

Janúar 1990

Fjármál sveitarfélaga

Skýrsla nefndar um fjárhagsstöðu sveitarfélaga til
félagsmálaráðherra

Ritvinnsla Byggðastofnunar

Kápa: Tómas Jónsson

Fjölritun: Stensill hf.

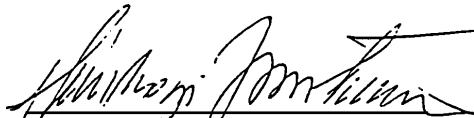
Reykjavík, 20. des. 1989

Jóhanna Sigurðardóttir félagsmálaráðherra
Félagsmálaráðuneytinu
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu

Hér með fylgir álit nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði hinn 25. júlí 1989 til að kanna fjárhagsstöðu verst stöddu sveitarfélaganna og gera tillögur til úrbóta. Nefndinni var jafnframt falið að kanna orsakir versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaganna og gera úrbótatillögur til lengri tíma. Í viðauka við álitnið fylgja vinnugögn um fjármál þeirra 28 sveitarfélaga sem nefndin athugaði sérstaklega.

Nefndinni var einnig falið að láta í té álit á hugmyndum um að hækka lágmarksíbúatölu í sveitarfélagi t.d. í 400 og hugmyndum um að binda í lögum takmarkanir á skuldsetningu og ábyrgðum sveitarfélaga. Álit nefndarinnar í þessum efnum fylgja í viðaukanum.

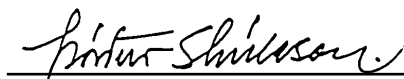
Virðingarfyllt


Húnbogi Þorsteinsson formaður


Kristófer Oliverson


Páll Guðjónsson


Sveinbjörn Óskarsson


Þórður Skúlason

Efnisyfirlit

Skilabréf	síða
Efnisyfirlit	
Inngangur.....	1
1 Niðurstöður	3
2 Starf nefndarinnar	5
3 Almennar forsendur og ytri aðstæður.....	7
4 Fjárhagsstaða sveitarfélaganna	9
4.1 Áhrif nýrra tekjustofnalaga, staðgreiðslukerfis og breyttra verkaskipta ríkis og sveitarfélaga á fjárhag sveitarfélaga	13
5 Virðisaukaskattur og áhrif hans á afkomu sveitarfélaganna	19
6 Orsök versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaga	21
6.1 Tekjur.....	22
6.2 Rekstrargjöld	22
6.3 Fjárfestingar.....	22
6.4 Fjármagnskostnaður.....	23
6.5 Sveitarfélög og atvinnulífið	23
6.6 Fjármálastjórn.....	24
7 Leiðir til úrbóta	25
7.1 Tekjustofnar sveitarfélaga	26
7.2 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	26
7.3 Rekstrargjöld	26
7.4 Framkvæmdir	27
7.5 Lánasjóður sveitarfélaga	27
7.6 Þátttaka sveitarfélaga í atvinnurekstri	28
7.7 Þak á lántökum og ábyrgðir	28
7.8 Bókhalð sveitarfélaga	28
7.9 Áætlanagerð sveitarfélaga	29
7.10 Skil ársreikninga sveitarfélaga.....	29
7.11 Vinnsla upplýsinga úr ársreikningum sveitarfélaga	29
7.12 Lykiltölur úr ársreikningum	29
7.13 Viðmiðunartölur varðandi fjárhag sveitarfélaga	29
7.14 Menntun og þjálfun stjórnenda sveitarfélaga	30
7.15 Sérstakar aðgerðir fyrir verst stöddu sveitarfélögin	30

Efnisyfirlit

Viðauki 1	
Listi yfir skiptingu sveitarfélaganna í flokka og íbúafjölda 1.12. '88.....	31
Viðauki	
Kennitölur úr ársreikningum sveitarfélaga meðaltal flokka	35
Viðauki 3	
Umsögn um takmarkanir á ábyrgðum sveitarfélaga	37
Viðauki 4	
Álit á hugmyndum um hækkun á lágmarksíbúatölu sveitarfélaga	39

Listi yfir töflur og myndir

Tafla 1	Samanburður á álagningu útsvara á árunum 1987 og 1988.....	15
Mynd 1	Hlutfallslegar íbúabreytingar eftir flokkum árin 1971-1988.....	7
Mynd 2	Rekstrarafgangur borinn saman við framkvæmdir og fjárfestingar sveitarfélaganna árið 1988	9
Mynd 3	Sameiginlegar tekjur sveitarfélaganna árin 1986-1988 á verðlagi 1988	10
Mynd 4	Menningarmál.....	11
Mynd 5	Nettóskuld sveitarfélaga árin 1986-1988	12
Mynd 6	Fjármagnskostnaður sveitarfélaga árin 1986-1988	13

Viðauki 4

Mynd 1	Hlutfallslegar íbúabreytingar eftir flokkum árin 1971-1988.....	41
Mynd 2	Framreiknaður mannfjöldi í sveitarfélögum með færri en 400 íbúa	42
Mynd 3	Tekjuafgangur sveitarfélaganna borinn saman við fjármuni sem varið er til framkvæmda og fjárfestinga árið 1987	43
Mynd 4	Nettóskuld sveitarfélaga árið 1987 sem hlutfall af tekjum, borin saman við breytingar á íbúafjölda á tímabilinu 1971-1988.....	44

Inngangur

Félagsmálaráðherra skipaði hinn 25. júlí s.l. nefnd til að kanna fjárhagsstöðu verst stöddu sveitarfélaganna og gera tillögur til úrbóta. Nefndinni var jafnframt falið að kanna orsakir versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaganna og gera úrbótatillögur til lengri tíma.

Í nefndina voru skipaðir Páll Guðjónsson bæjarstjóri og Þórður Skúlason sveitarstjóri, tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sveinbjörn Óskarsson deildarstjóri, tilnefndur af fjármálaráðherra, Kristófer Oliverson skipulagsfræðingur, tilnefndur af Byggðastofnun og Húnbogi Þorsteinsson skrifstofustjóri í Félagsmálaráðuneytinu, sem var formaður nefndarinnar. Ritari nefndarinnar var Lúðvík Hjalti Jónsson viðskiptafræðingur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Nefndin hafði það að meginmarkmiði í tillögugerð sinni að leita leiða til úrbóta sem ekki fela í sér skerðingu á sjálfsforræði sveitarfélaganna. Áhersla var lögð á að sveitarfélögin beri fjárhagslega ábyrgð á gjörðum sínum. Þá hefur nefndin haft það að leiðarljósi að þær leiðir sem bent er á til úrbóta falli innan þess ramma sem núverandi fyrirkomulag sveitarstjórnarmála setur og ekki þurfi að koma til breytinga á lögum og reglugerðum um sveitarstjórnarmál og nýjum lögum um breytta verka- og tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir starfi nefndarinnar og tillögum.

Helstu niðurstöður nefndarinnar koma fram í fyrsta kafla.

Annar kafli fjallar um starf nefndarinnar og þær athuganir sem voru gerðar á hennar vegum.

Þriðji kafli fjallar um almennar forsendur og ytri aðstæður hjá sveitarfélögunum.

Fjórði kafli hefur að geyma tölfræðilegar upplýsingar um umsvif og þróun fjárhagsstöðu sveitarfélaganna undanfarin ár og er einkum byggt á úrvinnslu úr ársreikningum. Í þessum kafla er einnig gerð tilraun til að meta áhrif laga um breytta verka- og tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga á fjárhag sveitarfélaganna. Þessi lög tóku gildi um áramót 1989/1990.

Inngangur

Einnig er leitast við að meta áhrif staðgreiðslukerfisins á fjárhag sveitarfélaganna út frá tölum fyrir árið 1988, sem nú liggja fyrir.

Fimmti kafli fjallar áhrif virðisaukaskatts á fjárhag sveitarfélaganna eftir því sem hægt er á þessari stundu. En þegar þetta er ritað liggur fyrir að lög um virðisaukaskatt munu hafa töluverð áhrif á rekstur og framkvæmdir sveitarfélaganna.

Í sjötta kafla er leitast við að skýra orsakir versnandi fjárhagsstöðu margra sveitarfélaga út frá fyrirliggjandi upplýsingum.

Í sjöunda kafla er bent á leiðir sem að mati nefndarinnar eru best fallnar til úrbóta á fjárhagsstöðu sveitarfélaganna til lengri og skemmri tíma.

Auk ofangreindra starfa hefur félagsmálaráðherra leitað eftir umsögn nefndarinnar um takmarkanir á skuldsetningu og ábyrgðum sveitarfélaga og var í því sambandi vísað til þess að lántökur og ábyrgðir sveitarfélaga eru í nokkrum tilvikum komnar í óefni.

Einnig óskaði ráðherra eftir afstöðu nefndarinnar til hugmynda um að hækka lágmarksíbúatölu sveitarfélaga í t.d. 400 íbúa.

Svör nefndarinnar við þessu er að finna í viðauka. Auk þess er sérstakur viðauki með skýrslunni sem hefur að geyma yfirlit og töflur sem byggt hefur verið á.

1 Niðurstöður

Fjárhagsstaða sveitarfélaganna er mjög misjöfn. Minnstu og stærstu sveitarfélögin standa best fjárhagslega, en minni þéttbýlissveitarfélögin verst þ.e. sveitarfélög í 4.-6. flokki skv. flokkun nefndarinnar. Fjárhagsstaða þessara sveitarfélaga hefur yfirleitt farið versnandi undanfarin þrjú ár.

Orsakir versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaganna eru margvíslegar, en einkum skal bent á eftirfarandi:

- Of lágur tekjur einstakra sveitarfélaga miðað við sambærileg sveitarfélög.
- Aukin verkefni og þjónusta sveitarfélaga.
- Of miklar fjárfestingar.
- Mikill fjármagnskostnaður v/skuldasöfnunar síðustu ára.
- Áföll vegna erfiðleika í atvinnurekstri.
- Fyrirhyggjuleysi í fjármálastjórn sumra sveitarfélaga.
- Skerðing á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Ný tekjustofnalög, staðgreiðslukerfi og breytt verkaskipting ríkis og sveitarfélaga munu hafa í för með sér verulegan fjárhagslegan ávinning fyrir sveitarfélögin. Í því sambandi er einkum bent á eftirfarandi atriði:

- Auknar tekjur.
- Verðtryggingu útsvaranna.
- Jöfnun á aðstöðu sveitarfélaga.
- Aukið ákvörðunarvald um nýtingu eigin tekjustofna.
- Hagkvæmari röðun framkvæmda.

Upptaka virðisaukaskatts mun leiða af sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin sem rýrir verulega þann ábata sem verður af nýjum verkaskiptalögum.

Niðurstöðir

Það er mat nefndarinnar að þrátt fyrir erfiða fjárhagsstöðu margra sveitarfélaga geti þau langflest komist á réttan kjöl fjárhagslega með eigin aðgerðum og án afskipta ríkisvaldsins. Varðandi úrbætur í fjármálum sveitarfélaga er einkum lögð áhersla á eftirfarandi:

- Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði ekki skertar.
- Rekstrargjöld verði dregin saman þar sem þau eru of há.
- Framkvæmdir sveitarfélaga verði sem mest fjármagnaðar af samtíma-tekjum.
- Áherslum verði breytt nokkuð í sambandi við útlán Lánasjóðs sveitarfélaga þannig að hann aðstoði sveitarfélög í auknum mæli við skuld-breytingu skammtímalána, en dragi að sama skapi úr lánum til nýframkvæmda.
- Sveitarfélög forðist þátttöku í atvinnurekstri eftir því sem unnt er.
- Settar verði ákveðnar viðmiðanir varðandi ábyrgðir og lántökur sveitarfélaga.
- Aukið samræmi í bókhaldi sveitarfélaga og hertar kröfur varðandi skil á ársreikningum og fjárhagsáætlun sveitarfélaga.
- Hraðari vinnsla og samanburður upplýsinga úr ársreikningum sveitarfélaga.
- Settar verði ákveðnar viðmiðunartölur um nettóskuldir og framlegð sveitarfélaga.
- Aukin áhersla verði lögð á menntun og þjálfun stjórnenda sveitarfélaga.

4 *Fjármál sveitarfélaga*

2 Starf nefndarinnar

Nefndin var skipuð 25. júlí 1989 og var fyrsti fundur haldinn 15. september. Alls hefur nefndin haldið 12 fundi.

Nefndin hefur m.a. unnið ýmsar kennitölur úr ársreikningum sveitarfélaganna. Tölur þessar eru byggðar á upplýsingum frá Hagstofu Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Á vegum Byggdastofnunar voru niðurstöðutölur úr ársreikningum allra sveitarfélaga athugaðar og fjárhagsstaða metin. Við það mat var einkum tekið mið af skuldastöðu, fjármagnskostnaði og lausafjárstöðu sveitarfélaganna. Unnið var yfirlit yfir kennitölur úr rekstrinum og sent til 28 sveitarfélaga sem að mati nefndarinnar þurftu frekari skoðunar við og hjá þessum sveitarfélögum var óskað eftir greiðsluáætlun fyrir langtímalán, lista yfir ábyrgðir sveitarfélagsins 31. des. 1988, sundurliðaðri áætlun um innistæður hjá ríkissjóði um næstu áramót og lauslegu mati á framkvæmdaþörf sveitarfélagsins á næstu árum.

Þær kennitölur sem einkum var stuðst við eru eftirfarandi:

- Rekstrartekjur, en þar er átt við það sem kallað er sameiginlegar tekjur í ársreikningum sveitarfélaga.
- Framlegð 2 sem er rekstrarafgangur sveitarfélagsins fyrir fjármagnskostnað.
- Nettóskuld sem eru langtíma- og skammtímaskuldir að frádregnum veltufjármunum og langtímakröfum.
- Veltufjárhlutfall sem er hlutfallið milli veltufjármuna og skammtímaskulda en það gefur vísbendingu um lausafjárstöðu sveitarfélagsins.
- Hreint veltufé er veltufjármunir að frádregnum skammtímakröfum.

Ofangreindar lykiltölur hafa verið notaðar til að finna þau sveitarfélög sem teljast vera verst stödd fjárhagslega. Rétt er að taka fram að ekki er unnt að nota neina eina þessara stærða til að meta stöðu sveitarfélags, heldur verður að skoða þær allar í samhengi.

Athygli nefndarmanna hefur síðan einkum beinst að nettóskuld sveitarfélagsins samanborið við tekjur. Unnið var sérstakt yfirlit fyrir hvert

Starf nefndarinnar

Þeirra sveitarfélaga sem nefndin telur ástæðu til að skoða sérstaklega, og er þar rekstrarafkoma og fjárhagsstaða sveitarfélagsins borin saman við meðaltal sveitarfélaga í sama flokki og er þar stuðst við eftirfarandi flokkun.

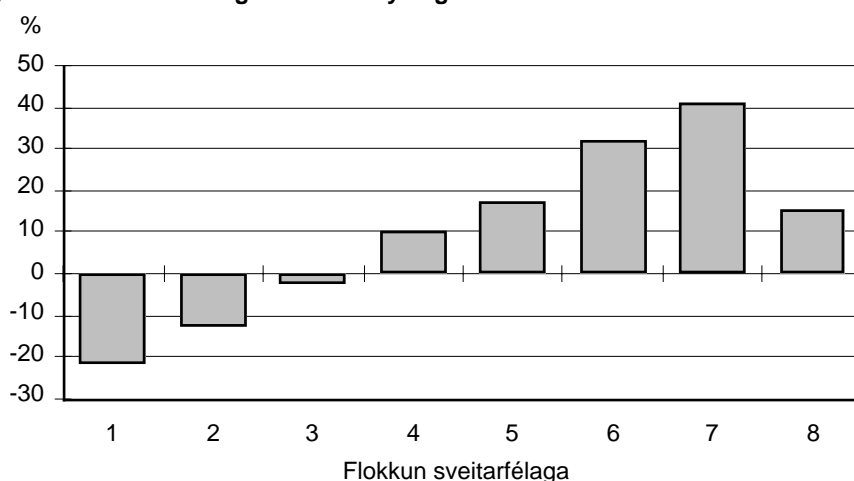
1. flokkur Dreifbýlissveitarfélög með allt að 150 íbúa.
2. flokkur Dreifbýlissveitarfélög með meira en 150 íbúa.
3. flokkur Blönduð sveitarfélög þar sem meira en 2/3 íbúanna búa í strjálbýli.
4. flokkur Blönduð sveitarfélög allt að 700 íbúum þar sem minna en 2/3 íbúanna búa í strjálbýli.
5. flokkur Þéttbýlissveitarfélög (yfir 85% íbúa í þéttbýli), íbúar 100-1000 og blönduð sveitarfélög með yfir 700 íbúa.
6. flokkur Þéttbýlissveitarfélög, íbúar 1001 - 2500, annars staðar en á Reykjanesi.
7. flokkur Þéttbýlissveitarfélög, íbúar fleiri en 2500, og öll þéttbýlissveitarfélög á Reykjanesi.
8. flokkur Reykjavík.

Lista yfir skiptingu sveitarfélaganna í flokka er að finna í viðauka .

3 Almennar forsendur og ytri aðstæður

Hinar miklu breytingar sem orðið hafa á búsetu í landinu á síðustu áratugum felast annars vegar í flutningum úr dreifbýli í þéttbýli og hins vegar flutningum af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins. Árið 1940 bjuggu 66% landsmanna í þéttbýli og 34% í dreifbýli. Sambærilegar tölur fyrir 1988 eru 92% og 8%. Þéttbýlismyndun hefur verið mun örari og þéttbýli á Íslandi er hlutfallslega meira en annars staðar á Norðurlöndum.

Mynd 1 Hlutfallslegar íbúabreytingar eftir flokkum árin 1971-1988



Myndin sýnir þann mikla flutning sem orðið hefur úr dreifbýli (1.-3. flokkur) til þéttbýlis (4. - 8. flokkur).

Íbúum í sveitum landsins fækkar. Frá 1971 til 1988 hefur fækkunin í 1. flokki, sem eru sveitarfélög með færri en 150 íbúa, verið um 1,4% að meðaltali á ári. Langmesta fækkunin á einu ári var árið 1988 en þá fækkaði íbúum þessara hreppa um 3,3%. Fólki hefur fækkað mest í hreppum sem ekki hafa þéttbýliskjarna innan sinna marka. Eins og fram kemur á mynd 1 fjölgar íbúum fyrst og fremst í sveitarfélögum sem eru í 4. flokki og þar yfir, en þau sveitarfélög hafa í öllum tilvikum þéttbýliskjarna innan sinna marka.

Myndin sýnir í hnotskurn þær breytingar sem orðið hafa á stærð sveitarfélaganna frá 1971. Í fjölmennari sveitarfélögum hefur fólki fjölgað en fækkað í hinum fámennari eins og vænta mátti vegna þéttbýlismyndunar.

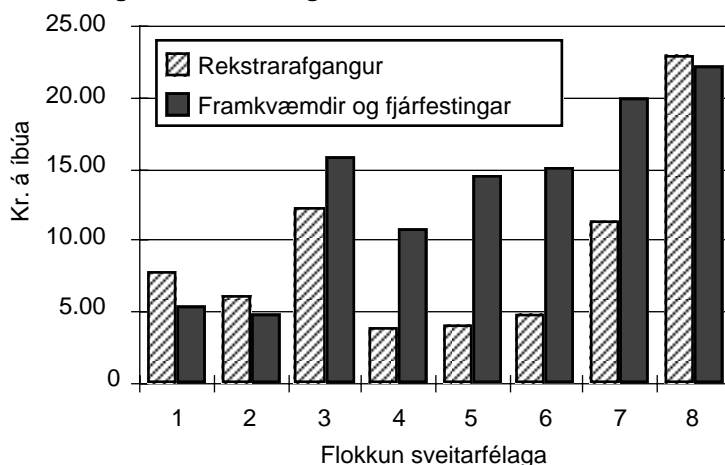
Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að flutningar úr dreifbýli fela í sér meiri vanda en beinar tölur um fækkun í sveitahreppum gefa til kynna. Ástæðan er sú að það er einkum unga fólkið sem flytur á brott. Og því meiri sem flutningarnir verða, þeim mun óhagstæðari verður aldursskiptingin í sveitarfélaginu. Það leiðir síðan oft á tíðum til erfiðleika við rekstur skóla og aðra félagslega þjónustu. Óhagstæð aldursskipting leiðir einnig til þess að skatttekjur sveitarfélagsins minnka. Vegna fámennis geta litlu sveitarfélögin ekki veitt þá þjónustu og samfélagslegan styrk sem íbúarnir gera kröfu til og vænta. Það ýtir síðan undir frekari brottflutning og sveitarfélagið veikist enn.

4 Fjárhagsstaða sveitarfélaganna

Eins og fram kemur hér á eftir eru sveitarfélögin í landinu mjög misjafnlega stödd fjárhagslega. Jafnljóst er að þau eru einnig mjög misjafnlega stödd hvað varðar uppbyggingu þeirrar þjónustu sem þeim er ætlað að veita, hvort heldur vegna lagafyrirmæla eða vegna væntinga íbúanna.

Fjárhagslegar forsendur til áætlanagerðar sveitarfélaganna hafa á undanförunum árum verið æði misjafnar, og oft á tíðum með öðrum og verri hætti en reiknað hefur verið með. Þannig hafa tekjur þróast með öðrum hætti en vænst hefur verið og oftast en ekki hefur verðlagsþróun orðið óhagstæðari en opinberar forsendur áætlanagerðar hafa gefið til kynna.

Mynd 2 Rekstrarafgangur borinn saman við framkvæmdir og fjárfestingar sveitarfélaganna árið 1988



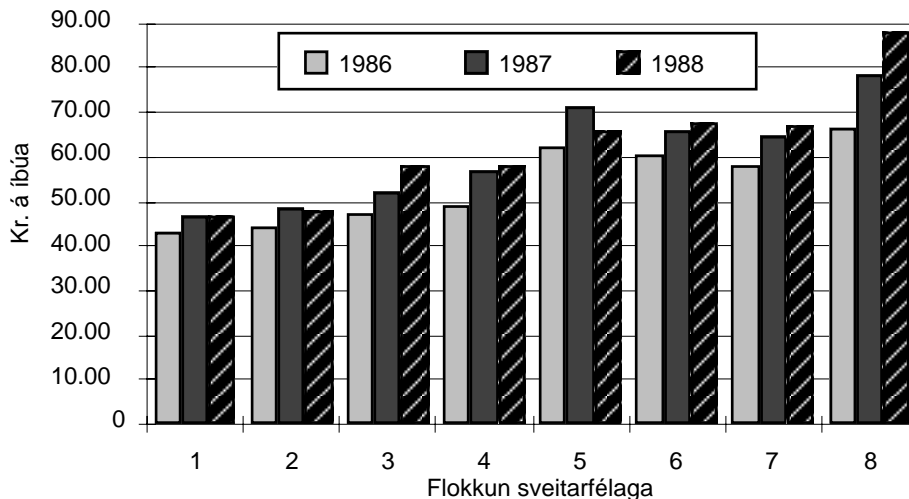
Framkvæmdir og fjárfestingar á íbúa aukast eftir því sem sveitarfélögin stækka. Að meðaltali nægir rekstrarafgangur ekki til að standa undir framkvæmdum og fjárfestingum hjá sveitarfélögum í 3 - 7 flokki. Það eru aðeins litlu dreifbýlissveitarfélögin (1. og 2. fl.) og Reykjavík sem eiga fyrir þessum liðum, aðrir flokkar safna skuldum.

Löggjafinn hefur oft á tíðum sett sveitarfélögunum fyrir verkefni án þess að hugsað hafi verið fyrir því hvort geta sveitarfélaganna til að takast á við þau væri til staðar, eða þeim væru tryggðar auknar tekjur til að mæta verkefnum. Sömu gryfju hafa sveitarstjórnarmenn reyndar sjálfir fallið í,

Fjárhagsstaða sveitarfélaganna

og ákveðið að taka upp þjónustu sem sveitarfélögin hafa vart verið umkomin að veita.

Mynd 3 Sameiginlegar tekjur sveitarfélaganna árin 1986-1988 á verðlagi 1988



Tekjur sveitarfélaganna á föstu verðlagi fara vaxandi frá 1. upp í 5. fl. Tekjurnar eru síðan áþekkar hjá 5.-7. fl. en nokkuð hærrí hjá Reykjavík einkum árin 1987 og 1988. Einnig kemur fram að tekjur í flestum flokkum hafa farið vaxandi 1986-1988. Einkum hefur forskot Reykjavíkur vaxið.

Ekki er unnt í stuttu máli að gera grein fyrir öllum þáttum sem hafa áhrif á afkomu sveitarfélaganna og getu þeirra til að mæta þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar, en í sérstökum kafla hér á eftir er fjallað nánar um orsakir versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaganna.

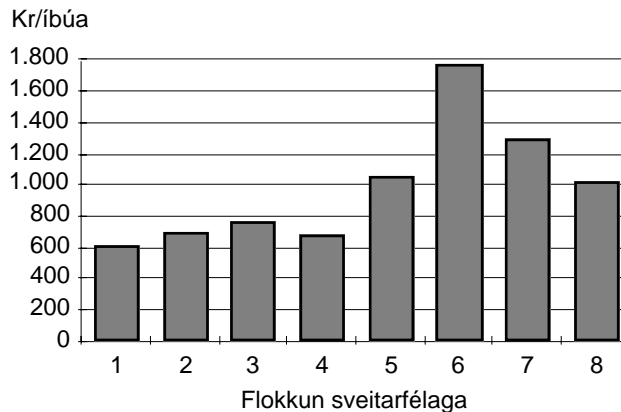
Stærð sveitarfélaganna hefur áhrif á afkomu þeirra og getu til að veita þá þjónustu sem þeim er ætlað. Almennt gildir að minnstu sveitarfélögin standa vel fjárhagslega, en jafnframt liggur fyrir að sá hópur veitir minnstu þjónustuna. Um leið og örlar á þéttbýli virðist sem samhliða vaxi þjónustubátturinn sveitarfélögunum yfir höfuð. Einungis stærri þéttbýlissveitarfélögin virðast þannig búa við jafnvægi í fjárhagslegri afkomu.

Athygli vekur að lítil dreifbýlissveitarfélög undir 150 íbúa markinu eru yfirleitt með tiltölulega góða fjárhagsstöðu (1. og 2. flokkur). Tekjur eru þar mjög lágar en útgjöld eru að sama skapi mjög lítil, enda er þjónusta sveitarfélagsins ekki umsvifamikil. Rekstrarafgangur er talsverður í 3. flokki en lækkar vegna mikils fjármagnskostnaðar og meiri krafna um

þjónustu í 4, 5. og 6. flokki en í 7. og 8. flokki fer stærðarhagkvæmnin að njóta sín og kemur það fram í auknum tekjuafgangi.

Eins og fram kemur á myndinni er ekki um tekjuvanda að ræða þar sem þau sveitarfélög sem hafa lökustu afkomuna eru jafnframt þau sveitarfélög sem hæstar hafa tekjurnar. Skýringarinnar hlýtur því að vera að leita í útgjöldunum.

Mynd 4 Menningarmál



Á myndinni kemur fram að þjónustuútgjöld sveitarfélaganna eru mjög mismunandi. Hlutfallslega er það mun dýrara fyrir minni þéttbýlissveitarfélög að uppfylla þjónustukröfur íbúanna, enda eru þær yfirleitt svipaðar og kröfur sem gerðar eru til stærri sveitarfélaga.

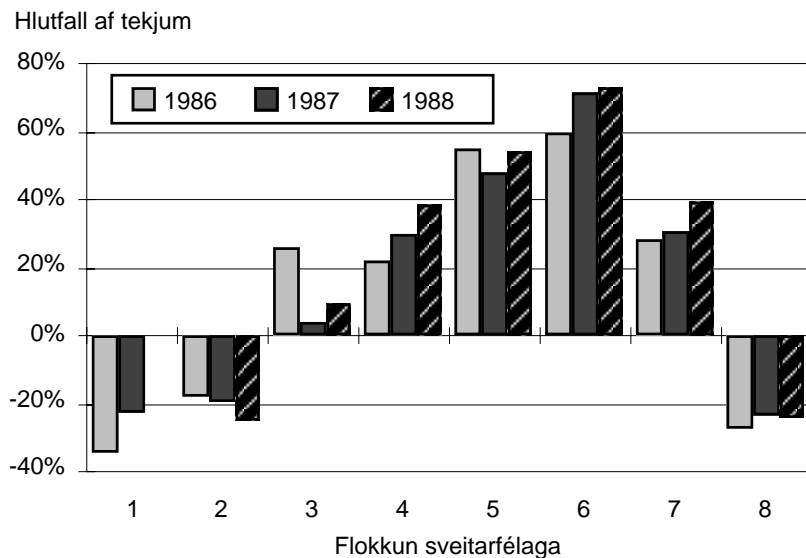
Útgjöld til menningarmála eða æskulýðs og íþróttamála gefa góða mynd af útgjaldamynstri sveitarfélaganna þar sem útgjöld sveitarfélaganna í 5, 6. og 7. flokki eru verulega miklu hærri en hjá minni sveitarfélögum. Á þessa lund eru niðurstöður í allflestum málaflökkum. Aðeins einn málaflökkur gefur aðra mynd en það eru fræðslumál. Í þeim málaflökki eru útgjöld á íbúa nokkru hærri í minnstu sveitarfélögunum. Í raun endurspeglar þessi mynd vanda sveitarfélaganna. Þau sveitarfélög sem eiga í mestum erfiðleikum eru þéttbýlissveitarfélögin, einkum þau minni þar sem leitast er við að veita sömu þjónustu og í stærstu sveitarfélögunum, þar sem stærðarhagkvæmni er farið að gæta.

Þörfin fyrir þjónustuna og kröfur íbúanna hafa síðan leitt til þess að forráðamenn sveitarfélaganna hafa fjármagnað framkvæmdir með lántökum. Á tímum hárra vaxta og verðtryggingar hefur þetta í mörgum tilvikum leitt til þess að fjármagnskostnaður hefur orðið mjög mikill.

Fjárhagsstaða sveitarfélaganna

Samkvæmt þessari röksemdafærslu má skýra slæma fjárhagsstöðu flestra þeirra sveitarfélaga, sem eiga í vanda með mikilli uppbyggingu mannvirkja og þjónustu undanfarin ár þar sem framkvæmt hefur verið hraðar en tekjur sveitarfélaganna leyfa. Lán hafa verið dýr og ekki nægjanlegt framboð á löngum lánum þrátt fyrir að Lánasjóður sveitarfélaga veiti líklega ein hagstæðustu lán sem í boði eru hérlendis.

Mynd 5 Nettóskuld sveitarfélaga árin 1986-1988



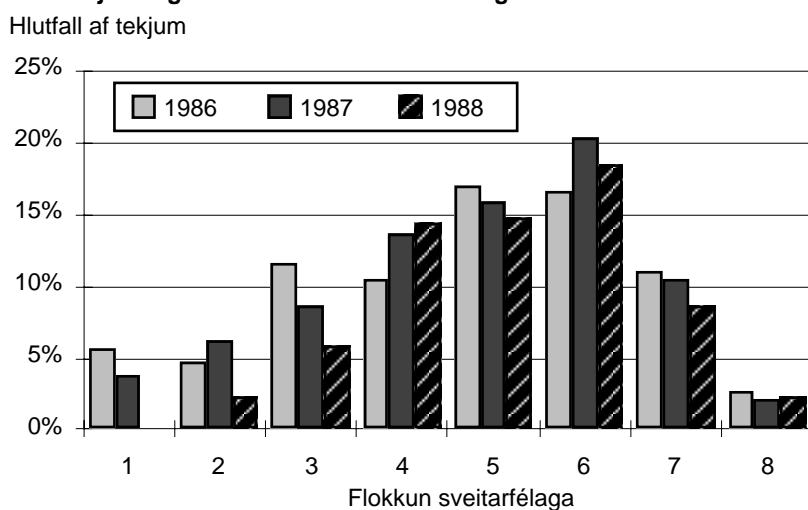
Eins og fram kemur á myndinni er nettóskuld hæst hjá sveitarfélögum í 6. flokki. Að sama skapi er fjármagnskostnaður langhæstur hjá sveitarfélögum í þessum flokki.

Í þessu sambandi má einnig velta fyrir sér hversu mikill munur eigi að vera á framboðinni þjónustu í stórum og litlum sveitarfélögum. Sé raunverulegur vilji fyrir því að jafna aðstöðu með því að bæta þjónustu í minni sveitarfélögum hlýtur það að verða gert með því að veita þeim lán til lengri tíma en nú er og á kjörum sem eru viðráðanleg. Hitt er svo annað mál að víða hefur framkvæmdagleði verið of mikil og ef skipta á sveitarfélögum í tvo flokka eru það sveitarfélög sem skulda og þau sem ekki skulda. Þau sveitarfélög sem skulda lítið hafa oft á tíðum verulegt svigrúm til framkvæmda meðan þau sem skulda mikið auka aðeins á skuldir sínar vegna mikils fjármagnskostnaðar.

Vaxandi þrýstingur á þátttöku sveitarfélaganna í atvinnulífinu samfara lækkandi tekjum vegna samdráttar leiðir og til verri fjárhagsstöðu sveitarfélaganna. Þess eru jafnvel dæmi að opinberir sjóðir geri það að skilyrði

fyrir fyrirgreiðslu að sveitarfélög auki þátttöku sína í atvinnulífinu og stuðli þannig að enn meiri skuldasöfnun og fjárþröng hjá viðkomandi sveitarfélagi enda standa sveitarfélögin oft berskjölduð gagnvart slíkum kröfum. Ef illa fer geta skilyrði af þessu tagi lagt þungar byrðar á sveitarfélög og íbúa þeirra um langan tíma og torveldað framkvæmd meginverkefna sveitarfélagsins.

Mynd 6 Fjármagnskostnaður sveitarfélaga árin 1986-1988



Eins og fram kemur á myndinni er fjármagnskostnaður langhæstur hjá sveitarfélögum í 6. flokki. Að meðaltali renna nær 20% af rekstrartekjum þessa flokks í fjármagnskostnað sem er svipað hlutfall og varið er til framkvæmda og fjárfestinga. Dæmi eru um einstaka sveitarfélög með fjármagnskostnað milli 40 og 50%.

4.1 Áhrif nýrra tekjustofnalaga, staðgreiðslukerfis og breyttra verkaskipta ríkis og sveitarfélaga á fjárhag sveitarfélaga

Rétt þykir að líta á þessar breytingar og áhrif þeirra í samhengi enda voru nán tengsl milli breytinga á tekjustofnalögunum og breytinga á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Ljóst er að sveitarfélögin munu hafa verulegan fjárhagslegan ávinning af þessum breytingum. Skal hér einkum bent á fimm atriði í því sambandi:

1. Auknar tekjur.
2. Verðtrygging útsvaranna.
3. Jöfnun á aðstöðu sveitarfélaga.
4. Aukið ákvörðunarvald um nýtingu eigin tekjustofna.
5. Hagkvæmari röðun framkvæmda.

Rétt þykir að rökstyðja þetta nokku nánar:

4.1.1 Auknar tekjur

Á árunum 1987 og 1988 voru gerðar athuganir á hvað sú útsvarsprósenta sem ákveðin var í tengslum við staðgreiðslukerfið (7,5%) gæfi sveitarfélögunum miðað við útsvarsprósentu í eldra kerfi (11%). Bæði Þjóðhagsstofnun og Viðskiptaþjónusta Austurlands gerðu slíkar athuganir fyrir félagsmálaráðuneytið. Niðurstöðurnar voru í öllum tilvikum þær að þessi breyting gæfi sveitarfélögunum verulega auknar tekjur.

Nú í byrjun nóvember var enn óskað eftir því að Þjóðhagsstofnun gerði slíkan samanburð enda liggja nú fyrst fyrir sæmilegar upplýsingar um raunverulegar útsvarstekjur sveitarfélaganna 1988. Í greinargerð Þjóðhagsstofnunar frá 8. nóvember sl. kemur fram eftirfarandi:

"Á árinu 1987 námu útsvarstekjur sveitarfélaga 6.980 milljónum króna, en aftur 9.995 milljónum króna árið 1988. Hækkunin milli ára er 43,2%. Samkvæmt niðurstöðum Þjóðhagsstofnunar hækkuðu atvinnutekjur á mann milli árána 1987 og 1988 um 23,5%. Raunhækkun útsvarstekna á mælikvarða atvinnutekna milli árána er því nálægt 16%, en atvinnuþátttakan var nánast óbreytt. Raunhækkun útsvarstekna miðað við framfærsluvísitölu er rúmlega 14%, en framfærsluvísitalan hækkaði um 25,4% milli árána.

Í eftirfarandi töflu er að finna samanburð á hámarksálagningu útsvara á árunum 1987 og 1988. Hámarksálagning útsvars 1987 var 11%, en hámarksálagning 1988 skv. lögum nr. 49/87 7,5%. Útreikningar benda til þess að meðalálagningarprósenta útsvars á árinu 1987 hafi verið 10,26%. Heildarálagning útsvara á árinu 1987 var 7.242 milljónir króna skv. frumálagningu, en endanleg álagning 6.980 milljónir króna samkvæmt uppgjöri Þjóðhagsstofnunar. Samsvarandi tölur fyrir árið 1988 eru 10.607 milljónir króna skv. frumálagningu og 9.995 milljónir króna skv. uppgjöri Þjóðhagsstofnunar. Hámarksálagning á árinu 1987 hefði gefið 7,2% hærri útsvarstekjur á því ári en raunin varð. Hámarksálagning á

árinu 1988 hefði hins vegar gefið sveitarfélögum um 11,4% hærri tekjur. Eins og fram hefur komið er raunhækkun útsvarstekna milli ára á bilinu 14-16%.

Tafla 1 Samanburður á álagningu útsvara á árunum 1987 og 1988.

	Endanleg álagning	Hámarks- álagning	% hækkun milli endanlegrar og hámarks- álagningar
Útsvarstekjur 1987	6.980	7.483	7,2
Útsvarstekjur 1988	9.995	11.134	11,4
Prósenthækkun milli ára	43,2	48,8	
Raunhækkun milli ára (FV)	14,2	18,7	
Raunhækkun milli ára (LV)	16,0	20,5	

Þessi greinargerð Þjóðhagsstofnunar sýnir glögglega að breytingarnar varðandi útsvörin munu hafa í för með sér verulegan tekjuauka fyrir sveitarfélögin.

Bæði Þjóðhagsstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa lagt mat á áhrif þeirra breytinga sem verða varðandi aðstöðugjöldin og fasteignaskattinn. Þar er alveg ljóst að um er að ræða verulegan tekjuauka hjá sveitarfélögunum í heild þegar til lengri tíma er litið. Þetta er þó að sjálf-sögðu háð því hvernig sveitarfélögin nýta þessa tekjustofna.

4.1.2 Verðtrygging útsvaranna

Útsvörin eru um 2/3 af skatttekjum sveitarfélaganna, þ.e. tekjum af aðstöðugjaldi, fasteignaskatti og útsvari. Með tilkomu staðgreiðslukerfisins er þessi tekjustofn í raun verðtryggður en áður rýrnaði hann mikið þau ár sem veruleg verðbólga var. Þetta er mjög þýðingarmikið fyrir sveitarfélögin.

4.1.3 Jöfnun á aðstöðu sveitarfélaganna

Breytingarnar á tekjustofnalögunum munu hafa í för með sér verulega jöfnun á aðstöðu sveitarfélaganna. Þetta á við um breytingarnar varðandi aðstöðugjöldin, fasteignaskattinn og Jöfnunarsjóðinn.

Það fyrirkomulag sem hefur verið á aðstöðugjöldunum hefur leitt til verulegrar mismununar á milli sveitarfélaga eftir því hvaða atvinnurekstur hefur einkum verið stundaður í hverju sveitarfélagi. Þannig hafa þau sveitarfélög þar sem útgerð og fiskvinnsla eru aðalvinnuvegir borið

mjög skarðan hlut frá borði miðað við þau sveitarfélög sem einkum byggja á verslun og þjónustu. Ástæðan er hinir mismunandi gjaldflokkar aðstöðugjaldanna. Nú verða þessir mismunandi gjaldflokkar afnumdir og höfð sama hámarksálagning hvaða tegund atvinnurekstrar sem í hlut á. Undanþága sláturhúsa og mjólkurbúa frá greiðslu aðstöðugjalda valda þó verulegri mismunun að þessu leyti.

Fyrirkomulag það sem verið hefur varðandi fasteignaskattinn hefur einnig mismunað sveitarfélögunum verulega vegna þess hve fasteignamatið hefur verið mismunandi. Þessu er nú breytt þannig að húseignir verða sambærilegur skattstofn í hvaða sveitarfélagi sem þær eru.

Jöfnunarsjóðnum hefur að undanfögnu að litlu leyti verið beitt sem raunverulegum jöfnunarsjóði. Aðeins 6% af tekjum hans hefur verið varið í þessu skyni. Árið 1989 er reiknað með að þetta verði um 100 m. kr. Hefðu nýju tekjustofnalögin gilt á þessu ári myndu um 500 m. kr. hafa gengið til beinnar jöfnunar milli sveitarfélaga, þ.e. jöfnunarframlaga og þjónustuframlaga.

4.1.4 Aukið ákvörðunarvald um nýtingu eigin tekjustofna

Í breytingunum varðandi aðstöðugjöldin og fasteignaskattinn felst í raun mjög aukið svigrúm sveitarfélaganna til nýtingar þessara tekjustofna. Sama má segja um útsvörin, en þar hefur verið fallið frá því að ráðherra ákveði innheimtuprósentu útsvara og einnig afskiptum af beitingu 10% álags á útsvör. Breytingarnar á tekjustofnalögunum fela í sér verulega jöfnun á tekjumöguleikum sveitarfélaganna. Enda var að því stefnt með setningu laganna. Það fer þó eftir því hvort sveitarstjórnirnar telja sér fært að fullnýta álagningarheimildir. Nefndin gerir sér grein fyrir að sé einungis horft til stöðu atvinnulífs á líðandi stund eru verst settu sveitarfélögin í mjög þröngri stöðu til þess að auka álögur á atvinnulíf og íbúa. M.a. vegna samdráttar og erfiðleika í atvinnurekstri.

4.1.5 Hagkvæmari framkvæmdir

Í breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga felst m.a. að ríkið hættir þátttöku í ýmsum framkvæmdum sem kostaðar hafa verið sameiginlega af þessum aðilum. Hátt hlutfall ríkisins til sameiginlegra framkvæmda með sveitarfélögunum hefur ekki verið hvati til sparnaðar í fjárfestingum. Þessu til stuðnings má nefna byggingu heimavista og heilsugæslustöðva. Fjárveitingum ríkisins til þessara framkvæmda hefur oftast verið þannig háttáð að þær hafa tekið óeðlilega langan tíma og oft

verið veitt tiltölulega lágum upphæðum í margar framkvæmdir í einstökum sveitarfélögum. Þetta hefur leitt til verulegrar óhagkvæmni og gert ýmsar framkvæmdir dýrari en þurft hefði að vera.

Nú þegar sveitarfélögin standa ein að þessum framkvæmdum geta þau raðað þeim á hagkvæman hátt, verið með færri framkvæmdir í einu og lokið hverri framkvæmd á styttri tíma. Enginn vafi er á að þetta getur leitt til verulegs sparnaðar.

5 Virðisaukaskattur og áhrif hans á afkomu sveitarfélaganna

Hinn 1. janúar 1990 taka gildi lög um virðisaukaskatt. Ákvæði þeirra laga hafa töluverð áhrif á rekstur og framkvæmdir sveitarfélaganna, þar sem ýmsir þættir í starfsemi þeirra sem fram til þessa hafa ekki borið söluskatt munu bera virðisaukaskatt. Má þar nefna veigamikla þætti s.s. vinnu verkamanna í áhaldahúsi og vinnuskóla, laun við ræstingu, sorphreinsun, kostnað við hitun opinberra bygginga o.fl.

Ekki er vitað með vissu hversu mikill kostnaðarauki er þessari breytingu samfara, en ljóst er að hann verður mjög misjafn eftir stærð sveitarfélaga og mun einkum koma fram hjá meðalstórum og stærri sveitarfélögum.

Nefndin hefur leitast við að fá upplýsingar um áhrif gildistöku virðisaukaskatts á þau sveitarfélög sem hún hefur fjallað um. Vegna mikillar óvissu um þetta mál, m.a. þar sem nú er rætt um einhverjar undanþágur frá greiðslu virðisaukaskatts til handa sveitarfélögunum, hefur ekki tekist að fá fram tölur sem unnt er að byggja á í þessu sambandi.

Þrátt fyrir að nefndin treysti sér ekki til að meta áhrif þessa þáttar þá liggur fyrir að afkoma sveitarfélaganna mun versna sem nemur áhrifum skattsins og sá bati sem verkaskipti og ný tekjustofnalög leiða af sér mun rýrna sem þessu nemur.

6 Orsök versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaga

Nefndin hefur athugað og gert samanburð á fjárhagsstöðu sveitarfélaganna fyrir árin 1986-1988. Á þessu árabili hefur fjárhagsstaðan almennt versnað. Nettóskuld sem hlutfall af tekjum hefur aukist. Framlegð sem hlutfall af tekjum hefur lækkað. Fjármagnskostnaður hefur hækkað. Veltufé sveitarfélaganna hefur minnkað og í langflestum tilvikum er það neikvætt.

Nefndinni var falið að kanna orsakir versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaganna. Þær eru margvíslegar og í mörgum tilvikum fleiri en ein og þá samverkandi.

Þau 28 sveitarfélög sem hafa erfiðustu fjárhagsstöðuna skiptast þannig milli framangreindra flokka:

<u>Flokkur</u>	<u>Fjöldi sveitarfélaga</u>
1	0
2	1
3	0
4	7
5	10
6	8
7	2
8	0

Af 28 sveitarfélögum eru 18 í 5. og 6. flokki, en þar er um að ræða sveitarfélög með íbúafjölda á bilinu 400-2.500 þar sem meginþorri íbúanna eða allir búa í þéttbýli. Af 28 sveitarfélögum eru 25 í 4., 5. og 6. flokki en í 4. flokki eru strjálbýlissveitarfélög með þéttbýliskjarna.

Þannig virðist mega draga þá ályktun að minnstu þéttbýlissveitarfélögin og strjálbýlissveitarfélög með þéttbýliskjarna eigi erfiðast uppdráttar og eiga verst með að standa undir þeim kröfum, sem til þeirra eru gerðar um þjónustu. Ekki er unnt að alhæfa í þessu sambandi og verður því að skoða hvert sveitarfélag um sig og leita skýringa.

6.1 Tekjur

Í nokkrum tilvikum er ástæða slæmrar fjárhagsstöðu sveitarfélags lágar tekjur og er þá borið saman við meðaltal tekna sveitarfélaga í sama flokki. Tekjustofnar sveitarfélaga nýtast þeim misjafnlega og er þá sérstaklega átt við tekjur af aðstöðugjöldum og fasteignasköttum. Þá hafa útsvarstekjur í nokkrum tilvikum ekki hækkað til jafns við verðbólgu. Meginskyringin felst í samdrætti í atvinnulífi á fyrrnefndu árabili. Þá hafa tekjur sveitarfélaganna að mestu leyti verið óverðtryggðar, sem hefur komið sér illa á verðbólgutímum. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, eini verðtryggði tekjustofn sveitarfélaganna, hefur verið skertur frá árinu 1984. Íbúuframlög og tekjujöfnunarframlög úr sjóðnum hafa því orðið lægri en ella.

6.2 Rekstrargjöld

Á því árabili sem hér er fjallað um hafa kröfur til þjónustu af hálfu sveitarfélaga vaxið. Sveitarfélög hafa og fundið sig knúin til að taka upp margs konar þjónustu sem hafði einungis verið veitt í fjölmennustu sveitarfélögum. Helstu þættir aukinnar þjónustu eru þessir: Þjónusta við aldraða, framlög til sjúkratrygginga, sem hafa hækkað mjög mikið milli ára, kostnaður við tannviðgerðir og tannréttingar skólabarna, mötuneyti í skólum, staðaruppbót til kennara, rekstur heilsugæslustöðva og rekstur dagvistarheimila fyrir börn. Í kjölfar fjárfestinga sveitarfélaga í þjónustumannvirkjum hafa fylgt aukin rekstrargjöld. Þessi þjónusta er hlutfallslega dýrari í fámennum sveitarfélögum samhliða hlutfallslega lægri tekjum.

Sveitarfélögum hefur gengið misvel að gæta að útgjöldum sínum og er vandi sumra fólgin í þeirri staðreynd. Í nokkrum tilvikum hafa sveitarfélög ekki gætt sín sem skyldi og aukið rekstrargjöld sín umfram fjárhagslega getu. Afleiðingin hefur orðið söfnun lausaskulda eða jafnvel lán-tökur til lengri tíma.

6.3 Fjárfestingar

Sveitarfélög eru mislangt á veg komin í uppbyggingu þeirrar þjónustu, sem þeim er ætlað að veita eða þau telja sig þurfa að veita. Fjárhagsleg geta þeirra til að ráðast í nauðsynlegar og/eða æskilegar fjárfestingar er

misjöfn. Helstu fjárfestingar sveitarfélaga síðustu ára hafa einkum verið á sviði skólabygginga, dagvistarheimila og leikskóla, íþróttamannvirkja, heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa, félagslegra íbúðabygginga og gatna og holræsa. Þá hafa stofnkostnaðarframlög ríkisins til sameiginlegra framkvæmda með sveitarfélögum verið lægri en sveitarfélög hafa æskt og sveitarfélögin fjármagnað ríkishlutann tímabundið. Ennfremur hafa sveitarfélög á undanförunum árum lagt fram fé til að treysta atvinnulífið, t.d. í formi framlaga til iðnþróunarfélaga/sjóða og sérstakra átaksverkefna.

Sum sveitarfélög hafa fundið sig knúin til að leggja verulega fjármuni til atvinnurekstrar til þess að halda uppi atvinnu. Í mörgum tilvikum er mikill þrýstingur á sveitarstjórnir að leggja fram fé í auknum mæli til eflingar atvinnulífs, sérstaklega á stöðum þar sem stærstu fyrirtækin hafa stöðvast vegna lélegrar afkomu og mikillar skuldastofnunar. Sum sveitarfélögganna hafa lagt í fjárfestingar af þessu tagi á síðustu árum verulega langt yfir fjárhagslega getu en brúað bilið með lántökum til skamms eða langs tíma.

6.4 Fjármagnskostnaður

Skuldasöfnun síðustu ára og fjárhagsvandi sveitarfélögganna hefur leitt til aukins fjármagnskostnaðar.

6.5 Sveitarfélög og atvinnulífið

Ljóst þykir að áhrif á fjárhag sveitarfélögganna vegna mikilla erfiðleika í atvinnurekstri eru ekki komin fram nema að hluta. Talið er víst að mörg sveitarfélög verði fyrir fjárhagslegum áföllum af þessum sökum í ár og næsta ár. Sveitarfélög munu tapa verulegum fjármunum vegna erfiðleikanna. Hlutfjáreign sveitarsjóðs tapast í gjaldþrotum. Skattar, fasteignagjöld og ýmis þjónustugjöld tapast í gjaldþrotum.

Fyrirtæki sem komast hjá gjaldþroti safna upp skuldum við sveitarfélög. Óskum um niðurfellingu álagðra gjalda og þjónustugjalda hefur fjölgað. Beiðnum um skuldbreytingar hefur fjölgað, m.a. frá ríkisvaldinu. Nú síðast vegna fyrirgreiðslu Atvinnuþryggingarsjóðs útflutningsgreina og Hlutfjársgjalds Bygðastofnunar. Sveitarfélög hafa í mörgum tilvikum gengið í einfaldar ábyrgðir vegna lántöku fyrirtækja. Í einhverjum mæli

Orsök versnandi fjárhagsstöðu sveitarfélaga

falla ábyrgðir á sveitarfélögin vegna slæmrar fjárhagsstöðu fyrirtækjanna eða gjaldþrota.

6.6 Fjármálastjórn

Kjörnir sveitarstjórnarmenn og framkvæmdastjórar sveitarfélaga hafa í mörgum tilvikum ekki sýnt nægilega fyrirbyggju í fjármálastjórn sveitarfélaga sinna. Aðhaldi í rekstri hefur verið ábótavant. Margvíslegur rekstur og þjónusta hafa verið aukin án þess að fjárhagslegur grundvöllur væri fyrir hendi.

Fjárfestingar hafa verið umfram fjárhagslegt bolmagn sveitarsjóða. Fé hefur verið lagt í atvinnurekstur umfram fjárhagslegra getu. Ábyrgðir hafa verið veittar af takmarkaðri fyrirbyggju.

7 Leiðir til úrbóta

Nefndinni var falið að kanna fjárhagsstöðu verst stöddu sveitarfélaganna og gera tillögur til úrbóta. Henni var jafnframt falið að gera úrbótatillögur til lengri tíma.

Varðandi fyrra atriðið þá hefur nefndin gert sérstaka athugun á stöðu 28 sveitarfélaga. Sveitarfélögin voru einkum tekin út úr vegna hárra nettóskulda í hlutfalli af sameiginlegum tekjum. Í þessum sveitarfélögum eru skammtíma- og langtímaskuldir að frádregnum skammtíma- og langtíma-kröfum frá um 60% af sameiginlegum tekjum og upp í 180% og er þá miðað við árið 1988.

Að sjálfsögðu er þetta enginn algildur mælikvarði á fjárhagsstöðu sveitarfélaganna. Líta þarf á margt fleira í því sambandi. Það var þó mat nefndarinnar að rétt væri að nota þessa viðmiðun þegar valin voru þau sveitarfélög þar sem fjárhagsstaðan var könnuð nokkuð ítarlega.

Samhliða nefndarálitinu skilaði nefndin til félagsmálaráðherra vinnugögnum varðandi þessi 28 sveitarfélög. Þar koma fram upplýsingar um fjárhag þeirra og rekstur sl. þrjú ár ásamt tillögum til úrbóta varðandi hvert einstakt sveitarfélag. Yfirleitt er þar um að ræða almennar aðgerðir til að bæta rekstur og styrkja fjárhag viðkomandi sveitarfélaga. Í einstökum tilvikum þarf þó að koma til sérstakra aðgerða, en flest þau tilvik hafa undanfarið verið til athugunar hjá félagsmálaráðuneytinu.

Það er mat nefndarinnar að þrátt fyrir erfiða fjárhagsstöðu margra sveitarfélaga geti þau langflest komist á réttan kjöl fjárhagslega með eigin aðgerðum og án afskipta ríkisvaldsins. Þá er m.a. horft til áhrifa nýrra tekjustofnalaga, staðgreiðslukerfis og breyttra verkaskipta ríkis og sveitarfélaga á fjárhag sveitarfélaga sem gerð er grein fyrir í nefndarálitinu. Það er mjög mikilvægt að ávinningur sveitarfélaganna af þessum breytingum verði notaður til að bæta fjárhagsstöðu verst stöddu sveitarfélaganna, en ekki til að auka rekstur eða framkvæmdir.

Á tímum óverðtryggðra lána og neikvæðra raunvaxta var ekki óeðlilegt að sveitarfélögin freistuðust til að nota í verulegum mæli lánsfé til framkvæmda. Þessi tími er nú liðinn, þannig að framkvæmdir sveitarfélaga ætti að fjármagna sem mest með samtímatekjum. Til þess að þetta geti

orðið þurfa mörg sveitarfélöganna að koma sér út úr þeim fjárhagslega vítahring sem þau eru komin í. Þetta verður yfirleitt ekki gert nema með samdrætti í rekstri og tímabundinni stöðvun framkvæmda þar til skulda- staða er orðin viðunandi og vaxtagreiðslur hættar að taka meginhlutann af því fé sem ganga ætti til framkvæmda.

Hér á eftir verða settar fram helstu úrbótatillögur nefndarinnar varðandi fjármál sveitarfélaga.

7.1 Tekjustofnar sveitarfélaga

Um næstu áramót taka gildi ný tekjustofnalög. Þau ásamt breytingum í sambandi við staðgreiðslukerfi opinberra gjalda, leiða til verulegra úrbóta varðandi tekjustofna sveitarfélaga. Tekjustofnarnir eru rýmkaðir, ákvörð- unarvald sveitarfélaga um nýtingu eigin tekjustofna aukið, aðstaða sveitar- félaganna jöfnuð og gildasti tekjustofninn - útsvörin - verðtryggður. Þýðingarmikið er að varðveita þann ávinning sem í þessum breytingum felst.

Fjárhagur margra sveitarfélaga er það góður að þau munu ekki fullnýta tekjustofna sína á næstunni. Verst settu sveitarfélögin verða hins vegar að gera það meðan þau eru að rétta við fjárhaginn. Þó er hætt við að einmitt þar séu aðstæður með þeim hætti að erfitt sé að hækka álögur.

7.2 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Reglum um Jöfnunarsjóðinn er gjörbreytt í nýjum tekjustofnalögum. Jöfnunarhlutverk sjóðsins er stóraukið og fjármagn til að sinna því að sama skapi. Mjög áriðandi er að ekki verði hróflað við tekjuöflun sjóðsins, enda mundi það fyrst og fremst koma niður á verst settu sveitar- félögunum.

7.3 Rekstrargjöld

Við athugun og samanburð á rekstrargjöldum sveitarfélaga kemur í sum- um tilvikum í ljós að þau eru of há ef miðað er við sambærileg sveitar- félög, þannig að hægt ætti að vera að lækka rekstrargjöldin verulega.

Breytt innheimtufyrirkomulag í kjölfar staðgreiðslukerfisins ætti að geta stuðlað að fækkun starfsmanna í stærri sveitarfélögum.

7.4 Framkvæmdir

Lagt er til að stefnt verði að því að framkvæmdir sveitarfélaga verði sem mest fjármagnaðar af samtímatekjum. Til þess að svo megi verða þurfa verst stöddu sveitarfélögin að draga mikið úr framkvæmdum eða nánast stöðva þær þar til skuldastaðan er komin í viðunandi horf, þannig að vextir og afborganir gleypi ekki mest allt það fé sem verja ætti til framkvæmda eins og nú eru víða dæmi um. Þessu marki er að hluta til hægt að ná með því að breyta skammtímalánum í langtímalán.

7.5 Lánasjóður sveitarfélaga

Í lögum um lánasjóðinn er hlutverk hans skilgreint þannig:

1. Að veita sveitarfélögum stofnlán til nauðsynlegra framkvæmda eða fjárfestinga, sem eru svo kostnaðarsamar að fjár til þeirra verði ekki aflað af tekjum sveitarfélagsins, nema á löngum tíma. Enn fremur að aðstoða sveitarfélög við öflun stofnlána og hafa milligöngu um töku þeirra.
2. Að annast samninga við lánastofnanir um bætt lánakjör sveitarfélaga sem búa við óhagstæð lánakjör og óska aðstoðar sjóðsins í þessu skyni, eða veita þeim, eftir því sem fært er, lán til greiðslu óhagstæðra lána, ef samningar takast ekki um bætt lánakjör við hlutadeigandi lánastofnanir.
3. Að aðstoða sveitarfélög við að útvega nauðsynleg rekstrarlán hjá bönkum og sparisjóðum.
4. Að stuðla að því að sveitarfélögin verði traustir og skilvísir lán-takendur sem þurfi ekki að setja tryggingar fyrir lánum, sem þeim eru veitt, nema sérstaklega standi á.

Hingað til hefur lánveitingum einkum verið varið til framkvæmda eða fjárfestinga sbr. lið nr. 1.

Sjóðurinn er orðinn mjög öflugur með sterka eiginfjárstöðu. Í þeirri erfiðu stöðu sem mörg sveitarfélög nú eru virðist eðlilegt að sjóðurinn breyti a.m.k. um sinn nokkuð áherslum sínum í sambandi við útlán og

leggi meiri áherslu á lið 2 í upptalningunni á hlutverkum hans, þ.e. að aðstoða sveitarfélög við skuldbreytingu óhagstæðra lána.

7.6 Þátttaka sveitarfélaga í atvinnurekstri

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er það ekki í verkahring sveitarfélaga að taka beinan þátt í atvinnulífinu. Framhjá því verður þó ekki horft að það getur engu að síður verið skynsamlegt ef varlega er farið, enda standa sveitarfélögin oft berskjölduð gagnvart kröfum um slíkt. Ef illa fer getur þátttaka í atvinnulífinu lagt þungar byrðar á sveitarfélög og íbúa þeirra um langan tíma og rýrt möguleika sveitarfélagsins á því að sinna frumskyldum sínum sem er þjónusta við íbúana. Með hliðsjón af þessu leggur nefndin til að sveitarfélögin forðist þátttöku í atvinnurekstri eftir því sem frekast er unnt. Einnig er varað við því að leysa vanda atvinnufyrirtækja á kostnað sveitarfélaga.

7.7 Þak á lántökum og ábyrgðir

Lagt er til að í fyrstu verði reynt að setja ákveðnar viðmiðanir í þessu efni. Reynist það ekki bera árangur verði ákvæði um þetta bundin í sveitarstjórnarlögum.

7.8 Bókhald sveitarfélaga

Mikilvægt er að bókhald sveitarfélaga og ársreikningar séu vel samræmdir þannig að upplýsingar úr þeim séu samanburðarhæfar. Þrátt fyrir sameiginlegan bókhaldslykil sveitarfélaga, sem verið hefur í notkun um alllangt skeið, gætir enn nokkurs misræmis í bókhaldi og ársreikningum sveitarfélaga. Þetta á einkum við um færslu vaxta og verðbóta. Samkvæmt nýlegri reglugerð um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga skal Samband íslenskra sveitarfélaga gefa út og endurnýja, í samráði við félagsmálaráðuneytið og Hagstofu Íslands, handbók um reikningshald sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra. Leggja ber áherslu á að þessi handbók verði tilbúin sem fyrst og henni síðan haldið við. Nefndin vill leggja ríka áherslu á að endurskoðendur fylgi þessum leiðbeiningum um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga.

7.9 Áætlanagerð sveitarfélaga

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skulu sveitarstjórnir gera tvenns konar áætlanir: árlegar fjárhagsáætlanir og þriggja ára áætlanir um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Þessi áætlanagerð er grundvallaratriði í fjármálastjórn sveitarfélaga. Lagt er til að sveitarfélögum verði gert skylt að skila þessum áætlunum til félagsmálaráðuneytisins innan hæfilegs frests.

7.10 Skil ársreikninga sveitarfélaga

Lagt er til að kröfur um skil á ársreikningum sveitarfélaga verði hertar.

7.11 Vinnsla upplýsinga úr ársreikningum sveitarfélaga

Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofa Íslands hraði vinnslu upplýsinga úr ársreikningum sveitarfélaga þannig að í október árlega liggi fyrir sæmilegar heildarupplýsingar úr reikningum ársins á undan sem birtar verði í árbók sveitarfélaga.

7.12 Lykiltölur úr ársreikningum

Auk venjulegra upplýsinga verði unnar vissar lykiltölur úr ársreikningunum sem auðveldi samanburð og eftirlit.

7.13 Viðmiðunartölur varðandi fjárhag sveitarfélaga

Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga komi sér saman um ákveðnar viðmiðunartölur. Þessar viðmiðanir gætu t.d. verið að nettóskuldir sveitarfélaga ættu yfirleitt ekki að fara yfir 50% af sameiginlegum tekjum og hættumörkum væri náð þegar hlutfallið væri orðið 80-90%. Eins væri æskilegt að framlegð 2 væri ekki lægri en 25%.

7.14 Menntun og þjálfun stjórnenda sveitarfélaga

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur um langt árabil gengist fyrir ráðstefnum um ýmsa þætti sveitarstjórnarmála og nú undanfarið hefur það gengist fyrir sérstökum námskeiðum fyrir kjörna sveitarstjórnarmenn og starfsmenn sveitarfélaga.

Lagt er til að þessi starfsemi verði eflað verulega og sérstök áhersla lögð á menntun og þjálfun á sviði fjármálastjórnar.

Við hverjar sveitarstjórnarkosningar verða mikil skipti bæði á kjörnum sveitarstjórnarmönnum og framkvæmdastjórum sveitarfélaga. Þess vegna er þýðingarmikið að slík námskeið séu haldin að afloknum hverjum sveitarstjórnarkosningum.

7.15 Sérstakar aðgerðir fyrir verst stöddu sveitarfélögin

Hér á undan hefur verið fjallað um almennar aðgerðir sem snúa jafnt að öllum sveitarfélögum. Ljóst er að þessar aðgerðir munu ekki duga til að lagfæra stöðuna hjá öllum sveitarfélögum. Nefndin hefur enn til skoðunar 12 sveitarfélög þar sem grípa þarf til harðra aðgerða til að koma fjármálunum á réttan kjöl. Í vinnugögnum nefndarinnar liggja fyrir miklar upplýsingar um þessi sveitarfélög en engu að síður taldi nefndin nauðsynlegt að skrifa þeim og leita eftir ítarlegri upplýsingum. Nefndin telur ekki tímabært að gera frekari tillögur varðandi þessi sveitarfélög fyrr en þessar upplýsingar liggja fyrir og hafa verið metnar.

Viðauki 1

Listi yfir skiptingu sveitarfélaganna í flokka og íbúafjöldi 1.12. 1988

1. flokkur Dreifbýlissveitarfélög með allt að 150 íbúa.

Heildaríbúafjöldi 1988 7.941

3502	Skilmanna-.....	131	4807	Snæfjalla-.....	20
3503	Innri-Akranes-.....	134	4901	Árnes-.....	126
3504	Leirár-og Mela-.....	139	4905	Kirkjubóls-.....	61
3506	Skorradals-.....	59	4906	Fells- (Ströndum).....	66
3507	Lundareykjadals-.....	106	4907	Óspakseyrar-.....	52
3509	Hálsa-.....	98	5501	Staðar- (V-Hún.).....	108
3601	Hvítársíðu-.....	76	5502	Fr.-Torfustaða-.....	86
3602	Þverárhlíðar-.....	88	5505	Kirkjuhvamms-.....	116
3603	Norðurárdals-.....	120	5506	Þverár-.....	110
3605	Borgar-.....	147	5601	Ás-.....	108
3607	Álftanes-.....	106	5602	Sveinsstaða-.....	101
3608	Hraun-.....	104	5603	Torfalækjar-.....	115
3701	Kolbeinsstaða-.....	129	5605	Svínavatns-.....	147
3702	Eyja-.....	73	5606	Bólstaðahlíðar-.....	130
3703	Miklaholts-.....	121	5607	Engihlíðar-.....	90
3704	Staðarsveit.....	107	5608	Vindhælis-.....	56
3705	Breiðavíkur-.....	64	5610	Skaga-.....	67
3708	Fróðár-.....	25	5701	Skefilstaða-.....	57
3710	Helgafellssveit.....	85	5702	Skarðs- (Skagaf.).....	110
3712	Skógarstrandar-.....	55	5703	Staðar- (Skagaf.).....	123
3801	Hörðudals-.....	48	5707	Rípur-.....	99
3802	Miðdala-.....	124	5708	Viðvíkur-.....	96
3803	Haukadals-.....	54	5712	Fells- (Skagaf.).....	45
3805	Hvamms- (Dölum).....	108	6507	Skriðu-.....	127
3806	Fellsstrandar-.....	90	6508	Öxnadals-.....	64
3808	Skarðs- (Dölum).....	51	6610	Reykja-.....	113
3809	Saurbæjar- (Dölum).....	115	6611	Tjörnes-.....	93
4602	Rauðasands-.....	88	6701	Keldunes-.....	128
4701	Auðkúlu-.....	28	6702	Óxarfjarðar-.....	121
4703	Mýra- (V-Ísafjarðars.).....	86	6703	Fjalla-.....	12
4704	Mosvalla-.....	75	6706	Svalbarðs-.....	129
4804	Ögur-.....	45	6708	Sauðanes-.....	53
4805	Reykjafjarðar-.....	55	7503	Hlíðar-.....	99
4806	Nauteyrar-.....	64	7505	Fljótisdals-.....	125

Viðaukar

7507	Tungu- (Hróarstungu-).....	103	7705	Borgarhafnar-	129
7508	Hjaltastaðar-	96	7706	Hofs-	116
7511	Seyðisfjarðar-	34	8503	Skaftártungu-	86
7601	Skriðdals-	114	8504	Leiðvallar-	72
7605	Mjóafjarðar-	34	8505	Álftavers-	40
7606	Norðfjarðar-	86	8608	Landmanna-	126
7610	Fáskrúðsfjarðar-	92	8701	Gaulverjabæjar-	140
7614	Berunes-	79	8704	Sandvíkur-	109
7616	Geithellna-	81	8714	Þingvalla-	50
7701	Bæjar-	55	8715	Grafnings-	51
7704	Mýra- (A-Skaft.)	86	8718	Selvogs-	11

2. flokkur Dreifbýlissveitarfélög með meira en 150 íbúa.

Heildaríbúafjöldi 1988 6.024

1606	Kjósar-	176	6605	Ljósavatns-	273
3501	Hvalfjarðarstrandar-	157	6606	Bárðdæla-	161
3604	Stafholtstungna-	196	6609	Aðaldæla-	353
5507	Þorkelshóls-	178	7504	Jökuldals-	169
5705	Lýtingsstaða-	279	8501	Hörnglands-	180
5706	Akra-	294	8602	V-Eyjafjalla-	209
5710	Hofs-	157	8603	A-Landeyjar-	207
5715	Fljóta- [var Haganes og Holts]	174	8604	V-Landeyjar-	178
6502	Svarfðardals-	286	8605	Fljótshlíðar-	236
6509	Glæsibæjar-	246	8610	Ása-	174
6511	Saurbæjar- (Eyjaf.)	261	8611	Djúpár-	260
6512	Öngulstaða-	400	8706	Hraungerðis-	202
6604	Háls-	189	8707	Villingaholts-	197
			8708	Skeiða-	232

3. flokkur Blönduð sveitarfélög þar sem meira en 2/3 íbúanna búa í strjálbýli.

Heildaríbúafjöldi 1988 2.946

4502	Reykhóla (Reykhólar 115)	356	8601	A-Eyjafjalla- (Skógar 59)	200
4601	Barðastrandar- (Krossh.39)...	184	8609	Holta- (Rauðalækur 48)	287
4908	Bæjar- (Borðeyri 26)	145	8709	Gnúpverja- (Búrfell 36)	324
5503	Y-Torfustaða- (Laugab. 63) ...	212	8710	Hrunamanna- (Flúðir 166)	594
6506	Arnarnes- (Hjalteyri 57)	231	8713	Grímsnes- (Írafoss og Ljósafoss 33)	255
7604	Eiða- (Eiðar 49)	158			

4. flokkur Blönduð sveitarfélög allt að 700 íbúum þar sem minna en 2/3 íbúanna búa í strjálbýli.

Heildaríbúafjöldi 1988 8.291

1605	Kjalarnes- (Grundahv. 152) ...	409	3508	Reykholtisdals- (Kleppjárns- reykir 44, Reykholt 65)	267
2506	Vatnsleysustr.- (Vogar 523) ..	624	3804	Laxárdals- (Búðardalur 303) ..	408
3505	Andakíls- (Hvanneyri 131)	274			

4902	Kaldrananes- (Drangsn. 110)	6704	Presthóla- (Kópasker 157).....	271
	7501	Skeggjastaða- (Bakkafj. 94) ..	132
5704	Seylu- (Varmahlíð 115)	7506	Fella- (Fellabær 264).....	347
5709	Hóla- (Hólar 53).....	7509	Borgarfjarðar- (Borgarfj.	
6505	Ársskógs- (Litli-Árskógssandur 112, Hauganes 153)		eystra 163).....	217
6510	Hrafnagils- (Kristnes 60, Hrafnagil 70).....	7602	Vallar- (Hallormsstaður 54)	161
6601	Svalbarðsstrandar- (Svalbarðseyri 166)	7613	Breiðdals- (Breiðdalsvík 254) .	364
6602	Grýtubakka- (Grenivík 306)...	7702	Nesja- (Nesjaborp 110)	295
6607	Skútustaða- (Reykjahlíð 255).	8502	Kirkjubæjar- (Klaustur 147)....	282
6608	Reykðæla- (Laugar 118)	8508	Mýrdals- (Vík í Mýrdal 335)....	610
		8711	Biskupstungna- (Laugarás 105, Reykholt 73)	487
		8712	Laugardals- (Laugarvatn 168).....	247

5. flokkur Þéttbýlissveitarfélög (yfir 85% íbúa í þéttbýli), íbúar 100-1000 og blönduð sveitarfélög með yfir 700 íbúa.

Heildaríbúafjöldi 1988 15.735

1603	Bessastaða- (Álftanes 895)...	895	6501	Grímseyjar- (Grímsey 114).....	114
2502	Hafna- (Hafnir 107)	107	6504	Hríseyjar- (Hrísey 276).....	276
3706	Nes- (Helliss. 464, Rif 134)....	598	6705	Raufarhafnar- (Raufarh. 402) .	402
3709	Eyrarsveit (Grundarfj. 711)....	801	6707	Þórshafnar- (Þórshöfn 404) ...	404
4603	Patreksfjarðar- (Patreksfjörður 986).....	987	7000	Seyðisfjörður	996
4604	Tálknafjarðar- (Tálknafj.342)..	374	7502	Vopnafjarðar- (Vopnafj. 702) ..	940
4606	Bíldudals- (Bíldudalur 378).....	397	7609	Reyðarfjarðar- (Reyðarfj.730).....	730
4702	Þingeyrar- (Þingeyri 434)	472	7611	Búða- (Fáskrúðsfjörður 762) ..	762
4705	Flateyrar- (Flateyri 448)	448	7612	Stöðvar- (Stöðvarfjörður 360).....	360
4706	Suðureyrar- (Suðureyri 414) ..	414	7615	Búlands- (Djúpivogur 431)	431
4803	Súðavíkur- (Súðavík 258).....	258	8606	Hvol- (Hvolsvöllur 582).....	683
4904	Hólmavíkur- (Hólmavík 420) ...	447	8607	Rangárvalla- (Hella 553).....	747
5504	Hvammstanga- (Hvammstangi 676).....	676	8702	Stokkseyrar- (Stokkse. 461)..	520
5609	Höfða- (Skagaströnd 699).....	699	8703	Eyrbakka- (Eyrbakki 532).....	532
5711	Hofsós- (Hofsós 265).....	265			

6. flokkur Þéttbýlissveitarfélög, íbúar 1001 - 2500, annars staðar en á Reykjanesi.

Heildaríbúafjöldi 1988 25.791

3200	Ólafsvík	1.203	6300	Dalvík.....	1.430
3606	Borgarnes.....	1.699	7100	Neskaupsstaður.....	1.714
3711	Stykkishólmur	1.253	7200	Eskifjörður	1.092
4100	Bolungarvík.....	1.217	7603	Egilsstaðir	1.380
5000	Siglufjörður	1.858	7703	Hafnar- (Höfn í Hornafirði 1590)	1.590
5100	Sauðárkrókur	2.478	8716	Hveragerði	1.572
5604	Blönduós.....	1.083	8717	Ölfus- (Þorlákshöfn 1152, Árbæjarhverfi 57).....	1.479
6100	Húsavík.....	2.499			
6200	Ólafsfjörður.....	1.179			

Viðaukar

7. flokkur Þéttbýlissveitarfélög, íbúar fleiri en 2500, og öll þéttbýlissveitarfélög á Reykjanesi.

Heildaríbúafjöldi 1988 89.151

1000	Kópavogur.....	15.551	2400	Njarðvík.....	2.443
1100	Seltjarnarnes.....	4.027	2503	Miðnes- (Sandgerði 1273)...	1.273
1300	Garðabær.....	6.843	2504	Gerða- (Garður 1065)	1.065
1400	Hafnarfjörður.....	14.199	3000	Akranes.....	5.404
1604	Mosfellsbær (Meginbyggð 3847, Mosf.dalur 180)	4.027	4000	Ísafjörður.....	3.458
2200	Keflavík.....	7.305	6000	Akureyri.....	13.972
2300	Grindavík.....	2.132	8000	Vestmannaeyjar.....	4.743
			8100	Selfoss.....	3.774

8. flokkur. Reykjavík.

0	Reykjavík.....	95.811
---	----------------	--------

Viðauki 2

Kennitölur úr ársreikningum sveitarfélaga meðaltal flokka

flokkur	2. flokkur			3.		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988
Íbúafjöldi	222	224	223	263	270	268
Rekstrartekjur (þús. kr.)	6.656	6.548	12.535	8.764	8.211	18.916
Rekstrartekjur (kr/íb)	30.605	39.333	47.718	32.586	42.221	58.222
Framlegð 2 (kr/íb)		11.231	12.187		12.455	15.962
Framl. 2 sem % af heildartekjum		26%	24%		29%	27%
Fjármagnskostn. sem % af tekjum	5%	6%	2%	12%	9%	6%
Framkv. og fjárf. sem % af tekjum	21%	20%	16%	24%	22%	28%
Nettóskuld (þús. kr.)	-2.034	-2.375	-3.798	3.329	1.374	3.884
Nettóskuld sem % af heildartekjum	-18%	-19%	-25%	26%	4%	10%
Veltufjárhlutfall		167,05	21,61		5,01	5,57
Hreint veltufé (þús. kr.)	2.263	2.968	4.886	1.585	2.478	853

Viðaukar

flokkur	4. flokkur			5.		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988
Íbúafjöldi	346	334	332	551	544	543
Rekstrartekjur (þús. kr.)	12.035	16.952	21.586	22.897	27.552	40.605
Rekstrartekjur (kr/íb)	33.939	45.919	57.837	42.805	57.686	66.201
Framlegð 2 (kr/íb)		12.560	12.151		15.575	13.719
Framl. 2 sem % af heildartekjum		26%	21%		28%	20%
Fjármagnskostn. sem % af tekjum	11%	14%	14%	17%	16%	15%
Framkv. og fjárf. sem % af tekjum	25%	25%	18%	20%	24%	22%
Nettóskuld (þús. kr.)	3.554	5.815	8.641	12.711	15.837	19.067
Nettóskuld sem % af heildartekjum	22%	30%	38%	55%	48%	54%
Veltufjárhlutfall		3,25	2,59	1,72	1,12	1,00
Hreint veltufé (þús. kr.)	1.787	427	-61	-889	-1.433	-3.587

flokkur	6. flokkur			7.		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988
Íbúafjöldi	1.494	1.507	1.517	6.106	6.218	6.368
Rekstrartekjur (þús. kr.)	62.082	80.449	101.659	237.758	317.153	416.102
Rekstrartekjur (kr/íb)	41.580	53.429	67.441	39.970	52.461	66.814
Framlegð 2 (kr/íb)		13.313	16.982		13.764	17.102
Framl. 2 sem % af heildartekjum		25%	25%		26%	25%
Fjármagnskostn. sem % af tekjum	17%	20%	18%	11%	11%	9%
Framkv. og fjárf. sem % af tekjum	21%	31%	22%	27%	24%	30%
Nettóskuld (þús. kr.)	39.682	57.864	74.812	57.693	89.853	147.755
Nettóskuld sem % af heildartekjum	60%	71%	73%	28%	31%	39%
Veltufjárhlutfall	1,06	0,92	1,05	1,58	1,15	1,08
Hreint veltufé (þús. kr.)	-5.757	-15.225	-21.619	21.791	8.828	5.974

Viðauki 3

Umsögn um takmarkanir á ábyrgðum sveitarfélaga

Reykjavík, 20. des. 1989

Jóhanna Sigurðardóttir félagsmálaráðherra
Félagsmálaráðuneytinu
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu

Félagsmálaráðherra hefur leitað eftir umsögn nefndarinnar um takmarkanir á skuldsetningu og ábyrgðum sveitarfélaga og var í því sambandi vísað til þess að lántökur og ábyrgðir sveitarfélaga eru í nokkrum tilvikum komnar í óefni.

Í tillögugerð sinni hefur nefndin haft það að meginmarkmiði að leita leiða til úrbóta sem ekki fela í sér skerðingu á sjálfsforræði sveitarfélaganna. Einnig er lögð áhersla á að sveitarfélögin beri fjárhagslega ábyrgð á gjörðum sínum. Þá hefur nefndin haft það að leiðarljósi að þær leiðir sem bent er á til úrbóta falli innan þess ramma sem núverandi fyrirkomulag sveitarstjórnarmála setur, og ekki þurfi að koma til breytinga á lögum og reglugerðum um sveitarstjórnarmál og nýjum lögum um breytta verka- og tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Nefndin er sammála um að ekki sé að svo stöddu ástæða til að setja þak á lántökur og ábyrgðir sveitarfélaganna. Slík ákvörðun fæli í sér skerðingu á sjálfsforræði sveitarfélaganna og ekki er réttlætanlegt að mistök sem hafa átt sér stað í fáum tilvikum leiði til þess að hendur allra sveitarfélaga verði bundnar með lagasetningu.

Viðaukar

Lagt er til að í fyrstu verði reynt að benda á ákveðnar viðmiðanir í þessu efni, og áhersla verði lögð á birtingu niðurstöðutalna úr rekstri sveitarfélaganna á auðskiljanlegan hátt og þeim þannig veitt aðhald. Enda ætti það að vera ljóst að fjármunum sveitarfélagsins er betur varið til framkvæmda en t.d. til greiðslu á fjármagnskostnaði eða á gjaldföllnum ábyrgðum. Með þessu móti eru það kjósendur og staða sveitarfélagsins miðað við önnur sveitarfélög sem veita stjórnendum sveitarfélaganna aðhald hvað varðar skuldasoöfnun og aðra þætti er lúta að fjármálastjórn.

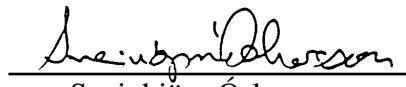
Reynist þetta ekki bera árangur kemur til álita að binda í sveitarstjórnarlögum heimildir til takmörkunar á ábyrgðum og lántökum sveitarfélaganna.

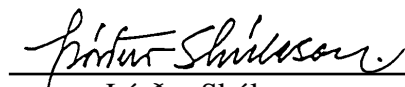
Virðingarfyllt


Húnbogi Þorsteinsson formaður


Kristófer Oliverson


Páll Guðjónsson


Sveinbjörn Óskarsson


Þórður Skúlason

Viðauki 4

Álit á hugmyndum um hækkun á lágmarks- íbúatölu sveitarfélaga

Reykjavík, 20. des. 1989

Jóhanna Sigurðardóttir félagsmálaráðherra
Félagsmálaráðuneytinu
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu

Félagsmálaráðherra hefur leitað eftir því að Nefnd um fjárhagsstöðu sveitarfélaga láti í té álit sitt á hugmyndum sem fram hafa komið um að hækka lágmarksíbúatölu sveitarfélaga t.d. í 400.

Nefndin tekur afdráttarlaust undir sjónarmið um stækkun sveitarfélaga. Jafnframt telur nefndin að þegar skipan þessara mála er ákveðin til lengri tíma verði tekið mið af íbúáþróun í sveitarfélaginu þannig að ekki sé fyrrsjáanlegt að ráðast þurfi í sameiningu að nýju í náninni framtíð. Æskilegast væri að vinna áætlun þar sem mótuð yrði stefna um framtíðarhlutverk sveitarfélaganna og þau meginatriði sem ganga skal út frá við sameiningu. Nefndarmenn eru hins vegar sammála um að reynsla síðustu áratuga gefi ekki tilefni til að ætla að hægt yrði að vinna slíkri stefnu fylgi á skömmum tíma. Að öllum líkindum er sú leið sem nú er unnið eftir, þ.e. að fækka sveitarfélögunum með því að hækka lágmarksíbúatölu þeirra í áföngum, líklegust til þess að hljóta pólitískt fylgi.

Fjárhagsstaða litlu sveitarfélaganna ein og sér gefur ekki sérstakt tilefni til sameiningar. Það er hins vegar ljóst að vegna fámennis geta litlu sveitarfélögin ekki veitt þá þjónustu og samfélagslegan styrk sem gera verður kröfu til í nútímasamfélagi. Nefndin styður hugmyndina um hækkun lág-

Viðaukar

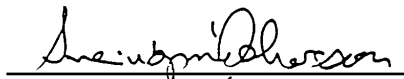
marksíbúatölu í sveitarfélagi í 400 og að því marki verði náð á næstu fjórum árum.

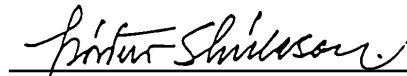
Virðingarfyllst


Húnbogi Þorsteinsson formaður


Kristófer Oliverson

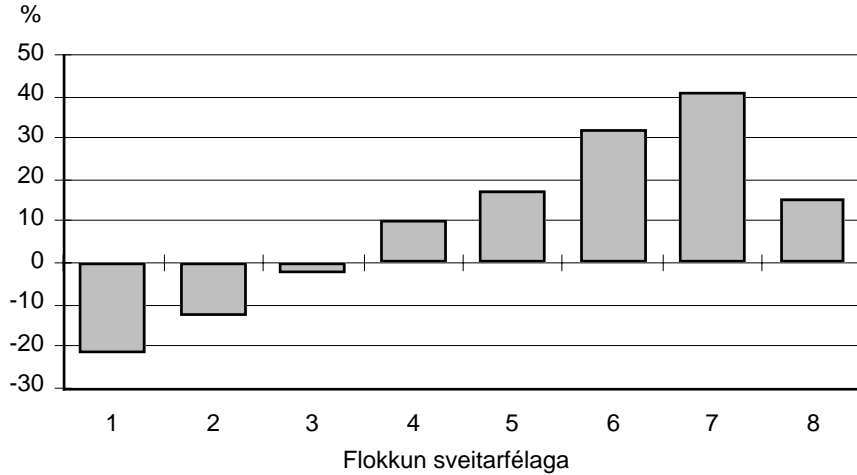

Páll Guðjónsson


Sveinbjörn Óskarsson


Þórður Skúlason

Greinargerð

Hinar miklu breytingar sem orðið hafa á búsetu í landinu á síðustu áratugum felast annars vegar í flutningum úr dreifbýli í þéttbýli og hins vegar flutningum af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins. Árið 1940 bjuggu 66% landsmanna í þéttbýli og 34% í dreifbýli. Sambærilegar tölur fyrir 1988 eru 92% og 8%. Þéttbýlismyndun hefur verið mun örari og þéttbýli á Íslandi er hlutfallslega meira en annars staðar á Norðurlöndum.

Mynd 1 Hlutfallslegar íbúabreytingar eftir flokkum árin 1971-1988

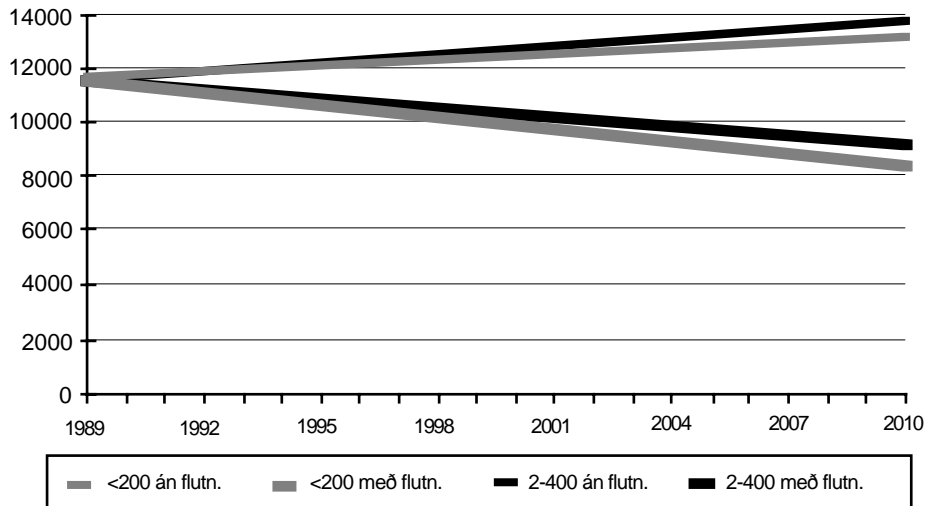
Myndin endurspeglar þann mikla flutning sem orðið hefur úr dreifbýli (1.-3. flokkur) til þéttbýlis (4.-8. flokkur). Myndin sýnir í hnotskurn þær breytingar sem orðið hafa á stærð sveitarfélaganna frá 1971. Í fjölmennari sveitarfélögum hefur fólki fjölgað en fækkað í hinum fámennari eins og vænta mátti vegna þéttbýlismyndunar.

Íbúum í sveitum landsins fækkar. Frá 1971 til 1988 hefur fækkunin í 1. flokki, sem eru sveitarfélög með færri en 150 íbúa fækkað um 1.4% að meðaltali á ári. Langmesta fækkunin á einu ári var á árinu 1988 en þá fækkaði íbúum þessara hreppa um 3.3%. Fólki hefur fækkað mest í hreppum sem ekki hafa byggðakjarna innan sinna marka. Eins og fram kemur á 1. mynd, fjölgar íbúum fyrst og fremst í sveitarfélögum sem eru í 4. flokki og þar yfir, en þau sveitarfélög hafa í öllum tilvikum þéttbýliskjarna innan sinna marka.

Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að flutningar úr dreifbýli fela í sér meiri vanda en beinar tölur um fækkun í sveitahreppum gefa til kynna. Ástæðan er sú að það er einkum unga fólkið sem flytur á brott. Og því meiri sem flutningarnir verða, þeim mun óhagstæðari verður aldursskiptingin í sveitarfélaginu. Það leiðir síðan oft á tíðum til erfiðleika við rekstur skóla og annarrar félagslegrar þjónustu. Óhagstæð aldursskipting leiðir einnig til þess að skatttekjur sveitarfélagsins minnka. Vegna fámennis geta litlu sveitarfélögin ekki veitt þá þjónustu og samfélagslegan styrk sem íbúarnir gera kröfu til og vænta. Það ýtir síðan undir frekari brottflutning og sveitarfélagið veikist enn.

Viðaukar

Mynd 2 Framreiknaður mannfjöldi í sveitarfélögum með færri en 400 íbúa

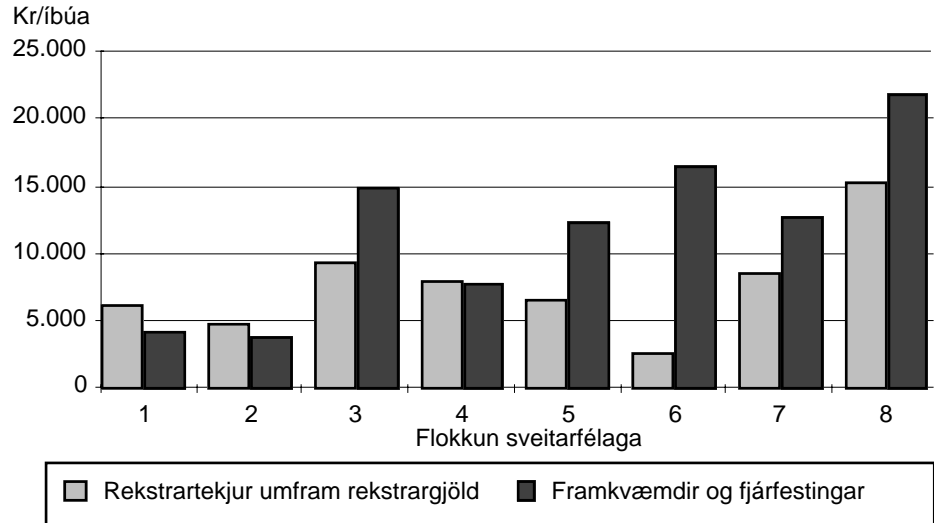


Ef tekið er mið af flutningareynslu síðustu ára mun á næstu tveimur áratugum fækka um 3.300 manns hjá sveitarfélögum með færri en 200 íbúa og um 2.300 manns í sveitarfélögum með íbúafjölda á bilinu 200-400 manns.

Af mynd 2. má draga þá ályktun að ekki sé raunhæft til lengri tíma að ætla að leysa vanda sveitahreppanna með því að sameina þá innbyrðis, ef fólki fækkar áfram. Ef ráðist verður í að sameina sveitarfélögin er eðlilegt að miða við að innan hvers sveitarfélags séu líkur á hagstæðri byggðaðróun. Við flutninga úr sveit í bæ fjölgaði íbúum í kaupstöðum og þorpum en fækkaði í sveitahreppunum. Munur á stærð sveitarfélaganna innbyrðis hefur því orðið æ meiri á síðustu áratugum. Í grófum dráttum hefur tilhneigingin verið sú að fámenn sveitarfélög hafa orðið enn fámennari og fjölmenn sveitarfélög hafa orðið enn fjölmennari. Árið 1940 höfðu aðeins 12 sveitarfélög færri íbúa en eitt hundrað, árið 1988 voru þau 52. Sama ár voru 152 af 214 sveitarfélögum landsins með færri en 400 íbúa. og 112 með færri en 200 íbúa.

Misjafn íbúafjöldi sveitarfélaganna er að öllum líkindum eitt erfiðasta vandamál íslenskrar stjórnáslu og hefur verið Þrándur í Götu umbótatilrauna í þá átt að flytja verkefni og tekjustofna frá ríki til sveitarfélaganna.

Mynd 3 Tekjuafgangur sveitarfélaganna borinn saman við fjármuni sem varið er til framkvæmda og fjárfestinga árið 1987



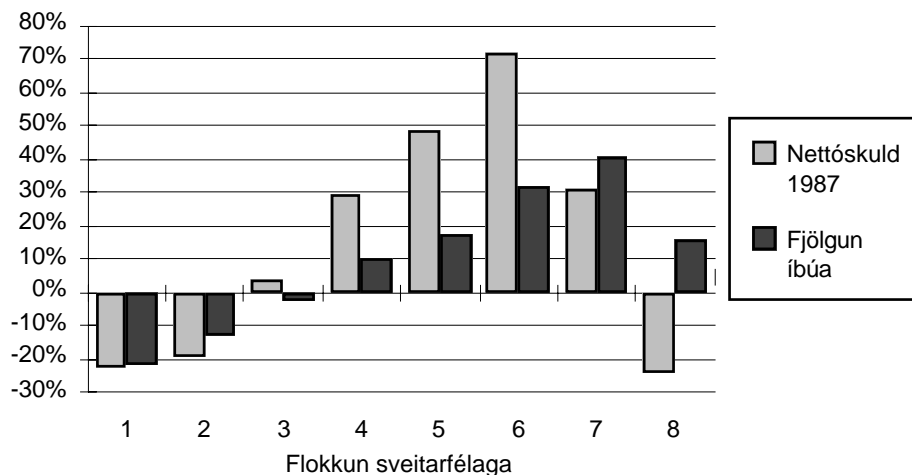
Myndin sýnir að framkvæmdir og fjárfestingar á íbúa aukast eftir því sem sveitarfélögin stækka. Að meðaltali nægir rekstrarafgangur ekki til að standa undir framkvæmdum og fjárfestingum hjá sveitarfélögum í 3-7 flokki. Það eru aðeins litlu dreifbýlissveitarfélögin (1. og 2. fl.) og Reykjavík sem eiga fyrir þessum liðum, aðrir flokkar safna skuldum.

Stærð sveitarfélaganna hefur áhrif á afkomu þeirra og getu til að veita þá þjónustu sem þeim er ætlað. Almennt gildir að minnstu sveitarfélögin standa vel fjárhagslega, en jafnframt liggur fyrir að sá hópur veitir minnstu þjónustuna.

Athygli vekur að lítil dreifbýlissveitarfélög undir 150 íbúa markinu eru yfirleitt með tiltölulega góða fjárhagsstöðu (1. og 2. flokki). Tekjur eru þar mjög lágar en útgjöld eru að sama skapi mjög lág, enda er þjónusta sveitarfélaganna ekki umsvifamikil. Rekstrarafgangur er talsverður í 3ja fl en lækkar vegna mikils fjármagnskostnaðar og meiri krafna um þjónustu í 4. 5. og 6. flokki en í 7. og 8. flokki fer stærðarhagkvæmnin að njóta sín og kemur það fram í auknum tekjuafgangi.

Viðaukar

Mynd 4 Nettóskuld sveitarfélaga árið 1987 sem hlutfall af tekjum, borin saman við breytingar á íbúafjölda á tímabilinu 1971-1988



Mynd 4. Slæma fjárhagsstöðu flestra þeirra sveitarfélaga, sem eiga í vanda má skýra með mikilli uppbyggingu mannvirkja og þjónustu undanfarin ár. Á myndinni kemur fram að skuldastaðan versnar eftir því sem fjölgað hefur örar í sveitarfélaginu. Þetta á þó ekki við í 7. og 8. flokki þar sem vænta má að stærðarhagkvæmni sé farið að gæta.

Eins og fram kemur á myndinni er nettóskuld hæst hjá sveitarfélögum í 6. flokki. Að sama skapi er fjármagnskostnaður langhæstur hjá sveitarfélögum í þessum flokki. Að meðaltali renna nær 20% af rekstrartekjum þessa flokks í fjármagnskostnað sem er svipað hlutfall og varið er til framkvæmda og fjárfestinga. Dæmi eru um einstaka sveitarfélög með fjármagnskostnað milli 40 og 50% af tekjum.

Áhrif Jöfnunarsjóðs

Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hafa vegið tiltölulega þungt í tekjum fámennustu sveitarfélaganna. Þannig vegur framlagið að meðaltali um 10% af tekjum sveitarfélaganna. Jöfnunarsjóðsframlagið hefur á hinn bóginn vegið mun þyngra fyrir hreppsfélögin eða um 15% af tekjum hinna fjölmennari hreppa og 28% til jafnaðar af heildartekjum hreppa með 200 íbúa eða færri.

Það er ljóst, að Jöfnunarsjóður er mikilvægt stjórnæki ríkisins og hægt er að hafa veruleg áhrif á fjárhagslega afkomu sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum. Það eru einkum minnstu sveitarfélögin, sem byggja beinlínis tilveru sína á framlögum úr Jöfnunarsjóði. Sjóðurinn hefur að þessu leyti stuðlað að því að viðhalda smáum sveitarfélögum.

Viðaukar