



Alþingi
Erindi nr. P 137/618
komudagur 8.7.2009

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 7. júlí 2009

0907005SA GB
Málalykill: 150

Efni: Umsögn um frv. til laga um ríkisábyrgð vegna Icesave, 136. mál

Að beiðni fjárlaganefndar Alþingis veitir Samband Íslenskra sveitarfélaga umsögn um ofangreint mál. Gerð er athugasemd við að umsagnarfræstur er afar stuttur og hefur stjórn sambandsins ekki haft tæk á að fjalla um málið. Í umsögn þessari eru rakin almenn sjónarmið um möguleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin. Einnig vísast til meðfylgjandi minnisblaðs sviðsstjóra lögfræðisviðs sambandsins, þar sem rakið er að mikill vafi hljóti að ríkja um lagalegar skuldbindingar Íslenska ríkisins vegna svonefndra Icesave-reikninga.

1. Áhrif bankahrunsins á íslensk sveitarfélög

Ljóst er að hrun bankanna mun hafa mikil áhrif á rekstur ríkis og sveitarfélaga á komandi árum. Fyrir sveitarfélögin hafa áhrifin til þessa einkum verið þessi:

- Skuldaaukning, einkum vegna lána í erlendri mynt
- Tekjusamdráttur
- Aukin útgjöld vegna atvinnuleysis
- Verri aðgangur að fjármagni
- Miklar endurgreiðslur gatnagerðar- og byggingarréttargjalda til lóðahafa
- Tap á eignum í peningamarkaðssjóðum

Sveitarfélögin vonast almennt til þess að rekstur þeirra fari batnandi á árinu 2011 en þær væntingar eru þó háðar ýmsum ytri forsendum. Gengi krónunnar skiptir þar miklu máli fyrir sveitarfélög og fyrirtæki þeirra sem skulda myntkórfulán en vaxtastig innanlands og aðgengi að lánsfé skiptir sveitarfélögin einnig mjög miklu máli. Einnig er grundvallaratriði fyrir sveitarfélögin að jafnvægi komist sem fyrst á í atvinnulífi. Sveitarfélögin hafa þegar gripið til margvíslegra hagræðingaraðgerða til að draga úr útgjöldum en áhersla er lögð á það að standa vörð um grunnþjónustuna.

Reynsla sveitarfélaga á landsbyggðinni sýnir glögglega að áföll í atvinnulífi geta leitt til viðvarandi fækkunar íbúa. Mikilvægt er bæði fyrir ríki og sveitarfélög að ekki brest á sambærilegur fólksflótti frá landinu á komandi árum en slík þróun myndi hafa viðvarandi neikvæð áhrif á fjárhag ríkis og sveitarfélaga og leiða til þess að örðugt geti reynst að halda uppi ásættanlegu þjónustustigi. Sveitarfélögin binda mörg vonir við það að erlendir fjárfestar muni koma með ný störf til landsins í stað þeirra sem töpuðust í kjölfar bankahrunsins. Stöðugleiki í efnahagslífi hér á landi mun án efa verða eitt þeirra atriða sem slíkir aðilar munu hafa í huga við sínar ákvarðanir um nýjar fjárfestingar.



2. Áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin

Líklegt er að samningarnir við Bretland og Holland muni leiða til aukins stöðugleika í efnahagslífi. Þær miklu skuldbindingar sem Íslenka ríkinu er ætlað að axla á grundvelli þeirra samninga eru þó mikið áhyggjuefni. Töluverð hættu er á því að þær skuldbindingar í erlendri mynt sem kveðið er á um í samningunum muni leiða til enn frekari veikingar krónunnar, bæði til skemmri og lengri tíma. Einnig er ljóst að skuldbindingar ríkissjóðs, sem raunar eru háðar verulegri óvissu hvað umfang varðar, munu verða ríkinu, almenningi og fyrirtækjum mjög þungbærar.

Mikil óvissa er á þessu stigi um áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin. Þó má reikna með því að skattahækkarnir af hálfu ríkisins á almenning og fyrirtæki til að mæta útgjöldum vegna samningsins og öðrum áföllum sem tengjast bankahruninu muni skerða mjög svigrúm sveitarfélaga til tekjuöflunar með sköttum og þjónustugjöldum. Í því sambandi verður að hafa í huga að skuldir bæði fyrirtækja og heimila hafa stórauðist á undanföllum árum. Sú skuldsetning skýrðist bæði af stórauðnum kaupmætti og háu gengi krónunnar. Hagræðingaraðgerðir bæði hjá hinu opinbera og fyrirtækjum og aukið atvinnuleysi hafa leitt til lækkunar meðaltekna. Þegar við bætist aukin greiðslubyrði af lánnum ásamt hækkun velflestra nauðsynjavara vegna verðbólgu og óhagstæðrar gengisþróunar er ljóst að bæði ráðstöfunartekjur og kaupmáttur almennings hafa skerast verulega. Af þeirri ástæðu er ljóst að svigrúm til aukinnar skattheimtu er mjög takmarkað.

Sambandið telur nauðsynlegt að benda á að Alþjóða gjaldeyrissjóðurinn hefur varað við því að hagræðing í rekstri ríkisins geti bitnað á sveitarfélögum á þann hátt að verkefni verði færð til sveitarfélaga án þess að nægilegir tekjustofnar fylgi. Af þeirri ástæðu hefur Samband Íslenskra sveitarfélaga vakið athygli Alþingis á nauðsyn þess að lögfesta án tafar samskiptareglur ríkis og sveitarfélaga líkt og kveðið er á um í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Samfylkingarinnar. Telur sambandið ástæðu til að undirstrika mikilvægi þess að allar skattalagabreytingar verði kostnaðarmetnar gagnvart sveitarfélögum. Um þetta vísast til meðfylgjandi umsagnar til efnahags- og skattanefndar Alþingis um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, ásamt fylgiskjali.

Raunar má segja að samráð hafi aldrei verið meira við sveitarfélögin af hálfu ríkisins en á síðustu mánuðum og bindur sambandið vonir við að svo verði áfram enda er afar mikilvægt að ríki og sveitarfélög verði samstíga í sínum aðgerðum og stefnumótun í þeim erfiðleikum sem þjóðin glímir nú við.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Fylgiskjöl:

**Álit lögfræðisviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga um lcesave-frumvarp
ásamt dómi Evópudómstólsins í máli nr. C-222/02.**

**Þýðing á hluta skýrslu sérfræðinga Alþjóða gjaldeyrissjóðsins: Strengthening
the Budget Framework**

**Umsögn um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, 118. mál,
ásamt fylgiskjali**



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 7. júlí 2009

Sendandi: Guðjón Bragason

Málsnr.: 0907005SA

Málalykill: 150

Efni: Álit um Icesave-frumvarp, 136. mál

Í tengslum við Icesave-samningana hafa verið lögð fram gögn sem eru of mikil að vöxtum til þess að unnt sé að kynna sér þau öll á þeim stutta tíma sem gefinn er til umsagnar um málið. Af þeim gögnum sem undirritaður hefur náð að kynna sér telur undirritaður þó mega draga þá ályktun að ekki hafi stofnast ótvíræð lagaleg skuldbinding af Íslands hálfu til þess að ábyrgjast allar innistæður á svonefndum Icesave-reikningum í Bretlandi og Hollandi upp að tilteknu hámarki, þ.e. jafngildi 20.827 evra. Gagnaðilar Íslands í málinu ásamt framkvæmdastjórn ESB og fleiri aðilum hafa vissulega gengið út frá gagnstæðri niðurstöðu en undirritaður telur rök sem m.a. koma fram í drögum að greinargerð Íslands til gerðardóms sem ætlað var að fjalla um málið í nóvember 2008 vera mjög sannfærandi. Til stuðnings sömu niðurstöðu má m.a. benda á greinar sem Stefán Már Stefánsson prófessor og Lárus Blöndal hrl. hafa ritað um málið, nú síðast í Morgunblaðið 6. júlí sl.

1. Meginatriði málsins

Tilskipanir ESB um innlánstryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta voru innleiddar í íslenskan rétt með lögum nr. 98/1999 og reglugerð 120/2000. Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta er sjálfseignarstofnun í umsjá Seðlabanka Íslands. Aðildarfélag sjóðsins eru einkum viðskiptabankar, sparisjóðir og verðbréfafyrirtæki. Markmið laganna er að veita innstæðueigendum lágmarksvernd gegn greiðsluerfiðleikum innlánsstofnunar og skal hver innstæðueigandi eiga rétt á því að fá greidda að fullu innstæðu sem nemur allt að 20.887 evrum. Í lögnum er jafnframt kveðið á um það að eignir sjóðsins skuli um hver áramót að lágmarki samsvara 1% af meðalinnistæðum á undanfögnu ári. Heildareignir sjóðsins voru þann 30. september 2008 rúmlega 15 milljarðar króna en að auki átti sjóðurinn kröfur á aðildarfélag sem námu 6 milljörðum króna.

Ef eignir sjóðsins duga ekki fyrir kröfum innstæðueigenda er sjóðnum heimilt að taka lán til að greiða kröfuhöfum það sem á vantar. Í drögum að greinargerð Íslands til gerðardóms sem Ísland féll frá þátttöku í er hins vegar bent á að í þeirri heimild felist á engan hátt skuldbindandi ríkisábyrgð á öllum þeim skuldbindingum bankanna sem fallið hafa á sjóðinn frá október 2008. Ísland hafi því að fullu staðið við skuldbindingar sínar skv. EES-samningnum með því að innleiða tilskipanirnar á réttan hátt í landslög og koma á fót tryggingasjóði.



2. Dómur Evrópudómstólsins í máli nr. C-222/02

Dómstóll Evrópusambandsins fjallaði um skyldur aðildarríkja gagnvart innstæðueigendum í forúrskurði frá 12. október 2004, máli Paul o.fl. gegn Þýskalandi. Þar komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að skyldur aðildarríkja næðu til þess að tryggja að allir bankar væru aðilar að tryggingasjóði og vísaði dómurinn einkum til 24. liðar í inngangstexta tilskipunar 94/19/EB því til stuðnings. Þar segir að tilskipunin geti ekki gert aðildarríki eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmálana í tilskipuninni. Í málinu var m.a. deilt um hvort þýsk stjórnvöld hefðu haft fullnægjandi eftirlit með framkvæmd innstæðutrygginga og mögulega skaðabótaskyldu af þeim sökum. Dómurinn leggur áherslu á að markmið 3. gr. tilskipunarinnar sé að innstæðueigendur geti treyst því að fjármálastofnun þar sem þeir eiga innlánsreikning sé aðili að tryggingasjóði. Tilskipunin krefst þess því af aðildarríkjum að þau komi á fót starfhæfum tryggingasjóði eða –sjóðum (sjá 29.-32. mgr. dómsins).

3. Röksemdir í drögum að greinargerð Íslands til gerðardóms

Í greinargerðinni er m.a. vísað til ofangreinds dóms og bent á að tilskipun 94/19/EB verði alls ekki túlkuð þannig að aðildarríki beri ábyrgð á því að tryggingasjóður geti greitt allar skuldbindingar sínar. Þvert á móti geri tilskipunin ráð fyrir því að fé tryggingarsjóðs dugi ekki til. Sum aðildarríki veiti ríkisábyrgð eða lán til að standa undir skuldbindingum en önnur, t.d. Belgía, geri það ekki.

Í greinargerðinni er byggt á því að ríkisábyrgð stofnist aðeins ef ríki hefur vanrækt skyldur sínar með því að koma ekki á fót tryggingarsjóði. Í öðrum tilvikum undanskilji tilskipunin aðildarríki ábyrgð á skuldbindingum tryggingarsjóða. Tilskipunin verði því alls ekki túlkuð þannig að aðildarríkjum sé skylt að bæta innstæðueigendum tjón upp að 20.827 evrum.

Loks er bent á það í greinargerðinni að í skýrslum ESB um tryggingasjóði komi skýrt fram að tryggingasjóðum sé ekki ætlað að ráða við bankahrun af þeirri stærðargráðu sem Ísland glímir nú við. Fullyrt er í greinargerðinni, með vísan til þessara skýrslna, að enginn starfandi tryggingasjóður á EES-svæðinu hafi fjárhagslegt bolmagn til þess að takast á við slíkt áfall.

4. Lokaorð

Stjórnskipulega er Alþingi sá aðili hér á landi sem getur veitt ríkisábyrgð fyrir skuldbindingum af þessum toga. Þær yfirlýsingar sem veittar hafa verið af hálfu ríkisstjórnar Íslands og stofnuna ríkisins hafa þó án efa veitt viðsejendum Íslands væntingar um tiltekna niðurstöðu í málinu. Ef ekki verður staðið við þær af Íslands hálfu má búast við umtalsverðum pólitískum afleiðingum sem margir álíta að geti orðið verri en þær afleiðingar sem felast í því að fallast á þá ríkisábyrgð sem felst í samningum við Bretland og Holland. Ekki er tekin nein afstaða til þess álitamáls í þessu minnisblaði enda skortir undirritaðan allar forsendur til þess að leggja mat á hina pólitísku stöðu málsins.



Undirritaður telur hins vegar mikilvægt að við afgreiðslu málsins á Alþingi komi skýrt fram að ef Alþingi samþykkir samningana sé það ekki gert af þeirri ástæðu að ótvíráð lagaleg skuldbinding hafi stofnast á grundvelli tilskipana 94/19/EB um innlánstryggingar og 97/7/EB um tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Ekki verður séð að um slíka ótvíráða skuldbindingu geti verið að ræða vegna lcesave-reikninganna enda liggur ekki annað fyrir en að Íslensk stjórnvöld hafi staðið við þær lágmarksskuldbindingar sem felast í tilskipunum. Jafnframt verður ekki annað séð en að dómur Evrópudómstólsins í máli nr. C-222/02 styðji málstað Íslands gagnvart breskum og hollenskum innstæðueigendum og stjórnvöldum þessara ríkja.

GB



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og skattanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 23. júní 2009

0906031SA GB
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frv. til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, 118. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 19. júní sl., þar sem óskað var umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp sem varðar ráðstafanir til aukinnar tekjuöflunar ríkissjóðs og aðgerðir til að draga úr ríkisútgjöldum.

Sambandið telur í upphafi rétt að benda á að þrátt fyrir margfatrekuð tilmæli af hálfu forsvarsmanna Sambands Íslenskra sveitarfélaga við undirbúning málsins er frumvarpið lagt fram á Alþingi án þess að mat hafi verið lagt á kostnaðaráhrif þess fyrir sveitarfélögin. Ríkisstjórn og fjármálaráðuneyti er þó fullkúnnugt um að í gildi er samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga frá 30. desember 2005 um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa í för með sér kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin.

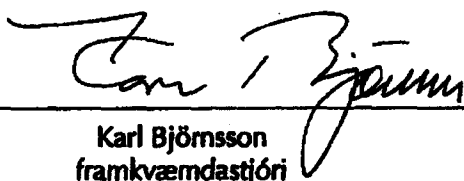
Samkvæmt útreikningum hag- og upplýsingasviðs sambandsins munu bein áhrif hækkunar tryggingagjalds, sbr. 1. gr. frumvarpsins, á útgjöld sveitarfélaga nema samtals um 1.950 m.kr. á árunum 2009-2010. Að auki munu ýmis önnur ákvæði frumvarpsins hafa óbein áhrif á útgjöld sveitarfélaga á næstu misserum, sbr. meðfylgjandi yfirlit. Á móti kemur áætluð tekjuaukning Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna hærri skatttekna ríkisins.

Sambandið leggur mikla áherslu á að þegar í stað verði hafnar viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um lögfestingu samskiptareglna þessara aðila, í samræmi við ákvæði samstarfsyfirlýsingar ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, til að tryggja að fullt tillit verði tekið til áhrifa á sveitarfélög við ákvarðanir í ríkisfjármálum. Reynslan sýnir því miður að samningar milli þessara stjórnsýslustiga nægja ekki til þess að tryggja fullnægjandi framkvæmd af hálfu ríkisins.



Jafnframt vill sambandið vekja athygli á því að í skýrslu sérfræðinga Alþjóða gjaldþyrpsjóðsins um fjárlagagerð á Íslandi (e. Strengthening the Budget Framework) er eindregið varað við því að færa verkefni og útgjöld frá ríki til sveitarfélaga án þess að fjármögnun liggja jafnframt fyrir. Hætta á slíku eykst við aðstæður þar sem þrýstingur á fjármál hins opinbera er mikill líkt og nú og er því enn brýnna en áður að tryggja samræmi í stefnumörkun og fjármálum hins opinbera.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

30.jún.09

Aðgerðir í ríkisfjármálum 2009 - 2010,	2009	2010	Áhrif á sveitarfélögin	
			2009	2010
Markmið um bættu afkomu	20.000	56.000		
Aukin tekjuöflun, allt að	13.000	28.000		
Almennt aðhald	1.800	14.250		
Tilfærslur	3.135	11.213		
Sjúkratryggingar	440	2.600		
Barnabætur		1.100		
Fæðingarorlof	70	350	9	46
Elli- og örorkulífeyrir	1.830	3.650	240	479
Önnur sértæk tilfærsluframlög	435	1.825		
Almennt aðhald í tilfærslustyrkjum ráð	360	1.688		
Viðhald og stofnkostnaður	4.425	10.000		
1) Vegaframkvæmdir	3.500	8.250	138	324
1) Aðrar framkvæmdir	925	1.750	36	69
Samtals	9.360	35.463		
Samtals áætlaður samdráttur útsvars hjá sveitarfélögunum			423	918

Áhrif hækkunar tryggingargjalds	2009	2010		
Laun A hluta sveitarsjóða á ári	79.988	79.988		
Hækkun tryggingargjalds	1,66%	1,66%		
Áhrif fyrir sveitarfélögin	664	1328		
Áhrif á ári (1/2 áhrif á árinu 2009)			664	1.328
Laun hjá B hluta fyrirtækjum á ári	10.400	10.400		
Áhrif á ári (1/2 áhrif á árinu 2009)	86	173	86	173
Samtals útgjaldaauki hjá sveitarfélögum og B fyrirtækjum			750	1.500

Aukning skatttekna og áhrif þess á Jöf Ma. kr.	Ma.kr		Áhrif aukinna skatttekna ríkissjóðs á Jöfnunarsj. svf.	
Tryggingargjald	7,0	12,0	148	254
Virðisaukaskattur	0,7	2,5	15	53
8% tekjuskattsálag	2,0	4,0	42	85
2) Hækkun fjármagnstekjuskatts	0,3	2,0	6	42

1) Launahluti framkvæmda metinn 30% að með talinni tæknivinnu o.fl.

2) Ekki hafa verið reiknuð út áhrif hærri fjármagnstekjuskatts fyrir sveitarfélögin

Útdráttur úr skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

EFLING FJÁRLAGA- OG FJÁRHAGSÁÆTLUNARGERÐAR

mars 2009

SAMANTEKT

Fjármálastjórnunarkerfið á Íslandi er illa til þess fallið að styðja við þær aðhaldsaðgerðir í ríkisfjármálum sem yfirstandandi fjármálakreppa kallar á. Við edlilegar aðstæður væri í skýrslu sem þessari mælt með hægfarena nálgun að því að koma á umbótum í ríkisfjármálum og fjárlagagerð. Hins vegar leiðir af erfiðri fjárhagslegri stöðu Íslands, áhættunni sem fylgir frekari töfum og þörfinni á því að senda skýr og afgerandi merki um skil við umburðarbyndi fyrri tíma, að mæla verður með því að allar þær meiri háttar umbætur sem lagðar eru til í skýrslu þessari verði kynntar sem ein samhangandi aðhaldsáætlun. Þar á meðal verður að telja bæði hinn nýja ríkisfjármála- og útgjaldaramma til meðallangs tíma og þær breytingar á fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningskilum sem koma þarf á honum til stuðnings.

Síðan 1992 hafa Íslendingar ráðist í fjölda aðgerða sem miða að því að innleiða grunnþætti nútímalegrar opinberrar fjármálastjórnunar (e. public financial management – PFM). Meðal mikilvægra aðgerða má nefna breytingar sem smám saman hafa orðið í átt til mörkunar fjármálastefnu til meðallangs tíma, undirbúning fjárlaga þar sem línur eru lagðar ofan frá; innleiðing reikningsskila á rekstrargrunni og fjármálastjórnunar á grundvelli fyrirsvars og ábyrgðar, innleiðing árangursstjórnunar hjá fjölda stofnana með útgjaldaheimildir og skýran löggjafaramma. Sams konar aðgerðir hafa verið innleiddar á sveitarstjórnarstigi.

Hins vegar hefur tilviljanakennd og sértæk innleiðing þessara aðgerða leitt til fjármálastjórnunarkerfis sem ekki tryggir festu í ríkisfjármálum.

- Helsti annmarkinn er að festu skortir í fjárlögin frá ári til árs vegna ýmissa sértækra ákvarðana sem teknar eru á fjárhagsárinu og vegna endurtekinnar umframkeyrslu sem réttlætt er eftir á með fjárlagalögum. Sú leið að halda uppi flóknu kerfi færslna milli ára á jákvæðum og neikvæðum niðurstöðum í stað þess að koma á alhliða kerfi varasjóða hefur þá afleiðingu að leita þarf til Alþingis, jafnvel vegna ákvarðana sem varða ekki fjárheimildir einstakra ráðuneyta, og það gerir alla fjármálastjórn ennþá erfiðari.
- Fjárlagagerð til meðallangs tíma hefur ekki með fullnægjandi hætti gert umræður á vettvangi ríkisstjórnarinnar og Alþingis um forgangsröðun í málaflokkum markvissari; hún hefur ekki hjálpað útgjaldastofnunum að gera fjárhagsáætlanir til lengri tíma, né heldur hefur hún veitt þá kjölfestu sem nauðsynleg er til þess að tryggja aga í ákvörðun útgjalda til margra ára og fjárhagslega sjálfbærni.
- Þrátt fyrir lagfæringar sem átt hafa sér stað í árunna rás hafa markmið í ríkisfjármálum til meðallangs tíma ekki verið sett fram á skýrum rekstrarlegum forsendum og of mikið svigrúm hefur verið veitt til leiðréttinga eftir á, og þar með skapast skilyrði til útgjaldaskriðs.

- Loks ber að nefna það sem er afgerandi atriði við þær aðstæður sem nú ríkja, að engin stofnun ber ábyrgð á því að vakta og fylgjast með stjórnvöldum almennt, þeirri heildarfjárhæð sem skiptir máli fyrir brýnustu stöðugleikamarkmiðin í ríkisfjármálum, né heldur opinbera geiranum, þar sem uppsöfnun ábyrgðarskuldbindinga skapar yfirvofandi fjárhagslega áhættu.

Góð efnahagsafkoma síðasta áratugar og hin ófyrirséða og mikla tekjuaukning sem henni fylgdi hefur dulið þessa annmarka. Það er munaður sem Íslendingar hafa ekki lengur efni á. Einnig er útbreidd sú skoðun að fjárlög á Íslandi séu sérstaklega viðkvæm fyrir ytri áhrifavöldum, svo sem gengi eða verðbólgu, en staðreyndirnar styðja ekki þessa kenningu. Aðalástæðan fyrir útgjaldaskriði er stefnubreytingar sem eiga sér stað yfir fjárhagsárið ásamt festuleysi í framkvæmd fjárlaga og eftirlits.

Forsenda þess að ná fram fyrirhuguðu aðhaldi í fjármálum er að tekið verði á þessum veikleikum. Þetta mun kalla á sókn á mörgum vígstöðvum, en allt veltur á því að fjárlög hvers árs séu í fyrirrúmi og ráði úrslitum um alla ákvarðanatöku. Undirbúningur fjárlaga og ákvarðanir verða að hafa sem upphafs- og endareit þau markmið í ríkisfjármálum sem sett hafa verið til meðallangs tíma. Umframkeyrslu og fjárauðalög sem af þeim leiða ber að forðast, þar sem slíkt grefur undan trúnni á staðfestu ríkisstjórnarinnar að því er varðar markmið í ríkisfjármálum. Framkvæmd fjárlaga og eftirlit verður að styrkja til þess að halda í lágmarki förnarkostnaði af lántökum, ekki síst í ljósi takmarkaðs aðgangs að fjármagni. Festa verður einnig að ríkja á sveitarstjórnarstiginu.

Til þess að tryggja að útgjöld séu innan samþykktra fjárlaga og í samræmi við markmið í ríkisfjármálum ber brýna nauðsyn til þess að

- Styrkja trúverðugleika og stefnumótunarhlutverk fjárlagagerðar til meðallangs tíma í því skyni að koma á festu í fjármálum, jafnframt því sem bætt eru þau vinnubrögð sem beitt er við gerð og samþykkt fjárlaga. Í þessu skyni leggur sendinefndin til að innleiða þak til fjögurra ára, í fyrstu fyrir ríkisútgjöld ríkisvaldsins, sem er formlega samþykkt af ríkisstjórninni og Alþingi, eins og gert er á hinum Norðurlöndunum.
- Koma festu á framkvæmd fjárlaga með því að þrengja svigrúm til umframútgjalda og með því að setja yfirfærslum milli ára þröngar skorður. Bæta þarf undirbúning fjárlaga, auka sveigjanleika innan ára með varasjóðum, en tækin til þess að ná þessum markmiðum eru aukið aðhald í fjárstýringu og kröfur um reikningsskil.
- Koma á fót kerfum til þess að samræma og fylgjast með opinberum fjármálum á mánaðargrundvelli, þ.m.t. fyrirtækjum í ríkiseigu og ábyrgðarskuldbindingum. Auka tíðni þess sem tekið er á misræmi milli áætlaðra og raunverulegra útgjalda (þ.e. mánaðarlega í stað ársfjórðungslega).

Þær aðgerðir sem mælt er með á ofangreindum sviðum ætti að skoða sem heildarpakka aðgerða, sem styðja hver við aðra og eru liður í umbótaáætlun til meðallangs tíma, þar sem tekið verður á bæði lagaramma og stofnanaramma. Eins og yfirleitt vill verða, verða sumir liðir aðgerðaráætlunarinnar betur skilgreindir en aðrir og þörf verður á frekara samstarfi meðal helstu hagsmunaaðila. Það er hins vegar brýnt að stefna umbótanna sé skilgreind með skýrum hætti snemma á ferlinum til þess að villast síður af leið og þurfa að rekja sig til baka.

Við framkvæmd ofangreindra aðgerða og áætlunarinnar sem lýst verður í síðari hluta skýrslu þessarar eru bæði áhættur og hömlur vegna manneklu.

Sendinefndin er þeirrar skoðunar að mesta áhættan myndi stofnast ef tafir verða á aðgerðum sem unnt væri að grípa til áður en staða opinberra fjármála versnar enn frekar en orðið er. Að því er varðar mannaflaskortinn vil sendinefndin taka fram að fjármálaráðuneytið, og ekki síst fjárlagaskrifstofa þess, er ofhlaðið störfum. Þótt nauðsynlegt sé að bæta samhæfingu innan skrifstofa fjármálaráðuneytisins gæti einnig verið svigrúm til þess að bæta við starfslið ráðuneytisins, jafnvel með tímabundnum hætti, með liðsauka frá öðrum stofnunum. Aðstoð utan frá gæti einnig létt á þessari manneklu.

Skýrsla þessi leggur áherslu á lykilþætti fjárlagagerðar og framkvæmdar fjárlaga. Hún dregur aðeins á tengsl innan opinberra kerfisins varðandi ríkisfjármál með því að leggja áherslu á að vakta þurfi opinber stjórnvöld almennt, sem er lykilatriði í að koma á stöðugleika í ríkisfjármálum, og bendir á leiðir til þess að styrkja þá löggjöf sem þarf til þess að styðja við aðgerðirnar sem hér eru lagðar til. Dýpri skilning og greiningu þarf á öllum þessum sviðum til þess að gera nákvæmari tillögur. Í þessu tilliti er FAD reiðubúið að aðstoða stjórnvöld í aðhaldsaðgerðum sínum.

...

IV. SAMRÆMING Á MILLI RÍKISVALDSINS OG SVEITARFÉLAGA

A. Bakgrunnur

61. Eins og annars staðar á Norðurlöndum er löng hefð fyrir tiltölulega rúmu sjálfstæði sveitarfélaga á Íslandi. Fyrir utan hefðbundin rök fyrir sjálfstæði sveitarfélaga gerir frelsi til athafna á sveitarstjórnarstiginu það mögulegt að laga opinbera þjónustu að aðstæðum og venjum í hverju sveitarfélagi fyrir sig, sem eykur efnahagslega skilvirkni.
62. Á Íslandi er aðeins um að ræða tvö stjórnsýslustig. Íslensk sveitarfélög eru nú 78 að tölu og mjög mismunandi að stærð. Heildarútgjöld námu 13,5% af vergri landsframleiðslu árið 2007, samanborið við 31,2% hjá ríkisvaldinu.¹ Starfsmannafjöldi sveitarfélaga samsvarar um 19.000 stöðugildum, sem er nokkurn veginn það sama og hjá ríkisvaldinu.² Í Reykjavík býr 38 prósent íbúa (desember 2007), en yfir 60 prósent býr á Stór-Reykjavíkursvæðinu. Á hinn bóginn eru 500 eða færri íbúar í yfir 30 sveitarfélögum, sem skapar mjög ójöfn starfsskilyrði.
63. Sveitarfélögin sinna ýmsum skyldubundnum verkefnum, þ. á m. grunnskólamenntun, en er einnig frjálst að veita aðra þjónustu.³ Hætt er við að mismunandi stærð og bolmagn sveitarfélaga leiði til mjög mismunandi skipulags og framboðs á opinberri þjónustu. Jöfnunarkerfi hefur verið komið á til að jafna þennan mismun. Kerfið gerir bæði ráð fyrir föstum framlögum og framlögum sem ætlað er að draga úr mismun á skattstofnum og útgjöldum.⁴ Tekjur sveitarfélaga skiptast í skatttekjur (að meðaltali 70 prósent), framlög úr jöfnunarsjóði (um 10 prósent) og aðrar tekjur (20 prósent). Helstu skatttekjur eru útsvar (57 prósent að meðaltali), en fasteignagjöld skila um 12 prósent skatttekna að meðaltali. Hlutfallslegt vægi framlaga úr jöfnunarsjóði er mjög breytilegt, allt frá nánast engu upp í yfir 60 prósent.
64. Mikil valddreifing hefur ákveðinn fórnarkostnað í för með sér. Meðal þess kostnaðar og vandamála sem tekið hefur verið eftir í öðrum löndum eru verri fjármálastjórnun, slök efnahagsleg samræming á milli mismunandi stjórnsýslustiga, freistnihætta (e. moral hazard – hættan á því að gert sé ráð fyrir björgunaraðgerðum ef illa fer) og óhóflegur fjöldi tiltölulega smárra sveitarfélaga.

B. Fjármálastjórnun

65. Í alþjóðlegum samanburði njóta Íslensk sveitarfélög mikils sjálfstæðis að því er varðar opinber fjármál.⁵ Ýmis einkenni Íslenska sveitarstjórnarkerfisins virðast styðja alþjóðlegar vísbendingar um að of mikil valddreifing geti haft skaðleg áhrif á gæði fjármálastjórnunar hjá sveitarfélögum.⁶ Með vísan til þess sem fyrr var rætt í þessari skýrslu eru helstu einkennin hin illa skilgreinda krafa um

¹ Þjóðarbúskapurinn 2008, fjármálaráðuneytið, bráðabirgðatölur.

² Upplýsingar frá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga og fjármálaráðuneytinu.

³ Um sveitarfélög gilda sveitarstjórnarlög. Í Viðauka IV er að finna samantekt á á efni laganna.

⁴ Einnig er að finna lýsingu á lykilkáttum Íslenska jöfnunarkerfisins í viðauka II.

⁵ Sjá t.d. Sutherland D. o.fl., Sub-Central Government Fiscal Rules, OECD Economic Studies No. 41, 2005/2.

⁶ Sjá de Mello, L. og Barenstein, M., Fiscal Decentralization and Governance, IMF WP 01/71.

hallalausn rekstur og takmörkuð geta til að sinna fjármálastjórnun í mjög litlum sveitarfélögum, þ. á m. ytri endurskoðun.

66. Hin illa skilgreinda krafa um hallalausn rekstur er áberandi versta vandamálið í þessu sambandi. Eðlilegt væri að skerpa þessa kröfu. Skv. 61. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarfélögum skylt að gæta þess svo sem kostur er að heildarútgjöld fari ekki fram úr heildartekjum. Þetta tiltölulega almenna orðalag býður upp á víða túlkun. Ennfremur líta ekki öll sveitarfélög svo á að hin árlega fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun sem sveitarstjórnarlögin kveða á um séu bindandi. Margar þjóðir sem sett hafa fram áætlanir til meðallangs tíma með það að markmiði að endurheimta festu í fjármálum hins opinbera með góðum árangri hafa þróað skipulegt samskiptaferli á milli ríkis og sveitarfélaga sem tryggir að báðir aðilar beri ábyrgð á þeirra fjárhagslegu niðurstöðu sem stefnt er að. Sænsku sveitarstjórnarlögin kveða t.d. á um að rekstur sveitarfélags skuli vera hallalaus og ef halli verður engu að síður á rekstrinum skuli hann jafnaður innan næstu þriggja ára. Slíkt ákvæði í lögum minnkar hættuna á því að stjórnvöld taki ákvarðanir byggðar á eigin mati. Á Spáni og í öðrum löndum á meginlandi Evrópu hefur ríkisvaldið þróað „samninga um innri stöðugleika“ þar sem skilyrði samnings Evrópusambandsins um stöðugleika og vöxt (e. the Stability and Growth Pact) eru útfærð fyrir hin ýmsu stjórnsýslustig ríkis og sveitarfélaga.
67. Almennt er ekki hægt að ætlast til þess að mjög lítil sveitarfélög búi yfir þeirri færni sem nauðsynleg er til að sinna fjármálastjórn á sífellt flóknara þjónustuframboði. Á Íslandi er ríkisstofnunum, sem eru of litlar til að hægt sé að réttlæta að tveir mismunandi einstaklingar gegni störfum fjármálastjóra og endurskoðanda, skylt að fela fjármálaráðuneytinu daglega fjármálastjórnun. Ef svipuð krafa væri gerð til sveitarfélaga myndi mörgum þeirra reynast ókleift að uppfylla kröfuna og ríkið fengi þá mun betri yfirsýn yfir þróun fjármála á sveitarstjórnarstiginu.⁷
68. Í ljósi alþjóðlegrar reynslu gæti reynst erfitt að tryggja áreiðanleika endurskoðunar í litlu sveitarfélagi, jafnvel þótt skýrt sé kveðið á um það í lögum. Reynsla annars staðar á Norðurlöndum bendir til þess að endurskoðun í meðalstórum sveitarfélögum hætti til að vera veikburða.⁸ Sú leið sem farin hefur verið í Bretlandi að láta ríkisstofnun –Endurskoðunarráðið (e. the Audit Commission) – annast endurskoðun gæti verið möguleiki fyrir land eins og Ísland þar sem sveitarfélög eru mörg hver mjög lítil.⁹ Í þessu sambandi liggur beinast við að Ríkisendurskoðun gegni þessu hlutverki.

⁷ Sjá t.d. Daban o.fl. (2003), "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain," IMF Occasional Paper No. 225.

⁸ Sbr. röstuðning í Molander, P. (ritstj.), Fiscal Federalism in Unitary States, Kluwer, New York, 2002.

⁹ Sjá www.audit-commission.gov.uk.

C. Stefnusamræming

69. Það er stór galli á miklu sjálfstæði sveitarfélaga við aðstæður þar sem fjármál hins opinbera eru undir miklum þrýstingi að erfitt er að samræma stefnur.¹⁰ Þetta er sérstaklega mikilvægt við þær aðstæður sem nú ríkja á Íslandi. Flæði upplýsinga frá sveitarfélögum til ríkisvaldsins kann að vera ófullnægjandi og tafsammt. Svo kann að virðast að ákvæði sveitarstjórnarlaganna, sem dregin eru saman í viðauka IV, hafi í för með sér ákveðna áhættu hvað þetta varðar. Skv. nýlegum óformlegum samningi milli ríkisstjórnar Íslands og Sambands Íslenskra sveitarfélaga er hins vegar gert ráð fyrir mánaðarlegri upplýsingagjöf um fjárhagslega stöðu sérhvers sveitarfélags, sem er mikilvæg framför í þessu sambandi.
70. Ef stefnt er að því að koma á aukinni festu í ríkisfjármálum er eðlilegt að huga að samræmingu á lagaramma ríkisvaldsins annars vegar og sveitarfélaga hins vegar. Fyrir utan þá augljósu kosti sem myndu fylgja því að samræma forsendur á grundvelli þjóðhagslegra sjónarmiða væri æskilegt að koma á skipan í fjármálum sveitarfélaga sem væri í samræmi við þá skipan í fjármálum ríkisins sem lögð er til í kafla II – skýr fjárhagsleg markmið til meðallangs tíma sem studd eru með bindandi takmörkunum á útgjöld næstu ára á nafnvirðisgrunni sem næðu yfir flesta þætti opinberra útgjalda með fáum vel skilgreindum undantekningum. Að sjálfsögðu kann það að vera að hin mismunandi hlutverk sem ríkið og sveitarfélögin gegna réttlæti mismunandi aðferðir við stefnumörkun, en almennt virðist þó vera einfaldara að spá fyrir um útgjöld sveitarfélaga en ríkisins. Í þessu sambandi virðist eðlilegt að bæta inn í sveitarstjórnarlögin ákvæði um almenna skyldu sveitarfélaga til að skila mánaðarlegum reikningsskilum. Best væri að sameina slíka reikninga við reikninga ríkisins svo hægt sé að fá heildarmynd, þótt til bráðabirgða sé, af fjárhagsstöðu ríkis og sveitarfélaga, a.m.k. á greiðslugrunni.
71. Einn viðkvæmasti þáttur samræmingar á stefnu ríkis og sveitarfélaga er tilfærsla verkefna án þess að fjármagn fylgi með.¹¹ Algengt er að neðri stjórnsýslustig kvarti undan því að ríkisvaldið úthluti verkefnum án þess að veita nauðsynlegt svigrúm til fjármögnunar, annað hvort með sköttum eða auknum fjárveitingum. Hætta á þessu eykst við aðstæður þar sem fjármál hins opinbera eru undir miklum þrýstingi. 101. gr. sveitarstjórnarlaganna kveður á um samráð á milli ríkisins og fulltrúa sveitarfélaga. Fulltrúar Sambands Íslenskra sveitarfélaga bentu sendinefndinni á að það væri mat sveitarfélaganna að tóni og form þessa samráðs hafi verið ófullnægjandi.
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. Eðlilegt væri að fulltrúar ríkis og sveitarfélaga hittust árlega á haustin til þess að ræða þær lagabreytingar sem átt hafa sér stað og áhrifm á efnahagslífið og fjárhagsáætlanir. Þessi meginregla ætti líka að gilda í hina áttina, þ.e. breytingar sem hafa í för með sér lækkun á kostnaði ættu að leiða til lægri fjárveitinga og skattlagningarheimilda. Til þess að auka trúverðugleika þessarar tilhögunar væri hægt að hugsa sér að sett yrði

¹⁰ Ter-Minassian, T., Decentralization and Economic Management, IMF WP 97/155.

¹¹ Meðal skyldubundinna verkefna sem ríkið hefur úthlutað til sveitarfélaga eru leikskóla- og grunnskólamenntun, velferðarþjónusta fyrir fjölskyldur, vatn og fráveitur, sorphirða, brunavarnir og skipulagsmál. Dæmi um valfrjáls verkefni eru sófn og bókasöfn, íþróttamannvirki og almannaðjónusta á borð hitaveitu og rafveitu.

á laggirnar nefnd sem skipuð væri lögfræðingum og hagfræðingum sem hefði það hlutverk að leysa úr deilumálum.

D. Freistnihætta (e. Moral Hazard)

73. Staða sveitarfélaga sem sjálfstæðar löggjafar veitir þeim frelsi til lántöku á markaði, þar sem söluhæfar eignir eru settar sem trygging. Reikningsskil á rekstrargrunni, sem beitt er í sveitarfélögum, fela það í sér að reglan um hallalaus fjárhagáætlun takmarkast í raun af „gullnu reglunni“¹². Vegna þess að efnahagsleg áhrif lántöku á fjárfestingar til skamms tíma eru frábrugðin þeirri mynd sem dregin eru upp með reikningsskílum á rekstrargrundvelli, kann að vera ráðlegt að setja skorður við lántökum, einkum við þau skilyrði sem nú ríkjá í opinberum fjármálum. Skorður af þessu tagi mætti setja fram sem lántökumörk í formi hlutfalls af heildartekjum eða annars sambærilegs mælikvarða.
74. Fræðilega ættu ákvæði sveitarstjórnarlaga að koma í veg fyrir vanskil fyrirfram, en úrræði eftirlitsnefndarinnar verða fyrst og fremst virk eftirá. Ennfremur opnar möguleikinn á stuðningi frá jöfnunarsjóði leið til björgunar af hálfu ríkisstjórnarinnar, einkum í ljósi þess að þessi möguleiki er ekki útilokaður með settum reglum. Raunverulegar úthlutanir byggja á ákvörðunum ráðherra að fenginni umsögn eftirlitsnefndarinnar¹³ eða eru bundnar kröfum um áætlun um fjárhagslega endurskipulagningu. Til þessa hafa björgunaraðgerðir verið fátíðar, en við núverandi efnahagsaðstæður kann það að breytast.

E. Stærð sveitarfélaga

75. Það er viðurkennd staðreynd að mörg sveitarfélög á Íslandi eru afar smá og því sé áframhaldandi samrunaferli réttlæt看legt. Fyrir utan þau vandamál sem fylgja því að viðhalda gæðum fjármálastjórnunar, sem þegar hefur verið dregið á, er ávinningur af stærðarhagkvæmni í opinberri stjórnsýslu, sem gerir smærri sveitarfélögum afar erfitt að starfa með hagkvæmum hætti. Þetta kemur greinilega fram ef skoðaður er rekstrarkostnaður í hlutfalli við fólksfjölda, sbr. mynd 4.¹⁴ Tíðöldun fólksfjölda – t.d. úr 100 í 1000 íbúa – minnkar meðalrekstrarkostnað á mann um u.þ.b. 35%. Þar sem meðalrekstrarkostnaður nemur 7,7% af heildarútgjöldum¹⁵ mætti ná fram verulegum sparnaði með samruna sveitarfélaga.

Mynd 4. Ísland: Rekstrarkostnaður á mann miðað við stærð sveitarfélaga¹⁶

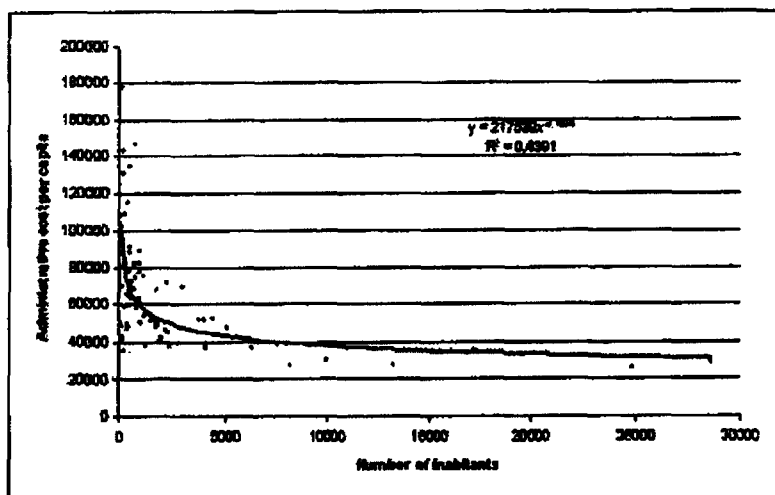
¹² Golden rule: Hefðbundin regla um hallalaus rekstur, sem byggir á því að rekstrartekjur skuli nægja fyrir rekstrarútgjöldum ásamt vöxtum af lánnum, en fjárfestingar séu að verulegu leyti fjármagnaðar með lántöku. (Golden rule: a balanced budget rule implying that current revenues in local governments must finance current spending, including debt servicing. Investments are to a large extent financed by loans.) Skýring þýðanda.

¹³ Hlutverki nefndarinnar er lýst í viðauka iv.

¹⁴ Árbók Sveitarfélaga 2008, bls. 128–9.

¹⁵ Sama heimild, bls. 57.

¹⁶ Heimild: Árbók Sveitarfélaga 2008, Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík. Til þess að gefa raunhæfari mynd er rekstrarkostnaður á mann í Reykjavík ekki talinn með, en þar er stjórnsýslukostnaður lögstur meðal sveitarfélaga.



76. Langt er síðan sameining sveitarfélaga hófst á Íslandi. Þótt almennt sé viðurkennt að skynsamlegt sé að þessi þróun haldi áfram krefjast fulltrúar sveitarfélaganna að þetta ferli sé valfrjálst. Sendinefndinni hefur verið bent á að núverandi jöfnunarkerfi hvetji sums staðar til þess að ekki sé ráðist í sameiningu sveitarfélaga, sem er að sjálföögðu óviðunandi. Jöfnunarkerfið gerir ráð fyrir fjárveitingu til þess að stuðla að sameiningu, en fjárveiting þessi nægir einungis fyrir umsýslukostnaði í tengslum við sameiningaraðgerðina sjálfa og hugsanlegum viðbótarkostnaði fyrstu fimm árin. Ef sameiningin hefur einhvern annan kostnað í för með sér er ekki víst að fjárveitingin nægi.
77. Hægt væri að hugsa sér blandaða leið sem málamiðlun milli þvingaðra sameininga sveitarfélaga og algers valfrelsis. Í Danmörku er sveitarfélögum til að mynda leyft að halda sjálfstæði sínu ef þau geta sýnt fram á að þau geti náð fram tilskilinni rekstrarhagkvæmni. Á skýringarmyndinni sem sýnir rekstrarkostnað sem fall af stærð sést að kostnaðurinn hefur augljóslega tilhneigingu til að minnka eftir því sem sveitarfélagið er stærra, en þessi regla er ekki án undantekninga það virðist því hægt sé að gæta hagkvæmni um leið og sjálfstæði sveitarfélaga er virt.

Tillögur

- Gera skal skýrari kröfu um hallalausan rekstur í sveitarstjórnarlögunum til að minnka hættu á ákvörðunum sem byggja alfarið á sjálfstæðu mati einstakra sveitarfélaga. Halla í fjárhagsáætlun ætti að jafna á tveimur til þremur árum.
- Takmarka skal lántöku sveitarfélaga með því að ákvarða hámarkshlutfall skulda af tekjum síðastliðins árs. Einnig er hægt að draga úr freistingunni til að reida sig á ríkisástoð með því að binda slíkt ströngum skilyrðum – t.d. um gjaldfellingu eða þvingaða sameiningu.
- Setja skal á laggirnar stofnun til að fylgjast með og hafa eftirlit með almennum stjórnvöldum. Í þessu sambandi skal byggt á því samráði ríkis og sveitarfélaga sem þegar hefur verið tilkynnt um. Ríkisstjórnin skal upplýst mánaðarlega um stöðu fjármála með milligöngu fjármálaráðuneytisins og efnahagsskrifstofu forsætisráðuneytisins.

- Íhuga ber að fela Ríkisendurskoðun að annast endurskoðun fyrir sveitarfélög til að bregðast við þeim vandamálum sem endurskoðun hjá smáum sveitarfélögum hefur í för með sér.
- Íhuga ber gerð formlegs samnings á grundvelli árlegra samningaviðræðna til að koma í veg fyrir að ófjármögnuð verkefni séu færð til sveitarfélaga.
- Stefnt skal að sameiningu smærri sveitarfélaga með það að markmiði að lækka rekstrarkostnað (sérstaklega fastakostnað).
- Loks er lagt til að sameiginleg stefna í fjármálum ríkis og sveitarfélaga verði mörkuð með samræmdum bindandi markmiðum og reglum.