



Minnisblað

Til borgarstjóra

Efni: Samanburður Samtaka atvinnulífsins á fjárhagsstöðu sveitarfélaga

Frá fjármálastjóra

Samtök atvinnulífsins hafa sent frá sér samantekt um fjármál 12 stærstu sveitarfélaganna undir heitinu „Betur má ef duga skal“. Um þessa samantekt hæfir að segja „betur má ef duga skal“.

SA telur að níu mælikvarðar þar sem skuldastaða kemur við sögu í fjórum þeirra lýsi best fjárhagsstöðu hvers sveitarfélags. Skuldir segja lítið um fjárhagslegan styrk. Sveitarfélag með litlar eða jafnvel engar skuldir getur átt við mun erfiðari fjárhagsvanda að glíma en sveitarfélag með miklar skuldir, t.d. ef það stendur frammi fyrir minnkandi tekjustofnum og fækkun íbúa. Sveitarfélag í vexti verður að taka lán til að byggja upp innviði sína og þjónustu (líkt og flestar fjölskyldur í fyrstu íbúðakaupum) sem laðar að nýja íbúa sem síðar skila sköttum til sveitarfélagsins. Fjárfestingar í innviðum og lántaka vegna þeirra tryggir getu sveitarfélagsins til að standa undir uppbyggingunni vegna tekna sem af þeim leiða. Þess vegna ætti greiningin á fjárhagslegri stöðu að beinast að því hvort reksturinn standi undir lántökum til framtíðar og hvort sveitarfélagið sé að sinna uppbyggingu innviða. Mælikvarðar á þetta er t.d. veltufé frá rekstri í samanburði við afborganir af lánnum og fjárfestingaþörf. Sveitarfélög eins og Seltjarnarnes og Garðabær eiga lítið land til stækkunar sem setur þeim skýr mörk um íbúafjölgun og vöxt til framtíðar. Það hefur áhrif á getu þeirra að glíma við miklar langtíma skuldir.

Taflan hér að neðan byggir á tölum 2017 og sýnir að fjárfestingar sveitarfélaganna á hvern íbúa eru mjög mismunandi. Þær eru mestar hjá Reykjavíkurborg en einnig miklar í Garðabæ og Reykjanesbæ. Eru sveitarfélögin sem verja minna fé í fjárfestingar að sinna uppbyggingu og viðhaldsfjárfestingum? Það þyrfti að skoða það. Heildarskuldir á hvern íbúa eru mestar í Reykjanesbæ og einnig miklar í Reykjavík og Akranesi þegar hlutdeild Akraness í skuldum OR um 9,2 mkr er bætt við samstæðuskuldir bæjarins. Hér verður að hafa tvennt í huga. Stór hluti skulda Reykjavíkur og Akraness er vegna fjárfestinga Orkuveitu Reykjavíkur sem skila eigendum til framtíðar miklum tekjum en yfirleitt eru fjárfestingar sveitarfélaga fremur ávísun á rekstrarútgjöld. Þá verður að gefa því gaum að Reykjanesbær og Reykjavík skila jafnframt langmestu úr rekstrinum til að standa undir skuldbindingum sínum. Að lokum sýnir taflan að flest sveitarfélaganna eru í vandræðum með að fjármagna skammtíma skuldir (sbr veltufjárhlutfall undir 1) nema Reykjavík og Akranes.

Ársreikningar 2017

	Fjárfestingar A-hluta á íbúa	Fjárfestingar A+B-hluta	Heildarskuldir A hluta á íbúa	Heildarskuldir A+B hluta á íbúa	Veltufé frá rekstri í % tekjum A hluti	Veltufé frá rekstri í % tekjum A+B hluti	Veltufjár hlutfall A hluta	Veltufjár hlutfall A+B hluta
Garðabær	166	193	726	794	13,4%	16,0%	1,01	0,64
Hafnarfjörður	93	106	1.215	1.381	11,5%	14,4%	0,75	0,85
Kópavogur	63	68	1.083	1.214	10,6%	12,4%	0,63	0,60
Mosfellsbær	80	91	1.046	1.127	10,8%	12,3%	0,69	0,88
Reykjavík	122	296	782	2.263	8,0%	19,3%	1,29	1,10
Akranes	47	49	836	2.179	14,1%	12,7%	1,70	1,62
Reykjanesbær	41	188	1.764	2.688	22,1%	25,0%	1,54	0,90
meðaltal	87	141	1.065	1.664	12,9%	16,0%	1,09	0,94

Hlutdeild sveitarfélaga í heildarskuldum samstæðu borgarinnar færðar á hvert sveitarfélag. Þetta á við öll að ofan nema Reykjanesbæ



Næsta tafla lýsir vel getu sveitarfélaganna til að ráða við skuldir sínar. Það sem kemur e.t.v. mest á óvart er að Reykjanesbær sem er afar skuldsett sveitarfélag getur m.v. veltufé frá rekstri á árinu 2017 greitt niður hreinar vaxtaberandi skuldir samstæðunnar á innan við 6 árum og Reykjavíkurborg sem einnig er skuldsett vegna Orkuveitunnar myndi geta á sama kvarða greitt um skuldir sínar á rúmlega 6 árum. Það vekur athygli hvað SA gerir lítið úr mikilvægi þess að sveitarfélög hafa verið að auka veltufé frá rekstri til að standa við skuldbindingar sínar og raunar greiða þær niður allt frá gildistöku fjármálareglna sveitarfélaga 1. jan 2012.

A-hluti 2017	Hr vaxtaberandi skuldir A-hluti	hr vaxtab skuldir sem % af tekjum	hr vaxtab skuldir/veltufé frá rekstri
Garðabær	4.794.310	36,8%	2,75
Hafnarfjörður	19.177.466	81,7%	7,12
Kópavogur	19.683.184	68,8%	6,47
Mosfellsbær	6.549.196	70,3%	6,51
Reykjavík	32.537.569	28,1%	3,53
Akranes	457.524	7,5%	0,53
Reykjanesbær	17.348.072	120,5%	5,44

A+B-hluti 2017	Hr vaxtaberandi skuldir A+B-hluti	hr vaxtab skuldir sem % af tekjum	hr vaxtab skuldir/veltufé frá rekstri
Garðabær	7.147.175	51,5%	3,23
Hafnarfjörður	24.420.575	96,6%	6,70
Kópavogur	28.509.144	94,1%	7,58
Mosfellsbær	7.967.126	79,5%	6,45
Reykjavík	203.714.535	117,8%	6,10
Akranes	10.002.059	144,1%	11,32
Reykjanesbær	29.142.592	137,4%	5,50

Hlutdeild Akraness 5,528% í skuldum OR um 9,2 ma kr bætt við á samtekinn reikning Akraness

Þá sést einnig í ofangreindri töflu að þegar hlutdeild Akraness í skuldum OR um 9,2 mkr er bætt við samstæðuskuldir bæjarins er skuldastaðan mun verri en kemur fram í mati SA. En þessar skuldir Akraness líkt og 93,5% hlutdeild borgarsjóðs í skuldum OR eiga ekki að blekkja vandaða greiningaraðila sem sjá mikið framtíðartekjuvirði í þessu orku- og veitufyrirtæki.

Rekstrarafkoma sveitarfélaga skiptir miklu máli og að reksturinn sé ekki aðeins í jafnvægi heldur hafi burði til að skapa forsendur til að mæta framtíðarfjárfestingum í innviðum og fjármögnun þeirra. Sveitarfélögin tólf eru með mismunandi íbúasamsetningu og atvinnutekjur en þær eru grunnur aðaltekjustofns sveitarfélaga, útsvarsins.

	Útsvars-tekjur á íbúa
Garðabær	596
Hafnarfjörður	526
Kópavogur	561
Mosfellsbær	515
Reykjavík	545
Akranes	511
Reykjanesbær	549
meðaltal	543

Taflan sýnir að Garðabær, sem er með lægsta álagningarhlutfall útsvars, er engu að síður með hæstu útsvarstekjur á íbúa en þar á eftir koma Kópavogur og Reykjanesbær. Háar útsvarstekjur á mann verður ekki raktar til árangurs fjármálastjórnar heldur ytri skilyrða. Sveitarfélög geta vissulega haft áhrif á



framtíðar útsvarstekjur sínar með markvissri atvinnustefnu sem miðar að því að byggja upp fjölþætt atvinnulíf.

Þá teljast til skatttekna framlög til sveitarfélaganna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Reykjavíkurborg fær ekki tekjujöfnunarframlag, útgjaldajöfnunarframlag, framlög til reksturs almennra grunnskóla eða framlög vegna nýbúakennslu. Framlög til borgarinnar úr Jöfnunarsjóði eru eiginlega aðeins vegna þjónustu við fatlað fólk en að auki annast Jöfnunarsjóður samningsbundnar greiðslur í borgarsjóð vegna reksturs sérskóla. Framlög af útsvari Reykvíkinga í Jöfnunarsjóð voru um 9,2 mkr á árinu 2017 en borgarsjóður fékk tæpa 5,5 mkr úr sjóðnum vegna þjónustu við fatlað fólk.

Greiðslur í Jöfnunarsjóð	Raun 2017	Áætlun 2017	Frávik	%
Hlud. Jöfnunarsj. í staðgreiðslu vegna grunnskóla	4.009	3.949	60	1,5%
Hlutdeild Jöfnunarsjóðs í staðgr. v málefna fatlaðra	5.154	5.078	77	1,5%
Samtals greiðslur í Jöfnunarsjóð	9.163	9.027	136	1,5%

Greiðslur frá Jöfnunarsjóði	Raun 2017	Áætlun 2017	Frávik	%
Framlag vegna málefna fatlaðs fólks	5.448	4.987	461	9,3%
Framlag vegna sérskóla	1.192	1.253	-61	-4,8%
Framlag vegna tónlistarskóla	275	275	0	0,1%
Framlag v. bankaskatts	244	0	244	n/a
Annað	59	96	-37	-38,5%
Samtals greiðslur frá Jöfnunarsjóði	7.218	6.610	608	9,2%
Nettó greiðslur í Jöfnunarsjóð	-1.945	-2.417	472	-19,5%

Flest af umræddum tólf sveitarfélögum í samanburði SA njóta ríkulegra framlaga úr Jöfnunarsjóði langt umfram það sem greitt er í sjóðinn af útsvarsstofni þessara sveitarfélaga. Það væri áhugavert að skoða hvaða áhrif það hefði á rekstrarsamanburðinn hjá *best reknu sveitarfélögunum* ef framlög úr Jöfnunarsjóði hefði ekki komið til.

Mismunandi íbúasamsetning hefur mikil áhrif á þörf íbúa fyrir þjónustu sveitarfélagsins. Þannig nema útgjöld hjá Reykjavík til félagsþjónustu um 19% af rekstrartekjum borgarsjóðs sem er langhæsta hlutfall sveitarfélaganna en aðeins 11,8% af tekjum Garðabæjar. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að margir flytja til borgarinnar vegna þeirrar félagsþjónustu sem þar er í boði en ekki annars staðar. Traust velferðarsamfélag, sem stendur með íbúum sínum bæði þegar vel árar og illa, laðar til sín íbúa sem vita að búseta skiptir miklu í þessum efnum.

Félagsþjónusta sem % af tekjum 2017	Félags- þjónusta
Garðabær	11,8%
Hafnarfjörður	15,1%
Kópavogur	12,5%
Mosfellsbær	15,9%
Reykjavík	19,0%
Akranes	15,7%
Reykjanesbær	12,1%
meðaltal	14,6%

Samanburður SA á sveitarfélögunum tólf vekur margar spurningar:

Í fyrsta lagi hvaða mælikvarðar á fjárhagslega stöðu eru valdir og e.t.v. ekki síður hvaða mælikvarðar eru ekki skoðaðir.



Í öðru lagi hvernig mælikvarðanir eru notaðir til að stilla upp töflu þar sem allir mælikvarðanir tólf vikta jafnt enda þótt auðvelt sé að sýna fram á að sumir þeirra eru mjög skyldir. Það leiðir til yfirvikt á þeim þáttum sem mörgum kann að yfirsjást. Þá eru stigin ekki gefin fyrir ákveðið bil á niðurstöðum. Þannig mætti sjá fyrir sér að sveitarfélög sem ná ekki 0,8 í veltufjárhlutfalli fái t.d. 1 stig, bilið 0,8-0,99 gefi 3 stig, bilið 1,0-1,29 gefi 6 stig og frá 1,3 gefi 8 stig. Í raun er allt undir 1,0 óviðunandi. Aðferð SA leiðir til þess að sveitarfélög með svipaðar niðurstöður geta fengið allt aðra útkomu og sveitarfélög með óviðunandi útkomu geta verið að fá of mörg stig ef útkoma meirihluta sveitarfélaga í skoðun er slök.

Í þriðja lagi fá fjórir skuldameilikvarðar mikla yfirvikt en rekstur og rekstrarforsendur minni athygli. Það þýðir að lítil sveitarfélög sem skulda lítið, búa jafnvel við einhæfa atvinnustarfsemi og eru með jafnvægi í rekstri á tilteknu ári fá toppþekkingu. Sveitarfélög sem sinna lítið fjárfestingum í innviðum og þjónustu og eiga jafnvel við að stríða miklar takmarkanir á stækkun koma vel út. Tökum dæmi um Seltjarnarnes sem skorar hátt á lista SA en framtíðarhorfur í rekstri eru ekki glæsilegar, atvinnulíf er einhæft, er í jaðri borgarinnar og nýtir sér flesta innviði hennar, aldur íbúa fer hækkandi, lítil menningarstarfsemi og fátt sem laðar að ferðamenn.

Í fjórða lagi er ekki reynt að meta styrk tekjustofna og áhættuna sem felst í því að skatttekjur byggja hjá mörgum sveitarfélögum á einhæfu atvinnulífi og jafnvel aðeins fáum fyrirtækjum og svo framlögum úr Jöfnunarsjóði sem sveiflast algerlega með hagsveiflunni.

Í fimmta lagi eru dregin fram meðaltöl áranna 2002 til 2016. Ekki er ljóst í hvaða tilgangi þetta er gert. Þetta spannar m.a. eitt efnahagshrun og umfangsmiklar breytingar á fjármálastjórn sveitarfélaga með gildistöku sveitarstjórnarlaga 1. jan 2012. Frá þeim tíma hefur verið samfelld saga af umbótum í rekstri og skuldsetningu sveitarfélaga. Þessu er enginn gaumur gefinn í skýrslu SA. Í þessu sambandi þarf líka að veita því athygli að reikningsskilareglur sveitarfélaga hafa breyst mikið á þessu tímabili. Dæmi um það eru reglur með meðferð leigugeigna og leiguskulda sem teknar voru upp á miðju tímabilinu. Þá var þjónusta við fatlað fólk einnig yfirfærð frá ríki til sveitarfélaganna á miðju tímabilinu. Hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta verið vanfjármögnuð af ríki allt frá upphafi, síðast á árinu 2017 vantaði um 2,1 mkr.

Í sjötta lagi er eiginlega ótrúlegt að SA beri saman fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna tólf með þessum hætti þegar við blasir að þau eru mjög ólík að stærð og gerð. Hvað er t.d. líkt með skuldum samstæðu Reykjavíkurborgar og Seltjarnarness. Meirihluti skulda fyrrnefnda sveitarfélagsins eru til komnar vegna fjármagnsfrekra fjárfestingu til að byggja upp eitt stærsta orku- og veitukerfi landsins sem þjónustar íbúa víða um land og selur rafmagn til stóriðju. En fjárfestingar og skuldir Seltjarnarness?

Hér er gerður grófur samanburður á milli sjö sveitarfélaga á grundvelli talna frá árinu 2017:

	Ársreikningur 2017			Hreinar vaxtaberand fjárfestingar			
	Rekstrar- niðurstaða A+B á íbúa	Fræðslu- æskulýðs og íþróttamál sem hlutfall af tekjum	Félagsþjón- usta sem % af tekjum	á móti veltufé frá rekstri	Fjárfestingar A+B í varanl. munum á íbúa	Veltufjár hlutfall	
Garðabær	5	5	1	7	6	2	
Hafnarfjörður	2	6	4	3	4	3	
Kópavogur	4	7	3	2	2	1	
Mosfellsbær	3	3	6	4	3	4	
Reykjavík	7	2	7	5	7	6	
Akranes	1	1	5	1	1	7	
Reykjanesbær	6	4	2	6	5	5	



Talan sýnir samanburð á grundvelli mikilvægra talna úr rekstri, efnahag og sjóðstreymi en með þessu eru alls ekki gerð fullnægjandi skil á samanburði á fjárhagslegum styrk. Það eru nokkrir mikilvægir þættir sem ættu að koma til skoðunar þegar meta á fjárhagslegan styrk sveitarfélaga.

- Mat á jafnvægi í rekstri og raunhæfni áætlanagerða til framtíðar.
- Geta til lengri tíma til að mæta skuldbindingum og fjármagna fjárfestingar.
- Mat á breidd mikilvægustu tekjustofna og áhættu sem tengist þeim.
- Mat á styrk innviða og framsýni í uppbyggingu þeirra.
- Öflugt menningarlíf og ferðamannaþjónusta sem laðar að ferðamenn
- Öflugir grunn- og leikskólar skapa traustan grunn fyrir íbúa og laðar að fyrirtæki og starfsmenn þeirra
- Traust velferðarsamfélag sem stendur með íbúum en sendir þá ekki í hreppaflutninga

Fjárhagslegur styrkur Reykjavíkurborgar í samanburði við flest önnur sveitarfélög landsins liggur m.a. í eftirfarandi atriðum:

Skattstofnar: Fjölbreytt atvinnulíf sem rennir styrkum stoðum undir atvinnutekjur á svæðinu og þar með áhættuminni útsvarsstofn en víðast annars staðar. Atvinnurekstur ber stóran hluta af fasteignasköttum en almennir íbúðareigendur aðeins um fjórðung. Í flestum öðrum sveitarfélögum bera íbúðareigendur stærstan hluta af fasteignasköttum. Borgin hefur lækkað álagningarhlutfall fasteignaskatta á íbúðir til að halda aftur af hækkunum vegna hækkandi fasteignamats.

Skuldir: Heildarskuldir A-hluta eru litlar hvort sem mælt er út frá krónutölu á íbúa, veltufé frá rekstri sem mælikvarða á sjálfbærni eða fjárfestingarstigi sem er hátt í miðað við önnur sveitarfélög. Heildarskuldir fyrirtækja í B-hluta nema 2017 um 199 ma kr og þar af nemur hlutur annarra sveitarfélaga um 12 ma kr. Meginhluti skulda fyrirtækja í B-hluta (85%) eru hjá Orkuveitu Reykjavíkur sem er þjónustufyrirtæki fyrir stóran hluta landsmanna og hefur fjölbreyttan og öflugan tekjugrunn. Orkuveitan getur eftir endurskipulagningu eftir hrun skilað eigendum miklum arði. Fyrirtæki í B-hluta eru flest með hátt fjárfestingarstig.

Framtíðartækifæri: Helsta verkefni borgarinnar hefur verið að auka samkeppnishæfni Reykjavíkur í alþjóðlegu samhengi þannig að ungt fólk vilji búa hér frekar en í öðrum borgum Evrópu. Þá Reykjavíkurborg leggur mikið í skipulagningu til framtíðar. Í samanburði við önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hefur borgin talsverða yfirburðastöðu þegar litið er til tækifæra sem felast í landi og lóðum til uppbyggingar fyrir fleiri íbúðir og atvinnulíf. Sókn á sviði samgöngumála og annarra innviða leggur grunn að nýtingu þessara tækifæra samhliða vinnu við að laða að nýjar greinar s.s. á sviði hátækni, rannsókna og kvikmyndaframleiðslu. Samanburður SA á sveitarfélögum veitir þessu enga eftirtekt.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri

