



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem
málið varðar

Dags.: 2. júlí 2020

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 2006030SA

Málalykill: 01.21

Efni: Forsendur fjárhagsáætlana 2021-2024

Inngangur

Markmið laga um opinber fjármál er að stuðla að góðri hagstjórn og ábyrgri fjármálastjórn. Þá er lögunum ætlað að tryggja heildstæða stefnumörkun opinberra aðila í bráð og lengd og vandaðan undirbúning fjárhagsáætlana.

Í því skyni að ná þessum markmiðum er kveðið á um að hafa skuli í heiðri fimm grunngildi við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Er mælt til þess að sveitarfélög hafi hliðsjón af og tileinki sér þessi grunngildi.

1. Sjálfbærni

Felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.

2. Varfærni

Miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.

3. Stöðugleiki

Felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

4. Festa

Felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.

5. Gagnsæi

Felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við önnur grunngildi.

Fjármálastefna og fjármálaáætlun

Stefnumörkun í opinberum fjármálum felst í gerð fjármálastefnu ríkisstjórnar, fjármálaáætlunar og samkomulags ríkis og sveitarfélaga.

Í fjármálastefnu leggur ný ríkisstjórn fram markmið sín í opinberum fjármálum til eigi skemmri tíma en fimm ára. Fjármálastefnan er síðan lögð til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Í fjármálaáætlun hvers árs skal m.a. lögð fram stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs. Loks skal frumvarp til fjárlaga taka mið af fjármálaáætlun.

Við mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar er ráðherra skylt að tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög þar sem ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skal

liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um við hvaða skilyrði megi breyta fjármálastefnu. Er þar um að ræða að grundvallarforsendur fjármálastefnu bresti vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annara aðstæðna sem ógerlegt er að bregðast við innan gildandi stefnu.

Í mars 2020 var endurskoðunarákvæði laganna virkjað og endurskoðun fjármálastefnu var boðuð. Í kjölfarið lagði fjármála- og efnahagsráðherra til að endurskoðuð fjármálastefna og fjármálaáætlun skuli lögð fram á samkomudegi reglulegs Alþingis 1. október, samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga.

Um samskipti og samráð milli ríkis og sveitarfélaga er fjallað í 11. gr. laga um opinber fjármál, en þar segir:

Fjármálaráðherra skal við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi, þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:

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

Í fyrra sleit sambandið viðræðum við ríkið þegar í ljós kom að ríkið hugðist frysta framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Viðræður ríkis og sveitarfélaga voru skammt á veg komnar í vetur þegar heimsfaraldur covid-19 brast á. Vænst er að viðræður verði teknar upp að nýju er líður að hausti.

Hornsteinar fjármála sveitarfélaga

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er kveðið á um þann ramma sem unnið skal eftir við undirbúning og afgreiðslu fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Þar er kveðið á um að sveitarstjórn skuli á ári hverju afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú þar á eftir. Þessar áætlanir mynda þannig fjögurra ára ramma um fjármál. Nánari ákvæði er lúta að fjármálum og fjárhagsáætlunum er að finna í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015 og reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga nr. 502/2012.

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun komandi árs er bindandi fyrir allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins eins og kveðið er á um í 63. gr. sveitarstjórnarlaga. Ef víkja þarf frá samþykktri fjárhagsáætlun ber sveitarstjórn að samþykkja sérstakan viðauka við fjárhagsáætlun. Í viðauka skal tilgreina þann kostnað sem breytingin leiðir til, hvernig hann er fjármagnaður og hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Kveðið er á um gerð viðauka í 63. gr. sveitarstjórnarlaga, en einnig má benda á leiðbeiningar reikningsskila – og upplýsingarnefndar um gerð viðauka, sjá:

<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5bbf1fef-8d02-11e9-9440-005056bc4d74>

Með lögum um opinber fjármál er aukin áhersla lögð á áætlanagerð opinberra aðila til lengri tíma. Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fánlegum heimildum en felur ekki í sér skuldbindandi fjárheimildir. Í henni koma fram áhrif einstakra ákvarðana sem teknar hafa verið fram í tímamótum á rekstur og efnahag, s.s. fjárfestingar eða skipulagsbreytingar.

Í fyrrnefndri reglugerð nr. 1212/2015 reglugerð kemur fram að fjárhagsáætlun til fjögurra ára skal setja fram á áætluðu verðlagi hvers árs. Heimilt er þó við gerð þriggja ára áætlunar að miða eingöngu við magnbreytingar, en mikilvægt er að gerð sé grein fyrir því fráviki í fjárhagsáætlun.

Fjármálareglum vikið til hliðar

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 skylda sveitarfélög til að fylgja tvennum fjármálareglum.

Jafnvægisreglan segir að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta yfir þriggja ára tímabil megi ekki vera hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum sveitarfélagsins. Það felur í sér að samanlögð rekstrarniðurstaða samkvæmt ársreikningi næstliðins árs, áætluð rekstrarniðurstaða fyrir yfirstandandi ár með hliðsjón af gildandi fjárhagsáætlun og samþykktum viðaukum og fjárhagsáætlun fyrir næsta ár sýni jákvæða rekstrarniðurstöðu samstæðunnar.

Skuldareglan kveður á um skyldur sveitarstjórna til að sjá til þess að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. sveitarstjórnarlaga séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Í *reglugerð* um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga nr. 502/2012 er nánar skilgreint með hvaða hætti reglum þessum er beitt og þar m.a. nánar tilgreindar skuldir eða skuldbindingar og tekjur sem undanþiggja má frá skuldareglu.

Þann 31. mars síðastliðinn var þessum ákvæðum var þó vikið til hliðar fyrir árin 2020-2022 sem hluti af aðgerðum til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs covid-19.

Tvenns konar forsendur

Fjárhagsáætlun hlýtur að byggjast á forsendum um hvernig ákveðin lykiltríði muni að líkindum þróast yfir það tímabil sem áætlunin tekur til. Meðal annars í ljósi þeirra kvaða sem hvíla á fjárhagsáætlun er mikilvægt að vanda til verka og meta á raunsæjan hátt hver þróun helstu þátta kunnir að verða. Skiptir þá sköpum að forsendur áætlana séu traustar.

Forsendum má skipta í tvo meginflokk; almennar og staðbundnar. Almennar forsendur eru þær sem eiga við öll sveitarfélög, óháð stærð, aðstæðum og staðsetningu en hinar staðbundnu taka mið af aðstæðum í hverju sveitarfélagi.

Efnahagsskilyrði

Þjóðhagsspá Hagstofu

Í lögum um opinber fjármál er lögð áhersla á að fjárhagsáætlanir skuli byggðar á traustum forsendum um efnahagsmál. Í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga segir með beinum hætti í 17. gr. að við vinnslu fjárhagsáætlana skuli sveitarfélög styðjast við þjóðhagsspár Hagstofu Íslands þar sem við á. Ástæða er til að leggja sérstaklega að sveitarfélögum að gera sem besta grein fyrir þeim forsendum sem unnið er eftir og á það við hvorug tveggja áætlun næsta árs og þriggja ára áætlun.

Hagstofa Íslands birti þjóðhagsspá 26. júní sl. og verða hér helstu niðurstöður spárinnar reifaðar. Hagstofan gerir ráð fyrir að endurskoða spánna í haust og að ný spá verði líklega birt 1. október. Mun hag- og upplýsingasvið draga upp minnisblað um helstu breytingar þætti þeirrar spár og miðla til sveitarfélaga ásamt öðrum upplýsingum um efnahagshorfur.

Í töflu 1 eru niðurstöður Hagstofu um þróun helstu þjóðhagsstærða árin 2020-2025 raktar.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2020-2025

Hlutfallsleg magnbreyting milli ára, þ.e. umfram verðhækkanir, nema annað sé tekið fram.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einkaneysla	-6,1	5,5	3,2	2,6	2,6	2,5
Samneysla	3,1	1,3	1,8	1,8	1,7	1,8
Fjármunamyndun	-8,4	5,1	3,4	3	1,5	2,3
Atvinnuvegafjárfesting	-15,5	11	3,6	2,6	3,4	2,3
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	-9,5	-3,9	9,2	3,5	3,4	3,2
Fjárfesting hins opinbera	21,7	2	-3,5	3,7	-6,6	1,3
Þjóðarútgjöld, alls	-4,4	4,3	2,9	2,5	2,1	2,3
Útflutningur vöru og þjónustu	-30,1	19,1	8,2	6,7	5,2	3,3
Innflutningur vöru og þjónustu	-23,2	17,4	8,1	6,4	4,3	2,8
Verg landsframleiðsla	-8,4	4,9	2,9	2,6	2,5	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF	0,2	0,9	1	1,2	1,5	1,8
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	0,7	1,2	1,3	1,4	1,7	1,9
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	8,2	6,8	6,2	5,4	5	4,6
Vísitala neysluverðs (verðbólga)	2,4	2,4	2,6	2,5	2,5	2,5
Kaupmáttur launa	3,3	3,1	2,7	1,7	1,7	1,7
Gengisvísitala	8,9	-1,2	0	0	0	0
Raugengi	-6,4	2,1	0,6	0,5	0,5	0,5
Launavísitala	5,7	5,5	5,3	4,2	4,2	4,2
Alþjóðleg verðbólga	0,5	1,4	1,9	2	2	2

Heimild: Hagstofa Íslands.

Hagvöxtur. Hagstofa Íslands gerir ráð fyrir miklum samdrætti landsframleiðslu í ár, eða sem nemur 8,4%. Hagstofa reiknar með að þjóðarþúskapurinn taki við sér strax á næsta ári og að hagvöxtur verði þá 4,9% og 2,5-3,0 árin þar á eftir.

Hagstofan spáir að samdráttur verði í fjármunamyndun, einkum atvinnuveganna, og í einkaneyslu. Þjóðarútgjöld telur hagstofan muni minnka um 4,4% og þá mun einnig draga verulega úr inn- og útflutningi, útflutningi um 30,1% og innflutningi um 23,2%.

Vísitala neysluverðs byggir á könnun á útgjöldum heimila og tekur þannig til vöru og þjónustu sem heimilin kaupa, þ.m.t húsnæði. Hækkun vísitölu neysluverðs má nota sem vísbendingu um almennar verðbreytingar, t.d. margvíslegrar rekstrarvöru. Hagstofan gerir ráð fyrir að verðbólga haldist nálægt verðbólgu markmiði seðlabanka, verði 2,4% í ár og 2½% síðustu ár spátímabilsins.

Flestir spáaðilar eru á svipuðu róli í mati á verðbólguhorfum ef frá er talinn seðlabanki sem spáir 1,6-1,7% verðbólgu 2021-2022.

Hagstofa gerir ráð fyrir að heimsmarkaðsverð á olíu muni lækka um 37,3% í ár en hækki um 5,1% á því næsta.

Gengi er lykilstærð í litlu opnu hagkerfi og ræður miklu um verðlagsþróun. Gengisþróunin hefur mikil áhrif á afkomu margra sveitarfélaga, einkum þar sem útflutningsstarfsemi er undirstaða atvinnulífs. Þótt skuldir A-hluta sveitarfélaga í erlendri mynt séu hverfandi, gegnir öðru máli um B-hluta fyrirtæki í ýmsum sveitarfélögum.

Að venju gefa spáaðilar sér þá forsendu að nafngengi krónunnar breytist ekki út spátímabilið sem hefur í för með sér að raungengið hækkar. Í þessu sambandi er rétt að benda á að gengið hefur gefið eftir að undanfögnu og lagað sig að nokkru leyti að breyttum horfum í efnahagsmálum. Þannig hefur gengið lækkað um 10,5% frá upphafi árs 2020 til júníloka.

Húsnæðisverð. Undanfarin ár hefur húsnæðisverð verið afgerandi þáttur í hækkun neysluverðvísitölu. Hvorki hagstofa né seðlabanki birta spár um íbúðaverð. Viðskiptabankarnir þrír birta spár um raunbreytingu íbúðaverðs (þ.e. umfram hækkun neysluverðsvísitölu), sjá töflu 2. Taflan sýnir að bankarnir reikna með að úr verðhækkunum muni draga á næstu árum og bæði Arion banki og Íslandsbanki gera ráð fyrir að raunverð húsnæðis lækki umtalsvert í ár og á næsta ári. Landsbankinn ætlar á hinn bóginn að raunverð hækki 2020 og 2021. Gangi spár fyrrnefndu bankanna eftir má búast við að hækkun fasteignamats verði lítil á næstu árum.

Tafla 2. Raunbreyting húsnæðisverðs, % frá fyrra ári

	2020	2021	2022
Arion banki	-2,2	-3,1	2
Íslandsbanki	-3,2	-2,4	0
Landsbanki	2	3	3

Heimild: Viðkomandi bankar.

Ferðapjónustan varð fyrir gríðarlegu áfalli í kjölfar heimsfaraldurs Covid-19 sem kom á hælana á falli Wow air í fyrra. Í spá hagstofu er áætlað að ferðamönnum fækki um rúmlega 75% í ár. Á því næsta er hins vegar áætlað að fjöldi ferðamanna verði nærri milljón sem er um helmingur af þeim fjölda sem kom hingað með flugi í fyrra.

Atvinna er undirstaða þjóðarbúskaparins. Aukið atvinnuleysi er óhjákvæmilegur fylgifiskur samdráttar landsframleiðslu. Hagstofan spáir að atvinnuleysi verði 8,2% í ár, samanborið við 3,6% í fyrra. Þá spáir hagstofa að atvinnuleysi næsta árs verði 6,8% og 6,2% á þar næsta. Það er mikil óvissa um þessar tölur sem eru mun lægri en óttast var fyrr á þessu ári. Í sviðsmyndagreiningu sambandsins sem kynnt var í stjórn sambandsins í lok apríl voru þannig settar fram sviðsmyndir um allt að 15% atvinnuleysi og svipaðar sviðsmyndir voru dregnar upp af Reykjavíkurborg og Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Sambandið vaktar vinnumarkaðinn sérstaklega nú um stundir og miðlar greiningum Vinnumálastofnunar til sveitarfélaga.

Launavísitala. Útsvarstekjur ráðast fyrst og fremst af þróun launatekna, en jafnframt vegur launakostnaður þungt í útgjöldum sveitarfélaga. Launaþróun er því afgerandi áhrifavaldur um fjármál sveitarfélaga. Hagstofan gerir ráð fyrir að launavísitalan í heild hækki um 5,7% 2020, 5,5% 2021 og um 5,3% árið 2022.

Aðrar spár. Sveitarfélögum ber að styðjast við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands þar sem við á. Hér að ofan hafa helstu niðurstöður sumarspár stofnunarinnar verið raktar en einnig bent á nýrri spár annarra aðila. Þær spár eru um margt svartsýnni á þróun næstu missera en hagstofuspáin. Samkvæmt birtingaráætlun mun hagstofan endurskoða spá sína og birta ekki fyrr en 1. nóvember nk. eða sama dag og leggja skal fjárhagsáætlun fyrir sveitarstjórn í síðasta lagi. Það er því nauðsynlegt fyrir sveitarfélögin að hafa hliðsjón af öðrum spám og fylgjast grannt með framvindu og horfum í efnahagsmálum. Í töflu 3 eru teknar saman spár banka og hagstofu um þróun lykilþátta.

Tafla 3. Spár hagstofu og banka

Hagvöxtur, %	2020	2021	2022	Verðbólga, %	2020	2021	2022
Hagstofa	-8,4	4,9	2,9	Hagstofa	2,4	2,4	2,6
Íslandsbanki	-9,2	4,7	4,5	Íslandsbanki	2,2	2,1	2,3
Landsbanki	-8,7	4,9	2,7	Landsbanki	2,7	2,8	2,5
Arion banki	-8,2	4,4	3,7	Arion Banki	2,5	2,5	2,3
Seðlabanki	-8,0	4,8	2,8	Seðlabanki	2,3	1,7	1,6
Fjármálaráðuneytið	-8,5	5,0		Fjármálaráðuneytið			
Meðaltal	-8,5	4,7	3,4	Meðaltal	2,4	2,3	2,2
Laun, % br. f.f. ári				Atvinnuleysi, % af vinnuafli			
	2020	2021	2022		2020	2021	2022
Hagstofa	5,7	5,5	5,3	Hagstofa	8,2	6,8	6,2
Arion banki	6,0	4,2	4,5	Arion banki	8,9	7,6	6,0
Íslandsbanki	4,4	3,5	4,0	Íslandsbanki	9,6	5,8	3,8
Landsbanki	5,0	5,0	3,5	Landsbanki	9,1	7,0	6,0
Seðlabanki				Seðlabanki	8,7	7,2	6,3
Fjármálaráðuneytið				Fjármálaráðuneytið	9,5	7,5	
Meðaltal	4,7	4,3	3,8	Meðaltal	9,1	6,7	5,4

Heimild: Viðkomandi stofnanir.

Forsendur um tekjur

Útsvar. Á grundvelli spár Hagstofu Íslands um hækkun launavísitölu og áætlunar um mannár (fjölda fólks í fullu starfi) áætlað fjármálaráðuneytið við undirbúning fjárlaga hver hækkun á tekjuskatts-/útsvarstofni kunnir að verða á þessu og næstu árum. Niðurstöður eru sýndar í töflu 4.

Tafla 4. Spá um hækkun tekjuskatts-/útsvarsstofns, breyting frá fyrra ári, %

	2020	2021	2022	2023	2024
Tekjuskatts- og útsvarsstofn	0,9	4,1	7,2	6,5	5,0

Heimild: Fjármálaráðuneyti, Hagstofa.

Heimild til ráðstöfunar úttektar iðgjalda, sem greidd eru í séreignarlífeyrissjóð, til að kaupa íbúð eða greiða niður lán, átti að falla niður um mitt ár 2019. Framlenging þessarar heimildar til 30. júní 2021 var hluti af stuðningi ríkisstjórnarinnar við lífsskjarasamningana. Hag- og upplýsingasvið hefur áætlað að frádráttarheimildin kosti sveitarfélögin um 2 milljarða króna á ári.

Hag- og upplýsingasvið mun að venju taka saman staðgreiðsluáætlun fyrir hvert og eitt sveitarfélag fyrir komandi ár með áætlun um eftirá álagningu vegna ársins í ár. Gert er ráð fyrir að þessar upplýsingar verði birtar í október.

Fasteignaskattar. Þjóðskrá Íslands birti nýtt fasteignamat í byrjun júní sl. Það gildir í 12 mánuði frá og með 31. desember 2020. Lögum samkvæmt skal fasteignamat endurspegla gangverð fasteigna í febrúar á gildistökuári, nú febrúar 2020. Í viðauka er að finna töflu sem sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna.

Fasteignamat fasteigna á landinu öllu hækkaði um 1,85% milli ára sem er umtalsvert minni hækkun en undanfarin ár. Mat íbúðarhúsnæðis hækkaði um 2,2% og var hækkun meiri innan höfuðborgarsvæðisins (um 2,4%) en utan þess 2,1%). Fasteignamat atvinnuhúsnæðis hækkaði um 1,64%, samanborið við 6,9% árið áður.

Sveitarstjórnarráðuneytið fór þess á leit við Samband íslenskra sveitarfélaga að það beitti sér fyrir því að einstök sveitarfélög lækki álagningahlutfall fasteignaskatts um sem nemur a.m.k. hlutfallshækkun matsins. Beiðni ráðuneytisins frá 27. maí sl. viku einkum að c-skattinum. Í bókun stjórnar sambandsins við erindi ráðuneytisins er ekki tekin afstaða til erindisins en samþykkt að áframsenda það til sveitarfélaga. Þá er bent á að mjög er mismunandi milli sveitarfélaga hver breyting fasteignamats er.

Framlög jöfnunarsjóðs. Tekjur jöfnunarsjóðs ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarsstofni sveitarfélaga. Samdráttur í efnahagslífinu veldur því að þessir tekjustofnar hafa dregist umtalsvert saman á þessu ári. Samkvæmt endurskoðaðri áætlun sjóðsins er nú reiknað með að tekjur sjóðsins lækki um tæplega 3,8 ma.kr. Í bandormi um breytingar á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum afleiðingum covid-19 (lög nr. 37/19 maí 2020) var tekjufallið mildað með því að færa 1,5 ma.kr. úr fasteignasjóði jöfnunarsjóðs. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/06/24/Nyjar-og-endurskodadar-aaetlanir-um-framlog-ur-JofnunarSJodi-sveitarfelaga/>

Gangi spár um hagvöxt á næsta ári eftir má reikna með að tekjur jöfnunarsjóðs muni aukast umtalsvert. Hafa þarf í huga að sjóðurinn þarf að endurgreiða fyrrgreint framlag úr fasteignasjóði að fullu árin 2021-2028, sjóðurinn hefur heimild til að halda eftir 1 m.a.kr. árlega næstu 15 árin til að jafna útgjöld vegna sameiningarframlag og loks er útlit fyrir að sjóðurinn þurfi að greiða dómkröfu í hæstaréttarmáli nr. 34/2018.

Aðrir tekjustofnar. Sveitarfélögin hafa tekjur af margvíslegum þjónustugjöldum. Í viðspyrnuáætlun sambandsins sem birt var í lok mars <https://www.samband.is/frettir/vidspyrna-fyrir-islenskt-atvinnulif/> beindi sambandið því til sveitarfélaga að halda aftur af gjaldskrárhækkunum eins og unnt er.

Kjaramál

Kjarasamningar við fjölmenn stéttarfélög á almennum markaði voru gerðir í byrjun apríl 2019, svonefndir lífskjarasamningar. Gilda samningarnir til 1. nóvember 2022. Forsendur samninganna um kaupmátt og um efndir fyrirheita ríkisstjórnarinnar verða metnar í september nk. Fari svo að forsendur standist ekki skulu samningsaðilar leita leiða til að markmið samningsins nái fram að ganga. Náist ekki samkomulag eru samningarnir uppsegjanlegir og falla úr gildi 1. október nk.

Samninganefnd sambandsins hefur lokið samningum við um 2/3 starfsmanna sveitarfélaga og eru þeir samningar ýmist til loka mars eða ágúst 2023. Í þessum

samningum er vísað til lífskjarasamninga á almennum markaði varðandi forsendur og uppsögn samninga. Eftir er að semja við 14 félög m.a. við kennarasamtökin.

Breytingar hafa verið gerðar á vinnutímaákvæðum kjarasamninga og við blasir að stytting vinnutíma verður sveitarfélögum kostnaðarsöm, á það einkum við vaktavinnufólk. Mikilvægt er að taka tillit til þessa kostnaðarauka.

Mannfjöldapróun

Hagstofa Íslands hefur endurskoðað mannfjöldaspá sína og tekur hin nýja spá til árána frá 2019 til 2068. Framreikningur mannfjöldans er í eðli sínu óvissu undirorpinn og óvissan eykst vitaskuld eftir því sem reiknað er lengra inn í framtíðina. Spáin gefur engu að síður mikilvægar vísbendingar um mannfjöldapróun, einkum er varðar yngstu og elstu árgangana.

Spá hagstofu er frá nóvember í fyrra og reiknar hagstofa með verulegum aðflutningi fólks umfram brottflutning fram til ársins 2023 með vísan til efnahagsástands og mikillar eftirspurnar eftir vinnuafli. Þær forsendur kunna að vera úreltar. Fyrir vikið verður fólksfjölgun umtalsverð næstu árin og spáir Hagstofa 1,5% vexti á árunum 2021-2022. Frá 2023 verða veruleg vatnaskil í reikningum hagstofu og í stað þess að aðfluttir verði um 3.500 fleiri en brottfluttir reiknar hagstofa með að þetta snúist við og brottfluttir verði um 2.700 fleiri en aðfluttir. Fyrir vikið mun íbúum ekki fjölga frá 2023 til 2024 gangi þessi forsenda hagstofu eftir.

Um og uppúr lokum síðari heimsstyrjaldarinnar og fram til 1960 fæddust stórir árgangar hér á landi. Þessir árgangar eru ýmist nú þegar lífeyrisþegar eða munu senn láta af störfum. Fyrir vikið mun lífeyrisþegum fjölga mjög á næstu árum. Samfara því mun hægja á fjölgun fólks á besta vinnualdri (hér 21-65 ára), eins og tafla 4 vitnar um. Spá Hagstofu sýnir þannig að frá 2021 til 2025 muni landsmönnum á vinnualdri fjölga um 1,9% en öðrum aldursárgöngum um 8,3%. Munar þar mestu um mikla fjölgun fólks á áttæðisaldri en einnig má benda á mikla fjölgun barna á aldrinum 1-5 ára.

Tafla 5. Mannfjöldaspá (miðspá) Hagstofu Íslands.

	Mannfjöldi 1. janúar			Breyting	
	2021	2022	2025	2021-2022	2021-2025
Á 1. ári	5.101	5.170	5.144	1,4%	0,8%
1-5 ára	22.236	23.206	26.042	4,4%	17,1%
6-16 ára	51.961	52.136	51.732	0,3%	-0,4%
17-20 ára	17.848	17.932	18.989	0,5%	6,4%
21-65 ára	222.055	224.655	226.223	1,2%	1,9%
66-70 ára	16.854	17.310	18.986	2,7%	12,6%
71-80 ára	22.293	23.461	26.508	5,2%	18,9%
81 árs o.e.	11.359	11.501	12.525	1,3%	10,3%
Alls	369.707	375.371	386.149	1,5%	4,4%

Aðeins 4.034 börn fæddust árið 2016 og er sá árgangur þriðji fámennasti fæðingarárgangur allt frá árinu 1950. Fæðingum tók að fjölga lítilega næstu árin og árið 2017 fæddust 4.071, 4.228 börn árið 2018 og árið 2019 4.452 börn. Frjósemi kvenna hefur mælst aðeins 1,7 börn frá árinu 2016, sem er sú lægsta sem mælst hefur hér á landi. Í miðspá sinni reiknar hagstofa með að frjósemi kvenna aukist og verði í kringum 1,9 á hverja konu.

Hagstofa birtir ekki mannfjöldaspár eftir sveitarfélögum, en það hefur Byggdastofnun gert og er spána að finna á heimasíðu stofnunarinnar, sjá: https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Mannfjoldaspa/mannfjoldaspa_byggdastofnunar.pdf

Óvissa

Spámenn eru einu máli um að sjaldan eða aldrei hafi jafn mikil óvissa verið um framvindu efnahagsmála. Lítið opið hagkerfi eins og það íslenska býr og mun búa við meiri sveiflur en hagkerfi stærri ríkja. Ein leið til að takast á við óvissuna er að teikna upp sviðsmyndir og vera þannig tilbúin fyrir annars konar þróun en spár gera ráð fyrir.

Meðal helstu óvissupátta um framvindu efnahagsmála á næstu árum má nefna:

- *Kjarasamningar.* Lífskjarasamningarnir svonefndu hafa markað kjarasamninga undanfarið ár. Samningarnir eru til 1. nóvember 2022, en forsendur samninganna verða metnar nú í september. Reynir þá á hvort þeim verði sagt upp.
- *Ferðapjónusta.* Spár um hagvöxt á næsta ári eru nær alfarið reistar á forsendum um að hingað komi um eða yfir ein milljón ferðamenn. Ekki er hér á vísan að róa.
- *Gengi krónunnar og verðbólga.* Í spá hagstofunnar er gengið út frá þeirri forsendu að gengi krónunnar verði óbreytt út spátímabilið. Ef gengið lækkar má ætla að verðbólga verði meiri en ella og samdráttur í landsframleiðslu minni með jákvæðum áhrifum á atvinnustig. Hækkun gengisins hefði áhrif í gagnstæða átt.

- *Ríkisfjármál.* Frestun fjármálaáætlunar fram í byrjun október eykur sannarlega óvissu um hvert ríkisstjórnin stefnir með ríkisfjármálin, þ.m.t. skattamál, og margvísleg málefni sem varða sveitarfélögin miklu.
- *Alþjóðleg efnahagsþróun.* Óvissa er mikil m.a. um þróun alþjóðaviðskipta og um lyktir samninga Breta og ESB um Brexit. Verð útflutningsvara, ekki síst áls og kísiljárns, eru óviss.
- *Sjávarútvegur.* Sem endranær ríkir töluverð óvissa um aflabrögð, einkum er varðar uppsjávarfiska s.s. loðnu.

Gátlisti um staðbundnar forsendur

Forsendur um efnahagsskilyrði og mannfjöldapróun sem raktar eru hér að framan taka til landsins alls. Þær heimildir, einkum frá Hagstofu Íslands, sem stuðst er við, eru hvorki greindar eftir landshlutum né sveitarfélögum.

Frá landsmeðaltölum eru mikil frávik í einstökum sveitarfélögum og þau eru misvel í stakk búin til að meta þau til hlítar. Atvinnuleysi er t.d. mismikið eftir sveitarfélögum. Vinnumálastofnun áætla að atvinnuleysi hafi verið um 11% á landinu í júní, um 2,5% í þeim sveitarfélögum þar sem atvinnuleysi var minnst og tæplega 28% þar sem það var mest.

Í þessum kafla er farið yfir nokkra þætti sem rétt er að hafa hliðsjón af við mat á staðbundnum þáttum.

- **Almenn þróun sveitarfélagsins**
Nauðsynlegt er að gera sér grein fyrir því á hvaða leið hið staðbundna samfélag er. Gagnlegt getur verið að setja upp fleiri en eina sviðsmynd um hugsanlega þróun sveitarfélags. Með þeim hætti er sveitarstjórn betur í stakk búin til að bregðast við mismunandi rekstrarumhverfi.
- **Þróun útsvarstekna**
Hver sveitarstjórn verður að aðlaga staðgreiðsluáætlunina að staðbundnum forsendum. Nefna má eftirfarandi atriði sem rétt er að huga að í þessu sambandi:
 - Hvernig hefur atvinnuástand verið í sveitarfélaginu? Er eftirspurn eftir vinnuafli að breytast?
 - Eru ný fyrirtæki að hefja starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að leggja upp laupana? Eru fjárfestingar í farvatninu?
 - Er íbúum að fækka, fjölga eða stendur íbúafjöldinn í stað?
- **Jöfnunarsjóður sveitarfélaga**
Framlög til einstakra sveitarfélaga fara eftir þeim fjármunum sem sjóðurinn hefur yfir að ráða á hverju ári og ákveðnum forsendum hjá einstökum sveitarfélögum. Mikil

Óvissa er um hvert ráðstöfunarfé sjóðsins verður. Reikna má með að jöfnunarsjóður birti áætlun um greiðslur niður á hvert sveitarfélag í lok október.

- **Launakostnaður**

Meira en helmingur útgjalda sveitarfélaga eru laun og launatengd gjöld. Miklu skiptir því að launakostnaður sé áætlaður svo sem kostur er. Breytingu launakostnaðar má greina í tvo meginþætti; breytingar í starfsmannahaldi (magn) og launahækkanir (einingaverð).

Ef bæta skal við stöðugildi þarf til viðbótar við greidd laun að reikna út kostnað vegna launatengdra gjalda og þeirrar aðstöðu sem starfsmaðurinn þarf á að halda.

Vakin er athygli á breytingum á reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 1212/2015 sem lýtur að uppgjöri vegna A-deildar Brúar. Þar er kveðið á um að gjaldfærslur vegna Lífeyrisaukasjóðs og Varúðarsjóðs skuli flokka sem launakostnaður og færast á sömu rekstrareiningu og breyting lífeyrisskuldbindingar í reikningskilum sveitarfélaga.

- **Launahækkanir**

Mörg sveitarfélög hafa uppsetta skrá með öllum starfsmönnum sveitarfélagsins, launum þeirra og hvaða áhrif fyrirbyggjandi kjarasamningar hafa á laun þeirra á næstu árum. Það gefur færi á að meta nokkuð nákvæmlega hvernig launakostnaður muni þróast á komandi árum. Kjarasvið Sambands Íslenskra sveitarfélaga veitir upplýsingar um efnisatriði og útfærslu einstakra kjarasamninga.

- **Útgjaldaþróun**

Fara verður vandlega yfir stærstu atriðin í 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 spám um vísitölu neysluverðs.

- **Skólastarf**

Rekstur grunn- og leiksskóla er stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna. Vanda verður því til verka við mat á þróun þessa reksturs.

- Hvernig hefur þróunin í fjölda nemenda verið? Hefur fjöldi nemenda á hvert stöðugildi grunnskólans breyst?
- Hver er árangur skólastarfsins? Er þörf á sérstökum aðgerðum á einhverju sviði?

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

- **Félagsþjónusta**

Atvinnuleysi er mikið nú um stundir og spár sýna að þrátt fyrir að hagvöxtur glæðist á næstu árum verður atvinnuleysi áfram óþægilega mikið. Reynslan kennir að þörf fyrir fjárhagsaðstoð helst að töluverðu leyti í hendur við atvinnuleysi.

- Hvernig er líklegt að atvinnuleysi innan sveitarfélagsins þróist á komandi árum?
- Hverjar eru horfur um þörf fyrir fjárhagsaðstoð?

Málefni fatlaðs fólks hafa reynst mörgum sveitarfélögum afar kostnaðarsöm. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir hvernig útgjöld vegna málefna fatlaðs fólks muni þróast

- **Fjárfestingar**

- Hvaða fjárfestingar eru nauðsynlegar?
- Hvernig verða þær fjármagnaðar?
- Hvaða áhrif munu þær hafa á rekstur sveitarfélagsins í bráð og lengd?

- **Fjármálareglur**

Tvær fjármálareglur voru lögfestar í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Þær eru jafnvægisregla og skuldaregla. Eftirlitsnefnd sveitarfélaga hefur eftirlit með að sveitarfélögin fari eftir þeim. Fjármálareglurnar eru:

- Jafnvægisreglan. Samanlögð heildarútgjöld A- og B-hluta til rekstrar séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum.
- Skuldareglan. Heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Jafnvægisreglan kveður á um að samanlögð niðurstaða fyrir næstliðið ár, áætluð rekstrarniðurstaða fyrir yfirstandandi ár og fjárhagsáætlun fyrir næsta ári sé jákvæð fyrir samstæðuna. Í þessu felst að niðurstaða fjárhagsáætlunar næsta árs er í reynd gefin stærð.

Mikilvægt er að setja upp nákvæma áætlun um þróun skulda og skuldbindinga hjá samstæðu sveitarfélags í samanburði við áætlaðar tekjur þess.

Frekari grein er gerð fyrir þessum reglum í Reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga nr. 502/2012.

