



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
b.t. fjárlaganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 31. ágúst 2020  
2008028SA SAS  
Málalykill: 00.63

### **Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, þingskjal 2031, 968. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 26. ágúst sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint mál.

Lög um opinber fjármál mynda skýran ramma um ríkisfjármál og fjármálareglur. Um þrenns konar fjármálareglur er að ræða. Í fyrsta lagi skal nefna grunngildin fimm; sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, sbr. 6. gr. laganna. Grunngildin eru leiðarljós sem aðrar reglur eru byggðar á. Fjármálaráði er með lögnum falið að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildunum, sbr. 13. gr. Í öðru lagi er að finna í 7. gr. laganna tölulegar fjármálareglur. Þar eru settar fram tvær meginreglur annars vegar um afkomu hins opinbera (A-hluta ríkis og sveitarfélaga) og skuldir.

- A. Heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skal vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu
- B. Skilgreindar heildarskuldir skulu vera lægri en 30% af landsframleiðslu.

Jafnframt eru skilgreindar reglur um hvernig bregðast skuli við ef síðari reglan er brotin.

Í þriðja lagi er lögð sú skylda á nýja ríkisstjórn að leggja fyrir Alþingi þingsályktunartillögu um fjármálastefnu til eigi skemmri tíma en fimm ára. Lögin kveða með skýrum hætti á um að fjármálastefnan skuli vera í samræmi við fjármálareglu 7. greinar og grunngildin.

### **Endurskoðun fjármálastefnu**

Þá kveða lögin á um þau skilyrði sem uppfylla þarf til að fjármálastefnu megi endurskoða á kjörtímabili ríkisstjórnar, sbr. 10. gr. laganna. Um er að ræða mjög þröng skilyrði. Forsenda endurskoðunar er að grundvallarforsendur stefnunnar hafi eða muni að öllum líkindum breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna sem ógerlegt er að bregðast við innan gildandi fjármálastefnu.

Þessi þröngu skilyrði eru til vitnis um þá áherslu á festu og stöðugleika sem felast í lögum um opinber fjármál. Ákvörðun um endurskoðun fjármálastefnu á kjörtímabili ríkisstjórnar þarf að byggjast á grunn-gildum laga um opinber fjármál.

Upphafleg fjármálastefna núverandi ríkisstjórnar sem samþykkt var 22. mars 2018 var grundvölluð á spá Hagstofu Íslands um að hagvöxtur yrði á bilinu 2,5-3,1% árin 2018-2022. Fjármálastefnunni var breytt í fyrra í kjölfar breyttra horfa efnahagsmálum vegna falls flugfélagsins Wow-air og áhrifa þess á ferðapjónustuna. Í kjölfar falls Wow endurskoðaði hagstofan efnahagshorfur og taldi að hagvöxtur 2019 yrði neikvæður um 0,2% í stað jákvæðs vaxtar um 3% og að árin eftir yrði hagvöxtur 0,1% minni en í forsendum fjármálastefnunnar. Það er nokkuð langt seilst að telja að hér hafi verið um að ræða efnahagsáfall, þaðan að síður þjóðarvá. Því má bæta við að hagvöxtur ársins 2019 er nú talinn hafa verið 1,9% í stað samdráttar um 0,2%.

### **Önnur endurskoðun fjármálastefnu**

Kórónuveiran hefur hrundið af stað efnahagssamdrætti um allan heim sem útlit er fyrir að verði meiri en dæmi eru til um frá því mælingar hófust. Samdráttur landsframleiðslu milli 2. ársfjórðungs 2019 og 2020 reynist 9,3% hér á landi, en enn meiri samdráttur mælist víða um lönd, t.d. um 20% í Bretlandi.

Nýjasta spá hagstofunnar hljóðar upp á að landsframleiðsla á föstu verðlagi (hagvöxtur) dragist saman um 8,2% og landsframleiðslan verði um 230 ma.kr. minni en lagt var til grundvallar við endurskoðun fjármálastefnu í fyrra. Samanlagt reiknar hagstofa með að landsframleiðsla verði 533 ma.kr. minni en ráð var fyrir gert, en það svarar til um 1,4 m.kr. á íbúa.

Samdráttur af því tagi sem nú virðist teiknast upp er sannarlega efnahagsáfall. Til þess að standa við óbreytta fjármálastefnu hefði annað hvort þurft að draga stórlega úr útgjöldum eða hækka skatta verulega. Slíkt myndi vafalítið leiða til enn meiri samdráttar og atvinnuleysis. Það er því réttlæt看legt að endurskoða fjármálastefnuna að gefnum horfum í efnahagsmálum.

Töluleg gildi fjármálastefnu eru sett fram sem hlutföll af landsframleiðslu (VLF) og er þeim ætlað að vera lágmark. Fyrirliggjandi þingsályktunartillaga um fjármálastefnu felur í sér verulegar breytingar frá fyrri stefnu. Í stað halla á A-hluta hins opinbera um allt að 0,8% af VLF árið 2020 í gildandi fjármálastefnu kveður fyrirliggjandi tillaga að breytingu á um allt að 14,5% halla. Á næsta ári má hallinn vera allt að 13% í stað 0,8% í gildandi áætlun. Í gildandi fjármálaáætlun er skuldahlutfall A-hluta hins opinbera undir 30% af

VLF en fyrirliggjandi tillaga hljóðar upp á að árið 2022 megi hlutfallið fara í allt að 64%.

Við endurskoðun fjármálastefnu er heimilt að víkja í allt að þrjú ár frá fjármálareglum 7. gr. Verði afkoman árið 2022 við efri mörk fjármálastefnunnar árið blasir við aðhald í opinberum rekstri með miklum samdráttaráhrifum á þjóðarbúskapinn. Skuldareglunni fylgir regla um aðlögun, en engri slíkri reglu er til að dreifa varðandi afkomuna.

### **Fjármálastefnan og fjárhagsstaða sveitarfélaga**

Töluleg markmið fjármálastefnunnar um afkomu og skuldir sveitarfélaga byggja á framreikningi fjármálaráðuneytis með takmarkaðri aðkomu fulltrúa sambandsins. Það er mikil óvissa um þennan framreikning og bæði afkoma og skuldastaða sveitarfélaga gætu hæglega reynst mun verri en ráðuneytið reiknar með.

Gildandi fjármálastefna kveður á um að afkoma A-hluta sveitarfélaga verði í jafnvægi, en skv. fyrirliggjandi tillögu til breytingar má afkoman vera neikvæð um allt að 1,5% af VLF í ár og 1% á því næsta. Í krónum talið er hér um að ræða halla upp á 42 ma.kr. í ár og 30 ma.kr. á því næsta. Sveitarfélög fá aukið svigrúm til skuldsetningar og mega skuldir A-hluta þeirra vera allt að 7% af VLF í ár og 8% á næstu tveimur árum.

Áætlanir sambandsins, Reykjavíkurborgar og SSH frá því í vor bentu til að afkoma sveitarfélaga árin 2020 og 2021 gæti verið neikvæð um 50-60 ma.kr. sem svipar til niðurstöðu fjármálaráðuneytisins. Nýleg úttekt starfshóps um fjármál sveitarfélaga bendir til að frávik frá fjárhagsáætlunum 2020 nemi um 33 ma.kr. sem er ekki langt frá fyrrnefndum áætlunum um afkomu 2020. Að þessu virtu eru afkomumörk stefnunnar ekki fjarri lagi.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál gera ríkið og sambandið fyrir hönd sveitarfélaga árlega með sér samning um afkomu og efnahag sveitarfélaga og eru töluleg gildi hin sömu og í fjármálastefnu. Í þessum samningum er skýrt tekið fram að Samband Íslenskra sveitarfélaga hafi ekki boðvald yfir sveitarfélögunum og geti aðeins mælst til við sveitarfélögin að þau virði markmiðin um afkomu og efnahag.

Íslensk sveitarfélög standa frammi fyrir risavöxnu verkefni. Hið sama blasir við sveitarfélögum annars staðar á Norðurlöndum. Þar hafa sveitarfélögin nokkra vissu fyrir því að viðkomandi ríki standi með sveitarfélögunum og ríkisframlög standi að verulegum hluta undir hvorutveggja tekjumissi og útgjaldaauka sveitarfélaganna. Íslensk sveitarfélög bíða enn eftir svari ríkisins um hvernig sveitarfélögin eigi að standa undir öllum kröfum um þjónustu samhliða hrúni tekjustofna.

Eins og fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögunni hefur afkoma sveitarfélaga verið neikvæð um langt skeið. Og aðeins jákvæð 5 ár af 25 árunum frá 1998 til 2022. Afkomutölur þessar eru á þjóðhagsreikningsgrunni sem þýðir að frá tekjum eru bæði dregin útgjöld vegna rekstrar og fjárfestinga. Á fyrri hluta þessa tímabils mátti rekja hallann að umtalsverðu leyti til mikilla fjárfestinga en verulega dró úr fjárfestingum á síðari hlutanum. Það var aðeins á allra mestu veltuárum þessa tímabils að sveitarfélög hafa skilað jákvæðri afkomu. Slaka afkomu má rekja til þess að verkefnum hafa ekki fylgt nægjanlegar tekjur.

### Lög um opinber fjármál

Hagspám er gefið mikið vægi í stefnumörkun í lögum um opinber fjármál. Staðreyndin er sú að hagspár ofmeta jafnan samdrátt á samdráttartímum í þjóðarbúskapnum og vanmeta uppsveifluna þegar hennar fer að gæta. Þetta hefur ýtt undir óstöðugleika í þjóðarbúskapnum og þar með í fjármálum hins opinbera. Nýjasta dæmið er að hagvöxtur 2019 reyndist jákvæður um 1,9% skv. bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands, en ekki neikvæður um 0,2% eins og talið var í fyrra og endurskoðun fjármálastefnunnar í fyrra var byggð á.

Lög um opinber fjármál tóku gildi 1. janúar 2016 og verða því senn fimm ára. Þau hafa reynst um margt vel. Engu að síður er full ástæða til að fara ítarlega yfir reynsluna og eftir atvikum endurskoða lögin. Er þá m.a. horft til gagnrýni Fjármálaráðs og þess að í tvígang hefur fjármálastefna verið tekin upp.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri