



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. fjárlaganefndar  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

Reykjavík 20. október 2015

1410131SA GB  
Málalykill: 401

### Efni: Umsögn um frv. um opinber fjármál, 148. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 30. september sl. þar sem veittur er kostur á að veita umsögn um ofangreint mál. Að beiðni sambandsins var umsagnarfrestur um málið framlengdur til 21. október og vill sambandið þakka góð viðbrögð við frestbeiðni.

#### Almennt

Eins og fjárlaganefnd er kunnugt sendi sambandið ítarlegar umsagnir um frumvörp um sama efni á 143. og 144. löggjafarþingi. Málið var þá afgreitt með nefndarálit og breytingartillögum frá fjárlaganefnd. Einungis hafa verið gerðar óverulegar breytingar á frumvarpinu sem lagt er fram nú og hefur verið höfð hliðsjón af breytingartillögum meirihluta fjárlaganefndar á 144. löggjafarþingi. Helstu breytingar eru tilgreindar í erindi nefndarsviðs og snúa þær fæstar að þeim greinum sem voru til umfjöllunar í umsögn sambandsins, að 7. gr. frátalinni, en þar segir nú í 3. tölulið:

*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.*

Sambandið gerir ekki athugasemd við þessa lækkun viðmiðs um skuldahlutfall úr 45% í 30% en vill óska eftir því að við afgreiðslu málsins frá fjárlaganefnd verði áréttaður sá skilningur sem fram kemur í nefndarálit meirihluta fjárlaganefndar á þingskjali 1427 á 144. löggjafarþingi, en þar segir m.a.:

*Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga og hafa nefndinni borist athugasemdir Sambands Íslenskra sveitarfélaga þar sem bæði er fjallað um þessa grein sem og lýst áhyggjum af framkvæmd fjármálareglna fyrir hið opinbera í heild sinni. Nú þegar eru í gildi fjármálareglur fyrir sveitarfélögin samkvæmt sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, og hafa þær gefið góða raun, enda eru fjármál sveitarfélaga að meðaltali í miklu betra horfi nú en fyrir nokkrum árum. Fjármálareglur sveitarfélaganna snúa bæði að útgjöldum og skuldum í hlutfalli við tekjur og taka til bæði A- og B-hluta þeirra. Meiri hlutinn telur ekki ástæðu til þess að leggja til breytingar á frumvarpinu varðandi samskipti ríkis og sveitarfélaga en bendir á að meginþunginn í aðlögun að markmiðum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar muni hvíla á ríkissjóði þótt sveitarfélögin þurfi að leggja sitt af mörkum til að markmið um jákvæðan heildariðfönuð.*



ásættanlega skuldastöðu og eftir atvikum lækkun skulda geti gengið eftir. Við þau skilyrði þegar sveitarfélögin uppfylla fjármálareglur sveitarstjórnarlaga hvílir aðlögunin alfarið hjá ríkissjóði.

Að álitni sambandsins fela framangreind ummæli í nefndaráliti í sér viðurkenningu á þeim sjónarmiðum sem ítarlega eru rakin á bls. 4-8 í umsögn sambandsins frá 1. desember 2014.

### **Aðrar ábendingar við frumvarpið**

Sambandið telur ekki tilefni til athugasemda við aðrar breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu en telur hins vegar rétt að nota þetta tilefni til þess að áréttá örfá atriði úr umsögn sinni frá 1. desember 2014:

*Samráð og samstarf ríkis og sveitarfélaga, 11. gr.*

Lögð er áhersla á að framkvæmd 11. gr., um samstarf ríkis og sveitarfélaga, fari fram á jafnræðisgrundvelli og að við gerð samkomulags um það efni verði lögð til grundvallar þau gildi sem fram koma í 6. gr., þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.

Að öðru leyti vísast til sjónarmiða á bls. 9-10 í fyrrgreindri umsögn.

*Bindandi gildi samninga milli ríkis og sveitarfélaga, 40. gr.*

Á bls. 10 í umsögn sambandsins frá 1. desember 2014 er lögð þung áhersla á að í samningum milli ríkis og sveitarfélaga um margvísleg þjónustuverkefni verði hætt að kveða á um að samningsfjárhæðir séu með fyrirvara um fjárheimildir á fjárlögum. Lýst er þeirri afstöðu að samningar um slík verkefni séu á engan hátt frábrugðnir samningum sem gerðir eru við einkaaðila á grundvelli útboða eða t.d. húsaleigusamninga, þar sem fjárhæðir eru almennt bindandi. Einhliða ákvörðun um lækkun á samningsgreiðslum ríkisins ætti því að skoðast sem vanefnd á gerðum samningi.

Sambandið saknar þess að í nefndaráliti á þingskjali 1.427 skuli ekkert hafa verið vikið að þessari athugasemd sambandsins.

*Markaðar tekjur ríkissjóðs, sbr. 51. gr.*

Sambandið gerði í umsögn sinni fyrirvara við ákvæði 50. gr. (nú 51. gr.) og benti á að skýringar við greinina bentu til þess að í henni fælust meiri breytingar en beinlínis verði ráðið af texta hennar. Á bls. 85 í frumvarpinu segir m.a.:

*Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjustofn sé tengdur málaflokkur í heild sinni en ekki einstökum aðilum sem annast framkvæmd hans. Því beri að láta tekjurnar af honum renna í ríkissjóð en það sé hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflokks hverju sinni. Loks er það verkefni hlutaðeigandi ráðherra að ákveða fjárveitingar til þeirra aðila sem annast framkvæmdina. Mikilvægt er að í ríkisreikningi sé ávallt birt yfirlit sem sýni tekjustofna tengda málaflokkum og ráðstöfun þeirra.*

Sambandið áréttar þá afstöðu sem fram kemur á bls. 11 í fyrri umsögn um þetta atriði en þar segir:



*Þar sem í 2. mgr. 50. gr. er eingöngu vísað til laga um aukatekjur ríkissjóðs gerir sambandið á þessu stigi ráð fyrir því að ýmsir markaðir tekjustofnar, s.s. skipulagsgjald, atvinnuleysistryggingagjald, gjald til Ofanflóðasjóðs, gjald sem sveitarfélög greiða til Þjóðskrár Íslands og byggingaröryggisgjald verði áfram færðir sem markaðar tekjur. Ef ætlunin er að frumvarpið breyti því fyrirkomulagi kallar það á formlegar viðræður um breytingar á fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga, en að öðru leyti vísast til umsagnar sambandsins um frumvarp til laga um markaðar tekjur ríkissjóðs.<sup>1</sup>*

Í umsögn meirihluta fjárlaganefndar koma ekki fram bein viðbrögð við þessum fyrirvara af hálfu sambandsins. Þar segir hins vegar á bls. 9:

*Samhliða samþykkt frumvarpsins telur fjárlaganefnd nauðsynlegt að hnykkja á breyttu verklagi varðandi uppgjör markaðra tekna ríkissjóðs. Nefndin undirbýr flutning frumvarps þar sem lagt verður til að draga mjög úr mörkun tekjustofna til liða á gjaldahlíð fjárlaga. Eftir sem áður er gert ráð fyrir að tryggingagjald verði markað til Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og fleiri liða sem byggjast á samkomulagi ríkisins og aðila vinnumarkaðarins. Aðrar markaðar tekjur verða að mestu aflagðar nái það frumvarp fram að ganga.*

Sambandið ítrekar það álit að áður en stigin verði frekari skref í átt til einföldunar á mörkuðum tekjum ríkisins þurfi að fara fram vandað samtal milli ríkis og sveitarfélaga um málið, með hliðsjón af framangreindum ábendingum sambandsins.

*Samræmi milli lagaskyldna og fjárheimilda, 14., 16., 29., 31. og 36. gr.*

Sambandið tók á bls. 11-12 í umsögn sinni undir ábendingar Félags forstöðumanna ríkisstofnana um að verulega skorti á það í núverandi framkvæmd að tekin sé formleg ákvörðun um hvort og hvernig lögbundnum skyldum sé sinnt og að skýrt samhengi þurfi að vera á milli fjárveitinga og þeirra lögbundnu verkefna sem stofnun er falið að sinna. Um þetta atriði vísaði sambandi til svonefndrar Grábókar Sambands íslenskra sveitarfélaga, þar sem rakin eru ýmis dæmi um að ákvarðanir um hagræðingu í ríkisrekstri verði til þess að búa til grá svæði í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Óvönduð vinnubrögð af þessum toga bitna fyrst og fremst á þjónustuþegum en auka einnig útgjaldaprýsting á sveitarfélög. Iðulega leiða þau því ekki til neins sparnaðar í rekstri hins opinbera þegar upp er staðið.

Í þessu samhengi vill sambandið benda á vandaða grein Ragnhildar Helgadóttur prófessors sem birtist í Tímariti lögfræðinga fyrir á þessu ári en greinin nefnist *Samspilt laga og fjárlaga*. Í greininni kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að þörf sé á umbótum hér á landi og bent á að í Noregi og Danmörku sé ekki jafn mikil óvissa um samspil almennra laga og fjárlaga eins og raunin virðist vera hér á landi. Þannig gæti framkvæmdin t.d. almennt

<sup>1</sup> Umsögn dags. 28. apríl 2014: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=143&dbnr=1685>



verið sú að ef fjárveiting til lögbundinnar þjónustu er felld niður ætti jafnframt að breyta almennum lögum tímabundið með ákvæðum í fjárlögum. Framkvæmd hér á landi hafi hins vegar í of miklu mæli verið sú að ákvörðun um hvort lögbundin þjónusta verði veitt færst til framkvæmdarvaldshafa, þ.e. ráðuneyta eða stofnana ríkisins.

Í greininni er einnig vikið að öðru vandamáli, sem er að Alþingi á það til að samþykkja lög án þess að þau breyti nokkru um réttarstöðu vegna þess að fjármagn fylgir ekki til að lögin komist í framkvæmd. Nefnir höfundur sem dæmi lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.

Af hálfu sambandsins er tekið undir niðurstöðu höfundar um að það er alvarlegur galli á núverandi framkvæmd hér á landi, sem kallar á úrbætur af hálfu löggjafans, að á hverjum tíma eru í gildi lög, sem sett hafa verið með stjórnskipulega réttum hætti en ekki komið til framkvæmda.

#### *Kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla sem varða sveitarfélög*

Minnt er á umfjöllun á bls. 13-14 í umsögn sambandsins frá 1. desember 2014 um nauðsyn þess að koma á formlegu ferli varðandi uppgjör milli ríkis og sveitarfélaga vegna lagabreytinga sem valda sveitarfélögum auknum kostnaði. Ekki var brugðist við þessum ábendingum í nefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar.

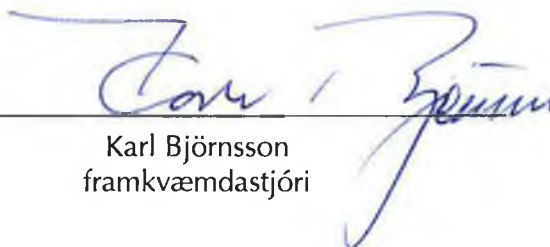
#### **Lokaorð**

Af hálfu sambandsins er líkt og áður lýst eindregnum stuðningi við það að sett verði lög um opinber fjármál. Í umsögnum sambandsins hefur fyrst og fremst verið bent á tiltekin atriði í frumvarpinu, og við framkvæmd fjárlaga almennt, sem hægt væri að bæta.

Jafnframt hefur sambandið lagt áherslu á að lög um opinber fjármál eiga ekki að raska ákvæðum sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga og þar með talin fjárhagsleg viðmið sem sett eru fram í 64. gr. laganna. Frekar ættu lögin að styrkja þá umgjörð sem þar er mörkuð. Sambandið lítur svo á að í áliti meirihluta fjárlaganefndar, sem vísað er til í umsögn þessari, hafi verið fallist á þetta sjónarmið. Jafnframt skal tekið fram að sambandið er í öllum meginatriðum sátt við efni frumvarpsins.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri