

# Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á fjármálakafla sveitarstjórnarlaga

Desember 2016



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

## Efnisyfirlit

Niðurstöður og tillögur.....	1
Helstu niðurstöður .....	1
Helstu tillögur .....	1
Mögulegar úrbætur til lengri tíma.....	2
1. Inngangur .....	4
2. Núverandi ákvæði fjármálakafli sveitarstjórnarlaga .....	4
3. Fjármál sveitarfélaga .....	6
Skuldir og skuldahlutfall .....	6
Sveitarfélög undir aðlögunaráætlun .....	8
Tekjur og rekstrarafkoma.....	10
Veltufé frá rekstri.....	11
Fjárfesting.....	13
Heildarafkoma .....	14
4. Lög um opinber fjármál .....	15
5. Mögulegar úrbætur til lengri tíma.....	17
Viðauki - Markmið fjármálareglna, alþjóðlegar áherslur.....	19
Viðauki - Vinna við reglur vegna erlendrar lántöku sveitarfélaga .....	23

## Niðurstöður og tillögur

### Helstu niðurstöður

- Sveitarstjórnarlögin frá 2011 fólu í sér kröfu um aukinn aga í fjármálum sveitarfélaga og reynslan af þeim 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 veitir aðhald og leiðir 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 ára til þess. Væntingar standa til þess að öll sveitarfélög uppfylli skuldaviðmið laganna árið 2022.
- Fjárfesting A-hluta sveitarsjóða hefur verið í sögulegu lágmarki. Áhöld er 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 viðmiðin munu áfram gegna mikilvægu hlutverki í stefnumótun sveitarfélaga framtíðar. 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 og rétt þykir að ná fram væntum árangri áður en lagt er upp með breytingar. Loks má nefna að það skiptir máli að sveitarfélög geti treyst á 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, til að tryggja að forsendur í útreikningi á jafnvægisreglu séu samræmdar.
2. Skuldaregla. Óumdeilt er að skuldaregla 64. gr. hefur verið einn stærsti ávinningur 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 til grundvallar fjármálareglum skuli leggja og ennfremur 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 sé 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 þannig að ljúka í árslok 2022. Í V. kafla reglugerðar nr. 502/2012 er nánari útfærsla á ákvæðinu. Reglugerðin hefur hins vegar 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 og þannig gera greinarmun 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 tapi undanfarin ár, sem afkoma B-hluta hefur vegið upp á móti, sjá umfjöllun í 3. kafla. Starfsemi margra rekstrareininga í B-hluta eru eðlis ólík starfsemi A-hluta. Mörg B-hluta fyrirtæki eru mjög fjármagnsfræk og geta staðið undir meiri skuldum en í A-hluta. Það er því veikleiki að núverandi fjármálareglur beinast að samanteknum reikningskilum A- og B-hluta en ekki sérstaklega að A-hluta.

Mæta þarf auknum kröfum um öfluga samvinnu milli stjórnarsýslustiga um opinber fjármál með vísan til laga um opinber fjármál, sjá umfjöllun í kafla 4. Til þess að því markmiði verði náð væri æskilegt að samræma betur fjármálareglur ríkis og sveitarfélaga. Í því skyni að laga þessa veikleika leggur vinnuhópurinn til að kannaður verði fýsileiki eftirfarandi breytinga á fjármálareglum sveitarfélaga þegar horft er til langs tíma. Lagt er til að slík athugun hefjist sem fyrst og verði lokið innan tveggja ára. Markmiðið er m.a. að gildistíma hugsanlegra breytinga (ef til kemur) verði kunnar sveitarfélögum með nokkra 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 látin gilda um A-hluta og önnur um B-hluta.

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

Í reglugerð um gerð ársreikninga er að finna ákvæði um ábyrgða- og skuldbindingayfirlit. Lagt er til að unnið verði að tillögum sem taki á skuldbindingum sveitarfélaga vegna byggðarsamlaða og fyrirtækja í minnihluta eigu sveitarfélags þar sem ábyrgðir sveitarfélags eru til staðar. Þar sem svo háttar til eru skuldbindingar sveitarfélags ekki innfaldar 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 hvor tveggja 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 lengdar, sjá nánar í kafla 5.

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

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

5. Vinna við reglur vegna erlendar 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.

## 1. Inngangur

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 tóku gildi þann 1. janúar 2012. Í ákvæði til bráðabirgða nr. I. tl. 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. Í vinnu hópsins var farið yfir árangur í fjármálum sveitarfélaga og lagt mat á styrkleika og veikleika fjármálareglna. Jafnframt er litið til alþjóðlegrar reynslu og fræðilegra sjónarmiða sem miða að því að horfa til þess sem skynsamlegt er að þróa á næstu árum. Skýrslan og niðurstöður vinnuhópsins eru hluti af umfjöllun samráðsnefndar um efnahagsmál um fjármál sveitarfélaga og skilar vinnuhópurinn skýrslu sinni til samráðsnefndarinnar.

Eftirfarandi aðilar skipuðu vinnuhópin: 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 fjármálakafli sveitarstjórnarlaga

Fjármálakafli sveitarstjórnarlaganna telur alls 19 greinar. Skipta má þeim í nokkra megin flokka. Sá fyrsti tekur til greina 58 til 63, en fyrsta greinin kveður á um valdheimildir sveitarstjórna og skyldur þeirra. Næstu greinar fjalla um bókhaldskyldu, 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 um 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 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 fjármálakafli og helstu ákvæðin sem fjallað er um í þessari skýrslu. Megingreinin er sú 64., en í þeirri grein eru settar fram tvær meginreglur. Sú fyrri kveður á um jafnvægi í rekstri sveitarfélaga. Samkvæmt greininni mega samanlögð útgjöld til rekstrar A- og B-hluta á hverju þriggja ára tímabili eigi vera hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum þeirra. Sú seinni 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 nemur 150% af reglulegum tekjum. Í þriðju málgrein greinarinnar er

opnað fyrir reglugerðarsetningu til að skilgreina nánar viðmið sem sett eru til grundvallar þessara fjármálareglna 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:

- Langtímaleiguskuldbindingar 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. grein eru sett fram varúðarsjónarmið. Fyrri greinin segir til um ábyrga meðferð fjármuna og að þeir skuli varðveittir með tryggu hætti. Seinni greinin felur í raun í sér fjármálareglu og þar lagt fram 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 og loks um gjaldþrotaskipti 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 samhengi 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 sérstaklega benda á 3. mgr. 94. gr., þar sem kemur fram að tryggt skal 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 stjórnsýslueftirlit 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 meiriháttar skuldbindingar, áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um gerð slíkra samninga, og 63. gr., um að samþykktur viðauki þarf að liggja fyrir samhliða ákvörðun um frávik frá fjárhagsáætlun.

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

Mikilvægan þátt sveitarstjórnarlaganna er að finna í 129 gr., en þar er kveðið á um að kostnaðarmeta skuli stjórnarfrumvörp, reglugerðir og stefnumótandi ákvarðanir sem auka kostnað sveitarfélaganna 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 þessu hefur sprottið á stundum úlfúð milli þessara stjórnsýslustiga. Með lögum um opinber fjármál er skapaður vettvangur til virkara samtals og samráðs m.a. um kostnaðarskiptingu, en slíkt er vitaskuld forsenda fyrir samræmingu fjármálastefnu milli stjórnsýslustiganna. Að þessu er t.d. vikið í skýrslu AGS frá árinu 2009, *Strengthening the budget framework*.

### 3. Fjármál sveitarfélaga

Sveitarstjórnarlögin hafa verið í gildi í hartnær fimm ár eða frá 2012 til 2015. Hagþróun þessara ára einkennist af því að þjóðarbúskapurinn hefur verið að rétta úr kútnum eftir hrun. Hagvöxtur hefur verið rösklega 3% að meðaltali, verðbólga tæplega 4%, gengi krónunnar farið hækkandi og atvinnuleysi 4-5%. Frá gildistöku laganna og til september 2016 hafa laun hækkað um rösk 40%, verðlag um rúm 13%, kaupmáttur launa hefur því 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.

Fjármálareglum sveitarstjórnarlaganna var ætlað að takast á við tvö megin vandamál. Hið fyrra var að mörg sveitarfélög voru afar skuldsett og áhorfsmál hvort rekstur þeirra væri sjálfbær. Hið síðara var viðvarandi hallarekstur sveitarfélaga og skortur á að þau gengju í takt við fjármálastefnu ríkissjóðs. Verður í þessum kafla fjallað um að hvaða leyti þessi markmið hafa náðst.

#### 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.

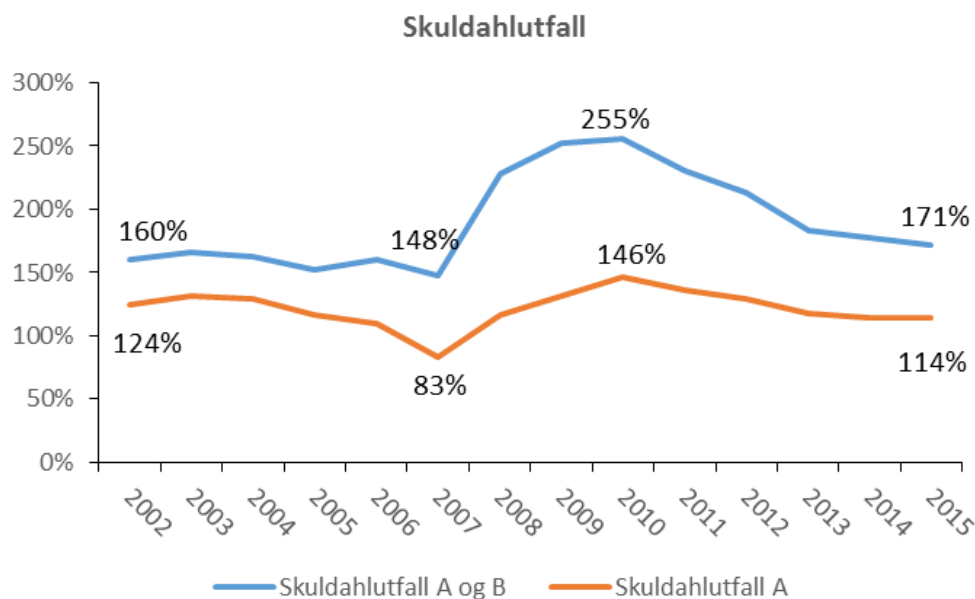


Skuldir eru hér skilgreindar vítt og taka til hvers konar lána sem sveitarfélög hafa tekið og skuldabréfa sem þau hafa gefið út. En undir regluna falla einnig hvers konar skuldbindingar sem þau hafa undirgengist, s.s. lífeyrisskuldbindingar og leiguskuldbindingar. Að baki þessu lág m.a. að sveitarfélög 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 langtímaskuldbindingu um leigu. Samtala skulda og skuldbindinga breyttist þannig ekki.

Verulegur samgangur hefur verið í reynd 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 ennfremur voru dæmi um bein framlög frá A- til B-hluta. Þá er horft til þess að í flestum tilvikum stendur A-hlutinn í ábyrgð fyrir skuldum og skuldbindingum B-hluta.<sup>1</sup>

Skuldahlutfall A- og B-hluta er árið 2015 um 171% og hefur lækkað verulega frá árinu 2010 þegar það var um 255%. Skuldahlutfallið var 160% að meðaltali yfir tímabilið 2002-2006, en 148% árið 2007, og því ljóst að nokkur árangur hefur náðst til lækkunar skulda á liðnum árum.

Mynd 1 . Skuldahlutfall.



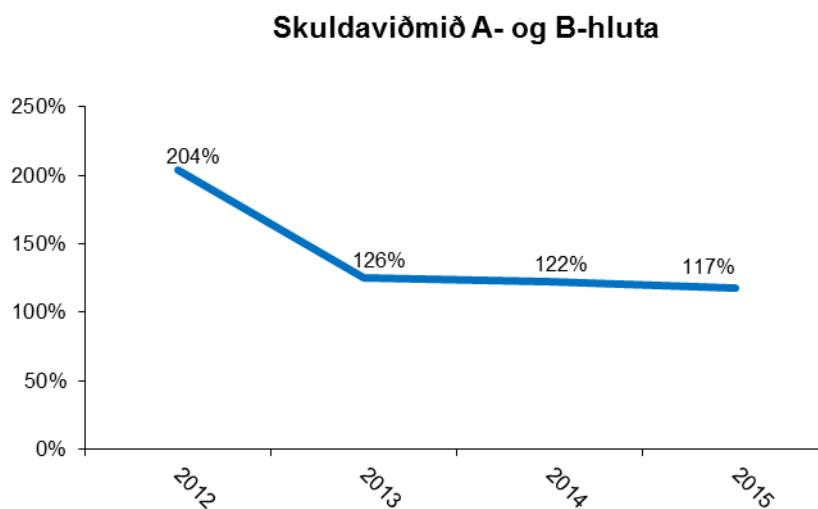
Skuldahlutfall A-hluta árið 2015 er um 114% og hefur lækkað á undanförunum árum frá því þegar það var mest um 146% árið 2010. Til samanburðar er skuldahlutfall A-hluta fyrir

<sup>1</sup> Sjá nánar í skýrslu Samráðsnefndar um efnahagsmál, *Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál. Úttekt og tillögur*, september 2010.

tímabilið 2002-2006 um 122% að meðaltali og 83% árið 2007. Í ljósi þessa er hægt að fullyrða að viðunandi árangur hefur náðst við hlutfallslega lækkun skulda A-hluta.

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, eignarhlut 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 frá árinu 2013 lækkað og er það í takti við þróun skuldahlutfalls heildarskulda.

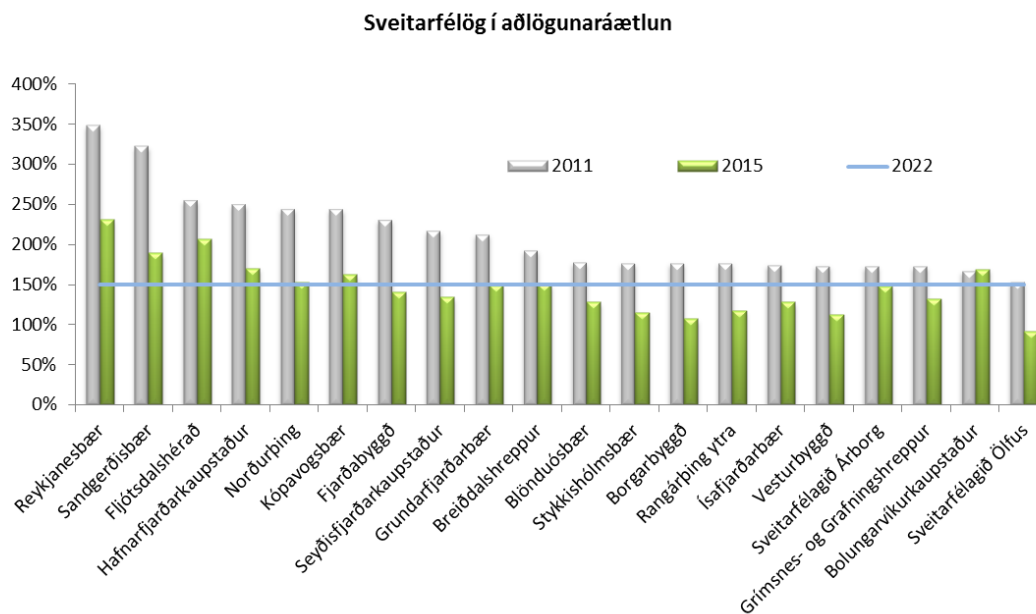
Mynd 2. Skuldaviðmið A- og B-hluta.



#### 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 grásúlan hvert skuldaviðmið þeirra var árið 2011 en sú græna sýnir stöðuna 2015. Í dag hafa þrettán af fyrrgreindum tuttugu sveitarfélögum, nú þegar uppfyllt skuldaregluna og áætlanir gera ráð fyrir því að þrjú sveitarfélög muni enn starfa eftir aðlögunaráætlun árið 2018. Mynd 8 sýnir vel þann árangur sem fjölmörg skuldsett sveitarfélög hafa náð á undanförunum árum.

Mynd 3. Sveitarfélög í aðlögunaráætlun.



Samkvæmt fyrirbyggjandi aðlögunaráætlunum mun Fljótsdalshérað 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 megin forsenda þess að ná árangri með öguðum vinnubrögðum og markvissara 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 hætta að uppfylla þau viðmið sem kveðið er á um í 64. gr.

### Tekjur og rekstrarafkoma

Rekstrarniðurstaða sveitarfélaganna hefur sveiflast á undanförunum árum eins og mynd 4 og tafla 2 sýna. 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 1 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. Fyrra árið var mikill rekstrarafgangur, sem snerist í mikinn halla árið eftir, sérstaklega hjá fyrirtækjum í B-hluta.

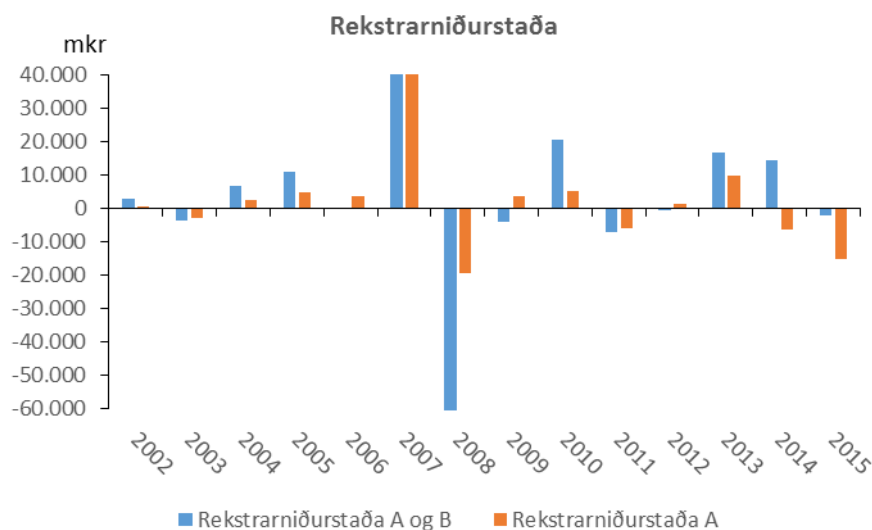
Tafla 2. Rekstrarniðurstaða sveitarfélaga á tímabilinu 2002-2015 á verðlagi 2015.

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

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.

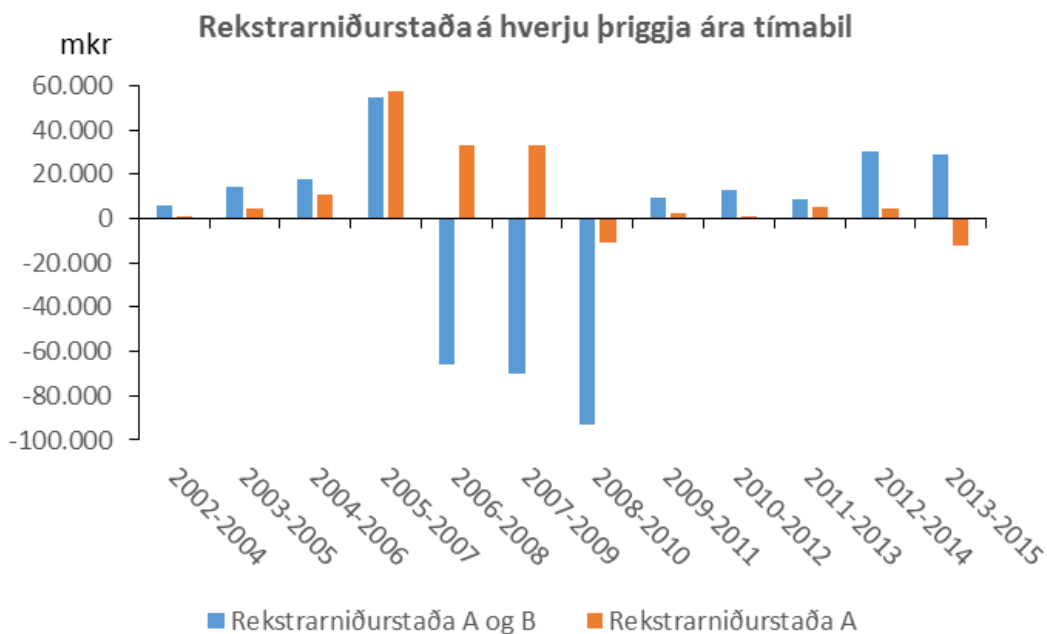
Mynd 4. Rekstrarniðurstaða sveitarfélaga á verðlagi hvers árs.



Jafnvægisreglan horfir til 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-hluti eigi erfiðara uppdráttar, sérstaklega undir lok tímabilsins.

Með tilkomu ákvæða um jafnvægi í rekstri voru gerðar ríkari kröfur til sveitarstjórna, eftirlit með fjármálum sveitarfélaga 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 horfa til veltufjár frá rekstri til að meta árangur fjármálastjórnunar, en veltufé frá rekstri lítur fram hjá hinum reiknuðu stærðum. Sú kennitala gefur til kynna getu sveitarfélaga til að inna af hendi afborganir langtímalána og standa undir fjárfestingu ársins.

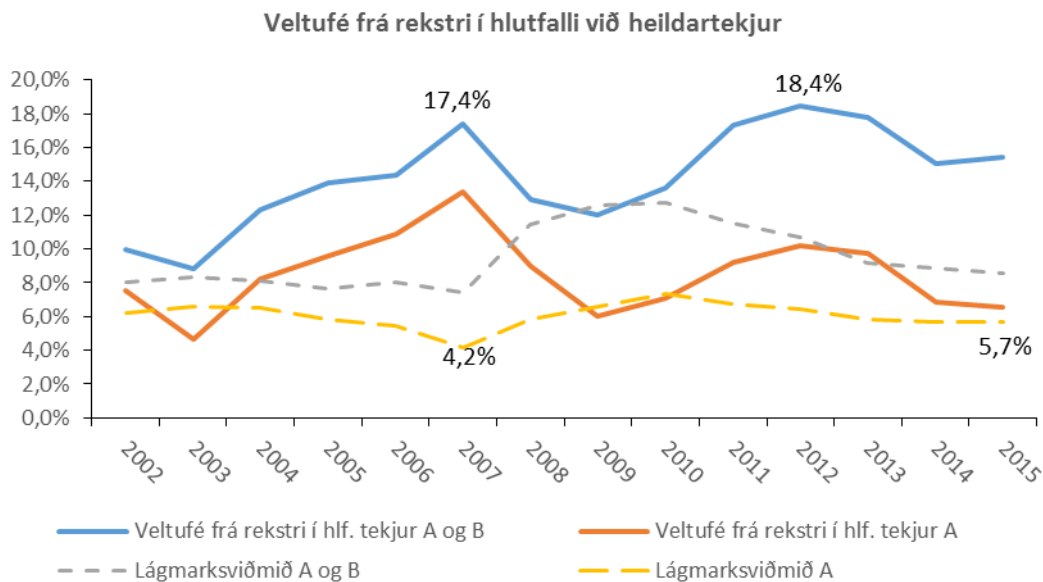
Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur sett fram lágmarksviðmið um veltufé frá rekstri í hlutfalli af heildartekjum, sjá töflu 1. Sveitarfélag sem skuldar um 150% af tekjum

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 sveitarfélagsins þannig haldið óbreyttu á milli ára.

Lækkun veltufjár frá rekstri á móti tekjum á undanförunum árum er áhyggjuefni. Hér blasir við að 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 aukningar á skuldum þegar horft er til lágmarksviðmiðs 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.<sup>2</sup>

Mynd 6. Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur.



Þegar horft er yfir tímabilið frá 2002 til 2015 blasir við að hlutfall veltufjár frá rekstri á móti tekjum fyrir A-hluta hefur gengið í gegnum tvær bylgjur sem falla í aðalatriðum að hagsveifluþróuninni á tímabilinu. Markast þessar bylgjur 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 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

<sup>2</sup> 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.

fyrir þessa lækkun er hlutfall veltufjár frá rekstri á móti tekjum enn yfir 5,7% lágmarksviðmiði eftirlitsnefndar.

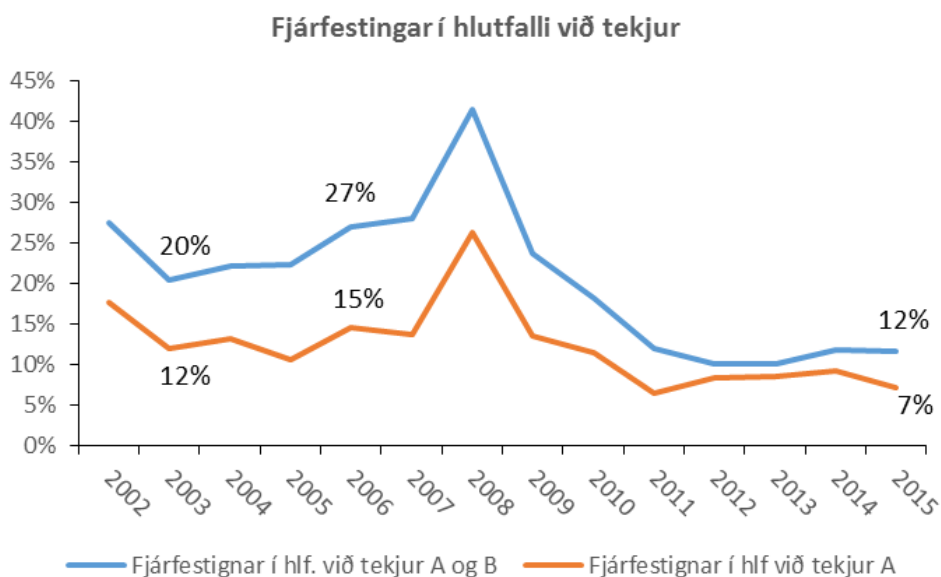
Veltufé frá rekstri á móti tekjum A- og B-hluta sveitarfélaga hefur verið sömu sveiflum undirorpin og í A-hluta. En sveiflur eru meiri og jafnframt hefur hlutfallið farið hækkandi þegar yfir allt tímabilið er litið. Hlutfallið var lægst árið 2009 en hæst árið 2012 um 18,4%. Í upphafi tímabilsins var 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 því tilviki að áformuð fjárfesting sé umfram 20% skatttekna. Engu að síður takmarka bæði jafnvægisreglan og skuldareglan fjárfestingar. Á rekstrareikning 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 sveitarfélaga brjóti jafnvægisreglu að öðru óbreyttu. Skuldareglan takmarkar augljóslega 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. Í 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 og 11% á því síðara.

Mynd 7. Fjárfesting í hlutfalli við tekjur.



Fjárfestingar á fyrra tímabilinu voru fjármagnaðar með lántöku og skýrir það vaxandi skuldsetningu sveitarfélaga á því tímabili. Minni fjárfestingar á síðara tímabilinu hafa með sama hætti lagt hönd á plóg til skuldalækkunar. Mjög er nú kallað eftir fjárfestingum á sviði innviða, 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, en í staðin 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 frádregnum afskriftum og sölu eigna). Niðurstaða þjóðhagsreikninga sýnir þannig heildarafkomuna. Tafla 3 dregur fram meginmun í skilgreiningu á rekstrarafkomu og heildarafkomu.

Tafla 3. Rekstrarafkoma og heildarafkoma.

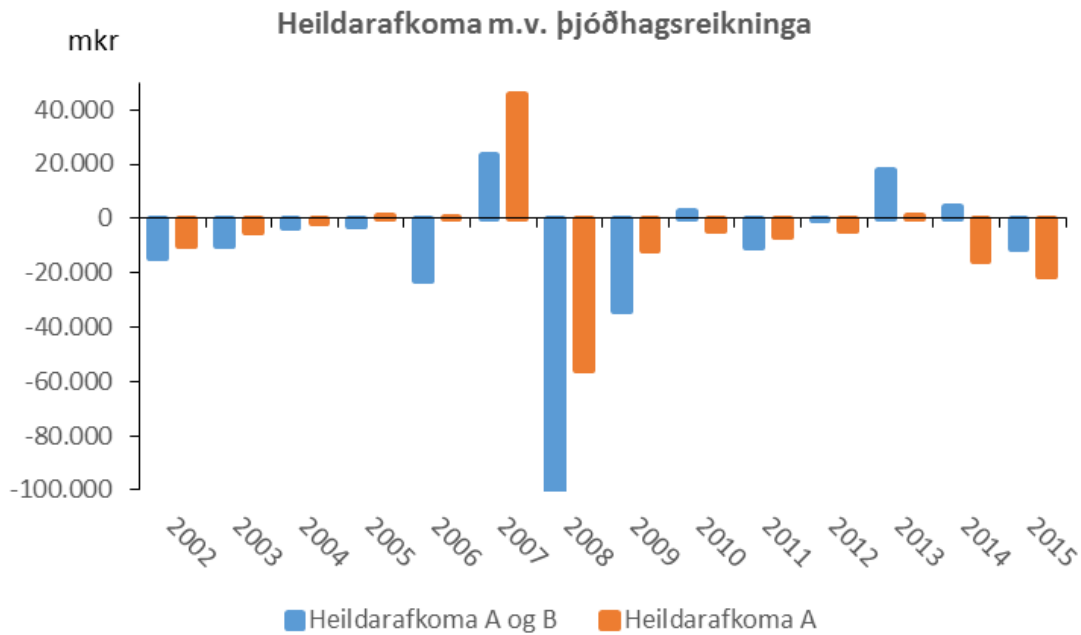
<b>Afkomureglur sveitarfélaga:</b>		<i>Dæmi um skilgreiningu á rekstrarafkomu og heildarafkomu.</i>
Reglulegar tekjur	100	
- Rekstrargjöld	-75	
- Afskriftir	-8	
- Fjármagnsliðir	-10	
<b>Rekstrarafkoma</b>	<b>7</b>	
- Verg fjárfesting	-20	
+ Sala eigna	2	
+ Afskriftir	8	
<b>Heildarafkoma</b>	<b>-3</b>	

Mynd 8 sýnir hvernig heildarafkoma sveitarfélaga hefur þróast á tímabilinu 2002-2015.<sup>3</sup> Flest árin hefur heildarafkoman verið neikvæð, þ.e.a.s nauðsynlegt hefur reynst að fjármagna fjárfestingar hvers árs að hluta til með lántöku. 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.

<sup>3</sup> Frá rekstrarniðurstöðu hvers árs eru dregnar fjárfestingar í varanlegum rekstrarfjármunum, söluverði seldra eigna bætt við og loks bætt við afskriftum. Með þessu móti fæst gróf nálgun á þjóðhagsreikningslegu uppgjöri sveitarfélaga.



Mynd 8. Heildarafkoma miðað við þjóðhagsreikninga.



Umfjöllunin hér að ofan um fjármál sveitarfélaga bendir í fyrsta lagi til þess að fjármálareglur sveitarstjórnarlaganna hafi skilað afmörkuðum ávinningi og náð að nokkru þeim markmiðum sem þeim var ætlað að ná. Í öðru lagi vekur þessi umfjöllun upp spurningar um rekstrargrundvöll sveitarfélaga þegar til lengdar er litið. Það er mat vinnuhópsins að brýnt sé að takast á við þær spurningar. Í því skyni þarf að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga eða leggja á þau kvaðir um frekari rekstrarhagræðingar með tilliti til verkefna sveitarfélaga, lögbundinna sem annarra. Fjármálareglur mega sín lítils ef grundvallarskekkja er á milli tekna og nauðsynlegs kostnaðar.

#### 4. Lög um opinber fjármál

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

Áhersla laganna er á langtímastöðuleika, góða hagstjórn og ábyrga stjórn á fjármálum hins opinbera. Markmið laganna er m.a. að tryggja:

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

Stefnumörkun í opinberum fjármálum byggist m.a. á lögbundnu samkomulagi á milli ríkis og sveitarfélaga um markmið í opinberum fjármálum. Stefnumörkun í opinberum fjármálum 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 mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Skal leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga þar sem m.a. er fjallað um:

- 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 ekki 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 byggður er á LOF, um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2017 til 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 meiri hluta fjárlaganefndar um frumvarp um opinber fjármál um samspil fjármálareglna og LOF. Segir þar: „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:<sup>4</sup>

1. *Jafnvægisreglan.* Að í stað rekstrarafkomureglu komi heildarafkomuregla, sem felur í sér að rekstrartekjur skuli til lengri tíma (t.d. yfir hagsveifluna) duga fyrir hvor tveggja rekstrar- og vaxtagjöldum og hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum. Með þessu móti er fjárhagsstaða sveitarfélaga á hverjum tíma sett í skýrara samhengi við væntaleg fjárútlát sveitarfélaga til lengri tíma.
2. *Gildissvið.* Að A- og B-hlutar sveitarfélaga verði aðgreindir hvað varðar gildissvið fjármálareglna, en með slíkri tilhögun verður markmiðssetning og ákvarðanatataka vegna beggja hluta markvissari.
3. *Skuldaregla.* Að skuldir verði skilgreindar þröngt og nái einungis til skuldabréfa og lána með tilheyrandi lækkun á skuldaviðmiði, en með því móti verða áhættu og 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. Ástæða þess 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, en með skuldareglu er sett skuldaviðmið sem ekki má yfirstíga. Regla um jafnvægi í heildarafkomu felur í sér að rekstrartekjur skulu til lengri tíma (t.d. yfir hagsveifluna) duga fyrir hvor tveggja rekstrar- og vaxtagjöldum og fjárfestingu í varanlegum eignum; nánari umfjöllun er að finna í viðauka.

Þá er mat á afskriftum, sem er reiknuð stærð, veikleiki við notkun rekstrarafkomureglu, því ljóst er að notkun varanlegra rekstrarfjármuna eða afskriftir ættu að endurspegla nokkuð vel þá fjárfestingu sem ráðist er í yfir tímenn. Vanmat í afskriftum getur skekkt hina raunverulegu rekstrarniðurstöðu og þar með hina raunverulegu stöðu fjármála sveitarfélaga (sjá mynd 2 í viðauka). Heildarafkomuregla inniheldur hins vegar ekki afskriftir þar sem hún tekur tillit til fjárfestingar í varanlegum eignum.

---

<sup>4</sup> Sjá til frekari skýringar viðauka.

Mikilvægt er einnig að afkomuregla sem slík stuðli að stöðugleika í efnahagsmálum til lengri tíma litið, en 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 því samhengi. Þetta samspil hefur hins vegar virkað ágætlega hér á landi síðustu ár vegna mikillar skuldsetningar sveitarfélaga, en væri skuldsetning sveitarfélaga lág er ekki sjálfgefið að samspil þessara tveggja reglna myndi stuðla að stöðugleika þar sem fjárfestingageta sveitarfélaga 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 (A-hluta ríkis og A-hluta sveitarfélaga) í stað ríkissjóðs 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. Áherslan á heildina, þ.e. A- og B-hluta, getur í raun falið veikleika í annarri hvorri starfseminni og gert ákvörðunartöku ómarkvissa. Margt bendir til þess að aðgreining þessara ólíku starfsemi við setningu fjármálareglna geri markmiðssetningu og ákvörðunartöku vegna þessara beggja hluta markvissari.

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

---

<sup>5</sup> 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 sjóður og bankareikningar.

## Viðauki - 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.<sup>6</sup> 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 heildarafkomu<sup>7</sup> en í öðrum aðeins til rekstrarafkomu,<sup>8</sup> en þá jafnvel með viðbótarþáttum.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.

<sup>6</sup> Sjá 6. gr. 123/2015 laga um opinber fjármál.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Rekstrarafkoma er skilgreind sem mismunur rekstrartekna og rekstrarútgjalda.

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

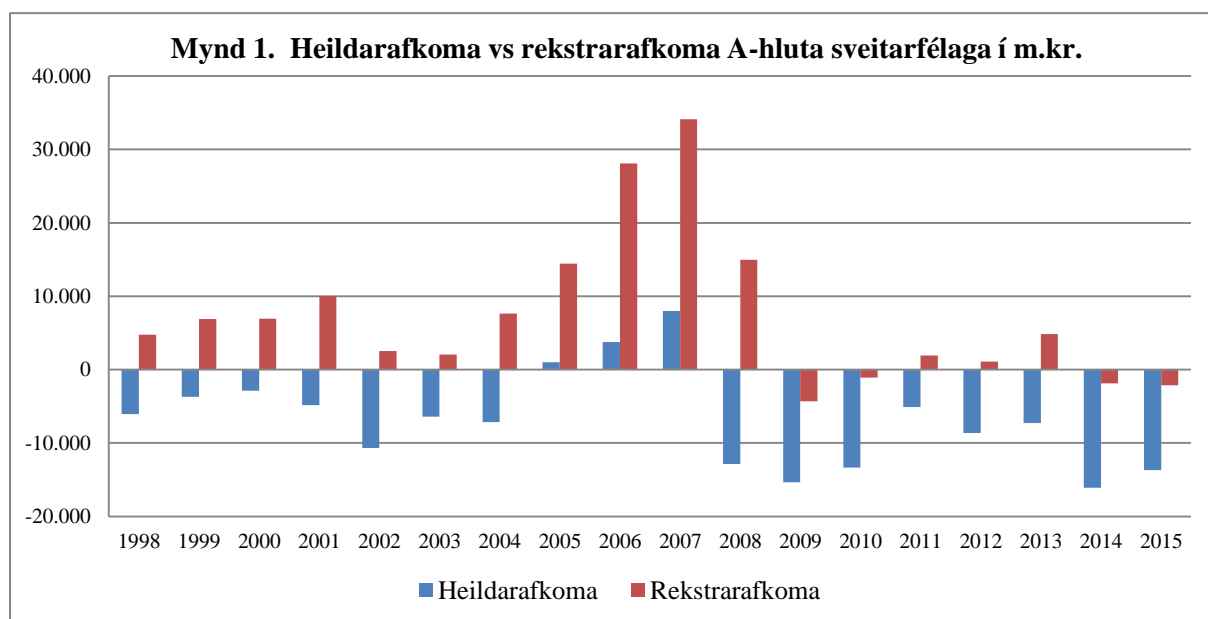
<sup>10</sup> Reglulegar afborganir eru ekki fjármagnaðar með viðbótarlántöku.

Tafla 1. Rekstrarafkoma og heildarafkoma.

**Afkomureglur sveitarfélaga:**

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

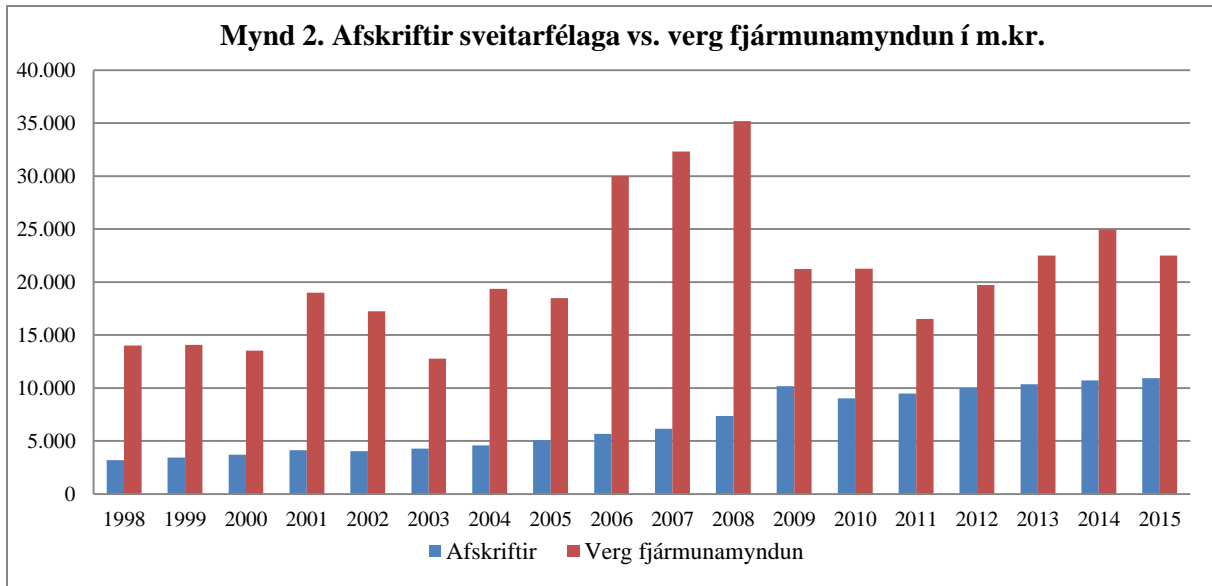
Taflan hér til hliðar dregur fram meginmun í skilgreiningu á rekstrarafkomu og heildarafkomu. Hún sýnir að þótt rekstrarafkoman (mismunur rekstrartekna og rekstrargjalda) sé jákvæð um 7 er heildarafkoman (mismunur rekstrartekna og rekstrar- og fjárfestingaútgjalda) neikvæð um 3, en það samsvarar að hrein 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.<sup>11</sup> Þegar horft er til starfsemi A-hluta sveitarfélaga<sup>12</sup> 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.

<sup>11</sup> Afskriftir hafa ekki áhrif á heildarafkomu.

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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

<sup>13</sup> 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“<sup>14</sup> frá 2012 hefur Evrópusambandið lagt ríkari áherslu 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Sú framleiðsla sem innt er af hendi af A- og B-hluta er í eðli sínu ólík, önnur er samneyslupjónusta sem afhent er fyrir litið gjald en hin markaðspjónusta sem

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

<sup>15</sup> 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 sjóður og bankareikningar.

<sup>16</sup> 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. Þjóðhagsreikningar horfa hins vegar til þess hvort verðlagning á A-hluta framleiðslu hafi áhrif á bæði eftirspurnar- og framboðsvilja viðskiptaaðila; hafi verðlagningu áhrif á hvor tveggja er um B-hluta starfsemi að ræða annars A-hluta starfsemi.



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 skuldamið um B-hlutann. Margt bendir til þess að með slíkri tilhögun verði markmiðssetning og ákvarðanatöku vegna beggja hlutana markvissari.

## Viðauki - Vinna við reglur vegna erlendra 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.<sup>17</sup> 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 hrininu 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.

---

<sup>17</sup> 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