

Samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2018-2022

á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015

1. gr.

Forsendur og markmið

Forsendur og markmið þessa samkomulags byggjast á lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 um að ríki og sveitarfélög stuðli að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Í því skyni verði mótuð heildstæð og samhæfð stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma. Vandað verði til undirbúnings áætlana og lagasetningar sem varðar efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár. Stefnt er að skilvirkri og hagkvæmri opinberri fjárstjórn og starfsemi. Jafnframt að eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda verði traust. Í samræmi við 5. gr. laganna er þessi stefnumörkun mótuð í mynd þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára en þar eru sett fram markmið um meginþætti í þróun fjármála ríkis og sveitarfélaga á tímabilinu.

Eins og kveðið er á um í 4. gr. laganna byggist fjármálaáætlunin á fyrirliggjandi þingsályktun um fjármálastefnu fyrir hið opinbera fyrir sama tímabil, sem samþykkt var á Alþingi þann 6. apríl. Við undirbúning fjármálastefnunnar var haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga. Í lögunum er einnig áskilnaður um að fjármálastefnan, fjármálaáætlunin og þetta samkomulag ríkis og sveitarfélaga byggist á grunngildum skv. 6. gr. laganna, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, og samræmist jafnframt skilyrðum um heildarjöfnuð og heildarskuldir skv. 7. gr. þeirra.

Þá er kveðið á um það í lögunum að ályktun Alþingis um fjármálaáætlunina skuli lögð til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

2. gr.

Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga

Samkomulagið er gert á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál þar sem kveðið er á um að tryggt skuli formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra, í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála, um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar í samræmi við skilgreiningar þessara þátta í lögunum.

3. gr.

Þróun samstarfs og samkomulags

Samkomulagið er niðurstaða af samráði aðila og felur í sér sameiginlegan skilning á markmiðum ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum. Samkomulagið er hið annað sem gert er á grundvelli laga um opinber fjármál og er það sameiginlegur skilningur að samstarf aðila og efni og framkvæmd samkomulagsins þurfi að þróa á samningstímanum til undirbúnings fyrir gerð næsta samkomulags að ári. Þróa þarf hagstjórnarþátt opinberra fjármála, t.d. með bættu áhættumati og sviðsmyndagreiningu. Bæta þarf forsendur ákvarðana um afkomumarkmið og þróa samspil opinberra fjármála og peningastefnu. Stefnt er að því að samkomulag liggi jafnan fyrir eigi síðar en í marsmánuði ár hvert.

4. gr.

Efnahagsforsendur og hagstjórnarleg markmið

Efnahagsforsendur samkomulagsins taka mið af því að þjóðarbúið er um þessar mundir á sjöunda ári samfellds hagvaxtarskeiðs sem spáð er að vari áfram næstu árin og verði þar með það lengsta í nútímahagsögu landsins. Áætlað er að hagvöxtur ársins 2016 hafi verið 7,2% og er spáð að hann verði um 4,5% á árinu 2017 en dvíni síðan í um 3% árið 2018 og verði lítið eitt lægri árin þar á eftir. Samfelldum og örum hagvexti fylgir eftirspurnarþensla og aukin spenna á vinnumarkaði sem veldur hættu á því að ósjálfbærar launahækkanir ógni efnahagslegum stöðugleika. Forðast þarf að fjárfestingaráform opinberra aðila auki spennu í efnahagskerfinu með tilheyrandi verðhækkunum og ruðningsáhrifum.

Við þessar aðstæður þarf að leggja áherslu á aðhald í opinberum fjármálum á tímabilinu, sem gerir ríkinu og sveitarfélögunum betur kleift að mæta niðursveiflu síðar meir og milda áhrif hennar. Samkvæmt hagspám eru horfur á að aukið svigrúm skapist fyrir fjárfestingar hins opinbera eftir því sem líður á gildistíma fjármálaáætlunarinnar en slíkt er háð stöðu efnahagsmála og afkomu hins opinbera. Áherslan við núverandi efnahagsaðstæður verður því á niðurgreiðslu skulda fremur en á hraðan vöxt fjárfestinga eða á skattalækkunir. Ríki og sveitarfélög munu því leitast við að haga útgjalda- og skattastefnu sinni á þann veg að hún verði ekki þensluhvetjandi.

5. gr.

Afkomuhorfur og afkomumarkmið

Afkomuhorfur hins opinbera eru tiltölulega jákvæðar en þó eru þær heldur lakari en æskilegt væri út frá sjónarmiði hagstjórnar og þegar tekið er tillit til mikilla jákvæðra áhrifa sem núverandi efnahagslegur uppgangur hefur á tekjur hins opinbera. Ríki og sveitarfélög eru sammála um eftirfarandi afkomumarkmið sem byggja á fyrrnefndum grunngildum og skilyrðum laga um opinber fjármál:

- a. Heildarafkoma hins opinbera (A-hluta) verði jákvæð öll árin 2018-2022. Heildarafkoma opinberra aðila (A-hluti og fyrirtæki hins opinbera) verði einnig jákvæð á tímabilinu.
- b. Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga stuðli að efnahagslegum stöðugleika og verði jákvæð um allt að 0,1% af VLF árið 2018 og jákvæð um 0,2% af VLF árin 2019-22 (sjá viðauka um fjármál sveitarfélaga árin 2017-2022).
- c. Áætlanir um þróun launakostnaðar byggjast á metnum kostnaðaráhrifum gildandi kjarasamninga en þegar þeim lýkur er gengið út frá því að launaþróun endurspegli sjálfbæran vöxt kaupmáttar sem svari til 1,5% árlegra launahækkana umfram almennar verðlagshækkunir. Aðilar munu samhæfa launastefnu sína og leitast við að tryggja sambærileg kostnaðaráhrif kjarasamninga. Raskist afkomumarkmið vegna launaþróunar munu aðilar taka upp viðræður um hvernig við skuli brugðist.
- d. Rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF lækki, sbr. viðauka. Þetta er þó háð niðurstöðu varðandi reikningshaldslega meðferð skuldaviðurkenninga sveitarfélaga við lífeyrissjóðinn Brú. Miðað við forsendur um vöxt tekna sveitarfélaga og markmið og forsendur þessa samkomulags er ljóst að skuldahlutfall A-hluta sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum ætti að geta haldið áfram að lækka, eins og undanfarin ár, úr 114% af tekjum árið 2015 í um 90% árið 2022.
- e. Þrátt fyrir þörf á auknum fjárfestingum hins opinbera er mikilvægt að tekið sé tillit til stöðu þjóðarbúsins og heildareftirspurnar m.a. í ljósi fjárfestinga annarra aðila. Leggja þarf mat á fjárfestingarþörf og –áætlanir opinberra aðila og samhæfa til skemmri og lengri tíma. Fari þau tilboð sem ríki, sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar fá vegna fjárfestingaverkefna verulega fram úr kostnaðaráætlunum munu ríki og sveitarfélög taka upp viðræður um hvernig við skuli brugðist. Fjárfestingar ríkissjóðs og A-hluta

sveitarfélaga skulu vera sjálfbærar og fela að jafnaði ekki í sér aukna skuldsetningu þessara aðila.

- f. Rekstri sveitarfélaga verði haldið innan varúðarmarka í þeim skilningi að tekjuáætlun sé varfærin, útgjaldaáætlun sé raunsæ og að sveitarfélög gangist ekki undir skuldbindingar sem raski forsendum í rekstri og afkomu til lengri tíma.

Ofangreind markmið byggjast bæði á mati á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga til næstu fjögurra ára og sérstöku reiknilíkani sem byggist á framsetningu fjármála sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga og samræmdum reikniforsendum. Gerður er fyrirvari um nákvæmni og gæði gagna og skal unnið að því á næstu mánuðum að ná sameiginlegri niðurstöðu um forsendur og verða markmið samkomulagsins endurskoðað ef tilefni er til. Fjallað verður nánar um áætlanir um fjármál sveitarfélaga í 5. kafla fjármálaáætlunar.

Einn meginþáttur þessa samkomulags felst í þeim skilningi aðila að sú skuldbinding sveitarfélaga að virða fjármálareglur sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 sé mikilvægur þáttur í að stuðla að ásættanlegri afkomu sveitarfélaga í samræmi við þetta samkomulag. Ljóst er að með lækkandi skuldahlutfalli veitir skuldaregla laganna minna aðhald með fjármálum sveitarfélaga en áður. Því getur reynst nauðsynlegt á gildistíma samkomulagsins að grípa til sameiginlegra aðgerða ríkis og sveitarfélaga til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.

Mikilvægt er að bæta forsendur áætlanagerðar fyrir sveitarfélög í heild sinni til að treysta þátt þeirra í þeim talnagrunni sem fjármálstefnan og fjármálaáætlanir byggja á. Við greiningu og mat á því hvort markmið um afkomu sveitarfélaga hafi náðst skal skoða sérstaklega hvort afkomumarkmið þeirra hafi rakast vegna þess að forsendur sem sveitarfélög hafa ekki áhrif á hafi reynst ónákvæmar. Taka skal tillit til áhrifa bættrar áætlanagerðar við gerð næsta samkomulags ríkis og sveitarfélaga.

6. gr.

Sameiginleg verkefni ríkis og sveitarfélaga

Á gildistíma fjármálaáætlunarinnar munu ríki og Samband íslenskra sveitarfélaga, f.h. sveitarfélaga, vinna í sameiningu að eftirtöldum viðfangsefnum.

Áætlanagerð:

- Bætt verða þau gögn um afkomu og áætlanir sem mynda forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Hlutverk Hagstofunnar í því verkefni verði nánar skýrt og Upplýsingaveita sveitarfélaga vegna söfnunar og miðlunar fjárhagsupplýsinga sveitarfélaga verði áfram þróuð í því skyni. Aðilar hafa komið sér saman um að framsetning fjárhagsupplýsinga á reikningsskilastaðli þjóðhagsreikninga, svonefndum GFS staðli, skuli liggja til grundvallar allri greiningu á þróun fjármála sveitarfélaga sem og áætlanagerð og stefnumörkun í tengslum við samkomulag um fjármálaáætlunina. Hlutverk samráðsnefndar um efnahagsmál verði endurskoðað og eflt.
- Fram fari endurskoðun á núverandi regluverki til að styðja við samræmda fjárhagsáætlunargerð sveitarfélaga til skemmri og lengri tíma. Markmið þess er að tryggja að framsetning fjárhagsupplýsinga endurspegli stöðu sveitarfélaga gagnvart fjármálareglum sveitarstjórnarlaga annars vegar og laga um opinber fjármál hins vegar.
- Bæta þarf upplýsingar um afkomu og fjárhagsáætlanir fyrirtækja hins opinbera til þess að treysta greiningu á stöðu þeirra og áformum m.t.t. markmiðs um heildarafkomu þeirra, fjárfestingar og skuldastöðu.

Efling sveitarstjórnarstigsins:

- Unnið verði að endurskoðun fjármálareglna sveitarfélaga, m.a. á grunni fyrirbyggjandi tillagna. Sérstaklega verði hugað að virkni fjármálareglna sveitarfélaga og hins opinbera með tilliti til

hagstjórnarlegra markmiða og sjálfbærni ásamt úrræðum sem stuðla að bættri samhæfingu opinberra fjármála.

- e. Áfram verði unnið að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og lagt mat á hvort breytingar á tekju- og útgjaldajöfnun sjóðsins geti stutt við sjálfbæran rekstur og eflingu þjónustu. Unnið verði að því að jöfnunarkerfið geti veitt jákvæða hvata til að stuðla að sameiningu sveitarfélaga, aukinni hagkvæmni í starfsemi og skipulagi. Jafnframt verði skoðaðir möguleikar til að jöfnunarkerfið stuðli í auknum mæli að bættri samhæfingu opinberra fjármála.
- f. Þegar niðurstöður verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga liggja fyrir síðar á þessu ári verði tekin ákvörðun um hvernig skuli staðið að næsta áfanga sem snýr að vinnu að stefnumótun til eflingar íslenska sveitarstjórnarstigsins til lengri tíma með áherslu á að auka getu þeirra til að veita íbúum sínum góða og hagkvæma þjónustu og efla faglega stjórnsýslu þeirra. Samhliða þessari vinnu verði unnið því að þróa lagaleg og hagræn úrræði sem auðvelda sameiningu sveitarfélaga.

Þróun tekna, gjalda og framleiðni:

- g. Tekjustofnar sveitarfélaga, uppruna tekna og dreifing þeirra verða skoðaðir og möguleg styrking þeirra reynist þess þörf, þ.m.t. með bættem skattskilum.
- h. Útgjalda- og framleiðniþróun þjónustu sveitarfélaga verði greind með áherslu á umfangsmestu málaflokkana og þá sem verða fyrir mestum áhrifum af lýðfræðilegri þróun.
- i. Fram fari athugun og mat á því hvort rekstur sveitarfélaga geti talist sjálfbær með tilliti til þróunar tekna, gjalda og skulda. Við athugunina verði m.a. horft til íbúapróunar, lýðfræðilegra þátta, forgangsroðunar, lagaskyldna, gæða þjónustu, innviða og hagræðingarmöguleika.
- j. Skoðaðar verða mögulegar nýjungar í opinberri starfsemi og innviðafjárfestingu.

Samstarf og verkaskipting:

- k. Unnin verði sameiginleg aðgerðaáætlun vegna svokallaðra grárar svæða í þjónustu ríkis og sveitarfélaga þar sem þjónustusvið þeirra skarast. Á grundvelli áætlunarinnar verði unnið að því að skýra ábyrgð og fjármögnun vegna viðkomandi þjónustubátta, einkum innan velferðarþjónustunnar en einnig á sviði tónlistarfræðslu og almenningssamgangna.
- l. Greint verður hvort lög og stjórnvaldsfyrirmæli leggi íþyngjandi skyldur á sveitarfélög sem auki kostnað án þess að áhrif á gæði og árangur séu skýr. Mótað verði skýrt vinnuferli og þróaður framsetningarmáti varðandi niðurstöður kostnaðarmats laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu stjórnvalda ríkisins, er hafa áhrif á tekjur og útgjöld sveitarfélaga í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga, og ferli til að ákvarða fjármögnun þeirra.
- m. Samstarf og samráð á sviði kjaramála verði eflt, s.s. vegna samhæfingar á kjarapróun starfsmanna ríkis og sveitarfélaga á grunni sameiginlegrar launastefnu, umbóta á vinnumarkaði og greiningar á launaþróun og mannaflapörf.

Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, Jónsmessunefnd, hefur yfirumsjón með framkvæmd þessara verkefna og ákveður hverjir verða ábyrgðaraðilar hvers verkefnis.

7. gr.

Gildissvið gagnvart sveitarfélögum

Aðilar þessa samkomulags hafa þann sameiginlega skilning að samkomulag þetta bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn felur það í sér að Samband íslenskra sveitarfélaga beiti sér fyrir því að sveitarfélögin muni sem heild haga fjármálum sínum þannig að þau virði ákvæði og forsendur þessa samkomulags. Komi til þess að fjármál sveitarfélaga í heild víki verulega frá samkomulaginu munu aðilar ræða mögulegar aðgerðir til að stuðla að því að sveitarfélög nái þeim markmiðum sem í því felast.

8. gr.

Endurnýjun

Samkomulag þetta verður endurnýjað í marsmánuði ár hvert.

Reykjavík 6. apríl 2017,

fjármála- og efnahagsráðherra

formaður sambandsins

samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

framkvæmdastjóri sambandsins

Viðauki: Fjármál sveitarfélaga árin 2017-2022

Þjóðhagsgrunnur, % af VLF	Áætlun- 2017	Áætlun- 2018	Áætlun- 2019	Áætlun- 2020	Áætlun- 2021	Áætlun- 2022
Heildartekjur	13,0	13,1	13,1	13,1	13,0	12,9
Skatttekjur	9,9	10,1	10,2	10,2	10,1	10,1
Skattar á tekjur og hagnað	8,1	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2
Eignarskattar	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Skattar á vöru og þjónustu	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Fjárframlög	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Aðrar tekjur	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7
Eignatekjur	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Sala á vöru og þjónustu	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Heildarútgjöld	13,2	13,1	12,9	12,8	12,8	12,7
Rekstrarútgjöld	12,3	12,2	12,1	12,0	11,9	11,8
Laun	6,2	6,2	6,1	6,1	6,2	6,2
Kaup á vöru og þjónustu	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6
Afskriftir	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Vaxtagjöld	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
Framleiðslustyrkir	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Fjárframlög	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Fastafjárútgjöld	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Fjárfesting í efnislegum eignum	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Afskriftir (-)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Heildarafkoma	-0,15	0,04	0,24	0,24	0,21	0,19
Skuldir sveitarfélaga, skuldaregla LOF¹	6,1%	5,9%	5,7%	5,5%	5,3%	5,1%

¹ Eftir er að ákvarða reikningshaldslega meðferð skuldaviðurkenninga gagnvart lífeyrissjóðnum Brú sem gefnar verða út af sveitarfélögum í tengslum við breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna. Skuldaregla laga um opinber fjármál byggir á heildarskuldum að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum. Verði niðurstaðan sú að rétt sé að telja skuldaviðurkenningar gagnvart Brú til skulda í skilningi skuldareglunnar þarf að endurskoða skuldahlutfall sveitarfélaga sem myndi þá hækka um 1,5-1,7% af VLF árið 2017.