

1. Sveitarstjórnarstigið á Norðurlöndum

- **Skipan sveitarstjórnarstigsins**
- **Verkefni sveitarstjórnarstigsins**
 - sveitarfélög
 - hérað - fylki
- **Tekjustofnar**
 - sveitarfélög
 - hérað - fylki
- **Jöfnunarkerfi og ríkisframlög**
 - sveitarfélög
 - hérað - fylki

2. Aðgerðir norrænna ríkisstjórna til að bregðast við rekstrarvanda sveitarstjórnarstigsins vegna coronaveirunnar

1. Inngangur

Skýrsla þessi fjallar um sveitarstjórnarstigið á Norðurlöndum. Hún er unnin fyrir Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Farið er yfir uppbyggingu sveitarstjórnarstigsins í hverju landi fyrir sig, skipan tekjustofna þeirra, verkefni þeirra og samskipti við ríkisvaldið. Einnig er uppbygging jöfnunarkerfis sveitarstjórnarstigsins skýrð og fjármögnun þess greind hjá hverju fyrrgreindra landa.

Markmið skýrslunnar er að varpa ljósi á þá aðferðafræði sem unnið er eftir í hverju hinna norrænu ríkja hvað varðar fyrirkomulag, fjármögnun og verkefni sveitarstjórnarstigsins.

Áherslur og markmið hinna norrænu ríkja hvað varðar þjónustu við öryggi og almannaðjónustu er mjög áþekkt í öllum aðalatriðum. Því er samanburður á fyrirkomulagi nærþjónustu við íbúana, sem sveitarstjórnarstigið annast framkvæmd á, mjög gagnlegur.

Vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem þjóðir heims búa við í dag er einnig tekið saman yfirlit um þær fjárhagslegu stuðningsaðgerðir sem ríkisvaldið í hinum norrænu ríkjum hafa tekið ákvarðanir um vegna fjárhagslegra áhrifa coronaveirunnar á fjárhag sveitarfélaga.

Gerður er samanburður á þeim atriðum sem mestu máli skipta eftir því sem mögulegt er og gagnlegt fyrir niðurstöður samantektarinnar.

Sigurður Guðmundsson, skipulagsfræðingur, skrifaði kafla 7. Í honum er fjallað um efnahagsleg áhrif coronaveirunnar á Norðurlöndum og farið sérstaklega yfir hlut sveitarfélaga í hagkerfum norrænna ríkja.

Gunnlaugur A. Júlíusson, hagfræðingur, skrifaði aðra kafla skýrslunnar.

Skýrslan var unnin á rúmri viku undir lok október 2020. Á þeim skamma tíma sem til ráðstöfunar var reyndist ekki mögulegt að fara eins djúpt í verkefnið og hægt hefði verið með rýmri tímamörkum.

2. Ísland

2.1. Sveitarstjórnarstigið á Íslandi

Í Íslandi eru tvö formleg stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög. Hér verður fyrst og fremst fjallað um sveitarstjórnarstigið, verkefni þess, tekjustofna og fjárhagsleg tengsl milli ríkis og sveitarfélaga.¹

Fjöldi sveitarfélaga hefur verið nokkuð breytilegur frá stofnun sveitarstjórnarstigsins í núverandi mynd árið 1872. Fyrstu sveitarstjórnarlögin voru sett árið 1905. Lengst framan af tíðkaðist að laga stærð hreppa að fólksfjöldabreytingum í landinu með því að skipta upp fjölmönnum hreppum og sameina þá fámennu. Þeim fjölgaði allnokkuð á seinni hluta 19. aldar og fyrri hluta hinnar 20. í samræmi við fólksfjöldapróun í landinu. Einnig var algengt að hreppum væri skipt upp vegna ólíkra hagsmuna þéttbýlisstaða og sveita. Flest urðu sveitarfélögin 229 um miðja 20. öld. Í rúma þrjá áratugi eftir það hélst fjöldi sveitarfélaga tiltölulega stöðugur, fækkaði einungis um sjö fram til ársins 1986 en þá voru sveitarfélögin alls 222.

Frá og með 9. áratugnum var farið að leggja áherslu á sameiningu sveitarfélaga til að auka hagkvæmni í rekstri þeirra og bæta þjónustu við íbúana. Landslagið gjörbreyttist á næstu tveimur áratugum í miklu samrunaferli með þeim afleiðingum að árið 2006 var fjöldi sveitarfélaga kominn niður í 79. Mestu máli skipti í þeim breytingum að mörg mikilvæg þjónustuverkefni, sem áður voru í verkahring ríkisins, færðust yfir til sveitarfélaganna en það þýddi um leið að krafan um öflugri sveitarfélög snerist mikið um stækkun þeirra sem þjónustu- og stjórnsýslueininga. Þessi þróun leiddi meðal annars til þess að fámennari sveitarfélög hafa sameinast öðrum fjölmennari til að eiga auðveldara með framkvæmd þeirra.

Eftir síðustu sameiningu eru sveitarfélög á Íslandi 69 talsins. Sjö sveitarfélög eru með fleiri en 10 þúsund íbúa. Það fjölmennasta er Reykjavíkurborg með um 130 þúsund íbúa. 37 sveitarfélög eru með færri en 1.000 íbúa og þar búa innan við 5% þjóðarinnar. Fimm fámennustu sveitarfélögin eru með íbúafjölda undir 100. Meðalíbúafjöldi sveitarfélaga á Íslandi er um 5.000 íbúar, en um 3.200 íbúar ef Reykjavíkurborg er ekki talin með.

Landshlutasamtök sveitarfélaga eru frjáls hagsmunasamtök sveitarfélaga með tilgreind afmörkuð starfssvæði. Hagsmunagæsla innan hvers landshluta er aðalverkefni þeirra allra en auk þess sinna þau í mismiklum mæli ýmsum sameiginlegum verkefnum fyrir aðildarsveitarfélögin.²

Íslandi er skipt niður í átta landshlutasamtök sveitarfélaga. Fjöldi aðildarsveitarfélaga að hverjum samtökum er á bilinu 5-15. Samtökin eru afar fjölbreytt og segja má að þau séu jafn ólík og þau eru mörg. Ekki er kosið til stjórna landshlutasamtakanna í almennum íbúakosningum heldur skipa sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga, sem standa að hverjum samtökum fyrir sig, stjórnir þeirra.

Landshlutasamtökin byggja tilvist sína á 97. gr. sveitarstjórnarlaga en þar er fjallað um landshlutasamtök sveitarfélaga á svohljóðandi hátt:

„Sveitarfélögum er heimilt að starfa saman innan staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta. Starfssvæði landshlutasamtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu. Landshlutasamtök skulu þó aldrei vera fleiri en átta á landinu öllu.”

¹www.samband.is

² https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/skyrsla/framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf

Sveitarfélögum er með öðrum orðum ekki skylt að eiga aðild að landshlutasamtökum og starfssvæði þeirra geta tekið breytingum án lagabreytinga.

Markmið allra landshlutasamtakanna eru að mörgu leyti sambærileg. Hagsmunagæsla, samráð, og auknið samstarf sveitarfélaganna eru gegnumgangandi skilgreind markmið þeirra. Þá hafa nokkur þeirra það að formlegu markmiði að stuðla að aukinni þekkingu sveitarstjórnarmanna á málefnum sem snerta sveitarfélögin. Þrátt fyrir að markmið landshlutasamtakanna séu áþekk eru verkefni þeirra og umfang afar mismunandi. Sum sinna mörgum og yfirgripsmiklum verkefnum, önnur bera ábyrgð á fáum verkefnum, en öll hafa samtökin þróast með þeim hætti sem heimamenn telja heppilegast.

Nokkur umræða hefur átt sér stað um hvor landshlutasamtök sveitarfélaga séu orðinn vísir að þriðja stjórnsýslustiginu á Íslandi án þess að um það hafi verið tekin formleg ákvörðun af til þess bærum aðilum svo sem Alþingi Íslendinga. Sérstaklega hefur þessi umræða komið upp í tengslum við þau tilvik þegar ríkisvaldið (einstakir ráðherrar) hefur falið landshlutasamtökunum ákveðin sértæk verkefni og fært fjármuni beint til þeirra í því sambandi. Má í því sambandi nefna almenningssamgöngur og ýmis verkefni er varða framkvæmd á málefnum fatlaðra.

2.2. Hlutverk og verkefni sveitarfélaga

Sveitarfélög á Íslandi eru svæðisbundnar stjórnsýslueiningar sem sjá um ýmsa þjónustu við íbúa sína. á borð við sorphirðu, almenningssamgöngur, rekstur grunnskóla og leikskóla, félagslega aðstoð, þjónustu við fatlað fólk og aldraða o.s.frv. Stjórnir sveitarfélaganna eru kosnar í almennum kosningum meðal íbúanna á fjögurra ára fresti.

Sveitarfélög sinna ýmsum verkefnum sem þeim eru falin að lögum, þ.e. lögmælt verkefni, en geta einnig, innan vissra marka, tekið að sér önnur verkefni sem ekki er kveðið á um í lögum, þ.e. ólögmælt eða valkvæð verkefni. Lögmæltum verkefnum má síðan skipta í annars vegar lögskyld verkefni og hins vegar lögheimil verkefni. Verkefni eru lögskyld ef sveitarfélögum er skylt að rækja þau.

Helstu verkefni íslenskra

sveitarfélaga eru sem hér segir:³

- Fræðslumál
 - Grunnskólar
 - Leikskólar
 - Tónlistarskólar
- Félagsþjónusta
 - Fjárhagsaðstoð
 - Barnaverndarmál
 - Félagsráðgjöf
 - Málefni fatlaðra
 - Málefni aldraðra
 - Vímuvarnir
- Húsnæðismál og gatnagerð
 - Félagslegt húsnæði
 - Gatnagerð í þéttbýli
- Menningarmál

³ <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/L%c3%b6gm%c3%a6lt%20verkefni%20listi%20150720.pdf>

- Bókasöfn
- Menningarhús og félagsheimili
- Öryggismál og almannavarnir
 - Brunavarnir
 - Almannavarnir (að hluta til)
 - Snjófljóðavarnir
- Umhverfis- og skipulagsmál
 - Umhverfismál
 - Aðalskipulag, deiliskipulag
 - Dýraverndarmál
 - Sorphirða
 - Vatnsveita og fráveita
- Íþrótt- og æskulýðsmál
 - Frístundaheimili
 - Málefni barna og unglunga
 - Íþróttahús og sundlaugar
- Heilbrigðismál

2.3. Tekjustofnar sveitarfélaga

Tekjustofnar sveitarfélaga byggja á tekjustofnalögum nr. 4/1995⁴. Þeir eru sem hér segir:

- Útsvar
 - Skattskyldir einstaklingar greiða útsvar af tekjum sínum til þess sveitarfélags sem þeir eiga lögheimili í. Álagningarhlutfall útsvars má eigi vera lægra en 12,44% og eigi hærra en 14,52%.
- Fasteignaskattur
 - Fasteignaskattur er lagður árlega á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati á næstliðnu ári. Stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra.
 - Álagningarhlutfall fasteignaskatts skal vera sem hér segir:
 - A. Allt að 0,5% af fasteignamati íbúða og íbúðarhúsa ásamt lóðarréttindum, erfðafestulönd í dreifbýli og jarðeignir, útihús og mannvirki á bújörðum sem tengd eru landbúnaði, öll hlunnindi og sumarbústaðir ásamt lóðarréttindum.
 - B. 1,32% af fasteignamati sjúkrastofnana samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu, skóla, heimavista, leikskóla, íþróttahús og bókasöfn ásamt viðkomandi lóðarréttindum.
 - C. Allt að 1,32% af fasteignamati allra annarra fasteigna, svo sem iðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnæði, fiskeldismannvirki, veiðihús og mannvirki sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu, ásamt tilheyrandi lóðarréttindum.
- Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga
 - Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og

⁴ <https://www.althingi.is/lagasafn/?leitartegund=5&utgafa=60&texti=tekjustofnar+sveitarf%C3%A9laga&rodun=0>

vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn framlög til heildarsamtaka sveitarfélaga og landshlutasamtaka, og annarra aðila í samræmi við ákvæði viðkomandi laga.

Yfirlit um hlutfallslega skiptingu tekna sveitarfélaga (A-hluta) árið 2019 kemur fram í töflu 1.

Tafla 1. Hlutfallsleg skipting tekna sveitarfélaga (A-hluta) árið 2019

Heiti	Hlutfall
Útsvör	58.5%
Fasteignaskattur	12.4%
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	12.6%
Þjónustutekjur	15.1%
Aðrar tekjur	1.4%
Samtals	100.0%

Hér kemur fram að hlutdeild sjálfsaflafjár sveitarfélaga (skatttekjur og þjónustutekjur) á Íslandi eru 87.4% af heildartekjum þeirra en framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eru 12.6%.

Í sveitarstjórnarlögum frá árinu 2011 er kveðið á um tvær fjármálareglur sem sveitarfélögin varða.⁵ Þær byggja á eftirfarandi forsendu samkvæmt lögnum:

„Sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum.“

Þessu markmiði skal náð meðal annars með því að sjá til þess að:

1. samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærrí en nemur samanlögðum reglulegum tekjum, og
2. heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum séu ekki hærrí en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Þessar reglur hafa verið nefndar jafnvægisreglan og skuldareglan. Þær hafa haft veruleg áhrif á fjármálastjórnun sveitarfélaga á þeim tíma sem þær hafa verið í gildi.

2.4. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Í þessum kafla er fjallað um uppbyggingu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Meðal annars er það gert til að fá samanburð á því hvernig ríkisframlögum til sveitarfélaga og jöfnunarkerfi sveitarfélaga er fyrirkomið á Íslandi í samanburði við önnur norræn ríki.

Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru sem hér segir:⁶

- a. Framlag úr ríkissjóði er nemur 2,111% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og tryggingagjöldum.
- b. Árlegt framlag úr ríkissjóði er nemi 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs.
- c. Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars ár hvert:
 1. 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla,
 2. 0,99% til jöfnunar vegna málefna fatlaðs fólks.

Tekjum Jöfnunarsjóðs er ráðstafað sem hér segir:

- Til greiðslu bundinna framlaga.

⁵ Sveitarstjórnarlög nr 138/ 2011.

⁶ <https://www.althingi.is/lagas/150c/1995004.html>

- Til greiðslu sérstakra framlaga.
- Til greiðslu jöfnunarframlaga.
 - Tekjujöfnunarframlög
 - Útgjaldajöfnunarframlög
- Til greiðslu jöfnunarframlaga vegna reksturs grunnskóla.
- Til greiðslu jöfnunarframlaga vegna þjónustu við fatlað fólk.

Framlögum jöfnunarsjóðsins er ráðstafað eftir ákveðnu regluverki sem skilgreint er í tilheyrandi lögum og reglugerðum.

Fjármögnun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á Íslandi skilur sig frá fjármögnun jöfnunarkerfa sveitarfélaga í öðrum norrænum ríkjum á þann hátt að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga er fjármagnaður sem hlutfall af beinum og óbeinum skatttekjum ríkissjóðs svo og sem hlutfall af álagningarstofni útsvars. Af þessu fyrirkomulagi leiðir að þegar beinar og óbeinar skatttekjur ríkisins hækka þá vaxa tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Af því leiðir að sveitarfélögin fá aukin framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í góðæri. Þegar beinar og óbeinar skatttekjur ríkis og sveitarfélaga dragast saman þá minnka tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Framlög hans til sveitarfélaganna dragast þá saman. Það gerist á sama tíma og líklegt er að tekjur sveitarfélaga af eigin sjálfsafلافé fara minnkandi. Líkur benda til að þegar afkoma sveitarfélaga fer versnandi þá vaxi þörf þeirra fyrir framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (ríkinu) til að hafa möguleika á að standa undir því þjónustustigi sem þeim er áskilið.

Fyrirkomulag á fjármögnun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga leiðir af sér að það eykur hagsveifluna. Fjárframlög úr jöfnunarsjóðnum hækka þegar sveitarfélögin þurfa síður á þeim að halda vegna hækkandi sjálfsafلافjár en fara minnkandi þegar þörf sveitarfélaga fyrir framlög úr jöfnunarsjóðnum vex vegna lækkandi tekna.

Einnig er rétt að undirstrika það að hlutfall framlaga ríkisins til sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er hlutfallslega lægst á Íslandi í hinum norrænu ríkjum.

2.5. Landshlutasamtök sveitarfélaga

Landshlutasamtök sveitarfélaga eru frjáls hagsmunasamtök sveitarfélaga með tilgreind afmörkuð starfssvæði. Hagsmunagæsla innan hvers landshluta er aðalverkefni þeirra allra en auk þess sinna þau í mismiklum mæli ýmsum sameiginlegum verkefnum fyrir aðildarsveitarfélögin.⁷

Íslandi er skipt niður í átta landshlutasamtök sveitarfélaga. Fjöldi aðildarsveitarfélaga að hverjum samtökum er á bilinu 5-15. Samtökin eru afar fjölbreytt og segja má að þau séu jafn ólík og þau eru mörg. Ekki er kosið til stjórnna landshlutasamtakanna í almennum íbúakosningum heldur skipa sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem standa að hverjum samtökum stjórnir þeirra.

Landshlutasamtökin byggja tilveru sína á 86. gr. sveitarstjórnarlaga en þar er fjallað um landshlutasamtök sveitarfélaga á svohljóðandi hátt:

„Sveitarfélög geta stofnað til staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að hagsmunamálum íbúa í hverjum landshluta. Starfssvæði slíkra samtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu.“

Sveitarfélögum er með öðrum orðum ekki skylt að eiga aðild að landshlutasamtökum og starfssvæði þeirra geta tekið breytingum án lagabreytinga.

⁷ https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/skyrsla/framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf

Markmið allra landshlutasamtakanna eru að mörgu leyti sambærileg. Hagsmunagæsla, samráð, og aukið samstarf sveitarfélaganna eru gegnumgangandi skilgreind markmið þeirra. Þá hafa nokkur þeirra það að formlegu markmiði að stuðla að aukinni þekkingu sveitarstjórnarmanna á málefnum sem snerta sveitarfélögin. Þrátt fyrir að markmið landshlutasamtakanna séu áþekk eru verkefni þeirra og umfang afar mismunandi. Sum sinna mörgum og yfirgripsmiklum verkefnum, önnur bera ábyrgð á fáum verkefnum, en öll hafa samtökin þróast með þeim hætti sem heimamenn telja heppilegast.

Nokkur umræða hefur átt sér stað um hvor landshlutasamtök sveitarfélaga séu orðinn vísir að þriðja stjórnarsýslustiginu á Íslandi án þess að um það hafi verið tekin formleg ákvörðun af til þess bærum aðilum svo sem Alþingi Íslendinga. Sérstaklega hefur þessi umræða komið upp í tengslum við þau tilvik þegar ríkisvaldið (einstakir ráðherrar) hefur falið landshlutasamtökunum ákveðin sértæk verkefni og fært fjármuni beint til þeirra í því sambandi. Má í því sambandi nefna almenningssamgöngur og ýmis verkefni er varða framkvæmd á málefnum fatlaðra.

2.6. Heildarrekstur sveitarfélaga og héraða sem hlutfall af opinberum útgjöldum

Upplýsingar um heildarrekstrarumsvið sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga liggja ekki fyrir í uppgjöri á opinberum rekstri. Á þeim skamma tíma sem er til ráðstöfunar við vinnslu þessarar skýrslu er of tímafrent að taka saman samræmdar upplýsingar um heildartekjur og gjöld sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga. Það er þó áhugavert verkefni. Nauðsynlegt er að þær liggja fyrir svo upplýsingar um heildarumsvif sveitarfélagageirans á Íslandi séu aðgengilegar.

Í töflu 2. kemur fram yfirlit um heildarrekstur og skuldsetningu sveitarfélaga á árinu 2018. Hann er gefinn upp bæði fyrir A-hluta sveitarfélaga og samstæðureikning.

Tafla 2. Yfirlit um rekstur sveitarfélaga á árinu 2018.

Texti	A-hluti M.kr.	Hlutfall af tekjum	Samstæða M.kr.	Hlutfall af tekjum
Rekstrartekjur	335,079	93.6%	430,098	87.6%
Rekstrargjöld	313,559		376,567	
Rekstrarniðurstaða	21,520	6.4%	53,530	12.4%
Fjármunat/gj. o.fl.	7,320		27,025	
Rekstrarniðurstaða e. fj.m.l.	14,200	4.2%	26,505	6.2%
Skuldir og skuldbindingar	355,235	106.0%	634,055	147.4%

3. Danmörk

3.1. Sveitarstjórnarstigið í Danmörku

Í Danmörku eru opinberri stjórnsýslu fyrirkomið í þremur stigum, ríki, hérað og sveitarfélög. Kosið er til stjórnunar hvers stjórnsýslustigs með opnum og lýðræðislegum kosningum meðal íbúanna. Þann 1. janúar 2007 var rekin upp ný og breytt skipan sveitarstjórnarmála í Danmörku. Eftir breytinguna var fjöldi sveitarfélaga 98 og fjöldi héraða var fimm. Í 89 sveitarfélögum er íbúafjöldi yfir 20.000. Áður höfðu verið 14 ömt í Danmörku og 271 sveitarfélag. Höfuðmarkmið breytinganna var að mynda stærri og sterkari sveitarfélög sem hefðu betri forsendur til að taka við og bera ábyrgð á framkvæmd verkefna innan opinbera geirans.⁸

3.2. Hlutverk og verkefni sveitarfélaga

Yfirlit um helstu verkefni sem sveitarfélögin bera ábyrgð á:

- Félagspjónusta
 - Barnavernd
 - Málefni aldraðra og fatlaðra
 - Málefni fíkla
 - Eftirlit með börnum og unglingum ásamt tilheyrandi stofnunum
- Heilsugæsla og heilsuvernd
 - Stofnanir vegna geðheilbrigðismála
 - Þvingandi úrræði
 - Endurhæfing
 - Heimahjúkrun
 - Tannlækningar
 - Félagráðgjöf
- Endurhæfing á vinnumarkaði og atvinnuúrræði fyrir þá sem ekki hafa rétt á atvinnuleysisbótum
- Grunnmenntun, leikskólar og grunnskólar (þ.m.t. sérskólar og sértæk úrræði fyrir börn og fullorðna)
- Aðlögun innflytjenda og tungumálakennsla fyrir þá hópa
- Samgöngumál, almenningsamgöngur, skipulagsmál, almannavarnir, málefni atvinnulífsins og umhverfismál
- Menning og frítími
 - Bókasöfn
 - Tónlistarskólar
 - Íþróttamiðstöðvar

3.3. Tekjustofnar sveitarfélaga

Frá upphafi áttunda áratugarins hefur átt sér stað formlegt samstarf og samningaviðræður á stofnanagrunni milli ríkis og samtaka sveitarfélaga (KL) og héraða (DR) um fjármál sveitarfélagana. Þetta samstarf hefur sem markmið að ná niðurstöðu um fjárhagslega umgjörð fyrir starfsemi sveitarfélaganna á næsta ári. Útreikningar á tekjum og útgjöldum sveitarfélaga eru upphaf undirbúningsviðræðna um rekstrarumhverfi sveitarfélaganna. Þessir útreikningar byggja á fastákveðnum forsendum og vel mótaðri aðferðafræði. Meðal þeirra forsendna sem útreikningarnir byggja á er DUT (Det Utvidgade

⁸ Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge. Statskontoret Sverige 2009. 54 bls.

Totalbalanceprincip) sem mótsvarar sænsku fjármögnunarreglunni. Hún felur í sér að ríkið skal bæta sveitarfélögunum fyrir þann kostnaðarauka sem leiðir af flutningi verkefna til sveitarfélaganna og ef reglum ríkisins sem varða sveitarfélögin er breytt. Hún er ákveðin trygging fyrir því að minnka áhrif hagsveiflunnar á sveitarfélögin ásamt því að tryggt er að ríkisframlagið fylgi þróun verðlags og launa.

Aðkoma að samningunum er frjálst og því eru niðurstaða þeirra ekki lögfræðilega bindandi fyrir neitt sveitarfélag. Styrkur þeirra er að samningarnir byggja að miklu leyti á því að eftir þeim sé farið af báðum aðilum. Framlög ríkisins til sveitarfélaganna á næsta ári byggja á niðurstöðum samninganna. Þeir fela meðal annars í sér markmið og áherslur varðandi stærstu málaflokka sveitarfélaganna svo sem félagsþjónustu, fræðslumál, heilbrigðismál og atvinnumál. Í tengslum við samningagerðina fer einnig fram viðamikil umræða um samstarf ríkis, sveitarfélaga og héraða um ásamt þær áskoranir sem sveitarstjórnarstigið stendur frammi fyrir og hvaða leiðir eru færar í því sambandi.

Tekjustofnar sveitarfélaga eru fyrst og fremst byggðir upp á tekjuskatti og fasteignaskatti. Stærstur hluti tekjuskatts í Danmörku samanstendur af sveitarfélagaskatti og sérstökum heilsuskatti (heilbrigðisframlag). Álagningarhlutfall er mismunandi milli sveitarfélaga. Meðaltal sveitarfélagaskattsins er nálægt 32% að heilsuskattinum meðtöldum. Stighækkandi skattur sem fellur til ríkisins er hluti af innheimtu tekjuskatts. Hann er einnig nefndur atvinnumarkaðsgjald (tryggingargjald). Hlutfall hans er 8.0%. Þetta gjald greiða öll fyrirtæki. Fasteignaskatturinn rennur til sveitarfélaganna. Hann er lagður á fasteignamat fasteigna. Sveitarfélögin taka ákvörðun um álagningarhlutfall fasteignaskattsins. Það getur verið á bilinu 16-34 prómill af fasteignamati. Álagningarhlutfall tekjuskatts á fyrirtæki er 22.0%. Af þessum skatti renna 13.41 prósentustig til þess sveitarfélags sem fyrirtækið starfar í en 8.59 prósentustig til ríkisins.

Möguleikum sveitarfélaganna til að taka lán, ganga frá leigusamningum og kaupleigu er lýst í sérstökum reglum frá árinu 2013.⁹ Þegar sveitarfélögin þurfa að fjármagna stærri fjárfestingar, geta þau aðeins tekið lán að því marki sem þau hafa leyfi til samkvæmt fyrrgreindum reglum. Þessar reglur ná einnig yfir aðra samninga um fjárskuldbindingar, svo sem leigusamninga, kaupleigu, nýtingu mannvirkja, bygginga og annarrar aðstöðu.

Hlutfallsleg skipting tekjustofna sveitarfélaga árið 2020 kemur fram í töflu 3.¹⁰ Þar kemur skýrt fram hvað eigin skattstofnar sveitarfélaganna vega þungt í tekjustofnakerfi þeirra.

Tafla 3. Hlutfallsleg skipting tekna danskra sveitarfélaga

Heiti	Hlutfall
Skatttekjur	77.0%
Almennt ríkisframlag	18.4%
Atvinnuframlag ríkisins	2.6%
Aðrar tekjur	1.9%
Samtals	100.0%

Á töflu 3. kemur fram hvernig tekjur danskra sveitarfélaga skiptast í heildina tekið. Skatttekjur þeirra eru langmikilvægasti tekjuliðurinn. Bein framlög frá ríkinu nema um 20% af tekjum sveitarfélaganna

⁹ <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunal-og-regional-laantagning/>

¹⁰ <https://www.kl.dk/media/20868/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2020.pdf>

3.4. Jöfnunarkerfi sveitarfélaga

Ríkisframlaga- og jöfnunarkerfi sveitarstjórnarstigsins í Danmörku er mótað í lögum um jöfnunarkerfi sveitarfélaga og almenn framlög til þeirra.¹¹ Ríkisframlaga- og jöfnunarkerfið samanstendur af fjórum hlutum:

- Almennt framlag
- Jöfnun sem nær til allra sveitarfélaga landsins
- Jöfnun sem nær einungis yfir sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu.
- Ríkisframlag til sveitarfélaga sem búa við óhagstæðar aðstæður utan höfuðborgarsvæðisins

Jöfnunarkerfi sveitarstjórnarstigsins nær yfir öll sveitarfélög landsins. Það byggir á því sem kallast nettjöfnunaraðferðin. Hún felur í sér að jöfnunin er reiknuð út frá hvar hvert sveitarfélagið stendur fjárhagslega í hlutfalli við önnur sveitarfélög. Hlutlægur afgangur eða halli er munur á reiknaðri útgjaldaþörf sveitarfélagsins og skatttekjum sveitarfélagsins sem eru reiknaðar með hliðsjón af meðalálagningarhlutfalli tekjuskatts.

Þessi aðferð grundvallast á að hlutfallslegur rekstrarafgangur eða halli leiðir í ljós fjárhagslega stöðu sveitarfélagsins þar sem bæði hefur verið tekið tillit til rekstrarkostnaðar þess og möguleikum á skattlagningu. Rekstrarleg niðurstaða (hagnaður eða halli) leiðir þannig í ljós hvort sveitarfélagið er í stakk búið til að fjármagna útgjöld sín út frá meðaltali álagningarhlutfalls skatta eða ekki. Sveitarfélög sem koma út með hlutfallslegum halla fá í landsjöfnun framlag sem svarar til 61% af reiknuðum halla. Ef sveitarfélagið kemur út með hlutfallslegum hagnaði þá þarf sveitarfélagið að greiða 61% af þeim í gjald til kerfisins.¹²

Meginhluti framlagsins er greiddur af ríkinu með með heildarframlaginu (bloktilskudet) þar sem mun fleiri sveitarfélög búa við hlutfalllegan halla en hlutfallslegan hagnað.

Höfuðborgarjöfnunin er jöfnum milli þeirra sveitarfélaga sem mynda höfuðborgarsvæðið. Í þessari jöfnunaraðgerð felst að með henni jafna 34 af 98 sveitarfélögum landsins fjármunum sín á milli án aðkomu ríkisins.

Höfuðborgarjöfnunin byggir í meginatriðum á sama skipulagi og landsjöfnunin. Útgjaldaþörf sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu er reiknuð út og borin saman við skatttekjur þeirra. Þær eru reiknaðar út miðað við meðalálagningarhlutfall. Niðurstaðan leiðir í ljós hvort sveitarfélagið kemur út með jákvæðan eða neikvæðan mun.

Í höfuðborgarjöfnuninni fær sveitarfélag greidd 27% af reiknuðum halla en greiðir 27% af reiknuðum rekstrarafgangi til jöfnunarinnar.

Í jöfnunarkerfinu er innbyggt sérstakt öryggisnet til að bregðast við því sem kallað er yfirjöfnun. Yfirjöfnun er það kallað ef sveitarfélag fær hærri framlög frá ríkinu en rök eru fyrir. Öll sveitarfélög sem fanna undir landsjöfnun fá jöfnunarframlag sem nemur 61%. Það felur í sér hættu á yfirjöfnun ef framlögin verða hærri en þörf sveitarfélagsins fyrir framlag er.

Landsjöfnun nær yfir öll sveitarfélög með jöfnunarhlutfalli sem nemur 61%. Það felur í sjálfu sér ekki hættu á yfirjöfnun. Þau sveitarfélög, sem falla undir aðra af tveimur jöfnunaraðgerðum sem koma til

¹¹ <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/tilskud-og-udligning/tilskud-og-udligning-for-kommunerne/>

¹² https://sim.dk/media/38282/324266_kommunal_udligning_2021_final-a.pdf

viðbótar við landsjöfnunina, þ.e.a.s höfuðborgarjöfnunina eða jöfnunarframlög til sveitarfélaga sem búa við sérstaklega erfiðar aðstæður, geta á hinn bóginn lent í yfirjöfnun. Með höfuðborgarjöfnun kemur viðbótarframlag upp á 27% en jöfnunarframlög vegna erfiðra aðstæða felur í sér viðbótarframlag upp á 32%.

Að lokum.

Framlög danska ríkisins til jöfnunarkerfis sveitarfélaga og héraða eru ákveðin í fastmótuðum árlegum samningum milli ríkis og sveitarfélaga. Samningaviðræðurnar standa yfir í maí og júní ár hvert.

3.5. Héröð (regioner)

Héröðin í Danmörku eru fimm. Þau fara með verkefni sem unnin eru á héraðavísu og varða heil landssvæði. Þau eru hluti af sveitarstjórnartiginu í opinberri stjórnsýslu.

3.5.1. Hlutverk og verkefni héraða

Umfangsmesta verkefni héraðanna fimm er rekstur heilsugæslunnar.¹³ Það felur í sér rekstur sjúkrahúsa, framkvæmd geðlækninga og umsjón sjúkratrygginga. Héröðin reka einnig, samkvæmt sérstöku samkomulagi við sveitarfélögin, sérhæfðar meðferðar- og sértækar félagsfræðilegar stofnanir fyrir börn, unglinga og fullorðna. Héröðin annast einnig ýmis þróunarverkefni sem unnin eru á héraðavísu svo sem ferðamál, náttúruvernd og umhverfismál, menntun og menningarmál. Að síðustu má nefna almenningssamgöngur.

3.5.2. Tekjustofnar héraða

Héröðin hafa ekki sjálfstæðan rétt til skattlagningar. Þau fá fjármagn til starfsemi sinnar með framlögum frá sveitarfélögum og ríki. Fjármögnun á rekstri þeirra er fyrir komið á eftirfarandi hátt:¹⁴

- Heilbrigðissvið
 - Það er hluti af almennu framlagi (bloktílskud) ríkisins til sveitarfélaganna
 - Það er hluti af framlagi ríkinu sem tekur mið af starfsemi á heilbrigðissviði
 - Það er hluti af framlagi frá sveitarfélögunum sem tekur mið af starfsemi heilbrigðismála
- Þróunarsvið
 - Það er reiknað með í almennu framlagi (bloktílskud) frá ríkinu
 - Þróunarframlag frá sveitarfélögum
- Rekstur stofnana sem falla undir félagsþjónustu og sérkennslu
 - Greiðslur frá sveitarfélögunum samkvæmt ákveðinni gjaldskrá

Þessi skipting á rekstri héraðanna í mismunandi svið felur í sér að það er ekki heimilt að færa fjármuni milli einstakra sviða.

Héröðin hafa möguleika á lántöku samkvæmt reglum sem settar eru í tilkynningu ríkisstjórnarinnar sem samsvarar þeim reglum sem gilda fyrir sveitarfélögin.¹⁵ Skilyrði fyrir lántöku er formleg heimild frá félagsmála- og innanríkisráðuneytinu. Þó eru til staðar ákveðnar en varfærnar undantekningar á reglunni.

¹³ <https://www.regioner.dk/services/om-danske-regioner>

¹⁴ <https://www.regioner.dk/aftaler-og-oekonomi/oekonomisk-styring/finansiering>

¹⁵ <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunal-og-regional-laantagning/>

3.6. Heildarrekstur sveitarfélaga og héraða sem hlutfall af opinberum útgjöldum

Sveitarfélögin bera ábyrgð á rúmlega 50% af opinberum útgjöldum, héröðin fara með um 12% opinberra útgjalda, félagslegir sjóðir (atvinnuleysistryggingarsjóðir og lífeyrissjóðir) fara með um 5% og ríkið ber ábyrgð á því sem eftir er eða 33% af opinberum útgjöldum. Á það verður að líta í þessu sambandi að fjármálum sveitarfélaganna er stjórnað á mjög formfastan hátt af ríkisvaldinu. Sjálfforræði þeirra og svigrúm til sjálfstæðrar ákvarðanatöku er því tiltölulega lítið og það minnsta innan norrænna ríkja. Það kemur til vegna þess að þar sem sveitarfélögin fara með það stóran hluta af opinberum útgjöldum, þá er hlutur þeirra í opinberri hagstjórn verulegur. Ríkisvaldið fjármagnar um 70% af opinberum útgjöldum en annast aftur á móti einungis um þriðjung af framkvæmd þeirra.

4. Svíþjóð

4.1. Sveitarstjórnarstigið í Svíþjóð

Í Svíþjóð eru þrjú stjórnsýslustig, ríki, héröð (regioner) og sveitarfélög. Sveitarstjórnarstigið samanstendur af sveitarfélögum og héröðum. Sveitarfélögin eru samtals 290 og héröðin eru 21.

Sænsk sveitarfélög eru mjög ólík hvað varðar íbúafjölda. Hið fjölmennasta er Stokkhólmur með um 950.000 íbúa og hið fámennasta er Bjurholm með 2408 íbúa árið 2019.¹⁶ Hér á eftir verður farið í stuttu máli yfir helstu atriðin sem varða verkefni og fjármál sveitarfélaga og héraða.

4.2. Hlutverk og verkefni sveitarfélaga

Sænsks sveitarfélög annast opinbera lögbundna þjónustu við nærumhverfið samkvæmt gildandi lögum. Lögbundin verkefni sænskra sveitarfélaga eru sem hér segir:¹⁷

- Fræðslumál
 - Framhaldsskólar
 - Grunnskólar
 - Leikskólar
- Félagsþjónusta
 - Félagsþjónusta
 - Barnaverndarmál
 - Félagsráðgjöf
 - Öldrunarmál og öldrunarheimili
 - Málefni fatlaðra
- Byggingar- og skipulagsmál
- Húsnæðismál
- Hollustumál og heilsuvernd
- Umhverfismál
- Brunavarnir og almannavarnir
- Fráveitur og sorphirða
- Vatnsveitur
- Bókasöfn
- Almenningsamgöngur í samstarfi við héröðin

Eftirtöldum verkefnum er einnig sinnt af sveitarfélögum en þau eru ekki lögbundin.

- Æskulýðsstarf
- Menning (önnur en bókasöfn)
- Leiguíbúðir
- Orkumál
- Atvinnumál
- Móttaka flóttamanna og hælisleitenda

¹⁶ https://sv.wikipedia.org/wiki/Lista_%C3%B6ver_Sveriges_kommuner

¹⁷ <https://skr.se/tjanster/lattlast/vadgorkommunerna.596.html>

4.3. Tekjustofnar sveitarfélaga

Tekjur sveitarfélaga samanstanda af útsvari (tekjuskatti), þjónustutekjum, fjármagnstekjum o.fl og greiðslum úr jöfnunarkerfinu (jöfnunarframlög). Jöfnunarframlög sveitarfélaga og ríkja eru fjármögnuð beint af ríkissjóði.

Útsvar (kommunalskatten) sem íbúinn greiðir af launatekjum sínum rennur bæði til sveitarfélaga og héraða. Útsvarið er nú að meðaltali 32.28%. Sveitarfélögin innheimta ekki fasteignaskatt af fasteignum. Aftur á móti hafa þau innheimt lágt fasteignagjald af smáhúsum og leiguíbúðum. Nýbyggingar eru undanþegnar fasteignagjaldi í 15 ár frá byggingu. Ellilífeyrisþegar greiða hæst 4% af brúttótekjum sínum í fasteignagjald. Sveitarfélögin fá aftur á móti ákveðið hlutfall af fyrirtækjaskatti.

Álagningarhlutfall tekjuskatts (útsvars) er breytilegt eftir sveitarfélögum. Ekki er þak á hámarki útsvars. Álagningarhlutfall útsvars er að jafnaði hæst í Norður Svíþjóð. Þar sem það er hæst er álagningarhlutfallið 35,15% en lægst er það 29,18%. Heildartekjur sveitarfélaga á árinu 2019 voru um 720 ma. SEK. Í töflu 4. kemur fram hlutfallsleg skipting tekna hjá sænskum sveitarfélögum.

Tafla 4. Hlutfallsleg tekjuskipting sænskra sveitarfélaga¹⁸

Tekjustofn	Hlutfall
Skatttekjur	66.2%
Þjónustutekjur o.fl.	13.7%
Jöfnunarframlög	20.1%
Samtals	100.0%

Í Svíþjóð fara ekki fram formlegar samningaviðræður um fjármál sveitarfélaganna líkt og í Danmörku og Noregi. Lagaumhverfi hvað varðar rekstrarumhverfi sænskra sveitarfélaga er aftur á móti mjög vandað og á að tryggja jafnvægi í rekstri sveitarfélaga. Í sænskum sveitarstjórnarlögum er kveðið á um „god ekonomisk hushållning“ sem er sá grunnur sem rekstur sveitarfélagana byggir á. „God ekonomisk hushållning“ þýðir að í lögnum er einnig kveðið á um möguleika sveitarfélaganna að setja upp sérstakan sveiflujöfnarsjóð. Í þriðja lagi má nefna álit ríkisstjórnarinnar um „fjármögnunarregluna“ sem felur í sér að sérstökum útgjaldauka sveitarfélaganna sem á rætur að rekja til tiltekinna ákvarðana ríkisvaldsins skuli mætt með sérstökum fjárveitingum ríkisins.

Mjög lengi hafa verið til staðar í lagaumhverfi sænskra sveitarfélaga reglur sem fela í sér að sveitarfélög og hérað eiga að ástunda vandaðan rekstur og hafa að markmiði að veita ein mikla og góða þjónustu og hægt er fyrir það fjármagn sem þeir hafa yfir að ráða hverju sinni.¹⁹ Grundvallarreglur í því sambandi eru reglurnar um „god ekonomisk hushållning“ og krafan um jafnvægi í rekstri. Lög um reikningsskil sveitarfélaga eru frá árinu 2019. Krafan um „god ekonomisk hushållning“ fjallar um hvernig skuli stjórna fjármálum og starfsemi sveitarfélaga og héraða til skemmri og lengri tíma. Ef sveitarfélag er rekið með rekstrarhalla um lengri tíma þá leiðir það til þess að komandi kynslóðir þurfa að greiða fyrir þá þjónustu sem núverandi íbúar hafa aðgang að án þess að hafa efni á henni. Að jafnaði skal árleg rekstrarniðurstaða sveitarfélaga vera á þann veg að eignir þess rýrni ekki vegna verðbólgu eða vegna takmarkaða möguleika sveitarfélagsins til að fjármagna nýfjárfestingar af eigin fé. Jafnvægisreglan felur í sér að reksturinn verður að vera í jafnvægi ár hvert. Fari svo að rekstrarniðurstaða sé neikvæð skal

¹⁸ Ekonomistatistik 2010-2019. SKR.se

¹⁹ RUR och God ekonomisk hushållning. Resultatutjämningsreserv | Balanskravsutredning. Sveriges Kommuner och regioner. 2020. 23 bls.

hallinn vinnast upp á næstu þremur árum. Frá árinu 2013 hafa sænsk sveitarfélög lagaheimild samkvæmt sveitarstjórnarlögum til að leggja fjármagn fyrir í svokallaðan sveiflujöfnunarsjóð (resultatutjæmningsreserv). Samkvæmt sænskum sveitarstjórnarlögum er markmið þess að byggja upp síkan sjóð að draga úr áhrifum hagsveiflunnar á rekstur sveitarfélagsins. Markmið slíks sveiflujöfnunarsjóðs er að gera það mögulegt að leggja skatta á umfram það sem nauðsynlegt er til að reksturinn sé í jafnvægi þannig að hluti rekstrarafgangs sé lagður fyrir til afnota í framtíðinni samkvæmt ákveðnum reglum. Sveitarstjórn verður að setja sér samþykktir fyrir slíkan sjóð samkvæmt formlegum reglum þar um.

Fjármögnunarreglan felur í sér að sveitarfélög og héröð munu ekki þurfa að hækka skatta eða draga úr öðrum verkefnum til að fjármagna ný verkefni sem ríkið felur þeim.²⁰ Fjármögnunarreglan er grundvallarregla fyrir fjárhagsleg samskipti milli ríkis og sveitarfélagageirans. Hún gildir í báðar áttir. Hún nær yfir allar ákvarðanir ríkisins sem hafa fjárhagsleg áhrif á rekstrarumhverfi sveitarfélagageirans.

4.4. Jöfnunarkerfi sveitarfélaga

Jöfnunarkerfi sveitarfélaga í Svíþjóð er byggt upp sem hér segir:²¹ Á árinu 2020 fara 137 ma. SEK um jöfnunarkerfi sænskra sveitarfélaga og héraða. Til sveitarfélaga og héraða eru greiddir 129 ma. SEK en sveitarfélög og héröð greiða aftur á móti 8.0 ma. SEK til kerfisins. Jöfnunarkerfi sveitarfélaganna samanstendur af fimm þáttum. Þeir eru sem hér segir:

- Tekjujöfnunarframlög
 - Fjárhæð framlagsins er reiknað út með hliðsjón af skatttekjum viðkomandi sveitarfélags og síðan fyrir heildina. Ríkið fjármagnar tekjujöfnunarframlög að 95%.
 - Þau fjórtán sveitarfélög sem eru með hæstar skatttekjur á íbúa greiða til kerfisins. Þau 276 sveitarfélög sem eftir eru fá framlag úr jöfnunarkerfinu.
 - Eitt svæði greiðir á sama hátt til jöfnunarkerfisins og þau sem eftir eru fá framlag frá því.
 - Markmið tekjujöfnunar er að jafna út mismunandi skatttekjur sveitarfélaga á hvern íbúa, að teknu tilliti til mismunandi tekjuskattshlutfalls.
 - Útreikningur sem liggja til grundvallar því hvort sveitarfélag fái framlag úr kerfinu eða greiði til þess byggir á meðalskatttekum á íbúa í landinu. Meðalskatttekjur eru hækkaðar um 15% og nefnast þá grundvöllur tekjuskattsjöfnunar. Skattagrunnur sveitarfélagsins er dreginn frá grundvelli tekjuskattsjöfnunar. Þau sveitarfélög sem hafa skattagrunns em er lægri en grundvöllur tekjuskattsjöfnunar fá framlög á meðan sveitarfélagið greiðir til kerfisins þar sem skattagrundvöllur sveitarfélagsins er hærri en viðmiðunin.
- Útgjaldajöfnunarframlög
 - Þetta framlag virkar þvert á sveitarfélög og á að jafna út kostnað vegna lýðfræðilegra, landfræðilegra eða félagslegra aðstæðna.
 - Til að reikna út þörf einstakra sveitarfélaga fyrir kostnaðarjöfnun er byggt á 10 líkönum fyrir sveitarfélögin og fjórum fyrir héröðin.
 - Líkönin eru unnin með aðstoð ákveðins fjölda faktora til að fá út svokallaðan normkostnað (kr/íbúa) fyrir hvert sveitarfélag / hérað. Normkostnaður er reiknaður út annað hvort með aðstoð meðalkostnaðar eða með aðhvarfsgreiningu.
 - Líkönin sveitarfélaganna eru reiknuð út fyrir eftirfarandi málaflokka:
 - Leikskóli, frítímaheimili og önnur uppeldisleg starfsemi
 - Forskóli og grunnskóli

²⁰ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html>

²¹ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/utjamningssystem/vanligafragoromutjamningssystemet.11892.html#5.460b5c2815aeb4fd3b9286e0>

- Framhaldskóli
 - Félagsþjónusta og fjölskylduráðgjöf
 - Börn og unglingar af erlendum uppruna
 - Öldrunarþjónusta
 - Breytingar á íbúafjölda
 - Íbúasamsetning
 - Launakostnaður
- Framlög til að jafna aðstöðumun (strukturbidrag)
 - Fast framlag sem dregur úr neikvæðum áhrifum breytinga á jöfnunarkerfinu frá árinu 2005.
 - Yfirfærsluframlag
 - Dregur úr áhrifum breytinga á jöfnunarkerfinu fyrir einstök sveitarfélög sem tóku gildi á árunum 2014-2016
 - Leiðréttingarframlag
 - Leiðréttir niðurstöðuna þegar fyrrgreind fjögur framlög hafa verið reiknuð út. Framlagið getur haft áhrif í báðar áttir (+/-)

Að lokum:

Heildarfjárhæð framlaganna er ákveðin í samningaviðræðum milli ríkis og sveitarfélaga. Framkvæmd og útfærsla jöfnunarframlaga sem rennur til sveitarfélaga og héraða frá ríkinu er ákveðin eftir ákveðnum lögbundnum reiknireglum.

4.5. Héröð (regioner)

Héröðin í Svíþjóð eru samtals 21. Kosið er beinni lýðræðislegri kosningu til héraðsstjórna. Héraðsstjórnin er æðsta stjórn viðkomandi héraðs.

4.5.1. Hlutverk og verkefni héraða

Héröðin fara með verkefni sem varða héröðin í heild. Verkefnum héraða er skipað í lögum. Þau helstu eru sem hér segir:

Skylduverkefni héraða:

- Rekstur heilsugæslu og sjúkrahúsa
- Tannlækningar fyrir fólk upp að 23 ára aldri
- Þróunarvinna fyrir svæðið

Frjáls verkefni héraða

- Menning
- Menntun (endurmenntun og fullorðinsfræðsla)
- Ferðamál

Sameiginleg skylduverkefni sveitarfélaga og héraða

- Almenningsgöngur í nærsamfélagi og milli samfélaga

4.5.2. Tekjustofnar héraða

Heildartekjur héraða á árinu 2019 voru 387 ma. SEK. Þær skiptast hlutfallslega eins og kemur fram í töflu 5.

Tafla 5. Hlutfallsleg skipting á tekjum héraða eftir uppruna þeirra.²²

Tekjustofn	Hlutfall
Skattekjur	69.5%
Þjónustutekjur o.fl.	3.3%
Almenn jöfnunarframlög	8.4%
Sérstakt ríkisframlag	6.2%
Framlög v. breyttra reglna vegna meðalakostnaðar	7.3%
Aðrar tekjur	5.3%
Samtals	100.0%

Útgjaldajöfnunarframlög héraðanna byggja á eftirfarandi líkönum:

- Heilsugæsla og sjúkrahús
- Breytingar á íbúafjölda
- Launakostnaður
- Almenningsamgöngur

4.6. Heildarrekstur sveitarfélaga og héraða sem hlutfall af opinberum útgjöldum

Opinber útgjöld í Svíþjóð nema samtals um 50% af BNP.²³ Skuldir opinberra aðila í Svíþjóð eru með því lægsta sem gerist innan EU eða um 35% af BNP.²⁴ Skuldir sveitarfélaga og héraða hafa vaxið á undanförunum árum. Árið 2018 voru skuldir sveitarfélaganna samtals 590 ma. SEK og skuldir héraðanna 66 ma. SKR.²⁵ Samtals höfðu heildarskuldir sveitarfélaga og héraða vaxið um 8.9% á árinu og voru í árslok 13,7% af BNP.

Í töflu 6. kemur fram yfirlit um tekjur og gjöld innan opinbera geirans. Honum er skipt upp í sveitarfélög, hérað og opinberi geirinn í heikld sinni. Síðan er hlutdeild sveitarfélaga og héraða af opinberum rekstri reiknuð út.

Tafla 6. Hlutfallsleg skipting tekna og gjalda hjá opinbera geiranum í Svíþjóð árið 2019.

Texti	Sveitarfélög Hlutfall	Héröð Hlutfall	Hlutfall af opinberum útgjöldum		
			Hlutfall sveitarf.	Hlutfall héraða	Hlutfall svf.geirans
Heildartekjur	100%	100%	29.3%	15.7%	45.0%
Heildarútgjöld	93.9%	96.9%	27.7%	15.4%	43.1%
Brúttó rekstrarniðurstaða	6.1%	3.1%			

²² <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/landstingens-kostnader-och-intakter/>

²³ <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/Offentliga-sektorns-utgifter/>

²⁴ <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/Offentlig-bruttoskuld---internationell-jamforelse/>

²⁵ <https://kommuninvest.se/forskning/kommunala-laneskulden-2019/kommunsektorns-laneskuld-2019/>

Í töflu 6 kemur fram staða sveitarfélaga og héraða sem hlutfall af heildartekjum og útgjöldum opinbera geirans í Svíþjóð á árinu 2019. Samtals fara þau með um 45% af heildarumsvifum opinbera geirans.

5. Noregur

5.1. Sveitarstjórnarstigið í Noregi

Opinber stjórnarsýsla í Noregi er byggð upp af ríki, fylkjum og sveitarfélögum. Alls eru 356 sveitarfélög í Noregi og 11 fylki.²⁶ Sveitarfélögunum hefur fækkað um 74 frá árinu 2014 fram til ársins 2020 vegna sérstaks átaks í sameiningu sveitarfélaga. Fylkjum fækkaði úr 19 í 11 á sama tíma. Osló er fjölmennasta sveitarfélagið (Osló er skilgreint bæði sem sveitarfélag og fylki) með næstum 650.000 íbúa. Fámennasta sveitarfélagið er Utsira með 198 íbúa. Meðalíbúafjöldi sveitarfélaga er rúmlega 12.000 íbúar.

5.2. Hlutverk og verkefni sveitarfélaga

Verkefni sveitarfélaga og fylkja ná yfir stærstan hluta af velferðarþjónustu samfélagsins. Verkefni sveitarfélaganna eru sem hér segir:

- Grunnskóli
- Leikskóli og dagmæður
- Félagsþjónusta
 - Barnaverndarmál
 - Öldrunarmál
 - Málefni fatlaðra
 - Fjárhagsstuðningur
- Skipulagsmál (aðalskipulag og deiliskipulag)
- Umhverfisvernd
- Menningarmál og frítímastarfsemi
- Tæknileg mál s.s. vatnsveitur og sorphirða

5.3. Tekjustofnar sveitarfélaga

Tekjum og umsvifum norskra sveitarfélaga er stjórnað gegnum fjárlög ríkisins og þjóðhagsáætlanir.²⁷ Fjallað er um ramma fyrir heildartekjur sveitarfélaganna fyrir komandi ár í sveitarfélagakafla fjárlaga. Samtök sveitarfélaga halda reglulega yfirferðar og samningafundi með ríkisstjórninni um tekjuramma sveitarfélaganna. Markmið þeirra er eftirfarandi:

- Áþekk þjónusta fyrir alla íbúa landsins
- Jöfnun á kostnaði sem á uppruna sinn í ólíkum aðstæðum og mismunandi sterkum skattstofnum
- Landshlutabundin markmið sem tengjast búsetu og atvinnulífi
- Eigið aflafé sveitarfélaganna (skatttekjur og þjónustutekjur) nægja ekki fyrir útgjöldum

Tekjustofnar norskra sveitarfélaga er að verulegu leyti bundinn framlögum frá ríkinu. Skatttekjur sveitarfélaga samanstanda af almennum tekjuskatti, fasteignaskatti og auðlindaskatti. Sveitarfélögin hafa lögbundinn rétt til að skattleggja tekjur einstaklinga og fjármagnseignir þeirra ásamt heimild til að leggja skatt á fasteignir þeirra.²⁸ Skattlagningarheimild þeirra hvað varðar tekjuskatt einstaklinga er takmörkum háð á þann hátt að stórþingið tekur ákvörðun um þak á álagningarhlutfalli tekjuskatts sveitarfélaga.²⁹ Skatthlutfall tekjuskatts er 22% fyrir árið 2019. Tekjuskattur er lagður bæði á einstaklinga

²⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>

²⁷ Inntektssystemet for kommunene, Sigmund Engdal KS. 2018

²⁸ Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge. Statskontoret Sverige 2009. 54 bls.

²⁹ STRUKTURELLA REFORMER RIKTADE MOT DEN KOMMUNALA NIVÅN I DANMARK, FINLAND OCH NORGE 2000–2018. UNDERLAGSRAPPORT TILL KOMMUNUTREDNINGEN (FI 2017:2). Sandberg Siv. ÅBO AKADEMI. 2018. 43 bls.

og fyrirtæki en skattgreiðslur fyrirtækja renna til ríkisins. Hlutur sveitarfélaganna af almennum tekjuskatti frá einstaklingum er 11,8%, fylkin fá 2,65% og þau 7,55% sem eftir eru renna til ríkisins.

Fasteignaskattur sveitarfélaga er valkvæður. Fasteignaskatturinn er eini skatturinn sem norsk sveitarfélög geta ákveðið skattlagningarhlutfallið á eigin spýtur og nýtt án takmarkana. Álagningarhlutfall fasteignaskatts er á bilinu 2 - 7 prómill af fasteignamati mannvirkja.³⁰ Allar tekjur sveitarfélaga af atvinnurekstri og fjármagnstekjum reiknast sem almennar tekjur sem hægt er að ráðstafa án skilyrða (ekki eyrnamerkta). Auðlindaskattur er greiddur af vatnsaflsvirkjunum. Gjaldið er ákveðin fjárhæð á hverja framleidda kWh.

Hlutfallsleg skipting tekjustofna hjá norskum sveitarfélögum kemur fram á töflu 7.

Tafla 7. Hlutfallsleg skipting tekna hjá norskum sveitarfélögum

Tekjustofn	Hlutfall
Skatttekjur	40.0%
Þjónustutekjur	14.0%
Framlög frá ríkinu tengd íbúafjölda	32.3%
Eyrnamerkt ríkisframlög	5.0%
Framlög frá ríkinu v. tiltekinna svæða	1.7%
Annað	7.0%
Samtals	100.0%

Tekjur sveitarfélaga sem ekki eru eyrnamerkta samanstanda af íbúuframlagi (rammaframlagi) og skatttekjum sem eru til frjálsar ráðstöfunar. Skipting tekna í töflu 5 nær bæði yfir tekjur sveitarfélaga og fylkja.

Skuldsetning sveitarfélaga fór vaxandi fram til ársins 2014. Skuldir sveitarfélaga hafa vaxið verulega frá aldamótum. Það er afleiðing mikilla fjárfestinga hjá sveitarfélögunum sem tengjast hraðri íbúafjölgun, mikilli tekjuaukningu og lágum vöxtum. Árið 2019 voru heildarskuldir sveitarfélaga rúm 46% af heildartekjum sem er aukning frá skuldsetningarhlutfalli upp á 18,7% árið 2003. Skuldsetningin jókst ekki í nokkur ár frá 2014 en hefur farið vaxandi á nýjan leik síðustu árin.

Í töflu 8. koma fram upplýsingar um hlutfallslega skiptingu tekna sveitarfélaga annars vegar og fylkja hins vegar á árinu 2019. Þar kemur fram að sveitarfélögin fara með um ¾ þeirra tekna sem sveitarstjórnarstigið hefur úr að spila. Benda má á til frekari upplýsingar að fylkin hafa ekki með höndum rekstur sjúkrahúsa.

Tafla 8. Hlutfallsleg skipting tekna sveitarfélaga og fylkja á árinu 2019

Árið 2019	Hlutfall
Heildartekjur fylkja	23.7%
Heildartekjur sveitarfélaga	76.3%
Samtals	100.0%

³⁰ Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna. Finansministeriets publikationer – 2019:57. Helsingfors 2019

5.4. Jöfnunarkerfi sveitarfélaga

Í Noregi hefur jöfnunarkerfi sveitarfélaga verið byggt upp á áþekkan hátt í öllum aðalatriðum frá árinu 1986. Á þeim tíma sem liðinn er hefur kerfið og einstakir hlutar þess verið uppfærðir með vissu millibili. Mælikvarðar kerfisins og úthlutunarstuðlar hafa verið aðlagðir að breytingum í verkaskiptingu sveitarfélaga og fylkja. Í öllum aðalatriðum hefur meginuppbygging jöfnunarkerfisins verið óbreytt frá upphafi. Síðustu breytingar sem gerðar hafa verið á jöfnunarkerfi norskra sveitarfélaga voru gerðar í sambandi við sameiningaráttak sveitarfélaga árið 2017. Meginatriði þeirra var t.d. að draga hlutfallslega úr þeim stuðningi sem fámennari sveitarfélög fengu á hvern íbúa.

Jöfnunarkerfi sveitarfélaga samanstendur af íbúaframlagi, útgjaldajöfnun, tekjutryggingu og tekjujöfnunarframlagi.³¹ Þar til viðbótar fá sveitarfélögin landshlutatengd framlög (Suður Noregur og Norður Noregur), framlag vegna sérstakra aðstæðna, fólksfjölgunarframlag og stórborgaframlag. Samanlagt falla fyrrgreind framlög undir almennt jöfnunarframlag ríkisins. Það er í raun mikilvægur hluti af tekjukerfi sveitarfélaganna.³² Jöfnunarkerfið byggir þannig bæði á skatttekjum sveitarfélaga og ríkisframlagi. Almenna jöfnunarframlagið (rammaframlagið) er byggt upp af sjö mismunandi þáttum fyrir sveitarfélögin og fjórum fyrir fylkin. Almenna jöfnunarframlagið er greitt út í 10 jafnstórum hlutum (ekki í ágúst og desember).

Hlutfallsleg skipting jöfnunarframlaga í Noregi kemur fram í töflu 9.³³

Tafla 9. Hlutfallsleg skipting jöfnunarframlaga

Tegund framlaga	Hlutfall
Íbúaframlag	96.2%
Héraðaframlag, S- Noregur	0.6%
Héraðaframlag N- Noregur	1.6%
Framlag v. sérstakra aðstæðna	0.9%
Fólksfjölgunarframlag	0.2%
Stórborgaframlag	0.4%
Önnur framlög	0.1%
Samtals	100.0%

Að lokum: Heildarfjárhæð jöfnunarframlaga sem rennur til sveitarfélaga og fylkja er rædd í samningaviðræðum milli ríkis og sveitarfélaga (konsultationsordningarna). Hún er síðan endanlega reiknuð út samkvæmt ákveðnum reiknireglum.

5.5. Fylki

Fylkin í Noregi eru samtals 11 eftir þær breytingar á sveitarstjórnarstiginu sem unnið hefur verið að á liðnum árum. Kosið er til fylkisstjórna í almennum pólitískum kosningum á sama hátt og til sveitarstjórna.

³¹ Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna. Finansministeriets publikationer – 2019:57. Helsingfors 2019

³² Kommunala utjämningsystem i Norden. En jämförelse mellan landskapsandelssystemet och kommunala utjämningsystem i Finland, Sverige och Norge. Söderdahl F. 2015 44. Bls.

³³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneekonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>

Lögbundin verkefni fylkja eru

- Framhaldskólar og fullorðinsfræðsla
- Tannlækningar
- Landsskipulag
- Svæðisbundin menningarmál
- Almenningsamgöngur að stærstum hluta

5.5.1. Tekjustofnar fylkja

Tekjustofnar fylkja eru áþekkir tekjustofnun sveitarfélaga. Þeir byggðir upp af óbundnum og bundnum tekjum. Bundnir tekjustofnar eru fyrst og fremst eyrnamerkt framlög, þjónustutekjur og frádráttarbærar greiðslum sem eru tengdar ýmsum þjónustubáttum. Óbundnar tekjur eru tekjur sem sveitarfélög og fylki geta ráðstafað samkvæmt ákvæðum gildandi laga og reglugerða. Óbundnar tekjur samstanda af rammaframlagi og skatttekjum. Þeim er deilt milli sveitarfélaga og fylkja eftir ákveðnum reglum.

Í töflu 10 kemur fram hlutfallsleg skipting á tekjustofnum fylkja.

Tafla 10. Hlutfallsleg skipting tekjustofna fylkja.

Tekjustofnar fylkja	Hlutfall
Tekjuskattur	40.4%
Þjónustutekjur	4.4%
Almennt ríkisframlag	35.5%
Önnur ríkisframlög	13.5%
Aðrar tekjur	6.2%
Samtals	100.0%

Í töflu 10 kemur fram að framlög ríkisins eru nær 50% af heildartekjum fylkja. Sjálfstæð tekjuöflun þeirra í formi skatttekna og þjónustugjalda er því rétt um helmingur tekna.

5.6. Heildarrekstur sveitarfélaga og fylkja sem hlutfall af opinberum útgjöldum

Opinberi geirinn í Noregi ráðstafar á seinni árum um 50% af BNP í Noregi. Hlutfallið hefur farið vaxandi á síðasta áratug en framan af honum var hlutfallið um 43-45%. Ef olíuframléiðslan er tekin út fyrir sviga eru opinber útgjöld um 60% af BNP.

Í töflu 11 kemur fram hlutfall opinberra útgjalda milli ríkis og sveitarfélaga árið 2017.³⁴

Tafla 11. Skipting opinberra útgjalda milli ríkis og sveitarfélaga

Skipting opinberra útgjalda 2017	Hlutfall
Ríkið	71.0%
Sveitarfélög og fylki	29.0%
Samtals	100.0%

³⁴ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11_ARCHIVE

Í töflu 12 kemur fram yfirlit um hlutfallslega stöðu útgjalda gangvar t heildartekjum hjá sveitarfélögum og fylkjum. Einnig koma fram upplýsingar um skuldastöðu norskra sveitarfélaga. Þar sést að norsk sveitarfélög eru verulega skuldsett miðað við heildartekjur þeirra.

Tafla 12. Hlutfallsleg staða heildarútgjalda og skuldbindinga hjá norskum sveitarfélögum og fylkjum árið 2019.

Texti	Sveitarfélög, hlutfall af tekjum	Fylki, hlutfall af tekjum
Heildartekjur	100	100
Heildarútgjöld	99.4%	98.7%
Brúttó rekstrarniðurstaða	0.6%	1.3%
Langtímalán	221.3%	
Lífeyrisskuldbindingar	114.6%	
Heildar skuldir og skuldbindingar	336.0%	68.3%

Í töflu 12 kemur fram að skuldsetning sveitarfélaga er mikil miðað við tekjur. Skuldsetning fylkja er hlutfallslega lægri. Athygli vekur hvað afkoma sveitarfélaga og fylkja er slök sé hún reiknuð sem hlutfall af heildartekjum.

6. Finnland

6.1. Sveitarstjórnarstigið í Finnlandi

Í Finnlandi eru tvö stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög. Mikið samstarf er með fjölda sveitarfélaga. Samstarfið hefur verið formgert í byggðasamlög undir nafninu „samkommuner“. Sveitarfélögin í Finnlandi eru 311. Fjölmennasta sveitarfélagið er Helsinki með tæplega 650.000 íbúa en hið fámennasta er Luhanka með 707 íbúa.³⁵ Áland er sérstakt sjálfstjórnarsvæði en undir finnskum lögum. Að jafnaði eru sveitarfélögin í Finnlandi frekar fámenn. Meðalíbúafjöldi árið 2018 var 17.743 íbúar en miðgildi var 6.081 íbúar.

6.2. Hlutverk og verkefni sveitarfélaga

Finnsk sveitarfélög annast þjónustu við nærumhverfi sitt, annað tveggja ein og sér eða í samstarfi tveggja eða fleiri. Það samstarf er formgert í byggðasamlögum.³⁶ Kveðið er á form samstarfs sveitarfélaga í finnskum sveitarstjórnarlögum.³⁷

Lögbundin verkefni sveitarfélaga eru sem hér segir:

- Fræðslumál
 - Grunnskólar
 - Leikskólar
 - Daggæsla
- Menning, æskulýðsstarf og bókasöfn
- Skipulagsmál og landnýting
- Vatnsveitur og orkuframleiðsla
- Sorphirða
- Umhverfismál
- Félagsmál og heilbrigðismál
- Brunavarnir og almannavarnir

Ólögbundin verkefni sveitarfélaga eru sem hér segir:

- Atvinnumál
- Málefni íbúa svo sem lýðheilsu

6.3. Tekjustofnar finnskra sveitarfélaga

Jöfnunarkerfi sveitarfélaga í Finnlandi er byggt upp af beinum framlögum frá ríkinu.³⁸ Tekjujöfnun sveitarfélaga hefur verið við lýði frá árinu 1993. Núverandi fyrirkomulag var staðfest í meginatriðum eftir endurskoðun kerfisins árið 2010. Jöfnunarkerfið var enn endurskoðað árið 2015 og hefur verið óbreytt síðan.

Jöfnunarkerfið er byggt upp af tveim megin stoðum:

³⁵ <https://www.kommunforbundet.fi/statistik-och-fakta/antalet-kommuner-och-stader>

³⁶ <https://vm.fi/sv/kommunernas-uppgifter-och-verksamhet>

³⁷ <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150410#O3L8>

³⁸ Kommunala utjämningsystem i Norden. En jämförelse mellan landskapsandelssystemet och kommunala utjämningsystem i Finland, Sverige och Norge. Söderdahl Fabian 2015. 44 bls.

- Ríkisframlög til að jafna kostnað sveitarfélaga vegna grunnþjónustu þeirra.
 - Þau eru framkvæmd af og á ábyrgð fjármálaráðuneytisins og byggja á eftirfarandi þáttum:
 - Forsendur fyrir grunnþjónustu sveitarfélaga
 - Eiginfjármögnunarhlutfall sveitarfélagsins
 - Viðbætur
 - Leiðréttingar fyrir samdrátt og aukningu
 - Jöfnun ríkisframlaga á grundvelli skatttekna
 - Heimasveitarfélagsframlag
 - Meginhluti ríkisframlaga vegna grunnþjónustu samanstendur af jöfnunarframlögum sem eiga að mæta kostnaði sveitarfélaganna við grunnþjónustu þeirra. Þessar greiðslur frá ríki til sveitarfélaga eiga að mæta kostnaði við verkefni eins og heilsugæslu og sjúkrahús, öldrunarþjónustu, málefnum fatlaðra, barnavernd, forskólakennslu, grunnskóla, bókasöfnum og menningarstarfsemi. Forsendur framlaganna eru útreikningar á normkostnaði fyrir einstaka þjónustuþætti.
 - Eiginfjármögnunarhlutfall er föst upphæð á hver íbúa sem er dregin frá ríkisframlagi vegna grunnþjónustu. Upphæðin byggir á hlutfalli ríkisframlagsins sem leiðir í ljós kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.
- Ríkisframlög til að jafna kostnað sveitarfélaga vegna fræðslumála og menningarstarfsemi
 - Ríkisframlög vegna fræðslumála og menningarstarfsemi byggja á lögum þar að lútandi og eru á framkvæmd af mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Þessi framlög eru greidd til þess aðila sem ber ábyrgð á viðkomandi starfsemi hvort sem það er sveitarfélag, byggðasamlag eða einhver annar rekstraraðili. Þessi framlög eru greidd sem ákveðin fjárhæð á hvern íbúa.
 - Hjá flestum sveitarfélaganna eru framlög vegna fræðslustarfsemi og menningarmála neikvæð. Það byggir á að fæst sveitarfélög hafa með höndum rekstur framhaldsskóla, verkmenntaskóla eða einhvern þeirra 19 tækniháskóla sem eru í Finnlandi. Stærstur hluti framlagsins er tilkominn vegna þeirra. Það rennur til þeirra rekstraraðila sem bera ábyrgð á rekstri þessara stofnana. Þeir eru í flestum tilvikum eru byggðasamlög, háskólar eða ríkið. Engu að síður hafa öll sveitarfélög sama eiginfjármögnunarhlutfall. Því verður eiginfjármögnunarhlutfallið hærra í flestum tilvikum en það framlag sem sveitarfélagið fær svo heildarframlag ríkisins vegna þessara verkefna verður neikvætt hjá viðkomandi sveitarfélagi.
- Bæði framlögin eru nýtt til að jafna mismunandi kostnað og þarfir hjá sveitarfélögunum. Hluti af framlögum vegna grunnþjónustu sveitarfélaganna er nýttur til tekjujöfnunar sem nefnist tekjujöfnun með hliðsjón af skattekjum viðkomandi sveitarfélaga.

Útgjaldajöfnunarframlög eru fjármögnuð einvörðungu með ríkisframlögum en tekjujöfnunarframlög eru fjármögnuð bæði með ríkisframlögum og sérstökum gjöldum sveitarfélaganna.

Að lokum: Heildarfjárhæð jöfnunarframlaga sem renna til sveitarfélaganna er reiknuð út af fjármálaráðuneytinu samkvæmt ákveðnum reiknireglum sem er að finna gildandi lögum. Ekki er að sjá að um miklar samningaviðræður sé um að ræða í því sambandi milli ríkisins og samtaka sveitarfélaga.

6.4. Heildarrekstur sveitarfélaga sem hlutfall af opinberum útgjöldum

Tekjur finnskra sveitarfélaga eru byggðar upp á eftirfarandi hátt: tekjuskattar, fasteignaskattar, þjónustutekjur og ríkisframlög. Framlög ríkisins eru veitt í því markmiði að jafna þann aðstöðumun sveitarfélaga sem er til staðar að teknu tilliti til sjálfsafatekna þeirra.

Í töflu 13 kemur fram hlutfallsleg skipting á tekjum finnskra sveitarfélaga.

Tafla 13. Hlutfallsleg skipting tekjustofna finnskra sveitarfélaga

Tekjustofn	Hlutfall
Tekjuskattur	50.0%
Fyrirtækjaskattur	4.8%
Fasteignaskattur	4.8%
Ríkisframlög	22.6%
Þjónustutekjur	6.0%
Aðrar tekjur af starfseminni	8.3%
Annað (fjármagnst. óvenjulegar t.)	3.6%
Samtals	100%

Í töflu 13 kemur fram að beinir skattar finnskra sveitarfélaga eru 59,6% af heildartekjum þeirra árið 2018, ríkisframlög eru 22,6% og aðrar tekjur, (þjónustugjöld og fleira), nema 17,9%.

Í töflu 14 kemur fram heildaryfirlit um tekjur og gjöld sveitarfélaganna annars vegar og opinbera geirans (ríkis og sveitarfélaga) hins vegar. Einnig koma fram upplýsingar um skuldastöðu opinbera geirans.

Tafla 14. Hlutfallsleg staða tekna, gjalda og skulda hjá sveitarfélögum annars vegar og opinbera geiranum í heild sinni hins vegar. Tölur frá árunum 2018 og 2019.³⁹

Texti	Sveitarfélög Hlutfall af tekjum	Ríki og sv.félög. Hlutfall af tekjum
Heildartekjur	100%	100.0%
Heildarútgjöld	101.4%	103.2%
Brúttó rekstrarniðurstaða	-1.4%	-3.2%
Langtímalán	44.8%	125.2%

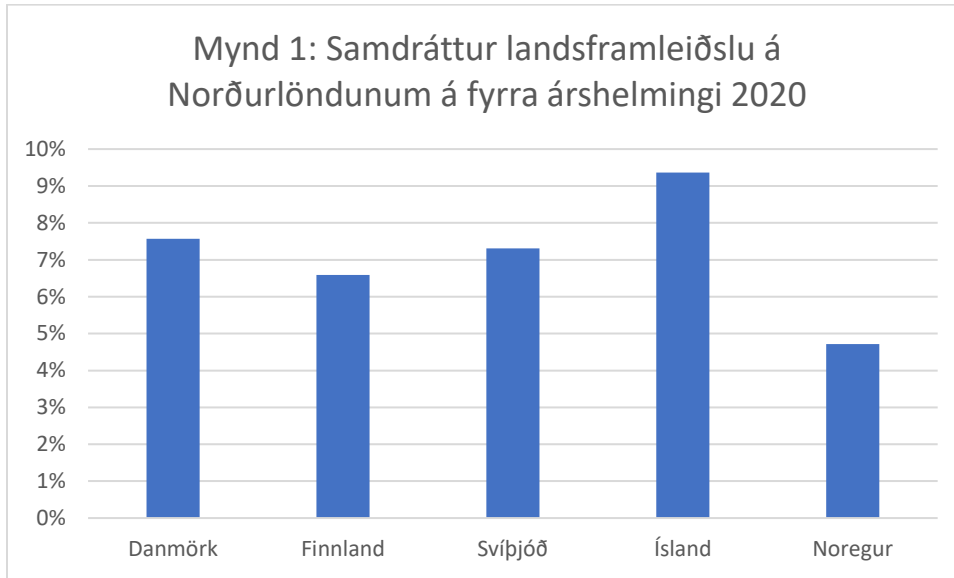
Það er áberandi hvað skuldastaða ríkisins í Finnlandi er lakari en skuldastaða sveitarfélaganna. Ríkið skuldar yfir 100% heildartekna á meðan sveitarfélögin skulda um 45% heildartekna. Afkoma bæði ríkis og sveitarfélaga var neikvæð á árinu 2019. Hún verður enn lakari á árinu 2020 samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum. Í þessu samhengi er ekki ólíklegt að ríkisvaldið eigi erfitt með að bæta sveitarfélögunum þann afkomubrest sem þau verða fyrir í tengslum við afleiðingar coronaveirunnar. Hve mikil áhrifin verða og hver langvinn þau verða á afkomu sveitarfélaganna er ekki enn komið í ljós.

³⁹ Plan for de offentliga finanserna 2020-2023. Finansministeriet 7. 10. 2019.

7. Efnahagsleg áhrif kórónaveirunnar og hlutur sveitarfélaga í hagkerfum á Norðurlöndunum

7.1. Almenn

Hagvöxtur hafði verið nokkuð mismunandi á Norðurlöndunum áður en kórónuveirusmita fór að gæta þar. Árið 2019 var hann mestur á Íslandi 4,8%⁴⁰ en minnstur í Svíþjóð 0,7%. Á fyrri helmingi yfirstandandi árs hafa hagkerfi Norðurlandanna dregist saman eins og sjá má á mynd 1.

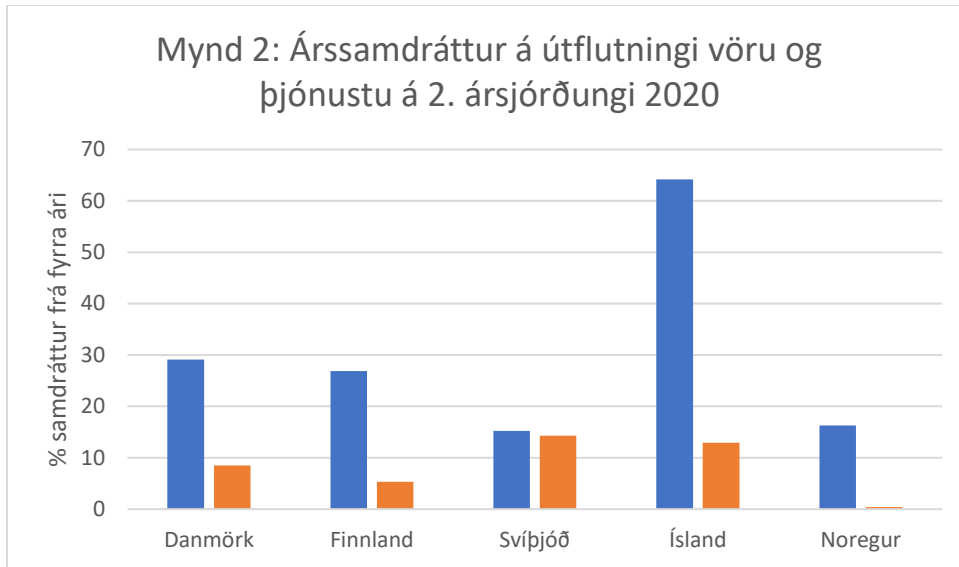


Heimild: Eurostat

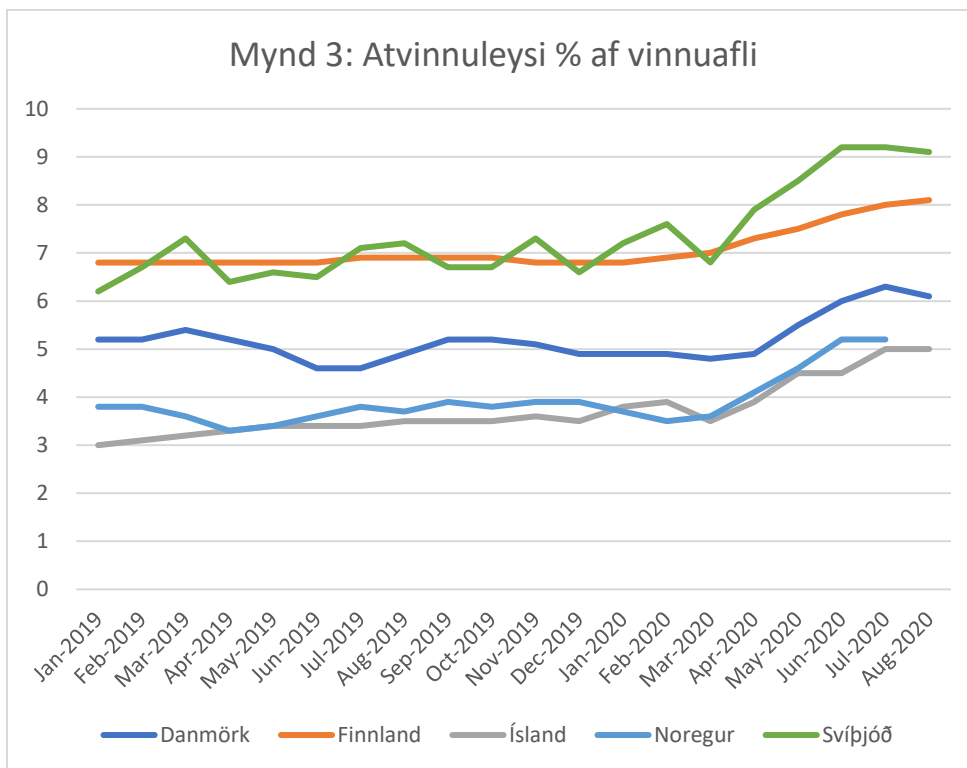
Samdrátturinn er alls staðar umtalsverður en mestur hér á landi. Hann hefur verið minnstur í Noregi.

Samdráttur hefur orðið í útflutningi allra landanna eins og sjá má á mynd 2. Aftur er samdrátturinn minnstur í Noregi en mestur hér á landi. Samdrátturinn í útflutningi þjónustu hér á landi er meira en tvöfaldur miðað við Danmörku eða Finnland meðan vöruútflutningur frá Svíþjóð hefur dregist meira saman en hér á landi. Samdráttur í útflutningsverslun í Noregi er nær eingöngu í þjónustu.

⁴⁰ Ársfjórðungatölur. Heimild: Eurostat



Ísland sker sig úr öðrum norrænum ríkjum að því leyti að hér hefur verðbólga farið vaxandi meðan hún er mun minni annars staðar. Samkvæmt upplýsingum Eurostat hefur faraldurinn leitt til þess að hin samræmda vísitala neysluverðs hefur farið lækkandi, einnig hér á landi.

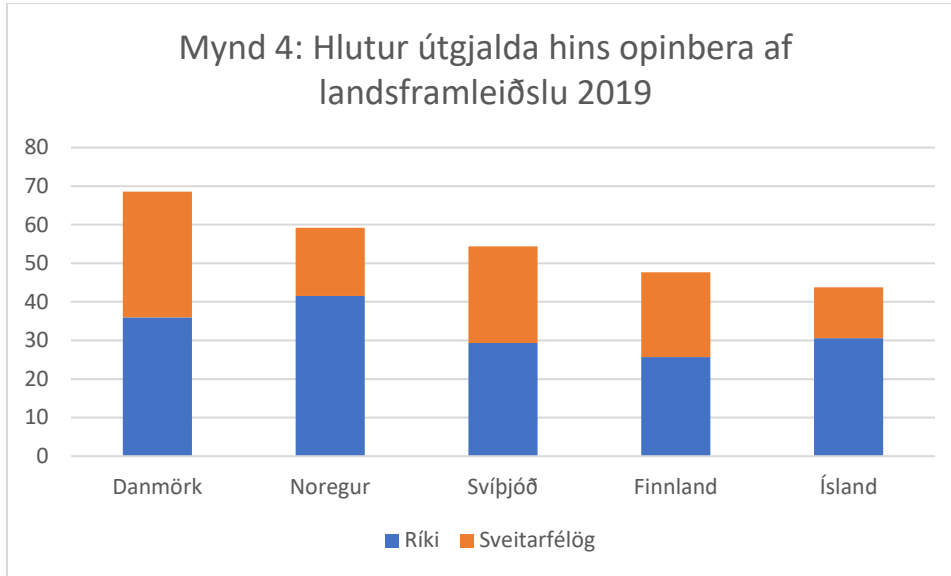


Heimild: Eurostat

Á mynd 3 má sjá að atvinnuleysi hefur farið vaxandi á öllum Norðurlöndunum og að sá vöxtur hófst eftir að faraldurinn skall á. Það er þó enn minnst hér á landi.

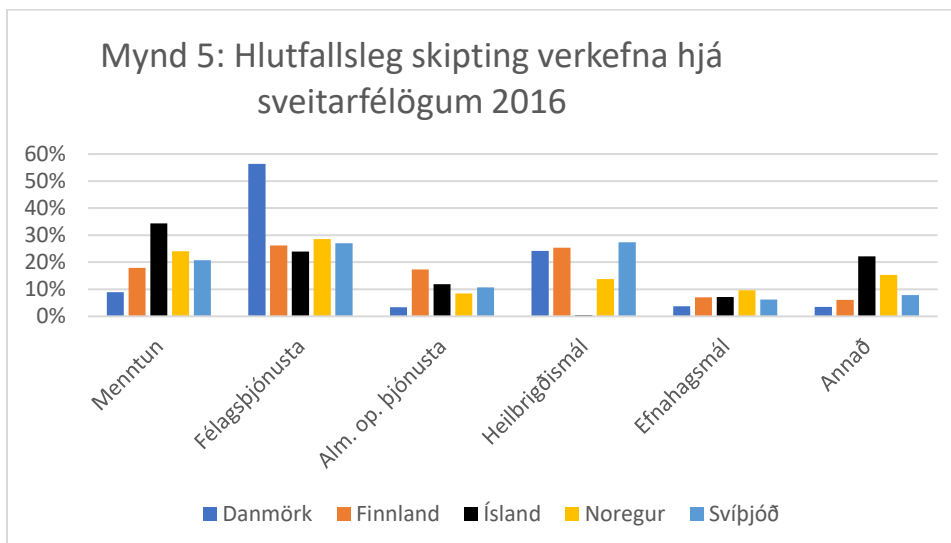
7.2. Hlutur sveitarfélaga í hagkerfum norræna ríkja

Hlutur hins opinbera í heild er mismunandi mikill á Norðurlöndunum. Hann er mestur í Danmörku en minnstur hér á landi, rétt rúm 40% af landsframleiðslu meðan hann er tæplega 70% í Danmörku. Hlutur sveitarfélaga (þ.m.t. fylki og önnur stjórnsýslustig sem ekki ná yfir allt ríkið) af starfsemi hins opinbera er nær helmingur í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi meðan hann er um 30% í Noregi og á Íslandi.

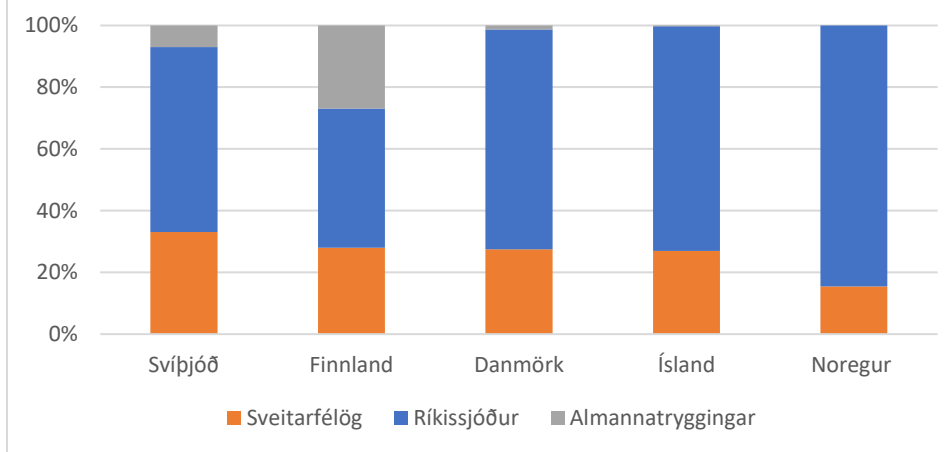


Heimild: Eurostat

Á mynd 5 má sjá að það er að verulegu leyti vegna mismunandi verkefna sveitarfélaganna hversu háum hluta landsframleiðslunnar er varið til verkefna á þeirra vegum. Yfir helmingi útgjalda danskra sveitarfélaga er varið til félagsþjónustuverkefna meðan þriðjungur útgjalda íslenskra sveitarfélaga er vegna menntunar. Í Svíþjóð eru það heilbrigðismál og félagsþjónusta sem hvor málaflokkur um sig taka til sín rúmlega fjórðung útgjalda.



Mynd 6: Hlutfallsleg skipting tekjuöflunar hins opinbera 2018



Bein tekjuöflun frá öðrum geirum samfélagsins er mismunandi á Norðurlöndunum. Á mynd 6 er sýnt hvernig hún skiptist milli ríkis, almannatrygginga og sveitarfélaga. Hluttur sveitarfélaga á Íslandi í tekjuöflun er næst minnstur og nemur rúmlega fjórðungi. Þessar tölur sýna að það er flókið samspil á milli áhrifa samdráttar hagkerfanna og tekna og útgjalda sveitarfélaga. Þar sem verkefni sveitarfélaga eru fjármögnuð af ríkissjóði verða áhrifin minni. Það fer eftir því hversu mikið umfang verkefna þeirra eru sem þau þurfa að fjármagna með eigin tekjum hversu viðkvæm sveitarfélögin eru. Þá hefur samdráttur í efnahagslífinu misjöfn áhrif á útgjaldabörfinu. Sum verkefni eru tiltölulega ónám fyrir ástandi efnahagslífsins meðan önnur eru í beinu samhengi við það. Hið sama gildir á tekjuhliðinni.

Útsvarstekjur íslenskra sveitarfélaga eru nærmar fyrir hagsveiflu meðan fasteignaskatturinn er mun tregbreytilegri. Þó er það svo að á fyrstu þremur ársfjórðungum yfirstandandi árs eru útsvarstekjur íslenskra sveitarfélaga 2,8% eða 3,1 mia meiri en á sama tíma á árinu áður. Útgjöld fyrri árshelmings eru hins vegar 5,0% meiri en á fyrri árshelmingi síðasta árs. Þrjú fjórðu hlutar aukinna útgjalda sveitarfélaganna er vegna aukins launakostnaðar.

8. Viðbrögð norrænna ríkisstjórna vegna coronaveirunnar

8.1. Skýrsla OECD vegna coronaveirunnar

OECD birti skýrslu þann 16. júní sl.⁴¹ þar sem fjallað er um margvísleg áhrif coronaveirunnar á samfélög víða um heim. Í skýrslunni er m.a. fjallað um viðbrögð ríkisstjórna í fjölda landa við afleiðingum coronaveirunnar. Þar er bæði fjallað um heilsufarsleg áhrif veirunnar og hin fjárhagslegu. Í skýrslunni eru tiltekin ein 10 áhersluatriði sem beint er til ríkisstjórna aðildarlanda OECD sem lögð er áhersla á að tekið sé tillit til í viðbrögðum þeirra við afleiðingum veirunnar. Lögð er mikil áhersla á að tekið sé tillit til tekjuskurðingar og útgjaldaauka sveitarstjórnarstigsins í aðgerðaáætlunum ríkisstjórna. Sérstök áhersla er lögð á aðgerðir sem tengjast sveitarstjórnarstiginu þar sem það ber ábyrgð á stærstum hluta af nærþjónustu við íbúa

Sem dæmi um áherslur OECD í þessu sambandi má nefna eftirfarandi atriði:

- Stöðugt samtal og samráð milli ríkis og sveitarfélaga varðandi fjárhagsleg áhrif faraldursins á sveitarfélögin sem byggir á raungögnum er nauðsynlegt. Taka þarf tillit til mismunandi svæðisbundinna áhrifa faraldursins.
- Aðstoða þarf sveitarfélögin við að mæta vaxandi útgjöldum og minnkandi tekjum á meðan á faraldrinum stendur til að koma í veg mikinn hallarekstur og mögulegan niðurskurð í rekstrarútgjöldum þeirra með tilheyrandi þjónustuskerðingu við íbúana.
- Leita þarf leiða fyrir sérstakar aðgerðir til stuðnings sveitarfélögunum í þessari erfiðu stöðu.
- Leita þarf leiða til að virkja sveitarfélögin til þátttöku í endurreisnaráætlunum ríkisins.
- Greinið möguleika á tímabundnum eða varanlegum stuðningsaðgerðum á sviði opinberra fjármála, svo sem aðgerðum í skattamálum, bættu aðgengi að lánsfé og aukinni skilvirkni í fjármálastjórn sveitarfélaga.
- Styðja þarf sveitarfélögin við að styrkja fjármálastjórn sína jafnhliða því sem skilvirkni í meðferð fjár sé bætt. Það er ein leið til að bæta fjármálalegan stöðugleika þeirra til millilangs og langs tíma.
- Leitið leiða til að nota opinberar fjárfestingar þvert á stjórnkerfið til viðspyrnaaðgerða vegna Covid 19
- Ekki skal nota fjárfestingar til aðlögunar á fjárhagslegri stöðu.
- Huga þarf að svæðisbundnum áherslum þegar aðgerðir eru skipulagaðar.
- Tryggja þarf að öll stig stjórnsýslunnar séu meðhöndluð á sama hátt í þessum efnum.
- Svæðisbundin stjórnsýsla er yfirleitt mun betur í stakk búin til að leggja mat á stöðu mála í sínu nærumhverfi.

8.2. Stuðningsaðgerðir íslenska ríkisins er varða sveitarfélögin vegna áhrifa coronaveirunnar

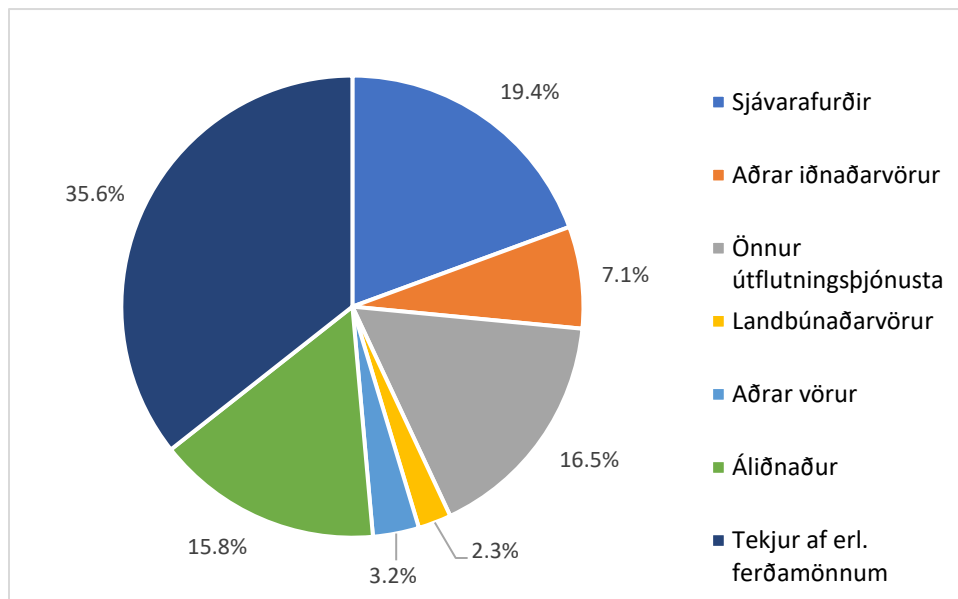
Á þeim mánuðum þessa árs sem liðnir eru frá því að coronaveiran fór að gera vart við sig hefur ríkisvaldið gripið til ýmissa aðgerða sem varða sveitarfélögin. Þær miðast bæði við að örfa framkvæmdir til að mæta erfiðu ástandi í atvinnulífinu svo og að mæta tekjusamdrætti og útgjalda auka hjá sveitarfélögunum. Einnig er regluverki sveitarfélaganna breytt í sumum tilvikum almenningi og fyrirtækjum til hagsbóta.

Það verður ekki litið framhjá því í þessu samhengi að áhrif coronaveirunnar á íslenskt samfélag er meiri en í nágrannalöndum okkar á ýmsan hátt. Það kemur meðal annars til af því að ferðaþjónusta er stærri

⁴¹ The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government.

hluti af íslensku hagkerfi en hjá nágrannalöndum okkar. Árið 2019 var hlutfallsleg skipting gjaldeyrstekna Íslands sem hér segir.

Mynd 7. Hlutfallsleg skipting gjaldeyrstekna árið 2019.



Á mynd 7. kemur fram hlutfallslegur uppruni gjaldeyrstekna á Íslandi árið 2019. Þar kemur fram að fjórar megin stoðir standa undir gjaldeyrstekjum landsins. Þær eru sjávarafurðir með 19,4%, tekjur af erlendum ferðamönnum 35,6%, áliðnaður 15,8% og önnur útflutningsþjónusta 16,5%.

Hér kemur glögggt fram hvað mikilvægi ferðaþjónustunnar á Íslandi er stór hluti af gjaldeyrisöflun landsins. Því verða áhrifin mikil þegar ferðaþjónustan í landinu dregst gríðarlega saman á örskömmum tíma. Áhrifin snerta alla aðila samfélagsins, ríkisvaldið, sveitarfélögin, annan tengdan rekstur og viðkomandi einstaklinga.

Á vegum samtaka sveitarfélaga hefur verið lagt mat á fjárhagslegar afleiðingar coronaveirunnar á sveitarfélögin.⁴² Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu mátu það svo í mars og apríl að afkoma þeirra myndi versna samtals um 50 ma.kr. á árunum 2020 og 2021.

Í ræðu formanns Sambands íslenskra sveitarfélaga á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga þann 1. október 2020 kom fram að það hefur verið metið svo að afkoma sveitarfélaga myndi versna um 30. ma. kr á árinu 2020 og um 20. ma. kr á árinu 2021.⁴³

Í fjármálaætlun ríkisstjórnarinnar⁴⁴ er fjallað um afkomu sveitarfélaga og fjárhagsleg áhrif coronaveirunnar á fjármál þeirra. Má t.d. benda á mynd á bls. 120 þar sem birt er yfirlit um afkomu sveitarfélaga (A-hluta). Á henni kemur fram að sveitarfélögin hafa undantekningarlítið verið rekin með viðvarandi halla frá árinu 1998. Í þessu sambandi er mikilvægt að gera sér grein fyrir að í umfjöllun um fjármál sveitarfélaga í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar er unnið með útreikninga á afkomu þeirra á þjóðhagsgrunni. Með þeirri aðferðafræði eru árlegar fjárfestingar reiknaðar með sem rekstrarútgjöld

⁴² <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2020/10/erindi-kb-a-fjarmalaradstefnu-2020.pdf>

⁴³ <https://www.youtube.com/watch?v=OjrWYQPxD8&feature=youtu.be>

⁴⁴ https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FJR/FJR_Fjarmalaaetlun_V5.pdf

ársins. Þannig er heildarkostnaður við fjárfestingar reiknaður með í afkomu þeirra á því ári sem fjárfestingarkostnaður fellur til. Ársreikningar sveitarfélaga eru aftur á móti gerðir upp á rekstrargrunni samkvæmt sveitarstjórnarlögum og tilheyrandi reglugerðum. Í þeim er heildarfjárhæð árlegra fjárfestinga tekin inn reikningsskilin í gegnum sjóðstreymi en fjárfestingarkostnaður er færður til gjalda í rekstrarreikningi sem árlegar afskriftir. Reikningsskilaaðferð íslenskra sveitarfélaga eru í fullu samræmi við reikningsskil sveitarfélaga í öðrum norrænum ríkjum. Ástæða þess að reikningsskil sveitarfélaganna eru gerð upp á rekstrargrunni er að sú aðferðafræði gefur sveitarstjórnnum, og öðrum þeim sem málin varða, mun gleggri upplýsingar um raunverulega afkomu sveitarfélaganna en þjóðhagsuppgjör. Rekstraruppgjör í reikningsskilum sveitarfélaga er eðli máls samkvæmt byggt upp í samræmi við þann veruleika sem sveitarstjórnir starfa við.

Hér á eftir er tekið saman yfirlit um helstu aðgerðir ríkisstjórnar Íslands í þessu efni. Upplýsingar um þær er að finna á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga⁴⁵ og í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 30. september 2020.⁴⁶ Þær eru flokkaðar hér í ívilnandi aðgerðir, hlutlausar og íþyngjandi aðgerðir og óbeinar aðgerðir.

Ívilnandi aðgerðir:

- Endurgreiðsla VSK vegna verklegra framkvæmda var útvíkkuð þannig að hún nær einnig yfir framkvæmdir hjá sveitarfélögum. Þessi aðgerð hefur verið metin að fjárhæð 2.000 m.kr. samtals sem dreifist jafnt á árin 2020 og 2021.
- Samþykktur var sérstakur stuðningur við fráveituframkvæmdir sveitarfélaga að fjárhæð 200 m.kr. fyrir árið 2020.
- Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga fær heimild til að veita styrki til sveitarfélaga til að fjármagna framkvæmdir til að bæta aðgengi fatlaðs fólks í fasteignum, mannvirkjum og útisvæðum á vegum sveitarfélaga.
 - Fjárhæðir liggja ekki fyrir í þessu sambandi. Nánari útfærsla verður kynnt síðar.
- Í tengslum við launahækkunar á grundvelli lífskjarasamningsins sem koma til framkvæmda um áramót hefur ríkisstjórnin ákveðið að beita sér fyrir tímabundinni lækkun á tryggingargjaldi, sem samsvarar viðbótarútgjöldum launagreiðenda vegna hækkanna. Fyrir sveitarfélögin þýðir þetta lækkun á útgöldum sem samsvarar um 480 m.kr.
- Sérstakt framlag að fjárhæð 670 m. kr. varið verði til framlaga til sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks.
- Framlag að fjárhæð 720 m. kr. frennur til sveitarfélaga þar sem kostnaður við fjárhagsaðstoð er yfir nánar tilgreindum mörkum.
- Framlag að fjárhæð 500 m. kr. til stuðnings sveitarfélaga sem glíma við mesta fjárhagserfiðleika vegna Covid-19 faraldursins.
- Á árinu 2020 er 100 m.kr. tímabundnu framlagi veitt til að efla stafræna stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaga til að koma megi á miðlægu samstarfi sveitarfélaga til þess að efla stafræna þjónustu á sveitarstjórnarstigi um landið.
 - Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið í samstarfi við sambandið er byrjað að vinna að nánari útfærslu.
- Veitt er tímabundið 25 m.kr. framlag til áframhaldandi þróunar á líkani um fjármál sveitarfélaga. Með líkaninu verður sveitarfélögum auðveldað að setja upp sviðsmyndir um þróun fjármála sín.

⁴⁵ <https://www.samband.is/um-sambandid/upplýsingasida-vegna-covid-19/adgerdir-vegna-covid-19/>

⁴⁶ Yfirlýsing í tengslum við samkomulag ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál. 29. September 2020. Stjornarradid.is

- Alþingi samþykkti í vor 150 m.kr. framlag á fjárukalögum 2020 til að styðja við atvinnulíf og samfélag vegna hruns í ferðapjónustu í sex sveitarfélögum. Markmið aðgerðanna er að skapa betri grundvöll fyrir fjölbreyttara atvinnulíf til lengri tíma og styrkja stoðir þeirra og stuðla að nýsköpun. Byggðastofnun birti í maí sl. samantekt með greiningu á áhrifum hruns ferðapjónustu á sveitarfélög. Greiningin gaf vísbendingar um hvaða sveitarfélög og svæði kynnu að standa veikast vegna tímabundins hruns í ferðapjónustu. Niðurstaða Byggðastofnunar var sú að sveitarfélögin sex stæðu verst að vígi eftir hrun ferðapjónustunnar í vor.

Hlutlaus eða íþyngjandi aðgerð

- Gert er ráð fyrir 935 m.kr. framlagi sem styðji við stefnumarkandi áætlun stjórnvalda um eflingu sveitarstjórnarstigsins og aukna sjálfbærni þess með sameiningum sveitarfélaga. Hluti framlagsins verði nýttur til umbóta á sviði starfrænna lausna hjá þeim sveitarfélögum sem fara í sameingarferli án næstu tveimur árum. Hér er um að ræða tillögur sem ekki hafa verið staðfestar. Afgreiðsla þeirra tengist afgreiðslu fjárlagafrumvarps.
 - Spurning er hvort hægt sé að tengja þessa aðgerð sérstaklega við aðgerðir til að mæta fjárhagslegum áhrifum coronaveirunnar á sveitarfélögin. Hún tengist stefnumörkun um sameiningu sveitarfélaga sem hafin var fyrir rúmlega tveimur árum.
- Heimilt verður að nýta fjármagn Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að milda tekjufall Jöfnunarsjóðsins um allt að 1,5 ma.kr. Þessi fjárhæð verður endurgreidd fasteignasjóðnum á næstu árum. Nánari útfærsla liggur ekki fyrir.
 - Hér er um að ræða lán frá fasteignasjóðnum til sveitarfélaganna sem ekki er hægt að líta á sem fjárhagslegan stuðning til þeirra.
 - Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir fasteignasjóðnum lánið til baka. Endurgreiðslur á því munu skerða ráðstöfunarfé sjóðsins samvarandi. Ekki liggur fyrir hvort Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir vexti af láni þessu og ef það verður gert þá hve háir.
- Samþykkt hefur verið heimild fyrir sveitarstjórnir að víkja tímabundið frá fjármálareglum 1. og 2. tölul. 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, á árunum 2020–2022. Markmið lagabreytingarinnar er að tryggja sveitarfélögum aukið svigrúm til að ráðast í auknar fjárfestingar og mæta aðsteðjandi vanda í rekstri vegna þeirra óvæntu og skyndilegu aðstæðna sem COVID-19 heimsfaraldurinn hefur fyrir íslenskt efnahagslíf og búskap hins opinbera. Með þessu ákvæði er sveitarfélögunum gefin heimild til að reka sveitarsjóð með halla og auka við skuldsetningu hans.
 - Mikilvægt er að þessi heimild verði notuð af varfærni svo sveitarsjóðir lendi ekki í rekstrar- og skuldavanda.
- Gjaldendum fasteignaskatts á atvinnuhúsnæði, skv. c-lið 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 er heimilt að fresta gjalddögum. Gerir ákvæðið ráð fyrir því að sveitarfélögum sé skylt að verða við frestun gjalddaga uppfylli gjaldandi skilyrði frumvarpsins.
 - Þessi ávörðun mun að öllum líkindum íþyngja fjárhag sveitarfélaga enda þótt hér sé einungis um frestunarákvæði að ræða. Á hinn bóginn liggur fyrir að töluverður hluti fyrirtækja sem tengist ferðapjónustu og tengdum greinum mun eiga erfitt með að greiða fasteignaskatta af tekjulitlum eða tekjulausum rekstri.
- Vegna efnahagslegra áhrifa COVID-19 hafa framlög úr Jöfnunarsjóði verið endurskoðuð. Ráðgjafanefnd Jöfnunarsjóðs gerði tillögur um áætlaðar úthlutanir á grundvelli endurmats á tekjum og hefur samgöngu- og sveitastjórnarráðherra samþykkt þær.
 - Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga fyrir árið 2020 munu lækka m.a. vegna lægri skatttekna ríkissjóðs. Fjárhæðir liggja ekki endanlega fyrir en áætlað er að hér verði um að ræða skerðingu á framlögum JS til sveitarfélaganna um allt að 4.0 ma. kr á ári. Á það

ber að minna að vægi greiðslna frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í rekstrartekjum einstakra sveitarfélaga er mismikið, eðli máls samkvæmt.

Óbeinar aðgerðir

Aðgerðir ríkisvaldsins til stuðnings atvinnurekstri í landinu í sambandi við útbreiðslu coronaveiruna hafa haft óbein áhrif fyrir sveitarfélögin. Með hlutabótaleiðinni og tekjutengdum atvinnuleysisbótum þá héldu tugir þúsunda (milli 30 og 40 þúsund launþegar) að miklu leyti óskertum launum enda þótt starfsemi fyrirtækjanna væri lömuð. Á tímabilinu mars til júlí voru hátt í 40.000 einstaklingar á hlutabótalaunum. Kostnaður við aðgerðina var um 18 ma.kr. Þörfin minnkaði í júlí og ágúst minnkaði þegar lifnaði yfir ferðapjónustunni og tengdum rekstri. Eftir að ferðalög erlendra ferðamanna lögðust af að miklu leyti eftir aðgerðir ríkisstjórnarinnar upp úr miðjum ágúst jókst atvinnuleysi á nýjan leik. Því hefur ríkisstjórnin ákveðið að framlengja hlutabótaleiðinni til áramóta. Sveitarfélögin hafa notið óbeins ábata af þessari aðgerð þar sem þeir einstaklingar sem féllu undir hlutabótaleiðina héldu launum sínum og greiddu þannig útsvar og tekjuskatt af launum sínum. Tekjuskerðing sveitarfélaganna varð því minni en ella.

8.3. Stuðningsaðgerðir danska ríkisins vegna áhrifa coronaveirunnar er varða sveitarfélög og héröð

Í lok maí var gengið frá samkomulagi milli ríkisstjórnarinnar og DR um fjármál héraðanna fyrir árið 2021.⁴⁷ Samkomulagið mun ma. mæta sérstökum fjárhagslegum aðgerðum héraðanna gagnvart coronaveirunni á árinu 2020 og tryggja að nauðsynlegt fjármagn fylgi lýðfræðilegum breytingum og auknum lyfjakostnaði á árinu 2021. Héröðin fá 3.1 ma. DKR á árinu 2020 vegna þessara aðgerða. Fjárhæðin á meðal annars að mæta auknum kostnaði vegna innkaupa á tækjum og lyfjum og fleiri varnaraðgerða. Síðar á árinu munu ríkisstjórnin og DR taka upp viðræður um heildarkostnað sem hafi lagst á héröðin vegna coronaveirunnar á árinu 2020 og viðbrögð vegna hans.

Í maílok var gengið frá samkomulagi milli ríkisstjórnarinnar og KL um að ríkið myndi bæta sveitarfélögunum þann aukakostnað sem fallið hefur á sveitarfélögin vegna coronaveirunnar.⁴⁸ Á árinu 2021 verður þak vegna fjárfestinga sveitarfélaga hækka. Það er gert í þeim tilgangi að auka möguleika sveitarfélaga til að ráðast í fjárfestingar og draga þannig úr atvinnuleysi. Fjárfestingaþakið hafði þegar verið hækkað vegna ársins 2020 í sama tilgangi.

Þann 17. júní sl. var undirritaður samningur milli ríkisstjórnarinnar, KL og DR um að ríkisvaldið myndi ábyrgjast greiðslur til almenningsamgangna í Danmörku vegna þess aukakostnaðar og tekjutaps sem þær hafa orðið fyrir vegna coronaveirunnar.⁴⁹ Kostnaðarmat fyrir þessar aðgerðir liggur ekki fyrir. Samkomulagið nær yfir eftirfarandi atriði sem eru tilgreind sem tekjutap og aukakostnaður tengdum veirunni:

- Tekjutap frá miðasölu og eftirlitsgjöldum hjá strætisvögnum, lestum og öðrum almenningsamgöngum samanborið við áætlanir fyrir árið 2020.

⁴⁷ <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/oekonomiaftale-med-danske-regioner-daekker-coronaregning-i-2020-og-giver-1-3-mia-mere-til-velfaerd-i-2021/>

⁴⁸ <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/oekonomiaftale-med-kl-daekker-coronaregning-og-kan-sparke-gang-i-vaeksten/>

⁴⁹ <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/juni/aftale-om-fuld-covid-19-kompensation-til-trafikskaberne-i-2020/>

- Aukakostnað vegna fjölgunar vagna til að tryggja lágmarks fjarlægð milli farþega með þeim fyrirvara að ákvarðanir þar að lútandi hafi verið teknar í samræmi við tilmæli ríkisstjórnarinnar um aðgerðir vegna corona veirunnar.
- Viðbótartútgöld vegna sóttvarnaraðgerða svo sem sérstakrar sóttþreinsunar og þvotta á strætisvögnum, sérvögnum (flextrafik), biðskýlum og vinnusvæðum bílstjóra.
- Viðbótarkostnaður vegna sérvagna (flextrafik) sem leiðir af coronaveirunni s.s. sérstakur akstur.
- Viðbótarkostnaður almenningssamgangna vegna breyttra aðstæðna við fundahöld út af coronaveirunna.
- Viðbótarkostnaður vegna svokallaðs „crowd control“ við biðstöðvar og staða þar sem fólksfjöldi er sem er afleiðing af coronapestinni.
- Á móti viðbótarkostnaði við almenningssamgöngur er tekið tillit til lækkaðra útgjalda við almenningssamgögnur sem er í samræmi við minni umferð og minni rekstrarkostnaðar í þeim tilvikum sem um það er að ræða.

Í lok júní var gengið frá samningi milli ríkisstjórnarinnar, KL og DR um skipulagða skimun á starfsfólki sem vinnur við öldrunarstofnanir og í heimaþjónustu aldraðra.⁵⁰ Kostnaðarmat liggur ekki fyrir.

Framkvæmdin verður sem hér segir:

- Rautt sveitarfélag: Starfsfólk sem vinnur í sveitarfélögum þar sem eru meir en 20 nýsmit á hverja 100.000 íbúa (eitt sveitarfélag við gerð samningsins) skal allt vera skimað innan tveggja vikna og síðan skimað aðra hverja viku þar til reglunum verður breytt.
- Grænt sveitarfélag: Starfsfólk sem vinnur í sveitarfélögum þar sem eru færri en 20 nýsmit á hverja 100.000 íbúa (97 sveitarfélög við gerð samningsins, þar af 47 smitfrí) skal vera skimað sjöttu hverja viku þar til reglunum verður breytt. Ef þörf verður á, s.s. ef útbreytt smit greinist í næsta sveitarfélagi, þá verða reglurnar hertar.

Þann 1. júlí var ákveðið að ríkið myndi greiða sveitarfélögunum 8.9 ma. DKR í aukaframlag fyrir árið 2020 vegna áhrifa coronaveirunnar.⁵¹ Grunnforsenda fyrir ákvörðuninni var að coronaveiran og aðgerðir gegn henni myndu ekki hafa áhrif á útgjöld sveitarfélaganna vegna þjónustu við íbúa þeirra. Það sérstaka ástand sem er nú til staðar á ekki að draga úr möguleikum sveitarfélaganna til að ráðast í þegar ákveðnar fjárfestignar eða draga úr velferðarþjónustu þeirra. Áhrif veirunnar á sveitarfélögin hafa fyrst og fremst komið fram sem útgjöld vegna ráðningar starfsmanna vegna aðgerða tengdra veirunni, sóttvarnaraðgerða og efniskaupa í því sambandi, sértakra hreingerninga og annarra aðgerða í því sambandi og aukins atvinnuleysis.

Að lokum:

Hér hefur verið dregið saman yfirlit um þær aðgerðir sem danska ríkisstjórnin hefur gripið til vegna fjárhagslegra áhrifa coronaveirunnar á sveitarstjórnarstigið. Þar koma fram þær áherslur sem unnið er eftir í þessu sambandi. Ekki er annað að sjá en að danska ríkisstjórnin muni tryggja sveitarfélögunum fullar bætur þann kostnaðarauka og tekjusamdrátt sem þau hafa orðið fyrir á árinu vegna coronaveirunnar. Það tengist m.a. DUT reglunni sem hefur verið minnst á hér áður.

8.4. Stuðningsaðgerðir sænska ríkisins vegna áhrifa coronaveirunnar er varða sveitarfélög og héröð

⁵⁰ <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/juni/ny-aftale-alle-ansatte-i-plejesektoren-skal-testes-for-covid-19/>

⁵¹ <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/jul/kommunerne-faar-8-9-mia-kr-ekstra-udbetalt-efter-covid-19/>

Í fjárlagafrumvarpi sænsku ríkisstjórnarinnar fyrir árið 2021, sem lagt var fram þann 21. september 2020, kemur eftirfarandi fram um stöðu og þróun þjóðarbúsins.⁵²

- BNP lækkar um 4,9% á árinu 2020. Gert er ráð fyrir að BNP hækki um 4,0% á árinu 2021.
- Atvinnuþátttaka minnkar um 2,1% á árinu 2020
- Atvinnuleysi eykst úr 6,8% á árinu 2019 í 9,0% á árinu 2020. Gert er ráð fyrir 9,5% atvinnuleysi á árinu 2021 og síðan fari það heldur lækkandi.
- Halli opinbera geirans verður samtals 5,5% af BNP á árinu 2020 og 3,5% á árinu 2021.

Ríkisstjórnin hefur lagt fram 10 mismunandi aðgerðir til að bregðast við áhrifum coronaveirunnar frá því áhrifa hennar fór að gæta í Svíþjóð.⁵³ Þar kemur fram að sérstök framlög til sveitarfélaganna hafa numið samtals 10 ma. SEK. Fjölmargar aðrar aðgerðir hafa vafalaust haft jákvæð fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélögin svo sem lækkun á greiðslum vinnuveitenda (arbeitsgivaravgift) sem nam samtals 33 ma. SKR.

Hér verður gefið yfirlit um helstu aðgerðir ríkisstjórnarinnar:⁵⁴

Sérstök framlög ríkisins til sveitarfélaga og héraða (regioner) vegna coronaveirunnar eru samtals á árinu um 21 ma. SEK. Vegna árána 2021 og 2022 hefur ríkið lagt til hliðar 12.5 ma. SEK vegna sveitarfélaga og héraða í sambandi við farsóttina umfram hefðbundin ríkisframlög. Þessi framlög beinast fyrst og fremst að útgjöldum vegna heilsugæslu, sjúkrahúsa og félagsþjónustu.

Stutt yfirlit um helstu aðgerðir og greiðslur vegna farsóttarinnar sem tengjast sveitarfélögunum:

Febrúar:

- Almennt framlagt til sveitarfélaga og svæða var hækkað um 2.5 ma. SEK.
 - 1.75 ma. SEK til sveitarfélaga
 - 0.75 ma. SEK til héraða.
 - Fjárhæðinni var deilt út miðað við íbúafjölda

Apríl:

- Framlag að fjárhæð 15.0 ma. SEK til sveitarfélaga og héraða vegna farsóttarinnar
 - 10.5 ma. SEK til sveitarfélaga
 - 4.5 ma. SEK til héraða
 - Greitt í hlutfalli við skatttekjur

Mái:

- Ríkisstjórnin tók ákvörðun um að greiða 6.0 ma SEK til viðbótar til sveitarfélaga og héraða.
 - 3.0 ma. SEK til sveitarfélaga
 - 3.0 ma. SEK til héraða

Yfirlit um fjármál sveitarfélaganna kemur fram í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar sem lagt var fram í september 2020.⁵⁵

Fjármálum sveitarfélaganna er stjórnað af jafnvægisreglunni (balanskravet) og kröfunni um vandaða fjármálastjórnun (god ekonomisk hushållning). Samkvæmt jafnvægisreglunni er óleyfilegt að reka

⁵² <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/09/budgeten-for-2021-pa-fem-minuter/>

⁵³ <https://www.regeringen.se/4a6eb4/contentassets/62a7890be2e3489b865e51a64e450890/vidtagna-och-foreslagna-atgarder-for-2020.pdf>

⁵⁴ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag/tillskottavstatsbidragunder2020.33681.html>

⁵⁵ <https://www.regeringen.se/4a6ec6/contentassets/bc0f4b1a4ce844f2aa59949d09c93f29/hela-bp21-som-pdf.pdf>

sveitarfélag eða hérað með halla. Þessum reglum hefur ekki verið breytt í sambandi við fjárhagsleg áföll vegna coronaveirunnar.

Gert er ráð fyrir að afkoma sveitarfélaganna versni eitthvað á næsta ári og geirinn í heild sinni verði rekinn með smávægilegum halla. Einnig eru benda líkur til að skuldsetning sveitarfélaganna muni aukast vegna meiri fjárfestinga en að jafnaði er ráðist í.

Að lokum:

Hér að framan hefur verið sett upp yfirlit um þær aðgerðir sem sænska ríkisstjórnin hefur gripið til vegna áhrifa coronaveirunnar á sveitarstjórnarstigið. Fjárhæðir eru ekki sambærilegar milli landa en yfirlitið gefur innsýn í til hvaða aðgerða er gripið og þær áherslur sem fram koma í þeim. Svo lítur út sem ríkisvaldið stefni að því að bæta sveitarfélögum og héraðum þann kostnaðarauka og tekjusamdrátt sem þau hafa orðið fyrir vegna coronaveirunnar. Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga lítur út fyrir að afkoma sveitarfélaganna verði í þokkalegu jafnvægi á árinu 2020.

8.5. Stuðningsaðgerðir norska ríkisins er varða til sveitarfélög og fylki vegna coronaveirunnar

Coronaveiran hefur sett sín spor á norskt þjóðlíf eins og í flestum öðrum löndum. Í fjárlagafrumvarpi norsku ríkisstjórnarinnar⁵⁶ sem lagt var fyrir Stórþingið þann 25. september sl. er reiknað með samdrætti í BNP upp á 2,9%. Fjárlagahallinn er jafnaður út með fjármagnstilflutningum úr olíusjóði Noregs.

Í fjárlagafrumvarpinu kemur fram að bæta eigi sveitarfélögum þann kostnaðarauka og tekjutap sem þau hafa orðið fyrir í sambandi við coronaveiruna. Ríkisstjórnin hefur sett á laggirnar vinnuhóp skipaðan af fulltrúum ríkis og sveitarfélaga. Hann skal kortleggja fjárhagsleg áhrif veirunnar á sveitarfélagageirann. Vinnuhópurinn á að leggja fram bráðabirgðaskýrslu fyrir lok október 2020. Ríkisstjórnin mun leggja fram viðauka við fjárlagafrumvarpið með mismunandi aðgerðum til að mæta viðbótarútgjöldum og tekjuskerðingu sveitarfélaganna vegna coronaveirunnar.

Ríkisstjórnin hefur þegar staðið fyrir mismunandi aðgerðum sem beindust að sveitarfélögum til að mæta breyttri fjárhagsstöðu þeirra vegna pestarinnar. Hér á eftir verður farið yfir innihald þeirra í stuttu máli.

Apríl 2020:⁵⁷

- Jöfnunarframlög aukin með 6,15 ma. NOK.
 - 1.25 ma. NOK til fylkja
 - Ca 1.0 ma. NOK verður deilt út vegna almenningsamgangna
 - Um 250 m. NOK verður deilt út miðað við íbúafjölda
 - 4.9 ma. NOK til sveitarfélaga
 - 3,75 ma. NOK verður deilt út með hliðsjón af íbúuframlagi
 - Ca 1.0 ma. NOK verður deilt út sem bætur fyrir lægri greiðslur til leikskóla vegna fjarveru barna
 - Um 150 m. NOK verður deilt út til sveitarfélaganna af einstökum fylkjum sem sérstökum framlögum

Maí 2020:⁵⁸

⁵⁶<https://www.regjeringen.no/contentassets/3a26510c180f4657ae1d1892ef96e6d8/no/pdfs/prp202020210001gu1dddpdfs.pdf>

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/6,15-milliarder-kroner-mer-til-kommunesektoren/id2697945/>

⁵⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/2,5-milliarder-kroner-til-arbeid-og-aktivitet-i-kommunene/id2704220/>

- Framlag að fjárhæð 1.5 ma. NOK til almenningsgangna
- Gjöld atvinnurekenda (tryggingargjald) lækkað í tvo mánuði. Áhrif fyrir sveitarfélögin um 2.2 ma. NOK.
- 150 m. NOK í aukin jöfnunarframlög vegna aðgerða sem varða aðgerðir vegna barna og unglinga í erfiðri stöðu
- 140 m. NOK vegna rafrænnar þróunar í grunnskólum
- Vinnuhópur mun leggja mat á áhrif coronaveirunnar á sveitarfélögin. Útreikningar leiddu líkur að því að minni launahækkningar og minni verðhækkningar á þjónustu myndu spara sveitarfélögunum um 9.0 ma. NOK.
- Framlag upp á 2.5 ma. NOK á að renna til viðhalds og endurgerðar á byggingum og öðrum mannvirkjum hjá sveitarfélögunum. Hefja verður framkvæmdir á árinu 2020.
 - Öll sveitarfélög fá þetta framlag.
 - 2.0 ma. NOK er deilt út miðað við íbúafjölda.
 - 500 m. NOK er deilt út hlutfallslega miðað við fjölda atvinnulausra.
- 400 m. framlag vegna smitvarna hjá sveitarfélögum. Fylkin annast útdelingu þessara fjármuna og verða að leggja mat á raunkostnað í því sambandi.
- 600 m. NOK framlagt til atvinnuþróunarsjóðs sveitarfélaganna. Deilt út m.t.t. umsókna.
- 90 m. NOK til að bæta GSM símasamband í Finnörku.
- 20 m. NOK til að auka rafræna þjónustu í byggingar og skipulagsmálum.

Júní 2020:⁵⁹

Í ljós kemur að áhrif pestarinnar eru mjög mismunandi milli einstakra sveitarfélaga. Ákveðið að skipa niður vinnuhóp sem skal meta áhrif veirunnar á norsk sveitarfélög.

Október 2020:

Bráðabirgða niðurstaða vinnuhópsins⁶⁰ leiðir líkur að því að fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélögin vegna corona veirunnar muni nema allt að 14 ma. NOK á 2. og 3ja ársfjórðungi. Þar má t.d nefna lægri skatttekjur og lægri þjónstutekjur vegna lokunar grunnskóla og leikskóla. Fjárhagsleg áhrif veirunnar fyrir fylkin eru fyrst og fremst vegna lægri tekna hjá almenningsgangum. Fjárhagslegur samdráttur vegna færri farþega hjá þeim er metinn ca 4.0 ma. NOK. Skatttekjur sveitarfélaga eru lægri en reiknað var með um áramót. Á móti kemur að verð- og launahækkningar eru lægri en reiknað var með. Þar að auki var tryggingargjald lækkað á þriðja ársfjórðungi.⁶¹

Í það heila tekið er það mat KS að aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa haft mjög jákvæð áhrif fyrir sveitarfélögin í heild sinni. Staðan er skýrð út í glærukyningu varaformanns KS þann 16. október 2020.⁶² Engu að síður er enn mikill munur á áhrifum veirunnar á fjárhag einstakra sveitarfélaga. Hér eftir verður að beina aðgerðum sérstaklega að þeim sveitarfélögum þar sem fjárhagsleg áhrif hafa verið mest. Fylkin hafa fengið það hlutverk að skilgreina þau sveitarfélög sem hafa orðið fyrir sérstaklega miklum fjárhagslegum áhrifum vegna veirunnar. Í þeim tilvikum þar sem aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa ekki nægt mun ríkisstjórnin leggja til aukin framlög með sérstökum fjárukaulögum.

Að lokum:

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-penger-til-kommuner-og-fylkeskommuner/id2721181/>

⁶⁰ www.ks.no/pressemeldinger/anslar-kommunesektoren-sine-koronautgifter-til-14-milliardar-kroner/

⁶¹ Covid 19 - Økte kostnader og reduserte inntekter i kommunesektoren. KS oktober 2020.

⁶² <https://www.ks.no/contentassets/952a4e931ac54f7caef19b4d7dbc323d/presentation-rapport-om-merutgifter-og-tap-av-inntekter.pdf>

Enda þótt fjárhæðir séu ekki sambærilegar milli landa þá er hér gefið yfirlit um aðgerðir norsku ríkisstjórnarinnar sem varða sveitarstjórnarstigið til að fá heillega mynd af í hverju þær felast og eftir hvaða áherslum er unnið í þessu sambandi. Ríkisstjórnin mun leggja til að sérstök framlög renni til sveitarfélagageirans á næsta ári til að mæta fjárhagslegum áhrifum coronaveirunnar sem koma þá fram. Unnið verður náið með með sveitarfélögunum við að skilgreina þau sveitarfélög sem þurfa sérstaka fjárhagslega aðstoð. Reiknað er með 80% aðstoðarinnar renni til sveitarfélaganna en 20% til fylkjanna. Ríkisstjórn Noregs hefur gefið út að markmið hennar sé að sveitarstjórnarstigið fái bætt það tekjutap og kostnaðarauka sem það verður fyrir af hálfu coronaveirunnar.

8.6. Stuðningsaðgerðir finnska ríkisins er varða sveitarfélögin vegna coronaveirunnar

Coronaveiran hefur haft mikil áhrif á finnskt efnahagslíf. Það á bæði við um afkomu ríkisins sem og fjárhags sveitarfélaganna. Útlit er fyrir að BNP í Finnlandi muni dragast saman um 5,5% á árinu 2020. Fyrir utan samdrátt í útflutningstekjum mun einkaneysla minnka svo og fjárfestingar einstaklinga. Til mótvægis hafa opinber útgjöld vaxið á árinu. Áætlað er að BNP vaxi um 2,6% á árinu 2021 og 1,7% á árinu 2022.

Sveitarfélögin hafa ekki farið varhluta af því ástandi sem skapast hefur vegna coronaveirunnar. Samband finnskra sveitarfélaga metur það svo að fjárhagsafkoma sveitarfélaganna versni um 4.0% á árinu 2021.⁶³ Það er niðurstaða úr samantekt upplýsinga frá stærstu sveitarfélögum Finnlands. Fyrir utan sérstakan kostnaðarauka sveitarfélaga vegna coronaveirunnar þá verða sveitarfélögin fyrir auknum útgjöldum á næsta ári, lækkuðum jöfnunargreiðslum og hægfara lækkun skatttekna að mati sambands sveitarfélaga. Samtök finnskra sveitarfélaga meta það svo að það sé langt í frá að sértækar aðgerðir ríkisins vegna ástandsins séu nægjanlegar til að mæta rekstrarvanda sveitarfélaganna.

Hluti þeirra áhrifa sem sveitarfélögin verða fyrir hafa bein áhrif á rekstur þeirra, hluti þerra eru óbein áhrif og með ákveðinni seinkun í tíma. Stærstur hluti fjárhagslegra áhrifa coronaveirunnar tengist rekstri heilbrigðisþjónustu og sjúkrahúsa.

Afkoma sveitarfélaga kemur til með að verða verulega lakari á árinu 2020 vegna áhrifa coronaveirunnar en áætlað hafði verið í fjármálaáætlun sveitarfélaga haustið 2019. Útgjöld sveitarfélaganna vaxa ekki einvörðungu vegna vaxandi útgjalda á félagmálasviði og heilsugæslu vegna hækkandi meðalaldurs íbúanna og sem afleiðing af ákvörðunum ríkisvaldsins. Nýr áhrifavaldur í þessu sambandi er coronakrisan. Tekjur sveitarfélaga lækka almennt í samanburði við árið 2019. Samhliða því að útgjöld vaxa og lækkandi tekna þá lækkar rekstrarafgangur í sveitarfélagageiranum um 5,7% að jafnaði. Vegna coronaveirunnar þá eru líkur til að afkoma sveitarfélaga á árinu 2020 versni um 500-700 m. Euro. Aðgerðir sveitarfélaganna munu að öllum líndum ekki ná því markmiði sem áætlað var í fjárhagsáætlunum sveitarfélaganna. Vegna þeirra aðgerða sem gripið er til munu skatt- og þjónustutekjur sveitarfélaganna lækka verulega. Framlög ríkisins aukast verulega en hækkunin mun einungis ná að mæta hluta af þeim tekjusamdrætti eða kostnaðarauka sem fyrirsjáanlegur er.

Miðað við þessar forsendur mun veltufé frá rekstri vera að óbreyttu neikvætt um rúm 7% af heildartekjum á árinu 2020. Ríkisstjórnin undirbýr stuðningsaðgerð fyrir sveitarfélögin sem nemur tæpum þriðjungi af rekstrarhalla þeirra. Aðgerðirnar fela í sér aukningu ríkisframlaga til að fjármagna grunnþjónustu sveitarfélaganna, hækkun á hluta sveitarfélaga af tekjuskatti, sérstök hækkun á ríkisframlagi vegna sértækra aðgerða og sérstakur stuðningur til heilsugæslusvæða. Umfang þessarar

⁶³ <https://www.kommunforbundet.fi/pressmeddelande/2020/coronakrisen-forsvagar-kommunekonomin-med-17-miljarder-euro-ar-2021>

aðgerðaáætlunar og innihald hennar er tengd við áframhaldandi aðgerðir. Markmiðið er að aðgerðirnar verði hluti af fjárhagsáætlunum sem verður lögð fram í maí. Þessar aðgerðir hafa ekki verið metnar fyrir sveitarfélagageirann í heildarsamhengi

Vonir standa til að áhrif coronaveirunnar verði tímabundin. Líkur benda til að efnahagslífið fari að styrkjast þegar í lok ársins 2020. Það lítur út fyrir að rekstrarhalli í opinberum rekstri verði vel yfir 10% af okpinberum útgjöldum á árinu 2020. Áhrif coronaveirunnar á fjárhagslega afkomu sveitarfélaganna er hægt að meta með hliðsjón af útgjaldaaukningu þeirra og samdrætti í tekjum sveitarfélaganna.

Finnska fjármálaráðuneytið gaf þann 17. júní sl. út skýrslu um fjárhagsstöðu finnskra sveitarfélaga⁶⁴. Skýrslan er hluti af fjármálaáætlun ríkisins sem varðar fjármál sveitarfélaganna fyrir árin 2021-2024.

Fjárhagsstöðu og þróun á fjármálum sveitarfélaganna er lýst í skýrslunni. Einnig er í henni farið yfir þær aðgerðir sem finnska ríkisstjórnin hefur samþykkt og varða sveitarfélögin vegna coronaveirunnar. Þær byggja á nýjustu upplýsingum og viðhorfum. Áhrif af aðgerðum ríkisstjórnarinnar eru metnar fyrir þá málaflokka sem aðgerðir ríkisstjórnarinnar beinast að og er hægt að leggja mat á. Einnig eru áhrif coronaveirunnar metin á fjárhag sveitarfélaga og einstaka málaflokka þeirra.

Með fjármálaáætlun sveitarfélaganna er mat á fjármálum sveitarfélaganna, sem er hluti af áætlun fyrir opinber útgjöld, dýpkað enn frekar. Markmið hennar er að leggja mat fjárhagsstöðu sveitarfélaganna og möguleika þeirra á að standa fyrir lögbundinni þjónustu í samræmi við áætlun um opinber útgjöld.

Í áætluninni er lögð sérstök áhersla á að greina hvert stefnir í fjármálum sveitarfélaganna og hvaða áhrif aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa haft.

Áhrif sérstakra aðgerða ríkisvaldsins vegna coronaveirunnar eru metin fyrir sveitarfélögin í heild sinni og fyrir einstaka stærðarflokka sveitarfélaga. Jafnframt er tekið tillit til fjármögnunarreglunnar⁶⁵ fram til ársins 2023.

Lögð er áhersla á að sveitarfélögin séu í eðli sínu mjög mismunandi og hið sérstaka ástand vegna coronaveirunnar kemur mjög mismunandi við einstök sveitarfélög. Einnig er mikill munur á fjárhagsstöðu einstakra sveitarfélaga. Af þeim sökum samstanda aðgerðir ríkisvaldsins af mismunandi aðgerðum. Lögð er áhersla á að hinar sérstöku aðgerðir séu afmarkaðar í tíma. Tekjuskattur sveitarfélaga mun dragast saman vegna samdráttar í atvinnulífnum og ef aðgerðirnar dragast á langinn, vegna uppsagna starfsfólks.

Fjármálaráðuneytið mun fylgjast mjög nákvæmlega með þróun á fjármálum sveitarfélaganna hvað þetta varðar í þeim tilgangi að geta tekið ákvarðanir um enn frekari aðgerðir ef ástæða þykir til. Í tengslum við mat á stuðningsþörf sveitarfélaganna vegna coronakrísunnar mun ríkisstjórnin leggja mat á stöðu sveitarfélaganna og framtíðarsýn fyrir fjármál sveitarfélaganna ásamt því að meta verkefni og skyldur sveitarfélaganna í heild sinni.

Þær aðgerðir sem gripið var til í júní 2020 af finnsku ríkisstjórninni til stuðnings sveitarfélögunum samstanda af eftirfarandi þáttum:

- Sveitarfélögin fá stærri hluta af samfundsskatten en áður. Hlutfall sveitarfélaganna af skattinum verður 42.13% en var áður 32.13%. Hluttur ríkisins af samfundsskatten

⁶⁴ Kommunekonometriprogrammet 2021–2024, våren 2020. Kommunärenden. Finansministeriets publikationer 2020:52. Finansministeriet.

⁶⁵ Fjármögnunarreglan (finansieringsprincipet) felur í sér tiltekningu framlög frá ríki til sveitarfélaganna vegna aukinna útgjalda sveitarfélaganna sem leiðir af sérstöku ákvörðunum ríkisvaldsins.

- minskar mótsvarandi niður í 52,87%. Þessi fjárhæð nemur um 1.2% af heildartekjum sveitarfélaganna.
- Sérstök framlög verða veitt til heilsugæslunnar og sjúkrahúsa.
 - Jöfnunarframlag sveitarfélaga hækkar. Hækkunin nemur um 1.2% af heildartekjum sveitarfélaganna. Þriðjungi fjárhæðarinnar er deilt jafnt á hvern íbúa en tveimur þriðju er deilt út miðað við forsendur sveitarfélaga-skattsins árið 2020.
 - Sérstakt framlag er veitt vegna þjónustu sveitarfélaga er varðar börn, ungmenni og velferð fjölskyldna.
 - Sérstakt framlag að fjárhæð er veitt vegna öldrunarþjónustu sveitarfélaga.
 - Dregið er úr framlögum sem varða rafræna þjónustu sveitarfélaga. Þeir fjármunir renna sem viðbótarframlag við almenn jöfnunarframlög.
 - Tekin er frá fjárhæð að upphæð 60 m. Euro sem sveitarfélög geta sótt um aukaframlög í vegna sérstakra fjárhagsegra erfiðleika.
 - Samtals nema þessar aðgerðir tæpum 3.0% af heildartekjum sveitarfélaganna

Í haust yfirliti finnska fjármálaráðuneytisins um framtíðarútlit í opinberum fjármálum⁶⁶ kemur fram að ríkisstjórnin hefur ákveðið að til viðbótar við þær stuðningsaðgerðir sem voru kynntar hér að framan munu greiðslur úr jöfnunarsjóði (statsandelar för basservice) hækka um 400 m. Euro. Jafnframt mun ríkisstyrkur til sveitarfélaga og heilsugæslusvæða hækka um 200 m. Euro í viðaukafjárlögum fyrir árið 2020 sem verða afgreidd síðar í haust. Gerður er ákveðinn fyrirvari um frekari aðgerðir til að mæta fjárförfum sveitarfélaga með hliðsjón af því hvernig coronaveiran muni þróast.

Seint í októker kynnti finnska ríkisstjórnin sjöunda aðgerðapakka sinn vegna coronaveirunnar. Í honum er kynnt ákvörðun ríkisstjórnarinnar að auka framlög til sveitarfélaganna um 750 m. Euro. Fram að því hefur ríkisstjórnin lagt sveitarfélögunum til 1.4 ma. Euro til að bregðast við fjárhagslegum áhrifum coronaveitunnar á sveitarfélögin. Markmið þessara sértæku framlaga er að tryggja grunnþjónustu sveitarfélaganna, auka við þá þjónustuþættir sem eru mikilvægastir í baráttu við coronaveiruna og tryggja sem kostur er að ríkisstjórnin nái markmiðum sínum í þessu sambandi. Samtals eru sérstök framlög ríkisins til sveitarfélaganna vegna coronaveirunnar því orðin 2.15 ma. Euro á árinu 2020. Það eru um 4.8% af heildartekjum sveitarfélaganna á árinu 2020.

Að lokum:

Það er ekki annað hægt að sjá en að þrátt fyrir fyrrgrendar aðgerðir þá verði fjárhagslegar afleiðingar af áhrifum coronaveirunnar verulegar fyrir finnsk sveitarfélög. Ríkisvaldið mun eiga í erfiðleikum með að auka framlög til sveitarfélaganna á þann hátt að það mæti tekjuskerðingu og kostnaðarauka sveitarfélaganna vegna coronaveirunnar að fullu.

⁶⁶ Ekonomisk översikt, hösten 2020, Finansministeriets publikationer – 2020:71. Finansministeriet

9. Samandregið yfirlit

Hér verður dregið saman stutt yfirlit um samanburð á fyrirkomulagi sveitarstjórnarstigsins í hinum norrænu ríkjum. Samanburðurinn byggir á þeim upplýsingum sem teknar hafa verið saman hér að framan.

1. Opinber stjórnsýsla í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er þrískipt. Í þeim ríkjum samanstendur hún af ríki, héröðum / fylkjum og sveitarfélögum. Í Finnlandi og Íslandi er hún tvískipt, ríki og sveitarfélög.
2. Héröðin / fylkin fara með stóra málaflokka sem varða heila landshluta. Í Danmörku og Svíþjóð fara þau með málefni sjúkrahúsa en ekki í Noregi. Í Finnlandi og Íslandi eru þessi verkefni fyrst og fremst á ábyrgð ríkisins.
3. Það sem skilur á milli landshlutasamtaka sveitarfélaga á Íslandi og héraða og fylkja í Danmörku, Svíþjóð og Noregi er fyrst og fremst eftirfarandi:
 - Landshlutasamtök sveitarfélaga á Íslandi eru frjáls félagasamtök en ekki formlegt stjórnsýslustig. Héröð og fylki í Danmörku, Svíþjóð og Noregi hafa lögmælt stöðu sem formlegt stjórnsýslustig.
 - Landshlutasamtök sveitarfélaga á Íslandi fara ekki með lögmælt verkefni en til samanburðar er verkefnum héraða og fylkja í Danmörku, Svíþjóð og Noregi skipað í lögum.
 - Héröð í Svíþjóð og fylki í Noregi hafa sjálfstæða skattstofna en héröð í Danmörku fá þá fjármuni sem þau hafa til ráðstöfunar sem framlög frá hlutaðeigandi sveitarfélögum og ríkinu. Samkommuner í Finnlandi fá allar sínar tekjur frá sveitarfélögum. Landssamtök sveitarfélaga á Íslandi fá tekjur sínar bæði frá aðildarsveitarfélögum og svo beinar greiðslur frá ríkinu vegna sérstakra verkefna.
 - Kosið er í almennri íbúakosningu til stjórna héraða og fylkja í Danmörku, Svíþjóð og Noregi. Sveitarstjórnir aðildarsveitarfélaga landshlutasamtaka sveitarfélaga á Íslandi velja stjórn fyrir viðkomandi landshlutasamtök.
4. Tekjur og gjöld héraða og fylkja í öðrum norrænum ríkjum eru reiknuð með umsvifum sveitarfélaga í heildaruppgjöri sveitarfélagageirans. Fjárhagsleg umsvif landshlutasamtaka á Íslandi eru ekki tekin með í heildaruppgjöri fyrir sveitarstjórnarstigið.
5. Skipan tekjustofna og mikilvægi einstakra þátta þeirra hjá sveitarfélagageiranum í hinum norrænu ríkjum er nokkuð mismunandi. Yfirlit um hlutfallslega skiptinu tekjustofna sveitarfélagageirans kemur fram í töflu 11. Hjá Danmörku, Noregi og Svíþjóð er hér um að ræða heildartekjur sveitarfélagageirans, þ.e. sveitarfélaga og héraða/fylkja. Upplýsingar frá Íslandi eru frá árinu 2019 en frá árinu 2017 hjá öðrum norrænum ríkjum. Íslenskrar tölur eru frá sveitarfélögum en fjármál landshlutasamtakanna eru þar fyrir utan. Í Finnlandi er um að ræða heildartölur fyrir sveitarfélögin, enda fá samkommunerna allar sínar tekjur beint frá sveitarfélögum. Einnig koma fram ýmsar aðrar upplýsingar í töflu 15 sem varða samanburð á tölulegum upplýsingum í einstökum löndum.

Tafla 15. Ýmsar upplýsingar um sveitarfélög og héröð / fylki á Norðurlöndum.^{67 68}

Heiti	Finnland	Svíþjóð	Danmörk	Noregur	Ísland
Íbúafjöldi	5,500,000	10,343,000	5,800,000	5,330,000	359,000
Fjöldi sveitarfélaga	311	290	98	356	69
Fjöldi héraða / fylkja		21	5	11	
Hlutfall útg. sveitarfélaga af BNP	25%	24%	30%		15%
Hlutfallsleg skipting tekna sv. félaga					
Skatttekjur	48.8	66.1	60.5	40	70.9
Almenn ríkisframlög	19.2	11.7	16.7	34	12.6
Eyrnamerkt ríkisframlög	0.8	6.7	5.7	5	
Þjónustutekjur	20.7	7.1	14.8	14	15.1
Annað	10.5	8.4	2.3	7	1.4
Samtals	100	100	100	100	100

Í töflu 15 kemur fram að hlutfall eigin aflafjár sveitarfélaga (skatttekjur og þjónustutekjur) er hæst á Íslandi. Hlutfall tekna íslenskra sveitarfélaga sem koma frá jöfnunarkerfinu (framlög ríkisins) eru aftur á móti lægstar.

- Það er ríkisframlögum og jöfnunarkerfi Finnlands, Svíþjóðar og Noregs sameiginlegt að í þau eru innbyggðar landshlutabundnar áherslur. Viðbótarframlagið í Finnlandi og framlag vegna sérstakra aðstæðna landshlutabundna eiginleika. Í Noregi hefur Suður Noregs framlagið og Norður Noregs framlagið veruleg áhrif. Danska kerfið hefur aftur á móti ekki sérstakar landshlutabundnar áherslur en hluta af eyrnamerknum framlögum ríkisins er meðal annars deilt út til eyjasamfélaganna.
- Markmið með útgjaldajöfnun er að jafna út þann útgjaldamismun milli sveitarfélaga sem á rætur að rekja til mismunandi þjónustuþunga og ólíkra aðstæðna milli einstakra sveitarfélaga. Aldursskipting íbúanna hefur sem dæmi mikil áhrif á útgjöld sveitarfélaganna. Við útgjaldajöfnun er einungis tekið tillit til þeirra atriða sem sveitarfélögin hafa ekki möguleika til að hafa áhrif á. Í Svíþjóð og Noregi er útgjaldajöfnunin alfarið fjármögnuð af sveitarfélögunum en án aðkomu ríkisvaldssins. Það felur í sér að útgjaldajöfnunin hefur ekki áhrif á fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Útgjaldapörf sveitarfélaganna er reiknuð út eftir áætluðum einingarkostnaði fyrir sérhvern málaflokk, ákveðnum viðmiðunum eða vísnum. Útreiknuð útgjöld hvers sveitarfélags vegna skilgreindra verkefna er borinn saman við landsmeðaltal sem er notað sem viðmiðunarmörk í jöfnunarkerfinu. Hvort útkoman verður jöfnunarframlag eða jöfnunargjald ræðst af mismuninum milli útreiknaðs kostnaðar og landsmeðaltals. Í þeirri aðferðafræði sem unnið er eftir í Danmörku á þessu sviði er munur er fyrir hendi milli reiknaðra útgjalda sveitarfélaga og reiknaðra tekna þeirra jafnaður út. Reiknuð útgjöld byggja á samsetningu íbúanna og fjárhagslegum lýðfræðilegum vísnum. Samsetning íbúanna vegur þyngst í þessu sambandi og byggja 67% af útreiknuðum kostnaði á þeim forsendum. Ef niðurstöður úr þessum útreikningum benda til að tekjur nægi ekki fyrir útgjöldum þá fær sveitarfélagið greitt

⁶⁷ Kommunernas statsandelssystem I de nordiska landerna. FINANSMINISTERIETS PUBLIKATIONER 2019:57 Finland.

⁶⁸ www.samband.is

útgjaldajöfnunarframlag. Ef niðurstaða útreikninganna er öndverð þá þarf sveitarfélagið að greiða framlag til jöfnunarkerfisins. Í báðum tilvikum er jöfnunin 61% af niðurstöðunni. Jöfnunarkerfið í Finnlandi er nokkuð frábrugðið fyrrgreindum jöfnunaraðferðum. Í Finnlandi er ekki til staðar sérstakt útgjaldajöfnunarframlag heldur er ríkisframlag til sveitarfélaganna leiðrétt ef þörf er á. Sérhvert sveitarfélag fær framlag frá ríkinu sem er reiknað út sem mismunur á reiknuðum útgjöldum og eiginfjármögnun þess sem er álíka stór hjá öllum sveitarfélögum.

8. Mikill munur er á hver skattstofnar séu sterkir milli einstakra sveitarfélaga. Því eru forsendur þeirra til að standa undir lögbundinni og nauðsynlegri þjónustu mjög mismunandi. Framlög ríkisins taka því mið af skatttekjum þeirra. Í Finnlandi, Svíþjóð og Noregi byggir tekjujöfnunin á ákveðnu jöfnunarviðmiði. Í Noregi og Finnlandi er jöfnunarviðmiðið jafnt og meðalskattektur sveitarfélaga á íbúa á landsvísu. Í Svíþjóð er jöfnunarviðmiðið 1,15 * meðalskattektur á íbúa í landinu. Í Danmörku jafnar tekjujöfnunin muninn á reiknuðum tekjum og reiknuðum útgjöldum. Ef tekjur einhvers sveitarfélags eru hærrí en viðmiðið þá lækkar framlag ríkisins samkvæmt ákveðnu frádráttarhlutfalli. Á sama hátt fær sveitarfélag framlag ef skattektur þess á hvern íbúa eru lægri en landsmeðaltal. Í Danmörku og Noregi er reiknireglan hin sama hvoru megin meðaltalsins útkoman er. Í finnska og sænska kerfinu fá sveitarfélög sem eru undir meðaltalinu herra hlutfall af mismuninum uppiborinn en ef þau liggja yfir meðaltalinu og þurfa að greiða til kerfisins. Í Finnlandi og Noregi er tekjujöfnunin einvörðungu fjármögnuð af sveitarfélögum og varðar því ekki fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Í Svíþjóð og Danmörku er hluti kerfisins fjármagnaður með ríkisframlögum.
9. Í stórum dráttum má segja að helstu verkefni sveitarfélaganna í hinum norrænu ríkjum séu áþekk. Mismunandi er aftur á móti hvort héröðin eða ríkið fari með stóra málaflökka sem reknir eru á héraðavísu. Í því sambandi má nefna málefni sjúkrahúsa, framhaldsskóla og samgöngumál, svo dæmi séu tekin um stóra fjármagnsfreka málaflökka.
10. Þegar aðgerðir ríkisvaldsins í hinum norrænu ríkjum til stuðnings sveitarfélögum hvers lands vegna fjárhagslegra áhrifa coronaveirunnar eru metnar og bornar saman þá er að ýmsu að hyggja. Erfitt er að bera saman fjárhagsleg áhrif einstakra aðgerða milli landa. Til þess eru aðstæður of ólíkar til dæmis vegna þess mismunar sem er á milli þeirra verkefna sem sveitarfélögin bera ábyrgð á. Einnig eru aðgerðir ríkisins á margan hátt ólíkar milli landa. Í sumum tilvikum er um bein framlög á íbúa að ræða, í öðrum tilvikum eru eyrnamerkt framlög vegna ákveðinna verkefna og í þriðja lagi er í ákveðnum tilvikum ráðstafað ákveðnu fjármagni án sérstakrar eyrnamerkingar sem sveitarfélögin geta sótt um framlag úr. Því er ekki síður gagnlegt að bera saman þá stefnumörkun sem ríkisvaldið hefur mótað í þessum eignum. Í öðrum norrænum ríkjum hefur verið er hafin sérstök vinna til að meta áhrif coronaveirunnar á sveitarfélagageirann bæði í heild sinni svo og á einstök sveitarfélög. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hefur sú stefna verið mótuð af hálfu ríkisvaldsins að ríkið muni mæta þeim tekjumissi og viðbótarkostnaði sem sveitarfélögin hafa orðið fyrir vegna coronaveirunnar. Þar hefur einnig verið mótuð stefna varðandi fjárhagslegan stuðning á næsta ári. Hjá Finnlandi og Noregi er einnig unnið að sameiginlegri greiningu ríkis og sveitarfélaga á heildaráhrifum coronaveirunnar á fjárhag sveitarfélaga. Það er unnið í framhaldi af þeim aðgerðum ríkisins sem beindust að einstökum verkefnum og málaflökkum sveitarfélaganna. Eins og staðan er þá er mjög ólíklegt að finnsk sveitarfélög fái uppi borin af ríkinu allan þann tekjumissi og útgjaldaauka sem þau hafa orðið fyrir vegna coronaveirunnar.

11. Hjá ríkisstjórn Íslands var í upphafi lögð á það áhersla af greina stöðu þeirra sveitarfélaga sem urðu fyrir mestum fjárhagslegum áhrifum af völdum coronaveirunnar vegna hruns ferðaþjónustu á Íslandi. Þeirri vinnu er lokið og hefur tilteknu fjármagni verið úthlutað til sex sveitarfélaga í því sambandi. Það liggur hins vegar fyrir að fjárhagsleg áhrif coronaveirunnar á rekstur sveitarfélaga hafa nú þegar orðið veruleg og munu áfram vera veruleg á komandi misserum. Þau koma bæði fram í tekjusamdrætti og útgjaldaauka. Vitaskuld eru aðstæður sveitarfélaga mismunandi á marga vegu. Ferðaþjónusta var mismunandi mikilvæg í atvinnulífi einstakra sveitarfélaga. Hjá sumum sveitarfélögum hefur fall krónunnar þau áhrif að tekjur útgerðarinnar vaxa og þar með tekjur sveitarfélagsins. Það vegur töluvert upp á móti tekjutapi vegna samdráttar í ferðaþjónustunni. Atvinnuleysi er mismikið milli sveitarfélaga. Álag á félagsþjónustu og þörf einstaklinga fyrir fjárhagsaðstoð er mjög mismikil milli sveitarfélaga.

Heimildaskrá

1. www.samband.is
2. https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/skyrsla/framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf
3. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/L%c3%b6gm%c3%a6lt%20verkefni%20listi%20150720.pdf>
4. <https://www.althingi.is/lagasafn/?leitartegund=5&utgafa=60&texti=tekjustofnar+sveitarf%C3%A9laga&rodun=0>
5. Sveitarstjórnarlög nr 138/ 2011.
6. <https://www.althingi.is/lagas/150c/1995004.html>
7. https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/skyrsla/framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf
8. Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge. Statskontoret Sverige 2009. 54 bls.
9. <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunal-og-regional-laantagning/>
10. <https://www.kl.dk/media/20868/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2020.pdf>
11. <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/tilskud-og-udligning/tilskud-og-udligning-for-kommunerne/>
12. https://sim.dk/media/38282/324266_kommunal_udligning_2021_final-a.pdf
13. <https://www.regioner.dk/services/om-danske-regioner>
14. <https://www.regioner.dk/aftaler-og-oekonomi/oekonomisk-styring/finansiering>
15. <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunal-og-regional-laantagning/>
16. https://sv.wikipedia.org/wiki/Lista_%C3%B6ver_Sveriges_kommuner
17. <https://skr.se/tjanster/lattlast/vadgorkommunerna.596.html>
18. Ekonomistatistik 2010-2019. SKR.se
19. RUR och God ekonomisk hushållning. Resultatutjämningsreserv | Balanskravsutredning. Sveriges Kommuner och regioner. 2020. 23 bls
20. <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html>
21. <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/utjamningssystem/vanligafragoromutjamningssystemet.11892.html#5.460b5c2815aeb4fd3b9286e0>
22. <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/landstingens-kostnader-och-intakter/>
23. <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/Offentliga-sektorns-utgifter/>
24. <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/Offentlig-bruttoskuld--internationell-jamforelse/>
25. <https://kommuninvest.se/forskning/kommunala-laneskulden-2019/kommunsektorns-laneskuld-2019/>
26. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>
27. Inntektssystemet for kommunene, Sigmund Engdal KS. 2018
28. Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge. Statskontoret Sverige 2009. 54 bls.
29. STRUKTURELLA REFORMER RIKTADE MOT DEN KOMMUNALA NIVÅN I DANMARK, FINLAND OCH NORGE 2000–2018. UNDERLAGSRAPPORT TILL KOMMUNUTREDNINGEN (FI 2017:2). Sandberg Siv. ÅBO AKADEMI. 2018. 43 bls.
30. Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna. Finansministeriets publikationer – 2019:57. Helsingfors 2019

31. Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna. Finansministeriets publikationer – 2019:57. Helsingfors 2019
32. Kommunala utjämningsystem i Norden. En jämförelse mellan landskapsandelssystemet och kommunala utjämningsystem i Finland, Sverige och Norge. Söderdahl F. 2015 44. Bls.
33. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneekonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>
34. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11_ARCHIVE
35. <https://www.kommunforbundet.fi/statistik-och-fakta/antalet-kommuner-och-stader>
36. <https://vm.fi/sv/kommunernas-uppgifter-och-verksamhet>
37. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150410#O3L8>
38. Kommunala utjämningsystem i Norden. En jämförelse mellan landskapsandelssystemet och kommunala utjämningsystem i Finland, Sverige och Norge. Söderdahl Fabian 2015. 44 bls.
39. Plan for de offentliga finanserna 2020-2023. Finansministeriet 7. 10. 2019.
40. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government.
41. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2020/10/erindi-kb-a-fjarmalaradstefnu-2020.pdf>
42. <https://www.youtube.com/watch?v=OjrWYQPxD8&feature=youtu.be>
43. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FJR/FJR_Fjarmalaaetlun_V5.pdf
44. <https://www.samband.is/um-sambandid/upplýsingasida-vegna-covid-19/adgerdir-vegna-covid-19/>
45. Yfirlýsing í tengslum við samkomulag ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál. 29. September 2020. Stjornarradid.is
46. <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/oekonomiaftale-med-danske-regioner-daekker-coronaregning-i-2020-og-giver-1-3-mia-mere-til-velfaerd-i-2021/>
47. <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/oekonomiaftale-med-kl-daekker-coronaregning-og-kan-sparke-gang-i-vaeksten/>
48. <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/juni/aftale-om-fuld-covid-19-kompensation-til-trafikelskaberne-i-2020/>
49. <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/juni/ny-aftale-alle-ansatte-i-plejesektoren-skal-testes-for-covid-19/>
50. <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/jul/kommunerne-faar-8-9-mia-kr-ekstra-udbetalt-efter-covid-19/>
51. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/09/budgeten-for-2021-pa-fem-minuter/>
52. <https://www.regeringen.se/4a6eb4/contentassets/62a7890be2e3489b865e51a64e450890/vidt-agna-och-foreslagna-atgarder-for-2020.pdf>
53. <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag/tillskottavstatsbidragunder-2020.33681.html>
54. <https://www.regeringen.se/4a6ec6/contentassets/bc0f4b1a4ce844f2aa59949d09c93f29/hela-bp21-som-pdf.pdf>
55. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a26510c180f4657ae1d1892ef96e6d8/no/pdfs/prp-202020210001guldddpdfs.pdf>
56. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/6,15-milliarder-kroner-mer-til-kommunesektoren/id2697945/>
57. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/2,5-milliarder-kroner-til-arbeid-og-aktivitet-i-kommunene/id2704220/>
58. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-penger-til-kommuner-og-fylkeskommuner/id2721181/>

59. www.ks.no/pressemeldinger/anstar-kommunesektoren-sine-koronautgifter-til-14-milliardar-kroner/
60. Covid 19 - Økte kostnader og reduserte inntekter i kommunesektoren. KS oktober 2020.
61. <https://www.ks.no/contentassets/952a4e931ac54f7caef19b4d7dbc323d/presentation-rapport-om-merutgifter-og-tap-av-inntekter.pdf>
62. <https://www.kommunforbundet.fi/pressmeddelande/2020/coronakrisen-forsvagar-kommunekonomin-med-17-miljarder-euro-ar-2021>
63. Kommunekonomiprogrammet 2021–2024, våren 2020. Kommunärenden. Finansministeriets publikationer 2020:52. Finansministeriet.
64. Fjármögnunarreglan (finansieringsprincipet) felur í sér tilteknin framlög frá ríki til sveitarfélaganna vegna aukinna útgjalda sveitarfélaganna sem leiðir af sérstökum ákvörðunum ríkisvaldsins.
65. Ekonomisk översikt, hösten 2020, Finansministeriets publikationer – 2020:71. Finansministeriet
66. Kommunernas statsandelssystem I de nordiska landerna. FINANSMINISTERIETS PUBLIKATIONER 2019:57 Finland.
67. www.samband.is