

Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á fjármálakafla sveitarstjórnarlaga

Desember 2016



Efnisyfirlit

Niðurstöður og tillögur	2
Helstu niðurstöður	2
Helstu tillögur	2
Mögulegar úrbætur til lengri tíma	3
1. Inngangur	6
2. Núverandi ákvæði fjármálakafla sveitarstjórnarlaga	6
3. Fjármál sveitarfélaga	8
Skuldir og skuldahlutfall	8
Sveitarfélög undir aðlögunaráætlun	10
Tekjur og rekstraraufkoma	12
Veltufé frá rekstri	13
Fjárfesting	15
Heildaraufkoma	16
4. Lög um opinber fjármál	17
5. Mögulegar úrbætur til lengri tíma	19
Viðauki I - Markmið fjármálareglna, alþjóðlegar áherslur	21
Viðauki II - Vinna við reglur vegna erlendrar lántöku sveitarfélaga	25

Niðurstöður og tillögur

Helstu niðurstöður

- Sveitarstjórnarlögin frá 2011 fela í sér kröfu um aukinn aga í fjármálum sveitarfélaga og reynslan hefur í stórum dráttum verið í samræmi við væntingar. Ákvæði um að fjárhagsáætlanir séu bindandi og skýr ákvæði um meðferð frávika frá þeim hafa skipt sköpum í þessu tilliti.
- Fjármálareglur í 64. gr. sveitarstjórnarlaga hafa í meginatriðum gefist vel. Með fjárhagslegum viðmiðum í sveitarstjórnarlögum eru sett skýr markmið í rekstri og skuldsetningu sem veita aðhald og leiða til markvissari vinnubragða.
- Fjármál sveitarfélaga eru almennt í betra horfi en þau voru fyrir gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þeim sem ekki stóðust fjárhagsleg viðmið laganna árið 2011 var gert að gera áætlun um hvernig viðmiðunum yrði náð og þeim gefin allt að 10 ár til þess. Vonir standa til að öll sveitarfélög uppfylli skuldaviðmið laganna árið 2022.
- Fjárfesting A-hluta sveitarsjóða hefur verið í sögulegu lágmarki. Áhöld eru um hvort rekstur sveitarfélaganna geti að óbreyttum tekjuramma staðið undir eðlilegri fjárfestingu án þess að fara í bága við fjármálareglur.
- Að mati vinnuhópsins er nauðsynlegt að greina á breiðum grundvelli verkefni sveitarfélaga, lögbundin verkefni og önnur, með það að leiðarljósi að skilgreina hvort þörf sé á frekari hagræðingu í rekstri eða hækkun tekna.

Það er niðurstaða vinnuhópsins að jafnvægisreglan og skuldareglan hafi átt ríkan þátt í þeim árangri sem náðst hefur á undanförunum árum og að viðmiðin muni áfram gegna mikilvægu hlutverki í stefnumótun sveitarfélaga. Ekki er mælt með því að gera breytingar á fjárhagslegu viðmiðunum að sinni, meðal annars vegna þess að nokkur sveitarfélög starfa enn eftir samþykktum aðlögunaráætlunum. Rétt þykir að ná væntum árangri áður en breytingar eru gerðar. Loks má nefna að það skiptir máli að sveitarfélög geti treyst því að regluverk haldi og að viðamiklar breytingar séu kynntar með hæfilegum fyrirvara.

Helstu tillögur

1. Jafnvægisregla. Fjárhagslegt viðmið um jafnvægisreglu hefur stuðlað að hagræðingu sem er forsenda þess að lækka skuldir. Lagt er til að ákvæðið haldist óbreytt að sinni þar sem tilgangur þess þjónar áfram mikilvægu hlutverki í aðlögunaráætlunum, fjármálastjórn sveitarfélaga og í hagstjórn hins opinbera. Lögð er til breyting á orðalagi í 64. gr. og ákvæðum í reglugerð nr. 502/2012 í því skyni að tryggja að forsendur í útreikningi á jafnvægisreglu séu samræmdar.
2. Skuldaregla. Óumdeilt er að skuldaregla 64. gr. hefur verið einn stærsti ávinningurinn af fjármálakafla sveitarstjórnarlaganna. Lagt er til að ákvæðið haldist óbreytt að sinni

þar sem tilgangur þess þjónar áfram mikilvægu hlutverki í aðlögunaráætlunum, fjármálastjórn sveitarfélaga og í hagstjórn hins opinbera.

3. Í 3. mgr. 64 gr. laganna er ráðherra falið að skilgreina nánar viðmið sem leggja skuli til grundvallar fjármálareglum og er enn fremur heimilað að undanskilja ákveðna hluta í rekstri sveitarfélaga frá þessum reglum. Viðmið og undanþágur er að finna í reglugerð nr. 502/2012. Gerð er tillaga um þrjár breytingar:

a) Veltufjármunir verði dregnir frá heildarskuldum.

Núverandi útreikningur gerir ráð fyrir að veltufjármunir umfram skammtímaskuldir komi til frádráttar við útreikning skuldaviðmiðs. Hefðbundinn útreikningur í reikningsskilum gerir hins vegar ráð fyrir að veltufjármunir séu dregnir frá heildarskuldum og þannig leidd fram peningaleg staða / nettó skuldir. Lagt er til að ákvæðinu verði breytt þannig að heimilt verði að draga veltufjármuni frá heildarskuldum við útreikning á skuldaviðmiði.

b) Aðlögunaráætlanir til frambúðar.

Í ákvæði til bráðabirgða II í sveitarstjórnarlögunum er fjallað um aðlögunaráætlanir sveitarfélaga sem ekki uppfylltu fjárhagsleg viðmið við gildistöku laganna. Heimilt var að gera ráð fyrir að viðmiðunum yrði náð á allt að tíu árum. Síðustu aðlögunaráætlunum á því að ljúka í árslok 2022. Í V. kafla reglugerðar nr. 502/2012 er nánari útfærsla á ákvæðinu. Reglugerðin hefur aftur á móti ekki að geyma almennt ákvæði um skyldu sveitarstjórna til að gera aðlögunaráætlun ef sveitarfélagið uppfyllir ekki lengur viðmið 64. gr. Starfshópurinn telur æskilegt að úr því verði bætt með breytingu á sveitarstjórnarlögum og VI. kafla reglugerðarinnar. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hafi þannig skýrar lagaheimildir til að styðjast við þegar skuldaregla eða jafnvægisregla eru ekki uppfylltar og hafi úrræði í lögum til að framfylgja þeim með formlegum hætti.

c) Undanþágur vegna veitu- og orkufyrirtækja verði ótímabundnar.

Lagt er til að ákvæðinu verði breytt þannig að það verði ótímabundið. Með þeim hætti verði gerður greinarmunur á starfsemi þessara fyrirtækja og öðrum rekstri sveitarfélaga.

Mögulegar úrbætur til lengri tíma

Fjármálareglurnar taka til A- og B-hluta. A-hlutinn hefur átt undir högg að sækja og verið rekinn með halla undanfarin ár sem afkoma B-hluta hefur vegið upp á móti, sjá umfjöllun í 3. kafla. Starfsemi margra rekstrareininga í B-hluta er eðlisólík starfsemi A-hluta. Mörg B-hluta fyrirtæki eru mjög fjármagnsfrek og geta staðið undir meiri skuldum en í A-hluta. Það er því veikleiki að núverandi fjármálareglur skuli beinast að samanteknum reikningsskilum A- og B-hluta en ekki sérstaklega að A-hluta.

Mæta þarf auknum kröfum um öfluga samvinnu milli stjórnsýslustiga um opinber fjármál með vísan til laga um opinber fjármál, sjá umfjöllun í kafla 4. Til þess að ná því markmiði væri æskilegt að samræma betur fjármálareglur ríkis og sveitarfélaga. Í því skyni leggur vinnuhópurinn til að kannaður verði fýsileiki eftirfarandi breytinga á fjármálareglum sveitarfélaga þegar horft er til langs tíma. Lagt er til að athugun hefjist sem fyrst og verði lokið innan tveggja ára. Markmiðið er m.a. að gildistími hugsanlegra breytinga (ef til kemur) verði kunngerður sveitarfélögum með nokkurra ára fyrirvara.

1. Skilið verði á milli A-hluta og B-hluta.

Skatttekjum sveitarfélaga er að mestu ætlað að standa undir rekstri A-hluta en undir hann heyrir lögbundin þjónusta sveitarfélaga. A-hlutinn er jafnframt í ábyrgð fyrir mörgum verkefnum B-hluta og er því kjölfestan í rekstri sveitarfélags.

Lagt er til að sérstök fjárhagsleg viðmið verði lätin gilda um A-hluta og önnur um B-hluta.

2. Tekið verði á skuldbindingum vegna byggðasamlaga og fyrirtækja í eigu sveitarfélaga.

Í reglugerð um gerð ársreikninga er ákvæði um ábyrgða- og skuldbindingayfirlit. Lagt er til að unnið verði að tillögum sem taki á skuldbindingum sveitarfélaga vegna byggðasamlaga og fyrirtækja í minnihlutaeigu sveitarfélags þar sem ábyrgðir sveitarfélags eru til staðar. Þar sem svo háttar til eru skuldbindingar sveitarfélags ekki innifaldar í samstæðu sveitarfélagsins sem kann að gefa ranga mynd af raunverulegum skuldbindingum í reikningsskilum.

3. Regla um heildarafkomu komi í stað reglu um rekstrarafkomu.

Regla um jafnvægi í heildarafkomu felur í sér að rekstrartekjur skulu til lengri tíma (t.d. yfir hagsveifluna) duga fyrir hvort tveggja í senn; rekstrar- og vaxtagjöldum og fjárfestingu í varanlegum eignum. Með þessu móti fæst betri samsvörun við markmið í lögum um opinber fjármál, auk þess sem stuðlað er að sjálfbærni í rekstri sveitarfélaga til lengri tíma litið, sjá nánar í kafla 5.

4. Tillaga til umræðu: Skuldir verði skilgreindar þrengra en nú er.

Rétt þykir að skoða hvort skuldir verði skilgreindar þröngt og nái einungis til skuldabréfa og lána. Á móti verði skuldaviðmið lækkað. Markmið tillögunnar er að undanskilja reiknaðar stærðir, s.s. lífeyrisskuldbindingar, og skuldaviðmið þannig gert skýrara.

5. Vinna við reglur vegna erlendrar lántöku sveitarfélaga

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál hefur unnið að tillögum um erlendar lántökur sveitarfélaga. Samráðsnefndin horfir til þess að fella takmarkanir á erlendum lántökum sveitarfélaga að sveitarstjórnarlögum og þeim fjármálareglum

sem þar er að finna. Á vormánuðum 2016 var ennþá ekki kominn samhljómur um hvernig best væri að útfæra tillögur um erlenda lántöku sveitarfélaga og hefur málið verið í bið síðan. Frekari umfjöllun um málið er að finna í Viðauka II.

1. Inngangur

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 tóku gildi þann 1. janúar 2012. Í ákvæði til bráðabirgða nr. I., tölul. 8, er kveðið á um að endurskoða skuli ákvæði laganna um fjármál sveitarfélaga innan fimm ára frá gildistöku með hliðsjón af framkvæmd þeirra. Skipaði innanríkisráðherra vinnuhóp fulltrúa innanríkisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga til að fara yfir reynslu undanfarinna fimm ára.

Aðalviðfangsefni endurskoðunarinnar eru ákvæði 64. gr. laganna um skuldaviðmið og jafnvægisreglu. Vinnuhópurinn hefur farið yfir árangur í fjármálum sveitarfélaga og lagt mat á styrkleika og veikleika fjármálareglna. Jafnframt hefur verið litið til alþjóðlegrar reynslu og fræðilegra sjónarmiða til að nálgast skynsamlega lausn til að þróa á næstu árum. Skýrsla vinnuhópsins og niðurstöður eru hluti af umfjöllun samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og skilar hópurinn skýrslu sinni til samráðsnefndarinnar.

Eftirfarandi aðilar skipuðu vinnuhópinn: Eiríkur Benónýsson IRR, Bergur Sigurjónsson IRR, Sigurður Ármann Snævarr Samband, Jóhannes Á. Jóhannesson Samband, Jóhann Rúnar Björgvinsson FJR og Kristinn Hjörtur Jónasson FJR. Jafnframt kom Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga að vinnu hópsins.

2. Núverandi ákvæði fjármálakafla sveitarstjórnarlaga

Fjármálakafla sveitarstjórnarlaganna telur alls 19 greinar. Skipta má þeim í nokkra megin flokka. Sá fyrsti tekur til gr. 58-63 en fyrsta greinin kveður á um valdheimildir sveitarstjórna og skyldur þeirra. Næstu greinar fjalla um bókhaldsskyldu, afmörkun A- og B-hluta í reikningsskilum og kröfur sem gerðar eru til ársreikninga. Fjárhagsáætlun fyrir komandi ár, ásamt áætlun fyrir næstu þrjú ár þar á eftir, skal lögð fyrir eigi síðar en 1. nóvember ár hvert og afgreidd eigi síðar en 15. desember. Í 63. gr. er hnykkt á að fjárhagsáætlun feli í sér bindandi reglu um allar fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélaga. Óheimilt er því að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt það og sett fram viðauka þar um við áætlunina. Viðauki er ekki gildur nema hann feli í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Á það einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.

Í næsta flokki er fjallað um fjármálareglur í þremur greinum. Fjármálareglurnar eru mikilvægustu ákvæði fjármálakaflans og helstu ákvæðin sem fjallað er um í þessari skýrslu. Megingreinin er sú 64. en í henni eru settar fram tvær meginreglur. Sú fyrri kveður á um jafnvægi í rekstri sveitarfélaga. Samkvæmt henni mega samanlögð útgjöld til rekstrar A- og B-hluta á hverju þriggja ára tímabili ekki vera hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum þeirra. Seinni reglan kveður á um skuldsetningu sveitarfélaga og er þar sett fram skuldaregla sem kveður á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B- hluta skuli ekki vera hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Í þriðju mgr. greinarinnar er opnað fyrir setningu reglugerðar til að skilgreina nánar viðmið sem lögð eru til grundvallar þessum

fjármálareglum og aðlögun sveitarfélaga að þeim. Er það gert í reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, nr. 502/2012. Reglugerðin felur í sér heimild til að draga frá:

- Langtíma leiguskuldbindingar af hálfu ríkissjóðs um stöðugar tekjur af fjárfestingunni.
- Núvirði lífeyrisskuldbindinga sem reiknað er með að komi til greiðslu eftir 15 ár eða síðar.
- Jákvætt hreint veltufé.

Sérákvæði gilda um veitu- og/eða orkufyrirtæki sveitarfélaga skv. reglugerðinni með vísan til 3. mgr. 64. gr. og bráðabirgðaákvæðis III í sveitarstjórnarlögum. Undanskilja má reikningsskil þessara B-hluta fyrirtækja frá útreikningum á viðmiðum um skuldir og jafnvægi ef útgjöld þeirra eru umfram 15% af útgjöldum samstæðunnar eða skuldir þeirra eru umfram 30% af skuldum samstæðu viðkomandi sveitarfélags. Um er að ræða tímabundna aðlögun sem gildir í 10 ár frá gildistöku laganna.

Í 65. og 66. gr. eru sett fram varúðarsjónarmið. Fyrri greinin segir til um ábyrga meðferð fjármuna og að þeir skuli varðveittir með tryggum hætti. Seinni greinin felur í sér fjármálareglu og varúðarsjónarmið er varða miklar fjárfestingar, skuldbindingar eða ábyrgðir. Fari slík fyrirhuguð ráðstöfun fjár fram úr 20% af skatttekjum er sveitarstjórn skylt að láta fara fram sérstakt mat á áhrifum á fjárhag sveitarfélagsins eins og nánar er skilgreint í greininni.

Greinar 67 til 71 fjalla um veðsetningar og ábyrgðir sveitarfélaga, skuldajöfnun, gjaldprotaskipti og aðför.

Síðasti hluti kaflans fjallar um endurskoðun og ábyrgð endurskoðenda, hlutverk reikningsskila- og upplýsinganefndar og skil á upplýsingum um fjármál. Reikningsskila- og upplýsinganefnd er falið að gera tillögur að reglugerð um bókhald og reikningsskil.

Í tengslum við þessa umfjöllun er rétt að benda á að í lögnum er leitast við að sporna við því að ákvarðanir sem varða rekstur B-hluta stofnana grafi undan markmiðum fjármálareglna. Má í því sambandi sérstaklega benda á 3. mgr. 94. gr. þar sem fram kemur að tryggt skuli að umboð stjórnar byggðasamlags til að skuldbinda aðildarsveitarfélög sé í samræmi við reglur laganna um fjármál sveitarfélaga, þ.m.t. bindandi gildi fjárhagsáætlunar næstkomandi árs.

Til frekari stuðnings við ákvæði kafla laganna um fjármál sveitarfélaga, sem hér hefur verið lýst, var einnig skerpt á ákvæðum XI. kafla laganna um stjórnarsýslueftirlit með sveitarfélögum. Sérstaklega er vert að nefna 115. gr. Þar er kveðið á um að hafi sveitarfélag eða annar aðili, sem eftirlit ráðuneytisins beinist að, gert samning sem í veigamiklum atriðum fullnægir ekki ákvæðum sem fram koma í VII. kafla um fjármál sveitarfélaga eða VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga getur ráðuneytið ógilt samninginn, enda hafi eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga lagt það til með rökstuddum hætti. Vert er m.a. að benda á samspil

Þessa úrræðis við 66. gr. um skyldu til að leggja mat á áhrif samninga um meiri háttar skuldbindingar áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um gerð slíkra samninga. Þá er rétt að benda á ákvæði 63. gr. þess efnis að samþykktur viðauki þurfi að liggja fyrir samhliða ákvörðun um frávik frá fjárhagsáætlun.

Ekki hefur reynt á beitingu þeirra heimilda ráðuneytisins sem fram koma í XI. kafla um ákvarðanir um fjármál sveitarfélaga. Er það væntanlega ákveðin vísbending um að sveitarstjórnir og stjórnendur sveitarfélaga hafi lagt sig fram um að virða ákvæði laganna um fjármál sveitarfélaga.

Í 129 gr. sveitarstjórnarlaganna er að finna mikilvægt atriði þar sem kveðið er á um að kostnaðarmeta skuli stjórnarfrumvörp, reglugerðir og stefnumótandi ákvarðanir sem auka útgjöld sveitarfélaga eða rýra tekjur þeirra. Þetta ákvæði er sveitarfélögum afar mikilvægt, enda hefur borið á því að verkefni hafi verið færð frá ríki til sveitarfélaga án þess að nægilegt fjármagn hafi fylgt með. Af þessum ástæðum hafa stundum sprottið deilur milli þessara stjórnsýslustiga. Með lögum um opinber fjármál er skapaður vettvangur til virkara samráðs, m.a. um kostnaðarskiptingu, en það er forsenda fyrir samræmingu á fjármálastefnu milli stjórnsýslustiganna. Að þessu er t.d. vikið í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) frá árinu 2009, „*Strengthening the budget framework.*“

3. Fjármál sveitarfélaga

Sveitarstjórnarlögin hafa verið í gildi í hartnær fimm ár eða frá 2012 til 2016. Hagþróun þessara ára einkennist af því að þjóðarbúskapurinn hefur verið að rétta úr kútnum eftir hrún. Hagvöxtur hefur verið rösklega 3% að meðaltali, verðbólga tæplega 4%, gengi krónunnar farið hækkandi og atvinnuleysi verið á bilinu 4-5%. Frá gildistöku laganna og til september 2016 hafa laun hækkað um rösk 40%, verðlag um rúm 13% og kaupmáttur launa hefur hækkað um 24% eða um 4,7% á ári að meðaltali. Þjóðarbúskapurinn hefur m.ö.o. verið hagfelldur og hagspár farið nokkuð nærri um framvindu efnahagsmála. Mikilvægt er að hafa þennan bakgrunn í huga þegar meta á reynsluna af fjármálakafla sveitarstjórnarlaganna. Ekki hefur reynt á ákvæði kaflans við efnahagslega ágjöf og margvíslegir aðrir þættir en ný löggjöf hafa haft veruleg áhrif á þróun fjármála sveitarfélaga.

Með fjármálareglum sveitarstjórnarlaganna var ætlunin að takast á við tvö megin vandamál. Hið fyrra var að mörg sveitarfélög voru afar skuldbindingar og áhorfsmál hvort rekstur þeirra væri sjálfbær. Hið síðara var viðvarandi hallarekstur sveitarfélaga og skortur á að þau gengju í takt við fjármálastefnu ríkissjóðs. Í eftirfarandi kafla verður fjallað um að hve miklu leyti hefur tekist að ná þessum markmiðum.

Skuldir og skuldahlutfall

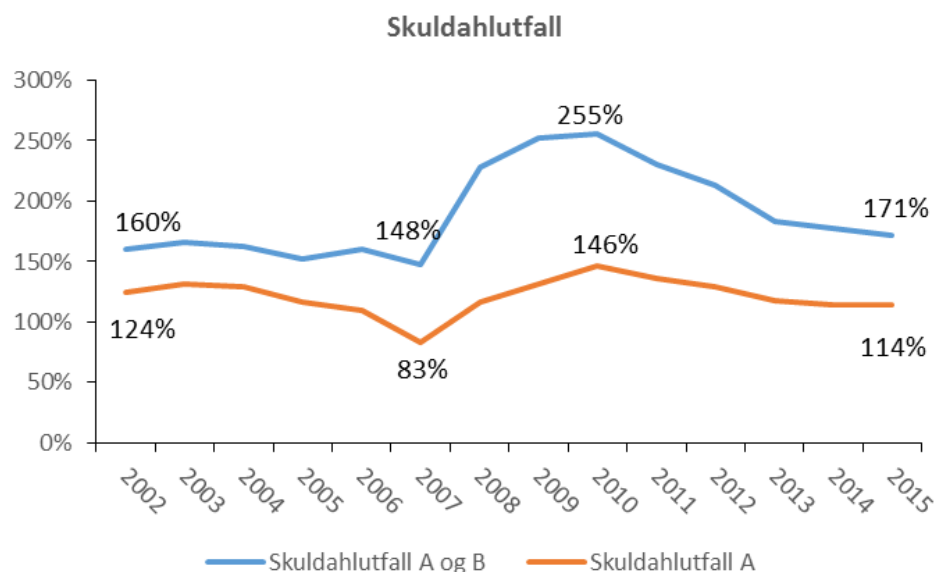
Skuldareglan kveður á um að skuldir og skuldbindingar samstæðureiknings sveitarfélaga (þ.e. A- og B-hluta) skuli ekki vera umfram 150% af samanlögðum reglulegum tekjum.

Skuldir eru hér skilgreindar vítt og taka til hvers konar lána sem sveitarfélög hafa tekið og skuldabréfa sem þau hafa gefið út. En undir regluna falla einnig hvers konar skuldbindingar sem þau hafa undirgengist, s.s. lífeyrisskuldbindingar og leiguskuldbindingar. Að baki þessu lá m.a. að sveitarfélög höfðu árin fyrir setningu laganna í nokkrum mæli selt fasteignafélögum fasteignir sem síðan leigðu sveitarfélögunum fasteignirnar skv. langtímasamningum. Með þessu móti náðu sveitarfélög að greiða niður skuldir en undirgengust á hinn bóginn langtímaskuldbindingar um leigu. Samtala skulda og skuldbindinga breyttist þannig ekki.

Verulegur samgangur hefur í reynd verið á milli A- og B-hluta. Þannig kemur fram í skýrslu samráðsnefndar um efnahagsmál að verulegum hluta eiginfjár A-hluta hafði verið varið til að veita B-hluta lán og enn fremur voru dæmi um bein framlög frá A- til B-hluta. Þá stendur A-hlutinn í flestum tilvikum í ábyrgð fyrir skuldum og skuldbindingum B-hluta.¹

Skuldahlutfall A- og B-hluta árið 2015 var um 171% og hefur lækkað verulega frá árinu 2010 þegar það var um 255%. Skuldahlutfallið var 160% að meðaltali á tímabilinu 2002–2006 en 148% árið 2007. Því er ljóst að nokkur árangur hefur náðst við að lækka skuldir á liðnum árum.

Mynd 1. Skuldahlutfall.

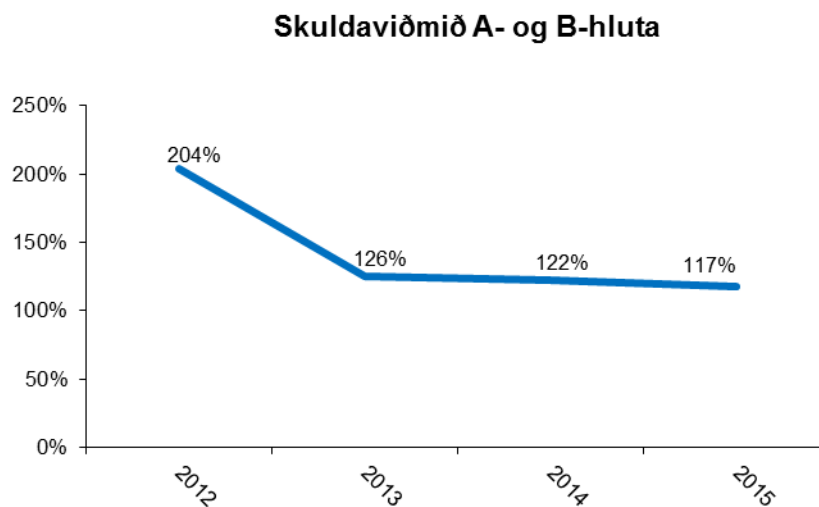


Skuldahlutfall A-hluta árið 2015 var um 114% og hefur lækkað á undanförunum árum eða úr 146% árið 2010, þegar það var hæst. Til samanburðar var skuldahlutfall A-hluta á tímabilinu 2002–2006 um 122% að meðaltali og 83% árið 2007. Í ljósi þessa er óhætt að fullyrða að viðunandi árangur hefur náðst við hlutfallslega lækkun á skuldum A-hluta. Mynd 1 sýnir þróun skuldahlutfalls A- hluta og A- og B-hluta árin 2002 – 2015.

¹ Sjá nánar í skýrslu samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál, *Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál. Úttekt og tillögu*, september 2010.

Til samræmis við skuldareglu sveitarstjórnarlaga er skuldaviðmið hvers sveitarfélags reiknað og tekið mið af undanþágum í reglugerð. Heildarskuldir og skuldbindingar mynda grunn skuldaviðmiðsins en frá þeim er til að mynda mögulegt að draga hluta lífeyrisskuldbindinga, eignarhluti í veitu- og orkufyrirtækjum og skuldir vegna hjúkrunarheimila. Skuldaviðmið var fyrst reiknað árið 2012 og það ár nýtti Reykjavíkurborg sér ekki undanþáguákvæði um Orkuveitu Reykjavíkur. *Mynd 2* sýnir þróun skuldaviðmiðs á tímabilinu 2012–2015. Ástæðan fyrir hlutfallslega háu skuldaviðmiði árið 2012 er að Orkuveita Reykjavíkur er innifalin í fjárhæðum það árið en ekki árin á eftir. Skuldaviðmiðið hefur lækkað frá árinu 2013 og er það í takt við þróun skuldahlutfalls heildarskulda.

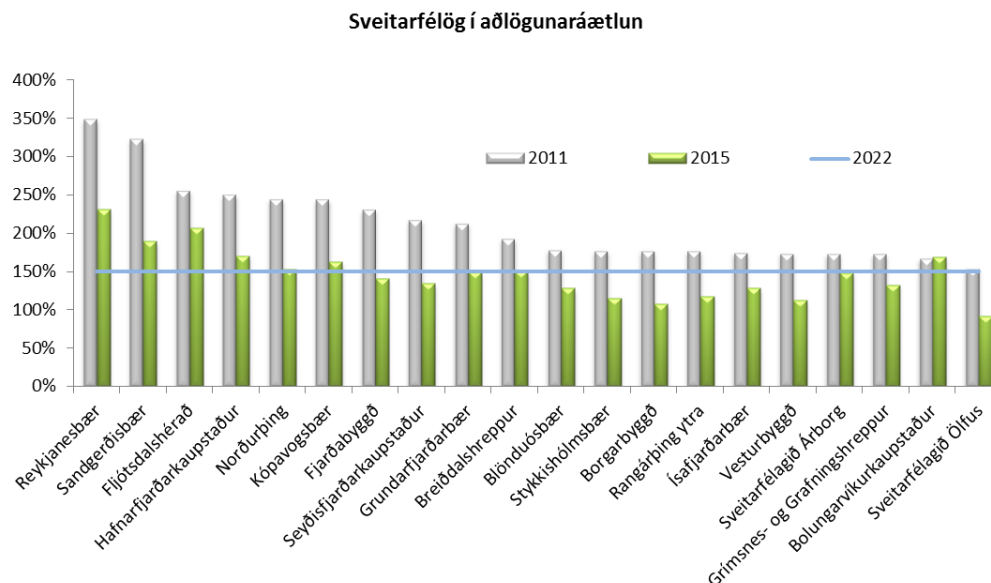
Mynd 2. Skuldaviðmið A- og B-hluta.



Sveitarfélög undir aðlögunaráætlun

Í sveitarstjórnarlögunum er kveðið á um að þau sveitarfélög sem ekki uppfylltu fjárhagsleg viðmið laganna við gildistöku þeirra skyldu gera aðlögunaráætlun um hvernig þau hygðust ná viðmiðunum. Í ársbyrjun 2012 voru tuttugu sveitarfélög í þeirri stöðu og lögðu þau fram aðlögunaráætlanir. *Mynd 3* sýnir sveitarfélög sem þannig var ástatt um og sýnir gráa súlan hvert skuldaviðmið þeirra var árið 2011 en sú græna sýnir stöðuna 2015. Í dag hafa þrettán af fyrrgreindum tuttugu sveitarfélögum þegar uppfyllt skuldaregluna en í áætlunum er gert ráð fyrir að þrjú sveitarfélög muni enn starfa eftir aðlögunaráætlun árið 2018. *Mynd 3* sýnir vel þann árangur sem fjölmörg skuldsett sveitarfélög hafa náð á undanförunum árum.

Mynd 3. Sveitarfélög í aðlögunaráætlun.



Samkvæmt fyrirbyggjandi aðlögunaráætlunum mun Fljótshálsbær ná skuldaviðmiði árið 2019, Sandgerðisbær árið 2021 og Reykjanesbær árið 2022. Það er mat vinnuhópsins að ef fjárhagsleg viðmið hefðu ekki komið til væru minni líkur til þess að þeim árangri sem raun ber vitni hefði verið náð. Hið mælanlega markmið sem felst í skuldareglu er meginforsenda þess að ná árangri með öguðum vinnubrögðum og markvissu eftirliti.

Tafla 1. Lágmarksviðmið eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga.

Lágmarksviðmið

Skuldahlutfall - nettó skuldir sem hlutfall af tekjum	50%	100%	150%	200%	250%
Framlegð sem hlutfall af tekjum	5,0%	10,0%	15,0%	20,0%	25,0%
Rekstrarniðurstaða	> 0	> 0	> 0	> 0	> 0
Veltufé frá rekstri sem hlutfall af tekjum	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%	12,5%
Veltufé frá rekstri á móti afborgunum lána og skuldbindinga	> 1,0	> 1,0	> 1,0	> 1,0	> 1,0
Ný lántaka / fjárfesting sem hlutfall af skuldum	5,0%	5,0%	5,0%	2,5%	0,5%
Endurgreiðslutími skulda	20 ár	20 ár	20 ár	20 ár	20 ár
Veltufjárhlfall	> 1,0	> 1,0	> 1,0	> 1,0	> 1,0
Viðmið vaxta	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Aðlögunartími				10 ár	10 ár

Það er mat starfshópsins að vel hafi tekist til varðandi gerð og framfylgd aðlögunaráætlana, enda stefnir í að öll 20 sveitarfélögin sem féllu undir bráðabirgðaákvæði sveitarstjórnarlaga um gerð aðlögunaráætlana nái að ljúka aðlögun innan þeirra tíu ára sem kveðið er á um í lögunum. Í ljósi þeirrar reynslu mælir starfshópurinn með því að sú breyting verði gerð á reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga að kveðið verði á um gerð aðlögunaráætlana þegar sveitarfélög uppfylla ekki lengur þau viðmið sem kveðið er á um í 64. gr.

Tekjur og rekstrarafkoma

Rekstrarniðurstaða sveitarfélaganna hefur sveiflast á undanförunum árum eins og sjá má á *Mynd 4* og *Töflu 2*. Samanlögð rekstrarniðurstaða A-hluta á tímabilinu 2002–2015 er jákvæð um 30 milljarða króna, en fyrir A- og B- hluta neikvæð um 10,7 milljarða króna. Í *Töflu 2* er sýndur meðal rekstrarafgangur á föstu verðlagi 2015 m.v. vísitölu neysluverðs. Árin 2007 og 2008 skera sig úr og er þeim því sleppt í þessum samanburði. Fyrri árið var mikill rekstrarafgangur, sem snerist í mikinn halla árið eftir, sérstaklega hjá fyrirtækjum í B-hluta.

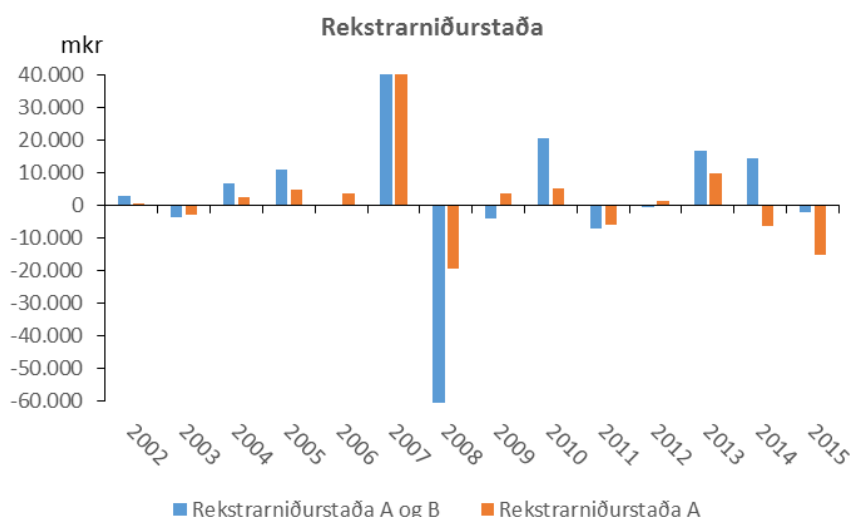
Tafla 2. Rekstrarniðurstaða sveitarfélaga á tímabilinu 2002-2015 á verðlagi 2015.

	A-hluti	A- og B-hluti
2002-2006	2.995	6.188
2009-2015	-978	5.774
2012-2015	-2.600	7.286

Fjárhæðir í milljónum króna

Á fyrstu fimm árum þess tímabils var afgangur af rekstri sveitarfélaganna, hvort sem litið er til A-hluta eða samstæðu A- og B-hluta. Á næsta tímabili eftir hrun snerist dæmið við er varðar afkomu A-hlutans og tapið nam árlega tæpum milljarði króna. Samstæðan var hins vegar rekin með ágætum afgangi. Þegar horft er til allra síðustu ára, frá gildistöku sveitarstjórnarlaganna 2012 og til 2015, verður þessi mynd enn skýrari; A-hlutinn skilar umtalsverðu tapi sem B-hlutinn vegur upp og gott betur. Það hlýtur að vera verulegt áhyggjuefni að A-hlutinn skuli vera rekinn með halla, jafnvel í efnahagslegri uppsveiflu á sama tíma og afgangur er á rekstri ríkissjóðs.

Mynd 4. Rekstrarniðurstaða sveitarfélaga á verðlagi hvers árs.

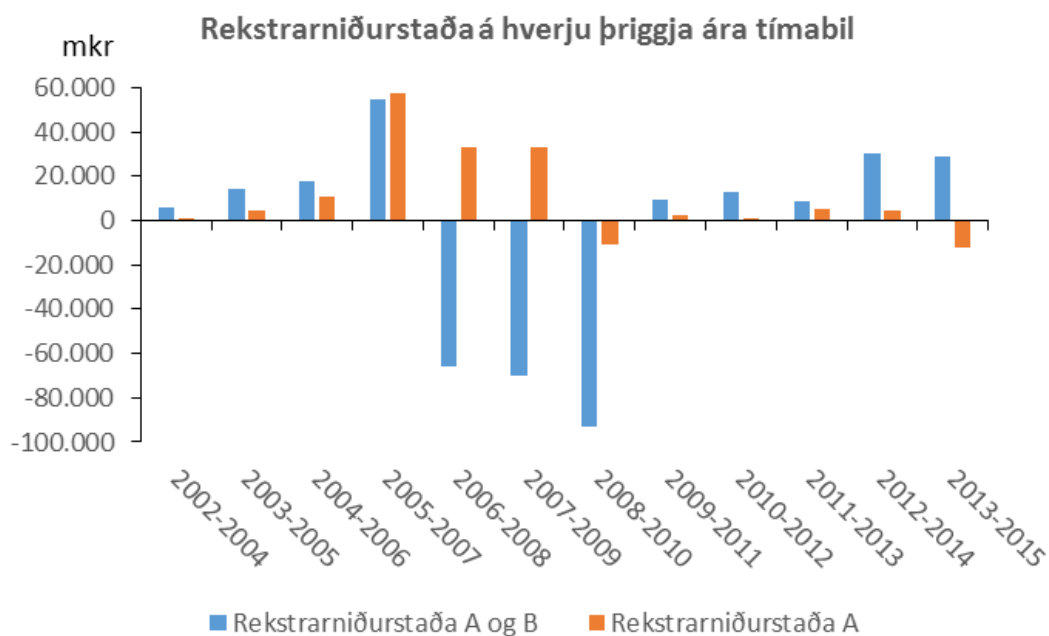


Jafnvægisreglan miðast við rekstrarniðurstöðu yfir þriggja ára tímabil. Ef rekstrarniðurstaða A- og B-hluta á hverju þriggja ára tímabili frá árinu 2002 er skoðuð (*Mynd 5*) má sjá að

rekstur A-hluta og A- og B-hluta hefur að jafnaði skilað afgangi fyrir hrun. Eftir hrun virðist sem rekstur A-hluta eigi erfiðara uppdráttar, sérstaklega undir lok tímabilsins.

Með tilkomu ákvæða um jafnvægi í rekstri voru gerðar ríkari kröfur til sveitarstjórna, eftirlit með fjármálum sveitarfélaga var hert og fært í mælanlegt form. Margt bendir til að jafnvægisreglan hafi skilað áþreifanlegum árangri. Þó er of snemmt að kveða upp endanlegan úrskurð, m.a. í ljósi þess sem fyrr segir um þróun þjóðarbúskapar og lærdómsins frá hruninu. Ljóst er að ef skuldsett sveitarfélög eiga að ná árangri þarf afkoma þeirra að batna. Jafnvægisreglunni er fyrst og fremst ætlað að styðja við skuldaregluna og tryggja sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga.

Mynd 5. Rekstrarniðurstaða sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili á verðlagi hvers árs.



Veltufé frá rekstri

Reiknaðir liðir í rekstrarreikningi hafa veruleg áhrif á niðurstöðu einstakra ára og kunna að skekkja samanburð á milli ára. Verðbætur og gengismunur árið 2008 eru til að mynda um 135,7 milljarðar króna og breyting lífeyrisskuldbindingar árið 2015 um 19,9 milljarðar króna. Á rekstrarreikning eru þannig færðar margvíslegar reiknaðar stærðir sem sveitarstjórnir hafa takmörkuð áhrif á. Af þessum ástæðum er gagnlegt að skoða veltufé frá rekstri til að meta árangur fjármálastjórnunar, en veltufé frá rekstri er óháð reiknuðum stærðum sem að framan eru nefndar. Sú kennitala gefur til kynna getu sveitarfélaga til að inna af hendi afborganir langtímalána og standa undir fjárfestingu ársins.

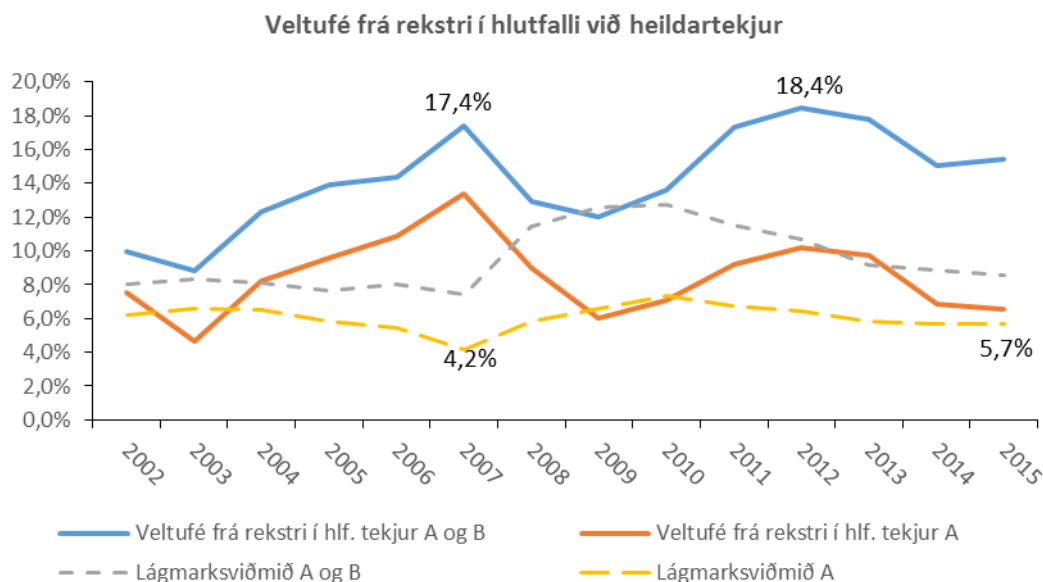
Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur sett fram lágmarksviðmið um veltufé frá rekstri í hlutfalli af heildartekjum, sjá *Töflu 1*. Sveitarfélag sem skuldar um 150% af tekjum sínum þarf samkvæmt lágmarksviðmiðinu að hafa um 7,5% hlutfall veltufjár frá rekstri á móti tekjum til að greiða afborganir af langtímalánum. Er við það miðað að fjárfesting ársins sé

fjármögnuð með lántöku sem nemur afborgun ársins og skuldahlutfalli þannig haldið óbreyttu á milli ára.

Lækkun veltufjár frá rekstri á móti tekjum á undanförunum árum er áhyggjuefni. Launahækkanir undanfarinna ára hafa verið miklar sem kalla á aukna hagræðingu hjá sveitarfélögum ef tryggja á stöðugleika og sjálfbærni. Miðað við skuldsetningu A-hluta á árinu 2015 er ekki mikið svigrúm til að auka skuldir þegar tekið er mið af lágmarksviðmiði eftirlitsnefndarinnar.

Mynd 6 sýnir hvernig hlutfall veltufjár frá rekstri á móti tekjum hefur þróast á tímabilinu 2002–2015 og til samanburðar má sjá lágmarksviðmið eftirlitsnefndarinnar miðað við skuldahlutfall sveitarfélaganna á hverju ári fyrir sig.²

Mynd 6. Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur.



Þegar litið er á tímabilið frá 2002–2015 blasir við að hlutfall veltufjár frá rekstri á móti tekjum fyrir A-hluta hefur í aðalatriðum sveiflast í takt við hagsveiflur á tímabilinu. Markast sveiflurnar af hruninu um miðbik tímabilsins, þensluskeiðinu í aðdraganda þess og aðlögunarskeiði á árunum eftir hrun. Upphaf tímabilsins og lok þess sýna mjög svipaða stöðu. Árið 2007 nam veltufé (hlutfallið) 13,4% en lækkaði verulega í hruninu og varð lægst 6% árið 2009. Það fór hækkandi næstu árin eða fram til 2012. Á síðustu tveimur árum hefur hlutfallið verið að lækka og var 6,5% árið 2015. Þrátt fyrir þessa lækkun er hlutfall veltufjár frá rekstri á móti tekjum enn yfir 5,7% lágmarksviðmiði eftirlitsnefndar.

Veltufé frá rekstri á móti tekjum A- og B-hluta sveitarfélaga hefur fylgt sömu sveiflum og A-hlutinn. Sveiflurnar hafa á hinn bóginn verið meiri og jafnframt hefur hlutfallið farið

² Skuldahlutfall sveitarfélaga í heild, A- og B-hluta, var 171% árið 2015 og til þess að standa undir þeirri skuldsetningu þarf veltufé frá rekstri að vera 8,5% af tekjum skv. lágmarksviðmiði eftirlitsnefndar.

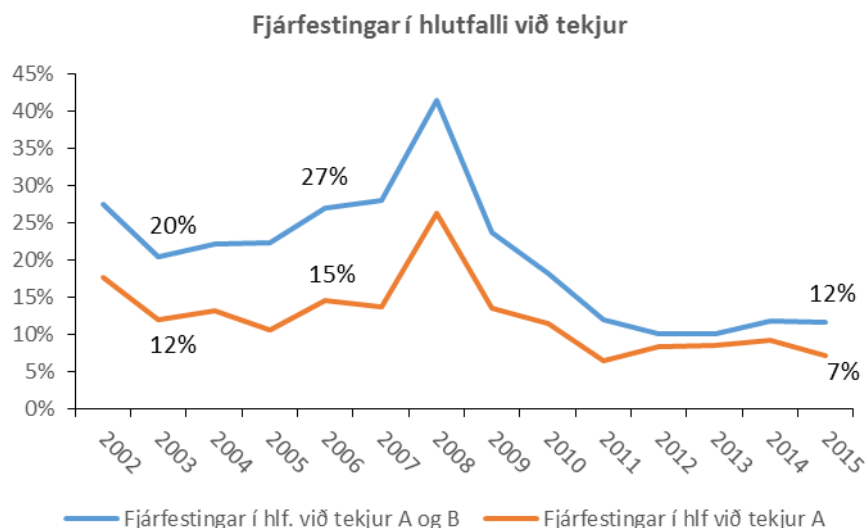
hækkandi þegar lítið er yfir allt tímabilið. Hlutfallið var lægst árið 2009 en hæst árið 2012, um 18,4%. Í upphafi tímabilsins var hlutfallið 10% en í lok þess, árið 2015, 15,4%. Til samanburðar reiknast lágmarksviðmið eftirlitsnefndar árið 2015 um 8,6%.

Fjárfesting

Fjármálareglur taka ekki með beinum hætti á fjárfestingu nema í þeim tilvikum að áformuð fjárfesting sé umfram 20% skatttekna. Engu að síður takmarka bæði jafnvægisreglan og skuldareglan fjárfestingar. Á rekstrarreikning koma þannig fram afskriftir af þeim eignum sem fjárfest hefur verið í og fjármagnsgjöld af skuldum sem stofnað hefur verið til. Þessar gjaldfærslur geta stefnt rekstrarafkomu í hættu og haft í för með sér að sveitarfélag brjóti jafnvægisreglu. Skuldareglan takmarkar möguleika sveitarfélaga til að taka lán fyrir fjárfestingu. Svigrúm sveitarfélaga til fjárfestinga sem eru með viðunandi rekstrarafgang og skulda tiltöluleg lítið er á hinn bóginn mjög mikið.

Allmiklar sveiflur hafa verið í framkvæmdum sveitarfélaga og fjárfestingum þeirra um langt skeið. Þegar vel hefur árað hefur mikil framkvæmdagleði gjarnan ríkt en þegar á móti blæs er framkvæmdum jafnan frestað. Að þessu leyti hafa fjárfestingar sveitarfélaga fylgt hagsveiflum en ekki veitt viðnám gegn þeim. Á Mynd 7 eru fjárfestingar sveitarfélaga, A-hluta annars vegar og A- og B-hluta hins vegar, í varanlegum rekstrarfjármunum settar í hlutfall við tekjur. Þetta fjárfestingarhlutfall nam að meðaltali 13% af tekjum A-hluta árin 2002 til 2005 en aðeins 8% árin 2012 til 2015. Samsvarandi nam fjárfesting A- og B-hluta 23% af tekjum á fyrra tímabilinu en 11% á því síðara.

Mynd 7. Fjárfesting í hlutfalli við tekjur.



Fjárfestingar á fyrra tímabilinu voru fjármagnaðar með lántökum og skýrir það vaxandi skuldsetningu sveitarfélaga á því tímabili. Minni fjárfestingar á síðara tímabilinu hafa með sama hætti stuðlað að lækkun skulda. Mjög er nú kallað eftir fjárfestingum í innviðum, s.s. í samgöngumannvirkjum o.fl. til að bregðast við samfélagsþróun og fólksfjölgun þar sem það á við. Því kalli verður þó augljóslega ekki svarað nema sveitarfélögin hafi meira veltufé frá

sínum rekstri. Hin hliðin á þeim peningi er að rekstur sveitarfélaga sem ekki geta viðhaldið nauðsynlegum innviðum er ekki sjálfbær.

Heildarafkoma

Reikningsskil sveitarfélaga fara eftir hefðbundnum reglum reikningshalds sem leiða fram rekstrarreikning, efnahagsreikning og sjóðstreymi. Fjárfesting í varanlegum rekstrarfjármunum er ekki færð á rekstur. Þess í stað eru afskriftir af slíkum eignum færðar sem rekstrargjöld. Þjóðhagsreikningar gera á hinn bóginn ráð fyrir því að rekstrartekjur þurfi að standa undir hefðbundnum rekstrarkostnaði og vöxtum auk nettó fjárfestingar (þ.e. vergri fjárfestingu að fráðregnum afskriftum og sölu eigna). Niðurstaða þjóðhagsreikninga sýnir þannig heildarafkomuna. Í *Töflu 3* má sjá þann megin mun sem er á skilgreiningu á rekstrarafkomu og heildarafkomu.

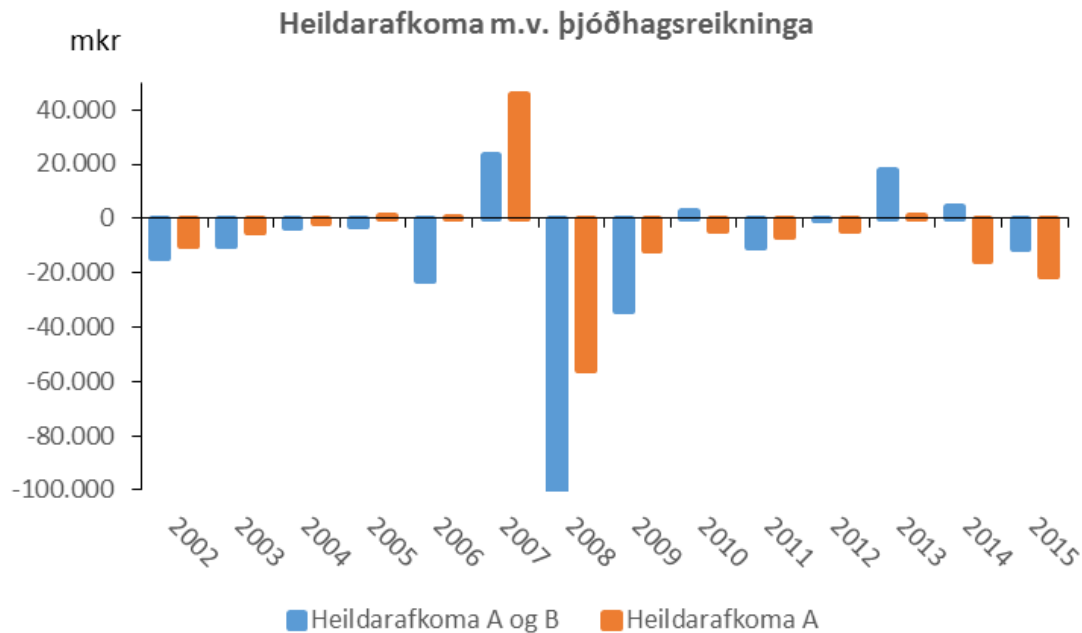
Tafla 3. Rekstrarafkoma og heildarafkoma.

Afkomureglur sveitarfélaga:		Dæmi um skilgreiningu á rekstrarafkomu og heildarafkomu.
Reglulegar tekjur	100	
- Rekstrargjöld	-75	
- Afskriftir	-8	
- Fjármagnsliðir	-10	
Rekstrarafkoma	7	
- Verg fjárfesting	-20	
+ Sala eigna	2	
+ Afskriftir	8	
Heildar afkoma	-3	

Á *Mynd 8* sést hvernig heildarafkoma sveitarfélaga hefur þróast á tímabilinu 2002–2015.³ Flest árin hefur heildarafkoman verið neikvæð, þ.e.a.s. nauðsynlegt hefur reynst að fjármagna fjárfestingar hvers árs að hluta til með lántökum. Heildartekjur sveitarfélaga standa þannig ekki undir fjárfestingum og þau ganga á eigið fé. Fyrir skuldsett sveitarfélög þarf heildarafkoman að vera jákvæð svo mögulegt sé að greiða niður skuldir en skuldlausu sveitarfélagi nægir að skila heildarafkomu á núlli.

Mynd 8. Heildarafkoma miðað við þjóðhagsreikninga.

³ Frá rekstrarniðurstöðu hvers árs eru dregnar fjárfestingar í varanlegum rekstrarfjármunum, söluverði seldra eigna bætt við og loks afskriftum. Með þessu móti fæst gróf nálgun á þjóðhagsreikningslegt uppgjör sveitarfélaga.



Umfjöllunin hér að framan um fjármál sveitarfélaga bendir í fyrsta lagi til þess að fjármálareglur sveitarstjórnarlaganna hafi skilað afmörkuðum ávinningi og náð að nokkru settum markmiðum. Í öðru lagi vekur þessi umfjöllun upp spurningar um rekstrargrundvöll sveitarfélaga þegar til lengri tíma er litið. Það er mat vinnuhópsins að brýnt sé að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga eða þá að leggja á þau kvaðir um frekari rekstrarhagræðingu með tilliti til verkefna sveitarfélaga, lögbundinna sem annarra. Fjármálareglur mega sín lítils ef grundvallarskekka er á milli tekna og nauðsynlegs kostnaðar.

4. Lög um opinber fjármál

Ný lög um opinber fjármál (LOF), nr. 123/2015, tóku gildi í ársbyrjun 2016. Lögin gilda um fjármál opinberra aðila, þ.e. þeirra sem fara með ríkis- og sveitarstjórnarvald og stofnana, sjóða og fyrirtækja sem eru í eigu opinberra aðila að hálfu eða meirihluta. Mikilvægt er að skoða þau áhrif sem þessi nýja löggjöf hefur á fjármál sveitarfélaga.

Með lögnum er lögð áhersla á langtímastöðugleika, góða hagstjórn og ábyrga stjórn á fjármálum hins opinbera. Markmið laganna eru m.a. að tryggja:

- Samhæfða stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga
- Heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma
- Skilvirka og hagkvæma opinbera fjárfstjórn og starfsemi

Stefnumörkun í opinberum fjármálum byggist m.a. á lögbundnu samkomulagi á milli ríkis og sveitarfélaga um markmið í opinberum fjármálum. Stefnumörkunin felst í gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar til fimm ára.

Skv. 7. gr. LOF er markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar að afkoma og efnahagur hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, samræmist eftirfarandi skilyrðum:

- 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 er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári.

Skv. 11. gr. LOF skal fjármálaráðherra tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um móttöku fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Skal leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:

- Markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, sundurliðað eftir árum.
- Ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.
- Fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga.
- Verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Samkvæmt LOF getur hallarekstur ekki orðið viðvarandi og bregðast verður við hallarekstri og skuldasöfnun sem af honum leiðir svo fljótt sem auðið er.

Fjármálaskilyrði LOF eru um margt frábrugðin fjármálareglum sveitarstjórnarlaga og ganga að nokkru leyti lengra. Í fyrsta lagi taka fjármálaskilyrði LOF til fjárfestingaútgjalda sem ekki koma inn í uppgjör rekstrarafkomu sveitarfélaga. Í öðru lagi afmarkast skilyrði LOF við A-hluta sveitarfélaga meðan fjármálareglur sveitarstjórnarlaga snúa að samstæðureikningi A- og B-hluta. Fjárfestingar má fjármagna með lántökum ef það leiðir ekki til þess að skuldahlutfallið fari yfir 150% af tekjum samkvæmt gildandi sveitarstjórnarlögum. Í samkomulagi milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem byggt er á LOF um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2017–2018 er lýst yfir þeim skilningi aðila að

„sú skuldbinding sveitarfélaga að virða fjármálareglur sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 tryggi við ríkjandi aðstæður ásættanlega afkomu sveitarfélaga í samræmi við þetta samkomulag. Í því ljósi verður ekki séð að þörf sé á sérstökum ráðstöfunum til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.“

Enn fremur má benda á álit meirihluta fjárlaganefndar um frumvarp um opinber fjármál að því er varðar samspil fjármálareglna og LOF. Þar segir: „Við þau skilyrði þegar sveitarfélögin uppfylla fjármálareglur sveitarstjórnarlaga hvílir aðlögunin alfarið hjá ríkissjóði.“

5. Mögulegar úrbætur til lengri tíma

Þegar til langs tíma er litið leggur vinnuhópurinn til að hugað verði að eftirfarandi breytingum á fjármálareglum sveitarfélaga:⁴

1. *Jafnvægisreglan.* Að í stað rekstrarafkomureglu komi heildarafkomuregla, sem felur í sér að rekstrartekjur skuli til lengri tíma (t.d. meðan hagsveifla varir) duga fyrir hvort tveggja; rekstrar- og vaxtagjöldum og hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum. Með þessu móti er fjárhagsstaða sveitarfélaga á hverjum tíma sett í skýrara samhengi við væntanleg fjárútlát þeirra til lengri tíma.
2. *Gildissvið.* Að A- og B-hlutar sveitarfélaga verði aðgreindir hvað varðar gildissvið fjármálareglna. Með slíkri tilhögun verður markmiðssetning og ákvarðanataka markvissari.
3. *Skuldaregla.* Að skuldir verði skilgreindar þröngt og nái einungis til skuldabréfa og lána með tilheyrandi lækkun á skuldaviðmiði. Með því móti verða reiknaðar stærðir undanskildar og skýrleikinn því aukinn.

Meginrökin fyrir breytingu á jafnvægisreglunni er mikilvægi þess að hún stuðli að sjálfbærni viðkomandi reksturs, þ.e.a.s. að skuldbindingar verði viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma þannig að ósanngjarnar byrðar verði ekki lagðar á komandi kynslóðir. Rekstrarafkomureglan ein og sér tryggir ekki sjálfbærni. Ástæðan er sú að þess er ekki krafist að fjárfesting í varanlegum eignum sé fjármögnuð til lengri tíma af tekjum einingarinnar. Til viðbótar þeirri reglu þarf því að koma skuldaregla til að takmarka möguleg umsvif einingarinnar. Með skuldareglu er sett skuldaviðmið sem ekki má fara yfir. Regla um jafnvægi í heildarafkomu felur í sér að rekstrartekjur skulu til lengri tíma (t.d. yfir hagsveiflu duga fyrir hvort tveggja í senn; rekstrar- og vaxtagjöldum og fjárfestingu í varanlegum eignum. Nánari umfjöllun um þetta efni er að finna í Viðauka I.

Þá er mat á afskriftum, sem er reiknuð stærð, veikleiki þegar rekstrarafkomureglu er beitt því ljóst er að notkun varanlegra rekstrarfjármuna eða afskriftir ættu að endurspegla nokkuð vel þá fjárfestingu sem ráðist er í yfir tímann. Vanmat á afskriftum getur skekkt hina raunverulegu rekstrarniðurstöðu og þar með hina raunverulegu stöðu fjármála sveitarfélaga (sjá Mynd 2 í Viðauka I). Heildarafkomuregla inniheldur aftur á móti ekki afskriftir þar sem í henni er tekið tillit til fjárfestingar í varanlegum eignum.

Einnig er mikilvægt að afkomuregla stuðli að stöðugleika í efnahagsmálum til lengri tíma litið en markmið um stöðugleika er ekki tryggt með samspili rekstrarafkomureglu og skuldareglu þar sem afstaða raunskulda og skuldaviðmiðs og jafnvel ferils um skuldaniðurgreiðslu ræður miklu í því samhengi. Þetta samspil hefur virkað ágætlega hér á landi síðustu ár vegna

⁴ Sjá til frekari skýringa, Viðauki.

mikillar skuldsetningar sveitarfélaga. Væri skuldsetning þeirra aftur á móti lág er ekki sjálfgefið að samspil þessara tveggja reglna myndi stuðla að stöðugleika þar sem fjárfestingagetan væri mikil við lága skuldsetningu.

Þessu til viðbótar má nefna auknar kröfur á Vesturlöndum um virkari hagstjórn og heilbrigðari umgjörð og umræðu um opinber fjármál sem fært hafa áhersluna í auknum mæli á hinn opinbera geira í heild (A-hluta ríkis og A-hluta sveitarfélaga) í stað ríkissjóðs eingöngu og á öflugri samvinnu (samkomulag) milli stjórnsýslustiga um t.d. útgjaldamarkmið, m.a. í hagstjórnarlegu tilliti.

Færa má rök fyrir því að setning fjármálareglna fyrir A- og B-hluta starfsemi sem heildar auki ekki á gagnsæi og skýrleika fjármála sveitarfélaga. Áhersla á heildina, þ.e. A- og B-hluta, getur skyggt á veikleika í annarri hvorri starfseminni og gert ákvörðunartöku ómarkvissa. Margt bendir til þess að aðgreining þessarar ólíku starfsemi við setningu fjármálareglna geri markmiðssetningu og ákvörðunartöku markvissari.

Meginástæðan fyrir því að skilgreina skuldir þröngt, sem einungis skuldabréf og lán, er skýrleiki og mælanleiki þeirra.⁵ Mat á lífeyrisskuldbindingum og jafnvel viðskiptaskuldum getur verið ónákvæmt og við það þarf yfirleitt að ganga út frá vissum gefnum forsendum. Við setningu skuldamarkmiða eru skuldaskilgreining og skuldaviðmið stillt saman, þ.e.a.s. þrengri skuldaskilgreining kallar á lægra skuldaviðmið.

⁵ Maastricht skuldareglan tekur til þessara skuldategunda. Sama gerir í raun skuldareglan í lögum um opinber fjármál, en hún miðast við heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum sem þýðir í raun að eftir standa þá skuldabréf og lán. Til viðbótar vegna sérstöðu Íslands dragast frá og bankareikningar.

Viðauki I - Markmið fjármálareglna, alþjóðlegar áherslur

Flest vestræn ríki setja sveitarfélögum fjármálareglur, en megintilgangur slíkra reglna er að skapa sjálfbærni og stöðugleika í fjármálum sveitarfélaga til lengri tíma. Með sjálfbærni er átt við að skuldbindingar sveitarfélaga séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir sveitarfélaga. Með stöðugleika er átt við að fjármál sveitarfélaga sé með þeim hætti að þau stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.⁶ Algengustu reglurnar snúa að markmiðum um afkomu- og skuldaviðmið, en einnig eru til reglur sem kveða á um til dæmis útgjalda- eða tekjustig. Með fjármálareglum eru fjármálalegum athöfnum sveitastjórna settar skorður í því skyni að ná ákveðnum ásættanlegum markmiðum, en þau markmið geta snúið að sveitarfélaginu sjálfu og efnahagslífinu sem heild.

Afkomumarkmið

Útfærsla tiltekinna fjármálareglna er þó mismunandi milli landa. Nefna má sem dæmi regluna um afkomumarkmið. Í flestum ríkjum nær hún til heildarafkomu⁷ en í öðrum aðeins til rekstrarafkomu,⁸ en þá jafnvel með viðbótarþáttum.⁹ Í Noregi er rekstrarafkoman til dæmis meginregla sveitarstjórnarlaga en til viðbótar gjöldum reiknast afborganir skulda. Reglan kveður á um að rekstrartekjur skuli duga fyrir rekstrargjöldum (þar með talið afskriftum), vaxtagreiðslum og reglulegum afborgunum skulda. Með þessu móti standa rekstrartekjur undir öllum fjárútlátum öðrum en fjárfestingu, en rekstrartekjurnar skulu þó standa undir reglulegum afborgunum af skuldum vegna meðal annars fjárfestinga. Hún tryggir því ein og sér sjálfbærni fjármála sveitarfélaga til lengri tíma litið.¹⁰ Þótt reglan sé ekki eins aðhaldssöm og heildarafkomureglan þá er hún aðhaldssamari en hrein rekstrarafkomuregla og stuðlar að meiri stöðugleika í fjármálum sveitarfélaga.

Sé hins vegar horft til hreinnar rekstrarafkomureglu er ljóst að hún tryggir ekki ein og sér nauðsynlega sjálfbærni fjármála sveitarfélaga eða stöðuleika í fjármálum þeirra. Til að tryggja sjálfbærni þarf því að koma til viðbótarregla eins og skuldaregla. Raunin hér á landi hefur einnig sýnt að yfir langt árabíl hefur A-hluta starfsemi sveitarfélaga verið rekin með rekstrarafgangi en á sama tíma hefur heildarafkoman verið neikvæð flest árin (sjá mynd 1), sem þýðir með öðrum orðum að tekjur sveitarfélaga hafa ekki dugað fyrir öllum útgjöldum þeirra.

⁶ Sjá 6. gr. 123/2015 laga um opinber fjármál.

⁷ Heildarafkoma er skilgreind sem mismunur heildartekna og heildarútgjalda, þ.e. bæði rekstrarútgjalda og fjárfestingarútgjalda. Heildarafkoma mælir einnig hvort viðkomandi aðili sé að auka eða minnka hreina eign sína með athöfnum sínum.

⁸ Rekstrarafkoma er skilgreind sem mismunur rekstrartekna og rekstrarútgjalda.

⁹ Sjá OECD, Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator, by Kaja Fredriksen. Fredriksen, Jan. 2013.

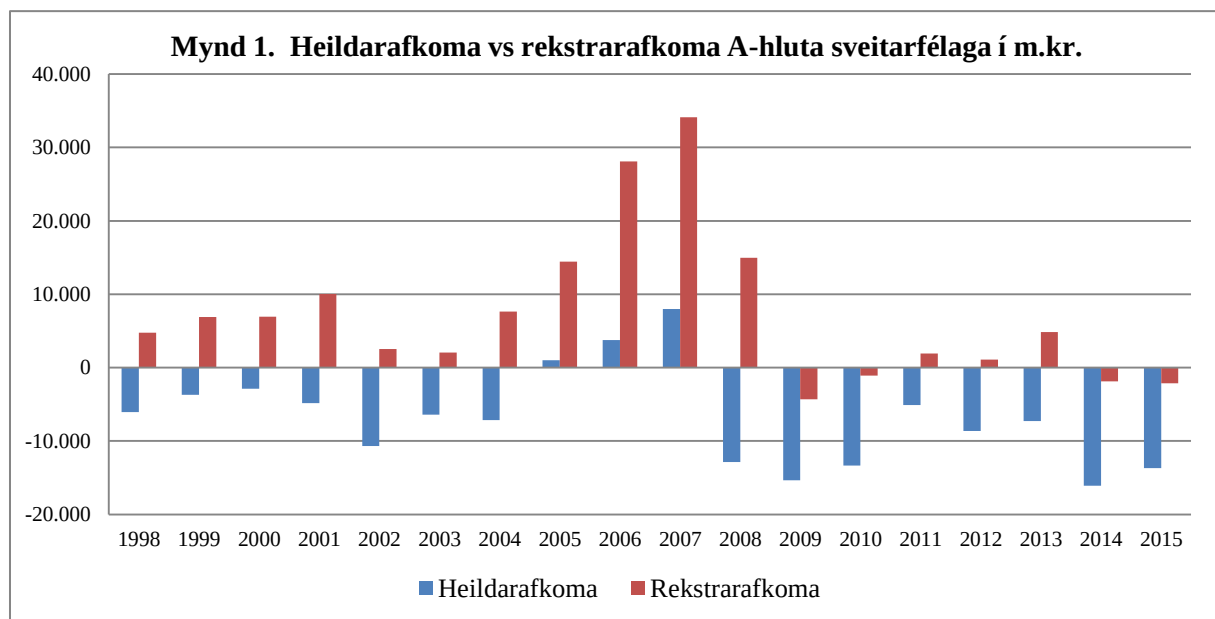
¹⁰ Reglulegar afborganir eru ekki fjármagnaðar með viðbótarlántöku.

Tafla 1. Rekstrarafkoma og heildarafkoma.

Afkomureglur sveitarfélaga:

Reglulegar tekjur	100
- Rekstrargjöld	-75
- Afskriftir	-8
- Fjármagnsliðir	-10
Rekstrarafkoma	7
- Verg fjárfesting	-20
+ Sala eigna	2
+ Afskriftir	8
Heildarafkoma	-3

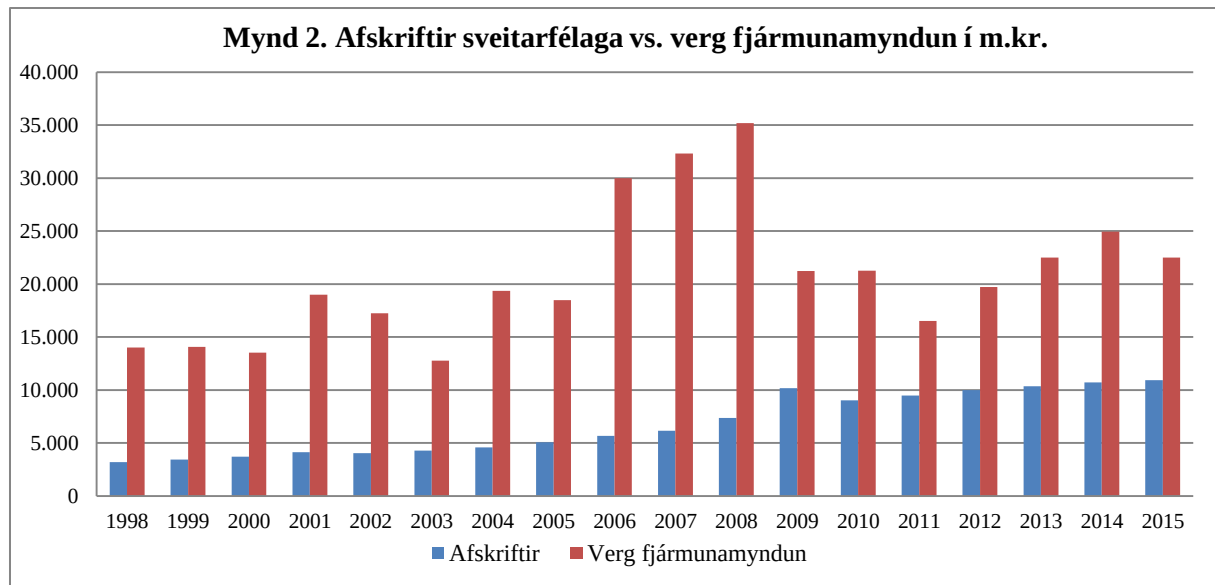
Taflan hér til hliðar dregur fram í skilgreiningu á rekstrarafkomu og heildarafkomu. Hún sýnir að þótt rekstrarafkoman (mismunur rekstrartekna og rekstrargjalda) sé jákvæð um 7 er heildarafkoman (mismunur rekstrartekna og rekstrar- og fjárfestingaútgjalda) neikvæð um 3, en það samsvarar að hrein skuldastaða versnar um 3.



Þá er mat á afskriftum, sem er reiknuð stærð, veikleiki við notkun rekstrarafkomureglu, því æskilegt er að notkun varanlegra rekstrarfjármuna eða afskriftir endurspegli nokkuð vel þá fjárfestingu sem ráðist er í yfir tímann. Vanmat í afskriftum getur skekkt hina raunverulegu rekstrarniðurstöðu og þar með hina raunverulegu stöðu fjármála sveitarfélaga. Þegar afskriftir og verg fjárfesting A-hluta sveitarfélaga eru skoðuð á þjóðhagsgrunni yfir 25 ára tímabil er uppsöfnuð fjárhæð afskrifta rúmlega 30% af uppsafnaðri fjárfestingu sem bendir til þess að afskriftir séu verulega vanmetnar.¹¹ Þegar horft er til starfsemi A-hluta sveitarfélaga¹² til lengri tíma er ljóst að tekjur sveitarfélaga verða að standa undir öllum rekstrar- og fjárfestingarútgjöldum þeirra, en að öðrum kosti safna þau skuldum eða ganga á hreina eign sína. Æskilegt er því að fjármálareglur stuðli annars vegar að sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga og hins vegar að stöðugleika í fjármálum þeirra og jafnvel hagkerfinu í heild.

¹¹ Afskriftir hafa ekki áhrif á heildarafkomu.

¹² Sú starfsemi sem að mestu er fjármögnuð með skatttekjum.



Til viðbótar fjármálareglum hefur á allra síðustu árum komið fram ríkari krafa meðal ríkja um nánari samvinnu milli stjórnsýslustiga hvað varðar aga við setningu afkomu- og útgjaldamarkmiða fyrir hið opinbera í heild (A-hluta starfsemi sem fjármögnuð er með sköttum). Tilgangurinn er að ná virkari hagstjórn og heilbrigðari umgjörð og umræðu um opinber fjármál. Sem dæmi um þessa samvinnu gera stjórnsýslustig í Danmörku með sér samkomulag um útgjaldastig sveitarfélaga, sem þýðir að hvert og eitt sveitarfélag setur fram útgjaldaáform. Fari áform þeirra fram úr samþykktum heildarútgjöldum hefur hvert og eitt þeirra tækifæri til að leiðrétta sín áform til að virða samkomulagið. Eftir að hvert og eitt sveitarfélag hefur lagt fram sína lokatillögu að fjárhagsáætlun eru þær metnar og getur ríkisvaldið beðið um endurskoðun ef þörf krefur. Þetta samkomulag ríkis og sveitarfélaga er ekki lagalega bindandi, en með þessu verklagi er verið að koma á meiri aga.¹³

Ef draga á lærdóm af ofansögðu er einkum tvennt sem má nefna, annars vegar að regla um afkomumarkmið þarf að vera þannig að hún stuðli að sjálfbærni viðkomandi einingar, þ.e. að hún leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir, og hins vegar að hún stuðli að stöðugleika í efnahagsmálum til lengri tíma. Ljóst er af ofansögðu að rekstrarafkomureglan ein og sér tryggir ekki nauðsynlega sjálfbærni viðkomandi einingar. Til viðbótar henni þarf að koma t.d. skuldaregla til að svo verði. Þá er ljóst að markmið um stöðugleika er ekki nauðsynlega tryggt með samspili rekstrarafkomureglu og skuldareglu þar sem afstaða raunskulda og skuldaviðmiðs og jafnvel ferils um skuldaniðurgreiðslu ræður miklu í þessu samhengi. Þetta samspil hefur virkað ágætlega hér á landi síðustu ár vegna mikillar skuldsetningar sveitarfélaga, en við lága skuldsetningu er ekki sjálfgefið að samspilið stuðli að stöðugleika þar sem fjárfestingageta sveitarfélaga væri mikil við lága skuldsetningu. Þessar

¹³ Árið 2012 voru einnig samþykkt lög sem voru að fullu innleidd árið 2014 sem hafa það að markmiði að stuðla að jákvæðri afkomu hins opinbera (A-hluta ríkis og A-hluta sveitarfélaga) ásamt því stuðla að æskilegri útgjaldastjórn hjá ríki, sýslum og sveitarfélögum.

ábendingar kallast einnig á við þær breytingar sem gerðar hafa verið á fjármálareglum á allra síðustu árum víða um lönd eins og áður segir. Kröfur um virkari hagstjórn og heilbrigðari umgjörð um opinber fjármál hafa fært áhersluna í auknum mæli á opinbera geirann (A-hluta ríkis og A-hluta sveitarfélaga) í stað ríkissjóðs (enda hann misstór eftir ríkjum) og á öflugri samvinnu (samkomulag) milli stjórnsýslustiga um t.d. útgjaldamarkmið m.a. í hagstjórnarlegu tilliti. Jafnframt hefur þróunin verið í átt að fjármálareglum sem fela í sér sjálfbærni og stöðugleika. Umfjöllunin um Danmörku hér að framan er gott dæmi um þær breytingar sem gerðar hafa verið á undanförunum árum. Þá má nefnda að með svokölluðu „Fiscal Compact“¹⁴ frá 2012 hefur Evrópusambandið lagt ríkari áherslur á að fjármálareglur nái til hins opinbera sem heildar og á kröfur um sjálfbærni og stöðugleika.

Skuldamarkmið

Við setningu skuldamarkmiða eru einkum tvö atriði sem huga þarf vel að, þ.e. eðli skuldaviðmiðs og skilgreiningu skulda. Í flestum tilfellum er skuldaviðmið sett í hlutfall við verga landsframleiðslu en einnig koma önnur viðmið til greina eins og hlutfall af reglulegum tekjum, sbr. skuldaregla sveitarfélaga hér á landi. Í sjálfu sér hefur val viðmiðs engin úrslitaáhrif fyrir árangur skuldareglunnar, en í mörgum tilfellum geta ákveðin viðmið verið hentugari. Í skuldareglu eru skuldir yfirleitt skilgreindar þröngt og þá sem skuldabréf og lán.¹⁵ Að sjálfsögðu er hægt að skilgreina skuldir víðar og hafa undir allar skuldir og skuldbindingar eins og þær eru skilgreindar samkvæmt þjóðhagsreikningum, en meginástæðan fyrir því að skilgreina skuldir þröngt er skýrleiki og mælanleiki þeirra. Mat á lífeyrisskuldbindingum og jafnvel viðskiptaskuldum getur verið ónákvæmt og þarf yfirleitt að ganga út frá vissum gefnum forsendum. Við setningu skuldamarkmiða eru skuldaskilgreining og skuldaviðmið stillt saman, þ.e.a.s. þröngri skuldaskilgreining kallar á lægra skuldaviðmið.

A- og B-hluti

Fjármálareglur tengjast oftast þeirri starfsemi opinberra aðila sem fjármögnuð er með skatttekjum, þ.e.a.s. A-hluta starfsemi. Opinber fyrirtæki eiga samkvæmt skilgreiningu að starfa á markaðsgrundvelli, og geri þau það ekki er starfsemi þeirra í raun A-hluta starfsemi sem flokkast á sem slík.¹⁶ Sú framleiðsla sem innt er af hendi af A- og B-hluta er í eðli sínu

¹⁴ „Fiscal compact“ er sá hluti af Stöðugleikasáttmála Evrópusambandsins sem setur aðildarríkjum fjármálareglur.

¹⁵ Maastricht skuldareglan tekur til þessara skuldategunda. Sama gerir í raun skuldareglan í lögum um opinber fjármál en hún miðast við heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum sem þýðir raun að eftir standa þá skuldabréf og lán. Til viðbótar vegna sérstöðu Íslands dragast frá sjóður og bankareikningar.

¹⁶ Til að greina B-hluta starfsemi frá A-hluta starfsemi eru til ákveðnir leiðbeiningarstaðlar. Samkvæmt hagskýrslustaðli Evrópuhagstofunnar þarf B-hluta starfsemi að hafa meirihluta tekna sinna af markaðsstarfsemi skv. ákveðnum reglum. Þara hins vegar til þess hvort verðlagning á A-hluta framleiðslu hafi áhrif á bæði eftirspurnar- og framboðsvilja viðskiptaaðila; hafi verðlagningu áhrif á tveggja er um B-hluta starfsemi að ræða annars A-hluta starfsemi.

ólík, önnur er samneyslupjónusta sem afhent er fyrir litið gjald en hin markaðspjónustu sem greitt er fyrir að mestu. Færa má rök fyrir því að setning fjármálareglna fyrir A- og B-hluta starfsemi sem heildar auki ekki á gagnsæi og skýrleika opinberra fjármála. Áherslan á heildina, þ.e. A- og B-hluta, getur í raun falið veikleika í annarri hvorri starfseminni og gert ákvörðunartöku ómarkvissa. Ef reikningsskil eru með nákvæmum hætti ætti þó að vera mögulegt að draga fram með skýrum hætti tengsl A- og B-hluta og þá áhættuþætti sem felast í eignaraðild A-hlutans á B-hlutanum. Eignaraðild A-hlutans á að endurspeglast í gegnum hlutabréfaeign A-hlutans með tilheyrandi áhættugreiningu. Í umfjöllunni um afkomumarkmiðin hér að framan kom fram að heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga hefur verið neikvæð flest ár síðustu áratugi. Sú staðreynd vekur upp þá spurningu hvort ekki sé heppilegra að sníða fjármálareglur að hvorri starfsemi (A og B) sveitarfélaganna fyrir sig. Markmið um heildarafkomu og skuldir gætu gilt um A-hlutann og skuldamarkmið um B-hlutann. Margt bendir til þess að með slíkri tilhögun verði markmiðssetning og ákvarðanatataka vegna beggja hlutana markvissari.

Viðauki II - Vinna við reglur vegna erlendrar lántöku sveitarfélaga

Forsaga

Í sveitarstjórnarlögum er ekki að finna nein ákvæði sem takmarka lántökur sveitarfélaga í erlendri mynt eða með tengingu við aðra mynt en íslenska krónu.¹⁷ Mikill munur innlendra og erlendra vaxta á árunum í aðdraganda hruns hafði í för með sér að sveitarfélög tóku erlend lán í all nokkrum mæli. Gengisfall krónunnar árin 2008-2010 breytti forsendum þessarar lántöku og reyndist hún mörgum sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra ærið dýrkeypt. Fjármagnshöftin sem sett voru á í hruninu og óvissa um lögmæti gengistryggingar lána hafa komið í veg fyrir erlendar lántöku sveitarfélaga og annarra aðila. Hins vegar er mikill vaxtamunur enn til staðar sem kann fyrr eða síðar að leiða til þess að sveitarfélög og fyrirtæki í þeirra eigu skoði fýsileika þess að taka lán í erlendum gjaldmiðlum þegar fjármagnshöftum linnir.

Í kjölfar hrunsins voru takmarkanir á erlendri lántöku sveitarfélaga teknar til skoðunar og fór sú vinna fram á tveimur vettvöngum; annars vegar á grundvelli þjóðhagsvarúðar sjónarmiða seðlabanka í starfshópi sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði, og hins vegar í innanríkisráðuneytinu á grundvelli sveitarstjórnarlaga.

¹⁷ Í 83. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um samkomulag sveitarstjórnar og ráðherra sem gera má ef fjármál eða fjármálastjórnun sveitarfélags gefur tilefni til. Meðal skilyrða sem ráðherra getur sett sveitarfélagi í því tilviki að samkomulag hafi ekki náð fram að ganga eru takmarkanir á lántökum, þ.á m. um gjaldmiðil sem heimilt er að taka lán í. Það er m.ö.o. aðeins í neyðartilfellum að mögulegt er að takmarka erlendar lántökur sveitarfélaga.

Nefnd sem falið var að fjalla um málið og leggja fram lagafrumvarp sem tæki mið af þeim áherslum sem fram komu í skýrslu Seðlabanka Íslands Varúðarreglur eftir fjármagnshöft, útg. 2012, skilaði álit á vordögum 2014. Fjármálaráðherra lagði álit nefndarinnar að nokkru leyti til grundvallar í frumvarpi um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu o.fl. lögum í febrúar 2015. Í frumvarpinu fólst m.a. breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, þar sem honum voru veittar heimildir til að setja reglur um erlendar lántökur, mismunandi eftir væntanlegum lántakendum, þ.á.m. m. sveitarfélög. Tilgangur ákvæðisins var að takmarka erlenda lántöku aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Frumvarpið varð ekki að lögum og var lagt fram að nýju tiltölulega lítt breytt á næsta þingi, í lok nóvember 2015 en varð ekki heldur að lögum. Í umsögnum sínum um þessi tvö frumvörp lagði Samband íslenskra sveitarfélaga áherslu á að setja þurfi sérstakar reglur um erlendar lántökur sveitarfélaga, í tengslum við ákvæði sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga, eins og innanríkisráðuneytið hefði boðað, fremur en að Seðlabanka Íslands væru veittar fremur opnar heimildir til setningar reglna um efnið.

Innanríkisráðuneytið lagði áherslu á að málið yrði unnið í samráði við sveitarfélögin og vísaði tillögum til breytinga á sveitarstjórnarlögum til Jónsmessunefndar og til umfjöllunar í samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. Samráðsnefndin horfði til þess að fella takmarkanir á erlendum lántökum sveitarfélaga að sveitarstjórnarlögum og þeim fjármálareglum sem þar er að finna. Skilaði nefndin umsögn um málið til Jónsmessunefndar í nóvember 2014.

Tillögur samráðsnefndar

Í janúar 2016 óskaði innanríkisráðuneytið eftir umsögn samráðsnefndar um tillögu að nýjum fjármálareglum um erlendar lántökur sveitarfélaga. Samráðsnefndin gerði nokkrar breytingar á tillögum innanríkisráðuneytis og skilaði drögum til ráðuneytisins.

Niðurstaða

Við vinnu að umsögninni kallaði samráðsnefndin til sín sérfræðinga frá Lánasjóði sveitarfélaga, Orkuveitu Reykjavíkur og Seðlabanka Íslands. Á vormánuðum 2016 var ennþá ekki kominn samhljómur um hvernig best væri að útfæra tillögur um erlenda lántöku sveitarfélaga og hefur málið verið í bið síðan. Þráðinn mun Samráðsnefnd um efnahagsmál taka upp á nýjan leik á næstunni.

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík
Sími 545 9000
postur@irr.is
www.innanrikisraduneyti.is

Desember 2016