



Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra
starfsmanna sveitarfélaga sem
málið varða

Dags.: 18. september 2024

Sendandi: Greiningarteymi Próunarsviðs
Sambands íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 2409022SA
Málalykill: 01.21

Efni: Forsendur fjárhagsáætlana sveitarfélaga 2025 og 2026-2028

Fjárhagsáætlun sveitarfélaga byggir á forsendum um hvernig hagstærðir muni þróast yfir það tímabil sem áætlunin tekur til. Í lögum um opinber fjármál (nr. 123/2015) er lögð áhersla á að fjárhagsáætlanir skuli byggðar á traustum forsendum og gögnum. Í reglugerð nr. 1212/2015 segir með beinum hætti í 17. gr. að við vinnslu fjárhagsáætlana skuli sveitarfélög styðjast við þjóðhagsspár Hagstofu Íslands þar sem við á. Til viðbótar getur verið gagnlegt að styðjast við þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands og greiningardeilda viðskiptabankanna, auk mannfjöldaspár Hagstofunnar og Byggðastofnunar. Spárnar gefa vísbendingar um skattheimtu sveitarfélaga á komandi árum. Auk þess sem að verðlagsþróun og gerðir kjarasamningar nýtast vel til áætlunar um þróun kostnaðarliða.

Pó er vert að hafa í huga að spám fylgir ætíð óvissa um raunverulega framvindu. Í áætlunargerðinni í ár er verðbólgu- og vaxtaþróun mikilli óvissu undirorpin og í því samhengi þróun húsnæðisverðs. Þessu til viðbótar á enn eftir að ganga frá langtímakjarasamningum við nær helming starfsfólks sveitarfélaga.

Ætlun Sambands íslenskra sveitarfélaga með minnisblaði þessu er að styðja við fjárhagsáætlunargerð sveitarfélaga. Von er á uppfærðri þjóðhagsspá Hagstofa Íslands þegar líður að vetri og mun minnisblaðið vera uppfært með tilliti til þess.

I. Þjóðhagslegar forsendur áætlunargerðar

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands er að jafnaði gefin út að vori, sumri og vetri. Í þjóðhagsspá er metin efnahagsleg framvinda yfirstandandi árs auk næstu fimm ára. Staða hagkerfisins greind og spáð fyrir helstu hagstærðum á borð við hagvöxt, fjárfestingu, verðbólgu og þróun á vinnumarkaði.

Tafla 1. Helstu stærðir í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2025-2029

	2023	2024	2025	2026	2027	2028

Verg landsframleiðsla (milljarðar kr.)	4.321	4.573	4.889	5.170	5.441	5.725
Verg landsframleiðsla (ársbreyting á nafnverði)	11,0%	5,8%	6,9%	5,7%	5,2%	5,2%
Hagvöxtur	5,0%	0,9%	2,6%	2,7%	2,6%	2,5%
Verðbólga	8,7%	6,0%	3,9%	2,7%	2,5%	2,5%
Atvinnuleysi (% af vinnuafli)	3,4%	4,2%	4,3%	4,2%	4,1%	4,0%
Heildarlaun á ársverk (ársbreyting)*	6,9%	6,1%	5,4%	4,6%	4,3%	4,1%
Launavísitala (ársbreyting)	9,8%	6,6%	5,6%	4,4%	4,1%	4,1%
Mannfjöldi á vinnufærum aldri (ársbreyting)*	3,7%	2,4%	1,4%	1,2%	1,1%	1,1%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Rauntölur fyrir 2023 en spá fyrir 2024-2028

*Nánari upplýsingar úr Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og ekki til opinberrar birtingar

Verðbólga

Verðlagsforsendur eru stór þáttur í áætlunargerð sveitarfélaga og því gagnlegt að horfa til fleiri verðbólguþáa, sér í lagi þegar nokkuð er liðið frá útgáfu Þjóðhagsspár Hagstofu Íslands. Þar má horfa til verðbólguþá Seðlabanka Íslands auk greiningadeilda viðskiptabankanna. Í eftirfarandi töflu eru spár um verðbólgu, raðað eftir því hvenær spárnar voru birtar. Nýjasta spáin gerir ráð fyrir hærri verðbólgu á tímabilinu en eldri spár.

Tafla 2. Nýlegar verðbólguþá

	2024	2025	2026	2027	2028
Seðlabanki Íslands (ágúst 2024)	6,2%	4,2%	2,9%		
Hagstofa Íslands (júní 2024)	6,0%	3,9%	2,7%	2,5%	2,5%
Íslandsbanki (maí 2024)	5,9%	3,6%	3,1%		
Arion banki (apríl 2024)	5,8%	4,4%	3,7%		
Landsbankinn (apríl 2024)	6,0%	4,4%	3,5%		

Heimild: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands, Íslandsbanki, Landsbankinn og Arion banki.

Húsnæðisverð

Húsnæðisverðþróun styður við áætlunargerð í innheimtu fasteignaskatts sveitarfélaga þar sem fasteignamat hvers árs miðast við verðlag fasteigna í febrúar árið áður. Hvorki Hagstofan né Seðlabankinn spá fyrir um þróun húsnæðisverðs en þá er hægt að notast við spár viðskiptabankanna um þróun þess.

Tafla 3. Ársbreyting húsnæðisverðs greiningadeilda viðskiptabankanna

	2024	2025	2026
Íslandsbanki (maí 2024)	5,8%	5,1%	6,1%
Landsbankinn (apríl 2024)	7,0%	8,8%	7,7%
Arion banki (apríl 2024)	7,8%	4,8%	5,5%
Meðaltal	6,9%	6,2%	6,4%

Heimild: Íslandsbanki, Landsbankinn og Arion banki.

Mannfjöldaspá

Hagstofa Íslands birtir mannfjöldaspá sem nær nú til árána frá 2022 til 2073 (<https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldaspa/mannfjoldaspa/>). Framreikningur mannfjöldans er í eðli sínu óvissu undirorpinn og eykst óvissan eftir því sem lengra er horft inn í framtíðina. Spáin gefur engu að síður mikilvægar vísbendingar um mannfjöldapróun, einkum er varðar yngstu og elstu árgangana. Búferlaflutningar eru hins vegar mjög ráðandi um þróun annarra árganga og erfitt hefur reynst að spá fyrir um þá.

Hagstofa birtir ekki mannfjöldaspár eftir sveitarfélögum, en Byggðastofnun birtir slíka spá sem byggð er á mannfjöldaspá Hagstofu. Mannfjöldaspá Byggðastofnunar 2023-2074 hefur verið birt á vef stofnunarinnar (<https://www.byggdastofnun.is/is/utgefiefni/maelabord/mannfjoldaspa/>).

Framleiðsla stórra atvinnugreina

Útsvarstekjur sveitarfélaga geta verið háðar gangi tiltekinn atvinnugreina. Þá getur verið gagnlegt að horfa til spár um þróun stórra útflutningsgreina s.s. ferðapjónustu, sjávarútvegs eða álframleiðslu.

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands spáir fyrir um fjölda erlendra ferðamanna sem gefur fyrirheit um umsvif í ferðapjónustu hér á landi. Spáteymi Hagstofunnar gerir ráð fyrir að fjöldi erlendra ferðamanna fjölgi hægt á næstu árum.

Tafla 4. Spá um fjölda erlendra ferðamanna

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Fjöldi erlendra ferðamanna (milljónir)*	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4
Fjöldi erlendra ferðamanna (ársbreyting)*	30%	2%	3%	2%	1%	1%

Heimild: Hagstofa Íslands.

*Nánari upplýsingar úr þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og ekki til opinberrar birtingar

Hafrannsóknarstofnun veitir stjórnvöldum veiðiráðgjöf um flesta helstu nytjastofna við Ísland á hverju fiskveiðiári. Ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar og greining hennar á stöðu helstu stofna má finna á vef stofnunarinnar (<https://www.hafogvatn.is/is/veidiradgjof>).

Þá spáir Seðlabanki Íslands fyrir um útflutningsframleiðslu (magnaukningu) sjávarafurða og áls. Í nýjstu peningamálum bankans er áætlað nokkuð stöðugri framleiðslu á næstu árum.

Tafla 5. Spá um útflutningsframleiðslu atvinnuvega

	2023	2024	2025	2026
Sjávarafurðir	-8,0%	0,3%	0,5%	1,3%
Ál	1,2%	-0,8%	1,6%	0,5%

Heimild: Seðlabanki Íslands.

II. Sértekur forsendar sveitarfélaga

Útvarstekjur

Við undirbúning fjárlagafrumvarps hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið áætlað þróun útvarsstofns sveitarfélaga. Áætlun ráðuneytisins hefur einkum verið grundvölluð á spá Hagstofu um launaþróun og vinnumagn. Nýjasta mat ráðuneytisins liggur til grundvallar 1. umræðu fjárlaga og er sýnt í eftirfarandi töflu.

Tafla 6. Spá um hækkun tekjuskatts-/útvarsstofns, breyting frá fyrra ári, %

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Útvarsstofn	9,3%	6,7%	5,9%	5,6%	5,4%	5,2%

Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Samband Íslenskra sveitarfélaga 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 á vef Sambandsins og tilkynning þess efnis mun birtast á vefnum í kjölfarið (<https://www.samband.is/verkefningin/fjarmal/tekjustofnar-sveitarfelaga/utsvar/>).

Fasteignaskattar

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) birti nýtt fasteignamat í maí sl. Það gildir í 12 mánuði frá og með 31. desember 2024. Lögum samkvæmt skal fasteignamat endurspegla gangverð fasteigna í febrúar á gildistökuári, nú febrúar 2024. Fasteignamat er notað til útreikninga fasteignagjalda sem sveitarfélög ákvarða. Í vef HMS má finna skjal með töflu sem sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna (<https://hms.is/frettir/fasteignamat-2025>).

Framlög jöfnunarsjóðs

Tekjur Jöfnunarsjóðs ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarsstofni sveitarfélaga. Framlög til einstakra sveitarfélaga ráðast af lögum og reglugerðum um sjóðinn. Jöfnunarsjóður mun líklega gefa út tilkynningu um áætluð framlög upp úr miðjum september nk. Áætluð framlög úr jöfnunarsjóði sveitarfélaga árið 2025 verða birt á vef sjóðsins og tilkynning þess efnis mun birtast á vef Sambandsins í kjölfarið (<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggsdamal/jofnunarsojdur-sveitarfelaga/>).

Launakostnaður

Laun og launatengd gjöld er að jafnaði stærsti einstaki útgjaldaliður sveitarfélaga, um 60% útgjalda. Í fjárhagsáætlunargerðinni í ár er gagnlegt að horfa til þegar undirritaðra kjarasamninga.

Fjögurra ára kjarasamningar voru undirritaðir á almennum markaði fyrr á árinu. Samningarnir fela í sér prósentuhækkunir með krónutölugólfi og hafa það að markmiði að stuðla að minnkun verðbólgu og lækkun vaxta. Samninganefndir ríkis og sveitarfélaga hafa samið undir merkjum almenna markaðarins. Nú þegar hefur samninganefnd sveitarfélaga undirritað kjarasamning við öll félög innan BSRB og flest félög ASÍ en 55% af stöðugildum sveitarfélaga tilheyra þeim. Stærstu hóparnir sem eftir standa eru innan Kennarasamband Íslands (KÍ, 30%) og BHM (10%) en mjög lágt hlutfall launafólks sveitarfélaga er í stéttarfélögum utan heildarsamtaka s.s. félagsmenn í Félagi íslenskra hjúkunarfræðinga, Kjarafélagi tæknifræðingafélags Íslands og Verkfræðingafélag Íslands.

Ef gengið verður frá samningum við eftirstandandi stéttarfélög á sömu nótum og verið hefur þá má áætla að hækkun launakostnaðar per heildarsamtök verði eftirfarandi á hverju ári kjarasamningstímabilsins.

Tafla 7. Hækkun launakostnaðar eftir heildarsamtökum v/ kjarasamninga m.v. að samið verði með sambærilegum hætti og á almennum markaði

	Ár 1	Ár 2	Ár 3	Ár 4
ASÍ	4,99%	4,76%	4,54%	4,34%
BSRB	4,86%	4,64%	4,43%	4,25%
BHM	3,65%	3,63%	3,56%	3,52%
KÍ	3,53%	3,59%	3,55%	3,53%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Reikningur tekur mið af þegar gerðum kjarasamningum og áhrifum þeirra á grunnlaun launaflokka og fjölda stöðugilda í hverjum launaflokki. Ekki er tekið tillit til áhrifa af persónuálagi hvers stöðugildis.

Vakin er athygli á því að kjarasamningar flestra félaga runnu út 31. mars og kjarasamningsbundnar hækkunir taka þannig gildi 1. apríl ár hvert á tímabilinu 2024-2027. Kjarasamningar KÍ giltu til 31. maí 2024 og yrðu þannig kjarasamningsbundnarhækkunir hjá þeim félögum 1. júní ár hvert á kjarasamningstímabilinu. Þannig má leiðrétta tölurnar

að ofan svo þær endurspegli kostnaðarhækkun vegna kjarasamninga á hverju almanaksári.

Við upplýsingar um hækkun launakostnaðar per heildarsamtök er hægt að margfalda launakostnaðarhækkunina við fjölda stöðugilda sveitarfélags í hverju bandalagi. Gæfi það áætlaðan kostnað vegna kjarasamningsbundinna launahækkana en þessu til viðbótar hafa stéttarfélög haft svigrúm til að semja um sérmál sem auka launakostnað um 0,7% á samningstímabilinu og kemur oftast til greiðslu á fyrsta ári samningsins.

Þá hefur fjölgun stöðugilda og launaskrið sveitarfélags einnig áhrif á þróun launakostnaðar á tímabili fjárhagsáætlunar. Í því samhengi þarf að taka tillit til þess hversu langt sveitarfélagið hefur farið í styttingu vinnuvikunnar en hún þarf að vera að fullu komin til framkvæmda 1. nóvember næstkomandi hjá starfsfólki þeirra stéttarféлага sem hafa undirritað langtímakjarasamninga.

III. Helstu óvissupættir áætlunargerðar

Eins og jafnan er óvissa um framvindu efnahags- og kjaramála. Lítið opið hagkerfi mun óhjákvæmilega 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 óvissupáttu um framvindu efnahagsmála á næstu árum eru:

- *Verðbólga og vextir.* Verðbólga er vel yfir verðbólguþröun Seðlabanka Íslands og enn ríkir óvissa um verðbólguþróun næstu misseri. Verðbólga hefur farið hægt lækkandi og greiningaraðilar hafa ítrekað vanspáð verðbólgu undanfarið. Peningastefnunefnd Seðlabankans hefur gefið út að núverandi vaxtarstig sé hæfilegt til að koma verðbólgu í markmið og ætlar sér ekki að hefja vaxtalækkunarferlið of snemma. Flestir greiningaraðilar telja nú að vaxtalækkunarferlið hefjist snemma á næsta ári.
- *Húsnæðisverð.* Einn helsti óvissupáttur verðbólgunnar. Miklar verðhækkanir á húsnæði yrðu til þess að mæld verðbólga helst há og sterkari eiginfjárstaða húsnæðiseigenda gæti auka enn á eftirspurn og verðbólguþröun.
- *Kjarasamningar.* Ekki hefur verið samið við alla opinbera starfsmenn og ríkir þannig áfram óvissa um launaþróun hjá tilteknum hópum sem starfa hjá sveitarfélögum. Það á ekki síst við um kjarasamninga kennara en kennarastéttin nemur nær þriðjung starfsfólks sveitarféлага.
- *Lífeyrismál.* Áfram er óljóst hversu há viðbótarframlög til A deildar Brúar verða innheimt hjá hverju og einu sveitarfélagi á áætlunartímabilinu.