveitarfélag þarf að fá samþykki EFS um hversu hratt aðlögun mun eiga sér stað (mæld sem breyting á framlegð og skuldahlutfalli) og sýna fram á hvaða leið sveitarfélagið mun fara í aðlögun sinni. Sveitarstjórn gerir áætlun um tekjur og gjöld með það að markmiði að rétta af hallareksturinn.

Flokkur 3: Sveitarfélag þarf að skila til EFS langtímaáætlun til allt að 10 ára þar sem kemur fram hvernig settu markmiði verður náð. Ef EFS hafnar langtímaáætlun verður sveitarfélagið að endurgera hana með hliðsjón af athugasemdum EFS.

Árshlutaskýrslur um fjármál

Kröfur til sveitarfélaga vegna framlagningar skýrslna um fjármál sín fara eftir rekstrarafkomu og skuldastöðu þeirra.

Flokkur 1: Sveitarfélag leggur ársfjórðungslega fram upplýsingar um rekstur og fjármál sín til EFS.

Flokkur 2 og 3: Sveitarfélagi er skylt að skila mánaðarlegum gögnum á greiðslugrunni (tekjur, útgjöld, yfirlit yfir handbært fé og skuldir). Þar að auki ársfjórðungslegum upplýsingum með meiri sundurliðun á rekstrargrunni.

Til lengri tíma litið ættu öll sveitarfélög að skila mánaðarlegum fjármálaskýrslum byggðum á greiðslugrunni, ef ekki er annað í boði. Mörg stærri sveitarfélögin gera nú þegar mánaðarlegar fjármálaskýrslur á greiðslugrunni og rekstrargrunni. Á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, Hagstofu Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga er verið að leggja grunn að upplýsingasöfnunarkerfi þar sem hægt verður að keyra út samræmdar upplýsingar fyrir öll sveitarfélög landsins. Þessi grunnur og notkun hans verður þróaður áfram á næstu mánuðum.

Takmarkanir á lántökum vegna fjárfestingar

Takmarkanir á lántöku í erlendri mynt eða á almennum lánamarkaði vegna fjárfestingar eru tengdar því í hvaða flokki viðkomandi sveitarfélag er í.

Flokkur 1: Sveitarfélag hefur heimild til að taka lán til fjárfestinga eftir þörfum og í þeirri mynt sem það óskar. Að öðru leyti skal fylgt þeim almennu reglum sem í gildi eru.

Flokkur 2: Sveitarfélag hefur aðeins heimild til að taka lán hjá Lánasjóði sveitarfélaga. Þau lán skulu vera í íslenskum krónum.

Flokkur 3: Sveitarfélag þarf að leita samþykktar EFS fyrir öllum áformum um fjárfestingu og lántökur.

Fyrirhugaðar framkvæmdir og samþykki fyrir þeim

Svigrúm sveitarfélags til að fjárfestinga í nýjum framkvæmdum er háð fjármálalegri stöðu þess.

Flokkur 1. Sveitarfélag þarf að láta fara fram mat óháðs aðila á áhrifum fjárfestingar sem er umfram 12,5% af rekstrartekjum.

Flokkur 2. Sveitarfélag þarf að láta fara fram mat óháðs aðila á áhrifum fjárfestingar umfram 12,5% af rekstrartekjum og samþykktar af EFS áður en ráðist í framkvæmdina.

Flokkur 3. Sveitarfélag þarf samþykki EFS fyrir öllum áformum um fjárfestingu (einnig þeim sem eru minni að umfangi en 12,5% af rekstrartekjum)

Óháðir umsagnaraðilar eru á ábyrgð EFS og ber nefndinni að ganga úr skugga um að þeir hafi faglegt hæfi. EFS skal halda lista yfir aðila sem hafa heimild til að vinna slík verk og sveitarfélög geta valið úr. Verði matsaðilar uppvísir að óvandaðri ráðgjöf í þessum efnum missa þeir heimild EFS til slíkrar ráðgjafar.

Viðurlög vegna brota á reglum

Ef sveitarfélag hlítir ekki framangreindum skyldum getur það fallið undir viðurlög EFS. Þessi viðurlög verða grundvölluð í nýjum sveitarstjórnarlögum. Viðurlögin sem kæmu til greina gagnvart sveitarfélögum, sem falla undir þennan flokk eru sem hér segir:

- i. Upplýst verður opinberlega um þau sveitarfélög sem ekki uppfylla framangreindar skyldur.
- ii. Þess verður krafist að sveitarfélagið leiti sér utanaðkomandi aðstoðar hjá bókhaldsstofu eða annars sérfræðings á sinn kostnað (t.d. fyrir ítrekaða vanrækslu varðandi skýrsluskil).
- iii. Sveitarfélagi verður gert skylt að leggja fjármuni til hliðar í fjárhagsáætlun (þetta á t.d. við um þau sveitarfélög þar sem fjárhagsáætlanir standast ekki).
- iv. Sveitarfélag verður að undirgangast nánara eftirlit og er sett á athugunarlista (t.d. þau sveitarfélög sem talin eru í hættu á að brjóti fjármálareglur).
- v. Þröskuldur verður lægri en 12,5% af tekjum varðandi heimild til fjárfestinga (t.d. þau sveitarfélög sem hafa brotið aðra eða báðar fjármálareglurnar).
- vi. Sveitarfélag þarf að leggja fram áætlun um aðlögun, sem sýnir hvernig halli verður lækkaður og skuldir minnkaðar þannig að sveitarfélagið standist fjármálareglur (þetta á t.d. við um þau sveitarfélög sem hafa brotið aðra eða báðar fjármálareglurnar).
- vii. Heimildir til lántöku og/eða fjárfestinga verða lækkaðar eða felldar niður (t.d. þau sveitarfélög sem hafa brotið aðra eða báðar fjármálareglurnar).
- viii. Ráðningarbann eða þak á launaútgjöld (þetta á t.d. við um þau sveitarfélög sem hafa brotið aðra eða báðar fjármálareglurnar).
- ix. Innleiða skal sérstakan niðurskurð á útgjöldum eða hækkun tekna (þetta á t.d. við um þau sveitarfélög sem ekki hafa innleitt aðlögunarferli að fjármálareglum).
- x. Haldið verður eftir af framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.
- xi. Sett verði fjárhaldsstjórn yfir fjármál sveitarfélagsins (þetta á t.d. við um þau sveitarfélög sem endurtekið brjóta sveitarstjórnarlögin eða hunsa fyrirmæli EFS).

- xii. Sveitarfélagi verði gert skylt að sameinast öðru sveitarfélagi (þetta á t.d. við um þau sveitarfélög sem hefur mistekist eða neitað að innleiða trúverðugt aðlögunarferli).
- xiii. Sveitarfélag fari í nauðarsamninga og/eða greiðslustöðvun (þetta á t.d. við um þau sveitarfélög þar sem áætlun um aðlögun sýnir fram á að það sé ólíklegt til að verða fjárhagslega sjálfbært).

Lagt er til að EFS fái vald til að ákveða hvaða viðurlög eigi við í hverju tilviki. Ákvörðun EFS fer eftir (i) alvarleika viðkomandi tilfellis, (ii) hvort um sé að ræða fyrsta tilvik sem gerðar eru athugasemdir um, eða (iii) hvort er um að ræða ítrekað tilvik.

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga

Eftirfarandi samkomulag ríkis og sveitarfélaga er byggt á norrænni fyrirmynd. Lagt er til að samkomulag ríkis og sveitarfélaga um stjórn fjármála hins opinbera hljóði sem hér segir:

Með vísan til ákvæðis í sveitarstjórnarlögum nr. X gera ríkisstjórn Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaganna, með sér svohljóðandi

Samkomulag um stjórn fjármála hins opinbera

1. gr. Samstarfsráð

Ríkisstjórnin og sveitarfélögin skulu stofna til samstarfsráðs til að fjalla um framkvæmd þessa samnings. Í ráðinu sitja fjármálaráðherra, ráðherra sveitarstjórnarmála og ráðherra efnahagsmála fyrir hönd ríkisins og formaður og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga ásamt borgarstjóranum í Reykjavík fyrir hönd sveitarfélaganna. Fjármálaráðherra stýrir samstarfsráði og boðar það til fundar.

2. gr. Markmið

Aðilar eru sammála um mikilvægi þess að samræma stefnu í fjármálum ríkis og sveitarfélaga til að tryggja aukinn stöðugleika í efnahagsmálum landsins. Til að ná þessu markmiði skal meðal annars styðjast við eftirtalin atriði:

- a) Náið samstarf aðila um stjórn fjármála hins opinbera eins og samningur þessi kveður á um.
- b) Aðilar noti sömu forsendur í áætlanagerð í fjármálum hins opinbera.
- c) Aðilar skulu leita leiða til að tryggja að afkoma ríkis og sveitarfélaga verði ávallt í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar í fjármálum hins opinbera.

- d) Samráð um lánamál hins opinbera, m.a. um skuldastýringu sem einnig taki til fyrirtækja í opinberri eigu, í þeim tilgangi að tryggja að lántökur opinberra aðila og afborganir og vextir af lánum séu í samræmi við stöðu gjaldeyrismála og stefnu í verðlags- og gengismálum.
- e) Allar stjórnvaldsáðgerðir sem geta haft áhrif á fjárhag ríkissjóðs og/eða sveitarfélaga, verði kostnaðarmetnar áður en kynning fer fram í ríkisstjórn og frumvarp er lagt fram á Alþingi eða reglugerð undirrituð af ráðherra. Áhrif stjórnvaldsákvæðana vegna nýrra og breyttra laga og reglugerða, sem leiða til breytinga á fjárhag sveitarfélaga, verði gerð formlega upp fyrir öll ráðuneyti þannig að heildarniðurstaða liggi árlega fyrir.

Til að ná þessum markmiðum verði þeirri vinnutilhögun beitt sem fram kemur í eftirfarandi greinum.

3. gr. **Fundargerðir**

Halda skal fundagerðir fyrir fundi ráðsins.

4. gr. **Fundir samstarfsráðs**

Samstarfsráðið skal halda með sér a.m.k. þrjá fundi á ári hverju. Fundirnir skulu fara fram í mars, júní og nóvember. Auk þess getur ráðið haldið fleiri fundi telji það þörf á því. Á milli funda skal samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál vinna að öflun og úrvinnslu á hinum ýmsu upplýsingum fyrir ráðið, sbr. 5. gr. Á fundunum skal eftir því sem tilefni er til fjalla um stöðu þjóðhagsspár, áform ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, forsendur og áform um fjármál hins opinbera og undirbúning og stöðu fjárlagagerðar. Fjallað skal um framvindu fjármálareglna og áform um breytta verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál undirbýr fundi samstarfsráðs og formaður hennar situr fundi þess. Nánara skipulag funda skal ákveðið í samráðsnefnd sbr. 5. gr.

5. gr. **Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál**

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál, sem starfar skv. erindisbréfi, dagsettu 28. ágúst 2009, hefur umsjón með úrvinnslu alls þess efnis sem lagt er fyrir samstarfsráðið. Samráðsnefndin skal m.a. annast eftirfarandi verkefni og leggja niðurstöður fyrir samstarfsráðið, sbr. 4. gr.

- a) Afla gagna um stöðu efnahagsmála og þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga, þ.á m. frá eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga.
- b) Greining á þróun launakostnaðar hjá ríki og sveitarfélögum, innbyrðis og í samanburði við launakostnaðarþróun á almennum vinnumarkaði.
- c) Gerð ársfjórðungslegrar- og árlegrar greinargerðar um efnahagsmál með áherslu á þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga.
- d) Gera grein fyrir framkvæmd og áhrifum fjármálareglna hjá ríki og sveitarfélögum.

- e) Gera tillögur um breytingar á fjármálareglum hjá ríki og sveitarfélögum telji nefndin þörf á því.
- f) Fjalla um og gera grein fyrir áhrifum forsendna þjóðhags- og landshlutaspar á fjármál sveitarfélaga.
- g) Veita umsögn um tillögur til breytinga á fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga og/eða tekjustofnum sveitarfélaga.
- h) Gera yfirlit yfir breytingar á fjárhagsstöðu sveitarfélaga vegna stjórnvaldsákvarðana.

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið og ráðuneyti sveitarstjórnamála skulu útvega nefndinni starfsmann til að vinna að framangreindum verkefnum og öðrum þeim tengdum.

Gildistími samkomulags

Samkomulag þetta gildir í fjögur ár frá undirritun þess. Samkomulagið skal árlega tekið til endurskoðunar.

Reykjavík, __.__.2010

f.h. ríkisstjórnar

f.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga

fjármálaráðherra

formaður stjórnar Sambands
íslenskra sveitarfélaga

efnahags- og viðskiptaráðherra

framkvæmdastjóri Sambands
íslenskra sveitarfélaga

samgöngu- og sveitarstjórnar-
ráðherra

Fjármálareglur

Tilgangur fjármálareglna er að skuldbinda stjórnvöld til að stjórna opinberum fjármálum með ábyrgum og öguðum hætti. Reglunum er ætlað greiða fyrir því að stjórnvöld haldi sig við langtímaáætlun í fjármálum hins opinbera og hindra þannig skammsýnar ákvarðanir sem ráðist geta t.d. af yfirvofandi kosningum eða kröfum sérhagsmunahópa. Fjármálareglur setja fjármálum hins opinbera markmið á borð við hallalausan rekstur, skattlagningu, útgjaldavöxt eða skuldaþök. Þessar reglur eru einatt settar fram sem töluleg markmið eða viðmið.

Fjölmörg ríki hafa tekið upp fjármálareglur í einu eða öðru formi. Samkvæmt samantekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafa um 80 ríki innleitt fjármálareglur, eina eða fleiri. Til samanburðar má nefna að árið 1990 voru aðeins 7 þjóðir með slíkar reglur. Algengustu reglurnar kveða á um hallalausan rekstur eða um reglur sem takmarka skuldsetningu og hafa 60-70 þjóðir innleitt slíkar reglur. Þær miða fyrst og fremst að því að tryggja sjálfbærni í rekstri hins opinbera. Í vaxandi mæli hafa ríki tekið upp tvær eða fleiri reglur. Tæplega 30 ríki hafa sett sér markmið um útgjöld þar sem ýmist eru sett markmið um vöxt útgjalda eða útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu. Í mörgum tilvikum eru reglur um útgjöld í gildi samhliða reglum um hallalausan rekstur og þá miðað við jafnvægi í rekstri yfir hagsveiflu.

Fjármálastefna sem byggð er á reglum kemur í stað stefnu sem byggist á óljósum hugmyndum um að hið opinbera eigi að skila afgangi í uppsveiflu en halla í efnahagslægð. Viðbúið er að aðhaldssamar kröfur um hallalausan rekstur og takmarkanir á skuldir geti magnað utanaðkomandi hagsveiflur. Hins vegar getur regla um vöxt útgjalda og krafa um hallalausan rekstur/skuldaþak yfir hagsveiflu verið mjög árangursrík. Slíkar reglur leiða til þess að opinber fjármál auka stöðugleika án þess að vera háð mati manna á efnahagsástandinu. Reglur eru einnig líklegar til að hafa áhrif á væntingar í samfélaginu sem geta skipt miklu máli fyrir eignamarkaði.

Að mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þurfa árangursríkar fjármálareglur að uppfylla þrjú skilyrði:

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

Sú efnahagskreppa sem flest ríki hins vestræna heims glíma nú við hefur haft mikil áhrif á fjármál hins opinbera. Meðal annars hefur hún leitt til umtalsverðrar skuldaaukningar. Mörg ríki hafa brugðist við þessu með því að víkja til hliðar gildandi fjármálareglum eða dregið verulega úr þeim. Það er því ljóst að vanda þarf til umgjörðar fjármálareglna og tryggja sveigjanleika án þess að tefla í vöðva þeim stöðugleika sem fjármálareglum er ætlað að stuðla að.

Áhrif fjármálareglna geta ráðist af því til hvaða tekna og ekki síður gjalda þær eiga að taka. Mikilvægt er að búið sé þannig um fjármálareglur að þær haldi til lengri tíma og ekki þurfi að endurskoða þær með tilliti til efnahagsástands hverju sinni. Til að ná þessu markmiði kann að vera rétt að taka ekki tillit til óreglulegra tekna/gjalda og mjög hagsveifluviðkvæmra útgjalda við mótun fjármálareglna. Ennfremur má færa rök fyrir því að rétt sé að undanskilja fjárfestingar og skilgreina t.d. fjármálareglu um hallalausán rekstur út frá rekstrargjöldum. Á móti þessum sjónarmiðum má hins vegar tefla hættu á undanbrögðum frá reglum með því að færa rekstur á fjárfestingu. Gullna reglan, „the Golden Rule“, sem víða er beitt í opinberum fjármálum kveður á um að hið opinbera taki eingöngu lán vegna fjárfestinga en ekki til að fjármagna halla. Gullna reglan felur þannig í sér að rekstrargjöldum verði að fullu mætt með rekstrartekjum.

Nokkuð mismunandi er milli ríkja hversu umfangsmiklar fjármálareglur eru, þ.e. hvort þær taka til hins opinbera í heild, þ.e. ríkissjóðs og sveitarfélaga, eða jafnvel einnig til opinberra fyrirtækja. Víðast hvar gilda aðrar reglur um sveitarfélög en ríkissjóð og þá lítið svo á að reglur um sveitarfélög eigi fyrst og fremst að miða að fjárhagslegri sjálfbærni þeirra. Reglur um sveitarfélög kveða því oft sinni á um hallalausán rekstur og takmarkanir á skuldsetningu.

Fjármálareglur eru skilvirkar þegar þær hvetja stjórnvöld til að standa við yfirlýsta stefnu um skattlagningu, útgjöld og lántöku hins opinbera. Skilvirkni fjármálareglna er að nokkru leyti komin undir gegnsæi, einfaldleika, varanleika, viðurlögum og hæfilegum sveigjanleika. Nokkur ríki hafa valið þann kost að setja á fót stofnanir til þess að veita hinu opinbera aðhald og sérstaklega til að fylgja því eftir að staðið sé við fjármálareglur. Í þessu sambandi má einkum nefna *Finanspolitiska rådet* í Svíþjóð og nýstofnaða *Office for Budget Responsibility* í Bretlandi. Í mörgum löndum hafa opinberar og hálfopinberar efnahagsstofnanir mikilvægu hlutverki að gegna og hafa t.a.m. með höndum efnahagsspár og spár um tekjur og gjöld hins opinbera viðlíka og Þjóðhagsstofnun hafði áður.

Á Íslandi hefur oftast verið undirliggjandi markmið um hallalausán rekstur ríkissjóðs og sveitasjóða. Sveitarstjórnarlög kveða á um hallalausán rekstur en það ákvæði laganna er hins vegar veikt og sveitarstjórnnum ber einungis að „gæta þess svo sem kostur er“ að heildarútgjöld fari ekki framúr heildartekjum. Í upphafi árs 2004 tók gildi fjármálaregla hjá ríkinu sem fól í sér að samneysla skuli ekki vaxa meira en 2% að raungildi og tekjutilfærslur um 2,5% á ári í langtímaáætlun um ríkisfjármál. Samstarfsáætlun ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins felur í sér mikilsverðar fjármálareglur. Áætlunin kveður á um að frumjöfnuður (þ.e. jöfnuður án fjármunatekna og fjármagnsgjalda) verði orðinn jákvæður árið 2011 og heildarjöfnuður jákvæður árið 2013. Jafnframt kveður áætlunin á um að hreinar skuldir ríkissjóðs verði til langs tíma innan við 60% af landsframleiðslu.

Fjármál sveitarfélaga í þjóðhagslegu samhengi

Samkvæmt þjóðhagsreikningum afmarkast starfsemi hins opinbera við þá starfsemi sem fjármögnuð er með álagningu skatta en ekki með tekjum af sölu á vöru og þjónustu á almennum markaði. Í þessu felst að atvinnustarfsemi á vegum hins opinbera, sem fjármögnuð er að mestu með sölutekjum, er ekki talin til hins opinbera

geira samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu heldur til fyrirtækjageira hagkerfisins.

Í þjóðhagsreikningakerfi Sameinuðu þjóðanna samanstendur hið opinbera af ríkissjóði, sveitarfélögum og almannatryggingum. Samræmd skilgreining er til þess að auðvelda allan samanburð t.d. á stærð hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu á milli ríkja.

Hið opinbera gegnir mikilvægu hlutverki í þjóðarbúskapnum. Það veitir margvíslega þjónustu og dreifir gæðum í formi tilfærslna til heimila, fyrirtækja og velferðarstofnana og aflar fjár til starfsemi sinnar með álagningu skatta. Jafnframt hefur það mikil áhrif á hagkerfið í heild sinni og setur öðrum geirum leikreglur. Ríkisfjármálastefna er mikilvægur hlekkur í efnahagsstefnu hverju sinni. Að öðru óbreyttu getur hallarekstur örvað hagkerfið á samdráttarskeiðum og með sama hætti slær afgangur á rekstri hins opinbera á þenslu á uppgangskeiðum. Rannsóknir benda eindregið til að virkri ríkisfjármálastefnu hafi verið beitt í takmörkuðum mæli á Íslandi¹.

Tafla 3. Heildarútgjöld ríkis og sveitarfélaga 2004 til 2009¹ á verðlagi ársins 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Hlutfallsleg hækkun 2004-07 %	Hlutfallsleg hækkun 2007-09 %
Ríkissjóður	440,2	448,9	455,8	491,1	734,6	571,1	11,6	19,0
Almannatryggingar	112,2	109,6	107,4	112,0	119,5	144,1	-0,2	31,2
Sveitarfélög	177,3	183,0	204,5	215,9	226,6	204,2	21,8	-2,1
Hið opinbera	605,3	611,7	632,2	673,7	938,0	763,3	11,3	14,7

1) Árið 2009 er áætlað

2) Hjá ríkissjóði árið 2008 eru meðtalin 192,2 milljarða kr. yfirtaka ríkissjóðs á töpuðum kröfum vegna veðlana Seðlabanka Íslands.

Heimild: Hagstofa Íslands

Eins og tafla 3 sýnir jukust útgjöld sveitarfélaga á föstu verðlagi ársins 2009 um tæp 22% aðeins á fjögurra ára tímabili frá 2004 til 2007. Á sama tíma jukust útgjöld ríkissjóðs um tæp 12%. Lítið samráð hefur verið á milli ríkis og sveitarfélaga um þessa þróun heldur hefur tilviljun meira ráðið þróun mála. Reynslan hefur sýnt að þegar tekjur sveitarfélaga hafa hækkað hafa útgjöld þeirra aukist. Hins vegar lækka útgjöld sveitarfélaga um rúm 2% frá 2007 til 2009 á sama tíma og útgjöld ríkissjóðs aukast um 19% og almannatrygginga um rúm 30%.

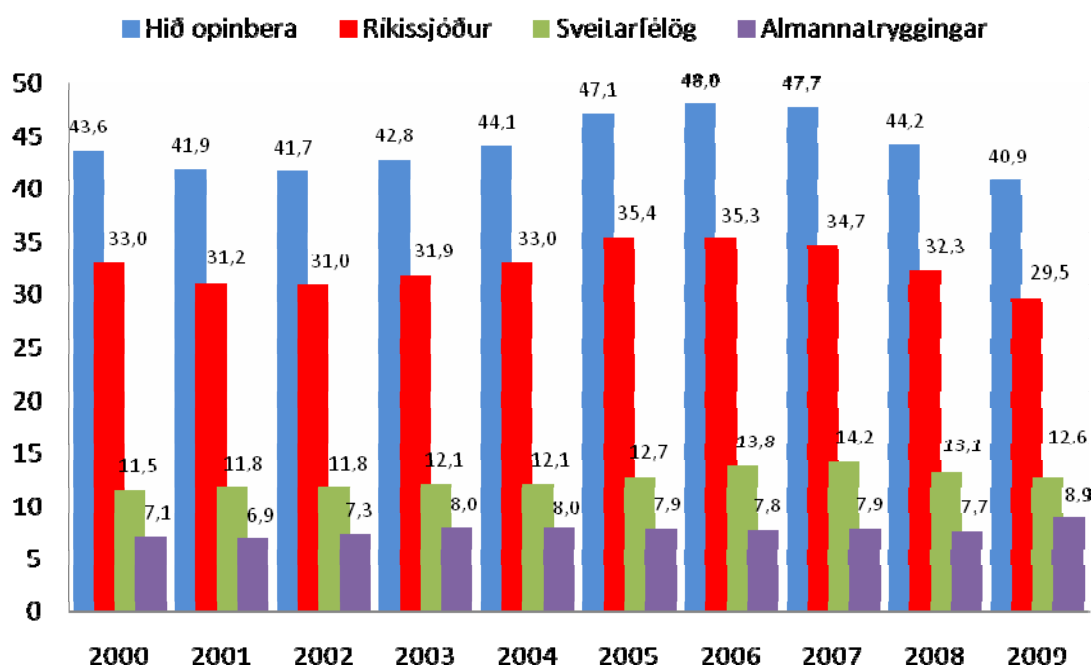
Mynd 3 sýnir heildartekjur hins opinbera og undirgeira þess sem hlutfall af landsframleiðslu á tímabilinu 2000 til 2009. Eins og myndin sýnir hækkar hlutfallið nokkuð frá árinu 2002 til 2006 en eftir það lækkar hlutfallið sem skýrist einkum af

1) ¹ Sjá Björn Rúnar Guðmundsson og Gylfi Zoëga „Fjármálastefna íslenskra stjórnvalda 1960

2) 1998." Í Fjármálatíðindi 45. árgangur 1998, síðara hefti, bls. 121-135

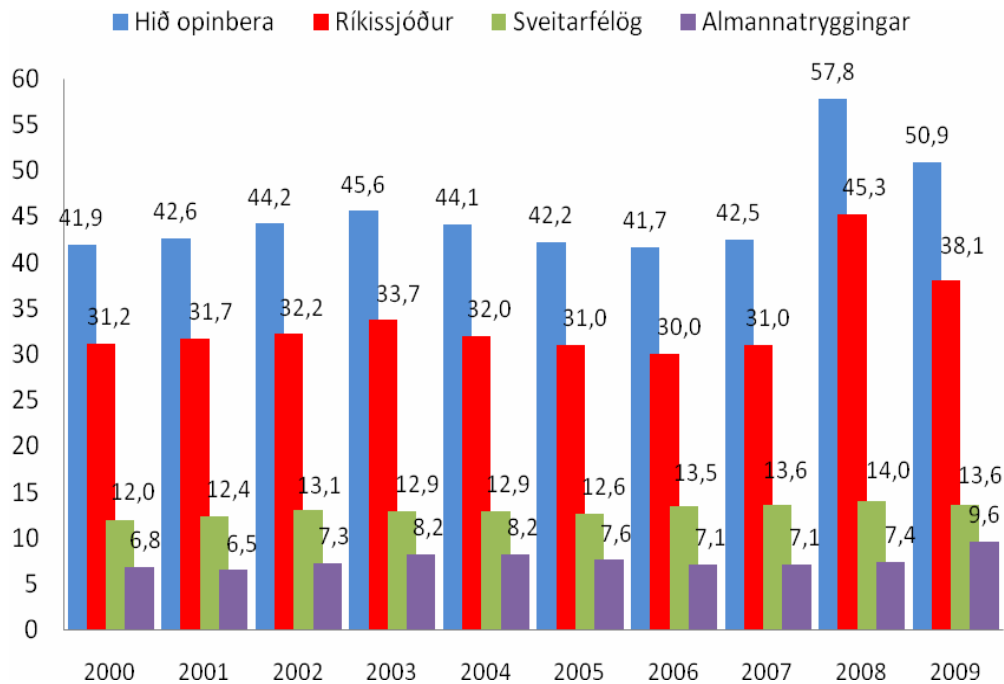
lækkandi tekjum ríkissjóðs. Eftir árið 2007 hefur hlutfallið einnig farið lækkandi hjá sveitarfélögunum. Myndin sýnir einnig að nokkrar sveiflur eru í heildartekjum hins opinbera á milli ára. Heildartekjur ríkissjóðs bæði hækka og lækka á tímabilinu. Hins vegar er stígandi í tekjum sveitarfélaga fram til ársins 2007 en eftir það fer hlutfallið lækkandi.

Mynd 3. Heildartekjur hins opinbera sem hlutfall af VLF 2000-2009



Heimild: Hagstofa Íslands, árið 2009 eru bráðabirgðatölur.

Mynd 4. Útgjöld hins opinbera og undirgeira þess sem hlutfall VLF 2000-2009

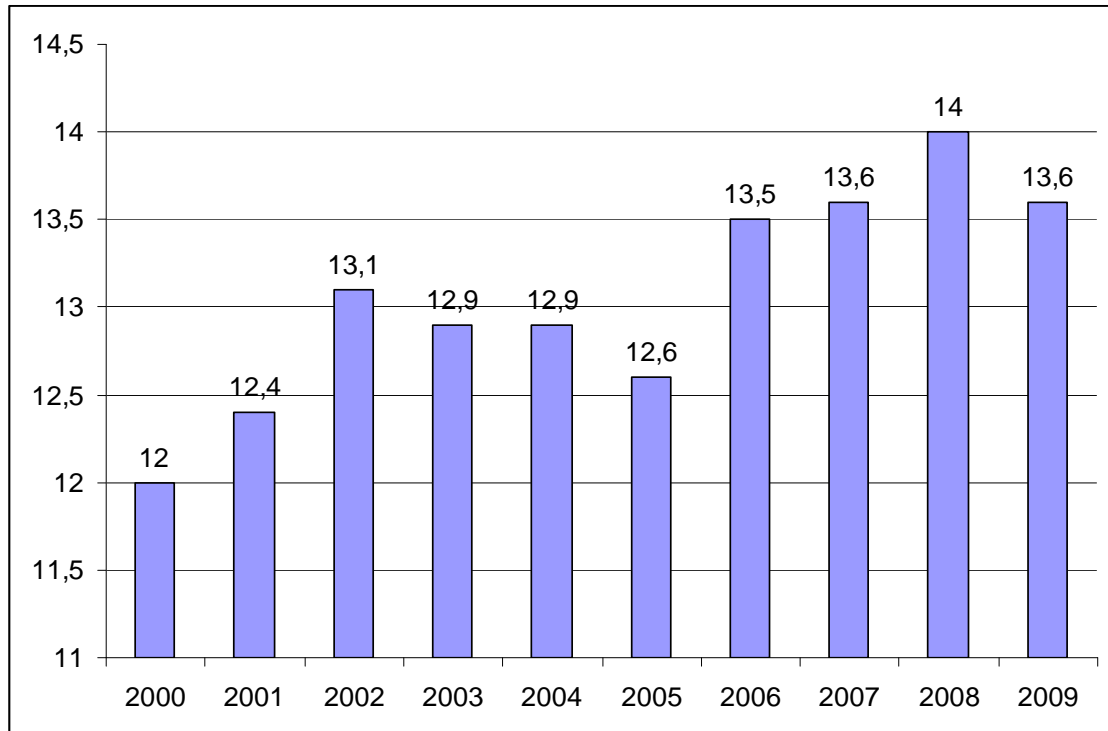


Heimild: Hagstofa Íslands, tölur fyrir árið 2009 eru bráðabirgðatölur

Mynd 4 sýnir útgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu. Hlutfallið fer hækkandi frá árinu 2000 til ársins 2003. Á þessum tíma hækkar hlutfallið bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Frá 2003 til 2006 lækkar hlutfallið, sem skýrist einkum af því að hlutfallið fer lækkandi hjá ríkissjóði. Hlutfallið hækkar síðan bæði árið 2007 og 2008 en lækkar svo á árinu 2009.

Mynd 5 sýnir betur þá miklu sveiflu sem hefur verið á tímabilinu 2000 til 2009 í útgjöldum sveitarfélaga. Það má skipta þessu tíu ára tímabili í fjögur tímabil. Fyrst er það tímabilið frá árinu 2000 til 2002 sem einkennist af aukningu útgjalda sveitarfélaga en á tímabilinu aukast útgjöldin sem hlutfall af landsframleiðslu úr 12% í 13,1%. Síðan kemur þriggja ára tímabil frá 2003 til 2005, þar sem hlutfallið lækkar aftur. Á þessu tímabili lækkar hlutfallið frá fyrra tímabilinu úr 13,1% í 12,6%. Næsta tímabil, þ.e. frá 2006 til 2008, hækkar hlutfallið á milli ára á ný úr 12,6% (2005) í 14% árið 2008. Síðan lækkar það aftur á árinu 2009 í 13,6%. Þessi þróun er athyglisverð. Þrátt fyrir nokkrar sveiflur innan tímabilsins hækka útgjöld sveitarfélaga sem hlutfall af landsframleiðslu á þessu 10 ára tímabili úr 12% í upphafi tímabilsins í 13,6% í lok þess. Hlutfallið er lægst á fyrsta árinu og hæst á því næst síðasta. Tekið skal fram að á þessu tímabili var óverulegur tilflutningur á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga og því um raunverulega þenslu að ræða í útgjöldum sveitarfélaga. Þessi þróun hefur verið tilviljunarkennd frekar en að meðvitund ákvörðun hafi verið tekin af hálfu sveitarstjórna um hvert þetta hlutfall eigi að vera fyrir hvert ár.

Mynd 5. Útgjöld sveitarfélaga sem hlutfall af VLF 2000-2009

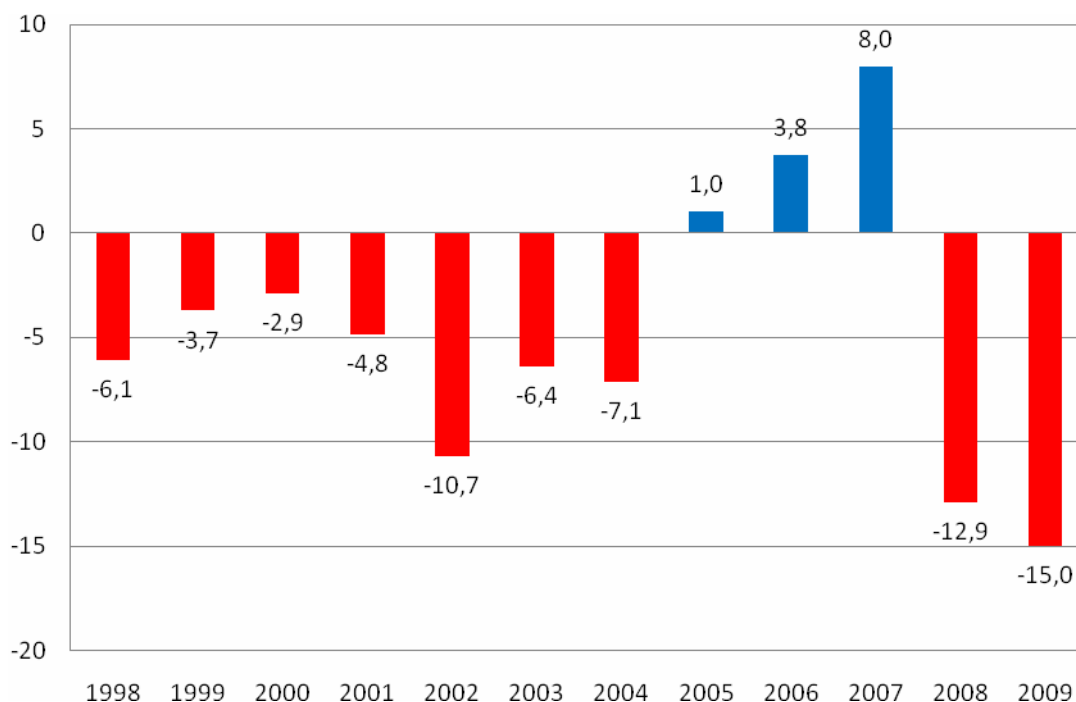


Heimild: Hagstofa Íslands, tölur fyrir 2009 eru bráðabirgðatölur.

Tekjuafkoma sveitarfélaga í þjóðhagslegu samhengi (í þjóðhagsreikningi) mælir mismun tekna og rekstrar- og fastafjárútgjalda. Tekjuafkoma sveitarfélaga segir til um hvort þau leggi öðrum aðilum hagkerfisins til fjármagn nettó eða taki til sín fjármagn. Eins og mynd 6 sýnir var tekjuafkoma sveitarfélaga neikvæð í níu ár af tólf á tímabilinu frá 1998 til 2009. Þannig var tekjuafkoman einungis jákvæð þrisvar sinnum, þ.e. á þensluárunum 2005, 2006 og 2007. Á þessu tímabili lögðu sveitarfélögin hagkerfinu til fjármagn einungis þrisvar sinnum en tóku til sín fjármagn öll hin árin.

Samanlögð tekjuafkoma sveitarfélaga árin 2008 og 2009 var neikvæð um 27,9 ma.kr. Til samanburðar var tekjuafkoman jákvæð árin 2005 til 2007 um 12,8 ma. kr. samtals og neikvæð um 41,7 ma. kr. á árunum 1998 til 2004. Þetta hefur gerst án þess að hið opinbera hafi mótað sér stefnu í þessum málum. Þannig hafa sveitarfélög nærri öll árin haft þensluhvetjandi áhrif á hagkerfið.

Mynd 6. Tekjuafkoma sveitarfélaga 1998 til 2009, milljarða .kr. á verðlagi hvers árs



Heimild: Hagstofa Íslands. Tölur fyrir 2009 eru bráðabirgðatölur.

Fjármálakafli sveitarstjórnarlaga

60. gr. „Flokkun í reikningsskilum sveitarfélaga

Í 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 er fjallað um flokkun í reikningsskilum sveitarfélaga en þar segir:

- 1) „Í reikningsskilum sveitarfélaga skal skipta starfsemi þeirra þannig:
 - a. sveitarsjóður, sem í lögum þessum merkir aðalsjóð sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana er sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum,
 - b. stofnanir sveitarfélaga, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu sveitarfélaga og eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar.“

Samkvæmt þessari grein er gert ráð fyrir að starfsemi sveitarfélaga sé skipt í tvo flokka. Annars vegar er um að ræða A-hluta, sem er aðalsjóður sveitarfélagsins. Hann sinnir verkefnum sem að mestu eða öllu leyti eru fjármögnuð með skatttekjum. Hins vegar er um að ræða B-hluta sem samanstendur af stofnunum og/eða fyrirtækjum sem eru að

hálfu eða meirihluta í eigu sveitarfélagsins og eru rekin sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Þau hafa tekjur sínar að mestu eða öllu leyti af þjónustugjöldum. Þessi skipting gerir allan samanburð á rekstri sveitarfélaga mun auðveldari en áður var.

Ljóst er að samkvæmt þessari skiptingu flokkast öll lögboðin verkefni sveitarfélaga, sem fjármögnuð eru að hluta eða öllu leyti með skatttekjum, undir A-hluta. Jafnframt falla ýmis útgjöld til hjá A-hluta, sem ekki eru lögbundin, svo sem leikskólamál, menningarmál, almenningsamgöngur, lengd viðvera í grunnskóla, skólamáltíðir, o.s.frv.

Undir B-hluta flokkast lögbundin verkefni, sem fjármögnuð eru með þjónustugjöldum og eru rekin sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar, eins og til að mynda vatnsveitur, hafnir og félagslegt íbúðarhúsnæði. Jafnframt falla undir B-hluta önnur þau ólögbundnu verkefni, sem sinnt er innan sjálfstæðra stofnana og/eða fyrirtækja og eru rekin sem sjálfstæðar einingar. Dæmi eru um að slík félög hafi verið stofnuð og rekin af sveitarfélögum vegna lögboðinna verkefna, sem ríkið á að sinna, t.d. framhaldsskólar. Nýlegt dæmi er um fjárhagsvanda hjá sveitarfélagi vegna þessa.

Mikilvægt er að skýrar reglur gildi um meðferð fjármuna á milli A- og B-hluta, sérstaklega þegar um er að ræða fyrirtæki í B-hluta, sem ekki sinna lögboðnum verkefnum. Dæmi er um að í daglegum rekstri hafi A- og B-hluti verið rekinn sem einn sjóður. Við skoðun ársreikninga sveitarfélaga er ljóst að nokkuð er um flutning á fjármunum á milli A- og B-hluta, sem lán, rekstrarframlög og/eða arðgreiðslur. Sérstaklega virðist flæðið vera frá A-hluta til B-hluta.

Eins og tafla 4 sýnir er nokkuð um að fjármunir fari frá A-hluta (sveitarsjóði) til B-hluta í formi lána en minna er um að B-hluti veiti lán til A-hluta. Samkvæmt töflunni var um 31% af eigin fé sveitarfélaga án Reykjavíkur árið 2008 í formi krafna á eigin fyrirtæki. Á því ári átti Reykjavíkurborg enga slíka kröfu á eigin fyrirtæki. Á árinu 2009 hefur þetta hlutfall lækkað í 26,4%.

Tafla 4. Langtímakröfur og skuldir sveitarfélaga við eigin fyrirtæki 2002 til 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Í ma.kr.</i>								
Langtímakröfur á eigin fyrirtæki	19,0	18,5	13,1	11,5	12,3	13,1	16,1	15,4
Skammtímakröfur á eigin fyrirtæki	3,2	3,9	4,4	4,5	5,8	8,0	8,9	10,7
Samtals kröfur	22,2	22,4	17,5	16,1	18,1	21,1	25,0	26,1
Samtals kröfur án Reykjavíkur	15,2	14,9	17,1	15,7	17,8	21,0	25,0	25,7
Langtímaskuldir við eigin fyrirtæki	-0,066	-0,313	0,045	-0,327	-0,024	-0,112	0,066	-0,029
Skammtímaskuldir við eigin fyrirtæki	-1,3	-2,0	-1,6	-1,5	-1,6	-1,7	-2,3	-3,3
Skuldir samtals	-1,4	-2,4	-1,5	-1,8	-1,6	-1,9	-2,2	-3,3
Eigið fé sveitarfélaga samtals	-90,5	-83,7	-86,8	-94,9	-99,2	-160,5	-141,3	-161,3
Eigið fé samtals án Reykjavíkur	-48,5	-47,5	-50,7	-58,9	-65,5	-102,4	-80,8	-97,5
Kröfur á eigin fyrirtæki sem hlutfall af eigin fé, %	24,5	26,8	20,1	16,9	18,3	13,1	17,7	16,2%
án Reykjavíkur, %	31,4	31,3	33,7	26,7	27,3	20,5	31,0	26,4%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Tafla 5. Kröfur sveitarfélaga á eigin fyrirtæki sem hlutfall af eigin fé í árslok 2008

Fjöldi sveitarfélaga	15	22	24	10	5	1
Kröfur á eigin fyrirtæki sem hlutfall af eigin fé, %	0	2-18	20-49	50-100	104-232	-157

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Tafla 5 sýnir hvernig sveitarfélög skiptast eftir hlutfalli krafna þeirra á eigin fyrirtæki af eigin fé þeirra. Tíu sveitarfélög eru með 50 til 100% af eigin fé sem kröfur á eigin fyrirtæki. Fimm sveitarfélög eru með meira en 100% og þar af eru tvö með um 200%. Eitt sveitarfélag er með 95 millj. kr. í neikvætt eigið fé þrátt fyrir að kröfur á eigin fyrirtæki nemi 149 millj. kr. Fimmtán sveitarfélög eru með engar kröfur á eigin fyrirtæki árið 2008. Eðlilegt er að velta fyrir sér hversu raunhæfar þessar kröfur eru hjá þeim sveitarfélögum þar sem kröfur á eigin fyrirtæki eru yfir 100% af eigin fé? Ef þessar kröfur eru ekki raunhæfar er fjárhagsleg staða viðkomandi sveitarfélaga verri sem því nemur.

Tafla 6. Framlög A-hluta sveitarsjóðs til B-hluta fyrirtækja 2002 - 2009

<i>Í millj. kr.</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Þjónustutekjur og aðrar tekjur frá B-hluta fyrirtækjum	12,9	-1,8	-1,0	-1,0	-29,2	-255,4	-263,1	-273,0
Framlög til B-hluta fyrirtækja	178,9	244,7	302,5	314,8	319,2	586,9	713,4	710,4
Framlög til B-hluta fyrirtækja nettó	191,8	242,9	301,5	313,9	290,0	331,5	450,3	437,4

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Nokkuð er um fjármagnsflutninga á milli A- og B-hluta í gegnum rekstrarreikning. Tafla 6 sýnir framlög A-hluta sveitarsjóðs til B-hlutans á tímabilinu 2002 til 2009. Að meðaltali voru greiðslur frá sveitarsjóði til B-hluta fyrirtækja nettó 320 millj. kr. á ári og samtals voru greiðslurnar nettó fyrir þetta tímabil 2,6 ma.kr. Þetta eru samanteknar upplýsingar úr ársreikningum sveitarfélaga undir málaflokknum framlög til B-hluta fyrirtækja á verðlagi hvers árs.

Að auki er um að ræða framlög sveitarsjóða til B-hluta fyrirtækja undir einstökum málaflokkum í reikningum sveitarfélaga. Má þar nefna sem dæmi framlög sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu til Strætó bs, en þau framlög fara í gegnum málaflokkinn samgöngumál. Vegna þessa er mjög erfitt að gera sér grein fyrir heildarupphæð þessara framlaga í raun.

Álitaefni er hvort það sé eðlilegt, að skatttekjur sem ætlaðar eru til lögbundinna verkefna, sé að hluta til varið til reksturs stofnana og/eða félaga í B-hlutanum, sem ekki sinna lögbodnum verkefnum. Hafa ber í huga að þetta gildir ekki fyrir öll B-hluta fyrirtæki og/eða stofnanir. Það er því einnig álitaefni hvort eðlilegt sé að A-hlutinn sé að taka við peningum í formi arðs frá B-hluta til að sinna verkefnum sem á samkvæmt

lögum að fjármagna með skatttekjum. Þessi tilflutningur á fjármunum á milli A- og B-hluta getur leitt til ómarkvissrar meðferðar á fjármunum.

Úr sumum B-hluta fyrirtækjum er hægt að greiða arð, þ.e. að því leyti sem um einkaréttarlega starfsemi er að ræða. Þar má nefna sem dæmi malbikunarstöðina sem er í eigu Reykjavíkurborgar. Ef hins vegar er um að ræða starfsemi sem er opinber og fjármögnuð af þjónustugjöldum þá verður almennt að telja að arðgreiðslur séu leið framhjá því að eingöngu þjónustugjöld eigi að standa undir þeirri þjónustu sem þau eru innheimt fyrir. Þetta á klárlega við um sum B-hluta fyrirtæki.

Einnig er rétt að benda á að þær ábyrgðir, sem A-hlutinn (sveitarsjóður) hefur tekist á hendur vegna stofnana og fyrirtækja í B-hlutanum, geta haft veruleg áhrif á rekstur A-hlutans. Hér verður þó að gera greinarmun á því hvort B-hluta fyrirtæki sinnir lögbundnu verkefni eða ekki. Fjallað verður nánar um þetta síðar í skýrslunni.

61. gr. „Fjárhagsáætlun“

Í 61. gr. er fjallað um fjárhagsáætlun sveitarfélaga. Þar er um mikilvæga fjármálareglu í lögnum að ræða. Greinin hljóðar sem hér segir:

- 2) „Fyrir lok desembermánaðar skal sveitarstjórn afgreiða fjárhagsáætlun næsta árs fyrir sveitarsjóð og stofnanir sveitarfélagsins. Ráðuneytið getur veitt sveitarstjórnnum lengri frest þegar brýnar ástæður eru fyrir hendi.

Fjárhagsáætlun samkvæmt þessari grein skal vera meginregla um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjármálastjórn sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélagsins á viðkomandi reikningsári. Við gerð fjárhagsáætlunar skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélagsins.

Sveitarstjórn skal árlega gæta þess svo sem kostur er að heildarútgjöld sveitarfélags, þar með talin rekstrarútgjöld, fari ekki fram úr heildartekjum þess.

Fjárhagsáætlun skal rædd á tveimur fundum í sveitarstjórn með a.m.k. einnar viku millibili.

Í fjárhagsáætlun skal koma fram rekstrar- og framkvæmdaáætlun, áætlun um efnahag í upphafi og lok árs, auk áætlaðra fjármagnshreyfinga. Form fjárhagsáætlunar skal vera í samræmi við form ársreiknings og stjórnvaldsfyrirmæli sem sett eru skv. 4. mgr. 67. gr. um fjárhagsáætlanir.“

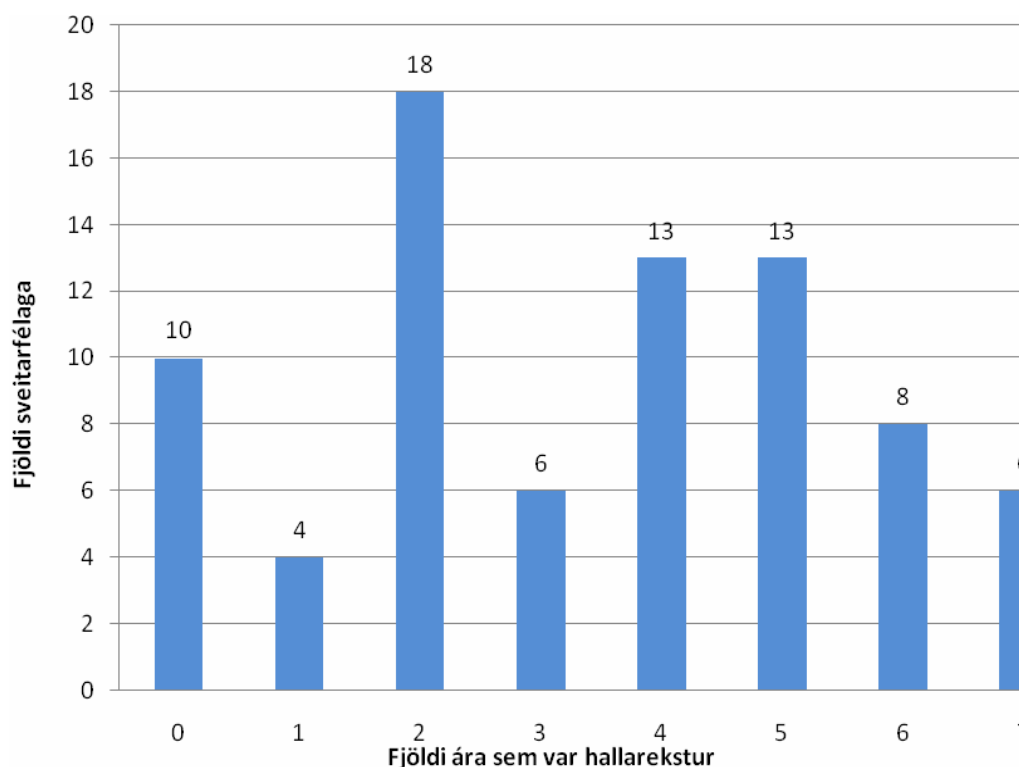
Þriðja málsgreinin er ein sú mikilvægasta í lögnum hvað varðar fjármálareglur fyrir sveitarfélög. Greininni er ætlað að takmarka útgjöld sveitarsjóðs, fjárfestingu og nýjar lántökur við að útgjöld hjá sveitarfélaginu séu ekki umfram tekjur þess. Orðalag greinarinnar er hins vegar frekar veikt og hætta á að hún sé misskilin. Nátengd þessari reglu er ákvæði 1. mgr. í 64. gr. laganna þar sem fram kemur að sveitarstjórn skuli gæta ábyrgðar í meðferð fjármuna sveitarfélagsins og tryggja örugga ávöxtun þeirra. Þessi grein er einnig fremur veik og virðist ekki hafa haft mikla sjálfstæða þýðingu í framkvæmd. Um þessa reglu verður fjallað frekar hér á eftir.

Með heildarútgjöldum í 3. mgr. 61. gr. er átt við dagleg útgjöld, afskriftir, fjármagnsgjöld og útgjöld vegna leigu- og rekstrarsamninga. Þannig takmarkar greinin nýjar fjárfestingar m.a. við það að afskriftir af þeim leiði ekki til hallareksturs hjá viðkomandi sveitarfélagi. Sömuleiðis takmarkast nýjar lántökur við það að fjármagnsgjöld leiði ekki til hallareksturs. Einnig takmarkar málsgreinin gerð nýrra rekstrar- og/eða leigusamninga við að rekstur sveitarfélagsins sé í jafnvægi.

Með hliðsjón af þessum skilningi á málsgreininni er nauðsynlegt að leggja áherslu á mikilvægi þriggja ára áætlana til að geta metið hvaða áhrif nýjar fjárfestingar, lántökur og rekstrar- og leigusamningar hafa á reksturinn til lengri tíma litið. Síðar verður fjallað nánar um þriggja ára áætlanir.

Orðalag í 3. málsgrein 61. gr., sem hljóðar svo: „þar með talin rekstrarútgjöld“ er óskýrt og getur valdið misskilningi. Á þetta benti m.a. próf. dr. Paul Bernd Spahn einn af fyrirlesurum á ráðstefnu um fjármálareglur sem haldin var á vegum samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og Evrópuráðsins í febrúar 2010. Þar gagnrýndi hann þetta orðalag og sagði meðal annars að það væri skýrara ef fram kæmi að með útgjöldum væri einnig átt við útgjöld vegna skulda og skuldbindinga, þar með talin útgjöld vegna leigu- og rekstrarsamninga eða „expenditure for serving debts there included expenditure for lease contracts“. Ljóst er að þannig yrði greinin skýrari.

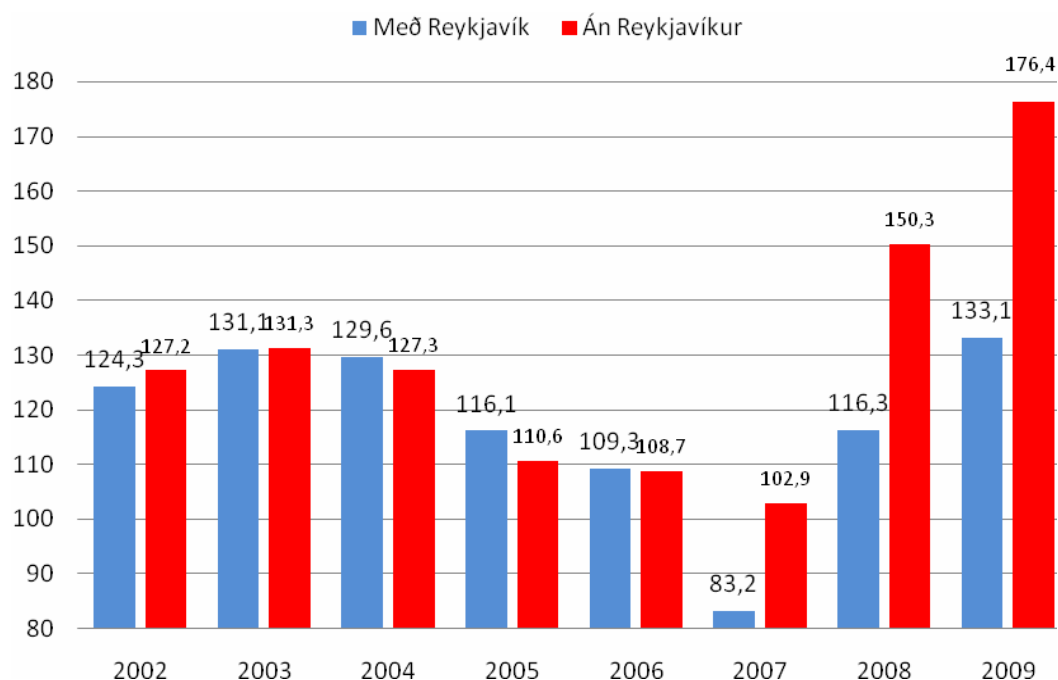
Mynd 7. Sveitarfélög flokkuð eftir fjölda ára sem þau hafa verið með hallarekstur fyrir óreglulega liði árin 2002 til 2009



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Það sem veikir þessa málsgrein og gerir hana nánast ómarktæka eru orðin „svo sem kostur er“. Það er alltaf erfitt að vera dómari í eigin máli. Sveitarstjórn getur sannfært sig um að þrátt fyrir halla á rekstrinum sé ekki hægt að gera betur. Orðin „svo sem kostur er,“ hafa nánast gert greinina ómarktæka miðað við reynslu undanfarinna ára, sjá töflu 12. Undanfarin ár hafa mörg sveitarfélög verið rekin með verulegum halla. Þannig er því komið að sum þeirra eiga í miklum fjárhagslegum erfiðleikum. Mynd 7 sýnir fjölda sveitarfélaga sem rekin voru með halla fyrir óreglulega liði á tímabilinu 2002 til 2009. Einnig sýnir tafla 12 hvernig útkoman var á þessu tímabili hjá hverju einstöku sveitarfélagi. Eins og myndin sýnir voru 46 sveitarfélög eða um 60% þeirra með hallarekstur í þrjú til sjö ár á átta ára tímabili frá 2002 til 2009. Sex sveitarfélög voru með hallarekstur í sjö ár af átta og átta með hallarekstur í sex ár. Tíu sveitarfélög voru aldrei rekin með halla á tímabilinu. Hafa ber í huga að samkvæmt 5. gr. reglugerðar um eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga, nr. 374/2001, er sveitarstjórn skylt að senda eftirlitsnefndinni greinargerð með skýringum ef fjárhagsáætlun er samþykkt með halla. Með hliðsjón af þessu er edlilegt að spyrja hvort 3. málsgrein 61. gr. og framangreint reglugerðarákvæði hafi skilað þeim árangri sem að hefur verið stefnt.

Mynd 8. Heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum í A-hluta þeirra 2002 til 2009



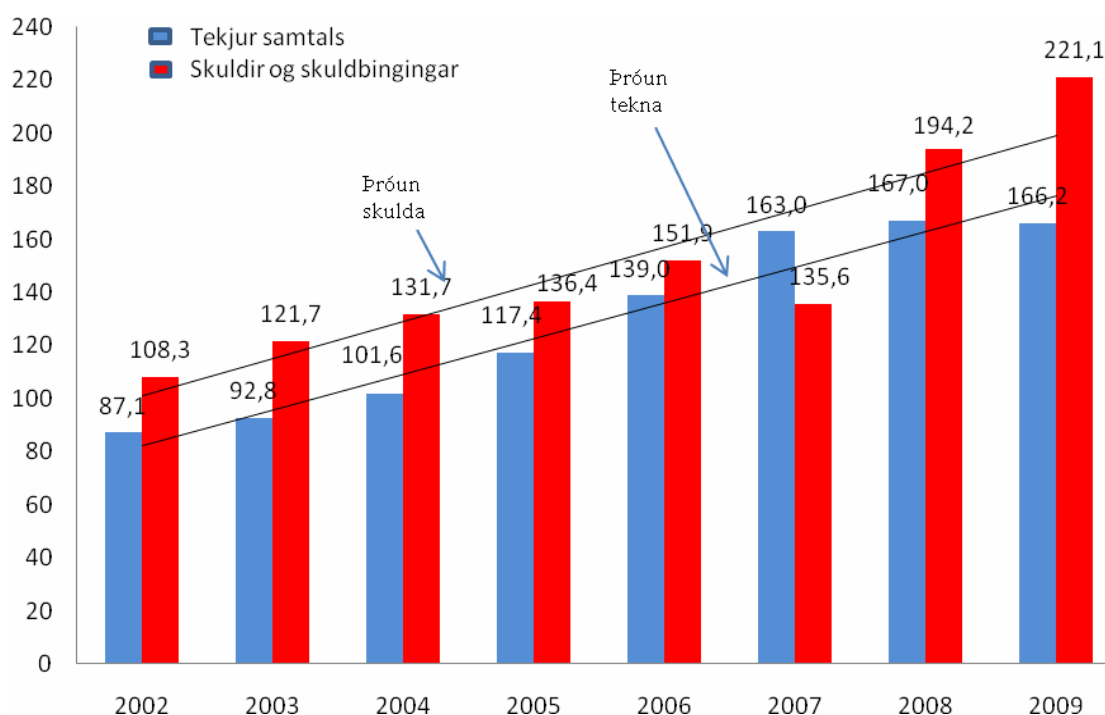
Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar.

Mynd 8 sýnir heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum þeirra. Skuldarnar lækka nokkuð sem hlutfall af tekjum á þensluárunum 2005 til 2007 og aukast svo aftur árið 2008 og 2009. Bláu súlurnar sýna sveitarfélögin með Reykjavík og

þær rauðu án Reykjavíkur. Eins og myndin sýnir eru hlutföllin nokkuð svipuð öll árin nema 2007, 2008 og 2009, en þá er orðinn nokkur munur á skuldum sveitarfélaga almennt og á skuldum Reykjavíkurborgar, sem hlutfall af tekjum þeirra.

Nokkuð er um að skuldbindingar vegna fjármögnunarleigusamninga hafa verið utan efnahags í ársreikningum viðkomandi sveitarfélaga. Samkvæmt upplýsingum frá eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga voru þessar skuldbindingar hjá sveitarfélögum í árslok 2008 52 ma.kr. Ef tekið er tillit til þessara skuldbindinga verður hlutfall skulda af tekjum fyrir öll sveitarfélögin á árinu 2008 147% (116%, án skuldbindinga utan efnahags) og fyrir sveitarfélögin án Reykjavíkur 183% (150%). Þannig má ljóst vera að skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga eru orðnar þeim þungar byrðar.

Mynd 9. Skuldir og tekjur sveitarfélaga, A-hluta, 2002 til 2009, í ma. kr.,
á verðlagi hvers árs



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Þegar heildarskuldir sem hlutfall af tekjum eru skoðaðar, mynd 8 í samanburði við aukningu skulda annars vegar og tekna hins vegar, sjá mynd 9, kemur í ljós að fyrri myndin gefur ekki nákvæma mynd af þróun skulda. Ástæðan er einkum sú að á þenslutímabilinu árin 2005 til 2007 jukust tekjurnar mjög mikið á meðan skuldir og skuldbindingar samkvæmt efnahagsreikningi breytust lítið. Þær voru 136,4 ma. kr. í árslok 2005 og 135,6 ma.kr. í árslok 2007. Þróunin hefur aftur á móti snúist við árin

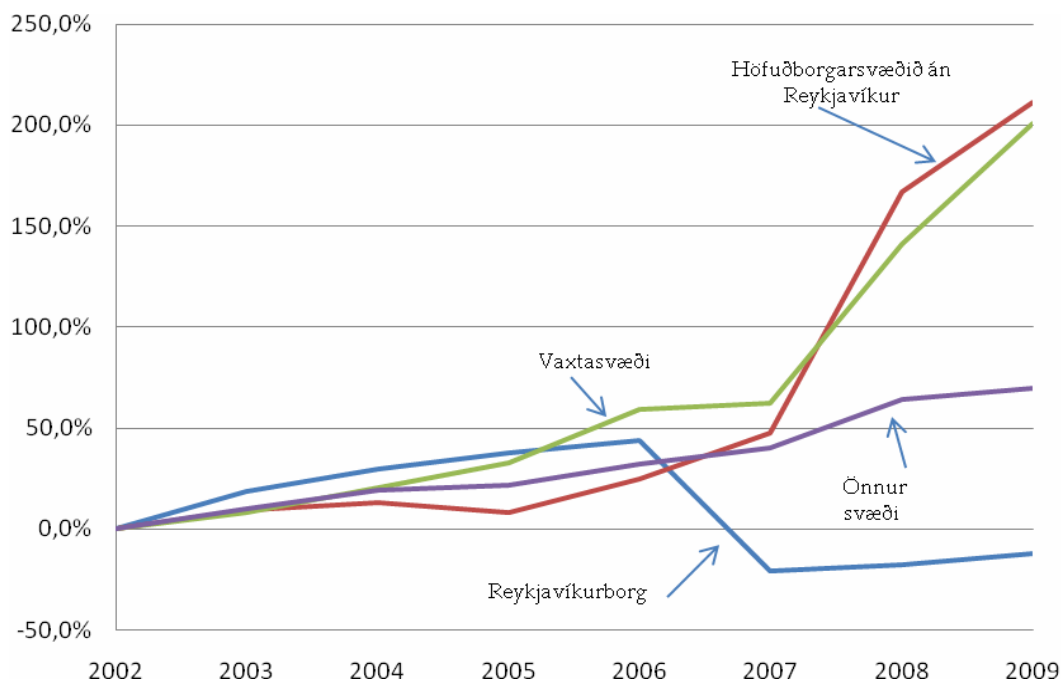
2008 og 2009 þegar skuldir og skuldbingar hafa vaxið mjög hratt, m.a. vegna verðtryggingar lána, á meðan tekjurnar hafa nánast staðið í stað.

Mynd 9 sýnir hvaða áhrif efnahagshrunið hefur haft á fjárhag sveitarfélaga almennt. Á milli ára 2002 og 2005 jukust skuldir þeirra um 26% miðað við verðlag hvors árs. Í krónum talið standa skuldirnar nánast í stað á milli ára 2005 og 2007. Í reynd lækka þær á milli ára 2006 og 2007. Af myndinni má ætla að sveitarfélögin hafi almennt sýnt varfærni í skuldsetningu miðað við þetta. Síðan dynur efnahagshrunið yfir á árinu 2008. Skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga, skv. efnahagsreikningi þeirra aukast úr 135,6 ma. kr. ári 2007 í 194,2 ma. kr. árið 2008, sem er aukning um 58,6 ma. kr., eða 43%. Á árinu 2009 er skuldirnar orðnar 221,1 ma. kr., sem er aukning um 85,5 ma. kr. frá árinu 2007, eða 63%. Ólíklegt verður að telja að sveitarfélög almennt hafi verið að taka ný lán á árunum 2008 og 2009 nema þá til endurfjármögnunar. Því má ætla að 85,5 ma. kr., eða um 39%, af skuldum sveitarfélaga í árslok 2009, skv. efnahagsreikningi þeirra, sé til komin að miklu leyti vegna efnahagshrunsins. Þar er að miklu leyti um að ræða mikla hækkun erlendra lána vegna hruns á gengi krónunnar.

Einnig ber að hafa í huga þegar þróun skulda sveitarfélaga er metin að undanfarin ár hafa nokkur sveitarfélög selt fasteignir og leigt þær aftur eða gert leigusamninga um nýtt húsnæði í stað þess sem fyrir var. Þannig hafa skuldir horfið úr efnahagsreikningum viðkomandi sveitarfélaga og breyst í langtímaskuldbindingar utan efnahags. Í einstaka tilfella hefur söluandvirðið ekki verið notað til að greiða niður skuldir. Þannig hefur skuldbindingin orðið hrein viðbót. Eins og kom fram hér að framan eru þessar skuldbindingar orðnar um 52 ma.kr. árslok 2008, sem samsvarar um 27% af heildarskuldum sveitarfélaga, A-hluta, samkvæmt ársreikningum þeirra í lok þess árs.

Rétt er að hafa í huga, þegar fjármálareglur fyrir sveitarfélög eru skoðaðar að ekkert ákvæði er nú í lögum sem takmarkar heimild sveitarfélaga til að taka lán í erlendri mynt. Samkvæmt upplýsingum frá Seðlabanka Íslands voru rúmlega 40% af heildarskuldum sveitarfélaga í árslok 2008 í erlendum gjaldeyri eða tengdar við erlenda mynt, en eins og kunnugt er hefur héraðsdómur Reykjavíkur dæmt ólöglega tengingu lána í íslenskum krónum við erlenda mynt. Þegar þessi skýrsla er skrifuð er ekki vitað hvaða áhrif dómurinn muni hafa á skuldsetningu sveitarfélaga.

Mynd 10: Þróun skulda og skuldbindinga, skv. efnahagsreikningi sveitarfélaga 2002 til 2009

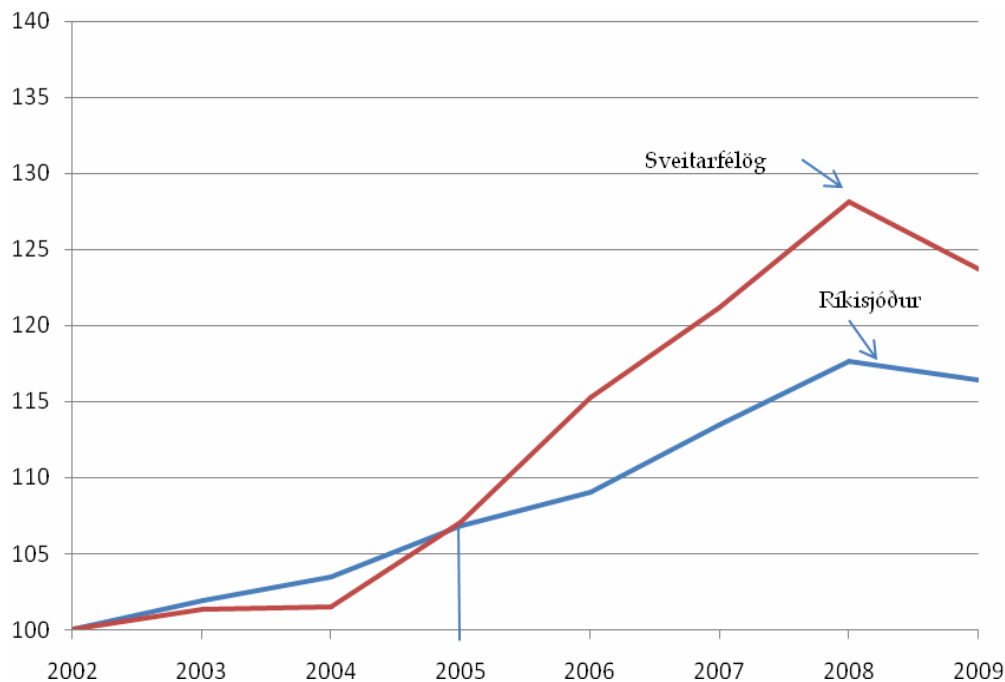


Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar.

Mynd 10 sýnir hlutfallslega aukningu skulda, A-hluta, 2002 til 2009, þar sem sveitarfélögunum er skipt í fjóra flokka, þ.e. Reykjavíkurborg, höfuðborgarsvæðið án Reykjavíkur, vaxtasvæði og önnur svæði¹. Skuldbindingar utan efnahags eru ekki meðtaldar. Það veur athygli að hlutfallslega lækka skuldir Reykjavíkurborgar á þessu tímabili sem stafar af því að borgin notaði söluandvirði eigna til að greiða niður skuldir og skuldbindingar. Það veur einnig athygli hversu mikið hlutfallið hækkar hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu án Reykjavíkur og á vaxtasvæðum. Þessi þróun á því nokkuð almennt við hjá stærri sveitarfélögum. Hins vegar er aukningin ekki eins mikil hlutfallslega hjá öðrum sveitarfélögum eða þeim sem fámennari eru. Af þessu má ætla að stærri sveitarfélögin hafi mörg hver verið að auka skuldir sínar verulega á meðan þau minni hafa farið hægar í sakirnar. Mörg stærri sveitarfélaganna eru komin í nokkurn fjárhagslegan vanda. Hafa ber í huga að fyrir efnahagshrunið var mikil fjölgun íbúa hjá ýmsum af stærri sveitarfélögum landsins og þá sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu sem skýrir að hluta mikla skuldaaukningu þessara sveitarfélaga. Ljóst má vera að eftir því sem sveitarfélögin sem í alvarlegum fjárhagsvanda lenda eru stærri verður erfiðara að leysa úr vanda þeirra til að mynda með greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, aðkomu annarra sveitarfélaga eða með aðstoð frá ríkinu.

¹ Í flokknum „höfuðborgarsvæðið án Reykjavíkur“ og „vaxtasvæði“ eru flest stærri sveitarfélögin. Í flokknum „önnur svæði“ eru flest minni sveitarfélögin á landsbyggðinni.

Mynd 11: Samneysla ríkis og sveitarfélaga á föstu verðlagi, vísitala 2002 = 100



Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 11 sýnir raunaukningu í samneyslu hjá ríkissjóði annars vegar og sveitarfélögum hins vegar á árunum 2002 til 2009. Á tímabilinu frá 2002 til 2005 er aukningin nokkuð jöfn eða um 7%. En eftir það verður breyting og samneysla sveitarfélaga vex mun hraðar en ríkisins fram til ársins 2008. Frá árinu 2002 til 2008 hefur samneysla hjá sveitarfélögum aukist um 28% en hjá ríkinu um 18%. Síðan dregst hún saman bæði hjá ríki og sveitarfélögum árið 2009. Samdrátturinn er meiri hjá sveitarfélögunum. Samneysla samanstendur af launum opinberra starfsmanna og kaupum á vöru og þjónustu. Laun voru að meðaltali 68% í samneyslu sveitarfélaga á tímabilinu 2002-2008 en 64% hjá ríkissjóði. Á þessum tíma hækkuðu launagjöld í samneyslu sveitarfélaga um tæplega 80% og um 60% hjá ríkinu.

Hjá sumum aðildarríkjum OECD¹ eru takmörk sett um hvað sveitarfélög mega auka útgjöld sín mikið hlutfallslega á milli ára. Ekkert slíkt ákvæði er að finna í íslenskum sveitarstjórnarlögum.

1) Heimild: Fiscal Rules for sub-central Governments: Design and Impact; Economics Department Working paper No. 465, OECD, 2005.

62. gr. „Breytingar á fjárhagsáætlun“

Grein þessi fjallar um heimild til handa sveitarstjórnnum til að endurskoða fjárhagsáætlun og samþykktir um fjárveitingar og/eða skuldbindingar sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun innan ársins. Greinin er þannig:

- 3) Heimilt er að endurskoða fjárhagsáætlun sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélags og gera á henni nauðsynlegar breytingar ef í ljós koma breytingar á forsendum fjárhagsáætlunar. Sveitarstjórn afgreiðir slíkar breytingar á fjárhagsáætlun við eina umræðu. Breytingartillögur skulu sendar öllum fulltrúum í sveitarstjórn með dagskrá viðkomandi sveitarstjórnarfundar.

Samþykki sveitarstjórn fjárveitingu sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun skal hún jafnframt kveða á um hvernig útgjöldum skuli mætt. Samþykkt slíkrar fjárveitingar telst breyting á fjárhagsáætlun.

Ef sveitarstjórn tekur ákvörðun um verulegar skuldbindingar sem ekki koma fram í fjárhagsáætlun, þ.m.t. langtímaskuldbindingar samkvæmt leigu-samningum, samningum um rekstur fasteigna eða þjónustu við íbúa eða sambærilegum samningum, skal hún tilkynna þá ákvörðun til eftirlitsnefndar, sbr. 74. gr.

Fyrsta málsgrein greinarinnar fjallar um heimild handa sveitarstjórn til að endurskoða fjárhagsáætlun. Í mörgum tilfellum hefur þessi grein verið notuð til að leiðrétta fjárhagsáætlun í lok árs með hliðsjón af rauntölum fyrir t.d. fyrstu 10 mánuði ársins. Síðan hefur leiðrétt fjárhagsáætlun í sumum tilfellum verið notuð til samanburðar við rauntölur í ársreikningi viðkomandi árs. Gera má ráð fyrir að sá samanburður komi betur út heldur en samanburður við upphaflega áætlun. Ætla verður að slík notkun á heimildinni leiði eingöngu til veikari og ómarkvissari fjármálastjórnar.

Ef niðurstaða ársreiknings er í verulegu ósamræmi við upphaflega áætlun þarf sveitarstjórn ekki að horfast í augu við hvað fór úrskeiðis í upphaflegri fjárhagsáætlun þar sem samanburður er gerður við leiðréttu fjárhagsáætlun. Þannig er hætta á að sömu mistök verði gerð aftur við næstu fjárhagsáætlunargerð. Einnig dregur þetta úr því aðhaldi sem hinn almenni borgari getur veitt sveitarstjórn þar sem líklegt er að hann viti ekki af því að verið sé að bera tölur í ársreikningi saman við leiðréttu fjárhagsáætlun sem gerð var í árslok.

Önnur málsgrein greinarinnar fjallar um samþykki sveitarstjórnar vegna fjárveitinga innan ársins sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun. Sé það gert skal jafnframt liggja fyrir samþykkt um það hvernig þessi viðbótarútgjöld verði fjármögnuð.

Heimild til að endurskoða fjárhagsáætlun innan ársins veikir þessa málsgrein mikið. Í reynd hefur þetta verið þannig hjá mörgum sveitarfélögum að fjárveitingin er samþykkt og jafnvel margar innan sama árs. Ef upp koma vandamál vegna fjármögnunar er þeim þá vísað til endurskoðunar fjárhagsáætlunar í lok árs. Þá er orðið of seint að leysa útgjaldaaukninguna með niðurskurði eða sparnaði á öðrum sviðum og henni því oft mætt með nýjum lántökum.

Þriðja og síðasta málsgrein greinarinnar fjallar um það ef sveitarstjórn tekur ákvörðun um verulegar skuldbindingar, sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun, þ.m.t. langtíma leigu- og/eða rekstrarsamninga, skuli það tilkynnt til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga.

Telja verður að þessi málsgrein um tilkynningu sé afar veik. Í lagagreininni allri er ekkert kveðið á um það að sveitarstjórn þurfi að gera sér grein fyrir því til lengri tíma litið hvort sveitarfélagið hafi efni á útgjöldum sem ekki er kveðið á um í fjárhagsáætlun og þá væntanlega ekki gert ráð fyrir í þriggja ára áætlun sveitarfélagsins. Heldur segir að einungis beri að tryggja fjármögnun innan ársins og tilkynna síðan ákvörðunina til eftirlitsnefndarinnar. Engin ákvæði eru um að sveitarstjórn taki þriggja ára áætlun til endurskoðunar með tilliti til viðbótar útgjalda og samninga til lengri tíma o.s.frv.

Lagagreinin væri markvissari ef ákvæði væri um það að eftir að sveitarstjórn væri búin að ganga úr skugga um að viðbótarútgjöld og/eða samningar til lengri tíma stæðust endurskoðun á þriggja ára áætlun, að þá yrði málið tilkynnt til eftirlitsnefndarinnar með greinargerð.

63. gr. „Þriggja ára áætlun“

Í greininni er fjallað um gerð þriggja ára ætlunar fyrir sveitarfélög og þar segir:

- 4) Til viðbótar fjárhagsáætlun skv. 61. gr. skal sveitarstjórn árlega semja og fjalla um þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Áætlunin skal vera rammi um árlegar fjárhagsáætlanir sveitarfélagsins og skal hún unnin og afgreidd af sveitarstjórn innan tveggja mánaða frá afgreiðslu árlegrar fjárhagsáætlunar skv. 61. gr.

Form þriggja ára áætlunar skal vera í samræmi við form ársreiknings og stjórnvaldsfyrirmæli sem sett eru skv. 4. mgr. 67. gr. um þriggja ára áætlanir.

Veikleiki við 63. gr. laganna er að svo virðist sem margar sveitarstjórnir hafi litið á það sem skyldu að uppfylla ákvæði hennar frekar en að hún sé mikilvægt gagn við fjármálastjórn sveitarfélags.

Ætla má að þegar lítið er lagt upp úr gerð langtímaáætlana skapist vandamál síðar þegar ákvarðanir hafa verið teknar við afgreiðslu fjárhagsáætlunar um nýjar lántökur, fjárfestingar og rekstrar- og/eða leigusamninga. Þegar samningur er t.d. gerður í lok árs og/eða nýbygging tekin í notkun um mitt ár eru rekstrarleg áhrif einungis reiknuð að hluta til í fjárhagsáætlun viðkomandi árs en hafa ekki að fullu rekstrarleg áhrif fyrir en á næsta ári eða árum. Til að fyrir liggi hvaða áhrif slíkir samningar, lántökur og/eða nýbyggingar hafa er nauðsynlegt að gera áætlun fram í tímann þannig að áhrif slíkra samninga á reksturinn komi að fullu í ljós.

Til þess að 61. gr. laganna virki sem skyldi og dragi úr nýjum rekstrarútgjöldum, lántökum, fjárfestingum og rekstrar- og leigusamningum er nauðsynlegt að samhliða fjárhagsáætlun sé gerð vönduð áætlun til lengri tíma.

Með hliðsjón af þessu verður að ætla að til þess að markvissari fjármálastjórn náist verði að efla ákvæði þessarar lagagreinar (63. gr.) og tengja hana enn betur við 61. gr.

64. gr. „Útgjöld úr sveitarsjóði og meðferð fjármuna og fasteigna.“

Grein þessi fjallar um ábyrga meðferð með fjármuni sveitarfélags, umráðarétt yfir fasteignum, sem nauðsynlegar eru til að starfrækja lögbundin verkefni, og útgjöld sem ekki eru lögbundin. Greinin er þannig:

- 5) Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar í meðferð fjármuna sveitarfélagsins og tryggja örugga ávöxtun þeirra.

Sveitarstjórn skal á hverjum tíma tryggja umráðarétt yfir fasteignum sem eru nauðsynlegar til að lögbodin verkefni sveitarfélagsins verði rækt.

Til útgjalda sem ekki eru lögbundin, sammingsbundin eða leiðir af fyrri samþykkt sveitarstjórnar má ekki stofna nema til komi samþykki sveitarstjórnar.

Fyrsta málsgrein 64. gr. segir að sveitarstjórn skuli gæta ábyrgðar í meðferð fjármuna og tryggja örugga ávöxtun þeirra. Eins og greinin er orðuð er hún nokkuð almenn. Það hlýtur að vera álitamál hvað telst ábyrg meðferð á fjármunum og hvað telst óábyrg meðferð. Hins vegar endar greinin á því að segja að sveitarstjórn skuli tryggja örugga ávöxtun fjármuna sveitarfélagsins sem segir nokkuð um það hvað löggjafinn á við með ábyrgri meðferð.

Þegar þessi málsgrein er skoðuð með hliðsjón af miklum hallarekstri sveitarfélaga ár eftir ár getur það vart talist ábyrg meðferð fjármuna sveitarfélags og örugg ávöxtun þeirra, að reka sveitarsjóð með halla samfleytt í sjö ár. Þess eru dæmi að sveitarfélög hafi selt eignir til að fjármagna hallarekstur. Slík meðferð fjármuna sveitarfélags stangast á við ákvæði málsgreinarinnar.

Spurning er hvort ekki sé eðlilegt að þrengja þessa grein nokkuð með því að tilgreina hvernig sveitarstjórn á að ávaxta peninga, sem hún kann að hafa afgang. Til dæmis með því að fjárfesta í ríkisskuldabréfum, skuldabréfum frá Lánasjóði sveitarfélaga, með innleggi í banka o.s.frv. Þannig að tekinn sé af allur vafi um að það geti t.d. ekki verið örugg ávöxtun á fjármunum að kaupa hlutabréf í félögum o.s.frv.

Þess eru ýmis dæmi að sveitarfélög hafi ávaxtað fjármuni með fjárfestingum sem verður að telja á „gráu svæði“. Nefna má dæmi um sveitarfélög sem tóku lán til að kaupa stofnfé í sparisjóðum. Ekki vegna þess að sparisjóðina hafi vantað fjármagn á þeim tíma heldur til að auka arðgreiðslur frá sparisjóðnum til sveitarfélagsins. Slík fjárfesting, hvað þá þegar hún er fjármögnuð með lántöku, er mjög áhættusöm fyrir sveitarfélag. Með hliðsjón af þessu verður að telja eðlilegt að þrengja beri þessa málsgrein til að taka af allan vafa um hvernig sveitarfélög eiga að ávaxta fjármuni sína.

Á undanförnum árum hefur verið nokkuð um að sveitarfélög hafi leigt fasteignir af fasteignafélögum, sem ýmist hafa verið í eigu sveitarfélaga eða einkaaðila. Við skoðun á slíkum fjármögnunarleigusamningum kemur t.d. í ljós að sveitarfélag hefur selt fasteignafélagi fasteign og leigt hana svo aftur af því. Hluti söluandvirðisins var greitt af fasteignafélaginu með hlutabréfum í sjálfu sér. Hér er um að ræða eign sem sveitarfélagið hefur eignast á mörgum árum með sparnaði, sem síðan hefur verið breytt að hluta í hlutabréfaeign. Síðan er sá hluti kaupverðsins, sem greiddur var með

hlutabréfum tekinn að fullu með við útreikning á húsaleigu sem sveitarfélagið greiðir nú fyrir fasteignina.

Hlutabréfaeign er mun áhættusamari fjárfesting en fasteign með lögvarinn rétt. Jafnframt verður að telja óeðlilegt að leigugjaldið skuli einnig reiknast út frá andvirði hlutabréfa sveitarfélagsins, sem það fékk sem greiðslu fyrir sölu á fasteigninni til fasteignafélagsins. Síðan er leigugjaldið verð- og gengistryggt. Með því er sveitarfélagið í reynd farið að greiða „leigugjald“ fyrir eignarhlut sinn í fasteignafélaginu.

Einnig er dæmi þess að fasteignafélag hafi keypt lóð af sveitarfélagi, greitt fyrir með hlutabréfum í sjálfum sér og tekið síðan lóðarverðið að fullu inn í útreikning á leiguverði vegna fasteignar á lóðinni sem sveitarfélagið leigir af félaginu.

Í annarri málsgrein 64. gr. laganna segir að sveitarfélög skuli tryggja sér umráðarétt yfir fasteignum sem nauðsynlegar eru til að sinna lögboðnum verkefnum. Þessi málsgrein, ásamt 2. mgr. í 73. gr. (þar sem segir að sveitarfélag megi m.a. ekki veðsetja öðrum fasteignir sem nauðsynlegar eru til þess að sveitarfélagið geti rækt lögbundin verkefni sín) og 4. mgr. sömu greinar (þar sem segir að ekki megi framkvæma aðför að sömu eignum og sveitarfélög verði ekki tekin til gjaldþrotaskipta) tryggir sveitarfélögunum ótvíræðan umráðarétt yfir þessum eignum.

Hins vegar koma löggin ekki í veg fyrir að sveitarfélag leigi húsnæði til að sinna lögbundnum verkefnum. Í þeim tilfellum setja löggin engin takmörk á veðsetningu slíkra fasteigna og getur því eigandi húsnæðisins veðsett það sé ekki ákvæði gegn því í viðkomandi leigusamningi. Verði eigandi húsnæðisins gjaldþrota eða lendir í vanskilum getur sveitarfélagið ekki tryggt ótvíræðan umráðarétt yfir viðkomandi fasteign nema leigusamningi hafi verið þinglýst á fasteignina. Leigusalinn gæti orðið gjaldþrota eða lent í vanskilum vegna óskylds rekstrar hjá félaginu og sveitarfélagið þar með misst umráðarétt yfir viðkomandi fasteign. Því er mikilvægt að leggja áherslu á að leigusamningi sé þinglýst á viðkomandi fasteign til að tryggja leigurétt sveitarfélagsins.

Einnig eru þær gloppur í lögnum að sveitarfélag getur átt 100% eignarhlut í leigufélagi og síðan leigt húsnæði til að starfrækja í því lögboðin verkefni eins og t.d. grunnskóla. Með þessari leið eru engin takmörk á veðsetningu slíkra fasteigna og ekkert hindrar kröfuhafa í að gera aðför að eigninni sé félagið í vanskilum. Að þessu leyti gætir þversagna í lögnum.

Þriðja málsgrein greinarinnar segir að ekki megi stofna til útgjalda sem ekki eru lögbodin, samningsbundin eða leiða af fyrri samþykkt sveitarstjórnar nema samþykki sveitarstjórnar liggja fyrir. Hér gætir þversagnar með hliðsjón af 61. og 62. gr. laganna. Löggin verða ekki öðruvísi skilin en þannig að það sé ekki heimild til þess að stofna til útgjalda nema gert sé ráð fyrir þeim í fjárhagsáætlun, ef ekki þá þurfi samþykki sveitarstjórnar til þess. Þegar sveitarstjórn ákveður útgjöld utan fjárhagsáætlunar þarf að liggja fyrir hvernig þeim verður mætt, t.d. með niðurskurði á öðrum liðum, tekjuafgangi eða nýrri lántöku. Eins og málsgreinin hljóðar má ætla að heimilt sé að stofna til útgjalda sem eru lögbundin, samningsbundin eða leiða af fyrri samþykkt sveitarstjórnar án samþykkis sveitarstjórnar. Það er ekki í anda laganna.

65. gr. „Miklar fjárfestingar og sala fasteigna“

Í 65. gr. er reynt að tryggja að miklar fjárfestingar og langtímasamningar stefni fjárhag sveitarfélags ekki í voða. Greinin er sem hér segir:

- 6) Hyggist sveitarstjórn ráðast í fjárfestingu og áætlaður heildarkostnaður eða hlutur sveitarfélagsins í henni nemur hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs er skylt að leggja fyrir sveitarstjórn umsögn sérfróðs aðila um kostnaðaráætlunina, væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verk tíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð, sé um hann að ræða. Jafnframt skal gerð grein fyrir því hvernig framkvæmdin samræmist þriggja ára áætlun sveitarfélagsins.

Á sama hátt skal afla álits sérfróðs aðila áður en sveitarstjórn staðfestir samninga um framkvæmdir eða þjónustu við íbúa sveitarfélagsins sem gilda eiga til langs tíma og hafa í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarsjóð. Þetta gildir einnig um samninga um sölu og endurleigu fasteigna sem falla undir 2. mgr. 73. gr.

Ákveði sveitarstjórn að selja fasteignir sveitarfélags sem falla undir 2. mgr. 73. gr. skal hún tilkynna þá ákvörðun til eftirlitsnefndar. Eftirlitsnefnd skal kanna hvaða fjárhagslegu áhrif salan hefur á rekstur sveitarfélagsins. Eftirlitsnefnd getur sett fram tillögur sínar til viðkomandi sveitarstjórnar um ráðstöfun söluandvirðis eða ávöxtun þess. Ráðherra getur, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, sett í reglugerð nánari fyrirmæli um form tilkynninga, viðmiðanir við athugun eftirlitsnefndar og önnur atriði er varða framkvæmd ákvæðisins.

Fyrsta málsgrein kveður á um að ef sveitarstjórn hyggst ráðast í fjárfestingu, sem nemur hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi árs, sé skylt að leggja fyrir sveitarstjórn álit sérfróðs aðila um kostnaðaráætlun framkvæmdarinnar og áhrif hennar á fjárhag sveitarfélagsins til lengri tíma litid.

Tvennt veikir einkum þessa málsgrein. Í fyrsta lagi virðast skilyrði málsgreinarinnar vera uppfyllt með því að fá álit „sérfróðs“ aðila án þess að skilgreint sé nánar hvaða skilyrði „sérfróði aðilinn“ þurfi að uppfylla. Af skiljanlegum ástæðum má ætla að slík álit geta verið misgóð. Álitid á að leggja fyrir sveitarstjórn sem ekki er hlutlaus í málinu því þar er væntanlega mikill áhugi á að ráðast í viðkomandi framkvæmd. Einnig er hætta á að álitsgjafinn sé undir þrýstingi frá sveitarstjórn. Til að gæta alls hlutleysis og vandaðrar vinnutilhögunar væri greinin áhrifameiri ef sveitarstjórn bæri að senda slíka álitgerð til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga eða annars tiltekings aðila til yfirferðar eða að álitsgjafinn þurfi að vera samþykktur af sveitarstjórnarráðuneytinu.

Tafla 7. Árlegar fjárfestingar sveitarfélaga í varanlegum rekstrarfjármunum og nýjar lántökur sem hlutfall af skatttekjum þeirra, 2002 til 2009

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Fjárfestingar	Lántökur	Fjárfestingar	Lántökur	Fjárfestingar	Lántökur	Fjárfestingar	Lántökur	Fjárfestingar	Lántökur	Fjárfestingar	Lántökur	Fjárfestingar	Lántökur	Fjárfestingar	Lántökur
Samtals öll sveitarfélög, %	18	14	12	16	13	13	11	7	15	7	14	7	26	18	14	14
Fjöldi sveitarfélaga með hærra hlutfall en 25% af tekjum	11	6	6	15	10	11	8	11	11	13	6	3	21	8	9	5

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Eins og tafla 7 sýnir fjárfestu sveitarfélögin samtals á ári hverju sem hlutfall af skatttekjum þeirra frá 11% upp í 26% á tímabilinu frá 2002 til 2009. Fæst voru sveitarfélögin árin 2003 og 2007 eða sex hvort ár sem fjárfestu fyrir 25% eða meira, sem hlutfall af skatttekjum viðkomandi árs. Flest voru þau 21 árið 2008. Á þessu tímabili var t.d. eitt sveitarfélag sem fjárfesti fyrir samsvarandi upphæð og 136% af skatttekjum sínum á einu ári. Af stærri sveitarfélögunum fjárfesti Kópavogsbær samtals fyrir um 93% af skatttekjum sveitarfélagsins árið 2008 og tók ný lán sem samsvöruðu 76% af skatttekjum sveitarfélagsins á sama ári.

Tafla 8. Hæstu hlutföll nýrra fjárfestinga sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum viðkomandi sveitarfélags, %

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hæstu hlutföll fjárfestinga af tekjum	136	81	47	68	78	49	93	81

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Eins og tafla 8 sýnir hafa einstök sveitarfélög á undanförunum árum lagt í nýjar fjárfestingar samtals langt yfir fjórðung af tekjum sínum. Hæsta hlutfallið er 136% árið 2002 og það næst hæsta 93% árið 2008. Það sem vekur athygli er að mörg af stærri sveitarfélögunum eru á þessu tímabili með mjög hátt hlutfall, t.d. er Kópavogsbær með hæsta hlutfallið árið 2008, eða nýjar fjárfestingar sem samsvara 93% af skatttekjum sveitarfélagsins það ár. Samkvæmt þessu má ætla að markmiðið með þessari fjármálareglu hafi engan veginn náðst. Það hlýtur að vera nauðsynlegt að fá álit sérfræðings hvort sem um eina framkvæmd eða fleiri er að ræða ef ný eða nýjar

fjárfestingar samtals nema hærri upphæð en 25% af skatttekjum viðkomandi sveitarfélags.

Á þessum sama tíma er nokkuð um að sveitarfélög taki lán sem voru herra hlutfall af skatttekjum viðkomandi árs en 25%. Tala sveitarfélaga á tímabilinu 2002 til 2009, sem taka svo hátt hlutfall, er frá fimm upp í 15 sveitarfélög, sjá töflu 7 hér að framan.

Tafla 9. Hæstu hlutföll nýrra lána af tekjum viðkomandi sveitarfélags 2002 til 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hæstu hlutföll nýrra lána af tekjum	60	111	72	82	81	106	76	54

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, ársreikningar

Eins og tafla 9 sýnir er hlutfall nýrra lána af tekjum sveitarfélaga á tímabilinu 2002 til 2009 hæst á ári hverju frá því að vera 54% árið 2009 í 111% árið 2003 þegar það var hæst. Það vekur athygli að nokkur af stærri sveitarfélögum taka hátt hlutfall af skatttekjum í formi nýrra lána. Þannig trónaði Kópavogsbær á toppnum árið 2008 með hlutfallið 76% enda voru nýjar fjárfestingar sveitarfélagsins á því ári 93% af skatttekjum eins og fram hefur komið hér að framan. Einnig vekur athygli að Reykjanesbær var í öðru sæti árið 2007 með hlutfallið 87% í nýjum lántökum en nýjar fjárfestingar samsvöruðu einungis 6% af skatttekjum sveitarfélagsins þess árs. Skýringin á þessu misvægi er að á árinu var sveitarfélagið að endurfjármagna eldri lán. Árið 2009 trónir Sveitarfélagið Álftanes á toppnum með hlutfallið 54%, en því sveitarfélagi var í febrúar 2010 skipuð fjárhaldsstjórn vegna erfiðrar fjárhagsstöðu sveitarfélagsins. Af þessu má vera ljóst að reglan þyrfti einnig að ná til nýrra lána eins og nýrra fjárfestinga.

Önnur málsgrein 65. gr. laganna kveður jafnframt á um að sömuleiðis skuli sveitarstjórn fá álit sérfróðs aðila ef gerðir eru samningar til lengri tíma um rekstur og/eða leigu sem hafa í för með sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarfélagið. Á síðustu árum hefur það færst nokkuð í vöxt að sveitarfélög hafi gert slíka samninga. Eins og nú er komið fyrir mörgum af þessum sveitarfélögum mætti ætla að þessi álit hafi engan veginn þjónað þeim tilgangi sem lagagreinin ætlast til.

Tafla 10. Skuldir 15 skuldsettustu sveitarfélaga skv. efnahagsreikningi í ma.kr. og skuldir utan efnahags sem hlutfall af tekjum ársins 2008.

	Tekjur	Skuldir samt. skv. efnahagsr.	Langt. skuld-bindingar utan efnahagsr.	Skuldir og skuld-bindingar santals	Skuldir og skuldb sem hlutfall af tekjum %	Skuldir skv. efnahagsr. sem hlutfall af tekjum %
Sveitarfélagið Álftanes	1,2	2,5	2,5	5,0	434	217
Sveitarfélagið Vogar	0,6	0,5	1,9	2,4	398	86
Sandgerðisbær	1,0	1,4	2,3	3,7	377	143
Reykjanesbær	6,6	10,7	12,0	22,7	345	163
Hafnarfjarðarkaupstaður	12,7	29,5	5,3	34,9	275	233
Fjarðabyggð	3,1	5,8	2,5	8,3	270	190
Borgarbyggð	2,2	3,6	1,8	5,4	242	163
Grímsnes- og Grafningsshr.	0,5	0,1	1,0	1,0	224	12
Grundarfjarðarbær	0,6	1,2	0,0	1,2	222	222
Kópavogsbær	15,4	33,1	0,2	33,4	216	215
Vestmannaeyjabær	2,5	3,2	2,2	5,5	215	127
Sveitarfélagið Árborg	3,4	7,0	0,0	7,0	203	203
Fljótsdalshérað	1,9	2,9	1,0	3,9	203	150
Djúpavogshreppur	0,3	0,5	0,0	0,5	190	190
Sveitarfélagið Ölfus	1,1	1,0	1,0	2,0	188	94

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga og Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélga. Taflan inniheldur þau 14 sveitarfélög sem eru með hæstu hlutföllin.

Eins og tafla 10 sýnir eru skuldir sveitarfélaga með skuldbindingum utan efnahags sem hlutfall af tekjum í flestum tilfella mun hærri hlutfallslega en ef eingöngu eru teknar með skuldir samkvæmt efnahagsreikningi. Ætla má að mörg þessara sveitarfélaga séu nú komin að hættumörkum. Rétt er að fram komi að hér er miðað við brúttó skuldir. Í sumum tilfellum eiga sveitarfélög nokkurt veltufé á móti, m.a. vegna seldra fasteigna, sem gera má ráð fyrir að notað verði til að greiða niður skuldir.

Mynd 12 sýnir heildarskuldir og heildarskuldbindingar sem hlutfall af tekjum skuldugustu sveitarfélaga landsins í árslok 2009. Eins og myndin sýnir eru níu af tíu fjölmennustu sveitarfélögum landsins með heildarskuldir og heildarskuldbindingar sem nema yfir 100% af tekjum sínum.

Þriðja málsgrein 65. laganna fjallar um það að ef sveitarstjórn hyggst selja fasteign sveitarfélags, sem nauðsynleg er til þess að sveitarfélagið geti rækt lögskyld verkefni sín, skuli hún tilkynna þá ákvörðun til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Skal nefndin kanna hvaða fjárhagslegu áhrif salan hefur o.s.frv.

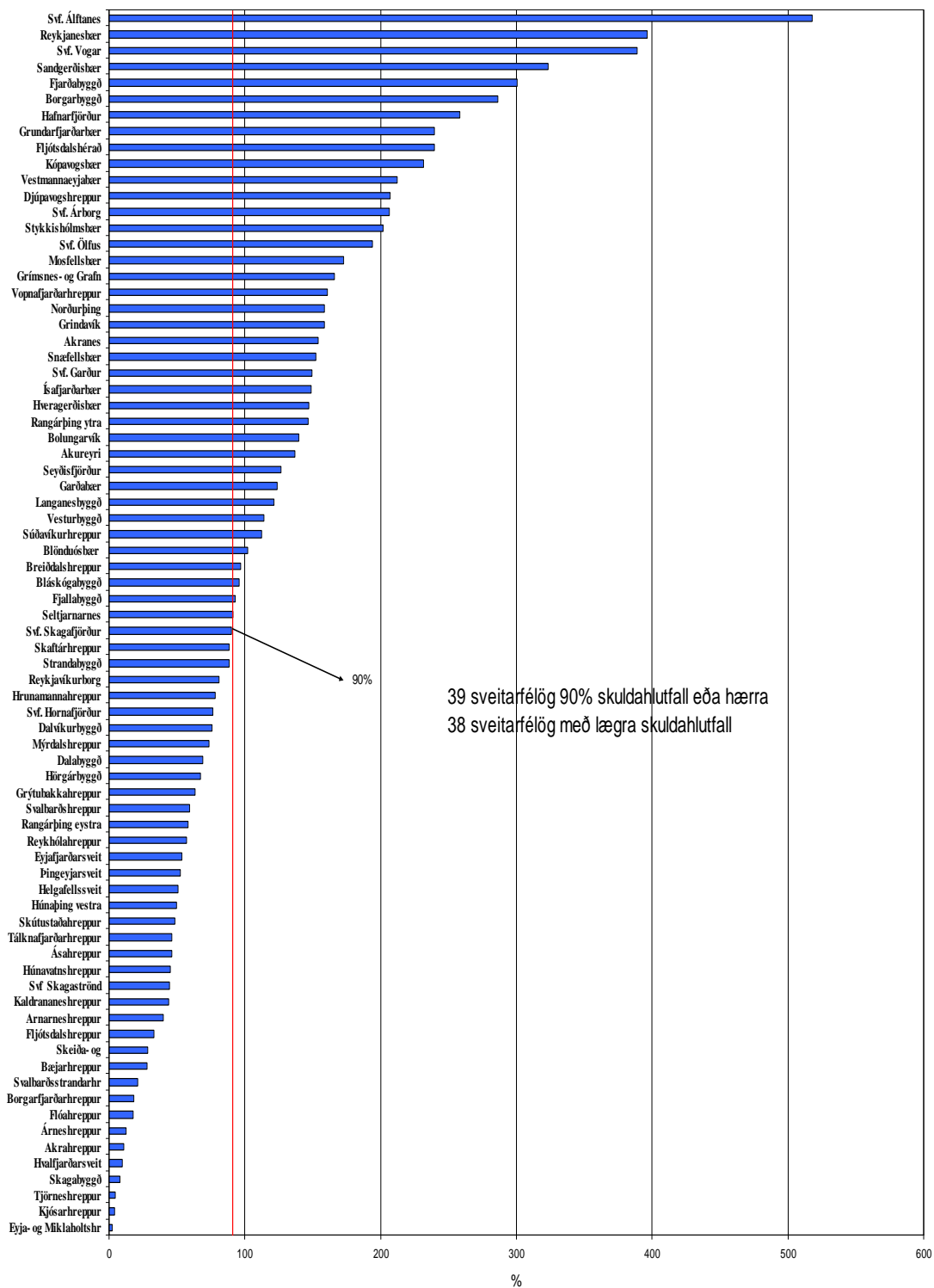
Við lestur málsgreinarinnar er ljóst að tilgangur hennar er að tryggja að þeim fjármunum sem sveitarstjórn fær í hendur við sölu fasteigna sveitarfélagsins verði ekki ráðstafað á óábyrgan hátt. Oftast er um að ræða verðmæti sem sveitarfélag hefur eignast á löngum tíma og getur ekki talist eðlilegt að sveitarstjórn geti leyst inn andvirði þeirra og ráðstafað því án tillits til framtíðarfjárhagsstöðu sveitarfélagsins.

Einnig getur það ekki talist eðlilegt að skuldsett sveitarfélag selji fasteignir og leggi söluandvirðið inn á bankareikning í stað þess að greiða niður skuldir. Slík háttsemi tilheyrir fjármálastofnunum en ekki sveitarfélögum sem eiga að einskorða sig við að veita bestu þjónustu á sem hagkvæmasta hátt. Dæmi eru um skuldsett sveitarfélög, sem hafi lagt söluandvirði eigna inn á bankareikninga og/eða nýtt það til að fjármagna taprekstur.

Við skoðun ársreikninga nokkurra sveitarfélaga, þar sem fasteignir og aðrar eignir svo sem fráveitur hafa verið seldar og síðan í sumum tilfella endurleigðar kemur upp sú spurning hvort ákvæðis þessarar málsgreinar hafi verið gætt. Einnig ber að hafa í huga 1. málsgrein 64. gr. í þessu sambandi, þar sem segir: „Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar í meðferð fjármuna sveitarfélagsins og tryggja örugga ávöxtun þeirra.“

Mynd 12. Heildarskuldir og heildarskuldbindingar, A-hluta, sem hlutfall af tekjum í árslok 2009

Heildarskuldir og skuldbindingar í hlutfalli við tekjur árið 2009 A-hluti



Heimild: Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

73. gr. „Tryggingar og ábyrgðir“

Greinar 66 til 72 fjalla um skil á fjárhagsáætlun til ráðuneytisins, ársreikninga sveitarfélaga, endurskoðun þeirra, aðgengi að upplýsingum, áritun ársreikninga og afgreiðslu sveitarstjórnar á ársreikningi. Ekki verður fjallað um þessar greinar hér.

Næsta grein, sem hér verður fjallað um er 73. greinin um tryggingar og ábyrgðir en greinin er svofelld:

7) Heildareignir sveitarfélags standa til tryggingar skuldbindingum þess.

Eigi má sveitarfélag veðsetja öðrum tekjur sínar né heldur fasteignir sem nauðsynlegar eru til þess að sveitarfélagið geti rækt lögskyld verkefni sín. Aðrar eignir getur sveitarfélag veðsett í þágu sveitarsjóðs, stofnana sveitarfélagsins og fyrirtækja þess.

Sveitarfélag getur veitt Lánasjóði sveitarfélaga ohf. tryggingar í tekjum sínum vegna lána sem það tekur hjá sjóðnum og vegna ábyrgða sem það veitir skv. 6. mgr. Samgönguráðherra getur sett í reglugerð nánari ákvæði um tryggingar Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. í tekjum sveitarfélaga.

Eigi má framkvæma aðför í þeim eignum sveitarfélaga sem nauðsynlegar eru til framkvæmda á lögskyldum verkefnum þeirra og sveitarfélög verða eigi tekin til gjaldþrotaskipta.

Kröfur á hendur sveitarsjóði má eigi nota til skuldajafnaðar við kröfu sveitarfélags um lögboðin gjöld til sveitarsjóðs eða stofnana sveitarfélagsins.

Sveitarstjórn er heimilt að ábyrgjast með sjálfskuldarábyrgð lán til stofnana og fyrirtækja í eigu sveitarfélagsins sem falla undir b-lið 60. gr. Einnig getur sveitarstjórn veitt einfalda ábyrgð vegna lánveitinga til framkvæmda á vegum félaga sem sveitarfélagið á og rekur í samvinnu við önnur sveitarfélög eða aðra opinbera aðila til að veita lögákveðna þjónustu en innbyrðis skal ábyrgð eigenda skiptast í hlutfalli við eignarhluti. Skilyrði fyrir ábyrgðarveitingu er að viðkomandi lögaðili sé að fullu í eigu opinberra aðila og að allir eigendur ábyrgist lánið í samræmi við eignarhlut sinn. Ábyrgðin fellur úr gildi ef lögaðilinn færir að einhverju leyti í eigu einkaaðila.

Prókúruhafa sveitarsjóðs er heimilt fyrir hönd sveitarfélags að ábyrgjast með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem sveitarfélagið hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

Fyrsta málsgrein 73. gr. kveður á um að heildareignir sveitarfélags standi til tryggingar á skuldbindingum þess. Því hefur verið haldið fram að ríkið beri bakábyrgð á skuldbindingum sveitarfélaga standi þau ekki í skilum. Greinin er nokkuð skýr um að svo er ekki heldur eru það eignir viðkomandi sveitarfélags. Ekkert ákvæði er að finna í sveitarstjórnarlögum né öðrum lögum um ábyrgð ríkisins.

Önnur málsgrein 73. gr. segir að sveitarstjórn geti ekki veðsett tekjur sínar né eignir sem nauðsynlegar eru til þess að sveitarfélagið geti rækt lögskyld verkefni sín. Hins vegar er sveitarstjórn heimilt að veðsetja aðrar eignir sveitarfélagsins en þær sem eru nauðsynlegar til að sinna lögskyldum verkefnum þess.

Á undanförunum árum hefur það færest nokkuð í vöxt að sveitarfélög hafi selt fasteignafélögum eða öðrum félögum fasteignir og síðan leigt þær til baka. Einnig hafa sveitarfélög að undangengnu útboði samið við félög um að hanna, byggja og reka fasteignir sem sveitarfélagið hefur síðan leigt. Hér er m.a. um ræða sérbyggt skólahúsnæði. Þessi félög eru ýmist í 100% eigu viðkomandi sveitarfélags, að hluta til eða í 100% eigu óháðs aðila.

Þegar þessi leið hefur verið farin virðast engin takmörk vera fyrir því að veðsetja eignir sem ætlaðar eru til að sinna lögskyldu verkefni fyrir viðkomandi sveitarfélag. Þannig getur sveitarfélag, t.d. að kröfu banka, stofnað hlutafélag um skólahúsnæði og með því er lánastofnun búin að finna leið til að veðsetja húsnæðið. Eins og þetta hefur verið framkvæmt má ætla að það stangist einnig á við aðra málsgrein 64. gr. laganna.

Ef það er vilji löggjafans að eignir sveitarfélags, sem ætlaðar eru til að sinna lögskyldum verkefnum þess, megi ekki veðsetja má spyrja af hverju sveitarfélag geti gert það t.d. með því að stofna félag í 100% eigu þess og hafa eignina í því félagi.

Þriðja málsgrein heimilar undanþágu frá annarri málsgreininni þar sem sveitarfélagi er heimilað að veita Lánasjóði sveitarfélaga ohf. tryggingu í tekjum sínum vegna lána sem það tekur hjá sjóðnum.

Fjórða málsgrein segir að ekki megi gera fjárnám í eignum sveitarfélags sem nauðsynlegar eru til að sinna lögboðnum verkefnum þess og að þau verði ekki tekin til gjaldþrotaskipta. Hér er ákveðin þversögn í lögnum þar sem sveitarfélag getur stofnað hlutafélag um eignir, sem ætlaðar eru til lögboðinna verkefna, en með því er engin hindrun fyrir kröfuhafa að gera fjárnám í viðkomandi eign vegna vanskila félagsins. Einnig er á sama hátt hægt að gera fjárnám í eignum sem sveitarfélag hefur tekið á leigu af öðrum aðila til að sinna lögboðnu verkefni. Eins og þetta hefur verið í framkvæmd er hægt að taka fjárnám í viðkomandi eign af ástæðum sem geta verið eigninni algerlega óviðkomandi, t.d. ef eigandi eignarinnar er einnig í öðrum rekstri og lendir í vanskilum en þá getur kröfuhafi gert fjárnám í viðkomandi fasteign þó að krafan sé eigninni óviðkomandi. Þarna er ákveðin brotalöm í lögnum. Þó ber að hafa í huga að ef leigusamningur er þinglýstur á viðkomandi fasteign felst ákveðin trygging í því fyrir viðkomandi sveitarfélag hvað varðar leigurétt sveitarfélagsins.

Fimmta málsgrein fjallar um heimild handa sveitarstjórn til að ábyrgjast með sjálfskuldarábyrgð lán til stofnana og fyrirtækja sem eru í eigu sveitarfélagsins og falla undir b-lið 60. gr. Einnig er sveitarstjórn heimilt samkvæmt þessari málsgrein að veita einfalda ábyrgð vegna félags, sem sveitarfélagið á í samvinnu við önnur sveitarfélög eða aðra opinbera aðila, ef tilgangur félagsins er að veita lögákveðna þjónustu.

Fyrri heimildin í málsgreininni er mun opnari en sú síðari. Þannig nægir sveitarfélagi að eiga 50% í félagi til þess að sveitarstjórn sé heimilt að samþykkja sjálfskuldarábyrgð, þ.e. að ábyrgjast skuld annars eins og sína eigin. Eins og greinin hljóðar skiptir ekki máli hvort tilgangur félagsins sé að sinna lögboðnum verkefnum á vegum sveitarfélagsins eða verkefnum sem ekki eru lögboðin. Spurning er hvort ákvæðið sé ekki alltof rúmt eins og það er orðað. Hvort ekki eigi að takmarka ábyrgðina við það að viðkomandi félag þurfi eingöngu að vera í rekstri til að sinna lögboðnu verkefni á vegum sveitarfélagsins.

Rétt er að fram komi að væntanlega takmarka samkeppnislög heimild sveitarfélaga til að gangast í ábyrgð vegna fyrirtækja í B-hluta. Ef fyrirtæki í B-hluta starfar á samkeppnismarkaði eru ábyrgðir almennt óheimilar enda myndu þær raska

samkeppnisstöðu á markaði. Hins vegar er hér lögð áhersla á að sveitarstjórnarlög kveði skýrt á um að slíkar ábyrgðir séu óheimilar.

Nauðsynlegt er að takmarka ábyrgðina við lögboðin verkefni á vegum sveitarfélaga því dæmi eru um að sveitarfélög hafi stofnað félög um rekstur skólahúsnaðis fyrir framahaldsskóla sem er lögbundið verkefni ríkisins.

Á undanförunum árum hafa skuldir B-hluta stofnana og fyrirtækja aukist verulega og í reynd mun meira en A-hlutans. Þannig getur skuldastaða sveitarsjóðs verið viðunandi en skuldir fyrirtækja viðkomandi sveitarfélags verið miklar. Reykjavíkurborg er gott dæmi um þetta. Einnig má benda á að nokkur breyting hefur orðið á rekstrarumhverfi margra B-hluta fyrirtækja frá því sem var, t.d. breyst frá því að vera til uppbyggingar innan viðkomandi sveitarfélags í það að vera til uppbyggingar á öllu landinu. Í þessu sambandi eru orkufyrirtækin gott dæmi. Einnig eru skuldir sumra þessara félaga orðnar svo miklar að það myndi koma verulega við rekstur þeirra sveitarfélaga sem tekið hafa á sig ábyrgð ef ganga þyrfti að þeim vegna greiðslufalls viðkomandi fyrirtækis. Í sérlögum sumra þessarra fyrirtækja eru ákvæði um ábyrgðir viðkomandi sveitarfélaga á skuldum eins og t.d. Orkuveitu Reykjavíkur. Í sumum tilfellum er hætta á að það myndi setja sveitarfélagið líka í greiðslufall vegna ábyrgðar þess ef greiðslufall yrði hjá viðkomandi fyrirtæki.

Tafla 11 sýnir heildarskuldir sveitarfélaga, annars vegar sveitarsjóða (A-hluta) og hins vegar B-hluta og svo samstæðunnar (A- og B-hluta). Samkvæmt þessu voru heildarskuldir sveitarsjóða, A-hluta, 224,9 ma.kr. en B-hlutans 336,8 ma.kr. í árslok 2009. Sveitarfélögin eru í miklum ábyrgðum fyrir þessum skuldum B-hlutans. Það hlýtur að orka tvímælis þegar umsvifin eru orðin svona mikil hvort það sé eðlilegt að sveitarsjóðir gangist í ábyrgð fyrir B-hluta fyrirtæki þar sem þau sinna ekki lögboðnum verkefnum. Þessi mikla skuldsetning B-hluta fyrirtækja getur sett rekstur margra sveitarsjóða í verulega hættu og dregið úr getu þeirra til að sinna lögboðnum verkefnum.

Hér að framan hefur verið fjallað um mikla skuldaaukningu A-hlutans á milli árána 2007 og 2009, sem rekja má til efnahagshrunins 2008. Eins og taflan sýnir aukast skuldir B-hlutans úr því að vera 165,2 ma. kr. árið 2007 í að vera 336,8 ma. kr. árið 2009. Aukning nemur um 171,5 ma. kr., eða um rúm 100%. Þessi mikla aukning má að miklu leyti rekja til efnahagshrunins 2008, því gera verður ráð fyrir að B-hlutinn eins og A-hlutinn hafi ekki tekið mikið af lánum eftir árið 2007. Skýringarinnar er einkum að leita hjá Orkuveitu Reykjavíkur, sem er B-hluta fyrirtæki hjá Reykjavíkurborg. Í árslok 2007 voru heildarskuldir OR um 102,5 ma. kr., en í árslok 2009 eru skuldirnar orðnar 240,9 ma. kr., eða aukning um 138,4 ma. kr. Tæp 90% af lánum OR eru í erlendri mynt.

Tafla 11: Heildarskuldir sveitarfélaga, skv. efnahagsreikningi A- og B-hluta, í ma.kr. 2007 og 2009

	2007			2009		
	Sveitar- -sjóðir, A-hluti	B-hluti	Samantekin reikningsskil,, A-og B-hluti,	Sveitar- -sjóðir, A-hluti	B-hluti	Samantekin reikningsskil,, A-og B-hluti,
Langtímaskuldir	57,9	143,1	201,0	136,4	306,4	442,8
Skammtímaskuldir	40,1	15,2	55,3	49,8	27,2	77,0
Skuldir samtals (án skuldbindinga)	98,1	158,3	256,3	186,2	333,6	519,8
Skuldbindingar	37,6	6,9	44,5	38,7	3,2	41,9
Skuldir samtals	135,6	165,2	300,8	224,9	336,8	561,7

Heimild: Árbók sveitarfélaga 2008 og 2009

Regluleg skil sveitarfélaga á upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum

Í lögum um sveitarstjórnarmál er ekki að finna neitt ákvæði um regluleg skil sveitarfélaga á upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga. 58. gr. fjallar almennt um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga. Þar er ekkert ákvæði um upplýsingaskyldu á skilum úr bókhaldi. Orðalag 102. gr., sem kveður á um eftirlitshlutverk ráðuneytisins, er mjög almennt. Meðal annars vegna þessa hafa nokkur sveitarfélög komist upp með að skila ekki ársreikningum á tilsettum tíma en hafa síðan gert það að lokum.

Hefur þetta m.a. leitt til þess að Hagstofa Íslands hefur þurft að áætla afkomu sveitarfélaga vegna ársfjórðungslegs uppgjors á afkomu hins opinbera. Skila þarf slíku uppgjori reglulega til Evrópsku Hagstofunnar, OECD, og Alþjóðdagjaldeyrissjóðsins. Hefur Ísland komið illa út hvað varðar skil á slíkum upplýsingum frá sveitarfélögum í samanburði við önnur ríki.

Einnig hefur þetta valdið nokkrum erfiðleikum við stjórn efnahagsmála nú sem stendur. Rétt er að fram komi að mörg sveitarfélög skila inn upplýsingum reglulega en þó vantar talsvert upp á til að gera úrvinnsluna fullkomna.

Lögin kveða ekki einungis óskýrt á um skil á fjárhagslegum upplýsingum heldur er einnig óljóst hver á að halda utan um þær. Þetta hefur leitt til þess að nokkrir opinberir aðilar hafa verið að safna saman slíkum upplýsingum. Fyrr á þessu ári var gerð breyting á sveitarstjórnarlögum varðandi þetta ákvæði. Nú hefur eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga rýmri heimildir til að kalla eftir fjárhagslegum upplýsingum og sveitarfélögum er nú skilt að skila ársfjórðungslegu uppgjori. Unnið er að því að hrinda þessu ákvæði í framkvæmd.

Hagstofa Íslands hefur haldið utan um gagnabanka með upplýsingum um fjárhag sveitarfélaga samkvæmt uppgjori þjóðhagsreikninga. Jafnframt hefur Samband íslenskra sveitarfélaga séð um annan gagnabanka á grundvelli reikningsskila

sveitarfélaga. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið) aflar upplýsinga um fjármál sveitarfélaga, sömuleiðis Seðlabanki Íslands, efnahags- og viðskiptaráðuneytið og fjármálaráðuneytið.

Lögð er áhersla á mikilvægi þess að sett verði ákvæði í sveitarstjórnarlög um það hvernig sveitarstjórn skuli standa skil á upplýsingum um fjármál sín og innri málefni sveitarfélagsins. Ákveðnum refsíákvæðum verði beitt sé því ekki sinnt. Einnig að upplýsingaöflunin verði samræmd þannig að t.d. einn aðili safni þessum upplýsingum í miðlægum gagnagrunn sem aðrir aðilar hafi aðgang að.

Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga

Í VII. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Í kaflanum eru sjö greinar. Einungis ein grein, 74. gr., fjallar um hvernig eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga skuli haga eftirliti sínu. Hinar sex greinarnar fjalla um það hvernig málum skuli hagað komist sveitarfélag í fjárþröng, hlutverk fjárhaldsstjórnar o.s.frv.

Grein 74 um eftirlitsnefndina er svofelld:

- 8) Ráðherra skipar þriggja manna eftirlitsnefnd sem hefur það hlutverk að fylgjast með fjármálum sveitarfélaga. Einn fulltrúi í nefndina skal skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra vera löggiltur endurskoðandi. Þrír varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann nefndarinnar.

Nefndin skal fylgjast með reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga, bera saman við viðmiðanir skv. 4. mgr. þessarar greinar og hafa eftirlit með að fjárstjórn sveitarfélaga sé í samræmi við 3. mgr. 61. gr. Leiði athugun eftirlitsnefndar í ljós að afkoma sveitarsjóðs er ekki í samræmi við 3. mgr. 61. gr. eða fjármál sveitarfélags stefni að öðru leyti í óefni skal nefndin aðvara viðkomandi sveitarstjórn og kalla eftir skýringum. Samhliða skal nefndin upplýsa ráðuneytið um álit sitt. Sveitarstjórn er skylt í slíkum tilvikum að gera eftirlitsnefndinni innan tveggja mánaða grein fyrir hvernig hún hyggst bregðast við aðvörun nefndarinnar.

Póknun til eftirlitsnefndarmanna skal ákveðin af ráðherra. Póknunin og annar kostnaður af starfi nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Ráðherra setur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga reglugerð um störf og málsmeðferð eftirlitsnefndar og viðmiðanir varðandi fjárhagsleg málefni sveitarfélaga. Fjárhagsviðmiðanir skulu taka til þeirra atriða sem meginmáli skipta við mat á rekstri og efnahag sveitarfélaga.

Fyrsta málsgrein greinarinnar fjallar um skipan eftirlitsnefndarinnar.

Önnur málsgrein fjallar um hvernig nefndin skuli haga eftirliti sínu ásamt fjórðu málsgreininni, sem kveður á um að ráðherra sveitarstjórnarmála setji nefndinni reglugerð um störf, málsmeðferð og viðmiðanir varðandi fjárhagsleg málefni sveitarfélaga.

Ákvæði greinarinnar um eftirlit er frekar rýrt en ákvæðinu var nýlega breytt sem styrkt hefur eftirlitslutverk eftirlitsnefndarinnar. Það liggur t.d. alls ekki fyrir hvaða heimild eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur til að kalla eftir upplýsingum. Ekki er heldur tekið nákvæmlega á því hvernig nefndin getur gripið inn í. Við lestur greinarinnar koma einkum fram tvö kennileiti sem nefndin á að styðjast við í eftirliti sínu. Annars vegar að fjárstjórn sveitarfélaga sé í samræmi við 3. mgr. 61. gr. laganna sem fjallað hefur verið um hér að framan, og hins vegar ákveðin viðmið sem nefndin skal styðjast við í fjármálum sveitarfélaga við athugun á fjárhagsstöðu þeirra. Um þessi viðmið o.fl. er fjallað um í reglugerð sem ráðherra gefur út, sbr. 4. mgr. Gert er ráð fyrir því að ekki verði gripið inn í nema þessi viðmið séu komin úr jafnvægi.

Ýmis önnur atriði ber að hafa í huga þegar fjármálareglur sveitarfélaga eru skoðaðar og þá hvernig hefur verið farið eftir þeim. Sem dæmi um það er 64. gr. sveitarstjórnarlaga sem er nokkuð almenn og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan. Þar segir að sveitarstjórn skuli gæta ábyrgðar í meðferð fjármuna sveitarfélagsins og tryggja örugga ávöxtun þeirra. Alltaf getur verið álitamál hvenær þessi regla sé brotin. Þetta ákvæði þyrfti að vera mun skýrara fyrir eftirlitsnefndina til að geta gripið inn í eða þá að hún hefði ákveðnari heimild til að grípa inn í. Nú er svo komið að sum sveitarfélög eru með neikvætt eigið fé þar sem hægt er að sýna fram á að þessi lagagrein hefur ekki verið virt.

Þá er það ákvæðið í lögnum sem kveður á um að leita skuli álits sérfræðings, sbr. 65. gr., mjög víðtækt fyrir eftirlitsnefndina að fást við. Þó að nefndin telji slíkt álit lítills virði getur verið erfitt fyrir hana að hafna því.

Einnig er nokkuð ljóst að eftirlitsnefndin getur átt mjög erfitt með að grípa inn í og hafa gott eftirlit með samningum sem gerðir hafa verið um sölu eigna sem síðan hafa verið endurleigðar. Einnig hvernig farið er með þá fjármuni sem fengist hafa fyrir slíka sölu. Dæmi er um að skólamannvirki hafa verið seld fasteignafélagi sem greiddi síðan fyrir fasteignina að hluta til með hlutabréfum í viðkomandi félagi. Það telst vart ábyrg meðferð á fjármunum sveitarfélags þegar skólamannvirki er selt með þessum hætti. Með því gæti áratuga fjárfesting sveitarfélagsins í húsnæðinu farið á einum degi með því að fasteignafélagið yrði lýst gjaldþrota.

Ef skólamannvirkið er nú veðsett í sérstöku félagi er komin þversögn gegn annarri málsgrein 64. gr., þar sem kveðið er á um að sveitarstjórn skuli tryggja umráðarétt yfir fasteign sem ætluð er fyrir lögbundin verkefni. Einnig gegn annarri málsgrein 74. gr. þar sem segir að sveitarstjórn megi ekki veðsetja öðrum fasteign sína sem ætluð er til að þjóna lögbundnum verkefnum.

Eins og fram hefur komið hér að framan hefur það færst í vöxt að sveitarfélög hafi gert leigu- og/eða rekstrarsamninga um fasteignir, sem notaðar eru til að sinna lögbodnum verkefnum. Þessi félög eru ýmist í eigu sveitarfélaga eða óskyldra aðila. Ekki er að sjá í lögnum að eftirlitsnefndin geti haft eftirlit með slíkum félögum eða að gerðar séu kröfur um rekstrarhæfi slíkra félaga.

Af þessu má ljóst vera að 74 gr. er afar takmörkuð fyrir eftirlitsnefndina og þyrfti að vera miklu víðtækari ákvæði um verkvið nefndarinnar og hvernig hún getur gripið inn í. Jafnframt er það álitamál hvort slík inngríp ættu ekki að vera möguleg miklu fyrir en lögin og reglugerðin gera ráð fyrir.

Mun ítarlegri lagaákvæði eru um hvernig ríkisendurskoðun skuli starfa. Hún hefur ákveðið eftirlit með stofnunum ríkisins ásamt endurskoðun reikninga þeirra. Í

lögnum um ríkisendurskoðun er kveðið á um heimild til ríkisendurskoðunar til að framkvæma stjórnýsluendurskoðun á ríkisstofnunum en ekki er gert ráð fyrir slíkri endurskoðun í sveitarstjórnarlögum. Einnig er gert ráð fyrir óhindruðum aðgangi ríkisendurskoðunar að öllum gögnum sem máli skipta. Þegar lögnum um ríkisendurskoðun eru borin saman við ákvæði sveitarstjórnarlaga þar sem fjallað er um eftirlitshlutverk eftirlitsnefndarinnar virðist mun meira sjálfræði vera hjá sveitarstjórnunum og minna eftirlit en með ríkisstofnunum þó að um 30% af útgjöldum hins opinbera séu á vegum sveitarfélaga.

Þannig má ljóst vera að þrátt fyrir takmarkaðan lagalegan rétt nefndarinnar og takmarkaðar fjárveitingar hefur hún í mörgum tilfellum skilað góðum árangri og komið í veg fyrir að illa færi. Hins vegar er ljóst að styrkja þarf eftirlitshlutverk nefndarinnar og gera henni fjárhagslega kleift að rækja hlutverk sitt.

„X. kafli - Samskipti ríkis og sveitarfélaga“

Í X. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um samskipti ríkis og sveitarfélaga. Í 100. gr. er fjallað um samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga og kveðið á um að ríkisstjórn skuli hafa náið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga. Greinin er þannig:

- 9) Ríkisstjórninni er rétt að koma á formlegu samstarfi við samtök sveitarfélaga með gerð samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga og með öðrum hætti. Ríkisstjórnin skal hafa náið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þau mál er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila.

Á undanförunum árum hefur óleystum ágreiningsmálum sem snúa að fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga farið fjölgandi. Sum þeirra eru smá í krónum talið, önnur eru stærri. Sem dæmi um hin minni mál, sem vega engu að síður þungt í fjárhag einstakra sveitarfélaga þar sem þau snerta oft lítil og fjárvana sveitarfélög, má nefna kostnað við refa- og minkaveiðar og endurgreiðslu virðisaukaskatts af kaupum slökkviliða á slökkvibifreiðum og tengdum búnaði. Sem dæmi um hin stærri mál má nefna hlutdeild sveitarfélaga í greiðslu húsaleigubóta, álagningarhlutfall fasteignaskatts á ríkiseignir, kostnað vegna fráveituframkvæmda og sérstök fjárframlög vegna sameiningar sveitarfélaga.

Þrátt fyrir langvinna og endurtekna umræðu milli ríkis og sveitarfélaga um þessi mál þá hefur þeim ekki verið skipað í viðunandi farveg til úrlausnar og niðurstöðu heldur hleðst upp viðvarandi óánægja og tortryggni sem hafa haft áhrif á samskipti þessara stjórnýslustiga í víðara samhengi. Nauðsynlegt er því að koma á fót vettvangi sem aðilar geta vísað málum til svo þau fái efnislega meðferð og að lagðar verði fram tillögur um lúkningu mála.

Einnig vantar vettvang sem fjallar um kostnaðaráhrif nýrra laga og reglugerða á sveitarfélög en í gildi er samkomulag frá 30. desember 2005 um að öll stjórnarfrumvörp og reglugerðir sem hafa einvörðungu eða verulega áhrif á sveitarfélögin skuli kostnaðarmetin. Í samkomulaginu er hins vegar ekki kveðið á um vettvang til þess að fjalla um hvernig kostnaðaráhrifum skuli mætt og hefur það verið gagnrýnt af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Meðal annars hafa samskipti ríkis og sveitarfélaga einkennst af því að sveitarstjórnarmenn hafa lagt áherslu á sjálfstæði sveitarfélaga. Síðan hefur ríkið eða löggjafavaldið tekið ákvarðanir sem m.a. hafa leitt til aukinna

útgjalda fyrir sveitarfélög án nokkurs samráðs við þau. Vegna þessa hefur oft myndast núningur. Nú er vilji til þess hjá báðum aðilum að taka upp nánara samstarf en verið hefur.

Frá árinu 2002 hafa verið undirritaðir þrjú samstarfssáttmálar ríkis og sveitarfélaga, sá fyrsti 4. desember 2002. Síðan var undirritaður sáttmáli 20. febrúar 2006 og sá þriðji 2. apríl 2008, sem er nánast sá sami og var undirritaður árið 2002.

Á vegum ríkis og sveitarfélaga eru nú starfandi tvær samráðsnefndir. Jónsmessunefnd, sem skipuð er samkvæmt viðauka við samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga frá 2. apríl 2008. Nefndin er skipuð tveimur fulltrúum frá ríkinu og tveimur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Tilgangurinn með skipan nefndarinnar eins og segir í framangreindum viðauka er að auka traust og formfestu í samskiptum ríkis og sveitarfélga, bæta stjórnýslu hins opinbera og efla gagnkvæman skilning á viðfangsefnum og þörfum hvors aðila fyrir sig.

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál starfar einnig á grundvelli samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga frá 2. apríl 2008. Samráðsnefnd um efnahagsmál er vettvangur fyrir samráð ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og fjármál hins opinbera og samstarf um greiningu á efnahagslegum forsendum fyrir þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga.

Ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála, fjármálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa gert með sér svokallaðan *Vegvísi að gerð hagstjórnarsamnings ríkis og sveitarfélaga*. Með því samkomulagi hafa aðilar þess lýst sig sammála um, að með tilliti til hagstjórnar þurfi að líta á fjármál opinberra aðila sem eina heild og að nauðsynlegt sé að þeir sem ábyrgir eru fyrir þeim hafi með sér samráð og samstarf.

Til að ná þessu markmiði stefna aðilar Vegvísis að gerð hagstjórnarsamnings til eins árs í senn. Með gerð hans er tryggt ferli fyrir samráð ríkis og sveitarfélaga á sviði opinberra fjármála og skapaður sameiginlegur skilningur á fjármálalegum viðfangsefnum hvors aðila um sig, samfara því að skilgreindar eru aðgerðir í þágu samræmdrar opinberrar hagstjórnar.

VIÐAUKI VIÐ TILLÖGUR

Flokkun í reikningskilum

Lagt er til að skil á milli A- og B-hluta verði gerð skýrari en nú er. Allur flutningur á fjármunum á milli A- og B-hluta komi skýrt fram í ársreikningum sveitarfélaga. Lagt er til að almennt verði óheimilt að greiða arð úr opinberum stofnunum/fyrirtækjum í B-hluta, sem fjármögnuð eru með þjónustugjöldum og bundin eru í lög. Einnig verði lagt sérstakt mat á það í ársreikningum sveitarfélaga hversu raunhæfar kröfur A-hlutans eru á eigin fyrirtæki skv. ársreikningi viðkomandi sveitarfélags. Farið verði með kröfur/skuldir á B-hluta eins og í viðskiptum óskyldra aðila.

Hér er lögð áhersla á að fjárhagslegt sjálfstæði þess hluta í rekstri sveitarfélaga, sem er lögbundinn, sé tryggt. Í ársreikningum sveitarfélaga verði greinilega gerð grein fyrir fjárflutningum frá A-hluta til B-hluta. Einnig fari fram sérstakt mat á því hversu raunhæfar kröfur A-hluta eru á eigin fyrirtæki. Ætla verður að þau hagstæðu lánakjör, sem sveitarfélög hafa fengið skýrist af þeirri verndun sem er í sveitarstjórnarlögum til að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði A-hluta sveitarfélaga. Hætta er á að komi fram brotalöm í framkvæmd laganna geti það dregið úr vilja lánastofnana til að veita sveitarfélögum lán með hagstæðum kjörum. Meðal annars þess vegna er mikilvægt að skýr skil séu gerð á milli A- og B-hluta en þó verði megin tilgangurinn að tryggja getu sveitarfélaga til að sinna lögboðnum verkefnum með þeim tekjustofnum sem til þess eru ætlaðir.

Verulegar takmarkanir verða settar á ábyrgðir A-hluta gagnvart fyrirtækjum í B-hluta. Lögð er áhersla á að allar fjárhagslegar skuldbindingar sem samþykktar eru hjá fyrirtækjum og/eða stofnunum í B-hluta þurfi samþykki sveitarstjórnar ef A-hlutinn er á einhvern hátt í ábyrgð fyrir viðkomandi skuldbindingu, nema annað leiði af lögum.

Fjárhagsáætlun

Lagt er til að það komi skýrt fram í lögnum varðandi fjárhagsáætlun að ótvírætt sé að með heildarútgjöldum sé átt við rekstrarútgjöld, þ.m.t. afskriftir, vaxtagjöld og leigu- og rekstrarsamningar.

Glögglega verði greint á milli óreglulegra tekna og gjalda í reikningum sveitarfélaga.

Lagt er til að hvorki verði heimilað að taka lán né selja eignir til að fjármagna hallarekstur heldur eingöngu til að fjármagna fjárfestingar.

Jafnframt er lagt til að fjárhagsáætlun ásamt þriggja ára áætlun skuli afgreidd eigi síðar en 15. nóvember ár hvert.

Hér er lagt til að í lögum um sveitarstjórnarmál komi skýrt fram hvað átt er við með heildarútgjöldum. Þannig að ekki verði um misskilning að ræða við gerð fjárhagsáætlunar.

Mikilvægt er að sveitarstjórn geti ekki gert út á óreglulegar tekjur og að aðgreint verði í reikningum sveitarfélaga hvernig óreglulegum tekjum hafi verið varið. Miklar óreglulegar tekjur, sem gert er ráð fyrir í daglegum rekstri sveitarfélags, geta leitt til ómarkvissrar fjármálastjórnunar.

Á undanförunum árum hefur nokkuð verið um að sveitarfélög hafi tekið lán og/eða selt eignir til að fjármagna hallarekstur. Með hliðsjón af því er hér lagt til að skýrt verði kveðið á í lögum um að slíkt sé óheimilt. Eingöngu verði heimilað að taka lán og/eða selja eignir til að fjármagna fjárfestingar nema þá til skamms tíma. Þetta er hin svo kallað gullna regla (e. golden rule) sveitarfélaga. Nokkuð er um að slíkt ákvæði sé hjá öðrum þjóðríkjum.

Reynslan hefur sýnt nauðsyn þess að fjárhagsáætlun ásamt þriggja ára áætlun sé afgreidd tímanlega. Nú kveða löggin á um að fjárhagsáætlun skuli afgreidd eigi síðar en 31. desember ár hvert. Nokkuð hefur verið um að sveitarstjórnir hafi ekki lokið afgreiðslu fjárhagsáætlunar fyrir árslok. Hér er lagt til að afgreiðslu fjárhagsáætlunar og þriggja ára áætlunar verði lokið eigi síðar en 15. nóvember ár hvert.

Loks er lögð áhersla á að forsendur fjárhagsáætlunar séu sem bestar. Í því sambandi er samráð við ríkisvaldið mikilvægt og að fyrir liggi opinber efnahags- og tekjuspá fyrir ríkið og hið opinbera í heild sinni. Gildir þetta jafnt um undirbúning fjárhagsáætlunar hvers árs og gerð þriggja ára áætlana.

Breytingar á fjárhagsáætlun

Lagt er til að ákvæði um endurskoðun á fjárhagsáætlun verði fellt úr lögnum.

Komi til þess að sveitarstjórn samþykki útgjöld og/eða taki ákvörðun um verulegar skuldbindingar, sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun, er lagt til að sveitarstjórn verði heimilt að samþykkja viðauka við fjárhagsáætlun.

Samþykki sveitarstjórn viðauka við fjárhagsáætlun skal þriggja ára áætlunin tekin til endurskoðunar með hliðsjón af áhrifum af viðkomandi ákvörðun til lengri tíma lítið.

Almenn heimild sveitarstjórna til að endurskoða fjárhagsáætlun getur leitt til ómarkvissrar fjármálastjórnunar. Til að tryggja góða fjármálastjórn er hér lagt til að heimild til endurskoðunar á fjárhagsáætlun verði felld úr lögnum. Almenna reglan verði að ekki sé heimilt að endurskoða fjárhagsáætlun.

Ef ráðist er í framkvæmd, umtalsverð aukin rekstrarútgjöld og/eða tekin ákvörðun um skuldbindingu sem er utan við fjárhagsáætlun skal sveitarstjórn samþykkja við eina umræðu viðauka við gildandi fjárhagsáætlun. Í viðaukanum komi fram útgjaldaaukningin og hvernig henni verður mætt.

Í ársreikningi sveitarfélagsins skal reikningsleg niðurstaða ársins borin saman við upphaflegu fjárhagsáætlunina en sérstök grein gerð fyrir viðaukanum.

Komi til þess að viðauki við fjárhagsáætlun er samþykktur skal þriggja ára áætlun tekin til endurskoðunar og afgreidd samhlið viðaukanum. Þannig verði tryggt að rekstur sveitarfélagsins sé jákvæður til lengri tíma litið.

Þriggja ára áætlun

Lagt er til að þriggja ára áætlun verði gefið meira vægi á þann hátt að hún verði afgreidd með fjárhagsáætlun viðkomandi árs og fái sömu málsmeðferð og fjárhagsáætlun. Jafnframt að ákvæði um þriggja ára áætlun verði í sömu lagagrein og ákvæði um árlega fjárhagsáætlun.

Hér er lögð áhersla á mikilvægi þriggja ára áætlunar og þá sérstaklega með hliðsjón af áhrifum af nýjum lántökum, fjárfestingum og rekstrar- og leigusamningum til lengri tíma litið á reksturinn. Þótt fjárhagsáætlun viðkomandi árs gangi upp, þrátt fyrir miklar fjárfestingar, lántökur og/eða nýja rekstrar- og leigusamninga, er ekki víst að það gangi upp þegar lengra líður. Því er mikilvægt að langtímaáætlun sé afgreidd samhliða fjárhagsáætlun til að tryggt sé að sveitarfélag reisi sér ekki hurðaás um öxl til framtíðar. Í þessu skyni er jafnframt lagt til að þriggja ára áætlun fái sömu málsmeðferð og fjárhagsáætlun næsta árs.

Mikilvægt er að eftirlitsaðili nýti þriggja ára áætlanir sveitarfélaga til að tryggja að áform stjórnvalda um heildarútgjöld og heildartekjur sveitarfélaga gangi eftir.

Útgjöld úr sveitarsjóði og meðferð fjármuna og fasteigna

Lagt er til að sett verði viðmið í sveitarstjórnarlög um hvað átt er við með öruggri ávöxtun svo sem ríkisskuldabréf o.s.frv. Jafnframt er lagt til að sveitarstjórnarlög kveði skýrt á um að gerð verði grein fyrir því í ársreikningi hvernig hafi verið farið með fjármuni sveitarfélags, t.d. ef keypt eru ríkisskuldabréf o.s.frv.

Lagt er til að sveitarfélögum verði ekki heimilt að stunda spákaupmennsku með fjármuni sína.

Mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um hvað teljist örugg fjárfesting. Til dæmis fylgir því mikil áhætta þegar fasteign er seld eftir áratuga sparnað og greitt er fyrir hana í reiðufé og/eða með hlutabréfum í viðkomandi fasteignafélagi. Tryggja verður að það sem greitt er með reiðufé, fari ekki í lakari sparnaðarform en felst í því að eiga viðkomandi fasteign sem var jafnframt lögvarin eign. Í reynd eru ekki margir fjárfestingakostir aðrir er ríkisskuldabréf og/eða kaup á annarri fasteign til lögbundinna verkefna sem koma til greina auk innleggs í viðurkenndri fjármálastofnun .

Lagt er til að sveitarfélögum verði ekki heimilt að stunda spákaupmennsku með fjármuni sína. Dæmi eru um að skuldsett sveitarfélög hafi selt fasteignir og endurleigt. Söluandvirðið lagt inn á bankareikning og/eða notað til að fjármagna hallarekstur. Þetta hefur verið gert þrátt fyrir miklar skuldir. Það að skulda mikið og eiga á sama tíma háar fjárhæðir á bankareikningi er spákaupmennska sem sveitarfélög eiga ekki að

stunda. Sveitarfélög eiga að leggja áherslu á að veita sem bestu þjónustu með sem minnstum tilkostnaði. Sveitarfélög eru ekki rekin í hagnaðarskyni og þeim ber að lámarka fjárhagslega áhættu.

Miklar fjárfestingar og sala fasteig

Lagt er til að í sveitarstjórnarlögum sé kveðið á um, að leita skuli umsagnar óháðs aðila sem viðurkenndur er af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, ef heildarkostnaður af fjárfestingarverkefni nemur 12,5% af skatttekjum ársins eða meira. Umsagnar skal jafnframt leitað ef lántökur nema samsvarandi upphæð af skatttekjum reikningsársins. Lögð skal áhersla á, að í umsögn komi skýrt fram hvaða áhrif lántaka (lántökur), fjárfesting (-ar) og rekstur vegna þeirra hafa á þriggja ára áætlun.

Jafnframt er lagt til að langtíma áhrif skuldbindinga komi fram í efnahagsreikningi sveitarfélaga. Lagt er til að í lögnum verði ákvæði sem tryggi að sala fasteigna eða annarra eigna sveitarfélags leiði ekki til aukinna útgjalda fyrir sveitarfélagið frá því sem verið hefur.

Hér er lagt til að hlutfallið lækki frá því sem nú er í gildandi lögum úr því að vera 25% af skatttekjum í það að vera 12,5% af skatttekjum sveitarfélags. Meðal annars með því að lækka hlutfallið ætti að takmarkast að sveitarfélag geti ráðist í margar framkvæmdir á sama tíma sem samtals geta numið háu hlutfall af skatttekjum sveitarfélagsins. Á sama hátt er nauðsynlegt að þetta verði gert, nemi lántökur sveitarfélags samsvarandi hlutfalli af skatttekjum.

Hafa ber í huga að umsögn sem unnin er fyrir sveitarstjórn getur verið gerð undir slíkum þrýstingi að hún sé varla marktæk. Því kæmi til greina að fela utanaðkomandi aðila að samþykkja slíka umsögn. Sveitarstjórnarráðuneytið skal hafa skrá yfir þá aðila sem mega gefa slíka umsögn. Verði umsagnaraðili uppvís af mistökum eða slæmum vinnubrögðum getur hann fallið af skrá.

Þar sem hér er um hátt hlutfall af skatttekjum að ræða bæði hvað varðar nýjar fjárfestingar og/eða lántökur, er mikilvægt að áhrif þessa verði metin til lengri tíma lítið. Líklegt verður að telja að áhrifanna gæti ekki nema að hluta til innan viðkomandi fjárhagsárs og að þeirra fari ekki að gæta fyrir en eftir eitt til tvö ár. Af þessu leiðir að þriggja ára áætlun skiptir hér jafnvel enn meira máli en fjárhagsáætlun þess árs þegar ráðist er í framkvæmd og/eða lántöku.

Mikilvægt er að allar skuldbindingar komi skýrt fram í ársreikningum sveitarfélaga á sama hátt og skuldir. Dæmi eru um að sveitarfélög hafi selt frá sér fasteignir og leigt þær síðan aftur og með því nánast tvöfaldað skuldir sínar og skuldbindingar án þess að það komi fram í efnahagsreikningi sveitarfélagsins. Áhrifa þessa geta verið mjög alvarleg fyrir sveitarfélagið til lengri tíma lítið og íbúa þess. Þetta fyrirkomulag dregur úr markvissu eftirliti með fjármálum sveitarfélaga. Íbúarnir geta ekki veitt hinum pólitísku kjörnum fulltrúum það aðhald sem þarf, þar sem ekki liggur fyrir í reikningum sveitarfélagsins hverjar hinar raunverulegu skuldir og skuldbindingar eru. Það kemur síðan ekki fram fyrir en í óefni er komið og þá með alvarlegum afleiðingum fyrir íbúa viðkomandi sveitarfélags.

Lagt er til að tryggt verði að ef sveitarstjórn selur frá sér eign og leigir hana síðan aftur, að ákvörðunin leiði ekki til meiri kostnaðar en ella. Dæmi eru um að þetta hafi gerst.

Tryggingar og ábyrgðir

Lagt er til að sveitarstjórn verði ekki heimilt að samþykkja nýjar sjálfskuldarábyrgðir og/eða einfalda ábyrgð á láni til fyrirtækja og/eða stofnana, sem ekki sinna lögbundnum verkefnum á vegum sveitarfélaga.

Heimild sveitarfélaga í gildandi lögum til að gangast í ábyrgð fyrir B-hluta fyrirtæki og stofnanir er alltof rúm. Það getur t.d. vart talist eðlilegt að sveitarfélög gangist í ábyrgð vegna húsnæðis sem notað er til að sinna lögboðnu verkefni ríkissjóðs. Einnig verður að telja að áhættan sé of mikil fyrir sveitarfélög við að gangast í ábyrgð fyrir orkufyrirtæki o.s.frv. Mælt er með því að breytingar verði gerðar á sérlögum um t.d. orkufyrirtæki þar sem ákvæði um ábyrgðir sveitarfélaga verði felld niður. Með þessu ákvæði ætti fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaga að vera betur tryggt.

Regluleg skil sveitarfélaga á upplýsingum

Lagt er til að einum aðila verði gert að safna reglulega upplýsingum um fjárhagsstöðu sveitarfélaga í miðlægan gagnagrunn. Sveitarfélögum verði gert að skila slíkum upplýsingum reglulega a.m.k. ársfjórðungslega. Standi sveitarstjórn ekki í skilum, samkvæmt lagaákvæði þar um, frestast greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til sveitarfélagsins þar til skil hafa farið fram. Þetta verði bundið í lög.

Hér er lögð áhersla á að einum aðila verði falið að safna reglulega frá sveitarfélögunum upplýsingum um fjárhagsstöðu þeirra í miðlægan gagnagrunn. Þetta verkefni gæti t.d. Hagstofa Íslands tekið að sér. Kostað verði til forritunar á sérstöku kerfi sem kalli fram upplýsingar úr bókhaldi viðkomandi sveitarfélags á sjálfvirkan hátt.

Samhliða þessu verði vinnutilhögun opinberra stofnana um fjármál sveitarfélaga samræmd, jafnframt því sem efld verði samskipti opinberra stofnana sem hafa með fjármál sveitarfélaga að gera .

Til að tryggja að góð og tímanleg skil verði beitt ákvæði um frestun á greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Til greina kæmi líka að fresta greiðslum vegna staðgreiðslu. Þetta verði gert m.a. til að leggja áherslu á mikilvægi þess að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga liggi fyrir reglulega til að efla efnahagstjórn hins opinbera.

Lögbundin verkefni sveitarfélaga

Lagt er til að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið haldi skrá um lögbundin verkefni. Skráin verði m.a. birt á vefsíðu ráðuneytisins. Jafnframt fari fram endurskoðun á lögbundnum verkefnum þeirra.

Mikilvægt er að hægt sé á einum stað að fá upplýsingar um hver eru lögbundin

verkefni sveitarfélaga. Nauðsynlegt er að slíkar upplýsingar liggi fyrir á einum stað með skýrum hætti og því er hér lagt til að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið haldi skrá um þessi verkefni og hún birt á vefsíðu ráðuneytisins.

Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga

Lagt er til að umboð eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga verði styrkt til muna í lögunum. Nefndin hafi heimild til að framkvæma stjórnarsýsluendurskoðun og innri endurskoðun á sama hátt og ríkisendurskoðun hefur gagnvart ríkisstofnunum. Nefndin þarf að hafa ótakmarkaðan aðgang að upplýsingum hjá sveitarfélögum til að geta sinnt hlutverki sínu.

Með hliðsjón af því að um sveitarfélögin renna um 30% af útgjöldum hins opinbera er nauðsynlegt að efla eftirlit með sveitarstjórnnum. Aukið eftirlit er ekki til að skerða sjálfstæði sveitarfélaga heldur er því eingöngu ætlað að tryggja að farið sé eftir þeim lögum og reglum sem um sveitarfélög gilda.

Auk þess að efla eftirlit nefndarinnar með afkomu og skuldsetningu sveitarfélaga er hér lögð áhersla á að eftirlitið verði einnig eftt hvað varðar eftirlit á meðferð fjármuna sveitarsjóða, hvernig þeir eru ávaxtaðir o.s.frv.

Nauðsynlegt er að nefndin hafi heimild til að framkvæma stjórnarsýsluúttekt og innri endurskoðun á sveitarfélögum. Það er ekki síður mikilvægt að slík úttekt sé framkvæmd hjá sveitarfélögum en hjá stofnunum á vegum ríkisins.

Samstarfsráð

Lagt er til að kveðið verði á um það í sveitarstjórnarlögum að skipað verði samstarfsráð sem í eigi sæti af hálfu ríkisstjórnarinnar ráðherra fjármála sem jafnframt leiðir samstarfið, ráðherra sveitarstjórnarmála og ráðherra efnahags- og viðskiptamála. Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga eiga sæti í stjórninni formaður stjórnar sambandsins, framkvæmdastjóri þess og borgarstjórinn í Reykjavík. Fjármálaráðherra ber ábyrgð á því að reglulegir fundir fari fram.

Lögð er áhersla á að sveitarstjórnarlög kveði skýrt á um hvernig staðið skuli að samráði og samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Það skuli gert með skipun sérstakrar samstarfsráðs ríkis og sveitarfélaga. Á þeim vettvangi skal samkomulag um stjórn opinberra fjármála gert. Í samkomulaginu skal kveða frekar á um hvernig því skuli háttað.

Jafnframt er lögð áhersla á hvernig samstarfsráðið verði skipað. Með hliðsjón af stærð Reykjavíkurborgar er mikilvægt að borgarstjórinn í Reykjavík eigi sæti í ráðinu.

Þjóðhags- og landssvæðaspá

Lagt er til að bundið verði í sveitarstjórnarlög að fyrir lok aprílmánaðar ár hvert

skuli liggja fyrir opinber þjóðhags- og landshlutasþá, þ.m.t. spá um íbúabreytingar eftir landshlutum, spá um verðlags- og tekjubreytingar o.s.frv., til næstu fjögurra ára. Þessar spár skulu sveitarstjórnir leggja til grundvallar við gerð fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár og við gerð þriggja ára áætlana fyrir næstu þrjú ár þar á eftir. Þjóðhagsspá skal endurmeta í lok júní og september ár hvert og landssvæðaspá í lok september.

Til að stuðla að markvissari vinnubrögðum við gerð fjárhagsáætlana og þriggja ára áætlana hjá sveitarfélögum er lagt til að bundið verði í sveitarstjórnarlög að þjóðhags- og landshlutasþá liggji fyrir á ákveðnum tíma ár hvert. Það hefur reynst mörgum sveitarstjórnnum erfitt við gerð fjárhagsáætlana að hafa ekki aðgang að samræmdri spá um þróun efnahagsmála fyrir næstu ár.

Með því að binda þetta í lög ættu einnig að fást markvissari vinnubrögð við gerð fjárhagsáætlana hjá sveitarfélögum. Mikilvægt er að sveitarfélög styðjist öll við sömu spár um þróun efnahagsmála, sérstaklega með tillit til þess að nú er stefnt að meiri samstarfi og samráði ríkis og sveitarfélaga um þróun í fjármálum hins opinbera.

Mat á fjárhagslegum áhrifum

Með hliðsjón af tillögum nefndarinnar um fjármálareglur og auknar kröfur um jöfnuð í rekstri sveitarfélaga telur nefndin afar mikilvægt að lögð verði áhersla á vandað mat á fjárhagslegum áhrifum af stjórnvaldsákvörðunum sem varða rekstur þeirra. Því er lagt til að bundið verði í sveitarstjórnarlög að viðkomandi ráðuneyti annast mat af áhrifum stjórnvaldsáðgerða og annarra þeirra áðgerða ríkisins á fjárhag ríkissjóðs og/eða sveitarfélaga sem leitt gætu til breytinga fyrir sveitarfélögin.

Með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum sem gildi frá 1. janúar 2006 var jafnframt staðfest að framkvæmd kostnaðarmatsins skyldi vera í samræmi við reglur og leiðbeiningar sem eru hluti af þessu samkomulagi. Samkvæmt 2. gr. skal viðkomandi ráðuneyti annast mat á kostnaði vegna lagafrumvarpa og reglugerðardruga. Sé eftir því leitað lætur Samband íslenskra sveitarfélaga í té þær upplýsingar sem það býr yfir og nýst geta við matið.

Kostnaðarmat skal í hverju tilfelli lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til formlegrar umsagnar. Verði ágreiningur um matið skal gerð sérstök grein fyrir því í kostnaðarumsögn með viðkomandi lagafrumvarpi.

Einstök ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga skulu tilnefna tengiliði til að annast samskipti vegna vinnu við kostnaðarmat. Ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafi umsjón með vinnu ráðuneyta við kostnaðarmatið og miðli upplýsingum þar um. Skulu önnur ráðuneyti veita ráðuneyti sveitarstjórnarmála upplýsingar um þau lagafrumvörp og stjórnvaldsfyrirmæli sem þetta getur átt við um. Matið liggja fyrir áður en kynning fer fram í ríkisstjórn og frumvarp er lagt fram á Alþingi eða að áformuð stjórnvaldsfyrirmæli eru endanlega ákveðin.

Sé það niðurstaða kostnaðarmats að frumvarp, reglugerð og/eða önnur áðgerð af hálfu stjórnvalda hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga er meginreglan sú að málið sé tekið til umfjöllunar og eftir atvikum afgreiðslu í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga.

Með þessu móti er ríki og sveitarfélögum auðveldað að ná tilsettum markmiðum í stjórn opinberra fjármála.

Mikilvægt er að fyrir liggi kostnaðarmat á fyrirhuguðum ákvörðunum af áhrifum á útgjöld ríkis og sveitarfélaga vegna nýrra lagafrumvarpa, reglugerða og annarra þeirra aðgerða ríkisins sem leitt geta til kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin. Hér er lagt til að bundið verði í lög hvernig farið skuli með slík mál. Ráðuneytin annist viðkomandi mat og leggi það fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til samþykktar. Verði ágreiningur skal þess sérstaklega getið í greinargerð með lagafrumvarpinu. Þar komi fram í hverju ágreiningurinn felst. Einnig skal þess sérstaklega getið ef samkomulag er á milli aðila um kostnaðarmatið. Gert er ráð fyrir því að í lok hvers árs taki ráðuneyti sveitarstjórnarmála saman yfirlit um áhrif þeirra laga og stjórnvaldsákvæðana sem samþykkt hafa verið frá síðasta samráðsfundi. Formlegar viðræður fari fram í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga um uppgjör á heildarniðurstöðum kostnaðarmats. Hægt er að óska eftir endurskoðun á því mati.

Tafla 12. Rekstraniðurstaða án óreglulegra liða sem hlutfall af tekjum frá 2002 til 2009

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2002-2009	Fjöldi ára sem var hallarekstur
	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	
0000 Reykjavíkurborg	5.5%	4.0%	20.3%	-4.6%	-0.3%	-0.2%	-3.0%	-3.2%	3.6%	5
1000 Kópavogsbær	-14.4%	-38.3%	19.9%	28.9%	20.0%	12.7%	2.2%	7.5%	3.7%	2
1100 Seltjarnarneskaupstaður	-14.8%	-4.2%	17.2%	3.1%	17.2%	7.2%	8.0%	1.9%	4.3%	2
1300 Garðabær	7.8%	0.9%	22.4%	5.6%	13.6%	3.6%	2.3%	7.6%	8.7%	0
1400 Hafnarfjarðarkaupstaður	-11.7%	-60.2%	6.0%	-9.9%	9.7%	12.2%	-2.9%	9.2%	-10.1%	4
1603 Sveitarfélagið Álftanes	-23.0%	-71.7%	25.5%	-33.8%	22.0%	5.8%	-4.1%	10.4%	-10.5%	4
1604 Mosfellsbær	-8.1%	-0.7%	15.6%	6.5%	19.3%	9.3%	-0.2%	-7.4%	4.3%	4
1606 Kjósarhreppur	17.1%	28.6%	33.5%	15.6%	12.3%	-3.7%	11.9%	-1.9%	17.5%	2
2000 Reykjanesbær	-48.8%	-46.3%	-1.9%	-9.9%	2.1%	-8.4%	-23.4%	-12.3%	-21.9%	7
2300 Grindavíkurbær	-5.3%	15.2%	-5.7%	-2.6%	7.3%	7.7%	-5.9%	-0.6%	1.4%	5
2503 Sandgerðisbær	-9.9%	-11.6%	11.5%	-2.6%	-1.1%	7.9%	-6.1%	8.2%	-1.5%	5
2504 Sveitarfélagið Garður	5.5%	47.2%	26.7%	0.4%	2.9%	0.0%	-9.9%	2.5%	12.6%	1
2506 Sveitarfélagið Vogar	0.7%	23.9%	15.0%	-14.9%	-11.8%	-2.5%	-7.7%	-2.0%	2.3%	5
3000 Akraneskaupstaður	1.7%	-35.8%	5.7%	-0.6%	-1.1%	4.5%	-3.3%	5.6%	-4.6%	4
3506 Skorradalshreppur			4.4%	28.0%	20.6%	14.5%	18.0%		16.6%	
3511 Hvalfjarðarsveit	22.5%	20.2%	17.6%		11.4%	5.6%	-10.4%	4.1%	14.2%	1
3609 Borgarbyggð	-7.4%	-36.3%	2.6%	-1.8%	-0.3%	5.0%	-1.0%	0.6%	-6.5%	5
3709 Grundarfjarðarbær	-13.4%	-66.7%	0.8%	-16.4%	3.3%	-1.7%	-8.0%	2.1%	-14.9%	5
3710 Helgafellssveit	-10.4%	23.8%	15.0%	16.1%	4.0%	-19.8%	-8.3%	-26.2%	1.8%	4
3711 Stykkishólmsbær	-6.5%	-7.7%	3.4%	3.6%	-3.6%	-2.4%	-5.3%	-6.1%	-3.0%	6
3713 Eyja- og Miklaholtshreppur	5.3%	63.9%	17.1%	29.0%	12.4%	12.9%	14.7%	32.6%	29.8%	0
3714 Snæfellsbær	2.1%	10.8%	12.2%	0.8%	6.0%	6.3%	-1.4%	-1.3%	5.2%	2
3811 Dalabyggð	1.2%	-0.6%	8.6%	19.6%	0.7%	0.8%	8.4%	-4.9%	4.8%	2
4100 Bolungarvíkurkaupstaður	9.8%	-19.6%	-16.7%	-0.6%	-10.1%	-3.6%	-4.6%	-12.4%	-7.0%	7
4200 Ísafjarðarbær	-10.7%	-22.6%	6.3%	-12.1%	-4.8%	-6.6%	-1.9%	2.1%	-7.0%	6
4502 Reykhólahreppur	1.0%	2.4%	21.1%	9.0%	2.6%	7.1%	-1.9%	-5.5%	5.3%	2
4604 Tálknafjarðarhreppur	-32.1%	-9.1%	8.6%	-2.6%	-13.0%	0.9%	-0.2%	16.1%	-5.2%	5
4607 Vesturbyggð	-23.5%	-18.8%	16.3%	8.5%	6.9%	-2.8%	11.7%	33.1%	0.6%	3
4803 Súðavíkurhreppur	17.8%	-31.9%	5.7%	2.0%	-5.3%	5.2%	5.6%	9.3%	0.6%	2
4901 Árneshreppur	5.4%	15.7%	1.6%	10.5%	-4.2%	9.3%	-8.6%	11.2%	5.9%	2
4902 Kaldraneshreppur	-1.8%	14.0%	18.9%	12.6%	20.8%	11.6%	-11.4%	16.2%	10.8%	2
4908 Bæjarhreppur	-17.0%	31.1%	16.3%	2.8%	16.5%	4.7%	-20.1%	5.7%	8.1%	2
4911 Strandabyggð	-7.5%	-7.4%	11.0%	-1.2%	-19.6%	-7.3%	-3.8%	7.5%	-3.3%	6
5200 Sveitarfélagið Skagafjörður	-6.2%	-3.9%	7.2%	-2.6%	-8.4%	-7.3%	-12.6%	1.4%	-3.6%	6
5508 Húnaþing vestra	-0.1%	12.4%	15.0%	7.3%	3.1%	-2.9%	-4.5%	-11.7%	3.6%	4
5604 Blönduósibær	0.9%	-1.7%	6.6%	0.4%	-9.8%	-14.3%	1.5%	-15.4%	-3.1%	4
5609 Sveitarfélagið Skagastönd	21.6%	23.6%	23.7%	27.2%	4.1%	-29.3%	-4.8%	57.9%	17.3%	2
5611 Skagabyggð	7.2%	18.1%	25.9%	14.7%	25.3%	15.0%	7.5%	20.8%	16.7%	0
5612 Húnavatnshreppur	-5.6%	6.4%	11.3%	12.3%	-23.4%	-2.0%	-3.3%	-11.0%	-0.5%	5
5706 Akrahreppur	-29.0%	22.1%	20.4%		-35.1%	22.8%	6.5%		1.9%	2
6000 Akureyrarkaupstaður	1.6%	-21.5%	1.1%	-9.6%	2.6%	0.7%	0.6%	-1.1%	-3.9%	3
6100 Norðurþing	-4.4%	-18.2%	7.5%	0.6%	-17.4%	-8.2%	-5.7%	6.1%	-5.2%	5
6250 Fjallabyggð	6.7%	6.3%	21.1%	7.1%	2.2%	-9.7%	-9.4%	-2.5%	4.2%	3
6400 Dalvíkurbyggð	15.1%	10.1%	20.1%	6.6%	3.7%	-9.2%	-8.5%	-3.0%	6.4%	3
6501 Grímseyjarhreppur		0.7%	-18.8%	-6.6%					-7.6%	2
6506 Arnarneshreppur		6.8%	3.6%	8.2%	6.7%	7.9%	6.0%		6.5%	0

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2002-2009	Fjöldi ára sem var hallarekstur
	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	Rekstrar- niðurstaða sem hlutfall af tekjum	
6513 Eyjafjarðarsveit	8.8%	-10.4%	7.5%	0.1%	12.0%	7.2%	-2.5%	2.7%	3.1%	2
6514 Hörgársveit	-5.0%	3.8%	20.1%	10.0%	9.7%	3.8%	-6.1%	0.2%	5.5%	2
6601 Svalbarðsstrandarhreppur	16.3%	23.7%	30.7%	11.9%	5.9%	6.3%	11.2%	17.4%	16.9%	0
6602 Grýtubakkahreppur	5.5%	5.5%	7.5%	4.5%	0.4%	18.3%	2.3%	9.9%	6.5%	0
6607 Skútustaðahreppur	-2.3%	3.1%	15.6%	2.6%	-3.2%	-5.6%	-11.4%	-5.8%	0.2%	5
6609 Aðaldalahreppur			6.0%	-10.1%	-1.1%	-1.3%	-4.9%	-7.8%	-2.6%	5
6611 Tjörneshreppur	24.7%	12.7%	13.1%	20.8%	22.6%	8.4%	8.3%	2.1%	14.4%	0
6612 Þingeyjarsveit	-12.0%	-10.7%	4.2%	-0.8%	-7.3%	-4.7%	-7.7%	-2.9%	-5.4%	7
6706 Svalbarðshreppur	-18.8%	-3.9%	-12.0%	-3.0%	28.2%	8.7%	3.6%	12.4%	1.0%	4
6709 Langanesbyggð	-8.3%	-3.3%	-2.1%	-3.1%	-2.9%	6.0%	-6.8%	-1.0%	-3.2%	7
7000 Seyðisfjarðarkaupstaður	-11.7%	-7.7%	0.0%	-8.6%	-12.8%	-13.8%	-3.6%	-2.0%	-7.5%	7
7300 Fjarðabyggð	-19.9%	-37.2%	15.5%	15.2%	-4.1%	-9.5%	-18.2%	1.9%	6.5%	5
7502 Vopnafjarðahreppur	5.2%	-6.8%	15.9%	-0.2%	2.3%	-6.6%	-21.0%	-11.1%	-1.5%	5
7505 Fljótaldshreppur	66.9%	46.2%	79.0%	76.9%	59.3%	57.3%	9.2%	0.2%	61.3%	0
7509 Borgarfjarðarhreppur	9.3%	26.0%	21.9%	25.8%	8.3%	10.1%	-0.5%	14.9%	15.8%	1
7613 Breiðdalshreppur	-18.4%	-12.6%	17.0%	0.3%	-12.8%	-7.3%	-15.5%	-7.4%	-6.7%	6
7617 Djúpvogshreppur	-10.2%	-30.6%	12.1%	-14.7%	-28.8%	-8.1%	-14.7%	-0.1%	-11.7%	7
7620 Fljótaldshérað	-15.7%	-27.1%	8.1%	11.9%	15.7%	2.7%	-1.6%	-0.9%	-1.2%	4
7708 Sveitarfélagið Hornafjörður	9.3%	15.8%	25.3%	9.9%	9.6%	1.7%	-6.7%	-8.4%	8.7%	2
8000 Vestmannaeyjabær	13.7%	17.2%	-4.9%	-4.8%	-11.3%	-14.9%	-7.1%	-4.1%	-0.3%	6
8200 Sveitarfélagið Árborg	-16.7%	-30.2%	3.0%	1.5%	3.1%	-3.1%	-4.0%	1.8%	-7.2%	4
8508 Mýrdalshreppur	-5.9%	1.1%	12.0%	-4.4%	1.3%	-6.6%	-6.6%	3.1%	-0.3%	4
8509 Skaftárhreppur	-4.0%	3.7%	14.7%	7.7%	0.2%	3.7%	-6.0%	6.7%	3.5%	2
8610 Ásahreppur	18.7%	2.9%	29.6%	30.6%	10.1%	-5.6%	22.7%	31.4%	17.6%	1
8613 Rangárþing eystra	7.6%	5.6%	20.6%	9.9%	9.2%	5.6%	2.9%	3.9%	8.8%	0
8614 Rangárþing ytra	-12.2%	-35.1%	3.9%	4.9%	-3.8%	-9.4%	-8.9%	-7.0%	-9.2%	6
8710 Hrunamannahreppur	4.1%	-7.3%	9.1%	10.9%	7.2%	-1.5%	-0.4%	5.8%	3.5%	3
8716 Hveragerðisbær	-7.5%	-13.2%	8.6%	-7.6%	3.8%	-12.7%	-15.3%	-4.6%	-5.4%	6
8717 Sveitarfélagið Ölfus	-2.7%	2.2%	8.5%	9.5%	-0.7%	6.5%	-2.2%	0.1%	2.7%	3
8719 Grímsnes- og Grafningshreppur	12.1%	10.9%	20.9%	51.4%	31.9%	29.5%	2.0%	22.2%	24.1%	0
8720 Skeiða- og Gnúpvörjahreppur	8.0%	0.5%	10.8%	23.5%	-5.1%	-7.3%	-4.7%	-3.1%	4.0%	4
8721 Bláskógabyggð	2.0%	0.3%	3.4%	2.1%	-2.4%	-5.7%	-1.0%	-2.6%	0.0%	4
8722 Flóahreppur	12.9%	13.5%	19.3%	5.4%	-2.4%	8.4%	-7.5%	2.9%	8.9%	2
Samtals	-3.5	-13.3%	14.3%	1.3%	4.1%	1.4%	-3.4%	0.1%	0.016%	3

LOKAORÐ

Frá bankahruni í október 2008 má segja að viðhorfsbreyting hafi átt sér stað hvað varðar rekstur hins opinbera og fyrirtækja almennt. Stefna sveitarfélaga hefur verið að sjálfsforræði þeirra ætti að vera sem mest og afskipti ríkis og eftirlitsaðila af málefnum þeirra sem minnst. Þetta hefur leitt til þess að gjá hefur myndast á milli ríkis og sveitarfélaga, sem hefur birst í því að ríkið hefur haft takmörkuð afskipti af málefnum þeirra, en á hinn bóginn innleitt ýmis lög og reglugerðir sem hafa haft kostnaðarauka í för með sér fyrir sveitarfélögin án samráðs við þau. Ákveðinnar tortryggni hefur gætt á milli þessara aðila og ýmis ágreiningur verið uppi. Vilji stendur nú til þess af hálfu ríkis og sveitarfélaga að taka á þessum málum með festu og í sem mestu samráði. Er skýrsla þessi til marks um það.

Undanfarin ár hefur fjárhagur margra sveitarfélaga farið versnandi. Þessi þróun er ólík því sem áður var að því leyti að nú eru það mörg af stærri sveitarfélögunum, sem glíma við mikinn fjárhagsvanda en á árum áður voru það frekar fámennu sveitarfélögin sem lentu í vanda. Níu af tíu fjölmennustu sveitarfélögum landsins skipa sér á bekk með 25 skuldsettustu sveitarfélögunum þar sem skuldir eru yfir 100% af tekjum viðkomandi sveitarfélags. Hjá mörgum sveitarfélögum er hallarekstur ár eftir ár frekar regla en undantekning. Sömuleiðis eru dæmi um fjölmenn sveitarfélög þar sem veltufé frá rekstri er neikvætt árum saman, sem þýðir að tekjur viðkomandi sveitarfélags standa ekki undir daglegum útgjöldum þess. Í þeim tilfellum hafa þau sveitarfélög selt eignir og/eða tekið ný lán til að standa undir daglegum rekstri.

Þess ber að geta að mörg sveitarfélög hafa sýnt mikla varfærni í rekstri og fjárfestingum sem leitt hefur til þess að þau standa vel og eru fjárhagslega sterk.

Miklar skuldbindingar hvíla á mörgum sveitarsjóðum vegna ábyrgða sem sveitarfélögin hafa tekið á sig vegna annars en lögbundins rekstrar. Einnig er kveðið á um slíkar ábyrgðir í sérlögum um ákveðin fyrirtæki. Þessar skuldbindingar geta sett fjárhagslegt sjálfstæði sumra sveitarfélaga í hættu. Með nýjum lögum þarf að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði þess hlutar í rekstri sveitarfélaga sem sinnir lögbundnum verkefnum.

Ein af niðurstöðum þeirrar rannsóknar sem fram hefur farið á fjárhag sveitarfélaga við gerð þessarar skýrslu er að þegar lög um málefni sveitarfélaga hafa ekki kveðið nógu skýrt á um tiltekin atriði er tilhneiging til þess að farið sé í kringum lögin. Í því sambandi má nefna ákvæði laganna um hallalausan rekstur sveitarfélaga, ábyrga meðferð fjármuna þeirra o.s.frv. Með hliðsjón af þessu er lögð áhersla á mikilvægi þess að sveitarstjórnarlög séu skýr hvað þetta varðar.

Ætla má að þau hagstæðu lánakjör sem sveitarfélög hafa fengið, skýrist af þeirri vernd sem er í sveitarstjórnarlögunum til að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði A-hluta sveitarfélaga. Hætta er á, að komi fram brotalöm í framkvæmd laganna geti það dregið úr vilja lánastofnana til að veita sveitarfélögum lán með hagstæðum kjörum. Í þeim tillögum sem hér eru settar fram um breytingar á sveitarstjórnarlögum er lögð áhersla á að fjárhagslegt sjálfstæði þess hluta í rekstri sveitarfélaga sem lýtur að lögbundnum verkefnum sé tryggt. Búa þarf svo um hnútana með fjármálareglum og

eftirliti með sveitarfélögum að það markmið náist. Það stuðlar að því að sveitarfélög njóti ætíð hagstæðra lánaðjara.

Lögð er áhersla á mikilvægi fjármálareglna fyrir sveitarfélög og eftirlit með þeim eftir því sem sveitarfélögin verða stærri t.d. með sameiningu þeirra. Fram til þessa hafa sveitarfélög sem átt hafa í fjárhagsvanda og þurft á fjárhagslegri aðstoð að halda verið með íbúa innan við 1.000 að undanskyldu Sveitarfélaginu Álftanesi þar sem íbúar voru 2.523 1. janúar 2010. Eftir því sem sveitarfélögin eru fámennari sem lenda í vanda er auðveldara að leysa hann án þess að það bitni að einhverju ráði á öðrum sveitarfélögum. Öðru viku hins vegar við ef fjölmenn sveitarfélög lenda í greiðslufalli og gæti það haft alvarlegar afleiðingar fyrir önnur sveitarfélög.

Lögð er áhersla á mikilvægi þess að öll samskipti ríkis og sveitarfélaga séu í föstum skordum. Í því skyni er lagt til að sveitarstjórnarlög kveði á um að skipa skuli sérstakt samstarfsráð ríkis og sveitarfélaga og gert verði samkomulag ríkis og sveitarfélaga um stjórn fjármála hins opinbera til fjögurra ára í senn. Jafnframt komi skýrt fram í lögum hvernig fara skuli með ágreining sem komið getur upp um fjárhagsmál á milli ríkis og sveitarfélaga.

Reykjavík, 23.9.2010,

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál