

EFS

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Ársskýrsla 2010

Mars 2011

Efnisyfirlit

Formáli.....	3
Hlutverk Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga	5
Hlutverk.....	5
Aðgerðir EFS og skyldur sveitarfélaga	5
Fyrirbyggjandi aðgerðir.....	5
Skipan nefndar og starfsmenn.....	7
Þróun fjármála sveitarfélaga	8
Starfsemin árið 2010.....	13
Viðmiðanir og lykiltölur – áherslur EFS.....	13
Skuldapak – framlegðarviðmið	14
Leigusamningar, meðferð leigugreiðslna.....	15
Lagabreytingar	15
Lífeyrisskuldbindingar	16
Bygging hjúkrunarheimila.....	16
Sérstakar aðgerðir	17
Samningur EFS við Bolungarvíkurkaupstað.....	17
Skipun fjárhaldsstjórnar fyrir Sveitarfélagið Álftanes	17
Yfirlit um helstu fjárhæðir og kennitölur	20

Formáli

Fjármál sveitarfélaga hafa verið mjög til umræðu á síðustu mánuðum og misserum eftir þau fjárhagslegu áföll sem hafa dunið yfir landið. Mörg sveitarfélög eiga í erfiðleikum með að ná jafnvægi í rekstri og nokkur þeirra eiga í verulegum vanda vegna endurfjármögnunar lána hjá erlendum lánastofnunum sem falla í gjalddaga á næstu mánuðum eða eru jafnvel fallin í gjalddaga. Miklar fjárfestingar nokkurra stórra sveitarfélaga og veruleg skuldsetning á undanförunum árum á mikinn þátt í þessum vanda. Skuldir í erlendum gjaldmiðlum vege þungt hjá nokkrum sveitarfélögum ekki síður en hjá einstaklingum og fyrirtækjum.

Heildarskuldir sveitarfélaga í A-hluta starfseminnar hækkuðu úr 105% af heildartekjum á árinu 2007 í 153% af heildartekjum á árinu 2009 eða um 53%. Ef litið er á A og B-hluta starfseminnar, þ.e. sveitarsjóð ásamt stofnunum og fyrirtækjum sveitarfélaga á sama tíma, er hækkunin úr 165% af heildartekjum í 269% af heildartekjum eða um 78%. Vísitala neysluverðs hækkaði um 26,4% frá árslokum 2007 til ársloka 2009, en gengi bandaríkjadals hækkaði gagnvart krónunni um 101% og gengi evru um 97% á sama tímabili. Í ársskýrslunni er gerð grein fyrir þróun fjármála sveitarfélaga á árunum 2007 til 2011 bæði rekstri og fjárhagsstöðu. Ársreikningar fyrir árið 2010 liggja ekki fyrir en gerð er grein fyrir áætlunum sveitarfélaganna um afkomu og fjárhagsstöðu á árunum 2010 og 2011. Þar kemur m.a. fram að ekki er gert ráð fyrir aukningu skulda á árunum 2010 og 2011 frá árslokum 2009. Á fylgiskjali með skýrslunni er yfirlit um helstu fjárhæðir og kennitölur úr ársreikningum sveitarfélaganna sameiginlega fyrir árin 2007 til 2009 og fjárhagsáætlunum fyrir árin 2010 og 2011.

Nefndin hefur vakið athygli á nokkrum þáttum í rekstri og fjárhagsstöðu sveitarfélaga þegar afkoma og/eða fjárhagsstaða stefnir fjármálum sveitarfélags í óvissu að mati nefndarinnar. Í júní 2010 gerði nefndin öllum kjörnum sveitarstjórnarfulltrúum grein fyrir viðmiðunum sínum varðandi heildarskuldir sveitarfélaga og framlegð frá rekstri. Viðmið þessi notar nefndin fyrst og fremst við fyrstu skoðun á ársreikningum til að varpa ljósi á þau sveitarfélög sem talin er ástæða til að skoða frekar eða afla frekari upplýsinga hjá. Einnig lítur nefndin til annarra þátta og lykiltalna svo sem peningalegrar stöðu, veltufjár frá rekstri o.fl.

Nefndin hefur lagt áherslu á að mjög skuldsett sveitarfélög reyni með öllum tiltækum ráðum að lækka skuldir sínar því fjármagnskostnaður skerðir mjög ráðstöfunarfé frá rekstri en hversu mikil skerðingin er ræðst af skuldastöðunni. Lækkun skulda ætti að vera eitt af megin markmiðum þessara sveitarfélaga á næstu misserum og árum.

Í september 2010 var birt skýrsla samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál þar sem fjallað er m.a. ítarlega um fjármál sveitarfélaga, áætlanagerð, reikningsskil og annað sem varðar fjármál þeirra. Á síðustu mánuðum hefur síðan verið unnið að gerð frumvarps að nýjum sveitarstjórnarlögum og hafa drög að frumvarpinu legið fyrir til kynningar. Þar er gert ráð fyrir verulegum breytingum á ákvæðum sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með fjármálum þeirra. Þar er m.a. kveðið á um svo nefnda skuldareglu sem ætlað er að takmarka heimildir sveitarstjórna til að stofna til skulda og skuldbindinga og heimild sveitarfélaga til að

taka á sig ábyrgð er einnig takmörkuð. Einnig er gerð krafa um að rekstur sveitarfélaga sé í jafnvægi.

Í framhaldi af yfirferð á ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2009 hóf nefndin frekari skoðun á fjármálum 15 sveitarfélaga og óskaði eftir frekari upplýsingum frá þeim, ýmist bréflega eða á fundum með stjórnendum þeirra. Átti nefndin fundi með fulltrúum 13 sveitarfélaga á árinu þar sem nefndin gerði grein fyrir sjónarmiðum sínum varðandi fjármál sveitarfélaganna og ýmsar upplýsingar voru lagðar fram af hálfu sveitarfélaganna um fjármálin. Ljóst er að rekstur margra sveitarfélaga er erfiður um þessar mundir vegna samdráttar í tekjum og vaxandi rekstrarkostnaðar. Þau glíma nú við niðurskurð í rekstrarútgjöldum og nauðsynlega hagræðingu í rekstri til að ná jöfnuði í afkomu.

Hlutverk Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga

Hlutverk

Hlutverk EFS er að fylgjast með reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og að hafa eftirlit með því að fjárstjórn sveitarfélaga sé í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Nefndin starfar samkvæmt VII. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og reglugerð nr. 374/2001 um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Leiði athugun nefndarinnar í ljós að afkoma sveitarfélags sé ekki í samræmi við ákvæði laganna eða fjármál sveitarfélagsins stefni að öðru leyti í óefni skal nefndin aðvara viðkomandi sveitarstjórn og kalla eftir skýringum. Sveitarstjórn er skylt í slíkum tilvikum að gera eftirlitsnefndinni grein fyrir hvernig hún hyggst bregðast við aðvörun nefndarinnar innan tveggja mánaða.

Aðgerðir EFS og skyldur sveitarfélaga

Komist sveitarfélag í fjárþröng og sveitarstjórn telur sér ekki unnt að standa í skilum skal hún tilkynna það eftirlitsnefndinni. Nefndin lætur þá rannsaka fjárreiður og rekstur sveitarfélagsins og leggur síðan fyrir sveitarstjórn að bæta úr því sem áfátt kann að reynast. Hafi sveitarfélag ekki brugðist við fjárhagsvanda sínum innan þriggja mánaða eða beri aðgerðir til lausnar fjárhagsvanda ekki tilætlaðan árangur getur eftirlitsnefndin gripið til frekari aðgerða.

Telji eftirlitsnefndin að fjárhagur sveitarfélags sé það slæmur að það geti ekki með eðlilegum rekstri staðið undir lögboðnum útgjöldum eða öðrum skuldbindingum sínum eða það hafi ekki burði til að leysa vandann án utanaðkomandi fjárhagslegrar aðstoðar er nefndinni heimilt að kanna möguleika á fjölþættum fjárhags- og stjórnunarlegum aðgerðum til lausnar fjárhagsvanda sveitarfélagsins með þátttöku ríkisvalds, sveitarfélags, Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Lánasjóðs sveitarfélaga og annarra lánardrottna. Getur innanríkisráðuneytið að tillögu eftirlitsnefndar heimilað eða lagt fyrir sveitarstjórn í slíkum tilvikum að leggja álag á útsvar og faseignaskatt sem nemi allt að 25%.

Þegar greiðslubyrði sveitarfélags umfram greiðslugetu er svo mikil að ljóst er að eigi mun úr rætast í bráð getur ráðherra að tillögu eftirlitsnefndar svipt sveitarstjórn fjárforráðum og skipað sveitarfélaginu fjárhaldsstjórn enda hafi sveitarstjórn vanrækt skyldur sínar samkvæmt sveitarstjórnarlögum og fjármál sveitarfélagsins verið í ólestri. Áður en til slíks kemur skal þó skora á sveitarstjórn að koma fjármálum sveitarfélagsins á réttan kjöl innan tiltekins frests.

Fyrirbyggjandi aðgerðir

Verkefni eftirlitsnefndar beinast fyrst og fremst að fyrirbyggjandi aðgerðum. Þeim sinnir nefndin með því að vekja athygli á tilteknum þáttum í rekstri og efnahag sveitarfélaga sem ekki eru í samræmi við viðmið nefndarinnar og/eða viðvörunum ef fjármál sveitarfélags virðast stefna í

óefni. Matsatriði er ávallt hvort og þá hvenær á að vekja athygli á slíkum þáttum eða afla frekari upplýsinga um einstök tilvik eða horfur. Komið hefur fyrir að ekki hafi tekist nægilega að varpa ljósi á alvarlega þróun í fjármálum í tíma en einnig hefur það gerst eftir nánari skoðun gagna og upplýsinga að sveitarfélag hefur staðið fjárhagslega betur en fyrsta skoðun nefndarinnar benti til. Það er hins vegar og á ekki að vera áfelligdómur yfir fjármálastjórn sveitarfélags að eftirlitsnefndin afli upplýsinga um fjármál þess.

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum ber sveitarstjórn ábyrgð á fjármálum sveitarfélagsins og að farið sé að þeim reglum sem lög kveða á um. Ef fjármál sveitarfélags stefna í óefni eða sveitarfélag kemst í fjárþröng ber sveitarstjórn að grípa til aðgerða og jafnframt að senda eftirlitsnefnd tilkynningu um stöðuna.

Skipan nefndar og starfsmenn

Aðalmenn

Ólafur Nilsson, formaður
Þórður Skúlason
Hafdís Þóra Karlsdóttir

Varamenn

Hermann Sæmundsson
Guðmundur Fr. Sigurðsson
Halldór V. Kristjánsson

Gunnlaugur Júlíusson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga situr fundi nefndarinnar.

Starfsmenn

Jóhannes Finnur Halldórsson, cand. oecon, hefur verið starfsmaður nefndarinnar að hluta til frá árinu 2007 en hann hefur jafnframt sinnt öðrum verkefnum hjá ráðuneytinu og mun snúa sér nær alfarið að þeim störfum frá og með ársbyrjun 2011. Um mitt ár 2010 var Eiríkur Benónýsson, cand. oecon., ráðinn til starfa sem starfsmaður nefndarinnar í fullu starfi.

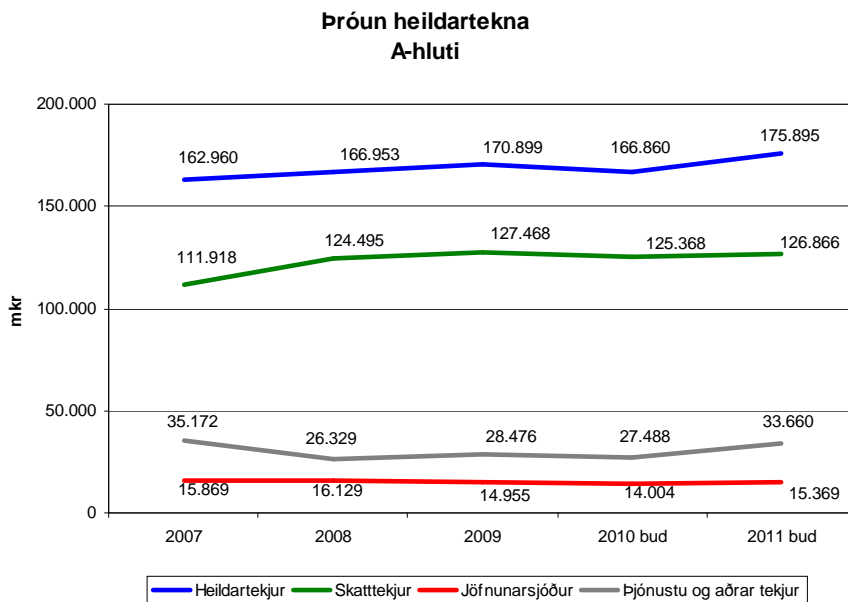
Þróun fjármála sveitarfélaga

Í eftirfarandi umfjöllun verður aðal áhersla lögð á umfjöllun um þróun fjármála í A-hluta reikningsskila sveitarfélaganna. A-hluti reikningsskila sveitarfélaganna tekur til aðalsjóðs sveitarfélaga og á þeim grundvallast rekstur sveitarfélaganna en í mörgum tilfellum eru sveitarsjóðirnir einnig í ábyrgð fyrir fyrirtæki og stofnanir sveitarfélaganna sem falla undir B-hluta reikningsskilanna. Í umfjöllun hér á eftir eru fjárhæðir annars vegar vegna A-hluta reikningsskila og hins vegar vegna samstæðu reikningsskila A og B hluta sem settar eru fram í sviga.

Fjármál sveitarfélaga hafa frá árinu 2008 markast af hruni fjármálakerfisins á Íslandi og fullyrða má að fall krónunnar og verðbólga hafi sett sitt mark á fjármál sveitarfélaganna. Þessi áföll hafa þó komið misjafnlega hart niður á sveitarfélögunum, mörg þeirra voru til að mynda ekki með lán í erlendum gjaldmiðlum við hrunið. Sé litið til verðþróunar á Íslandi mældist verðbólga 5,9% árið 2007, 18,1% árið 2008, 7,5% árið 2009 og 2,5% árið 2010. Allar fjárhæðir í eftirfarandi samantekt eru á verðlagi hvers árs og því nauðsynlegt að hafa í huga verðlagsþróun á tímabilinu við nánari samanburð á fjárhæðum. Rétt er að taka fram að fjárhæðir vegna árána 2010 og 2011 byggjast á fjárhagsáætlunum sveitarfélaganna eins og þær lágu fyrir í byrjun hvors árs fyrir sig.

Heildartekjur

Heildartekjur sveitarfélaganna hafa á tímabilinu 2007-2010 vaxið úr 163 mkr. (A+B 203 mkr.) í áætlaða 167 mkr. (215 mkr.) eða um 2,5% (5,9%).

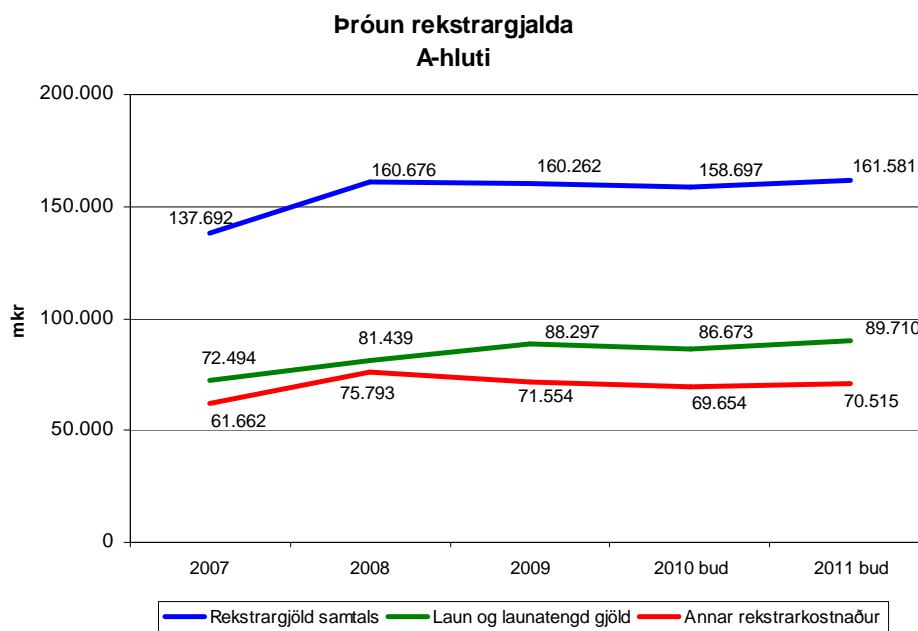


Áætlun um heildartekjur árið 2010 gerir ráð fyrir lækkun frá árinu 2009 um 2,3% (3,3%). Áætlanir fyrir árið 2011 gera ráð fyrir nokkurri hækkun tekna en hún stafar að öllu leyti af tekjum vegna yfirfærslu málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga. Áætlanir gera ráð fyrir að tekjur sveitarfélaganna vegna málaflokksins verði um 10,7 mkr. Ef ekki kæmi til þessara tekna gerðu áætlanir ráð fyrir 1,0% tekjulækkun A-hluta milli árána 2010 og 2011. Heildartekjur A+B hluta árið 2011 (237 mkr.) aukast hinsvegar um 5,2% á sama tímabili að frádregnum tekjum vegna málefna fatlaðra.

Litið til þróunar heildartekna og verðþróunar á tímabilinu 2007-2010 er ljóst að rauntekjur sveitarfélaganna lækka verulega.

Rekstrargjöld

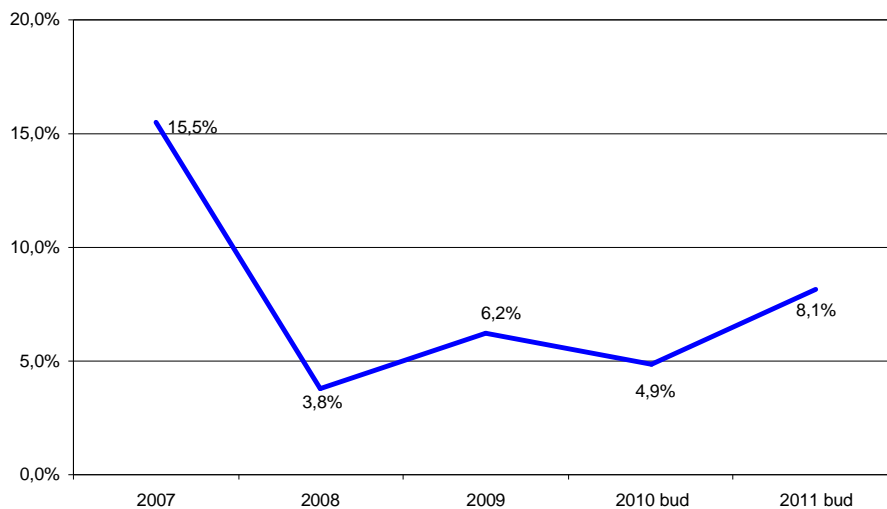
Rekstrargjöld (án afskrifta) sveitarfélaganna hafa á tímabilinu 2007-2010 vaxið úr 138 mkr. (A+B 158 mkr.) í áætlaða 159 mkr. (184 mkr.) eða um 15,2% (16,5%). Stærsti hluti aukningarinnar er hækkun launa á milli árána 2007-2009 en annar rekstrarkostnaður hækkar einnig nokkuð milli árána 2007-2008. Við skoðun á áætlunum fyrir árið 2011 er rétt að hafa í huga kostnað vegna yfirfærslu málefna fatlaðra, en í þessum samanburði er gert ráð fyrir að hann sé jafn hár tekjum eða 10,7 mkr. Að teknu tilliti til þessa kostnaðar er áætlað að rekstrargjöld lækki um 4,9% (2,0%) á milli árána 2010-2011.



Framlegð (EBITDA)

Árið 2007 var samanlögð framlegð sem hlutfall af heildartekjum 15,5% (A+B 22,2%) en er árið 2010 áætluð 4,9% (14,6%). Litið til ársins 2011 er áætlað að framlegðin aukist og verði 8,1% (19,5%).

Þróun framlegðar sem hlutfall af heildartekjum
A-hluti

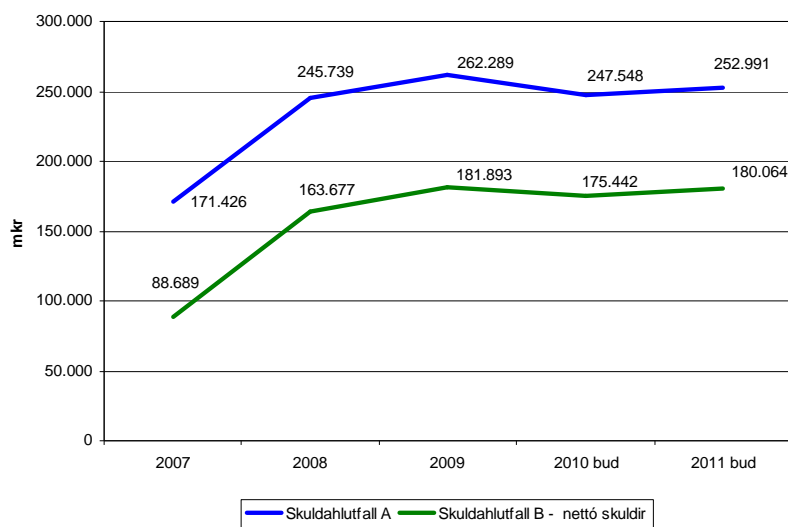


Á árinu 2010 setti EFS sér vinnureglur um tiltekin viðmið varðandi heildarskuldir og skuldbindingar sveitarfélaga svo og um framlegð rekstrar í A-hluta reikningsskila sveitarfélaga. Er við það miðað að til frekari skoðunar komi á fjármálum sveitarfélags þar sem heildarskuldir eru yfir 150% af heildartekjum í A-hluta reikningsskilanna en auk þess er litið til peningalegra eigna á móti skuldum, framlegðar frá rekstri og fleiri þátta. Framlegðarmöguleiki úr rekstri er takmarkandi þáttur um möguleika sveitarfélags til greiðslu vaxta og afborgana af skuldum auk nýrra fjárfestinga. EFS setti einnig fram viðmið um 15 til 20% framlegð frá rekstri til að standa undir framtíðarskuldbindingum sem nema 150% af heildartekjum. Sé litið til þróunar samanlagðrar framlegðar sveitarfélaganna má ljóst vera að nokkur hagræðing þarf að eiga sér stað í rekstri sveitarfélaga svo viðmiði EFS verði náð. Þó ber að hafa í huga að staða sveitarfélaganna er mjög misjöfn. Þessi greining tekur mið af samanlagðri stöðu sveitarfélaganna.

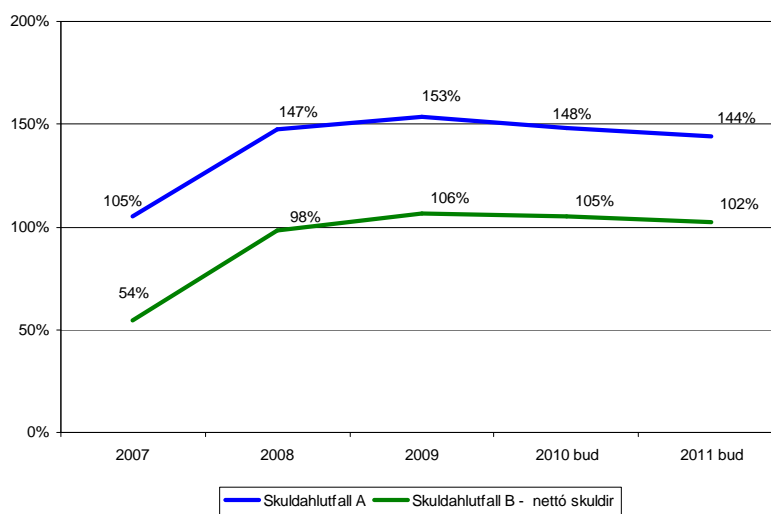
Skuldir og skuldbindingar

Heildarskuldir og skuldbindingar sveitarfélaganna hafa á tímabilinu 2007-2010 vaxið úr 171 mkr. (A+B 337 mkr.) í áætlaða 248 mkr. (588 mkr.) eða um 44% (75%). Nettó skuldir (heildarskuldir að frádregnum peningalegum eignum án eigin fyrirtækja) hafa á sama tímabili vaxið úr 89 mkr. (232 mkr.) í áætlaða 175 mkr. (483 mkr.) eða um 98% (208%). Áætlanir árið 2011 gera ráð fyrir enn frekari aukningu skulda og skuldbindinga.

Þróun heildarskulda og skuldbindinga
A-hluti



Þróun heildarskulda og skuldbindinga í hlutfalli af heildartekjum
A-hluti



Litið til heildarskulda og skuldbindinga í hlutfalli af heildartekjum var hlutfallið 105% (A+B 165%) árið 2007 en er áætlað 148% (273%) árið 2010. Áætlun fyrir árið 2011 gerir ráð fyrir svipuðu hlutfalli og áætlun ársins 2010. Nettó skuldir (heildarskuldir að frádregnum peningalegum eignum án eigin fyrirtækja) hafa á tímabilinu 2007-2010 vaxið úr 54% (114%) í áætlað 105% (224%) árið 2010. Af samanburðinum er ljóst að sveitarfélögin hafa á tímabilinu 2007-2010 aukið skuldir sínar verulega án þess að bæta framlegð frá rekstri.

Starfsemin árið 2010

Á árinu 2010 hélt eftirlitsnefndin 36 formlega fundi en til samanburðar 30 fundi árið 2009.

Venju samkvæmt voru til umfjöllunar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga fyrir árið 2010 auk þriggja ára áætlana. Samkvæmt fjárhagsáætlunum fyrir rekstrarárið 2010 gerðu 28 sveitarfélög ráð fyrir neikvæðri rekstrarniðurstöðu A-hluta reikningsskilanna, þ.e. aðalsjóði, og 34 sveitarfélög skiluðu neikvæðri rekstrarniðurstöðu fyrir samstæðu reikningsskilanna, þ.e. með fyrirtækjum og stofnunum sveitarfélaganna. Eftir nánari skoðun á greinargerðum sveitarfélaganna um halla var nokkrum þeirra ritað bréf þar sem ýmist var óskað nánari upplýsinga og/eða viðkomandi sveitarfélögum var gert viðvart vegna rekstrarafkomu og fjárhagsstöðu.

Sveitarfélögum er lögum samkvæmt skylt að ljúka fullnaðarafgreiðslu ársreiknings eigi síðar en 1. júní ár hvert. Við yfirferð á ársreikningum ársins 2009 kom fram að 39 sveitarfélög skiluðu A-hluta, þ.e. aðalsjóði, með neikvæðri rekstrarniðurstöðu og 46 sveitarfélög skiluðu neikvæðri rekstrarniðurstöðu fyrir samstæðureikning sveitarfélagsins.

Við skoðun nefndarinnar á fjárhagsstöðu sveitarfélaganna var m.a. litið til helstu kennitalna úr ársreikningum sveitarfélaganna. Mikilvægur mælikvarði í mati á fjárhagsstöðunni eru skuldir og skuldbindingar í hlutfalli við heildartekjur og framlegð rekstrar. Neikvæð þróun skulda á síðustu árum hefur sett mark sitt á fjárhag margra sveitarfélaga ásamt því að ekki hefur tekist að hagræða í rekstri til að mæta auknum fjármagnskostnaði og afborgunum lána. Endurfjármögnunarbörf lána var einnig sérstaklega skoðuð og sér í lagi endurfjármögnun gagnvart erlendum lánastofnunum.

Í þeim tilvikum sem nefndinni þótti ástæða til í ljósi niðurstöðu lykiltalna og viðmiðana óskaði nefndin upplýsinga frá 15 sveitarfélögum ýmist bréflega eða á fundum með stjórnendum sveitarfélaga þar sem látið var í ljós álit á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins, settar fram ákveðnar viðvaranir og óskað frekari upplýsinga. Í þessari skoðun á fjárhagsstöðunni lagði EFS áherslu á að halda fundi með forsvarsmönnum sveitarfélaga ásamt kjörnum fulltrúum og boðaði nefndin til 13 funda með fulltrúum sveitarfélaga. Á fundum þessum kom EFS á framfæri viðmiðunum sínum um samspil skulda og framlegðar frá rekstri og mikilvægi þess að lækka skuldir. Einnig komu forsvarsmenn sveitarfélaganna á framfæri ýmsum frekari upplýsingum og útskýringum á fjármálum viðkomandi sveitarfélags ásamt því að fá upplýsingar um áherslur nefndarinnar og fyrirhugaðar fjármálareglur sem til umræðu hafa verið í tengslum við endurskoðun á sveitarstjórnarlögum. Í árslok voru fjármál fjögurra þessara sveitarfélaga enn til skoðunar hjá nefndinni.

Viðmiðanir og lykiltölur – áherslur EFS

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skal EFS gera samanburð á hinum ýmsu þáttum reikningsskila sveitarfélaga og reikna út lykiltölur og bera þær saman við viðmið samkvæmt ákvæðum í

reglugerð nr. 374/2001. Jafnframt getur EFS reiknað aðrar lykiltölur til nota við mat á afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga.

Í 3. mgr. 61. gr. sveitarstjórnarlaga segir að sveitarstjórn skuli árlega gæta þess svo sem kostur er að heildarútgjöld sveitarfélags fari ekki fram úr heildartekjum þess. Mörgum sveitarfélögum hefur ekki tekist að skila rekstri í jafnvægi sem ásamt nýjum fjárfestingum hefur í mörgum tilvikum leitt til verulegrar skuldaaukningar.

Að undanfögnu hefur EFS lagt áherslu á nokkur grundvallarviðmið í samanburði á rekstri og fjárhagsstöðu A-hluta reikningsskila sveitarfélaga:

Úr rekstri:

1. Heildatekjur, þ.e. allar rekstrartekjur, sem jafnframt eru reiknaðar á hvern íbúa
2. Laun og annar rekstrarkostnaður
3. Framlegð (EBITDA), þ.e. heildartekjur að frádregnum rekstrargjöldum, öðrum en afskriftum af rekstrarfjármunum og fjármagnskostnaði, jafnframt reiknuð sem hlutfall af heildartekjum
4. Rekstrarniðurstaða

Úr sjóðstreymi:

5. Veltufé frá rekstri
6. Fjárfestingarhreyfingar

Úr efnahagsreikningi:

7. Veltufjárlutfall
8. Veltufjármunir og langtímakröfur
9. Skuldir, þ.m.t. skuldbindingar
10. Peningaleg staða
11. Eigið fé

Auk framangreindra lykilupplýsinga um heildarfjárhæðir og hlutföll hafa þær einnig verið reiknaðar á hvern íbúa til samanburðar milli sveitarfélaga. Við skoðun EFS á einstökum sveitarfélögum eru samstæðureikningsskil einnig skoðuð en mjög mismunandi er hve mikil áhrif B-hluti reikningsskila hefur á fjárhagsstöðu einstakra sveitarfélaga. Einnig er litið til ábyrgða sveitarfélaganna vegna eigin stofnana og fyrirtækja, sbr. 6. mgr. 73. gr. sveitarstjórnarlaga.

Skuldaþak – framlegðarviðmið

Vegna rekstrarhalla og verulegrar skuldaaukningar margra sveitarfélaga á síðustu árum hefur EFS séð ástæðu til að aðvara nokkur sveitarfélög sérstaklega og lagt áherslu á að dregið verði úr skuldsetningu með öllum tiltækum ráðum. Með miklum lántökum er verið að ráðstafa framtíðartekjum til greiðslu vaxta og afborgana.

Eins og fram er komið hefur EFS sett sér það viðmið nú að heildarskuldir og skuldbindingar sveitarfélags þurfi að vera undir 150% af heildartekjum og stefnt verði að enn lægra hlutfalli. Mun EFS byggja m.a. á þessu viðmiði við frekari skoðun á fjármálum sveitarfélaga en að sjálfsögðu er litið til ýmissa annarra þátta svo sem framlegðar frá rekstri, peningalegra eigna á móti skuldum o.fl.

Rökin fyrir þessu skuldþaksviðmiði eru einkum þau að framlegðarmöguleiki frá rekstri, þ.e. heildartekjur að frádregnum rekstrargjöldum, öðrum en afskriftum af rekstrarfjármunum og fjármagnskostnaði, er takmarkandi þáttur um möguleika sveitarfélags til greiðslu vaxta og afborgana auk nýrra fjárfestinga. EFS setur í þessu sambandi fram viðmið um 15 til 20% framlegð úr rekstri. Sveitarfélag sem hefur t.d. 1.000 millj. kr. í heildartekjur og 15% framlegð hefur því 150 millj. kr. til greiðslu vaxta og afborgana auk nýrra fjárfestinga sem gera verður ráð fyrir.

Í júní 2010 sendi EFS öllum nýkjörnum fulltrúum í sveitarstjórnnum bréf með upplýsingum um framangreind skulda- og framlegðarviðmið auk þess sem gerð var grein fyrir hlutverki nefndarinnar og áherslum.

Leigusamningar, meðferð leigugreiðslna

Nokkur sveitarfélög hafa á liðnum árum gert samninga til langs tíma um leigu á skólum, íþróttamannvirkjum og öðrum mannvirkjum. Samið hefur verið við þriðja aðila um byggingu og fjármögnun slíkra mannvirkja og í öðrum tilvikum hafa sveitarfélög selt slíkum aðilum mannvirki sín og endurleigt. Eiga nokkur sveitarfélög eignaraðild að fasteignafélögum sem þau hafa gert samninga við. Almennt hefur verið farið með þessa leigusamninga sem rekstrarleigusamninga og hefur þeim verið haldið utan við efnahagsreikninga sveitarfélaganna.

Í marsmánuði 2010 gaf Reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga út álit um færslu leigusamninga fasteigna og annarra mannvirkja í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga en málið hafði verið til umfjöllunar hjá nefndinni um skeið. EFS hafði einnig látið í ljós þá skoðun að kveða þyrfti skýrar á um það í reglum og leiðbeiningum með hvaða hætti fara ætti með slíka samninga í reikningsskilum. Álit Reikningsskila- og upplýsinganefndar kom til framkvæmda í byrjun árs 2010 en þar er kveðið á um færslu slíkra samninga í reikningsskil. Verða eignir og skuldir samkvæmt slíkum samningum færð í efnahagsreikninga, eignirnar afskrifaðar og greiðslum, sem áður voru færðar sem leigugreiðslur, skipt á vaxtagjöld og afborganir. Er þessi niðurstaða m.a. í samræmi við auglýsingu frá maí 2005 um meðhöndlun leigusamninga í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga. Eftir þá breytingu sem hér hefur verið rætt um ætti að verða meira samræmi í meðferð umræddra eigna og fjármögnunar þeirra í reikningsskilum sveitarfélaga.

Lagabreytingar

Með lögum nr. 37/2010 er bætt nýjum ákvæðum í sveitarstjórnarlögin þar sem gert er ráð fyrir að ráðherra mæli fyrir í reglugerð um ársfjórðungsleg skil sveitarfélaga á upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum til afnota fyrir ráðuneyti sveitarstjórnarmála, eftirlitsnefnd, Hagstofu Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra opinbera aðila. Þá eru í lögnum ný ákvæði um aðgang eftirlitsnefndar að bókhaldi og öðrum gögnum með sama hætti og mælt er fyrir um í 70. gr. sveitarstjórnarlaga.

Lífeyrisskuldbindingar

Nokkuð hefur verið rætt um lífeyrisskuldbindingar sveitarfélaga og jafnvel talið óeðlilegt að færa þær til skuldar einkum vegna þess að þær komi ekki til greiðslu fyrr en eftir áratugi og séu jafnvel vaxtalausar.

Lífeyrisskuldbindingar sveitarfélaga eru mjög mismunandi en þær eru yfirleitt hlutfallslega þyngri hjá eldri sveitarfélögum sérstaklega þar sem fólksfækkun hefur orðið á síðustu áratugum. Þessi þróun sýnir ljóslega nauðsyn þess að færa lífeyrisskuldbindinguna að fullu til skuldar.

Eftirlitsnefndin hefur ekki gert athugun á því hvernig skuldbindingarnar falla til greiðslu á næstu árum hjá einstökum sveitarfélögum en líklegt má telja að greiðslubyrði þeirra aukist nokkuð hratt á næstu 10 til 20 árum. Áhugavert væri að sveitarfélög fái greiningu á greiðslubyrðinni um leið og tryggingafræðilegir útreikningar fara fram.

Við útreikning lífeyrisskuldbindinga og færslu þeirra í efnahagsreikning eru þær núvirtar með tilteknum vaxtafæti auk þess sem tekið er tillit til annarra breytinga. Þeim mun hærri sem vaxtafóturinn er þeim mun lægri er skuldbindingin og öfugt. Því er rétt að árleg gjaldfærsla nemi núvirðingunni eða hinum reiknuðu vöxtum auk annarra breytinga en sú gjaldfærsla hefur hin seinni ár farið á rekstrargjöld en ekki fjármagnskostnað. Ekki er lagt til að því verði breytt en hafa þarf þetta í huga við greiningu og samanburð á rekstrargjöldum. Það getur því ekki talist rökrétt að telja lífeyrisskuldbindingu vaxtalausar.

Við skoðun hjá 18 sveitarfélögum kom í ljós að gjaldfærsla vegna „vaxta“ og annarra breytinga var að meðaltali 6% á árinu 2009 og hæst 10% af skuldbindingunni. Árlegar greiðslur eru enn talsvert lægri en gjaldfærslur en þær koma til með að hækka eins og áður segir.

Með vísan til þess sem hér hefur verið nefnt verða ekki talin rök til þess að taka ekki fullt tillit til lífeyrisskuldbindinga og gjalda þeirra vegna við skoðun á fjárhagsstöðu og rekstri sveitarfélaga.

Bygging hjúkrunarheimila

Á árinu 2010 fékk EFS til umsagnar áform um samninga sveitarfélaga við félags- og tryggingamálaráðuneytið um byggingu hjúkrunarheimila. Samkvæmt 65. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að hyggist sveitarstjórn ráðast í fjárfestingu og áætlaður heildarkostnaður eða hlutur sveitarfélagsins í henni nemi hærri fjárhæð en fjórðungi skatttekna yfirstandandi reikningsárs er skylt að leggja fyrir sveitarstjórn umsögn sérfróðs aðila um kostnaðaráætlunina, væntanleg áhrif hennar á fjárhagsafkomu sveitarsjóðs á fyrirhuguðum verktíma og áætlun um árlegan rekstrarkostnað fyrir sveitarsjóð sé um hann að ræða.

Í umfjöllun nefndarinnar um mat á samningum þessum taldi nefndin að nauðsynlegt væri fyrir sveitarfélög sem hyggjast gera þessa samninga að meta gaumgæfilega áhættu sveitarfélagsins af kostnaði við framkvæmd byggingarinnar, þ.e. framkvæmdakostnað, framkvæmdatíma og fjármagnskostnað. Þrátt fyrir fyrirhugaðan leigusamning við ríkissjóð á 85% byggingarinnar eftir föstum mælingum er áhættan vegna framkvæmdarinnar öll hjá sveitarfélaginu auk þess sem gert er ráð fyrir að sveitarfélagið eigi 15% byggingarinnar og greiði 15% í rekstri og viðhaldi fasteignarinnar til framtíðar.

Sérstakar aðgerðir

Á árinu 2010 þurfti EFS ekki að grípa til sérstakra aðgerða vegna slæmrar fjárhagsstöðu sveitarfélags. Vegna samninga fyrri ára var unnið með tveimur sveitarfélögum að fjárhagslegri endurskipulagningu.

Samningur EFS við Bolungarvíkurkaupstað

EFS og Bolungarvíkurkaupstaður gerðu með sér samning 7. október 2008 um fjárhagslegar aðgerðir og eftirlit en sveitarfélagið hafði leitað til EFS í samræmi við 75. gr. sveitarstjórnarlaga í framhaldi af eftirlitsvinnu nefndarinnar. Viðbótarsamningur milli aðila var undirritaður 17. febrúar 2009. Þar koma fram margþættar aðgerðir til lausnar á fjárhagsvanda Bolungarvíkurkaupstaðar. M.a. skuldbatt sveitarfélagið sig til að hækka útsvar og þjónustugjöld og lækka rekstrarkostnað jafnframt því sem lántökur voru bannaðar án samþykkis EFS. Þá var gert ráð fyrir framlagi úr Jöfnunarsjóði og lækkun skulda með samningum við tiltekna lánardrottna með aðstoð EFS þar á meðal lækkun skulda við ÍLS.

Samningar þessir voru gerðir að undangenginni úttekt á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins, m.a. á félagslega íbúðakerfinu í Bolungarvík, og eftir viðræður og samskipti við helstu lánardrottna sveitarfélagsins þar á meðal ÍLS.

Gripið var til margvíslegra aðgerða á grundvelli samnings sveitarfélagsins og EFS vegna fjárhagsvanda sveitarfélagsins. Þannig tókst sveitarstjórn að draga verulega úr rekstrarkostnaði, frestað var fjárfestingum, gjaldskrár voru hækkaðar og álag var lagt á útvar. Sveitarfélagið fékk aukaframlag frá Jöfnunarsjóði, skuldir voru færðar niður að hluta og lán fengust til endurfjármögnunar en niðurfærslu lána eins og um var samið er þó ekki lokið.

Samningur EFS og Bolungarvíkurkaupstaðar gildir til ársloka 2011 og hefur EFS fylgst með framkvæmd samningsins og þróun fjármála sveitarfélagsins. Að mati EFS hefur bæjarstjórn staðið við sinn hluta samningsins og góðar horfur eru í framtíðar rekstri sveitarfélagsins. Þó vantar enn upp á að öllum skilyrðum samningsins sé náð en afar mikilvægt er að ÍLS verði við beiðni Bolungarvíkurkaupstaðar og EFS og samþykki seinni helming ráðgerðrar niðurfellingar.

Skipun fjárhaldsstjórnar fyrir Sveitarfélagið Álftanes

Þann 5. nóvember 2009 tilkynnti Sveitarfélagið Álftanes til EFS um fjárþröng samkvæmt 75. gr. sveitarstjórnarlaga. Í framhaldi tilkynningar lét EFS fara fram rannsókn á fjárreiðum og rekstri sveitarfélagsins sbr. 2. mgr. 75. gr. sveitarstjórnarlaga. Í niðurstöðu rannsóknarinnar segir m.a.

- Sveitarfélagið Álftanes er komið í greiðsluþrot. Það getur ekki staðið við skuldbindingar sínar og hefur verið synjað um frekari lánafyrirgreiðslu hjá viðskiptabanka sínum.
- Verulegur halli var á rekstri sveitarfélagsins árið 2008 eða 832 mkr. Á yfirstandandi ári (2009) er gert ráð fyrir 238,3 mkr. halla og ef frá er talinn hagnaður af sölu á byggingarrétti á árinu nemur áætlaður halli 568,6 mkr.

- Skuldir og skuldbindingar sveitarfélagsins nema samtals 7,4 milljörðum króna samkvæmt skýrslunni.
- Þrátt fyrir að gripið verði nú þegar til verulegrar rekstrarhagræðingar, hækkunar fasteignaskatts og álagi á útsvar verði beitt er vandséð að Sveitarfélagið Álftanes geti orðið sjálfbært nema til komi verulegur utanaðkomandi stuðningur.

Með samningi EFS við Sveitarfélagið Álftanes þann 17. desember 2009 var markmiðið að skapa sveitarstjórn svigrúm til að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu sveitarfélagsins og leggja fram áætlun sem miðaði að hallalausum rekstri eigi síðar en á árinu 2013. Í samningnum komu fram ýmsar aðgerðir svo sem álag á útsvar, hækkun fasteignaskatta og hagræðing í rekstri. Gildistími samnings var til 20. janúar 2010 en við það tímamark átti EFS að meta árangur af framangreindum aðgerðum og möguleikum sveitarfélagsins til að standa við skuldbindingar sínar. EFS beitti sér fyrir því að sveitarfélagið fengi framlag úr Jöfnunarsjóði á aðgerðartímabilinu, fyrst og fremst til greiðslu launa og opinberra gjalda starfsmanna.

Bæjarstjórn Álftaness skilaði skýrslu sinni um aðgerðir í fjármálum sveitarfélagsins til EFS þann 27. janúar 2010. Í skýrslunni er gerð ítarleg grein fyrir margvíslegum aðgerðum til hækkunar tekna og niðurskurðar útgjalda á árunum 2010-2013. Þrátt fyrir verulegan niðurskurð á árinu 2010 er gert ráð fyrir að reksturinn sé í járnum fyrir fjármagnsliði og afskriftir. Í niðurstöðum skýrslu bæjarstjórnar kemur fram að þrátt fyrir tillögur um hagræðingu í rekstri, skuldbreytingu lána og niðurfellingu skuldbindinga í einhverjum mæli geti sveitarfélagið ekki skilað hallalausum rekstri eða staðið við skuldbindingar sínar.

Í ljósi stöðu sveitarfélagsins var mikilvægt að leitað yrði varanlegra lausna á fjárhagsvanda sveitarfélagsins. Með vísan til 76. gr. sveitarstjórnarlaga lagði EFS til að sveitarfélaginu yrði skipuð fjárhaldsstjórn sem hefði forystu um endurskipulagningu fjármála sveitarfélagsins.

Fjárhaldsstjórn Sveitarfélagsins Álftaness var skipuð þann 9. febrúar 2010 en skipun fjárhaldsstjórnar fer eftir 77. gr. sveitarstjórnarlaga. Fjárhaldsstjórnin er skipuð þremur mönnum, þar af einum samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Með skipun fjárhaldsstjórnar lauk formlegum afskiptum EFS af aðgerðum í fjármálum Sveitarfélagsins Álftaness og tók fjárhaldsstjórnin við stjórn fjármála sveitarfélagsins samkvæmt 78. gr. sveitarstjórnarlaga.

Á árinu 2010 vann fjárhaldsstjórnin að margvíslegum aðgerðum í rekstri Sveitarfélagsins Álftaness ásamt tillögum að endurskipulagningu fjármála sveitarfélagsins. Í árslok 2010 er fjárhaldsstjórnin enn að störfum.

Auk framangreindra aðgerða gerði Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið samning við Ríkisendurskoðun 25. janúar 2010 um sérstakar athuganir stofnunarinnar á tilteknum þáttum er varða fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness. Í áður nefndu samkomulagi EFS og Sveitarfélagsins Álftaness var um það samið að fram færi sérstök athugun; annars vegar á framlögum Jöfnunarsjóðs til sveitarfélagsins og hins vegar frekari athugun á fjármálum sveitarfélagsins allt frá árinu 2005. Ríkisendurskoðun skilaði tveimur skýrslum um verkefnið í júlí 2010. Fyrri skýrslan er „Athugun á framlögum Jöfnunarsjóðs til reksturs grunnskóla á Álftanesi“ og hin síðari „Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins“.

Álftanes“. Ríkisendurskoðun kynnti sveitarstjórnarfulltrúum skýrslurnar og höfðu þeir tækifæri til að gera athugasemdir við þær áður en þær voru fullfrágengnar.

Yfirlit um helstu fjárhæðir og kennitölur

Sveitarfélög	2011 bud					2010 bud					2009					2008					2007				
	mkr.	A-hluti	A-hluti	A-hluti	A-hluti	A-hluti	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B	A + B				
Heildartekjur.....	175.895	175.895	166.860	170.899	166.953	162.960	237.160	215.227	222.661	213.295	203.497														
Framlegð.....	14.314	14.314	8.164	10.637	6.277	25.268	46.232	31.359	35.987	28.141	45.226														
Fjármagnsliðir.....	-5.327	-5.327	-1.912	-9.508	-22.167	3.877	-16.851	-14.225	-30.359	-138.865	903														
Rekstramiðurstaða.....	-42	-42	-817	3.513	-19.251	48.577	5.002	-2.753	-3.881	-109.435	43.507														
Veltufé frá (til) rekstrar.....	13.244	13.244	11.051	10.285	14.968	21.814	36.003	25.024	26.670	27.608	35.442														
Afborganir langtímalána.....	-17.662	-17.662	-17.048	-13.707	-9.012	-40.066	-38.196	-34.688	-24.544	-17.599	-41.884														
EBITDA (framlegðarhlutfall).....	8,1%	8,1%	4,9%	6,2%	3,8%	15,5%	19,5%	14,6%	16,2%	13,2%	22,2%														
Rekstrarmiðurstaða í hlutfalli af heildartekjum.....	0,0%	0,0%	-0,5%	2,1%	-11,5%	29,8%	2,1%	-1,3%	-1,7%	-51,3%	21,4%														
Heildarskuldur og skuldbindingar.....	252.991	252.991	247.548	262.289	245.739	171.426	576.601	588.004	599.102	538.703	336.581														
Nettó skuldur (fráðregnar peningalegar eignir).....	180.064	180.064	175.442	181.893	163.677	88.689	469.889	482.660	493.689	439.980	231.670														
hlutfall af heildarsk. og skb.																									
Lánastofnanir LTskuldur	66%	66%	51%	50%	43%	34%	80%	72%	73%	70%	60%														
Leiguskuldur.....	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%														
LT skuldur við eigin fyrirtæki.....	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%														
Aðrar LT skuldur.....	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%														
Skammtímaskuldur.....	18%	18%	17%	19%	20%	23%	12%	14%	13%	13%	16%														
Skuldbinding utan efnaghags.....	0%	0%	15%	14%	21%	21%	0%	6%	6%	10%	11%														
Lífeyrisskuldbindingar.....	16%	16%	18%	15%	16%	22%	8%	8%	7%	8%	13%														
Skuldahlutfall A.....	144%	144%	148%	153%	147%	105%	243%	273%	269%	253%	165%														
Skuldahlutfall B að fráðregnum penl. eignum.....	102%	102%	105%	106%	98%	54%	198%	224%	222%	206%	114%														
Veltufjárhlutfall.....	1,54	1,54	1,56	1,44	1,71	2,04	1,03	0,82	1,00	1,25	1,60														
Veltufjárhlutfall án eigin fyrirtækja.....	1,43	1,43	1,47	1,30	1,58	1,91	1,03	0,82	1,00	1,24	1,60														
Veltufé / Næsta árs afborgun langtímaskulda.....	0,75	0,75	0,65	0,75	1,66	0,54	0,94	0,72	1,09	1,57	0,85														
Vaxtaberandi skuldur / Veltufé ár.....	14	14	13	16	8	3	14	19	18	15	6														
Meðaltal sveitarfélaga án Reykjavíkur																									
Framlegðarhlutfall.....			6,8%	4,7%	2,1%	13,8%		12,4%	11,0%	7,5%	17,6%														
Skuldahlutfall A.....				193%	183%	123%			214%	202%	143%														
Skuldahlutfall B.....				144%	122%	62%			168%	157%	93%														
Heildarskuldur skuldahlutfall A á íbúa þús.kr.....	795	795	778	826	769	548	1.812	1.848	1.886	1.685	1.076														
Meðaltal sveitarfélaga án Reykjavíkur þús.kr.....				1.075	992	647			1.398	1.253	852														
Heildartekjur per íbúa þús.kr.....	553	553	524	538	522	521																			
Meðaltal sveitarfélaga án Reykjavíkur þús.kr.....			550	558	541	524																			
Skatttekjur per íbúa þús.kr.....	399	399	394	401	389	358																			
Meðaltal sveitarfélaga án Reykjavíkur þús.kr.....			384	385	368	335																			
Laun og launat. per íbúa þús.kr.....	282	282	272	278	255	232																			
Meðaltal sveitarfélaga án Reykjavíkur þús.kr.....			280	289	263	233																			
Greiddar leigugreiðslur.....																									
Greiddar lífeyrisskuldbindingar.....	1.597	1.597	1.456	337	225	205	4	1.539	403	249	1.282														
Gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar.....	1.356	1.356	2.369	410	3.444	3.536	1.824	2.413	534	3.770	3.672														
Skuldbinding utan efnahagsreiknings.....			37.467	37.467	51.512	35.801			37.467	37.467	35.801														
Fjöldi íbúa.....	318.236	318.236	318.236	317.593	319.756	312.872	318.236	318.236	317.593	319.756	312.872														