

# Minnisblað

Móttakandi: Sveitarfélög á Íslandi

Dags.: 7. maí 2013

Sendandi: Gunnlaugur Júlíusson

Málsnr.: 1111019SA

Málalykill: 166

**Efni: Forsendur fjárhagsáætlana sveitarfélaga 2014**

## Inngangur

Fjárhagsáætlun sveitarfélaga er formlegt stjórnæki sveitarstjórna þar sem lagðar eru meginlínur um ráðstöfun þeirra fjármuna sem sveitarstjórn hefur yfir að ráða á næsta fjárhagsári.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 139/2011 er kveðið á um þann ramma sem unnið skal eftir við undirbúning og afgreiðslu fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú þar á eftir. Þessar áætlanir mynda þannig fjögurra ára ramma fyrir fjármál sveitarfélagsins sem felur í sér heildaráætlun um fjármál þess á tímabilinu. Fjárhagsáætlun næsta árs felur þannig í sér bindandi ákvörðun um allar fjárheimildir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til. Ef breytt er út af fjárhagsáætlun skal samþykka sérstakan viðauka í hvert sinn 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 hverju sinni. Þannig fæst marktæk niðurstaða um hvernig rekstrarleg niðurstaða sveitarfélagsins er samanborið við upphaflegar fjárheimildir.

Fjárhagsáætlanir skulu gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag þess og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir sveitarfélagsins. Við gerð sjárhagsáætlana skal taka mið af fjárhagslegri stöðu sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélagsins við upphaf áætlunartímabilsins.

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun komandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. 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 samþykktir 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.

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 sjálfaflafé nægir ekki fyrir þeim greiðslum sem inna þarf af hendi þarf annað tveggja að taka lán eða selja eignir svo einföld dæmi séu notuð.

Við gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga þarf oft að notast við ýmsar forsendur sem ekki eru handfastar eða óbyggjandi. Það eru meðal annars forsendur sem lúta að þróun ýmissa þátta á ári komanda sem ekki eru mælanlegir fyrr en eftir á. Ákvörðun um slíka þætti byggir því á ákveðnum áætlunum eða spám. Þær eru sóttar til ákveðinna aðila sem eru sérhæfðir í slíkri spágerð. Mikilvægt er að opinberir aðilar eins og ríki og sveitarfélögin fylgist að í þeim efnum með notkun slíkra forsendna. Sveitarfélögin í landinu hafa misgöða aðstöðu til að afla sér gagna um þessi mál upp á eigin spýtur og/eða mismikla þekkingu á hvar þessara gagna er að leita. Í annan stað er afar óheppilegt ef sveitarfélögin séu að nota mismunandi forsendur til að byggja fjárhagsáætlun sína á. Þá verður öll samanburðarhæfni fjárhagsáætlana lakari og einnig er sú hættu fyrir hendi að þær forsendur séu notaðar sem henta best hverju sinni. Því er æskilegast allra hluta vegna að sveitarfélögin byggji sem mest á sömu forsendum þegar þau eru að ganga frá ákveðnum grunnþáttum í fjárhagsáætlanagerð sinni. Svæðisbundnar áætlanir liggja ekki fyrir enn sem komið er en farið er að ræða möguleika á að þróa þjóðhagsspár að einhverju leyti á þeim nótum. Þó má ekki líta fram hjá því að það er erfitt að gera spár fyrir fámenn svæði sem mark er takandi á. Allar breytingar hafa mun meiri áhrif þar en á fjölmennari svæðum. Því verða slíkar spár ætíð háðar mikilli óvissu. Að lokum má nefna eftirlitsnefnd sveitarfélaga og þörf hennar fyrir fjárhagsáætlanir yfir lengri tíma sem gefa raunsæa mynd af hvert stefnir í fjármálum sveitarfélagsins.

### **Fast verðlag eða breytilegt verðlag í þriggja ára áætlun**

Þegar fjárhagsáætlun fyrir komandi ár er unnin er rétt að setja hana upp miðað við bestu fáanlegar heimildir um hvert sé líkleg staða tekna og gjalda á því ári. Þannig er hægt að endurspeglu væntanlegan raunveruleika eins og hægt er. Öðru máli gegnir um þriggja ára áætlanir. Þar eru ýmsar forsendur óljósar og aðrar liggja ekki fyrir. Þeim mun lengur sem áætlað er fram í tímann þeim mun óvissari er áætlunin. Erfitt er að segja til um hvert sé verðbólguþigustig eftir fjögur ár, hvernig líta kjarasamningar út, hvernig hefur gengið þróast o.s.frv. Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fáanlegum heimildum en ekki ákvarðanatáka. 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. Rétt þykir þó í þessu sambandi að minna á ákvæði 13. gr. auglýsingar innanríkiráðuneytisins um reikningsskil sveitarfélaga nr. 790/2001 með síðari breytingum en ákvæði greinarinnar um verðlag sem skal nota við vinnslu þriggja ára áætlunar er svohljóðandi:

„13. gr.

*Þriggja ára áætlun.*

*Form þriggja ára áætlunar skal vera í samræmi við form ársreiknings, sbr. reglugerð nr. 944/2000. Þriggja ára áætlun skal vera á sama verðlagi og fjárhagsáætlun skv. 12. gr.“*

Þegar tekið er saman yfirlit um helstu forsendur fjárhagsáætlana þá liggur fyrir að þær eru byggðar upp af tveimur megin forsendum. Almennum forsendum og staðbundnum forsendum. Almennar forsendur eru þær sem eiga við öll sveitarfélög jafnt óháð stærð, aðstæðum og staðsetningu en hinar staðbundnu taka mið af aðstæðum innan hvers sveitarfélags.

## **1. Almennar forsendur**

Þær forsendur sem eru almennar og varða öll sveitarfélög jafnt eru fyrst og fremst eftirfarandi:

- Verðþróun á almennum rekstrarkostnaði / verðbólga
- Þróun á gengi íslensku krónunnar og helstu viðskiptagjaldmiðla
- Staða og horfur í vaxtamálum
- Niðurstöður kjarasamninga
- Almenn staða á vinnumarkaði

Hér á eftir verður farið yfir þau atriði sem falla undir almennar forsendur við gerð fjárhagsáætlana.

Við eftirfarandi samantekt er stuðst að mestu leyti við niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem gefin var út þann 28. júní sl. Hún er lögð til grundvallar frumvarpi til fjárlaga ríkisins fyrir árið 2013 þannig að eðlilegt er að nota sömu forsendur við vinnslu fjárhagsáætlana sveitarfélaganna. Hagstofa Íslands mun gefa út endurnýjaða og yfirfarna þjóðhagsspá í byrjun nóvember n.k. Niðurstöður hennar geta haft áhrif á forsendur fjárlagafrumvarps ríkisstjórnarinnar þegar það verður tekið til 2. og 3ju umræðu á Alþingi. Sveitarfélög sem ekki hafa þá þegar lokið frágangi fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár geta tekið einnig tillit til þeirra breytinga sem fram kunnu að koma. Hér valda fyrirgreindar tímasetningar ákveðnum vandkvæðum því yfirleitt er best að hafa sem nýjastar og réttastar forsendur við undirbúning fjárhagsáætlana. Tímasetning um framlagningu fjárhagsáætlunar var færð fram í nýjum sveitarstjórnarlögum en aðrir þættir hafa ekki tekið mið af því.

Í töflu 1. eru birtar niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá 28. júní sl. Í þjóðhagsspá er yfirleitt unnið með breytingar milli ára nema að annað sé sérstaklega tekið fram. Næsta þjóðhagsspá kemur að öllum líkindum út um

mánaðamótin október/nóvember og þá er mögulegt að uppfæra ákveðnar grunnforsendur ef ástæða þykir til.

**Tafla 1. Niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, 28. júní 2013 <sup>1</sup>**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einkaneysla	3,2	2,6	3,0	3,1	2,9	3,2
Samneysla	0,3	0,5	0,2	0,7	1,1	1,5
Atvinnuvegafjárfesting	16,0	1,5	11,4	1,3	0,9	6,2
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	16,0	20,2	14,1	15,2	11,9	10,2
Fjárfesting hins opinbera	-8,5	6,0	5,0	7,5	10,0	4,5
Þjóðarútgjöld, alls	3,8	2,3	3,7	2,8	2,7	3,5
Verg landsframléiðsla	2,8	2,7	2,8	2,8	2,9	2,7
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	-5,2	-2,1	-3,0	-7,5	-7,6	-3,1
Vísitala neysluverðs	5,4	3,9	2,8	2,5	2,5	2,5
Gengisvísitala	2,8	0,6	-0,2	-0,1	-0,1	0,2
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	6,0	5,3	5,0	4,4	4,0	3,7
Launavísitala	7,4	5,6	5,8	4,7	4,3	5,3
Alþjóðlegur hagvöxtur	0,8	1,8	2,2	2,4	2,4	2,5
Alþjóðleg verðbólga	2,2	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5

<sup>1</sup> *Bakgrunnur þjóðhagsspár Hagstofunnar eru opinberar hagtölur, fjárlög, alþjóðlegar hagtölur auk annarra upplýsinga. QMM líkan Seðlabanka Íslands er notað við gerð þjóðhagsspárinnar. Fyrir árin 2012-2014 er um eiginlega spá að ræða en tölur fyrir árin 2015-2017 byggja á framreikningi.*

Hér á eftir verður farið yfir nokkur atriði sem eru þungamiðjan í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

### 1.a. Verðbólga

Þróun verðbólgunnar er hin sama fyrir allt landið. Því er eðlilegt að öll sveitarfélög landsins noti sömu forsendur fyrir útreikninga um verðlag á ári komanda við gerð fjárhagsáætlana. Spá Hagstofu Íslands um þróun á vísitölu neysluverðs á næstu árum kemur fram í töflu 1.

Í töflunni koma fram breytingar á vísitölu neysluverðs með húsnæðiskostnaði. Þar er unnið með meðalhækkun á vísitölunni milli ára. Verð á vörum og þjónustu sem sveitarfélögin kaupa breytist án tillits til þróunar á húsnæðiskostnaði. Því er rétt að skoða hvernig vísitala neysluverðs með og án húsnæðiskostnaðar hefur þróast frá miðju ári 2012 og fram á vor 2013. Gögn eru sótt á vef Hagstofu Íslands<sup>1</sup>.

Í ljós kemur að á þessu tímabili hefur vísitala neysluverðs með húsnæðiskostnaði hækkað um 3,3% en vísitala neysluverðs án húsnæðiskostnaðar um 3,4%. Það gefur til kynna ákveðnar vísbendingar um

<sup>1</sup> [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)

að verð á vöru og þjónustu án húsnæðiskostnaðar gæti hækkað örlítið minna en vísitala neysluverðs með húsnæðiskostnaði.

### **1.b. Atvinnuleysi**

Niðurstöður greiningardeilda eru nokkuð samstíga hvað varðar þróun atvinnuleysis í landinu í heild sinni. Þær ganga út frá því að atvinnuleysi muni lækka sem svarar einu eða tæpu einu prósentustigi á hverju ári. Hér verður þó að gera ráð fyrir ákveðnum varnagla. Skráð atvinnuleysi er það atvinnuleysi sem er skráð hjá Vinnumálastofnun ríkisins. Þar til viðbótar bætist það fólk sem nýtur fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Það er ekki á skráum um atvinnuleysi. Samband ísl. sveitarfélaga hefur kannað fjölda þeirra sem njóta fjárhagsaðstoðar og má reikna með að það sé tæpt 1,0 prósentustig til viðbótar við opinberar atvinnuleysistöður. Einnig er rétt að minna á að um 1.300 einstaklingar taka þátt í vinnumarkaðstengdum aðgerðum á vegum ríkis og sveitarfélaga. Síðan verður að minna á að atvinnuleysi er afar misjafnt milli einstakra landshluta og jafnvel milli einstakra sveitarfélaga í sama landshluta. Því verður að leggja mat á staðbundnar aðstæður hvað varðar atvinnuleysi á hverjum stað þegar staða og þróun þess er metin.

Skráð atvinnuleysi, sem Vinnumálastofnun (VMST) birtir, minnkaði um 0,4 prósentur í apríl. Atvinnuleysið mældist 4,9% en að teknu tilliti til árstíðar var það 4,3% og óbreytt frá fyrri mánuði. Atvinnuleysi samkvæmt Vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands (VMK) mældist töluvert meira eða 6,6%, sem er 0,2 prósentum minna atvinnuleysi en í mánuðinum á undan. Að teknu tilliti til árstíðar voru niðurstöður VMK hins vegar nær skráðu atvinnuleysi samkvæmt gögnum VMST eða 5,4% og minnkaði það um 0,6 prósentur frá fyrri mánuði.

Á vordögum 2013 er atvinnuleysi er mest á Suðurnesjum og þar næst á höfuðborgarsvæðinu. Minnst er atvinnuleysi á Norðurlandi vestra og á Vestfjörðum. Minnt skal á að við gerð fjárhagsáætlana fyrir einstök sveitarfélög verður að leggja staðbundið mat á líklega þróun atvinnuástands í sveitarfélaginu á næsta ári. Þar er bæði átt við atvinnuleysi og atvinnuþátttöku. Atvinnuleysi getur verið lágt en atvinnuþátttaka minnkað ef fólk sem missir atvinnunna flytur burtu.

Nánari upplýsingar um atvinnuleysi eftir landshlutum er að finna á vef Vinnumálastofnunar<sup>2</sup>:

### **1.c. Gengismál**

Gengi krónunnar hefur verið lágt frá hrúninu mikla, þó með örlitlum breytingum. Gengi krónunnar hefur styrkst yfir háferðamannatímam sýðustu tvö árin en veikst aftur þegar dregur að hausti. Orsakarinnar er sagt vera að leita í minna innstreymi gjaldeyris, s.s. vegna þess að dregið hefur úr

---

<sup>2</sup> <http://www.vinnumalastofnun.is/files/maí%202013.pdf>

ferðamannastraum, og útflutningstekjur sjávarútvegsins eru ekki eins miklar og þegar best lætur. Einnig fer innflutningur vaxandi í aðdraganda jóla sem leiðir af sér útstreymi gjaldeyris. Nokkur óvissa er um ýmsa þætti sem geta haft áhrif á hvernig staðan á gengi krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum þróast. Ýmislegt ætti að skýrast á næstu misserum. Þar má nefna hvort og þá í hve miklum mæli gjaldeyrishöftin verða afnumin, hvort og hvernig verði dregið úr þeirri áhættu sem „snjóhengjan“ þýðir fyrir stöðu krónunnar og í þriðja lagi má nefna að það skiptir miklu máli hvernig tilhögun mála verður gagnvart uppgjöri á þrotabúum gömlu bankanna og greiðslum til kröfuhafa þeirra.

Gengi krónunnar styrktist framan af árinu en fór að gefa eftir frá og með maíbyrjun. Þó hefur gengi krónunnar styrkst um ca 5,0% frá áramótum fram til maíloka. Seðlabanki Íslands hefur látið fara frá sér yfirlýsingar um að hann muni auka inngrip á gjaldeyrismarkaði í þeim tilgangi til að draga úr sveiflum í gengi krónunnar. Rannsóknir hafa sýnt að þegar gengi krónunnar breytist um 1,0% þá hefur það áhrif um 0,3-0,45% á almennt verðlag til neytenda (verðlag lækkar þegar gengi krónunnar styrkist og öfugt ef hún veikist). Áhrifin eiga að koma fram á næstu 12-18 mánuðum eða svo. Aðrar rannsóknir hafa sýnt að gengislekinn er ósamhverfur, þ.e. að áhrifin eru ekki eins sterk þegar krónan styrkist eins og þegar hún er að veikjast.<sup>3</sup>

### **1.d. Vaxtamál**

Seðlabanki Íslands<sup>4</sup> hefur gengisstöðugleika sem aðalmarkmið sitt. Til að styðja við þetta markmið hefur stýrivöxtum verið haldið háum og gjaldeyrisviðskipti takmörkuð með höftum. Eftir mikla lækkun stýrivaxta voru þeir voru hækkaðir á nýjan leik í ágúst 2011 um 0,25 prósentur og voru þá 4,5%. Þeir voru síðan hækkaðir á nýjan leik í byrjun nóvember um 0,25 prósentur og í 4,75%. Í mars 2012 voru þeir hækkaðir í 5,0%, í maí í 5,5%, í júní í 5,75% og síðan voru þeir hækkaðir í 6,0% og hafa þeir verið óbreyttir síðan.

## **2. Önnur almenn atriði**

Hér á eftir er farið yfir nokkra liði sem skipta máli í því heildarsamhengi sem hér er fjallað um en sem er þó erfitt að heimfæra upp á beina tengingu við gerð fjárhagsáætlana hjá einstökum sveitarfélögum. Þó skiptir vitaskuld miklu máli fyrir sveitarfélögin hvernig almenn þróun í þjóðarbúskapnum er og því er nauðsynlegt að hafa yfirsýn yfir hvernig greiningardeildir fyrrgreindra aðila meta þróun eftirfarinna atriða.

### **2.a. Hagvöxtur**

Til fróðleiks er rífað upp hvernig hugtakið hagvöxtur er skilgreint.

„Eitt af einkennum efnahagslífs flestra ríkja undanfarna áratugi er að framleiðslugetan hefur vaxið frá ári til árs og þá um leið landsframleiðslan. Með landsframleiðslu er átt við heildarverðmæti allrar vöru og þjónustu sem

<sup>3</sup> Markaðspunktur Arion banka 29. maí 2013

<sup>4</sup> <http://www.seðlabanki.is/>

Þjóð framleiðir á einu ári. Ástæður vaxandi landsframleiðslu eru margar, tækniframfarir auðvelda framleiðslu, aukið fjármagn safnast fyrir og vinnandi fólki fjölgar og verkkunnátta þess eykst. Mjög er þó misjafnt hversu ört landsframleiðsla vex og mörg dæmi eru um að hún hafi dregist saman um tíma. Vöxtur landsframleiðslu frá ári til árs nefnist *hagvöxtur* og er hann mældur í hundradshlutum (prósentum). Ef landsframleiðsla dregst saman er stundum talað um neikvæðan hagvöxt.“

Spá um þróun vergrar landsframleiðslu (VLF) hagvaxtar gefur almennt til kynna hvaða augum litið er á væntingar um almenna efnahagsþróun í landinu á komandi árum. Hætta er á að afleiðingar efnahagsástandsins í fjölmörgum Evrópulöndum hafi áhrif á atvinnulíf héraendis. Það á bæði við um fjölda og kaupmátt þeirra ferðamanna sem koma til landsins svo og hver eftirspurn verður eftir þeim afurðum íslensks atvinnulífs sem flutt er úr landi.

Útlit er fyrir að hagvöxtur dragist saman frá fyrr ári og verði um 1,8% í ár. Það er verulegur samdráttur frá spá fyrra árs þar sem áætlað var að hagvöxtur yrði um 2,4% á yfirstandandi ári. Mikill hagvöxtur á síðasta ári átti einkum rætur að rekja til mikilla fjárfestinga í skipum og flugvélum.

## **2.b. Samneysla og einkaneysla**

Til fróðleiks er rífað upp hvernig samneysla og einkaneysla eru skilgreind:

„*Samneysla* er samanlögð neysla ríkissjóðs, sveitarfélaga og almannatrygginga. Til samneyslu teljast laun og tengd gjöld þessara aðila, kaup þeirra á vöru og þjónustu, að frádreginni sölu, og afskriftir. Dæmi um samneyslu eru launaútgjöld í heilbrigðis- og menntaþjónustu og kaup þessara greina á þjónustu. Önnur dæmi um samneyslu eru rekstur stjórnsýslustofnana ríkis og sveitarfélaga, dómstólar og löggæsla. Tekjutilfærslur til lífeyrisþega og atvinnuleysisbætur flokkast hins vegar ekki undir samneyslu. *Einkaneysla* er kaup einstaklinga á vörum og þjónustu.“

Einkaneysla er mælikvarði á kaupgetu einstaklinga og hve mikið fé þeir hafa til handa á milli til ráðstöfunar þegar opinberir aðilar hafa fengið það sem þeim tilheyrir. Þróun einkaneyslu hefur áhrif á þróun veltuskatta, hún hefur áhrif á almenna neyslu í samfélaginu, eftirspurn eftir vörum og þjónustu og þar af leiðandi á almennt atvinnulíf. Sérstaklega á það við um stöðu einkarekinna fyrirtækja í verslun og viðskiptum. „Þróun einkaneyslu það sem eftir lifir ársins mun eflaust ráðast að miklu leyti af þróun kaupmáttar launa. Verði gengi krónunnar á næstu mánuðum nokkuð stöðugt má gera ráð fyrir að verðbólga verði rúmlega 3% á sama tímabili. Vöxtur launavísitölunnar á 12 mánaða grundvelli hefur verið í kringum 5% á síðustu mánuðum. Haldi sá vöxtur áfram má gera ráð fyrir vexti kaupmáttar og mun það styðja við áframhaldandi vöxt einkaneyslu. Það er þó ekki líklegt að það muni skapast svigrúm til mikils vaxtar einkaneyslu og gefur það vísbendingu um að hagvöxtur verði í lægri

kantinum yfir árið í heild að öðru óbreyttu,” segir í Hagsjá Landsbankans.<sup>5</sup> Í Morgunkorni Íslandsbanka frá því í júní kemur aftur á móti fram fram að meiri vöxtur virðist ætla að verða í einkaneyslu á öðrum ársfjórðungi en á þeim fyrsta ef marka má tölur Seðlabanka Íslands um greiðslukortaveltu í maí sl. sem birtar voru í gær. Benda þær jafnframt til þess að gjaldeyristekjur vegna erlendra ferðamanna hafi verið umfram neysluútgjöld Íslendinga erlendis, og er það í fyrsta sinn sem slíkt er upp á teningnum í maímánuði, a.m.k. eins langt aftur og tölur Seðlabankans um kortaveltu ná.<sup>6</sup>

## 2.c. Fjárfesting

Niðurstaða greiningardeilda er nokkuð mismunandi hvað varðar mat á þróun fjárfestinga á komandi misserum. Ástæða þess er vafalaust sú að misjafnt er milli einstakra aðila hvort þeir taka með í áætlunum sínum að stór fjárfestingarverkefni fari af stað eða ekki. Það er hins vegar mikið áhyggjuefni að fjárfesting í samfélaginu er nú með því alminnsta sem verið hefur á lýðveldistímanum. Samdráttur í fjárfestingu hefur þau áhrif að hann dýpkar kreppuna enn frekar. Samkvæmt algildum kenningum eiga opinberir aðilar heldur að auka við fjárfestingar þegar harðnar á dalnum almennt í samfélaginu. Bæði er þá hægt að komast að hagstæðari verksamningum en þegar allt er á fulli skriði og hins vegar að með fjárfestingum þá minnka samdráttaráhrifin. Staðan er hins vegar sú í dag að ríkið heldur að sér höndum hvað varðar fjárfestingar vegna fjárhagslegrar stöðu sinnar og sveitarfélögin eru bæði afar misjafnlega í stakk búin að fara í fjárfestingar og eins er þörf fyrir meiri fjárfestingar mjög misjöfn milli einstakra sveitarfélaga. Líkur benda til að almenn atvinnuvegafjárfesting standi í stað milli ára en í spá fyrra árs var gert ráð fyrir að hún myndi aukast verulega. Aukning á arðbærri fjárfestingu er mjög mikilvæg fyrir þjóðarbúið þar sem hún er forsenda aukinnar landsframleiðslu og betri lífskjara til lengri tíma litið. Vöxtur ferðaþjónustunnar mun þó að öllum líkindum hafa í för með sér aukna fjárfestingu á komandi árum.

## 3. Sértek atriði fyrir einstök sveitarfélög

Þróun ýmissa matskenndra þátta getur verið mjög staðbundin. Þeir eru þess eðlis að það er mjög erfitt eða ómögulegt fyrir utanaðkomandi matsaðila að gefa út spár fyrir einstök sveitarfélög þar að lútandi. Því verður að gera áætlun um þau atriði eftir staðbundnum forsendum hverju sinni og taka mið af þeim forsendum sem bestar finnast hverju sinni.

Þar má nefna eftirfarandi þætti:

- Almenn þróun samfélagsins (mismunandi sviðsmyndir):

---

<sup>5</sup> Hagsjá Landsbanka Íslands

<sup>6</sup> Morgunkorn Íslandsbanka þann 14. júní 2013



- Án þess að það sé tiltekið sem sérstakur liður við undirbúning að fjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið þá er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir á hvaða leið samfélagið er að öllum líkindum til lengri tíma litið. Það er ákveðin forsenda fyrir nákvæmari og sundurlíðaðri greiningu á hvernig tekjur og gjöld koma til með að þróast. Í þessu sambandi er sjaldnast um einhverja ákveðna leið að ræða heldur getur verið um að ræða fleiri en einn valkost eftir því hvaða forsendur eru notaðar. Því getur verið gagnlegt að setja upp mismunandi sviðsmyndir fyrir hvernig sveitarfélagið getur þróast út frá mismunandi forsendum. Það er bæði mjög góð aðferð til að fá yfirlit um hvaða áhrif mismunandi þróun hefur á innviði og starfsemi sveitarfélagsins og eins að með slíkri uppsetningu þá eru viðkomandi aðilar betur í stakk búnir til að mæta þróuninni því búið er að greina hvernig bregðast skuli við mismunandi rekstrarumhverfi. Því vandaðri sem áætlanagerðin er því færra kemur á óvart.
- Próun útsvarstekna (þróun atvinnulífs):
  - Samband íslenskra sveitarfélaga sendir út staðgreiðsluáætlun fyrir komandi ár. Hún er unnin út frá almennum forsendum um það sem er að gerast á vinnumarkaði í samfélaginu. Upplýsingar um breytingu útsvarsstofnsins milli ára koma frá fjármálaráðuneytinu og liggja þær fyrir þegar frumvarp til fjárlaga er lagt fram í september. Síðan verður hver sveitarstjórn að aðlaga staðgreiðsluáætlunina að þeim staðbundnu forsendum sem eru til staðar í sveitarfélaginu. Hvað er að gerast í atvinnulífinu innan sveitarfélagsins? Eru ný fyrirtæki að setja upp starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að hætta? Er samdráttur, jafnvægi eða uppbygging? Er eftirspurn eftir vinnuafli að breytast? Þannig má áfram telja upp þá staðbundnu áhrifavalda sem hver sveitarstjórn verður að vega og meta inn í endanlega gerð fjárhagsáætlunar. Rétt er að taka fram að í staðgreiðsluáætluninni er reiknað með 0,25% hlutanum sem greiddur er til sveitarfélaganna vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks en ekki 0,95% hlutanum sem greiddur er beint til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaganna.
- Próun fasteignaverðs (þróun fasteignamat):
  - Próun fasteignamats byggir á niðurstöðum fasteignamats Þjóðskrár sem birt er um miðjan júní ár hvert? Það tekur gildi þann 31. desember n.k. og gildir fyrir árið 2014. Í niðurstöðum Fasteignamatsins kemur fram að fasteignamat á landsvísu hækkaði um 4,3% milli ára.<sup>7</sup> Heildarfasteignamat á

---

<sup>7</sup> [www.skra.is](http://www.skra.is)

höfuðborgar-svæðinu hækkar um 4,4%. Matið á Suðurnesjum verður óbreytt en annars staðar er hækkunin sem hér segir: 4,2% á Vesturlandi, 5,4% á Vestfjörðum, 2,5% á Norðurlandi vestra, 5,7% á Norðurlandi eystra, 4,8% á Austurlandi og 5,8% á Suðurlandi. Breytileiki er síðan verulegur milli einstakra sveitarfélaga innan hvers svæðis.

- Launakostnaður sveitarfélagsins (magnbreyting):
  - Við mat á þróun magnbreytinga á launakostnaði sveitarfélagsins á næsta ári og á því tímabili sem þriggja ára áætlun nær yfir þarf að átta sig á 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.
- Launakostnaður (áhrif kjarasamninga)
  - Þær breytingar sem gerðir kjarasamningar fela í sér eiga að liggja ljósir fyrir vegna hvers starfsmanns hjá sveitarfélaginu. Mörg sveitarfélög hafa uppsetta skrá með öllum starfsmönnum sveitarfélagsins, launum þeirra og hvaða áhrif fyrirbyggjandi kjarasamningar hafa á laun þeirra á næstu árum. Á þennan hátt liggur nákvæmlega fyrir hvernig launakostnaður starfsmanna muni þróast á komandi árum. Kjarasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga gefur upplýsingar um efnisatriði og útfærslu einstakra kjarasamninga.
- Launaskrið
  - Alltaf er eitthvað launaskrið til staðar hjá sveitarfélögum umfram áhrif formlegra kjarasamninga. Það á sér stað meðal annars vegna launahækkana í kjölfar endurmenntunar eða námskeiða sem starfsmenn sækja. Einnig telja áhrif starfsaldurshækkana nokkuð í þessu sambandi. Erfitt er að segja nákvæmlega til um hver þessi áhrif eru að jafnaði en reikna má með að þau séu nálægt 0,5% á hverju ári.
- Greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga:
  - Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gerir ár hvert áætlun um greiðslu- og rekstraráætlun sjóðsins. Hún tekur mið af áætluðum tekjum ríkisins í frumvarpi fjárlaga. Þar kemur fram hvaða breytingum er líklegt að greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga taki á komandi ári? Erfitt er að gera nákvæmar áætlanir um tekjur sveitarfélaga frá JS. Þar kemur bæði til fjárhagsleg geta jöfnunarsjóðsins ár hvert og hvort reglur sjóðsins hafi breyst. Í ýmsum tilvikum skiptir staða annarra sveitarfélaga máli eins og

þegar tekjufjöfnunarframlag til hvers og eins sveitarfélags er reiknað út. Hve mikið stendur eftir þegar önnur framlög hafa verið greitt ræður öllu um hve mikið er til útgreiðslu til útgjaldafjöfnunarframlagsins.

- Útgjaldaþróun (magnbreyting):
    - Eru fyrirsjáanlegar umtalsverðar breytingar á 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? Almennt eru almenn útgjöld framreiknuð með hliðsjón af þróun vísitölu neysluverðs.
  - Grunnskólinn:
    - Rekstur grunnskólans er stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna. Því er ekki óeðlilegt að hann fái sérstaka athygli við undirbúning fjárhagsáætlunar. Mikilvægt er að hafa aðgengilegt skýrt yfirlit um hvernig starfssemi grunnskólans hefur þróast hjá sveitarfélaginu á liðnum árum og hvernig hann kemur til með að þróast á komandi árum.
      - Hvernig er ákvarðanatöku um rekstur skólans eða breytingar í rekstri hans?
      - Hvernig er aðkoma fræðslunefndar / sveitarstjórnar að fjárhagslegum ákvörðunum?
      - Hver er þróunin í fjölda nemenda? Hefur fjöldi nemenda á hvert stöðugildi grunnskólans breyst?
      - Hvernig er árangur skólastarfsins?
      - Hvernig er viðhorfið gagnvart skólanum í samfélaginu?
      - Eru þörf á sérstökum aðgerðum á einhverjum sviðum?

Þannig mætti áfram telja en öll fyrrgreind atriði og vafalaust mög fleiri geta haft áhrif á ákvarðanatöku við gerð fjárhagsáætlunar fyrir grunnskólann á komandi árum.
- Félagsþjónusta sveitarfélaga:
  - Í kjölfar efnahagshrunsins þá hefur álag á félagsþjónustu sveitarfélaga vaxið víða um land. Atvinnuleysi er mikið á sumum landssvæðum og fjöldi fólks misst húsnaði sitt. Þörf á fjárhagsaðstoð og húsaleigubótum hefur því víða vaxið verulega. Málefni fatlaðs fólks er tiltölulega nýtt verkefni hjá mörgum sveitarfélögum þar sem þeir er ekki sinnt í byggðasamlagiformi á einn eða annan hátt. Mikilvægt er að reyna að gera sér grein fyrir hvert stefnir í þessum efnum til að þróunin komi

viðkomandi aðilum ekki á óvart með tilheyrandi útgjaldaauka ef hún verður á verri veginn.

- Atvinnuleysi / atvinnuleysisbætur / fjárhagsaðstoð):
  - Hvernig er líklegt að atvinnuleysi innan sveitarfélagsins þróist á komandi árum? Þessi þróun hefur bæði áhrif á tekjuhlíð sveitarfélagsins (atvinnuþátttöku) en einnig útgjaldahlíð s.s. með þróun útgjalda vegna fjárhagsaðstoðar.
- Fjárfestingar:
  - Hvaða fjárfestingar eru fyrirhugaðar / líklegar / nauðsynlegar / óhjákvæmilegar í sveitarfélaginu á fjárhagsáætlunartímabilinu? Hvernig verða þær fjármagnaðar? Hvaða áhrif munu þær hafa á rekstur sveitarfélagsins?
- Fjármálareglur / þróun helstu lykiltalna:
  - Jafnvægisreglan og skuldareglan voru lögfestar í sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi þann 1. janúar 2012. Með þeim voru lagðar ákveðnar línur um meginmarkmið í fjármálum einstakra sveitarfélaga.
  - 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 fyrrgreinda þætti 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 svo og jafnvel innan einstakra sveitarfélaga. Í slíkum tilvikum verður að vinna út frá staðbundnum staðbundnar aðstæðum.

#### 4. Að lokum

Hér að framan hefur verið farið yfir nokkra þætti sem geta komið að gagni við undirbúning við vinnslu fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir næsta ár og við gerð þriggja ára áætlunar. Þó skal á það minnt að venjulegast er að við gerð þriggja ára áætlunar er unnið með sama verðlag og unnið er með fyrir næsta fjárhagsáætlunarár enda er kveðið svo á um í auglýsingu frá innanríkisráðuneytinu. Þó er mjög gagnlegt að setja upp nákvæma áætlun fyrir

Þróun lána hjá sveitarfélaginu út frá áætlaðri þróun verðbólgu og vaxta til að sjá hvernig þau útgjöld þróast í samanburði við rekstrarafgang sveitarfélagsins (veltufé frá rekstri). 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 sveitarfélaga ef þeim finnst einhverjar upplýsingar vanta í þessa samantekt og / eða að annað megi skýra betur út.**

Með bestu kveðju og von um að þessi samantekt veiti stuðning við vinnslu og frágang fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins.

BV/GAJ

GAJ