



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 143/1808*  
*komudagur 8.5.2014*

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. fjárlaganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 8. maí 2014

1307008SA GB  
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frv. til laga um opinber fjármál, 508. mál

Ofangreint frumvarp var lagt fram á Alþingi 30. mars sl. en gekk til fjárlaganefndar Alþingis að lokinni 1. umræðu 30. apríl sl. Umsagnarfrestur er til 22. maí, sbr. tölvupóst frá nefndasviði Alþingis sem barst í gær.

Þar sem fulltrúar sambandsins eru boðaðir á fund fjárlaganefndar í dag, 8. maí nk., hefur sambandið ákveðið að senda meðfylgjandi umsögn um málið þótt umsagnarfrestur sé ekki liðinn. Sambandið hefur átt verulega aðkomu að málinu á fyrri stigum og telur sig vera í nokkuð góðri aðstöðu til að veita umsögn um þá þætti frumvarpsins sem snúa sérstaklega að sveitarfélögum.

Í frumvarpinu er gerð tillaga um heildstæða umgjörð um opinber fjármál. Tiltækin ákvæði þess taka til hins opinbera í heild, þ. á m. sveitarfélaga, þótt mörg ákvæði frumvarpsins taki einungis til fjármálastjórnar ríkisins. Í þessari umsögn verður einkum horft til áhrifa frumvarpsins á sveitarfélögin, auk þess sem settar eru fram ábendingar um hvernig hægt væri að þróa fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga til betri vegar.

Í ljósi þess að ákveðnar breytingar voru gerðar á frumvarpinu áður en það var lagt fram á Alþingi, sbr. einkum 6. og 7. gr., hefur sambandið óskað eftir því að málið verði tekið til umfjöllunar í Jónsmessunefnd, sem er samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga, nk. mánudag 12. maí. Hugsanlegt er að umfjöllun á þeim vettvangi muni leiða til einhverra tillagna um breytingar á frumvarpinu og áskilur sambandið sér rétt til þess að koma frekari upplýsingum á framfæri við fjárlaganefnd á síðari stigum málsins.

Einnig vekur sambandið athygli fjárlaganefndar á því að frumvarpinu fylgir ekkert fylgiskjal um fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélög, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

### Almennt um frumvarpið

Það frumvarp sem hér er til umfjöllunar er að flestu leyti mjög jákvætt að áliti sambandsins. Framkvæmdastjóri þess var þátttakandi við mótun frumvarpsins frá upphafi og hefur margoft komið fram af hálfu sambandsins að það telur frumvarpið, verði það lögum, mikið framfaraskref í stjórnun opinberra fjármála. Verði ákvæði þessara væntanlegu laga virt af samviskusemi af stjórnendum ríkis og hið opinbera sýnir þann aga í fjármálastjórn sem hugmyndafræði laganna byggir á mun það skila miklum ávinningi í opinberum rekstri hér á landi.



Vönduð og markviss hagstjórn og heildstæð stefnumörkun um opinber fjármál kemur bæði ríki og sveitarfélögum til góða. Hið sama á við um allan almenning og atvinnulífið ef þau markmið lagasetningarinnar ganga eftir að stuðla að auknum stöðugleika og bættri meðferð opinbers fjár, eigna og réttinda. Hér er á ferðinni frumvarp sem mun ef vel tekst til fela í sér mjög mikilvægar breytingar í stjórn opinberra fjármála og þá sérstaklega fjármál ríkisins.

Frumvarpið á sér alllangan aðdraganda og hafa stjórnvöld m.a. notið ráðgjafar frá sérfræðingum Alþjóða gjaldeyrissjóðsins (AGS) við gerð þess. Margar gagnlegar ábendingar komu fram í skýrslu AGS frá mars 2009 sem nefndist „Strengthening the Budget Framework“. Ýmsum tillögum í þeirri skýrslu, sem snúa að sveitarfélögum, hefur raunar þegar verið hrundið í framkvæmd með samþykkt nýrra sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, þar sem lögð er áhersla á að auka aðhald og aga í rekstri sveitarfélaga og setja skorður við skuldasöfnun þeirra.

Mikilvægt er því að hafa í huga að sveitarstjórnarlög hafa nú þegar gjörbreytt lagaumhverfinu í fjármálastjórn sveitarfélaga. Sambandið leggur mikla áherslu á að það frumvarp sem hér er til umsagnar má ekki verða til þess að hröfla við því lagaumhverfi sem sveitarfélögin búa við og almenn sátt virðist ríkja um.

Stefnumörkun í opinberum fjármálum

Í 4. gr. frumvarpsins kemur fram að stefnumörkun í opinberum fjármálum felist í fjármálastefnu ríkisstjórnar, sbr. 4. gr., fjármálaáætlun, sbr. 5. gr., og samkomulagi ríkis og sveitarfélaga, sbr. 11. gr. frumvarpsins:

Stefnumörkunin skal grundvölluð á eftirtöldum gildum, sbr. 6. gr.:

1. *Sjálfbærni*, sem felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðuráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.
2. *Varfærni*, sem byggir á því að hæfilegt jafnvægi sé á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
3. *Stöðugleika*, sem felst í að stjórn opinberra fjármála stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
4. *Festu*, sem felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.
5. *Gagnsæi*, sem felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi skv. 1.-4. tölulið.

Sambandið lýsir sig sammála ofangreindum gildum og telur þau fela í sér leiðarljós sem mikilvægt sé að fylgt verði í opinberum fjármálum.

Eins og skýrt hefur komið fram undanfarið hefur þróun í fjármálum sveitarfélaga verið jákvæð undanfarin ár. Framlegð úr rekstri hefur aukist, rekstrarniðurstaðan hefur batnað og sveitarfélögin hafa greitt niður og þar



með lækkað skuldir sínar á markvissan hátt. Þessi árangur er einkum því að þakka að sveitarstjórnarmenn hafa almennt sýnt mikla ábyrgð í fjármálastjórn sinni auk þess sem fjármálareglur sveitarstjórnarlaga hafa haft töluverð áhrif í þessu samhengi. Um það vitna margir sveitarstjórnarmenn. Þessi góði árangur hefur styrkt stöðu og málstað fulltrúa sambandsins við umfjöllun um fjármál hins opinbera undanfarið. Fulltrúar ríkisvaldsins vita nú betur en áður að sveitarfélögin eru ábyrg í fjármálum og það má treysta sveitarstjórnarstiginu til að vera virkur þátttakandi í stjórnun opinberra fjármála. Sveitarfélögin eru mikilvægur hluti hins opinbera kerfis. Hagkerfinu verður ekki stjórnað án beinnar aðkomu þeirra. Þetta skilja æ fleiri þó enn vanti nokkuð upp á að sveitarfélögin séu höfð með í umræðunni þegar rætt er um hið opinbera. Of margir virðast enn halda að hið opinbera sé einungis ríkið.

Vert er að skoða nokkrar viðmiðanir þegar hlutur sveitarfélaga í umfangi hins opinbera er metinn. Þau fá til sín um þriðjung skatttekna hins opinbera. Þau bera ábyrgð á um 30% opinberra útgjalda. Stöðugildin sem tilheyra sveitarfélögunum eru um 18.700 eða um 12% vinnumarkaðarins. Ríkið ber ábyrgð á um 16.100 stöðugildum eða um 10% vinnumarkaðarins. Þetta þýðir að hjá sveitarfélögum eru 54% af stöðugildum hins opinbera en 46% hjá ríkinu. Þá er ein mikilvæg stærð eftir sem vert er að kanna. Það eru skuldirnar. Miðað við A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga skuldar ríkið um 93% af vergri landsframleiðslu en sveitarfélögin um 11%. Ríkið skuldar því rúmlega átta sinnum meira en sveitarfélögin, sé notast við þennan mælikvarða.

Annmarkar á frumvarpinu gagnvart sveitarfélögum

Að áliti sambandsins er frumvarpið í öllum meginatriðum vandað þótt nánari skýringar við einstakar greinar þess hefðu verið vel þagnar. Í því sambandi er einkum ástæða til að nefna að í skýringum við 7. gr. hefði verið rík ástæða til þess að gera nánari grein fyrir ábyrgð ríkisins annars vegar og sveitarfélaga hins vegar á því að ná þeim viðmiðum sem þar koma fram. Einnig þyrftu að fylgja talnaleg útfærslu á ætluðum áhrifum fjármálareglanna. Greinin hljóðar svo:

#### *7. gr. Skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.*

Markmið fjármálastefnu og fjármálaætlunar um afkomu og efnahag hins opinbera skv. 1. tölul. 2. mgr. 4. gr. skulu samræmast eftirfarandi skilyrðum:

1. Að heildarafkoma yfir fimm ára tímabil skuli alltaf vera jákvæð og árlegur halli ávalt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum en að viðbættum sjóðum og bankainnistæðum, séu lægri en sem nemur 45% af landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölulið er hærra en 45% skal sá hluti sem umfam er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári.



Samkvæmt frumvarpinu verður sett fjármálastefna um afkomu og efnahag hins opinbera í samráði ríkis og sveitarfélaga sem er mjög jákvætt. Á hinn bóginn á sú fjármálastefna að byggja á viðmiðum skv. 7. gr. frv. sem sett eru um að heildarskuldur hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum en að viðbættum sjóðum og bankainnstæðum, eigi ekki að vera hærri en sem nemur 45% af vergri landsframleiðslu. Sambandið bendir á að þessi viðmið eru mjög frábrugðin skuldaviðmiði sveitarstjórnarlaga, sem er 150% af reglulegum tekjum A- og B-hluta sveitarfélaga.<sup>1</sup> Þau sveitarfélög sem eru yfir 150% viðmiðinu vinna hörðum höndum að því að ná því markmiði, á grundvelli aðlögunaráætlana sem eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur yfirfarið og samþykkt. Eru því engin rök komin fram sem kalla á að setja viðbótarviðmið fyrir sveitarfélögin í lögum um opinber fjármál. Slíkt myndi flækja mjög lagaumhverfi sveitarfélaga, án sjáanlegs ávinnings.

Vissulega er markmiðið um 45% skuldahlutfall hins opinbera í heild háleitt en því er eflaust hægt að ná á löngum tíma sé raunverulegur vilji fyrir hendi af hálfu ríkisins. Skuldalækkunarviðfangsefnið snýr fyrst og fremst að ríkinu enda bera sveitarfélögin aðeins um 11% af heildarskuldum hins opinbera. Um það þarf ekki að deila og er það nú þegar viðurkennt af hálfu þeirra fulltrúa ríkisins sem komið hafa að útfærslu þessa frumvarps. Það er mikilvægt að viðurkenning á þessu verkefni ríkisins komi fram í áliti fjárlaganefndar.

Einnig er sett fram ný fjármálaregla í 7. gr. frumvarpsins. Hún miðar að því að heildarafkoma A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarsjóða yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæð og árlegur halli skuli alltaf vera undir 2,5%. Það er ljóst, sé litið til sögulegrar afkomu hins opinbera með þeirri skilgreiningu sem hér er notuð, að mjög erfitt verður að ná þessu marki. Frá árinu 1980 til ársloka 2013 var heildarafkoman jákvæð m.v. 5 ára regluna 6 sinnum en halli var 24 sinnum. Sé einungis horft til ríkisins var afgangur 12 ár á tímabilinu en halli 22 ár tímabilsins. Hjá sveitarfélögum var afgangur í 8 skipti en halli 26 sinnum.

Það sem er nýjung í þessari reglu gagnvart sveitarfélögunum er að í þessum jafnvægisútreikningum eru útgjöld til fjárfestinga lögð saman við rekstrarútgjöld og sú samtala dregin frá tekjum. Reglan gerir því væntanlega þá kröfu til sveitarfélaga að á hverju fimm ára tímabili skuli veltufé frá rekstri vera nægjanlegt til að fjármagna allar fjárfestingar. Þetta er krafa sem gengur mun lengra en gildandi fjármálareglur sveitarstjórnarlaga, þar sem jafnvægisreglan gerir kröfu um að á hverju þriggja ára tímabili skuli rekstrarniðurstaðan vera jákvæð og þá er ekki horft til fjárfestinga. Þær má fjármagna með lántökum ef það leiðir ekki til þess að skuldahlutfallið fari yfir 150% af tekjum.

Sambandið er af framangreindum ástæðum afar ósátt við að rétt áður en frumvarpið var fullmótað og lagt fram á Alþingi var bætt inn í það tveimur nýjum fjármálaviðmiðum eða fjármálaeglum sem geta haft mikil áhrif á sveitarfélögin, án nokkurs samráðs við sambandið. Þessar nýju fjármálaegluglur

---

<sup>1</sup> Reglan er nánar útfærð í IV. kafla reglugerðar um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga nr. 502/2012.



henta sveitarstjórnarstiginu ekki vel óbreyttar og eru þær byggðar upp með allt öðrum hætti en þær fjármálaeignir sem sveitarfélögin starfa eftir.

Við þetta verður ekki unað af hálfu sveitarfélaganna. Mótun fjármálaeigna sveitarstjórnarlaganna átti sér langan aðdraganda og á bak við þær liggja töluverðar rannsóknir og mjög mikið og víðtækt samráð. Þær hafa sýnt að þær hafa virkað mjög vel á jákvæðan hátt og hafa sveitarfélögin virt þær í öllu sínu starfi. Skýring þess er að stórum hluta sú að þær voru mótaðar í nánu samráði við þá sem eiga að fara eftir þeim. Enginn afsláttur var samt gefinn frá kröfum um að hafa vönduð rekstrar- og þjóðhagsleg viðmið að leiðarljósi og voru reglurnar mótaðar samkvæmt ráðgjöf frá sérfræðingum AGS og Evrópuráðsins. Það er því ákveðið frumhlaup af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem hafði forgöngu um samningu þessa frumvarps, að setja á síðustu metrum vinnunnar inn fjárhagsviðmið sem geta haft mikil áhrif á sveitarfélögin án nauðsynlegs samráðs við sambandið.

Af framangreindum ástæðum hefur sambandið farið fram á það að teknar verði upp viðræður milli þess annars vegar, og ráðuneytis sveitarstjórnarmála og fjármála- og efnahagsráðuneytisins hins vegar, til að finna lausn sem tryggir að sveitarfélögin geti áfram unnið á grundvelli gildandi fjármálaeigna sveitarstjórnarlaga án þess að nýjar reglur sem gætu gilt fyrir ríkissjóð hafi þar áhrif á.

#### Umfjöllun um málið í samráðsnefnd um efnahagsmál

Á fundi samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál sem haldinn var þann 6. maí sl. fór sérfræðingur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti yfir helstu atriði frumvarpsins og ýmsar forsendur fyrir þeim tillögum sem fram koma í frumvarpinu. Í þeim gögnum sem lögð voru fram á fundinum kom fram að á árinu 2013 var rekstrarafkoma A-hluta sveitarfélaganna jákvæð um 3,6 ma.kr. Nettófjárfestingar (brúttófjárfestingar-afskriftir) voru 9,7 ma.kr. þannig að heildarafkoma sveitarfélaganna var neikvæð um 6,2 ma.kr. Hrein rekstrarafkoma ríkissjóðs er aftur á móti -43 ma.kr. á árinu 2013, nettófjárfestingar 8,5 ma.kr. þannig að heildarafkoma er neikvæð um 34,5 ma.kr. Rekstrarstaða ríkissjóðs er þannig mun lakari en heildarrekstur sveitarfélaganna. Sveitarfélögin eru með um 30% af opinberum útgjöldum en einungis með um 11% af heildarskuldum hins opinbera.

Mikil umræða fór fram á fundinum um þau nýmæli í frumvarpinu sem að framan eru rakin. Sjónarmið fulltrúa sveitarfélaga voru einkum þessi:

- a. Afkomuviðmið 1. tölul. 7. gr. hefur þau áhrif að sveitarfélög yrðu að fjármagna allar fjárfestingar A-hluta af rekstrartekjum á hverju fimm ára tímabili. Það er mikil breyting frá því fyrirkomulagi sem nú er og verður vart gert nema að taka upp viðræður um tekjustofna sveitarfélaga.



- b. Hvers vegna er lögð til sameiginleg fjármálaregla fyrir A-hluta ríkis og A-hluta sveitarfélaga þegar rekstrarleg staða og skuldastaða hvors aðila fyrir sig er svo ólík?<sup>2</sup>
- c. Er þörf á að setja upp þrjár sameiginlegar fjármálareglur fyrir samtölu A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga? Tvær fjármálareglur voru lögfestar fyrir sveitarfélögin haustið 2011 og tóku þær gildi 1. Janúar 2012. Reynslan af þeim hefur verið mjög góð og þær hafa skilað áþreifanlegum árangri. Er því ekki búið að skipa málum nægjanlega vel í þessu efni hvað varðar sveitarfélögin en jafnframt þeim mun meiri nauðsyn fyrir ríkisvaldið að setja hliðstæðar fjármálareglur fyrir fjármál ríkisins einvörðungu?<sup>3</sup>
- d. Nauðsynlegt er að útfæra reglur eða móta vinnuferli um hvernig samskiptum ríkis og sveitarfélaga verður háttað ef þau eiga að falla undir eina og sömu fjármálareglu.

Engin niðurstaða varð á fundinum önnur en sú að almenn ánægja ríkti með markmið frumvarpsins og kynningu á drögum að efnislegri umfjöllun um sveitarfélögin eins og hún verður sett fram í fjárlagafrumvarpi. Á hinn bóginn er ljóst að mati fulltrúa sveitarfélaganna að þörf er á að ræða ýmis mál betur sem varða sveitarfélögin í frumvarpinu eins og rakið er hér að framan.

#### Markmið um afkomu ríkis og sveitarfélaga

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins skal fjármálaráðherra árlega móta fjármálaáætlun, þar sem fram koma markmið um afkomu og efnahag A-hluta ríkissjóðs annars vegar og sveitarfélaga hins vegar, sundurliðuð eftir árum til eigi skemmri tíma en næstu fimm ára, sbr. 6. gr., í fjárhæðum miðað við áætlaða verga landsframléiðslu. Þar skal ennfremur fjallað um fjármál aðila í B- og C-hluta ríkissjóðs og B-hluta sveitarfélaga að því marki sem þau hafa áhrif á markmið um afkomu, sbr. a-lið 2. tl. 2. mgr. 8. gr. Áætlunin skal lögð fram á Alþingi í formi þingsályktunartillögu fyrir 1. apríl ár hvert.

Sambandið telur það vera mjög jákvætt skref að rekstur hins opinbera skuli með þessum hætti vera tekinn til heildstæðrar skoðunar. Að áliti sambandsins hlýtur slík heildstæð áætlanagerð sem gilda á til nokkuð langs tíma að minnka líkurnar á því að ríkisstjórn eða Alþingi fari fram með tillögur sem velta nýjum verkefnum eða útgjöldum á herðar sveitarfélaga án þess að fjármagn fylgi.

Þess þarf þó jafnframt að gæta að undirbúningur áætlunarinnar fari fram á jafnræðisgrundvelli, eftir því sem við á, þannig að tekið verði fullnægjandi tillit til forsendna og þarfa sveitarfélaga á hverjum tíma, svo sem þegar

---

<sup>2</sup> Í dönsku „Budgetloven“ (547/2012) er sett upp aðskilið útgjaldapak fyrir ríki, fyrir sveitarfélög og fyrir héraðin (regioner).

<sup>3</sup> Í Noregi og Svíþjóð er framkvæmd jafnvægisreglu talin nægjanleg til að tryggja að rekstur og skuldsetning sveitarfélaga sé í ásættanlegri stöðu. Í Svíþjóð gilda „Lagen om God Ekonomisk Hushållning“. Í Noregi gilda lögin um ROBEK eftirlitið. Ef einstök sveitarfélög lenda á ROBEK listanum þá fara þau undir stíft eftirlit ráðuneytis sveitarstjórnarmála.



fyrirséð er að miklar fjárfestingar séu framundan hjá sveitarfélögum vegna lögbundinnar þjónustu. Tekið hefur verið tillit til ábendingar sambandsins um að gera þurfi ráð fyrir aðkomu ráðuneytis sveitarstjórnarmála við gerð samkomulags um þann hluta fjármálaáætlunar sem snýr að sveitarfélögum, sbr. 1. mgr. 11. gr.

Auk þeirra breytinga sem samþykkt frumvarpsins myndi hafa um stefnumörkun í fjármálum hins opinbera telur sambandið mikilvægt að bæta verklag við stefnumörkun ríkisins í einstökum málaflokkum, kostnaðarmeta án undantekninga verkefni sveitarfélaga sem þar falla undir og gæta þess að svigrúm sé til þess að framkvæma þau með tilliti til þeirra markmiða um afkomu sveitarfélaga sem í gildi eru á hverjum tíma.

Að áliti sambandsins þarfnast sú tímasetning sem fram kemur í 1. mgr. 5. gr., þ.e. 1. apríl ár hvert, frekari umræðu og nánari skýringa, ekki síst um það á hvaða tíma ársins er gert ráð fyrir að viðræður milli ríkis og sveitarfélaga skv. 11. gr. frumvarpsins fari fram. Virðist vel koma til greina að bæta ákvæði í 11. gr. um að viðræður skuli fara fram í janúar eða febrúar ár hvert.

Loks þykir rétt að benda á að samkvæmt sveitarstjórnarlögum gera sveitarfélög almennt fjárhagsáætlanir til fjögurra ára í senn en í greininni er miðað við að gildistími fjármálaáætlunar verði fimm ár. Þessi mismunur þarf þó ekki endilega að skapa vandamál við framkvæmd laganna en skiptir m.a. máli við áætlun til fimm ára um tilfærslur á fjármunum milli ríkis og sveitarfélaga. Lausnin getur annaðhvort verið sú að gera breytingar á sveitarstjórnarlögum þannig að fjárhagsáætlanir sveitarfélaga verði látnar gilda til jafnlangs tíma eða finna aðrar leiðir að sama markmiði, án lagabreytinga.

Sú aðferðafræði sem byggd er á í frumvarpinu varðandi samstarf sveitarfélaga og ríkisins um efnahagsmál og stjórn opinberra fjármála hefur verið til umfjöllunar á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga og landsþingum sambandsins undanfarin ár. Þær samskiptareglur sem fram koma í 11. gr. eru til þess fallnar að auka skilning á tekjupörf og útgjaldaáformum beggja stjórnsvæðinga m.t.t. þjónustuábyrgðar þeirra á grundvelli laga og opinberrar stefnumörkunar. Ákvæði frumvarpsins leiða til þess að sveitarfélögin fá aukna ábyrgð við stjórn efnahagsmála. Við undirbúning fjármálaáætlunar fá sveitarfélögin jafnframt tækifæri til að hafa áhrif á þá stefnu sem ríkisstjórn og Alþingi setja í opinberum fjármálum.

Forsendur fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga

Um afkomu sveitarfélaga skal setja nánari markmið í fjármálaáætlun, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 5. gr., þar sem tilgreina skal:

1. þróun tekna og gjalda sveitarfélaga eftir hagrænni flokkun;
2. tilfærslur á fjármunum milli ríkissjóðs og sveitarfélaga;
3. þróun efnahags sveitarfélaga.



Ályktun Alþingis um fjármálaáætlun *skal liggja til grundvallar* við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár, sbr. 6. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Vangaveltur um túlkun frumvarpsins snúast annarsvegar um það hvort og þá að hvaða leyti fjármálaáætlun feli í sér bindandi forsendur sem sveitarstjórnnum beri að fylgja við gerð fjárhagsáætlana og hins vegar um það hvort og þá að hvaða marki markmið um afkomu, sbr. 1. tl. 7. gr., bindi hendur einstakra sveitarfélaga. Mikilvægt er að þetta liggja skýrt fyrir, ekki síst í ljósi þess að sú staða getur komið upp að viðræður ríkis og sveitarfélaga skili ekki niðurstöðu áður en þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun er lögð fram á Alþingi. Sú hættu er þá m.a. fyrir hendi að forsendur í áætluninni sem snúa að sveitarfélögum séu eingöngu byggðar á forsendum fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Sambandið telur mikilvægt að áréttu að 64. gr. sveitarstjórnarlaga markar sveitarfélögum nú þegar ákveðinn ramma hvað varðar afkomu og skuldsetningu. Eðli máls samkvæmt er fjárhagsstaða sveitarfélaga afar misjöfn auk þess sem þau eru á hverjum tíma að glíma við ólíkar aðstæður í sínum verkefnum og rekstri. Uppbygging getur verið mikil í einhverjum sveitarfélögum á meðan önnur glíma við fólksflotta. Einnig getur atvinnuleysi verið umtalsvert í ákveðnum landshlutum á meðan skortur er á vinnuafli annars staðar.

Af þessum ástæðum leggur sambandið áherslu á að sveitarstjórnir þurfa að hafa ákveðið svigrúm til þess að ákveða forsendur sinna fjárhagsáætlana þótt eðlilegt sé að ýmsir ytri þættir, t.d. verðbólga og gengisþróun, byggist á samræmdum forsendum fyrir öll sveitarfélög og ríkissjóð. Verkefnið er m.ö.o. að finna leið til að gera sveitarfélögum kleift að fara eftir stefnunni, að teknu tilliti til staðbundinna forsendna, og án þess að brjóta gegn sjálfsákvörðunarrétti þeirra.

Rétt þykir einnig að benda á að jafnvægisregla 64. gr. sveitarstjórnarlaga bannar ekki hallarekstur heldur veitir greinin sveitarstjórnnum svigrúm til þess að ná rekstrarlegu jafnvægi á þriggja ára tímabili.

Sambandið leggur samkvæmt framansögðu áherslu á að nánari umfjöllun komi fram í nefndaráliti um 6. mgr. 5. gr. og 7. gr. frv. og samspil greinanna við fjármálareglur sveitarstjórnarlaga, áður en frumvarpið verður að lögum.

Samráð og samstarf ríkis og sveitarfélaga

Í 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um samstarf við samtök sveitarfélaga:

Ráðherra fjármála skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög við mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Ráðherra fjármála skal við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags, fyrir hönd ríkisstjórnar, við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi, þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:





1. markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, sundurliðað eftir árum,
2. ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga gangi eftir,
3. fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga, og
4. verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga skv. 2. mgr. 11. gr. skal gert með fyrirvara um afgreiðslu Alþingis á fjármálaáætlun. Fram kemur í skýringum við greinina að ef aðilar komast ekki að samkomulagi áður en til framlagningar þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun kemur skal það tekið fram í fjármálaáætlun. Það kemur þá til kasta Alþingis að ákveða hverjar forsendur fjármögnunar opinberrar þjónustu sveitarfélaga verði, þ.m.t. áhrif skattkerfisbreytinga á tekjur sveitarfélaga og aðrar meginforsendur verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga.

Á ríki og sveitarfélögum hvílir gagnkvæm skylda til að leggja fram greinargóðar upplýsingar um afkomu, skuldbindingar og eignir á næstliðnum tveimur árum og áætlaða þróun þeirra til næstu fimm ára. Samband íslenskra sveitarfélaga skal hafa umsjón með upplýsingaöflun um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga og stofnana og félaga í þeirra eigu.

Fjalla skal um samstarf samkvæmt 10. gr. í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga og í samstarfsnefnd sömu aðila, sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.

Tekið hefur verið ágætt tillit til sjónarmiða sambandsins við gerð þessarar greinar frumvarpsins en hún er í grunninn byggð á tillögum sérfræðinga AGS. Sambandið leggur eðlilega áherslu á að þess verði gætt að framkvæmd greinarinnar verði á jafnræðisgrundvelli og að við gerð samkomulagsins liggi til grundvallar þau gildi sem fram koma í 6. gr. frumvarpsins. Jafnframt verður að gæta þess að samráðsferli á grundvelli greinarinnar tekur tíma og það þarf að byggjast á vönduðum og áreiðanlegum forsendum.

Ýmsum spurningum er eðlilega ósvarað um framkvæmd 11. gr. Í 67. gr. frv. er ráðherra falið að setja reglugerð um nánari undirbúning og framkvæmd viðræðna og leggur sambandið eðlilega áherslu á að haft verði náð samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og innanríkisráðuneytið um gerð þeirrar reglugerðar. Rétt þykir jafnframt að áréttu að ekki getur komið til álita að Samband íslenskra sveitarfélaga skuldbindi einstök sveitarfélög hvað varðar forsendur fjárhagsáætlana eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir enda gengi slíkt í berhögg við sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og lögákveðið hlutverk sambandsins.

Það er ótvírætt hagur sveitarfélaga að gott samstarf takist um stjórn efnahagsmála og að stöðugleiki og festa náist í stjórn opinberra fjármála. Lykilatriði er að samskiptin verði bæði öguð og formföst, að efldur verði gagnkvæmur skilningur á viðfangsefnum og þörfum hvors aðila fyrir sig og að vinnubrögð í opinberri stjórnsýslu og áætlanagerð verði bætt. Sambandið mun því nálgast viðræður á grundvelli 11. gr. af ábyrgð en væntir þess jafnframt að í þeim verði tekið tillit til sanngjarnra og málefnalegra



sjónarmiða sveitarfélaga. Á þessu stigi er ekki ástæða til annars en að ætla að hér sé ætlunin að stíga mjög stórt skref í átt til framþróunar í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Áhrif á sveitarfélögin og hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga

Á bls. 45-46 í skýringum við frumvarpið kemur fram svohljóðandi samantekt um áhrif þess á sveitarfélög:

*„Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum breytist verulega ef frumvarpið verður að lögum. Gert er ráð fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga dragi saman upplýsingar um fjárhagsmarkmið sveitarfélaga til næstu ára og komi þeim á framfæri við fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytis í samstarfi þeirra um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Sveitarfélög leggja nú þegar fram fjögurra ára rekstraráætlanir í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga og því er ekkert því til fyrirstöðu að sambandið geti í ársbyrjun sundurgreint markmið sveitarfélaga sem greint skal frá í fjármálaáætlun ríkisstjórnar að vori. Þá getur sambandið nú þegar fylgst ítarlega með þróun fjárhags flestra sveitarfélaga út frá þriggja mánaða fjárhagsuppgjöri sveitarfélaga. Stefnt er að því að sambandið hafi slíka yfirsýn yfir fjárhag allra sveitarfélaga innan skamms tíma. Þá mun sambandið bera ábyrgð á að draga saman fjárhagsleg markmið B-hluta sveitarfélaga á grundvelli fjárhagsáætlana sveitarfélaga sem safnað er í sameiginlegan gagnagrunn Hagstofu Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og innanríkisráðuneytisins og koma þeim á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneyti við mótun fjármálaáætlunar.“*

Sambandið er í meginatriðum sammála þessari greiningu á áhrifum frumvarpsins. Eins og bent hefur verið á í umsögn þessari þarf þó að skýra frekar nokkur atriði sem geta haft áhrif á sveitarfélögin. Sérstaklega á það við um 6. mgr. 5. gr. og fjárhagsleg viðmið í 7. gr. frumvarpsins, en vafi virðist leika á því að hve miklu leyti þau ákvæði munu binda hendur einstakra sveitarstjórna við gerð fjárhagsáætlana. Einnig eru ítrekaðar ábendingar sem áður eru fram komnar um tímasetningu viðræðna og framlagningu fjármálaáætlunar.

Ein af grundvallarforsendum þess að markmið frumvarpsins nái fram að ganga er að bæði ríki og sveitarfélög leggi nægan mannafla og tíma til að framkvæma þau samstarfsverkefni sem þeim er ætlað að sinna. Ekki síst þarf að tryggja að fjármála- og efnahagsráðuneytið og innanríkisráðuneytið, sem fer með málefni sveitarfélaga og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, hafi mannafla til ráðstöfunar til að sinna samráðsferlinu af nauðsynlegum metnaði til að lög um opinber fjármál verði það samhæfingar- og stjórnþæki sem þeim er ætlað að verða. Sambandi íslenskra sveitarfélaga er í frumvarpinu ætlað víðfeðmara hlutverk við öflun fjárhagsupplýsinga og framkvæmd viðræðna við ríkið en það hefur samkvæmt gildandi lögum. Sambandið bendir á að í því felst krafa um aukið vinnuframlag sem líklega leiðir til útgjaldaaukningar fyrir sambandið, án þess að gert sé ráð fyrir tekjuaukningu á móti.



Það er jafnframt forsenda þess að upplýsingaöflun gangi snurðulaust fyrir sig að gott samstarf takist við Hagstofuna og fleiri opinbera aðila, t.d. innanríkisráðuneytið og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Samantekin niðurstaða

Eins og fram kemur í umsögninni er sambandið afar ósátt við það að rétt áður en frumvarpið var fullmótað og lagt fram á Alþingi var bætt inn í það tveimur nýjum fjármálaviðmiðum eða fjármálareglum sem geta haft veruleg áhrif á fjárhagslegt svigrúm sveitarfélaga, án nokkurs samráðs við sambandið. Þessar nýju fjármálareglur henta sveitarstjórnarstiginu ekki vel óbreyttar og eru þær byggðar upp með allt öðrum hætti en þær fjármálareglur sem sveitarfélögin starfa eftir.

Það er þó engin ástæða til að ætla annað en að það hljóti að takast að leysa úr þeim atriðum sem sambandið gerir athugasemd við enda hefur ekkert komið fram í málinu sem bendir til annars en að vilji sé til þess af hálfu ríkisins. Þar sem ekki er ætlunin að ljúka afgreiðslu málsins á vorþing ætti að gefast nægur tími til þess að ná sátt milli ríkis og sveitarfélaga um nauðsynlegar breytingar á frumvarpinu og er undirbúningur þeirrar vinnu þegar hafinn. Leggur sambandið áherslu á að lög um opinber fjármál eiga ekki að raska ákvæðum sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga og þar með talin fjárhagsleg viðmið sem sett eru fram í 64. gr. laganna, heldur miklu frekar að styrkja þá umgjörð sem þar var mörkuð.

Það er eindreginn vilji sambandsins að þeir annmarkar sem bent hefur verið á umsögn þessari verði ekki til þess að tefja þá lagasetningu sem stefnt er að í frumvarpinu. Hér er á ferðinni frumvarp sem mun, ef vel tekst til, fela í sér mjög mikilvægar breytingar í stjórn opinberra fjármála og þá sérstaklega fjármál ríkisins.

Sambandið er í öllum meginatriðum sátt við ákvæði frumvarpsins sem lúta að sveitarfélögunum og innbyrðis samskiptum ríkis og sveitarfélaga, að frátöldum þeim fjárhagslegu viðmiðum sem lagt er til í frumvarpinu að nái bæði til ríkis og sveitarfélaga. Líta má á ákvæði 11. gr. um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga sem viðbót við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, en þau lög voru mótuð í mjög góðri samvinnu ríkis og sveitarfélaga.

Lokaorð

Sambandið telur að lokum ástæðu til þess að gagnrýna að ekki hefur enn verið stigið til fulls það skref sem hafið var með lögfestingu 129. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem kveðið er á um skyldu til þess að kostnaðarmeta stjórnarfrumvörp, reglugerðir og stefnumótandi ákvarðanir sem hafa kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin. Í því frumvarpi sem nú er til umsagnar gefst tækifæri til þess að kveða skýrt á um uppgjör milli ríkis og sveitarfélaga vegna lagabreytinga sem valda sveitarfélögum auknum kostnaði. Um þetta atriði segir í fyrrgreindri skýrslu AGS frá árinu 2009:

„(71.) Einn viðkvæmasti þáttur samræmingar á stefnu ríkis og sveitarfélaga er tilfærsla verkefna án þess að fjármagn fylgi með. Algengt er að neðri stjórnarsýslustig kvarti undan því að ríkisvaldið úthluti verkefnum án þess að



veita nauðsynlegt svigrúm til fjármögnunar, annaðhvort með sköttum eða auknum millifærslum. Hætta á þessu eykst við aðstæður þar sem fjármál hins opinbera eru undir miklum þrýstingi. [...]

(72.) Mikilvægt er að virða þá meginreglu að ríkið bæti sveitarfélögum þann kostnað sem tilfærsla nýrra verkefna hefur í för með sér til að viðhalda ábyrgðarskyldu í opinbera geiranum. [...]"

Ábendingar sjóðsins eru í góðu samræmi við áherslur Sambands Íslenskra sveitarfélaga um frekari þróun fjárhagslegra samskipta ríkis og sveitarfélaga enda taka þær verulegt mið af fyrirkomulagi slíkra samskipta mismunandi stjórnsýslustiga í öðrum norrænum ríkjum. Þá verður að telja að ábendingar AGS samræmist vel þeim gildum sem áður eru nefnd og koma fram í 6. gr. frumvarpsins. Enn fremur endurspeglast ábending AGS í yfirliti sem sambandið hefur tekið saman um grá svæði í velferðarþjónustu, sem kynnt var fjárlaganefnd sl. vetur, en í því yfirliti eru einmitt nefnd ýmis dæmi um að hagræðing í rekstri stofnana ríkisins hefur aukið útgjaldaþrýsting á sveitarfélögin.

Eflaust kunna skoðanir að vera skiptar um hvort það frumvarp sem hér er til umsagnar sé rétti vettvangurinn til þess að lögfesta reglur um fjárhagslegt uppgjör, eins og AGS lagði til í umræddri skýrslu, en sambandið telur eðlilegt að koma þessari ábendingu á framfæri og kalla eftir umræðu um mögulegar breytingar á frumvarpinu m.t.t. áherslu sambandsins á að ná fram viðurkenningu á þessu áratuga gamla baráttumáli sveitarfélaga hér á landi.

Sambandið væntir þess að tekið verði tillit til þeirra ábendinga sem fram koma í þessari umsögn en áskilur sér jafnframt rétt til að leggja fram frekari upplýsingar eða ábendingar á síðari stigum máls.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri