



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem
málið varðar

Dags.: 13. ágúst 2021

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 2106040SA

Málalykill: 01.21

Efni: Forsendur fjárhagsáætlana 2022-2026

Inngangur

Markmið laga um opinber fjármál er að stuðla að góðri hagstjórn og ábyrgri fjármálastjórn. Þá er lögunum ætlað að tryggja heildstæða stefnumörkun opinberra aðila í bráð og lengd og vandaðan undirbúning fjárhagsáætlana.

Í því skyni að ná þessum markmiðum er kveðið á um að hafa skuli í heiðri fimm grunngildi við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Er mælt til þess að sveitarfélög hafi hliðsjón af og tileinki sér þessi grunngildi.

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.

Stefnumörkun í opinberum fjármálum

Stefnumörkun í opinberum fjármálum felst í gerð fjármálastefnu ríkisstjórnar, fjármálaáætlunar og samkomulags ríkis og sveitarfélaga.

Í fjármálastefnu leggur ný ríkisstjórn fram markmið sín í opinberum fjármálum til eigi skemmri tíma en fimm ára. Fjármálastefnan er síðan grundvöllur fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Í fjármálaáætlun hvers árs skal m.a. lögð fram stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs.

Loks skal frumvarp til fjárlaga taka mið af fjármálaáætlun.

Fordæmalausar aðstæður

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um við hvaða skilyrði megi breyta fjármálastefnu. Er þar um að ræða að grundvallarforsendur fjármálastefnu bresti vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna sem ógerlegt er að bregðast við innan gildandi stefnu.

Í mars 2020 var endurskoðunarákvæði laganna virkjað og endurskoðun fjármálastefnu boðuð. Samhliða framlagningu fjárlagafrumvarp 1. október 2020 lagði síðan fjármála- og efnahagsráðherra fram endurskoðaða fjármálastefnu og fjármálaáætlun.

Fjármálaáætlun fyrir árin 2022-2026 var samþykkt á Alþingi í lok maí sl. Áætlunin var óvenjuleg að því leyti að hún fjallaði nær eingöngu um hagstjórnarhlutverk hins opinbera, en að engu eða litlu leyti um stefnu í einstökum málaflokkum. Vísað var annars vegar til þess að fjármálaáætlun 2021-2025 var lögð fram á haustþingi eins og áður sagði og samþykkt um miðjan desember 2020. Hins vegar var vísað til kosninga í haust og að tímabil fjármálaáætlunar falli til á kjörtímabili næstu ríkisstjórnar.

Kosið verður til Alþingis 25. september nk. Stjórnarskráin mælir fyrir um að frumvarp til fjárlaga skuli leggja fyrir Alþingi „þegar það er saman komið“. Óvíst er hvenær nýtt þing verður sett, en samkvæmt stjórnarskránni má það þó eigi vera síðar en tíu vikum eftir kosningar til Alþingis.

Fjármálareglum vikið til hliðar

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 skylda sveitarfélög til að fylgja tvennum fjármálareglum, annars vegar jafnvægisreglu og hins vegar skuldareglu. Alþingi hefur samþykkt að víkja þessum reglum til hliðar tímabundið, eða til ársins 2025. Með þessum aðgerðum er komið til móts við tekjufall sveitarfélaga og útgjaldaauka vegna Covid-19. Sveitarfélög verða engu að síður að gæta aðhalds í sínum fjármálum og horfa til þess að fjármálareglurnar taka gildi á ný 2026.

Samráð og samkomulag

Um samskipti og samráð milli ríkis og sveitarfélaga er fjallað í 11. gr. laga um opinber fjármál, en þar segir:

Fjármálaráðherra 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.

Samkomulag náðist um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2021-2025 í lok október 2020.

- Afkoma A-hluta sveitarfélaga verið neikvæð um allt að 1,1% af VLF árið 2020, 1,1% 2021 og 0,8% 2022.
- Skuldir A- hluta sveitarfélaga gætu farið í 7,0% af landsframleiðslu árið 2020 og vaxið upp í 8,3% árið 2022. Mat fjármálaráðuneytis er að verði ekki gripið til neinna ráðstafana munu skuldir sveitarfélaga fara vaxandi 2025.
- Meginmarkmið fjármálaáætlunar er að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir árslok 2025. Þessi markmiðssetning tekur til sveitarfélaga jafnt sem ríkisins. Fyrir einstök sveitarfélög gildir að skuldahlutfall eins og það er skilgreint í sveitarstjórnarlögum hækki ekki frá 2025. Brýnt er að sveitarfélög gæti að þessu við gerð fjárhagsáætlana 2022-2025.
- Sett markmið um heildarafkomu og skuldir A-hluta sveitarfélaga. Miðað er við reikninga sveitarfélaga á þjóðhagsreikningsgrunni, sem hefur m.a. í för með sér að fjárfestingaútgjöld eru gjaldfærð.

Samkomulagið bindur ekki hendur einstakra sveitarfélag eins og skýrt er kveðið á um í samkomulaginu. En hins vegar segir í samkomulaginu að með aðild sinni að samkomulaginu skuldbindi Samband íslenskra sveitarfélaga sig til að kynna samkomulagið fyrir sveitarfélögum. Mælst er til að sveitarfélög virði samkomulagið og skipi fjármálum sínum næstu ár í samræmi við það.

Í samkomulaginu eru tilgreind fjöldi verkefna sem gert er ráð fyrir að ríki og sveitarfélög vinni saman að á næstu árum. Meðal verkefna eru:

- heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga,
- endurmat á útgjöldum vegna hjúkrunarþjónustu og annarrar þjónustu við aldraðra,
- greining á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og sérstakt mat lagt á kostnaðaráhrif laga- og reglugerðarbreytinga og stjórnvaldsfyrirmæla. Í kjölfarið verði teknar upp viðræður um hvernig bregðast megj við þessari þróun og hvernig best verði staðið að fjármögnun hennar.

Hornsteinar fjármála sveitarfélaga

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. 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 eins og kveðið er á um í 63. gr.

sveitarstjórnarlaga. Ef fyrirsjáanlegt er að víkja þurfi frá samþykktri fjárhagsáætlun ber sveitarstjórn að samþykkja sérstakan viðauka við fjárhagsáætlun. Í viðauka skal tilgreina þann kostnað sem breytingin mun leiða til, hvernig hann verður fjármagnaður og hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Leiðbeiningar reikningsskila – og upplýsingarnefndar um gerð viðauka er að finna á þessari slóð: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5bbf1fef-8d02-11e9-9440-005056bc4d74>

Með lögum um opinber fjármál er aukin áhersla lögð á áætlanagerð opinberra aðila til lengri tíma. Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fánægum heimildum en felur ekki í sér skuldbindandi fjárheimildir. Í henni koma fram áhrif einstakra ákvarðana sem teknar hafa verið fram í tímarn á rekstur og efnahag, s.s. fjárfestingar eða skipulagsbreytingar.

Í fyrrnefndri reglugerð nr. 1212/2015 kemur fram að 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 er varðar áætlun um rekstrartekjur og -gjöld, en aðrir liðir fjárhagsáætlunarinnar skulu engu að síður taka mið af áætlaðri þróun verðlags. Mikilvægt er að gerð sé grein fyrir hvernig þessu er háttað í fjárhagsáætlun.

Tvenns konar forsendur

Fjárhagsáætlun hlýtur að byggjast 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 meginflokkar:

Almennar forsendur eiga við öll sveitarfélög, óháð stærð, aðstæðum og staðsetningu og felast fyrst og fremst um þróun þjóðarbúskaparins í heild og mannfjöldapróun.

Staðbundnar forsendur taka mið af aðstæðum í hverju sveitarfélagi.

Almennar forsendur

Þróun efnahagsmála

Í lögum um opinber fjármál er lögð áhersla á að fjárhagsáætlanir skuli byggðar á traustum forsendum um efnahagsmál. Í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga segir með beinum hætti í 17. gr. að við vinnslu fjárhagsáætlana skuli sveitarfélög styðjast við þjóðhagsspár Hagstofu Íslands þar sem við á.

Fyrirliggjandi er þjóðhagsspá sem Hagstofa birti 22. mars sl. Undanfarin ár hefur Hagstofan birt þjóðhagsspá að sumri í júnímánuði sem legið hefur til grundvallar fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og fjárlagafrumvarpi ríkisstjórna. Eins og áður sagði er óvíst um hvenær fjárlagafrumvarp verður lagt fram og í ljósi þess var ákveðið, án samráðs við sambandið, að ekki væri þörf á þjóðhagsspá að sumri. Næsta spá Hagstofu mun verða birt 5. nóvember nk. Hér verður gerð grein fyrir marsspá Hagstofu sem og nýrri spám Seðlabanka og viðskiptabankanna.

Í töflu 1 eru niðurstöður Hagstofu um þróun helstu þjóðhagsstærða árin 2020-2025 raktar.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einkaneysla	-3,3	2,3	4,1	3,5	2,8	2,7
Samneysla	3,1	1,1	0,7	-0,5	-0,4	-0,1
Fjármunamyndun	-6,8	5,0	4,3	5,7	2,3	2,1
Atvinnuvegafjárfesting	-8,7	6,9	7,6	5,9	3,8	3,0
Fjárfesting í íbúðarhús næði	-1,2	-6,7	4,9	8,6	3,3	3,6
Fjárfesting hins opinbera	-9,3	17,7	-6,8	0,8	-4,8	-3,6
Þjóðarútgjöld, alls	-1,9	2,1	3,2	3,1	1,9	1,9
Útflutningur vöru og þjónustu	-30,5	10,3	16,8	10,1	8,4	3,8
Innflutningur vöru og þjónustu	-22,0	8,7	12,5	8,6	6,7	3,2
Verg landsframleiðsla (hagvöxtur)	-6,6	2,6	4,8	3,8	2,7	2,1
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF	-0,6	-0,1	1,4	2,2	3,0	3,3
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	0,9	0,9	2,1	2,8	3,5	3,7
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	5,5	7,8	6,4	5,4	4,9	4,5
Vísitala neysluverðs (verðbólga)	2,8	3,2	2,4	2,4	2,5	2,5
Kaupmáttur launa	3,4	3,8	2,9	1,8	1,7	1,6
Gengisvísitala	11,1	-0,8	-1,0	-0,3	0,0	0,0
Raugengi	-7,9	2,9	2,1	1,0	0,7	0,6
Launavísitala	6,3	7,1	5,4	4,2	4,2	4,1
Alþjóðleg verðbólga	0,7	1,0	1,3	1,7	1,8	1,9

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

Heimild: Hagstofa Íslands.

Hagvöxtur. Hagstofa Íslands gerir ráð fyrir að hagvöxtur og verði 2,6% í ár. Spáir stofnunin að hagvöxtur glæðist töluvert næstu tvö árin og verði 4,8% 2022 og 3,8% 2023. Hagvöxtur verður útflutningsdrifinn og ræðst af fjölgun ferðamanna. Reiknar Hagstofa með 10,3% vexti útflutnings vöru og þjónustu í ár, nær 17% árið 2022 og 10% 2023. Hagstofan spáir verulegum vexti í opinberri fjármunamyndun í ár, samanborið við töluverðan samdrátt í fyrra og reiknar með að opinber fjármunamyndun dragist síðan saman árin 2024 og 2025. Þá má nefna að Hagstofan sér fram á umtalsverðan samdrátt í fjárfestingu íbúðarhúsnæðis í ár en nokkurn vöxt næstu árin.

Spá Hagstofu var eins og fyrr segir birt í mars sl. Spá Seðlabanka sem út kom um miðjan maí sýnir nokkru meiri hagvöxt í ár og á því næsta. Aðrir bankar birta spár á tímabilinu frá mars til maí eins og tafla 2 sýnir.

Tafla 2. Spár um hagvöxt

Hagvöxtur, %	2020	2021	2022	2023 Spá birt
Hagstofa	-6,6	2,6	4,8	3,8 22.03.21
Arion banki	-6,6	3,3	6,0	4,3 17.03.21
Íslandsbanki	-6,6	2,7	4,9	2,9 26.05.21
Landsbanki	-6,6	4,9	3,3	2,2 18.05.21
Seðlabanki	-6,6	3,1	5,2	2,3 19.05.22
Meðaltal banka	-6,6	3,5	4,9	2,9

Fjöldi ferðamanna skiptir sköpum um hagþróun næstu ára. Í spá Hagstofu er gert ráð fyrir 40% fjölgun erlendra ferðamanna frá 2020 til 2021, úr 500 í 700 þús. og að ferðamönnum fjölgi í 1.300 þús. árið 2022 sem er 85% hækkun milli ára. Bankarnir eru bjartsýnni um ferðaþjónustuna og reikna með fleiri ferðamönnum árið 2022 en Hagstofan.

Tafla 3. Spár um fjölda ferðamanna

Ferðamenn, þús.	2020	2021	2022	2023
Hagstofa	500	700	1.300	
Arion banki	500	600	1.500	1.900
Íslandsbanki	500	700	1.300	1.500
Landsbanki	500	800	1.500	2.000
Seðlabanki	500	660	1.500	
Meðaltal banka	500	700	1.433	1.800

Rétt er ítreka þá óvissu sem ríkir um ferðaþjónustuna. Þessar spár voru gerðar áður en hið bráðsmitandi Delta-afbrigði veirunnar kom til skjalanna og enn alls óvíst um áhrif hennar á ferðamennsku.

Vísitala neysluverðs byggir á könnun á útgjöldum heimila og tekur þannig til vöru og þjónustu sem heimilin kaupa. Hækkun vísitölu neysluverðs má nota sem vísbendingu um almennar verðbreytingar, t.d. margvíslegrar rekstrarvöru.

Hagstofan gerir ráð fyrir að verðbólga verði 3,2% í ár og verði undir verðbólgu markmiði (2,5%) árin 2022 og 2023. Seðlabanki spáir meiri verðbólgu en Hagstofa í ár, eða 4,1%.

Tafla 4. Spár um verðbólgu

Verðbólga, %	2020	2021	2022	2023
Hagstofa	2,8	3,2	2,4	2,4
Arion banki	2,8	3,3	2,4	2,4
Íslandsbanki	2,8	4,1	2,6	2,4
Landsbanki	2,8	4,0	2,5	2,6
Seðlabanki	2,8	4,1	2,6	2,5
Meðaltal banka	2,8	3,9	2,5	2,5

Húsnæðisverð. Undanfarin ár hefur húsnæðisverð verið afgerandi þáttur í hækkun neysluserðvísitölu. Hvorki Hagstofa né Seðlabanki birta spár um íbúðaverð. Það gera hins vegar viðskiptabankarnir þrír. Þeir reikna með að húsnæðisverð hækki jafnvel yfir 11% í ár en að úr verðhækkunum muni draga á næstu árum en verði engu að síður umfram verðbólgu.

Tafla 5. Spár um íbúðaverð

Íbúðaverð, % br. frá fyrra ári	2020	2021	2022	2023
Arion banki	4,8	6,3	5,7	5,1
Íslandsbanki	6,4	11,3	6,7	4,4
Landsbanki	4,8	10,5	4,5	3,5
Meðaltal	5,3	9,4	5,6	4,3

Heimild: Viðkomandi bankar.

Gengi er lykilstærð í litlu opnu hagkerfi og ræður miklu um verðlagsþróun. Gengisþróunin hefur mikil áhrif á afkomu margra sveitarfélaga, einkum þar sem útflutningsstarfsemi er undirstaða atvinnulífs. Þótt skuldir A-hluta sveitarfélaga í erlendri mynt séu hverfandi, gegnir öðru máli um B-hluta fyrirtæki í ýmsum sveitarfélögum. Að venju gefa spáaðilar sér þá forsendu að nafngengi krónunnar breytist ekki út spátímabilið sem hefur í för með sér að raungengið hækkar.

Atvinna er undirstaða þjóðarþúskaþarins og ræður miklu um þróun útsvarstekna. Aukið atvinnuleysi er því miður óhjákvæmilegur fylgifiskur samdráttar landsframleiðslu.

Tvenns konar tölfræði er birt um atvinnuleysi. Annars vegar birtir Hagstofa tölur sem byggðar eru á viðamiklum spurningakönnunum (vinnumarkaðskönnun, VMK), en hins vegar birtir Vinnumálastofnun tölur sem byggðar eru á skráningu atvinnuleitenda til að fá atvinnuleysisbætur (Skráð). Spár eru ýmist byggðar á tölum Hagstofu eða Vinnumálastofnunar.

Spár gera ráð fyrir að úr atvinnuleysi muni draga á næstu árum. Þannig spáir Hagstofa að atvinnuleysi verði 7,8% í ár, 6,4% 2022 og 5,4% 2023. Aðrir spámenn eru á svipuðu róli.

Tafla 6. Spár um atvinnuleysi

Atvinnuleysi, % af vinnuafli	2020	2021	2022	2023
Hagstofa	6,4	7,8	6,4	5,4 VMK
Arion banki	6,4	8,0	6,9	6,0 VMK
Íslandsbanki	7,9	8,8	5,3	3,6 Skráð
Landsbanki	7,9	8,8	5,5	4,6 Skráð
Seðlabanki	6,4	6,7	6,3	6,1 VMK
Seðlabanki	7,9	9,1	7,8	6,1 Skráð án hlutabóta
Meðaltal banka	6,4	7,4	6,6	6,1 VMK
Meðaltal banka	7,9	8,9	6,2	4,8 Skráð

Launavísitala. Útsvarstekjur ráðast fyrst og fremst af þróun launatekna, en jafnframt vegur launakostnaður þungt í útgjöldum sveitarfélaga. Launaþróun er því afgerandi áhrifavaldur um fjármál sveitarfélaga. Hagstofan gerir ráð fyrir að launavísitalan í heild hækki um 7,1% 2021, 5,4% 2022 og um 4,2% árið 2023. Seðlabankinn birtir ekki spá um launavísitölu.

Tafla 7. Spár um launavísitölu

Launavísitala, % br. f.f. ári	2020	2021	2022	2023
Hagstofa	6,3	7,1	5,4	4,2
Arion banki	6,4	7,2	5,0	4,5
Íslandsbanki	6,4	8,3	4,6	3,9
Landsbanki	6,3	7,9	5,6	3,5
Seðlabanki				
Meðaltal banka	6,4	7,8	5,1	4,0

Launavísitölu er ætlað að mæla launabreytingar þeirra sem eru í sömu vinnu og sama starfshlutfalli á mælingartíma („paraður samanburður“). Þegar horft er hins vegar til þróunar heildarlauna í samfélaginu þarf að hafa í huga að fólk breytir um vinnu eða starfshlutfall og nýir koma inn á vinnumarkaðinn og aðrir hætta. Launavísitalan er í raun þokkalegur mælikvarði á þróun launakostnaðar, en síðri við mat á þróun útsvarstekna.

Gangi spár um launa- og verðlagsþróun eftir mun kaupmáttur launa aukast á næstu árum.

Tafla 8. Spár um þróun kaupmáttar

Kaupmáttur launa,				
% br. f.f. ári	2020	2021	2022	2023
Hagstofa	3,4	3,8	2,9	1,8
Arion banki	3,4	3,8	2,5	2,1
Íslandsbanki	3,5	4,0	1,9	1,5
Landsbanki	3,4	3,8	3,1	0,9
Seðlabanki				
Meðaltal banka	3,4	3,9	2,5	1,5

Forsendur um tekjur

Útsvar. Undanfarin ár hafa forsendur um þróun útsvarsstofns sem sambandið hefur miðlað til sveitarfélaga verið byggðar á áætlun fjármálaráðuneytis við undirbúning fjárlagafrumvarps. Áætlun ráðuneytisins hefur einkum verið grundvölluð á spá Hagstofu um launaþróun og vinnumagn. Fyrirliggjandi áætlun ráðuneytisins er byggð á marsspá Hagstofu og ástæða til að ætla að þróun á vinnumarkaði í ár verði nokkuð betri en þá var áætlað. Þá þarf einnig að taka tillit til þess að heimild til úttektar séreignasparnaðar hefur verið framlengd til ársloka 2021. Vegna þessa er ástæða til að ætla að útsvarsstofn hækki nokkru meira í ár en áætlun ráðuneytisins gerði ráð fyrir. Niðurstöður eru sýndar í töflu 9.

Tafla 9. Spá um hækkun tekjuskatts-/útsvarsstofns, breyting frá fyrra ári, %

	2021	2022	2023	2024	2025
Hækkun útsvarsstofn,%	3,7	6,0	6,0	5,5	5,0

Heimild: Fjármálaráðuneyti, Hagstofa, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Hag- og upplýsingasvið mun að venju taka saman staðgreiðsluáætlun fyrir hvert og eitt sveitarfélag fyrir komandi ár með áætlun um eftirá álagningu vegna ársins í ár. Gert er ráð fyrir að þessar upplýsingar verði birtar í október.

Fasteignaskattar. Þjóðskrá Íslands birti nýtt fasteignamat í byrjun júní sl. Það gildir í 12 mánuði frá og með 31. desember 2021. Lögum samkvæmt skal fasteignamat endurspegla gangverð fasteigna í febrúar á gildistökuári, nú febrúar 2021. Í viðauka er að finna töflu sem sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna.

Fasteignamat fasteigna á landinu öllu hækkaði um 7,4% milli ára og mat íbúðarhúsnæðis hækkaði um 7,9%. Fasteignamat atvinnuhúsnæðis hækkaði um 6,2%.

Framlög jöfnunarsjóðs. Tekjur jöfnunarsjóðs ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarsstofni sveitarfélaga. Samdráttur í efnahagslífinu í fyrra leiddi til þess að tekjur sjóðsins drógust verulega saman og þar með framlög til sveitarfélaga. Til að milda höggið á sveitarfélög voru teknar 1,5 ma.kr. úr fasteignasjóði

Jöfnunarsjóðs og framlög hækkuð sem því nam. Fjárhæðin verður endurgreidd fasteignasjóði á árunum að fullu árin 2021-2028.

Gangi spár um hagvöxt á næstu árum eftir má reikna með að skatttekjur muni aukast umtalsvert og þar með tekjur jöfnunarsjóðs og framlög til sveitarfélaga.

Kjaramál

Kjarasamningar á almennum markaði voru gerðir í byrjun apríl 2019, svonefndir líffskjarasamningar. Gilda samningarnir til 1. nóvember 2022. Forsendur samninganna um kaupmátt og um efndir fyrirheita ríkisstjórnarinnar verða metnar í september nk. Fari svo að forsendur standist ekki skulu samningsaðilar leita leiða til að markmið samningsins nái fram að ganga. Náist ekki samkomulag eru samningarnir uppsegjanlegir og falla úr gildi 1. október nk.

Kjarasamningar sveitarfélaga við starfsfólk sitt gilda ýmist til loka mars eða ágúst 2023. Í þessum samningum er vísað til líffskjarasamninga á almennum markaði varðandi forsendur og uppsögn samninga. Breytingar hafa verið gerðar á vinnutímaákvæðum kjarasamninga og er þess að vænta að stytting vinnutíma verði sveitarfélögum kostnaðarsöm, á það einkum við vaktavinnufólk.

Kjarasamningar við félag innán KÍ renna út í árslok 2021.

Mannfjöldaþróun

Hagstofa Íslands hefur endurskoðað mannfjöldaspá sína og tekur uppfærð spá til árana frá 2020 til 2069. Framreikningur mannfjöldans er í eðli sínu óvissu undirorpinn og óvissan eykst vitaskuld eftir því sem sé er lengra inn í framtíðina. Spáin gefur engu að síður mikilvægar vísbendingar um mannfjöldaðróun, einkum er varðar yngstu og elstu árgangana.

Hagstofa birtir þrjár spár; mið-, lág- og háspá, sem byggja á mismunandi forsendum um hagvöxt til næstu fimm ára, frjósemi og búferlaflutningum. Yfirlitið í töflu 10 byggir á miðspánni.

Á næstu þremur árum reiknar Hagstofa með að aðflutningur fólks verði verulegur umfram brottflutning og fólksfjölgun verði á bilinu 1,5-2%, eða sem nemur að meðaltali tæplega 7 þúsund manns á árlega. Eftir 2025 fer að hægja á fólksfjölguninni þar sem brottflutningur fólks verður að mati Hagstofu meiri en aðflutningur.

Spá Hagstofu gerir ráð fyrir að frá 2021 til 2025 muni landsmönnum á vinnualdri (21-65 ára) fjölga um 6,3% en fólki eldra en 65 ára um 14,8%. Þá gerir spáin ráð fyrir að fæðingum fari fjölgandi og spáð er umtalsverðri fjölgun barna á leikskólaaldri en fækkun á grunnskólaaldri.

Tafla 10. Mannfjöldaspá (miðspá) Hagstofu Íslands.

	Mannfjöldi 1. janúar					Breyting	
	2021	2022	2023	2024	2025	2021-2022	2021-2025
Á 1. ári	4.873	4.945	5.067	5.170	5.264	1,5%	8,0%
1-5 ára	21.455	22.249	23.387	24.639	25.814	3,7%	20,3%
6-16 ára	51.391	51.300	51.354	51.288	51.355	-0,2%	-0,1%
17-20 ára	18.039	18.230	18.642	19.208	19.712	1,1%	9,3%
21-65 ára	221.516	224.449	228.020	231.543	235.422	1,3%	6,3%
66-70 ára	16.798	17.256	17.826	18.478	18.921	2,7%	12,6%
71-80 ára	22.326	23.472	24.536	25.439	26.456	5,1%	18,5%
81 árs o.e.	11.336	11.488	11.711	12.099	12.539	1,3%	10,6%
Alls	367.734	373.389	380.543	387.864	395.483	1,5%	7,5%
	50.460	52.216	54.073	56.016	57.916	3,5%	14,8%

Umtalsverðar sveiflur eru í fjölda fæddra barna á ár ári hverju. Yfir 5.000 börn fæddust árið 2009, en aðeins rétt röklega 4.000 árið 2016. Fæðingum fjölgaði á ný og árið 2020 fæddust rúmlega 4.500 börn. Reiknar Hagstofu með að fæðingum fjölgi jafnt og þétt næstu árin og verði yfir 5.000 árið 2023. Frjósemi kvenna hefur mælst aðeins 1,7 börn frá árinu 2016, sem er sú lægsta sem mælst hefur hér á landi. Í miðspá sinni reiknar Hagstofa með að frjósemi kvenna aukist og verði í kringum 1,8 á hverja konu.

Hagstofa birtir ekki mannfjöldaspár eftir sveitarfélögum, en Byggðastofnun birtir slíka spá sem byggð er á spá Hagstofu. Hana má finna á eftirfarandi slóð:
https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Mannfjoldaspa/mannfjoldaspa_byggdastofnunar_2019.pdf

Óvissa

Eins og jafnan er óvissa um framvindu efnahags- og kjaramála. Lítið opið hagkerfi eins og það íslenska býr og mun búa við meiri sveiflur en hagkerfi stærri ríkja. Ein leið til að takast á við óvissuna er að teikna upp sviðsmyndir og vera þannig tilbúin fyrir annars konar þróun en spár gera ráð fyrir.

Meðal helstu óvissuþátta um framvindu efnahagsmála á næstu árum má nefna:

- *Covid-19*. Mikil óvissa er um þróun faraldursins og þar með um aðgerðir stjórnvalda, hér á landi sem erlendis. Á þessu veltur í raun þróun næstu missera að langstærstum hluta.
- *Ný ríkisstjórn*. Kosningar til Alþingis fara fram 25. september nk. Ný ríkisstjórn tekur völd að kosningum loknum og óvissa ríkir um stefnuna í mikilvægum málaflokkum sem skipta sveitarfélög miklu.
- *Kjarasamningar*. Lífskjarasamningarnir gilda til 1. nóvember 2022, en forsendur samninganna verða metnar nú í september. Reynir þá á hvort þeim verði sagt upp. Óvissa er einnig um lyktir kjarasamninga við Kennarasamband Íslands.
- *Ferðapjónusta*. Spár um hagvöxt á næsta ári eru nær alfarið reistar á forsendum um að hingað komi um 1 ½ milljón ferðamanna. Ekki er hér á vísan að róa.

- *Gengi krónunnar og verðbólga.* Í spá Hagstofu er gengið út frá þeirri forsendu að gengi krónunnar verði óbreytt út spátímabilið. Ef gengið lækkar má ætla að verðbólga verði meiri en ella og samdráttur í landsframleiðslu minni með jákvæðum áhrifum á atvinnustig. Hækkun gengisins hefði áhrif í gagnstæða átt.
- *Sjávarútvegur.* Sem endranær ríkir töluverð óvissa um aflabrögð, einkum er varðar uppsjávarfiska s.s. loðnu.

Gátlisti um staðbundnar forsendur

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. Atvinnuleysi er t.d. mismikið eftir sveitarfélögum. Vinnuálastofnun áætla að atvinnuleysi hafi verið um 6,9% á landinu í júní 2021, en 14% í Mýrdalshreppi þar sem atvinnuleysi var mest og litlu minna í Reykjanesbæ, 13,4%.

Í þessum kafla er farið yfir nokkra þætti sem gagnlegt 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. Gagnlegt getur verið að setja upp fleiri en eina sviðsmynd um hugsanlega þróun sveitarfélags. Með þeim hætti er sveitarstjórn betur í stakk búin til að bregðast við mismunandi rekstrarumhverfi.

- Er íbúum að fækka, fjölga eða stendur íbúafjöldinn í stað?
- Hvernig hefur atvinnuástand verið í sveitarfélaginu? Er eftirspurn eftir vinnuafli að breytast?
- Eru ný fyrirtæki að hefja starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að hætta starfsemi?
- Eru fjárfestingar fyrirhugaðar í atvinnulífinu?

Útsvarstekjur

Sambandið mun senda framreikning á útsvarstekjum hvers sveitarfélaga á næsta ári í október nk. Hver sveitarstjórn aðlagar staðgreiðsluáætlunina að staðbundnum forsendum.

Hagstofa Íslands hefur í samráði við sambandið unnið og birt tölfræði um þróun staðgreiðsluskyldra tekna eftir sveitarfélögum, atvinnugreinum og tegundum tekna sem gagnlegt er fyrir sveitarfélög að kynna sér. Sambandið hefur verið í samvinnu við Analytica um margvíslega úrvinnslu úr þessum gögnum. Einn þáttur þessa verk er þróun líkans til að spá fyrir um þróun í einstökum sveitarfélögum og atvinnugreinum til allt að tveggja ára. Nálgaast má nýjustu útgáfu líkansins á eftirfarandi slóð: <https://analyticaoek.shinyapps.io/sveitarfelog/>

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Framlög til einstakra sveitarfélaga fara eftir þeim fjármunum sem sjóðurinn hefur yfir að ráða á hverju ári og ákveðnum forsendum hjá hverju sveitarfélagi. Mikil óvissa er um hvert ráðstöfunarfé sjóðsins verður.

Reikna má með að jöfnunarsjóður birti áætlun um helstu framlög 2022 niður á hvert sveitarfélag í lok september nk.

Aðrar tekjur

Tekjur af fasteignasköttum næsta árs ráðast að miklu leyti í fyrirbyggjandi fasteignamati. Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga eiga að vera góður grunnur til að áætla tekjur af fasteignasköttum og -gjöldum næstu ára sem og gatnagerðargjald og aðrar hugsanlegar tekjur af úthlutun lóða.

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).

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.

Sveitarfélög eru að jafnaði með skrár um laun og kjör starfsmanna og geta metið áhrif fyrirbyggjandi kjarasamningar á laun þeirra á næstu árum. Það gefur færi á að meta nokkuð nákvæmlega hvernig launakostnaður muni þróast á komandi árum. Kjarasvið Sambands Íslenskra sveitarfélaga veitir upplýsingar um efnisatriði og útfærslu einstakra kjarasamninga.

Vakin er athygli á reglugerð nr. 792/2017 sem er breyting á reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 1212/2015 sem lýtur að uppgjöri vegna A-deildar Brúar. Þar er kveðið á um að gjaldfærslur vegna Lífeyrisaukasjóðs og Varúðarsjóðs skuli flokka sem launakostnað og færast á sömu rekstrareiningu og breyting lífeyrisskuldbindingar í reikningskilum sveitarfélaga.

Útgjaldaþróun

Fara verður vandlega yfir stærstu atriðin í útgjöldum sveitarfélagsins.

- Er hægt að draga 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?
- Leiða ný lög/reglugerðir til aukinna útgjalda sem bregðast þarf við?

Yfirleitt eru almenn útgjöld framreiknuð með hliðsjón af spám um 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 og hverjar eru horfur til næstu ára?
- Hefur fjöldi nemenda á hvert stöðugildi grunnskólans breyst?
- Hver er árangur skólastarfsins? Er þörf á sérstökum aðgerðum á einhverju sviði?

Félagsþjónusta

Atvinnuleysi er mikið nú um stundir og spár sýna að þrátt fyrir að hagvöxtur glæðist á næstu árum verður atvinnuleysi áfram óþægilega mikið. Reynslan kennir að þörf fyrir fjárhagsaðstoð helst að töluverðu leyti í hendur við atvinnuleysi en jafnan með nokkurri töf.

- Hvernig er líklegt að atvinnuleysi í sveitarfélaginu verði á næstu árum?
- Hverjar eru horfur um þörf fyrir fjárhagsaðstoð og aðra félagslega aðstoð?

Málefni fatlaðs fólks hafa reynst mörgum sveitarfélögum afar kostnaðarsöm. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir hvernig útgjöld vegna málefna fatlaðs fólks muni þróast.

Fjárfestingar

- Hvaða fjárfestingar þarf að ráðast í?
- Hvernig verða þær fjármagnaðar?
- Hvaða áhrif munu þær hafa á rekstur sveitarfélagsins í bráð og lengd?

Númer	Sveitarfélag	Skattflokkar 2022				2022	2021	Breyting 2021-2022
		0	A	B	C	Samtals	Samtals	
0000	Reykjavíkurborg	29.899.117	3.032.240.759	238.900.415	947.311.768	4.248.352.059	3.975.151.104	6,9%
1000	Kópavogsbær	4.319.076	933.182.830	35.812.493	178.405.109	1.151.719.508	1.039.446.025	10,8%
1100	Seltjarnarnesbær	1.011.541	139.838.881	5.100.600	5.343.868	151.294.890	138.367.103	9,3%
1300	Garðabær	676.537	507.205.446	15.438.430	61.429.019	584.749.432	531.895.045	9,9%
1400	Hafnarfjarðarkaupstaður	6.216.321	604.800.409	35.893.405	158.383.154	805.293.289	746.784.383	7,8%
1604	Mosfellsbær	213.340	296.898.657	15.775.866	31.918.328	344.806.191	315.561.637	9,3%
1606	Kjósarhreppur	21.890	18.274.773	28.715	88.027	18.413.405	16.706.255	10,2%
2000	Reykjanesbær	3.496.244	286.244.739	9.886.020	64.515.347	364.142.350	349.371.842	4,2%
2300	Grindavíkurbær	112.332	48.186.047	2.594.870	25.287.934	76.181.183	71.562.555	6,5%
2506	Sveitarfélagið Vogar	27.096	22.596.451	677.138	2.455.964	25.756.649	23.318.360	10,5%
2510	Suðurnesjabær	713.541	45.833.885	1.880.560	46.054.304	94.482.290	89.222.608	5,9%
3000	Akraneskaupstaður	1.263.554	127.398.182	7.850.155	17.548.333	154.060.224	149.594.210	3,0%
3506	Skorradalshreppur	2.462	14.044.401	-	166.134	14.212.997	14.586.787	-2,6%
3511	Hvalfjarðarsveit	110.800	21.296.439	513.979	34.195.363	56.116.581	52.045.161	7,8%
3609	Borgarbyggð	402.172	88.097.598	3.895.080	15.776.111	108.170.961	101.273.848	6,8%
3709	Grundarfjarðarbær	109.442	9.166.282	993.870	3.254.332	13.523.926	13.221.106	2,3%
3710	Helgafellssveit	35.108	1.801.491	-	168.599	2.005.198	1.893.608	5,9%
3711	Stykkishólmubær	145.565	17.976.938	1.543.770	4.025.945	23.692.218	21.985.227	7,8%
3713	Eyja- og Miklaholtshreppur	28.087	2.627.060	188.458	536.236	3.379.841	3.176.560	6,4%
3714	Snæfellsbær	166.406	18.145.965	1.152.375	5.898.459	25.363.205	24.184.637	4,9%
3811	Dalabyggð	68.119	10.740.576	836.989	1.682.659	13.328.343	12.615.916	5,6%
4100	Bolungarvíkurkaupstaður	151.141	7.618.740	442.393	1.845.968	10.058.242	8.190.508	22,8%
4200	Ísafjarðarbær	356.307	43.142.763	2.810.609	9.381.255	55.690.934	46.850.656	18,9%
4502	Reykholahreppur	32.581	3.695.019	225.148	272.332	4.225.080	4.021.669	5,1%
4604	Tálknafjarðarhreppur	34.613	1.867.440	158.845	1.060.358	3.121.256	2.905.996	7,4%
4607	Vesturbyggð	130.365	9.453.640	513.888	2.061.964	12.159.857	10.556.166	15,2%
4803	Súðavíkurhreppur	65.794	2.590.147	92.130	625.154	3.373.225	3.057.057	10,3%
4901	Árneshreppur	14.888	763.205	14.607	95.562	888.262	840.466	5,7%
4902	Kaldraneshreppur	11.093	1.053.702	74.714	250.260	1.389.769	1.323.211	5,0%
4911	Strandabyggð	137.654	4.503.478	220.965	876.767	5.738.864	5.363.318	7,0%
5200	Sveitarfélagið Skagafjörður	617.337	62.456.484	5.817.482	13.091.713	81.983.016	76.005.845	7,9%
5508	Húnaþing vestra	282.778	17.756.972	1.091.244	3.313.961	22.444.955	20.268.728	10,7%
5604	Blönduósibær	190.810	9.737.015	1.634.948	3.314.632	14.877.405	13.811.021	7,7%
5609	Sveitarfélagið Skagaströnd	90.402	3.781.339	454.096	1.024.542	5.350.379	4.700.070	13,8%
5611	Skagabyggð	20.960	1.419.369	-	54.217	1.494.546	1.417.133	5,5%
5612	Húnavatnshreppur	-	6.913.300	278.183	4.758.330	11.949.813	11.200.170	6,7%
5706	Akrahreppur	81.282	3.778.865	-	48.862	3.909.009	3.402.604	14,9%
6000	Akureyrarbær	2.788.108	333.050.187	29.320.666	71.688.002	436.846.963	424.075.663	3,0%
6100	Norðurlingur	477.760	38.635.907	2.304.399	14.327.650	55.745.716	53.387.232	4,4%
6250	Fjallabyggð	320.295	21.597.774	1.971.185	4.485.191	28.374.445	26.756.964	6,0%
6400	Dalvíkurbyggð	209.615	25.005.773	1.943.084	5.132.766	32.291.238	29.444.776	9,7%
6513	Eyjafjarðarsveit	141.323	20.377.081	1.022.494	728.671	22.269.569	20.940.390	6,3%
6515	Hörgársveit	94.171	11.572.335	383.811	1.865.148	13.915.465	13.163.717	5,7%
6601	Svalbarðsstrandarhreppur	73.614	9.495.984	306.360	1.720.463	11.596.421	10.702.098	8,4%
6602	Grýtubakkahreppur	41.123	5.206.694	286.471	547.924	6.082.212	5.716.660	6,4%
6607	Skútustaðahreppur	2.022.253	5.907.276	309.120	5.052.279	13.290.928	12.164.201	9,3%
6611	Tjörneshreppur	19.330	867.992	-	28.306	915.628	823.954	11,1%
6612	Pingeyjarsveit	1.079.011	19.834.651	961.644	6.724.383	28.599.689	26.294.301	8,8%
6706	Svalbarðshreppur	7.297	903.285	21.880	104.950	1.037.412	983.597	5,5%
6709	Langanesbyggð	89.810	2.838.118	598.258	1.577.161	5.103.347	4.896.875	4,2%
7300	Fjarðabyggð	112.822.280	46.381.652	5.539.521	16.855.535	181.598.988	168.953.993	7,5%
7400	Múlaþing	2.491.697	63.902.036	5.420.589	15.786.718	87.601.040	83.978.526	4,3%
7502	Vopnafjarðarhreppur	379.505	7.122.781	356.760	1.647.948	9.506.994	8.695.314	9,3%
7505	Fjótisdalshreppur	216.100	1.541.178	-	9.322.247	11.079.525	10.283.281	7,7%
8000	Vestmannaeyjabær	424.832	60.312.700	3.327.255	14.844.451	78.909.238	75.524.404	4,5%
8200	Sveitarfélagið Árborg	839.078	177.842.607	10.749.821	33.348.824	222.780.330	204.644.651	8,9%
8401	Sveitarfélagið Hornafjörður	2.258.389	28.131.357	1.614.946	7.763.309	39.768.001	38.412.291	3,5%
8508	Mýrdalshreppur	97.292	9.755.677	366.180	4.012.779	14.231.928	13.284.850	7,1%
8509	Skaftharhreppur	1.880.527	9.465.879	450.759	2.894.908	14.692.073	13.890.003	5,8%
8610	Ásahreppur	3.835.910	4.769.193	-	17.832.408	26.437.511	24.290.468	8,8%
8613	Rangárþing eystra	699.849	34.341.458	1.538.703	6.999.990	43.580.000	40.968.859	6,4%
8614	Rangárþing ytra	1.648.630	38.861.190	1.845.252	7.357.629	49.712.701	46.112.857	7,8%
8710	Hrunamannahreppur	854.554	24.705.698	699.303	2.846.836	29.106.391	26.805.296	8,6%
8716	Hveragerðisbær	222.980	53.091.394	4.732.619	5.635.608	63.682.601	59.796.116	6,5%
8717	Sveitarfélagið Ölfus	1.691.932	38.623.260	2.381.263	23.368.582	66.065.037	61.562.675	7,3%
8719	Grímsnes- og Grafningshreppur	329.302	91.042.949	806.674	12.414.057	104.592.982	99.542.240	5,1%
8720	Skeiða- og Gnúpurjahreppur	1.312.664	15.656.215	551.709	15.877.270	33.397.858	31.184.340	7,1%
8721	Bláskógabyggð	1.175.190	64.851.938	1.907.930	7.240.710	75.175.768	72.046.352	4,3%
8722	Flóahreppur	231.190	14.098.821	344.131	1.191.702	15.865.844	15.038.254	5,5%

