



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem
málið varðar

Dags.: 1. júlí 2019

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 1709014SA
Málalýkill: 01.21

**Efni: Forsendur fyrir vinnslu fjárheimilda ársins 2020 og fjárhagsáætlana til
þriggja ára**

Inngangur

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

Í lögunum er kveðið á um fimm grunngildi í stefnumörkun í opinberum fjármálum og er mælt til þess að sveitarfélög hafi hliðsjón af og tileinki sér þessi grunngildi.

- Sjálfbærni**
Felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.
- 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.
- Stöðugleiki**
Felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
- Festa**
Felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.
- 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. 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:

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

Pegar í ljós kom að ríkið hugðist frysta framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga ákvað sambandið að slíta viðræðum við ríkið um gerð samkomulags. Var þessum ágreiningi komið á framfæri við fjárlaganefnd þingsins og nefndinni gerð full grein fyrir því að tillögu ráðherra að fjármálaáætlun fylgdi ekki samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.

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. 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 samþykkttri 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 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 tímann 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.

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. 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. 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 ljósi umskipta í efnahagsmálum var ákveðið að flýta birtingu sumarspár Hagstofunnar og var hún birt 10. maí sl. en ekki í byrjun júní eins og til stóð. Stofnunin mun birta vetrarspá sína í byrjun 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 2019-2024 raktar.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2019-2024

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einkaneysla	2,4	2,8	3,0	2,8	2,6	2,5
Samneysla	1,9	1,3	1,5	1,9	2,4	2,4
Fjármunamyndun	-5,7	6,2	3,2	2,5	3,5	3,4
Atvinnuvegafjárfesting	-10,1	4,9	2,1	3,4	4,9	4,4
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	16,2	9,0	5,3	4,7	3,6	3,7
Fjárfesting hins opinbera	-3,5	7,6	4,6	-4,2	-2,1	-1,4
Þjóðarútgjöld, alls	0,5	3,1	2,7	2,5	2,8	2,7
Útflutningur vöru og þjónustu	-2,5	2,5	2,8	2,6	2,5	2,5
Innflutningur vöru og þjónustu	-1,2	3,6	2,7	2,5	2,9	2,8
Verg landsframleiðsla	-0,2	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF	1,9	1,4	1,5	1,5	1,3	1,2
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	1,2	0,6	0,8	0,8	0,6	0,5
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	3,7	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0
Vísitala neysluverðs (verðbólga)	3,4	3,2	2,6	2,6	2,6	2,5
Kaupmáttur launa	2,1	2,2	3,2	2,6	1,6	1,6
Gengisvísitala	7,8	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Raungengi	-5,8	1,1	0,6	0,6	0,5	0,5
Launavísitala	5,6	5,5	5,9	5,3	4,2	4,1
Alþjóðleg verðbólga	1,6	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1

Heimild: Hagstofa Íslands.

Hagvöxtur. Hagstofa Íslands gerir ráð fyrir litils háttar samdrætti landsframleiðslu, um -0,2%, árið 2019. Fyrri spá stofnunarinnar hljóðaði upp á 1,7% hagvöxt. Hagstofa reiknar með að hagvöxtur taki við sér strax á næsta ári og

verði 2,6-2,7% næstu árin. Full ástæða er til að hafa efasemdir um að þetta gangi eftir.

Hagstofan spáir að samdráttur verði í fjármunamyndun, einkum atvinnuveganna, en einka – og samneysla vaxi áfram. Þjóðarútgjöld telur hagstofan muni vaxa um 0,5%. Samdráttur landsframleiðslunnar stafar einkum af breyttum horfum um útflutning sem hagstofa telur að muni dragast saman um 2,5%.

Vísitala neysluverðs byggir á könnun á útgjöldum heimila og tekur þannig til vöru og þjónustu sem heimilin kaupa, þ.m.t húsnæði. Hagstofan gerir ráð fyrir að verðbólga vaxi lítillega næstu tvö árin, verði 3,4% í ár og 3,2% 2020 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 2019 kom fram að heimili og fyrirtæki reikna með að eftir eitt ár yrði verðbólga meiri en Hagstofa spáir, eða um 4%.

Hækkun vísitölu neysluverðs má nota sem vísbendingu um almennar verðbreytingar, t.d. margvíslegrar rekstrarvöru. Hagstofa gerir ráð fyrir að heimsmarkaðsverð á olíu muni lækka um 5,3% í ár og um 1,6% 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 sveitarfélag.

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 lækkaði gengi krónunnar um 12% frá júní 2018 til jafnlengdar 2019.

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 jafnvel í þeim mæli að raunverð húsnæðis lækki umtalsvert eins og Arion banki spáir.

Tafla 2. Raunbreyting húsnæðisverðs, % frá fyrra ári

	2019	2020	2021
Arion banki	-1,3	-4,5	-2,0
Íslandsbanki	0,3	0,1	0,1
Landsbanki	0,5	0,8	1,8

Heimild: Viðkomandi bankar.

Ferðapjónustan er orðin meginuppspretta gjaldeyrstekna þjóðarbúsins og sú atvinnugrein sem skapað hefur langflest störf undanfarin ár. Vöxtur greinarinnar hefur verið ævintýrlegur, en nú virðist komið að vatnaskilum. Erfiðleikar flugfélagsins Wow air sem enduðu með gjaldþroti í lok mars sl. skipta sköpum. Landsbankinn gerir ráð fyrir að ferðamönnum muni fækka um 14% í ár og Arion banki um 16%. Þessir bankar eru nokkuð bjartsýnir um að úr rætist og reikna með 5% fjölgun á næsta ári og Landsbankinn spáir nærfellt 9% fjölgun árið 2021 og Arion banki 4%.

Atvinna er undirstaða þjóðarbúskaparins. Samdráttur í efnahagslífinu kemur auðvitað fram í auknu atvinnuleysi. Hagstofan spáir að atvinnuleysi aukist úr 2,7% í fyrra í 3,7% í ár og fari líttilega hækkandi þegar líður á spátímabilið, verði um 4% árið 2024.

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 5,6% 2019, 5,5% 2020 og um 5,9% árið 2021.

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, %				Verðbólga, %			
	2019	2020	2021		2019	2020	2021
Hagstofa	-0,2	2,6	2,7	Hagstofa	3,4	3,2	2,6
Arion banki	-1,9	1,4	2,3	Arion banki	3,6	4,5	3,6
Íslandsbanki	-0,7	1,5	2,7	Íslandsbanki	3,2	2,9	2,9
Landsbanki	-0,5	2,5	2,9	Landsbanki	3,3	3,4	2,5
Seðlabanki	-0,4	2,4	2,6	Seðlabanki	3,2	2,7	2,3
Meðaltal banka	-0,9	2,0	2,6	Meðaltal banka	3,3	3,4	2,8

Laun, % br. f.f. ári				Atvinnuleysi, % af vinnuafli			
	2019	2020	2021		2019	2020	2021
Hagstofa	5,6	5,5	5,9	Hagstofa	3,7	3,8	3,8
Arion banki	6,1	6,7	4,1	Arion banki	4,4	4,7	3,9
Íslandsbanki	5	5,3	5,6	Íslandsbanki	3,6	3,9	3,7
Landsbanki	5,8	5,5	6,2	Landsbanki	4,5	4	3,5
Seðlabanki				Seðlabanki	3,9	3,8	3,7
Meðaltal banka	5,6	5,8	5,3	Meðaltal banka	4,1	4,1	3,7

Heimild: Viðkomandi stofnanir.

Forsendur um tekjur

Útsvar. Á grundvelli spár Hagstofu Íslands um hækkun launavísitölu og áætlunar um mannár (fjölda fólks í fullu starfi) áætlar fjármálaráðuneytið við undirbúning fjárlaga hver hækkun á tekjuskatts-/útsvarstofni kunni að verða á þessu og næstu árum. Mannárum fjölgað hæggar en áður var gert ráð fyrir, en á móti er hækkun launavísitölu heldur meiri eftir 2020.

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ársverk	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,7
Launavísitala	5,6	5,5	5,8	5,3	4,2	4,2
Tekjuskatts-/útsvarsstofns	6,5	6,4	6,7	6,3	5,1	4,9

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. Ríkisstjórnin ákvað í tengslum við gerð lífsskjarsamninga að framlengja heimilidina til næstu tveggja ár. Hag- og upplýsingasvið hefur áætlað að framlengingin muni kosta sveitarfélögin í heild 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 eftirálagningu 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 2019. Lögum samkvæmt skal fasteignamat endurspegla gangverð fasteigna í febrúar á gildistökuári, nú

febrúar 2019. Í viðauka er að finna töflu sem sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna.

Fasteignamat fasteigna á landinu öllu hækkaði um 6,1% milli ára. Mat íbúðarhúsnæðis hækkaði um 6% og var hækkun meiri utan höfuðborgarsvæðisins (um 9,1%) en á því (5%). Fasteignamat atvinnuhúsnæðis hækkaði um 6,9%, um 5,9% á höfuðborgarsvæðinu og 9,3% utan þess.

Framlög jöfnunarsjóðs. Eins og kunnugt er náðist að hrinda á bak aftur tilraunum ríkisvaldsins til að skerða framlög ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árin 2020 og 2021. Áfram er þó óvissa um framlög úr jöfnunarsjóði. Ástæða þessa er dómur hæstaréttar í kærumáli Grímsness- og Grafningshreppi sem féll hreppnum í vil. Hefur sá dómur líklega fordæmisgildi vegna fleiri mála. Óvíst er um fjármögnun á þessum endurgreiðslum og hvaða áhrif hún mun hafa á framlög jöfnunarsjóðs á næsta ári.

Aðrir tekjustofnar. Sveitarfélögin hafa tekjur af margvíslegum þjónustugjöldum. Í tengslum við gerð lífsskjarasamninganna í byrjun apríl sl. mæltist Samband íslenskra sveitarfélaga til við sveitarfélögin að þau hækki ekki gjaldskrár frekar á þessu ári og stilli gjaldskrárhækkunum á næsta ári í hóf og takmarki við 2,5% og minna reynist verðbólga lægri.

Kjaramál

Kjarasamningar við fjölmenn stéttarfélög á almennum markaði voru gerðir í byrjun apríl, sk. lífsskjarasamningar. Gilda samningarnir til 1. nóvember 2022. Flestir samningar á opinbera vinnumarkaðnum runnu út í lok mars sl. Samningur við Félag grunnskólakennara þó í júnílok.

Sambandið gerði í júlíbyrjun samkomulag við BSRB og BHM og nokkra minni hópa um endurskoðun á viðræðuáætlun og stefnt að samningum fyrir miðjan september nk. Í samkomulaginu felst að félagsmenn í þessum bandalögum fá greiðslur upp í komandi kjarasamninga þann 1. ágúst. Þá hefur sérstakt samkomulag hefur verið gert við þau aðildarfélög BHM sem samið hafa um starfsmat. Viðræðuáætlanir þeirra ná fram til 15. nóvember og vegna þess eru greiddar tvær eingreiðslur. Staða viðræðna við aðra aðila, s.s. ASÍ félög og KÍ, er með þeim hætti að ekki er grundvöllur fyrir samkomulag af þessu tagi.

Mannfjöldapróun

Hagstofa Íslands hefur endurskoðað mannfjöldaspá sína og tekur hin nýja spá til árána frá 2018 til 2067. 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.

Hagstofan reiknar með verulegum aðflutningi fólks umfram brottfluttning fram til ársins 2023 með vísan til efnahagsástands og mikillar eftirspurnar eftir vinnuafli. Fyrir vikið verður fólksfjölgun umtalsverð næstu árin og spáir Hagstofa

1,7% árlegum vexti árin 2020-2023. 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 2020 til 2024 muni landsmönnum á vinnualdri fjölga um 3,1% en öðrum aldursárgöngum um 8,4%. Munar þar mestu um mikla fjölgun fólks á áttræðisaldri en einnig má benda á mikla fjölgun barna á aldrinum 1-5 ára.

Tafla 5. Mannfjöldaspá (miðspá) Hagstofu Íslands.

	Mannfjöldi 1. janúar			Breyting	
	2020	2021	2024	2020-2021	2020-2024
Á 1. ári	5.010	5.099	5.124	1,8%	2,3%
1-5 ára	22.369	23.113	25.794	3,3%	15,3%
6-16 ára	51.739	52.331	52.273	1,1%	1,0%
17-20 ára	17.927	18.022	18.709	0,5%	4,4%
21-65 ára	218.049	221.342	224.735	1,5%	3,1%
66-70 ára	16.367	16.853	18.552	3,0%	13,4%
71-80 ára	21.184	22.264	25.474	5,1%	20,3%
81 árs o.e.	11.261	11.393	12.113	1,2%	7,6%
Alls	363.906	370.417	382.774	1,8%	5,2%

Fæðingum hefur fækkað á undanförunum árum. Árin 2016 og 2017 fæddust aðeins 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. Árið 2018 fæddust heldur fleiri börn eða 4.228, en frjósemi kvenna var þó áfram um 1,7 börn. Í miðspá sinni reiknar Hagstofa með að frjósemi kvenna verði í kringum 1,8 barn á hverja konu.

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

Óvissa

Hagspár eru settar fram sem breyting á föstu verðlagi með einum aukastaf sem gæti bent til að mikil vissa sé um að spáin muni ganga eftir. Svo er þó ekki enda spár jafnan óvissu undirorpnar. Lítið opið hagkerfi eins og það íslenska býr og

mun búa við meiri sveiflur en hagkerfi stærri ríkja. Sviðsmyndagreining er ein leið til að takast á við óvissuna og vera þannig tilbúinn fyrir annars konar þróun en spár gera ráð fyrir. Meðal helstu óvissupátta um framvindu efnahagsmála á næstu árum má nefna:

- *Kjarasamningar.* Kjarasamningar náðust við stóran hluta á almennum vinnumarkaði í apríl mánuði og gilda til rösklega þriggja ára. Með samningunum dregur úr óvissu um launaþróun og verðbólgu. Enn er þó eftir að semja við opinbera starfsmenn og ýmis stéttarfélög á almennum markaði.
- *Jöfnunarsjóður.* Óvíst er hver muni bera kostnað vegna nýgenginna dómsmála og þá hvert ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verður.
- *Ferðapjónusta.* Fyrirliggjandi spár byggja á hóflegri fjölgun ferðamanna á næstu árum. Í þessum efnum getur brugðið til beggja vona.
- *Gengi krónunnar og verðbólga.* Í spá hagstofunnar er gengið út frá þeirri forsendu að gengi krónunnar verði óbreytt út spátímabilið. Ef gengi krónunnar lækkar má ætla að verðbólga verði meiri en ella og samdráttur í landsframleiðslu minni með jákvæðum áhrifum á atvinnustig.
- *Alþjóðleg efnahagsþróun.* Óvissa er mikil m.a. um þróun alþjóðaviðskipta og niðurstöðu útgöngu Breta úr ESB.
- *Olíuverð.* Spár gera ráð fyrir verðlækkun næstu 2 árin. Óvissan er töluverð og tengist ekki síst spennu í alþjóðastjórnámálum.
- *Sjávarútvegur.* Ekki er á vísan að róa um aflabrogð, einkum er varðar uppsjávarfiska s.s. loðnu.

Gátlisti um staðbundnar forsendur

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 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. 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 launahækkunar (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.

- **Launahækkunar**

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.

Rétt er að vekja sérstaka athygli á persónuverndarlögunum og kostnaði sem þeim fylgja.

- **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**

Því er spáð að atvinnuleysi muni færast í aukana. 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 eru tiltölulega nýtt verkefni hjá mörgum sveitarfélögum. Mikilvægt er að gera sér 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 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 samtæðuna. 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.

Sveitarfélag		Skattflokkur				Samtals
Númer	Heiti	0	A	B	C	A, B og C
0	Reykjavíkurborg	30.549	2.644.945	225.373	879.041	3.749.359
1000	Kópavogsbær	3.949	768.194	33.052	152.526	953.772
1100	Seltjarnarnesbær	667	125.602	3.677	4.898	134.176
1300	Garðabær	1.872	414.386	14.569	54.748	483.702
1400	Hafnarfjarðarkaupstaður	5.840	530.400	30.476	135.817	696.694
1604	Mosfellsbær	196	242.913	13.955	26.776	283.644
1606	Kjósarhreppur	34	15.738	26	73	15.837
2000	Reykjanesbær	3.143	269.461	8.775	57.107	335.343
2300	Grindavíkurbær	110	40.351	2.118	22.094	64.563
2506	Sveitarfélagið Vogar	24	19.684	604	2.202	22.491
2510	Suðurnesjabær	640	42.743	1.682	41.691	86.117
3000	Akraneskaupstaður	1.204	119.358	6.907	15.476	141.742
3506	Skorradalshreppur	2	14.700	0	158	14.858
3511	Hvalfjarðarsveit	100	18.854	511	29.288	48.654
3609	Borgarbyggð	338	78.889	3.384	13.822	96.094
3709	Grundarfjarðarbær	100	8.992	910	2.906	12.809
3710	Helgafellssveit	32	1.603	0	152	1.756
3711	Stykkishólm sbær	167	16.601	1.440	3.827	21.867
3713	Eyja- og Miklaholtshreppur	36	2.562	170	254	2.985
3714	Snæfellsbær	150	16.157	1.038	5.702	22.897
3811	Dalabyggð	124	9.420	747	1.400	11.567
4100	Bolungarvíkurkaupstaður	135	5.323	398	1.719	7.440
4200	Ísafjarðarbær	321	30.364	2.540	8.520	41.423
4502	Reykholahreppur	29	3.405	203	242	3.850
4604	Tálknafjarðarhreppur	32	1.587	143	924	2.654
4607	Vesturbyggð	117	7.440	465	1.874	9.779
4803	Súðavíkurhreppur	59	2.194	83	569	2.846
4901	Árneshreppur	13	698	13	86	798
4902	Kaldrananeshreppur	10	961	50	222	1.232
4911	Strandabyggð	118	4.129	189	809	5.127
5200	Sveitarfélagið Skagafjörður	490	50.695	5.092	12.075	67.863
5508	Húnaþing vestra	196	15.049	928	3.011	18.988
5604	Blönduósbær	173	8.002	1.429	2.811	12.242
5609	Sveitarfélagið Skagaströnd	82	3.031	401	1.054	4.486
5611	Skagabyggð	19	1.274	0	50	1.324
5612	Húnavatnshreppur	0	5.909	318	8.713	14.940
5706	Akrahreppur	73	2.788	0	36	2.824
6000	Akureyrarkaupstaður	2.164	312.399	26.605	65.004	404.008
6100	Norðurlandshreppur	451	34.098	2.082	10.568	46.747
6250	Fjallabyggð	290	19.900	1.762	4.205	25.866
6400	Dalvíkurbyggð	155	21.123	1.755	4.111	26.989
6513	Eyjafjarðarsveit	123	17.708	918	639	19.264
6515	Hörgársveit	84	8.978	339	1.750	11.067
6601	Svalbarðsstrandarhreppur	66	7.883	272	1.573	9.728
6602	Grýtubakkahreppur	37	4.619	259	491	5.369
6607	Skútustaðahreppur	1.815	4.967	277	4.435	9.679
6611	Tjörneshreppur	17	714	0	26	740
6612	Þingeyjarsveit	965	16.860	898	6.256	24.013
6706	Svalbarðshreppur	7	783	20	99	901
6709	Langaneshreppur	84	2.685	543	1.357	4.585
7000	Seyðisfjarðarkaupstaður	111	4.558	490	3.158	8.206
7300	Fjarðabyggð	102.802	41.808	5.127	15.265	62.200
7502	Vopnafjarðarhreppur	337	6.454	326	1.518	8.298
7505	Fljótshlíshreppur	194	1.422	0	8.482	9.904
7509	Borgarfjarðarhreppur	14	1.190	47	277	1.514
7617	Djúpavogshreppur	120	3.198	276	1.245	4.720
7620	Fljótshlíshérað	2.034	47.329	4.116	9.988	61.433
7708	Sveitarfélagið Hornafjörður	2.000	24.190	1.356	6.524	32.069
8000	Vestmannaeyjabær	383	53.979	2.980	13.716	70.675
8200	Sveitarfélagið Árborg	720	147.563	9.740	27.101	184.404
8508	Mýrdalshreppur	90	7.754	348	3.241	11.344
8509	Skaftárhreppur	1.674	8.488	380	2.706	11.574
8610	Ásahreppur	1.724	5.482	0	16.179	21.661
8613	Rangárþing eystra	603	29.888	1.347	6.163	37.397
8614	Rangárþing ytra	718	33.046	1.639	6.722	41.406
8710	Hrunamannahreppur	766	21.313	626	2.412	24.351
8716	Hveragerðisbær	213	43.321	4.216	5.221	52.758
8717	Sveitarfélagið Ölfus	1.503	28.709	2.129	18.253	49.091
8719	Grímsnes-og Grafningshreppur	295	80.245	722	12.897	93.864
8720	Skeiða- og Gnúpverjahreppur	1.176	13.481	352	13.198	27.031
8721	Bláskógabyggð	1.053	60.801	1.777	6.206	68.784
8722	Flóahreppur	212	12.041	308	1.235	13.584
Samtals		176.147.403	6.673.375.750	435.695.689	1.774.893.228	9.060.223.680