



Umsögn

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026, mál nr. 627/151.

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis

Sendandi: Sviðstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar (FÁST) hefur verið falið að undirbúa umsögn fyrir hönd Reykjavíkurborgar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026. Þar sem engar efnislegar breytingar voru gerðar á grunnsviðsmynd frá gildandi fjármálaáætlun verður einungis stiklað á stóru um þau málefni sem snerta hagsmuni Reykjavíkurborgar. Að öðru leyti er vísað til umsagnar Reykjavíkurborgar við gildandi fjármálaáætlun frá okt sl.

Forsendur fjármálaáætlunar 2022–2026

Fjármálaáætlun 2022–2026 byggir á bjartsýnni spá um mikla aukningu í ferðamannaþjónustu þegar á þessu ári (um 720 þús ferðamenn) og enn frekar á árinu 2022 (1,3 milljón). Líkurnar á að þetta raungerist fara hratt minnkandi eftir því sem baráttan við heimsfaraldurinn dregst á langinn. Líklegra er að upptakturinn í ferðamannaþjónustunni hefjist fyrir alvöru á síðasta ársfjórðungi 2021 og verði þá svipaður hvað varðar ferðamannafjölda og var á fyrsta ársfjórðungi 2020. Í þessari sviðsmynd gæti ferðamannafjöldi 2022 orðið 7–800 þúsund eða svipaður og gert er ráð fyrir á þessu ári og svo hægfara bati. Þá er hægt að setja spurningamerki við forsendur um gríðarlega aukningu í framleiðni útflutningsgreina enda þótt þekkt sé að framleiðniaukning eigi sér oft stað í kjölfar á djúpum fjármálakreppum. Forsendur mikillar framleiðniaukningar eru gagngerar skipulagsbreytingar í útflutningsgreinum en ekki biðstöðuleikir í von um að allt fari í sama farið og áður.

Gangi bjartsýnar spár fjármálaáætlunar eftir blasir við að atvinnuleysi verður áfram hátt á íslenskan mælikvarða eða um 5% við lok áætlunartímabilsins. Hafa verður í huga að atvinnuleysistörlur byggja á þeim sem eru að leita að atvinnu og eiga bótarétt en sá hópur fer sífellt stækkandi sem ekki á bótarétt en er samt í leit að atvinnu. Þannig fer dulið atvinnuleysi hratt vaxandi við þessar aðstæður. Það þýðir að vaxandi fjöldi fer á fjárhagsaðstoð eftir að bótatímabili atvinnuleysisbóta lýkur. Gangi bjartsýnar sviðsmyndir ekki eftir verða þessar tölur mun dekkri. Mikilvægt er að ríkið standi myndarlega að vinnumarkaðsaðgerðum og komi með stuðningsaðgerðir til sveitarfélaga sem verða fyrir mestu fjárhagslegum skakkaföllum á tekjuhlíð og í beinum útgjöldum af þessum sökum. Þetta á ekki síst við um Reykjavíkurborg.

Fulltrúar ríkis og Sambands íslenskra sveitarfélaga gerðu með sér samkomulag í tengslum við fjármálaáætlun 2021–2025 sem byggði á bjartsýnni spá um þróun efnahagsmála á umræddu fimm ára tímabili en þetta samkomulag mun enn vera í gildi. Í því er reiknað með því að afkoma ríkis og sveitarfélaga styrkist það mikið á tímabilinu að hægt verði að fara í afkomubætandi aðgerðir og draga úr skuldum árin 2023–2025 sem nema um 4 ma.kr. á ári hjá sveitarfélögunum. Að mati Reykjavíkurborgar eru ekki forsendur fyrir þessari sviðsmynd og *afkomubætandi* aðgerðum fyrr en eftir

2024. Mikilvægt er að hraðað verði vinnu við verkefni sem fjallað er um í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga, ekki síst heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, þ.m.t. endurskoðun á Jöfnunarsjóði, sem tryggji fjármögnun þeirra á lögbundnum verkefnum, og endurskoðun á þóknunum til ríkisins vegna innheimtu útsvars og fasteignamats. Ennfremur verður að hraða endurskoðun á daggjöldum vegna hjúkrunarheimila sem tryggja þeim sjálfbæran rekstur.

Rétt er að benda á að tenging fjármálaáætlunar vegna sveitarfélaga fyrir tímabilið 2022-2026 hefur nokkuð óljós tengsl við fjárhagsáætlanir sveitarfélaga. Þannig styðst fjármálaáætlun ekki við tekjuáætlanir sveitarfélag eins og þær liggja fyrir í fjárhagsáætlunum þeirra tímabilið 2022-2024 heldur áætlanir fjármálaráðuneytis um útsvars- og fasteignaskattatekjur sveitarfélaga. Þá er áætlunum sveitarfélaga um fjárfestingar ekki fylgt.

Stuðningsaðgerðir ríkisins 2020 og afkomuhalli Reykjavíkurborgar

Síðan heimsfaraldur kórónaveiru kom upp hefur Alþingi fjallað um og samþykkt aðgerðir sem eiga að koma íbúum og fyrirtækjum til góða til að takast á við efnahagslegar afleiðingar faraldursins. Beinn stuðningur við sveitarfélög hefur hins vegar verið takmarkaður við afar afmörkuð viðfangsefni og nokkur sveitarfélög sem sveitarstjórnarráðuneytið telur að hafi orðið harðast úti vegna áfalla í ferðaþjónustutengdum greinum. Þær beinu aðgerðir ríkisins í gegnum Jöfnunarsjóð sem nýst hafa Reykjavíkurborg nema í fjárhæðum um 700 mkr og felast í aukaframlagi vegna málefna fatlaðra og framlagi vegna fjárhagsaðstoðar. Þá hefur Reykjavíkurborg eins og önnur sveitarfélög notið góðs af öðrum óbeinum aðgerðum s.s. hlutabótarleið, stuðningi í formi launa á uppsagnarfresti, endurgreiðslu virðisaukaskatts og heimildum til úttektar á séreignarsparnaði. Þessar aðgerðir duga þó skammt til að mæta þeim mikla vanda sem Reykjavíkurborg eins og mörg önnur sveitarfélög standa frammi fyrir. Tryggja verður eflingu og framlengingu á þeim stuðningsaðgerðum sem fram koma í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 30. september 2020 í fjármálaáætlun og fjárlögum.

Hlutverk sveitarfélaganna er fyrst og fremst að veita almenningi ákveðna þjónustu sem oftast en ekki er skilgreind í lögum og reglugerðum sem ríkið ákveður. Sveitarfélögin eru fyrst og fremst fjármögnuð með eigin tekjustofnum, einkum útsvari, og með lántökum á markaði þar sem þau bera yfirleitt allnokkuð álag á kjör ríkisins á markaði. Aðaláhættan í rekstri sveitarfélaga felst í því þegar ríkið leggur þeim á herðar meiri skyldur en þau geta fjármagnað með tilætluðum tekjustofnum. Fyrirkomulagið á Íslandi er að þessu leyti óvenjulegt í alþjóðlegum samanburði OECD, þ.e. að fjármögnun sveitarfélaga á lögbundnum skyldum þeirra sé svona áhættusöm.

Rekstur grunnskólanna var fluttur til sveitarfélaga 1996 og átti 2,33% hækkun útsvarsstofns að fjármagna rekstur hans að fullu¹ hjá Reykjavíkurborg. Þessi fjármögnunaraðferð hefur alls ekki reynst vel fyrir borgina og hefur rekstrarhalli málaflokksins vaxið jafnt og þétt í gegnum árin m.a. vegna aukinna krafna ríkisins s.s. um einsetningu grunnskólanna, kröfunni um skóla án aðgreiningar, með mikilli fjölgun nemenda af erlendum uppruna og fjölmörgum reglugerðum eða reglugerðarbreytingum án þess að Reykjavíkurborg hafi fengið þá útgjaldaaukningu bættu sem fylgir þessum kröfum. Tryggja verður fulla fjármögnun á rekstri grunnskóla.

Þjónusta við fatlað fólk var færð frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 og átti hækkun útsvars að tryggja fulla fjármögnun þjónustunnar. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi

¹ Reykjavíkurborg hefur ekki notið almennra framlaga til rekstrar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga enda þótt það orki tvímælis í ljósi dóms Hæstaréttar í máli 34/2018.

Þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslunni heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir, eða alls 13,3 ma.kr umfram tekjur, tímabilið 2011-2019. Hallinn hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin einkum fyrir tilstilli aukinna krafna um þjónustu sem byggja á reglugerðum og nýjum túlkunum ráðuneytisins á skyldum borgarinnar og nú síðast með lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir en með þeim lögum var m.a. notendastýrð persónuleg aðstoð lögfest á Íslandi. Tryggja verður fulla fjármögnun á þjónustu við fatlað fólk, þ.m.t. NPA stuðning.

Reykjavíkurborg hefur rekið hjúkrunarheimili á Droplaugarstöðum og þjónustu í Seljahlíð fyrir ríkið á grunni daggjalda. Hallarekstur 2011-2019 nam samanlagt 2.237 mkr og á einkum rætur að rekja til þess að ríkið greiddi ekki hluta af stofnkostnaði en miðar daggjöld til borgarinnar við að ríkið hafi greitt 85% stofnkostnaðar. Tryggja verður fulla fjármögnun á rekstri hjúkrunarheimila.

Hvernig geta sveitarfélög brugðist við afkomuhalla? Geta sveitarfélögin skorið niður í rekstri til að draga úr hallanum eins og hvert annað fyrirtæki? Nei. Svigrúmið til niðurskurðar er afar lítið þar sem allar helstu þjónustuskýldur sveitarfélaga eru ákveðnar með lögum. Af þessum sökum eru sveitarfélögin í raun þvinguð til að skera niður fjárfestingar sem skipta þó miklu máli í bráð og lengd bæði fyrir fyrirtækin og almenning. Það hefur engu að síður reynst neyðarúrræðið í niðursveiflum og raunar líka mestan hluta uppgangsáranna eftir bankahrun að skera niður fjárfestingar þegar tekjustofnar hafa ekki dugað fyrir rekstri og nauðsynlegum fjárfestingum. Í tillögu að fjármálaáætlun virðist einmitt sparnaður í fjárfestingum eiga að vege upp afkomuhallann. Þetta er afar óskynsamleg efnahagsstefna við núverandi aðstæður og þýðir í raun að samdráttur í fjárfestingu sveitarfélaga vinnur gegn viðbótarfjárfestingu ríkisins. Lágt fjárfestingastig sveitarfélaga kann að stríða gegn fjárhagslegri sjálfbærni þeirra, sbr. skýrsla Analytica².

Hagstjórnarhlutverk ríkisins í fjármálakreppum

Í fjármálaáætlun er fjallað um áhrif aðgerða í ríkisfjármálum og bent á að fjármunir sem renna til einstaklinga og sveitarfélaga hafa hærrí **margföldunaráhrif** en fjármunir sem renna til smárra fyrirtækja. Með þetta í huga er athyglisvert að einungis 2,1 ma.kr. af 88,9 ma.kr. eða 2,36% af stuðningsaðgerðum ríkisins hafa farið beint til sveitarfélaga. Það eru hagstjórnarmistök að styðja ekki betur við fjárhag sveitarfélaga og þar með fjárfestingu þeirra sem er mikilvægur þáttur í viðspyrnunni, ásamt því að verja grunnþjónustu í skólum og velferð, svo fátt eitt sé talið. Skilning hefur skort á veigamiklum þáttum í þessu og nauðsyn þess að ríkið komi með beinan og verulegan stuðning við sveitarfélögin vegna tekjufalls þeirra og aukinna útgjalda í því efnahagsfalli sem fylgt hefur heimsfaraldri kórónaveiru. Þessi viðbrögð ríkisstjórnar Íslands fylgja ekki efnahagsráðgjöf OECD³ og ráðgjöf IMF⁴ og eru verulega minni að umfangi en meðal annarra Norðurlanda og þó víðar væri leitað.

Hlutverk ríkisins er tvenns konar; annars vegar rekstur ákveðins hluta stofnanakerfis hins opinbera og fjármögnun þess skv. fjárlögum og hins vegar hagstjórn landsins. Lykiltæki ríkisins í hagstjórninni er íslenska króna, myntútgáfan eða seðlaprentunin, og stjórn fjármálamarkaða í gegnum útgáfu ríkistryggðra bréfa og regluverk fjármálakerfisins. **Fjármögnun ríkissjóðs er þannig eðlisólík fjármögnun sveitarfélaga og undirstrikar hagstjórnarhlutverk ríkisins.**

² *Sjálfbærni sveitarfélaga*, skýrsla Analytica, dags. 13. október 2018.

³ „The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government“, dags. 16. júní 2020.

⁴ “Policy Responses to COVID-19“, IMF

Samkvæmt fjárhagsáætlun A-hluta borgarinnar 2021 og útkomuspá 2020 er gert ráð fyrir að uppsafnaður rekstrarhalli 2020 og 2021 nemi um 19 ma.kr. Þar til viðbótar er lánsfjárbörf vegna fjárfestinga til viðspyrnu í hagkerfinu 2021 skv. fjárhagsáætlun um 21,4 ma.kr. Afleiðingin er hratt vaxandi fjármagnskostnaður og versnandi rekstrarafkoma til framtíðar með neikvæðum áhrifum á aðgengi að lánum og lánskjör. Reykjavíkurborg hefur af þessu tilefni kallað eftir aðgerðum ríkisins og Seðlabanka Íslands sem gætu liðkað til við fjármögnun borgarinnar við þessar flóknu aðstæður á fjármálamarkaði sem nú ríkja vegna fjármálakreppunnar. Um er að ræða þrjár aðgerðir:

- Í fyrsta lagi að *áhættuvog* vegna sveitarfélaga verði lækkuð og frádrag vegna viðskipta með skuldabréf borgarinnar verði felld niður.
- Í öðru lagi að allir skuldabréfaflokkar borgarinnar verði *veðhæfir* (reprohæfir).
- Í þriðja lagi að Seðlabanki Íslands hefji kaup á óverðtryggðum stuttum skuldabréfaflokki borgarinnar og á fyrri hluta árs 2021. Enn sem komið er hefur borgin ekki mætt skilningi stjórnvalda á þörf fyrir þennan stuðning.

Það er mat FÁST að ástæða sé til að hafa áhyggjur af því að sveitarfélögin muni við dýpkun fjármálakreppunnar ekki fá aðgengi að lánum á markaði á ásættanlegum kjörum - og jafnvel alls ekki. Komi til þess verður ríkið að axla ábyrgð á fjármögnun opinberrar þjónustu sveitarfélaganna, auk fjárfestinga. Skynsamlegt er að sjá þennan vanda fyrir. Það kallar á svör við þeirri spurningu sveitarfélaganna hvort og þá hvenær ríkið muni taka upp raunverulegan stuðning við þau vegna tekjufalls og útgjaldaaukningar í formi óafturkræfra framlaga og eftir atvikum hagkvæmra lána til að halda uppi óskertri þjónustu og samfélagslega mikilvægum og arðbærum fjárfestingum.

Samantekt.

- Mikilvægt er að ríkið standi myndarlega að vinnumarkaðsaðgerðum í ljósi fyrirsjáanlegs atvinnuleysis og komi með stuðningsaðgerðir til sveitarfélaga sem verða fyrir mestu fjárhagslegum skakkaföllum á tekjuhlið og í beinum útgjöldum af þessum sökum.
- Mikilvægt er að hraðað verði vinnu við heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, þ.m.t. endurskoðun á Jöfnunarsjóði, sem tryggi fjármögnun þeirra á lögbundnum verkefnum, og endurskoðun á þóknunum til ríkisins vegna innheimtu útsvars og fasteignamats. Ennfremur verður að hraða endurskoðun á endurskoðun á daggjöldum vegna hjúkrunarheimila sem tryggja þeim sjálfbæran rekstur.
- Tryggja verður eflingu og framlengingu á þeim stuðningsaðgerðum sem fram koma í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 30. september 2020 í fjármálaáætlun og fjárlögum.
- Tryggja verður fulla fjármögnun á rekstri grunnskóla, þjónustu við fatlað fólk, þ.m.t. NPA stuðning og rekstri hjúkrunarheimila.
- Reykjavíkurborg hefur kallað eftir stuðningi ríkisins við fjármögnun borgarinnar. Núverandi stuðningur ríkisins við sveitarfélögin er fjarri því að tryggja fjármögnun borgarsjóðs á þeim mikilvægu verkefnum sem borgin og önnur sveitarfélög hafa og þessi skortur mun fyrr eða síðar þvinga til sparnaðar í samfélagslega mikilvægum fjárfestingum og jafnvel niðurskurðar í viðkvæmri og lögskyldri þjónustu.
- Stuðningur ríkisins við sveitarfélögin er nauðsynlegur til að viðspyrnaaðgerðir ríkisins gangi eftir ella mun neikvæð staða sveitarfélaganna vinna gegn áhrifum þeirra.

- Stefna ríkisins fram að þessu hefur gengið þvert á ráðgjöf OECD til aðildarríkjanna og það sem önnur norræn ríki eru að gera gagnvart sveitarfélögum. Aðildarríki OECD eru vörud við því að styðja ekki vel við sveitarfélögin í gegnum þessa kreppu enda þýðir það að skyldur sveitarfélaganna færast yfir á ríkið ef sveitarfélög hafa ekki bolmagn til að uppfylla lagaskyldur sínar. Afkomuhalli sveitarfélaganna gæti stefnt í að verða svo mikill að ekki verður við ráðið, hvorki með hagræðingu né með lántökum.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar. Jafnframt óskar Reykjavíkurborg eftir því að fulltrúar borgarinnar fái tækifæri til að koma fyrir fjárlaganefnd og gera betur grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.



Halldóra Káradóttir,

sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar

