



Umsögn

Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021, mál nr. 1/150, tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025, mál nr. 2/150, og frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál (skilyrði um heildarjöfnuð og skuldahlutfall), mál nr. 6/150.

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis

Sendandi: Sviðstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar (FÁST) hefur verið falið að undirbúa umsögn um mál þessi fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Í meðfylgjandi reifun er fjallað um frumvörpin og stöðu opinberra fjármála í heild sinni út frá hagsmunum Reykjavíkurborgar.

Áriðandi er að hæstvirt fjárlaganefnd kynni sér þessi sjónarmið. Það væru hagstjórnarmistök að styðja ekki betur við fjárhag sveitarfélaga og þar með fjárfestingu þeirra sem er mikilvægur þáttur í viðspyrnunni, ásamt því að verja grunnþjónustu í skólum og velferð, svo fátt eitt sé talið. Skilning hefur skort á veigamiklum þáttum í þessu og nauðsyn þess að ríkið komi með beinan og verulegan stuðning við sveitarfélögin vegna tekjufalls þeirra og aukinna útgjalda í því efnahagsáfalli sem fylgt hefur heimsfaraldri kórónaveiru. Þar skera viðbrögð ríkisstjórnar Íslands sig algerlega frá efnahagsráðgjöf OECD, stefnu ríkisstjórna annarra Norðurlanda og þó víðar væri leitað.

Samantekt.

- Fjármálasvið Reykjavíkurborgar telur að nauðsynlegur stuðningur ríkisins við sveitarstjórnarstigið á Íslandi vegna áhrifa Covid-19 sé að minnsta kosti 50 ma. kr fyrir árin 2020-2021. Hlutur borgarinnar í þeim stuðningi yrði þá um 11,1 ma.kr. vegna tekjufallsins og útgjaldaaukans sem leiðir af fjármálakreppunni árið 2020. Vegna ársins 2021 þyrfti stuðningurinn að nema a.m.k. 11,6 ma.kr. skv. mati FÁST eða samtals 22,7 ma.kr. árin 2020-2021. Mikilvægt er að meta þróun faraldursins og áhrif hans á rekstur sveitarfélaga og tryggja áfram stuðning ríkisins við núverandi stöðu efnahagsmála.
- Núverandi stuðningur ríkisins við sveitarfélögin er fjarri því að tryggja fjármögnun borgarsjóðs á þeim mikilvægu verkefnum sem borgin og önnur sveitarfélög hafa og þessi skortur mun fyrr eða síðar þvinga til sparnaðar í samfélagslega mikilvægum fjárfestingum og jafnvel niðurskurðar í viðkvæmri og lögskyldri þjónustu.
- Stuðningur ríkisins við sveitarfélögin er jafnframt nauðsynlegur til að viðspyrnuaðgerðir ríkisins gangi eftir, ella mun neikvæð staða sveitarfélaganna vinna gegn áhrifum þeirra.
- Stefna ríkisins fram að þessu hefur gengið þvert á ráðgjöf OECD til aðildarríkjanna og það sem önnur norræn ríki eru að gera gagnvart sveitarfélögum eins og rakið er í viðauka 1 og 2.
- Aðildarríki OECD eru vörud við því að styðja ekki vel við sveitarfélögin í gegnum þessa kreppu enda þýðir það að skyldur sveitarfélaganna færast yfir á ríkið ef sveitarfélög hafa ekki bolmagn til að uppfylla lagaskyldur sínar. Afkomuhalli sveitarfélaganna gæti stefnt í að verða svo mikill að ekki verður við ráðið, hvorki með hagræðingu né með lántökum.

- 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 um þessi atriði strax er mikilvægt.

1. Mikill halli á verkefnum sem hafa verið færð frá ríki til sveitarfélaga.

- Fjárhagsleg samskipti ríkis og borgar hafa einkennst af því að ríkið fjármagnar ekki verkefni sem borginni hafa verið falin og bætir stöðugt í þjónustuskuldur sveitarfélagsins með laga- og reglugerðarsetningu án þess að fjármagna þær auknu skyldur. Það er ekki í anda laganna um opinber fjármál að ríkið varpi skuldbindingum og áhættum á sveitarstjórnarstigið. Hallarekstur í lögbundnum verkefnum á sviði velferðar- og skólamála hefur haft mikil og neikvæð áhrif á getu borgarinnar til fjárfestinga og á lántökupörf.
- Rekstur grunnskólanna var fluttur til sveitarfélaga 1996 og átti 2,33% hækkun útsvarsstofns að fjármagna rekstur hans að fullu¹ hjá Reykjavíkurborg. Þessi fjármögnunaraðferð hefur alls ekki reynst vel fyrir borgina og hefur rekstrarhalli málaflokksins vaxið jafnt og þétt í gegnum árin m.a. vegna aukinna krafna ríkisins s.s. um einsetningu grunnskólanna, kröfunni um skóla án aðgreiningar, með mikilli fjölgun nemenda af erlendum uppruna og fjölmörgum reglugerðum eða reglugerðarbreytingum án þess að Reykjavíkurborg hafi fengið þá útgjaldaaukningu bættu sem fylgir þessum kröfum. Rekstrarhallinn nam um 64 ma.kr. uppsafnað 2015-2019 og á árinu 2019 15 ma.kr, sjá töflu 1 í viðauka 3.
- Þjónusta við fatlað fólk var færð frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 og átti hækkun útsvars að tryggja fulla fjármögnun þjónustunnar. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslunni heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir, eða alls 13,3 ma.kr umfram tekjur, tímabilið 2011-2019. Hallinn hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin einkum fyrir tilstilli aukinna krafna um þjónustu sem byggja á reglugerðum og nýjum túlkunum ráðuneytisins á skyldum borgarinnar og nú síðast með lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir en með þeim lögum var m.a. notendastýrð persónleg aðstoð lögfest á Íslandi, sjá töflu 2 í viðauka.

Í nýlegri skýrslu Analytica² fyrir ríki og Samband íslenskra sveitarfélaga er dregin sú ályktun „að huga þurfi að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga ekki síst m.t.t. hratt vaxandi útgjalda vegna málefna fatlaðra og þess að efast má um að lágt fjárfestingarstig sl. ár sé sjálfbært ástand.“(bls. 6)

- Reykjavíkurborg hefur rekið hjúkrunarheimili á Droplaugarstöðum og þjónustu í Seljahlíð fyrir ríkið á grunni daggjalda. Hallarekstur 2011-2019 nam samanlagt 2.237 mkr og á einkum rætur að rekja til þess að ríkið greiddi ekki hluta af stofnkostnaði en miðar daggjöld til borgarinnar við að ríkið hafi greitt 85% stofnkostnaðar.

2. Áhrif fjármálakreppunnar eru mismunandi hjá ríki og sveitarfélögum

- Hlutverk sveitarfélaganna er fyrst og fremst að veita almenningi ákveðna þjónustu sem oftast er ekki er skilgreind í lögum og reglugerðum sem ríkið ákveður. Sveitarfélögin eru fyrst og fremst fjármögnuð með eigin tekjustofnum, einkum útsvari, og með lántökum á markaði þar sem þau bera yfirleitt allnokkuð álag á kjör ríkisins á markaði. Aðaláhættan í rekstri sveitarfélaga felst í því þegar ríkið leggur þeim á herðar

¹ Borgin hefur ekki notið almennra framlaga til rekstrar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga enda þótt það orki tvímælis í ljósi dóms Hæstaréttar í máli 34/2018.

² *Sjálfbærni sveitarfélaga*, skýrsla Anaalytica, dags, 13. október 2018.

meiri skyldur en þau geta fjármagnað með tilætluðum tekjustofnum. Fyrirkomulagið á Íslandi er að þessu leyti óvenjulegt í alþjóðlegum samanburði OECD, þ.e. að fjármögnun sveitarfélaga á lögbundnum skyldum þeirra sé svona áhættusöm.

- Hvernig geta sveitarfélög brugðist við afkomuhalla? Geta sveitarfélögin skorið niður í rekstri til að draga úr hallanum eins og hvert annað fyrirtæki? Nei. Svigrúmið til niðurskurðar er afar lítið þar sem allar helstu þjónustuskyldur sveitarfélaga eru ákveðnar með lögum. Af þessum sökum eru sveitarfélögin í raun þvinguð til að skera niður fjárfestingar sem skipta þó miklu máli bæði fyrir fyrirtækin og almenning. Það hefur verið úrræðið í niðursveiflum og raunar líka mestan hluta uppgangsáranna eftir bankahrun að skera niður fjárfestingar þegar tekjustofnar dugðu ekki fyrir rekstri og nauðsynlegum fjárfestingum. Í tillögu að fjármálaáætlun virðist einmitt sparnaður í fjárfestingum eiga að vega upp afkomuhallann. Þetta er afar óskynsamleg efnhagsstefna við núverandi aðstæður og þýðir í raun að samdráttur í fjárfestingu sveitarfélaga vinnur gegn viðbótarfjárfestingu ríkisins. Lágt fjárfestingastig sveitarfélaga kann að stríða gegn fjárhagslegri sjálfbærni þeirra, sbr. tilvitnun í skýrslu Analytica bls. 2 hér að framan.
- Hlutverk ríkisins er tvenns konar; annars vegar rekstur ákveðins hluta stofnanakerfis hins opinbera og fjármögnun þess skv. fjárlögum og hins vegar hagstjórn landsins. Lykiltæki ríkisins í hagstjórninni er íslenska króna, myntútgáfan eða seðlaprentunin, og stjórn fjármálamarkaða í gegnum útgáfu ríkistryggðra bréfa og regluverk fjármálakerfisins. Fjármögnunarmál ríkisins eru þannig eðlisólík fjármögnun sveitarfélaga.
- Við þær aðstæður sem nú eru og einkennast af því að ríkissjóður dælir inn í hagkerfið *nýjum peningum* til að halda uppi ákveðnu stuðningskerfi við fyrirtæki og heimilin t.d. í gegnum hlutastarfabætur og atvinnuleysisbótakerfið, er enginn fjármögnunarmáli hjá ríkinu. Sveitarfélögin á hinn bóginn verða að óbeyttu í æ meira mæli að reiða sig á aðgengi að lánum til að halda upp lögskyldri þjónustu og fjárfestingaráformum enda geta þau ekki mætt þessum aðstæðum með *prentun peninga*. Afleiðingin er hratt vaxandi fjármagnskostnaður og versnandi rekstrarafkoma til framtíðar með neikvæðum áhrifum á aðgengi að lánum og lánskjör.
- Það er mat FÁST að ástæða sé til að hafa áhyggjur af því að sveitarfélögin muni við dýpkun fjármálakreppunnar ekki fá aðgengi að lánum á markaði á ásættanlegum kjörum - og jafnvel alls ekki. Komi til þess verður ríkið að axla ábyrgð á fjármögnun opinberrar þjónustu sveitarfélaganna, auk fjárfestinga. Skynsamlegt er að sjá þennan vanda fyrir. Það kallar á svör við þeirri spurningu sveitarfélaganna hvort og þá hvenær ríkið muni taka upp raunverulegan stuðning við þau vegna tekjufalls og útgjaldaaukningar í formi óafturkræfra framlaga og eftir atvikum hagkvæmra lána til að halda uppi óskertri þjónustu og samfélagslega mikilvægum og arðbærum fjárfestingum.

3. Nýjar leikreglur fjármálstefnu og laga um opinber fjármál leysa ekki vanda sveitarfélaganna.

- Alþingi samþykkti nýverið breytingu á fjármálstefnu hins opinbera fyrir árin 2020–2022 sem vikur tímabundið til hliðar kröfunni um jákvæða heildarafkomu og lækkun skulda hins opinbera og opnar þess í stað fyrir tímabundnar heimildir til neikvæðrar heildarafkomu og skuldasoðfunar ríkis og sveitarfélaga vegna heimsfaraldurs Covid 19. Þessar heimildir eiga að skapa rými fyrir mótvægisáðgerðir.
- Í greinargerð með þál. að fjármálstefnu segir að *á mælikvarða heildarafkomu* hafi sveitarfélögin í heild verið með *neikvæða afkomu í 20 ár af síðustu 25 árum*. Ástæður þessa afkomuvanda sveitarfélaganna ber að mati FÁST³ fyrst og fremst að rekja til þess að lögbundnir tekjustofnar þeirra duga ekki fyrir lögbundnum þjónustuskyldum, sbr. hallarekstur á grunnskólum og þjónustu við fatlaða. Við þennan vanda bætast nú áhrif niðursveiflunnar vegna Covid 19.

³ FÁST skammstöfun á fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar.

- Ríkið gerir ráð fyrir í fjármálastefnunni að sveitarfélögin eigi óstudd að takast áfram á við vanfjármögnun og hallarekstur í helstu málaflokkum og enn fremur að mæta óstudd fordæmalausu falli í tekjum og aukningu útgjalda vegna Covid 19. Þá hvetur ríkið sveitarfélögin í þessu ástandi til að auka í við fjárfestingar á sama tíma enda stefna þær ella í mikla lægð í sögulegu samhengi. Í fjármálaáætluninni segir um samning ríkis og sveitarfélaga sem gerður er á grundvelli laga um opinber fjármál: „[f] samningaviðræðunum hefur komið fram að ríki og sveitarfélög eru sammála um mikilvægi þess að hið opinbera auki ekki enn á þann samdrátt sem nú á sér stað í þjóðarbúskapnum með miklum aðhaldsráðstöfunum um þessar mundir.“
- Þrátt fyrir ofangreint er í umfjöllun um afkomu sveitarfélaga í fjármálaáætluninni gert ráð fyrir að fjárfestingar sveitarfélaganna lækki út áætlunartímabilið og áréttað að sveitarfélög sýni festu, standi við áform sín og draga úr fjárfestingum til að áætlanir allra næstu ára gangi eftir. Þannig gerir áætlunin ráð fyrir því að samdráttur í fjárfestingum sveitarfélaga haldi *heildarafkomunni* innan marka stefnunnar. Þetta er algerlega röng greining á stöðunni. Það sem þarf fyrst og fremst að gerast er að ríkið fjármagni að fullu þau verkefni sem hafa verið færð til sveitarfélaganna.
- Það er mat FÁST að áhrif niðursveiflunnar verði mun meiri á sveitarfélögin en forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar gera ráð fyrir, bæði á tekju- og útgjaldahlið, og það muni leiða til enn lakari afkomu og meiri lántökuparfar en gert er ráð fyrir í forsendum fjármálastefnu. Þessar aðstæður kalla á beinan stuðning ríkisins strax vegna tekjufalls og útgjaldaauka og til framtíðar þarf að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga og leikreglur um aukin framlög ríkisins ef tekjur duga ekki fyrir kostnaði vegna lögbundinnar þjónustu við rekstur grunnskóla og þjónustu við fatlaða.
- Það er mat FÁST að hvorki endurskoðuð afkomuviðmið né skuldahlutfall hafi sérstaka þýðingu fyrir sveitarfélögin við lausn vandans. Vandinn snýst ekki um þessi hlutföll heldur ósjálfbæra fjármögnun á lögskyldum verkefnum sveitarfélaganna. Á hagvaxtarárunum sá bæði aukin landsframleiðsla og auknar tekjur ríkis og sveitarfélaga til þess að skuldahlutfall fór lækkandi en um leið og landsframleiðslan og tekjur sveitarfélaga gefa eftir hækkar skuldahlutfallið á ný. Hætt er við því að lækkandi tekjur sveitarfélaga, minna veltufé frá rekstri og hækkanði skuldahlutfall munu hafa vaxandi áhrif á aðgengi þeirra að lánsfé og lánskjör. Af þessu má álykta að áhrif lánsfjármögnunar á vaxandi afkomuhalla geti skaðað fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaganna til lengri tíma og haft þungbær áhrif á rekstur þeirra og þjónustu til framtíðar.
- Fyrir Alþingi liggur frv. til laga um breytingu á lögum sem á að veita heimildir til að víkja tímabundið frá skilyrðum um jákvæða heildarafkomu og skuldahlutfall hins opinbera árin 2023–2025. Sams konar framlengingu þyrfti að gera á fjármálareglum sveitarfélaga, sbr. l. nr. 25/2020. Með frumvarpinu er horfst í augu við þá staðreynd að áhrifa fjármálakreppunnar mun væntanlega gæta út allt áætlunartímabilið á ríkið og hið opinbera í heild sinni. Það mun kalla á að ríkið haldi áfram uppi öflugum stuðningsaðgerðum allt tímabilið til að koma fyrirtækjum og heimilum í gengum áfallið. En þessi aðgerð ein og sér leysir ekki vanda sveitarfélaga sem felst í vanfjármögnun ríkisins á lögskyldum verkefnum.

4. Mikil áhrif fjármálakreppunnar á tekjur og gjöld borgarinnar

- Í greinargerð fjármálaráðherra með þál. um fjármálastefnu er víkið að sviðsmyndagreiningu fjármálaráðuneytis og þar segir um afkomuhorfur A-hluta sveitarfélaga: „Sviðsmyndagreiningin gefur til kynna að áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru verði einnig veruleg og viðvarandi á afkomu sveitarfélaga.“ Þessu er ekki gefinn frekari gaumur í tillögum eða greinargerð ráðherra.
- Það er mat FÁST, sem byggir þá skoðun á eigin sviðsmyndagreiningum, að forsendur þjóðhagsspár séu of bjartsýnar og að bataferlið kunni að verða mun langdregnara og erfiðara en þar er spáð. FÁST hefur sett fram sviðsmynd sem byggir að miklu leyti á þjóðhagsspá Hagstofunnar frá 1. október sl. og aðra sviðsmynd sem byggir á því að bataferlið verði hægfara og ferðaþjónustugreinar og hagkerfið gangi í gegnum erfitt ferli aðlögunar að breyttum ferðavenjum og mikilli fækkun ferðamanna.

- Samkvæmt nýjum spám Vinnuálastofnunar fer atvinnuleysi hratt vaxandi til loka árs og nær þá nýjum hæðum. Þetta fer saman við sviðsmyndirnar þar sem reiknað er með miklu atvinnuleysi áfram árið 2021 enda þótt nýráðninga fari að gæta á öðrum ársfjórðungi 2021 í bjartsýnni sviðsmyndinni. Áhrifin á fjölda atvinnulausra og fjölda einstaklinga á fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg yrðu mikil í báðum sviðsmyndum, sérstaklega í sviðsmynd W, eins og meðfylgjandi tafla lýsir:

Áhrif fjármálakreppu	Grunnsviðsmynd			W-sviðsmynd		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Fjöldi atvinnulausra	6.966	6.166	5.171	7.153	8.148	6.429
í % vinnuafli	9,3%	8,2%	6,9%	9,6%	10,8%	8,7%
Fjöldi á fjárhagsaðstoð	1.374	2.071	2.360	1.398	2.426	3.156
Fjárhagsaðstoð, aukning í mkr	725	2.446	3.241	783	3.459	5.560

- Áhrifin á útsvar að meðtöldum áhrifum stuðningsaðgerða ríkisins í formi lengingar á tekjutengingu atvinnuleysisbóta og hlutastarfaleið ásamt áhrifum úttekta séreignasparnaða liggja fyrir hjá fjármálaráðuneyti. Áætlað ráðuneytið að útsvarsstofninn aukist um 1% milli 2019 og 2020 með áhrifum stuðningsaðgerða, breytingin verði um 3,2% milli 2020 og 2021, og um 6,4% milli 2021 og 2022. Yfirfært á útsvarstekjur borgarinnar þýðir þetta eftirfarandi frávik frá gildandi fjárhagsáætlun borgarinnar:

Áhrif fjármálakreppu (mkr)*	2020	2021	2022
Útsvarstekjur*			
Lækkun m.v. áætlun	-3.598	-7.510	-8.087

*) Byggir á forsendum þjóðhagsspár og áhrifum stuðningsaðgerða ríkisins á útsvarstekjustofninn skv. fjármálaráðuneyti

- FÁST telur að ríkið eigi að koma með beinan fjárstuðning við sveitarfélögin, þmt Reykjavíkurborg vegna ársins 2020 og ársins 2021. Heildarfjárhæðin vegna sveitarfélaganna þyrfti að nema a.m.k. 50 ma.kr. fyrir bæði árin. Þar með kæmi í hlut borgarinnar fjárhæð 11,1 ma.kr. vegna tekjufallsins og útgjaldaaúkans sem leiðir af fjármálakreppunni til að verja lögskylda grunnþjónustu sveitarfélagsins á þessu ári. Vegna ársins 2021 þyrfti stuðningurinn að nema a.m.k. 11,6 ma.kr. skv. mati FÁST eða samtals 22,7 ma.kr. árin 2020-2021. Sama á að gilda um stuðning við önnur sveitarfélög. Mikilvægt er að tryggja áfram stuðning ríkisins á meðan þetta ástand varir.

5. Stuðningur ríkisins við sveitarfélögin.

- Síðan heimsfaraldur kórónaveiru kom upp hefur Alþingi fjallað um og samþykkt aðgerðir sem eiga að koma íbúum og fyrirtækjum til góða til að takast á við efnahagslegar afleiðingar faraldursins. Stuðningur við sveitarfélög hefur hins vegar verið takmarkaður við afar afmörkuð viðfangsefni og nokkur sveitarfélög sem sveitarstjórnarráðuneytið telur að hafi orðið harðast úti vegna áfalla í ferðaþjónustutengdum greinum.
- Þrátt fyrir stuðningsaðgerðir ríkisins í formi lengingar á tekjutengingu atvinnuleysisbóta og hlutastarfaleið og úttekta einstaklinga á séreignarsparnaði nemur áætlað fall í útsvarstekjum 19,1 ma.kr árin 2020-2022. Aðrar áformaðar stuðningsaðgerðir ríkisins hafa ekki bein áhrif á útsvarstekjur borgarinnar. Áformuð framlög til aukningar á ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs 670 mkr vegna þjónustu við fatlað fólk duga alls ekki til að bæta upp þá eðlilegu aukningu á framlögum sem hefði átt að verða á árinu 2020. Sama gildir um áformuð framlög vegna fjárhagsaðstoðar sem nema 720 mkr. Eins og fram kemur í töflu hér að ofan mun aukning útgjalda borgarsjóðs vegna fjárhagsaðstoðar nema allt að 5.560 mkr.
- Annar stuðningur ríkisins hefur einkum beinst að smáum sveitarfélögum sem hafa orðið verst úti vegna ferðaþjónustunnar. Það er mat Reykjavíkurborgar að fjármálalega áfallið mælt í krónum á hvern íbúa verði mest og þyngst í Reykjavík og þetta mat er stutt í nýrri greiningu starfshóps sveitarstjórnarráðherra. Þrátt fyrir það beinist lítil sem enginn stuðningur til borgarinnar og höfuðborgarsvæðisins.

VIÐAUKI

Viðauki 1: Ráðgjöf OECD til aðildarríkjanna varðandi stuðning við sveitarfélögin

OECD dregur fram í nýlegri skýrslu sinni⁴ hlutverk og mikilvægi sveitarfélaga og héraðsstjórna þegar kemur að efnahagslegum aðgerðum og viðbrögðum við heimsfaraldri kórónaveiru. OECD dregur saman 10 áherslur fyrir ríkisstjórnir um aðgerðir í samvinnu við sveitarfélög og héraðsstjórnir. Í skýrslunni eru lagðar fram ábendingar um mikilvægi þess að styrkja stöðu sveitarfélaganna til þess að takast á við tekjufall og útgjaldaauka vegna áhrifa Covid-19. Bent er sérstaklega á eftirfarandi ráðleggingar OECD:

- Haldið upp stöðugu samtali og samráði milli ríkis og sveitarfélaga varðandi fjárhagsleg áhrif faraldursins á sveitarfélögin sem byggir á raungögnum, þar sem tekið er tillit til mismunandi svæðisbundinna áhrifa faraldursins. Aðstoðið sveitarfélögin við að brúa bilið milli vaxandi útgjalda og minnkandi tekna á meðan á faraldrinum stendur til að koma í veg fyrir ófjármagnaða starfsemi og mögulegan snarpan niðurskurð í útgjöldum sveitarfélaganna. Sérstakar stuðningsaðgerðir gætu hjálpað sveitarfélögunum að brúa bilið. Hvetjið sveitarfélögin til þátttöku í endurreisnaráætlunum ríkisins.
- Kannið og kynnið aðrar mögulegar tímabundnar eða varanlegar stuðningsaðgerðir á sviði opinberra fjármála, m.a. skattaaðgerðir, auðveldað aðgengi að lánsfé og sveigjanleg og frumleg fjármálatæki til að auka skilvirkni í fjármálastjórn sveitarfélaga. Veitið betur athygli fjármálastjórn sveitarstjórna og skilvirkni útgjalda og tekna sem leið til að endurheimta fjármálalegan stöðugleika til millilangs og langs tíma.
- Notið opinberar fjárfestingar þvert á stjórnkerfið til viðspyrnaaðgerða vegna Covid 19; forðist að beita fjárfestingum til aðlögunar á fjárhagslegri stöðu; forðist að horfa á nýtingu fjárfestingafjármagns sem sértækar lausnir vegna Covid 19; ráðstafið fjármagni út frá svæðisbundnum forgangi; hugið að félagslegum og loftslagtengdum markmiðum fyrir öll stig stjórnkerfisins við forgangsröðun vegna endurreisnar og skoðið möguleikann á að kynna sjálfbærni viðmið fyrir ráðstöfun á fjármagni til opinberra fjárfestinga á öllum stigum stjórnkerfisins.

Í minnisblaði OECD til aðildarríkjanna er dregið fram hvernig stjórnvöld hafa brugðist við aðstæðum í hverju landi. Víða hafa stjórnvöld bætt sveitarfélögum tekjutapið og útgjaldaaukann sem leiðir af Covid 19 að verulegu og jafnvel að öllu leyti. Á Íslandi byggja sveitarfélögin fyrst og fremst tekjur sínar á eigin skattstofnum og það í meira mæli en nokkru öðru aðildarríki OECD. Þrátt fyrir það hafa stjórnvöld ekki séð tilefni til að bæta sveitarfélögum tekjutapið, sem augljóslega skiptir meira máli héraðs en víðast annars staðar, eða útgjaldaaukann sem leiðir af heimsfaraldrinum nema að litlu leyti. Minnisblað OECD ætti að vera mikilvæg áminning um hvernig standa ber að málum hér á landi.

⁴ „The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government“, dags. 16. júní 2020.

Viðauki 2: Stuðningur norrænu ríkjanna við sveitarfélögin

Í minnisblaði Sambands íslenskra sveitarfélaga dags. 23. sept. 2020 er greint frá stuðningsaðgerðum norrænu ríkjanna við sveitarfélög og héraðsstjórnir (ömt og fylki). Þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

- **Danmörk:** Danska ríkisstjórnin áformar að bæta sveitarfélögum upp kostnaðarauka og tekjutap, enda um þau samið ár hvert. Fjárfestingapak sveitarfélaga hefur verið hækkað og lántökuheimildir auknar.
- **Finnland:** Stuðningur finnsku ríkisstjórnarinnar nemur tæplega $\frac{3}{4}$ af tekjufalli og útgjaldaauka sveitarfélaganna. Framlag vegna 2021 verður um 85% af áætluðum áhrifum á rekstur.
- **Noregur:** Norska ríkið lagði fram aukafjárlög í maí sem voru sambærileg við mat sveitarfélaganna á útgjalda- og tekjuáhrifum. Áhersla er auk þess lögð á viðhaldsverkefni á vegum sveitarfélaga og lagði ríkið sveitarfélögum til fjármagn í þær aðgerðir.
- **Svíþjóð:** Sænska ríkið leggur sveitarfélögum til almenn framlög eftir höfðatölu og sértæk framlög vegna aukakostnaðar af ýmsu tagi. Útlit er fyrir sambærilegum stuðningi á næsta ári.

Samantektin gefur til kynna að ríkisstjórnir Norðurlandanna muni styðja myndarlega við sveitarfélögin og þá almennu þjónustu sem þau veita íbúum sínum ólíkt því sem er að gerast á Íslandi, þar sem aðeins er hugað að minnstu sveitarfélögum sem standa allra verst og litið framhjá umtalsverðum samdrætti í útsvarstekjum sem þó er ætlað að standa undir lögbundinni grunnþjónustu einkum á sviði velferðar- og skólamála.

Viðauki 3: Töflur

Tafla 1

Rekstur grunnskóla (mkr)	2015	2016	2017	2018	2019
Kostnaður	21.127	24.113	26.613	28.395	30.126
Fjármögnun					
2,33% af útsvarsstofni	9.938	11.025	12.130	13.046	13.693
Samngur um rekstur sérskóla og sérþarfir nemenda	1.171	1.162	1.192	1.293	1.360
Hlutfall fjármögnunar	53%	51%	50%	50%	50%

Tafla 2:

Málefni fatlaðs fólks	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tekjur	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656	7.279	7.790	7.944
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018	9.385	10.597	12.151
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362	-2.106	-2.807	-4.207
Uppsafnaður halli	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185	-6.291	-9.098	-13.305
Hlutfall fjármagnað	94%	99%	92%	84%	85%	83%	78%	74%	65%

Tafla 3: Yfirlit yfir aðgerðir ríkisstjórnar Íslands sem ýmist eru komnar til framkvæmda eða áformaðar.

Samkvæmt yfirlýsingu í tengslum við samkomulag ríkis og sveitarfélaga		
um opinber fjármál, dags. 30. sept.	2020	2021 ->
Málefni fatlaðs fólks	670	
Fjárhagsaðstoð	720	
Sveitarfélög sem standa höllum fæti	500	
Stefnumótun um sjálfbærni sveitarfélaga		935
Tímabundin lækkun tryggingagjalds		480
Endurgreiðsla á virðisaukaskatti*		1.000
Samtals	1.890	2.415
* Háð samþykkt fjárlaga frumvarps		
Aðgerðir skv. aðgerðapakka II, dags. 22. apríl 2020		
	2020	2021 ->
Lán úr fasteignas. JS - styrkja tekju- og útgj.jöfn.framlag	1.500	-188
Endurgreiðsla á virðisaukaskatti	1.000	
Stuðningur við Suðurnes	250	
Brothættar byggðir	30	
Byggðamál (styrkur til 6 sveitarfélaga)	150	
Fjárfestingar sveitarfélaga studdar	450	
Samtals	3.380	-188
Aðgerðir skv. aðgerðapakka II, dags. 22. apríl 2020		
Með áhrifum á þjónustúrræði sveitarfélaga	2020	2021 ->
Félagsl. úrr. og stuðn. við viðkvæma hópa	450	
Vinna gegn heimilsofbeldi	215	
Úrræði fyrir heimilislauða og fólk með fjölþ. vanda	100	
Stafræn þróun á vegum sveitarfélaga	100	
Þróun sviðsmyndalíkans	25	
Samtals	890	0
Samantekt		
	2020	2021 ->
Áætluð áhrif stuðningsaðgerða	5.270	2.228
Óbein áhrif með stuðningi við sérstæk verkefni	890	0