

Fjármála- og efnahagsráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra annars vegar og Samband íslenskra sveitarfélaga hins vegar gera með sér svohljóðandi:

## Samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2019–2023

á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015

1. gr.

### *Forsendur og markmið*

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. Vandað verði til undirbúnings áætlana og lagasetningar sem varðar efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár. Stefnt er að skilvirkri og hagkvæmri opinberri fjárstjórn og starfsemi. Jafnframt að eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda verði traust. Í samræmi við 5. gr. laganna er þessi stefnumörkun mótuð í mynd þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára en þar eru sett fram markmið um meginþætti í þróun fjármála ríkis og sveitarfélaga á tímabilinu.

Eins og kveðið er á um í 4. gr. laganna byggist fjármálaáætlunin á þingsályktun um fjármálastefnu fyrir hið opinbera fyrir sama tímabil, sem samþykkt var á Alþingi 22. mars sl. Við undirbúning fjármálastefnunnar var haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga. Í tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu segir: „Markvisst hefur verið unnið að því að tryggja samstarf milli ríkis og sveitarfélaga við undirbúning stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Sérstakur vettvangur, samráðsnefnd um opinber fjármál, hefur verið skapaður til að efla samráð og tryggja samleitni í tölulegri greiningu og verkferlum. Markmið um afkomu og skuldir sveitarfélaga í fjármálastefnunni eru sett að undangengnu samráði við sveitarfélög og taka mið af fjárhagsáætlunum þeirra.“

Í lögnum er áskilnaður um að fjármálastefnan, fjármálaáætlunin og þetta samkomulag ríkis og sveitarfélaga byggist á grunngildum 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.

2. gr.

### *Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga*

Samkomulagið 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.

3. gr.

### *Þróun samstarfs og samkomulags*

Samkomulagið er niðurstaða af samráði aðila og felur í sér sameiginlegan skilning á markmiðum ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum. Samkomulagið er hið þriðja sem gert er á grundvelli laga um opinber fjármál og er það sameiginlegur skilningur að þótt margt hafi áunnist sé enn þörf á því að þróa samstarf aðila og efni og framkvæmd samkomulagsins á næstu árum. Efla þarf hagstjórnarþátt opinberra fjármála, t.d. með bættu áhættumati og sviðsmyndagreiningu. Bæta þarf forsendur

ákvarðana um afkomumarkmið og þróa samspil opinberra fjármála og peningastefnu. Stefnt er að því að samkomulag liggja jafnan fyrir eigi síðar en í marsmánuði ár hvert.

#### 4. gr.

##### *Efnahagsforsendur og hagstjórnarleg markmið*

Efnahagsforsendur samkomulagsins taka mið af því að þjóðarþúið er um þessar mundir á áttunda ári samfellds hagvaxtarskeiðs sem spáð er að vari áfram næstu árin og verði þar með það lengsta í nútímahagsögu landsins. Þó að nokkuð hægi á hagvexti er hann enn öflugur. Áætlað er að hagvöxtur ársins 2017 hafi verið 3,6% og því er spáð að hann verði um 2,9% á árinu 2018 en haldist síðan nær stöðugur árin þar á eftir í um 2,5%. Þrátt fyrir að horfur séu á því að úr hagvexti dragi er enn talsverð eftirspurnarþensla og spenna á vinnumarkaði. Mikilvægt er að bæta jafnvægi á vinnumarkaði þannig að launahækkningar treysti kaupmátt launa en stuðli ekki að óstöðugleika.

Við þessar aðstæður þarf enn að leggja áherslu á aðhald í opinberum fjármálum á tímabilinu, sem gerir ríkinu og sveitarfélögunum betur kleift að mæta niðursveiflu síðar meir og milda áhrif hennar. Áherslan við núverandi efnahagsaðstæður verður því lögð á niðurgreiðslu skulda fremur en á hraðan vöxt fjárfestinga eða á skattalækkningar. Samkvæmt hagspám eru góðar líkur á að aukið svigrúm skapist fyrir fjárfestingar hins opinbera eftir því sem líður á gildistíma fjármálaáætlunar en slíkt er háð stöðu efnahagsmála og afkomu hins opinbera. Ríki og sveitarfélög munu því leitast við að haga útgjalda- og skattastefnu sinni á þann veg að hún verði ekki þensluhvetjandi.

#### 5. gr.

##### *Afkomuhorfur og afkomumarkmið*

Afkomuhorfur hins opinbera eru tiltölulega jákvæðar út frá sjónarmiði hagstjórnar og mikilvægt er að treysta þær horfur með markvissri stefnu í skatta- og útgjaldamálum. Ríki og sveitarfélög eru sammála um eftirfarandi afkomumarkmið sem byggjast á fyrrnefndum grunngildum og skilyrðum laga um opinber fjármál:

- a. Heildarafkoma hins opinbera (A-hluta) verði jákvæð öll árin 2019–2023. Heildarafkoma opinberra aðila (A-hluta og fyrirtækja hins opinbera) verði einnig jákvæð á tímabilinu.
- b. Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga stuðli að efnahagslegum stöðugleika og verði jákvæð um 0,2% af VLF árin 2019–2023 (sjá viðauka um fjármál sveitarfélaga árin 2018–2023).
- c. Áætlanir um þróun launakostnaðar byggjast á metnum kostnaðaráhrifum gildandi kjarasamninga en þegar gildistími þeirra lýkur er gengið út frá því að launaþróun endurspegli sjálfbæran vöxt kaupmáttar sem svari til 1,5% árlegra launahækkana umfram almennar verðlagshækkningar. Aðilar munu samhæfa launastefnu sína og leitast við að tryggja sambærileg kostnaðaráhrif kjarasamninga. Raskist afkomumarkmið vegna launaþróunar munu aðilar taka upp viðræður um hvernig við skuli brugðist.
- d. Rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF lækki, sbr. viðauka. Miðað við forsendur um vöxt tekna sveitarfélaga og markmið og forsendur þessa samkomulags er ljóst að skuldahlutfall A-hluta sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum ætti að geta haldið áfram að lækka, eins og undanfarin ár, úr 113% af tekjum árið 2018 í um 103% árið 2023.
- e. Þrátt fyrir þörf á auknum fjárfestingum hins opinbera er mikilvægt að tekið sé tillit til stöðu þjóðarþúsins og heildareftirspurnar, m.a. í ljósi fjárfestinga annarra aðila. Leggja þarf mat á fjárfestingarþörf og -áætlanir opinberra aðila og samhæfa þær til skemmri og lengri tíma. Fari þau tilboð sem ríki, sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar fá vegna fjárfestingaverkefna verulega fram úr kostnaðaráætlunum munu ríki og sveitarfélög taka upp viðræður um hvernig við skuli brugðist. Fjárfestingar ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga skulu vera sjálfbærar og fela að jafnaði ekki í sér aukna skuldsetningu þessara aðila.

- f. Rekstri sveitarfélaga verði haldið innan varúðarmarka í þeim skilningi að tekjuáætlun sé varfærin, útgjaldaáætlun sé raunsæ og sveitarfélög gangist ekki undir skuldbindingar sem raski forsendum í rekstri og afkomu til lengri tíma.

Framangreind markmið byggjast annars vegar á samþykktum fjárhagsáætlunum sveitarfélaga til næstu fjögurra ára og hins vegar á reiknilíkani sem byggist á framsetningu fjármála sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga og samræmdum reikniforsendum. Aðilar eru sammála um að bæta þurfi samræmi milli fjárhagsáætlana sveitarfélaga og framsetningar og forsendna Hagstofu í tengslum við fjármál þeirra. Kallar það á samstarf samráðsnefndar um opinber fjármál og Hagstofu í því skyni m.a. að auka rekjanleika niðurstaðna Hagstofu. Fjallað verður nánar um áætlanir um fjármál sveitarfélaga í 5. kafla fjármálaáætlunar.

Einn meginþáttur þessa samkomulags felst í þeim skilningi aðila að sú skuldbinding sveitarfélaga að virða fjármálareglur sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, sé mikilvægur þáttur í að stuðla að ásættanlegri afkomu sveitarfélaga í samræmi við þetta samkomulag. Ljóst er að með lækkandi skuldahlutfalli veitir skuldaregla laganna minna aðhald með fjármálum sveitarfélaga en áður. Því getur reynst nauðsynlegt á gildistíma samkomulagsins að grípa til sameiginlegra aðgerða ríkis og sveitarfélaga til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.

#### 6. gr.

##### *Sameiginleg verkefni ríkis og sveitarfélaga*

Á gildistíma fjármálaáætlunar munu ríki og Samband íslenskra sveitarfélaga, f.h. sveitarfélaga, vinna í sameiningu að eftirtöldum viðfangsefnum:

- a) Nákvæmni gagna og áætlanagerð.
- Áfram verði markvisst unnið að því á vettvangi samráðsnefndar aðila um opinber fjármál (SOF) að treysta og bæta þann talnagrunn sem forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um fjármál sveitarfélaga byggjast á.
  - Upplýsingaveita sveitarfélaga verði styrkt þannig að safnað sé gögnum um fjármál sveitarfélaga sem mikilvæg eru við gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og skýrslu um framvindu opinberra fjármála, s.s. um fjárfestingaráform og útkomuspá líðandi árs. Samstarf milli Hagstofu og samráðsnefndar um opinber fjármál verði eftl.
  - Tryggt verði að framsetning fjárhagsupplýsinga endurspegli stöðu sveitarfélaga gagnvart fjármálareglum sveitarstjórnarlaga annars vegar og laga um opinber fjármál hins vegar. Stefnt verði að því að í ársreikningi hvers sveitarfélags verði yfirlit um fjármál þess á GFS-staðli.
  - Fjárhagsáætlunargerð sveitarfélaga verði samræmd til skemmri og lengri tíma og reglugerðir endurskoðaðar í þeim tilgangi.
  - Unnið verði að því að bæta upplýsingar um afkomu, fjárhagsáætlanir og fjárfestingar fyrirtækja hins opinbera.
  - Treysta skal greiningu á stöðu og áformum ríkis og sveitarfélaga m.t.t. markmiðs um heildarafkomu, fjárfestingar og skuldastöðu sem birtast í fjármálastefnu og fjármálaáætlun.
- b) Sjálfbær rekstur og efling þjónustu sveitarfélaga.
- Áfram verði unnið að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Áhersla verði lögð á breytingar á tekju- og útgjaldajöfnun sjóðsins sem stuðlað geti að sjálfbærum rekstri og eflingu þjónustu sveitarfélaga.
  - Stuðlað verði að því að jöfnunarkerfið geti veitt jákvæða hvata til að sameina sveitarfélög, auka hagkvæmni í starfsemi þeirra og skipulagi.

- Greindur verði uppruni tekna sveitarfélaga, dreifing þeirra og möguleg styrking, reynist þess þörf.
  - Unnið verði áfram að athugun og mati á því hvort rekstur sveitarfélaga geti talist sjálfbær með tilliti til þróunar tekna, gjalda og skulda og innviðauppbyggingar.
  - Tekin verði upp samvinna milli ríkis og sveitarfélaga sem miði að bættum skattskilum, m.a. með betra eftirliti með skattundanskotum og svartri atvinnustarfsemi, og betri nýtingu bótagreiðslna.
- c) Skýr verka- og ábyrgðarskipting í opinberri þjónustu.
- Unnið verði áfram að mótun sameiginlegrar aðgerðaáætlunar vegna svokallaðra grárra svæða í þjónustu ríkis og sveitarfélaga þar sem þjónustusvið þeirra skarast. Skýra skal ábyrgð og fjármögnun vegna þjónustupáttanna sem skarast, einkum innan velferðarþjónustunnar.
  - Fundin verði sem fyrst varanleg lausn á fyrirkomulagi tónlistarnáms og verkaskiptingu í því sambandi.
  - Viðræðum á milli ríkis og landshlutasamtaka sveitarfélaga um framtíðarfyrirkomulag almenningsgangna (í lofti, á landi og á sjó) verði framhaldið, en samkvæmt stjórnarsáttmála þarf áfram að byggja upp almenningsgangur um land allt og stutt verður við borgarlínu í samstarfi við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
  - Unnið verði að því að þróa tekjuöflun og fjármögnun vegna ferðamannastaða, m.a. í ljósi ákvæða stjórnarsáttmála um tilfærslu gistináttgjalds á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna.
  - Mótað verði skýrt vinnuferli og þróaður framsetningarmáti kostnaðarmats laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu stjórnvalda ríkisins, er hafa áhrif á tekjur og útgjöld sveitarfélaga í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga, og ferli til að ákvarða fjármögnun þeirra.
- d) Nýjungar og umbætur í opinberri starfsemi.
- Unnið verði að áframhaldandi þróun á miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is þar sem landsmenn geta á einum stað nálgast þjónustu hins opinbera og sinnt þeim erindum sem beinast að stjórnvöldum.
  - Unnið verði að því að opinberir aðilar sameinist um að birta skjöl, sem annars hefði þurft að senda í bréfpósti, í sameiginlegu rafrænu pósthólfi á Ísland.is.
  - Kannað verði viðhorf til opinberrar þjónustu með það að markmiði að bæta markvisst almannaþjónustu.
  - Ríki og sveitarfélög vinni saman að því að tryggja innviði fyrir stafræna þjónustu og samvirkni upplýsingatæknikerfa í gegnum stafræna stofnbraut.
  - Samstarf verði um veitingu viðurkenningar fyrir nýsköpun og umbætur í opinberum rekstri.
  - Framkvæmd verði könnun hjá stofnunum ríkis og sveitarfélaga á því hvernig staðið hefur verið að nýsköpun.
- e) Samráð á sviði kjaramála .
- Haldið verði áfram að efla samstarf og samráð á sviði kjaramála, s.s. vegna samhæfingar á kjarapróun starfsmanna ríkis og sveitarfélaga á grunni sameiginlegrar launastefnu, umbóta á vinnumarkaði og greiningar á launaþróun og mannaflapörf.

Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, Jónsmessunefnd, hefur yfirumsjón með framkvæmd þessara verkefna og ákveður hverjir verða ábyrgðaraðilar hvers verkefnis.

*7. gr.*

*Gildissvið gagnvart sveitarfélögum*

Aðilar þessa samkomulags hafa þann sameiginlega skilning að samkomulag þetta bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn felur það í sér að Samband íslenskra sveitarfélaga styðji samkomulagið á opinberum vettvangi og virði ákvæði þess við stefnumótun og ákvarðanatöku. Þá mun sambandið með virkum hætti beita sér fyrir því að sveitarfélögin muni sem heild haga fjármálum sínum þannig að þau virði ákvæði og forsendur þessa samkomulags. Komi til þess að fjármál sveitarfélaga í heild víki verulega frá samkomulaginu munu aðilar ræða mögulegar aðgerðir til að stuðla að því að sveitarfélög nái þeim markmiðum sem í því felast.

*8. gr.*

*Endurnýjun*

Samkomulag þetta verður endurnýjað í marsmánuði ár hvert.

Viðauki: Fjármál sveitarfélaga árin 2018–2023

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Þjóðhagsgrunnur, % af VLF						
<b>Heildartekjur</b>	13,2	13,3	13,2	13,2	13,1	13,1
<b>Skatttekjur</b>	10,4	10,5	10,4	10,4	10,4	10,4
Skattar á tekjur og hagnað	8,2	8,4	8,4	8,4	8,4	8,3
Eignarskattar	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
Skattar á vöru og þjónustu	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Fjárframlög</b>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
<b>Aðrar tekjur</b>	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Eignatekjur	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Sala á vöru og þjónustu	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
<b>Heildarútgjöld</b>	13,2	13,0	13,0	12,9	12,9	12,9
<b>Rekstrarútgjöld</b>	12,4	12,3	12,3	12,2	12,2	12,2
Laun	6,3	6,2	6,2	6,3	6,3	6,3
Kaup á vöru og þjónustu	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	3,9
Afskriftir	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Vaxtagjöld	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Framleiðslustyrkir	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Fjárframlög	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Fastafjárútgjöld</b>	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Afskriftir (-)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
<b>Heildarafkoma</b>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Skuldir sveitarfélaga, skuldaregla LOF</b>	6,7%	6,3%	5,9%	5,5%	5,2%	4,9%