

Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarfélaga

Dags.: 14. nóvember 2011

Sendandi: Gunnlaugur Júlíusson

Málsnr.: 1111019SA

Málalykill: 166

Efni: Minnisblað um forsendur við fjárhagsáætlanagerð fyrir árið 2012

Inngangur

Við gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga þarf að notast við ýmsar forsendur sem ekki eru handfastar eða óyggjandi. Það eru meðal annars forsendur sem lúta að þróun ýmissa þátta á ári komanda sem ekki eru mælanlegir fyrir en eftir á. Ákvörðun um slíka þætti byggir því á ákveðnum áætlunum eða spám. Sveitarfélögin í landinu hafa misgóða aðstöðu til að afla sér gagna um þessi mál upp á eigin spýtur. 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 þjóðhagsspar að einhverju leyti á þeim nótum.

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. Þar má nefna atvinnuleysi (atvinnuþátttöku), hagvöxt og fjárfestingu. Mikill munur getur verið á milli einstakra sveitarfélaga hvað þessa þætti varðar, enda þótt þau liggi nálægt hvort öðru. 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. Hér verður farið yfir nokkur atriði er varða forsendur fyrir gerð fjárhagsáætlana og fjárlagagerð ríkisins.

Sá háttur er hafður á við þessa samantekt að stuðst er að mestu leyti við niðurstöður fimm greiningaraðila sem hafa gefið út hagspá á tímabilinu júlí til nóvember 2011. Þeir eru:

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands (júlí)

Hagspá Alþjóða gjaldeyrissjóðsins (september)

Hagspá ASÍ (október)

Þjóðhagsspá Greiningardeildar Íslandsbanka (október)

Hagspá Seðlabanka Íslands (nóvember)

Sú hagspá sem notuð er sem forsendur fyrir fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar var gefin út af Hagstofu Íslands í byrjun júlí (Þjóðhagsspá). Hagstofa Íslands mun gefa út endurnýjaða og yfirfarna Þjóðhagsspá þann 24. nóvember n.k. Niðurstöður hennar geta haft áhrif á forsendur fjárlagafrumvarps ríkisstjórnarinnar þegar það verður tekið til 2. og 3ju umræðu á Alþingi. Sama gæti gilt fyrir þau sveitarfélög sem ekki hafa þá þegar lokið frágangi fjárhagsáætlunar fyrir næsta ár.

Hér á eftir verður farið yfir nokkur atriði sem hafa komið fram hjá fyrrgreindum greiningaraðilum.

1. Verðbólga

Á Vísindavefnum er verðbólga skýrð út á eftirfarandi hátt:

„Ef ísinn sem við kaupum í ísbúðinni í dag kostar 500 krónur, en sams konar ís kostaði 250 krónur í gær og aðrar vörur hækka einnig, þá er verðbólga. Orðið skýrir sig að einhverju leyti sjálft, verðið á hlutum sem við kaupum með peningunum bólgna. Verðbólga = sífellt hækkandi verðlag.“

Gylfi Magnússon skrifar ágætt svar um verðbólgu á Vísindavefnum og þar segir:

Eitt af hlutverkum peninga er að vera mælieining á verðmæti. Þessi mælieining hefur þó þann galla, ólíkt til dæmis mælieiningum metrakerfisins, að vera síbreytileg. Stundum er hægt að kaupa minna fyrir ákveðinn fjölda króna nú en áður. Þetta þýðir að mælieiningin hefur breyst og það er almennt kallað verðbólga. Einfaldasta skýringin á verðbólgu er að krónum í umferð fjölga stundum hraðar en þeim vörum sem hægt er að kaupa fyrir þær.“

Verðbólguþá 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.

Tafla 1. Verðbólga á árunum 2011-2014 (spá)

Greiningaraðili	2011	2012	2013	2014	Meðaltal
Hagstofa Íslands (júlí)	3,9%	3,7%	2,6%	2,5%	3,2%
Hagspá AGS (september)	4,0%	3,7%	2,6%	2,4%	3,2%
ASÍ (október)	4,1%	4,2%	2,4%	2,1%	3,2%
Greiningard. Íslandsbanka (október)	4,1%	4,4%	2,9%	2,8%	3,6%
Seðlabanki Íslands (nóvember)	4,1%	4,1%	3,0%	2,5%	3,4%
Meðaltal	4,0%	4,0%	2,7%	2,5%	3,3%

Það má lesa út úr töflu 3. að eftir því sem líður á árið þá meta greiningaraðilar það svo að verðbólga verði heldur hærrí en gert var fyrir á árinu. Þar koma líklega fram áhrif kjarasamninga sem gengið var frá sl. vor og í sumar. Því er talið rétt að styðjast einungis við síðustu þrjár spárnar þegar spáð er fyrir um verðbólgu á árinu 2012.

Með hliðsjón af fyrrgreindum forsendum er spáð 4,2% verðbólgu fyrir árið 2012.

Hér að framan er unnið með breytingar á vísitölu neysluverðs með húsnæðiskostnaði. 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 á árinu 2011. Gögn eru sótt á www.hagstofa.is.

Í ljós kemur að fyrstu 10 mánuði ársins hefur vísitala neysluverðs með húsnæðiskostnaði hækkað um 5,8% en vísitala neysluverðs án húsnæðiskostnaðar um 5,5%. Það gefur til kynna ákveðnar vísbendingar um að verð á vöru og þjónustu án húsnæðiskostnaðar gæti hækkað örlítið minna en vísitala neysluverðs með húsnæðiskostnaði.

2. 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 um eitt eða tæpt eitt prósentustig 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 fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Það er ekki á skrá um atvinnuleysi. Samband sveitarfélags hefur kannað fjölda þeirra sem njóta fjárhagsaðstoðar og má reikna með að það sé tæpt 1,0 prósentustig við viðbótar við opinberar atvinnuleysistölar. Síðan verður að minna á að atvinnuleysi er afar misjafnt milli einstakra landshluta og jafnvel milli einstakra sveitarfélaga í sama landshluta.

Tafla 2. Atvinnuleysi á árunum 2011-2014 (spá)

Greiningaraðili	2011	2012	2013	2014	Meðaltal
Hagstofa Íslands (júlí)	7,2%	6,0%	5,4%	5,2%	6,0%
Hagspá AGS (september)	7,1%	5,7%	4,3%	3,5%	5,2%
ASÍ (október)	7,4%	6,7%	5,7%	5,0%	6,2%
Greiningard. Íslandsbanka (október)	7,4%	6,6%	6,0%	5,4%	6,4%
Seðlabanki Íslands (nóvember)	7,4%	6,2%	5,8%	4,9%	6,1%
Meðaltal	7,3%	6,2%	5,4%	4,8%	5,9%

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:

<http://www.vinnumalastofnun.is/files/okt.%2011.pdf>

3. Gengismál

Gengi krónunnar hefur verið lágt frá hruninu mikla, þó með örlitlum breytingum. Nú á haustdögum hefur gengið lækkað heldur og er orsakarinnar sagt vera að leita í minna innstreymi gjaldeyris s.s. vegna þess að dregið hefur úr 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. Greiningardeildir Seðlabankans og ASÍ spá því báðar að gengi krónunnar haldist tiltölulega stöðugt það sem eftir er spátímabilsins og staða hennar verði áfram veik. Þó getur verið munur á gengisþróun krónunnar hvað varðar stöðu hennar gagnvart einstökum gjaldmiðlum. Gengi krónunnar hefur heldur styrkst gagnvart Evru frá því í sumar en aftur á móti veikt gagnvart Bandaríkjadal. Ýmsar blikur eru á lofti innan Evrópusambandsins um hvað varðar stöðu Evrunnar og því erfitt að segja til um hvernig þau mál þróast.

4. Vaxtamál

Seðlabanki Íslands 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 um 0,25 prósentur og voru þá 4,5%. Þeir voru síðan hækkaðir á nýjan leik í byrjun nóvember um 0,25 prósentur og eru því nú 4,75%. Hagdeild ASÍ spáir því að stýrivextir verði að meðaltali 4,4% á árinu 2011, 5,5% á árinu

2012 en fari lækkandi eftir það og verði 4,0% á árinu 2013. Greiningardeild Íslandsbanka gerir aftur á móti ráð fyrir að stýrivextir Seðlabanka Íslands muni fara hækkandi. Niðurstaða deildarinnar er að þeir verði 4,4% í ár, 4,8% á árinu 2012, 5,5% á árinu 2013 og 6,0% á árinu 2014. Niðurstöður þessara tveggja aðila eru því töluvert misvísandi og erfitt að segja til um hvor sé réttari.

5. Önnur 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.

a. Hagvöxtur

Á Vísindavefnum er hagvöxtur skýrður út á eftirfarandi hátt:

„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 þjóð framleiðir á einu ári. Ástæður vaxandi landsframleiðslu eru margar, tækniframfarir auðvelda framleiðslu, aukið fjármagn safnast fyrir og vinnandi fólk 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 hagvaxtar gefur almennt til kynna hvaða augum litið er á væntingar um almenna efnahagsþróun í landinu á komandi árum.

Tafla 3. Hagvöxtur á árunum 2011-2014 (spá)

Greiningaraðili	2011	2012	2013	2014	Meðaltal
Hagstofa Íslands (júlí)	2,5%	3,1%	2,8%	2,8%	2,8%
Hagspá AGS (september)	2,5%	3,1%	2,8%	2,8%	2,8%
ASÍ (október)	2,4%	1,0%	2,7%	1,5%	1,9%
Greiningard. Íslandsbanka (október)	2,5%	2,2%	2,1%	3,4%	2,6%
Seðlabanki Íslands (nóvember)	3,1%	2,3%	2,3%	2,6%	2,6%
Meðaltal	2,6%	2,3%	2,5%	2,6%	2,5%

Hagspá ASÍ sker sig nokkuð frá niðurstöðum annarra greiningardeilda á þann hátt að ASÍ gerir ráð fyrir minni hagvexti en aðrir. Sérstaklega er það áberandi fyrir árið 2012. Að jafnaði er gert ráð fyrir 2,3% hagvexti á næsta ári og er það minnsti

hagvöxtur á þessu fjögurra ára tímabili sem niðurstöður greiningardeildanna ná yfir.

b. Einkaneysla

Á Vísindavefnum er að finna eftirfarandi skilgreiningu:

„*Samneysla* er í grófum dráttum kaup hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) á vörum og þjónustu þannig að í þessu eru ekki öll ríkisútgjöld. 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. Niðurstaða greiningardeildanna er nokkuð áþekk utan ASÍ en þeir eru svartsýnni um þróun einkaneyslunnar en aðrir. 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. Ekki er gert ráð fyrir að það verði nein breyting á einkaneyslunni á tímabilinu sem miklu máli skiptir.

Tafla 4. Einkaneysla á árunum 2011-2014 (spá)

Greiningaraðili	2011	2012	2013	2014	Meðaltal
Hagstofa Íslands (júlí)	3,1%	3,3%	3,1%	3,0%	3,1%
Hagspá AGS (september)	3,1%	3,3%	3,3%	3,5%	3,3%
ASÍ (október)	2,0%	2,2%	1,9%	1,1%	1,8%
Greiningard. Íslandsbanka (október)	3,2%	2,2%	3,0%	3,2%	2,9%
Seðlabanki Íslands (nóvember)	2,9%	3,1%	3,2%	2,8%	3,0%
Meðaltal	2,9%	2,8%	2,9%	2,7%	2,8%

c. Fjárfesting

Í töflu 4 kemur fram yfirlit um mat greiningaraðila á stöðu fjárfestinga á komandi árum. Niðurstaða þeirra er nokkuð mismunandi. Byggir það vafalaust á því að misjafnt er milli einstakra aðila hvort þeir reikni með að stór verkefni 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 leggur ekki í nema alnauðsynlegustu fjárfestingar vegna fjárhagslegrar stöðu sinnar og sveitarfélögin standa afar misjafnlega í spori til að ráðast í miklar fjárfestingar.

Tafla 5. Fjárfesting á árunum 2011-2014 (spá)

Greiningaraðili	2011	2012	2013	2014	Meðaltal
Hagstofa Íslands (júlí)	15,0%	14,5%	14,3%	8,3%	13,0%
Hagspá AGS (september)	17,0%	14,7%	13,3%	8,4%	13,4%
ASÍ (október)	12,7%	9,8%	10,6%	0,7%	8,5%
Greiningard. Íslandsbanka (október)	7,8%	13,0%	17,8%	6,8%	11,4%
Seðlabanki Íslands (nóvember)	6,7%	16,5%	4,4%	11,1%	9,7%
Meðaltal	11,8%	13,7%	12,1%	7,1%	11,2%

6. 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. 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.

Með bestu kveðju og von um að þessi samantekt komi að gangi við frágang fjárhagsáætlunar.

GAJ