



# Minnisblað

Móttakandi: Halldór Halldórsson form.  
Karl Björnsson framkvæmdastjóri

Dags.: 9. september 2014

Sendandi: Gunnlaugur Júlíusson

Málsnr.: 0510373SA  
Málalykill: 165

**Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2015**

*Hér er birt stutt greinargerð um helstu atriði frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015 sem varða sveitarfélögin sérstaklega á einn eða annan hátt. Einnig er komið lauslega inn á þau atriði sem ekki tengjast sveitarfélögum beint en skipta þau máli hvernig þróast.*

## 1. Inngangur

Fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar fyrir árið 2015 var lagt fram þann 9. september sl. Það er gert í samræmi við lög um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 með síðari breytingum.

Í markmiðskafla fjárlagafrumvarpsins kemur fram að „stöðugleiki og vöxtur sem styðst við ábyrga stjórn efnahagsmála sé inntak áætlunar næstu ára í ríkisfjármálum“. Stefnt er að jöfnuði í ríkisfjármálum. Í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2015 er annað árið í röð sett fram áætlun um hallalausán ríkisrekstur.

Þjóðhagsforsendur frumvarps ríkisstjórnarinnar til fjárlaga fyrir árið 2015 byggja á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var þann 4. júlí 2014. Samkvæmt birtingaráætlun hagstofunnar verður endurskoðuð þjóðhagsspá gefin út þann 14. nóvember n.k. Niðurstöður hennar kunna að leiða til breytinga á áætlunum og tillögum í fjárlagafrumvarpinu við aðra umræðu um efni þess á Alþingi. Á þeim tíma eru vel flestar sveitarstjórnir lögum samkvæmt búnar að leggja fram frumvarp til fjárhagsáætlunar til fyrri umræðu svo breytingar á þeim þaðan í frá verða einungis minni háttar.

Samkvæmt þjóðhagsspá hagstofunnar þá var hagvöxtur 3,3% á síðasta ári og hefur ekki verið meiri frá árinu 2007. Vöxturinn skýrist fyrst og fremst af aukningu í útflutningi sem má að mestu leyti rekja til fjölgunar ferðamanna. Spá hagstofunnar hljóðar upp á 3,1% aukningu hagvaxtar á yfirstandandi ári og 3,4% á því næsta.

Einkaneysla jókst um 1,2% á síðasta ári og er það minni vöxtur en verið hefur hin síðari ár. Gert er ráð fyrir að vöxtur einkaneyslu verði 3,9% á árinu 2014 og 3,7% á árinu 2015. Aukningin byggir á fjölgun starfa, hækkun launa og lækkun á tekjuskatti. Úttektir viðbótarséignarsparnaðar hafa einhver áhrif til aukningar einkaneyslu. Fyrirhuguð lækkun verðtryggðra húsnæðislána mun bæta hag heimilanna og auka ráðstöfunartekjur þeirra.

Gert er ráð fyrir hægfara aukningu samneyslu (ríkissjóður, almannatryggingar og sveitarfélögin). Gert er ráð fyrir aukningu samneyslu um 1,2% á yfirstandandi ári og 0,5% á næsta ári.

Atvinnuvegafjárfesting mun aukast um 18,3% á yfirstandandi ári. Gert er ráð fyrir áframhaldandi aukningu fram til ársins 2016. Aukningin liggur fyrst og fremst í fjölgun ferðamanna sem kallar á fjárfestingu í ferðaþjónustu og hótélbyggingum annars vegar og stóriðjufjárfestingu hins vegar. Þar til viðbótar er verulegur vöxtur í íbúðafjárfestingu og er því spáð að hún verði viðvarandi næstu árin.

Skráð atvinnuleysi árið 2013 var 4,4% en gert er ráð fyrir að það verði 3,8% í ár og 3,4% á næsta ári. Svo lágt atvinnuleysisstig getur jafnvel verið þensluhvetjandi.

Verðbólga á þessu ári hefur verið lág og að mestu leyti undir verðbólguþröngu Seðlabanka Íslands. Það má að miklu leyti rekja til stöðugs gengis krónunnar á árinu. Gengi hennar hefur styrkst um 7% á árinu.

Horfur í alþjóðæfnahagsmálum í þróuðum ríkjum hafa batnað. Í Bandaríkjunum og í Bretlandi er gert ráð fyrir hagvexti á næstu árum. Á evrusvæðinu hefur efnahagsbatinn verið hægari. Hagstofa Íslands gerir ráð fyrir að hagvöxtur í helstu viðskiptalöndum Íslands verði um 2,0% á þessu ári og á næstu tveimur árum.

Í fjárlagafrumvarpinu eru dregnir fram nokkrir þættir sem geta haft veruleg áhrif á rekstrarafkomu ríkissjóðs til lengri tíma litið. Eftirfarandi eru nefndir:

- Vextir á innlendum skuldabréfamarkaði hafa verið óvenjulágir vegna gjaldeyrishaftanna. Ætla má að við afnám gjaldeyrishaftanna hækki ávöxtunarkrafa á innlendum skuldabréfamarkaði. Einnig eru meiri líkur á herra vaxtastigi þegar slakinn í hagkerfinu fer dvínandi.
- Ófjármagnaðar skuldbindingar ríkissjóðs vegna B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga voru nálægt 410 ma.kr. í árslok 2013 og að sjóðirnir stefna að óbreyttu í þrot á árinu 2017.
- Óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs vegna útistandandi ríkisábyrgða. Þar vegur Íbúðalánasjóður þyngst.
- Öldrunar þjóðarinnar mun fara að gæta í vaxandi mæli á komandi árum og áratugum. Þessi þróun mun hafa í för með sér stóru aukningu kostnaðs við öldrunarþjónustu á borð við hjúkrunarheimili, heilbrigðisþjónustu, og ellilífeyrisgreiðslur.
- Til viðbótar eru þættir sem eru sífellt undirliggjandi í litlu hagkerfi með lítinn gjaldmiðil. Þar má nefna atriði s.s. aflabrest í sjávarútvegi, áhrif náttúruhamfara á ferðamannaþjónustu, verðfall á útflutningsmörkuðum og efnahagsferðleika í viðskiptalöndum.

## 2. Samandregið yfirlit

Í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar er að finna nokkrar breytingar á þeim fjárlagaliðum sem varða sveitarfélögin og fjárhag þeirra með beinum hætti.

Helstu niðurstöður frumvarpsins sem varða sveitarfélögin í landinu eru sem hér segir:<sup>1</sup>

- a. Framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru reiknuð út eftir gildandi lögum. Þau hækka um 747 m.kr. á milli ára.
- b. Greiðslur til Atvinnuleysistryggingarsjóðs lækka um 1.145 m.kr. Þar af skal ná fram lækkun sem nemur 1.130 m.kr. með því að stytta atvinnuleysisbótatímabilið úr 36 mánuðum í 30 mánuði. Það leiðir af sér aukna ásókn í fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Gróf áætlun leiðir í ljós að kostnaðarauki sveitarfélaga vegna þessarar breytingar geti verið rúmar 500 m.kr.
- c. Þær breytingar á VSK kerfinu sem kynntar hafa verið hafa í för með sér aukinn rekstrarkostnað sveitarfélaga um ca. 96 m.kr. en lækkun fjárfestingarkostnaðar þeirra um ca. 180 m.kr. Þessi niðurstaða á við um A-hluta sveitarfélaga.
- d. Tryggingargjald lækkar um 0,1 prósentustig eða úr 7,59% í 7,49%. Það léttir útgjöldum af sveitarfélögnum sem nemur um 100 m.kr.
- e. Framlag til tónlistarnáms er óbreytt frá fyrra ári. Sambandið hefur hafnað þeirri leið að semja um óbreytt framlag milli ára. Þessi tillaga hefur í för með sér áframhaldandi vanda hjá viðkomandi tónlistarskólum.
- f. Framlag til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða lækkar um 115,2 m.kr. Þessi breyting hefur bæði bein og óbein áhrif á sveitarfélögin þar sem uppbygging og viðhald mannvirkja á fjölsóttum ferðamannastöðum er víða viðfangsefni sveitarfélaga.
- g. Sóknaráætlanir landshluta fá 85,5 m.kr. lægra framlag en í fjárlögum fyrir 2014.
- h. Framlag til refa- og minkaveiða hækkar í 53,1 m.kr. miðað við 50,9 m.kr. á fyrra ári. Forsenda fyrir framlagi ríkisins til refaveiða er að gerður verði samningur við hvert sveitarfélag um framkvæmd veiðanna sem byggir á áætlun um það tjón sem refurinn er að valda á landssvæði viðkomandi sveitarfélags.

### **3. Þau atriði frumvarps til fjárlaga sem varða sveitarfélögin sérstaklega**

Hér á eftir verður farið yfir þau atriði frumvarps til fjárlaga sem helst tengjast verkefnum sveitarfélaga á beinan hátt. Vitaskuld eru síðan ýmis atriði sem tengjast þeim og stöðu sveitarfélaganna óbeint. Þar má nefna ýmsar ákvarðanir sem hafa almenn eða staðbundin áhrif út í samfélagið en það verður ekki lagt í að greina þau nánar hér.

#### **3.1. Þróun útsvarsstofns sveitarfélaga**

Í frumvarpi til fjárlaga er að finna upplýsingar um tekjuáætlun ríkisins fyrir árið 2015 sem hægt er að nýta til að áætla útsvarsstofn fyrir næsta ár. Miðað er við að hann hækki um 6,1 % skv. Þjóðhagsforsendum sem fylgja með frumvarpi til fjárlaga. Gengið er út frá því að ársverkum fjölgi um rúmlega 1% og

---

<sup>1</sup> Tekið skal fram að tilgreindar fjárhæðir í frumvarpi til fjárlaga 2015 eru á verðlagi hvers árs sem getur þýtt að fjárheimild getur lækkað að raunvirði þó fjárhæðir á nafnvirði hækki milli áranna 2014 og 2015.

atvinnuleysi lækki um 0,3% af vinnuafli á næsta ári. Gengið er út frá óbreyttu álagningarhlutfalli útsvars. Niðurstöður áætlunar um útsvarstekjur sveitarfélaga fyrir árin 2014 – 2018 er birt í töflu 1. Áætlun fyrir árið 2016 – 2018 byggir á forsendum þjóðhagsspár Hagstofu Íslands frá því í júlí sl.

**Tafla 1. Þróun útsvarstekna sveitarfélaga á árunum 2014 – 2018**

	2014	2015	2016	2017	2018
Útsvarstekjur, breyting f.f. ári	5,9%	6,0%	5,7%	5,5%	4,9%
Vergar útsvarstekjur, m.kr.	157.086	166.473	176.003	185.601	194.772
Hreinar útsvarstekjur, m.kr.*	137.939	146.183	154.551	162.980	171.032

\* Munurinn á vergum og hreinum útsvarstekjum er tilfærsla á 1,76 prósentustigi af útsvarsstofni sem rennur í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

### 3.2. Breytingar á álagningu VSK

Í tekjuáætlun frumvarps til fjárlaga er gert ráð fyrir að um næstu áramót taki gildi þríþætt kerfisbreyting á virðisaukaskatti sem verði fyrsti áfangi á frekari breytingum á þessum tekjustofni ríkisins.

- Almenn þrep virðisaukaskatts lækkar úr 25,5% í 24,0%. Tekur gildi í ársbyrjun 2015. (Ath. Í fjárlagafrumvarpinu stendur talan 24,5% í þessu sambandi en reyndin mun vera 24,0%).
- Neðra þrep VSK hækkar úr 7% í 12%. Tekur gildi í ársbyrjun 2015. (Ath. Í fjárlagafrumvarpinu stendur talan 11% í þessu sambandi en reyndin mun vera 12%).
- Tiltekin starfsemi í ferðaþjónustu, sem hefur verið undanþegin VSK, verður gerð skattskyld í neðra þrepi. Tekur gildi 1. maí 2015.

Áætlað er að þessi kerfisbreyting á VSK skili ríkissjóði um 19 ma.kr. viðbótartekjum sem er aukning um 8,0%. Samhliða kerfisbreytingu á VSK kerfinu verður almennt vörugjald fellt niður í tveimur áföngum. Í ársbyrjun 2015 verður vörugjald afnumið af öðrum vörum en sykrudum matvælum, s.s. heimilistækjum og byggingarvörum.

Sveitarfélögin greiða VSK af margháttuðum kaupum á vörum og þjónustu. Í lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988 er þó tiltekið að ákveðin þjónusta sé undanþegin VSK. Þar má nefna sorphirðu, ræstingu, snjómokstur, skólaakstur, kaup á sérfræðiþjónustu og starfsemi slökkviliða og björgunarsveita.

Árið 2010 greindi hag- og upplýsingasvið sambandsins sundur rekstur nokkurra sveitarfélaga til að leggja mat á hve virðisaukaskattur legðist þungt á einstaka liði í rekstri þeirra. Niðurstaða þess var síðan notuð til að leggja mat á þau áhrif sem greiðsla VSK hefur fyrir sveitarfélögin í heild sinni bæði hvað varðar rekstur og fjárfestingar. Sú greining er notuð hér til glöggvunar á áhrifum fyrrgreindra breytinga á VSK kerfinu fyrir sveitarfélögin. Þó verður að hafa þann fyrirvara á að sökum tímaskorts hefur ekki verið lagt mat á áhrif niðurfellingar almennra vörugjalda fyrir rekstur sveitarfélaganna.

Verkefnið frá 2010 var uppfært með tölulegum upplýsingum úr öllum ársreikningum A – hluta sveitarfélaga frá árinu 2013. Síðan var álagningu VSK breytt með hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í fjárlagafrumvarpinu.

Þegar álagning á þá flokka sem báru 7% VSK hefur verið hækkuð í 12% og álagning á þá flokka sem báru 25,5% VSK hefur verið lækkuð í 24,0% er niðurstaðan sú að breytingin hefur þau heildaráhrif á rekstur sveitarfélaganna að álagning VSK mun hækka rekstrarkostnað um ca. 96 m.kr. Áhrif breytingarinnar á fjárfestingarkostnað sveitarfélagageirans er aftur á móti sú að þar lækkar kostnaður vegna lægri álagningar VSK um nálægt 180 m.kr. Hæpið er þó að jafna áhrif á rekstur og fjárfestingu út því fjárfestingar skiptast misjafnt milli einstakra sveitarfélaga ár hvert. Vitaskuld er hér um nokkuð grófa greiningu að ræða en niðurstaðan gefur til kynna að fyrrgreindar breytingar á álagningarhlutföllum VSK muni ekki hafa veruleg áhrif fyrir sveitarfélögin.

### **3.3. Samningur um tónlistarnám (bls. 43/294)**

Í frumvarpi til fjárlaga eru ætlaðar 520 m.kr. til þessa verkefnis. Þar kemur fram að tímabundið 40 m.kr. framlag vegna samkomulags sem gert var milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms á framhaldsskólastigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsskólastigi í söngnámi er innifalið í heildartölunni. Undanfarna mánuði hafa átt sér stað viðræður milli fulltrúa ríkis og sveitarfélaga um mögulega lausn á alvarlegum rekstrarvanda nokkurra tónlistarskóla, sem að stórum hluta má rekja til þess að fyrrgreint samkomulag hefur búið tónlistarskólunum rekstrarumhverfi sem gerir rekstur þeirra mjög erfiðan. Af hálfu sambandsins hefur verið áréttað í þessum viðræðum að sambandið hafnaði því árið 2011 að gera langtímasamning um verkefnið miðað við fasta krónutölu. Fyrir liggur að nemendum sem falla undir samkomulagið mun fjölga um u.þ.b. 60 á því skólaári sem nú er að hefjast, miðað við fyrra skólaár. Sú lausn á bráðavanda nokkurra tónlistarskóla, sem unnið hefur verið að, muni ekki skila árangri ef svo naumt verður skammtað í verkefnið miðað við hvernig nemendafjöldi hefur þróast. Mögulega væri hægt að skoða leiðir til að veita tónlistarskólum meira svigrúm en þeir hafa nú til þess að hagræða í kennslumagni og þar með draga eitthvað úr fjárþörf vegna verkefnisins. Rétt er þó að hafa í huga að tónlistarskólar hafa þegar ráðið starfsfólk til þess að uppfylla það kennslumagn sem krafa er gerð um samkvæmt gildandi reglum.

### **3.4. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga (bls. 89/368)**

Framlög til jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru reiknuð með hefðbundnum hætti í frumvarpi til fjárlaga. Framlag úr ríkissjóði sem er 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs nemur 11.994 m.kr. Í öðru lagi er 0,264% framlag ríkissjóðs af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs. Það nemur 2.859 m.kr. Lögbundin framlög eru því 14.854 m.kr. á áætluðu verðlagi ársins 2015. Gert er ráð fyrir að fjárheimildir sjóðsins hækki um 747 m.kr. milli ára. Þá er miðað við verðhækkun ríkistekna um 3,4% milli ára. Spáin miðar við að skatttekjur ríkissjóðs verði 565.777 m.kr. á verðlagi næsta árs og álagningarstofn útsvars verði 1.083 ma.kr. Rétt er að minna á að fjármögnun á greiðslum JS vegna húsaleigubóta er sem hér segir:

- 1) 11,5% af 2,12% af skatttekjum ríkissjóðs.
- 2) 1.668 m.kr. vegna samkomulags frá apríl 2008.
- 3) 1.000 m.kr. vegna aðlögunar að nýju húsnæðisbótakerfi.

Í töflu 2 kemur fram yfirlit um fjárframlög ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á árunum 2011 – 2015.

## Tafla 2. Yfirlit um fjárframlög ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Framlög úr ríkissjóði	Framlög 2011	Framlög 2012	Fjárlög 2013	Fjárlög 2014	Fjárlög 2015
	Rauntölur	Rauntölur	Rauntölur	Áætlun	frumvarp
2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs	9.082.488	9.806.120	10.373.299	11.462.000	11.994.000
0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs	2.144.862	2.312.915	2.459.952	2.643.000	2.859.000
<b>Lögbundin framlög samtals</b>	<b>11.227.350</b>	<b>12.119.035</b>	<b>12.833.251</b>	<b>14.105.000</b>	<b>14.853.000</b>
Aukaframlag vegna verulegra fjárhagserfiðleika	800.000	350.000	109.000		
Samkomulag um húsaleigubætur	1.608.000	1.668.000	2.668.000	2.668.000	2.668.000
<b>Viðbótarframlög samtals</b>	<b>2.408.000</b>	<b>2.018.000</b>	<b>2.777.000</b>	<b>2.668.000</b>	<b>2.668.000</b>
Framlög vegna málefna fatlaðra					
Veik staða útsvarsstofns	371.000	152.000			
Notendastýrð persónuleg aðstoð	51.000	100.000	166.000		
Breytingakostnaður	201.000	395.400	239.000		
Biðlistar	0	200.000	451.000		
<b>Yfirfærsla á málefnum fatlaðs fólks samtals</b>	<b>623.000</b>	<b>847.400</b>	<b>856.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Framlög frá ríki samtals</b>	<b>14.258.350</b>	<b>14.984.435</b>	<b>16.466.251</b>	<b>16.773.000</b>	<b>17.521.000</b>

Sá hluti framlags til jöfnunarsjóðs sem er 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs, hækkar verulega milli árunna 2013 og 2014 sem helgast af auknum skatttekjum ríkisins vegna bankaskattsins. Sérstök viðbótarframlög vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga falla niður frá og með árinu 2014 þar sem álagningarhlutfall útsvars vegna yfirfærslunnar var hækkað úr 1,2% í 1,24%. Á það ber að minna að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vega mjög misþungt í rekstri einstakra sveitarfélaga.

### 3.5. Endurgreiðslur á kostnaði vegna veiða á ref og mink (bls. 138)

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 er ráðstafað 53,1 m.kr. vegna endurgreiðslu á kostnaði vegna refa- og minkaveiða til sveitarfélaga. Á síðasta ári var fjárhæðin 50,9 m.kr. Tímabundið framlag vegna refaveiða sem veitt var á fjárlögum árið 2013 var framlengt um tveggja ára skeið. Gerður er sérstakur samningur við viðkomandi sveitarfélög um ráðstöfun fjáris. Lagt verður mat á árangur verkefnisins að þeim tíma liðnum.

### 3.6. Tryggingagjald (bls. 206)

Gjaldhlutfall tryggingagjalds mun lækka um 0,1 prósentustig eða úr 7,59% í 7,49% í ársbyrjun 2015 í samræmi við þær breytingar sem lögfestar voru á sl. haustþingi. Almenn tryggingagjald verður óbreytt en atvinnutryggingagjald mun lækka úr 1,45% í 1,35%. Þessi breyting léttir nokkrum kostnaði af sveitarfélögunum eða fjárhæð sem gæti numið um 90-100 m.kr. Rétt er að benda á í þessu sambandi að sveitarfélögin munu enn finna verulega fyrir áhrifum langvarandi atvinnuleysis á útgjöld til fjárhagsaðstoðar og húsaleigubóta. Sveitarfélögin hafa barist fyrir því að tengja greiðslu fjárhagsaðstoðar við að henni fylgi sú kvöð að sá sem tekur við fjárhagsaðstoð taki þátt í verkefnum sem auki hæfni hans til að verða virkur á nýjan leik á vinnumarkaði. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lagt til að sveitarfélögin fái hlutdeild í almennu tryggingagjaldi til að mæta auknum útgjöldum vegna þessara verkefna. Sameiginlegt átak ríkisins, sveitarfélaganna og aðila vinnumarkaðarins um Vinnu og virkni varð til þess að minnka þrýstinginn á félagsþjónustu sveitarfélaganna og þar með útgjöld til fjárhagsaðstoðar.

Sambandið leggur áherslu á að áfram verði veitt fjármagni í aðgerðir sem vinna gegn því að einstaklingar festist í langtímaatvinnuleysi.

### **3.7. Málefni Vinnumálastofnunar og Atvinnuleysistryggingasjóðs (bls. 401/404)**

Málefni Vinnumálastofnunar og Atvinnuleysistryggingasjóðs eru alfarið á ábyrgð ríkisins. Engu að síður eru verkefni þessara stofnana það nátengd sveitarfélögunum að rétt þykir að fara um stöðu þeirra nokkrum orðum. Þeir einstaklingar sem eru atvinnulausir, njóta ekki aðstoðar Atvinnuleysistryggingasjóðs og tengjast ekki verkefnum sem eru í boði Vinnumálastofnunar hafa í fá hús að venda nema að leita eftir fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögunum. Því skiptir það sveitarfélögin verulegu máli hvernig unnið er að þessum málum af hálfu ríkisins. Í fjárlögum fyrir árið 2015 kemur eftirfarandi fram:

- Útgjöld til Vinnumálastofnunar lækka um 753,6 m.kr. vegna minnkandi atvinnuleysis.
- Tímabundin fjárveiting að fjárhæð 250 m.kr. sem veitt var til Vinnumálastofnunar í fjárlögum fyrir árið 2014 fellur niður. Á móti kemur framlag að fjárhæð 200 m.kr.
- Gert er ráð fyrir að það tímabil sem atvinnuleysisbætur eru greiddar styttist um sex mánuði eða úr þremur árum í tvö ár og sex mánuði.
- Ekki er gert ráð fyrir framlagi til starfsendurhæfingarsjóðs sem annast atvinnutengda starfsendurhæfingu. Það er m.a. gert vegna sterkrar stöðu VIRK, sem átti varasjóð að fjárhæð 2,3 ma.kr. í árslok 2013.

Útgjöld til Atvinnuleysistryggingasjóðs verða 14.036 m.kr. sem er raunlækkun um 2.055 m.kr. frá fyrra ári. Það skýrist af eftirfarandi:

- Útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs lækka um 900 m.kr. með hliðsjón af spá um að skráð atvinnuleysi lækki um 0,3 prósentustig milli ára.
- Framlag til vinnumarkaðsaðgerða hækka um 100 m.kr. Á móti fellur niður 90 m.kr. framlag í fjárlögum 2014 til að greiða fyrir starfstengda samninga sem tengdust Liðsstyrksverkefninu.
- Umsýslukostnaður sjóðsins lækkar um 120 m.kr.
- Útgjöld sjóðsins lækka um 1.145 m.kr. í samræmi við aðhaldsmarkmið í útgjaldaramma ráðuneytisins. Af þeirri fjárhæð er gert ráð fyrir að ná útgjaldalækkun um 1.130 m.kr. með styttingu atvinnuleysisbótatímabils úr 36 mánuðum í 30 mánuði. Fjárhæðin tekur mið af spá Vinnumálastofnunar um lækkun atvinnuleysis á næsta ári.

Í þessu sambandi er rétt að gera grein fyrir þróun undanfarinna ára í greiðslum sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar. Þær hafa aukist verulega á liðnum árum eins og kemur fram í töflu 3.

**Tafla 3. Greiðslur sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar**

Ár	Heildargreiðslur (ma.kr)
2009	2,5
2010	3,1
2011	3,7
2012	4,1
2013	4,7
2014 (spá)	4,9

Spá um heildargreiðslur sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar á árinu 2014 byggir á upplýsingum frá Hagstofu Íslands um útgjöld sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar fyrstu sex mánuði ársins 2013 og fyrstu sex mánuði ársins 2014. Fyrstu sex mánuði ársins 2013 nam fjárhagsaðstoð 2,3 ma.kr. og 4,7 fyrir árið allt. Heildargreiðslur vegna fjárhagsaðstoðar hafa hækkað um 5,5% fyrstu sex mánuði ársins frá fyrra ári eða í 2,44 ma.kr. Því er áætlað að hún nemi um 4,9 ma.kr. fyrir árið allt. Stytting þess tímabils sem atvinnulausir einstaklingar geta fengið atvinnuleysisbætur mun hafa í för með sér enn meiri þörf fyrir fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Hér er gerð tilraun til að áætla umfang breytingarinnar.

Samkvæmt upplýsingum á vef Vinnumálastofnunar þá voru alls 5.975 manns atvinnulausir í lok júlí. Þeir sem voru atvinnulausir að fullu voru hins vegar 5.408. Fjöldi þeirra sem hafa verið atvinnulausir lengur en 6 mánuði samfelld er nú 3.237, fjölgaði um 104 frá júní og eru um 54% þeirra sem voru á atvinnuleysisrá í júlí. Fjöldi þeirra sem verið hafa atvinnulausir í meira en eitt ár samfelld var 1.654 í júlílok, en 1.685 í júnílok og fækkaði því um 31 milli mánaða. Á höfuðborgarsvæðinu voru um 4.000 einstaklingar atvinnulausir að fullu en um 1.500 á landsbyggðinni. Af þeim eru 44% í Reykjavík, 11% í Kópavogi, 10% í Hafnarfirði, 6% í Reykjanesbæ og 5% á Akureyri. Í fyrrgreindum sveitarfélögum eru því 76% þeirra sem eru á atvinnuleysisrá. Í þeim búa aftur á móti 65,5% íbúanna. Því munu fyrrgreindar breytingar hafa fjárhagslega mest áhrif fyrir þessi sveitarfélög og hlutfallslega meiri en sem nemur íbúafjölda þeirra og hlutdeild þeirra í heildartekjum sveitarfélaganna.

Ekki er einfalt að yfirfæra lækkan atvinnuleysisbóta beint yfir á fjárhagsleg áhrif breytinganna fyrir sveitarfélögin sökum reglna um tengingu fjárhagsaðstoðar við tekjur maka þar sem um sambúð er að ræða. Hér verður unnið með forsendur Reykjavíkurborgar en þar búa 44% þeirra sem eru á atvinnuleysisbótum. Hjá Reykjavíkurborg er unnið eftir eftirfarandi viðmiðunum við að reikna út hve stór hluti þeirra sem fær atvinnuleysisbætur fer á fjárhagsaðstoð:

- Alfarið er gengið út frá því að þeir sem séu í hjúskap eða formlegri sambúð fái ekki fjárhagsaðstoð frá sveitarfélaginu.
- Um 60% þeirra sem fá atvinnuleysisbætur eru einhleypir. Reykjavíkurborg hefur lækkað þetta hlutfall niður í 45% af heildinni til að finna út þann hluta sem fær fjárhagsaðstoð eftir að atvinnuleysisbótum sleppir.



- Reykjavíkurborg mun greiða 131.835 kr. á árinu 2015 sem mánaðargreiðslu við fulla fjárhagsaðstoð.

Þar sem upplýsingar hafa ekki borist frá Vinnumálastofnun til að hægt sé reikna með nokkurri nákvæmni mismun á útgjöldum sveitarfélaga á 36 mánaða reglu annars vegar og 30 mánaða reglu hins vegar þá er gerð tilraun hér til að áætla þann mun sem er á mismunandi reglum út frá stöðu sveitarfélaganna. Það er vissulega gert með ákveðnum fyrirvörum um nákvæmni forsendna.

Í Fréttablaðinu í dag kemur fram að 623 einstaklingar muni detta út af atvinnuleysisbótarétti strax um næstu áramót miðað við 30 mán. regluna. Miðað við að 45% þeirra fái fjárhagsaðstoð að fjárhæð 131.83 kr. á mánuði þá mun það kosta sveitarfélögin 445 m.kr. á næsta ári. Til frádráttar má draga þá sem hefðu engu að síður lent inn á fjárhagsaðstoð síðar á árinu miðað við 36 mánaða regluna. Það hefði þýtt rúmlega 220 m.kr. útgjöld í för með sér út frá sömu forsendum. Mismunurinn er því um 225 m.kr.

Síðan er áætlaður mismunandi kostnaður milli þess að einstaklingar fara að falla út af atvinnuleysissskrá strax í janúar á næsta ári en hefðu fallið út af skránni frá og með júlímánuði að óbreyttu fyrirkomulagi. Gert er ráð fyrir að 85 einstaklingar falli út af atvinnuleysisbótaskrá í hverjum mánuði. Útgjöld sveitarfélaga myndu verða við 30 mán. regluna um 390 m.kr. miðað við rúmar 100 m.kr. reiknað út frá óbreyttum forsendum. Mismunurinn er um 290. m.kr.

Samtals er því kostnaðarauki sveitarfélaga á árinu 2015 gróft áætlaður vera rúmar 500 m.kr. miðað við að 30 mán. reglan verði innleidd þann 1. jan n.k. samanborið við að 36 mán. reglan myndi gilda áfram.

Það skal ítrekað að þessi niðurstaða er lögð fram með þeim fyrirvara að nauðsynleg grunn gögn frá VMST bárust ekki í tæka tíð fyrir fundinn. Því er hér fyrst og fremst gerð tilraun til að átta sig á því hvaða fjárhæðir er um að ræða í þessu sambandi en nákvæmari útreikningar verða gerðir þegar nauðsynlegar forsendur liggja fyrir.

### **3.8. Framkvæmdasjóður ferðamannastaða (bls. 338)**

Gert er ráð fyrir að framlag til þessa liðar verði 145,8 m.kr. og jafngildir það 115,2 m.kr. lækkun að raungildi frá gildandi fjárlögum. Skýrist breytingin af þremur tilefnum. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að 150 m.kr. tímabundið framlag, sem veitt var í fjárlögum 2014 til endurbóta á innviðum fjölsótttra ferðamannastaða, falli niður. Í öðru lagi er gerð tillaga um 38,8 m.kr. hækkun framlags vegna aukinna tekna af gistináttaskatti. Áætlað er að á næsta ári verði innheimtar tekjur af skattinum 264,7 m.kr. sem er 64,7 m.kr. hækkun frá því sem gert var ráð fyrir í gildandi fjárlögum. Samkvæmt lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nr. 75/2011, fær sjóðurinn lögbundið framlag sem nemur 3/5 hlutum tekna af gistináttaskatti. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir 4 m.kr. lækkun vegna aðhaldsaðgerða.

Sú lækkun sem gert er ráð fyrir á fjárheimildum er í verulegu ósamræmi við ákall ferðapjónustunnar og ábyrgðaraðila ferðamannastaða, þ.á m. sveitarfélaga, um nauðsyn þess að styrkja innviði ferðamannastaða. Jafnframt er sterkt ákall þessara aðila um að taka upp bætt vinnubrögð við fjármögnun framkvæmda á ferðamannastöðum, sem byggist á langtímahugsun, í stað þess að fjármögnun byggist að stórum hluta á árlegum „átökum“ sem ríkisstjórnun ákveður með litlum fyrirvara og skila takmörkuðum árangri. Ef ætlunin er að ná

árangri er mikilvægt að við ákvörðun um fjárheimildir til uppbyggingar innviða ferðaþjónustunnar verði horft til lengri tíma, á grundvelli markvissrar uppbyggingaráætlunar, þar sem gert verði ráð fyrir því að stærri uppbyggingarverkefni séu fjármögnuð til nokkurra ára í senn. Ástæða er einnig til þess að gera athugasemd við niðurlag þessa fjárlagaliðar, þar sem gert er ráð fyrir 4 m.kr. lækkun á framlögum til sjóðsins vegna aðhaldsaðgerða. Sambærileg aðhaldskrafa er einnig gerð á Ferðamálastofu á lið 551. Í ábendingum Ríkisendurskoðunar fyrr á þessu ári um starfsemi Ferðamálastofu og FF er lagt til að augin áhersla verði á eftirlit með þeim framkvæmdum á ferðamannastöðum sem FF styrkir og er stjórn FF sammála þeirri áherslu, sem birtist m.a. í endurskoðuðum verklagsreglum FF. Vandséð er hvernig vinna á að því að bæta eftirlit ef fjárheimildir eru skertar og væri frekar þörf á því að bæta við stöðugildi á Ferðamálastofu til að hægt verði að bæta verklag.

### 3.9. Önnur verkefni

Endurgreiðslur á hluta kostnaðar sveitarfélaga við skipulagsmál lækkar úr 154,5 m.kr. í 54,5 m.kr. eða um 100 m.kr. Þar er um að ræða niðurfellingu á tímabundinni tveggja ára heimild fyrir Skipulagssjóð til að taka þátt í allt að helmingi kostnaðar við gerð svæðisskipulaga.

Framlög til byggðaáætlunar verður hækkuð um 50 m.kr. vegna sértækra aðgerða á varnarsvæðum sem snúa að brothættum byggðalögum.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2014 var framlag til sóknaráætlana landshluta 15 m.kr. Í meðferð frumvarpsins var fjárhæðin í fjárlögum fyrir árið 2014 hækkuð í 101,5 m.kr. Nú eru á nýjan leik veittar 15 m.kr. til sóknaráætlana landshluta í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015. Þessi breyting hefur í för með sér að óbreyttu að draga verður úr eða hætta við einhver þau verkefni sóknaráætlana landshluta sem voru komin af stað á grundvelli fjárveitingar í fjárlögum fyrir árið 2014.

Styrkur til almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu lækkar úr 914 m.kr. í 895,7 m.kr.

Styrkur til innanlandsflugs lækkar úr 262,4 m.kr. í 258,5 m.kr.

Framlag til sjúkraflutninga á höfuðborgarsvæðinu hækkar um 100 m.kr. til að mæta kostnaði við flutningana og/eða mögulegum breytingum á fyrirkomulagi þeirra. Ekkert er komið inn á þann ágreining sem uppi er milli aðila um rekstrarkostnað sjúkraflutninga á höfuðborgarsvæðinu eða uppgjör á ágreiningi um kostnaði fyrri ára.

Gert er ráð fyrir 90. m.kr. fjárveitingu í Umhverfissjóð fiskeldismála sem skal greiða kostnað vegna botnþolsrannsókna, vöktunar og annarra verkefna sem stjórn sjóðsins ákveður og tengjast fiskeldi. Markmið sjóðsins er að lágmarka umhverfisáhrif sjókvíaldis.

Framlag til Íbúðalánasjóðs lækkar að raungildi um 1.200 m.kr. frá fjárlögum yfirstandandi árs. Lækkunin skýrist af tvennum forsendum. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að á árinu 2015 verði gerðar breytingar á starfsemi sjóðsins lem leiði til þess að framlag til greiðsluvanda sjóðsins vegna neikvæðs vaxtamunar, uppgreiðsluvanda og vanskila lækki í 4.500 m.kr. í 2.000 m.kr. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að framlag liðarins hækki um 1.3000 í kjölfar laga um leiðréttingu

verðtryggra fasteignavelána og laga um ráðstöfun á séreignasparnaði til greiðslu húsnæðislána.

Unnið er að endurskipulagningu á húsnæðiskerfinu á vegum félags- og húsnæðismálaráðherra, almenna hluta þess, félagslegum lánveitingum og og húsnæðisbótum. Þar sem niðurstaða liggur ekki fyrir um framtíð Íbúðalánasjóðs og mörg mál er varða starfsemi hans til frambúðar eru enn á undirbúningsstigi verður að hafa fyrirvara við þær tillögur sem lagðar eru fram í fjárlagafrumvarpinu. Að öllu jöfnu er endanleg áætlun sjóðsins fyrir komandi ár unnin í október og mun hún því koma til umræðu við 2. Umræðu frumvarpsins.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að heimilt verði að lána allt að 2.500 m.kr. á árinu 2015 til byggingar félagslegra leiguíbúða sem jafngildir 125 lánum miðað við 20. m.kr. meðalverðs íbúðar.

Haustið 2009 samþykkti ríkisstjórn að leita eftir samstarfi við nokkur sveitarfélög um byggingu hjúkrunarheimila eftir svokallaðri leiguleið. Framkvæmdasjóður aldraðra greiðir leigu hjúkrunarheimilanna. Leigugjöld hjúkrunarheimila sem reist eru eftir leiguleiðinni aukast um 126 m.kr. á árinu 2015. Þessi aukning felur í sér leigugjöld þeirra heimila sem áætlað var að hæfu starfsemi á árinu 2014 auk heimilis á Ísafirði sem gert er ráð fyrir að taki til starfa á árinu 2015. Áætlað er að á árinu 2015 verði greidd húsaleiga að upphæð 579 m.kr. fyrir átta af þeim tíu heimilum sem samið hefur verið um að rísi samkvæmt þeirri leið.

#### **4. Samandregnar niðurstöður**

Í töflu 4. eru tölulegar niðurstöður úr framangreindri samantekt dregnar saman. Þar kemur fram að heildaráhrif frumvarps til fjárlaga á fjármál sveitarfélaga eru jákvæð sem nemur um 400 m.kr. Nauðsynlegt er þó að hafa í huga að áhrif aukinna tekna jöfnunarsjóðs annars vegar og áhrif aukinna útgjalda hins vegar deilast mjög misjafnlega niður á einstök sveitarfélög.

**Tafla 4. Samandregið yfirlit um áhrif frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015 á heildarrekstur sveitarfélaga**

**Atriði sem varða sveitarfélögin sérstaklega**

Lækkun tryggingagjalds	100 m.kr.
Hækkun framlaga til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	748 m.kr.
Áhrif breytinga á álagningu VSK	
	Rekstur -100 m.kr.
	Fjárfestingar 180 m.kr.
Áhrif styttingar atvinnuleysisbótatímabils úr 36 mán í 30 mán.	-515 m.kr.
Almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu	- 18,3 m.kr.
<b>Samtals</b>	<b>394,7 m.kr.</b>

**Önnur atriði sem tengjast sveitarfélögum óbeint**

Skipulagsmál	- 100 m.kr.
Framkvæmdasjóður ferðamannastaða	- 115,2 m.kr.
Byggðaáætlun	50 m.kr.
Sóknaráætlanir landshluta	- 85,5 m.kr.
<b>Samtals</b>	<b>-250,7 m.kr.</b>

Til samanburðar er heildarframlegð sveitarfélaganna á árinu 2013 um 24,5 ma.kr. samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum úr ársreikningum þeirra.

**5. Niðurlag**

Hér hefur einungis verið stiklað á stóru hvað varðar áhrif fjárlagafrumvarps ríkisstjórnarinnar fyrir árið 2015 á fjárhag og fjármál sveitarfélaganna. Fyrir liggur að áhrif einstakra liða geta snert einstök sveitarfélög misjafnlega. Í frumvarpinu kemur fram að nafnaukning á skatttekjum ríkissjóðs sé 3,0% en 0,4% raunsamdráttur skatttekna ríkisins miðað við 3,4% verðbólgu. Skatttekjur ríkisins án óreglulegra liða lækka sem hlutfall af landsframleiðslu úr 30% í 29%. Heildartekjur ríkissjóðs án óreglulegra tekna lækka sem hlutfall af landsframleiðslu úr 33,6% í 31,6%. Þessi þróun hefur áhrif á rekstrarumhverfi sveitarfélaganna eins og rekstur fyrirtækja og heimila. Breytingar í fjárheimildum til einstakra stofnana eru mismiklar samkvæmt fjárlagafrumvarpinu. Því snerta breytingar í ríkisútgjöldum einstök sveitarfélög á mismunandi hátt en ekki hafa verið tók á að fara nánar út í það í þessari samantekt.

BV/GAJ

