



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem
málið varðar

Dags.: 29. júní 2018

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 1709014SA

Málalýkill: 01.21

**Efni: Forsendur fyrir vinnslu fjárheimilda ársins 2019 og fjárhagsáætlana til
þriggja ára**

Inngangur

1. Lög um opinber fjármál móta rammann

Lög um opinber fjármál tóku gildi í ársbyrjun 2016 og fjalla um hið opinbera í heild, þ.e. ríkis og sveitarfélaga. Markmið laganna er að stuðla að góðri hagstjórn og ábyrgri fjármálastjórn og tryggja heildstæða stefnumörkun í bráð og lengd og vandaðan undirbúning fjárhagsáætlana.

Í lögunum er kveðið á um fimm grunngildi í stefnumörkun í opinberum fjármálum.

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.

Um samskipti og samráð milli ríkis og sveitarfélaga er fjallað í 11. gr. laganna.

Fjármálaráðherra skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fer fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála.

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.

Þessi lagasetning hróflar ekki við fjármálakafla sveitarstjórnarlaganna og fjármálareglur sbr. 64. gr. standa því óbreyttar. Lögin um opinber fjármál snúa fyrst og fremst að ríkisvaldinu og aðkoma sveitarfélaga er í gegnum sambandið sem bindur ekki hendur einstakra sveitarfélaga.

Mælst er til þess að sveitarfélög hafi hliðsjón af og tileinki sér þau grunngildi sem lögin hvíla á og því samkomulagi við ríkið sem rakið er í næsta kafla.

2. Samkomulag við ríkið

Samband íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaganna og fjármálaráðherra f.h. ríkisins gerðu með sér samkomulag um fjárhagsleg markmið sveitarfélaga til næstu fimm ára þann 6. apríl sl.

Í samkomulaginu eru fjármál hins opinbera sett fram á þjóðhagsreikningsgrunni. Sú uppgjörsaðferð skilur sig frá reikningsskilum sveitarfélaga í nokkrum veigamiklum atriðum. Áhersla er lögð á heildarafkomu í stað rekstrarafkomu. Í hugtakinu heildarafkoma eru fjárfestingarútgjöld talin til útgjalda og dregin frá rekstrarniðurstöðu, auk þess sem breyting lífeyrisskuldbindinga er færð með öðrum hætti en í reikningum sveitarfélaga og afskriftum er sleppt.

Markmið um afkomu og efnahag

Umsamin markmið eru:

- Heildarafkoma hins opinbera (A-hluta) verði jákvæð öll árin 2019-2023. Heildarafkoma opinberra aðila (A-hluti og fyrirtæki hins opinbera) verði einnig jákvæð á tímabilinu.
- Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga verði jákvæð um 0,2% af landsframleiðslu (VLF) 2019-2023 (svarar til um 5,8 ma.kr. 2019).
- Skuldir sveitarfélaga lækki sem hlutfall af VLF. Miðað við forsendur samkomulagsins ætti skuldahlutfall A-hluta sveitarfélaga að geta haldið áfram að lækka, eins og undanfarin ár, úr áætluðum 113% af tekjum árið 2018 í um 103% árið 2023.

Lögð er áhersla á að tekjuáætlun sveitarfélaga sé varfærin, útgjaldaáætlun raunsæ og að sveitarfélög gangist ekki undir skuldbindingar sem raski forsendum í rekstri og afkomu til lengri tíma. Þá er kveðið á um að forðast skuli að fjárfestingaráform opinberra aðila auki spennu í þjóðarbúskapnum. Fjárfestingar ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga skulu vera sjálfbærar og fela að jafnaði ekki í sér aukna skuldsetningu.

Mikilvægt er að áréttu sameiginlegan skilning samningsaðila um að samkomulagið bindur ekki hendur einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn felur samkomulagið í sér að Sambandið styðji samkomulagið á opinberum vettvangi og virði ákvæði þess við stefnumótun og ákvarðanatöku. Þá mun Sambandið með virkum hætti beita 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.

Það er jafnframt sameiginlegur skilningur 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 samkomulagið. Með lækkanði 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.

Sameiginleg verkefni

Efnahagsmarkmið samkomulagsins byggjast á samþykktum fjárhagsáætlunum sveitarfélaga til næstu fjögurra ára og á reiknilíkani þar sem fjármál sveitarfélaga eru sett fram á grunni þjóðhagsreikninga og samræmdum reikniforsendum. Aðilar eru sammála um að bæta þurfi samræmi milli fjárhagsáætlana sveitarfélaga og framsetningar og forsendna Hagstofu um fjármál þeirra. Eftirfarandi sameiginleg verkefni lúta að þessu:

- Tryggja skal að framsetning fjárhagsupplýsinga endurspegli stöðu sveitarfélaga gagnvart fjármálareglum sveitarstjórnarlaga annars vegar og laga um opinber fjármál hins vegar. Stefnt skal að því að í ársreikningi hvers sveitarfélags verði yfirlit sem byggir á GFS staðli með helstu fjárhagsupplýsingum sveitarfélagsins.
- Fjárhagsáætlunargerð sveitarfélaga verði samræmd og reglugerðir endurskoðaðar í þeim tilgangi.
- Upplýsingaveita sveitarfélaga verði styrkt þannig að safnað sé gögnum um fjármál sveitarfélaga sem mikilvæg eru við gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og skýrslu um framvindu opinberra fjármála, s.s. um fjárfestingaráform og útkomuspá liðandi árs. Samstarf milli Hagstofu og samráðsnefndar um opinber fjármál verði eftl.

Nokkur verkefni snúa að rekstrargrundvelli sveitarfélaga, m.a.:

- Áfram verði unnið að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Áhersla verði lögð á breytingar á tekju- og útgjaldajöfnun sjóðsins sem stuðlað geti að sjálfbærum rekstri og eflingu þjónustu sveitarfélaga.

- Greindur verði uppruni tekna sveitarfélaga, dreifing þeirra og möguleg styrking, reynist þess þörf.
- Unnið verði áfram að athugun og mati á því hvort rekstur sveitarfélaga geti talist sjálfbær með tilliti til þróunar tekna, gjalda og skulda og innviðauppgildingar.
- Tekin verði upp samvinna milli ríkis og sveitarfélaga sem miði að bættum skattskilum, m.a. með betra eftirliti með skattundanskotum og svartri atvinnustarfsemi, og betri nýtingu bótagreiðslna.

Og önnur að verkaskiptingarmálum s.s.:

- Unnið verði áfram að mótun sameiginlegrar aðgerðaáætlunar vegna svokallaðra grárra svæða í þjónustu ríkis og sveitarfélaga þar sem þjónustusvið þeirra skarast. Skýra skal ábyrgð og fjármögnun vegna þjónustubátta sem skarast, einkum innan velferðarþjónustunnar.
- Fundin verði sem fyrst varanleg lausn á fyrirkomulagi tónlistarnáms og verkaskiptingu í því sambandi.
- Viðræðum á milli ríkis og landshlutasamtaka sveitarfélaga um framtíðarfyrirkomulag almenningssamgangna (í lofti, á landi og á sjó) verði framhaldið, en samkvæmt stjórnarsáttmála þarf áfram að byggja upp almenningssamgöngur um land allt og stutt verður við borgarlínu í samstarfi við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Unnið verði að því að þróa tekjuöflun og fjármögnun vegna ferðamannastaða, m.a. í ljósi ákvæða stjórnarsáttmála um tilfærslu gistináttagjalds á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna.
- Mótað verði skýrt vinnuferli og þróaður framsetningarmáti 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.

3. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga eru hornsteinar fjármála þeirra

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 sveitarfélagsins. 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. Samþykkja ber sérstakan viðauka við fjárhagsáætlun í hvert sinn sem breytt er út af henni. 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.

Í ársreikningi sveitarfélags skal birta upprunalega fjárhagsáætlun til samanburðar við niðurstöður síðasta rekstrarárs. Þannig fæst skýr mynd af því hvernig rekstrarleg niðurstaða sveitarfélagsins er samanborið við upphaflegar fjárheimildir.

Með lögum um opinber fjármál er aukin áhersla lögð á áætlanagerð til lengri tíma. Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fánlegum heimildum en ekki skuldbindandi. 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.

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.

4. Traustir skulu hornsteinar

Fjárhagsáætlun hlýtur að byggjast á forsendum um hvernig ákveðin lykilatriði 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 kunni að verða. Skiptir þá sköpum að forsendur áætlana séu traustar.

Forsendum má skipta í tvo meginflokka; 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

Lög um opinber fjármál mæla sérstaklega fyrir um hagrænar forsendur í 8. gr. Segir þar m.a. að byggt skuli á traustum forsendum og gögnum, opinberum hagtölum og þjóðhagsspám. Lögð er áhersla á að gerð skuli grein fyrir forsendum sem byggt er 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.

Í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga segir með beinum hætti í 17. gr. að við vinnslu fjárhagsáætlunar skuli sveitarfélög styðjast við þjóðhagsspár Hagstofu Íslands þar sem við á. Síðasta spá stofnunarinnar (sumarspá) var birt 1. júní sl. Stofnunin mun birta vetrarspá sína um miðjan nóvember næstkomandi. Mun Hag- og upplýsingasvið draga upp minnisblað um helstu breytingar frá sumarspá og miðla til sveitarfélaga.

Í töflu 1 eru niðurstöður Hagstofu um þróun helstu þjóðhagsstærða árin 2018-2022 raktar.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2018-2022

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Einkaneysla	5,3	3,9	3,1	2,9	2,7
Samneysla	2,5	2,1	1,9	1,7	1,9
Fjármunamyndun	3,2	4,9	3,6	1,7	2,2
Atvinnuvegafjárfesting	-1,9	3,1	1,7	-0,1	3,6
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	20,9	12,4	8,2	5,4	4,8
Fjárfesting hins opinbera	14,7	3,6	5,8	4,3	-7,5
Þjóðarútgjöld, alls	4,2	3,8	2,9	2,4	2,4
Útflutningur vöru og þjónustu	3,4	2,7	2,6	2,6	2,6
Innflutningur vöru og þjónustu	6,4	5,1	3,0	2,4	2,3
Verg landsframleiðsla (hagvöxtur)	2,9	2,7	2,7	2,5	2,6
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF	2,7	1,9	1,7	1,8	1,9
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	1,8	1,5	1,3	1,2	1,4
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	2,9	3,3	3,7	3,9	4,0
Vísitala neysluverðs (verðbólga)	2,7	2,9	2,7	2,6	2,6
Launavísitala	5,9	6,0	4,4	4,2	4,2

Hagvöxtur. Hagstofa Íslands metur hagvaxtarhorfur næstu ára stöðugar og spáir 2,9% hagvexti í ár, 2,7% á því næsta og um 2½% árin 2020-2022. Tafla 1 sýnir að þess er vænst að fjárfestingar í íbúðarhúsnæði aukist á næstu árum sem og opinberum fjárfestingum. Hins vegar spáir Hagstofa að hægji á vexti fjárfestingar atvinnuveganna, eftir mikinn vöxt nokkur undanfarin ár.

Ferðapjónustan hefur skipt þjóðarbúið sköpum undanfarin ár. Spá Hagstofu byggir á áframhaldandi vexti ferðapjónustu, þótt þeirri forsendu sé ekki gefið tölulegt gildi.

Spá Landsbankans er m.a. byggð á forsendu um 2% fjölgun ferðamanna í ár og næstu tvö árin sem gefur 4,1% hagvöxt í ár. Í spá bankans kemur einnig fram að ef fjölgun verður meiri, t.d. 6% er spáð 4,7% hagvexti, en við fækkun um 4% lækkar hagvaxtarspá niður í 3,4%. Sýnir þetta vel hversu búskapur þjóðarinnar á mikið undir ferðapjónustu nú um stundir.

Vísitala neysluverðs byggir á könnun á útgjöldum heimila og tekur þannig til vöru og þjónustu sem heimilin kaupa, þ.m.t. húsnæði. Verðbólga hefur verið lág undanfarin ár. Lítil verðbólga í viðskiptalöndum og hækkun gengis krónunnar hafa vegið upp innlendan verðbólguþrýsting á undanförunum árum. Hagstofan gerir ráð fyrir að verðbólga vaxi lítillega næstu tvö árin, verði 2,7% í ár og 2,9% 2019 og um 2½% síðustu ár spátímabilsins.

Flestir spáaðilar eru á svipuðu róli í mati á verðbólguhorfum, en Arion banki nokkuð svartsýnni og spáir meiri verðbólgu en hinir árin 2019 og 2020.

Gallup kannar fyrir Seðlabanka hvað heimili og forsvarsmanna stærstu fyrirtækja halda að verðbólga verði á næstunni. Í vorkönnun kom fram að heimili og fyrirtæki reikna með að eftir eitt ár yrði verðbólga meiri en Hagstofa spáir, eða 3%.

Hækkun vísitölu neysluverðs má nota sem vísbendingu um almennar verðbreytingar, t.d. margvíslegrar rekstrarvöru. Hagstofa gerir ráð fyrir að heimsmarkaðsverð á olíu muni enn hækka á þessu ári, eða um 25%, en lækka á því næsta og haldast óbreytt út spátímabilið.

Undanfarin ár hefur húsnæðiskostnaður verið afgerandi þáttur í hækkun vísitölnnar. Hagstofan birtir reglulega vísitölu neysluverðs án húsnæðis og skv. þeim mælikvarða hefur verðbólga verið neikvæð (m.ö.o. verðhjöðnun ríkt) allt frá miðju ári 2016. Hagstofan spáir þó aðeins fyrir um vísitöluna í heild.

Húsnæðisverði er hvorki spáð af Hagstofu né Seðlabanka, en það gera viðskiptabankarnir þeir. Landsbanki og Íslandsbanki spá því að húsnæðisverð hækki um 9-10% umfram verðbólgu 2018-2020. En Arion banki spár minni hækkun húsnæðisverðs árin 2019 og 2020 og að raunverð húsnæðis lækki þau árin.

Gengi. Í litlu opnu hagkerfi er gengi krónunnar lykilstærð og ræður miklu um verðlagsþróun. Skuldir A-hluta sveitarfélaga í erlendri mynt eru litlar, en öðru máli gegnir um mörg B-hluta fyrirtæki. Gengisþróunin hefur mikil áhrif á afkomu margra sveitarfélaga, einkum þar sem útflutningsstarfsemi er undirstaða atvinnulífs.

Hagstofan gefur sér að gengi krónunnar haldist óbreytt út spátímabilið og raungengi hækki enn frekar. Raungengi krónunnar er vissulega mjög hátt um þessar mundir. Það er á svipuðu róli og á fyrri toppum, svo sem árin 1981,

1988 og 2007, þegar það reyndist ekki sjálfbært og gengið gaf verulega eftir. Áframhaldandi viðskiptaafgangur og hagstæð skuldastaða þjóðarinnar kunna að styðja við hátt raungengi á næstu árum.

Atvinna. Atvinnuleysi hefur áhrif á félagsleg útgjöld, s.s. fjárhagsaðstoð. Mikil umskipti hafa orðið á vinnumarkaði á undanförunum árum. Spá Hagstofu gerir ráð fyrir að atvinnuleysi verði 2,9% í ár og 3,3% á næsta ári, en aukist lítillega á næstu árum og verði 4% í lok spátímabilsins.

Atvinnupátttaka, samtala þeirra sem eru starfandi og atvinnulausir í virkri atvinnuleit, hefur vaxið, samfara aukinni vinnuafleifirspurn. Hagstofa birtir ekki spá um starfandi fólk.

Launavísitala. Útsvarstekjur ráðast fyrst og fremst af þróun launatekna, en jafnframt vegur launakostnaður þungt í útgjöldum sveitarfélaga. Hagstofan gerir ráð fyrir að launavísitalan í heild hækki um 5,9% frá 2017 til 2018 og um 6% frá 2018 til 2019. Felur það í sér að kaupmáttur launa vaxi um 3% þessi árin, en um 1,6% árlega út spátímabilið.

Aðrar spár. Niðurstaða annarra aðila, s.s. Seðlabanka, Landsbanka og Íslandsbanka eru nokkuð á sömu lund og teikna upp mjúka lendingu þjóðarþúskaþarins sem leitar jafnvægis í langtíma meðaltölum. Samantekt spáa um lykilstærðir er að finna í töflu í viðauka.

Forsendur um tekjur

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

Á grundvelli spár Hagstofu Íslands um hækkun launavísitölunnar og áætlunar um vinnumagn (fjöldi starfandi fólks) áætlar fjármálaráðuneytið við undirbúning fjárlaga hver hækkun á tekjuskattsstofn kunni að verða á þessu ári og því næsta. Reikna má með að þessar áætlanir muni liggja fyrir í september. Gera má ráð fyrir að vinnumagnið aukist á landinu í heild um 1-1 ½% á ári hverju og samkvæmt því gæti útsvarsstofn í heild hækkað um 7-7½% frá 2018-2019.

Þjóðskrá Íslands birti nýtt fasteignamat í byrjun júní sl. og tekur það gildi 31. desember 2018 og gildir fyrir árið 2019. Fasteignamat ársins 2019 miðast við verðlag fasteigna í febrúar 2018. Tafla í Viðauka 2 sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna.

Fasteignamat íbúðarhúsnæðis á landinu öllu hækkaði um 12,7% milli ára, um 10,3% á höfuðborgarsvæðinu en um 21,4% annars staðar á landinu. Mat atvinnuhúsnæðis hækkaði um 15%, um 17,2% á höfuðborgarsvæðinu og 9,9% utan þess.

Óvissa

Hagspár eru sett fram sem breyting á föstu verðlagi með einum aukastaf sem gæti bent til að mikil víska sé um að spáin muni ganga eftir. Svo er þó ekki enda spár jafnan óvissu undirorpnar. Meðal helstu óvissuþátta um framvindu efnahagsmála á næstu árum má nefna:

- *Kjarasamningar.* Kjarasamningar renna út á næsta ári. Gildistími flestra samninga á almennum vinnumarkaði er til næstu áramóta og á opinbera vinnumarkaðnum almennt til loka marsmánaðar. Niðurstaða kjarasamninga er án efa mesti óvissuþátturinn í þróun efnahagsmála á næstu misserum.
- *Gengi krónunnar og verðbólga.* Gengisþróun er jafnan mikilli óvissu undirorpin og ekki á vísan að róa um spár þar að lútandi.
- *Alþjóðleg efnahagsþróun.* Horfur í heimsbúskapnum eru bjartari en undanfarin ár. Óvissa er þó mikil m.a. um þróun alþjóðaviðskipta og niðurstöðu útgöngu Brets úr ESB.
- *Olíuverð.* Spár gera ráð fyrir hóflegri verðhækkun, en óvissan er töluverð.
- *Ferðapjónusta.* Landsmenn hafa lagt mikið undir í ferðapjónustu og væntingar hafa verið um áframhaldandi vöxt á næstu árum. Ýmsar blikur eru á lofti í þessum efnum, ekki síst vegna verðþróunar innanlands og hás gengis krónunnar.
- *Sjávarútvegur.* Sem fyrr er óvissa um afla, einkum er varðar uppsjávarfiska.

Kjaramál

Kjarasamningar á opinbera vinnumarkaðnum renna út í lok marsmánaðar 2019 en á almenna markaðnum til árloka 2018. Samningur við Félag grunnskólakennara sem undirritaður var 25. maí sl. gildir þó til júníloka 2019.

Engar samningsbundnar hækkningar eru á næsta ári. Í þeim samningum sveitarfélaga sem renna út í marslok er kveðið á um eingreiðslur í febrúar nk.

Mannfjöldapróun

Hagstofa Íslands hefur endurskoðað mannfjöldaspá sína og tekur hin nýja spá til áranna 2017-2066. Framreikningur mannfjöldans er í eðli sínu óvissu undirorpin og óvissan eykst vitaskuld eftir því sem reiknað er lengra inn í framtíðina. Spáin gefur engu að síður mikilvægar vísbendingar, einkum er varðar yngstu og elstu árgangana.

Hagstofan reiknar með verulegum aðflutningi fólks umfram brottflutning á næstu árum með vísan til hagstæðs efnahagsástands og mikillar eftirspurnar

eftir vinnuafli. Fyrir vikið verður fólksfjölgun umtalsverð og spáir Hagstofa 2,1% árlegum vexti árin 2019-2023, sem er töluvert umfram langtímameðaltal.

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 3 vitnar um. Spá Hagstofu sýnir þannig að frá 2019 til 2023 muni landsmönnum á vinnualdri fjölga um 5,8% en öðrum aldursárgöngum um 8,6%. Munar þar mestu um mikla fjölgun fólks á áttræðisaldri en einnig má benda á mikla fjölgun barna á aldrinum 1-5 ára.

Tafla 2. Mannfjöldaspá (miðspá) Hagstofu Íslands.

	Mannfjöldi 1. janúar			Breyting	
	2019	2020	2023	2019-2020	2019-2023
Á 1. ári	4.815	4.935	5.114	2,5%	6,2%
1-5 ára	22.230	22.902	25.340	3,0%	14,0%
6-16 ára	51.039	51.833	52.666	1,6%	3,2%
17-20 ára	18.044	18.060	18.359	0,1%	1,7%
21-65 ára	210.276	214.690	222.421	2,1%	5,8%
66-70 ára	15.869	16.362	17.882	3,1%	12,7%
71-80 ára	20.089	21.190	24.537	5,5%	22,1%
81 árs o.e.	11.189	11.290	11.758	0,9%	5,1%
Alls	353.551	361.262	378.077	2,2%	6,9%

Fæðingum hefur fækkað undanfarin fjögur ár. Árin 2016 og 2017 fæddust rösklega 4.000 börn og eru þessir árgangar meðal allra minnstu árganga. Frjósemi kvenna var aðeins 1,7 börn 2016 og 2017 og hefur ekki fyrr mælst svo lág hér á landi. Í miðspá sinni reiknar Hagstofa með að frjósemi kvenna verði í kringum 1,8 barn á hverja konu.

Vert er að geta þess að Bygðastofnun hefur birt mannfjöldaspá eftir sveitarfélögum og er hana að finna á heimasíðu stofnunarinnar.

Gátlisti um staðbundna þætti

Forsendur um efnahagsskilyrði og mannfjöldaþróun 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. Í þessum kafla er farið yfir helstu 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 út frá mismunandi forsendum. Með þeim hætti er sveitarstjórn betur í stakk búin til að bregðast við mismunandi rekstrarumhverfi.

- **Próun útsvarstekna**

Hag- og upplýsingasvið sendir árlega út staðgreiðsluáætlun fyrir hvert sveitarfélag fyrir komandi ár. Koma þessar upplýsingar um frá fjármálaráðuneytinu og byggjast á mati Hagstofu á launabreytingum og fjölgun starfa á landsvísi. 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 fjárfestingaráform í farvatninu?
- Er íbúum að fækka, fjölga eða stendur íbúafjöldinn í stað? Hvers er að vænta á næstu árum?

- **Jöfnunarsjóður sveitarfélaga**

Framlög til einstakra sveitarfélaga fara eftir þeim fjármunum sem sjóðurinn hefur yfir að ráða á hverju ári, hvort reglur sjóðsins hafi breyst svo og ákveðnar forsendur hjá einstökum sveitarfélögum. Hve mikið stendur eftir þegar önnur framlög hafa verið greidd ræður öllu um hve mikið fé er til ráðstöfunar við útgreiðslu útgjaldajöfnunarframlagsins. 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).

- Hvaða breytingar eru fyrirsjáanlegar á starfsmannahaldi sveitarfélagsins á næsta ári og á næstu þremur árum þar á eftir?

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 gjaldfærslum vegna Lífeyrisaukasjóðs og Varúðarsjóðs skuli flokkast sem launakostnaður og færast á sömu rekstrareiningu og breyting lífeyrisskuldbindingar í reikningskilum sveitarfélaga.

- **Launahækkarnir**

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 starfsmanna muni þróast á komandi árum. Kjarasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga veitir upplýsingar um efnisatriði og útfærslu einstakra kjarasamninga.

Gildistími kjarasamninga á opinbera vinnumarkaðnum er almennt til loka marsmánaðar 2019. Samningur við Félag grunnskólakennara sem undirritaður var 25. maí sl. gildir þó til júníloka 2019. Ekki er kveðið á um samningsbundnar launahækkarnir á næsta ári í þessum samningum. Rétt er þó að geta eingreiðslna í lok samningstímans í samningum öðrum en við Félag grunnskólakennara.

Í þessari stöðu kemur til greina að áætla launahækkarnir a.m.k. fyrst um sinn út frá spá Hagstofu um launavísitölu.

- **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.

Rétt er að vekja sérstaka athygli á nýjum persónuverndarlögum og kostnaði sem þeim gætu fylgt.

- **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 hefur minnkað í flestum sveitarfélögum. Það hefur sýnt sig 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?

Á undanförunum misserum hefur umræða vaxið um nauðsyn þess að tvinna skilyrðingar af ákveðnu tagi saman við veitingu fjárhagsaðstoðar. Markmið slíkra skilyrðinga er að gera viðkomandi einstaklinga hæfari til að verða virkir á vinnumarkaði.

Málefni fatlaðs fólks eru tiltölulega nýtt verkefni hjá mörgum sveitarfélögum þar sem þeim er ekki sinnt í byggðasamlagaformi á einn eða annan hátt. Mikilvægt er að gera sér á hverjum tíma grein fyrir hvernig útgjöldin eru að þróast. Sérstaklega þarf að gefa gaum að nýlegum lögum um þjónustu við fólk með langvarandi stuðningsþarfir (NPA lögin) og þeim útgjaldaauka sem felast kann í þeim.

- **Fjárfestingar**

- Hvaða fjárfestingar eru fyrirhugaðar / líklegar / nauðsynlegar / óhjákvæmilegar í sveitarfélaginu á fjárhagsáætlunartímabilinu?
- 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 samtæðuna. Í þessu

felst að niðurstaða fjárhagsáætlunar næsta árs sé 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.

Viðauki 1.

Samantekt helstu spáa

	Hagstofa			Seðlabanki			Arion banki			Íslandsbanki			Landsbanki		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
VLF	2,9	2,7	2,7	3,3	3,0	2,7	2,8	3,2	2,1	2,6	2,4	2,6	4,1	2,4	2,4
Gengisvísitala	0,0	0,3	0,0	-1,4	-2,3	0,0	0,3	2,3	1,8	-0,4	0,2	0,0	...	-1,6	0,8
Raungengi	0,7	0,7	0,6	2,2	3,1	0,9	0,6	-0,1	-0,2	1,2	0,7	0,9	...	...	...
Verðbólga	2,7	2,9	2,7	2,6	2,6	2,8	2,7	3,6	3,7	2,5	2,8	2,9	2,3	2,7	2,9
Húsnæðisverð	...	...	...	...	...	...	6,5	3,6	2,7	8,2	5,3	4,4	5,2	6,0	6,0
Launavísitala	5,9	6,0	4,4	...	...	...	5,9	5,1	4,0	5,8	4,7	4,7	7,3	5,9	4,9
Fjármunamyndun	3,2	4,9	3,6	6,5	8,9	2,9	1,0	6,4	4,4	3,3	5,4	6,3	7,4	5,1	2,3
Íbúðarhúsnæði	20,9	12,4	8,2	24,7	13,2	11,8	21,7	13,0	15,2	26,0	12,0	15,0	20,0	15,0	10,0
Atvinnuleysi	2,9	3,3	3,7	2,9	3,0	3,4	2,9	3,2	3,5	3,0	3,2	3,0	2,1	2,1	2,2

Viðauki 2

Fasteignamat 2019

Fjárhæðir í m.kr.

Nr.	Sveitarfélag	Flokkur				Samtals A, B og C
		0	A	B	C	
0000	Reykjavíkurborg	29.527	2.503.209	206.058	837.355	3.546.622
1000	Kópavogsbær	3.723	704.413	30.071	139.645	874.130
1100	Seltjarnarnesbær	633	118.119	3.510	4.658	126.287
1300	Garðabær	570	378.938	13.487	49.254	441.679
1400	Hafnarfjarðarkaupstaður	5.527	491.863	28.417	126.558	646.837
1604	Mosfellsbær	187	213.435	12.849	22.111	248.395
1606	Kjósarhreppur	57	15.540	24	66	15.630
2000	Reykjanesbær	2.131	240.678	8.040	53.624	302.342
2300	Grindavíkurbær	106	35.752	1.898	17.592	55.241
2506	Sveitarfélagið Vogar	22	17.069	544	1.981	19.594
2510	Sam. sv. Garðs/Sandgerðis	570	35.559	1.783	37.234	74.577
3000	Akraneskaupstaður	1.115	96.398	6.158	14.952	117.509
3506	Skorradalshreppur	2	14.696	0	148	14.845
3511	Hvalfjarðarsveit	15.334	18.304	433	10.658	29.395
3609	Borgarbyggð	295	74.777	3.066	11.702	89.545
3709	Grundarfjarðarbær	93	8.878	777	2.717	12.372
3710	Helgafellssveit	29	1.380	0	68	1.448
3711	Stykkishólmur	241	15.496	1.200	3.361	20.057
3713	Eyja- og Miklaholtshreppur	35	2.380	156	231	2.766
3714	Snæfellsbær	140	15.900	942	5.270	22.113
3811	Dalabyggð	113	9.037	670	1.258	10.965
4100	Bolungarvíkurkaupstaður	170	5.251	366	1.602	7.220
4200	Ísafjarðarbær	296	27.633	2.336	7.767	37.736
4502	Reykholahreppur	27	3.313	182	234	3.729
4604	Tálknafjarðarhreppur	33	1.422	130	597	2.149
4607	Vesturbyggð	117	7.151	407	1.689	9.247
4803	Súðavíkurhreppur	55	2.143	77	543	2.763
4901	Árneshreppur	12	702	12	79	793
4902	Kaldraneshreppur	9	937	46	175	1.158
4911	Strandabyggð	108	4.044	168	738	4.950
5200	Sveitarfélagið Skagafjörður	511	47.739	4.663	10.845	63.247
5508	Húnaþing vestra	163	13.418	851	2.696	16.966
5604	Blönduósibær	164	6.971	1.308	2.293	10.572
5609	Sveitarfélagið Skagaströnd	75	2.685	363	1.000	4.048
5611	Skagabyggð	17	1.173	0	47	1.220
5612	Húnavatnshreppur	53	5.444	301	7.984	13.729
5706	Akrahreppur	68	2.649	0	33	2.681
6000	Akureyrarkaupstaður	2.017	279.184	24.552	59.971	363.707
6100	Norðurþing	414	34.974	1.910	8.754	45.638
6250	Fjallabyggð	263	18.946	1.601	3.937	24.484
6400	Dalvíkurbyggð	176	18.847	1.617	3.731	24.195
6513	Eyafjarðarsveit	113	16.821	849	560	18.230
6515	Hörgársveit	78	8.448	310	1.581	10.340
6601	Svalbarðsstrandarhreppur	60	7.558	251	1.409	9.218
6602	Grýtubakkahreppur	34	4.609	237	422	5.268
6607	Skútustaðahreppur	1.721	4.475	254	4.036	8.765
6611	Tjörneshreppur	15	696	0	22	718
6612	Þingeyjarsveit	904	15.904	817	4.833	21.554
6706	Svalbarðshreppur	6	770	18	109	897
6709	Langanesbyggð	84	2.795	502	1.242	4.540
7000	Seyðisfjarðarkaupstaður	102	4.452	440	2.908	7.800
7300	Fjarðabyggð	95.250	40.839	4.673	13.993	59.505
7502	Vopnafjarðarhreppur	320	6.135	295	1.424	7.854
7505	Fljótisdalshreppur	184	1.412	0	7.850	9.262
7509	Borgarfjarðarhreppur	13	1.137	42	262	1.441
7617	Djúpavogshreppur	111	3.188	254	1.137	4.579
7620	Fljótisdalshérað	1.617	42.527	3.756	9.141	55.425
7708	Sveitarfélagið Hornafjörður	1.908	23.035	1.246	5.832	30.113
8000	Vestmannaeyjabær	347	45.707	2.668	12.225	60.600
8200	Sveitarfélagið Árborg	603	125.149	8.741	25.851	159.740
8508	Mýrdalshreppur	82	6.835	327	2.584	9.745
8509	Skaftharhreppur	1.535	7.836	340	2.462	10.638
8610	Ásahreppur	1.559	3.616	0	14.883	18.499
8613	Rangárþing eystra	529	27.813	1.055	5.207	34.075
8614	Rangárþing ytra	660	29.542	1.461	5.712	36.716
8710	Hrunamannahreppur	702	20.043	569	1.982	22.594
8716	Hveragerðisbær	200	36.913	3.856	4.317	45.086
8717	Sveitarfélagið Ölfus	1.345	24.919	1.920	16.778	43.617
8719	Grímsnes-og Grafningshreppi	271	75.233	800	14.197	90.230
8720	Skeiða- og Gnúpverjahreppi	1.095	12.345	320	12.104	24.770
8721	Bláskógabyggð	965	57.712	1.463	4.781	63.956
8722	Flóahreppur	190	11.059	281	970	12.309
Samtals		177.802	6.165.974	398.720	1.635.968	8.200.662