

Hag- og upplýsingasvið
Sambands íslenskra sveitarfélaga

GREINARGERÐ UM REKSTRARUMHVERFI SVEITARFÉLAGA

Fjárhagsleg afkoma sveitarfélaga 2007

Staða og horfur í efnahagsmálum

Rekstrarumhverfi sveitarfélaga árin 2009–2010

Inngangur

Um mánaðarmótin september/október 2008 hófust hamfarir í íslensku efnahagslífi sem eiga sér vart stað í Íslandssöggunni. Má leita langt til að finna samjöfnuð um álíka áföll erlendis. Bankakerfi landsins hrundi að mestu leyti með ófyrirsjáanlegum afleiðingum. Þrjár stærstu bankar landsins fóru í þrot. Deilur hófust í kjölfar bankahrunsins við Bretland og Holland sem eru þau lönd þar sem svokallaðir Icesave reikningar voru hvað fyrirferðarmestir. Millibankaviðskipti stöðvuðust. Lögum gegn hryðjuverkum var beitt á Landsbankann í Bretlandi. Þessir atburðir höfðu mikil áhrif á samfélagið. Gengi krónunnar féll mikið og hefur verðryrnun hennar haldið áfram. Gjaldeyrisviðskipti hafa verið mjög erfið og gjaldeyrisskömmun er í gildi. Viðskipti við útlönd eru takmörkum háð. Verðbólga fer vaxandi. Fólki hefur verið sagt upp störfum verulegum mæli.

Staða ríkissjóðs breyttist á skömmum tíma úr því að vera því sem næst skuldlaus yfir að í að þurfa að skuldsetja sig sem nemur álíka fjárhæðum og landsframleiðslan er. Sótt hefur verið um lán hjá Alþjóða gjaldeyrissjóðnum til að koma fjármálakerfinu í gang á nýjan leik. Þessir atburðir munu hafa gríðarleg áhrif inn í íslenskt samfélag á komandi misserum og árum. Það á við stöðu ríkissjóðs, stöðu sveitarfélaga, stöðu fyrirtækja og stöðu almennings.

Í þessari greinargerð verður þess freistað að draga saman ýmislegt sem varðar horfur í íslensku efnahagslífi á komandi tímum og hvaða áhrif þróunin hefur á íslensk sveitarfélög. Gengið verður út frá þeirri forsendu að lán fái hjá Alþjóða gjaldeyrissjóðnum til að koma gjaldeyrisviðskiptum í eðlilegt horf. Það er forsenda þess að hægt sé að skjóta sterkari stoðum undir krónuna. Sérfræðinga greinir á um hvort gengi krónunnar muni falla enn frekar þegar viðskipti með hana verða gefin frjáls eða hvort hún nái vopnum sínum. Mikilvægt er allra hluta vegna að móta stefnu til framtíðar í peningamálastefnu þjóðarinnar þannig að unnið verði eftir markvissri langtímaáætlun í þessum efnunum. Æ sterkari raddir heyrast um að íslenskt

Þjóðfélag geti ekki búið við krónuna sem gjaldmiðil til framtíðar. Fórnarkostnaðurinn við það sé einfaldlega of mikill fyrir þjóðina. Nú heyrast raddir frá Danmörku og Svíþjóð um að þessi lönd verði að taka upp evru því það sé of dýrt fyrir þau að halda úti sjálfstæðum gjaldmiðli. Hvaða leið sem valin verður hlýtur að hafa það að markmiði að auka trúverðugleika á íslenskt efnahagslíf sem er forsenda þess að við náum að vinna okkur út úr þeim efnahagsþrengingum sem fyrirjábanlegar eru og ná jafnvægi í hagkerfinu á nýjan leik. Í þessari samantekt er að verulegu leyti stuðst við grein Seðlabankans um þróun og horfur í peningamálum: *Fjármálakreppa leiðir til mikils samdráttar og verðbólgu*. Einnig er nokkuð stuðst við *Greinargerð um horfur í efnahagsmálum 2009–2010* sem Hagdeild ASÍ birti í október.

Uppgjör ársins 2007

Árið 2007 var tími uppgangs og mikilla framkvæmda á Íslandi. Það á við um fyrirtæki, einstaklinga svo og um sveitarfélögin. Þessi uppgangstími dreifðist þó ekki jafnt yfir landið, heldur var hann bundinn við ákveðin svæði. Þenslusvæðin voru höfuðborgarsvæðið og nærsveitir, Akureyri og nágrenni og Austurland í tengslum við álvers- og virkjunarframkvæmdir. Ekki var um að ræða efnahagslega þenslu á öðrum svæðum landsins en afkoma sveitarfélaganna var engu að síður yfirleitt ásættanleg.

Tafla 1. Rekstrarreikningur sveitarféлага 2007

Rekstrarreikningur (í þús.kr.)	Reykjavík	Höfuðborgarsv. án Rvk	Vaxtarsvæði	Önnur sveitarfélög	Þar af þorpin	Samtals
Skatttekjur án Jöfnunarsjóðs	45.234.644	29.483.740	23.146.859	13.756.879	11.264.195	111.622.122
Framlag Jöfnunarsjóðs	622.799	1.259.527	4.909.720	9.057.060	7.136.462	15.849.106
Þjónustutekjur og aðrar tekjur	14.817.311	6.514.699	7.448.287	4.368.377	3.657.794	33.148.674
Tekjur alls	60.674.754	37.257.966	35.504.866	27.182.316	22.058.452	160.619.902
Laun og launatengd gjöld	26.033.254	16.592.175	17.219.169	12.693.594	10.832.052	72.538.192
Annar rekstrarrestkostnaður	22.436.021	14.510.432	14.822.083	9.874.161	7.561.833	61.642.697
Afskriftir	2.282.676	1.447.166	1.297.740	902.455	752.501	5.930.037
Breyting lífeyrisskuldbindinga	1.065.586	962.146	777.589	700.390	695.381	3.505.711
Gjöld alls	51.817.537	33.511.919	34.116.581	24.170.601	19.841.766	143.616.638
Niðurstaða án fjármagnsliða	8.857.217	3.746.047	1.388.285	3.011.715	2.216.686	17.003.264
Fjármunatekj. og fjármagnsgj.	3.457.208	335.670	70.067	-95.085	-185.580	3.767.860
Rekstrarniðurstaða fyrir óreglulega liði	12.314.425	4.081.717	1.458.352	2.916.630	2.031.105	20.771.124
Óreglulegir liðir	10.153.629	2.229.428	12.144.584	3.096.919	3.134.594	27.624.560
Niðurstaða eftir óreglulega liði	22.468.054	6.311.145	13.602.936	6.013.548	5.165.700	48.395.683
Rekstrarniðurstaða %	20,3%	11,0%	4,1%	10,7%	9,2%	12,9%

Á töflu 1 kemur fram yfirlit um afkomu sveitarfélaganna á árinu 2007, bæði skipt eftir svæðum og fyrir sveitarfélögin í heild. Bent skal á að flokkurinn „Þorpin“ er tekinn út úr flokknum „Önnur sveitarfélög“ og eru því ekki reiknuð með í samtölu flokkanna. Hér kemur fram að afkoma sveitarfélaganna í heild sinni var góð á árinu 2007 og hefur líklega sjaldan eða aldrei verið betri. Bæði kemur þar til góð rekstrarleg afkoma og óvanalega miklar óreglulegar tekjur. Rekstrarniðurstaða fyrir óreglulega liði eru 20,7 ma.kr. og sveitarfélögin hafa síðan þar til viðbótar 27,6 ma.kr. í tekjur af óreglulegum liðum. Þar kemur til sala byggingarréttar, sala

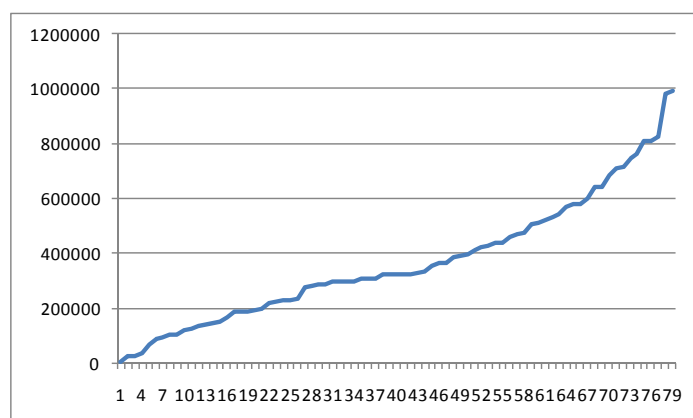
Reykjavíkurborgar og Akureyrarkaup-staðar á hlut sínum í Landsvirkjun og sala flestra eignaraðila að Hitaveitu Suðurnesja á eignarhlut sínum. Ef afkoman er mæld sem hlutfall rekstrarniðurstöðu fyrir óreglulega liði af heildartekjum þá er hún best hjá Reykjavíkurborg eða um 20%. Þar næst koma höfuðborgarsvæðið og önnur sveitarfélög með 10–11% en afkoman er lökust á vaxtarsvæðunum með rúm 4%.

Tafla 2. Efnahagsreikningur sveitarfélaga 2007

Efnahagsreikningur (í þús.kr.)	Landið allt	Reykjavíkurborg	Höfuðborgarsv. utan Rvk	Vaxtarsvæði	Önnur sveitarfélög
Varanlegir rekstrarfjármunir	157.779.067	54.160.539	46.814.820	34.448.954	22.354.754
Áhættufjármunir og langtímakröfur	56.538.375	8.947.406	15.567.082	20.803.385	11.220.501
Fastafjármunir	214.317.442	63.107.945	62.381.902	55.252.339	33.575.255
Veltufjármunir	81.827.030	25.418.793	14.320.954	24.629.251	17.458.031
Eignir	296.144.472	88.526.738	76.702.857	79.881.590	51.033.287
Eigið fé	160.519.827	58.143.842	34.546.641	41.120.673	26.708.671
Skuldbindingar	37.556.126	13.984.246	9.035.652	8.051.576	6.484.652
Langtímaskuldir	57.924.787	6.709.509	18.107.187	20.846.336	12.261.754
Skammtímaskuldir	40.143.733	9.689.141	15.013.377	9.863.006	5.578.209
Skuldir án skuldbindinga	98.068.520	16.398.650	33.120.564	30.709.342	17.839.964
Skuldir og skuldbindingar	135.624.646	30.382.896	42.156.216	38.760.918	24.324.616
Skuldir og eigið fé	296.144.473	88.526.738	76.702.858	79.881.590	51.033.287

Hér kemur fram að eiginfjárhluftfall sveitarfélaganna er í árslok 2007 að jafnaði um 52%. Hæst er eiginfjárhluftfallið hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu án Rvk. eða tæp 66%. Lægst er það aftur á móti hjá sveitarfélögum á vaxtarsvæðum eða 45%. Það er ekki óvænt niðurstaða þar sem þar hefur átt sér stað hlutfallslega mjög mikil uppbygging á liðnum árum. Heildarskuldir sveitarfélaganna námu 98 ma.kr. í árslok 2007. Skammtímaskuldir voru 40,1 ma.kr. og langtímaskuldir voru samtals 57,9 ma.kr. Heildarskuldbindingar sveitarfélaganna voru 37,5 ma.kr. Skuldir á hvern íbúa koma fram á mynd 1.

Mynd 1. Skuldir á íbúa



Skuldir á hvern íbúa eru afar mismunandi frá einu sveitarfélagi til annars. Nokkur sveitarfélög eru allt að því skuldlaus á meðan önnur skulda afar háar fjárhæðir á hvern íbúa. Nokkur sveitarfélög skulda milli 800 þús. kr. og 1. m.kr. á hvern íbúa. Í slíkum tilvikum er grundvallaratriði að veltufé frá rekstri sé nægilega mikið til að hægt sé að standa undir afborgunum og vaxtagreiðslum af lánum.

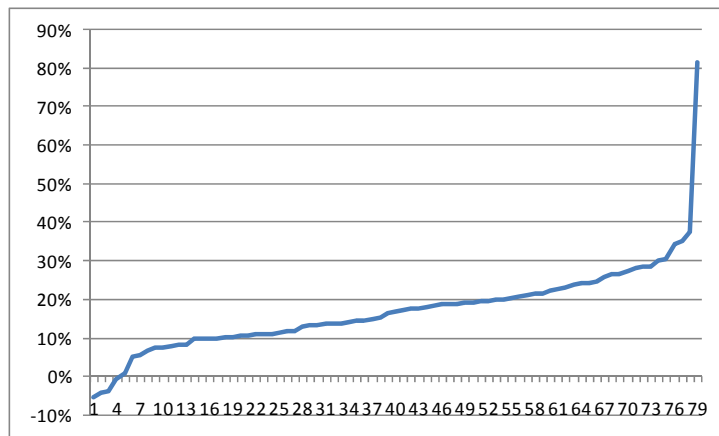
Tafla 3. Sjóðsstreymi sveitarfélaga árið 2007

Sjóðsstreymi (í þús.kr.)	Landið allt	Reykjavíkurborg	Höfuðborgarsv. utan Rvk	Vaxtarsvæði	Önnur sveitarfélög
Rekstrarniðurstaða	48.576.973	22.468.053	6.348.926	13.750.815	6.009.180
Liðir sem hafa ekki áhrif á fjárstr.	-26.763.111	-14.435.197	-1.594.811	-9.542.645	-1.190.458
Veltufé frá rekstri	21.813.862	8.032.856	4.754.114	4.208.170	4.818.722
Br. á rekstrart. eignum og skuldum	-432.361	-294.319	-1.935.363	1.665.051	132.270
Handbært fé frá rekstri	21.381.502	7.738.537	2.818.752	5.873.221	4.950.991
Fjárfestingarhreyfingar	35.268.301	29.084.625	-5.967.275	10.584.324	1.566.627
Fjármögnunarhreyfingar	-26.115.297	-25.246.939	3.574.073	-3.172.867	-1.269.564
Hækkun (lækkun) á handbæru fé	30.534.506	11.576.223	425.550	13.284.678	5.248.055

Í töflu 3 kemur fram yfirlit um sjóðsstreymi sveitarfélaganna árið 2007. Veltufé frá rekstri er samtals 21,8 ma.kr. og handbært fé frá rekstri er 21,3 ma.kr.

Þegar veltufé frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum er skoðað hjá einstökum sveitarfélögum kemur eftirfarandi mynd í ljós, sjá mynd 2.

Mynd 2. Veltufé frá rekstri, hlutfall af heildartekjum



Á mynd 2 er birt yfirlit um veltufé frá rekstri sem hlutfall af heildartekjum. Þar kemur í ljós að fimm sveitarfélög eru með neikvætt veltufé frá rekstri. Afkoma flestra sveitarfélaga mælt á þennan mælikvarða er mjög góð því að jafnaði er talið gott ef veltufé frá rekstri er nálæg 10% af heildartekjum. Langstærstur hluti sveitarfélaganna liggur fyrir ofan þetta mark og mörg miklu hærra. Þess ber þó að geta í þessu sambandi að veltufé frá rekstri getur breyst mikið milli ára en skuldarnar hverfa ekki nema að þær séu greiddar upp. Því eru skuldsett sveitarfélög mikið viðkvæmari fyrir öllum breytingum í ytra umhverfi sínu heldur en þau sveitarfélög sem skulda lítið.

Horfur fyrir árið 2008

Gríðarlegar breytingar hafa átt sér stað í efnahagslífi þjóðarinnar og þar með rekstrarumhverfi sveitarfélaganna á yfirstandandi ári. Við fjárhagsáætlanir fyrir árið í ár var almennt gert ráð fyrir um 6% verðbólgu. Reyndin hefur orðið allt önnur. Allt lítur út fyrir að verðbólgan verði um 15% að jafnaði yfir árið og verður varla undir 20% í árslok ef fer fram sem horfir. Ástæða þess er fyrst og fremst hið gríðarlega gengishrun krónunnar. Helstu gjaldmiðlar sem notaðir eru í milliríkjavíðskiptum íslendinga s.s. bandaríkjadalur, evra og japanskt jen hafa styrkst yfir 100% gagnvart krónunni það sem af er árinu. Það hefur í för með sér mikla hækkun á erlendum aðföngum sem hefur aftur á móti í för með sér miklar verðhækkningar. Sama gildir um þau sveitarfélög sem hafa tekið lán í erlendri mynt. Þar hefur fjármagnskostnaður hækkað gríðarlega og fjárhæð lána. Sá er hins vegar munurinn á gengistryggðum lánnum og verðtryggðum innlendum lánnum að ef gengi krónunnar styrkist þá lækka lánin aftur en verðtryggð lán lækka ekki nema við niðurgreiðslu höfuðstóls að því undanskyldu að það verði verðhjöðnum sem er afar ólíklegt.

Þessar gríðarlegu breytingar á ytra rekstrarumhverfi sveitarfélaganna hafa í för með að allar áætlanir renna út í sandinn. Strax eftir hrun bankanna var hafist handa um að safna upplýsingum um fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna. Leitast var við að fá upplýsingar um rekstur þeirra, sjóðsstreymi og efnahag. Upplýsingar bárust frá það mörgum sveitarfélögum að hægt væri að fá nægilega glögga mynd af fjárhagslegri stöðu þeirra. Þær niðurstöður voru síðan umreiknaðar fyrir landið allt og fram til áramóta þannig að hægt var að áætla rekstrarafkomu sveitarfélaganna í heild með nokkurri nákvæmni fyrir árið 2008. Þessar niðurstöður eru því birtar með ákveðnum fyrirvara en gefa engu að síður allörugga mynd af stöðunni.

Tafla 4. Samanburður á áætlunum fyrir 2008 og niðurstöðu 9 mánaða uppgjors

	Upphaflegar áætlanir 2008	Áætlun skv. 9. mán uppgjöri 2008
Rekjur	170,6	170,8
Rekstrarkostnaður	145	155,4
Framlegð	25,6	15,4
Fjármagnsliðir	3,8	-19,7
Afkoma f. afskr. og breyt. á lífeyrisskb.	29,4	-4,3

Á töflu 4 kemur glögglega í ljós hin mikla breyting sem hefur orðið á rekstri sveitarfélaganna frá samþykktum áætlunum fram að niðurstöðu á stöðutöku í rekstri þeirra, sjóðsstreymi og efnahag eftir 9 mánaða rekstur á árinu 2008. Rekstrarkostnaður hefur hækkað um 10 ma.kr. frá samþykkt fjárhagsáætlana á meðan áætlað er að tekjur verði óbreyttar í krónutölu. Framlegðin hefur því lækkað um 10 ma.kr. Fjármagnsliðir eru gjörbreyttir. Í fjárhagsáætlunum fyrir árið 2008 var gert ráð fyrir 3,8 ma.kr. tekjum af fjármagnsliðum en reyndin verður nær 20 ma.kr.

kostnaður. Viðnúningur á þessum lið er því nær 25 ma.kr. Þannig breytist niðurstaða rekstrar fyrir afskriftir og breyting á lífeyrisskuldbindingum úr því að vera áætlaðar um 29 ma.kr. í afgang yfir í að vera neikvæð um rúma fjóra ma.kr. Þetta er viðsnúningur upp á nær 34 ma.kr. Það þarf ekki að orðlengja hvílík breyting þetta er á afkomu sveitarfélaganna. Til viðbótar þessu má nefna endurgreiðslu á gatnagerðargjöldum og byggingarrétti upp á um 10 ma.kr. króna hið minnsta. Viðsnúningurinn er hvað mestur hjá þeim sveitarfélögum þar sem þenslan hefur verið mest og framkvæmdir mestar.

Horfur fyrir árið 2009 og 2010

Mjög erfitt er að átta sig á því hvernig þróun mála verður hjá sveitarfélögum á næstu tveimur árum. Mjög margir óvissuþættir eru í spilunum sem gera alla spádóma erfiða og tiltölulega ónákvæma. Á hinn bóginn er ljóst að það verða miklar breytingar á flestum ef ekki öllum þáttum íslensks þjóðfélags frá undangengum árum. Þau voru mikil veltuár sem byggðust að mestu leyti á lántöku en ekki raunverulegri verðmæta-aukningu í þjóðfélaginu. Ekki liggur fyrir hvaða skilyrði Alþjóða gjaldeyrissjóðurinn hefur sett fyrir lánveitingu til ríkissjóðs. Aðrir mögulegir lánveitendur halda að sér höndum þar til niðurstaða sjóðsins liggur fyrir.

Samdráttarskeið er framundan

Kaupmáttarskerðing, vaxandi atvinnuleysi og hækkandi vöruverð eru nokkrir þeirra þátta sem koma til með að hafa veruleg áhrif á þróun einkaneyslu í landinu. Mikill samdráttur í einkaneyslu kemur til með að hafa keðjuverkandi áhrif á alla þætti samfélagsins. Aðgengi að lánsfé og þungi afborgana af nýjum skuldum ríkissjóðs kemur til með að skipta miklu máli um hvernig ýmsir veigamiklir þættir koma til með að þróast á næstu tveimur árum. Enda þótt sveitarfélögin vildu halda uppi ákveðnu framkvæmdastigi til að draga úr atvinnuleysi og almennum samdrætti þá er ekki útséð um hvernig þeim mun ganga að afla sér lánsfjár. Í því sambandi ræður úrslitum á hvern hátt þróun bankamála og bankaviðskipta verður í landinu á komandi árum. Þróun vinnumarkaðar er í mikilli óvissu. Ýmsar spár hafa verið settar á flot um þróun atvinnuleysis á komandi misserum. Hvernig þróun vinnumarkaðar verður fer mikið eftir hvernig og hve hratt gengur að fá hjól atvinnulífsins til að snúast. Verður bankaþjónusta tiltölulega snurðulítil eða tekur langan tíma að koma hennar í ásætlanlegt horf? Verður hægt að leysa gjaldeyriskreppuna? Hver verður þróun gjaldmiðilsins? Mun krónan falla enn frekar eða tekst að styrkja hana. Mun notkun hennar verða millibilsástand á meðan leitað er leiða til að taka upp annan gjaldmiðil eða ætla stjórnvöld að nota krónuna til framtíðar? Hvernig mun ganga að koma á eðlilegu viðskiptaástandi fyrirtækja við erlenda viðskiptaaðila. Nú virðist gjaldfrestur á innkaupum frá erlendum birgjum meira eða minna heyra sögunni til. Bæði er krafist staðgreiðslu við núverandi viðskipti og einnig að eldri viðskiptaskuldir séu greiddar upp. Allt þetta gerir stöðu verslunar og framleiðslufyrirtækja verri og mun hækka vöruverð. Hugsanlegur vöruskortur mun einnig leiða til hækkaðs vöruverð. Hvert verður fjárfestingarstig á

næstu tveimur árum hjá einkaaðilum, ríki og sveitarfélögum? Hvernig verður aðgengi að lánsfé? Hvernig mun fasteignamarkaðurinn þróast? Verða fjöldagjaldþrot hjá húseigendum og mun Íbúðarlánasjóður taka yfir fjölda íbúða og leigja þær út? Verður landflótti fólks? Á þessum vettvangi er síðan eðlilegt að spurt sé hvaða áhrif þessi áföll hafa á fjárhag sveitarfélaganna í landinu. Það skiptir miklu máli því sveitarfélögin eru forsenda þess að hægt sé að halda uppi lögbundinni grunnþjónustu við íbúa landsins.

Eins og áður segir hafa forsendur Alþjóða gjaldeyrissjóðsins fyrir því að takist að keyra íslenskt efnahagslíf upp úr þeim áföllum sem dunið hafa yfir samfélagið ekki verið birtar. Seðlabanki Íslands hefur aftur á móti birt mat sitt á ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum. Forsenda þess eru þær upplýsingar sem lágu fyrir þann 4. nóvember 2008 eins og kemur fram í riti bankans.

Að mati seðlabankans er stærsta óvissan í þeim spám, sem birtar eru um þróun efnahagsmála á næstu mánuðum, fólgnar í gengisþróun krónunnar. Í upphafi ræðst hún af því hve hratt gengur að vekja traust á henni á nýjan leik og koma á fót eðlilegum gjaldeyrisviðskiptum. Raungengi krónunnar er nú orðið mjög lágt.

Samdráttur landsframleiðslu

Gert er ráð fyrir að landsframleiðslan dragist saman um 8,5% á næsta ári og tæplega 2% til viðbótar. Vonir standa til að hún aukist aftur á nýjan leik árið 2011.

Samdráttur í einkaneyslu

Einkaneysla dregst mikið saman vegna lækkandi eignaverðs, vaxandi skulda, lægri tekna og minni atvinnu. Einkaneyslan hefur rokið upp á liðnum árum vegna lítt takmarkaðs aðgengis að lánsfé og mjög sterkrar stöðu krónunnar. Þessi atriði lögðust á eitt með að auka kaupmátt, kynda undir innflutning ásamt því að auka atvinnu. Nú má segja að öll þessi atriði hafi snúist í andhverfu sína. Heimilin horfa upp á ört vaxandi atvinnuleysi, lækkun íbúðaverðs, tap á hlutabréfaeign og sparnaði í banka- og lífeyrissjóðum ásamt því að kaupmáttur rýrnar vegna verðbólgu og aukinnar greiðslubyrði lána.

Grunnspá Seðlabanka Íslands gerir ráð fyrir allt að 10% atvinnuleysi undir lok næsta árs. Hagdeild ASÍ gerir aftur á móti ráð fyrir minna atvinnuleysi. Þar til viðbótar er reiknað með að allt að rúm 40% af því erlenda vinnuafli sem hefur verið hér við störf hverfi af landi brott eða um 7.500 manns. Flestir voru þeir um 17.500. Vinnandi fólk í landinu hefur verið um 180.000 manns. Þannig gerir seðlabankinn ráð fyrir því í spá sinni að það fækki á vinnumarkaði um 25.000 manns á næsta ári. Atvinnuleysistölur segja þannig ekki alla söguna um samdráttinn. Gert er ráð fyrir 7,5% samdrætti einkaneyslu á þessu ári og um 25% samdrætti á næsta ári. Það er ljóst að svo mikill samdráttur í einkaneyslu hefur veruleg áhrif út í samfélagið og veldur ákveðinni keðjuverkun. Þetta er langmesti samdráttur í einkaneyslu sem hefur átt sér stað frá því að mælingar hófust. Samdrátturinn er einnig meiri en í

flestum þeirra landa sem hafa gengið í gegnum fjármálakreppu. Þar hefur hann gjarna verið á bilinu 10–18%. Gert er ráð fyrir að einkaneysla byrji að stíga á nýjan leik árið 2011.

Eiginfjárstaða heimila

Skuldir heimila námu í lok annars ársfjórðungs um 1.760 ma.kr. og höfðu aukist um rúma 200 ma.kr. frá áramótum. Þær hafa hækkað töluvert síðan meðal annars vegna gengishruns krónunnar. Gengisbundin lán nema nú um 18% af heildarskulddum heimilanna. Virði hlutabréfa hefur almennt hrunið frá áramótum og stór hluti þeirra orðinn verðlaus með hruni bankanna. Einstaklingar hafa tapað hluta af inneignum sínum í peningamarkaðssjóðum. Lífeyrissjóðir landsmanna hafa tapað verulegum fjárhæðum. Fasteignaverð mun lækka verulega á næstu árum. Sérstaklega á það þó við á þeim svæðum þar sem þenslan var mest og mikill fjöldi íbúða stendur nú auður. Í spá seðlabankans er gert ráð fyrir að íbúðaverð lækki um meira en 40% að raunvirði á spátímabilinu og hefur þá lækkað um nær helming frá því að það reis sem hæst á miðju ári 2007.

Samdráttur í fjárfestingum

Mikill samdráttur er fyrirjáanlegur í fjárfestingum í íbúðar- og atvinnuhúsnæði. Samdráttur í íbúðarhúsnæði var reyndar hafinn áður en fjármálakreppan reið yfir vegna þrenginga á lánamörkuðum, offramboðs á íbúðarhúsnæði og minnkandi kaupmáttar ráðstöfunartekna. Banka- og gjaldeyriskreppan skerpir svo á öllum þessum þáttum. Sökum þessa má gera ráð fyrir að samdráttur í byggingu íbúðarhúsnæðis verði langvinnur og meiri en áður var reiknað með. Þúsundir íbúða standa auðar á höfuðborgarsvæðinu og nærsveitum. Þar sem líkur benda til að einhver fjöldi fólks flytji úr landi má búast við að frekar bætist við fjölda auðra íbúða. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa tekið á móti miklum fjölda lóða sem úthlutað var þegar uppgangurinn var sem mestur. Óvíst eru um stöðu ýmissa stórframkvæmda í byggingariðnaði s.s. stórverslana, hótela og skrifstofuhúsnæðis. Framkvæmdir við þær hefur í mörgum tilvikum stöðvast. Byggingariðnaðurinn verður því að öllum líkindum mjög illa úti í þeim mikla samdrætti sem samfélagið stendur frammi fyrir.

Hve langt verður samdráttarskeiðið?

Samfélagið stendur nú á afdrifaríkum krossgötum. Mikið hagvaxtarskeið er á enda runnið. Það einkenndist af gríðarlegum vexti á einkaneyslu og miklum fjárfestingum. Framundan er samdráttarskeið sem mun samkvæmt spá seðlabankans vara a.m.k. í tvö ár. Að því búnu er líklegt að nýtt hagvaxtarskeið hefjist eða á árinu 2011. Það verður hins vegar að öllum líkindum dempaðra en það sem nýlokið er. Það er þó að því að gæta að margir óvissuþættir eru í spám sem þessum. Þar má nefna atriði eins og hvaða stefna verður tekin í málefnum gjaldmiðilsins og hvernig mun ganga að koma millibankaviðskiptum í eðlilegt horf. Hvernig mun ganga að

byggja upp eðlileg viðskiptasambönd við erlenda aðila á nýjan leik? Mun margt vel menntað fólk flytja burt af landinu? Hver verður skuldsetning þjóðarinnar? Þannig mætti áfram telja upp óvissuþættina án þess að svörin liggi fyrir sem stendur.

Fjármál hins opinbera

Fjármálakreppan hefur gríðarleg áhrif á fjármál hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga. Seðlabankinn spáir því að afkoman snúist úr afgangi sem nam um 5,5% landsframleiðslunnar yfir í 13% halla á næsta ári. Halli á rekstri hins opinbera mun vera viðvarandi næstu árin og árið 2011 er gert ráð fyrir um 8% af landsframleiðslu. Skuldir hins opinbera og þá fyrst og fremst ríkissjóðs munu vera komnar upp fyrir virði landsframleiðslunnar á næsta ári. Það gerist meðal vegna þess að endurfjármögnun seðlabankans og nær alls bankakerfisins mun falla ríkissjóð sem og ábyrgðir sem falla á Tryggingasjóð innistæðueigenda sem ekki er innistæða fyrir og eignir bankanna hrökkva ekki fyrir. Mikil óvissa ríkir enn um niðurstöðu þeirra uppgjöra.

Skatttekjur hins opinbera munu dragast verulega saman vegna kreppunnar og meðfylgjandi samdráttar í samfélaginu. Samdráttur skatttekna milli áranna 2008 og 2009 er áætlaður rúmir 80 ma.kr. eða 15,5%. Áætlað er að tekjur hins opinbera dragist saman um 20% á milli áranna 2007 og 2011 á föstu verðlagi. Mestur samdráttur í tekjum ríkissjóðs verður í tekjum hans af tekjuskatti lögaðila vegna þess hve tekjur af fjármagnsfyrirtækjum vógu þar þungt. Tekjur af fjármagnstekjuskatti munu dragast mikið saman eða um 80% á milli áranna 2007 og 2011 á föstu verðlagi. Samdráttur neysluskatta og vörugjalda mun dragast verulega saman samhliða tæplega 18% samdrætti í þjóðarútgjöldum á næsta ári. Gert er ráð fyrir að heildarskatttekjur nemi um 32% af landsframleiðslu árið 2011 í stað 41% árið 2007.

Ýmis tilfærsluútgjöld munu aukast verulega. Þar má nefna útgjöld ríkissjóðs vegna almannatrygginga og atvinnuleysisbóta. Hjá sveitarfélögunum getur meðal annars orðið veruleg aukning í greiðslu húsaleigubóta en vaxtabætur hjá ríkinu munu minnka að sama skapi.

Fjárhagsleg staða sveitarfélaga

Fjárhagsleg staða sveitarfélaganna mun taka miklum breytingum í þeim miklu hræringum sem ganga yfir samfélagið. Þau standa mjög misjafnlega að vígi, bæði hvað varðar rekstrarlega stöðu og skuldastöðu. Nokkur sveitarfélög tóku þá ákvörðun á síðasta ári losa mikla fjármuni sem bundnir voru í veitufyrirtækjum sem kemur þeim til góða á samdráttartímum. Ljóst er að tekjur þeirra munu dragast saman og útgjöld aukast á ýmsum sviðum. Fjármálastjórnun sveitarfélaganna verður því vandasamt verk á komandi misserum. Vinna við fjárhagsáætlun fyrir árið 2009 og ákvarðanatöku þar að lútandi verður vandasöm og að verulegu leyti byggð á mörgum óvissuþáttum. Því er mikilvægt að fjármálastjórn sé nákvæm, ítarlegt eftirlit haft með þróun fjármála frá mánuði til mánaðar og fjárhagsáætlun endurskoðuð og

aðlöguð nýjum forsendum eins oft og þurfa þykir. Afar mikilvægt er að vera vakandi yfir því hvort breytingar verði í stærstu tekjustofnum sveitarfélagsins svo og í þyngstu útgjaldaliðunum. Jafnvægið er fljótt að breytast í andhverfu sína ef ekki er að gætt. Hér á eftir verður gerð tilraun til að draga saman ákveðin meginatriði í þessu sambandi sem gætu verið til hjálpar við gerð og frágang fjárhagsáætlunar.

Umfjöllun um einstaka þætti fjárhagsáætlunar

• Útsvar

- ┌ Útsvarstekjur munu dragast saman frá fyrra ári. Að jafnaði er gert ráð fyrir 10% samdrætti útsvars
- ┌ Vinnumarkaður dregst saman. Samdrátturinn verður misjafn eftir sveitarfélögum. Samdrátturinn verður mestur þar sem umsvifin hafa verið mest undanfarin misseri.
- ┌ Spár eru misjafnar um hvert atvinnuleysisstig verður á næsta ári. Áætlanir gera ráð fyrir 6–10% á landsvísu.

• Fasteignaskattur

- ┌ Almennt er gert ráð fyrir að fasteignamat verði lítt breytt frá fyrra ári. Á einstaka stað getur fasteignamat hækkað þar sem eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði hefur aukist.
- ┌ Innheimtuhlutfall fasteignaskatts hefur verið mjög gott gegnum árin. Nú getur orðið breyting þar á að einhverju leyti. Greiðslugeta einstaklinga minnkar og eignarhald fasteigna getur verið óvíst vegna gjaldþrota fyrirtækja.

• Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

- ┌ Tekjur jöfnunarsjóðs munu dragast verulega saman í kjölfar lækkunar útsvarsstofns og samdráttar í tekjum ríkissjóðs. Spár um þessa þróun eru vitaskuld háðar ákveðinni óvissu en gerrt er ráð fyrir 13% samdrætti í tekjum jöfnunarsjóðs.
- ┌ Umræða hefur verið um að Íbúðarlánasjóður leysi til sín íbúðir ef fólk verður gjaldþrota og leigi þær síðan aftur út. Þessi aðgerð mun auka þörf fyrir húsaleigubætur sem hefur áhrif á fjárhagsstöðu jöfnunarsjóðs og sveitarfélaganna.

• Laun og launabróun

- ┌ Niðurstaða liggur ekki fyrir um niðurstöður kjarasamninga sveitarfélaganna. Staða þjóðarbúsins virðist vera þannig að það ekki sé mikið svigrúm til launahækkana. Reiknað er með að launakostnaður hækki um 5% á næsta ári hjá sveitarfélögunum.

Þróun starfsmannamála hlýtur að taka mið af rekstrarskilyrðum sveitarfélaganna á næsta ári. Uppsögn starfsfólks er síðasta úrræðið sem ber að nýta til niðurskurðar kostnaðar. Engu að síður verða sveitarfélögin að taka mið af því rekstrarumhverfi sem þau búa við á næstu misserum. Verulegur niðurskurður á rekstrarkostnaði er óhjákvæmilegur.

• Annar rekstrarkostnaður

Seðlabankinn spáir að verðbólgan verði um 20% í byrjun næsta árs. Framhaldið verði óvíst en ráðist að verulegu leyti um hvernig þróunin verður á stöðu krónunnar gangvart öðrum gjaldmiðlum.

Gera verður skýr skil á milli lögbundinnar og valkvæðrar þjónustu. Meginmarkmiðið verður að halda jafnvægi á milli tekna og útlagðs rekstrarkostnaðar þannig að daglegur rekstur sé ekki fjármagnaður með lánum.

Skuldsetning sveitarfélaga ræður miklu um hve vel þau eru í stakk búin til að takast á við samdrátt í tekjum og lakari afkomu. Skuldsett sveitarfélög eru viðkvæmari fyrir tekjusamdrætti en þau sem skulda minna. Lánabyrði svo og hlutfall gengistryggðra og verðtryggðra lána skiptir einnig verulegu máli í þessu sambandi. Gengistryggð lán breytast í beinu hlutfalli við þróunina á gengi krónunnar.

Erfitt er að segja til um hver þróunin verður á stýrivöxtum Seðlabankans. Forsendur fyrir svo háum stýrivöxtum virðast vera þær helstar að reyna að spyrna gegn gengisfalli krónunnar. Alla er ekki fyrir hendi eftirspurnarvandi í þjóðfélaginu í dag. Aðstæður eru hins vegar svo breyttar að það eru aðrir áhrifameiri þættir sem ráða úrslitum um stöðu hennar heldur en stýrivextir Seðlabankans. Má þar til dæmis nefna að líklegt er að vantrú fjárfesta á litla gjaldmiðla hafi aukist í því fjármálaóveðri sem gengur nú yfir heimsbyggðina.

Almennt um vinnulag við gerð fjárhagsáætlunar

Vönduð vinnubrögð við gerð fjárhagsáætlunar og eftirfylgni hennar er aldrei mikilvægari en á erfiðleikatímum. Mikilvægt er að vinna út frá því sjónarhorni að samþykkt fjárhagsáætlun sé ákvörðun um fjárheimildir en ekki óviss spá um framtíðina. Út frá samþykktri fjárhagsáætlun má ekki bregða nema með sérstakri samþykkt sveitarstjórnar. Enginn starfsmaður og engin stofnun er undanskilin í þessu sambandi. Miðað við það rekstrarumhverfi sem sveitarfélögin eru að fara inn í á komandi misserum er grundvallaratriði að þau skilji á milli lögbundinnar þjónustu og valkvæðra verkefna. Hvað er sveitarfélögunum skylt að gera annars vegar og hvað er gaman að geta gert hins vegar ef fjármunir leyfa.

Hér verður farið yfir nokkur atriði sem skipta máli við undirbúning fjárhagsáætlunar:

- Núllgrunnsáætlun er notuð til hins ýtrasta. Farið er niður í saumana á hverjum útgjaldalið og leitað sparnaðar eftir því sem frekast er unnt.
- Hvaða verkefni eru lögbundin og hver eru valkvæð? Hvaða verkefni má leggja niður? Hvaða þjónustu hafa sveitarfélögin efni á að veita?
- Hagræðing í rekstri stofnana sveitarfélaganna. Hvar er hægt að hagræða með breyttu skipulagi og breyttum vinnubrögðum? Nýting húsnæðis, tækja og mannafla verður að endurmeta í ljósi stöðunnar.
- Fyrri áætlunir um fjárfestingar verður að endurskoða. Hvaða fjárfestingar eru nauðsynlegar og hverjum má fresta? Hvaða lánaþyrirgreiðsla fæst? Hvaða stöðu hefur sveitarfélagið til að standa undir meiri þunga afborgana og vaxtakostnaðar?
- Setja verður upp eins nákvæma áætlun og hægt er um flæði tekna og gjalda yfir árið til að lágmarka vaxtakostnað.
- Leggja verður mat á launakostnað sveitarfélagsins. Hvað þarf að spara og hvar er hægt að spara? Er hægt að létta á launakostnaði með því að ráða ekki í lausar stöður? Þarf að leggja niður verkefni og/eða fækka starfsfólki? Hvað taka nauðsynlegar aðgerðir langan tíma m.t.t. ráðningar- og kjarasamninga?
- Endurskoða verður fjárhagsáætlun og endurmeta fjárhagslega stöðu sveitarfélagsins eins oft og þörf er á ef mikilvægar forsendur breytast.

Samantekt: Gunnlaugur A. Júlíusson