



Samband íslenskra sveitarfélaga

Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga 2015

Fréttabréf hag- og upplýsingasviðs 6. tbl. 2014



© Samband Íslenskra sveitarfélaga

Borgartúni 30 • Pósthólf 8100

128 Reykjavík

Hönnun og umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

Ritstjóri og ábm.: Gunnlaugur A. Júlíusson

2014/20

*Afritun og endurprentun er heimil svo
fremi að heimildar sé getið.*

Inngangur

Fjárhagsáætlun sveitarfélaga er formlegt stjórnæki sveitarstjórna þar sem lagðar eru meginlínur um ráðstöfun þeirra fjármuna sem sveitarstjórn hefur yfir að ráða á næsta fjárhagsári.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 139/2011 er kveðið á um þann ramma sem unnið skal eftir við undirbúning og afgreiðslu fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú þar á eftir. Þessar áætlanir mynda þannig fjögurra ára ramma fyrir fjármál sveitarfélagsins sem felur í sér heildaráætlun um fjármál þess á tímabilinu. Fjárhagsáætlun næsta árs felur þannig í sér bindandi ákvörðun um allar fjárheimildir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til. Ef breytt er út af fjárhagsáætlun skal samþykkja sérstakan viðauka í hvert sinn þar sem tilgreindur er sá kostnaður sem fellur til vegna breytingarinnar og hvernig hann er fjármagnaður. Í ársreikningi sveitarfélags skal birta upprunalega fjárhagsáætlun til samanburðar við niðurstöður síðasta rekstrarárs hverju sinni. Þannig fæst marktæk niðurstaða um hvernig rekstrarleg niðurstaða sveitarfélagsins er samanborið við upphaflegar fjárheimildir.

Fjárhagsáætlanir skulu gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag þess og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir sveitarfélagsins. Við gerð fjárhagsáætlana skal taka mið af fjárhagslegri stöðu sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélagsins við upphaf áætlunartímabilsins.

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun komandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Þetta á við um hvers konar ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslum milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktri fjárhagsáætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli í sér útfærslu á því hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt.

Fjárhagsáætlun nær bæði yfir rekstartengda liði, s.s. tekjur og gjöld svo og fjárfestingar og greiðslu afborgana, svo önnur dæmi séu nefnd. Meginmarkmið sveitarstjórnar hlýtur að vera að sjá til þess að útgjaldaraminnn rúmist innan tekjurammans. Ef sjálfaflafé nægir ekki fyrir þeim greiðslum sem inna þarf af hendi þarf annað tveggja að taka lán eða selja eignir svo einföld dæmi séu notuð.

Við gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga þarf oft að notast við ýmsar forsendur sem ekki eru handfastar eða óyggjandi. Það eru meðal annars forsendur sem lúta að þróun ýmissa þátta á ári komanda sem ekki eru mælanlegir fyrr en eftir á. Ákvörðun um slíka þætti byggir því á ákveðnum áætlunum eða spám. Þær eru sóttar til tiltekinna aðila sem eru sérhæfðir í slíkri spágerð. Mikilvægt er að opinberir aðilar eins og ríki og sveitarfélögin fylgist að í þeim efnum með notkun slíkra forsendna. Sveitarfélögin í landinu hafa misgóða aðstöðu til að afla sér gagna um þessi mál upp á eigin spýtur og/eða mismikla þekkingu á hvar þessara gagna er

Við gerð
fjárhagsáætlana
sveitarfélaga þarf oft
að notast við ýmsar
forsendur sem ekki
eru handfastar eða
óyggjandi.

að leita. Í annan stað er afar óheppilegt ef sveitarfélögin eru að nota mismunandi forsendur til að byggja fjárhagsáætlun sína á. Þá verður öll samanburðarhæfni fjárhagsáætlana lakari og einnig er sú hættu fyrir hendi að þær forsendur séu notaðar sem henta best hverju sinni. Því er æskilegast allra hluta vegna að sveitarfélögin byggji sem mest á sömu forsendum þegar þau eru að ganga frá ákveðnum grunnþáttum í fjárhagsáætlanagerð sinni. Svæðisbundnar áætlanir liggja ekki fyrir enn sem komið er, en farið er að ræða möguleika á að þróa þjóðhagsspár að einhverju leyti á þeim nótum. Þó má ekki líta fram hjá því að það er erfitt að gera spár fyrir fámenn svæði sem mark er takandi á. Allar breytingar hafa mun meiri áhrif þar en á fjölmennari svæðum. Því verða slíkar spár ætíð háðar mikilli óvissu. Að lokum má nefna eftirlitsnefnd sveitarfélaga og þörf hennar fyrir fjárhagsáætlunir yfir lengri tíma sem gefa raunsæa mynd af hvert stefnir í fjármálum sveitarfélagsins.

Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fáanlegum heimildum en ekki ákvarðanatáka.

Þegar fjárhagsáætlun fyrir komandi ár er unnin er nauðsynlegt að setja hana upp miðað við bestu fáanlegar heimildir um hverjar séu líklegar forsendur tekna og gjalda á því ári. Þannig er hægt að endurspegla væntanlegan raunveruleika eins og frekast er unnt. Öðru máli gegnir um þriggja ára áætlunir. Þar eru ýmsar forsendur óljósar og aðrar liggja ekki fyrir. Þeim mun lengra sem áætlað er fram í tímann þeim mun meiri óvissa ríkir um niðurstöðuna. Erfitt er að segja til um hvert sé verðbólguþing eftir fjögur ár, hvernig líta kjarasamningar út, hvernig hefur gengið þróast o.s.frv. Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fáanlegum heimildum en ekki ákvarðanatáka. Í henni koma þó fram áhrif einstakra ákvarðana sem teknar hafa verið fram í tímann, s.s. ef búið er að taka ákvörðun um að ráðast í fjárfestingu á tímabilinu eða leggja af einhverja starfsemi. Það er spurning hvert er gagnlegra að leggja áherslu á að draga fram líklegar magnbreytingar á tímabilinu eða að reyna að áætla hvernig verðlag kemur til með að þróast út tímabilið.

Rétt þykir þó í þessu sambandi að minna á ákvæði 13. gr. auglýsingar innanríkisráðuneytisins um reikningsskil sveitarfélaga nr. 790/2001 með síðari breytingum en ákvæði greinarinnar um verðlag sem skal nota við vinnslu þriggja ára áætlunar er svohljóðandi:

„13. gr.

Þriggja ára áætlun.

Form þriggja ára áætlunar skal vera í samræmi við form ársreiknings, sbr. reglugerð nr. 944/2000. Þriggja ára áætlun skal vera á sama verðlagi og fjárhagsáætlun skv. 12. gr.“

Þegar tekið er saman yfirlit um helstu forsendur fjárhagsáætlana þá liggur fyrir að þær eru byggðar upp af tveimur meginforsendum - almennum forsendum og staðbundnum forsendum. Almennar forsendur eru þær sem eiga við öll sveitarfélög jafnt - óháð stærð, aðstæðum og staðsetningu - en hinar staðbundnu taka mið af aðstæðum innan hvers sveitarfélags.

Almennar forsendur

Þær forsendur sem eru almennar og varða öll sveitarfélög jafnt eru fyrst og fremst eftirfarandi:

- Verðþróun á almennum rekstrarkostnaði/verðbólga
- Þróun á gengi íslensku krónunnar og helstu viðskiptagjaldmiðla
- Staða og horfur í vaxtamálum
- Niðurstöður kjarasamninga
- Almenn staða á vinnumarkaði

Hér á eftir verður farið yfir þau atriði sem falla undir almennar forsendur við gerð fjárhagsáætlana.

Við eftirfarandi samantekt er stuðst að mestu leyti við niðurstöður úr þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var þann 4. júlí sl. Hún er lögð til grundvallar frumvarpi til fjárlaga ríkisins fyrir árið 2015 þannig að eðlilegt er að nota sömu forsendur við vinnslu fjárhagsáætlana sveitarfélaganna. Hagstofa Íslands mun gefa út endurnýjaða og yfirfarna þjóðhagsspá um mánaðamót október/nóvember n.k. Niðurstöður hennar geta haft áhrif á forsendur fjárlagafrumvarps ríkisstjórnarinnar þegar það verður tekið til 2. og 3. umræðu á Alþingi. Sveitarfélög sem ekki hafa þá þegar lokið frágangi fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár geta einnig tekið tillit til þeirra breytinga sem fram kunna að koma. Hér valda fyrirgreindar tímasetningar ákveðnum vandkvæðum því yfirleitt er best að hafa sem nýjastar og réttastar forsendur við undirbúning fjárhagsáætlana. Tímasetning um framlagningu fjárhagsáætlunar var færð fram í nýjum sveitarstjórnarlögum en aðrir þættir hafa ekki tekið mið af því.

Hagstofa Íslands mun gefa út endurnýjaða og yfirfarna þjóðhagsspá um mánaðamót október/nóvember n.k.



Í töflu 1. eru birtar niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá 4. júlí sl. Í þjóðhagsspá er yfirleitt unnið með breytingar milli ára nema að annað sé sérstaklega tekið fram.

Tafla 1. Niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, 4. júlí 2014 1

Þróun verðbólgunnar er hin sama fyrir allt landið. Því er eðlilegt að öll sveitarfélög landsins noti forsendur þjóðhagsspár hagstofunnar fyrir útreikninga um verðlag á ári komanda við gerð fjárhagsáætlana.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einkaneysla	1,2	3,9	3,7	2,8	3,0	3,0
Samneysla	1,3	1,2	0,5	1,7	1,9	1,8
Atvinnuvegafjárfesting	-10,2	18,3	17,1	13,8	-2,7	3,2
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	10,8	24,1	20,3	15,5	10,8	9,0
Fjárfesting hins opinbera	11,7	3,0	1,5	-0,4	-0,6	7,4
Þjóðarútgjöld, alls	0,1	5,2	4,8	4,3	2,2	3,0
Verg landsframléiðsla	3,3	3,1	3,4	2,9	2,8	2,9
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	3,9	0,6	-0,8	-1,9	-1,1	-0,9
Vísitala neysluverðs	3,9	2,5	3,4	3,2	2,8	2,6
Gengisvísitala	-1,4	-3,3	1,8	0,6	0,0	0,0
Raugengi	3,6	2,7	1,5	0,6	0,7	0,6
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	4,4	3,8	3,5	3,5	3,4	3,4
Launavísitala	5,7	5,2	6,1	4,8	5,0	4,7
Alþjóðlegur hagvöxtur	0,8	2,0	2,1	2,2	2,1	2,1
Alþjóðleg verðbólga	1,7	1,7	1,5	1,9	2,0	2,0

¹ Bakgrunnur þjóðhagsspár hagstofunnar eru opinberar hagtölur, fjárlög, alþjóðlegar hagtölur auk annarra upplýsinga. QMM líkan Seðlabanka Íslands er notað við gerð þjóðhagsspárinnar. Í þjóðhagsspánni fyrir árin 2013-2018 eru birtar hagtölur fyrir árið 2012 eins og þær birtust síðast í þjóðhagsreikningum hagstofunnar. Fyrir árin 2013-2015 er um eiginlega spá að ræða en tölur fyrir árin 2016-2018 byggja á framreikningi.

Hér á eftir verður farið yfir nokkur atriði sem eru þungamiðjan í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

1.a. Verðbólga

Þróun verðbólgunnar er hin sama fyrir allt landið. Því er eðlilegt að öll sveitarfélög landsins noti forsendur þjóðhagsspár hagstofunnar fyrir útreikninga um verðlag á ári komanda við gerð fjárhagsáætlana. Jafnframt eru þá notaðar sömu forsendur og notaðar eru við gerð fjárlaga. Spá Hagstofu Íslands um þróun á vísitölu neysluverðs á næstu árum kemur fram í töflu 1.

Í töflunni koma fram breytingar á vísitölu neysluverðs með húsnæðiskostnaði. Þar er unnið með meðalhækkun á vísitölunni milli ára. Verð á vörum og þjónustu sem sveitarfélögin kaupa breytist án tillits til þróunar á húsnæðiskostnaði. Því er fróðlegt að skoða hvernig vísitala neysluverðs með og án húsnæðiskostnaðar hefur þróast frá júní 2013 og fram í maí 2014. Gögn eru sótt á vef Hagstofu Íslands.

Í ljós kemur að á þessu tímabili hefur vísitala neysluverðs með húsnæðiskostnaði hækkað um 1,9% en vísitala neysluverðs án húsnæðiskostnaðar um 1,0%. Það gefur til kynna ákveðnar vísbendingar um að húsnæðiskostnaður sé töluverður áhrifavaldur um hækkun vísitölu neysluverðs.

1 www.hagstofan.is

1.b. Atvinnuleysi

Þjóðhagsspá hagstofunnar gerir ráð fyrir að atvinnuleysi verði um 3,5% á næsta ári og verði síðan nokkuð stöðugt á því stigi það sem eftir er spátímabilsins. Hér verður þó að gera ráð fyrir ákveðnum fyrirvara. Skráð atvinnuleysi gæti reynst lægra m.a. vegna þeirra sem missa bótarétt á næstunni eða vegna aðgerða og átaksverkefna Vinnumálastofnunar. Skráð atvinnuleysi er það atvinnuleysi sem er skráð hjá Vinnumálastofnun. Þar til viðbótar bætist það fólk sem nýtur fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Það er ekki á skráum um atvinnuleysi. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur kannað fjölda þeirra sem njóta fjárhagsaðstoðar og má reikna með að það sé tæpt 1,0 prósentustig til viðbótar við opinberar atvinnuleysistöður. Síðan verður að minna á að atvinnuleysi er afar misjafnt milli einstakra landshluta og jafnvel milli einstakra sveitarfélaga í sama landshluta. Því verður að leggja mat á staðbundnar aðstæður hvað varðar atvinnuleysi á hverjum stað þegar staða og þróun þess er metin.

Skráð atvinnuleysi, sem Vinnumálastofnun (VMST) birtir, var 3,6% í maí mánuði og minnkaði það um 0,5 prósentustig frá fyrra mánuði. Atvinnuleysi samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands (VMK) mældist töluvert meira eða 7,1%, sem er 1,2 prósentustigum hærra en í mánuðinum á undan. Að teknu tilliti til árstíðar voru niðurstöður VMK hins vegar nær skráðu atvinnuleysi samkvæmt gögnum VMST eða 4,6% og minnkaði það um 0,4 prósentur frá fyrri mánuði.

Á vordögum 2014 var atvinnuleysið mest á Suðurnesjum, 5,7%, en minnst var það á Norðurlandi vestra eða 1,7%. Minnt skal á að við gerð fjárhagsáætlana fyrir einstök sveitarfélög verður að leggja staðbundið mat á líklega þróun atvinnuástands í sveitarfélaginu á næsta ári. Þar er bæði átt við atvinnuleysi og atvinnuþátttöku. Atvinnuleysi getur verið lágt en atvinnuþátttaka minnkað ef fólk sem missir atvinnunna flytur burtu.

Nánari upplýsingar um atvinnuleysi eftir landshlutum er að finna á vef Vinnumálastofnunar.²

1.c. Gengismál

Gengi krónunnar hefur verið lágt frá bankahruninu á haustdögum 2008, þó með örlitlum breytingum. Síðustu árin hefur gengi krónunnar styrkst yfir háferðamannatímamán síðustu árin en veikt aftur þegar dregur að hausti. Orsakarinnar er sagt vera að leita í minna innstreymi gjaldeyris, s.s. vegna þess að dregið hefur úr ferðamannastraumi, og útflutningstekjur sjávarútvegsins eru ekki eins miklar og þegar best lætur. Einnig fer innflutningur vaxandi í aðdraganda jóla sem leiðir af sér útstreymi gjaldeyris. Nú hefur ferðamannastraumurinn aukist og orðið jafnari yfir árið þannig að dregið hefur úr þessum sveiflum.

Nokkur óvissa er um ýmsa þætti sem geta haft áhrif á hvernig staðan á gengi krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum þróast. Ýmislegt ætti að skýrast á næstu misserum. Þar má nefna hvort og þá í hve miklum mæli gjaldeyrihöftin verða afnumin, hvort og hvernig verði dregið úr þeirri áhættu sem „snjóhengjan“ hefur fyrir stöðu krónunnar og í þriðja lagi má nefna að það skiptir miklu máli hvernig tilhögun mála verður gagnvart uppgjöri á þrotabúum gömlu bankanna og greiðslum til kröfuhafa þeirra.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur kannað fjölda þeirra sem njóta fjárhagsaðstoðar og má reikna með að það sé tæpt 1,0 prósentustig til viðbótar við opinberar atvinnuleysistöður.

2 <http://www.vinnumalastofnun.is/files/ma%C3%AD%202014.pdf>



Rannsóknir hafa sýnt að þegar gengi krónunnar breytist um 1,0% þá hefur það áhrif um 0,3-0,45% á almennt verðlag til neytenda (verðlag lækkar þegar gengi krónunnar styrkist og öfugt ef hún veikist).

Gengi krónunnar hefur verið stöðugt frá áramótum 2013–2014. Það hefur styrkst á árinu um 1,95%. Seðlabanki Íslands hefur sent frá sér yfirlýsingar um að hann muni auka innngip á gjaldeyrismarkaði í þeim tilgangi að halda gengi krónunnar stöðugu. Rannsóknir hafa sýnt að þegar gengi krónunnar breytist um 1,0% þá hefur það áhrif um 0,3–0,45% á almennt verðlag til neytenda (verðlag lækkar þegar gengi krónunnar styrkist og öfugt ef hún veikist). Áhrifin eiga að koma fram á næstu 12–18 mánuðum eða svo. Aðrar rannsóknir hafa sýnt að gengislekinn er ósamhverfur, þ.e. að áhrifin eru ekki eins sterk þegar krónan styrkist eins og þegar hún er að veikjast.³

1.d. Vaxtamál

Seðlabanki Íslands⁴ hefur stöðugleika gengis krónunnar sem aðalmarkmið í peningastefnu sinni. Til að styðja við þetta markmið hefur stýrivöxtum (vöxtum á veðlánnum) verið haldið háum og gjaldeyrisviðskipti takmörkuð með höftum. Eftir mikla lækkun stýrivaxta voru þeir hækkaðir á nýjan leik í ágúst 2011 um 0,25 prósentur og voru þá 4,5%. Þeir voru síðan hækkaðir á nýjan leik í byrjun nóvember um 0,25 prósentur og í 4,75%. Í mars 2012 voru þeir hækkaðir í 5,0%, í maí í 5,5%, í júní í 5,75% og síðan voru þeir hækkaðir í 6,0% í nóvember 2012 og hafa þeir verið óbreyttir síðan.

3 Markaðspunktur Arionbanka 29. maí 2013

4 <http://www.sedlabanki.is>

Önnur almenn atriði

Hér á eftir er farið yfir nokkra liði sem skipta máli í því heildarsamhengi sem hér er fjallað um, sem er þó erfitt að heimfæra upp á beina tengingu við gerð fjárhagsáætlana hjá einstökum sveitarfélögum. Þó skiptir vitaskuld miklu máli fyrir sveitarfélögin hvernig almenn þróun í þjóðarbúskapnum verður og því er nauðsynlegt að hafa yfirsýn mikilvægustu atriðin í því sambandi.

2.a. Hagvöxtur

Til fróðleiks er rifjað upp hvernig hugtakið hagvöxtur er skilgreint.

„Eitt af einkennum efnahagslífs flestra ríkja undanfarna áratugi er að framleiðslugetan hefur vaxið frá ári til árs og þá um leið landsframleiðslan. Með landsframleiðslu er átt við heildarverðmæti allrar vöru og þjónustu sem þjóð framleiðir á einu ári. Ástæður vaxandi landsframleiðslu eru margar, tækniframfarir auðvelda framleiðslu, aukið fjármagn safnast fyrir og vinnandi fólk fjölgar og verkunnátta þess eykst. Mjög er þó misjafnt hversu ört landsframleiðsla vex og mörg dæmi eru um að hún hafi dregist saman um tíma. Vöxtur landsframleiðslu frá ári til árs nefnist hagvöxtur og er hann mældur í hundraðshlutum (prósentum). Ef landsframleiðsla dregst saman er stundum talað um neikvæðan hagvöxt.“⁵

Spá um þróun vergrar landsframleiðslu (VLF) gefur almennt til kynna hvaða augum litið er á væntingar um almenna efnahagsþróun í landinu á komandi árum. Hætta er á að afleiðingar efnahagsástandsins í fjölmörgum Evrópulöndum hafi áhrif á atvinnulíf héraðs. Það á bæði við um fjölda og kaupmátt þeirra ferðamanna sem koma til landsins svo og hver eftirspurn verður eftir þeim afurðum íslensks atvinnulífs sem fluttar eru úr landi.

Í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands kemur fram að spáð er 3,1% hagvexti árið 2014, 3,4% árið 2015 og nærri 3% árin 2016–2018. Það eru mun betri væntingar en kom fram í þjóðhagsspá hagstofunnar frá fyrra ári.

Spá um þróun vergrar landsframleiðslu (VLF) hagvaxtar gefur almennt til kynna hvaða augum litið er á væntingar um almenna efnahagsþróun í landinu á komandi árum.

2.b. Samneysla og einkaneysla

Til fróðleiks eru rifjaðar upp skilgreiningar á samneyslu og einkaneyslu:

Samneysla er samanlögð neysla ríkissjóðs, sveitarfélaga og almannatrygginga. Til samneyslu teljast laun og tengd gjöld þessara aðila, kaup þeirra á vöru og þjónustu, að frádreginni sölu, og afskriftir. Dæmi um samneyslu eru launaútgjöld í heilbrigðis- og menntaþjónustu og kaup þessara greina á þjónustu. Önnur dæmi um samneyslu eru rekstur stjórnsýslustofnana ríkis og sveitarfélaga, dómstólar og löggæsla. Tekjutilfærslur til lífeyrisþega og atvinnuleysisbætur flokkast hins vegar ekki undir samneyslu.

5 <http://www.visindavefur.is/svar.php?id=1200>

Í þjóðhagsspá
Hagfræðideildar
Landsbanka Íslands
frá maí 2014 kemur
fram að spáð er meiri
hagvexti bæði á
yfirstandandi ári og á
næsta ári en gert var í
nóvember sl.

Einkaneysla er kaup einstaklinga á vörum og þjónustu. Einkaneysla er mælikvarði á kaupgetu einstaklinga og hve mikið fé þeir hafa handa á milli til ráðstöfunar þegar opinberir aðilar hafa fengið það sem þeim tilheyrir. Þróun einkaneyslu hefur áhrif á þróun veltuskatta, hún hefur áhrif á almenna neyslu í samfélaginu, eftirspurn eftir vörum og þjónustu og þar af leiðandi á almennt atvinnulíf. Sérstaklega á það við um stöðu einkarekinna fyrirtækja í verslun og viðskiptum.

Í þjóðhagsspá Hagfræðideildar Landsbanka Íslands frá maí 2014 kemur fram að spáð er meiri hagvexti bæði á yfirstandandi ári og á næsta ári en gert var í nóvember sl. Hækkunin skýrist einkum af þremur þáttum. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að vöxtur einkaneyslu verði að meðaltali einu prósentustigi hærrí á spátímabilinu en áður var spáð. Það skýrist af hraðari lækkun atvinnuleysis en áður var reiknað með, meiri hækkun kaupmáttar launa en áður var spáð og áhrifum af niðurgreiðslu ríkissjóðs á verðtryggðum íbúðalánum einstaklinga. Í öðru lagi er nú spáð mun meiri vexti fjármunamyndunar eða að meðaltali 12,8% í stað 6,1% áður. Þar kemur til meiri kraftur í almennri atvinnuvegafjárfestingu, og íbúðafjárfestingu ásamt aukningu í fjárfestingu í orkufrekum iðnaði. Í þriðja lagi er reiknað með talsvert meiri vexti útflutnings, einkum á næsta ári, sem skýrist að stórum hluta af væntingum um aukinn útflutning sjávarafurða, einkum á loðnu, en búist er við meiri veiði á næsta ári. Áfram er síðan spáð áframhaldandi kröftugum vexti ferðaþjónustunnar.⁶ Í þjóðhagsspá Íslandsbanka sem einnig er frá maí 2014 kemur fram að þar er spáð 3,2% hagvexti í ár. Það er nokkuð meiri hagvöxtur en spáð er í helstu iðnríkjum heims. Hagvöxtur í ár verður þó að mati Íslandsbanka af töluvert öðrum toga en hagvöxtur síðasta árs sem drifinn var áfram af utanríkisviðskiptum. Samkvæmt spá Íslandsbanka mun hagvöxtur þessa árs vera drifinn áfram af vexti í einkaneyslu, fjárfestingu og útflutningi. Á hinn bóginn er spáð hraðari vexti í innflutningi en útflutningi í ár og mun því framlag utanríkisviðskipta til hagvaxtar vera neikvætt á árinu. Spáð er 3,3% hagvexti á næsta ári. Áfram er spáð hröðum vexti í einkaneyslu og vexti fjárfestinga og þá sérstaklega í fjárfestingum atvinnuveganna.⁷

2.c. Fjárfesting

Niðurstöður greiningardeilda eru nokkuð bjartsýnar hvað varðar mat á þróun fjárfestinga á komandi misserum. Hagstofan gerir þannig ráð fyrir aukningu í fjárfestingu um 16,9% árið 2014, 15,7% árið 2015 og 12,5% árið 2016. Aukning fjárfestingar verður á hinn bóginn lítil á árunum 2017–2018 þegar stóriðjutengd fjárfesting dregst saman. Horfur hafa batnað fyrir atvinnuvegafjárfestingu frá fyrri spá í mars. Byggir hún einkum á batnandi fjárhagsstöðu fyrirtækja, aukinni bjartsýni og minni óvissu á ýmsum sviðum. Vöxturinn er á breiðum grundvelli en fjárfestingar í ferðaþjónustu og hótellbyggingum hafa þó aukist meira en í öðrum greinum. Líkur eru á áframhaldandi vexti þar næstu árin í tengslum við fjölgun erlendra ferðamanna til landsins. Aukning á arðbærri fjárfestingu er mjög mikilvæg fyrir þjóðarbúið þar sem hún er forsenda aukinnar landsframleiðslu og betri lífskjara til lengri tíma lítið.

Fjárfesting hins opinbera nam rétt um 38,5 ma.kr. að nafnvirði á árinu 2013 eða sem svarar til tæplega 2,2% af landsframleiðslu. Þrátt fyrir nokkra aukningu milli ára er enn langt í land með að fjárfestinga- og framkvæmdastig opinberra aðila nái svipuðu stigi og fyrir fjármálakreppu.

6 Þjóðhagur; Þjóðhags- og verðbólguþspá Hagfræðideildar Landsbankans. Maí 2014.
7 Þjóðhagsspá Íslandsbanka; 2. maí 2014

Sértæk atriði fyrir einstök sveitarfélög

Þróun ýmissa matskenndra þátta getur verið mjög staðbundin. Þeir eru þess eðlis að það er mjög erfitt eða ómögulegt fyrir utanaðkomandi matsaðila að gefa út spár fyrir einstök sveitarfélög þar að lútandi. Því verður að gera áætlun um þau atriði eftir staðbundnum forsendum hverju sinni og taka mið af þeim forsendum sem bestar finnast hverju sinni.

Þar má nefna eftirfarandi þætti:

- Almenn þróun samfélagsins (mismunandi sviðsmyndir):**

Án þess að það sé tiltekið sem sérstakur liður við undirbúning að fjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið þá er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir á hvaða leið hið staðbundna samfélag er að öllum líkindum til lengri tíma litið. Það er ákveðin forsenda fyrir nákvæmari og sundurliðaðri greiningu á hvernig tekjur og gjöld koma til með að þróast. Í þessu sambandi er sjaldnast um einhverja ákveðna leið að ræða heldur getur verið um að ræða fleiri en einn valkost eftir því hvaða forsendur eru notaðar. Því getur verið gagnlegt að setja upp mismunandi sviðsmyndir fyrir hvernig sveitarfélagið getur þróast út frá mismunandi forsendum. Það er bæði mjög góð aðferð til að fá yfirlit um hvaða áhrif mismunandi þróun hefur á innviði og starfsemi sveitarfélagsins og eins að með slíkri uppsetningu þá eru viðkomandi aðilar betur í stakk búnir til að mæta þróuninni því búið er að greina hvernig bregðast skuli við mismunandi rekstrarumhverfi. Því vandaðri sem áætlanagerðin er því færra kemur á óvart.

- Þróun útsvarstekna (þróun atvinnulífs):**

Samband íslenskra sveitarfélaga sendir árlega út staðgreiðsluáætlun til hvers einstaks sveitarfélags fyrir komandi ár. Hún er unnin út frá almennum forsendum um það sem er að gerast á vinnumarkaði í samfélaginu. Upplýsingar um breytingu útsvarsstofnsins milli ára koma frá fjármálaráðuneytinu og liggja þær fyrir þegar frumvarp til fjárlaga er lagt fram í september. Síðan verður hver sveitarstjórn að aðlaga staðgreiðsluáætlunina að þeim staðbundnu forsendum sem eru til staðar í sveitarfélaginu. Hvað er að gerast í atvinnulífinu innan sveitarfélagsins? Eru ný fyrirtæki að setja upp starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að hætta? Er samdráttur, jafnvægi eða uppbygging? Er eftirspurn eftir vinnuafla að breytast? Þannig má áfram telja upp þá staðbundnu áhrifavalda sem hver sveitarstjórn verður að vege og meta inn í endanlega gerð fjárhagsáætlunar. Rétt er að taka fram að í staðgreiðsluáætluninni er reiknað með 0,25% hlutanum sem greiddur er til sveitarfélaganna vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks en ekki 0,99% hlutanum sem greiddur er beint til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaganna.

Samband íslenskra sveitarfélaga sendir árlega út staðgreiðsluáætlun fyrir komandi ár. Hún er unnin út frá almennum forsendum um það sem er að gerast á vinnumarkaði í samfélaginu.

- **Þróun fasteignaverðs (þróun fasteignamats):**

Þjóðskrá Íslands tilkynnir fasteignaeigendum í júní ár hvert um nýtt fasteignamat. Nýtt mat tekur gildi 31. desember 2014 og gildir fyrir árið 2015. Fasteignamat ársins 2015 miðast við verðlag fasteigna í febrúar 2014. Í niðurstöðum fasteignamatsins kemur fram að fasteignamat á landsvísu hækkaði um 7,7% milli ára. Heildarfasteignamat á höfuðborgarsvæðinu hækkar um 9,1%. Matið á Suðurnesjum hækkar um 4,6%, matið hækkar um 3,9% á Vesturlandi, 3,7% á Vestfjörðum, 5,1% á Norðurlandi vestra, 6,2% á Norðurlandi eystra, 3,3% á Austurlandi og 4,2% á Suðurlandi. Breytileiki getur hins vegar verið verulegur milli einstakra sveitarfélaga innan hvers svæðis.

Fram til 31. maí 2014 hefur meginmatsaðferð atvinnueigna verið markaðsleiðrétt kostnaðarmat. Nú hefur Þjóðskrá tekið upp aðra aðferð sem felur í sér að í stað kostnaðarmatsins hefur verið tekið upp tekjumat á stórum hluta atvinnueigna, sem eru skrifstofu- og verslunarhúsnæði og húseignir fyrir léttan iðnað. Virkur leigumarkaður er með þær eignir og byggt er á greiningu ásambandi markaðsleiguverðs við eiginleika fasteignarinnar. Reiknað er með að tekjuöflunarhæfni fasteignar ákvarði verðmæti hennar. Leigutekjur af fasteign og ávöxtunarkröfur eru notaðar til að ákvarða matið. Þessi aðferðarfræði er í samræmi við alþjóðlega staðla. Breyting á aðferðarfræði fasteignamats skrifstofu- og verslunareigna og eigna fyrir léttan iðnað hefur í för með sér töluverðar og mjög mismunandi breytingar á fasteignamati þeirra þar sem mikil skekkja hafði stöðugt aukist með fyrri aðferð. Sumar eignir hækka umtalsvert í mati, aðrar lækka og fasteignamat sumra verður mjög sambærilegt.

Erfitt er að gera nákvæmar áætlanir um tekjur sveitarfélaga frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Sé litið til allra þeirra eigna sem falla í C flokk hækkar fasteignaskattur vegna matsins um 11,7% frá árinu 2014 til ársins 2015 að öðru óbreyttu. Nú eru uppi hugmyndir hjá Þjóðskrá Íslands og innanríkisráðuneytinu að ráðherra leggi fram frumvarp á haustþingi sem felur í sér að stofn til álagningar fasteignaskatts þeirra fasteigna sem sæta breyttri aðferðafræði fasteignamats úr kostnaðarmati í tekjumat í endurmati fasteignamats 31. maí 2014 víki frá ákvæði 2. mgr. 3. gr. (flokkur C, atvinnuhúsnæði). Stofn til álagningar fasteignaskatts þeirra eigna á árinu 2015 skal þess í stað vera 70% af fasteignamati þeirra 30. desember 2014 og 30% af fasteignamati 31. desember 2014 og síðan 30% af fasteignamati þeirra 30. desember 2015 og 70% af fasteignamati 31. desember 2015 á árinu 2016. Framkvæmdastjóri sambandsins lagði fram sérstakt minnisblað um þetta efni á stjórnarfundum þess þann 27. júní sl. þar sem aðdragandi málsins er skýrður, svo og málsmeðferðin.

- **Launakostnaður sveitarfélagsins (magnbreyting):**

Við mat á þróun magnbreytinga á launakostnaði sveitarfélagsins á næsta ári og á því tímabili sem þriggja ára áætlun nær yfir þarf að átta sig á hvaða breytingar eru fyrirsjáanlegar á starfsmannahaldi sveitarfélagsins á næsta ári og á næstu þremur árum þar á eftir. Ef bæta skal við stöðugildi þá þarf til viðbótar við greidd laun að reikna út kostnað vegna launatengdra gjalda og þeirrar aðstöðu sem starfsmaðurinn þarf á að halda.

- **Launakostnaður (áhrif kjarasamninga):**

Þær breytingar sem gerðir kjarasamningar fela í sér eiga að liggja ljósir fyrir vegna hvers starfsmanns hjá sveitarfélaginu. Mörg sveitarfélög hafa uppsetta skrá með öllum



starfsmönnum sveitarfélagsins, launum þeirra og hvaða áhrif fyrirbyggjandi kjarasamningar hafa á laun þeirra á næstu árum. Á þennan hátt liggur nákvæmlega fyrir hvernig launakostnaður starfsmanna muni þróast á komandi árum. Kjarasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga gefur upplýsingar um efnisatriði og útfærslu einstakra kjarasamninga.

- **Launaskrið:**

Alltaf er eitthvað launaskrið til staðar hjá sveitarfélögum umfram áhrif formlegra kjarasamninga. Það á sér stað meðal annars vegna launahækkana í kjölfar endurmenntunar eða námskeiða sem starfsmenn sækja. Einnig telja áhrif starfsaldurshækkana nokkuð í þessu sambandi. Erfitt er að segja nákvæmlega til um hver þessi áhrif eru að jafnaði en reikna má með að þau séu nálægt 0,5% á hverju ári.

- **Greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (JS):**

JS gerir ár hvert áætlun um greiðslu- og rekstraráætlun sjóðsins. Hún tekur mið af áætluðum tekjum ríkisins í frumvarpi fjárlaga. Þar kemur fram hvaða breytingum er líklegt að greiðslur úr JS taki á komandi ári. Erfitt er að gera nákvæmar áætlanir um tekjur sveitarfélaga frá JS. Þar kemur bæði til fjárhagsleg geta sjóðsins ár hvert og hvort reglur sjóðsins hafi breyst. Í ýmsum tilvikum skiptir staða annarra sveitarfélaga máli, eins og þegar tekjujöfnunarframlag til hvers og eins sveitarfélags er reiknað út. Hve mikið stendur eftir þegar önnur framlög hafa verið greidd ræður öllu um hve mikið er til útgreiðslu til útgjaldajöfnunarframlagsins.

Rekstur grunnskólans er stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna. Því er ekki óeðlilegt að hann fái sérstaka athygli við undirbúning fjárhagsáætlunar.

Í kjölfar efnahagshrunsins þá hefur álag á félagsþjónustu sveitarfélaga vaxið víða um land. Atvinnuleysi er mikið á sumum landsvæðum og fjöldi fólks misst húsnæði sitt.

- **Útgjaldaþróun (magnbreyting):**

Eru fyrirsjáanlegar umtalsverðar breytingar á útgjöldum sveitarfélagsins? Verður dregið úr rekstrarkostnaði á einhverjum sviðum eða eru líkur á útgjaldaaukningu á öðrum sviðum? Falla einhver útgjöld niður á komandi árum eða koma inn önnur ný vegna nýrra verkefna? Yfirleitt eru almenn útgjöld framreiknuð með hliðsjón af þróun vísitölu neysluverðs.

- **Grunnskólinn:**

Rekstur grunnskólans er stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna. Því er ekki óeðlilegt að hann fái sérstaka athygli við undirbúning fjárhagsáætlunar. Mikilvægt er að hafa aðgengilegt skýrt yfirlit um hvernig starfsemi grunnskólans hefur þróast hjá sveitarfélaginu á liðnum árum og hvernig hann kemur til með að þróast á komandi árum. Rétt er að minna á að á undanförunum vikum og mánuðum hafa verið gerðir nýir kjarasamningar við Skólastjórafélag Íslands, Félag grunnskólakennara og Félag leikskólakennara. Mikilvægt er að stjórnendur sveitarfélaganna kynni sér innihald þessara samninga vel og nýta þá möguleika til breytinga sem þeir fela í sér. Að öðru leyti má benda á eftirfarandi áhersluatriði í þessu sambandi:

- Hvernig er ákvarðanatöku um rekstur skólans eða breytingar í rekstri hans?
- Hvernig er aðkoma fræðslunefndar / sveitarstjórnar að fjárhagslegum ákvörðunum?
- Hver er þróunin í fjölda nemenda? Hefur fjöldi nemenda á hvert stöðugildi grunnskólans breyst?
- Hvernig er árangur skólastarfsins?
- Hvernig er viðhorfið gagnvart skólanum í samfélaginu?
- Er þörf á sérstökum aðgerðum á einhverjum sviðum?

Þannig mætti áfram telja en öll fyrrgreind atriði og vafalaust mörg fleiri geta haft áhrif á ákvarðanatöku við gerð fjárhagsáætlunar fyrir grunnskólann á komandi árum.

- **Félagsþjónusta sveitarfélaga:**

Í kjölfar efnahagshrunsins hefur álag á félagsþjónustu sveitarfélaga vaxið víða um land. Atvinnuleysi er mikið á sumum landsvæðum og fjöldi fólks misst húsnæði sitt. Þörf á fjárhagsaðstoð og húsaleigubótum hefur því víða vaxið verulega. Þjónusta við fatlað fólk er tiltölulega nýtt verkefni hjá mörgum sveitarfélögum þar sem henni er ekki sinnt í byggðasamlagiformi á einn eða annan hátt. Mikilvægt er að reyna að gera sér grein fyrir hvert stefnir í þessum efnu til að þróunin komi viðkomandi aðilum ekki á óvart með tilheyrandi útgjaldaauka.

- **Atvinnuleysi – atvinnuleysisbætur – fjárhagsaðstoð:**

Hvernig er líklegt að atvinnuleysi innan sveitarfélagsins þróist á komandi árum? Þessi þróun hefur bæði áhrif á tekjuhlíð sveitarfélagsins (atvinnuþátttöku) en einnig útgjaldaþlið s.s. með þróun útgjalda vegna fjárhagsaðstoðar.

- **Fjárfestingar:**

Hvaða fjárfestingar eru fyrirhugaðar/líklegar/nauðsynlegar/óhjákvæmilegar í sveitarfélaginu á fjárhagsáætlunartímabilinu? Hvernig verða þær fjármagnaðar? Hvaða áhrif munu þær hafa á rekstur sveitarfélagsins?

- **Fjármálareglur – þróun helstu lykiltalna:**

Jafnvægisreglan og skuldareglan voru lögfestar í sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi þann 1. janúar 2012. Með þeim voru lagðar ákveðnar línur um meginmarkmið í fjármálum einstakra sveitarfélaga.

Veltufé frá rekstri, veltufjárhlutfall og hve auðvelt sveitarfélagið á með að standa undir skuldbindingum sínum til framtíðar eru þær lykiltölur sem mestu máli skipta til að greina fjárhagslegt heilbrigði í rekstri sveitarfélagsins og stofnana þess.

Mikill munur getur verið á milli einstakra sveitarfélaga hvað fyrrgreinda þætti varðar, enda þótt um nágrannasveitarfélög sé að ræða. Í slíkum tilvikum verður sveitarstjórn hverju sinni að leggja mat á þróun þessara þátta innan sveitarfélagsins eftir bestu vitund og fyrirbyggjandi upplýsingum. Þó er hægt að leggja mat á atvinnuleysi eftir ákveðnum svæðum enda sé þar um að ræða eitt samfellt atvinnusvæði. Þá skiptir ekki öllu máli í hvaða sveitarfélagi einstaklingurinn býr. Aðrir þættir eins og verðbólga og vextir eru á hinn bóginn eins hvar sem er á landinu. Á þróun þeirra er lagt mat fyrir þjóðarþúið í heild sinni. Þróun íbúðaverðs er hins vegar mismunandi, bæði milli einstakra landshluta og sveitarfélaga svo og jafnvel innan einstakra sveitarfélaga. Í slíkum tilvikum verður að vinna út frá staðbundnum aðstæðum.

Í þriggja ára áætlun er meginmarkmiðið að finna út hvaða magnbreytingar eru líklegar á komandi árum út frá gefnum forsendum s.s. breytingum á íbúafjölda, þróun atvinnulífs, nýjum fjárfestingum eða breytingum á þjónustu sveitarfélagsins.

Að lokum

Hér að framan hefur verið farið yfir nokkra þætti sem geta komið að gagni við undirbúning við vinnslu fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir næsta ár og við gerð þriggja ára áætlunar. Þó skal á það minnt að venjulegast er að við gerð þriggja ára áætlunar er unnið með sama verðlag og unnið er með fyrir næsta fjárhagsáætlunarár enda er kveðið svo á um í auglýsingu frá innanríkisráðuneytinu. Þó er mjög gagnlegt að setja upp nákvæma áætlun fyrir þróun lána hjá sveitarfélaginu út frá áætlaðri þróun verðbólgu og vaxta til að sjá hvernig þau útgjöld þróast í samanburði við það fjármagn sem er til reiðu til að greiða afborganir lána og vaxtakostnað. Í þriggja ára áætlun er meginmarkmiðið að finna út hvaða magnbreytingar eru líklegar á komandi árum út frá gefnum forsendum s.s. breytingum á íbúafjölda, þróun atvinnulífs, nýjum fjárfestingum eða breytingum á þjónustu sveitarfélagsins.

Til að samantekt sem þessi komi að sem mestu gagni fyrir sveitarfélögin væri afar gagnlegt ef þeir starfsmenn sveitarfélaganna sem vinna mest að undirbúningi og vinnslu fjárhagsáætlunar myndu senda ábendingar þar að lútandi til Sambands íslenskra sveitarfélaga ef þeim finnst einhverjar upplýsingar vanta í þessa samantekt og/eða að annað megi skýra betur út.

