



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem
málið varðar

Dags.: 8. október 2020

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 2006030SA
Málalýkill: 01.21

Efni: Forsendur fjárhagsáætlana 2021-2024

Inngangur

Minnisblað um forsendur fjárhagsáætlana 2021-2024 var sent sveitarfélögum í byrjun júlí sl. og byggði minnisblaðið ekki síst á nýrri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Í því minnisblaði var þess getið að sambandið myndi senda frá sér nýtt minnisblað þegar fyrir lægi ný spá frá Hagstofunni. Nú liggur fyrir ný þjóðhagsspá sem m.a. gefur tilefni til uppfærslu, en jafnframt er vísað til minnisblaðsins frá júlí.

Efnahagsskilyrði

Kórónuveiran hefur reynst þrálátari en vonir stóðu til. Nú í byrjun október hefur enn á ný verið hert á sóttvarnaraðgerðum og þær nú ekki vægari en voru í „fyrstu bylgjunni“. Þetta ástand hefur því sem næst lamað ferðaþjónustuna og tengdar greinar. Afleiddra áhrifa gætir í öllum greinum þjóðarbúskaparins. Sóttvarnaraðgerðir hafa sett stórt strik í starfsemi fjölmargra fyrirtækja. Fyrir vikið er óvissa um þróun efnahagslífs á næstu mánuðum og árum nú sem aldrei fyrr.

- *Þróun faraldursins.* Horfur til næstu ára ráðast af þróun veirunnar og bóluefnis. Vinnist bugur á veirunni má ætla að ferðaþjónustan muni braggast, en hafa verður í huga að ferðavilji gæti verið takmarkaður a.m.k. fyrst um sinn.
- *Viðbrögð stjórnvalda.* Á miklu veltur fyrir efnahagslífið hvernig sóttvarnaraðgerðum verður háttað á næstu mánuðum.
- *Gengi krónunnar og verðbólga.* Í spá Hagstofunnar er að venju 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 landsframleiðslu hugsanlega minni með jákvæðum áhrifum á atvinnustig. Hækkun gengisins hefði áhrif í gagnstæða átt.
- *Launakostnaður.* Forsendur lífskjarasamnings verða endurmetnir í september 2021. Óvissa er um kostnaðaráhrif styttingu vinnutíma sem samið var um í vor.

Sambandið hefur tekið saman leiðbeiningar og tilmæli um styttinguna, sjá <https://www.samband.is/verkefningin/kjara-og-starfsmannamal/betri-vinnutimi/>

- *Ríkisfjármál.* Fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarp voru lögð fram í byrjun október. Sambandið mun að venju skila ítarlegri umsögn. Margvíslegar aðgerðir ríkisins hafa mikil áhrif á rekstur sveitarfélaga. Óvissa um stefnu í einstökum málaflokkum er nokkuð sem sveitarfélög búa við og kunna að valda útgjaldaauka.
- *Sjávarútvegur.* Sem endranær ríkir töluverð óvissa um aflabrogð, einkum er varðar uppsjávarfiska s.s. loðnu.
- *Orkufrekur iðnaður.* Verð áls og kísiljárns eru miklum sveiflum undirorpnar. Óvissa er uppi um framtíð einstakra fyrirtækja í orkufrekum iðnaði.
- *Alþjóðleg efnahagsþróun.* Óvissa er mikil m.a. um þróun alþjóðaviðskipta og um lyktir samninga Breta og ESB um Brexit.

Þjóðhagsspá Hagstofu

Hagstofa Íslands birti þjóðhagsspá 1. október sl. og verða hér reifaðar helstu niðurstöður spárinnar. Minnt er á að 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.

Í töflu 1 eru dregnar saman niðurstöður Hagstofu um þróun helstu þjóðhagsstærða árin 2020-2024.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2020-2024

Hlutfallsleg breyting milli ára, magnbreytingar þjóðhagsstærða, nema annað sé tekið fram.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einkaneysla	-5,0	4,2	3,3	2,6	2,6	2,5
Samneysla	2,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8
Fjármunamyndun	-8,9	5,5	2,4	3,5	1,4	2,1
Atvinnuvegafjárfesting	-12,6	8,2	2,0	3,5	3,6	1,9
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	-14,4	-1,4	8,7	3,5	3,2	3,2
Fjárfesting hins opinbera	15,8	8,1	-3,2	3,6	-7,1	1,2
Þjóðarútgjöld, alls	-3,6	3,9	2,8	2,6	2,1	2,2
Útflutningur vöru og þjónustu	-30,0	17,1	8,6	6,7	5,2	3,6
Innflutningur vöru og þjónustu	-23,2	17,4	7,9	6,6	4,3	2,8
Verg landsframleiðsla	-7,6	3,9	3,1	2,6	2,5	2,5
VLF á verðlagi hvers árs (ma.kr.)	2.854	3.068	3.252	3.436	3.621	3.820
Vísitala neysluverðs (verðbólga)	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
Launavísitala	5,9	5,6	5,3	4,1	4,2	4,1
Kaupmáttur launa	3,0	2,8	2,6	1,6	1,7	1,6
Gengisvísitala	11,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,0
Raungengi	-8,5	2,6	1,1	0,5	0,4	0,5
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	7,8	6,8	6,2	5,4	5,0	4,6

Heimild: Hagstofa Íslands.

Hagvöxtur. Hagstofa Íslands gerir áfram ráð fyrir miklum samdrætti landsframleiðslu í ár, 7,6%, sem er þó heldur minni en í sumarspánni. Í síðustu spá Seðlabankans er reiknað með því minni samdrætti (7,1%), en Íslandsbanki telur að samdrátturinn verði meiri eða 8,6%. Hagstofa reiknar með að þjóðarbúskapurinn taki við sér strax á næsta ári, en að hagvöxtur verði ekki eins þróttmikill og spáð var í sumar, þá 4,9% en nú 3,9%. Lykilinn að hagvexti næsta árs er að finna í útflutningi þjónustu, en Hagstofa reiknar með að hingað muni koma 750 þús. ferðamenn á næsta ári og að þeim fjölgi í jöfnum takti næstu árin. Eftir því sem líður á spátímabilið nálgast spáin langtímameðaltal hagvaxtar sem er um 2,5% á ári.

Þessi spá felur í sér að landsframleiðslunni 2019 verði ekki náð fyrr en árið 2023 og þegar reiknað er á mann þarf að bíða allt til ársins 2026.

Fjármunamyndun. Hagstofan spáir að samdráttur verði í fjármunamyndun í heild 2020, þrátt fyrir áætlun um 15,8% aukningu fjármunamyndar hins opinbera. Eftir samfelldan og mikinn vöxt í fjárfestingu í íbúðarhúsnæði reiknar Hagstofan með samdrætti um 14% í ár og 1,4% á næsta ári. Fjárfesting atvinnuveganna dróst saman bæði 2018 og 2019, ekki síst vegna hruns í ferðaþjónustu, alls um 27%. Hagstofan spáir áframhaldandi samdrætti í fjárfestingu atvinnuveganna 2020 um 12,6%. Reiknar Hagstofa með viðsnúningi á næsta ári og að atvinnuvegafjárfestingin aukist um 5,5% og hægum vexti næstu árin. Bæði opinber fjárfesting og fjárfesting atvinnuveganna munu vaxa um 8% á næsta ári skv. spá Hagstofu.

Þjóðarútgjöld telur Hagstofan muni minnka um 3,6% og þá mun einnig draga verulega úr inn- og útflutningi vöru og þjónustu, útflutningi um 30% og innflutningi um 23,2%. Forsenda um viðspyrnu í ferðaþjónustu hefur í för með sér að útflutningur vöru og þjónustu spái Hagstofa muni vaxa um 17% næsta ár.

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 verðból gumarkmiði Seðlabanka, verði 2,8% í ár og 2021 og um 2½% síðustu ár spátímabilsins. Gengispróunin setur þrýsting á verðlagið, en gengi krónunnar er í byrjun októbermánaðar 13 ½% lægri en í byrjun ársins.

Íbúðaverð. Lækkun vaxta eykur eftirspurn eftir húsnæði með þrýstingi á verð, en aukið atvinnuleysi hefur gagnstæð áhrif. Minna framboð á nýju húsnæði svo sem spáð er hefur vitaskuld áhrif til hækkunar. Það sem af er þessu ári hefur húsnæðisverð farið hækkandi. Íslandsbanki gerir ráð fyrir að raunverð húsnæðis standi í stað í ár og lækki um 1% á næsta ári. Ekki liggja fyrir spár um verð á atvinnuhúsnæði en vafalítið má gera ráð fyrir töluverðri verðlækkun.

Atvinna er undirstaða þjóðarbúskaparins. Aukið atvinnuleysi er óhjákvæmilegur fylgifiskur samdráttar landsframleiðslu. Hagstofan spái að atvinnuleysi verði 7,8% í ár, samanboreð við 3,6% í fyrra. Þá spái Hagstofa að atvinnuleysi næsta árs verði 6,8% og 6,2% á þar næsta. Það er mikil óvissa um þessar tölur sem þó eru mun lægri en óttast var fyrr á þessu ári.

Atvinnuleysisbætur eru greiddar í 30 mánuði. Að þeim tíma loknum er reynslan sú að atvinnuleitandi leitar á náðir sveitarfélaga um framfærslu. Í ágúst voru um 18.000 á atvinnuleysisbótum. Langflestir höfðu fengið bætur í allt að 6 mánuði. Nú fjölga mjög í hópnun sem hefur verið á bótum í 6-12 mánuði. Í töflu 2 er að finna frekari upplýsingar.

Tafla 2. Dreifing atvinnuleitenda eftir fjölda mánaða á bótum

	ágúst	september
0-6 mánuðir	10.099	7.409 *)
6-12 mánuðir	3.759	4.353
12-18 mánuðir	2.088	2.008
18-24 mánuðir	1.159	1.188
24 mánuðir og meira	893	822
Samtals	17.998	15.780
Með tekjutengingu	3.575	3.103

* mun fjölga um 2.000 í 0-6 mán

Heimild: Vinnumálastofnun.

Fjárhagsaðstoð er fylgifiskur atvinnuleysis. Hrúnið kenndi okkur að atvinnuleysi gengur hægt niður þótt hagvöxtur taki við sér á ný. Og líka hitt að fjárhagsaðstoð gengur enn hægar niður. Það þýðir að við munum sjá verulegan vöxt útgjalda til fjárhagsaðstoðar.

Könnun á útgjöldum 10 stærstu sveitarfélaganna sýnir að fjárhagsaðstoð er að hækka um 30% í ár og um 57% á því næsta.

**Tafla 3. Útgjöld til fjárhagsaðstoðar til framfærslu.
Könnun meðal 10 stærstu sveitarfélaga, blásið upp til heildar**

	Raun	Áætlun	Spá
	2019	2020	2021
Janúar-ágúst	2.090.854	2.727.054	
Allt árið	3.258.947	4.230.329	6.672.714

Sambandið vaktar vinnumarkaðinn sérstaklega nú um stundir og miðlar greiningum Vinnumálastofnunar til sveitarfélaga. Við erum líka með fyrirspurn úti til allra sveitarfélaga um fjölda á fjárhagsaðstoð mánuð fyrir mánuð.

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 þróist með viðlíka hætti og undanfarin ár og hækki um milli 5% og 6%. Stofnunin gerir þannig ráð fyrir að hún hækki um 5,9% 2020, 5,6% 2021 og um 5,3% árið 2022 sem er síðasta ár lífsskjarasamninganna.

Forsendur um tekjur

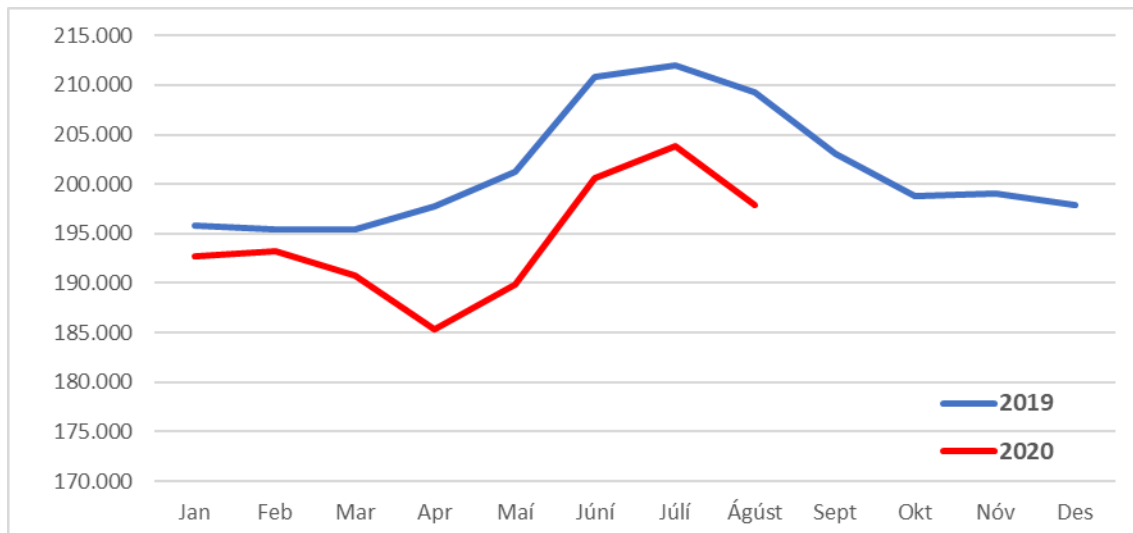
Útsvar. Á grundvelli spár Hagstofu Íslands um þróun vinnumagns og heildarlauna áætla fjármálaráðuneytið við undirbúning fjárlaga þróun launastofns. Niðurstöður eru sýndar í töflu 2. Rétt er að vekja athygli á að nú miðar ráðuneytið við (óbirta) spá Hagstofu um heildarlaun næstu árin.

Tafla 4. Spá um hækkun launastofns, breyting frá fyrra ári, %

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Heildarvinnustundir	2,5	1,2	-7,8	2,6	3	2,3	1,1
Heildarlaun	5,9	2,3	1,2	5,2	4,7	3,9	3,8
Launastofn	8,5	3,5	-6,7	7,9	7,8	6,3	4,9

Heimild: Fjármálaráðuneyti, Hagstofa.

Hagstofan birtir mánaðarlegar tölur um fjölda starfandi eftir sveitarfélögum, kyni, aldri og bakgrunni. Meðfylgjandi mynd sýnir stöðuna frá 2019 og fram að ágústmánuði 2020 fyrir landið í heild. Höggið í mars og apríl kemur berlega í ljós.



Heimild: Hagstofa Íslands.

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__vinnumarkadur__vinnuaflskraargogn/VIN10001.px

Á grundvelli gagna Hagstofu gerir fjármálaráðuneytið spá um hækkun á tekjuskatts-/útsvarstofni næstu árin.

Tafla 5. Spá um hækkun tekjuskatts-/útsvarsstofns

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Útsvarsstofn, m.kr.	1.608.000	1.695.000	1.712.000	1.766.000	1.879.000	1.984.000	2.077.000
Breyting f.f. ári, %		5,4	1,0	3,2	6,4	5,6	4,7

Heimild: Fjármálaráðuneyti, Hagstofa.

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 á næstu dögum.

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.

Jöfnunarsjóður hefur gefið út fyrstu áætlun um helstu framlög til hvers sveitarfélags, sjá hér:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/jofnunarjodur-sveitarfelaga/uthlutanir-og-talnaefni/>

Sjóðurinn mun tilkynna um önnur framlög fyrir miðjan októbermánuð.

Samkomulag við ríkið

Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál var undirritað í septemberlok, sjá <https://www.samband.is/frettir/samkomulag-um-afkomumarkmid-og-efnahag-sveitarfelaga-fyrir-arin-2021-2025/>. Markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga eru sett fram á grundvelli þjóðhagsreikningsuppgjörs sveitarfélaga. Það uppgjör skilur sig í allnokkrum atriðum frá uppgjöri sveitarfélaga. Mestu munar þar að við útreikning á afkomu sveitarfélaga eru fjárfestingar gjaldfærðar og breyting lífeyrisskuldbindinga færð með öðrum hætti en sveitarfélög eiga að venjast.

- Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga mun versna verulega. Reiknað er með að afkoman verði neikvæð um 1,1% af VLF árið 2020, 1,1% 2021 og 0,8% 2022.
- Skuldir A-hluta sveitarfélaga geti farið í 7,0% af landsframleiðslu árið 2020 og 8,3% árið 2022. Samkvæmt undirliggjandi horfum mun þurfa að grípa til afkomubætandi ráðstafana til að skuldir sveitarfélaga haldi ekki áfram að vaxa.
- Meginmarkmið fjármálaáætlunar er að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir árslok 2025. Þessi markmiðssetning tekur bæði til sveitarfélaga og ríkisins.

Þá er að finna í samkomulaginu verkefni sem aðilar hyggjast vinna að í sameiningu. Í fyrsta lagi má nefna endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, regluverki Jöfnunarsjóðs, endurmat á útgjöldum vegna hjúkrunarþjónustu og annarrar þjónustu við aldraða. Síðast en ekki síst má nefna greiningu á þróun kostnaðar þjónustu við fatlað fólk.

Í tengslum við þetta samkomulag gaf síðan ríkisstjórnin út yfirlýsingu um aðgerðir sem miða að því veita sveitarfélögunum fjárhagslega viðspyrnu og til að verja lögbundna grunnþjónustu.

- 670 m.kr. aukaframlag í Jöfnunarsjóð vegna málefna fatlaðs fólks til að vega upp á móti lægri framlögum til sjóðsins 2020.
- 720 m.kr. til að vega upp á móti hækkun útgjalda til fjárhagsaðstoðar 2020.
- 500 m.kr. til stuðnings sveitarfélögum sem höllum fæti standa vegna faraldursins.
- 935 m.kr. til stefnumörkunar um sjálfbærni sveitarfélaga. Hluti framlagsins verði veitt til umbóta á sviði stafrænna lausna hjá sveitarfélögum sem fara í sameiningarferli á næstu tveimur árum.
- 1.500 m.kr. úr fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs verði varið 2020 og 2021 til að vega upp á móti lækkun tekju- og útgjaldaframlaga.

- 400 m.kr. til atvinnuskapandi verkefna á Suðurnesjum, í fimm sveitarfélögum á Suðurlandi og einu á Norðurlandi eystra.

Til að greiða fyrir framlengingu lífsskjarasamninga lagði ríkisstjórn til aðgerðir sem einnig nýtast sveitarfélögum.

- 480 m.kr. er áætluð lækkun launatengdra gjalda sveitarfélaga við tímabundna lækkun tryggingargjalds sem koma á til móts við launahækkunir sem koma til framkvæmda í byrjun árs 2021. Nánari útfærsla liggur ekki fyrir.
- Átakið *Allir vinna* verður framlengt út árið 2021, en með því fá m.a. sveitarfélög endurgreiddan virðisaukaskatt af launakostnaði í ákveðnum fjárfestingum.