

Samkomulag

um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2021–2025
á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015

INNGANGUR

Forsendur og markmið þessa samkomulags byggjast á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, um að ríki og sveitarfélög stuðli að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála.

- Í því skyni verði mótuð heildstæð og samhæfð stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma.
- Stefnt er að skilvirkri og hagkvæmri opinberri fjárstjórn og starfsemi.
- Stefnumörkunin byggist á grunnildum sem skilgreind eru í lögnum opinber fjármál.
- Markmið um afkomu og skuldir sveitarfélaga í fjármálastefnunni eru sett að undangengnu samráði við sveitarfélög og taka m.a. mið af fjárhagsáætlunum þeirra.
- Vandað verði til undirbúnings áætlana og lagasetningar sem varðar efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár.
- Eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda verði virkt og veiti nauðsynlegt aðhald.
- Markvisst verði unnið að því að þróa samstarf milli ríkis og sveitarfélaga við undirbúning stefnumörkunar í opinberum fjármálum.

Samkomulag þetta er gert á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál þar sem kveðið er á um að tryggt skuli formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra, í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála, um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar í samræmi við skilgreiningar þessara þátta í lögnum.

Í lögnum er áskilnaður um að fjármálastefnan, fjármálaáætlunin og þetta samkomulag ríkis og sveitarfélaga byggist á grunnildum skv. 6. gr. laganna, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, og samræmist jafnframt skilyrðum um heildarjöfnuð og heildarskuldir skv. 7. gr. laganna.

Þá er kveðið á um það í lögnum að ályktun Alþingis um fjármálaáætlunina skuli lögð til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Niðurstaða af samráði aðila er þetta samkomulag og felur það í sér sameiginlega sýn á markmiðum ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum. Samkomulagið er hið fjórða sem gert er á grundvelli laga um opinber fjármál og er það skilningur aðila að þótt margt hafi áunnist sé enn þörf á því að betrumbæta og þróa samstarf aðila og efni og framkvæmd samkomulagsins á næstu árum.

Samkomulag þetta er gert við mjög óvenjulegar aðstæður vegna áhrifa COVID-19 á fjárhag hins opinbera. Aðilar þess telja mikilvægt að hið opinbera auki ekki enn á þann samdrátt sem nú á sér stað í þjóðarbúskapnum með niðurskurði útgjalda á næstu árum. Reynt verður sem

kostur er að forgangsraða í þágu velferðarkerfis og til að verja þá hagsæld sem landsmenn búa almennt við.

Þetta veldur því að veruleg skuldasoðnun mun eiga sér stað hjá hinu opinbera á þessu og næstu árum. Væntingar standa til að jákvæður viðsnúningur í þjóðarbúskapnum og aukin eftirspurn í hagkerfinu veiti svigrúm til að lækka skuldahlutfall hjá opinberum aðilum.

1. Markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, sundurliðað eftir árum.

Kórónuveirufaraldurinn hefur leitt til dýpstu efnahagskreppu sem riðið hefur yfir frá því mælingar hófust. Horfur um afkomu hins opinbera hafa gjörbreyst fyrir vikið. Annars vegar blasir við umtalsverð tekjulækkun og hins vegar stóraukin útgjöld, ekki síst í því skyni að halda upp atvinnu og eftirspurn. Hagstofan spáir að hagvöxtur verði neikvæður 2020 um 7,6% og atvinnuleysi verði 7,8%. Hagvöxtur mun glæðast á næsta ári gangi spá Hagstofu eftir og verða 3,9% og atvinnuleysi lækka niður í 6,8%. Leggja þarf ríka áherslu á að mikil óvissa ríkir um þróun efnahagsmála á næstu árum.

Ljóst er að við þær aðstæður sem nú eru uppi verður að beita opinberum fjármálum í þágu almennra hagstjórnarmarkmiða og tryggja að fjármálastefnan stuðli að efnahagslegu jafnvægi. Af þeim sökum var lögð fram og samþykkt þingsályktunartillaga um breytingu á fjármálastefnu 2018 -2022. Um er að ræða breytingu á stefnu árána 2020 til 2022. Þá hefur fjármálareglum sveitarstjórnarlaganna verið vikið til hliðar yfir sama tímabil.

Í samkomulaginu er byggt á eftirfarandi markmiðum um afkomu og efnahag sveitarfélaga sem sett eru fram sem hlutföll af landsframleiðslu:

a. Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga mun versna verulega. Reiknað er með að afkoman verði neikvæð um 1,1% af VLF árið 2020, 1,1% 2021 og 0,8% 2022 (sjá viðauka um fjármál sveitarfélaga fyrir tímabilið 2020–2025).

b. Mikil óvissa er um marga þætti í rekstri sveitarfélaga. Áhrif kjarasamninga á afkomuna eru mjög neikvæð og óvissa er um áhrif samkomulags um styttingu vinnutíma, einkum er varðar vaktavinnufólk. Þá er þróun fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga óviss og raunar einnig þróun útsvars og fjárfestinga. Raskist afkomumarkmið vegna þessara eða annarra atriða verulega munu aðilar taka upp viðræður um hvernig við skuli brugðist. Aðilar munu fylgjast áfram vel með þróun fjármála sveitarfélaga og einstakra málaflókka sem undir þau heyrja.

c. Skuldir hins opinbera munu aukast verulega. Skuldir A- hluta sveitarfélaga gætu farið í 7,0% af landsframleiðslu árið 2020 og vaxið upp í 8,3% árið 2022. Samkvæmt undirliggjandi horfum og ef ekki verði gripið til neinna ráðstafana eru skuldir sveitarfélaga enn vaxandi árið 2025.

d. Meginmarkmið fjármálaáætlunar er að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir árslok 2025. Miðað er við að þessi markmiðssetning taki bæði til sveitarfélaga og ríkisins. Endurskoðun á fjármálareglum skv. sveitarstjórnarlögum stendur yfir og er nauðsynlegt að þar verði sett ákvæði um hvernig staðið verður að aðlögun að fjármálareglum eftir 2022 og fram til 2025 þar sem samræmis verði gætt fyrir hið opinbera í heild.

2. Ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.

Aðilar munu vinna sameiginlega að því að tryggja sjálfbærni fjármála sveitarfélaga og leggja mat á skuldaviðmið sveitarstjórnarlaga fyrir A- og B-hluta reikningsskila sveitarfélaga. Þrátt fyrir almenna stefnumörkun um lækkun skuldaviðmiðs eru aðilar sammála um að ekki sé tímabært að innleiða þá stefnumótun á meðan efnahagsleg óvissa ríkir vegna Covid-19 faraldursins.

Aðilar munu sameiginlega fara yfir og bregðast við niðurstöðum starfshóps sem fjallað hefur um fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Sérstaklega þarf að horfa til getu sveitarfélaga til að verja almenna grunnþjónustu, svo sem þjónustu við fatlað fólk, félagsþjónustu og skólahald.

Á vettvangi samráðsnefndar um opinber fjármál verði unnið að því að treysta og bæta þann talnagrunn sem forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um fjármál sveitarfélaga byggjast á í samvinnu við Hagstofu Íslands. Framsetning fjárhagsupplýsinga endurspeglir stöðu sveitarfélaga í heild gagnvart fjármálareglum sveitarstjórnarlaga annars vegar og laga um opinber fjármál hins vegar.

Aðilar eru sammála um nauðsyn þess að bæta samræmi milli fjárhagsáætlana sveitarfélaga og uppgjörs Hagstofu á fjármálum sveitarfélaga m.a. til að auka rekjanleika niðurstaðna Hagstofu og samspilið við opinber fjármál. Mikilvægi þessa lýtur annars vegar að undirbúningi samkomulags þessa og hins vegar að því að meta hvernig afkoma sveitarfélaga hefur þróast m.t.t. settra afkomumarkmiða.

Sambandið í samstarfi við samráðsnefnd um opinber fjármál mun birta gögn um 1) þróun fjármála sveitarfélaga sbr. fjármálareglur sveitarstjórnarlaga, 2) fjárhagsáætlanir sveitarfélaga til næstu þriggja ára og 3) samanburð við áður sett afkomumarkmið einstakra sveitarfélaga. Hagstofan mun vinna yfirlit á þjóðhagsgrunni um hvernig fjármál sveitarfélaga hafa þróast m.t.t. heildarmarkmiða í gildandi fjármálastefnu og fjármálaáætlun.

3. Fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga.

Í því skyni að styrkja og auka fjárhagslega sjálfbærni sveitarstjórnarstigsins eru aðilar sammála um eftirfarandi:

1. Að skipuð verði nefnd um heildarendurskoðun tekjustofna sveitarfélaga. Samhliða verði þróað sviðsmyndalíkan fyrir fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Endurskoðuninni verði lokið fyrir árslok 2021.
2. Að skipuð verði nefnd um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og henni hraðað eins og kostur er. Stefnt verði að áfanganiðurstöðu fyrir lok mars 2021.
3. Áfram verði unnið að því að efla hagstjórnarpátt opinberra fjármála, t.d. með þróun á áhættumati og sviðsmyndagreiningum.

Framangreind áform eru í samræmi við þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033.

Þá eru aðilar sammála um að lokið verði við umfjöllun um eftirfarandi verkefni fyrir árslok 2020:

4. Áhrif þess að öll mannvirki verði metin til fasteignamats og undanþágur frá álagningu fasteignaskatts felldar niður.

4. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.

Aðilar sammála um að ljúka eftirfarandi verkefnum á gildistíma áætlunarinnar:

1. Að formgera samstarf ríkis og sveitarfélaga um skipulagða heilsuefningu fyrir eldra fólk með það að markmiði að auka lífsgæði og bæta heilsu. Ábati hins opinbera af slíku forvarnastarfi verði metinn.
2. Að ná samkomulagi um frambúðarfyrirkomulag tónlistarnáms og verkaskiptingu í því sambandi.
3. Breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga varðandi verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Ennfremur eru aðilar sammála um að viðræður fari fram um eftirfarandi mál:

4. Kostnað og umsýslu ríkisins við innheimtu útsvars í staðgreiðslu, sbr. nefndarálit efnahags- og viðskiptanefndar.
5. Skyldu sveitarfélaga til úthlutunar á lóðum til ríkisins án endurgjalds.
6. Gerð úttektar á sameiginlegu eignarhaldi ríkis og sveitarfélaga á fasteignum sem nýttar eru til opinberrar þjónustu.
7. Niðurstöður athugunar, sem nú er unnið að, á rekstrargrundvelli hjúkrunarheimila og um endurskoðun daggjalda vegna hjúkrunarrýma. Eru aðilar sammála um að samhliða þeirri vinnu verði skipaður sérstakur starfshópur til að vinna að endurmati á útgjöldum vegna hjúkrunarþjónustu og annara þjónustu við aldraðra. Útgjaldaendurmatið feli í sér heildstæða greiningu á núverandi stöðu þjónustunnar og á mögulegum aðgerðum til að mæta hjúkrunarþörf aldraðra á öruggan og hagkvæman hátt. Greiðslur ráðist af hjúkrunarþyngd hvort sem þjónustan er veitt í heimahúsum eða á hjúkrunarheimilum og verði óháðar því hvort þjónustuveitandinn er sveitarfélag, sjálfseignastofnun eða ríkið. Öll hjúkrunarþjónusta aldraðra byggist á þarfagreiningu og miðist við þarfir íbúanna í landinu.
8. Unnin verði samantekt um kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og sérstak mat lagt á kostnaðaráhrif laga- og reglugerðarbreytinga og stjórnvaldsfyrirmæla í þessum málaflokki undanfarin ár. Að fengnum þessum niðurstöðum verði teknað upp viðræður um hvernig bregðast megi við þessari þróun og hvernig best verði staðið að fjármögnun hennar.

5. Nýjungar og umbætur í opinberri starfsemi

Aðilar eru sammála um aukið og nánara samstarf verði form gert um umbætur í opinberri starfsemi og eflingu stafrænnar þjónustu m.a. í samræmi við þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033. Meðal verkefna er eftirfarandi:

1. Fjármögnun og útfærslu sameiningarframlaga til sveitarfélaga.
2. Áhersla verði á að hagnýta þá upplýsingatækniinnviði sem byggðir hafa verið upp og þekkingu á stafrænum lausnum hins opinbera.
3. Áframhaldandi þróun á miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is og sameiginlegu rafrænu pósthólfi á þeim vef þar sem opinberir aðilar sameinist um að birta skjöl um starfsemi sína og þjónustu.

Þá er vilji til að bæta yfirsýn og auka skilvirkni í samstarfi um nýtingu skatttekna og mati á kostnaðaráhrifum. Eftirfarandi verkefni eru liður í því samstarfi:

4. Að stuðla að aukinni samvinnu milli ríkis og sveitarfélaga um bætt skattskil, m.a. með hertu eftirliti með skattundanskotum og svartri atvinnustarfsemi, og betri nýtingu bótagreiðslna.
5. Að mótað verði skýrt vinnuferli og framsetningarmáti kostnaðarmats laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu ríkisins, er hafa áhrif á tekjur og útgjöld sveitarfélaga, í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

6. Kjaramál

Aðilar eru sammála um að halda áfram að efla samstarf og samráð á sviði kjaramála og vinna að jöfnun starfskjara milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins.

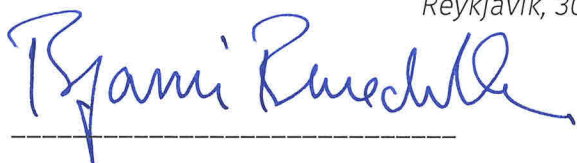
Fylgt verður eftir eins og kostur er þeirri kjarastefnu ríkis og sveitarfélaga að hið opinbera verði samkeppnisfært á vinnumarkaði þar sem jafnræði verði í launasetningu opinberra starfsmanna og gagnsæi ríki um launakjör.

7. Framkvæmd og gildissvið

Aðilar þessa samkomulags hafa þann sameiginlega skilning að samkomulag þetta bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn, svo samkomulagið hafi þýðingu á sveitarstjórnarstiginu og hafi áhrif á þróun opinberra fjármála í hagstjórnarlegu tilliti, er litið svo á að staðfesting þess af hálfu Sambands Íslenskra sveitarfélaga feli í sér kynningu og tilmæli af þess hálfu til sveitarfélaga að virða og haga fjármálum sínum næstu ár á grundvelli efnisákvæða þess og í samræmi við forsendur og markmið samkomulagsins.

Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, Jónsmessunefnd, hefur yfirumsjón með framkvæmd þessa samkomulags og þeirra verkefna sem í því felast og ákveður eftir atvikum hverjir verða ábyrgðar- og framkvæmdaaðilar einstakra verkefna.

Reykjavík, 30. september 2020.



fjármála- og efnahagsráðherra



samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra



formaður sambandsins



framkvæmdastjóri sambandsins

Viðauki: Fjármál sveitarfélaga 2020-2025, heildarafkoma án ráðstafana

<i>ma.kr. á verðlagi hvers árs</i>	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	385,7	401,5	422,1	443,9	464,3	485,8
Skatttekjur	307,1	318,0	334,8	352,7	369,2	386,6
Skattar á tekjur og hagnað	245,9	253,7	269,9	285,0	298,4	312,6
Eignarskattar	55,4	56,4	58,2	60,8	63,4	66,3
Skattar á vöru og þjónustu	5,9	7,9	6,8	6,9	7,3	7,7
Fjárframlög	31,2	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Aðrar tekjur	47,4	50,6	52,7	55,0	57,2	59,6
Eignatekjur	14,0	14,4	14,8	15,4	15,9	16,6
Sala á vöru og þjónustu	32,3	35	36,6	38,2	39,9	41,6
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	1,1	1	1,3	1,3	1,4	1,5
Heildarútgjöld	417,6	434,3	447,8	470,2	493,2	517,6
Rekstrarútgjöld	390,6	411,7	429,7	450,3	471,6	494,0
Laun	195,9	206,9	213,7	223,3	233,4	244,0
Kaup á vöru og þjónustu	131,4	139,3	147,5	155,2	163,1	171,6
Afskriftir	17,2	17,6	17,9	18,3	18,7	19,0
Vaxtagjöld	13,0	14,4	15,7	16,9	18,3	19,7
Framleiðslustyrkir	5,4	5,7	6,0	6,4	6,7	7,0
Fjárframlög	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4
Félagslegar tilfærslur til heimila	10,9	9,9	9,9	10,2	10,4	10,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	15,1	16,0	16,9	17,8	18,7	19,6
Fastafjárútgjöld	27,0	22,6	18,1	19,9	21,7	23,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	44,2	40,2	36,0	38,2	40,3	42,6
Afskriftir (-)	-17,2	-17,6	-17,9	-18,3	-18,7	-19,0
Heildarafkoma	-31,9	-32,8	-25,7	-26,3	-28,9	-31,8
	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
% af VLF	13,5	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7
Heildartekjur	10,8	10,4	10,3	10,3	10,2	10,1
Skatttekjur	8,6	8,3	8,3	8,3	8,2	8,2
Skattar á tekjur og hagnað	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7
Eignarskattar	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Skattar á vöru og þjónustu	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Fjárframlög	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Aðrar tekjur	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Eignatekjur	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Sala á vöru og þjónustu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	14,6	14,2	13,8	13,7	13,6	13,5
Heildarútgjöld	13,7	13,4	13,2	13,1	13,0	12,9
Rekstrarútgjöld	6,9	6,7	6,6	6,5	6,4	6,4
Laun	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Kaup á vöru og þjónustu	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Afskriftir	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Vaxtagjöld	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Framleiðslustyrkir	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fjárframlög	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Félagslegar tilfærslur til heimila	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Fastafjárútgjöld	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5
Afskriftir (-)	-1,1	-1,1	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Heildarafkoma						

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large 'A' and several illegible signatures.