



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem málið
varðar

Dags.: 30. ágúst 2016

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 1111019SA

Málalykill: 01.21

Efni: Forsendur fyrir vinnslu fjárheimilda fyrir árið 2017 og fjárhagsáætlun til þriggja ára

Inngangur

1. Lög um opinber fjármál móta rammann

Frumvarp fjármálaráðherra til laga um opinber fjármál var afgreitt sem lög frá Alþingi nr. 123/2015 þann 28. desember 2015. Um er að ræða fyrstu lög sem fjalla um hið opinbera í heild, um fjármál ríkis og sveitarfélaga. Í 1. gr. laganna er greint frá markmiði þeirra. Segir þar:

“Markmið laga þessara er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Í því skyni er lögum þessum ætlað að tryggja:

1. heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma,
2. vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varða efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár,
3. skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn og starfsemi,
4. að opinber reikningsskil séu í samræmi við viðurkenndar bókhalds- og reikningsskilareglur,
5. virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda.”

Með lögnum er ætlunin að formfesta fjárlagagerð og fjármálastefnu. Hvílir sú ætlan á nokkrum meginstoðum.

- **Fjármálastefna:** Stefna ríkisstjórnar sem lögð er fram á Alþingi um markmið í opinberum fjármálum til eigi skemmri tíma en fimm ára.
- **Fjármálaáætlun:** Áætlun ríkisstjórnar sem lögð er fram á Alþingi og felur í sér greiningu á stöðu efnahagsmála, nánari sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og umfjöllun um hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð.

Í 6. gr. laganna er kveðið á um **fimm grunngildi** í stefnumörkun í opinberum fjármálum sem ber að virða í fjármálastefnu og –áætlun.

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. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Stefnumörkun í opinberum fjármálum felst í gerð fjármálastefnu ríkisstjórnar, fjármálaáætlunar, og samkomulags ríkis og sveitarfélaga. Um samskipti og samráð milli ríkis og sveitarfélaga er fjallað í 11. gr. laganna.

„Ráðherra 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.

Ráðherra 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 fjármálaþinglög sbr. 64. gr. standa óbreyttar. Lögin um opinber fjármál snúa fyrst og fremst að ríkisvaldinu og aðkoma sveitarfélaga er í gegnum sambandið sem bindur ekki hendur einstakra sveitarfélaga. Þrátt fyrir þetta er rétt að mælast til þess að sveitarfélög hafi hliðsjón af og tileinki sér þau grunngildi sem löggin hvíla á.

2. Fjármálaáætlun fyrir árin 2017-2021 og samkomulag við ríkið

Fjármálaráðherra lagði fram þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun með vísan til laga um opinber fjármál í apríl sl. og var hún samþykkt í ágúst. Í fjármálaáætlunin er farið yfir 34 málefnasvið og gerð grein fyrir áherslum ríkisstjórnarinnar á hverju sviði. Útgjaldarammi hvers sviðs er tilgreindur fyrir árin 2017 til 2021.

Við vinnslu áætlunarinnar gerði Samband íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaganna og fjármálaráðherra f.h. ríkisins með sér samkomulag um fjárhagsleg markmið sveitarfélaga til næstu fimm ára á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál. Er þar m.a. kveðið á um að forðast skuli að fjárfestingaráform opinberra aðila auki spennu í þjóðarþúskapnum. Þá er í samkomulaginu kveðið á um að ríki og Samband íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaga, vinni saman að úrlausn tiltekinna verkefna. Má þar nefna:

- Athugun á tekjustofnum sveitarfélaga og styrkingu þeirra,
- Greining útgjaldaþróunar einstakra þjónustupátta hjá sveitarfélögum.
- Rekstur hjúkunarheimila, s.s. rekstrarframlag, lífeyrisskuldbinding o.fl.
- Fara yfir verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga með markmiði að skýra hvar ábyrgð og fjármögnun á ákveðnum þáttum, einkum á sviði félagsþjónustu (sk. gráum svæðum) liggur.
- Greining á hvort lög og lagafyrirmæli leggi íþyngjandi skyldur á sveitarfélög, sem auki kostnað þeirra.
- Mótun framtíðarfyrirkomulags sjálfbærs lífeyriskerfis fyrir opinbera starfsmenn.

3. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga eru hornsteinar

Fjárhagsáætlun er hornsteinn fjármálastjórnar sveitarfélagsins.

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 fyrir 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.

Fjárhagsáætlun nær bæði yfir rekstartengda liði, s.s. tekjur og gjöld svo og fjárfestingar og greiðslu afborgana, svo önnur dæmi séu nefnd. Meginmarkmið sveitarstjórnar hlýtur að vera að sjá til þess að útgjaldaramminn rúmist innan tekjurammans. Ef sjálfsaflafé nægir ekki fyrir þeim greiðslum sem inna þarf af hendi þarf annað tveggja - að taka lán eða selja eignir svo einföld dæmi séu tekin.

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun komandi árs er bindandi fyrir allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins. Í hvert sinn sem breytt er út af fjárhagsáætlun ber að samþykkja sérstakan viðauka við hana þar sem tilgreindur er sá kostnaður sem fellur til vegna breytingarinnar og hvernig hann er fjármagnaður. Í ársreikningi sveitarfélags skal birta upprunalega fjárhagsáætlun til samanburðar við niðurstöður síðasta rekstrarárs. Þannig fæst skýr niðurstaða um hvernig rekstrarleg niðurstaða sveitarfélagsins er samanborið við upphaflegar fjárheimildir.

Þetta á við um hvers konar ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslum milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktri fjárhagsáætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli í sér útfærslu á því hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt.

Með lögum um opinber fjármál er aukin áhersla lögð á áætlanagerð til lengri tíma. Jafnvægisreglan um fjármál sveitarfélaganna gerir með sama hætti kröfu til vandaðra áætlana til lengri tíma. Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fánlegum heimildum en ekki ákvarðanatáka. Í henni koma þó fram áhrif einstakra ákvarðana sem teknar hafa verið fram í tímamann, s.s. ef búið er að taka ákvörðun um að ráðast í fjárfestingu á tímabilinu eða leggja af einhverja starfsemi. Heimilt er að miða eingöngu við magnbreytingar við gerð þriggja ára áætlunar.

4. Traustir skulu hornsteinar

Fjárhagsáætlun hlýtur að hvíla á forsendum um hvernig ákveðin lykilatíði muni þróast yfir það tímabil sem áætlunin tekur til. Meðal annars í ljósi þeirra kvaða sem hvíla á fjárhagsáætlun er mikilvægt að vanda til verka. Skiptir þá ekki síst 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 innan hvers sveitarfélags.

1. Efnahagsskilyrði

Þjóðhagsspá Hagstofu

Lög um opinber fjármál mæla sérstaklega fyrir um hagrænar forsendur í 8. gr.:

„Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á traustum forsendum og gögnum, sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skal hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Gera skal grein fyrir þeim forsendum sem stefnumörkunin byggist á.“

Hagstofu Íslands er falið það verkefni að gera þjóðhagsspár og er fjárlagafrumvarp byggt á sumarspá stofnunarinnar. Stofnunin mun birta nýja spá í nóvember næstkomandi og endanleg fjárlög mótast af þeirri spá. Með sama hætti þurfa sveitarfélögin að ganga út frá spám hagstofunnar um efnahag þjóðarbúsins í heild við gerð fjárhagsáætlana.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2016-2021

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Einkaneysla	6,0	4,8	3,6	2,9	2,7	2,5
Samneysla	1,1	1,0	1,5	1,8	1,8	1,6
Fjármunamyndun	16,0	6,4	1,9	3,0	3,9	4,0
Atvinnuvegafjárfesting	21,4	4,6	-1,2	0,5	3,4	3,8
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	11,1	18,1	16,2	9,0	6,0	5,7
Fjárfesting hins opinbera	-0,5	4,7	3,1	8,8	3,7	2,5
Þjóðarútgjöld, alls	6,6	4,2	2,7	2,6	2,7	2,6
Útflutningur vöru og þjónustu	6,9	3,8	3,6	3,6	2,8	2,7
Innflutningur vöru og þjónustu	11,9	5,4	3,2	3,3	2,7	2,5
Verg landsframleiðsla	4,3	3,5	2,9	2,8	2,7	2,7
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF	5,5	4,6	4,7	4,8	4,8	5,0
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	3,8	2,6	2,9	2,8	2,6	2,7
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	3,4	3,4	3,6	3,7	3,8	3,9
Vísitala neysluverðs (verðbólga)	2,2	3,9	3,5	2,8	2,6	2,5
Gengisvísitala	-6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raungengi	7,5	2,1	1,6	0,8	0,5	0,4
Launavísitala	11,1	6,3	5,8	5,3	4,5	4,3
Alþjóðlegur hagvöxtur	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Alþjóðleg verðbólga	1,2	1,6	1,9	2,0	2,0	2,0

Hagvöxtur. Í heildina litið eru efnahagshorfur bjartar að mati Hagstofu Íslands. Umsvif þjóðarbúsins, eins og breyting vergra landsframleiðslu (hagvöxtur) vitnar um, eru talin vaxa um 4,3% í ár og um 3,5% á því næsta. Næstu árin á eftir vex landsframleiðsla um tæplega 3% eins og tafla 1 sýnir.

Helstu drifkraftar hagvaxtar næstu þrjú árin eru einkaneysla og fjármunamyndun. Tafla 1 sýnir að fjárfesting atvinnuvega vex verulega á þessu ári og að vænst er vaxandi umsvifa í íbúðafjárfestingu næstu árin.

Ferðaþjónustan hefur skipt þjóðarbúið sköpum undanfarin ár. Spá hagstofu byggir á áframhaldandi vexti ferðaþjónustu, þótt þeirri forsendu sé ekki gefið tölulegt gildi.

Vísitala neysluverðs byggir á könnun á útgjöldum heimila og tekur þannig til vöru og þjónustu sem heimilin kaupa, þ.m.t húsnæðiskostnaður. Verðbólga hefur verið

lág undanfarin tvö ár, þar sem lág verðbólga í viðskiptalöndum og lágt olíuverð samfara hækkun gengis krónunnar hafa vegið upp verðbólguþrýsting vegna launahækkana. Hagstofan gerir ráð fyrir að verðbólga vaxi næstu tvö árin, verði 3,9% á næsta ári og 3,5% á þar næsta og um 2,5-3% síðustu ár spátímabilsins. Hækkun vísitölu neysluverðs má nota sem almenna vísbendingu um verðbreytingar, t.d. margvíslegrar rekstrarvöru.

Undanfarin ár hefur húsnæðiskostnaður verið afgerandi þáttur í hækkun vísitölnnar. Hagstofan birtir reglulega vísitölu neysluverðs án húsnæðis og skv. þeim mælikvarða var verðbólga engin eða óveruleg um mitt ár 2016, samanborið við 1,6% með húsnæðislið. Hagstofan spáir aðeins fyrir um vísitöluna í heild.

Vinnumarkaður. Þróun á vinnumarkaði skiptir sköpum fyrir sveitarfélögin. Þannig ráðast útsvarstekjur fyrst og fremst af þróun launatekna í sveitarfélaginu og hlutur launa vegur þungt í útgjöldum sveitarfélaga. Atvinnuleysi hefur áhrif á félagsleg útgjöld, s.s. fjárhagsaðstoð. Mikil umskipti hafa orðið á vinnumarkaði á undanfórnum árum. Atvinnuleysi skv. vinnumarkaðskönnun hagstofu hefur helmingast frá því það náði hæstum hæðum árið 2010. Spá hagstofu gerir ráð fyrir að atvinnuleysi verði 3,4% á næsta ári á landinu öllu og aukist lítillega á næstu árum.

Atvinnuþátttaka, samtala þeirra sem eru starfandi og atvinnulausir, hefur vaxið, samfara aukinni vinnuafleiftirspurn. Hagstofa birtir þó ekki spá um starfandi fólk.

Gengi. Í litlu opnu hagkerfi er gengi krónunnar lykilstærð og ræður miklu um verðlagsþróun. Skuldir A-hluta eru nánast engar í erlendri mynt, en öðru gegnir um mörg B-hluta fyrirtæki. Spá hagstofu er einfaldlega byggð á forsendu um óbreytt gengi krónunnar, enda afar erfitt um að spá.

Launavísitala. Hagstofan gerir ráð fyrir að launavísitala hækki um 11,1% frá 2015 til 2016. Felur það í sér að kaupmáttur launa vaxi um 8,8%, sem er nánast einsdæmi í íslenskri hagsögu. Kaupmáttur mun vaxa árlega í kringum 2% næstu árin gangi spáin eftir.

Óvissa.

Spá Hagstofu er 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 og spár jafnan óvissu undirorpnar. Meðal helstu óvissuþátta má nefna:

- *Kosningar og ný ríkisstjórn.*
- *Fjárlög og ríkið.* Að aflokinni stjórnarmyndun mun ný ríkisstjórn leggja fram fjárlagafrumvarp. Óvissa er bæði um efni þess og tímasetningu. Vænta má nýrra áherslna í samskiptum ríkis og sveitarfélaga með nýrri ríkisstjórn.
- *Kjarasamningar.* Gangi forsendur kjarasamninga ekki eftir gætu samningar orðið lausir í apríl nk.
- *Gengi krónunnar og vextir.* Viðbúið er að aflétting hafta muni reyna á peningastefnuna og hafa áhrif á gengi krónunnar og vaxtastig. Tilkynning

um afléttingu hefur ekki enn leitt til veikingar krónunnar og frekar stuðlað að styrkingu hennar.

- *Alþjóðleg efnahagsþróun.* Heimsbúskapurinn hefur vaxið hægar á undanförnum árum en spár hafa reiknað með. Óvissa er ekki síst tengd þróuninni í Bretlandi og áhrifum útgöngu Breta úr ESB á efnahagslíf þeirra.
- *Olíuverð.* Lágt olíuverð hefur haldið aftur af verðbólgu og bætt stöðu margra atvinnugreina. Lágt olíuverð heldur líka aftur af framleiðslunni og hefur það gerst á undanförnum mánuðum. Spár gera ráð fyrir hóflegri verðhækkun, en óvissan er töluverð.
- *Ferðapjónusta.* Landsmenn hafa lagt mikið undir í ferðapjónustu og væntingar eru um mikinn vöxt á næstu árum. Verðþróun innanlands og gengi krónunnar gætu sett strik í þau áform.
- *Sjávarútvegur.* Sem fyrr er óvissa um afla, einkum er varðar uppsjávarfiska.
- *Stóriðjuframkvæmdir.* Ýmis verkefni eru fyrirliggjandi og mislangt komin. Óvíst er í hvaða mæli þau koma til framkvæmda og hvenær.

Forsendur um útsvarstekjur.

Á grundvelli spár Hagstofu Íslands um hækkun launavísitölunnar og áætlunar um fjölda starfandi fólks hefur fjármálaráðuneytið við undirbúning fjárlaga áætlað að tekjuskattstofn muni hækka um 11,7% á þessu ári og um 8,3% á því næsta. Við óbreytta útsvarsprósentu má þá áætla að útsvarstekjur í staðgreiðslu gætu hækkað á landsvísi um þessar hlutfallstölur.

Tafla 2. Áætlun um hækkun launavísitölu og tekjuskattstofns

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hækkun launa	11,1	6,3	5,8	5,3	4,5	4,3
Fjöldgun starfa	1,9	2,5	1,6	0,8	0,8	0,7
Hækkun útsvarsstofns	11,7	8,3	7	5,8	5,1	4,8

Heimild: Fjármálaráðuneyti.

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.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Í fjármálaáætlun kemur fram að gert er ráð fyrir að framlög ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðsins fylgi áætlun um breytingar á lögbundnu framlagi í sjóðinn miðað við innheimtar skatttekjur ríkissjóðs og að þau framlög aukist að raunvirði um ríflega 3 ma.kr. á tímabilinu 2017 til 2021.

2. Kjaramál

Fjölmarginir kjarasamningar hafa verið gerðir við hin ýmsu stéttarfélag starfsmanna sveitarfélaga á síðastliðnum tólf mánuðum. Gildistími þessara samninga er að jafnaði til 31. mars 2019.

Í samningum á vegum ASÍ og SA sem undirritaður voru í maílok 2015 var samið um forsendur samninga og þar kveðið á um hvernig meta skuli hvort forsendur hafi staðist. Hvíla kjarasamningarnir á þrennum forsendum:

- Að kaupmáttur launa aukist á samningstímanum,
- Að launastefna ASÍ og SA verði stefnumarkandi fyrir aðra kjarasamningagerð,
- Að fullar efndir verði á yfirlýsingu ríkisstjórnar í tengslum við samninginn.

Meta skal forsendur í febrúar árin 2016 og 2017, en gildistími samningsins er til loka árs 2018. Fari svo að einhver samningsforsenda gangi ekki eftir skal leita samkomulags um viðbrögð til að stuðla að framgangi markmiða samningsins. Forsendunefnd ASÍ og SA komst að niðurstöðu um að forsendur sem miðað var við vegna ársins 2016 hefðu staðist. Í samningum starfsmanna sveitarfélaga er vísað til þessara forsenduákvæða og forsendunefndar ASÍ og SA.

Í október sl. náðist víðtækt samkomulag milli vinnuveitenda (SA, fjármálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga) við heildarsamtök launamanna (ASÍ og BSRB).¹ Samkomulagið, jafnan kennt við Salek², kveður á um samræmda launastefnu til ársloka 2018, sem felur í sér að launakostnaðarhækkun kjarasamninga frá nóvember 2013 verði ekki umfram 32%.

Í Salek samkomulaginu eru einnig ákvæði um jöfnun lífeyrisréttinda milli opinbera og almenna markaðarins. Jöfnun lífeyrisréttinda felur að öðru óbreyttu í sér að lífeyriskjör opinberra starfsmanna verða færð niður til jafns við kjör á almennum markaði. Samkomulagið kveður einnig á um að opinberum starfsmönnum verði tryggt það launaskrið sem kann að verða á almennum markaði umfram launaskrið á hinum opinbera.³

Reikna má með einhverju launaskriði hjá sveitarfélögum á næstu árum. Erfitt er að segja nákvæmlega til um stærðargráðuna, en reikna má með að hún sé að jafnaði nálægt 0,5% á hverju ári.

3. Mannfjöldapróun

Hagstofa Íslands hefur endurskoðað mannfjöldaspá sína og tekur hin nýja spá til árána 2016-2065. Framreikningur mannfjöldans er í eðli sínu afar óviss og óvissan

¹ BHM og KÍ völdu að standa utan við samkomulagið.

² Skammstöfunin stendur fyrir Samstarfsnefnd um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga.

³ Launaskrið er það kallað þegar laun hækka umfram ákvæði almennra kjarasamninga.

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.

Um og uppúr lokum síðari heimsstyrjaldarinnar og fram til 1960 fæddust stórir árgangar hér á landi, sá stærsti árið 1960. 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.

Tafla 3. Mannfjöldaspá (miðspá) Hagstofu Íslands.

	Mannfjöldi 1.janúar			Mannfjöldi Breyting 2017-2021		
	2016	2017	%	2021	Fjöldi	%
Á 1. ári	4.113	4.708	14,5%	4.906	198	4,2%
1-5 ára	22.585	21.877	-3,1%	23.601	1.724	7,9%
6-16 ára	48.507	49.221	1,5%	50.424	1.203	2,4%
17-20 ára	18.113	17.778	-1,8%	17.323	-455	-2,6%
21-65 ára	196.467	198.353	1,0%	204.985	6.632	3,3%
65 - 70 ára	14.343	14.890	3,8%	16.784	1.894	12,7%
71 ára o.e.	28.401	29.375	3,4%	33.736	4.361	14,8%
Samtals	332.529	336.202	1,1%	351.759	15.557	4,6%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Allmörg undanfarin ár hefur frjósemi verið um tvö börn á ævi hvarrar konu. Fæðingum fækkaði árið 2015 frá árinu áður og frjósemi kvenna lækkaði niður í 1,8 börn. Útlit er því fyrir að árgangar fæddir 2015 og 2016 verði fámennir. Í miðspá sinni gerir hagstofa ráð fyrir að frjósemi hækki í 2 börn á ný og haldist svo út spátímabilið. Fjölgun barna á fyrsta ári frá 2016 til 2017 í töflu 3 má rekja til þessa sem og að reiknað er með fjölgun leikskólabarna frá 2017 til 2021. Mun meiri óvissa er um þróun mannfjölda á vinnualdri, enda gætir þar jafnan búferlaflutninga í mun meira mæli en í yngri og eldri aldurshópunum.

4. Gátlisti um staðbundna þætti

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

Frá landsmeðaltölum eru mikil frávik í einstökum sveitarfélögum og þau eru misvel í stakk búin til að meta þau til hlítar. Í þessum kafla er farið yfir helstu þætti sem rétt er að hafa hliðsjón af við mat á staðbundnum þáttum.

- Almenn þróun í sveitarfélaginu

Nauðsynlegt er að gera sér grein fyrir því á hvaða leið hið staðbundna samfélag er að öllum líkindum til lengri tíma litið. Það er forsenda fyrir frekari greiningu á hvernig tekjur og gjöld koma til með að þróast. Gagnlegt getur verið að setja upp fleiri en eina sviðsmynd fyrir hugsanlega þróun sveitarfélags út frá mismunandi forsendum. Með þeim hætti getur sveitarstjórn verið betur í stakk búin til að bregðast við mismunandi rekstrarumhverfi.

- Þróun útsvarstekna (þróun atvinnulífs):

Hag- og upplýsingasvið sendir árlega út staðgreiðsluáætlun fyrir hvert sveitarfélags fyrir komandi ár. Upplýsingar um breytingar á útsvarsstofni milli ára koma frá fjármálaráðuneytinu og byggjast á mati þess á launabreytingum og fjölgun starfa landsvísu. 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?
- Eru ný fyrirtæki að hefja starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að leggja upp laupana? Eru fjárfestingaráform í farvatninu?
- Er samdráttur, jafnvægi eða uppbygging? Er eftirspurn eftir vinnuafli að breytast?
- Er íbúum að fækka, fjölga eða stendur íbúafjöldinn í stað? Hvers er að vænta á næstu árum?

Þannig mætti telja áfram upp þá staðbundnu áhrifavalda sem hver sveitarstjórn verður að vega og meta við gerð fjárhagsáætlunar.

- Þróun fasteignamats:

Þjóðskrá Íslands birti nýtt fasteignamat í byrjun júní sl. og tekur það gildi 31. desember 2016 og gildir fyrir árið 2017. Fasteignamat ársins 2017 miðast við verðlag fasteigna í febrúar 2016. Tafla í viðauka sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna.

Fasteignamat íbúðarhúsnæðis hækkaði um 8,5% milli ára, en mat atvinnuhúsnæðis (B-flokkur) um 7,6%.

Rétt er að hafa í huga að Þjóðskrá hyggst endurskoða aðferðir við mat á sumarbústöðum, hótelum og gististöðum sem mun gilda fyrir árið 2018.

- Launakostnaður sveitarfélagsins

Meira en helmingur útgjalda sveitarfélaga eru laun og launatengd gjöld. Miklu skiptir því að launakostnaður sé metinn vandlega. 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 þá þarf til viðbótar við greidd laun að reikna út kostnað vegna launatengdra gjalda og þeirrar aðstöðu sem starfsmaðurinn þarf á að halda.

- Launahækkanir

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

- Útgjaldaþróun (magnbreyting):

Fara verður vandlega yfir stærstu atriðin í útgjöldum sveitarfélagsins.

- Eru fyrirsjáanlegar umtalsverðar breytingar á útgjöldum þess?
- 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 þróun vísitölu neysluverðs.

- 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. Í ýmsum tilvikum skiptir staða annarra sveitarfélaga máli eins og þegar tekjujöfnunarframlag til hvers og eins sveitarfélags er reiknað út. Hve mikið stendur eftir þegar önnur framlög hafa verið greidd ræður öllu um hve mikið fé er til ráðstöfunar við útgreiðslu útgjaldajöfnunarframlagsins.

- 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?
- Hvernig er árangur skólastarfsins?
- Hvernig er viðhorfið gagnvart skólanum í samfélaginu?
- Er þörf á sérstökum aðgerðum á einhverju sviði?
- Hvað með skólaakstur?

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

- Félagsþjónusta sveitarfélaga:

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 tvíanna 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 byggðasamlagiformi á einn eða annan hátt. Mikilvægt er að gera sér á hverjum tíma grein fyrir hvernig útgjöldin eru að þróast.

- 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 uppfylli ákvæði fyrrgreindra reglna og setji upp aðlögunaráætlanir gerist þess þörf. Fjármálareglurnar eru sem hér segir:

- *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.*

- Lykiltölur:

- Veltufé frá rekstri, veltufjárhlutfall og hve auðvelt sveitarfélagið á með að standa undir skuldbindingum sínum til framtíðar eru þær lykiltölur sem mestu máli skipta til að greina fjárhagslegt heilbrigði í rekstri sveitarfélagsins og stofnana þess.

Mikill munur getur verið á milli einstakra sveitarfélaga hvað þessi atriði varðar, enda þótt um nágrannasveitarfélög sé að ræða. Í slíkum tilvikum verður sveitarstjórn hverju sinni að leggja mat á þróun þessara þátta innan sveitarfélagsins eftir bestu vitund og fyrirliggjandi upplýsingum. Þó er hægt að leggja mat á atvinnuleysi eftir ákveðnum svæðum enda sé þar um að ræða eitt samfellt atvinnusvæði. Þá skiptir ekki öllu máli í hvaða sveitarfélagi einstaklingurinn býr. Aðrir þættir eins og verðbólga og vextir eru á hinn bóginn eins hvar sem er á landinu. Á þróun þeirra er lagt mat fyrir þjóðarbúið í heild sinni. Þróun íbúðaverðs er hins vegar mismunandi bæði milli einstakra landshluta og sveitarfélaga og jafnvel innan einstakra sveitarfélaga. Í slíkum tilvikum verður að vinna út frá staðbundnum aðstæðum.

5. Áhættugreining og áhættustjórnun

Hversu vel sem staðið er að vali á forsendum fyrir fjárhagsáætlun verður hún ætíð undirorpin óvissu. Við undirbúning fjárhagsáætlunar er mikilvægt að gera sér glögga grein fyrir því hvaða áhættuþættir eru mikilvægastir og hvaða áhrif þeir geta haft. Í því sambandi er gagnlegt að setja upp nokkrar sviðsmyndir fyrir hvern þátt, meta hvaða líkur séu á að eitthvað óvænt geti gerst, hver séu líkleg / hugsanleg áhrif og hvernig hægt sé að draga úr líkum á að þetta eigi sér stað.

Innra eftirliti er ætlað að hafa eftirlit með hvort sett markmið fjárhagsáætlunar á ýmsum sviðum hafi náðst. Slíkt eftirlit er mikilvægur hluti fjármálastjórnunar því á þann hátt er hægt að grípa tímanlega í taumana ef eitthvað fer öðruvísi en ætlað var eða bregðast við afleiðingum þess.

Innra eftirlit er vinnuferli sem ætlað er að tryggja að sett markmið náist á eftirfarandi meginsviðum:

- Markmið um skilvirkni og framleiðni í starfseminni
- Markmið um skýrslugjöf um fjármál
- Starfsemin taki mið af settum lögum og reglum

Áhætta er t.d. skilgreind á eftirfarandi hátt:

- Áhætta eru atburður eða aðstæður sem getur haft neikvæð áhrif á sett markmið í stjórnun sveitarfélagsins
- Áhættumat eru líkur á að ákv. atburður eigi sér stað eða ákv. aðstæður skapist og hvaða afleiðingar það hefur
- Niðurstöður áhættugreiningar leiða í ljós hina eiginlegu áhættu

Sveitarstjórnir standa því stöðugt frammi fyrir eftirfarandi verkefnum:

- Setja markmið
- Greina áhættuþætti sem geta haft áhrif á sett markmið
 - Hverjir eru þeir?
 - Hvar geta þeir gerst?
 - Hvenær geta þeir gerst?
- Forgangsraða áhættuþáttum
 - Hvaða þættir skipta mestu máli?
 - Hvaða þættir skipta litlu máli?
- Meta hvernig hægt er að draga úr áhrifum áhættuþátta
 - Markviss greining og eftirlit
 - Fyrirbyggjandi aðgerðir

– Draga úr áhrifum þeirra

Í töflu 4 eru sett upp dæmi um flokkun áhættu til frekari skýringar:

Tafla 4. Áhættuflokkar og dæmi um áhættu

Áhættuflokkar	Dæmi um áhættu
Ytra umhverfi	Náttúruhamfarir og farsóttir. Alþjóðleg þróun. Áföll í atvinnulífi.
Fjárhagslegt umhverfi	Lægri skatttekjur. Breytingar í jöfnunarkerfi. Lausafjárstaða, skammtímaskuldir. Óstöðugt atvinnulíf.
Fjárhagsáætlun, innra eftirlit og skýrslur	Mistök í reikningskilum og úrvinnslu. Rangar forsendur í fjárhagsáætlun. Eftirlit með greiðslu launa og reikninga.
Pólítískt umhverfi	Breytingar í pólítískri forgangs röðun. Sett markmið nást ekki. Spilling. Erfið fjölmiðlaumræða.
Félagslegt umhverfi	Óvæntar breytingar í kröfum og þörfum íbúanna.
Lögfræðilegt umhverfi	Mistök í skilgreiningum á lagalegri stöðu. Mistök við gerð og framkvæmd samninga. Rangt staðið að uppsögnum.
Rekstrarlegt umhverfi	Slæmur starfsandi. Vandamál í rafrænni þjónustu. Öryggiskerfi v. tölvubúnað. Meðferð eigna. Misferli.
Huglægt umhverfi	Rangt mat á viðhorfum íbúanna. Slæmt umtal í fjölmiðlum

6. Að lokum

Hér að framan hefur verið farið yfir ýmis atriði sem geta komið að gagni við undirbúning við vinnslu og afgreiðslu fjárheimilda sveitarfélaga fyrir næsta ár og við gerð þriggja ára áætlunar.

Í þriggja ára áætlun er meginmarkmiðið að finna út hvaða magnbreytingar eru líklegar á komandi árum út frá gefnum forsendum, s.s. breytingum á íbúafjölda, þróun atvinnulífs, nýjum fjárfestingum eða breytingum á þjónustu sveitarfélagsins.

Til að samantekt sem þessi komi að sem mestu gagni fyrir sveitarfélögin væri afar gagnlegt ef þeir starfsmenn sveitarfélaganna sem vinna mest að undirbúningi og vinnslu fjárhagsáætlunar myndu senda ábendingar þar að lútandi til Sambands íslenskra sveitarfélaga, ef þeim finnst einhverjar upplýsingar vanta í þessa samantekt og / eða að annað megi skýra betur út.

Fasteignamat 2017

Fjárhæðir í þús.kr.

	Flokkur			
	o	A	B	C
o Reykjavík	23.083.499	1.902.585.614	173.880.847	638.962.491
1000 Kópavogur	3.245.280	524.297.764	24.981.646	107.926.760
1100 Seltjarnarnes	766.053	87.454.693	2.806.798	4.083.262
1300 Garðabær	480.852	279.900.808	11.471.795	37.462.525
1400 Hafnarfjörður	4.475.834	366.510.027	23.799.010	93.632.083
1604 Mosfellsbær	141.070	145.874.768	10.962.119	14.748.955
1606 Kjósarhreppur	40.781	9.576.848	20.900	117.549
2000 Reykjanesbær	1.908.686	145.721.108	7.348.400	38.661.244
2300 Grindavík	92.172	25.999.501	1.684.590	12.042.764
2503 Sandgerði	35.988	11.562.016	797.635	25.260.875
2504 Garður	220.110	11.574.669	672.750	2.137.603
2506 Vogar	19.816	10.961.442	473.899	1.696.324
3000 Akranes	1.062.380	64.816.853	5.379.328	11.437.014
3506 Skorradalshreppur	7.606	10.318.261	0	112.414
3511 Hvalfjarðarsveit	13.410.618	13.992.647	386.954	9.055.898
3609 Borgarbyggð	256.382	56.441.515	2.675.353	9.215.160
3709 Grundarfjarðarbær	243.185	7.069.388	646.335	2.162.253
3710 Helgafellssveit	25.718	1.011.400		26.651
3711 Stykkishólmur	213.050	11.658.173	955.660	2.763.601
3713 Eyja- og Miklaholtshreppur	26.390	1.825.829	137.739	212.243
3714 Snæfellsbær	129.500	12.606.815	834.931	4.670.551
3811 Dalabyggð	54.486	7.045.813	655.690	1.019.203
4100 Bolungarvík	124.144	4.749.535	332.964	1.384.127
4200 Ísafjarðarbær	224.477	21.811.931	2.338.000	6.512.787
4502 Reykhólahreppur	23.767	2.505.886	156.207	173.485
4604 Tálknafjarðarhreppur	23.471	1.037.943	113.914	401.385
4607 Vesturbyggð	93.552	5.442.785	350.447	1.443.694
4803 Súðavíkurbreppur	52.559	1.778.524	68.360	450.480
4901 Árneshreppur	10.597	516.327	10.648	69.537
4902 Kaldrananeshreppur	7.762	708.105	39.624	149.182
4911 Strandabyggð	104.396	3.403.315	149.338	661.463
5200 Skagafjörður	437.383	35.184.272	4.233.977	8.863.544
5508 Húnaþing vestra	124.912	10.452.476	731.357	2.373.871
5604 Blönduós	140.070	5.429.046	1.163.501	2.064.990
5609 Skagaströnd	66.771	2.136.511	322.430	865.143
5611 Skagabyggð	15.320	999.842		31.617
5612 Húnavatnshreppur	53.379	4.706.504	256.218	6.944.712
5706 Akrahreppur	62.740	1.920.315		26.830

	Flokkur			
	o	A	B	C
6000 Akureyri	1.638.766	204.036.621	22.130.469	49.872.687
6100 Norðurþing	348.983	20.365.637	1.670.208	5.515.267
6250 Fjallabyggð	181.254	13.797.191	1.451.340	3.514.785
6400 Dalvíkurbyggð	121.116	14.823.395	1.461.356	3.196.551
6513 Eyjafjarðarsveit	99.529	12.829.318	752.710	366.186
6515 Hörgársveit	68.955	6.624.318	275.442	1.203.964
6601 Svalbarðsstrandarhreppur	53.196	5.995.707	149.640	583.210
6602 Grýtubakkahreppur	30.251	3.580.995	211.089	332.689
6607 Skútustaðahreppur	1.480.555	3.327.265	221.745	2.881.901
6611 Tjörneshreppur	15.731	561.086		19.786
6612 Þingeyjarsveit	795.171	11.312.601	720.798	2.510.868
6706 Svalbarðshreppur	5.343	642.810	15.668	66.889
6709 Langanesbyggð	58.882	2.341.238	446.723	1.077.269
7000 Seyðisfjörður	90.126	3.574.354	385.460	2.573.075
7300 Fjarðabyggð	85.762.280	32.366.390	3.806.952	11.278.083
7502 Vopnafjarðarhreppur	219.474	4.972.896	256.591	1.201.020
7505 Fljótshreppur	10.600	579.876		7.654.180
7509 Borgarfjarðarhreppur	7.194	858.925	34.703	220.000
7613 Breiðdalshreppur	5.597	1.231.454	153.278	385.205
7617 Djúpavogshreppur	96.870	2.622.657	225.104	914.876
7620 Fljótshérað	1.108.804	33.052.490	3.424.734	9.405.139
7708 Hornafjörður	351.795	17.328.367	1.079.798	4.824.485
8000 Vestmannaeyjar	405.841	41.175.560	2.340.675	9.592.750
8200 Sveitarfélagið Árborg	514.461	83.409.821	7.406.689	20.821.306
8508 Mýrdalshreppur	62.113	5.032.904	279.200	1.738.042
8509 Skaftárhreppur	1.356.887	5.520.168	298.596	1.620.726
8610 Ásahreppur	1.470.486	2.826.975		13.218.233
8613 Rangárþing eystra	465.088	20.247.313	981.620	3.719.772
8614 Rangárþing ytra	586.811	20.387.803	1.296.210	4.022.766
8710 Hrunamannahreppur	618.908	14.839.791	499.787	1.414.478
8716 Hveragerði	176.290	24.550.524	3.237.775	3.381.613
8717 Ölfus	1.197.565	19.390.949	1.545.960	13.853.422
8719 Grímsnes-og Grafningshreppur	28.608	55.496.047	512.414	9.319.697
8720 Skeiða- og Gnúpverjahreppur	578.717	8.963.577	281.317	8.794.008
8721 Bláskógabyggð	852.326	42.782.991	1.297.274	3.447.774
8722 Flóahreppur	170.644	7.960.377	247.281	660.837
SAMTALS	152.539.973	4.560.999.660	339.937.970	1.255.027.809