

FJÁRMÁL 12 STÆRSTU
SVEITARFÉLAGA ÍSLANDS

BETUR MÁ EF DUGA SKAL



SVEITARFÉLÖGIN: BETUR MÁ EF DUGA SKAL

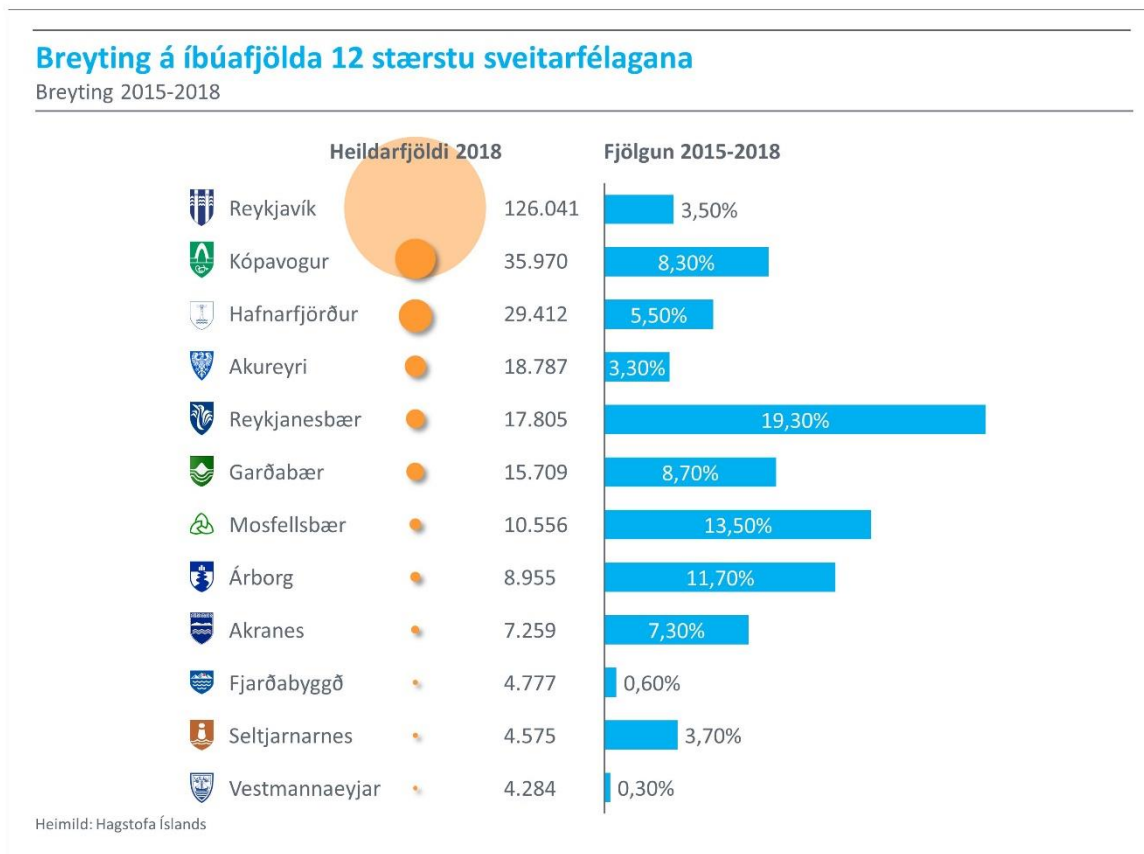
Sveitarstjórnakosningar fara nú fram á áhugaverðum tíma. Í baksýnispeglinum er kröftug uppsveifla sem hefur skilað miklum tekjuvexti og bættri fjárhagsstöðu en um leið má einnig finna fjölda vannýtra tækifæra.

Þegar opinber fjármál á Íslandi eru rædd fer oft minna fyrir umræðu um þátt sveitarfélaga en efni standa til. Sveitarfélög taka til sín og ráðstafa um fimmtungi af öllum opinberum tekjum og er aðkoma þeirra að hagstjórn því nokkur. Á endanum eru það skattgreiðendur sem eru ábyrgðarmenn opinberra skulda. Mest í gegnum ríkissjóð en þó hvíla um 14% opinberra skulda á sveitarfélögum. Miklu skiptir því fyrir landsmenn að opinberum fjármunum sé ráðstafað af ábyrgð og fagmennsku. Íbúar greiða fyrir rekstur sveitarfélaga og er skattheimtan verðmiðinn fyrir þá þjónustu sem þeir þiggja frá þeim.

Mikil íbúafjölgun utan höfuðborgarsvæðisins

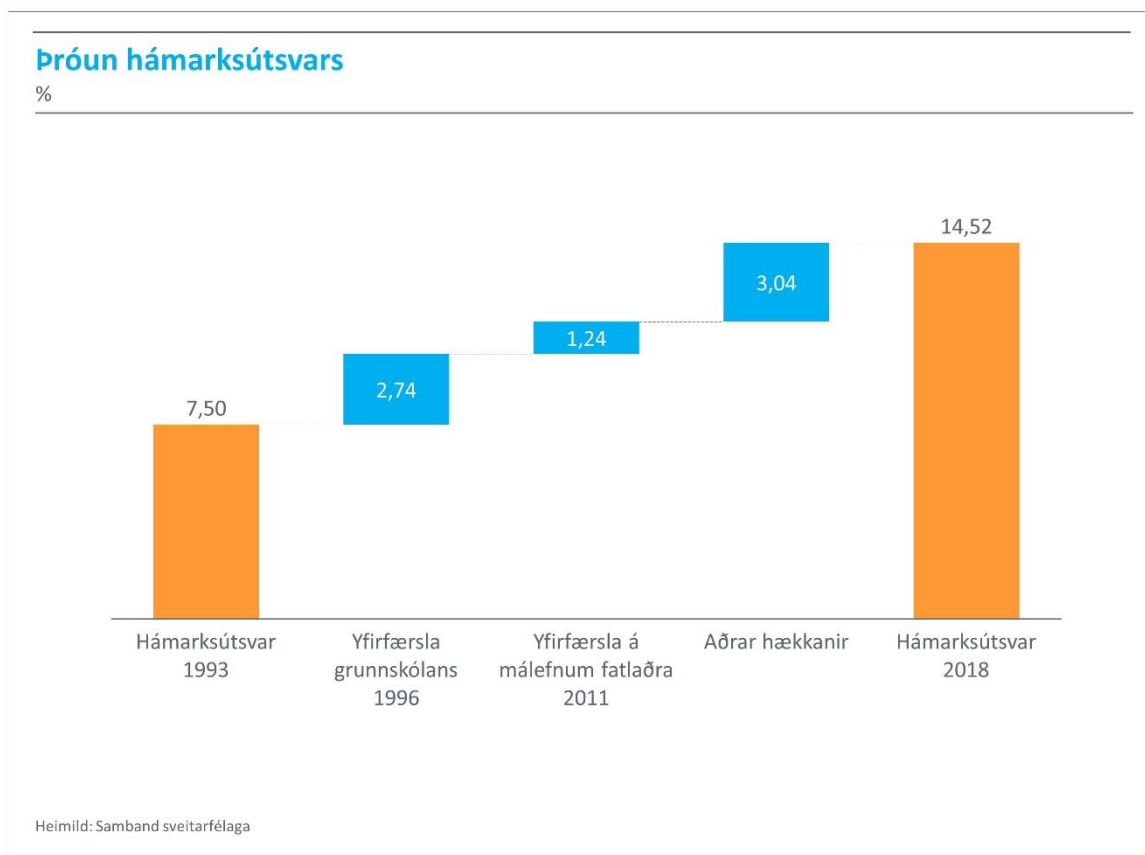
Reykjavíkurborg, höfuðborg Íslands, er fjölmennasta sveitarfélag landsins með 126 þúsund íbúa eða tæpur þriðjungur landsmanna. Á síðustu fjórum árum hefur íbúum Reykjavíkur fjölgað um 3,46% á sama tíma og landsmönnum hefur fjölgað um tæp 6%. Á sama tíma hafa sveitafélög í innan við klukkutíma akstursfjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu verið að sækja í sig veðrið. Íbúum hefur fjölgað um tæp 20% í Reykjanesbæ á aðeins fjórum árum. Sömu sögu má segja í Árborg en þar hefur íbúum fjölgað um tæp 12%.

Þessa miklu fjölgun íbúa utan höfuðborgarsvæðisins má að rekja til aukinna atvinnumöguleika í þessum byggðarlögum, meiri hækkingu fasteignaverðs á höfuðborgarsvæðinu en utan þess og hraðari uppbyggingu íbúða svo dæmi megi nefni.



Skattstofn sveitarfélaga hefur breikkað

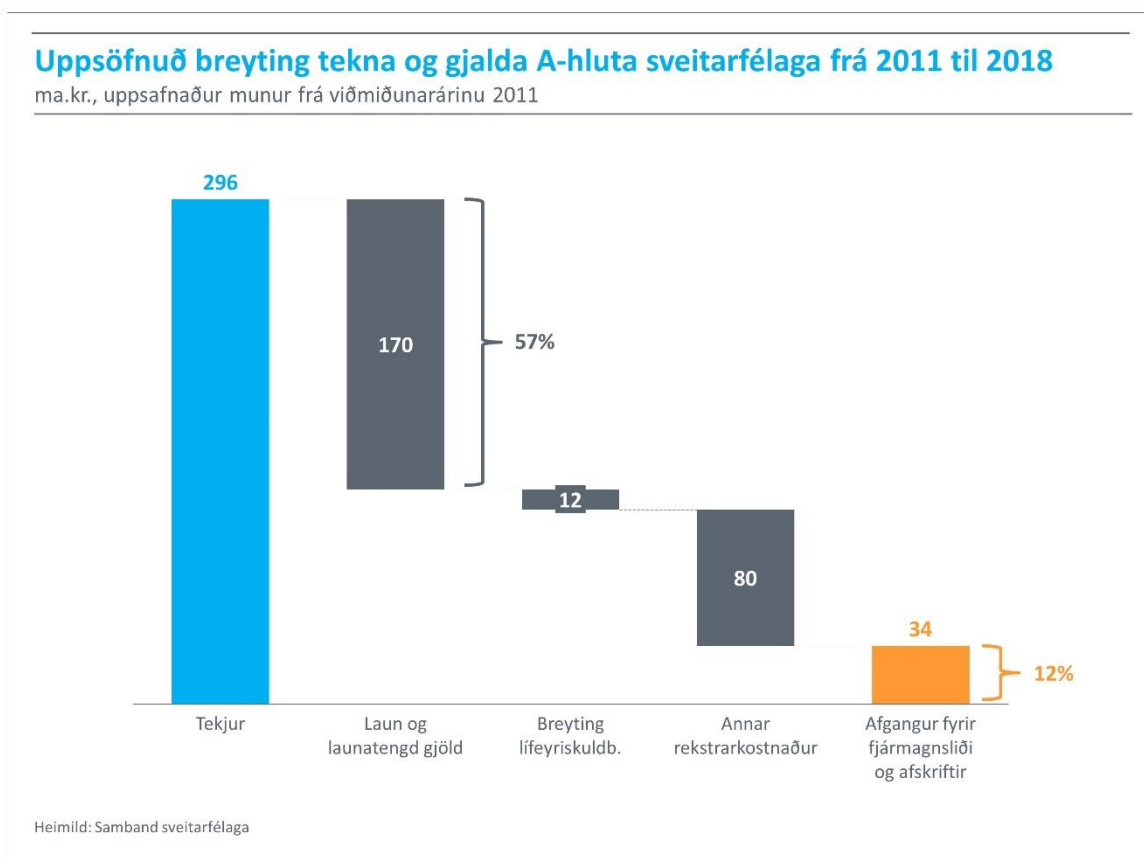
Á síðustu árum og áratugum hefur hlutverk sveitarfélaga verið í stöðugri mótun. Verkefni hafa verið færð til sveitarfélaga frá ríkinu og í mörgum tilfellum hafa sveitarfélög komið á fót samstarfi um afmörkuð verkefni sem þeim ber að sinna. Samhliða fleiri verkefnum sveitarfélaga hafa skattstofnar þeirra verið breikkaðir og tekjur aukist. Flest öll sveitarfélög hafa útsvarsprósentu sína í leyfilegu hámarki, en hún hefur nær tvöfaldast frá árinu 1993. Stærstur hluti hækkunarinnar er til kominn vegna yfirfærslu á málefnum grunnskóla og fatlaðra. Fjórðung hennar má þó rekja til annarra almennra hækkana. Skattheimta á sveitastjórnarstigi hefur því á undanförunum árum vaxið töluvert umfram það sem réttlætist af auknum lögbundnum verkefnum sveitarfélaga.



Launahækkanir fengu forgang í núverandi uppsveiflu

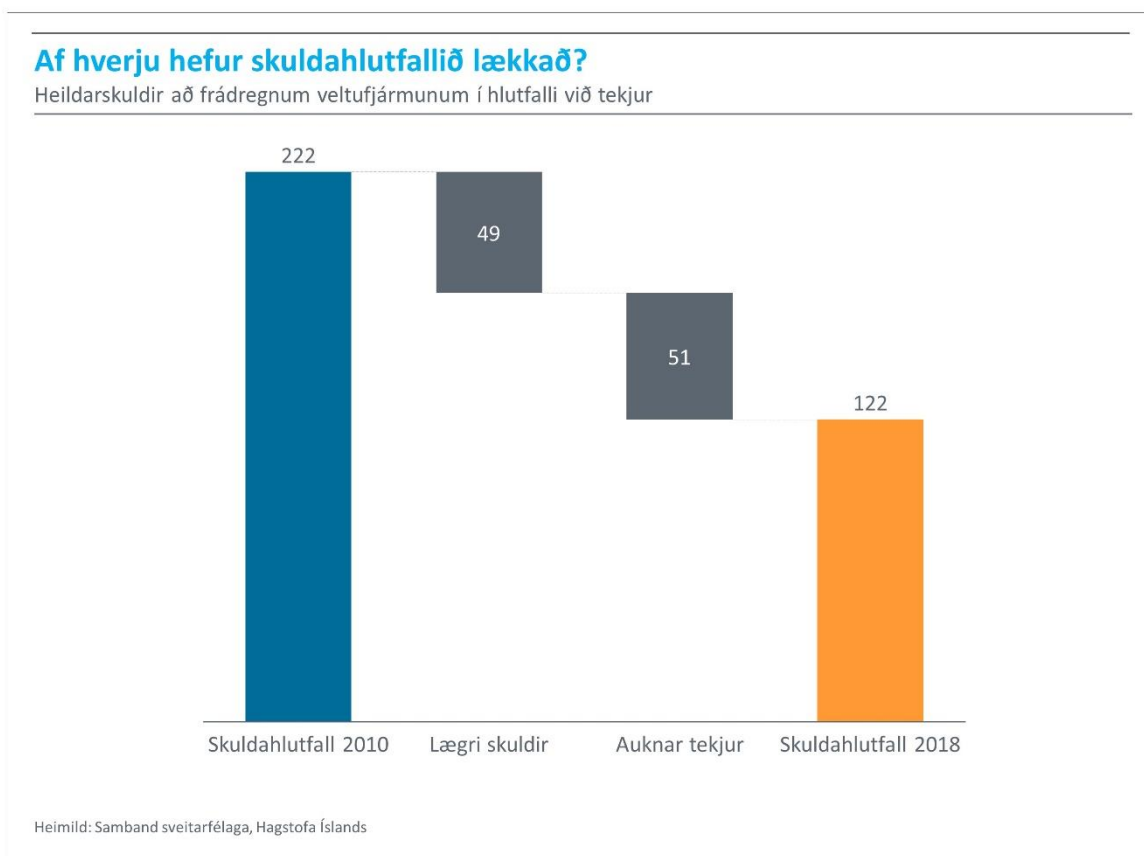
Tekjur bæði einstaklinga og opinberra aðila hafa vaxið gríðarlega á þessu lengsta hagvaxtartímabili Íslandssögunnar. Tekjur A-hluta sveitarstjórna í heild hafa vaxið á föstu verðlagi um 36% frá árinu 2011. A-hluti er aðalsjóður sveitarfélags og er hann fjármagnaður að hluta eða að öllu leyti með skatttekjum. B-hluti samanstendur hins vegar af stofnunum, fyrirtækjum og öðrum fjárhagslega sjálfstæðum rekstrareiningum sem fjármagnaðar eru með þjónustugjöldum. Tekjur A-hluta eru að meginþorra útsvar og fasteignaskattar og er því mikil fylgni milli þeirra og kaupmáttar almennings á hverjum tíma.

Af miklum tekjuauka sveitarfélaga á liðnum árum hefur mestum hluta verið varið í aukinn launakostnað. Frá árinu 2011 hafa tekjur sveitarfélaga aukist um 296 milljarða króna á föstu verðlagi, en þar af hefur 170 milljörðum króna verið ráðastafað í aukinn launakostnað eða um 57%. Um 27% af þeim tekjuauka fór í annan rekstrarkostnað. Það vekur athygli að þrátt fyrir gífurlegan tekjuvöxt hefur einungis 12% aukinna tekna skilað sér í bættri afkomu.

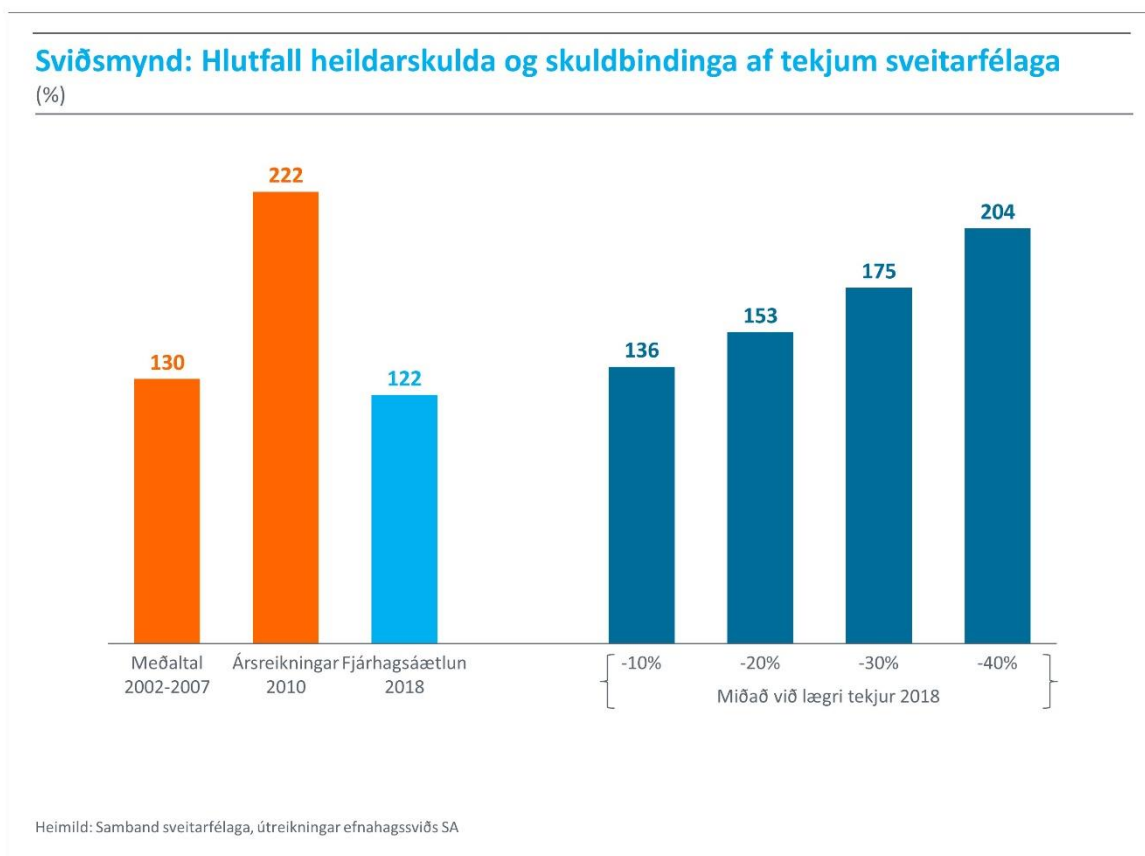


Lækkun skuldahlutfalls er ekki sama og lækkun skulda

Opinberir aðilar eiga að nýta uppsveiflur til þess að safna í sjóði og greiða niður skuldir svo þeir standi betur að vígi þegar næst harðnar á dalnum. Hlutfall skulda af tekjum samstæðu sveitarfélaga (A og B hluta) hefur lækkað hratt á undanförunum árum. Ríflega helmingur lækkunarinnar er aftur á móti til kominn vegna vaxandi tekna, sem myndi eitt og sér lækka hlutfallið án nokkurrar niðurgreiðslu skulda. Hinn helminginn má rekja annars vegar til gengisstyrkingar íslensku krónunnar og hins vegar niðurgreiðslu skulda. Stór hluti skulda B-hluta fyrirtækja sveitarfélaga er í erlendri mynt.

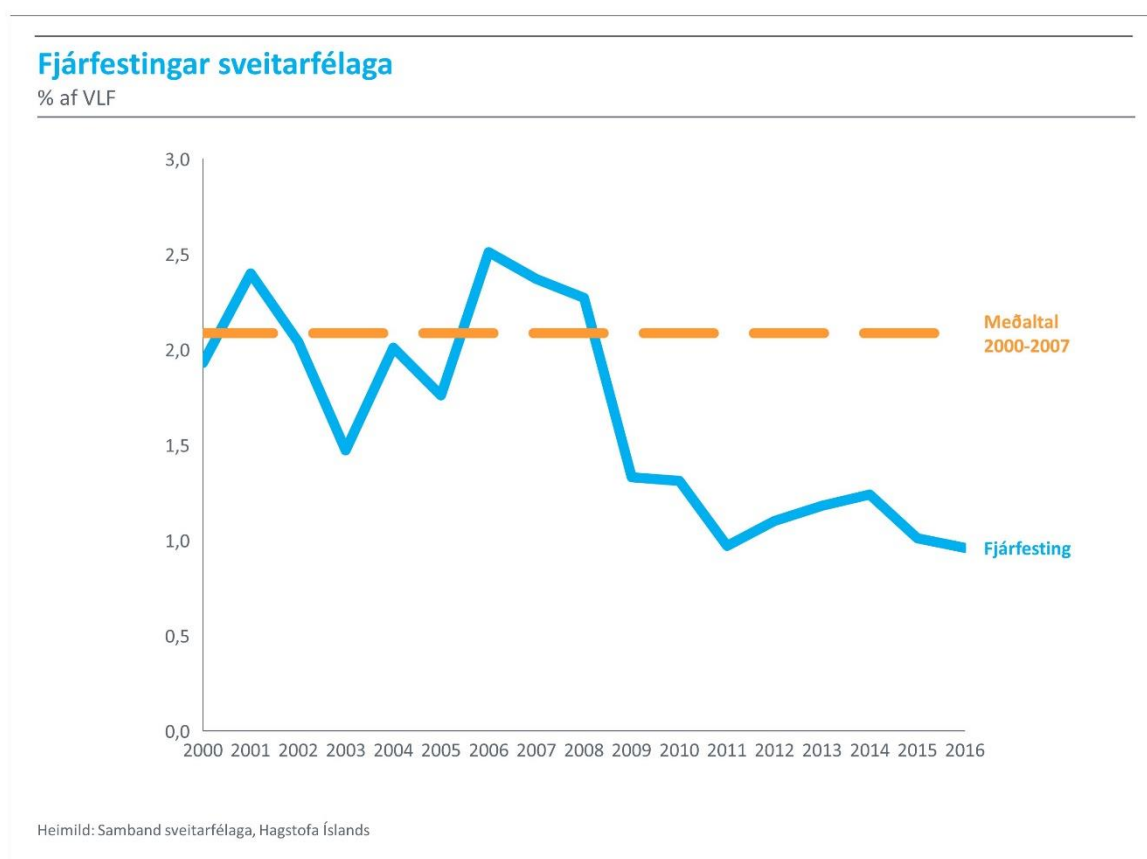


Það getur því gefið villandi mynd að einblína aðeins á skuldahlutfallið þegar ríflega helmingur lækkunarinnar er tilkominn vegna vaxandi tekna. Verði viðsnúningur á hagstæðu ytra umhverfi sveitarfélaga getur skuldastaðan því hæglega breyst og valdið því að skuldahlutfallið rísi á ný. Gengislækkun krónunnar myndi auka erlendar skuldir og lækkun tekna myndi hækka skuldahlutfallið eins og birtist á myndinni hér að neðan. Ef við gefum okkur að tekjur dragist saman um 20% og að öðrum stærðum sé haldið föstum þá hækkar skuldahlutfallið úr 122% í 153%. Það er fjórðungs hækkun frá því sem nú er og um fimmtungi hærra skuldahlutfall en á þensluárnum síðustu.

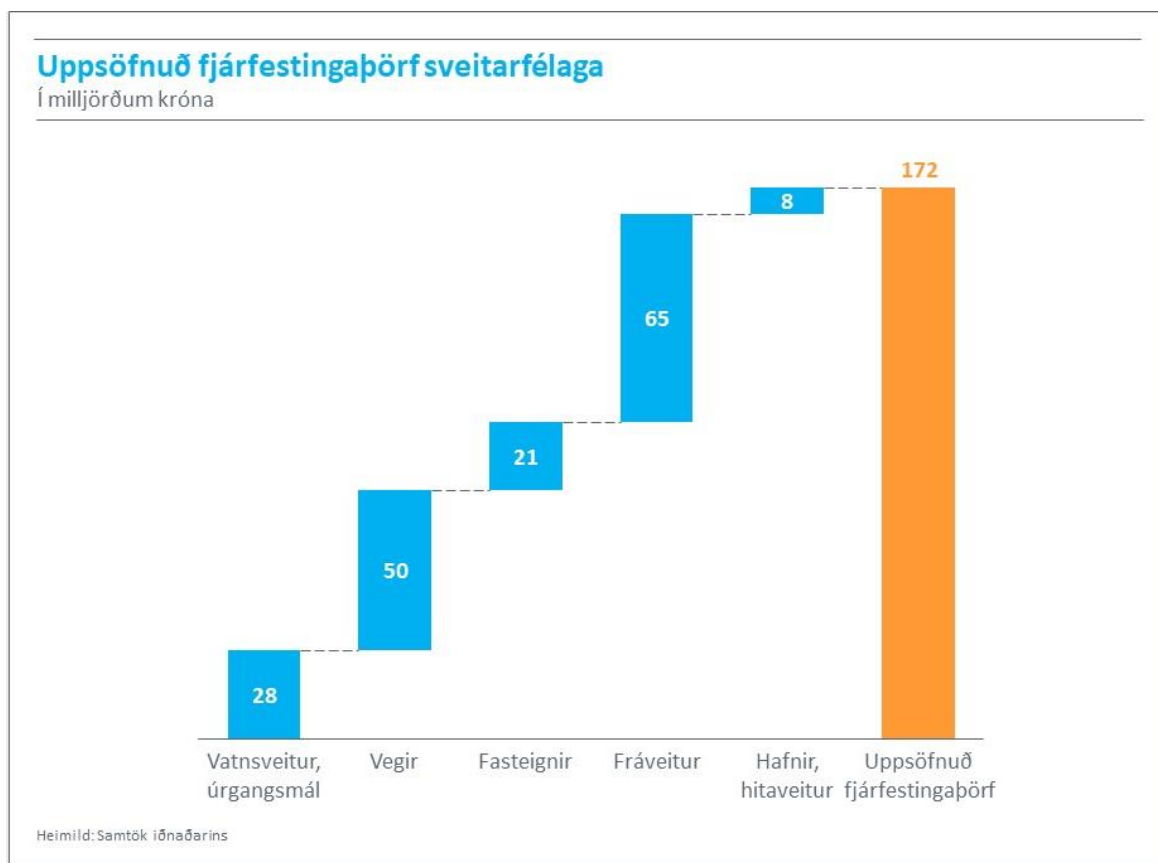


Stór verkefni framundan: Fjárfestingaþörf er 172 milljarðar

Ein áskorun sem blasir við er uppsöfnuð fjárfestingaþörf sem hleypur á hundruðum milljarða króna. Verulega var dregið úr fjárfestingum sveitarfélaga eftir 2008 og hafa þær sem hlutfall af landsframleiðslu verið í sögulegu lágmarki síðustu ár.



Fjárfestingaþörf hefur því byggst upp og ljóst að margar framkvæmdir þola enga bið. Ónægar viðhaldsframkvæmdir hafa einnig valdið því að mikla fjármuni þarf að leggja í viðhald á komandi árum. Samkvæmt nýlegu mati Samtaka iðnaðarins er nauðsynlegt viðhald sem sveitarfélögin þurfa að standa straum af metið á 100 milljarða króna. Tekur það til framkvæmda við vatnsveitu, úrgangsmál, vegi og fasteignir. Eru þá ótaldir ríflega 70 milljarðar króna sem að mestu leyti mun leggjast á sveitarfélögin vegna framkvæmda á hitaveitum, fráveitum og höfnum. Í heild má því áætla að 170 milljarða fjárfestingu á komandi árum sem sveitarfélögin munu þurfa að fjármagna að hluta eða öllu leyti.



Á sama tíma og mikil fjárþörf blasir við vegna nauðsynlegra framkvæmda bíður fjárhagsstaða sveitarfélaganna ekki upp á aukna skuldsetningu. Ljóst er því að talsverðar áskoranir eru framundan, auka þarf afgang af reglulegum rekstri og forgangsraða til þessara mikilvægu verkefna. Einnig þarf að horfa til annarra lausna og er vert að líta til aukinnar aðkomu einkaaðila að ákveðnum verkefnum. Ræða þarf þessar áskoranir á raunhæfan hátt með hliðsjón af því að sveitarfélögin þurfa að sinna nauðsynlegum framkvæmdum og þjónustu án þess að fara skuldum hlaðin inn í næstu efnahagslægd.

Misjöfn staða sveitarfélaga

Sveitarfélögin hefur líkt og aðrir opinberir- og einkaaðilar bætt stöðu sína mjög á undangengnum árum. Opinberir aðilar treysta á skatttekjur til að fjármagna rekstur sinn. Það veldur vonbrigðum að ekki hafi verið meiri afgangur af rekstri sveitarfélaganna til að greiða hraðar niður skuldir í þessari miklu efnahagsuppsveiflu og einna lengsta samfellda hagvaxtarskeiði Íslandssögunnar. Lukkan getur snúist skyndilega og er því ábyrgðarhluti að nýta góða tíma til að styrkja fjárhagsgrundvöll sveitarfélaga. Á næstu árum þarf að skapa svigrúm til að sinna nauðsynlegri fjárfestingu og viðhaldi jafnvel þó harðni á dalnum. Frestun slíkra útgjalda er í grunninn ekki annað en lántaka og af lántöku er komið nóg.

Þó staða sveitarfélaga á Íslandi sé í heild ekki eins og best verður á kosið er ekki þar með sagt að öll séu þau í sömu stöðu. Sveitarfélög á Íslandi eru 74 talsins og mjög ólík bæði að stærð og landfræðilegu umfangi. Í komandi kosningum fækkar þeim um 2 þegar Sandgerði og Garður sameinast og Breiðdalshreppur sameinast Fjarðabyggð.

EKKI Í SÖMU SVEIT SETT: HVAÐA SVEITARFÉLÖG STANDA BEST?

Eðli máls samkvæmt er mikil fylgni milli rekstrar sveitarfélaga og þjónustu við íbúa. Því betri sem grunnrekstur hvers sveitarfélags er því meira svigrúm hefur hann til að bæta þjónustu við íbúa og draga úr skattheimtu. Í samanburðinum voru valin þau 12 sveitarfélög sem hafa 4 þúsund íbúa eða fleiri og þeim gefin stig fyrir innbyrðis stöðu í hverjum samanburði fyrir sig.

Garðabær, Akranes og Seltjarnarnes með sterkustu fjárhagsstöðuna

Í rekstrarsamanburði er í flestum tilfella miðað við stöðuna eins og hún birtist í fjárhagsáætlunum sveitarfélaganna fyrir árið 2018. Þegar stígunum hefur verið safnað birtist eins konar stöðutafla yfir rekstrarframmistöðu þeirra í heild. Töfluna má sjá hér að neðan. Í viðauka má sjá ítarlegri sundurliðun á hverri kennitölu fyrir sig. Deila má um val á kennitölum sem liggja þar til grundvallar og er þessi samantekt enginn lokadómur um frammistöðu sveitarstjórna. Að því sögðu ætti samanburðurinn þó að gefa ágætis mynd af því hvar reksturinn er stöndugastur og hvar skóinn krepur.





Þrjú sveitarfélög skera sig úr í samanburðinum, Akranes, Seltjarnarnes og Garðabær, en þau eiga það öll sameiginlegt að vera lítið skuldsett og með sterka eiginfjárstöðu. Oft fer saman lítil skuldsetning og lítið veltufé frá rekstri í hlutfalli við tekjur. Er það skiljanlegt í ljósi þess að góð skuldastaða veitir þeim svigrúm til að nýta meginhluta tekna sinna í reglubundin útgjöld í stað þess að þjónusta skuldir.

Hina hlið peningsins má finna neðst í töflunni þar sem skuldsettustu sveitarfélögin, Reykjavík, Reykjanes og Hafnarfjörður, raða sér í neðstu sætin. Í stigagjöfinni líða þau fyrir vonda skuldastöðu en þó eru t.a.m. Reykjanesbær og Reykjavíkurborg með almennt hærra hlutfall veltufjár af tekjum. Kemur það til af nauðsyn þar sem þung skuldabyrði kallar á mikið veltufé til að viðhalda greiðsluhæfi.

Í þessari samantekt eru fleiri mælikvarðar sem endurspeglar eigna- og skuldastöðu hvers sveitarfélags en t.a.m. hagnað og laust fé fyrir fjármagnsliði. Vigtar skuldastaða því þyngra í samanburðinum. Rekstur sem er lítið skuldsettur þarf ekki mikinn afgang til að þjónusta skuldir en aftur á móti verða skuldsett sveitarfélög að mynda svigrúm til að eiga fyrir afborgunum og vöxtum. Það dregur úr getu þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum og skapar hvata til að auka álögur á íbúa.

Samanburður á fjárhagsstöðu sveitarfélaga

Röðun út frá fjárhagslegum kennitölum sveitarfélaga

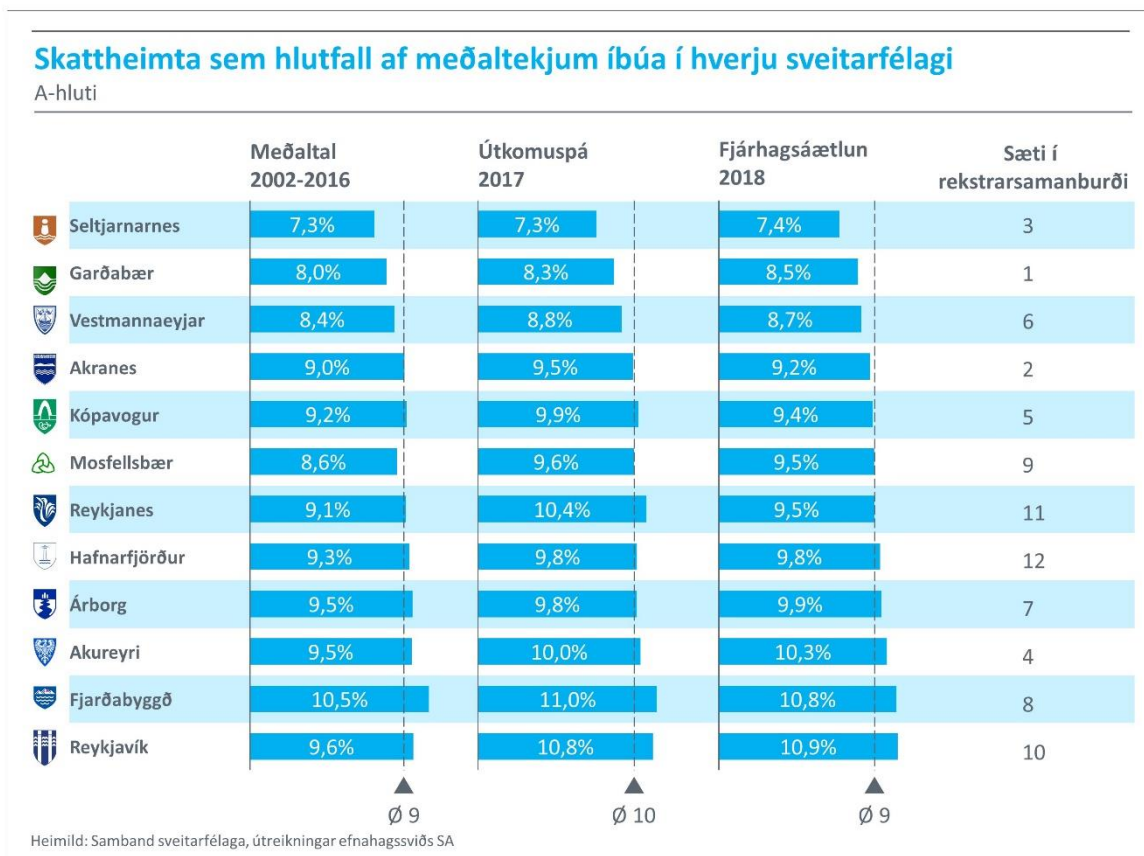
	Eiginfjár- hlutfall	Skuldir/ rekstrartekjur	(Skuldir- veltufjárm.) /tekjur	Skuldir á íbúa	Afkoma/ tekjur	Veltufé/ tekjur	Veltufjár- hlutfall	Nettó fjárfestingar á íbúa	Útgjöld á íbúa	Samtals
 Akranes	9	10	10	10	12	3	9	8	9	80
 Seltjarnarnes	12	12	12	12	2	1	11	3	6	71
 Garðabær	10	11	11	11	4	4	6	5	7	69
 Vestmannaeyjar	11	8	8	7	8	8	12	2	2	66
 Kópavogur	5	4	4	9	6	7	1	12	11	59
 Akureyri	7	9	9	5	5	5	8	6	3	57
 Mosfellsbær	4	7	7	8	7	2	5	10	5	55
 Fjarðabyggð	6	5	5	3	10	11	4	9	1	54
 Árborg	3	6	6	6	1	6	3	11	8	50
 Reykjanes	1	1	1	1	11	12	10	1	12	50
 Reykjavík	8	2	2	2	9	10	7	4	4	48
 Hafnarfjörður	2	3	3	4	3	9	2	7	10	43

Heimild: Samband sveitarfélaga, útreikningar efnahagssviðs SA

Skattheimta hlutfallslega minnst á Seltjarnarnesi en mest í Reykjavík

Margs konar mælikvarða er hægt að styðjast við til að meta skattheimtu á íbúa. Einn áhugaverður mælikvarði er að bera saman hversu hátt hlutfall af tekjum íbúa sinna sveitarfélögin taka til sín í formi skatta. Auðvitað er mikilvægt að hafa í huga að sveitarfélög njóta góðs af því ef meðaltekjur íbúa eru miklar en að sama skapi má segja að þar sem skattheimta er lágt hlutfall meðaltekna hafi sveitarstjórnir staðist ákveðna freistingu. Þær hefðu getað hækkað skatta til jafns við önnur sveitarfélög og aukið þannig álögur á íbúa. Íbúar á Seltjarnarnesi greiða hlutfallslega minnst af sínum tekjum til sveitarfélagsins en íbúar Reykjavíkur hlutfallslega mest. Samkvæmt fjárhagsáætlun fyrir 2018 er gert ráð fyrir að 7,4% af tekjum íbúa á Seltjarnarnesi renni til bæjarins en á sama tíma er hlutfallið 10,9% hjá íbúum í Reykjavík.

Niðurstaðan leiðir í ljós að mikil fylgni er milli þess hvernig sveitarfélögin raðast í rekstrarsamanburðinum hér að ofan og því hversu hátt hlutfall af tekjum íbúa sinna þau taka til sín með skattheimtu. Þar koma í ljós hin augljósu sannindi að góður rekstur virðist skila sér heilt yfir í lægri skattheimtu á íbúa.



Mest ánægja þar sem reksturinn er stöndugastur

Íbúar greiða skatta fyrir þjónustu sveitarfélaga. Mikilvægt er því að saman fari verð og gæði. Því miður er erfitt að færa mat á gæði þjónustu sveitarfélaga og litlar sem engar opinberar upplýsingar til um slíkan samanburð. Gallup framkvæmir þjónustukönnun sveitarfélaga en niðurstöður hennar og samanburður milli sveitarfélaga eru ekki opinber. Hluti niðurstaðanna fyrir árið 2017 var þó birtur á heimasíðu Ríkisútvarpsins, eða sá hluti sem tók til ánægju íbúa með þjónustu leik- og grunnskóla. Menntamál er langstærsti útgjaldaliður sveitarfélaga. Niðurstaðan leiðir í ljós að íbúar Reykjavíkur, sem greiða hæst hlutfall tekna sinna til sveitarfélagsins, eru einnig almennt óánægðastir með þjónustu leik- og grunnskóla. Þá eru þau sveitarfélög sem taka minnst hlutfall tekna íbúa til sín í formi skattheimtu að raðast í fjögur efstu sætin. Virðist því vera neikvæð fylgni milli umfangs skattheimtu og ánægju íbúa með þjónustu leik- og grunnskóla.

Þjónustukönnun Gallup 2017

Samanburður sveitarfélaga

Ánægja með þjónustu **grunnskóla** sveitarfélagsins
Kvarði frá 0-5



Ánægja með þjónustu **leikskóla** sveitarfélagsins
Kvarði frá 0-5



Heimild: RÚV, Kjarninn

Hvar er ódýrast að búa?

Annar áhugaverður mælikvarði á skattheimtu er að bera saman hvernig skattar og önnur gjöld leggjast á sama einstaklinginn eftir því hvar hann væri búsettur. Hér að neðan er sveitarfélögunum raðað eftir skattheimtu, fasteignagjöldum auk annarra þjónustugjalda á hvern einstakling. Gert er hér ráð fyrir að einstaklingurinn hafi meðaltekjur á almennum markaði og búi í 90 fm húsnæði á 180 fm lóð. Verðmæti húsnæðis og lóðar er hér látið fylgja meðaltali í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Miðað við þennan mælikvarða er ódýrast að búa í Garðabæ en dýrast að búa í Árborg. Mismunurinn ríflega 180 þúsund krónur á ári milli þessara tveggja sveitarfélaga.

Skattar og gjöld á íbúa

Kr. á ári

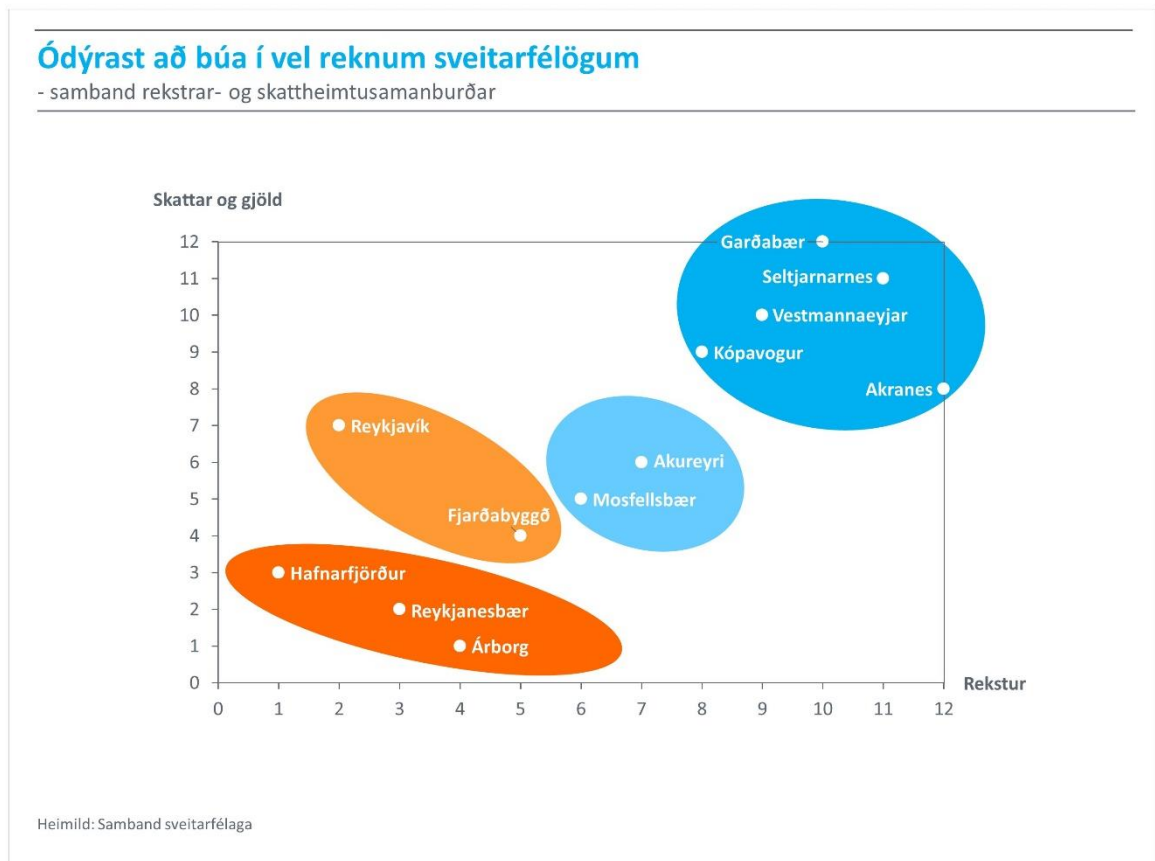
	Útsvar 2018 kr. á ári ¹	Fasteignaskattar kr. á ári ²	Önnur gjöld kr. á ári	Samtals kr. á ári	Sæti í rekstrar- samanburði
 Garðabær	2.061.510	77.240	118.672	2.257.423	1
 Seltjarnarneskaupstaður	2.061.510	66.310	140.166	2.267.987	3
 Vestmannaeyjabær	2.175.871	52.605	99.359	2.327.836	6
 Kópavogsbær	2.178.881	78.669	100.434	2.357.984	5
 Akraneskaupstaður	2.184.900	71.709	111.950	2.368.559	2
 Reykjavíkurborg	2.184.900	60.638	126.176	2.371.714	10
 Akureyrarkaupstaður	2.184.900	93.868	95.304	2.374.072	4
 Mosfellsbær	2.178.881	91.006	109.769	2.379.656	9
 Fjarðabyggð	2.184.900	67.657	127.561	2.380.118	8
 Hafnarfjarðarkaupstaður	2.178.881	91.246	112.143	2.382.270	12
 Reykjanesbær	2.184.900	105.007	124.367	2.414.273	11
 Sveitarfélagið Árborg	2.184.900	77.376	178.399	2.440.675	7

¹Upphæð lóðarleigu reiknast sem hlutfall af lóðarmati eða krónur á fermetra.²Upphæð holræsisgjalds reiknast sem hlutfall fasteignamats eða fast gjald auk króna á fermetra.

Heimild: Samband sveitarfélaga, útreikningar efnahagssviðs SA

Góður rekstur skilar sér í lægri álögum

Áhugavert er að bera saman niðurstöður annars vegar úr rekstrarsamanburði og hins vegar samanburði á hvernig skattar og gjöld leggjast á íbúa. Eins og sést á myndinni hér að neðan er fylgnin nokkuð augljós, góður rekstur skilar sér í lægri álögum á íbúa. Þannig eru sveitarfélögin Garðabær, Seltjarnarnes, Akranes og Vestmannaeyjar með flest stig og eiga þau það öll sameiginlegt að fjárhagsstaða þeirra er góð og skattheimta á íbúa lág. Árborg, Reykjanesbær og Hafnarfjörður eru með fæstu stigin en þau sveitarfélög skoruðu almennt lágt í rekstrarsamanburðinum hér að ofan og eru með meiri álögur á íbúa.



Hvar er best að búa?

Auðvitað er ekki öll sagan sögð við athugun á því hvar íbúar eru minnst skattlagðir. Meginhlutverk sveitarfélaga er að sinna sínum lögbundnu verkefnum og þjónusta íbúa og hlýtur samband skattheimtu og gæða að vera helsti prófsteinninn. Það er miður að ekki sé gerður opinber samanburður á þjónustu milli sveitarfélaga sem væri mjög til bóta. Það myndi bæði auka gagnsæi og jafnframt stuðla að aukinni samkeppni milli sveitarfélaga um að tryggja sem besta og hagkvæmasta þjónustu. Að því sögðu eru sveitarfélögin í grunninn öll að sinna svipaðri þjónustu og í samanburðinum hér að ofan var reynt að útrýma að mestu þeim aðstöðumun sem liggur í mismunandi fólksfjölda og stærð sveitarfélaga. Það var gert með því að velja einungis sveitarfélög með 4 þúsund íbúa eða fleiri. Ofangreindur samanburður ætti því að gefa nokkuð góða mynd af því hvaða sveitarfélög hafa skarað fram úr og í hvaða sveitarfélögum helstu sóknarfærin liggja.