Íslandsbanki



Íslensk sveitarfélög

Júní 2018

440 4000
@islandsbanki
islandsbanki.is

Formáli

Íslandsbanki gefur árlega út skýrslu um íslensk sveitarfélög. Skýrslunni er ætlað að gefa gott yfirlit yfir stöðu sveitarfélaga á Íslandi og þróun síðustu ára. Íslandsbanki vonast til að skýrslan nýtist vel sem upplýsingarit um íslensk sveitarfélög, bæði fyrir þá sem starfa innan sveitarstjórnarstigsins og þá sem vilja fræðast um íslensk sveitarfélög. Við útgáfu skýrslunnar er stuðst við ársreikninga sveitarfélaga 2017 og horft á fjárhagslega stöðu sveitarfélaga út frá þeim viðmiðum sem Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (EFS) hefur horft til. Skattstofnar sveitarfélaga hafa styrkst samhliða almennum launahækkunum og skatttekjur traustar. Miklar hækkanir á gjöldum vegna breytinga á lífeyrisskuldbindingum hafa sett lit sinn á rekstrarniðurstöðu sveitarfélaganna á undanförnum árum. Rekstrarafgangur sveitarfélaganna sem hlutfall af tekjum fer engu að síður vaxandi hvort sem horft er einungis til A-hluta eða samstæðunnar. Skýringin felst m.a. í lækkandi fjármagnsgjöldum, sökum lægri skuldsetningar sveitarfélaganna og hagstæðara lánaumhverfis. Þá hafa tekjur einnig aukist hlutfallslega umfram gjöld á síðastliðnum tveimur árum. Hafa ber í huga að samanlögð rekstrarniðurstaða allra sveitarfélaganna getur gefið villandi hugmynd um rekstur einstakra sveitarfélaga. Staða sveitarfélaganna er misjöfn þegar horft er til búsetubreytinga. Íbúafjöldi, aldurssamsetning og atvinnuþátttaka eru lykilatriði þegar horft er til tekjumöguleika sveitarfélaga. Ársreikningar þeirra sveitarfélaga sem liggja til grundvallar að þessu sinni benda í flestum tilfellum til jákvæðrar þróunar einstakra sveitarfélaga og að rekstur sveitarfélaganna standi vel undir núverandi skuldsetningu.

Sveitarfélagateymi Íslandsbanka



Bergþóra Baldursdóttir
Sérfræðingur
bergthora.baldursdottir
@islandsbanki.is



Elvar Orri Hreinsson
Sérfræðingur
elvar.orri.hreinsson
@islandsbanki.is



Sölvi Sturluson
Viðskiptastjóri
solvi.sturluson
@islandsbanki.is



Hjörtur Þór Steindórsson
Forstöðumaður
hjortur.steindorsson
@islandsbanki.is

Samantekt

- Flest sveitarfélög eru með hámarksútsvar, eða 56 talsins. Útsvar 15 sveitarfélaga er á bilinu 13,14-14,48%, og þrjú sveitarfélög eru með lágmarksútsvar.

- Tekjur A-hluta sveitarfélaganna námu 316 mö. kr. á árinu 2017 og jukust um 9% á milli ára.

- Hlutdeild tekna sveitarfélaganna í tekjum hins opinbera stóð í 28,5% á árinu 2017 og hefur ekki verið hærri í fimmtán ár hið minnsta.

- Rekstrarniðurstaða sem hlutfall af tekjum A-hluta sveitarfélaganna nam 4% á árinu 2017 og hefur farið vaxandi undanfarin ár. Þá gera áætlanir sveitarfélaganna fyrir komandi ár ráð fyrir áframhaldandi þróun í þessa átt og að hlutfall rekstrarniðurstöðu á móti tekjum fari hækkandi og verði orðið um 6% árið 2021.

- Vaxandi hlutfall rekstrarniðurstöðu á móti tekjum gefur sveitarfélögunum í einfaldri mynd svigrúm til að gera þrennt; lækka skuldir, lækka útsvar og þar með álögur á íbúa eða auka þjónustustig við íbúa ýmist með því að fjárfesta í innviðum eða með öðrum hætti.

- Tekjur sveitarfélaga sem falla undir A- og B-hluta starfsemi þeirra námu 405,5 mö. kr. á árinu 2017 og jukust um 7% á milli ára.

- Rekstrarniðurstaða fyrir fjármagns- og óreglulega liði nam 78 mö. kr. á árinu 2017 og jókst um 86% á milli ára. Skýrist þetta af bættum rekstri bæði hjá A- og B-hluta sveitarfélaganna.

- Rekstrarniðurstaða A- og B-hluta nam 41,5 mö. kr. á árinu 2017 og jókst um 9,6% á milli ára. Skýringin felst m.a. í lægri fjármagnsgjöldum á árinu 2017, sökum lægri skuldsetningar sveitarfélaganna og hagstæðara lánaumhverfis. Einnig jukust tekjur hlutfallslega umfram gjöld á árinu 2017.

- Hlutfall skulda á móti eignum sveitarfélaganna hefur verið að lækka frá því að það náði hámarki í 73% á árinu 2009. Stóð hlutfallið í 56% á árinu 2017 og hefur ekki verið lægra frá árinu 2007.

- Sveitarfélögin hafa lækkað langtímaskuldir sínar á hverju ári frá 2009 og hafa þær lækkað um 193 ma. kr. á tímabilinu. Heildarskuldir sveitarfélaganna hafa lækkað minna, eða um 141 ma. kr. á sama tímabili. Er það vegna hækkana á skuldbindingum sveitarfélaganna, sem hækkuðu t.a.m. um 46 ma. kr. á árunum 2014-2017.

- Um 97% sveitarfélaga stóðu undir skuldsetningu ársins 2017 þegar horft er til A- og B-hluta, sem er sambærileg niðurstaða og á árinu 2016 þegar hlutfallið nam 98%.

- Veltufé frá rekstri sem hlutfall af tekjum A- og B-hluta lækkar úr 18,1% í 16,6% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild sem dregur, að öðru óbreyttu, úr hæfni sveitarfélaga til að standa undir afborgunum lána. Skuldir sem hlutfall af tekjum sveitarfélaganna drógust aftur á móti saman úr 153,4% í 143,3% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild.

- Um 94% sveitarfélaga stóðu undir skuldsetningu ársins 2017 þegar horft er til A-hluta eingöngu, sem er ögn lakari niðurstaða en á árinu 2016 þegar hlutfallið stóð í 98%.

- Veltufé frá rekstri sem hlutfall af tekjum A-hluta lækkar úr 11,9% í 10,5% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild sem dregur, að öðru óbreyttu, úr hæfni sveitarfélaga til að standa undir afborgunum lána. Skuldir sem hlutfall af tekjum sveitarfélaganna drógust aftur á móti saman úr 104,6% í 102,9% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild.

Efnisyfirlit

Íslensk sveitarfélög	6
Tekjur og gjöld	7
Skuldir og skuldbindingar	13
Íbúafjöldi	15
Fjárhagsleg viðmið sveitarfélaga	18
Skuldaviðmið	19
Jafnvægi í rekstri	19
Fjárhagsstaða sveitarfélaga	20
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	24

Íslensk sveitarfélög

Íslensk sveitarfélög eru 74 talsins en verða 72. Sameining Fjarðabyggðar og Breiðdalshrepps var samþykkt nýlega og í nóvember sl. samþykktu einnig Sandgerði og Sveitarfélagið Garður að sameinast. Frá árinu 1990 hefur sveitarfélögum fækkað um meira en helming í kjölfar sameininga. Starfsemi sveitarfélaga er skipt í A- og B-hluta. Til A-hluta telst starfsemi sem að hluta til eða öllu leyti er fjármögnuð með skatttekjum. Undir A-hluta falla lögbundin verkefni ásamt öðrum tilfallandi verkefnum. Dæmi um lögbundin verkefni eru rekstur leikskóla og grunnskóla, staðbundin félagsþjónusta og málefni fatlaðra. Í B-hluta eru fyrirtæki/stofnanir sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu sveitarfélagsins, eða eru að meirihluta á ábyrgð þess og rekin sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Fyrirtæki/stofnanir í B-hluta eru að mestu eða öllu leyti fjármagnaðar með þjónustugjöldum. Dæmi um fyrirtæki í B-hluta eru hafnarsjóður, vatnsveita, rafveita, hitaveita, fráveita og sorphirða. Í þessu riti er stuðst við ársreikninga ársins 2017 frá 67 sveitarfélögum, en íbúar þeirra eru um 99,8% af heildarfjölda íbúa landsins. Heildarumfang sveitarfélaga fyrir árið 2017 er byggt á áðurgreindum reikningum uppreiknuðum í 100%. Hafa verður í huga að flestir ársreikningar sem stuðst er við í þessu riti hafa farið í gegnum fyrri umræðu sveitarstjórnar. Ársreikningar sveitarfélaga þurfa tvær umræður í sveitarstjórn, en sjaldnast er um að ræða meiri háttar breytingu á milli fyrri og seinni umræðu.

Tekjur og gjöld

Í þessum kafla eru tekjur sveitarfélaga skoðaðar á verðlagi ársins 2017. Tekjustofnar A-hluta sveitarfélaga eru fasteignaskattar, framlög úr Jöfnunarsjóði og útsvar. Útsvar er lögbundinn hundraðshluti af tekjum hvers almanaksárs, en má þó ekki vera hærra en 14,52% og ekki lægra en 12,44% af útsvarsstofni. Flest sveitarfélög eru með hámarksútsvar, eða 56 talsins. Útsvar 15 sveitarfélaga er á bilinu 13,14-14,48%, og þrjú sveitarfélög eru með lágmarksútsvar. Í töflu 1 má sjá lista yfir þau sveitarfélög sem innheimta undir leyfilegu hámarki. Ætla má að ákvörðun um hækkun eða lækkun útsvars byggi á rekstrarlegum forsendum. Hefur því skapast svigrúm til lækkunar á álögur íbúa þeirra sveitarfélaga þar sem útsvar er undir leyfilegu hámarki.

↑ 14,52%

↓ 12,44%

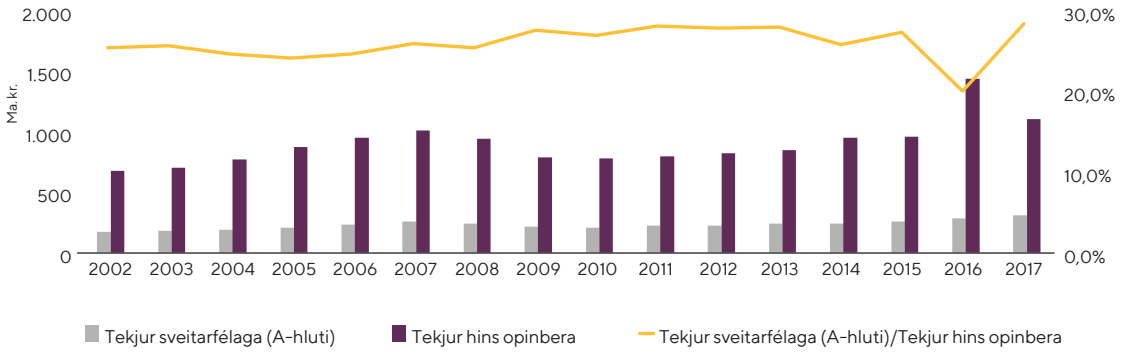
Tafla 1. Sveitarfélög með útsvar sem er undir leyfilegu hámarki á árinu 2018

Sveitarfélag	Útsvar
Kópavogsbær	14,48%
Hafnarfjarðarkaupstaður	14,48%
Mosfellsbær	14,48%
Eyja- og Miklaholtshreppur	14,48%
Fjallabyggð	14,48%
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	14,48%
Vestmannaeyjabær	14,46%
Stykkishólmsbær	14,37%
Tjörneshreppur	14,00%
Grindavíkurbær	13,99%
Kjósarhreppur	13,73%
Seltjarnarneskaupstaður	13,70%
Garðabær	13,70%
Fljótsdalshreppur	13,20%
Hvalfjarðarsveit	13,14%
Skorradalshreppur	12,44%
Ásahreppur	12,44%
Grímsnes- og Grafningshreppur	12,44%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Tekjur sveitarfélaga sem falla undir A-hluta starfsemi þeirra námu 316 mö. króna á árinu 2017, en á árinu 2016 námu þær 290 mö. kr. og jukust því um 9% á milli ára. Tekjur hins opinbera drógust á sama tíma saman um tæplega 334 ma. kr., eða 21% skv. bráðabirgðatölum frá Hagstofunni, og námu 1.110 mö. kr. á árinu 2017. Skýrist samdrátturinn á árinu 2017 að mestu leyti vegna áhrifa 384 ma. kr. stöðugleikaframlags frá slitabúum fallinna fjármálafyrirtækja sem féll ríkissjóði til tekna á árinu 2016. Þetta olli lægri hlutdeild sveitarfélaga í tekjum hins opinbera á árinu 2016. Hlutdeild tekna sveitarfélaganna í tekjum hins opinbera hækkaði að nýju á árinu 2017 og stóð þá í um 28,5%. Hefur hlutdeild sveitarfélaganna í tekjum hins opinbera ekki verið hærri í fimmtán ár hið minnsta. Frá árinu 2008 hefur umfang sveitarfélaga í skattheimtu hins opinbera aukist lítillega. Aukin skattheimta þeirra skýrist m.a. af tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Þjónusta við fatlaða sem færð var til sveitarfélaga árið 2011 er dæmi um slíkt.

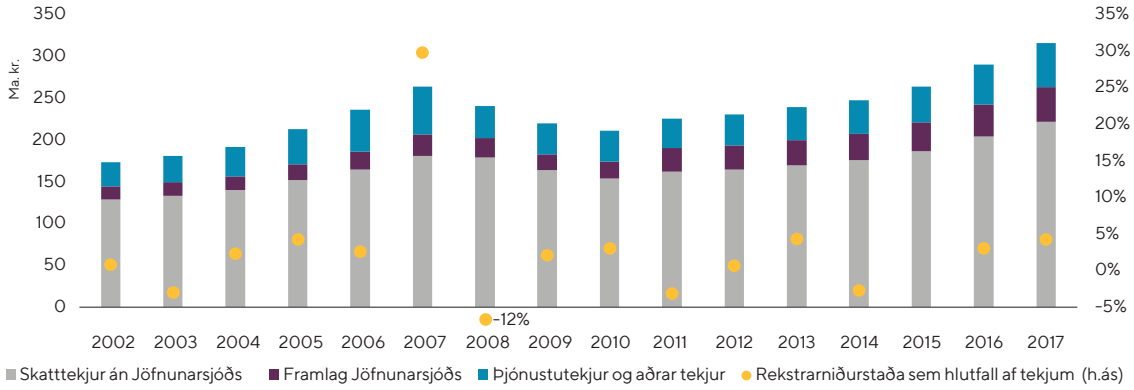
Mynd 1. Tekjur sveitarfélaga (A- hluti) og hins opinbera á verðlagi ársins 2017



Heimild: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Rúmlega 2/3 af tekjuaukningu sveitarfélaganna á árinu 2017 kom til vegna aukinna skatttekna á milli ára. Rekstrarniðurstaða sem hlutfall af tekjum nam 4% á árinu 2017 og hefur farið vaxandi undanfarin ár. Þá gera áætlanir sveitarfélaganna fyrir komandi ár ráð fyrir áframhaldandi þróun í þessa átt og að hlutfall rekstrarniðurstöðu á móti tekjum fari hækkandi og verði orðið um 6% árið 2021. Vaxandi rekstrarafgangur gefur sveitarfélögunum í einfaldri mynd svigrúm til að gera þrennt; lækka skuldir, lækka útsvar og þar með álögur á íbúa eða auka þjónustustig við íbúa ýmist með því að fjárfesta í innviðum eða með öðrum hætti.

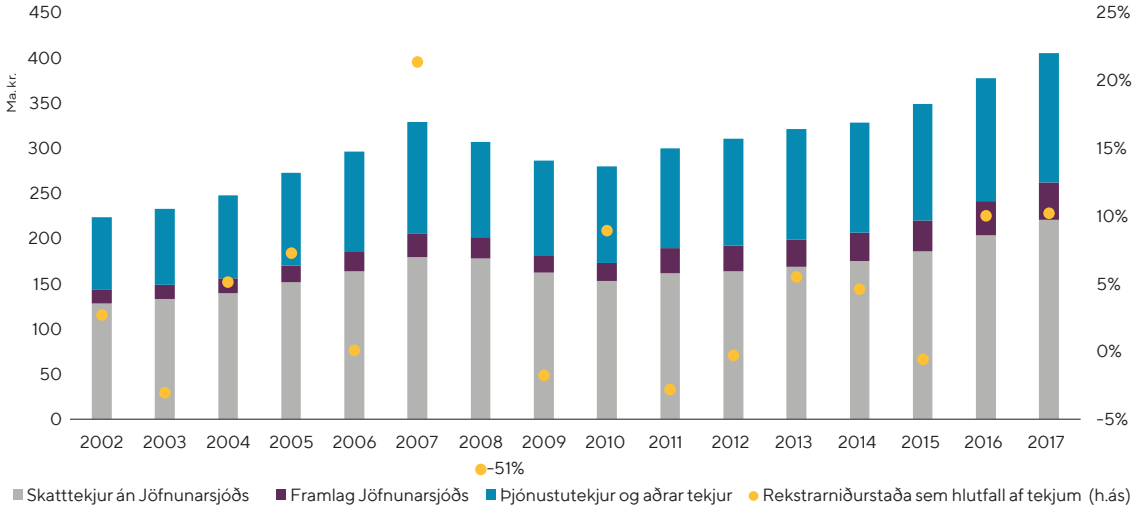
Mynd 2. Tekjur A-hluta á verðlagi ársins 2017 og rekstrarniðurstaða sem hlutfall af tekjum



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Tekjur sveitarfélaga sem falla undir A- og B-hluta starfsemi þeirra námu 405,5 mö. kr. á árinu 2017, en á árinu 2016 námu þær 378 mö. kr. og jukust því um 7% á milli ára. Undir B-hluta starfsemi falla tekjur vegna sölu og þjónustu sem fyrirtæki og stofnanir í eigu sveitarfélaganna afla.

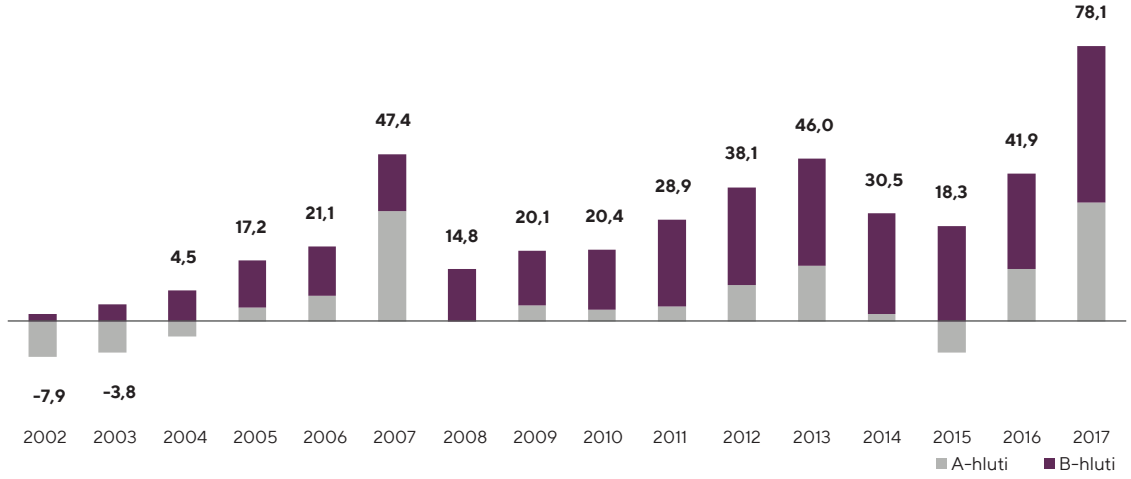
Mynd 3. Tekjur A- og B- hluta á verðlagi ársins 2017 og rekstrarniðurstaða sem hlutfall af tekjum



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Rekstrarniðurstaða sveitarfélaga fyrir fjármagns- og óreglulega liði gefur til kynna hversu miklu reksturinn skilar til að standa undir fjármagnskostnaði þegar búið er að draga frá rekstrarkostnað. Rekstrarniðurstaða fyrir fjármagns- og óreglulega liði batnaði úr 42 mö.kr í rúma 78 ma. kr., eða um 86% á milli áranna 2016 og 2017. Skýrist þetta af bættum rekstri bæði hjá A- og B-hluta sveitarfélaganna. Rekstrarniðurstaða A-hlutans, fyrir fjármagns- og óreglulega liði, batnaði um 18,6 ma. kr. eða 124% og B-hlutans um 17,5 ma. kr. eða 65% frá árinu 2016.

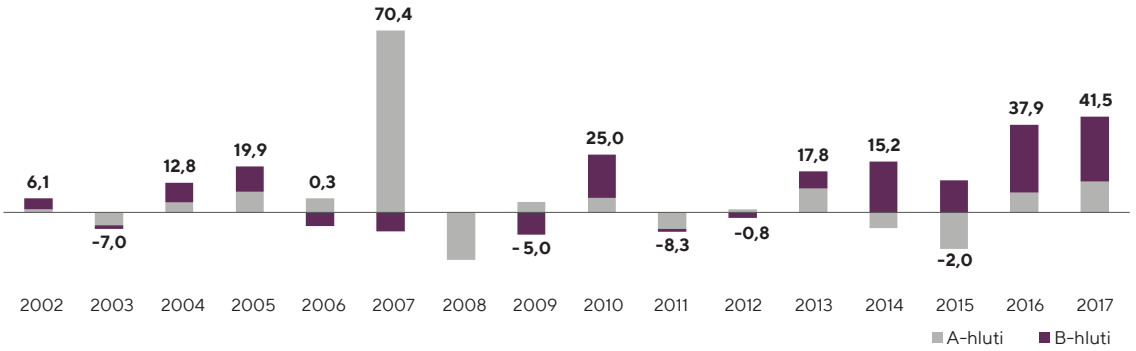
Mynd 4. Rekstrarniðurstaða A- og B-hluta fyrir fjármagns- og óreglulega liði (á verðlagi ársins 2017 í mö. kr.)



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Þegar búið er að taka tillit til fjármagns- og óreglulegra liða versnar rekstrarniðurstaðan talsvert í sögulegum samanburði líkt og sést á mynd 5. Er það að mestu leyti vegna fjármagnskostnaðar sveitarfélaganna, en hann var sérstaklega hár á árunum eftir hrun. Óreglulegir liðir hafa í flestum tilfellum verið jákvæðir fyrir rekstur sveitarfélaganna, en þar er um að ræða verulegan hagnað/tap sem varð vegna sölu á varanlegum rekstrarfjármunum eða vegna sölu á hlutabréfum í fyrirtækjum sem ekki tengjast starfsemi sveitarfélagsins beint. Á árinu 2007 átti sér t.d. stað sala á eignarhlutum sveitarfélaga í Landsvirkjun og öðrum veitufyrirtækjum sem hafði verulega jákvæð áhrif á rekstrarniðurstöðu ársins. Rekstrarniðurstaða A- og B-hluta nam 41,5 mö. kr. á árinu 2017 og batnaði um 3,6 ma. kr. frá árinu 2016 þegar hún nam 37,9 mö. kr. Skýringin felst m.a. í lægri fjármagnsgjöldum á árinu 2017, sökum lægri skuldsetningar sveitarfélaganna og hagstæðara lánaumhverfis. Einnig jukust tekjur hlutfallslega umfram gjöld á árinu 2017.

Mynd 5. Rekstrarniðurstaða A- og B-hluta (á verðlagi ársins 2017 í mö. kr.)

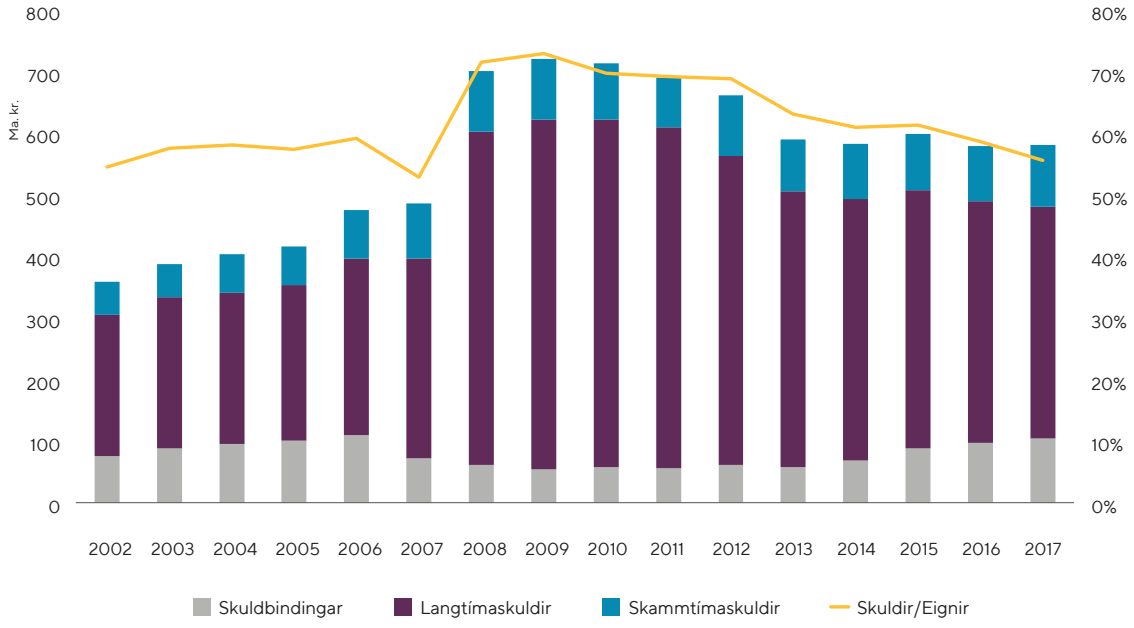


Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Skuldir og skuldbindingar

Mynd 6 sýnir þróun skulda, skuldbindinga og hlutfalls skulda á móti eignum fyrir A- og B-hluta sveitarfélaganna, en skuldir og skuldbindingar eru reiknaðar á verðlagi ársins 2017. Skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga jukust umtalsvert haustið 2008 vegna gengisfalls krónunnar. Á árinu 2012 skapaðist svigrúm til niðurgreiðslu skulda og lækkuðu langtímaskuldir um 52 ma. kr., eða 9% það ár, og svo um 54 ma. kr. á árinu 2013 eða um 11%. Hlutfall skulda á móti eignum sveitarfélaganna hefur verið að lækka frá því að það náði hámarki í 73% á árinu 2009. Stóð hlutfallið í 56% á árinu 2017 og hefur ekki verið lægra frá árinu 2007. Sveitarfélögin hafa lækkað langtímaskuldir sínar á hverju ári frá 2009 og hafa þær lækkað um 193 ma. kr. á tímabilinu. Heildarskuldir sveitarfélaganna hafa lækkað minna, eða um 141 ma. kr. á sama tímabili. Er það vegna hækkana á skuldbindingum sveitarfélaganna, sem hækkuðu um 46 ma. kr. á árunum 2014-2017. Þá jukust skammtímaskuldir um 11 ma. kr. eða 12% á árinu 2017 og hafa skammtímaskuldir sveitarfélaganna ekki verið hærri yfir tímabilið til skoðunar á mynd 6 hið minnsta. Það er því ljóst að vaxandi hluti ýmist langtímaskulda eða lífeyrisskuldbindinga sveitarfélaganna er á gjalddaga á líðandi ári.

Mynd 6. Þróun skulda, skuldbindinga og hlutfalls skulda á móti eignum (A- og B- hluti) á verðlagi ársins 2017



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Íbúafjöldi

Íbúar landsins voru rúmlega 348.000 þann 1.1.2018 samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands. Af 74 sveitarfélögum eru 65 með íbúafjölda undir 5.000. Einungis níu sveitarfélög eru því með fleiri en 5.000 íbúa og af þeim er Reykjavík afgerandi stærst með um 36% af heildaríbúafjölda landsins og höfuðborgarsvæðið með samtals um 64%. Íbúatala sjö sveitarfélaga er undir 100 og 40 sveitarfélög á Íslandi eru með íbúafjölda undir 1.000. Það hefur orðið hlutfallsleg fólksfjölgun í öllum landshlutum nema tveimur, Vestfjörðum og Norðurlandi vestra, þegar horft er til síðastliðinna 15 ára. Mynd 6 sýnir meðalfólksfjölgun á ári hverju síðastliðin 15 ár og einnig á síðastliðnum tveimur árum. Til lengri tíma hefur fjölgunin að jafnaði verið mest á Suðurnesjum (2,9%) en þar á eftir koma höfuðborgarsvæðið og Suðurland. Önnur landsvæði hafa vaxið nokkuð hægar. Ef horft er á síðastliðin tvö ár kemur í ljós að Suðurnes (7,0%), Suðurland (3,4%) og höfuðborgarsvæðið (2,1%) hafa vaxið töluvert hraðar en önnur landsvæði.

Einkennist því íbúaþróun undanfarið af ásókn í suðvesturhorn landsins. Mikil fólksfjölgun á Suðurnesjum skýrist einna helst af uppbyggingu í Innri-Njarðvík og nýrri íbúðabyggð á varnarsvæðinu, erlendu vinnuafli og auknum fólksflutningum af höfuðborgarsvæðinu vegna ódýrara íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum. Á meðal ástæðna fyrir fólksfækkun á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra eru einsleitt atvinnulíf og lakar samgöngur.

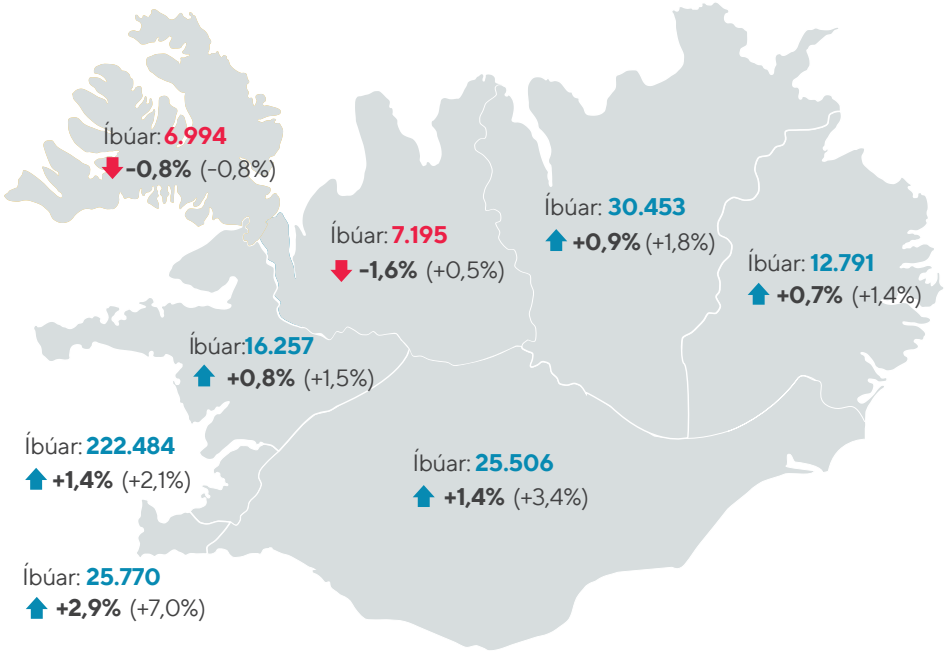
Tafla 2. Íbúafjöldi íslenskra sveitarfélaga 2018

Íbúafjöldi	Fjöldi sveitarfélaga	% af heildaríbúafjölda landsins
<100	7	0,1%
100-499	19	1,9%
500-999	14	2,8%
1.000-4.999	25	17,6%
5.000-9.999	2	7,5%
>10.000	7	70,1%
Samtals	74	100%



Um 97% sveitarfélaga stóðu undir skuldsetningu ársins 2017 þegar horft er til A- og B-hluta

Mynd 7. Árleg meðalfjölgun/-fækkun íbúa sl. 15 (og 2) ár m.v. 1.1.2018



Heimild: Hagstofa Íslands

Fjárhagsleg viðmið sveitarfélaga

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum ber sveitarstjórnum að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Framangreindum markmiðum skal ná með því að skuldir fari ekki yfir 150% af reglulegum tekjum sveitarfélagsins, ásamt því að halda rekstri hallalausum. Áætlanir sveitarfélaganna eru bindandi og meiri háttar skuldbindingar skulu hafa fengið álit óháðs aðila. Heimilt er að ógilda samninga sem í veigamiklum atriðum fara í bága við ákvæði um fjármál sveitarfélaganna. Samhliða sveitarstjórnarlögum er reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit. Reglugerðin er sett í þeim tilgangi að setja skýr viðmið og tryggja virkt eftirlit með fjárhagslegum kröfum sem gerðar eru til sveitarfélaganna og kveður á um störf Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga (EFS). Þau fjárhagslegu viðmið sem reglugerðin setur sveitarfélögunum eru einkum tvíþætt; skuldaviðmið og jafnvægi í rekstri. Í vissum tilfellum er sveitarfélögum heimilt að undanskilja veitu- og orkufyrirtæki frá þessum viðmiðum. Þetta á við ef heildarútgjöld allra veitu- og/eða orkufyrirtækja sem færð eru í B-hluta eru umfram 15% af heildarútgjöldum A- og B-hluta eða ef heildarskuldir og -skuldbindingar þeirra eru umfram 30% af heildarskuldum og -skuldbindingum sveitarfélagsins.

Skuldaviðmið

Kveðið er á um að heildarskuldir og -skuldbindingar A- og B-hluta séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Við útreikning þessa hlutfalls má draga þrjá þætti frá heildarskuldum og -skuldbindingum. Draga má frá núvirta leiguskuldbindingu frá ríkissjóði vegna hjúkrunarheimila, núvirtar lífeyrisskuldbindingar sem áætlað er að komi til greiðslu eftir 15 ár eða síðar og sé hreint veltufé jákvætt er einnig heimilt að draga það frá. Þessi frádráttur hlítir þó því skilyrði að hann komi fram í skýringum ársreikninga. Að auki er sveitarfélögum heimilt að undanskilja veitu- og orkufyrirtæki frá þessum viðmiðum að fyrrgreindum skilyrðum uppfylltum. Á mynd 7 (A- og B-hluti) eru fjárhagsupplýsingar veitu- og orkufyrirtækja meðtaldar.

Jafnvægi í rekstri

Reglugerð tekur einnig á rekstri sveitarfélaganna og gerir kröfu um hallalausan rekstur. Rekstur sveitarfélaganna skal vera þannig að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar A- og B-hluta á hverju þriggja ára tímabili verði ekki hærri en reglulegar tekjur. Sveitarstjórnir skulu sjá til þess að samþykktar fjárhagsáætlanir taki mið af þessu. Aðrar lykiltölur sem reglugerðin kveður á um varðandi rekstur sveitarfélaganna eru meðal annars framlegð, veltufé frá rekstri og vaxtaberandi skuldir og skuldbindingar sem hlutfall af veltufé. Þau sveitarfélög sem ekki náðu framangreindum viðmiðum um skuldahlutföll og jafnvægi í rekstri þann 1. janúar 2012 hafa allt að tíu ár, talið frá 1. janúar 2013, til þess að ná viðmiðunum. Þessi sveitarfélög hafa lokið áætlun um hvernig viðmiðunum verði náð og er leitast við að hafa aðlögunartímann sem stystan.

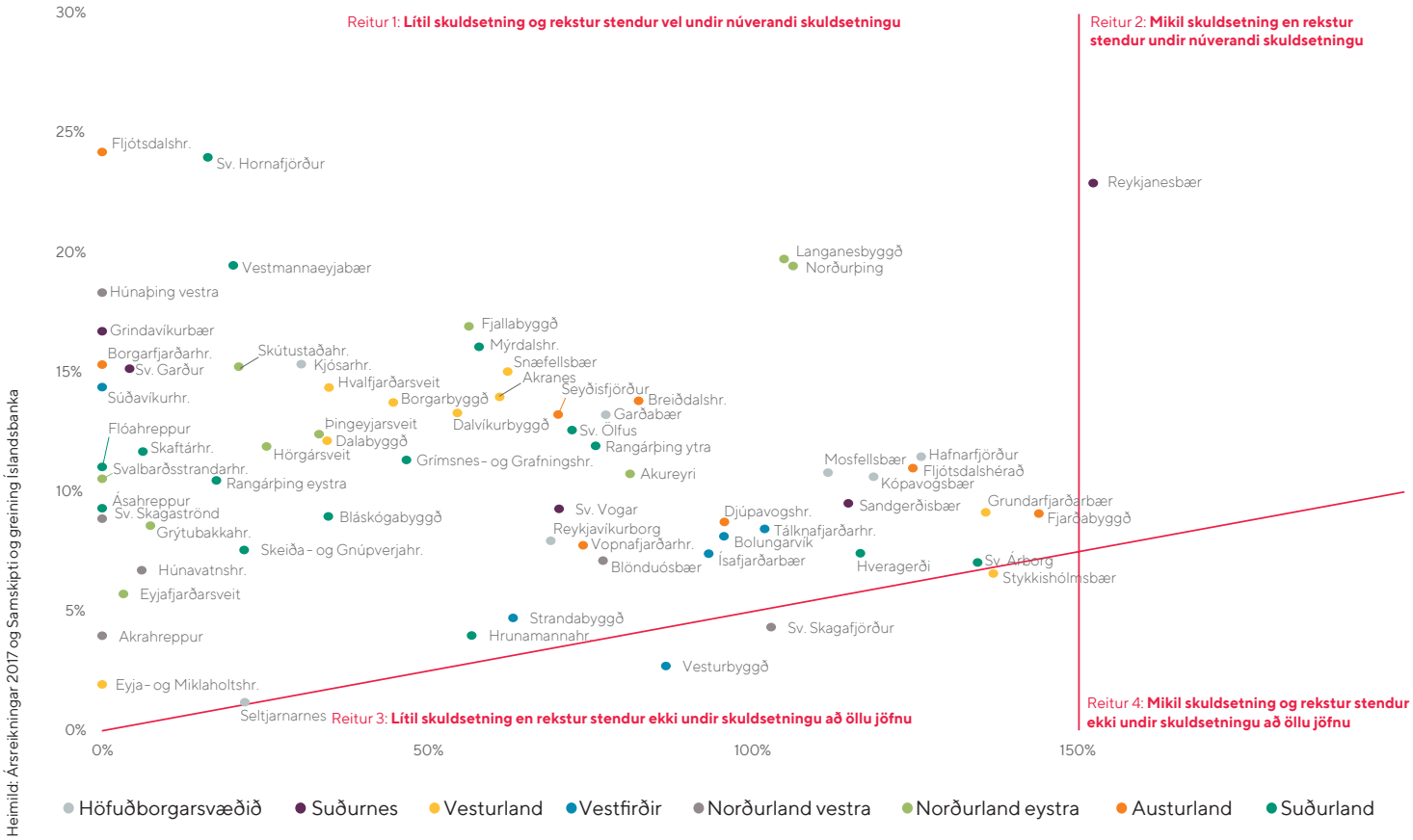
Fjárhagsstaða sveitarfélaga

Það liggur í hlutarins eðli að ekki er hægt að gera þá kröfu til sveitarfélaga að þau hafi það að markmiði að hámarka hagnað í rekstri sínum. Á hinn bóginn er afar mikilvægt að rekstur þeirra sé hagkvæmur þannig að þau geti veitt íbúum sínum góða þjónustu og staðið undir lögbundnum verkefnum og fjárfestingum tengdum þeim. Lág eða há framlegð segir þess vegna ekki alla söguna, heldur verður að skoða hana m.a. í samhengi við skuldaviðmið því það gefur augaleið að þar sem skuldaviðmið er hátt þarf framlegðin að vera hærri svo sveitarfélag geti staðið við skuldbindingar sínar til lengri tíma. Ef framlegð er til að mynda mjög há og skuldaviðmið lágt þá er viðkomandi sveitarfélag líklega að hugsa til framtíðar og horfa til fjárfestinga sem þarf að ráðast í á komandi árum. Séu aftur á móti engar fjárfestingar í fjárhagsáætlunum sveitarfélagsins og framlegð mjög há má ætla að sveitarfélagið sé að innheimta of háa skatta og gjöld af íbúunum.

Myndir 8 og 9 eru settar saman af Íslandsbanka og unnar upp úr ársreikningum sveitarfélaganna fyrir árið 2017. Myndirnar sýna stöðu sveitarfélaganna miðað við skuldaviðmið (x-ás) og veltufé frá rekstri á móti tekjum (y-ás). Rauðu línurnar tákna þau viðmið sem EFS hefur horft til hvað varðar skuldaviðmið (150%) og veltufé frá rekstri (7,5%) af heildartekjum. Ef skuldaviðmið sveitarfélags er 150% og veltufé frá rekstri lægra en 7,5% af heildartekjum er líklegt að það geti ekki staðið við greiðslu af afborgunum lána öðruvísi en með viðbótarlántöku eða öðru innstreymi fjármagns, eins og til dæmis sölu eigna. Til einföldunar er miðað við að öll lán sveitarfélaga séu með 20 ára greiðsluferli en hafa ber þó í huga að fjármögnun sveitarfélaganna er mismunandi bæði hvað varðar tímalengd og greiðsluferli. Það er því ekki gert ráð fyrir endurfjármögnunaráhættu í útreikningum auk þess sem nokkur sveitarfélög eru með lengri en 20 ára greiðslutíma og jafngreiðslulán í stað jafnra afborgana. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir mikilvægu hlutverki í rekstri einstakra sveitarfélaga og hafa verður í huga þegar horft er á rekstur og greiðslugetu hvers sveitarfélags að þá er horft á rekstrartölur með framlögum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga meðtöldum. Út frá framangreindum viðmiðum er hægt að stilla sveitarfélögum landsins upp í fjóra hópa út frá fjárhagsstöðu þeirra. Hafa verður í huga í eftirfarandi framsetningu að ekki er tekið tillit til fjárfestinga sveitarfélags. Ef sveitarfélög takast á hendur nýjar fjárfestingar þarf að koma til frekara fjármagn annaðhvort með lántökum eða veltufé frá rekstri sem er umfram 7,5% viðmiðið.

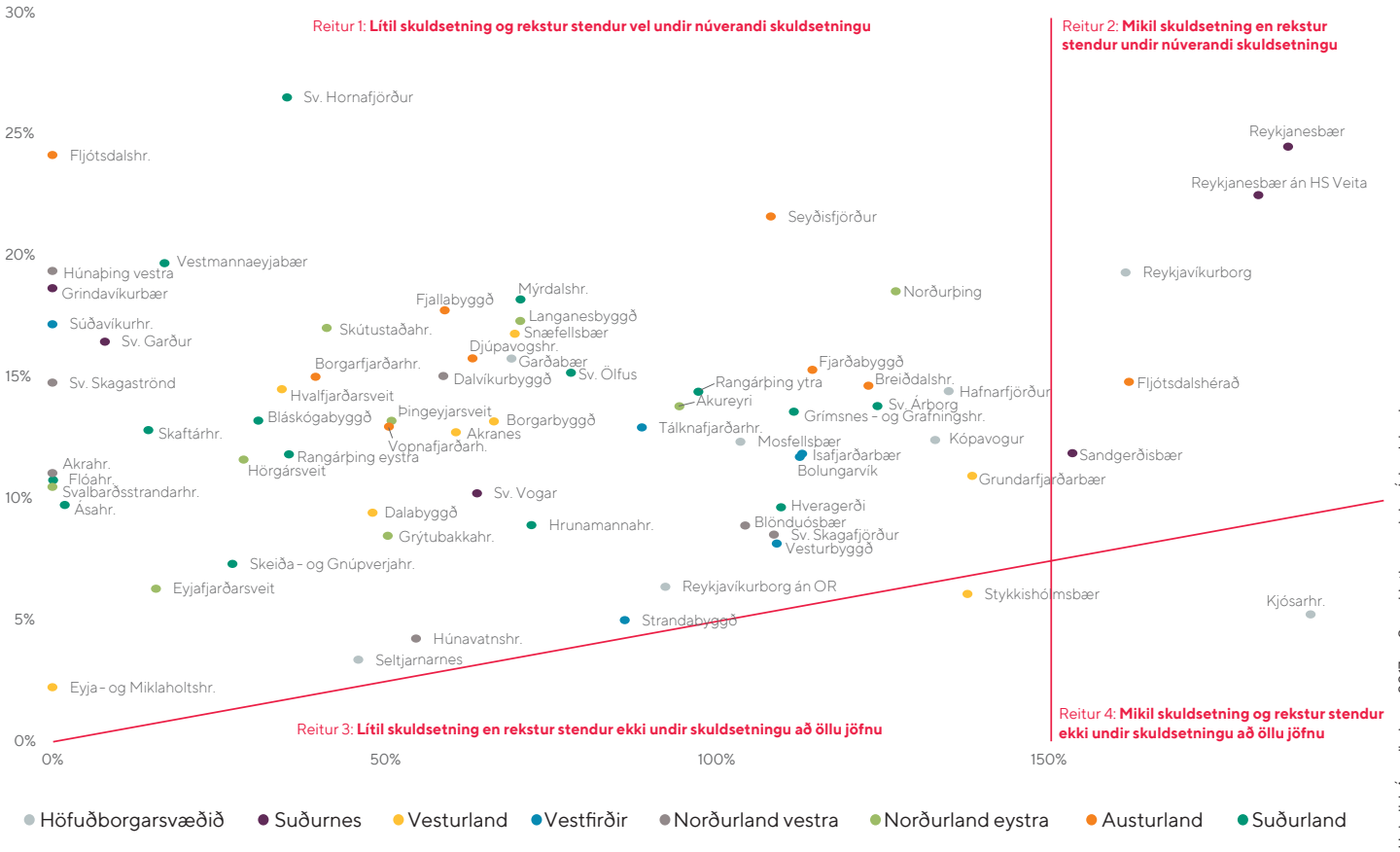
Líkt og mynd 8 sýnir er fjárhagsleg staða sveitarfélaga landsins nokkuð góð. Af 67 sveitarfélögum sem koma til skoðunar að þessu sinni voru 61 í reit 1 og fjögur í reit 2 sem bendir til þess að 97% þeirra standi undir núverandi skuldsetningu þegar horft er til A- og B-hluta sveitarfélaganna. Þessi mælikvarði sýnir sambærilega niðurstöðu í ár og í fyrra þegar 98% sveitarfélaga lentu í reit 1 eða 2. Veltufé frá rekstri sem hlutfall af tekjum A- og B-hluta lækkar úr 18,1% í 16,6% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild sem dregur, að öðru óbreyttu, úr hæfni sveitarfélaga til að standa undir afborgunum lána. Skuldir sem hlutfall af tekjum sveitarfélaganna hafa á móti dregist saman úr 153,4% í 143,3% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild. Margar ástæður geta verið fyrir mismunandi fjárhagsstöðu sveitarfélaga, til dæmis ólíkt atvinnulíf, íbúaþróun og breytingar á tekjustofni. Það getur gefið ranga mynd að horfa eingöngu á samstæðuna (A- og B-hluta) þar sem ýmsar hömlur og takmarkanir eru, samkvæmt lögum, á tilfærslu fjármuna frá félögum í B-hluta yfir í A-hluta. Til einföldunar er hægt að segja að ef félag í B-hluta er sterkt og með góða sjóðsstöðu þá er ekki hægt að nýta þá sjóðsstöðu í rekstur lögbundinna verkefna, sem er inni í A-hlutanum, nema að mjög litlu leyti. Það er því lykilatriði að til þess að sveitarfélag geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum þarf A-hlutinn að geta staðið undir rekstri og skuldbindingum sveitarfélagsins. Þó eru dæmi um það að félög í B-hluta láni A-hluta. Hin hliðin er sú að ef A-hlutinn er sterkur og félag í B-hluta nær ekki að standa undir rekstri og skuldbindingum þá er oft litið á A-hlutann sem nokkurs konar bakhjarl gagnvart félögum í B-hluta ef þau þurfa á aðstoð að halda. Dæmi um slíkt er rekstrarhalli hjá hafnarsjóðum og félagslegum íbúðum. Líkt og mynd 9 sýnir færast nokkur sveitarfélög um reit þegar einungis er skoðaður A-hluti en heildarmyndin er þó sambærileg og á myndinni sem sýnir samstæðuna, þar sem um 94% sveitarfélaga eru enn þá í reit 1 eða 2. Þessi mælikvarði sýnir ögn lakari niðurstöðu A-hluta í ár en í fyrra þegar 98% sveitarfélaga lentu í reit 1 eða 2. Veltufé frá rekstri sem hlutfall af tekjum A-hluta lækkar úr 11,9% í 10,5% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild sem dregur, að öðru óbreyttu, úr hæfni sveitarfélaga til að standa undir afborgunum lána. Skuldir sem hlutfall af tekjum sveitarfélaganna hafa á móti dregist saman úr 104,6% í 102,9% á árinu 2017 frá fyrra ári fyrir sveitarfélögin í heild. Út frá framangreindum upplýsingum er óhætt að segja að rekstur sveitarfélaga landsins sé nokkuð traustur og að sveitarfélögin standi flest undir núverandi skuldsetningu miðað við þær forsendur sem gefnar eru í þessari samantekt.

Mynd 8. Rekstur og skuldsetning sveitarfélaganna (A- og B-hluti)



Heimild: Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Mynd 9. Rekstur og skuldsetning sveitarfélaganna (A-hluti)



Heimild: Ársreikningar 2017 og Samskipti og greining Íslandsbanka

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

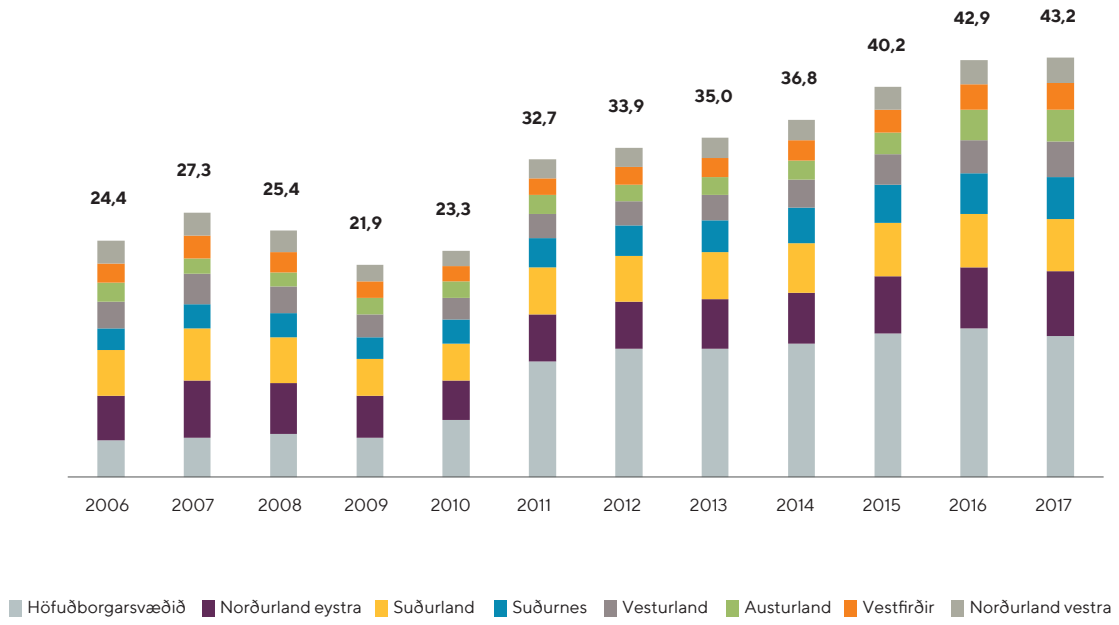
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga var stofnaður árið 1937 en hlutverk hans er að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á mismunandi tekjumöguleikum þeirra og útgjaldaþörf. Með þessu á að draga úr fjárhagslegum aðstöðumun milli sveitarfélaga þannig að þeim sé gert kleift að sinna lögbundnum verkefnum. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Framlag Jöfnunarsjóðs sem hlutfall af heildartekjum sveitarfélaganna hefur á rúmum áratug hækkað úr 7% í 10%.

Jöfnunarsjóður fær tekjur sínar með eftirfarandi hætti sbr. 4.gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010:

- Framlag úr ríkissjóði nemur **2,12%** af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs
- Árlegt framlag úr ríkissjóði nemur **0,264%** af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs.
- Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars ár hvert:
  0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla
  0,95% til jöfnunar vegna málefna fatlaðra
- Vaxtatekjur

Líkt og áður segir fá sveitarfélög mishátt framlag úr Jöfnunarsjóði. Á mynd 10 er tekið saman heildarframlag Jöfnunarsjóðs eftir landshlutum á verðlagi ársins 2017. Hækkunina á árunum 2009 til 2010 má að mestu rekja til hækkunar á tryggingagjaldi en einnig hækkuðu framlög vegna greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum. Á árinu 2011 er svo um verulega hækkun að ræða vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðra, aukinna framlaga til eflingar á tónlistarnámi og til jöfnunar á aðstöðumun nemenda. Heildarframlög námu um 43,2 mö. kr. á árinu 2017 en voru 42,9 ma. kr. árið á undan, sem jafngildir 0,5% aukningu milli ára. Mest var hlutfallsleg aukning á framlögum til Austurlands en heildarframlög þangað hækkuðu um 306 millj. kr. (10%).

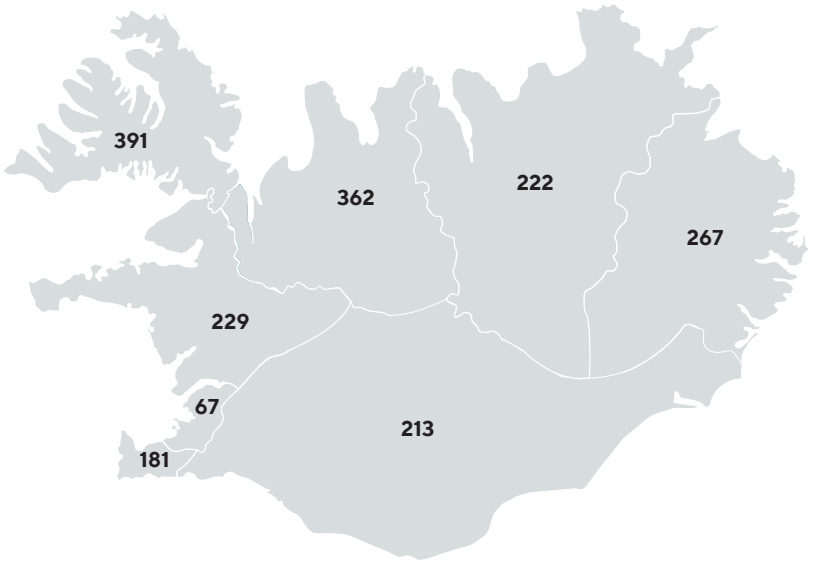
Mynd 10. Heildarframlag Jöfnunarsjóðs eftir landsvæði (á verðlagi ársins 2017 í mö. kr.)



Heimild: Hagstofa Íslands og Jöfnunarsjóður

Hlutverk framlaga jöfnunarsjóðs er að mæta útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni þeirra og að teknu tilliti til þátta sem hafa áhrif á útgjaldaþörf, þar á meðal fjölda nemenda í hverju sveitarfélagi og fjölda þeirra skóla sem sveitarfélagið rekur eða nýtir. Almenn framlög og útgjaldajöfnunarframlög án viðbættra framlaga v/málefna fatlaðra lækkuðu hins vegar um 922 millj. kr. eða um -3,2% milli áranna 2016 og 2017. Framlög lækkuðu hlutfallslega mest á höfuðborgarsvæðinu (-23%), Suðurlandi (-1,2%) og á Norðurlandi vestra (-0,4%) en hækkuðu hlutfallslega mest á Austurlandi (10%), Norðurlandi eystra (4%) og á Suðurnesjum (4%). Ef horft er á framlag á hvern íbúa eftir landshlutum fá íbúar á Vestfjörðum og á Norðurlandi vestra mest í sinn hlut og íbúar á höfuðborgarsvæðinu minnst. Það er ýmislegt sem skýrir þennan mun en framlög sjóðsins eru af margvíslegum toga. Munurinn skýrist þó einna helst af muninum á jöfnunarframlögum landshlutanna sem eins og fram hefur komið er ætlað að mæta útgjaldaþörf sveitarfélaganna á grundvelli stærðarhagkvæmni þeirra. Vestfirðir fengu 2,3 ma. kr. króna í jöfnunarframlög árið 2017, sem gerir 330 þús. kr. á íbúa, á meðan höfuðborgarsvæðið sem hefur 30 sinnum fleiri íbúa fékk 5,3 ma. kr. eða 24 þús. kr. á íbúa.

Mynd 11. Heildarframlag Jöfnunarsjóðs á íbúa árið 2017 eftir landshlutum í þús. kr.



Heimild: Hagstofa Íslands og Jöfnunarsjóður

Lagalegur fyrirvari

Skýrsla þessi er tekin saman af Íslandsbanka hf.

Upplýsingar í skýrslu þessari eru upprunnar frá innlendum og erlendum upplýsinga- og fréttaveitum, sem taldar eru áreiðanlegar, ásamt opinberum upplýsingum, eigin úrvinnslu Greiningar og mati á hverjum tíma. Upplýsingarnar hafa ekki verið kannaðar sjálfstætt af Íslandsbanka og ábyrgist bankinn ekki nákvæmni upplýsinganna, áreiðanleika eða réttmæti þeirra. Skoðanir höfunda geta breyst án fyrirvara og ber Íslandsbanka ekki skylda til að uppfæra, lagfæra eða breyta skýrslunni við breyttar forsendur.

Skýrslan er einungis birt í upplýsingaskyni og skal því ekki litið á hana sem ráðleggingu/ráðgjöf um að ráðast eða ráðast ekki í tiltekna fjárfestingu eða tilboð um að kaupa, selja eða skrá sig fyrir tilteknum fjármálagerningum. Íslandsbanki og starfsmenn bankans bera ekki ábyrgð á viðskiptum sem kunna að vera gerð á grundvelli þeirra upplýsinga sem fram koma í skýrslunni. Þeim aðilum sem hafa hug á viðskiptum er bent á að leita sér sérfræðilegrar ráðleggingar og kynna sér vel hina ýmsu fjárfestingarkosti sem í boði eru. Fjárfestingum fylgir ávallt fjárhagsleg áhætta og ber m.a. að hafa í huga áhættu vegna alþjóðlegra fjárfestinga og gengisflökts gjaldmiðla. Fjárfestingarmarkmið og fjárhagsstaða fjárfesta er mismunandi. Bent skal á að árangur í fortíð er ekki trygging um árangur í framtíð.

Skýrslur og aðrar upplýsingar sem berast frá Íslandsbanka eru einungis ætlaðar til einkanota.

Hvorki má afrita efnið, vitna í það né dreifa því, í heild eða að hluta, án skriflegs leyfis frá Íslandsbanka.

Skýrsla þessi er stutt samantekt og ber ekki að líta svo á að í henni sé að finna allar tiltækar upplýsingar um þau viðfangsefni sem hún fjallar um.

Eftirlitsaðili: Fjármálaeftirlitið (www.fme.is).

Bandaríkin
Skýrslu þessari eða afritum hennar má ekki dreifa í Bandaríkjunum eða til viðtakenda sem eru bandarískir ríkisborgarar í andstöðu við takmarkanir sem kveðið er á um í bandarískum lögum. Dreifing skýrslunnar í Bandaríkjunum kynni að teljast brot á þeim lögum.

Kanada
Upplýsingarnar í skýrslu þessari eru ekki ætlaðar til dreifingar eða útbreiðslu með neinum hætti í Kanada og því ber ekki að líta á þær sem fjármálaráðgjöf eða ráðleggingu um fjárfestingar í skilningi kanadískra verðbréfalaga.

Önnur lönd
Lög og reglugerðir í öðrum löndum kunna einnig að takmarka dreifingu skýrslu þessarar.

Frekari upplýsingar varðandi efni Greiningar Íslandsbanka má finna á vefsíðunni: islandsbanki.is.

Umsjón
Samskipti og greining
greining@islandsbanki.is

Bergþóra Baldursdóttir, sérfræðingur 440-4637
Elvar Orri Hreinsson, sérfræðingur 440-4747

Frekari upplýsingar má finna á www.islandsbanki.is/sveitarfelog

Útgáfudagur: 20. júní 2018

440 4000
@islandsbanki
islandsbanki.is