



Samband íslenskra sveitarfélaga

Forsendur fyrir vinnslu fjárheimilda
fyrir árið 2016 og fjárhagsáætlun til þriggja ára

Fréttabréf hag- og upplýsingasviðs 7. tbl. 2015



© **Samband íslenskra sveitarfélaga**

Borgartúni 30 • Pósthólf 8100

128 Reykjavík

Hönnun og umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

Ritstjóri og ábm.: Gunnlaugur A. Júlíusson

Myndir: Ingibjörg Hinriksdóttir,

2015/25

*Afritun og endurprentun er heimil svo
fremi að heimildar sé getið.*

Forsendur fyrir vinnslu fjárheimilda fyrir árið 2016 og fjárhagsáætlun til þriggja ára

Inngangur

Fjárhagsáætlun sveitarfélaga er eitt mikilvægasta stjórnæki sveitarstjórna hvað varðar fjármálastjórn sveitarfélagsins. Í fjárhagsáætlun eru lagðar meginlínur um ráðstöfun þeirra fjármuna sem sveitarstjórn hefur yfir að ráða á næsta fjárhagsári.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er kveðið á um þann ramma sem unnið skal eftir við undirbúning og afgreiðslu fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú þar á eftir. Þessar áætlanir mynda þannig fjögurra ára ramma fyrir fjármál sveitarfélagsins sem felur í sér heildaráætlun um fjármál þess á tímabilinu. Fjárhagsáætlun næsta árs felur þannig í sér bindandi ákvörðun um allar fjárheimildir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til. Ef breytt er út af fjárhagsáætlun skal samþykka sérstakan viðauka í hvert sinn þar sem tilgreindur er sá kostnaður sem fellur til vegna breytingarinnar og hvernig hann er fjármagnaður. Í ársreikningi sveitarfélags skal birta upprunalega fjárhagsáætlun til samanburðar við niðurstöður síðasta rekstrarárs hverju sinni. Þannig fæst marktæk niðurstaða um hvernig rekstrarleg niðurstaða sveitarfélagsins er samanborið við upphaflegar fjárheimildir.

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

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun komandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Þetta á við um hvers konar ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslum milli liða í fjárhagsáætlun í þegar samþykktir fjárhagsáætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli í sér útfærslu á því hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt.

Fjárhagsáætlun nær bæði yfir rekstrartengda liði, s.s. tekjur og gjöld svo og fjárfestingar og greiðslu afborgana, svo önnur dæmi séu nefnd. Meginmarkmið sveitarstjórnar hlýtur að vera að sjá til þess að útgjaldaramminn rúmist innan tekjurammans. Ef sjálfaflafé nægir ekki fyrir þeim greiðslum sem inna þarf af hendi þarf annað tveggja að taka lán eða selja eignir svo einföld dæmi séu notuð.

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

Þegar fjárhagsáætlun fyrir komandi ár er unnin er nauðsynlegt að setja hana upp miðað við bestu fáanlegar heimildir um hverjar séu líklegar forsendur tekna og gjalda á því ári. Þannig er hægt að endurspeglar væntanlegan raunveruleika eins og frekast er unnt. Öðru máli gegnir um þriggja ára áætlanir. Þar

eru ýmsar forsendur óljósar og aðrar liggja ekki fyrir. Þeim mun lengra sem áætlað er fram í tímann þeim mun meiri óvissa ríkir um niðurstöðuna. Erfitt er að segja til um hvert sé verðbólguþig eftir fjögur ár, hvernig líta kjarasamningar út, hvernig hefur gengið þróast o.s.frv. Þriggja ára áætlun er stefnumörkun sveitarstjórnar út frá bestu fánægum heimildum en ekki ákvarðanatáka. Í henni koma þó fram áhrif einstakra ákvarðana sem teknar hafa verið fram í tímann s.s. ef búið er að taka ákvörðun um að ráðast í fjárfestingu á tímabilinu eða leggja af einhverja starfsemi. Það er spurning hvort er gagnlegra að leggja áherslu á að draga fram líklegar magnbreytingar á tímabilinu eða að reyna að áætla hvernig verðlag kemur til með að þróast út tímabilið.

Á seinni árum hefur umræða skapast um að það sé óheppilegt að nota sama orðið (fjárhagsáætlun) um annars vegar ákvörðun um fjárheimildir fyrir næsta ár og hins vegar fjárhagsáætlun sem nær yfir næstu þrjú ár þar á eftir. Vegna þessarar orðanotkunar sé ekki gerður nægjanlega mikill greinarmunur á þessu tvennu. Í öðrum norrænum ríkjum eru notuð mismunandi orð yfir þetta tvennt. Í Svíþjóð er t.d. ákvörðun um fjárheimildir fyrir næsta ár nefnd „budget“ en fjárhagsáætlun fyrir næstu þrjú ár þar á eftir er nefnd „ekonomiplan“.

Rétt þykir þó í þessu sambandi að minna á ákvæði 13. gr. auglýsingar innanríkisráðuneytisins um reikningsskil sveitarfélaga nr. 790/2001 með síðari breytingum en ákvæði greinarinnar um verðlag sem skal nota við vinnslu þriggja ára áætlunar er svohljóðandi:

„13. gr.

Þriggja ára áætlun.

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

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

Almennar forsendur

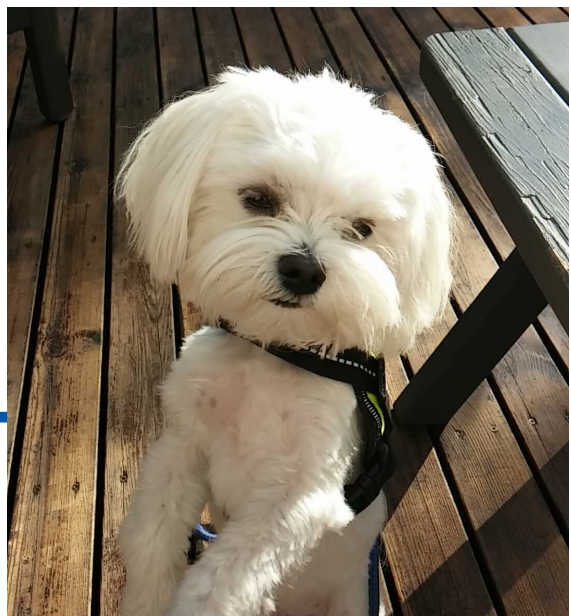
Þær forsendur fjárhagsáætlana sem eru almennar og varða öll sveitarfélög eru fyrst og fremst eftirfarandi:

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

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

Við eftirfarandi samantekt er stuðst að mestu leyti við niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var á vordögum 2015. Hún er m.a. lögð til grundvallar frumvarpi til fjárlaga ríkisins fyrir árið 2016. Eðlilegt þykir því að nota sömu forsendur við vinnslu fjárhagsáætlana sveitarfélaganna þannig að sömu forsendur séu notaðar innan opinbera geirans í heild sinni. Hagstofa Íslands gefur síðan út endurnýjaða og yfirfarna þjóðhagsspá framan af nóvember n.k. Niðurstöður hennar geta haft áhrif á forsendur fjárlagafrumvarps ríkisstjórnarinnar þegar það verður tekið til 2. og 3ju umræðu á Alþingi. Sveitarfélög sem ekki hafa þá þegar lokið frágangi fjárheimilda fyrir næsta ár geta einnig tekið tillit til þeirra breytinga sem fram kunna að koma ef þær eru það miklar að þær skipta máli varðandi meginforsendur. Hér valda fyrirgreindar tímasetningar ákveðnum vandkvæðum því yfirleitt er best að hafa sem nýjastar og réttastar forsendur við undirbúning fjárhagsáætlana. Tímasetning um framlagningu fjárhagsáætlunar var færð fram í nýjum sveitarstjórnarlögum en aðrir þættir hafa ekki tekið mið af því.

Í töflu 1. eru birtar helstu niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá vori 2015. Í þjóðhagsspá er yfirleitt unnið með breytingar milli ára nema að annað sé sérstaklega tekið fram.



Tafla 1. Niðurstöður úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, vor 2015¹

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einkaneysla	3,7	3,8	3,3	3,0	2,9	2,6
Samneysla	1,8	1,8	1,5	1,7	1,5	2,2
Atvinnuvegafjárfesting	15,1	20,6	18,2	3,8	-1,8	4,4
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	14,9	20,8	20,6	12,5	10,1	8,6
Fjárfesting hins opinbera	7,5	2,5	1,5	-1,0	0,5	5,0
Þjóðarútgjöld, alls	5,3	5,9	5,4	3,0	2,0	3,1
Verg landsframleiðsla	1,9	3,8	3,2	2,8	2,7	2,5
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	3,6	2,0	0,4	0,3	1,2	0,8
Vísitala neysluverðs	2,0	1,7	3,0	2,8	2,7	2,5
Gengisvísitala	-5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raugengi	6,7	0,9	0,9	0,9	0,6	0,4
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	3,6	3,1	3,0	2,9	3,0	3,0
Launavísitala	5,8	7,0	5,3	5,0	5,2	4,6
Alþjóðlegur hagvöxtur	1,7	1,0	1,6	1,9	2,0	2,0
Alþjóðleg verðbólga	1,3	1,0	1,6	1,9	2,0	2,0

Hér á eftir verður farið yfir nokkur atriði sem vega þungt í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

1.a. Verðbólga

Þróun verðbólgunnar er hin sama fyrir allt landið. Því er eðlilegt að öll sveitarfélög landsins noti forsendur þjóðhagsspár hagstofunnar fyrir útreikninga um verðlag á ári komanda við gerð fjárhagsáætlana. Jafnframt eru þá notaðar sömu forsendur og notaðar eru við gerð fjárlaga. Talsvert hefur dregið úr verðbólgu á undanförunum misserum. Spá Hagstofu Íslands um þróun á vísitölu neysluverðs á næstu árum kemur fram í töflu 1.

Í töflunni koma fram breytingar á vísitölu neysluverðs með húsnæðiskostnaði. Þar er unnið með meðalhækkun á vísitölunni milli ára. Verð á vörum og þjónustu sem sveitarfélögin kaupa

1 Hlutfallsleg breyting milli ára nema annars sé getið

breytist án tillits til þróunar á húsnæðiskostnaði. Því er fróðlegt að skoða hvernig vísitala neysluverðs með og án húsnæðiskostnaðar hefur þróast frá júní 2014 og fram í maí 2015. Gögn eru sótt á vef Hagstofu Íslands².

Í ljós kemur að á þessu tímabili hefur vísitala neysluverðs með húsnæðiskostnaði hækkað um 1,3% en vísitala neysluverðs án húsnæðiskostnaðar hefur lækkað um 0,02%. Það gefur til kynna ákveðnar vísbendingar um að húsnæðiskostnaður sé töluverður áhrifavaldur um breytingar á vísitölu neysluverðs. Á fyrsta ársfjórðungi ársins 2015 hækkaði húsnæðisliður vísitölnnar um 6,3% frá fyrra ári.

Þegar þjóðhagsspá hagstofunnar var birt á vordögum lágu niðurstöður kjarasamninga á almennum vinnumarkaði ekki fyrir og gera það í vissum tilvikum ekki enn í júnílok. Við undirritun þeirra kjarasamninga sem lokið er var lögð þung áhersla á að það yrði að koma í veg fyrir að niðurstöður þeirra myndu hafa áhrif til aukinnar verðbólgu. Of snemmt er að segja til um það

2 www.hagstofa.is



hvort það markmið náist en það liggur ljóst fyrir að staðan er viðkvæm og lítið megi bregða út af til að verðlag fari hækkandi vegna launahækkana á vinnumarkaði.

Annar óvissuþáttur í þessu sambandi snýr að gengi krónunnar og tímasetningu á afnámi hafta.

1.b. Atvinnuleysi

Þjóðhagsspá hagstofunnar gerir ráð fyrir að atvinnuleysi verði 3,0% á næsta ári og verði síðan nokkuð stöðugt á því stigi það sem eftir er spátímabilsins. Hér verður þó að gera ráð fyrir ákveðnum fyrirvara. Skráð atvinnuleysi er það atvinnuleysi sem er skráð hjá Vinnumálastofnun. Þar til viðbótar bætist það fólk sem nýtur fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Það er ekki á skrá um atvinnuleysi. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur kannað fjölda þeirra sem njóta fjárhagsaðstoðar og má reikna með að það sé tæpt 1,0 prósentustig til viðbótar við opinberar atvinnuleysistöður. Síðan verður að minna á að atvinnuleysi er afar misjafnt milli einstakra landshluta og jafnvel milli einstakra sveitarfélaga í sama landshluta. Því verður að leggja mat á staðbundnar aðstæður hvað varðar atvinnuleysi á hverjum stað þegar staða og þróun þess er metin.

Skráð atvinnuleysi, sem Vinnumálastofnun (VMST) birtir, var 3,4% í apríl mánuði og minnkaði það um 0,2 prósentustig frá fyrra mánuði. Atvinnuleysi samkvæmt Vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands (VMK) mældist töluvert meira eða 5,5%, sem er 1,5 prósentustigum hærra en í mánuðinum á undan. Að teknu tilliti til árstíðar voru niðurstöður VMK hins vegar nær

skráðu atvinnuleysi samkvæmt gögnum VMST eða 4,6% og jókst það um um 0,7 prósentur frá fyrra mánuði.

Á vordögum 2015 var atvinnuleysið mest á Suðurnesjum, 4,9%, en minnst var það á Norðurlandi vestra eða 2,0%.

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 atvinnuna flytur burtu.

Nánari upplýsingar um atvinnuleysi eftir landshlutum er að finna á vef Vinnumálastofnunar³:

1.c. Gengismál

Evrar hefur veikt töluvert gagnvart dollar og breska pundinu það sem af er árinu. Íslenska krónan hefur því heldur styrkt gagnvart evru á sama tíma en aftur á móti veikt allnokkuð gagnvart dollar og pundi.

Nokkur óvissa er um ýmsa þætti sem geta haft áhrif á hvernig staðan á gengi krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum þróast. Ýmislegt ætti að skýrast á næstu misserum. Þar má fyrst og fremst nefna sem helsta áhrifavald hvort og hvernig verður staðið að afnámi gjaldeyrishaftanna.

Í grunnspá Seðlabanka Íslands er sem fyrr gert ráð fyrir að gengi krónunnar haldist stöðugt út spátímamann. Það felur í sér að gengi krónunnar gagnvart viðskiptaveginni gengisvísitölu haldist svipað og það hefur verið frá því snemma á síðasta ári og álíka hátt og það hefur verið hæst frá því að fjármálakreppan skall á. Óvissa um gengi krónunnar á næstu misserum tengist einkum mögulegu fjármagnsútfærði í kjölfar losunar fjármagnshafta. Órói á vinnumarkaði og hætta á verulegum nafnlaunahækkunum gæti einnig veikt krónuna og gert losun hafta áhættusamari. Gengi krónunnar gæti hins vegar hækkað umfram það sem gert er ráð fyrir í grunnspánni, t.d. í tengslum við vaxandi innlend efnahagsumsvif, batnandi viðskiptakjör og gjaldeyrisinnflæði tengt kröftugum útflutningsvexti.

³ <https://www.vinnumalastofnun.is/um-okkur/utgefid-efni-og-talnaefni/manadarlegar-skyrslur-um-stodu-a-vinnumarkadi>

1.d. Vaxtamál

Seðlabanki Íslands⁴ hefur stöðugt gengi krónunnar sem aðalmarkmið í peningastefnu sinni. Til að styðja við þetta markmið hefur stýrivöxtum (vöxtum sjö daga bundnum innlánnum) verið haldið háum og gjaldeyrisviðskipti takmörkuð með höftum. Vextir á sjö daga bundnum innlánnum, sem hafa verið helsta vaxtaviðmiðun Seðlabankans frá því í desember 2013, voru 5,25% frá fram í byrjun nóvember 2014 en þá lækkaði peningastefnunefnd þá í 5,0%. Þann 10. desember 2014 voru þeir síðan lækkaðir aftur í 4,5%. Síðan þá hafa vextir Seðlabankans haldist óbreyttir fram til 10. júní 2015 er

4 <http://sedlabanki.is/utgefid-efni/rit-og-skырslur/peningamal/>

þeir voru hækkaðir á nýjan leik til upp í 5,0%. Daglánavextir, sem voru helsta vaxtaviðmiðun Seðlabankans, hafa ætíð verið hærri og eru nú 6,75%. Ástæða hækkunarinnar voru líkur á að verðbólga færi vaxandi á nýjan leik. Seðlabankinn boðaði síðan frekari vaxtahækkunarir að óbreyttu þegar líður á árið með hliðsjón af fyrrgreindri þróun. Kemur þar fyrst og fremst til að umsamdar launahækkunarir á almennum vinnumarkaði voru meiri en Seðlabankinn hafði spáð fyrir í maí sl.⁵

Stjórnvöld hafa nú þegar kynnt aðgerðir til undirbúnings afnáms gjaldeyrishtafta m.a. með frumvarpi til laga um stöðugleikaskatt.

5 <http://sedlabanki.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/2015/06/10/Yfirlýsing-peningastefnunefndar-juni-2015/>

Ýmis atriði sem eru sértæk fyrir einstök sveitarfélög

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

Þar má nefna eftirfarandi þætti:

Almenn þróun samfélagsins (mismunandi sviðsmyndir):

Án þess að það sé tiltekið sem sérstakur liður við undirbúning að fjárhagsáætlun fyrir sveitarfélagið þá er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir á hvaða leið hið staðbundna samfélag er að öllum líkindum til lengri tíma litið. Það er ákveðin forsenda fyrir nákvæmari og sundurliðaðri greiningu á hvernig tekjur og gjöld koma til með að þróast. Í þessu sambandi er sjaldnast um einhverja ákveðna leið að ræða heldur getur verið um að ræða fleiri en einn valkost eftir því hvaða forsendur eru notaðar. Því getur verið gagnlegt að setja upp mismunandi sviðsmyndir fyrir hvernig sveitarfélagið getur þróast út frá mismunandi forsendum. Það er bæði mjög góð aðferð til að fá yfirlit um hvaða áhrif mismunandi þróun hefur á innviði og starfsemi sveitarfélagsins. Einnig má nefna að með slíkri uppsetningu

mismunandi sviðsmynda þá eru viðkomandi aðilar betur í stakk búinir til að mæta þróuninni því búið er að greina hvernig bregðast skuli við mismunandi rekstrarumhverfi. Því vandaðri sem áætlanagerðin er því færra kemur á óvart.

Þróun útsvarstekna (þróun atvinnulífs):

Samband íslenskra sveitarfélaga sendir árlega út staðgreiðsluáætlun til hvers einstaks sveitarfélags fyrir komandi ár. Hún er unnin út frá almennum forsendum um það sem er að gerast á vinnumarkaði í samfélaginu. Upplýsingar um breytingar á útsvarsstofni milli ára koma frá fjármálaráðuneytinu. Þær liggja fyrir þegar frumvarp til fjárlaga er lagt fram framan af september. Síðan verður hver sveitarstjórn að aðlaga staðgreiðsluáætlunina að þeim staðbundnu forsendum sem eru til staðar í sveitarfélaginu. Nefna má eftirfarandi atriði sem rétt er að huga að í þessu sambandi:

- Hvað er að gerast í atvinnulífinu innan sveitarfélagsins?
- Eru ný fyrirtæki að setja upp starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að hætta?
- Er samdráttur, jafnvægi eða uppbygging? Er eftirspurn eftir vinnuafli að breytast?

Þannig mætt telja áfram upp þá staðbundnu áhrifavalda sem hver sveitarstjórn verður að vega og meta inn í endanlega gerð fjárhagsáætlunar. Rétt er að taka fram að í staðgreiðsluáætluninni er reiknað með 0,25% hlutanum sem greiddur er til sveitarfélaganna vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks en ekki 0,99% hlutanum sem greiddur er beint til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaganna.

Þróun fasteignaverðs (þróun fasteignamats):

Þjóðskrá Íslands birtir nýtt fasteignamat í byrjun júní ár hvert. Sú niðurstaða sem birt var í júní sl. tekur gildi 31. desember 2015 og gildir fyrir árið 2016. Fasteignamat ársins 2016 miðast við verðlag fasteigna í febrúar 2015. Í niðurstöðum Fasteignamatsins kemur fram að fasteignamat á landsvísu hækkaði um 5,8% milli ára.⁶ Heildarfasteignamat á höfuðborgarsvæðinu hækkar um 6,7%. Matið á Suðurnesjum hækkar um 4,2%, á Vesturlandi um 2,8%, á Vestfjörðum um 1,1%, á Norðurlandi vestra um 3,8%, á Norðurlandi eystra um 5,2%, á Austurlandi um 2,8% og á Suðurlandi um 2,6%.

Breytileiki getur hins vegar verið verulegur milli einstakra sveitarfélaga innan hvers svæðis. Eins er rétt að benda á að breytileiki getur verið í þróun fasteignamats innan sveitarfélaga. Sérstaklega á það við um hin fjölmennari sveitarfélög svo og sveitarfélög þar sem umfangsmikil sameining hefur átt sér stað.

Fram til 31. maí 2014 var meginmatsaðferð atvinnueigna verið markaðsleiðrétt kostnaðarmat. Nú hefur Þjóðskrá tekið upp aðra aðferð sem felur í sér að í stað kostnaðarmatsins hefur verið tekið upp tekjumat á stórum hluta atvinnueigna, sem eru skrifstofu- og verslunarhúsnæði og húseignir fyrir léttan iðnað. Virkur leigumarkaður er með þær eignir og byggt er á greiningu á sambandi markaðsleiguverðs við eiginleika fasteignarinnar. Reiknað er með að tekjuöflunarhæfni fasteignar ákvarði verðmæti hennar við fasteignamat. Leigutekjur af fasteign og ávöxtunarkrafa er notað til að ákvarða matið. Þessi aðferðarfræði er í samræmi við alþjóðlega staðla. Breyting á aðferðarfræði fasteignamats skrifstofu- og verslunareigna og eigna fyrir léttan iðnað hefur í för með sér töluverðar en mjög mismunandi breytingar á fasteignamati þeirra þar sem mikið misræmi var til staðar samkvæmt fyrri aðferð. Sumar eignir hækka umtalsvert í mati, aðrar lækka en fasteignamat sumra verður mjög sambærilegt og áður.

6 www.skra.is

Sé litið til allra þeirra eigna sem falla í C flokk hækkar fasteignaskattur vegna matsins um 11,7% frá árinu 2014 til ársins 2015 að öðru óbreyttu.

Gagnrýnt var af hagsmunaaðilum í atvinnulífinu að breytinguna bæri of brátt að og hefði víða miklar hækkanir í för með sér. Því voru sett lög nr. 135/2014 um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem kveðið er á um aðlögun að breyttum matsreglum með tímabundnum ákvæðum um fasteignaskatt af atvinnuhúsnæði. Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

„Fasteignir í c-lið 3. mgr. 3. gr. sem sæta breyttri aðferðafræði fasteignamats yfir í tekjumat í endurmati fasteignamats á árinu 2014 skulu vera undanþegnar 2. mgr. 3. gr. við álagningu fasteignaskatts á árunum 2015 og 2016. Stofn til álagningar fasteignaskatts þeirra eigna á árinu 2015 skal þess í stað vera 70% af fasteignamati þeirra 30. desember 2014 og 30% af fasteignamati 31. desember 2014. Á árinu 2016 skal stofn til álagningar fasteignaskatts sömu eigna vera 30% af fasteignamati þeirra 30. desember 2015 og 70% af fasteignamati 31. desember 2015.“

Launakostnaður sveitarfélagsins (magnbreyting):

Við mat á þróun magnbreytinga á launakostnaði sveitarfélagsins á næsta ári og á því tímabili sem þriggja ára áætlun nær yfir þarf að átta sig á hvaða breytingar eru fyrirsjáanlegar á starfsmannahaldi sveitarfélagsins á næsta ári og á næstu þremur árum þar á eftir. Ef bæta skal við stöðugildi þá þarf til viðbótar við greidd laun að reikna út kostnað vegna launatengdra gjalda og þeirrar aðstöðu sem starfsmaðurinn þarf á að halda.

Launakostnaður (áhrif kjarasamninga):

Þær breytingar sem gerðir kjarasamningar fela í sér eiga að liggja ljósir fyrir vegna hvers starfsmanns hjá sveitarfélaginu. Mörg sveitarfélög hafa uppsetta skrá með öllum starfsmönnum sveitarfélagsins, launum þeirra og hvaða áhrif fyrirbyggjandi kjarasamningar hafa á laun þeirra á næstu árum. Á þennan hátt liggur nákvæmlega fyrir hvernig launakostnaður starfsmanna muni þróast á komandi árum. Kjarasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga gefur upplýsingar um efnisatriði og útfærslu einstakra kjarasamninga.

Launaskrið:

Alltaf er eitthvað launaskrið til staðar hjá sveitarfélögum umfram áhrif formlegra kjarasamninga. Það á sér stað meðal annars vegna launahækkana í kjölfar endurmenntunar eða námskeiða sem starfsmenn sækja. Einnig telja áhrif starfsaldurshækkana nokkuð í þessu sambandi. Erfitt er að segja nákvæmlega til um hver þessi áhrif eru að jafnaði en reikna má með að þau séu að jafnaði nálægt 0,5% á hverju ári.

Greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (JS):

Jöfnunarsjóður gerir ár hvert áætlun um greiðslu- og rekstraráætlun sjóðsins. Hún tekur mið af áætluðum tekjum ríkisins í fjárlögum. Þar kemur fram hvaða breytingum er líklegt að greiðslur úr sjóðnum taki á komandi ári. Erfitt er að gera nákvæmar áætlanir um tekjur sveitarfélaga frá jöfnunarsjóði. Þar kemur bæði til fjárhagsleg geta sjóðsins ár hvert, hvort reglur sjóðsins hafi breyst svo og ákveðnar forsendur hjá einstökum sveitarfélögum. Í ýmsum tilvikum skiptir staða annarra sveitarfélaga máli eins og þegar tekjujöfnunarframlag til hvers og eins sveitarfélags er reiknað út. Hve mikið stendur eftir þegar önnur framlög hafa verið greidd ræður öllu um hve mikið fé er til ráðstöfunar við útgreiðslu útgjaldajöfnunarframlagsins.

Útgjaldapróun (magnbreyting):

Fara verður vandlega yfir stærstu atriðin í útgjöldum sveitarfélagsins. eru fyrirsjáanlegar umtalsverðar breytingar á útgjöldum þess? 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 þróun vísitölu neysliverðs.

Grunnskólinn:

Rekstur grunnskólans er stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna. Því er ekki óeðlilegt að hann fái sérstaka athygli og skoðun við undirbúning fjárhagsáætlunar. Mikilvægt er að hafa aðgengilegt greinargott yfirlit um hvernig starfsemi grunnskólans hefur þróast hjá sveitarfélaginu á liðnum árum og hvernig líkur eru á að hann þróist á komandi árum. Á síðasta ári voru gerðir kjarasamningar við Skólastjórafélag Íslands, Félag grunnskólakennara og Félag leikskólakennara. Mikilvægt er að stjórnendur sveitarfélaganna kynni sér innihald þessara samninga vel og hvaða möguleikar felast í þeim sem mótvægi við þá hækkun launa sem í samningunum fólust. Að öðru leyti

má benda á eftirfarandi áhersluatriði í þessu sambandi:

- Hvernig er ákvarðanatöku um rekstur skólans eða breytingar í rekstri hans?
- Hvernig er aðkoma fræðslunefndar / sveitarstjórnar að fjárhagslegum ákvörðunum er varða grunnskólann?
- Hvernig hefur þróunin í fjölda nemenda verið? Hefur fjöldi nemenda á hvert stöðugildi grunnskólans breyst?
- Hvernig er árangur skólastarfsins?
- Hvernig er viðhorfið gagnvart skólanum í samfélaginu?
- 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 sveitarfélaga:

Á síðustu árum hefur þörf fyrir félagsþjónustu sveitarfélaga vaxið víða um land. Atvinnuleysi var mikið á sumum landssvæðum og fjöldi fólks missti húsnæði sitt. Þörf á fjárhagsaðstoð og húsaleigubótum hefur því víða vaxið verulega. 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. Leggja skal áherslu á að hafa stjórn á þróun útgjalda eins og fært er til að niðurstaðan komi ekki á óvart þegar ársreikningur liggur fyrir.

Atvinnuleysi / atvinnuleysisbætur / fjárhagsaðstoð:

Hvernig er líklegt að atvinnuleysi innan sveitarfélagsins þróist á komandi árum? Þessi þróun hefur bæði áhrif á tekjuhlíf sveitarfélagsins (atvinnuþátttöku) en einnig útgjaldahlíf s.s. með þróun útgjalda vegna fjárhagsaðstoðar. 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 virkur á vinnumarkaði.

Fjárfestingar:

Hvaða fjárfestingar eru fyrirhugaðar / líklegar / nauðsynlegar / óhjákvæmilegar í sveitarfélaginu á fjárhagsáætlunartímabilinu?

- Hvernig verða þær fjármagnaðar?
- Hvaða áhrif munu þær hafa á rekstur sveitarfélagsins?

Fjármálareglur / þróun helstu lykiltalna:

Tvær fjármálareglur voru lögfestar í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Þær eru jafnvægisregla og skuldaregla. Með þeim voru lagðar ákveðnar línur um meginmarkmið í fjármálastjórn einstakra sveitarfélaga. Þær hafa þegar haft merkjanleg jákvæð áhrif á umræðu um fjármál og fjármálalega tengda ákvarðanatöku innan sveitarfélaganna. Fjármálareglurnar eru sem hér segir:

- Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningskilum skv. 60. gr. sveitarstjórnarlaga séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum.
- Heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.
- Eftirlitsnefnd sveitarfélaga hefur eftirlit með að sveitarfélögin uppfylli ákvæði fyrrgreindra reglna og seti upp aðlögunaráætlanir gerist þess þörf.
- Veltufé frá rekstri, veltufjárhlutfall og hve auðvelt sveitarfélagið á með að standa undir skuldbindingum

sínum til framtíðar eru þær lykiltölur sem mestu máli skipta til að greina fjárhagslegt heilbrigði í rekstri sveitarfélagsins og stofnana þess.

Mikill munur getur verið á milli einstakra sveitarfélaga hvað fyrrgreind atriði varðar, enda þótt um nágrannasveitarfélög sé að ræða. Í slíkum tilvikum verður sveitarstjórn hverju sinni að leggja mat á þróun þessara þátta innan sveitarfélagsins eftir bestu vitund og fyrirbyggjandi 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 aðstæðum.



Áhættugreining og áhættustjórnun

Áhættugreining og áhættustjórnun

Starfsemi sveitarfélaga er fjölþætt og margbrotin. Það varðar íbúana miklu hvernig henni er stjórnað og hvort hún uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til hennar. Þegar allt gengur eins og fyrirhugað er þá er starfsemi sveitarfélagsins almennt ekki ofarlega í hugum íbúanna. Öðru máli gegnir ef eitthvað bregður út af og hin daglega rúttína í samfélaginu raskast. Slíkar upptakomur geta haft veruleg áhrif á daglegt líf fjölda manns og einnig haft verulegan kostnað í för með sér. Því er mikilvægt að reyna eftir föngum að átta sig á hvaða óvæntu atriði geta komið upp, hvaða áhrif þau gætu haft og hvernig er hægt að minnka líkur á að áföll eigi sér stað. Því er mikilvægt að fara í tengslum við undirbúning fjárhagsáætlunar yfir hvaða áhættuþættir eru mikilvægastir og hvaða áhrif þeir geta haft. Í þessu sambandi er gagnlegt að setja upp nokkrar sviðsmyndir fyrir hvern þátt 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.

Inna eftirliti er ætlað að hafa eftirlit með hvort sett markmið fjárhagsáætlunar á ýmsum sviðum hafi náðst þegar á reyndi. 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.

Inna eftirlit er vinnuferli sem skal 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:

- Markmið eru sett
- Greining á áhættuþáttum sem geta haft áhrif á sett markmið
 - » Hverjir eru þeir?
 - » Hvar geta þeir gerst?
 - » Hvenær geta þeir gerst?
- Forgangsröðun á áhættuþáttum
 - » Hvaða þættir skipta mestu máli?
 - » Hvaða þættir skipta litlu máli?
- Hvernig er hægt að draga úr áhrifum áhættuþátta?
 - » Markviss greining og eftirlit
 - » Fyrirbyggjandi aðgerðir
 - » Draga úr áhrifum þeirra

Í töflu 2 eru sett upp dæmi um flokkun áhættu til frekari skýringar:



Tafla 2. Áhættuflokkar og dæmi um áhættu

Áhættuflokkar	Dæmi um áhættu
Ytra umhverfi	Náttúruhamfarir og farsóttir. Alþjóðleg þróun. Fjármálakreppa.
Fjárhagslegt umhverfi	Lægri skatttekjur. Breytingar í jöfnunarkerfi. Lausafjárstaða, skammtímaskuldir. Óstöðugt atvinnulíf.
Fjárhagsáætlun, innra eftirlit og skýrslur	Mistök í reikningsskilum og úrvinnslu. Rangar forsendur í fjárhagsáætlun. Eftirlit með greiðslu launa og reikninga.
Pólítískt umhverfi	Breytingar í pólítískri forgangs röðun. 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 v. tölvubúnað. Meðferð eigna. Misferli.
Huglægt umhverfi	Rangt mat á viðhorfum íbúanna. Slæmt umtal í fjölmiðlum

Að lokum

Hér að framan hefur verið farið yfir ýmis atriði sem geta komið að gagni við undirbúning við vinnslu og afgreiðslu fjárheimilda sveitarfélaga fyrir næsta ár og við gerð þriggja ára áætlunar. Þó skal á það minnt að yfirleitt er við gerð þriggja ára áætlunar unnið með sama verðlag og unnið er með fyrir næsta fjárhagsáætlunarár enda er kveðið svo á um í auglýsingu frá innanríkisráðuneytinu. Þó er mjög gagnlegt að setja upp nákvæma áætlun fyrir þróun lána hjá sveitarfélaginu út frá áætlaðri þróun verðbólgu og vaxta til að sjá hvernig þau útgjöld þróast í samanburði við það fjármagn sem er til reiðu til að greiða afborganir lána og vaxtakostnað. Í þriggja ára áætlun er meginmarkmiðið að finna út hvaða magnbreytingar eru líklegar á komandi árum út frá gefnum forsendum s.s. breytingum

á íbúafjölda, þróun atvinnulífs, nýjum fjárfestingum eða breytingum á þjónustu sveitarfélagsins.

Til að samantekt sem þessi komi að sem mestu gagni fyrir sveitarfélögin væri afar gagnlegt ef þeir starfsmenn sveitarfélaganna sem vinna mest að undirbúningi og vinnslu fjárhagsáætlunar myndu senda ábendingar þar að lútandi til Sambands íslenskra sveitarfélaga ef þeim finnst einhverjar upplýsingar vanta í þessa samantekt og / eða að annað megi skýra betur út.

GAJ/BV