



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

Umsögn

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál, 148 mál
Sendandi: Reykjavíkurborg

Fyrir fjárlaganefnd alþingis liggur frumvarp til laga um opinber fjármál, 148 mál. Óskað hefur verið eftir því að fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar veiti umsögn um frumvarpið fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Frumvarpið eins og það liggur nú fyrir alþingi hefur tekið ákveðnum breytingum frá því að það var lagt fram fyrst. Þessar breytingar teljast til minniháttar lagfæringa og gefa ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar.

Frumvarpið í heild sinni getur ef samþykkt verður markað tímamót í opinberri fjármálastjórn. Hér á eftir verður farið yfir helstu atriði frumvarpsins sem snerta beinlínis sveitarfélög og ábendingar fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar í því samhengi:

1. Gert er ráð fyrir að ráðherra leggi fyrir alþingi þingsályktunartillögu um **fjármálastefnu** um heildarmarkmið opinberra fjármála yfir tiltekið tímabil sem alþingi afgreiðir. Stefnan skal byggja á eftirfarandi gildum: Sjálfbærni, stöðugleika, varfærni, festu og gagnsæi. Ef grundvallarforsendur fjármálastefnu bresta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni bresta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að mæta með tiltækum úrræðum, skal ráðherra fjármála, fyrir hönd ríkisstjórnar, leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um breytingar á stefnunni. Fjármálaráð, sem ráðherra skipar, skal veita Alþingi umsögn sína um tillöguna. Ráðherra fjármála skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög við mótun fjármálastefnu eða eins og segir í fyrirbyggjandi frumvarpi: *Ráðherra fjármála skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög við mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.*

Ábendingar: Í þessu sambandi er nauðsynlegt að áréttta mikilvægi þess að ráðherra leggi sig fram um skapa víðtæka samstöðu ríkisstjórnar, þings og sveitarstjórnarmanna um fjármálastefnuna og sameiginlegt eignarhald á henni til þess að hún hafi þau áhrif sem að er stefnt. Í því augnamiði að auka traust sveitarstjórnarmanna á störfum fjármálaráðs gæti verið skynsamlegt að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn af þeim fagaðilum sem skipa væntanlegt fjármálaráð.

2. Gert er ráð fyrir að fjármálaráðherra móti **fjármálaáætlun til fimm ára** og leggi fyrir alþingi þingsályktunartillögu um hana fyrir 1. apríl ár hvert. Þar skal fjallað um greiningu á stöðu og horfum, markmið í opinberum fjármálum um afkomu og efnahag A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga og um fjármál B- og C-hluta ríkissjóðs og B-hluta sveitarfélaga ásamt rökstuddri yfirlýsingu um hvernig fjármálaáætlunin hrindir í framkvæmd fjármálastefnunnar.

Setja skal nánari markmið um afkomu ríkissjóðs þar sem tilgreina skal:



- áætlun um tekjur ríkissjóðs og gjöld flokkuð eftir hagrænu eðli, ásamt áætlun um helstu breytingar á peningalegum eignum og skuldum;
- hámark á gjöld ríkissjóðs, sundurliðað eftir málefnasviðum.
- áætlun um þróun efnahags og þar með skulda og langtímaskuldbindinga ríkissjóðs.

Setja skal jafnframt nánari markmið um afkomu sveitarfélaga þar sem tilgreina skal:

- áætluð gjöld og tekjur sveitarfélaga eftir hagrænu eðli, ásamt áætlun um helstu breytingar á peningalegum eignum og skuldum;
- áætlun um tilfærslur á fjármunum milli ríkissjóðs og sveitarfélaga, sundurliðaðar eftir tilefnum til næstu fimm ára;
- áætlun um þróun efnahags og þar með skulda og langtímaskuldbindinga sveitarfélaga.

Í fjármálaáætlun skal tilgreina og skýra ráðstafanir sem fyrirhugaðar eru til að ná markmiðum áætlunarinnar. Í fjármálaáætlun skal birta yfirlit yfir þær stefnur og áætlanir sem settar hafa verið fyrir einstök málefnasvið, gildistíma þeirra og umfang. Gera skal grein fyrir hvernig útgjöld vegna þeirra samræmast markmiðum fjármálaáætlunar. Í fjármálaáætlun skal koma fram greining á áhættuþáttum sem geta raskað markmiðum áætlunarinnar og tilgreint hvernig brugðist verði við ef horfur eru á að þau gangi ekki eftir. Með sama hætti skal gera grein fyrir viðbrögðum við þegar orðnum frávikum frá markmiðum áætlunarinnar. Framsetning og reikningsskil fjármálaáætlunar skal vera samkvæmt þeim alþjóðlegum stöðum sem lög þessi kveða á um, þ.e. GFS og IPSAS.

Ábendingar: Það er mikilvægt að leggja sameiginlegan grundvöll til fimm ára að fjárlögum ríkisins og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og leggja fram stefnur og áætlanir um útgjöld vegna þeirra og mat á því hvernig þær samræmast markmiðunum. Þá eru til fyrirmyndar áform um að láta áhættugreiningar og viðbragðsáætlanir fylgja fjármálaáætlun til fimm ára. Gert er ráð fyrir að í fjármálaáætlun sé gerð áætlun um tilfærslur á fjármunum milli ríkissjóðs og sveitarfélaga sundurliðuð eftir tilefnum til næstu fimm ára. Þetta yrði án vafa til mikilla bóta en álitæfni hvort þetta sé raunhæft. Á hinum Norðurlöndunum er t.d. ekki tekin skuldbinding ákvörðun í þessum efnum til fimm ára heldur t.d. í Danmörku samið um þjónustu og fjármögnun frá ári til árs. Tillagan um gerð fjármálaáætlunar, sem tekur bæði til ríkisfjármála og fjármála sveitarfélaga, byggir á miklu ráðherraforræði og veikri aðkomu sveitarfélaganna sem getur leitt til þess að sjónarmið sveitarfélaga komi ekki nægjanlega fram við gerð og afgreiðslu tillögu um fjármálaáætlun og þá skapað þau viðhorf meðal sveitarstjórnarmanna að þeir beri enga ábyrgð á fjármálaáætluninni. Þess vegna er æskilegt að freista þess að skapa aukið jafnræði milli ríkisvaldsins og sveitarstjórnarstigsins við undirbúning tillögunnar og skapa þannig víðtækari ábyrgð og eignarhald um hana.

3. Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um **skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar** sem m.a. kveða á um eftirfarandi skilyrði sem ná til A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga:
- Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
 - Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
 - Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári.

Ábendingar: Skilyrðin sem hér eru sett fram eiga að mati Reykjavíkurborgar ekki við um sveitarfélögin sem nú þegar búa við aðhaldssamar fjármálaeignir samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 m.s.b. Þessi lagasetning hefur þegar gerbreytt umhverfi og fjármálastjórn sveitarfélaganna og ekki skynsamlegt að fara af þeirri braut. Af þessum ástæðum og m.t.t. hlutverks ríkisins í efnahagsstjórn landsins hlýtur meginþunginn í aðlögun að markmiðum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar samkvæmt frumvarpinu að



hvíla á ríkissjóði en framlag sveitarfélaganna verður að virða fjármálareglurnar sem þau búa þegar við. Reykjavíkurborg tekur að öðru leyti undir þau sjónarmið sam fram koma um þetta efni í umsögn samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál.

4. Í 11. gr. er fjallað um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga þar sem m.a. er gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög geri með sér samkomulag um fjármálaáætlun ofl.

Ábendingar: Undanfarin ár hefur orðið vaxandi togstreita í samskiptum ríkis og sveitarfélaga vegna fjárhagslegra mála. Sveitarfélögin hafa tekið yfir stóra málaflokka og margvísleg verkefni sem hafa reynst vanfjármögnuð og erfitt hefur reynst að fá ríkið til að endurskoða fjármögnunina. Ríkið hefur með lögum og reglugerðum aukið á þjónustukröfur sveitarfélaga án þess að virða þá meginreglu að kostnaðarmeta slíkar breytingar og tryggja fjármögnunina. Þá eru mörg dæmi þess að ríkið líti ekki á samninga sína við sveitarfélög sem samninga sem beri að efna heldur skylduverkefni sveitarfélaga sem þeim ber að annast þótt ríkið standi ekki við sinn hluta. Þetta hefur grafið undan trausti á milli aðila sem nauðsynlegt er að finna leið til að byggja upp að nýju. Ef það tekst ekki ógnar þetta markmiðum fyrirliggjandi frumvarps og opinberri fjármálastjórn á Íslandi.

Tekið er að öðru leyti undir umsagnir Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri