

# Íslensk sveitarfélög

---

Febrúar  
2013

## Formáli

Íslandsbanki hefur á að skipa sérfræðingum á fyrirtækjasviði sem einbeita sér að greiningu á málefnum og fjármálum sveitarfélaga. Íslandsbanki er og hefur verið viðskiptabanki fjölmargra sveitarfélaga víða um land og komið að fjölmörgum verkefnum er snúa að sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, til að mynda fjármögnun hvort sem um er að ræða tækjafjármögnun, skuldabréfaútboð eða beina lánveitingu. VÍB hefur einnig á undanförunum árum unnið náið með sveitarfélögum við ávöxtun lausafjár.

Með útgáfu þessa rits er leitast við að gefa betri innsýn í rekstur íslenskra sveitarfélaga og stöðu þeirra. Horft er sérstaklega til þeirra fjárhagslegu viðmiða sem hafa verið sett fram í nýjum sveitarstjórnarlögum, sem tóku gildi þann 1. janúar 2012, lög nr. 138/2011, og þeirra viðmiða sem Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (EFS) hefur horft til. Staða sveitarfélaga hefur verið talsvert í umræðunni þar sem mörg þeirra hafa þurft að ráðast í viðtækar aðhaldsaðgerðir og hagræðingu í rekstri á síðustu árum. Enda þótt víða hafi verið gert átak í hagræðingu í rekstri er ljóst að í einhverjum sveitarfélögum þarf að gera enn betur. Til að fá tilfinningu fyrir því hvort rekstur tiltekins sveitarfélags standi undir núverandi skuldbindingum er nauðsynlegt að bera saman rekstur nokkurra sveitarfélaga af áþekkri stærð, með svipaða samsetningu og sambærilega starfsemi. Í þessu riti er meira verið að horfa á

hvert landsvæði fyrir sig og þau borin saman. Síðan er horft á fjárhagslega stöðu hvers sveitarfélags út frá þeim viðmiðum sem nefnd eru hér að framan. Þegar skoðaður er árangur sveitarfélaga er hægt að mæla hann á mismunandi vegu. Mælikvarðinn er ekki eingöngu fjárhagslegur, árangur getur verið mældur í gæðum þjónustunnar, hverju hún skilar (t.d. árangri í grunnskóla), ánægju notendanna með þjónustu sveitarfélagsins, ánægju starfsfólks og fleira.

Rekstur og fjárhagsstaða sveitarfélaga hefur verið að styrkjast á heildina lítið allt frá árinu 2009 enda hafa flest þeirra lagt áherslu á hagræðingu í rekstri og að greiða niður skuldir. Fjárfestingar og framkvæmdir hafa einnig verið í lágmarki en þó hafa nokkur sveitarfélög ráðist í byggingu hjúkrunarheimila. Þau verkefni eru samvinnuverkefni milli ríkis og sveitarfélags þar sem ríkið gerir langtímaleigusamning við sveitarfélagið.

Hafa verður í huga við lestur þessa rits að stuðst er við fjárhagslegar upplýsingar frá árinu 2011.

Það er okkar von að þetta rit veiti þér aðgengilegt og einfalt yfirlit yfir rekstur sveitarfélaganna á Íslandi. Ritið er unnið af sveitarfélagateymi Íslandsbanka og byggt á greiningarvinnu teymisins og viðtölum við hagsmunaaðila.



**Rósa Júlía Steinþórsdóttir**  
Viðskiptastjóri sveitarfélaga  
hjá Íslandsbanka

## Efnisyfirlit

Formáli	2
Almennt um sveitarfélögin	4
Fólksfjöldaþróun á Íslandi	5
Íbúaðróun á einstökum landsvæðum	5
Þróun fólksflutninga síðastliðin ár	6
Fjöldi sveitarfélaga	7
Stærð sveitarfélaga	7
Ný sveitarstjórnarlög	8
Reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit	8
Skuldahlutfall	8
Jafnvægi í rekstri	8
Fjárhagsstaða sveitarfélaga	9
Hagkvæmni rekstrar	14
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	15
Heimildaskrá	16

## Lykilatriði

- 82 ma.kr. hækkun á skuldum sveitarfélaganna að undanskildum lífeyrisskuldbindingum árin 2006 og 2007, þetta samsvarar um 47% hækkun frá árinu 2005
- Frá árinu 1990 til ársins 2013 hefur sveitarfélögum á Íslandi fækkað um tæp 64%, farið úr 204 í 74
- Íbúatala fimm sveitarfélaga var undir 100 en undir 1.000 í 42 sveitarfélögum þann 1. janúar 2012
- Rekstur 72% íslenskra sveitarfélaga, A- og B-hluti, ætti að standa undir núverandi skuldbindingum þeirra
- Rúm 83% sveitarfélaga með íbúafjölda yfir 10.000 geta staðið við skuldbindingar sínar
- Um 60% sveitarfélaga með íbúafjölda undir 100 geta staðið við skuldbindingar sínar
- Nokkur sveitarfélög eru með sterk B-hluta félög sem eru þess valdandi að rekstur sveitarfélagsins í heild nýtur góðs af og gengur betur en ella
- Landsvæðin eru misskuldsett, allt frá því að vera með skuldahlutfall frá 126,8% upp í 270,7%
- Fjöldi stöðugilda á hverja 100 íbúa er mismunandi eftir landsvæðum, flest eru stöðugildin á Norðurlandi vestra, 8,2 og fæst á Suðurnesjum eða 4,9
- Opinberir stafsmenn ríkis og sveitarfélaga eru rúmlega 11% starfandi fólks í landinu
- Lægstu tekjurnar pr. íbúa eru á Suðurnesjum á meðan íbúar á Austurlandi og Norðurlandi vestra skila mestum tekjum til sinna sveitarfélaga pr. íbúa
- Norðurland vestra og Vestfirðir fá mesta framlag frá Jöfnunarsjóði pr. íbúa

## Almennt um sveitarfélögin

Innanríkisráðuneyti fer með málefni sveitarfélaga. Sveitarfélög annast hluta af hinum opinbera rekstri, þau annast grunnþjónustu á hlutaðeigandi svæði samkvæmt lögum og reglum. Flest verkefni sveitarfélaga eru lögbundin, svo sem rekstur leikskóla og grunnskóla, æsku- og íþróttamál, staðbundin félagsþjónusta, brunamál, skipulagsmál, samgöngumál og málefni fatlaðs fólks. Síðastnefndi flokkurinn var fluttur frá ríki til sveitarfélaga í upphafi árs 2011. Sveitarfélög sinna mörgum öðrum verkefnum sem ekki eru lögbundin heldur hafa samfélagslegt gildi, má þar til dæmis nefna íþrótt- og tómstundamál, byggingu sundlauga og íþróttamannvirkja og menningarmál.

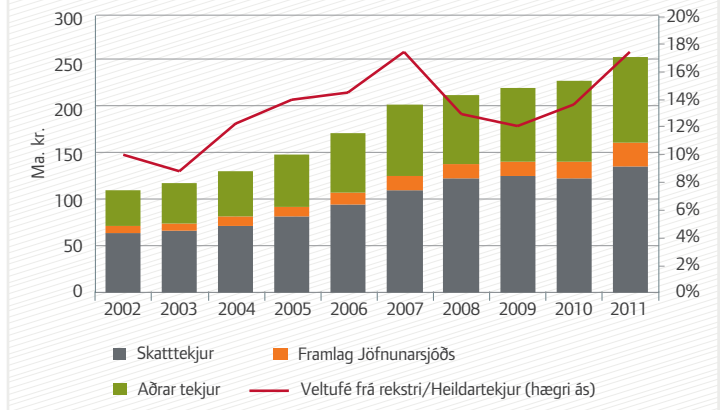
Starfsemi sveitarfélaga er skipt í A- og B-hluta. Til A-hluta telst starfsemi sem að einhverju eða öllu leyti er fjármögnuð með skatttekjum. Undir A-hluta falla lögbundin verkefni ásamt öðrum tilfallandi verkefnum sem tilgreind eru hér að framan. Í B-hluta er rekstur fyrirtækja og stofnana sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu sveitarfélagsins, ásamt þeim sem eru að meirihluta á ábyrgð þess en rekin sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Fyrirtæki og stofnanir í B-hluta eru að mestu eða öllu leyti fjármögnuð með þjónustugjöldum. Dæmi um fyrirtæki undir B-hluta eru hafnir, vatnsveita, rafveita, hitaveita, fráveita og sorphirða.

Tekjustofnar sveitarfélaganna eru útsvar, fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og þjónustutekjur. Sveitarstjórn tekur ákvörðun um álagningarprósentu útsvars einu sinni á ári í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar fyrir næsta fjárhagsár. Sama gildir um álagningu fasteignaskatta og fasteignagjalda. Framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er úthlutað í samræmi við reglur Jöfnunarsjóðs. **Útsvarstekjur eru stærsti tekjustofn sveitarfélaganna og nema þær um 44% af heildartekjum þeirra.**

Rekstur sveitarfélaga hefur verið að styrkjast á heildina litið allt frá árinu 2009 líkt og mynd 1 sýnir. Flest sveitarfélög hafa lagt áherslu á hagræðingu í rekstri og hafa framkvæmdir verið í lágmarki. Miðað við þær fjárhagsáætlanir sem sveitarfélög hafa birt fyrir árið 2012 má almennt sjá enn frekari vöxt í veltufé frá rekstri.

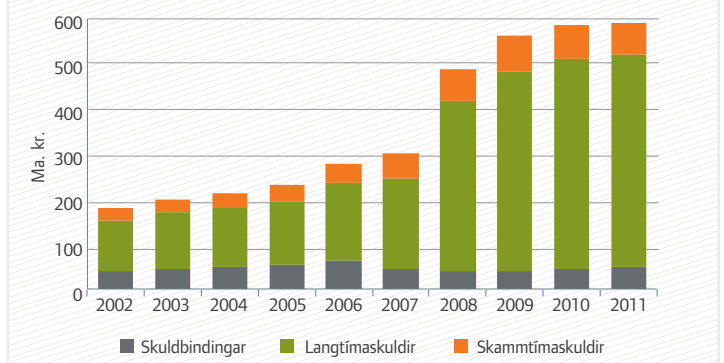
Skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga á Íslandi hækkuðu umtalsvert haustið 2008 eins og sjá má á mynd 2. Helsta ástæða þess er gengisfall krónunnar og mikil verðbólga. Bróðurpartur skulda sveitarfélaganna var verðtryggður eða í erlendri mynt en hækkan vísitölu neysluverðs nam 37% frá lokum árs 2007 til ársloka 2011. Gengisvísitala íslensku krónunnar hækkaði um 81% á sama tímabili. **Á uppgangarárunum 2006 og 2007 varð samtals rúmlega 82 ma.kr. hækkun á skuldum sveitarfélaganna að undanskildum lífeyrisskuldbindingum, sem samsvarar um 47% hækkun.**

Mynd 1. Þróun tekna og veltufjár frá rekstri (A-og B-hluti)



Heimild: Upplýsingaveita Sambands íslenskra sveitarfélaga

Mynd 2. Þróun skulda og skuldbindinga (A- og B-hluti)



Heimild: Upplýsingaveita Sambands íslenskra sveitarfélaga

Frá árinu 2009 hefur fjárhagsstaða sveitarfélaganna batnað enda hafa flest þeirra lagt áherslu á að greiða niður skuldir.

Það liggur í hlutarins eðli að ekki er hægt að gera þá kröfu til sveitarfélaganna í landinu 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 nauðsynlegum fjárfestingum.

## Fólksfjöldaþróun á Íslandi

Þann 1. janúar 2012 voru landsmenn alls 319.575 og hafði fjölgað um 1.123 frá sama tíma árið 2011. Flestir búa á höfuðborgarsvæðinu eða rúmlega 203.000 einstaklingar.

Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands var fólksfjölgun á fjórum landsvæðum á Íslandi á árunum 2011 og 2012. Mesta aukningin var á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum. Mesta fólksfækkunin var á Norðurlandi vestra. Taflan hér að neðan sýnir hlutfallslega aukningu eða fækkun á hverju landsvæði milli árana 2011 og 2012.

Landsvæði	Hlutfallsleg aukning 2011/2012
Höfuðborgarsvæðið	0,6%
Suðurnes	0,7%
Vesturland	-0,1%
Vestfirðir	-1,2%
Norðurland vestra	-2,6%
Norðurland eystra	0,0%
Austurland	0,3%
Suðurland	-0,1%

## Íbúaþróun á einstaka landsvæðum

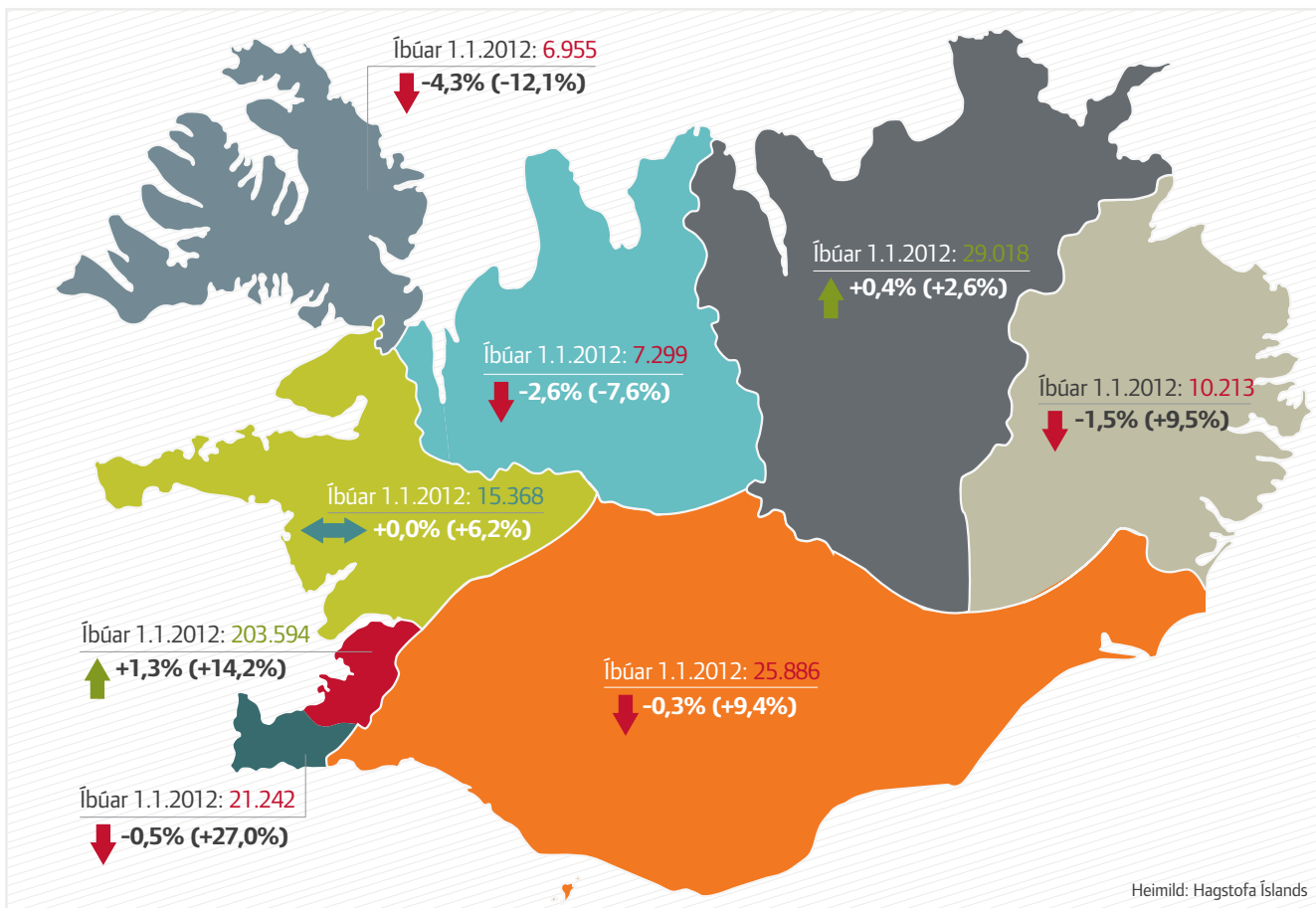
Ef skoðuð eru gögn frá Hagstofu Íslands um íbúaþróun á landinu síðustu tvö ár má sjá að fólksfækkun hefur verið á flestum landsvæðum nema á höfuðborgarsvæðinu og Norðurlandi eystra. Hins vegar snýst þetta við þegar skoðuð er þróunin síðastliðinn áratug því þá er fólksfjölgun á öllum landsvæðum nema á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra.

**Mesta fólksfjölgunin síðastliðin tíu ár er á Suðurnesjum eða um 27%** sem skýrist einna helst af uppbyggingu í Innri-Njarðvík og breytingum á varnarstöðinni þar sem íbúðir voru leigðar út til námsmanna. Þá var einnig mikill innflutningur á erlendu vinnuafli sem jók enn á fólksfjölgun á þessu svæði. Það hefur líka áhrif að á uppgangsárum jókst flutningur fólks af höfuðborgarsvæðinu til Suðurnesja vegna ódýrara og stærra íbúðarhúsnæðis. Stór hluti þeirra sem fluttu hélt þó áfram að vinna á höfuðborgarsvæðinu.

Töluverð fólksfækkun hefur verið á Austurlandi síðastliðin tvö ár en íbúum hefur fækkað um 1,5%. Ef skoðað er lengra tímabil, tíu ár, þá hefur fólki sem flust hefur til Austurlands fjölgað um tæp 10% og munar þar mest um árin 2003, 2006 og 2007. Þessa fólksfjölgun má að einhverju leyti rekja til framkvæmdanna við Kárahnjúkavirkjun en þær hófust árið 2002 og virkjunin var gangsett í lok árs 2007.

Vestfirðir hafa átt undir högg að sækja. Töluverð fækkun hefur verið meðal íbúa þar undanfarin tvö ár eða 4,3%. **Alls hefur fólki fækkað um rúm 12% á Vestfjörðum síðasta áratuginn.**

Mynd 3. Hlutfallsleg fólksfjölgun/-fækkun sl. 2 (og 10) ár





## Þróun fólksflutninga síðastliðin ár

Áhugavert er að skoða þróun búferlaflutninga síðustu tvö ár en samkvæmt töflu 1 hafa brottfluttir verið fleiri en aðfluttir á öllum landsvæðum nema á höfuðborgarsvæðinu. Taka skal fram að í töflu 1 er einungis horft til þeirra sem flutt hafa lögheimili sín á milli landsvæða síðastliðin tvö og tíu ár. Umtalsverð fólksfækkun hefur verið á Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og Norðurlandi eystra síðustu tíu ár og hafa brottfluttir umfram aðflutta verið talsvert margir.

Samkvæmt tölum frá Hagstofunni hefur undanfarin ár verið töluverður tilflutningur innan landsvæða á Norðurlandi eystra, Austurlandi og Suðurlandi, þ.e. fólk flytur í auknum mæli af

svokölluðum jaðarsvæðum inn í þéttbýliskjarnana. Þessi tilflutningur veldur ekki fólksfækkun á þessum svæðum en getur hins vegar orðið til þess að minni sveitarfélög leggjast af.

Vegna stöðugar fólksfækkunar á landsbyggðinni hefur sums staðar myndast kynslóðabil innan sveitarfélaganna á landsbyggðinni. Aldurssamsetningin hefur breyst vegna mikillar fækkunar ungs fólks og að sama skapi er hlutfall eldra fólks hærra. Fækkun ungs fólks hefur í för með sér að fæðingartíðni eða náttúruleg fjölgun dregst saman innan sveitarfélagsins sem ýtir undir enn frekari fólksfækkun á landsbyggðinni.

Tafla 1: Fólksflutningar síðasta áratugar

Landsvæði	2002 – 2012			2010 – 2012		
	Aðfluttir umfram brottflutta	Aðfluttir	Brottfluttir	Aðfluttir umfram brottflutta	Aðfluttir	Brottfluttir
Höfuðborgarsvæðið	4.726	143.523	138.797	1.804	36.030	34.226
Suðurnes	1.844	12.593	10.749	-271	2.955	3.226
Vesturland	-933	8.825	9.758	-367	1.973	2.340
Vestfirðir	-1.933	4.044	5.977	-272	939	1.211
Norðurland vestra	-1.101	3.627	4.728	-223	770	993
Norðurland eystra	-1.590	11.035	12.625	-257	2.806	3.063
Austurland	-399	5.715	6.114	-230	1.327	1.557
Suðurland	-325	14.289	14.614	-292	3.257	3.549

Heimild: Hagstofa Íslands

## Fjöldi sveitarfélaga

Frá árinu 1990 hefur sveitarfélögum fækkað um meira en helming vegna sameininga, nú síðast þann 1. janúar 2013, þegar Garðabær og Álftanes sameinuðust.

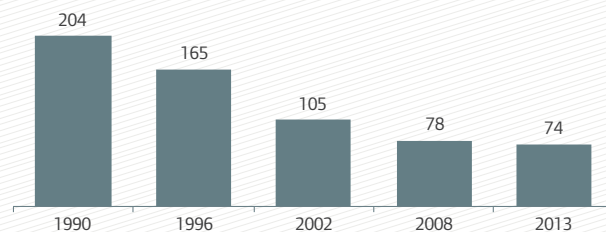
Sameining sveitarfélaga hefur yfirleitt orðið eftir annarri af tveimur leiðum, frjálstri sameiningu eða sameiningu fyrir tilstuðlan ráðuneytis. Fyrirnefnda leiðin, frjáls sameining, er mun algengari en sú síðarnefnda en hún á sér stað í kjölfar viðræðna milli sveitarfélaganna um sameiningu þeirra. Þá hafa íbúar sveitarfélaganna tók á því að kjósa gegn tillögu um sameiningu. Seinni leiðin, gjarnan kölluð „pólitíska leiðin“, er þegar ráðuneyti tekur ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga með vísun í 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sem nú eru fallin úr gildi. Þar kom fram að ef íbúatala sveitarfélags hafði verið lægri en 50 í þrjú ár samfleytt skyldi ráðuneytið eiga frumkvæði að því að sameina það nágrennasveitarfélagi eða skipta því á milli nágrennasveitarfélaga.

Fjöldi sameininga hefur átt sér stað síðustu 20 árin hér á landi en frá árinu 1990 hefur orðið töluverð breyting á sveitarstjórnskipan landsins. **Frá árinu 1990 til ársins 2013 hefur sveitarfélögum á Íslandi fækkað um tæp 64%, úr 204 sveitarfélögum í 74.** Árið 1993 var farið í sameiningaráttak sem skilaði sér í 25 sameiningum árið 1994. Árið 1996 færðist allur rekstur grunnskólans yfir til sveitarfélaganna, sem fyrir ráku leikskóla, og tónlistarskóla eftir atvikum. Þetta var stórt verkefni sem krafðist meðal annars víðeigandi þekkingar auk þess að hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélögin. Sum sveitarfélög töldu hagkvæmara að takast á við þetta verkefni í sameiningu og af þeim sökum fækkaði sveitarfélögum um 47 á árunum 1994 til 1998. Málafni fatlaðra fluttust yfir til sveitarfélaganna í byrjun árs 2011 en vegna þess að það verkefni er ekki eins yfirgripsmikið og flutningur grunnskólans, og að ekki var staðið eins að flutningi þessara tveggja málaflokka, ýtti flutningur á málefnum fatlaðra ekki undir jafn mikla sameiningarhrinu og flutningur grunnskólans. Við flutning á málefnum fatlaðra var horft til þess að smærri sveitarfélög ynnu saman að þessum málaflokki og samkvæmt 4. gr. laga nr. 59/1992, með síðari breytingum um málefni fatlaðra, kemur fram að landinu skuli skipt í þjónustusvæði þannig að á hverju þjónustusvæði séu að lágmarki 8.000 íbúar. Fámennari sveitarfélög þurfa þannig að vinna með öðrum sveitarfélögum að skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlaða og bera þau sameiginlega ábyrgð á skipulagi, framkvæmd og kostnaði þjónustunnar. Af þessum sökum hafa nokkur sveitarfélög gert samkomulag sín á milli um að veita þjónustu í þessum málaflokki. Ýmsir þjónustusamningar eru og hafa verið á milli sveitarfélaga og í dag treysta mörg fámenntari sveitarfélög nánast alfarið á byggðasamlög og þjónustusamninga við stærri sveitarfélög í mörgum málaflokkum.

**Frá árinu 2008 hefur hægst töluvert á þróuninni í sameiningum sveitarfélaga en frá árinu 2008 til 2013 fækkaði þeim aðeins um fjögur.** Líkleg skýring á þessari þróun er sú að sveitarfélögin hafa mörg hver breytt um áherslu eftir haustið 2008 og lagt aukna áherslu á lækun skulda. Einnig hefur verið mun minna um breytingar á verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga í seinni tíð sem skýrir sömuleiðis hvers vegna hægst hefur á sameiningum sveitarfélaga.

Rætt hefur verið um að fleiri verkefni verði flutt frá ríki til sveitarfélaga og má í því samhengi til dæmis nefna flutning á heilsugæslu og málefnum aldraðra. Ef slíkur flutningur verður að veruleika má búast við að það ýti undir enn frekara samstarf eða sameiningu sveitarfélaga. Einnig verður fróðlegt að sjá hvort nýju sveitarstjórnarlögin, sem tóku gildi 1. janúar 2012, muni leiða til

Mynd 4. Fjöldi sveitarfélaga



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

frekari sameininga næstu ár ef horft er til þeirra fjárhagslegu viðmiða sem sett eru fram í lögnum og sveitarfélögum ber að uppfylla.

Ekki má horfa framhjá því að landfræðileg staðsetning skiptir máli, auk góðra samgangna, þegar kemur að sameiningum sveitarfélaga, en oftast eru það sveitarfélög innan sama landsvæðis sem sameinast. Það eru hins vegar til dæmi um sameiningu margra sveitarfélaga á nokkuð stóru landsvæði, t.d. Fjarðabyggð. Stærðarhagkvæmni getur átt við í sumum tilfellum en alls ekki öllum. Líklegt þykir að hagkvæm stærð sveitarfélags skili sér þegar kemur að fjárfrekarri málaflokkum eins og t.d. í fræðslu- og uppeldismálum. Allar líkur eru á að þjónustustig hækki innan sveitarfélagsins og að þjónustan verði faglegr. Hins vegar gæti hluti íbúa sveitarfélagsins þurft að sækja ákveðna sérhæfða þjónustu lengri veg en áður þar sem hún gæti flust til við sameiningu.

### Stærð sveitarfélaga

Sveitarfélögin á Íslandi eru misstór, **íbúatala fimm sveitarfélaga var undir 100 en undir 1.000 í 42 sveitarfélögum þann 1. janúar 2012.** Því hefur oft verið haldið fram að rekstur fámenntari sveitarfélaga sé óhagkvæmari en þeirra sem stærri eru og að fjöldi þeirra sé enn of mikill. Á móti hafa komið fram rök sem benda á að aðstæður sveitarfélaga séu breytilegar og nauðsynlegt sé að taka á ólíkan hátt á málum sem upp koma innan hvers sveitarfélags, sem er talið réttlæta tilveru minni sveitarfélaga. Jafnframt eru fámenntari sveitarfélög ekki endilega verr rekin eða verr stað fjárhagslega en fjölmennari sveitarfélög.

**Hugsanlega eru 30-40 sveitarfélög hæfilegur fjöldi á Íslandi miðað við íbúafjölda og stærð** en ekki verður tekin afstaða til þess í þessu riti. Hins vegar er mikilvægt að sameiningarþróunin haldi áfram þannig að eftir standi færri og sterkari, vel rekin sveitarfélög út um allt land.

Tafla 2: Íbúafjöldi íslenskra sveitarfélaga

Íbúatala	Fjöldi sveitarfélaga
0-100	5
100-500	20
500-1.000	17
1.000-5.000	24
5.000-10.000	3
10.000 og fleiri	6
Samtals	75

Heimild: Hagstofa Íslands

## Ný sveitarstjórnarlög

Þann 1. janúar 2012 tóku gildi ný sveitarstjórnarlög sem fela í sér þó nokkrar breytingar á ýmsum atriðum eldri laga. Aukin áhersla er á gegnsæi, jafnræði og jafnrétti innan sveitarstjórna ásamt ákvæðum um aukið samráð við íbúa og aðkomu þeirra að málefnum sveitarfélaganna. Sú breyting sem vegur hvað mest varðar fjármál sveitarfélaganna.

Þar kveður á um að sveitarstjórnum beri 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 halda skuldum undir 150% af reglulegum tekjum sveitarfélagsins ásamt hallalausum rekstri.

Einnig er skerpt á lokaskilum ársreikninga og fjárhagsáætlunum en áætlanir sveitarfélaganna skulu vera bindandi. Varðandi meiriháttar skuldbindingar skal fengið álit óháðs aðila og heimilt er að ógilda samninga sem í veigamiklum atriðum fara í bága við ákvæði um fjármál sveitarfélaganna.

### Reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit

Í kjölfar nýrra ákvæða um fjármál sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögunum var gefin út reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit og tók hún gildi þann 15. júní 2012. Tilgangur reglugerðarinnar er að setja skýr viðmið og tryggja virkt eftirlit með fjárhagslegum kröfum sem gerðar eru til sveitarfélaganna og kveður á um störf EFS. Þau fjárhagslegu viðmið sem reglugerðin setur sveitarfélögunum eru einkum tvíþætt og varða skuldahlutfall 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.

### Skuldahlutfall

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 og núvirtar lífeyrisskuldbindingar sem áætlað er að komi til greiðslu eftir 15 ár eða síðar. Sé hreint veltufé jákvætt er einnig heimilt að draga það frá. Þessi frádráttur lýtur þó því skilyrði að hann komi fram í skýringum ársreikninga.

Ársreikningar sveitarfélaganna fyrir árið 2011 taka þessar undanþágur ekki til greina enda tók reglugerðin ekki gildi fyrr en nú í sumar. Þegar horft er til skuldahlutfalls ársins 2011 í þessu riti er ekki tekið tillit til neins frádráttar.

### Jafnvægi í rekstri

Ný 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 yfir þriggja ára tímabil verði ekki hærri en reglulegar tekjur. Sveitarstjórnir skulu sjá til þess að samþykktar fjárhagsáætlanir taki mið af þessu.

Aðrar lykilmeytur 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 til þess að ná þeim. Sveitarfélögin eiga nú þegar að hafa lokið við áætlun um hvernig þau hyggjast ná þessu markmiði en þó er leitast við að hafa aðlögunartímann sem stýstan.





## Fjárhagsstaða sveitarfélaga

Eins og áður hefur komið fram eiga sveitarfélög ekki, eðli sínu samkvæmt, að hámarka hagnað heldur að standa undir lögbundnum verkefnum og fjárfestingum tengdum þeim. **Lág eða há framlegð segir þess vegna ekki alla söguna, skoða verður hana til dæmis í samhengi við skuldahlutfall því það gefur augaleið að þar sem skuldahlutfall er hátt þarf framlegðin að vera hærri svo að sveitarfélag geti staðið við skuldbindingar sínar.** Ef framlegð er til að mynda mjög há og skuldahlutfall lágt er líklegt að viðkomandi sveitarfélag sé að hugsa til framtíðar og horfa til fjárfestinga sem þarf að fara í á komandi árum. Ef engar fjárfestingar eru aftur á móti í fjárhagsáætlunum sveitarfélagsins og framlegð mjög há má ætla að sveitarfélagið sé að innheimta of há gjöld af íbúunum.

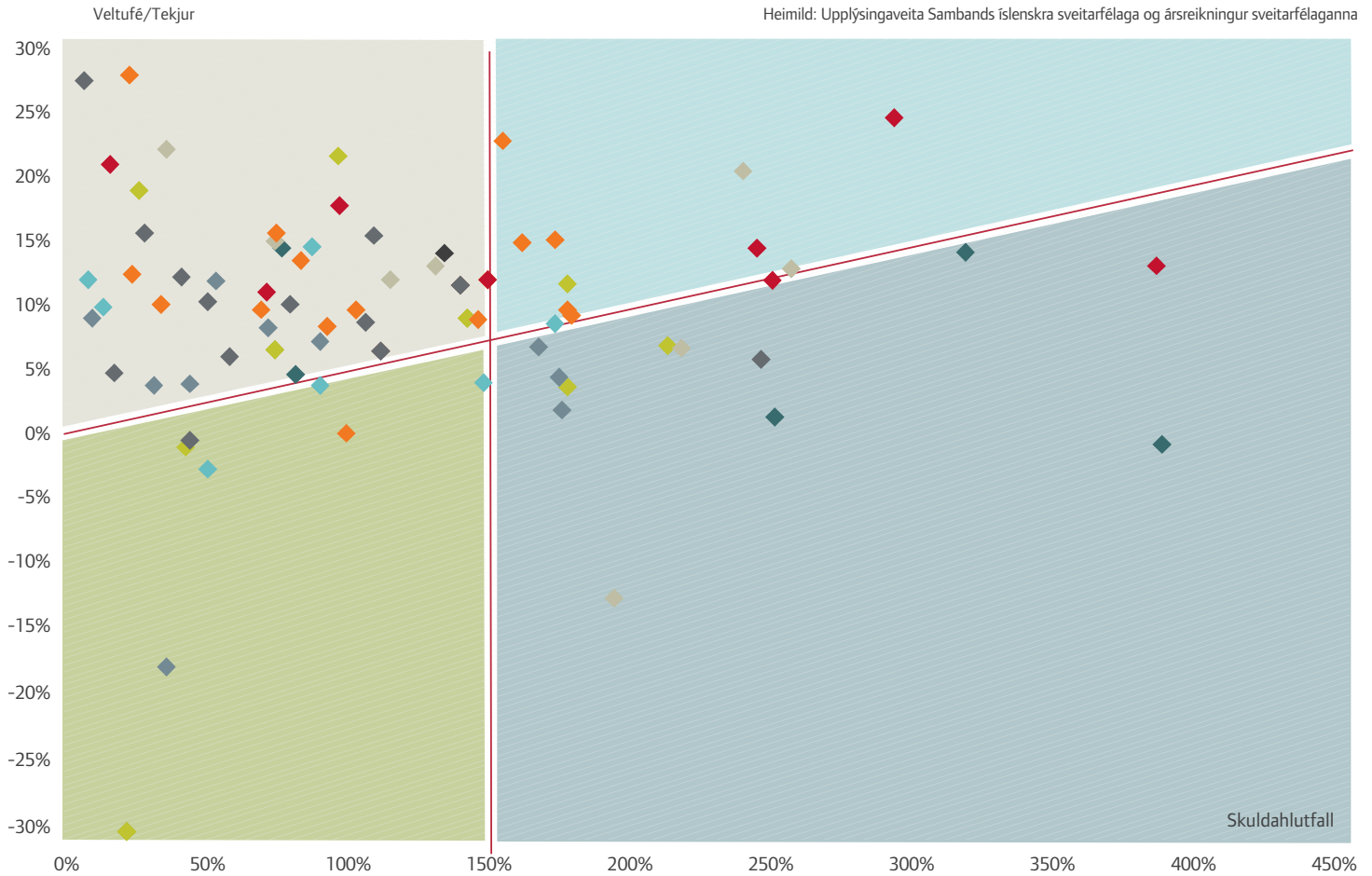
Mynd 5 er sett saman af Íslandsbanka og er unnin upp úr ársreikningum sveitarfélaganna árið 2011. Myndin sýnir stöðu sveitarfélaganna miðað við skuldahlutfall (x-ás) og veltufé frá rekstri á móti tekjum (y-ás). Rauðu línurnar tákna viðmið EFS um skuldahlutfall, 150%, og veltufé frá rekstri, 7,5% af heildartekjum.

**Dæmi:** Sveitarfélag er með 150% skuldahlutfall. Þá þarf veltufé frá rekstri að vera að minnsta kosti 7,5% af heildartekjum til að sveitarfélagið geti staðið undir samningsbundnum afborgunum af langtímalánum með 20 ára greiðslutíma.

Ef skuldahlutfall sveitarfélags er 150% og veltufé frá rekstri lægra en 7,5% af heildartekjum er líklegt að það geti ekki staðið við greiðslur af afborgunum lána öðruvísi en með viðbótarlántöku eða öðru innstreymi fjármagns, eins og til dæmis sólu eigna. Eins og nefnt er hér að framan þá er til einföldunar miðað við að öll lán sveitarfélaga séu með 20 ára greiðsluferli en hafa ber í huga að stórir gjalddagar eru á næsta leiti hjá nokkrum af stærstu sveitarfélögum landsins. Það er því ekki gert ráð fyrir endurfjármögnunaráhættu í útreikningum, auk þess sem sveitarfélög geta verið með lengri greiðslutíma en 20 ár og jafngreiðslulán í stað jafnra afborgana og eru því með léttari greiðslubyrði en lagt er upp með í þessu riti. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir mikilvægu hlutverki í rekstri einstakra sveitarfélaga og hafa verður í huga þegar horft er á rekstur og greiðslugetu hvers sveitarfélags að rekstrartölur fela í sér framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Sjá nánari umfjöllun um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á bls. 15.

Út frá framangreindum viðmiðum er hægt að stilla sveitarfélögum landsins upp í fjóra hópa út frá fjárhagsstöðu þeirra. Hafa verður í huga að í neðangreindri framsetningu er ekki tekið tillit til fjárfestinga sveitarfélaganna. Ef sveitarfélög fara út í nýjar fjárfestingar þarf að koma til frekara fjármagn, annaðhvort með lántöku eða veltufé frá rekstri sem er umfram 7,5% viðmiðið.

Mynd 5. Rekstur og skuldsetning sveitarfélaganna (A- og B-hluti)



Heimild: Upplýsingaveita Sambands íslenskra sveitarfélaga og ársreikningur sveitarfélaganna

◆ Höfuðborgarsvæðið ◆ Suðurnes ◆ Vesturland ◆ Vestfirðir ◆ Norðurland vestra ◆ Norðurland eystra ◆ Austurland ◆ Suðurland ◆ Rvík án OR

**Reitur 1:** Lítil skuldsetning og rekstur stendur vel undir núverandi skuldsetningu

- ◆ Garðabær (íbúafj. 11.283)
- ◆ Kjósarhreppur (220)
- ◆ Mosfellsbær (8.854)
- ◆ Seltjarnarneskaupstaður (4.313)
- ◆ Grindavíkurbær (2.830)
- ◆ Sveitarfélagið Garður (1.477)
- ◆ Akraneskaupstaður (6.592)
- ◆ Dalabyggð (686)
- ◆ Hvalfjarðarsveit (627)
- ◆ Snæfellsbær (1.737)
- ◆ Árneshreppur (52)
- ◆ Kaldraneshreppur (104)
- ◆ Reykhólahreppur (271)
- ◆ Tálknafjarðarhreppur (276)
- ◆ Strandabyggð (516)
- ◆ Súðavíkurhreppur (182)
- ◆ Akrahreppur (197)
- ◆ Skagabyggð (104)
- ◆ Sveitarfélagið Skagaströnd (504)
- ◆ Akureyrarkaupstaður (17.875)
- ◆ Dalvíkurbyggð (1.900)
- ◆ Eyjafjarðarsveit (1.031)
- ◆ Fjallabyggð (2.035)
- ◆ Grýtubakkahreppur (350)
- ◆ Hörgársveit (584)
- ◆ Langanesbyggð (512)
- ◆ Svalbarðshreppur (102)
- ◆ Svalbarðsstrandarhreppur (390)
- ◆ Tjörneshreppur (55)
- ◆ Þingeyjarsveit (915)
- ◆ Borgarfjarðarhreppur (129)
- ◆ Djúpavogshreppur (461)
- ◆ Fljótshlíahreppur (78)
- ◆ Vopnafjarðarhreppur (670)
- ◆ Ásahreppur (204)
- ◆ Bláskógabyggð (906)
- ◆ Flóahreppur (602)
- ◆ Hrunamannahreppur (774)
- ◆ Hveragerðisbær (2.283)
- ◆ Rangárþing eystra (1.741)
- ◆ Skaftárhreppur (443)
- ◆ Skeiða- og Gnúpverjahreppur (504)
- ◆ Sveitarfélagið Hornafjörður (2.143)
- ◆ Reykjavíkurborg án OR (118.814)

**Reitur 2:** Mikil skuldsetning en rekstur stendur undir núverandi skuldsetningu

- ◆ Hafnarfjarðark. (íbúafj. 26.486)
- ◆ Kópavogsbær (31.205)
- ◆ Reykjavíkurborg (118.814)
- ◆ Borgarbyggð (3.470)
- ◆ Fjarðabyggð (3.408)
- ◆ Fljótshlíhérað (4.600)
- ◆ Grímsnes- og Grafningsshr. (416)
- ◆ Rangárþing ytra (1.504)
- ◆ Sveitarfélagið Árborg (7.783)
- ◆ Sveitarfélagið Ölfus (1.930)
- ◆ Vestmannaeyjabær (4.194)

**Reitur 3:** Lítil skuldsetning en rekstur stendur ekki undir skuldsetningu að öllu jöfnu

- ◆ Eyja- og Miklaholtshreppur (íbúafj. 132)
- ◆ Helgafellssveit (57)
- ◆ Bæjarhreppur (100)
- ◆ Húnavatnshreppur (412)
- ◆ Húnaþing vestra (1.187)
- ◆ Sveitarf. Skagafjörður (4.024)
- ◆ Skútustaðahreppur (385)
- ◆ Mýrdalshreppur (459)

**Reitur 4:** Mikil skuldsetning en rekstur stendur ekki undir skuldsetningu að öllu jöfnu

- ◆ Sveitarf. Álftanes (íbúafj. 2.419)
- ◆ Reykjanesbær (14.137)
- ◆ Sandgerðisbær (1.672)
- ◆ Sveitarfél. Vogar (1.126)
- ◆ Grundarfjarðarb. (899)
- ◆ Stykkishólmsbær (1.108)
- ◆ Bolungarvíkurkaupst. (889)
- ◆ Ísafjarðarbær (3.755)
- ◆ Vesturbyggð (910)
- ◆ Blönduósibær (871)
- ◆ Norðurþing (2.884)
- ◆ Breiðdalshreppur (190)
- ◆ Seyðisfjarðarkaupstaður (677)



Eins og myndin sýnir er fjárhagsstaða sveitarfélaga á Íslandi mjög mismunandi en þó lenda flest þeirra, um 57%, í reit 1 og tæp 15% í reit 2 sem bendir til þess að **rekstur rúmlega 72% sveitarfélaga sé í lagi og ætti að standa undir núverandi skuldbindingum**. Margar ástæður geta verið fyrir mismunandi fjárhagsstöðu sveitarfélaga, til dæmis ólíkt atvinnulíf, íbúafróun (fækkun eða fjölgun) og breyting á tekjustofni (vöxtur eða rýrnun).

Fjöldi sveitarfélaga og smæð þeirra hefur oft skapað mikla umræðu í þjóðfélaginu eins og nefnt hefur verið hér að framan. Margir eru á því að fækka þurfi sveitarfélögum en aðrir vilja halda í gamlar hefðir. Í þessu samhengi hafa rökin fyrir sameiningu verið sú að óhagkvæmara sé að reka smærri sveitarfélög. Samkvæmt mynd 5 virðist hins vegar vera lítið samhengi á milli þess hvernig sveitarfélag er rekið og íbúafjölda þess. Tæplega 30% eða 12 af 42 sveitarfélögum á Íslandi með íbúafjölda undir 1.000 lenda í reitum 3 og 4. Ef skoðuð eru sveitarfélög með íbúafjölda milli 1.000 og 5.000 kemur í ljós að svipað hlutfall þeirra, eða 33%, eru í reitum 3 og 4. Þetta er frekari vísbending um að stærð sveitarfélaganna skipti ekki endilega máli þegar kemur að hagkvæmum rekstri. Í þeim þremur sveitarfélögum sem eru með íbúafjölda milli 5.000 og 10.000 er ekkert í reitum 3 og 4 og virðast þau standa vel undir rekstri og skuldbindingum. **Þau sveitarfélög sem eru hvað fjölmennust, með fleiri en 10.000 íbúa, geta langflest staðið undir skuldbindingum en rúm 83% þeirra eru í reitum 1 og 2.**

Hér að framan er horft á rekstur samstæðunnar, þ.e. bæði A- og B-hluta. Það getur þó gefið ranga mynd að horfa eingöngu á samstæðuna þar sem ýmsar hömlur og takmarkanir eru, samkvæmt lögum, á tilfærslu fjármuna frá fyrirtækjum í B-hluta yfir í A-hluta. Til einföldunar er hægt að segja að ef B-hluta fyrirtæki er sterkt og með góða sjóðsstöðu er ekki hægt að nýta þá sjóðsstöðu í rekstur lögbundinna verkefna, sem eru 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.** Það eru dæmi um það að fyrirtæki í B-hluta láni A-hluta. Hin hliðin er sú að ef A-hlutinn er sterkur og fyrirtæki í B-hluta ná ekki að standa undir rekstri og skuldbindingum er oft litið á A-hlutann sem nokkurs konar bakhjarl gagnvart B-hluta fyrirtækjum ef þau þurfa á aðstoð að halda. Víða eru kröfur A-hluta á B-hluta færðar inn sem eignir (viðskiptakröfur) í ársreikningi. Hér er til dæmis um að ræða rekstrarhalla hjá hafnarsjóðum og á félagslegum íbúðum.

Í ljósi þessarar skiptingar í A- og B-hluta var mynd 6 sett upp. Hún er eins og mynd 5 nema að á henni er búið að taka B-hluta út og gögn unnin eingöngu út frá A-hluta. Áhugavert er að bera þessar tvær myndir saman því töluverður munur er á þeim. Nokkur sveitarfélög færast á milli reita en það eru aðallega þau sveitarfélög sem hafa inni á sínum reikningum stór orkufyrirtæki, hafnir og þess háttar starfsemi. Til dæmis færast Reykjavíkurborg úr reit 2 yfir í reit 1 en ein af ástæðum þess er að Orkuveita Reykjavíkur hefur mikil áhrif á samstæðu borgarinnar.

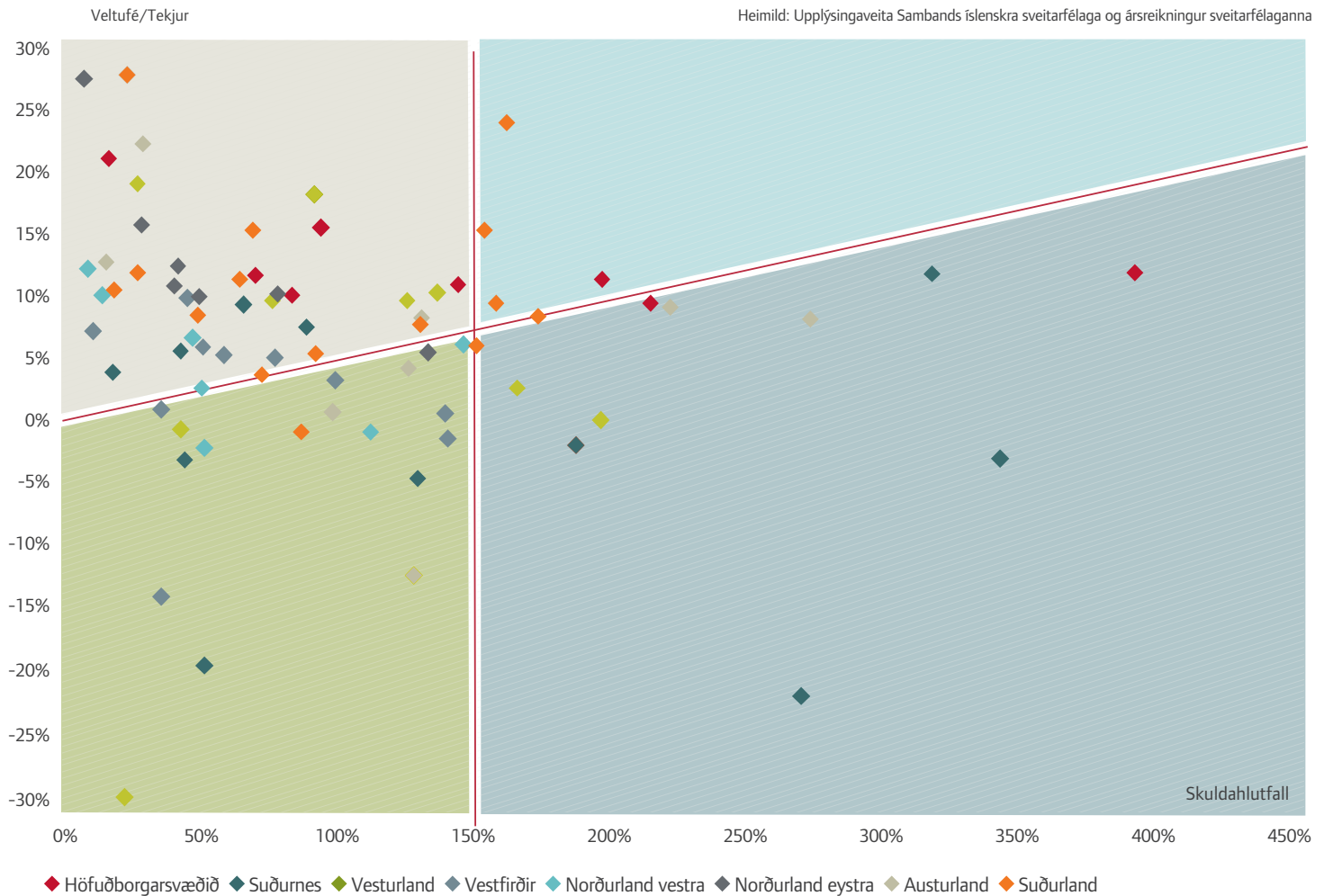
Hafa verður í huga þegar framangreind mynd er skoðuð að um er að ræða ársreikninga fyrir árið 2011. Árið 2012 hafa sveitarfélög, líkt og síðustu ár, lagt mikla áherslu á aðhald í rekstri og hefur því enn frekari hagræðing átt sér stað í kerfinu. Einnig er vert að benda á að nú þegar þetta er ritað er endurskipulagning Eignarhaldsfélagsins Fasteignar lokið sem hefur jákvæð áhrif á rekstur þeirra sveitarfélaga sem þar eru inni. Að auki hafa nokkur sveitarfélög selt eignir sínar á árinu 2012, eins og til að mynda Reykjanesbær, og lækkað skuldir sem því nemur. Ætla má að framangreint skili sér í enn betri rekstri og verður fróðlegt að horfa á þróunina þegar ársreikningar fyrir árið 2012 liggja fyrir.

Tafla 3: Dreifing milli reita eftir íbúafjölda (A- og B-hluti)

Íbúatala	Fjöldi sveitarfélaga	Reitur 1	Reitur 2	Reitur 3	Reitur 4	Hlutfall af heild	
						1+2	3+4
0-100	5	3	0	2	0	60%	40%
100-500	20	14	1	4	1	75%	25%
500-1.000	17	12	0	0	5	71%	29%
1.000-5.000	24	10	6	2	6	67%	33%
5.000-10.000	3	2	1	0	0	100%	0%
10.000 og fleiri	6	2	3	0	1	83%	17%
Samtals	75	43	11	8	13		

Heimild: Hagstofa Íslands og Íslandsbanki

## Mynd 6. Rekstur og skuldsetning sveitarfélaganna (A-hluti)



### Reitur 1: Lítil skuldsetning og rekstur stendur vel undir núverandi skuldsetningu

- ◆ Garðabær (íbúafj. 11.283)
- ◆ Kjósarhreppur (220)
- ◆ Mosfellsbær (8.854)
- ◆ Reykjavíkurborg (118.814)
- ◆ Seltjarnarneskaupstaður (4.313)
- ◆ Grindavíkurbær (2.830)
- ◆ Akraneskaupstaður (6.592)
- ◆ Borgarbyggð (3.470)
- ◆ Dalabyggð (686)
- ◆ Hvalfjarðarsveit (627)
- ◆ Snæfellsbær (1.737)
- ◆ Árneshreppur (52)
- ◆ Reykhólahreppur (271)
- ◆ Tálknafjarðarhreppur (276)
- ◆ Súðavíkurborg (182)
- ◆ Kaldrananeshreppur (104)
- ◆ Strandabyggð (516)
- ◆ Akrahreppur (197)
- ◆ Húnaþing vestra (1.187)
- ◆ Skagabyggð (104)
- ◆ Sveitarfélagið Skagaströnd (504)
- ◆ Dalvíkurbyggð (1.900)
- ◆ Eyjafjarðarsveit (1.031)
- ◆ Fjallabyggð (2.035)
- ◆ Grýtubakkahreppur (350)
- ◆ Hörgársveit (584)
- ◆ Svalbarðshreppur (102)
- ◆ Svalbarðastrandarhreppur (390)
- ◆ Tjörneshreppur (55)
- ◆ Þingeyjarsveit (915)
- ◆ Borgarfjarðarhreppur (129)
- ◆ Djúpvogshreppur (461)
- ◆ Fljótsdalshreppur (78)
- ◆ Ásahreppur (204)
- ◆ Bláskógabyggð (906)
- ◆ Flóahreppur (602)
- ◆ Hrunamannahreppur (774)
- ◆ Rangárþing eystra (1.741)
- ◆ Rangárþing ytra (1.504)
- ◆ Skaftárhreppur (443)
- ◆ Skeiða- og Gnúpverjahreppur (504)
- ◆ Sveitarfélagið Hornafjörður (2.143)

### Reitur 2: Mikil skuldsetning en rekstur stendur undir núverandi skuldsetningu

- ◆ Kópavogsbær (31.205)
- ◆ Grímsnes- og Grafningshreppur (416)
- ◆ Sveitarfélagið Ölfus (1.930)
- ◆ Vestmannaeyjabær (4.194)

### Reitur 3: Lítil skuldsetning en rekstur stendur ekki undir skuldsetningu að öllu jöfnu

- ◆ Sveitarfélagið Garður (íbúafj. 1.477)
- ◆ Eyja- og Miklaholtshreppur (132)
- ◆ Helgafellssveit (57)
- ◆ Bolungarvíkurkaupstaður (889)
- ◆ Bæjarhreppur (100)
- ◆ Ísafjarðarbær (3.755)
- ◆ Vesturbyggð (910)
- ◆ Blönduósbær (871)
- ◆ Húnavatnshreppur (412)
- ◆ Sveitarfélagið Skagafjörður (4.024)
- ◆ Akureyrarkaupstaður (17.875)
- ◆ Langanesbyggð (512)
- ◆ Skútustaðahreppur (385)
- ◆ Breiðdalshreppur (190)
- ◆ Seyðisfjarðarkaupstaður (677)
- ◆ Vopnafjarðarhreppur (670)
- ◆ Mýrdalshreppur (459)

### Reitur 4: Mikil skuldsetning en rekstur stendur ekki undir skuldsetningu að öllu jöfnu

- ◆ Hafnarfjarðark. (íbúafj. 26.486)
- ◆ Sveitarfélagið Álftanes (2.419)
- ◆ Reykjanesbær (14.137)
- ◆ Sandgerðisbær (1.672)
- ◆ Sveitarfélagið Vogar (1.126)
- ◆ Grundarfjarðarbær (899)
- ◆ Stykkishólmsbær (1.108)
- ◆ Norðurþing (2.884)
- ◆ Fjarðabyggð (4.600)
- ◆ Fljótsdalshérað (3.408)
- ◆ Hveragerðisbær (2.283)
- ◆ Sveitarfélagið Árborg (7.783)

Um 56% íslenskra sveitarfélaga eru í reit 1 og um 5% þeirra í reit 2 samkvæmt mynd 6 þar sem einungis er skoðaður A-hluti þeirra. Þetta gefur til kynna að **A-hluti rekstrar rúmlega 61% sveitarfélaga standi undir núverandi skuldbindingu**. Þetta er um 11% lækun samanborið við samstæðu A- og B-hluta, sem er áhugavert og bendir til þess að mörg sveitarfélög á Íslandi reki sterk B-hluta fyrirtæki sem eru þess valdandi að rekstur sveitarfélagsins í heild gengur betur og nýtur góðs af.

Eins og áður hefur komið fram eru allnokkur sveitarfélög sem færast á milli reita ef B-hlutinn er tekinn út. Ef sveitarfélögin eru skoðuð út frá fjölda íbúa kemur í ljós töluverð breyting varðandi sveitarfélög

með íbúafjölda yfir 500. Flest sveitarfélaganna með íbúafjölda undir 500 eru enn í reitum 1 og 2. Sveitarfélög með íbúafjölda milli 1.000 og 5.000 hafa mörg hver flust úr reit 2 yfir í reit 3 eða 4 sem þýðir að hlutfall þeirra sem hugsanlega eiga erfitt með að standa við núverandi skuldbindingar eykst um 13%. Það sama er hægt að segja um þau sveitarfélög sem eru með íbúafjölda yfir 5.000, þar færast fimm sveitarfélög úr reitum 1 og 2 yfir í reiti 3 og 4. Til dæmis er **helmingur sveitarfélaga með íbúafjölda yfir 10.000 í reit 3 eða 4 en 17% ef horft er á samstæðuna í heild**. Þetta styður þá staðhæfingu að sum stærrí sveitarfélög séu með sterk B-hluta fyrirtæki inni í samstæðunni sem hafa mikil áhrif á heildarrekstur sveitarfélagsins.

Tafla 4: Dreifing milli reita eftir íbúafjölda (A-hluti)

Íbúatala	Fjöldi sveitarfélaga	Reitur 1	Reitur 2	Reitur 3	Reitur 4	Hlutfall af heild	
						1+2	3+4
0-100	5	3	0	2	0	60%	40%
100-500	20	14	1	5	0	75%	25%
500-1.000	17	10	0	6	1	59%	41%
1.000-5.000	24	11	2	3	8	54%	46%
5.000-10.000	3	2	0	0	1	67%	33%
10.000 og fleiri	6	2	1	1	2	50%	50%
Samtals	75	42	4	17	12		

Heimild: Hagstofa Íslands og Íslandsbanki



## Hagkvæmni rekstrar

Í töflu 5 eru teknar saman ýmsar hagstærðir og þar má sjá hve ólíkar þær eru eftir landsvæðum. Taflan gefur ákveðna vísbendingu um hagkvæmni í rekstri. Það getur gefið réttari mynd að skoða landsvæðin sem heild í stað einstakra sveitarfélaga vegna ýmissa þjónustusamninga sem fyrirfinnast milli margra sveitarfélaga um margvísleg verkefni.

Líkt og tafla 5 sýnir eru **landsvæðin misskuldsett, allt frá því að vera með skuldahlutfallið 126,8% upp í 270,7%**. Hafa þarf í huga að skuldahlutfallið eitt og sér segir ekki alla söguna. Þjónusta við íbúa getur verið mismikil eftir sveitarfélögum og líkleg skýring á háu skuldahlutfalli hjá sumum þeirra er einmitt sú að þau fóru í framkvæmdir fyrir árið 2008 til þess að auka þjónustuna við íbúa, til dæmis með uppbyggingu leikskóla, endurbótum á grunnskólum, byggingu sundlauga o.s.frv. Ekki er ólíklegt að þjónustugildi sé hærra á þessum landsvæðum heldur en þeim sem fóru ekki út í framkvæmdir og eru lítið skuldsett. Hins vegar skiptir máli fyrir skuldsettari landsvæði að framlegðin sé það há að hún dugi vel til þess að hægt sé að standa við núverandi skuldbindingar.

úti fleiri starfsmönnum en ella. Myndi frekara samstarf yfirstjórnna á þessum landsvæðum skila þeim aukinni hagræðingu í rekstri sem gæti leitt til aukinnar þjónustu við íbúa svæðisins?

Þrátt fyrir að ýmsir hagræðingarmöguleikar séu fyrir hendi þegar horft er til fjölda stöðugilda má ekki gleyma þeirri staðreynd að sveitarfélögin á Íslandi gegna veigamiklu hlutverki sem vinnuveitendur og eru þau, sem heild, stærsti vinnuveitandinn á landinu. Árið 2012 voru um 22.000 einstaklingar sem störfuðu fyrir sveitarfélögin í rúmlega 19.600 stöðugildum. **Stöðugildunum í sveitarfélögunum hefur fjölgað mikið síðustu ár en árið 1992 voru þau um 8.500 og hefur því fjölgað um 130% síðastliðin 20 ár.** Víða um landið eru sveitarfélögin, stór sem smá, í þeirri aðstöðu að vera stærsti einstaki vinnuveitandinn á sínu atvinnu- og þjónustusvæði. Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands voru að jafnað um 181.900 manns þátttakendur á íslenskum vinnumarkaði á þriðja ársfjórðungi 2012 og af þeim voru 172.700 starfandi. Af þessu má ætla að **opinberir starfsmenn ríkis og sveitarfélaga séu rúmlega 11% starfandi fólks í landinu.**

	Höfuðborgarsvæðið	Suðurnes	Vesturland	Vestfirðir	Norðurland vestra	Norðurland eystra	Austurland	Suðurland
Íbúafjöldi	203.594	21.242	15.368	6.955	7.299	29.018	10.213	25.886
Stöðugildi á hverja 100 íbúa	5,7	4,9	6,6	7,4	8,2	7,8	7,0	6,3
Veltufé/Tekjur**	19,8%	11,7%	10,5%	4,0%	5,5%	10,6%	15,4%	14,3%
Launakostnaður/Tekjur*	46,2%	37,4%	55,9%	53,1%	53,5%	54,4%	46,6%	45,8%
Skuldahlutfall***	258,4%	270,7%	142,0%	150,0%	126,8%	132,9%	199,2%	141,9%
Fjöldi sveitarfélaga	7	5	10	9	7	13	8	15
Fjöldi sveitarfélaga með íbúafjölda undir 1.000	1	0	5	8	5	8	6	8
Km <sup>2</sup>	1.043	818	9.522	8.842	12.592	22.694	15.706	30.968

\* Vegið meðaltal á landsvæði

\*\* Veltufé á móti tekjum höfuðborgarsvæðisins er um 14% sé Orkuveita Reykjavíkur tekin út úr útreikningum

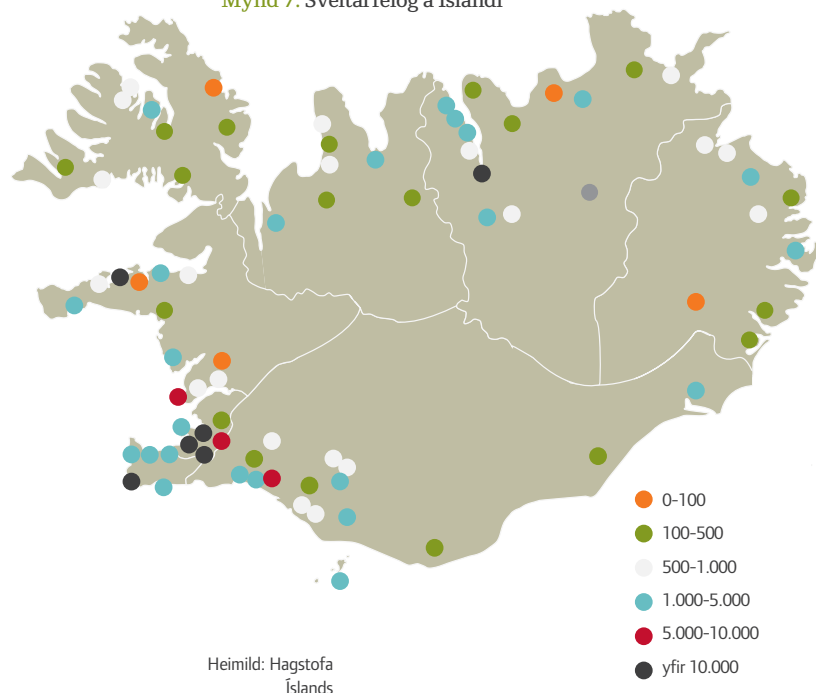
\*\*\* Skuldahlutfall höfuðborgarsvæðisins er 132,3% ef Orkuveita Reykjavíkur er tekin út úr útreikningum

Heimild: Upplýsingaveita Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hagstofa Íslands

Samkvæmt tölum frá Hagstofunni er fjöldi stöðugilda á hverja 100 íbúa nokkuð mismunandi milli sveitarfélaga og landsvæða. Tölurnar ná einungis yfir þá starfsmenn sveitarfélagsins sem greiða til stéttarfélaga, kjörnir fulltrúar í bæjarstjórnnum, sveitarstjórnnum og hreppsnefndum eru ekki meðtaldir. **Ef skoðað er vegið meðaltal allra sveitarfélaga innan hvers landsvæðis er fjöldi stöðugilda á hverja 100 íbúa á bilinu 4,9-8,2, fæst stöðugildi eru á Suðurnesjum og flest á Norðurlandi vestra.**

Miðað við ofangreindar upplýsingar má sjá að þar sem fjöldi stöðugilda á hverja 100 íbúa er hæst (Norðurland vestra, Norðurland eystra og Vestfirðir) er hlutfall veltufjár á móti tekjum lægst. Það er reyndar líka lágt á Vesturlandi. Hlutfall launakostnaðar á móti tekjum, þ.e. hversu stór hluti tekna fer í að greiða laun, er hærra á þessum svæðum að undanskildu Vesturlandi þar sem launakostnaður sem hlutfall af tekjum er hæstur þó að stöðugildi á hverja 100 íbúa þar sé 6,6. Þessi þrjú landsvæði, sem eru með flest stöðugildi á hverja 100 íbúa, eru með hátt hlutfall sveitarfélaga þar sem fjöldi íbúa er minni en 1.000. Að hluta til má hugsanlega útskýra þetta með tilvísun í hversu dreifbýl þessi svæði eru, þ.e. mörg fámenn sveitarfélög á frekar stóru svæði og því þarf að halda

Mynd 7. Sveitarfélög á Íslandi



Heimild: Hagstofa Íslands

## Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga var stofnaður árið 1937 en hlutverk hans er að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á mismunandi tekjumöguleikum þeirra og útgjaldabörf, þ.e. draga úr fjárhagslegum aðstöðumun milli þeirra 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. Þegar horft er á landið í heild koma um 10% af heildartekjum sveitarfélaganna úr Jöfnunarsjóði.

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

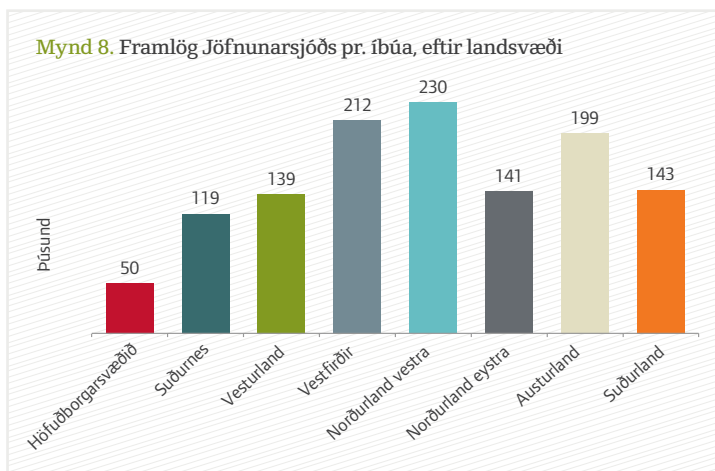
- Framlagi úr ríkissjóði er nemur 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs
- Árlegu framlagi úr ríkissjóði er nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs
- Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars ár hvert:
  - Er nemur 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla
  - Er nemur 0,95% til jöfnunar vegna málefna fatlaðra
- Vaxtatekjum

Líkt og kemur fram hér að ofan fá sveitarfélögin greitt mismikið framlag úr Jöfnunarsjóði. Mynd 8 sýnir framlag Jöfnunarsjóðs til hvers landsvæðis pr. íbúa. **Samkvæmt mynd 8, sem unnin er upp úr gögnum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, fá íbúa á Norðurlandi vestra, Vestfjörðum og Austurlandi mest úr Jöfnunarsjóði á meðan íbúa**

**á höfuðborgarsvæðinu fá áberandi minnst.** Það er ýmislegt sem skýrir þennan mun en framlög sjóðsins geta verið af margvíslegum toga. Til dæmis fékk Norðurland vestra mikið úr Jöfnunarsjóði árið 2011 vegna útgjaldajöfnunar, reksturs grunnskóla og fasteignaskattsjöfnunar og Vestfirðir fengu aðallega úthlutað úr sjóðnum vegna útgjaldajöfnunar og fasteignaskattsjöfnunar. Eins og kunnugt er voru málefni fatlaðra flutt yfir til sveitarfélaganna árið 2011 og af þeim sökum bættist við nýtt framlag úr Jöfnunarsjóði. Höfuðborgarsvæðið fær hlutfallslega mest úthlutað úr þessum flokki vegna þess hve hlutfallslega stór þessi málaflokkur er á því svæði. Til viðbótar við þessa úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er einnig úthlutað svokölluðum aukaframlögum í lok hvers árs. Aukaframlaginu er ætlað að koma til móts við þau sveitarfélög sem eiga í fjárhagslegum erfiðleikum og þeim sem standa frammi fyrir verulegri íbúafækkun á árinu.

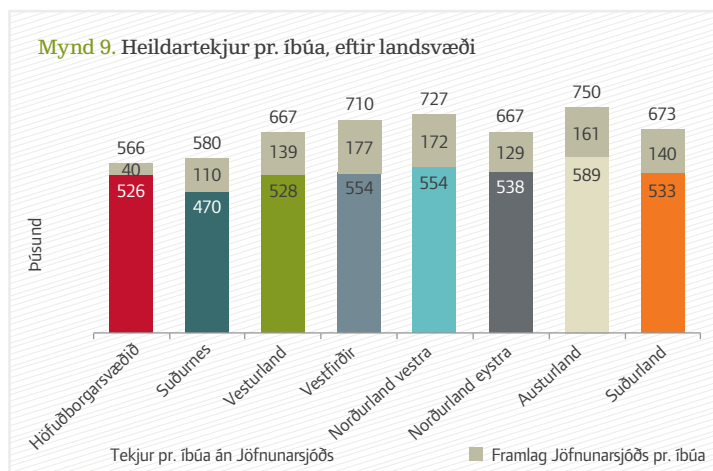
Áhugavert er að skoða tekjur eftir landsvæðum pr. íbúa án framlags frá Jöfnunarsjóði. Mynd 9 sýnir tekjur pr. íbúa, þ.e. tekjur sem samfélagið skilar sveitarfélaginu annars vegar og framlag frá Jöfnunarsjóði pr. íbúa hins vegar. **Lægstu tekjurnar pr. íbúa eru á Suðurnesjum á meðan Austurland og Norðurland vestra skila mestum tekjum til sinna sveitarfélaga pr. íbúa.** Á mynd 9 má glögglega sjá að Austurland hefur hæstu tekjurnar pr. íbúa en fá engu að síður þriðja mesta framlag úr Jöfnunarsjóði. Ekki er einfalt að sjá hvað veldur en þarna er um að ræða samspil á milli launatekna annars vegar og fasteignamats hins vegar en áhrif launatekna vega hér þyngra. Ekki ætti að koma á óvart að tekjur pr. íbúa á Austurlandi skuli vera þær hæstu enda gætir þar ríkulega áhrifa frá umsvifum í sjávarútvegi og stóriðju sem vega þungt í þessum landshluta. **Á Suðurnesjum eru tekjur á íbúa án framlaga Jöfnunarsjóðs lægstar á landinu en þar hefur atvinnuleysi verið mest á landinu og því áhugavert að sjá hversu lágt framlag rennur þangað úr Jöfnunarsjóði.**

Mynd 8. Framlög Jöfnunarsjóðs pr. íbúa, eftir landsvæði



Heimild: Upplýsingaveita Sambands íslenskra sveitarfélaga

Mynd 9. Heildartekjur pr. íbúa, eftir landsvæði



Heimild: Upplýsingaveita Sambands íslenskra sveitarfélaga

\* Tölur yfir framlög frá Jöfnunarsjóði eru ekki fyllilega sambærilega milli mynda 8 og 9. Ástæðan er mismunandi færslur á framlögum frá Jöfnunarsjóði í bókhaldi sveitarfélaga.

## Heimildaskrá

- Byggðastofnun. 2012. Samfélag, atvinnulíf og íbúaðbrún í byggðarlögum með langvarandi fólksfækkun. Sótt 9. janúar 2013 af:**  
*[http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Samfelag/Samfelag\\_atvinnulif\\_og\\_ibuathroun\\_skyrslan\\_i\\_heild.pdf](http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Samfelag/Samfelag_atvinnulif_og_ibuathroun_skyrslan_i_heild.pdf)*
- Byggðastofnun. 2013. Sótt í janúar 2013 af:** *<http://www.byggdastofnun.is/>*
- Bjarni Pálmason. 2010. Skulda- og áhættustýring sveitarfélaga. Sótt 9. janúar 2013 af:**  
*[http://skemman.is/stream/get/1946/4884/14511/1/Skulda\\_og\\_%C3%A1h%C3%A6ttust%C3%BDring\\_sveitarf%C3%A9laga.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/4884/14511/1/Skulda_og_%C3%A1h%C3%A6ttust%C3%BDring_sveitarf%C3%A9laga.pdf)*
- Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (EFS). 2012. Árskýrsla 2011. Sótt 9. janúar 2013 af:**  
*<http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2012/EFS---arskyrslan-2011---april-2012.pdf>*
- Hálf dán Gíslason. 2010. Sameining sveitarfélaga. Sótt 8. janúar 2013 af:**  
*<http://skemman.is/handle/1946/6308>*
- Innanríkisráðuneytið. 2012. Úthlutun aukaframlags úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga 2012. Sótt 14. janúar 2013 af:**  
*<http://www.jofnunarsojodur.is/frettir/nr/28366>*
- Karl Björnsson. 2006. Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórna. Sótt 4. janúar 2013 af:**  
*<https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=14726>*
- Hagstofa Íslands. 2012. Mannfjöldabráun. Sótt 19. desember 2012 af:**  
*<https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=13813>*
- Hagstofa Íslands. 2013. Mannfjöldi. Sótt 16. janúar 2013 af:**  
*<http://www.hagstofa.is/Hagtalur/Mannfjoldi>*
- Hagstofa Íslands. 2012. Vinnumarkaður á 4. ársfjórðungi 2012. Sótt 16. janúar 2013 af:**  
*<https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=14726>*
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 2013. Upplýsingaveita Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sótt í janúar 2013 af:**  
*<http://upplysingaveita.samband.is/>*
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 2006. Sveitarstjórnir á Íslandi. Sótt 18. desember 2012 af:**  
*<http://www.samband.is/media/skjol-um-sveitarfelog/Sveitarfelogin-a-Islandi.pdf>*
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 2013. Sótt í janúar 2013 af:** *<http://www.samband.is/>*



## Fyrirvari

### Pessi skýrsla var samin af Íslandsbanka hf.

Upplýsingar þær sem fram koma í þessari skýrslu byggjast á gögnum sem eru aðgengileg almenningi og upplýsingum frá mismunandi heimildum sem teljast vera áreiðanlegar. Upplýsingarnar hafa ekki verið sannprófaðar sjálfstætt af Íslandsbanka hf., sem af þeim ástæðum ábyrgist ekki að upplýsingarnar séu alhliða og nákvæmar. Allar skoðanir sem fram koma í skýrslu þessari eru höfundarins/höfundanna á þeim tíma þegar ritun fór fram og kunna að breytast án fyrirvara.

Íslandsbanka hf. ber engin skylda til að uppfæra, aðlaga eða gera breytingar á þessari samantekt eða til að tilkynna með öðrum hætti lesanda eða viðtakanda þessarar samantektar ef efni það sem fjallað er um í skýrslu þessari breytist eða verður ónákvæmt á síðari stigum.

Samantekt þessi er upplýsandi að upplagi, og ætti ekki að túlka hana sem ráðleggingu um að takast á hendur eða takast ekki á hendur einhverja ákveðna fjárfestingu. Skýrsla þessi felur ekki í sér tilboð eða boð um kaup, sölu eða áskrift á neinum tilteknum fjármálagerningi.

Íslandsbanki hf. gengst ekki við neinni ábyrgð á hugsanlegu tapi eða öðrum afleiðingum sem stafa af ákvörðunum sem byggjast á upplýsingum í þessari skýrslu. Allt tjón sem leiðir af notkun þeirra upplýsinga sem fram koma í þessari skýrslu skal vera alfarið á ábyrgð viðkomandi fjárfestis. Áður en tekin er ákvörðun um fjárfestingu er mikilvægt að leita sérfræðilalts og kynna sér vel fjárfestingarmarkaðinn og mismunandi fjárfestingarvalkosti.

Efnið má ekki afrita, vísa til þess eða dreifa því, að hluta eða í heild, án skriflegrar heimildar frá Íslandsbanka hf.

Skjal þetta er stutt samantekt og er ekki ætlað að innihalda allar fáanlegar upplýsingar um efni það sem fjallað er um.

Eftirlitsaðili: Fjármálaeftirlitið ([www.fme.is](http://www.fme.is))

### Önnur lönd

Lög og reglur í öðrum löndum kunna einnig að leggja hömlur á dreifingu þessarar skýrslu.

Varðandi frekari upplýsingar í tengslum við þennan fyrirvara, sjá: <https://www.islandsbanki.is>

Íslensk sveitarfélög

Íslandsbanki, Kirkjusandi, 155 Reykjavík, Ísland

Sími: 440 4500

Frekari upplýsingar:

[www.islandsbanki.is/sveitafelog](http://www.islandsbanki.is/sveitafelog)