

Nefndasvið Alþingis
b.t. Samgöngu- og umhverfisnefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 18. febrúar 2021

Efni: Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum tengdum málefnum sveitarfélaga (sveitarfélög og kórónuveirufaraldur), 478. mál.

Samtök atvinnulífsins (SA) taka til umsagnar frumvarp til breytingar á ýmsum lögum tengdum málefnum sveitarfélaga. SA gerir einkum athugasemdir varðandi þau atriði sem varða fjármálareglur sveitarfélaga og lög um opinber fjármál.

3.2. Fjármálareglur sveitarfélaga.

Í frumvarpinu er kveðið á um að heimild sveitarstjórna til að víkja frá skulda- og jafnvægisreglu 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga verði framlengd til ársins 2025. Markmið lagabreytingarinnar er að tryggja að sveitarfélög hafi svigrúm til að ráðast í auknar fjárfestingar og mæta aðsteðjandi vanda í rekstri vegna þeirra aðstæðna sem kórónuveirufaraldurinn hefur haft á íslenskt efnahagslíf og búskap hins opinbera, auk þess að samræma fjármálareglur sveitarfélaga við reglur sem gilda um fjármál ríkisins.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu, sem felast í því að veita sveitarfélögum heimild til að víkja frá skilyrðum jafnvægisreglu og skuldareglu um fimm ára tímabil, gætu haft eftirfarandi neikvæðar afleiðingar í för með sér:

- Talsverðum hagvexti er spáð strax á árinu 2022, en verið er að leggja til að veita sveitarfélögum aukið svigrúm til fjárfestinga á árunum 2023-2025. Slík tilhögun er til þess fallin að auka á hagsveifluna, þvert á tilætlað markmið.
- Undanþágur frá mikilvægum fjármálareglum til langs tíma eru til þess fallnar að auka frekar á lausung í opinberum fjármálum og grafa undan trúverðugleika laganna.

Fjármálareglur hafa ekki tryggt nægjanlegt aðhald

Lög um opinber fjármál voru stórt framfaraskref í átt að aukinni ábyrgð í fjármálastjórn hins opinbera. Tilgangur þeirra er að auka traust til rekstrar hins opinbera og því eðli máls samkvæmt varhugavert að veita víðtækar og langvarandi undanþágur frá þeim reglum sem markaðar voru í lögunum, eins og lagt er til í frumvarpi þessu. Óútskýrt er í frumvarpinu af hverju veita þarf sveitarfélögum sérstaka undanþágu þegar gerð hefur verið breyting til bráðabirgða á lögum um opinber fjármál sem taka til rekstrar bæði ríkis og sveitarfélaga. Hinn mikli hallarekstur ríkissjóðs er meðal annars tilkominn vegna aðgerða sem styðja beint við rekstur sveitarfélaga.

Hið opinbera getur beitt fjármálum sínum með þeim hætti að dregið sé úr hagsveiflum. Í þessu samhengi er einkum þrennt sem hafa ber í huga:

1. Leggja þarf mat á hvort verið sé að lengja í niðursveiflum með því að fresta nauðsynlegri aðlögun.
2. Huga þarf að því hvort þær reglur sem stuðst er við tryggi samhverfu að því leyti að nægilegum afgangi sé skilað á uppgangstímum. Þannig væri betur hægt að styðja við þjóðarþúið í niðursveiflu án óhóflegrar lántöku.
3. Gæta þarf þess að fjármál hins opinbera leggist ekki á sveif með uppsveiflunni þannig að aðgerðir yfirvalda virki þvert á tilætluð áhrif.

Ef veitt er aukið svigrúm vegna áfalla hlýtur að koma til álita að gera samhliða ríkari kröfur um afgang á uppgangstímum. Það er miður að eftir mikil uppgangsár hafi svo gott sem engir varasjóðir né viðbragðsáætlanir verið til staðar hjá sveitarfélögum til að takast á við efnahagsáföll. SA telja þær aðstæður sem nú eru uppi því sýna enn frekar fram á nauðsyn útgjaldareglna til viðbótar við jafnvægisreglu og skuldareglu, eins og samtökin hafa ítrekað bent á^{1,2,3}. Slíkar reglur myndu stuðla að virkari forgangsriðun og mikilvægum kerfisbreytingum í rekstri hins opinbera. Best færi á því að reglurnar væru einfaldar og gagnsæjar til að tryggja auðveldu eftirfylgni þeirra.

Dæmi um útgjaldareglu: Nafnvöxtur útgjalda sveitarfélaga að frádregnum vaxtagjöldum vaxi ekki umfram langtíma meðalhagvöxt (2,5%) að viðbættu verðbólguþröð Seðlabankans (2,5%).

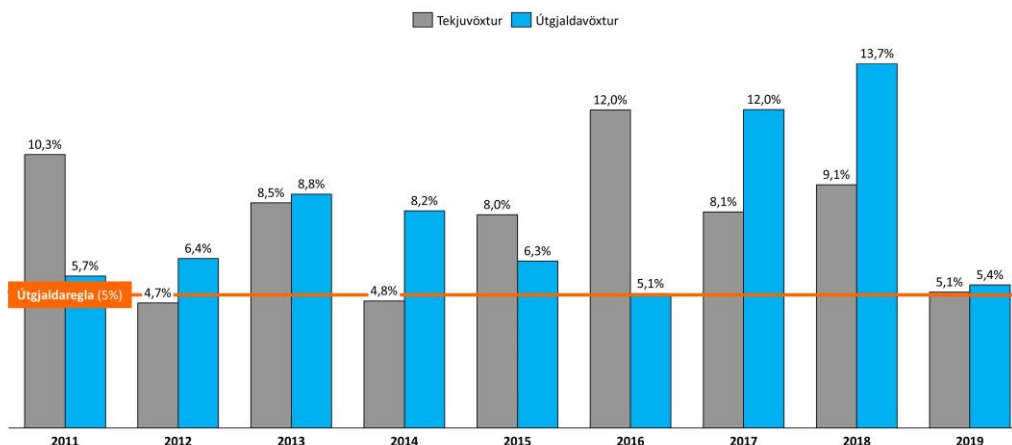
¹ <https://sa.is/media/26981/006-mal-umsogn-sa-opinber-fjarmal-skilyrði-um-heildarjofnud-og-skuldahlutfall.pdf>

² <https://sa.is/media/26969/umsogn-sa-um-fjarlog-2021-og-fjarmalaaetlun-2021-2025.pdf>

³ <https://sa.is/media/26685/001-mal-umsogn-sa-fjarlagafrumvarp-2019.pdf>

Útgjalda- og tekjuvöxtur sveitarfélaga sl. hagvaxtarskeið og útgjaldaregla

Nafnvöxtur gjalda (að frádregnum vaxtagjöldum) og tekna sveitarfélaga og vöxtur útgjalda ef stuðst hefði verið við útgjaldareglu m.v. 2,5% meðalhagvöxt að viðbættu 2,5% verðbólguþáttmiði Seðlabanka Íslands.



Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar efnahagssviðs SA

Ljóst er að útgjaldaregla hefði stuðlað að meira aðhaldi í rekstri en núverandi fjármálareglur einar og sér. Eðli máls samkvæmt aukast skatttekjur þegar vel árar, sem skapar svigrúm til aukinna útgjalda til skamms tíma, en auknum tekjum fylgir gjarnan hávær krafa um aukin útgjöld sem eiga það til að verða varanleg. Slík þróun er ósjálfbær. Núverandi jafnvægisregla tryggir ekki aðhaldssama fjármálastjórn á uppgangstímum eins og sagan sýnir.

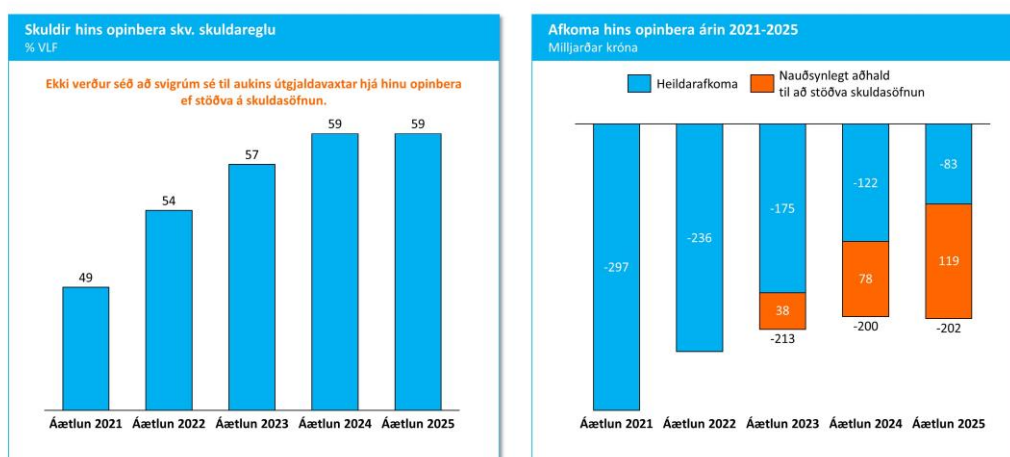
Stilla þarf af hvata sem staðið er frammi fyrir þegar sýslað er með almanna fé

Skattgreiðendur eiga mikið undir því að hvatar í rekstri hins opinbera séu rétt stilltir m.t.t. þess hvernig beri að fara með almanna fé. Á þessu er skortur í dag enda eru engar beinar afleiðingar til staðar þegar viðmið eða reglur eru ekki höfð í heiðri. Hér væri t.a.m. hægt að líta til nágrannalanda þar sem til koma takmarkanir á fjárstuðningi ríkisins á komandi tímabilum ef farið er út fyrir þær reglur og viðmið sem sett eru.⁴ Fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaga hér á landi er mikið og því ætti síður að vera þörf fyrir ríkisaðstoð þegar illa árar.

Þegar veitt er aukið svigrúm til lántöku eða hallarekstrar yfir svo langt tímabil sem hér um ræðir væri eðlilegt að samhliða væru gerðar einhvers konar kröfur um aðhald eða hagræðingu á útgjaldahlið á tímabilinu. Eins og sjá má af fjármálaáætlun sér ekki fyrir endann á hallarekstri og skuldasöfnun hins opinbera nema gripið sé til sérstakra

⁴ Sjá t.d. fyrirkomulag fjármálareglna sveitarfélaga í Danmörku: <https://im.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/budgetsamarbejde/budgetlov-og-sanktionsregler/>

ráðstafana fyrir tugi milljarða sem að svo stöddu eru algjörlega óútfærðar. Jafnvel þó slíkar ráðstafanir næðu fram að ganga eru enn horfur á undirliggjandi hallarekstri. Af þessu ætti að vera ljóst að samhliða auknu svigrúmi til hallarekstrar og lántöku þurfa að fylgja trúverðugar áætlanir um tiltekt í rekstri svo sjálfbærni fjármála hins opinbera sé ekki ógnað.



Heimildir: Fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025

Lausung í ríkisfjármálum á uppgangstímum getur virkað þvert á tilætluð áhrif hagsveifludempunar

Mat á áhrifum: *"Tillaga frumvarpsins sem heimilar sveitarfélögum að víkja frá jafnvægis- og skuldareglu sveitarstjórnarlaga til lengri tíma en nú er kveðið á um í lögum mun hafa þau áhrif að sveitarfélög hafa meira svigrúm til að ráðast í frekari fjárfestingar."*

Aðgerðir yfirvalda hafa miðað að því að bæta það sem talið var að yrði skammvinnt tjón. Spyrja má hvort réttlætanlegt sé að djúp og skörp niðursveifla leiði til slíks langvarandi tjóns í fjármálum hins opinbera þannig að víkja megi til hliðar um fimm ára skeið öllum reglum sem tryggja eigi aðhald í rekstri eins og lagt er til í lagasetningu þessari. Sjá má að tilgangurinn er meðal annars sá að greiða götu sveitarfélaga til fjármögnunar vegna *nýlegra* áforma um stórauðna fjárfestingu. Setja má spurningarmerki við að verið sé að fela sveitarfélögum hagstjórnarlegt hlutverk þegar þau eiga ekki fyrir slíkum fjárfestingum, né í raun grunnþjónustu.

Þá vilja SA einnig ítreka nauðsyn þess að tryggja gæði og arðsemi þeirra fjárfestinga sem ráðist er í fyrir almanna fé. Til bóta væri ef aukið gagnsæi ríkti um forgangsriðun og arðsemisútreikninga þeirra verkefna sem hið opinbera undirgengst. Að auki ber sérstaklega að vara við því að verið sé að lengja heimildir til viðbragða við kreppu sem gæti orðið skammvinn. Gæta þarf þess að áformin séu ekki til þess fallin að auka á uppsveifluna, þvert á tilætluð áhrif um dæmningu hagsveiflu.

Um einstaka greinar frumvarpsins: “Með lögum nr. [25/2020](#) var bætt við bráðabirgðaákvæði í sveitarstjórnarlög sem kveður á um að við rekstur sveitarfélags þurfi sveitarstjórn ekki að fullnægja þeim tveimur skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga við rekstur sveitarfélags árin 2020, 2021 og 2022. Annars vegar er um að ræða skilyrði að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum eða það sem nefnt hefur verið jafnvægisreglan. Hins vegar er um að ræða það skilyrði að heildarskuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum eða það sem nefnt hefur verið skuldareglan. Bæði skilyrðin eru hluti af þeirri meginreglu sveitarstjórnarréttar sem fram kemur í 1. mgr. 64. gr. og mælir fyrir um að **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.**”

Yfirvöld láta fjármálastofnanir undirgangast álagspróf til að tryggja að reksturinn standist áföll í rekstri. Það væri eðlilegt ef yfirvöld gerðu einnig slíka kröfu til síns eigin rekstrar, þar með talið sveitarfélaga, enda er þar um að ræða sameiginlega sjóði sem standa undir mikilvægustu grunnþjónustu samfélagsins.

Þó að opinberir aðilar eigi ef til vill auðveldara aðgengi að lánsfjármagni en flestir aðrir er ekki þar með sagt að aukin skuldsetning sé ávallt svarið við rekstrarerfiðleikum hins opinbera. Skynsamlegt gæti verið fyrir ríkissjóð og sveitarfélög að huga að viðbrögðum við áföllum áður en þau eiga sér stað og taka meira tillit til slíkrar áhættu við hönnun laga um opinber fjármál og fjárhagsáætlana, svo sem með innleiðingu útgjaldareglu. Þá þurfa að liggja fyrir trúverðugar áætlanir um aðhald í rekstri. Þannig væri hægt að forðast að gera tíðar breytingar á lögnum sem rýra gildi þeirra og trúverðugleika.

Samtök atvinnulífsins vilja ítreka þau varnaðarorð að miklar tilslakanir í aðhaldi opinberra fjármála yfir svo langt tímabil sem hér er lagt til hafa í för með sér aukna hættu á áframhaldandi rekstrarerfiðleikum og oppenslu á næsta uppgangstímabili. Slíkar aðgerðir ganga gegn grunngildum laga um opinber fjármál. SA vonast til þess að ofangreindar ábendingar verði hafðar til hliðsjónar í áframhaldandi vinnu við endurskoðun á fjármálakafla sveitarstjórnarlaga sem og við ákvarðanir er varða opinber fjármál almennt.

Virðingarfyllt,



Anna Hrefna Ingimundardóttir
Forstöðumaður efnahagssviðs SA