



UMSÖGN

Efni: um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. Þingskjal 2031 — 968. mál.

Viðtakandi: Fjárlaganefnd alþingis

Fyrir alþingi liggur tillaga fjármála- og efnahagsráðherra til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. Þingskjal 2031 — 968. mál.

Tillagan gerir ráð fyrir eftirfarandi að halli á heildarafkomu og skuldir verði að hámarki samkvæmt meðfylgjandi töflu:

Fjármálastefna	2020	2021	2022
Hlutfall af landsframleiðslu			
Hið opinbera, A-hluti			
Heildarafkoma	-14,5%	-13,0%	-10,5%
A-hluta ríkissjóðs	-11,0%	9,0%	7,0%
A-hluta sveitarfélaga	-1,5%	-1,0%	-0,5%
Óvissusvigrúm	-2,0%	-3,0%	-3,0%
Skuldir	45,0%	55,0%	64,0%
A-hluta ríkissjóðs	38,0%	47,0%	56,0%
A-hluta sveitarfélaga	7,0%	8,0%	8,0%
Opinberir aðilar í heild			
Heildarafkoma	-15,5%	-13%	-10%
A-hluti	-14,5%	-13,0%	-10,5%
Fyrirtæki	-1,0%	0,0%	0,5%
Skuldir	70,0%	79,0%	87,5%
A-hluti	45,0%	55,0%	64,0%
Fyrirtæki	25,0%	24,0%	23,5%

Frá því að fyrsta fjármálastefna skv. lögum um opinber fjármál var sett fram og samþykkt fyrir tímabilið 2018-2022 hefur áður verið talið tilefni til að endurskoða hana enda þótt fjármálastefnu skuli setja til a.m.k. fimm ára í senn. Í því tilviki má segja að krafa í lögum um opinber fjármál um framsetningu fjármálastefnunnar í formi hlutfalla af vergri landsframleiðslu eigi sinn þátt í þessu fremur en brestur í grundvallarforsendum. En ekki er dregið í efa að tilefni sé í þetta sinn til að endurskoða fjármálastefnuna þar sem ófyrirsjáanlegur veirufaraldur er valdur að mikilli niðursveiflu í heimshagkerfinu sem fær kröftugt endurvarp í opnu hagkerfi eins og því íslenska. Það á mikið undir viðskiptum við önnur lönd.

Almennt má segja að þessi tillaga um endurskoðun á fjármálastefnunni feli í sér tímabundið fráhrarf frá stefnunni um skilyrðislausu kröfu um jákvæða heildarafkomu og lækkun skulda hins opinbera til



2020-08-31

að skapa ríkinu olnbogaráými fyrir stuðningsaðgerðir við atvinnulífið einkum á yfirstandandi ári til að freista þess að halda fyrirtækjum í rekstri yfir erfiðasta hjallann. Það eru mikilvæg og jákvæð tíðindi.

Í fyrirliggjandi tillögu að endurskoðun á fjármálastefnunni er byggt á þeirri sýn að „*óráðlegt er að hið opinbera magni upp óumflýjanleg samdráttaráhrif með því að annað hvort auka skattlagningu eða draga úr umsvifum til að uppfylla markmið um afkomu og skuldastöðu sem í stefnunni voru sett.*“ Sett er fram sú skoðun að slíkt gengi gegn *grunnildum um stöðugleika og sjálfbærni*. Fagna ber þessum nýju áherslum við núverandi aðstæður. Markmiðin um hámark neikvæðrar heildarafkomu og hámark skulda sem hlutfall af landsframleiðslu eiga að skapa rými fyrir mótvægisáðgerðir stjórnvalda sem þegar hafa verið kynntar eða verða ákveðnar síðar. Sterk eiginfjárstaða fyrirtækja, lítil skuldsetning heimilanna, mikill gjaldeyrisforði, og öflugt samspil Seðlabanka og ríkisstjórnar í hagstjórninni hafa skapað allt aðrar forsendur fyrir aðgerðum núna en voru t.d. eftir bankahrunið 2008.

Vandinn við mótun fjármálastefnu við þessar aðstæður er sú mikla óvissa sem ríkir ennþá um hagþróun næstu mánaða og missera. Sem svar við þessu er fyrirliggjandi tillaga lögð fram með ákveðnu 2%-stiga *óvissusvigrúmi* annars vegar og hins vegar er henni aðeins ætlað að standa í raun út árið 2021 þar sem ný ríkisstjórn mun eftir kosningar 2021 leggja fyrir alþingi tillögu að fjármálastefnu fyrir tímabilið 2022-2026. Enn er erfitt að segja fyrir um hvenær tekst að framleiða bóluafni gegn faraldrinum og hver verða langtímaáhrif hans á heimshagkerfið og ekki síst á ferðapjónustuna. Fyrirliggjandi tillaga að fjármálastefnu byggist á þeirri von að bataferli íslenska hagkerfisins og ferðapjónustunnar hefjist þegar á fyrri hluta árs 2021. Það hangir í raun saman við hvernig til tekst um framleiðslu bóluafnis og hvenær tekst að ráða niðurlögum veirufaraldursins. Þeim mun lengri tíma sem það tekur þeim dýpri og lengri áhrif mun faraldurinn hafa á ferðamannapjónustu, alþjóðaviðskipti og íslenska hagkerfið.

Mikilvægt er með öðrum orðum að horfast í augu við að þann möguleika að niðursveiflan standi mun lengur eða út árið 2021 og jafnvel inn á árið 2022 og að bataferlið taki nokkur ár. Slík sviðsmynd er fyllilega möguleg. Það gæti reynst nauðsynlegt við þær aðstæður að endurskoða fjármálastefnuna að nýju.

Fulltrúar sveitarfélaganna í samráðsnefnd um opinber fjármál hafa lýst áhyggjum sínum í nefndinni á mati fjármálaráðuneytis á stöðu og horfum sveitarfélaganna sem birtist í tillögu að endurskoðari fjármálastefnu 2018-2022. Nefnum hér dæmi:

- Útsvarstekjur eru megintekjustofn sveitarfélaganna og áætlunin í fjármálastefnunni byggir ekki á mati sveitarfélaganna heldur áætlunarlíkani fjármálaráðuneytisins sem sýnir mun bjartsýnni þróun en áætlun sveitarfélaganna. Það er mat fulltrúa sveitarfélaganna að neikvæð áhrif niðursveiflunnar á útsvarstekjur sveitarfélaganna séu vanmetin í tillögu að fjármálastefnu, einkum vegna 2021 og 2022.
- Þá virðist sem meint framlög ríkisins til sveitarfélaga séu talsvert ofmetin 2020-2022 en bakgrunnsgögn eru fátækleg og óskýr.



- Flest sveitarfélög í landinu eru afar háð framlögum Jöfnunarsjóðs til að standa straum af lögskyldum verkefnum. Einmitt núna fara framlög Jöfnunarsjóðs lækandi með niðursveiflu í skatttekjum ríkisins í stað þess að mynda varnarmúr um fjármögnun lögskyldrar þjónustu við niðursveiflu eins og nú blasir við.
- Aukning launakostnaðurs sveitarfélaganna virðist vera talsvert vanmetin árin 2020 til 2022, bæði vegna áhrifa COVID19 á þjónustumagn og vegna ákvæða um breytingar á vinnutíma-ákvæðum kjarasamninga sem taka gildi frá og með árinu 2021.
- Þá virðist ennfremur vera talsvert vanmat á áhrifum á útgjöld sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar.

Það þarf varla að taka það fram að þeim mun lengri og dýpri sem niðursveiflan verður þeim meira vanmat verður á neikvæðum áhrifum á tekjuhlíð og útgjöldum til fjárhagsaðstoðar. Í greinargerð með tillögu að fjármálastefnu segir um afkomuhorfur A-hluta sveitarfélaga: „*Sviðsmyndagreiningin gefur til kynna að áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru verði einnig veruleg og viðvarandi á afkomu sveitarfélaga.*“ Í fjármálastefnunni er gefið til kynna að áhrifin verði mesti til skamms tíma, þ.e. á yfirstandandi ári en svo minnkandi.

Áætlað hámark neikvæðrar heildarafkomu A-hluta sveitarfélaga árin 2020, 2021 og 2022 er sagt vera rúmt en nær tæpast utan um heildarafkomu A-hluta sveitarfélaganna ef mat sveitarfélaganna hefði verið lagt til grundvallar. Þannig er ekki gætt eðlilegrar varfærni í framsetningu á heildarafkomu A-hluta sveitarfélaganna. Að vísu er gert ráð fyrir óskilgreindu 2% óvissusvigrúmi fyrir bæði A-hluta ríkis og sveitarfélaga sem er skynsamlegt en mætti vera meira til að komast hjá frekari endurskoðun á fjármálastefnunni 2021-2022.

Í þingsályktunartillögunni er gert ráð fyrir að skuldir A-hluta sveitarfélaganna aukist úr 6,6% af landsframleiðslu árið 2019 í 7% árið 2020 og síðan í 8% árin 2021 og 2022. Gert ráð fyrir að sveitarfélögin taki lán til að brúa versnandi afkomu. Í þessu felst þess vegna sama vanmat og birtist í tillögunni um hámark neikvæðrar afkomu. Augljós aukin fjárþörf sveitarfélaganna í yfirstandandi niðursveiflu beinir athyglinni annars vegar að þeim mikla mun sem er á aðgengi ríkis og sveitarfélaga að ódýru lánsfé. Og hins vegar að þeirri staðreynd að á mælikvarða heildarafkomu hafa sveitarfélögin í heild verið með neikvæða afkomu í 20 ár af síðustu 25 árum skv. greinargerð ráðuneytisins. Ástæður þessa afkomuvanda sveitarfélaganna má fyrst og fremst rekja til þess að lögbundnir tekjustofnar þeirra duga ekki fyrir lögbundinni þjónustu. Við þennan vanda bætist nú það sem oft hefur verið vísað til sem for-dæmalauss ástands vegna COVID19.

Í lokaorðum þingsályktunartillögunnar er vísað til þess að markmiðin með breyttri fjármálastefnu séu að „... aðstoða heimili og fyrirtæki á meðan þau eru í vanda stödd af völdum veirufaraldursins og að gera þeim síðan kleift að vinna sig út úr vandanum með því að skapa skilyrði fyrir nýtt vaxtar- og framfaraskeið.“ Stjórnvöld virðast ekki skilja að hlutverk sveitarfélaganna er mikilvæg grunnþjónusta við heimilin og núna þegar sveitarfélögin standa frammi fyrir miklu tekjufalli þarf ríkið að skoða alvarlega hvernig það getur komið auknum fjármunum til sveitarfélaganna þannig að þau geti haldið uppi óbreyttu þjónustustigi við heimilin í landinu.



2020-08-31

Skilaboðin til sveitarfélaga í þessari tillögu að fjármálastefnu eru þau að ríkisstjórnin áformar ekki að koma sérstökum stuðningi til þeirra þrátt fyrir þær greiningar bæði frá ráðuneytum og sveitarfélögum sem fyrir liggja og segja að áhrif faraldursins verði bæði *veruleg* og *varanleg*. Þau birtast sem mikið högg á tekjuhliðinni og í auknum útgjöldum. Þetta fjármálalega áfall mun leiða til þess á næstu mánuðum að sveitarfélögin munu að óbreyttu ekki geta haldið uppi áformum sínum um þjónustu og uppbyggingu innviða. Fyrir liggja fjármálalegar greiningar Reykjavíkurborgar, Sambands íslenskra sveitarfélaga og starfshóps sveitarstjórnarráðherra á þeirri þróun virðist vera í uppsiglingu hjá sveitarfélögum sem segja allar nokkuð svipaða sögu. Það er mat Reykjavíkurborgar að fjármálalega áfallið mælt í krónum á hvern íbúa verði langmest í Reykjavík og þetta mat er stutt í nýrri greiningu starfshóps sveitarstjórnarráðherra. Þá sýnir sex mánaða uppgjör Reykjavíkurborgar, sem birt var 27. ágúst sl., skýr merki um að stærðargráðan á fjárhagslegum áhrifum heimsfaraldursins sem á fyrstu mánuðum ársins eru á byrjunarstigi eru þegar orðin mikil. Þannig metur Hagstofan að samdráttur í landsframleiðslunni nemi 9,3% að raungildi á öðrum ársfjórðungi þessa árs miðað við sama tíma 2019 sem er mestu samdráttur sem mælst hefur síðan ársfjórðungslegar mælingar hófust hér á landi.

Mælt er með því að starfshópi sveitarstjórnarráðherra verði falið að gera greiningu á fjárhagsstöðu sveitarfélaganna á árinu 2021 í framhaldi af fyrirliggjandi greiningu fyrir árið 2020.

Mælt er með því að ríkisstjórnin lýsi yfir vegna komandi fjárhagsáætlunargerðar sveitarfélaganna að hún áformi að standa með sveitarfélögum og muni strax hefja samráð um það við Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg með það að markmiði að verja þjónustu sveitarfélaganna, halda uppi fjárfestingum og takast á við áhrif vaxandi atvinnuleysis á fjárhagsstöð.

Stuðningsaðgerðir ríkisins þurfa að koma fram fljótt til að skapa fyrirsjáanleika fyrir sveitarfélögin sem bera ábyrgð á mikilvægri og viðkvæmri þjónustu við heimilin í landinu. Stuðningsaðgerðirnar verða að miðast við að brúa fjármálaáfallið sem líklega verður meira á næsta ári en á yfirstandandi ári. Samráð og samstarf við sveitarfélögin strax er mikilvægt.