



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem
málið varðar

Dags.: 12. september 2017

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 1709014SA

Málalykill: 01.21

Efni: Forsendur fyrir vinnslu fjárheimilda fyrir árið 2018 og fjárhagsáætlun til þriggja ára

Inngangur

1. Lög um opinber fjármál móta rammann

Ný lög um opinber fjármál tóku gildi í ársbyrjun 2016. 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.

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 grunnildi** 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.

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 fjármálareglur sbr. 64. gr. standa því óbreyttar. Lögin um opinber fjármál snúa fyrst og fremst að ríkisvaldinu og aðkoma sveitarfélaga er í gegnum sambandið sem bindur ekki hendur einstakra sveitarfélaga. Þrátt fyrir þetta er mælt til þess að sveitarfélög hafi hliðsjón af og tileinki sér þau grunngildi sem lögin hvíla á og því samkomulagi við ríkið sem rakið er í næsta kafla.

2. **Fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022 og samkomulag við ríkið**

Þingsályktunartillaga um fjármálastefnu nýrrar ríkisstjórnar var samþykkt á Alþingi í apríl sl. og fjármálaáætlun þann 1. júní. Í fjármálaáætlunin er gerð grein fyrir áherslum ríkisstjórnarinnar á hverju hinna 34 málefnasviða ríkisins. Útgjaldarammi hvers sviðs er tilgreindur fyrir árin 2018 til 2022.

Samband íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaganna og fjármálaráðherra f.h. ríkisins gerði með sér samkomulag um fjárhagsleg markmið sveitarfélaga til næstu fimm ára eins og fyrir er mælt í 11. gr. laga um opinber fjármál. Í samkomulaginu eru fjármál hins opinbera sett fram á þjóðhagsreikningsgrunni. Sú uppgjörsaðferð skilur sig frá hefðbundum aðferðum í nokkrum veigamiklum atriðum. Í hugtakinu heildarafkoma eru fjárfestingarútgjöld talin til útgjalda og dregin frá rekstrarniðurstöðu. Umsamin afkomumarkmið eru:

- Heildarafkoma hins opinbera (A-hluta) verði jákvæð öll árin 2018-2022. Heildarafkoma opinberra aðila (A-hluti og fyrirtæki hins opinbera) verði einnig jákvæð á tímabilinu.
- Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga verði jákvæð um allt að 0,1% af landsframleiðslu (VLF) árið 2018 og jákvæð um 0,2% af VLF árin 2019-22.
- Skuldir sveitarfélaga lækki sem hlutfall af VLF. Miðað við forsendur samkomulagsins ætti skuldahlutfall A-hluta sveitarfélaga að geta haldið áfram að lækka, eins og undanfarin ár, úr 114% af tekjum árið 2015 í um 90% árið 2022

Þá er kveðið á um að forðast skuli að fjárfestingaráform opinberra aðila auki spennu í þjóðarbúskapnum. 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 möguleg styrking þeirra reynist þess þörf
- Útgjalda- og framleiðniþróun í umfangsmestu málaflokkum sveitarfélaga verði greind.
- Endurskoðun á regluverki til að styðja við samræmda áætlunargerð sveitarfélaga til skemmri og lengri tíma. Markmið er að framsetning fjárhagsupplýsinga endurspegli stöðu fjármála sveitarfélaga gagnvart fjármálareglum sveitarstjórnarlaga og laga um opinber fjármál.
- Sameiginleg aðgerðaáætlun vegna svokallaðra grárra svæði verði unnin.
- Greint verður hvort lög og stjórnvaldsfyrirmæli leggi íþyngjandi skyldur á sveitarfélög sem auki kostnað án þess að áhrif á gæði og árangur séu skýr. Mótað verði skýrt vinnuferli og þróaður framsetningarmáti um niðurstöður kostnaðarmats laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu stjórnvalda ríkisins.

3. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga eru hornsteinar fjármála þeirra

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 um fjármál sveitarfélagsins. Nánari ákvæði er lúta að fjármálum og fjárhagsáætlunum er að finna í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015 og reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga nr. 502/2012.

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun komandi árs er bindandi fyrir allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins. Samþykkja ber sérstakan viðauka við fjárhagsáætlun í hvert sinn sem breytt er út af henni. Í viðauka skal tilgreina þann kostnað sem breytingin leiðir til, hvernig hann er fjármagnaður og hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt.

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

Með lögum um opinber fjármál er aukin áhersla lögð á áætlanagerð til lengri tíma. 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 skuldbindandi. 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.

Fjárhagsáætlun til fjögurra ára skal setja fram á áætluðu verðlagi hvers árs. Heimilt er þó við gerð þriggja ára áætlunar að miða eingöngu við magnbreytingar, en mikilvægt er að gerð sé grein fyrir því fráviki í fjárhagsáætlun.

4. Traustir skulu hornsteinar

Fjárhagsáætlun hlýtur að hvíla 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.

1. Efnahagsskilyrði

Þjóðhagsspá Hagstofu

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

Hagstofu Íslands er falið það verkefni að gera þjóðhagsspár og er fjárlagafrumvarp byggt á sumarspá stofnunarinnar frá 31. maí sl. Stofnunin mun birta nýja spá í nóvember næstkomandi og endanleg fjárlög munu taka mið af þeirri spá. Með sama hætti er ætlast til að sveitarfélögin gangi út frá spám hagstofunnar um efnahag þjóðarbúsins í heild við gerð fjárhagsáætlana og geri grein fyrir þeim forsendum sem stefnumörkunin byggist á eins og segir í 8. gr. laga um opinber fjármál. 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.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2017-2022

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einkaneysla	6,9	5,2	3,4	2,9	2,8	2,5
Samneysla	1,8	1,3	1,2	1,8	1,8	1,8
Fjármunamyndun	9,8	4,0	2,7	2,9	4,8	4,6
Atvinnuvegafjárfesting	8,0	0,5	-0,4	1,3	4,6	5,0
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	20,4	17,2	12,1	7,2	6,1	4,0
Fjárfesting hins opinbera	11,8	5,6	5,7	4,4	3,7	3,4
Þjóðarútgjöld, alls	6,4	3,9	2,7	2,6	3,0	2,8
Útflutningur vöru og þjónustu	8,4	4,1	3,4	3,9	3,0	2,4
Innflutningur vöru og þjónustu	9,6	5,8	3,3	3,8	3,9	3,1
Verg landsframleiðsla (hagvöxtur)	6,0	3,3	2,8	2,7	2,6	2,5
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	5,8	5,0	5,3	5,4	5,0	4,6
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	2,6	2,9	3,4	3,8	4,0	4,0
Vísitala neysliverðs (verðbólga)	1,9	2,7	2,9	2,7	2,6	2,5
Gengisvísitala	-14,1	-3,1	-0,3	0,0	0,0	0,0
Raugengi	16,7	3,4	1,2	0,6	0,4	0,3
Launavísitala	6,7	6,5	5,9	4,6	4,3	4,2
Alþjóðleg verðbólga	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1
Olíuverð	23,2	3,1	0,4	1,0	1,7	1,9

Hagvöxtur. Hagvöxtur er talin hafa orðið 7,4% í fyrra, en fá dæmi eru um svo kröftugan vöxt í okkar hagsögu. Hagstofa Íslands metur hagvaxtarhorfur næstu ára góðar og spáir 6% hagvexti í ár, um 5,2% á því næsta og 2½-3% árin

2019-2022, eins og tafla 1 sýnir. Margt bendir til að hagvöxtur 2017 verði ívið lægri en júnispá gerði ráð fyrir og rétt að vekja athygli á að seðlabankinn lækkaði hagvaxtarspá sína um rösklega eitt prósentustig, úr 6,3% í 5,2%, í ágúst sl.

Tafla 1 sýnir að vænst er vaxandi fjárfestinga í íbúðarhúsnæði á næstu árum sem og opinberum fjárfestingum. Hins vegar spáir hagstofa að hægji á vexti fjárfestingar atvinnuveganna, eftir mikinn vöxt nokkur undanfarin ár.

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

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 ár. Lítil verðbólga í viðskiptalöndum, lágt olíuverð og hækkun gengis krónunnar hafa vegið upp innlendan verðbólguþrýsting. Hagstofan gerir ráð fyrir að verðbólga vaxi lítillega næstu tvö árin, verði 2,7% á næsta ári og 2,9% á þar næsta og um 2½ 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 á miðju ári 2017 neikvæð um 3%, samanborið við hækkun vísitölu um 1,5% með húsnæðislið. Hagstofan spáir þó aðeins fyrir um vísitöluna í heild.

Gengi. Í litlu opnu hagkerfi er gengi krónunnar lykilstærð og ræður miklu um verðlagsþróun. Skuldir A-hluta sveitarfélaga í erlendri mynt eru litlar, en öðru máli gegnir um mörg B-hluta fyrirtæki. Hagstofan reiknar með að krónan styrkist áfram og gengisvísitalan (verð erlendra gjaldmiðla) lækki um rösklega 14% á þessu ári og 3% á því næsta. Gengisþróunin hefur mikil áhrif á afkomu margra sveitarfélaga, einkum þar sem sjávarútvegur er undirstaða atvinnulífs.

Atvinna. Atvinnuleysi hefur áhrif á félagsleg útgjöld, s.s. fjárhagsaðstoð. Mikil umskipti hafa orðið á vinnumarkaði á undanförunum árum. Atvinnuleysi skv. vinnumarkaðskönnun hagstofu hefur helmingast frá því það náði hæstum hæðum árið 2010. Spá hagstofu gerir ráð fyrir að atvinnuleysi verði 2,9% á næsta ári á landinu öllu og aukist lítillega á næstu árum.

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

Launavísitala. Útsvarstekjur ráðast fyrst og fremst af þróun launatekna í sveitarfélaginu og launakostnaður vegur þungt í útgjöldum sveitarfélaga. Hagstofan gerir ráð fyrir að launavísitala hækki um 6,5% frá 2017 til 2018. Felur það í sér að kaupmáttur launa vaxi um 3,7% og árið eftir um 3%.

Kaupmáttur launa mun síðan vaxa árlega um 1,7-1,8% síðustu ár spátímabilsins 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 enda spár jafnan óvissu undirorpnar. Meðal helstu óvissupátta má nefna:

- *Kjarasamningar.* Gangi forsendur kjarasamninga á almennum vinnumarkaði ekki eftir gætu samningar almennum markaði orðið lausir í apríl nk.
- *Gengi krónunnar og verðbólga.* Óvissa er jafnan um gengisþróun, en áhrif gengis á verðbólgu eru umtalsverð.
- *Alþjóðleg efnahagsþróun.* Horfur í heimsbúskapnum eru ívið bjartari en undanfarin ár, en óvissa er áfram mikil.
- *Olíuverð.* Spár gera ráð fyrir hóflegri verðhækkun, en óvissan er töluverð.
- *Ferðapjónusta.* Landsmenn hafa lagt mikið undir í ferðapjónustu og væntingar eru um áframhaldandi 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 fyrirbyggjandi 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 tekjuskattsstofn muni hækka um 9,1% á þessu ári og um 8% á því næsta. Við óbreytta útsvarsprósentu má þá áætla að útsvarstekjur í staðgreiðslu gætu hækkað á landsvísu um þessar hlutfallstölur.

Tafla 2. Áætlun um hækkun launavísitölu og útsvarsstofns

Ár	Launavísitölunúmer	Útsvarsstofn	Útsvarstekjur
2018	100	100	100
2019	101,7	109,1	109,1
2020	103,4	117,9	117,9
2021	105,1	127,0	127,0
2022	106,8	136,4	136,4
2023	108,5	146,1	146,1
2024	110,2	156,2	156,2
2025	111,9	166,6	166,6
2026	113,6	177,3	177,3
2027	115,3	188,4	188,4
2028	117,0	199,8	199,8
2029	118,7	211,6	211,6
2030	120,4	223,8	223,8

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

Í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði, þ.e. milli SA og aðildarfélaga ASÍ, frá október 2015 var samið um tilteknar forsendur og kveðið á um að meta skuli í febrúar hvert ár samningstímans hvort forsendur hafi staðist. Samkomulag varð milli aðila um að ekki skyldi koma til uppsagnar í febrúar sl. Sú ákvörðun byggði á því að tvær af þremur forsendum samningsins hefði staðist, en sú þriðja, að launastefna ASÍ og SA verði stefnumarkandi fyrir aðra kjarasamninga, hafi brostið. Samningsaðilar munu endurmeta þessa forsendu í febrúar n.k. Komi ekki til uppsagnar af þessum sökum munu kjarasamningarnir vera í gildi til loka árs 2018.

Gildistími kjarasamninga á opinbera vinnumarkaðnum er almennt til loka marsmánaðar 2019. Nokkrar mikilvægar undantekningar eru á þessu. Gerðardómsákvæði í málum 18 aðildarfélaga BHM runnu út í lok ágúst sl. og samningar þessara félaga því lausir. Samningar framhaldsskólakennara við ríkið verða lausir í lok október nk. og í lok nóvember verða síðan kjarasamningar við grunnskólakennara lausir.

3. Mannfjöldapróun

Hagstofa Íslands hefur endurskoðað mannfjöldaspá sína og tekur hin nýja spá til árána 2016-2065. 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, einkum er varðar yngstu og elstu árgangana.

Um og uppúr lokum síðari heimsstyrjaldarinnar og fram til 1960 fæddust stórir árgangar hér á landi. Þessir árgangar eru ýmist nú þegar lífeyrisþegar eða munu senn láta af störfum. Fyrir vikið mun lífeyrisþegum fjölga mjög á næstu árum. Samfara því mun hægja á fjölgun fólks á besta vinnualdri (hér 21-65 ára), eins og tafla 3 vitnar um. Spá hagstofu sýnir þannig að frá 2018 til 2022 muni landsmönnum á vinnualdri fjölga um 3% en öðrum aldursárgöngum um tæplega 7%. Munar þar mestu um mikla fjölgun fólks á áttræðisaldri.

Tafla 3. Mannfjöldaspá (miðspá) Hagstofu Íslands.

	Mannfjöldi 1.janúar		Breyting	Mannfjöldi	Breyting 2018-2022	
	2017	2018	%	2022	Fjöldi	%
Á 1. ári	4.708	4.794	1,8%	4.925	131	2,7%
1-5 ára	21.877	22.135	1,2%	24.416	2.281	10,3%
6-16 ára	49.221	49.412	0,4%	50.302	890	1,8%
17-20 ára	17.778	17.589	-1,1%	17.359	-230	-1,3%
21-65 ára	198.353	200.290	1,0%	206.462	6.172	3,1%
66-70 ára	14.890	15.420	3,6%	17.212	1.792	11,6%
71 -80 ára	18.412	19.177	4,2%	23.453	4.276	22,3%
81 ára oe.	10.963	11.131	1,5%	11.590	459	4,1%
Samtals	336.202	339.948	1,1%	355.719	15.771	4,6%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Fæðingum hefur fækkað undanfarin fjögur ár. Árið 2016 fæddust rösklega 4.000 börn og verður er sá árgangur meðal allra minnstu árganga. Frjósemi kvenna var aðeins 1,7 börn 2016 og hefur ekki fyrr mælst svo lág. Til samanburðar má nefna að til að viðhalda mannfjöldanum þarf hver kona að fæða rösklega 2 börn á sinni ævi.

Hagstofa birtir reglulega tölur um mannfjölda eftir sveitarfélögum og ársfjórðungum. Landsmenn voru um 2% fleiri á fyrri helmingi árs 2017 en 2016 og sama tíma fjölgaði íbúum á höfuðborgarsvæðinu um 1,8% og um 2,4% utan þess. Áfram er fjölgunin mest á Suðurnesjum.

4. Gátlisti um staðbundna þætti

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

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

- **Almenn þróun sveitarfélagsins**

Nauðsynlegt er að gera sér grein fyrir því á hvaða leið hið staðbundna samfélag er til lengri tíma litið. Gagnlegt getur verið að setja upp fleiri en eina sviðsmynd fyrir hugsanlega þróun sveitarfélags út frá mismunandi forsendum. Með þeim hætti er sveitarstjórn betur í stakk búin til að bregðast við mismunandi rekstrarumhverfi.

- **Þróun útsvarstekna**

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? Er eftirspurn eftir vinnuafli að breytast?
- Eru ný fyrirtæki að hefja starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að leggja upp laupana? Eru fjárfestingaráform í farvatninu?
- Er íbúum að fækka, fjölga eða stendur íbúafjöldinn í stað? Hvers er að vænta á næstu árum?

- **Próun fasteignamats**

Þjóðskrá Íslands birti nýtt fasteignamat í byrjun júní sl. og tekur það gildi 31. desember 2017 og gildir fyrir árið 2018. Fasteignamat ársins 2017 miðast við verðlag fasteigna í febrúar 2017. Tafla í viðauka sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna.

Fasteignamat íbúðarhúsnæðis hækkaði um 15,7% milli ára, en mat atvinnuhúsnæðis (B-flokkur) um 11,2%.

- **Jöfnunarsjóður sveitarfélaga**

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

- **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 launahækkningar (einingaverð).

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

Ef bæta skal við stöðugildi þarf til viðbótar við greidd laun að reikna út kostnað vegna launatengdra gjalda og þeirrar aðstöðu sem starfsmaðurinn þarf á að halda.

- **Launahækkunir**

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**

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 þróun vísitölu neysluverðs.

- **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? 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 grunnskólann á komandi árum.

- **Félagsþjónusta**

Atvinnuleysi hefur minnkað í flestum sveitarfélögum. Það hefur sýnt sig að þörf fyrir fjárhagsaðstoð helst að töluverðu leyti í hendur við atvinnuleysi.

- Hvernig er líklegt að atvinnuleysi innan sveitarfélagsins þróist á komandi árum?
- Hverjar eru horfur um þörf fyrir fjárhagsaðstoð?

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

Málefni fatlaðs fólks eru tiltölulega nýtt verkefni hjá mörgum sveitarfélögum þar sem þeim er ekki sinnt í byggðasamlagaformi á einn eða annan hátt. Mikilvægt er að gera sér á hverjum tíma grein fyrir hvernig útgjöldin eru að þróast.

- **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:

- *Jafnvægisreglan.* Samanlögð heildarútgjöld A- og B-hluta til rekstrar séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærrí en nemur samanlögðum reglulegum tekjum.
- *Skuldareglan.* Heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta séu ekki hærrí 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.

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 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.
Fjárhagsáætlun, innra eftirlit og skýrslur	Mistök í reikningsskilum og úrvinnslu. Rangar forsendur í fjárhagsáætlun. Eftirlit með greiðslu launa og reikninga.
Pólitískt umhverfi	Sveitarstjórnarkosningar 2018. Breytingar í pólitískri forgangsröðun. 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 vegna tölvubúnaðar. Meðferð eigna. Misferli.
Huglægt umhverfi	Rangt mat á viðhorfum íbúanna. Slæmt umtal í fjölmiðlum

Fasteignamat 2018

Fjárhæðir í þús. kr.

	Flokkur				Samtals
	O	A	B	C	A, B og C
0000 Reykjavík	26.065.231	2.249.880.622	182.696.657	722.091.229	3.154.668.508
1000 Kópavogur	3.222.567	623.953.385	26.280.300	118.816.060	769.049.745
1100 Seltjarnarnes	711.600	106.339.480	2.944.460	4.332.262	113.616.202
1300 Garðabær	505.976	331.734.818	12.005.600	41.692.759	385.433.177
1400 Hafnarfjörður	4.785.948	436.163.876	25.294.800	104.300.586	565.759.262
1604 Mosfellsbær	152.380	182.361.690	11.449.249	17.646.885	211.457.824
1606 Kjósarhreppur	51.075	13.881.836	21.855	52.343	13.956.034
2000 Reykjanesbær	1.965.996	169.677.660	7.378.200	43.581.215	220.637.075
2300 Grindavík	97.933	30.947.882	1.758.870	13.208.884	45.915.636
2503 Sandgerði	37.690	13.258.516	840.955	28.422.070	42.521.541
2504 Garður	295.005	12.751.815	750.250	2.355.593	15.857.658
2506 Vogar	20.847	13.029.000	502.128	1.796.763	15.327.891
3000 Akranes	1.062.275	77.939.065	5.675.588	12.740.183	96.354.836
3506 Skorradalshreppur	1.875	13.143.048	0	101.717	13.244.765
3511 Hvalfjarðarsveit	14.207.075	16.266.981	402.985	9.832.943	26.502.909
3609 Borgarbyggð	272.718	66.615.402	2.846.503	10.317.536	79.779.441
3709 Grundarfjarðarbær	261.143	7.484.565	711.020	2.439.343	10.634.928
3710 Helgafellssveit	26.995	1.234.458		27.962	1.262.420
3711 Stykkishólmur	247.301	12.704.318	1.108.310	3.255.286	17.067.914
3713 Eyja- og Miklaholtshreppur	32.462	2.146.579	144.214	215.657	2.506.450
3714 Snæfellsbær	141.177	14.139.986	872.592	5.246.038	20.258.616
3811 Dalabyggð	105.227	8.030.138	611.715	1.171.461	9.813.314
4100 Bolungarvík	215.602	4.726.581	340.041	1.504.808	6.571.430
4200 Ísafjarðarbær	268.697	23.913.927	2.137.585	7.286.430	33.337.942
4502 Reykhólahreppur	24.918	3.242.262	168.456	202.589	3.613.307
4604 Tálknafjarðarhreppur	30.775	1.160.558	119.663	541.014	1.821.235
4607 Vesturbyggð	100.224	6.248.353	379.717	1.537.059	8.165.129
4803 Súðavíkshreppur	51.244	1.998.800	71.490	483.852	2.554.142
4901 Árneshreppur	11.093	634.735	11.184	73.239	719.158
4902 Kaldrananeshreppur	8.131	832.742	42.009	154.718	1.029.469
4911 Strandabyggð	100.207	3.588.189	156.634	694.121	4.438.944
5200 Skagafjörður	466.438	41.635.630	4.316.183	9.803.258	55.755.071
5508 Húnaþing vestra	134.489	11.905.153	775.407	2.597.720	15.278.280
5604 Blönduós	144.625	6.159.038	1.215.524	2.276.067	9.650.629
5609 Skagastrónd	69.844	2.367.167	337.590	939.234	3.643.991
5611 Skagabyggð	16.110	1.069.035		44.875	1.113.910
5612 Húnavatnshreppur	48.713	5.053.385	268.542	7.392.159	12.714.086
5706 Akrahreppur	63.903	2.361.812		30.853	2.392.665
6000 Akureyri	1.821.262	231.890.886	22.880.101	54.068.794	308.839.781
6100 Norðurþing	384.111	27.814.599	1.770.971	6.670.927	36.256.497
6250 Fjallabyggð	242.991	16.185.416	1.503.596	3.670.821	21.359.833
6400 Dalvíkurbyggð	134.003	16.291.289	1.484.264	3.531.191	21.306.744
6513 Eyjafjarðarsveit	104.500	15.023.496	788.239	503.697	16.315.432
6515 Hörgársveit	72.369	7.605.412	288.399	1.400.257	9.294.068
6601 Svalbarðsstrandarhreppur	55.344	7.151.183	230.192	1.099.398	8.480.773
6602 Grýtubakkahreppur	31.706	4.172.920	220.743	348.629	4.742.292
6607 Skútustaðahreppur	1.579.460	3.848.103	251.440	3.180.411	7.279.954
6611 Tjörneshreppur	14.170	604.581		20.858	625.439
6612 Þingeyjarsveit	834.723	14.372.536	755.179	4.515.784	19.643.499
6706 Svalbarðshreppur	5.603	699.219	16.509	124.743	840.471
6709 Langanesbyggð	81.836	2.519.747	467.880	1.159.826	4.147.453
7000 Seyðisfjörður	93.945	3.921.632	406.000	2.731.889	7.059.521
7300 Fjarðabyggð	89.074.001	34.489.990	4.182.547	12.342.968	51.015.505
7502 Vopnafjarðarhreppur	340.375	5.432.768	268.712	1.306.495	7.007.975
7505 Fjótisdalshreppur	168.950	1.291.409		7.317.457	8.608.866
7509 Borgarfjarðarhreppur	14.896	986.022	38.006	244.326	1.268.354
7613 Breiðdalshreppur	5.876	1.330.872	160.970	431.267	1.923.109
7617 Djúpvogshreppur	106.489	2.824.239	235.976	1.055.839	4.116.054
7620 Fljótisdalshérað	252.030	38.881.940	3.501.955	8.254.541	50.638.436
7708 Hornafjörður	374.942	20.949.490	1.137.950	5.405.155	27.492.595
8000 Vestmannaeyjar	552.940	43.048.359	2.470.765	10.606.788	56.125.912
8200 Sveitarfélagið Árborg	593.917	99.334.250	8.040.614	22.799.570	130.174.434
8508 Mýrdalshreppur	65.359	5.648.401	300.830	2.146.937	8.096.168
8509 Skaftharhreppur	1.428.826	6.963.337	314.781	1.852.431	9.130.549
8610 Ásahreppur	1.543.596	3.293.727		13.713.020	17.006.747
8613 Rangárþing eystra	490.095	24.251.802	962.247	4.434.178	29.648.227
8614 Rangárþing ytra	610.882	25.773.870	1.347.872	4.930.179	32.051.921
8710 Hrunamannahreppur	650.124	17.581.148	524.107	1.900.260	20.005.515
8716 Hveragerði	184.120	29.295.645	3.464.005	3.635.129	36.394.779
8717 Ölfus	1.244.878	21.140.483	1.794.644	14.739.265	37.674.392
8719 Grímsnes-og Grafingshreppur	250.741	67.602.128	712.910	11.312.470	79.627.508
8720 Skeiða- og Gnúpverjahreppur	1.010.256	10.619.266	294.821	9.438.505	20.352.592
8721 Bláskógabyggð	894.280	51.761.234	1.314.620	4.064.811	57.140.665
8722 Flóahreppur	179.645	9.456.880	259.344	871.290	10.587.514
Samtals	161.518.750	5.394.640.766	357.027.465	1.405.036.877	7.156.705.108

