



# GREINARGERÐ

MEÐ FJÁRHAGSÁÆTLUN OG 5 ÁRA ÁÆTLUN 2015-2019

Samþykkt í borgarstjórn 2. desember 2014

---



# Efnisyfirlit

---

<b>1. Inngangur borgarstjóra .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Markmið .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Forsendur fjárhagsáætlunar 2015, langtímaáætlana og sviðsmynda.....</b>	<b>4</b>
Uppbygging í Reykjavík til 2024 .....	6
Útsvarstekjur 2015 .....	7
Útsvarstekjur 2016-2022 .....	9
Tekjur af bankaskatti .....	9
Fasteignaskattar 2015.....	10
Fasteignaskattar 2016-2022 .....	10
Breyting á lífeyrisskuldbindingu.....	11
Fjárhagsaðstoð 2015 (Bundinn liður) .....	11
Fjárhagsaðstoð 2016-2022 (Bundinn liður) .....	13
Húsaleigubætur 2015 (Bundinn liður) .....	14
Húsaleigubætur 2016-2022 (Bundinn liður).....	16
Samiburður við önnur sveitarfélög .....	17
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld A-HLUTA .....	17
Viðauki: Metin áhrif laga um skattfrjálsa ráðstöfun séreignar- sparnaðar á útsvarstekjur .....	17
<b>4. Ytri fjárhagslegar áhættur A-hluta.....</b>	<b>19</b>
Áhættur vegna efnahagsstærða .....	19
Lausafjárahætta .....	23
Áhættur vegna fjárhagslegra samskipta við ríki .....	23
Aðrir óvissuþættir við áætlunargerð 2015 .....	25
<b>5. Meginniðurstöður .....</b>	<b>26</b>
Framsetning og vinnsla .....	26
Fjárhagsáætlun 2015 .....	27
Fimm ára áætlun 2015-2019 .....	31
Áætlun til 2022 og sviðsmyndir .....	33
<b>Viðauki 1: Reglur um gerð fjárhagsáætlunar .....</b>	<b>35</b>

---



# 1. Inngangur borgarstjóra

---

Ný meirihluti Samfylkingar, Bjartrar framtíðar, VG og Pírata leggur nú fram sína fyrstu fjárhagsáætlun. Hún einkennist af varfærni og ábyrgum rekstri og í henni má finna þær áherslur sem meirihlutinn kynnti í byrjun sumars: gjöld á barnafjölskyldur lækka, frístundakortið hækkar, stofnað er nýtt stjórnkerfis- og lýðræðisráð, ráðinn verður erindreki gagnsæis- og samráðs, lögð rík áhersla á læsi, verk- og listgreinar í skólum og þannig mætti áfram telja.

Stærstu breytingarnar milli ára tengjast þó því að kjarasamningar ársins færðu starfsfólki borgarinnar allnokkrar kjarabætur. Vegna lágrar verðbólgu má ætla að þær feli jafnframt í sér kaupmáttaraukningu. Grunninn að því lagði borgin í samstarfi við verkalýðshreyfinguna og atvinnurekendur með því að taka af skarið síðasta haust, frysta gjaldskrár og stemma þannig stigu við verðbólguvæntingum. Sérstakt áhersluatriði í samningunum var að vinna gegn kynbundnum launamun.

Skatthlutföll eru óbreytt í áætlun fyrir árið 2015, en þó nokkrar gjaldskrár taka verðlags- eða kostnaðarhækkunum. Gjaldskrár leikskóla munu hins vegar lækka og teknir verða upp systkinaafslættir, þvert á skólastig. Þetta vinnur gegn verðlagsáhrifum annarra hækkana og kjör barnafjölskyldna batna.

Fjárhagsáætlunin endurspeglar ágætan rekstur og viðunandi afkomu. Í stóru myndinni skiptir þar mestu að björgunaráætlun Orkuveitunnar hefur gengið eftir. Myndarlegur afgangur myndast því til að greiða niður og lækka skuldir. Fjármálastjórn borgarinnar gengur vel en við verðum auðvitað að hafa svolítið fyrir þessu. Hækkandi útsvarstekjur ná ekki fullilega að dekkja launahækkanir starfsfólks og er því gerð aðhaldskrafa til allra málaflokka. Framlög hafa þó jafnframt verið aukin lítillega til velferðarmála, einkum búsetuþjónustu við fatlað fólk, þjónustu við geðfatlaða og barnavernd.

Í fjárfestingum er áhersla lögð á verkefni sem fallin eru til þess að auka lífsgæði í borginni. Undirbúin verður viðbygging við Sundhöllina og Borgarbókasafnið, auk skóla-, sundlaugar og menningarmiðstöðvar í Úlfarsárdal. Hjólreiðaáætlun er myndarleg sem fyrr og áhersla er lögð á tímabært viðhald á skólahúsnæði víða um borgina.

Þegar horft er fram í tímann, í fimm ára áætlun, sjást skýr merki þess að Reykjavík dregur um þessar mundir vagninn í hagvexti á Íslandi, í fjárfestingu og uppbyggingu. Íbúðabyggingar eru að aukast, hótél rísa og bygging atvinnuhúsnæðis er að taka við sér. Miklu skiptir að svara mikilli eftirspurn á húsnæðismarkaði, sérstaklega þegar horft er til leigumarkaðarins.

Ég vona að segja megí að fjárhagsáætlunin og starf borgarstjórnar allrar stuðli að þeirri framtíðarsýn sem birtist í samstarfsyfirlýsingu nýs meirihluta:

„Við viljum friðsælt, réttlátt og frjálst samfélag þar sem allir sitja við sama borð og lúta sömu leikreglum. Við styðjum við kvenfrelsi og baráttu ólíkra hópa fyrir jafnri stöðu á þeirra eigin forsendum. Við hlúum að grasrótinni þar sem réttlætið og mannúðin dafna best.

Virðing fyrir öllu fólki, komandi kynslóðum og náttúrunni verður höfð að leiðarljósi.“



## 2. Markmið

Fjármálastjórn Reykjavíkurborgar skal ávallt vera í samræmi við lög og reglur sem gilda um fjármál sveitarfélaga á hverjum tíma.

Markmið Reykjavíkurborgar við gerð fjárhagsáætlunar 2015 og fimm ára áætlunar 2015-2019 byggja annars vegar á fjármálareglum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og hins vegar reglum Reykjavíkurborgar um gerð fjárhagsáætlunar. Í síðarnefndum reglum segir að aðferðafræðin við fjárhagsáætlunargerð skuli byggja á *aðferðafræði árangursstjórnunar og aðferðafræði kynjaðrar fjárhags- og starfsáætlunargerðar*.

Grundvallarhlutverk sveitarsjóðs, A-hluta Reykjavíkurborgar, er að veita íbúum borgarinnar góða og skilvirka þjónusta og leggja grunn að auknum lífsgæðum borgarbúa.

### Markmið um þjónustu

Gerð er grein fyrir stefnum, markmiðum og áformum varðandi þjónustu borgarinnar í greinargerðum fagsviða og fyrirtækja í B-hluta samstæðu borgarinnar sem fylgja með þessari fjárhagsáætlun.

### Markmið um jafnvægi í rekstri A-hluta og samstæðu Reykjavíkurborgar

Skylt er að haga fjárhagsáætlun þannig að rekstrargjöld séu fjármögnuð. Í 64. gr. laga nr. 138/2011 er kveðið á um að sveitarstjórn skuli sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Lögin gera þess vegna kröfu um að heildarútgjöld til rekstrar vegna samstæðu skuli á hverju þriggja ára tímabili ekki vera hærrí en nemur samanlögðum reglulegum tekjum (jafnvægisreglan). Þannig má segja að tekjuáætlun til næstu fimm ára marki útgjaldapól A-hluta og samstæðu. Jafnvægi í rekstri A-hluta verður ekki náð nema að öll svið og stofnanir gæti ýrtruðu kostnaðarhagkvæmni í rekstri og ástundi árangursmiðaða fjármálastjórn byggða á þjónustumarkmiðum, árangursmælikvörðum og lykiltalna-greiningu.

Þetta markmið felur í sér:

- Að bæði A-hluti og samstæða þurfa á hverju ári að vera rekin með afgangi. Mikilvægt er að þróa skýr viðmið um þetta atriði.
- Að yfir hvert þriggja ára tímabil séu rekstrartekjur A-hluta og samstæðu a.m.k. jafnháar rekstrargjöldum.

### Markmið um hámark skulda og skuldbindinga í A-hluta og samstæðu Reykjavíkurborgar

Rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða A-hluta skal ráðstafað þannig að borgin geti til framtíðar sinnt skylduverkefnum sínum á hverjum tíma. Þetta felur í sér kröfu um að heildarskuldir og skuldbindingar nemi að hámarki 150% af reglubundnum tekjum, sbr. 64. gr. laga nr. 138/2011. Lagaákvæðið kallar á markmið um hóflega og sjálfbæra skuldsetningu. Til að tryggja ábyrga og skilvirka ráðstöfun fjármagns og forðast óþarfa og óhóflega skuldsetningu ber að taka ákvarðanir um fjárfestingar á grundvelli þarfagreininga, arðsemisgreininga á valkostum og fjárhagslegrar getu hverju sinni. Við samanburð á stærri fjárfestingarvalkostum skal bera saman kostnað og vænt tekjuflæði og meta áhættur sem kunna að tengjast þeim í framtíðarrekstri og skuldbindingum. Meta skal langtímaáhrif fjárhagslega skuldbindinga á ákvarðana á rekstur, efnahag og sjóðstreymi áður en til þeirra er stofnað.

Þetta markmið felur í sér:

- Að sveitarstjórn beri að halda heildarskuldu og skuldbindingum innan marka 150% af reglulegum tekjum. Eftirlitsnefnd sveitarfélaga hefur bent á að æskilegt sé að skuldug sveitarfélög setji sér markmið um ákveðið hlutfall veltufjár frá rekstri sem tekur mið af skuldsetningunni.

### Markmið tengd aðlögun að fjármálareglum sveitarfélaga

Sveitarfélög sem hafa í samstæðu sinni veitufyrirtæki fengu tíu ára aðlögunarfrest að fjármálareglum sveitarfélaga í gegnum reglugerð sem ráðherra var heimilt að setja. Ef skuldir veitufyrirtækja í samstæðunni eru meira en 30% skulda samstæðunnar eða útgjöld veitufyrirtækja eru meira en 15% heildarútgjalda samstæðunnar þá skyldi ekki horft til jafnvægisreglu eða skuldareglu fyrir samstæðuna heldur skyldi meta afkomu og fjárhagsstöðu út frá samstæðu sveitarfélags án veitufyrirtækjanna. Þegar samstæða Reykjavíkurborgar var skoðuð með OR var skuldahlutfall langt yfir mörkum í árslok 2011 og þegar samstæðan var skoðuð án OR var skuldaviðmið komið nálægt 120% en þá var ekki lengur uppfyllt krafan um jafnvægi í rekstri. Sveitarfélög sem uppfylltu ekki fjármálareglur sveitarfélaga skv. 64. gr. laga nr. 138/2011 var gert skylt að leggja áætlun fyrir Eftirlitsnefnd sveitarfélaga (aðlögunaráætlun) haustið 2012 um hvernig og hvenær þau ráðgerðu að uppfylla þessa kröfu og fengu til þess að hámarki 10 ára frest frá gildistöku laganna, þ.e. 1. janúar 2012.

Borgarstjórn samþykkti 29. október 2012 áætlun um hvernig borgarstjórn hugðist uppfylla þessi markmið, þ.e. jafnvægisreglu og skuldareglu, ekki síðar en árið 2019. Reykjavíkurborg hefur síðan þá skilað Eftirlitsnefnd árlega áætlun sem sýnir hvernig samstæðunni miðar áfram að uppfylla þessi markmið. Eftirlitsnefnd hefur bent á að sveitarfélög sem ekki uppfylla skuldaregluna verði að halda sig við áætlun um lækkun skuldahlutfalls. Þannig tengist Planið um OR aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar um niðurgreiðslu skulda og lækkun skuldahlutfalls.

## Markmið tengd greiðsluhæfi A-hluta

Öflugt greiðsluhæfi A-hluta er eitt af markmiðum Reykjavíkurborgar til að tryggja að borgin geti ávallt rækt samfélagslegt og lögboðið hlutverk sitt gagnvart íbúum Reykjavíkur og staðið við samninga sem gerðir hafa verið. Til að tryggja öflugt greiðsluhæfi A-hluta skal haga ákvörðunum um fjárfestingar, lántökur, skuldbindingar, ábyrgðir og fjárstýringu þannig að A-hluti geti ávallt staðið við væntar greiðsluskuldbindingar, þar með talið vegna ábyrgðar á skuldbindingum B-hluta fyrirtækja. Skýlt er sveitarstjórn að gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni með ábyrgum hætti, svo sem á innlánsreikningum fjármálastofnana eða með því að kaupa ríkistryggð verðbréf, sbr. 65. gr. laga nr. 138/2011. Ofangreind lagaákvæði ramma af markmið fjárstýringar borgarsjóðs um ábyrga meðferð fjármuna borgarsjóðs en setja samtímis áhættusækni í lausafjárstýringu skýr mörk og þar með markmiðum um ávöxtun lausafjár.

Æskilegt er að vinna að eftirfarandi á árinu 2015:

- Á árinu 2015 verði sett viðmið um lágmarksaðgengi A-hluta að lausu fé á grundvelli áhættugreiningar. Líkt og áður er gert ráð fyrir að handbært fé skuli á hverjum tíma fjárfesta í innlánnum, ríkistryggðum verðbréfum og sértryggðum bankabréfum og skal miða eignasafn við auðinnleysanlega eign. Markmið ávöxtunar á handbæru fé fyrir árið 2015 nemur 350 mkr.

## Markmið varðandi fjárhagslegt gagnsæi

Ítarlegar fjárhagslegar upplýsingar um A-hluta skulu vera aðgengilegar fyrir almenning.

Til að ná ofangreindu markmiði eru sett eftirtalin undirmarkmið:

- Fjárhagsáætlanir, árshlutauppgjör og ársuppgjör skulu birt almenningi með aðgengilegum hætti á vef borgarinnar með tólum sem gera kleift að skoða bakgrunn niðurstaðna.
- Á árinu 2015 skal komið upp rafrænni gagnagátt með útvíkkun á Árbók Reykjavíkurborgar þar sem fjárhagslegar upplýsingar verði birtar og talnaborð lagt ofan á Árbókina með sundurliðun fjárhagsupplýsinga með myndrænum hætti.
- Unnið skal að því á árinu 2015 að koma sem mestu af grunnupplýsingum um fjármál borgarinnar á opinn gagnavef (Open Data).

## Markmið um innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlanagerðar

Í reglum um gerð fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar er kveðið á um að fjárhagsáætlunargerð skuli byggjast á aðferðafræði kynjaðrar fjárhagsáætlanagerðar. Markmiðið er í raun að samþætta fjármála- og mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Stefnt er að réttlátri dreifingu gæða og fjármuna með tilliti til þarfa borgarbúa í anda mannréttindastefnunnar. Í lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla er kveðið á um skylduna að gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasamþættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins. Kynjuð fjárhags- og starfsáætlun er í raun kynjasamþætting á fjárhags- og starfsáætlunum borgarinnar. Með kynjasamþættingu er leitast við að taka mið af þekkingu og staðreyndum um raunverulega stöðu kvenna og karla, stúlkna og drengja, og gera úrbætur þar sem greining kallar á aðgerðir til að stuðla að jafnrétti kynjanna. Innleiðing á kynjaðri fjárhags- og starfsáætlunargerð er komin vel af stað.

Í samræmi við samþykktir borgarráðs um kynjaða fjárhagsáætlunargerð skal miða við:

- Að við gerð fjárhagsáætlunar 2018 verði hægt að taka ákvarðanir um leiðréttingar á ráðstöfunum fjármuna borgarinnar út frá greiningum á öllum megin þjónustupáttum borgarinnar með það að markmiði að mæta þörfum fólks í ólíkri stöðu og jafna hana eins og frekast er unnt.
- Að á árinu 2015 og næstu árum fram til ársins 2018 verði unnið kerfisbundið að því að afla nægjanlegra kyngreindra gagna um þjónustu borgarinnar, skrá þau og greina þannig að þau verði tiltæk vegna fjárhagsáætlunargerðar fyrir árið 2018.

### 3. Forsendur fjárhagsáætlunar 2015, langtímaáætlana og sviðsmynda

Forsendur fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar fyrir árið 2015 og fimm ára áætlunar 2015-2019 eru að mestu byggðar á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá 4. júlí sl. Hagstofuspáin nær aðeins til ársins 2018 en í áætlunum borgarinnar er gert ráð fyrir að árið 2019 þróist eins. Hvað varðar þróun álverðs og vaxta er tekið mið af framvirkum ferlum á markaði.

Til að sýna fylgni Reykjavíkurborgar við aðlögunaráætlun sem borgarstjórn samþykkti haustið 2012 og nánar er sagt frá í markmiðskafla hér að framan er einnig lögð fram áætlun til ársins 2022 þar sem forsendur árána 2020-2022 eru unnar af Reykjavíkurborg. Á því tímabili er gert ráð fyrir hóflegum vexti einkaneyslu og fjárfestinga sem leiðir til hagvaxtar og vinnuástanda í takt við langtímameðaltöl. Jafnframt er gert ráð fyrir að verðbólga verði við markmið Seðlabankans allt tímabilið samhliða stöðugu gengi krónunnar og launahækkunum í takt við framleiðniaukningu í hagkerfinu.

Þar sem almennt er mikil óvissa um efnahagsþróun á Íslandi, sérstaklega til margra ára, hefur verið unnin frekari greining á áætlun til 2022 til að varpa ljósi á næmni hennar fyrir mismunandi þróun í efnahagsumhverfi Reykjavíkurborgar. Þannig eru settar fram tvær sviðsmyndir sem eiga að gefa raunhæfa hugmynd um þróun fjármála samstæðu borgarinnar ef efnahagsaðstæður þróast með lakari hætti eða með hagfelldari hætti næstu árin en gert er ráð fyrir í fjárhagsáætlun.

Hvítir reitir eru forsendur Hagstofu fyrir utan álverð; gráir reitir eru forsendur Rvk.

Forsendur áætlana til 2022: Þjóðhagsspá Hagstofu frá júlí sl.											
Breyting milli ársmeðaltala (%)	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Einkaneysla	1,2	3,9	3,7	2,8	3,0	3,0	3,0	2,2	2,2	2,2	
Fjármunamyndun	-3,4	16,9	15,7	12,5	0,3	5,0	5,0	4,0	4,0	4,0	
Verg landsframleiðsla	3,3	3,1	3,4	2,9	2,8	2,9	2,9	2,5	2,5	2,5	
Vinnuástand á landsvísu	3,7	1,2	1,1	0,9	0,5	0,3	0,3	0,7	0,7	0,7	
Vísitala neyslulverðs	3,9	2,5	3,4	3,2	2,8	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	
Gengisvísitala	-1,4	-3,3	1,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Launavísitala	5,7	5,2	6,1	4,8	5,0	4,7	4,7	4,3	4,3	4,3	
Íbúðaverð á höfuðb.sv.	6,5	7,2	6,1	4,8	5,0	4,7	4,7	4,3	4,3	4,3	
Íbúafjöldi í Reykjavík	1,2	0,4	0,4	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	
Álverð USD (LME 3m)**	-7,9	10,5	2,8	2,5	2,4	2,5	2,6	2,5	2,4	2,3	

\*Bráðabirgðatölur \*\*Uppfærðir álverðsferlar 5/9/2014

Hvítir reitir eru forsendur Hagstofu fyrir utan álverð; gráir reitir eru forsendur Rvk.

Sviðsmynd 1: Einkaneysludrifinn hagvöxtur											
Breyting milli ársmeðaltala (%)	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Einkaneysla	1,2	3,9	3,7	7,0	-4,0	-3,0	0,0	1,0	1,5	2,5	
Fjármunamyndun	-3,4	16,9	15,7	18,0	-15,0	-10,0	0,0	0,0	2,0	2,0	
Verg landsframleiðsla	3,3	3,1	3,4	5,2	-1,1	0,5	1,1	1,1	1,8	1,8	
Vinnuástand á landsvísu	3,7	1,2	1,1	2,5	-3,5	-1,5	0,0	0,0	0,5	0,5	
Vísitala neyslulverðs	3,9	2,5	3,4	7,6	4,9	4,4	4,3	3,8	3,7	3,3	
Gengisvísitala	-1,4	-3,3	1,8	10,0	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Launavísitala	5,7	5,2	6,1	7,0	3,0	3,0	5,0	5,0	5,0	4,5	
Íbúðaverð á höfuðb.sv.	6,5	7,2	6,1	10,0	0,0	0,0	3,0	3,0	4,0	3,5	
Íbúafjöldi í Reykjavík	1,2	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	
Álverð USD (LME 3m)	-7,9	-0,4	5,0	-0,9	-1,2	-1,4	-1,6	-1,8	8,1	7,9	

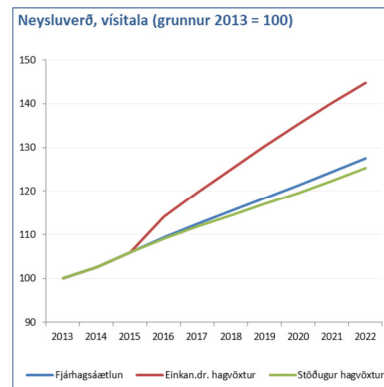
\*Bráðabirgðatölur

Hvítir reitir eru forsendur Hagstofu fyrir utan álverð; gráir reitir eru forsendur Rvk.

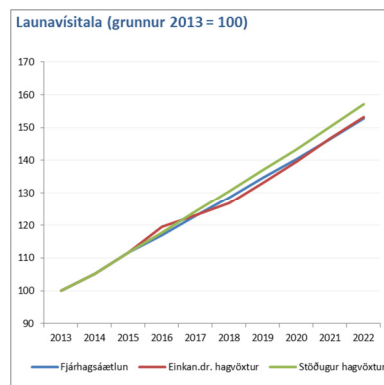
Sviðsmynd 2: Stöðugur hagvöxtur											
Breyting milli ársmeðaltala (%)	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Einkaneysla	1,2	3,9	3,7	3,6	3,9	3,7	3,8	3,3	3,2	3,0	
Fjármunamyndun	-3,4	16,9	15,7	11,0	8,0	7,0	7,0	7,0	5,0	5,0	
Verg landsframleiðsla	3,3	3,1	3,4	4,7	4,4	4,1	3,9	3,1	2,9	2,8	
Vinnuástand á landsvísu	3,7	1,2	1,1	2,0	1,5	1,3	1,0	0,8	0,8	0,7	
Vísitala neyslulverðs	3,9	2,5	3,4	2,9	2,6	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	
Gengisvísitala	-1,4	-3,3	1,8	-4,0	-3,0	-2,0	-2,0	0,0	0,0	0,0	
Launavísitala	5,7	5,2	6,1	5,5	5,5	5,0	5,0	4,7	4,7	4,7	
Íbúðaverð á höfuðb.sv.	6,5	7,2	6,1	6,5	6,5	6,0	6,0	5,2	5,2	5,2	
Íbúafjöldi í Reykjavík	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	
Álverð USD (LME 3m)	-7,9	-0,4	5,0	6,6	6,3	6,1	5,9	5,7	5,6	5,4	

\*Bráðabirgðatölur

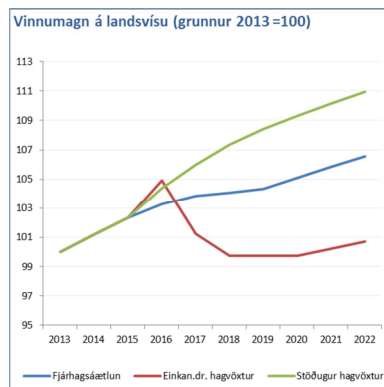
Í lakari sviðsmyndinni, sem kennd er við einkaneysludrifinn hagvöxt, er gert ráð fyrir að einkaneysla aukist töluvert meira árið 2016 en í forsendum áætlana og að innlend eftirspurn drífi áfram rúmlega 5% hagvöxt á því ári. Hinni auknu eftirspurn fylgir töluvert meiri hækkun launa og íbúðaverðs en á sama tíma veikist gengi krónunnar vegna mikils innflutnings og þungrar greiðslubyrði í erlendum gjaldeyri til lánadrottna. Verðbólgan fer því á skrið strax árið 2016 bæði vegna gengisveikingarinnar og vegna launahækkana umfram framleiðniaukningu. Í kjölfarið verður stöðnun í hagkerfinu og næstu árin dragast einkaneysla, fjárfesting og vinnumagn saman. Laun hækka lítið árin 2017-2018 og kaupmáttur dregst saman sem veldur kröfum launþega um leiðréttingu. Árin 2019-2021 hækka laun því heldur meira en það gerist á kostnað fjárfestinga- og atvinnustigs, sem er lengi að taka við sér.



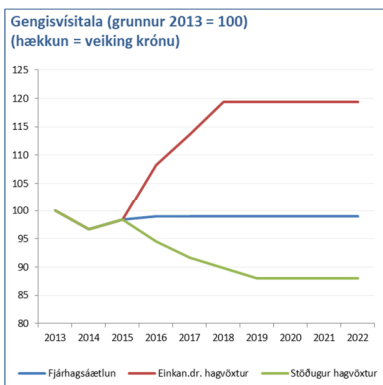
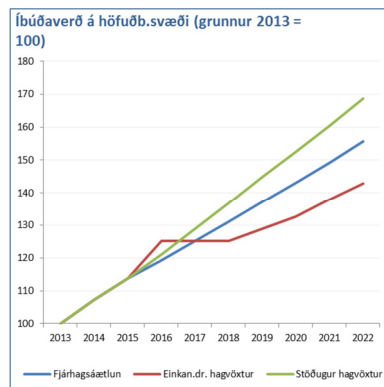
Í hagfelldari sviðsmyndinni, sem kennd er við stöðugan hagvöxt, er gert ráð fyrir að útflutningur dragi vagninn í hagvaxtarþróun næstu ára. Í þessari sviðsmynd er jafnframt gert ráð fyrir farsælli lausn á greiðslujafnaðarvanda þjóðarbúsins í erlendum gjaldeyri og að gengi krónunnar styrkist samhliða auknu innstreymi gjaldeyris. Fjárfestingastigið verður hærra en í forsendum áætlana til að anna auknum útflutningi og gert er ráð fyrir stöðugu verðlagi þar sem kaupmáttur launa eykst í takt við framleiðniaukningu í hagkerfinu og verðbólga er því við eða undir verðbólguþröngun Seðlabankans frá árinu 2018. Loks er gert ráð fyrir stöðugum vexti einkaneyslu sem skýrist af fjölgun á vinnumarkaði og kaupmáttaraukningu launa.



Samanburður á forsendum er sýndur á meðfylgjandi myndum fyrir árin 2015-2022. Neysluverð hækkar að meðaltali um 2,8% yfir tímabilið í forsendum fjárhagsáætlana; um 4,4% í sviðsmynd um einkaneysludrifinn hagvöxt og um 2,5% í sviðsmynd um stöðugan hagvöxt. Frávik frá forsendum áætlana er því talsvert meira í lakari sviðsmynd en þeirri hagfelldari. Í því samhengi verður að hafa í huga að sl. 10 og 20 ár hefur ársverðbólga að meðaltali verið um 6,2% annars vegar og 4,7% hins vegar<sup>1</sup>. Einnig verður að athuga að hagfelldari sviðsmyndin gerir ráð fyrir stöðugum aðstæðum og því vart hægt að gera ráð fyrir að verðbólga víki langt frá markmiði. Í verðlagsforsendum sviðsmyndanna felst í raun það mat Fjármálaskrifstofu að mun líklegra sé að verðbólga verði meiri en gert er ráð fyrir í fjárhagsáætlun heldur en minni.



Það vekur ef til vill einnig athygli að launavísitala í lakari sviðsmynd fer fram úr launavísitölu í forsendum áætlana árið 2021. Þar verður bæði að hafa í huga að í þeirri



sviðsmynd er gert ráð fyrir að launahækkanir séu ósjálfbærar og að kaupmáttur launa er um 14% minni árið 2022 en í forsendum áætlana, eins og þróun neysluverðs ber með sér.

Gengi krónunnar breytist nánast ekkert í forsendum áætlana en gengið veikist alls um u.þ.b. 20% frá árinu 2013 í lakari sviðsmynd og styrkist alls um u.þ.b. 12% frá sama ári í hagfelldari sviðsmynd. Íbúðaverð hækkar að meðaltali um 4,8% á ári yfir tímabilið 2015-2022 í forsendum áætlana, um 3,7% á ári í lakari sviðsmynd og 5,8% á ári í

hagfelldari sviðsmynd.

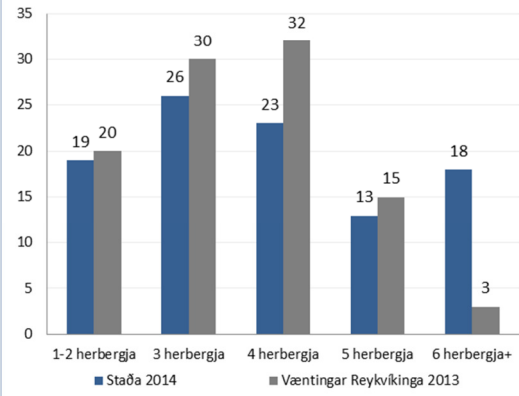
<sup>1</sup> Reiknað sem meðaltal af ársbreytingu vísitölu neysluverðs í hverjum mánuði yfir hvort tímabil.

# UPPBYGGING Í REYKJAVÍK TIL 2024<sup>2</sup>

Forsendur uppbyggingaráætlunar 2015-2024: Byggingarmarkaðurinn á höfuðborgarsvæðinu og í Reykjavík er að taka við sér og líklegt að á árinu 2016 verði umfang uppbyggingar orðið nálægt meðaltali undanfarinna áratuga.<sup>3</sup> Reikna má með tölverðri uppsveiflu í byggingu íbúðarhúsnæðis á næstu árum sem gæti náð ákveðnu hámarki á árunum 2017 til 2020. Fyrir liggur að eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði hefur verið að safnast upp á undanförunum árum og tiltölulega stórir árgangar nýrra húsnæðis kaupenda og leigjenda koma að líkindum inn á húsnæðismarkaðinn á næstu árum. Þá er ljóst að það umfram framboð á íbúðarhúsnæði sem var staðar haustið 2008 er að mestu uppuríð.

**Gerð íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu 2014 og væntingar um gerð næstu íbúðar. Hlutföll (%) eftir herbergjafjölda.**

Heimild: Þjóðskrá 2014; Bjarni Reynarsson 2013



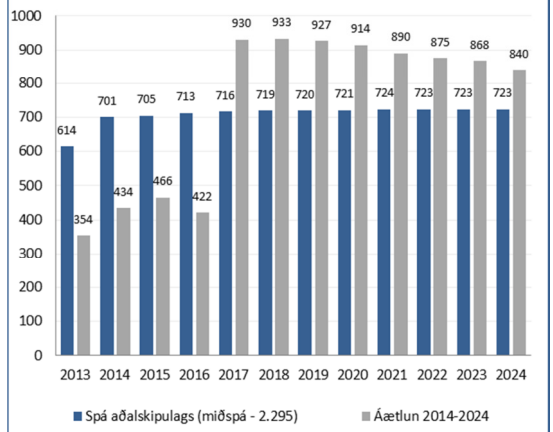
Þróun næstu ára er auðvitað áfram háð óvissu um efnahagsþróun, fólksflutninga og getu fólks að kaupa eða leigja húsnæði. Óvissa um aðgerðir ríkisvaldsins á húsnæðismarkaði gerir það einnig að verkum að setja þarf frekari fyrirvari við áætlanir um uppbyggingu. Áhugi lánastofnana, fjárfesta og verktaka á íbúðarhúsnæðismarkaðnum fer hinsvegar klárlega vaxandi, sérstaklega varðandi byggingu minni íbúða sem hafa miðlæga legu. Að því leyttinu hefur Reykjavík ákveðið forskot á húsnæðismarkaði höfuðborgarsvæðisins. Vísbandingar eru um að hlutur Reykjavíkur í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu sé að aukast.<sup>4</sup> Breytt landslag á húsnæðismarkaði skýrir að stærstum hluta aukinn áhuga á að fjárfesta í minni íbúðum á miðlægum svæðum (sjá mynd)<sup>5</sup>, en eflaust hefur fjölgun ferðamanna og aukning í útleigu íbúða til þeirra einnig áhrif á vilja til fjárfestinga á miðlægum svæðum. Ljóst er að útleiga íbúða til ferðamanna hefur áhrif á húsnæðismarkaðinn og þá einkum leigumarkaðinn á miðlægum svæðum. Sú þróun eykur enn á

undirliggjandi eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði í Reykjavík.<sup>6</sup>

Miðað við ofangreindar forsendur og fyrirliggjandi stöðu einstakra verkefna má reikna með verulegri uppsveiflu á húsnæðismarkaði eftir 2015, þannig að fjöldi fullgerðra íbúða í Reykjavík verður yfir langtíma meðaltali. Uppbygging á árunum 2014 og 2015 verður hinsvegar undir meðallagi, líkt og árin á undan. Bygging nýrra íbúða fer því nokkuð hægar af stað en áætlanir nýs aðalskipulags hafa gert ráð fyrir (sjá mynd). Áætlunin gerir því ráð fyrir að heildar fjölgun íbúða á tímabilinu 2015-2024 verði nokkuð meiri en viðmið aðalskipulagsins segja fyrir um sama tímabil, eða alls um 8.400 íbúðir. Hátt í 4.000 íbúðir gætu byggst á næstu 5 árum (2015-2019) og um 4.400 íbúðir á tímabilinu 2020-2024. Áætlanir um gerð húsnæðis á einstökum byggingarsvæðum og mögulegar úthlutanir til sérstakra húsnæðisfélaga eru í vinnslu. Miðað við frumdrög þeirra áætlana gæti hátt í 35% uppbyggingar verið í höndum sérstakra húsnæðisfélaga á tímabilinu til 2019 og 25% á tímabilinu 2020-2024.<sup>7</sup>

**Áætlun um mögulegan fjölda fullgerðra íbúða í Reykjavík 2013-2024**

Áætlunin horfir fyrst og fremst skipulagslegra þátta og stöðu byggingarstígs á einstökum svæðum



Meiri óvissa ríkir um uppbyggingu atvinnuhúsnæðis sem er mun háðari framvindu efnahagsmála. Að öllum líkindum er umfram framboð þess á höfuðborgarsvæðinu mun meira en verið hefur með íbúðarhúsnæðið og hægar gengur á lager þess. Skortur á heildstæðu yfirliti á atvinnuhúsnæðismarkaði höfuðborgarsvæðisins háir einnig áætlanagerð á þessum vettvangi. Gera má ráð fyrir að áfram verði hægagangur í uppbyggingu almenns atvinnuhúsnæðis á allra næstu árum. Megin þungi uppbyggingar á næstu árum verður opinbert húsnæði og hótél. Vaxtarbroddur í ferðaþjónustu mun væntanlega skila tölverðri uppbyggingu nýs húsnæðis, en vaxandi þörf fyrir gistirými er einnig mætt að stórum hluta með umbreytingu á

<sup>2</sup> Þessi kafli er unnin af Umhverfis- og skipulagssviði, Stefnumótun, greining og miðlun

<sup>3</sup> Áætlunir um uppbyggingu sem lagðar voru til grundvallar í fjárhagsáætlanagerð haustið 2013, gerðu ráð fyrir nokkuð órari bata á byggingarmarkaði og að árið 2015 yrði nálægt „normalstöðu“ á byggingarmarkaði.

<sup>4</sup> Ef horft er á tölur Byggingarfulltrúa um fjölda íbúða sem hafin var smíði á á árinu 2013 og sambærilegar tölur Hagstofunnar um fjölda íbúða sem hafin var smíði á á öllu höfuðborgarsvæðinu.

<sup>5</sup> Sjá könnun Capacent 2014, *Greining á fasteignamarkaði í Reykjavík 2013/2014*, sem náði til alls landsins og könnun Bjarna Reynarssonar frá 2013, *Könnun á húsnæðis- og búsetuókum borgarbúa*, sem náði eingöngu til íbúa Reykjavíkur.

<sup>6</sup> Ætla má að ferðamenn séu 15-20% íbúa í Reykjavík á hverjum tíma (sjá Arion, september 2014: *Flýtum okkur hægt en gerum það í snarti/Ekkert lát á komu ferðamanna*) og vaxandi hlutfall þeirra býr í íbúðarhúsnæði.

<sup>7</sup> Af sérstökum húsnæðisfélögum má nefna Félagssstofnun stúdenda, Búseta, Búmenn, Byggingarfélag námsmann, félög á vegum eldri borgara, hjúkrunarheimili, auk Félagsbústaða.

húsnæði sem þegar er til staðar. Stærstu verkefni á sviði atvinnuhúsnæðis á næstu árum er bygging Alvogen í Vatnsmýri, bygging hótels við Höfðatorg, fyrirhugað hótél og uppbygging skrifstofuhúsnæðis við Hörpu og TRH-reit, bygging hótela á Laugavegsreitum, við Hverfisgötu og í Kvosinni. Óvissa er um umfang uppbyggingar á reit Landspítala við Hringbraut og tímasetningu hennar. Gert er ráð fyrir að uppbygging á næstu 5 árum verði vel undir meðallagi en taki nokkuð við sér á tímabilinu 2020-2024.

Ofangreindar áætlanir miðast við eftirfarandi forsendur:

1. Íbúaspá nýs aðalskipulags til 2030<sup>8</sup> og mat þess á húsnæðisþörf til lengri tíma er lögð til grundvallar við gerð áætlana um uppbyggingu á tímabilinu 2014-2024.
2. Til skemmri tíma litið er horft til stöðu einstakra verkefna, áforma framkvæmdaáðila, stöðu skipulags og eignarhalds og byggingarstigs á helstu uppbyggingarsvæðum.<sup>9</sup>
3. Horfur á húsnæðismarkaði eru hafðar til hliðsjónar og þar er m.a. byggt á fundum með framkvæmdaaðilum og fjárfestum.
4. Tekið er mið af stefnu nýs aðalskipulags um forgangsöröðun svæða, þ.e. að lögð verði áhersla á að byggja fyrst á svæðum næst miðborginni, svæðum með miðlæga lega og þeim sem auðvelt er að þjóna með almenningssamgöngum.
5. Í áætlun um íbúðarhúsnæði er uppbygging sem þegar er heimil samkvæmt aðalskipulagi og samþykktu deiliskipulagi sett á fyrri hluta tímabilsins.
6. Tekið er mið af stefnu nýs aðalskipulags um að 25% alls nýs íbúðarhúsnæðis henti þeim sem ekki geta eða hafa vilja til að fjárfesta í eigin húsnæði.
7. Almennt er reiknað með að 2 ár líði hið minnsta frá veitingu byggingarleyfis þar til húsnæði er fullgert (greiðsla fasteignagjalda hefst) og 3 ár þar til húsnæði er komið í notkun (íbúar fluttir inn og farnir að greiða útsvar).

## ÚTSVARSTEKJUR 2015

Aukning útsvarstekna milli ára er í grunninn áætluð út frá spá um þróun heildarvinnustunda í Reykjavík<sup>10</sup> og launavísitölu á landsvísu og mati á sögulegu sambandi þessara stærða við útsvarsstofn Reykjavíkurborgar. Gert er ráð fyrir að 1% fjölgun heildarvinnustunda í Reykjavík auki útsvarstekjur um 0,75% og að 1% hækkun launavísitölu auki útsvarstekjur um 0,96%<sup>11</sup>. Útsvarstekjuspá er síðan aðlöguð með tilliti til lagabreytinga um séreignarsparnað og tekjuskatt sem taka gildi á árunum 2014 og 2015.

Þann 20. desember 2013 var sett bráðabirgðaákvæði í lög um tekjustofna sveitarfélaga þess efnis að hámarksútsvar hækkaði úr 14,48% í 14,52% á árinu 2014 og lögbundið framlag sveitarfélaga til Jöfnunarsjóðs vegna málefna fatlaðs fólks hækkaði úr 0,95% í 0,99%. Skv. fjárlagafrumvarpi er stefnt að því að framlengja þetta bráðabirgðaákvæði út árið 2015. Í fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar er því gert ráð fyrir að brúttó álagningarhlutfall útsvars verði 14,52% á árinu 2015. Að frádregnu 0,77%-stiga framlagi til Jöfnunarsjóðs vegna grunnskóla og 0,99%-stiga framlagi vegna málefna fatlaðs fólks er þannig gert ráð fyrir að nettó útsvarshlutfall borgarinnar verði 12,76%.

## FORSENDUR UM ÞRÓUN HEILDARVINNUSTUNDA Í REYKJAVÍK OG LAUNAVÍSITÖLU Á LANDSVÍSU

Heildarvinnustundir, breyting frá fyrra ári	2014	2015
Spá Seðlabanka, maí	2,0%	1,5%
Spá Hagstofu, júlí	1,2%	1,1%
Spá Seðlabanka, ágúst	2,5%	1,8%

Bæði Hagstofa Íslands og Seðlabankinn spá fyrir um þróun heildarvinnustunda á landinu öllu. Talsverður munur hefur verið á spánum undanfarið eins og sést í meðfylgjandi töflu. Í fjárhagsáætlun er gert ráð fyrir að heildarvinnustundum í Reykjavík fjölgi um **1,6%** milli 2014 og 2015, þar sem spár Seðlabanka um þróun á landinu í heild fyrir árið 2014 samræmast betur þróun staðgreiðslutekna borgarinnar það sem af er árs 2014. Jafnframt er gert ráð fyrir að launavísitala hækki um **6,1%** á landinu í heild í samræmi við þjóðhagsspá Hagstofu frá júlí sl.

<sup>8</sup> Íbúaspá aðalskipulagsins er grundvöllur á spá Hagstofu Íslands um íbúðarþróun á Íslandi til lengri tíma. Íbúaspá aðalskipulagsins gengur út frá því að suðvesturhornið verði áfram helsta vaxtarsvæði landsins. Íbúum á höfuðborgarsvæðinu og jaðarsvæðum þess mun fjölga jafnt og þétt eða um tæp 0,8% að meðaltali á ári til ársins 2050, meðan meðal fjölgun fyrir landið í heild verður um 0,6%. Fjöldun íbúa á höfuðborgarsvæðinu hefur verið mjög ör á undanförunum árum eða að meðaltali um 1,60% á ári síðastliðin 20 ár meðan fjölgunin hefur verið um 0,97% á ári í Reykjavík. Íbúaspá aðalskipulagsins til ársins 2030, gerir ráð fyrir mun hægari íbúafjölgun á höfuðborgarsvæðinu eða um 0,9% á ári. Íbúaspáin gerir því ráð fyrir að Reykjavík vaxi jafn hratt næstu áratuginna og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og þannig verði ákveðinn viðsnúningur frá þróun síðustu ára. Íbúar Reykjavíkur yrðu samkvæmt þessu rúmlega 143 þúsund árið 2030. Forsenda þess að slíkt gangi eftir er að Reykjavíkurborg stuðli að fjölbreyttu framboði húsnæðis og búsetukosta þar sem gæði skipulags og hönnunar eru í fyrirrúmi og tryggi áfram uppbyggingu öflugs atvinnulífs. Gert er ráð fyrir áframhaldandi fækkun íbúa á íbúð og verði það hlutfall á bilinu 2,25-2,30 árið 2030. Árleg íbúðarþörf er áætluð um 700

<sup>9</sup> Uppfært stöðumat frá Byggingarfulltrúa á nýbyggingarsvæðunum í Úlfarsárdal, Reynisvatnsá, Norðlingaholti og Sléttuvegi haustið 2014, liggur ekki enn fyrir. Áætlunin er því byggð á lauslegu mati á stöðu uppbyggingar á þessum svæðum.

<sup>10</sup> Heildarvinnustundir í Reykjavík eru reiknaðar sem margfeldi af fjölda starfandi og venjulegum vinnustundum (pr. starfandi einstakling) skv. vinnu- og atvinnuáætlun Hagstofunnar.

<sup>11</sup> Þáttur skattskyldra tekna frá lífeyrissjóðum, Tryggingastofnun ríkisins, Atvinnuleysisstryggingasjóði o.s.frv. er innifalinn í þessari næmnigreiningu.

	Spá	Næmni	Metin áhrif á nettó útsvar (%)	Metin áhrif á nettó útsvar (mkr)
Heildarvinnustundir í Reykjavík	1,6%	0,75	1,2%	604
Launavísitala fyrir landið í heild	6,1%	0,96	5,9%	2.950
Samtals			7,1%	3.554

Í meðfylgjandi töflu eru sýnd metin áhrif þessara stærða á útsvarstekjur árið 2015, sem eru um **7,1%** eða **3,6 milljarðar** til hækkunar.

## LAGABREYTINGAR UM SÉREIGNARSPARNAÐ OG TEKJUSKATT

Í fjárhagsáætlun 2015 er gert ráð fyrir að heimild til fyrirframúttektar séreignarsparnaðar fyrir einstaklinga undir 60 ára aldri falli niður þann 1. janúar 2015. Útsvarstekjur af þessari úttekt gætu orðið einhverjar á árinu 2015, þar sem útgreiðslum má dreifa yfir allt að 15 mánaða tímabil frá umsóknardegi, en gert er ráð fyrir að þær verði óverulegar. Til samanburðar verða nettó tekjur af fyrirframúttekt séreignarsparnaðar a.m.k. **570 mkr** á árinu 2014.

Þann 20. desember 2013 voru gerðar breytingar á bráðabirgðaákvæði í lögum um tekjuskatt þannig að hækkun á heimild launþega til skattfrádráttar vegna séreignariðgjalda úr 2% í 4% var flýtt til 1. júlí 2014, en áður átti hækkunin að taka gildi 1. janúar 2015. Þessi hækkun á frádrætti frá skatti veldur lækkun á nettó útsvarstekjum borgarinnar sem metin er á u.þ.b. **450 mkr** á ársgrundvelli.

Þann 16. maí 2014 voru samþykkt lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar. Úrræðin sem löginn fjalla um valda Reykjavíkurborg brúttó útsvarstekjutapi sem metið var á um **3,4-4,6 milljarða** á verðlagi ársins 2014 í greinargerð með tilvarandi frumvarpi til laga<sup>12</sup>. Í fjárhagsáætlun 2015 er gert ráð fyrir að nettó tekjur borgarinnar lækki um u.þ.b. **380 mkr**, á verðlagi þess árs, vegna úrræðanna og aftur er þar tekið mið af mati úr greinargerð með frumvarpi. Tekið skal fram að mikil óvissa er um þetta mat þar sem niðurstaðan er mjög háð forsendum um fjölda launþega sem nýta sér úrræðið, en ekki hafa fengist gögn til að endurmeta áhrifin. Nánar er fjallað um aðgerðirnar og metin áhrif þeirra í viðauka með þessum kafla.

Samtals eru áhrifin af framangreindum liðum á nettó útsvar Reykjavíkurborgar á árinu 2015 metin neikvæð sem nemur **1,4 milljörðum (570 mkr + 450 mkr + 380 mkr)** á ársgrundvelli.

## NIÐURSTÖÐUR

Útsvarstekjur (mkr)	Áætlun 2015
Staðgreiðsla	60.255
Framlög í JS vegna grunnskóla	-3.195
Framlög í JS vegna mál. fatl. fólks	-4.108
Eftirálagt útsvar, skattbreytingar, afskriftir og breyting á niðurfærslu	1.533
<b>Nettó útsvarstekjur</b>	<b>54.484</b>
Áætlun hækkun milli ára	5,2%

Í fjárhagsáætlun 2015 er gert ráð fyrir að útsvarstekjur í staðgreiðslu verði **60.255 mkr** og að framlög borgarinnar í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga af staðgreiðslu verði **7.304 mkr**. Áætlað er fyrir tekju- og gjaldfærslum vegna eftirálagðs útsvars, skattbreytinga, afskrifta og breytinga á niðurfærslu í einu lagi og gert er ráð fyrir að þessir liðir nemi samtals **1.533 mkr** á árinu 2015. Miðað við framangreindar forsendur er gert ráð fyrir að nettó útsvarstekjur borgarinnar verði **54.484 mkr** árið 2015. Fjallað er um helstu óvissuþætti er verða útsvarstekjuspána í kafla um ytri fjárhagslegar áhættur A-hluta.

Í endurskoðaðri fjárhagsáætlun 2014 er gert ráð fyrir að nettó útsvarstekjur verði 51.815 mkr, svo áætlun hækkun milli ára er 5,2%. Eins og fram hefur komið eru áhrif heildarvinnustunda og launavísitölu á nettó útsvar metin jákvæð sem nemur u.þ.b. 7,1% eða 3,6 milljörðum milli 2014 og 2015. Útsvarstekjur borgarinnar myndu aukast sem þessu nemur milli ára ef ekki væri fyrir þær lagabreytingar sem raktar hafa verið hér að framan. Til að setja áhrif þeirra í samhengi er í meðfylgjandi töflu sýndur samanburður á útsvarstekjum Reykjavíkurborgar annars vegar miðað við gildandi lög um séreignarsparnað og tekjuskatt árið 2013 og hins vegar miðað við gildandi lög árið 2015. Eins og áður segir eru neikvæð áhrif fyrrnefndra lagabreytinga metin á um **1,4 milljarða** á ársgrundvelli og væru nettó útsvarstekjur borgarinnar því metnar **55,9 milljarðar** árið 2015 ef gildandi lög væru óbreytt frá 2013.

Áhrif lagabreytinga á útsvarstekjur (mkr)	
<b>Metnar nettó útsvarstekjur 2015 m.v. lagaumhverfi 2013</b>	<b>55.883</b>
Metin áhrif sérstakrar úttektar séreignarsparnaðar	-573
Metin áhrif hækkunar skattfrádráttar vegna séreignar úr 2% í 4%	-449
Metin áhrif laga nr. 40/2014 um séreignarsparnað	-377
<b>Metnar nettó útsvarstekjur 2015 skv. fjárhagsáætlun</b>	<b>54.484</b>

<sup>12</sup> Nánar tiltekið eru í greinargerð með frumvarpi metin áhrif á sveitarfélögin í heild. Áhrif á Reykjavíkurborg eru leidd af þeirri tölu með því að nota hlutdeild borgarinnar í útsvarsstofni sveitarfélaga.

## ÚTSVARSTEKJUR 2016-2022

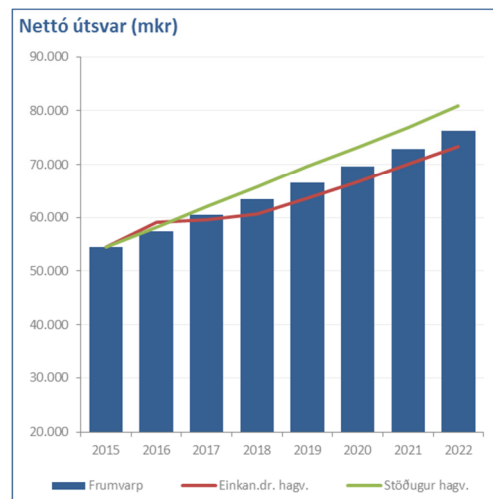
Launavísitala á landsvísu	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Frumvarp á breytilegu verðlagi	6,1%	4,8%	5,0%	4,7%	4,7%	4,3%	4,3%	4,3%
Einkaneysludrifinn hagvöxtur	6,1%	7,0%	3,0%	3,0%	5,0%	5,0%	5,0%	4,5%
Stöðugur hagvöxtur	6,1%	5,5%	5,5%	5,0%	5,0%	4,7%	4,7%	4,7%
Heildarvinnustundir í Reykjavík	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Frumvarp á breytilegu verðlagi	1,6%	0,9%	0,5%	0,3%	0,3%	0,7%	0,7%	0,7%
Einkaneysludrifinn hagvöxtur	1,6%	2,5%	-3,5%	-1,5%	0,0%	0,0%	0,5%	0,5%
Stöðugur hagvöxtur	1,6%	2,0%	1,5%	1,3%	1,0%	0,8%	0,8%	0,7%

Í meðfylgjandi töflu má sjá forsendur um þróun heildarvinnustunda í Reykjavík og launavísitölu á landsvísu sem notaðar eru við áætlun útsvarstekna 2015-2022. Um þessar mundir er unnið að endurmati á fjármögnun mála-flokks fatlaðs fólks og skv. fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir að lögð verði fram tillaga um endanlegt útsvarshlutfall sveitarfélaga vegna flutnings málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga á haustmánuðum 2014. Við mat á útsvarstekjum Reykjavíkurborgar 2015-2022 er gert ráð fyrir að útsvarshlutfallið verði óbreytt frá árinu 2015.

Aðrar helstu forsendur eru:

- Gert er ráð fyrir að tímabundin heimild til fyrirframúttektar séreignar fyrir einstaklinga undir 60 ára aldri fallið niður um áramótin 2014/2015.
- Gert er ráð fyrir að hámarksfrádráttur launþega frá skatti vegna séreignarsparnaðar verði 4% af launum allt tímabilið.
- Gert er ráð fyrir að lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar valdi varanlegu tekjutapi í samræmi við mat úr greinargerð með tilsvareandi frumvarpi til laga.

Á meðfylgjandi mynd má sjá áætlaðar útsvarstekjur í áætlun og sviðsmyndum miðað við framangreindar forsendur.



## TEKJUR AF BANKASKATTI

Þann 16. maí sl. voru samþykkt á Alþingi lög nr. 35/2014 um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána og lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar. Þessar aðgerðir munu eins og áður segir valda Reykjavíkurborg útsvarstekjutapi sem metið var á **3,4-4,6 milljarða** brúttó á verðlagi ársins 2014 í greinargerð með frumvarpi til laga um séreignarsparnað.

Aðgerðirnar voru fjármagnaðar af hálfu ríkisins með auknum tekjum af bankaskatti og af þeim fær Jöfnunarsjóður sveitarfélaga í sinn hlut 2,12% eins og af öðrum skatttekjum ríkissjóðs. Í minnisblaði Sambands íslenskra sveitarfélaga dags. 18. febrúar 2014 er tekjuauki Jöfnunarsjóðs vegna bankaskattsins áætlaður 816 mkr árlega árin 2014-2017. Að óbreyttum úthlutunarreglum má ganga að því vísu að auknum tekjum Jöfnunarsjóðs yrði að mestu varið til jöfnunarframlaga og að Reykjavíkurborg fengi hverfandi hlutdeild í þeim.

Fulltrúar Reykjavíkurborgar hafa krafist þess að tekjur af bankaskatti verði skildar frá öðrum tekjum Jöfnunarsjóðs og að þeim verði dreift til sveitarfélaga eftir tekjutapinu sem þau verða fyrir vegna framangreindra aðgerða. Fordæmi eru fyrir því að gera sértækar ráðstafanir við aðstæður sem þessar og hefur stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga tekið undir þessi sjónarmið Reykjavíkurborgar.

Í áætlunum 2015-2017 er gert ráð fyrir að öllum tekjum Jöfnunarsjóðs af bankaskatti verði varið til að mæta útsvarstekjutapi sveitarfélaga eins og lýst er að framan. Gert er ráð fyrir að hlutur borgarinnar verði um **300 mkr** á ársgrundvelli á verðlagi ársins 2014, eða **1,2 milljarðar** árin 2014-2017, þar sem miðað er við hlutdeild borgarinnar í útsvarsstofni sveitarfélaga. Óvíst er hvort það endurspeglir nákvæmlega hlut borgarinnar í útsvarstekjutapi sveitarfélaga vegna greiðslu séreignarsparnaðar inn á húsnæðislán og húsnæðissparnað.

Loks ber að athuga að tekjurnar sem gert er ráð fyrir að Reykjavíkurborg fái úr Jöfnunarsjóði vegna bankaskatts eru ekki nægar til að fjármagna vænt útsvarstekjutap borgarinnar. Sé aftur miðað við mat úr greinargerð með frumvarpi til laga um séreignarsparnað verður enn ófjármagnað tap af aðgerðunum sem nemur 2,2-3,4 milljörðum á verðlagi ársins 2014.

## FASTEIGNASKATTAR 2015

Álagningahlutföll fasteignagjalda 2015

	Íbúðar húsnaði	Atvinnu húsnaði	Opinbert húsnaði
Fasteignaskattar	0,20%	1,65%	1,32%
Lóðarleiga	0,20%	1%	1%

Áætlanir um tekjur Aðalsjóðs vegna fasteignaskatta og lóðarleigu gera ráð fyrir óbreyttum álagningarhlutföllum milli ára.

Við framkvæmd fasteignamats fyrir árið 2015 breytti Þjóðskrá Íslands matsaðferð á hluta af atvinnuhúsnaði landsins, nánar tiltekið skrifstofu- og verslunarhúsnaði ásamt léttum iðnaðareignum. Endurmatið nær til tæplega

13.000 eigna um allt land og eru verðmæti eigna metin með tekjuaðferð þar sem leigulíkani er stillt upp og notast er við upplýsingar úr leigusamningum ásamt upplýsingum um eiginleika eigna og forsendum um ávöxtunarkröfu til að áætla gangverðið. Breytingar á matsaðferðum nær til um 80% af atvinnuhúsnaði í Reykjavík sem hækka umtalsvert á milli ára en að öðru óbreyttu myndu fasteignagjöld hækka um 15% á milli ára. Samkvæmt upplýsingum Sambands íslenskra sveitarfélaga verða sett bráðabirgðalög um tekjustofna sveitarfélaga sbr. lögum 5/1995 til að milda útgjaldhækkanir fyrirtækja vegna matsbreytinga. Fyrir árið 2015 verður mat 2014 látið gilda að 70% hluta en mat 2015 að 30% hluta. Fyrir árið 2016 verður mat 2016 látið gilda að 70% hluta en mat 2015 látið gilda 30%. Í kjölfarið gera áætlanir ráð fyrir að án magnbreytinga muni fasteignagjöld af atvinnuhúsnaði hækka um 4,5%, 9% á íbúðarhúsnaði og 4,2% af opinberu húsnaði á milli ára.

Þegar tekið hefur verið tillit til milliviðskipta Aðalsjóðs og Eignasjóðs, þ.e. greiðslna fasteignaskatta og lóðarleigu vegna fasteigna A-hluta, þá eru áætlaðar nettó tekjur A-hluta af fasteignagjöldum og lóðarleigu um 13.305 mkr.

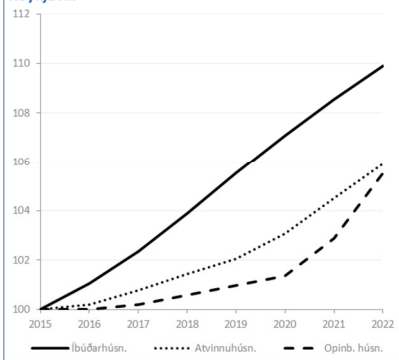
Nettó aukning m.v. áætlun 2014 nemur 707 mkr að teknu tilliti til áætlaðra magnbreytinga.

Álagning fasteignagjalda á milli ára ( mkr)

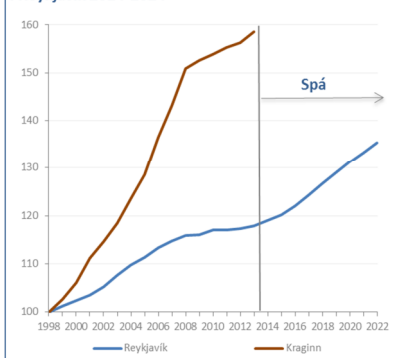
	Álagning	Atvinnuhús.	Íbúðarhús.	Opinbert hús.	Samtals
2014		8.509	3.322	2.177	14.009
2015		9.779	3.619	2.269	15.667
2015 m. inngripum		8.890			14.778
2015 m. magnbreytingum		8.979	3.648	2.190	14.817

## FASTEIGNASKATTAR 2016-2022

Uppsöfnuð magnaukning fasteigna í Reykjavík

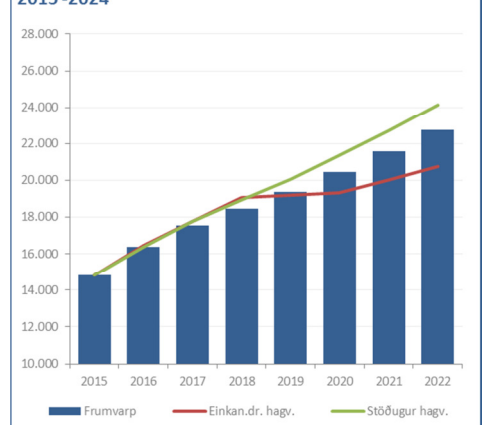


Söguleg íbúðarþróun og áætluð uppbygging í Reykjavík 2014-2024



Á tímabilinu 2008-2014 fjölgaði íbúðafermetrum í Reykjavík samkvæmt álagningaskrá einungis um 2% eða um 0,4% að jafnaði, atvinnuhúsnaði um 1,2% og opinberu húsnaði um 1,4% að jafnaði á ári. Áætluð magnaukning á atvinnu- og opinberu húsnaði næsta áratuginn er í ágætu samræmi við uppbyggingu á undanförunum sex árum. Hins vegar er gert ráð fyrir mun meiri uppbyggingu á íbúðarhúsnaði næsta áratuginn í samanburði við sögulega

Þróun fasteignagjalda og lóðarleigu 2015-2024

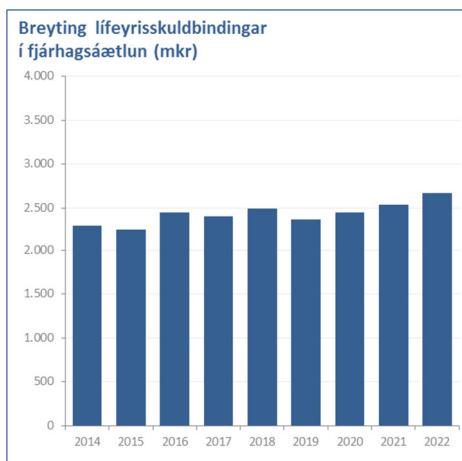


framboðs aukningu í Reykjavík eða um 1,4% að jafnaði á milli ára, áætlað í fermetra fjölda. Í forsendum áætlana og sviðsmyndar um stöðugan hagvöxt varðandi magnaukningu fasteignagjalda og lóðarleigu er gert ráð fyrir að íbúðum geti fjölgað að jafnaði um 836 á ári næsta áratuginn samkvæmt mati USK um mögulegan fjölda fullgerðra íbúða í Reykjavík. Samkvæmt mati USK má gera ráð fyrir töluvert meiri uppbyggingu á íbúðarhúsnaði frá og með árinu 2017 og all nokkuð umfram árlega meðalþörf samkvæmt aðalskipulagi. Aukinn kraftur í íbúðarbyggingum á næstu árum er til að mæta þeirri eftirspurn sem safnaðist upp á árunum eftir hrun, þegar bygging íbúðarhúsnaðis var í sögulegu lágmarki. Þegar eingöngu er litið til skipulagslegra

þátta þá er enn hraðari uppbygging á íbúðarhúsnaði möguleg.

Í áætlunum og sviðsmyndum er gert ráð fyrir matsverðinu 300 þúsund kr. á fermetra í auknu íbúðaframboði á verðlagi 2015 sem fylgir síðan verðlagi í samræmi við áðurgreindar verðlagsforsendur íbúðarhúsnæðis. Matsverð á nýju atvinnuhúsnæði er áætlað 270 þúsund kr. á fermetra á verðlagi 2015 og gert er ráð fyrir að verðlag atvinnuhúsnæðis þríst í samræmi við 80% af verðlagsforsendum íbúðarhúsnæðis. Verðlagsþróun á opinberu húsnæði tekur breytingum í samræmi við 40% af verðlagsforsendum íbúðarhúsnæðis sem er í samræmi við þróunina 2013. Í frumvarpi og sviðsmynd um stöðugan hagvöxt þá eru forsendur um magnbreytingar í samræmi við áætlanir USK. Í verri sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að uppbygging dragist saman um helming frá 2017 og út spátímabilið.

## BREYTING Á LÍFEYRISSKULDBINDINGU



Breyting á áfallinni nettó lífeyrisskuldbindingu A-hluta vegna Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar (lokaður sjóður) er færð til tekna eða gjalda í rekstri A-hluta. Þættir sem hafa áhrif á mat á brúttó skuldbindingunni eru m.a. launaþróun opinberra starfsmanna, inn- og útgreiðslur vegna sjóðfélaga á árinu og viðmið um dánar-, giftingar-, barneigna- og örorkulíkur sjóðfélaga sem breytt er reglulega.

Á móti brúttó skuldbindingunni eru færðar eignir lífeyrissjóðsins og mynda skuldabréf sem ríkissjóður er útgefandi á og notaði sem greiðslu fyrir hlut borgarinnar í Landsvirkjun meginhluta þeirra. Þessi skuldabréf bera vexti sem fylgja 6 mánaða meðaltali af ávöxtunarkröfu HFF34-skuldabréfaflokksins á markaði og þegar lífeyrisskuldbinding er gerð upp á hverju ári er virði bréfanna metið út frá stöðu meðalávöxtunarkröfunnar á þeim tíma. Eftir því sem HFF34-

krafan er hærri verða Landsvirkjunarbréfin verðmætari og þar með nettó skuldbinding borgarsjóðs minni.

Mikil óvissa er um breytingu lífeyrisskuldbindingar milli ára. Meðal stærstu þátta sem hafa áhrif á skuldbindinguna eru launaþróun opinberra starfsmanna, verðlagsþróun og ávöxtunarkrafa HFF34-skuldabréfaflokksins, sem hefur verið mjög breytileg allt frá útgáfudegi flokksins. Unnið er að því með starfsmönnum lífeyrissjóðsins að dýpka greiningu á þróun nettó skuldbindingarinnar til lengri tíma litið. Í áætlunum 2015-2022 er notast við svipaða aðferðafræði og undanfarið til að meta breytingu nettó skuldbindingar í rekstri og efnahag, þar sem tekið er mið af spá um þróun almennu launavísitölunnar.

## FJÁRHAGSAÐSTOÐ 2015 (BUNDINN LIÐUR)

Undanfarin ár hefur umfang fjárhagsaðstoðar hjá Reykjavíkurborg aukist verulega og útlit er fyrir að svo verði áfram á árinu 2015 þar sem samþykkt var í fjárlögum að tímabil atvinnuleysisbóta verði stýtt úr 36 mánuðum í 30 mánuði.

Við mat á auknum útgjöldum borgarinnar vegna fyrirhugaðrar styttingar bótatímabils eru notaðar upplýsingar um Reykvíkinga á atvinnuleysisrá í júlí 2014 og tekið mið af aðferð Vinnuálastofnunar við að áætla kostnaðarlækkun Atvinnuleysis-tryggingasjóðs vegna styttingarinnar í fjárlögum. Í áætlanagerð undanfarin ár hefur Reykjavíkurborg gert ráð fyrir að 45% Reykvíkinga sem klára rétt til atvinnuleysisbóta fái framfærslustyrk, þar sem margir eiga ekki rétt á framfærslustyrk m.a. vegna tekjutengingar við maka. Mikil óvissa er um þetta hlutfall þar sem ekki hefur fengist leyfi til að keyra saman gagnagrunna Vinnuálastofnunar og Reykjavíkurborgar og fá þannig upplýsingar um hvernig hlutfallið hefur þróast sögulega.

m.kr.	8 mán.	12 mán.
45%	150	220
100%	320	480

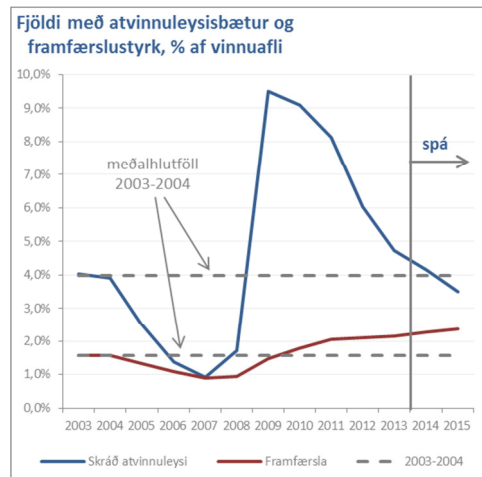
Í töflunni til vinstri eru sýnd metin áhrif af styttingu bótatímabils á útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar 2015 miðað við gefna forsendu um meðalfjárhæð pr. einstakling og ólíkar forsendur um hlutfall einstaklinga sem fær framfærslustyrk (45% eða 100%) og meðalfjölda mánaða sem þeir nýta sér framfærslu á ársgrundvelli (8 mán. eða 12 mán.). Dreifing talnanna gefur hugmynd um óvissuna sem fylgir matinu.

Ef frá eru talin áhrif af styttingu tímabils atvinnuleysisbóta er gert ráð fyrir að fjöldi greiðslna vegna framfærslustyrkja standi í stað milli 2014 og 2015. Gert er ráð fyrir að meðalfjárhæð framfærslustyrks verði 128.500 kr., í samræmi við reynslu fyrstu mánaða ársins 2014, að viðbættum 3,4% verðbótum í samræmi við forsendur fjárhagsáætlunar um verðlagsþróun milli 2014 og 2015.

Þannig eru útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar til framfærslu áætluð **2.811 mkr** á árinu 2015. Að meðtöldum heimildagreiðslum<sup>13</sup> að fjárhæð **664 mkr** eru heildarútgjöld til fjárhagsaðstoðar áætluð **3.475 mkr**. Í meðfylgjandi töflu eru niðurstöður sýndar ásamt áætlaðri aukningu milli ára miðað við útkomuspá 2014<sup>14</sup>.

Á myndinni að neðan er þróun á fjölda notenda framfærslustyrks hjá Reykjavíkurborg sett í samhengi við fjölda einstaklinga með atvinnuleysisbætur (skráð atvinnuleysi skv. Vinnumálastofnun) í Reykjavík yfir tímabilið 2003-2015. Spá um skráð atvinnuleysi árið 2015 er fengin með hliðsjón af spá Hagstofu um þróun fyrir landið í heild frá júlí sl., að teknu tilliti til fyrirhugaðrar styttingar bótatímabils. Brotnu línurnar sýna meðalhluftöll árána 2003-2004, en færa má rök fyrir því að um þetta leyti hafi ríkt ákveðið jafnvægisástand í íslensku efnahagslífi þar sem þróun gengis og verðlags var stöðug, framleiðsla hagkerfisins var metin nálægt mörkum framleiðslugetu

Fjárhagsaðstoð	Áætlun 2015
Meðalfjöldi notenda með framfærslu pr. mánuð	1.726
Aukning milli ára	5,8%
Heildarútgjöld vegna fjárhagsaðstoðar til framfærslu (mkr)	2.811
Aukning milli ára	9,2%
Heildarútgjöld vegna fjárhagsaðstoðar (mkr)	3.475
Aukning milli ára	7,8%

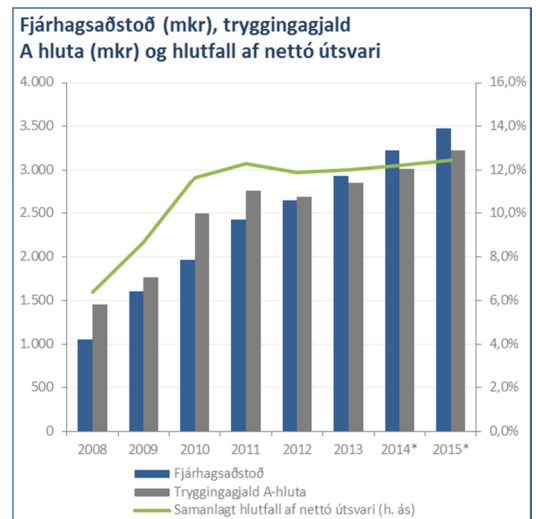


og mælikvarðar á stöðu vinnumarkaðar í Reykjavík eins og hlutfall starfandi af fólksfjölda voru nálægt meðaltali 1991-2013 skv. vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu.

Árið 2015 er gert ráð fyrir að skráð atvinnuleysi verði 0,5%-stigum undir meðalhluftölli árána 2003-2004, en að hlutfall einstaklinga með framfærslustyrk af vinnuafli verði 0,8%-stigum yfir sambærilegu meðaltali. Þessi 0,8%-stiga aukning svarar til tæplega 600 Reykvíkinga. Gera má ráð fyrir að jafnvægisatvinnuleysi í íslenska hagkerfinu sé nú hærra en það var á árunum 2003-2004 og hefur Seðlabankinn metið hækkunina kringum 1%-stig. Með hliðsjón af myndinni til hliðar má þá færa rök fyrir því að vandinn sem fylgt hefur auknu atvinnuleysi í Reykjavík, sérstaklega langtímaatvinnuleysi, eftir efnahagshrun hafi nú nær alfarið færst á ábyrgð Reykjavíkurborgar og að

borgin beri ein fjárhagslegu og félagslegu byrðarnar af hækkun jafnvægisatvinnuleysis í Reykjavík.

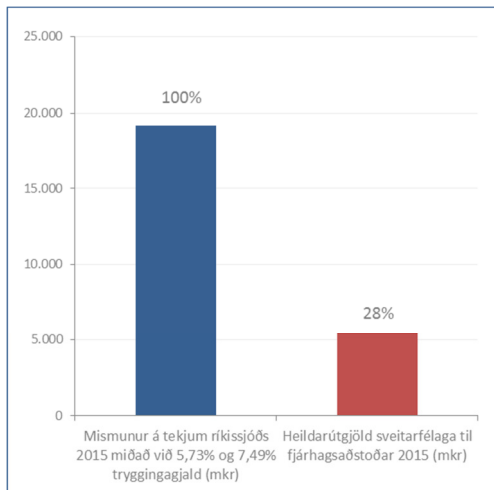
Þegar skráð atvinnuleysi jókst í kjölfar efnahagshrunsins brást ríkið við með verulegri hækkun á álagningarhlutfalli tryggingagjalds. Hækkunin olli mikilli aukningu launatengdra útgjalda hjá Reykjavíkurborg á sama tíma og launakostnaður jókst vegna álags í velferðarkerfi borgarinnar og virkniúrræða og útgjöld til fjárhagsaðstoðar tvöfölduðust á tveimur árum (sjá mynd til hliðar). Það skýtur skökku við að hækkun tryggingagjalds hafi ekki komið borginni til góðs, heldur þvert á móti aukið byrðarnar, þegar til þess er litið að hlutverk gjaldsins er m.a. að fjármagna aðstoð við einstaklinga án atvinnu sem nú er orðið aðalverkefni fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Eðlilegra hefði verið að Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög fengju hlutdeild í álagningu tryggingagjalds og gætu þannig nýtt tekjur af hækkun gjaldsins til að glíma við mikla aukningu fjárhagsaðstoðar. Eins og myndin til hliðar sýnir hafa útgjöld borgarinnar til fjárhagsaðstoðar og tryggingagjalds tvöfaldast sem hlutfall af nettó útsvarstekjum borgarinnar<sup>15</sup> undanfarnin ár, með tilheyrandi ruðningsáhrifum á grunnþjónustu og annan rekstur sveitarfélagsins.



<sup>13</sup> Með heimildagreiðslum er átt við fjárhagsaðstoð sem Reykjavíkurborg veitir aðra en framfærslustyrki. Þar er t.d. um að ræða framfærslu vegna náms og styrki vegna bókakostnaðar, aðstoð vegna barna, styrki til kaupa á sérfræði- og stuðningsþjónustu o.fl.

<sup>14</sup> Í áætluðum meðalfjölda einstaklinga á mánuði eru meðtaldir einstaklingar sem fá greiddan framfærslustyrk upp í laun vegna tímabundinnar ráðningar hjá borginni eða á einkamarkaði.

<sup>15</sup> Nettó útsvarstekjur eru leiðréttar fyrir áhrifum 1,2%-stigs hækkunar útsvarshlutfalls sveitarfélaga vegna flutnings á málaflokki fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011.



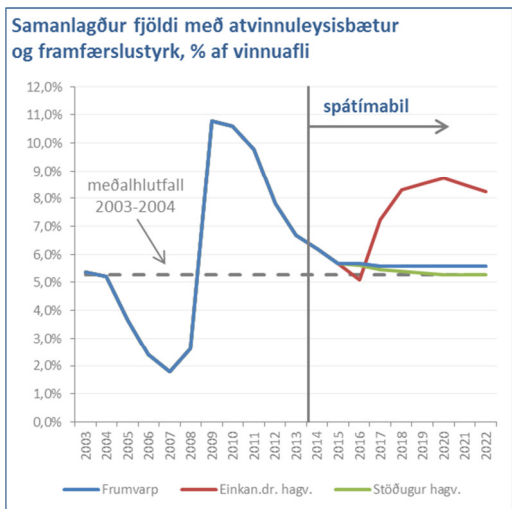
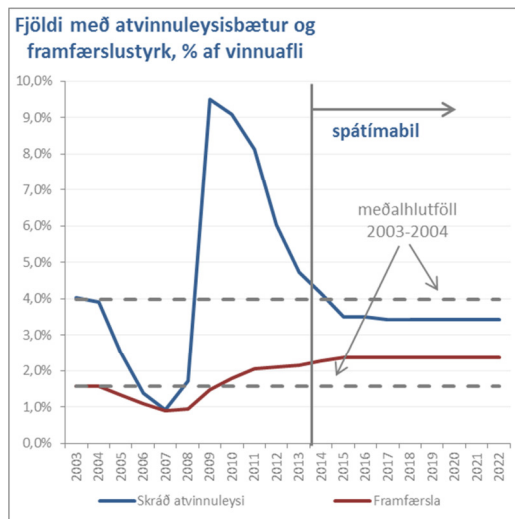
Ójafnvægið í samspili tryggingagjalds og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga er sérstaklega mikið nú, þar sem álagningarhlutfall tryggingagjalds er enn hátt í sögulegu samhengi og gjaldið hvílir því enn sem þungur baggi á rekstri sveitarfélaganna. Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að skráð atvinnuleysi í Reykjavík verði minna á árinu 2015 en það var árin 2003-2004. Þá var álagningarhlutfall tryggingagjalds 5,73% en árið 2015 er gert ráð fyrir að það verði 7,49%. Þessi mismunur skilar ríkissjóði um **19 milljörðum** í auknar tekjur<sup>16</sup> á meðan heildarumfang fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga gæti numið um 28% af því eða **5,4 milljörðum** á árinu 2015<sup>17</sup>. Afar óeðlilegt er að Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög taki þátt í að kosta þessa tekjuöflun ríkissjóðs í stað þess að hluta tryggingagjalds sé dreift til sveitarfélaga eftir umfangi fjárhagsaðstoðar á hverjum stað.

## FJÁRHAGSAÐSTOÐ 2016-2022 (BUNDINN LIÐUR)

Forsendur fjárhagsáætlunar gera ráð fyrir að árin 2015-2022 ríki stöðugleiki í verðlagi og á vinnumarkaði. Við mat á útgjöldum vegna fjárhagsaðstoðar yfir þetta tímabil er því stærsta umhugsunarefnið hvers kyns þróun á fjölda notenda samræmist þessum stöðugu aðstæðum sem gert er ráð fyrir í forsendum áætlunar.

Gert er ráð fyrir að skráð atvinnuleysi í Reykjavík árin 2016-2018 þróist í samræmi við spá Hagstofu frá júlí sl. fyrir landið í heild og að atvinnuleysið verði síðan óbreytt árin 2019-2022. Hvað varðar fjárhagsaðstoð til framfærslu er í áætlun til 2022 gert ráð fyrir að vandinn sem fylgt hefur langtímaatvinnuleysi í kjölfar efnahagshrunsins nái hámarki á árinu 2015 og að hlutfall einstaklinga með framfærslustyrk af vinnuafli haldist óbreytt út árið 2022, sem er 0,8%-stigum yfir meðalhlutfalli árána 2003-2004. Þessi aukning samsvarar tæplega 600 Reykvíkingum miðað við áætlað vinnuafli 2015 eins og áður segir.

Í framangreindum forsendum felst að þegar horft er á einstaklinga með atvinnuleysisbætur og framfærslustyrk sem eina heild verður samanlagður fjöldi þeirra sem hlutfall af vinnuafli um 0,3%-stigum yfir meðalhlutfalli árána 2003-2004, eins og sýnt er með bláa ferlinum á myndinni að



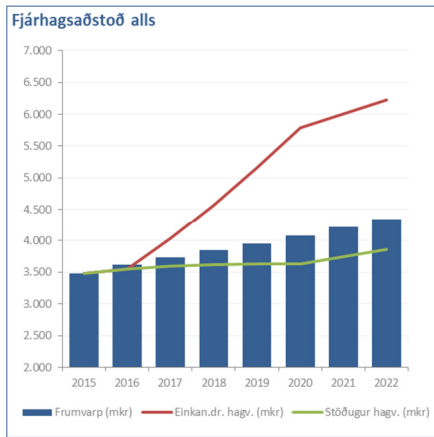
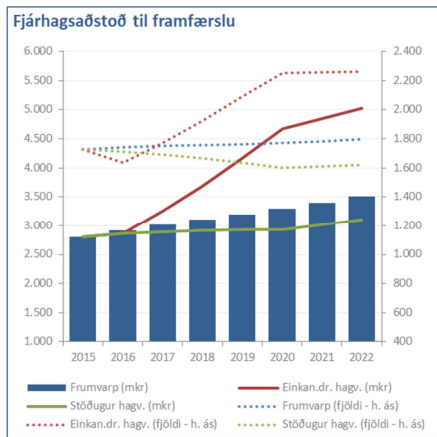
neðan<sup>18</sup>. Ekki þykir eðlilegt að gera ráð fyrir að þetta hlutfall verði lægra í ljósi þess að forsendur áætlana gera ráð fyrir stöðugum aðstæðum á vinnumarkaði til 2022 og að jafnvægisatvinnuleysi er nú líklega hærra en það var fyrir efnahagshrun eins og áður hefur verið rætt. Þar með er í raun gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg beri áfram ein byrðarnar sem fylgja hækkan jafnvægisatvinnuleysis.

Í sviðsmynd um stöðugan hagvöxt er gert ráð fyrir að samanlagt hlutfall einstaklinga með atvinnuleysisbætur og framfærslustyrk lækki á fjórum árum niður í meðalhlutfall árána 2003-2004. Í sviðsmynd um einkaneysludrífinn hagvöxt er gert ráð fyrir að skráð atvinnuleysi aukist í tæp 6% og að síðan verði hægfara bati frá árinu 2021 í samræmi við forsendur sviðsmyndarinnar. Gert er ráð fyrir að hlutfall einstaklinga með framfærslustyrk af vinnuafli fari í rúm 3% og að samanlögð hlutföll einstaklinga með atvinnuleysisbætur og framfærslustyrk verði því tæp 9% þegar mest lætur.

<sup>16</sup> Áætlaður álagningarstofn tryggingagjalds er 1.090 milljarðar skv. frumvarpi til fjárlaga 2015.

<sup>17</sup> Miðað er við rauntölur fyrir árið 2013 frá Hagstofu Íslands og gert ráð fyrir að fjárhagsaðstoð á landinu öllu breytist milli 2013 og 2015 í takt við forsendur Reykjavíkurborgar.

<sup>18</sup> Dreginn er frá fjöldi einstaklinga með framfærslustyrk sem skráðir eru með atvinnuleysisbótarétt að hluta í gagnagrunni Reykjavíkurborgar.



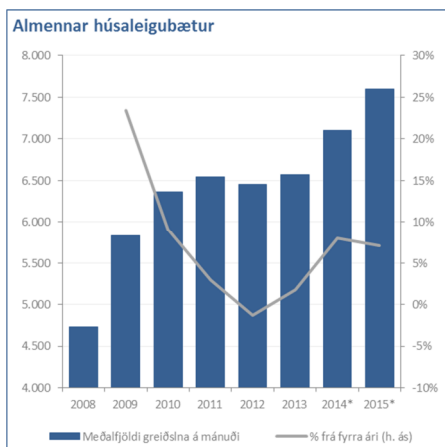
Á myndunum hér til hliðar eru sýnd áætluð útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar til framfærslu ásamt áætluðum meðalfjölda einstaklinga á ári (vinstri mynd) og áætluð útgjöld til fjárhagsaðstoðar með heimildagreiðslum (hægri mynd). Í áætlun og báðum sviðsmyndum er gert ráð fyrir að framfærslustyrkur sé verðbættur að fullu í samræmi við forsendur um verðlagsþróun hverju sinni.

## HÚSALEIGUBÆTUR 2015 (BUNDINN LIÐUR)

### ALMENNAR HÚSALEIGUBÆTUR

Enn ríkir óvissa um framtíðarskipan húsnæðisstuðnings á vegum hins opinbera. Í maí 2012 skilaði vinnuhópur á vegum velferðarráðherra skýrslu þar sem lagt var til að vaxta- og húsaleigubætur yrðu sameinaðar í eitt kerfi þar sem húsnæðisstuðningur yrði óháður búsetuformi. Í maí 2014 tók sérfræðingahópur á vegum velferðarráðherra undir þessar hugmyndir og lagði jafnframt til að almennur húsnæðisstuðningur yrði alfarið á höndum ríkisins en sérstakur húsnæðisstuðningur á höndum sveitarfélaga.

Í kjölfar efnahagshrunsins fjölgaði mikið í notendahópi almennra húsaleigubóta hjá Reykjavíkurborg og árið 2011 voru rúmlega 1.800 fleiri notendur að jafnaði í hverjum mánuði en árið 2008. Ætla má að efnahagsástandið á árunum eftir hrun hafi bæði aukið eftirspurn eftir leiguhúsnæði og gert einstaklinga meðvitaðri um rétt sinn til húsaleigubóta. Jafnframt liggur hluti skýringarinnar eflaust í töluverðri hækkun grunnfjárhæðar húsaleigubóta í apríl 2008, þegar hámarksfjárhæð fór úr 31.000 krónum í 46.000 krónur á mánuði, en með hækkuninni stækkaði hópur einstaklinga sem átti rétt á húsaleigubótum vegna tekjutengingar fjárhæðarinnar.



Í upphafi árs 2013 tók gildi reglugerð nr. 1205/2012 um húsaleigubætur sem ætlað var að verða fyrsta skref í átt að samþættingu húsaleigubóta og vaxtabóta. Reglugerðin fól í sér talsvert rýmri rétt til almennra húsaleigubóta en áður: Bæði var grunnfjárhæð almennra húsaleigubóta hækkuð alls um 4.000 krónur á mánaðargrundvelli og reglum um tekjuskerðingu var breytt þannig að réttur til húsaleigubóta fellur nú niður við u.þ.b. helmingi hærri tekjur en áður.

Áhrif reglugerðarinnar komu bæði fram í hækkun meðalfjárhæðar greiddra húsaleigubóta en einnig fjölgaði greiðslum þegar líða tók á árið 2013 og sú þróun hefur haldið áfram á árinu 2014. Á meðfylgjandi mynd sést glöggt hvernig notendahópur almennra húsaleigubóta hefur vaxið í kjölfar þess að reglugerð nr. 1205/2012 tók gildi í upphafi árs 2013. Fram að því hafði dregið sífellt úr fjöldaaukningu milli ára og raunar fækkaði notendum milli 2011 og 2012.

Á tímabilinu janúar-ágúst 2014 hefur fjöldi greiðslna vegna almennra húsaleigubóta aukist um 8,2% frá fyrra ári. Þessa fjölgun má fyrst og fremst rekja til notenda í íbúðum á almennum markaði og í stúdentaíbúðum. Notendur í stúdentaíbúðum hafa að jafnaði verið 170 fleiri í hverjum mánuði en árið á undan og sú aukning skýrist a.m.k. að hluta af framboðsaukningu á vegum Félagsstofnunar stúdenta, sem tók 299 nýjar íbúðir í gagnnið á árinu 2013 og í upphafi árs 2014. Notendum í íbúðum á almennum markaði hefur fjölgað um 318 að jafnaði milli ára, en ástæður þessarar fjölgunar eru mun óljósari. Hér gæti t.d. verið um að ræða aukið framboð leiguhúsnæðis eða aukna meðvitund meðal leigjenda um rétt sinn til húsaleigubóta, sérstaklega í hópi leigjenda sem áttu ekki rétt til húsaleigubóta fyrir gildistöku fyrrnefndrar reglugerðar.

Í fjárhagsáætlun 2015 er gert ráð fyrir að fjöldi heimila með almennar húsaleigubætur verði 7.600 að jafnaði í hverjum mánuði og að greiðslum fjölgi um 7,1% milli ára miðað við útkomuspá 2014. Gert er ráð fyrir að meðalgreiðsla verði 25.000

krónur, í samræmi við þróun fyrstu mánaða ársins 2014, og þannig er áætlað að borgin greiði út **2.280 mkr** í almennar húsaleigubætur árið 2015. Í fjárhagsáætlun 2015 er þannig hvorki gert ráð fyrir breytingu á grunnfjárhæð húsaleigubóta né breytingu á fyrirkomulagi húsaleigu- og vaxtabótakerfis.

Við mat á áætlaðri fjöldaaukningu milli 2014 og 2015 er horft til væntinga um aukið framboð á leiguhúsnæði, en einnig er gert ráð fyrir að ýmis heimili sæki rétt sinn til húsaleigubóta sem ekki hafa gert það áður með hliðsjón af þróun síðari hluta árs 2013 og fyrstu mánaða 2014. Þróun beggja þátta er hins vegar mjög óvís og ljóst er að fjölgun bótaþega milli 2014 og 2015 getur orðið eitthvað minni en milli 2013 og 2014 þar sem fyrir liggur að stúdentaíbúðum mun ekki fjölga í sama mæli og varð þá. Á móti kemur að framboðs aukning á almennum markaði gæti orðið meiri en milli 2013 og 2014.

## SÉRSTAKAR HÚSALEIGUBÆTUR

Áætlun greiðslna vegna sérstakra húsaleigubóta árið 2015 miðast við núgildandi reglur um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík sem samþykktar voru í borgarráði 24. febrúar 2004 m.s.br.

## ALMENNUR MARKAÐUR

Við áætlun á fjölda greiðslna vegna sérstakra húsaleigubóta á almennum leigumarkaði er tekið mið af væntri þróun greiðslna vegna almennra húsaleigubóta. Gert er ráð fyrir að árið 2015 verði að jafnaði 1.100 heimili með sérstakar húsaleigubætur á mánuði, sem er aukning um 70 heimili eða 6,8% milli ára miðað við útkomuspá 2014. Þessi áætlun samræmist ágætlega þróun undanfarinna ára eins og sýnt er á meðfylgjandi mynd.

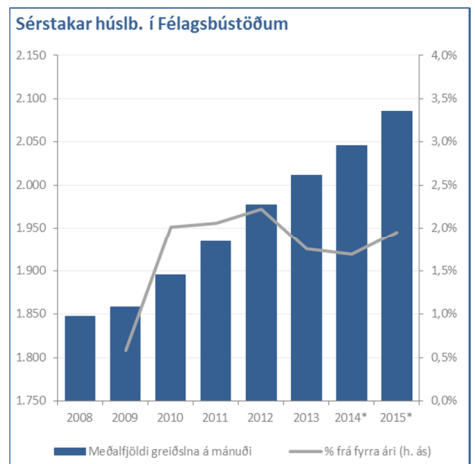
Gert er ráð fyrir að meðalgreiðsla verði 27.600 krónur í samræmi við þróun fyrstu mánaða ársins 2014, og þannig er áætlað að borgin greiði út **364 mkr** í sérstakar húsaleigubætur á almennum markaði árið 2015.



## FÉLAGSBÚSTAÐIR

Hvað varðar sérstakar húsaleigubætur til íbúa Félagsbústaða er gert ráð fyrir að í hverjum mánuði ársins 2015 verði greiðslur að jafnaði 40 fleiri en árið 2014, eins og meðfylgjandi mynd sýnir. Velferðarsvið vinnur nú að greiningu á viðbótarþörf á uppbyggingu félagslegs húsnæðis.

Gert er ráð fyrir að meðalgreiðsla verði 25.200 krónur, í samræmi við þróun fyrstu mánaða ársins 2014. Þannig er áætlað að borgin greiði út **631 mkr** í sérstakar húsaleigubætur hjá Félagsbústöðum árið 2015, sem er aukning um 2,0% miðað við útkomuspá 2014.



## SAMANTEKT Á NETTÓ ÚTGJÖLDUM BORGARINNAR

Samkvæmt framangreindum forsendum er gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg greiði út **2.280 mkr** vegna almennra húsaleigubóta og **995 mkr** vegna sérstakra húsaleigubóta til heimila á almennum markaði og hjá Félagsbústöðum árið 2015. Alls er því gert ráð fyrir að borgin greiði **3.275** í húsaleigubætur árið 2015, sem er aukning um 5,9% miðað við útkomuspá 2014.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir hluta húsaleigubóta fyrir hönd ríkisins. Árin 2013 og 2014 hefur kostnaðarþátttaka sjóðsins verið 64% fyrir almennar húsaleigubætur og 60% fyrir sérstakar húsaleigubætur. Þátttaka Jöfnunarsjóðs er hins vegar háð fjárheimild sem sjóðnum er sett í fjárlögum og reglugerð um úthlutun framlaga úr sjóðnum. Því getur þátttökuhlutfall sjóðsins breyst milli ára. Miðað við frumvarp til fjárlaga og forsendur Reykjavíkurborgar um aukningu milli ára virðist áætluð aukning 2015 rúmast innan fjárheimilda sjóðsins og því er gert ráð fyrir að sjóðurinn greiði áfram sama hlutfall húsaleigubóta árið

Húsaleigubætur (mkr)	Almennar	Sérstakar	Alls
Brúttó greiðslur Reykjavíkurborgar	2.280	995	3.275
Kostnaðarþátttaka Jöfnunarsjóðs	-1.459	-597	-2.056
<b>Nettó greiðslur Reykjavíkurborgar</b>	<b>821</b>	<b>398</b>	<b>1.219</b>

2015. Hins vegar er mikilvægt að benda á að frekari fjölgun notenda húsaleigubóta virðist ekki rúmast innan fjárheimilda Jöfnunarsjóðs, sem þýðir að Reykjavíkurborg virðist ein bera áhættuna af frekari fjölgun notenda.

Í meðfylgjandi töflu eru sýnd áætluð brúttó útgjöld borgarinnar vegna húsaleigubóta ásamt áætluðum nettó útgjöldum þegar gert hefur verið ráð fyrir áætlaðri kostnaðarþátttöku Jöfnunarsjóðs.

## HÚSALEIGUBÆTUR 2016-2022 (BUNDINN LIÐUR)

Talsverð óvissa er um framkvæmd og fjármögnun húsaleigubóta næstu árin vegna framangreindra áforma um að sameina kerfi húsaleigubóta og vaxtabóta og um leið færa almennan húsnæðisstuðning alfarið á hendur ríkisins og sérstakan stuðning (sérstakar húsaleigubætur) á hendur sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir óbreyttu kerfi í langtímaáætlun Reykjavíkurborgar, en í þeirri forsendu felst sú sjálfsagða krafa að þær kerfisbreytingar sem eru í farvatninu hafi ekki neikvæð áhrif á fjárhag borgarinnar.

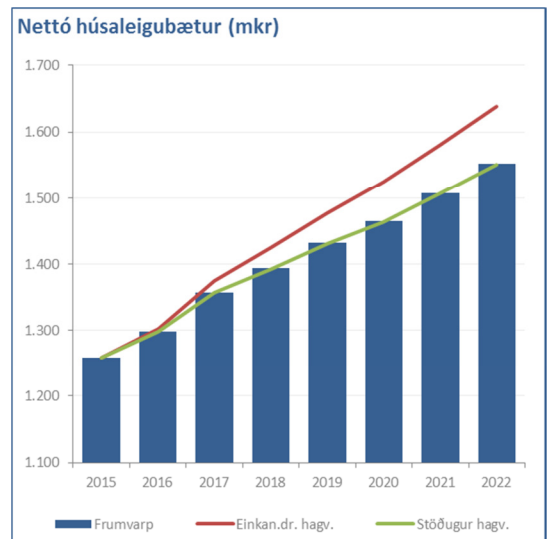
Í áætlun til 2022 er gert ráð fyrir að þáttökuhlutfall Jöfnunarsjóðs í greiðslum húsaleigubóta verði 64% fyrir almennar húsaleigubætur og 60% fyrir sérstakar eins og verið hefur árin 2013 og 2014. Mikil óvissa er um þessa forsendu þar sem þátttaka Jöfnunarsjóðs er háð fjárheimild í fjárlögum hvers árs og undanfarin tvö ár hefur heimildin ekki hækkað í samræmi við fjölgun í notendahóp húsaleigubóta. Eins og áður segir virðist Reykjavíkurborg þannig ein bera áhættuna af fjölgun notenda næstu árin og áhættan verður því meiri sem lengra líður á tímabilið og notendum fjölga meira.

Í áætlunum taka forsendur um fjölda notenda með almennar húsaleigubætur og sérstakar húsaleigubætur á almennum leigumarkaði mið af áætlaðri framboðsáukningu leiguhúsnæðis í Reykjavík næstu árin. Forsendur um fjölda heimila með sérstakar húsaleigubætur í íbúðum Félagsbústaða miðast við að íbúðum félagsins fjölgi um u.þ.b. 2% á ári næstu árin.

Í sviðsmynd um stöðugan hagvöxt er gert ráð fyrir meiri íbúðafjárfestingu og þar með meira framboði leiguhúsnæðis en í fjárhagsáætlun í samræmi við forsendur sviðsmyndarinnar. Á móti gæti betra atvinnuástand í sviðsmyndinni leitt einstaklinga af leigumarkaði yfir á eignamarkað. Gert er ráð fyrir að þessir tveir þættir vegi hvor annan upp og því eru útgjöld áætluð nánast eins í sviðsmynd um stöðugan hagvöxt og í áætlunum. Í sviðsmynd um einkaneysludrifinn hagvöxt er gert ráð fyrir að verra atvinnuástand valdi meiri fjölgun notenda húsaleigubóta en í áætlunum í

samræmi við reynslu borgarinnar af árunum eftir efnahagshrun. Þó er ljóst að þessari fjölgun eru takmörk sett þar sem gert er ráð fyrir lítilli nýbyggingu íbúða í sviðsmyndinni og óvíst er hversu mikið svigrúm er fyrir frekari tilfærslu íbúða af eignamarkaði yfir á almennan leigumarkað, sérstaklega í ljósi þrýstings frá ferðapjónustugeiranum sem gæti aukist enn frekar með lækandi gengi í lakari sviðsmyndinni. Því er gert ráð fyrir að útgjöld vegna húsaleigubóta í sviðsmynd um einkaneysludrifinn hagvöxt verði litlu meiri en í áætlun.

Á meðfylgjandi mynd má sjá áætluð nettó útgjöld vegna húsaleigubóta, almennra og sérstakra, í frumvarpi á breytilegu verðlagi og sviðsmyndum miðað við framangreindar forsendur, þar sem áætluð framlög Jöfnunarsjóðs hafa verið dregin frá<sup>19</sup>. Þar sem ekki er gert ráð fyrir breytingu meðalfjárhæðar pr. greiðslu á tímabilinu lýsir myndin einnig þróun fjölda notenda.

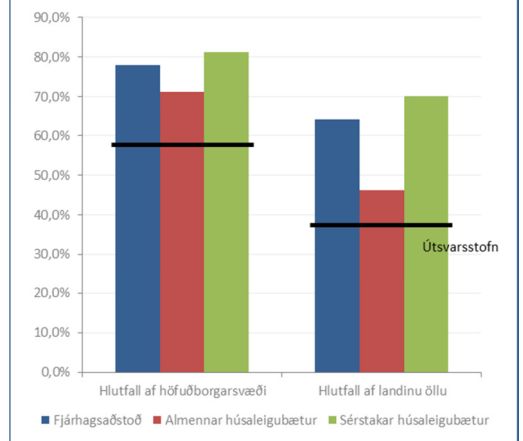


<sup>19</sup> Áætluð útgjöld vegna húsaleigubóta fyrir árið 2015 eru ekki eins á þessari mynd og í töflunni á blaðsíðunni á undan, þar sem í töflunni eru aðeins sýndar greiðslur húsaleigubóta en á myndinni er einnig gert ráð fyrir framlagi til Félagsbústaða sem telst til útgjalda vegna húsaleigubóta.

## SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR SVEITARFÉLÖG

Vöxtur velferðarútgjalda á árunum eftir efnahagshrun hefur verið hlutfallslega meiri í Reykjavík en öðrum sveitarfélögum. Borgin greiðir töluvert hærra hlutfall af fjárhagsaðstoð og húsaleigubótum, bæði í samanburði við nágrannarsveitarfélög og landið í heild, en sem nemur hlutdeild borgarinnar í útsvarstofni sveitarfélaga. Sérstaklega er vert að nefna að borgin greiðir milli 60% og 70% af samanlögðum útgjöldum sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar og sérstakra húsaleigubóta meðan hlutdeild borgarinnar í útsvarstofni sveitarfélaga hefur verið kringum 38% undanfarin ár. Hluti skýringarinnar er að sveitarfélög hafa svigrúm til að setja sér eigin reglur um fjárhagsaðstoð og sérstakar húsaleigubætur og þannig skapast töluverður munur á rétti einstaklinga eftir sveitarfélagi lögheimilis. Þróun undanfarinna ára kallar á að aðstoð sveitarfélaganna á þessum sviðum verði samstilltari og að aðstöðumunur þeirra verði jafnaður með úthlutun framlaga til sveitarfélaga sem hafa hlutfallslega mesta þjónustubörf, eins og þegar er gert í öðrum málaflokkum.

Hlutdeild Reykjavíkurborgar í greiðslu fjárhagsaðstoðar og húsaleigubóta



## FJÁRMUNATEKJUR OG FJÁRMAGNSGJÖLD A-HLUTA

Árið 2015 er gert ráð fyrir 4,6% ávöxtun á lausafé A-hluta eða 3,7% að teknu tilliti til fjármagnstekjuskatts. Skv. áætlun til 2022 er miðað við að sjóðsstaða A-hluta verði ekki lægri en 6 milljarðar á föstu verðlagi.

Gert er ráð fyrir að tekin verði ný lán í formi innlendra skuldabréfa að fjárhæð 2,0 milljarðar að markaðsvirði vegna framkvæmda ársins 2015. Gert er ráð fyrir samtals 7,2 milljörðum í nýja lántöku árin 2016-2019 á breytilegu verðlagi og engri lántöku eftir það. Þróun skuldbindinga Reykjavíkurborgar vegna leigusamninga samkvæmt nýjum reikningsskilaaðferðum verða á bilinu 12,3-9 milljarðar á tímabilinu 2015-2022 enda er ekki gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg auki skuldbindingar í efnahag með fjölgun langtímaleigusamninga. Á verðtryggðu eignahlíðinni eru eigendalán til Orkuveitu Reykjavíkur á 3,9% vöxtum til 15 ára. Vaxtagreiðslur eru þegar hafnar en afborganir hefjast árið 2016.

## VIÐAUKI: METIN ÁHRIF LAGA UM SKATTFRJÁLSA RÁÐSTÖFUN SÉREIGNARSPARNAÐAR Á ÚTSVARSTEKJUR

Þann 16. maí 2014 voru samþykkt lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar. Þessi lög fela í sér breytingar á lögum um lífeyrissjóði þannig að á þriggja ára tímabili frá 1. júlí 2014 er launþegum heimilt að ráðstafa allt af 4% af launum í formi séreignariðgjalda og 2% mótframlagi launagreiðanda til greiðslu inn á höfuðstól fasteignaláns eða til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, þó að hámarki 500 þ.kr. fyrir einstakling og 750 þ.kr. fyrir hjón og samskattaða á ársgrundvelli. Einnig var lögum um tekjuskatt breytt þannig að gefinn er eftir tekjuskattur og útsvar af þeim fjármunum sem ráðstafað er með framangreindum hætti.

Lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað valda Reykjavíkurborg útsvarstekjutapi bæði næstu árin og áratugi. Í greinargerð með tilsvarendi frumvarpi til laga (þingskjal 836 – 484. mál) er brúttó tekjutap sveitarfélaga metið á bilinu **9-12 milljarðar** á verðlagi ársins 2014<sup>20</sup>, þar sem ekki er gert ráð fyrir áhrifum af ávöxtun séreignarsjóða. Miðað við 38% hlutdeild Reykjavíkurborgar í útsvarstofni sveitarfélaga er brúttó tekjutap Reykjavíkurborgar þannig metið á um **3,4-4,6 milljarða** á verðlagi ársins 2014. Þetta kostnaðarmat miðaðist hins vegar við að hámarksráðstöfun hjóna og samskattaðra skv. úrræðinu yrði 500 þ.kr. á ársgrundvelli eins og upphaflega var gert ráð fyrir í frumvarpinu. Skv. mati Reykjavíkurborgar gæti þessi

<sup>20</sup> Bls. 11 í PDF-útgáfu þingskjals 836.

breyting aukið tekjutap borgarinnar í **4,0-5,4 milljarða** á verðlagi ársins 2014. Taka ber fram að þessu mati fylgir mikil óvissa, enda er matið mjög háð forsendum um fjölda launþega sem nýta sér úrræðið.

Í umræðu um áhrif fyrrnefndra laga um séreignarsparnað hefur gætt nokkurs miskilnings um hvernig tekjutap Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga fellur til næstu árin. Því hefur verið haldið fram að tekjutapið dreifist á marga áratugi og þess vegna verði áhrifin á hvert og eitt ár lítil. Það sem glatast í þessari framsetningu er að skattfrelsið sem felst í úrræðinu veitir mikinn hvata til meiri séreignarsparnaðar en annars hefði orðið. Í fyrsta lagi verður að hafa í huga að árið 2011, þegar síðast var heimilt að draga 4% frá launum vegna séreignar, var meðalsparnaðarhlutfall þeirra sem spöruðu í séreign um 3%<sup>21</sup>. Því er ljóst að verulegur hluti launþega sparaði 2% í séreign þegar hámarkið var síðast 4%. Nú hafa þessir sömu launþegar mikinn hvata til að auka sparnaðinn í 4% til að nýta skattfrelsið að fullu og tekjutap borgarinnar vegna þess verður á tímabilinu 2014-2017 en ekki næstu áratugum, enda er hér um að ræða aukinn skattfrádrátt árin 2014-2017 sem hefði ekki orðið ef ekki væri fyrir skattfrelsið. Í öðru lagi má gera ráð fyrir að skattfrelsið valdi nýliðun í séreignarsparnaði sem aftur veldur tekjutapi sem fellur til árin 2014-2017, enda hefðu þessir einstaklingar ekki dregið frá skatti vegna séreignar ef ekki væri fyrir skattfrelsið og því greitt útsvar af fjárhæðinni árin 2014-2017. Af framangreindu sést að áhrifin af lögum nr. 40/2014 um séreignarsparnað geta orðið sérstaklega mikil árin 2014-2017, meðan skattfrádráttur vegna aðgerðanna fer fram, en hlutfallslega minni eftir það.

Tekið er undir þetta sjónarmið í fyrrnefndri greinargerð með frumvarpi til laga nr. 40/2014. Þar kemur fram að metin áhrif á brúttó útsvarstekjur sveitarfélaga árin 2014-2017 séu 1,1 milljarður á ársgrundvelli á verðlagi ársins 2014, sem samsvarar rúmlega 400 mkr. fyrir Reykjavíkurborg. Heildaráhrifin yfir þriggja ára tímabilið frá miðju ári 2014 eru því metin á um **1,3 milljarða** fyrir borgina, sem nemur rúmlega fjórðungi af metnu heildartekjutapi.

Vert er að ítreka að allar tölur sem hér hafa verið settar fram eiga sér stoð í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 40/2014 og því er enginn ágreiningur við fjármála- og efnahagsráðherra um áhrif laganna á útsvarstekjur borgarinnar og að áhrifin á árin 2014-2017 séu metin töluvert meiri en á áratuginu eftir það.

<sup>21</sup> Skýrsla sérfræðingahóps um höfuðstólslækkun húsnæðislána, bls. 43.

## 4. Ytri fjárhagslegar áhættur A-hluta

Fjárhagsleg áhætta A-hluta er skilgreind sem hættan á að fjárhagslegum markmiðum A-hluta, sem fjallað er um í markmiðs-kafla hér að framan, verði ekki náð. Nauðsynlegt er að greina stöðugt fjárhagslegar áhættur og ógnanir í innra og ytra umhverfi A-hluta, meta möguleg áhrif þeirra á framgang markmiða A-hluta og ef tilefni er til bregðast við með endurskoðun fjárhagsáætlunar, s.s. með hagræðingu í rekstri eða endurskoðun fjárfestingaáætlunar. Mikilvægt er að greina sérstaklega áhættur sem felast í verkefnum sem borgin hefur tekið að sér fyrir ríkið, draga úr þessum áhættum með endurskoðun á fyrirkomulagi og tryggja fulla fjármögnun verkefnanna.

Í þessum kafla er einblínt á áhættur í ytra umhverfi A-hluta og hvernig þróun þeirra getur hamlað því að rekstur, efnahagur og sjóðsstreymi A-hluta verði í samræmi við fjárhagsleg markmið. Fyrst er fjallað um áhættur vegna efnahagsstærða eins og verðbólgu, launa og vinnumagns. Þá er rætt um lausafjárahættu A-hluta og síðan um áhættur sem felast í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Loks er fjallað um aðra óvissuþætti við áætlunargerð 2015 er varða áætlun skatttekna og bundinna liða.

### ÁHÆTTUR VEGNA EFNAHAGSSTÆRÐA

Hér verður fjallað um fjárhagslegar áhættur A-hluta vegna þróunar verðbólgu, vinnumarkaðar, skuldabréfamarkaðar og gengis. Fyrir hvern og einn áhættuþátt er rakin þróun undanfarinna missera og horfur til næsta árs og næstu ára eftir því sem tilefni er til. Einnig eru sýnd möguleg áhrif áhættuþáttarins á rekstur, efnahag og sjóðsstreymi A-hluta á árinu 2015. Það er annars vegar gert með næmnigreiningu en einnig er sýnt hvernig dæmigert frávik í þróun áhættuþáttarins, að teknu tilliti til íslenskrar efnahags sögu, getur haft neikvæð áhrif á fjárhagsleg markmið A-hluta. Með þessum hætti er unnt að fá mælikvarða á stærstu ógnanir í ytra rekstrarumhverfi A-hluta til næsta árs og næstu ára.

Mikilvægt er að hafa í huga að greining á áhrifum tiltekins áhættuþátta á fjármál A-hluta gefur takmarkaða sýn á áhættuna sem A-hluta stafar af honum. Til að fá heildarsýn verður að gera ráð fyrir samspili áhættuþátta sem getur annað hvort magnað áhrif þeirra eða mildað eftir aðstæðum. Umfjöllun um fjárhagslegar áhættur A-hluta vegna efnahagsstærða er því ekki aðeins að finna í þessum kafla, heldur er einnig mikilvægt að horfa til niðurstaðna sviðsmyndar um einkaneysludrifinn hagvöxt í kafla um meginniðurstöður áætlana 2015-2022 hér á eftir. Þannig fæst heildstæðara mat á áhrifunum sem neikvæð þróun í ytra umhverfi A-hluta getur haft á fjármál borgarinnar og áskorunum sem rekstur A-hluta stendur frammi fyrir við þær aðstæður.

Tekið skal fram að hér er ekki um að ræða tæmandi lýsingu á áhrifum eftirtalinnna áhættuþátta á rekstur, efnahag og sjóðsstreymi A-hluta heldur er leitast við að draga upp grófa og auðskiljanlega mynd. Um er að ræða fyrstu útgáfu af áhættuyfirliti A-hluta sem verður í stöðugri þróun með frekari áhættugreiningum og þróun mælikvarða.

### VERÐBÓLGUÁHÆTTA

**Lýsing:** Verðbólga hefur áhrif á almenn rekstrarútgjöld sviða og stofnana A-hluta, greiðslur vegna verðtryggðra skulda og eigna og reiknaðar verðbætur sem bætast við höfuðstól þeirra. Verðbólga hefur einnig áhrif á eignir Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar (LSRb), sem hafa áhrif á rekstur og efnahag A-hluta gegnum breytingu lífeyrisskuldbindingar.

**Þróun og horfur:** Verðbólga hefur verið undir 2,5% markmiði Seðlabankans nánast allt árið 2014. Í áætlunum er gert ráð fyrir 3,4% og 3,2% verðbólgu árin 2015 og 2016. Eftir það er gert ráð fyrir að verðbólga lækki að 2,5% markmiði Seðlabankans og að meðalverðbólga verði 2,8% yfir tímabilið 2015-2022.

Ljóst er að í áætlunum er gert ráð fyrir lítilli verðbólgu í sögulegu samhengi og jafnvel í óhagstæðari sviðsmyndinni um einkaneysludrifinn hagvöxt er meðalverðbólga 4,4% til

Meðalársverðbólga	
Síðastliðin 10 ár	6,2%
Síðastliðin 20 ár	4,7%
Næstu 8 ár, áætlun	2,8%
Næstu 8 ár, einkan.dr. hagv.	4,4%
Næstu 8 ár, stöðugur hagv.	2,5%

næstu 8 ára, sem er undir meðalverðbólgu síðastliðinna 10 og 20 ára<sup>22</sup>. Því er mikilvægt að hafa í huga við lestur kaflans um meginniðurstöður áætlana hér á eftir að jafnvel lakari sviðsmyndin felur í sér tiltölulega hóflega verðbólgu í sögulegu samhengi.

Metin næmni rekstrar A-hluta fyrir verðbólgu (1%)	R/E/S	mkr
Rekstrarútgjöld sviða og stofnana	R/S	-250
Fjármagnsliður	R/E/S	-270
Landsvirkjunarbréf LSRb	R/E	280
Heildarnæmni rekstrar 2015		-240

**Möguleg áhrif:** Fyrst er sýnd næmni rekstrar A-hluta fyrir 1% hækkun verðlags, að öllu öðru óbreyttu<sup>23</sup>. Bókstafirnir E og S eru notaðir til að auðkenna hvort hver og einn þáttur í meðfylgjandi töflu hafi líka áhrif á rekstur eða sjóðsstreymi<sup>24</sup>.

Í töflunni til hliðar eru reiknaðar fullar verðbætur á almenn rekstrarútgjöld sviða og stofnana A-hluta<sup>25</sup>. Áhrif þessara verðbóta á rekstur og sjóðsstreymi A-hluta eru hins vegar háð því hvort fjárheimildir sviða og stofnana hækki í samræmi við verðbólgu eða ekki. Ef fjárheimildir hækka ekki er hægt að líta á fjárhæðina í efstu línu töflunnar að ofan sem hagræðingarkröfu fremur en að hún hafi neikvæð áhrif á rekstrarniðurstöðu og sjóðsstreymi. Hvað varðar eignir LSRb er hér aðeins horft til Landsvirkjunarbréfa LSRb sem mynda meginhluta eigna sem færðar eru á móti skuldbindingu borgarinnar<sup>26</sup>.

Til að gefa hugmynd um möguleg áhrif aukinnar verðbólgu, að öllu öðru óbreyttu, á fjármál A-hluta eru einnig sýnd áhrif þess að verðbólga verði 7,5% á árinu 2015, þ.e. 4,1%-stig umfram forsendur áætlunar. Aftur er gert ráð fyrir fullum verðbótum á rekstrarútgjöld sviða og stofnana í þessari framsetningu. Í töflunni til hliðar er sýnd rekstrarniðurstaða og sjóðsstaða í árslok 2015 miðað við 7,5% verðbólgu og niðurstöðurnar eru bornar saman við áætlun 2015. Bæði niðurstöðu- og frávíkatölur eru rúnaðar í töflunni til að endurspeglja óvissu við matið.

7,5% verðbólga	Niðurstaða	Áætlun	Frávik
Rekstrarniðurstaða	-600	437	-1.050
Handbært fé í árslok	4.950	6.085	-1.150

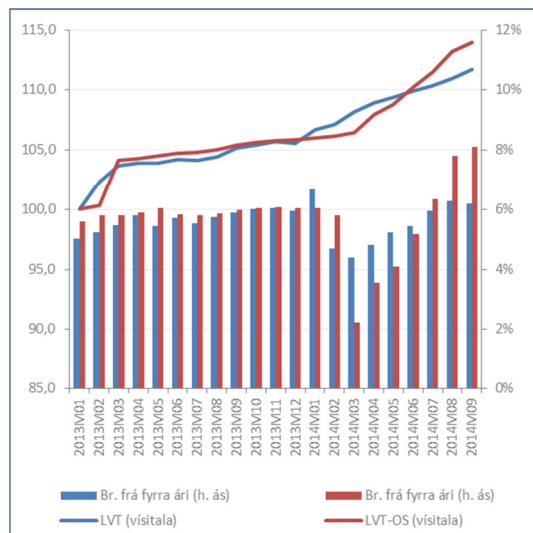
## VINNUMARKAÐSÁHÆTTA

### LAUNAÁHÆTTA

**Lýsing:** Launaþróun hefur þrjúþætt áhrif á rekstur borgarinnar: Launaþróun launþega í Reykjavík hefur áhrif á útsvarstekjur, launaþróun starfsmanna borgarinnar hefur áhrif á launaútgjöld borgarinnar og launaþróun opinberra starfsmanna hefur áhrif á breytingu lífeyrisskuldbindingar.

Þegar laun opinberra starfsmanna hækka umfram laun á almennum vinnumarkaði vaxa launaútgjöld borgarinnar umfram vöxt útsvarstekna. Jafnframt verður breyting lífeyrisskuldbindingar því neikvæðari sem launahækkun opinberra starfsmanna er meiri, að öðru óbreyttu.

**Þróun og horfur:** Kjarasamningar náðust á almennum vinnumarkaði í mars sl. Þegar sáttatillaga ríkissáttasemjara var samþykkt í þeim aðildarfélagum sem áður höfðu fellt fyrirliðgjafi samning. Þorri starfsmanna Reykjavíkurborgar samþykkti áþekka samninga á næstu mánuðum en síðan þá hafa tilteknir hópar launamanna samið um meiri launahækkunir en samið var um á almennum markaði. Í kjölfarið hefur vísitala lífeyrisskuldbindinga fyrir opinbera starfsmenn hækkað töluvert meira en almenna launavísitalan eftir að þróunin hafði verið svipuð á árinu 2013. Í september 2014 var árshækkun fyrrnefndu vísitölunnar rúm 8% (sjá mynd).



<sup>22</sup> Reiknað sem meðaltal af ársbreytingu vísitölu neysluverðs í hverjum mánuði yfir hvort tímabil.

<sup>23</sup> Gert er ráð fyrir sömu verðbólgu innan árs og milli ársmeðaltala.

<sup>24</sup> Í töflunni eru sýnd rekstraráhrif fjármagnsliðar, en áhrif hans eru önnur á sjóðsstreymi og efnahag. Tekið er tillit til þess í næstu töflu sem sýnir metin áhrif af 7,5% verðbólgu á rekstur og sjóðsstreymi A-hluta.

<sup>25</sup> Til einföldunar eru rekstrarútgjöld sviða og stofnana A-hluta hér reiknuð sem rekstrarútgjöld án launakostnaðar og afskrifta að frádrögnum bundnum liðum og rekstrarframlögum til B-hluta fyrirtækja.

<sup>26</sup> Sjá nánar umfjöllun um breytingu lífeyrisskuldbindingar í forsendukafla.

Í forsendum fjárhagsáætlunar 2015 er gert ráð fyrir að launavísitala hækki um 6,1% milli ára. Mikil óvissa er um þessa forsendu þar sem kjarasamningar verða lausir fyrir þorra almenns vinnumarkaðar í lok febrúar 2015 og hjá meirihluta starfsmanna borgarinnar í lok apríl. Ætla má að þrýstingur í þeim viðræðum sé fremur til hækkunar en lækkunar vegna kjarasamninga sem gerðir voru eftir fyrsta ársfjórðung 2014.

**Möguleg áhrif:** Fyrst er sýnd næmni rekstrar A-hluta annars vegar fyrir 1% hækkun launa sem gengur yfir allan vinnumarkaðinn og hins vegar 1% hækkun launa opinberra starfsmanna umfram almennan vinnumarkað<sup>27,28</sup>. Í fyrra tilfellinu eru jafnframt sýnd áhrif þess að verðbólga aukist um 1% samhliða almennu launahækkuninni, þar sem frekari launahækkun en gert er ráð fyrir í forsendum fjárhagsáætlunar yrði umfram framleiðniaukningu í hagkerfinu, að öðru óbreyttu. Ekki er gert ráð fyrir sömu áhrifum í seinna tilfellinu þar sem ekki er um að ræða launahækkun sem gengur yfir allan vinnumarkaðinn.

8,5% launahækkun allra launþega	Niðurstaða	Áætlun	Frávik
Rekstrarniðurstaða	-850	437	-1.250
Handbært fé í árslok	6.250	6.085	150
8,5% launahækkun aðeins hjá opinberum starfsmönnum	Niðurstaða	Áætlun	Frávik
Rekstrarniðurstaða	-1.700	437	-2.150
Handbært fé í árslok	5.350	6.085	-750

Í töflunni til hliðar eru sýnd möguleg áhrif launahækkana umfram forsendur fjárhagsáætlunar á fjármál A-hluta, að öllu öðru óbreyttu. Í efri hluta töflunnar eru sýnd áhrif þess að launahækkunir verði 8,5% fyrir alla launþega, eða 2,4%-stigum umfram forsendur áætlunar, og í neðri hlutanum er gert ráð fyrir að almenn launahækkun verði í samræmi við forsendur áætlunar en að opinberir starfsmenn hækki í launum um 8,5%. Í þessari framsetningu er í hvorugu tilfellinu gert ráð fyrir að launahækkunir hafi áhrif á verðlag.

## VINNUMAGNSÁHÆTTA

**Lýsing:** Þróun á fjölda starfandi, vinnustundum og atvinnuleysi hefur fjölþætt áhrif á rekstur borgarinnar. Áhrifin sjást í útsvarstekjum og óbeint í tekjum t.d. af fasteignagjöldum, gatnagerðargjöldum og eignasölu. Á útgjaldahlið sjást áhrif af þessari þróun m.a. í þrýstingi á velferðarþjónustu borgarinnar, t.a.m. þegar horft er til fjárhagsaðstoðar og húsaleigubóta.

**Þróun og horfur:** Í áætlun er gert ráð fyrir að heildarvinnustundum í Reykjavík fjölgi um 1,6% árið 2015. Ef miðað er við miðspá Hagstofu fyrir landið í heild er gert ráð fyrir að fólksfjölgun á aldrinum 16-74 ára<sup>29</sup> verði 0,8% og 0,4% ef horft er til aldursbilsins 16-64 ára. Ef notaðar eru sömu forsendur fyrir Reykjavík þýðir þetta að hlutfall starfandi Reykvíkinga af fólksfjölda á vinnualdri vaxi árin 2014-2015 eins og sýnt er á myndinni til hægri. Þar er þróun hlutfallsins borin saman við meðalhlutfall áruna 1991-2013. Eins og sést er miðað við framangreindar forsendur gert ráð fyrir að hlutfallið leiti yfir langtímaeðaltal í fyrsta sinn frá efnahagshruni árið 2015. Því virðist sem slaki á vinnumarkaði í Reykjavík verði horfinn á því ári.

Sé horft aftur í tímann virðist nýleg þróun gefa vísbendingu um að spennan gæti myndast á vinnumarkaði næstu árin í takt við þróun tímabilanna 1998-2001 og 2004-2007. Eins og sést hefur slík spennamyndun þó sögulega krafist leiðréttingar þar sem hlutfall starfandi leitaði aftur að langtímaeðaltali árin 2002-2003 og langt niður fyrir meðaltalið í kjölfar efnahagshrunsins

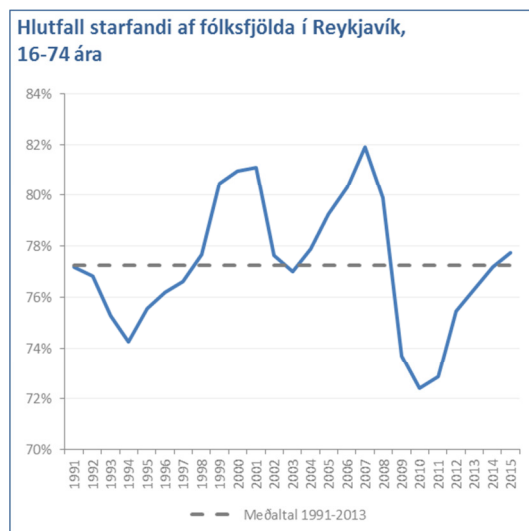
<sup>27</sup> Gert er ráð fyrir sömu hækkun launa innan árs og milli ársmeðaltala.

<sup>28</sup> Vegna mikillar óvissu eru áhrif frekari launahækkana á gjaldfærslu lífeyrisskuldbindingar mögulega vanmetin hér.

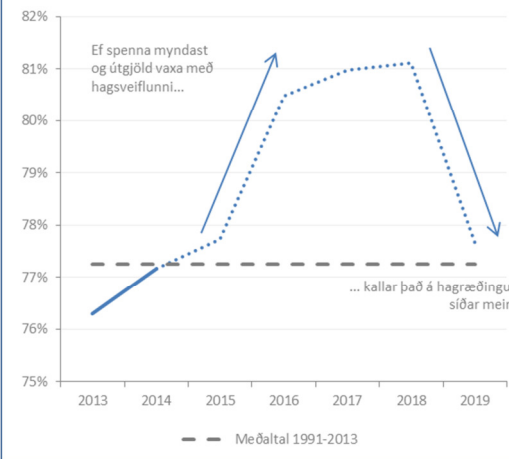
<sup>29</sup> Aldursviðmið í vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu.

Metin næmni rekstrar A-hluta fyrir launahækkun sem gengur yfir allan vinnumarkað (1%)	R/E/S	mkr
Útsvarstekjur	R/S	520
Launakostnaður A-hluta	R/S	-460
Breyting lífeyrisskuldbindingar	R/E	-590
<b>Heildarnæmni rekstrar 2015 án verðlagsáhrifa</b>		<b>-530</b>
Áhrif 1% verðbólgu	R/E/S	-240
<b>Heildarnæmni rekstrar 2015 með verðlagsáhrifum</b>		<b>-770</b>

Metin næmni rekstrar A-hluta fyrir launahækkun opinberra starfsmanna umfram almennan markað (1%)	R/E/S	mkr
Útsvarstekjur	R/S	160
Launakostnaður A-hluta	R/S	-460
Breyting lífeyrisskuldbindingar	R/E	-590
<b>Heildarnæmni rekstrar 2015</b>		<b>-890</b>



### Hlutfall starfandi af fólksfjölda - endurtekur sagan sig?



árin 2008-2010. Á myndinni til vinstri er sýnd möguleg þróun 2015-2019 þar sem tekið er mið af tímabilinu 1998-2002. Verði þróunin með þessum hætti verður afar mikilvægt við gerð fjárhagsáætlana næstu árin að ákvarða hæfilegan vöxt útgjalda hjá A-hluta þannig að svigrúm sem auknar tekjur skapa sé ekki endilega nýtt að fullu til að þenja út reksturinn. Annars skapast hætta á að leiðréttingarástand á vinnumarkaði, þegar spenna snýst í slaka, krefjist mikillar hagræðingar í rekstri A-hluta.

Taka ber fram að í forsendum áætlana 2015-2022 er ekki gert ráð fyrir að frekara spennuástand myndist á vinnumarkaði, heldur er þvert á móti gert ráð fyrir að hlutfall starfandi verði undir langtíma meðaltali frá árinu 2018 vegna lítillar aukningar í fjölda starfandi skv. spá Hagstofu.

**Möguleg áhrif:** Fyrst er sýnd næmni rekstrar A-hluta fyrir 1% fækkun starfandi einstaklinga í Reykjavík. Gert er ráð fyrir óbreyttum fjölda

starfsmanna Reykjavíkurborgar í þessari framsetningu. Áhrif á fjárhagsaðstoð og húsaleigubætur eru metin út frá samspili þessara útgjaldaþátta við atvinnuleysi kringum efnahagshrun og er þá miðað við 0,5%-stigs hækkun atvinnuleysis.

Til að gefa hugmynd um möguleg áhrif af óhagstæðri þróun vinnumarkaðar á fjármál A-hluta eru sýnd áhrif þess að starfandi einstaklingum í Reykjavík fækki um 2% milli

Starfandi í Reykjavík fækkar um 2% milli ára	Niðurstaða	Áætlun	Frávik
Rekstrarniðurstaða	-1.350	437	-1.800
Handbært fé í árslok	4.300	6.085	-1.800

2014 og 2015, að öllu öðru óbreyttu, sem er 3,6%-stigum lakari þróun en gert er ráð fyrir í fjárhagsáætlun. Á sama tíma er gert ráð fyrir að atvinnuleysi verði tæpum 2%-stigum umfram það sem gert er ráð fyrir í áætlun.

Metin næmni A-hluta fyrir minni fjölda starfandi (1%)	R/E/S	mkr
Útsvarstekjur	R/S	-410
Fjárhagsaðstoð	R/S	-80
Húsaleigubætur	R/S	-10
<b>Heildarnæmni rekstrar 2015</b>		<b>-500</b>

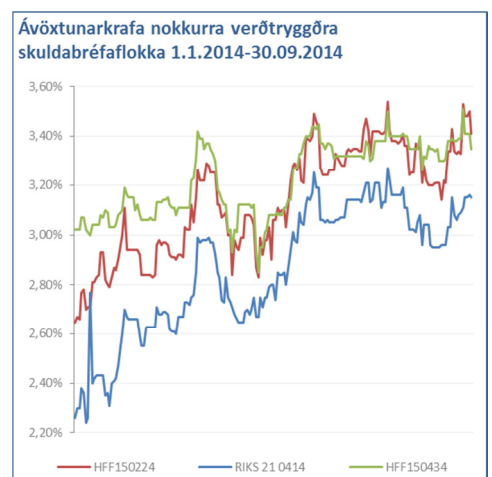
## SKULDABRÉFAÁHÆTTA

**Lýsing:** Breyting ávöxtunarkröfu skuldabréfa á markaði getur haft áhrif á skuldabréfaeign A-hluta, eitt langtímalán A-hluta og þá ávöxtunarkröfu sem borginni býðst í skuldabréfaútboðum. Einnig hefur slík breyting áhrif á skuldabréfaeign Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar (LSRb), þó einkum og sér í lagi Landsvirkjunarbréfin í eigu sjóðsins<sup>30</sup>.

Hér verður einkum horft á áhrifin sem almenn breyting kröfu á markaði hefur á fjárhag borgarinnar, þar sem gert er ráð fyrir að allir skuldabréfaflokkar hreyfist eins óháð útgefanda. Þó stafar borginni einnig áhætta af þróun vaxtaálags á tiltekna skuldabréfaflokka m.t.t. viðmiðunarflokka. Einkum og sér í lagi er þar um að ræða vaxtaálag á HFF34-skuldabréfaflokkinn og álag á skuldabréfaútgáfu Reykjavíkurborgar.

**Þróun og horfur:** Ávöxtunarkrafa verðtryggðra skuldabréfa á markaði hefur hækkað töluvert frá upphafi árs til loka september 2014, sem hefur rýrt virði skuldabréfasafns A-hluta. Á þessu tímabili hefur borgin aukið við fjárfestingar í sértryggðum skuldabréfum bankanna sem hefur stýtt líftíma safnsins. Í lok september 2013 var næmni safnsins fyrir 100 punkta hækkun ávöxtunarkröfu á markaði **-355 mkr** en í lok september 2014 hafði hún minnkað í **-288 mkr**. Á sama tíma minnkaði meðallíftími safnsins úr 7,9 árum í 5,5.

Fyrirgreind hækkun ávöxtunarkröfu frá upphafi árs hefur hins vegar haft jákvæð áhrif á Landsvirkjunarbréfin í eigu LSRb<sup>31</sup>. Vaxtagreiðslur af bréfunum fylgja 6 mánaða meðaltali af ávöxtunarkröfu HFF34-skuldabréfaflokksins þannig að virði bréfanna hækkar eftir því sem krafan hækkar, sem dregur úr gjaldfærslu í rekstri A-hluta vegna breytingar lífeyrisskuldbindingar að öðru óbreyttu.



<sup>30</sup> Sjá nánar umfjöllun um breytingu lífeyrisskuldbindingar í forsendukafla.

<sup>31</sup> Sjá nánar umfjöllun um breytingu lífeyrisskuldbindingar í forsendukafla.

Metin næmni A-hluta fyrir lækkun kröfu á skuldabréfamarkaði (100 punktar)	R/E/S	mkr
Skuldabréfasafn A-hluta	R/E/S	290
Skuldabréfaútboð borgarinnar	R/E/S	10
Lán með breytilega vexti	R/E/S	10
Landsvirkjunarbréf LSRb	R/E	-2.240
<b>Heildarnæmni rekstrar 2015</b>		<b>-1.930</b>

**Möguleg áhrif:** Fyrst er sýnd næmni rekstrar A-hluta fyrir almennri 100 punkta lækkun ávöxtunarkröfu skuldabréfa á markaði, þar sem einnig er gert ráð fyrir lækkun á tilboðskröfum í útboðum Reykjavíkurborgar. Ástæðan fyrir að miðað er við lækkun en ekki hækkun er að Landsvirkjunarbréf LSRb gera það að verkum að lækkun kröfu er mun óhagstæðari fyrir A-hluta, þó hún hafi að öðru leyti jákvæð áhrif.

Næmni rekstrar fyrir breytingu á sértæku vaxtaálagi á HFF34-skuldabréfaflokkinn og álagi á skuldabréfaútgáfu borgarinnar má sjá með því að líta á tilsvarendi línur í töflunni til vinstri. Þó er mikilvægt að athuga að lægri krafa í skuldabréfaútboðum borgarinnar en gert er ráð fyrir í fjárhagsáætlun hefur mun meiri áhrif á rekstur borgarinnar til lengri tíma lítið en sýnd eru í töflunni.

Til að gefa hugmynd um möguleg áhrif óhagstæðrar þróunar ávöxtunarkröfu á fjármál A-hluta eru einnig sýnd áhrif þess að krafa HFF34-skuldabréfaflokksins fari í 2,5%, að öllu öðru óbreyttu. Í lok september 2014 var krafan 3,3% og því væri um u.þ.b. 80 punkta lækkun að ræða. Gert er ráð fyrir sambærilegri lækkun á kröfu annarra bréfa.

Almenn krafa á markaði lækkar um 80 punkta (krafa HFF34 verður 2,5%)	Niðurstaða	Áætlun	Frávik
Rekstrarniðurstaða	-1.100	437	-1.550
Handbært fé í árslok	6.350	6.085	250

## GENGIS- OG GJALDMIÐLAÁHÆTTA

**Lýsing:** Þróun gengis erlendra gjaldmiðla hefur annars vegar áhrif á lán í japönskum jenum (JPY) með höfuðstól 184 mkr og hins vegar lausafjäreign A-hluta í gjaldeyri að fjárhæð 255 mkr miðað við stöðu í lok september.

Nettó staða A-hluta í gjaldeyri er mjög lítil og sama er því að segja um áhættu sem A-hluta stafar af breytingu gengis krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Hins vegar er lausafjäreign A-hluta í gjaldeyri að mestu samsett úr öðrum gjaldmiðlum en höfuðstóll lánsins í JPY og það skapar áhættu af gengisbreytingum eins erlendis gjaldmiðils gagnvart öðrum.

**Þróun og horfur:** Höfuðstóll lánsins í JPY greiðist niður í tvennu lagi í lok árs 2014 og 2015 og eftir það verða langtímaskuldir A-hluta einungis innlendar.

**Möguleg áhrif:** Ekki er gerð næmnigreining á breytingu gengis íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum vegna lágrar nettó stöðu í gjaldeyri. Áhrif áhættu vegna innbyrðis gengisbreytinga milli erlendra gjaldmiðla eru ekki metin.

## LAUSAFJÁRÁHÆTTA

Lausafjáraáætta A-hluta Reykjavíkurborgar er skilgreind sem hættan á að borgin hafi ekki aðgengi að nægjanlegu lausu fé til að mæta greiðsluskuldbindingum A-hluta, þar með talið vegna ábyrgða á skuldbindingum B-hluta fyrirtækja. Öflugt greiðsluhæfi A-hluta er eitt af markmiðum Reykjavíkurborgar til að tryggja að borgin geti ávallt rækt samfélagslegt og lögboðið hlutverk sitt gagnvart íbúum Reykjavíkur og staðið við samninga sem gerðir hafa verið.

Til að ná markmiði um öflugt greiðsluhæfi er í fjárhagsáætlun gert ráð fyrir að A-hluti hafi aðgengi að a.m.k. **8 milljörðum** í lausu fé í lok hvers mánaðar. Þar af er gert ráð fyrir **6 milljörðum** í sjóði og **2 milljarða** aðgengi að yfirdrætti í banka.

## ÁHÆTTUR VEGNA FJÁRHAGSLEGRA SAMSKIPTA VIÐ RÍKI

Áhættur Reykjavíkurborgar vegna fjárhagslegra samskipta við ríkið tengjast einkum eftirfarandi atriðum: Fjárlögum og tekjuöflun ríkissjóðs, framlögum úr Jöfnunarsjóði og hlítni ríkisins við samninga sem ríkið hefur gert við borgina eða fyrirtæki í eigu borgarinnar.<sup>32</sup>

Vandinn í fjárhagslegum samskiptum ríkis og borgar felst meðal annars í því að aðgerðir sem ríkið velur til að afla tekna til að brúa gat í ríkisfjármálum bitna oft með óeðlilegum þunga á Reykjavíkurborg. Hér má nefna hækkun tryggingargjalds á sama tíma og borgin varð fyrir mikilli aukningu útgjalda vegna atvinnulausra. Eins gildir að aðgerðir sem ríkið velur til að draga úr

<sup>32</sup> Sjá Minnisblað til fjárlaganefndar dags. 15. október 2014.

útgjöldum bitna oft með miklum þunga á borginni, og má þar nefna niðurskurð í heilbrigðiskerfinu og stuðningi við atvinnulausa, sem hefur bæði orðið með styttingu bótímabils atvinnuleysisbóta og minni framlögum til átaks- og virkniverkefna. Ríkið grípur oftast en ekki til þessara aðgerða án samráðs við sveitarfélögin og að því er virðist án þess að skoða hvernig aðgerðirnar kunna að bitna á borginni og öðrum sveitarfélögum. Ófyrirsjáanleiki þessara ákvarðana og umfang áhrifanna skapa djúpstæðar áhættur fyrir fjármál sveitarfélaga sem eiga að vinna undir ströngum fjármálareglum sem ríkið hefur sett. Út frá metinni fjárhæð í húfi eru samskipti ríkis og sveitarfélaga í reynd einn stærsti áhættuþátturinn í ytra umhverfi borgarinnar og á pari við þær sveiflukenndu efnahagsstærðir sem fjallað var um hér að framan.

Í fjárlögum birtast oft skilaboð um áform ríkisins um að standa ekki við gerða samninga við Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög. Þannig eru settar fram tillögur í frumvarpi að fjárlögum fyrir árið 2015 um skerðingar á samningsbundnum framlögum ríkisins til almenningsamgangna, sem þýða að Strætó bs fær um 200 mkr lægri greiðslu en fyrirtækinu ber skv. gildandi samningi. Þannig einkennast samskiptin ekki aðeins af ófyrirsjáanleika heldur einnig ójafnræði í samskiptum þar sem löggjafarvaldi er beitt til að þvinga fram efnisbreytingar á samningum.

Sveitarfélögin yfirtóku þjónustu ríkisins við fatlað fólk árið 2011. Fjármögnun verkefnisins átti að vera tryggð einkum með framlögum úr Jöfnunarsjóði og að hluta með 0,25%-stiga útsvarsaukningu. Framlögum Jöfnunarsjóðs er dreift að hluta á grundvelli metinnar þyngdar hvers verkefnis (SIS mat). Frá upphafi hefur komið minna í hlut borgarinnar en svarar tilkostnaði þrátt fyrir mikla vöktun á útgjöldum. Frá yfirtöku á þessum málaflokki hefur ríkið bætt við margvíslegum þjónustukröfum án þess að endurskoða fjármögnun sveitarfélaganna. Stefnið er að hallinn á þessum málaflokki verði 1,2-1,3 milljarður á yfirstandandi ári og má því segja að áhættan af þessum málaflokki sé orðin óviðunandi.

Í meðfylgjandi töflu eru sýndir helstu áhættuþættir í rekstri borgarinnar vegna fjárhagslegra samskipta við ríkið á árinu 2015. Athuga ber að þessir áhættuþættir eiga einnig við um rekstur borgarinnar árin 2016-2022 og áhættan af þeim eykst eftir því sem lengra líður á tímabilið.

Áhættuþáttur	Aðferð við útreikning fjárhæðar í húfi	Fjárhæð í húfi
<b>Framlög ríkis vegna þjónustu við fatlað fólk</b>		
Tekjur af 0,25% útsvarshluta og framlög úr Jöfnunarsjóði eiga að borga þjónustu að fullu sem áætlað er að kosti um 6,1 milljarð 2014. Framlög Jöfnunarsjóðs eru háð útsvarstofni og hlutfallslegu SIS mati.	Sýnd eru áhrif þess að framlög Jöfnunarsjóðs (ríkis) verði 3.738 mkr árið 2014 eða um 26% lægri en þarf til að greiða útgjöld vegna fatlaðs fólks. Mikil óvissa er um framlögin 2015.	<b>-1.342</b>
<b>Tekjur Reykjavíkurborgar af bankaskatti</b>		
Í fjárhagsáætlun er gert ráð fyrir að borgin fái hlutdeild í öllum tekjum Jöfnunarsjóðs af bankaskatti vegna útsvarstekjutaps af skattfrjálstri ráðstöfun séreignar.	Sýnd eru áhrif þess að ekki verði fallist á kröfur borgarinnar.	<b>-300</b>
<b>Stytting bótímabils atvinnuleysisbóta</b>		
Í fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir að tímabil atvinnuleysisbóta verði stýtt úr 36 mánuðum í 30.	Sýnd eru metin áhrif styttingar bótímabils á útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar.	<b>-250</b>
<b>Framlög ríkis vegna reksturs hjúkrunarheimila</b>		
Daggjöld frá ríki og þjónustugjöld eiga að standa undir rekstri hjúkrunarheimila. Áætlaður halli um 233 mkr árið 2015.	Sýnd eru áhrif þess að framlög ríkis verði 233 mkr eða um 19% lægri en nemur rekstrarkostnaði.	<b>-233</b>
<b>Samningsbundnar greiðslur ríkis vegna almenningsamgangna</b>		
Lagasetning Alþingis: Alþingi ákveði að lækka samningsbundið framlag.	Sýnd eru áhrif þess að Alþingi lækki samningsbundna fjárhæð til Strætó um 200 mkr eða 19,8%, sbr. fjárlagafrumvarp (hlutur RVK um 60%).	<b>-200</b>
<b>Samningur við ríki um húsaleigubætur</b>		
Framlög ríkis í Jöfnunarsjóð vegna húsaleigubóta eru ekki háð fjölda notenda húsaleigubóta. Áhætta vegna fjölgunar bótaþega virðist öll hvíla á Reykjavíkurborg.	Sýnd eru áhrif þess að notendum húsaleigubóta fjölgi um 5% umfram forsendur fjárhagsáætlunar án frekari framlaga ríkis. Áhrifin eru rúmlega 60% minni ef gert er ráð fyrir að fjárheimild Jöfnunarsjóðs hækki í samræmi við fjölda notenda.	<b>-164</b>
<b>Samtals fjárhæð í húfi í samskiptum ríkis og Reykjavíkurborgar</b>		<b>-2.489</b>

## AÐRIR ÓVISSUÞÆTTIR VIÐ ÁÆTLUNARGERÐ 2015

Hér eru taldir upp nokkrir óvissuþættir sem tengjast áætlun skatttekna og bundinna liða árið 2015 og ekki hefur þegar verið fjallað um.

### Útvarstekjur

- Mikil óvissa er um mat á nettó útvarstekjum vegna eftirálagðs útsvars, skattbreytinga, afskrifta og breytingar á niðurfærslu en innheimta útsvars er alfarið á hendi ríkisins. Miðað við sögulega þróun má ætla að óvissan hlaupi á um **500 mkr.**
- Mat á áhrifum heildarvinnustunda og launavísitölu á útvarstekjur miðast við sögulegt samband stærðanna en til skemmri tíma geta orðið töluverð frávik frá þessari þróun. Einnig er í áætlun ekki tekið sérstakt tillit til þróunar lífeyrisgreiðslna, greiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins o.fl. sem eykur óvissuna töluvert.
- Við mat útvarstekna er notast við launavísitölu fyrir landið í heild en ekki fyrir Reykjavík sem skapar talsverða óvissu. Auk þess mælir launavísitalan ekki launaþróun fullkomlega t.d. hvað varðar launabreytingar sem fylgja breytingum á starfi og eingreiðslur og afturvirkar launahækkningar í kjarasamningum.
- Mikil óvissa er um áhrifin af lögum nr. 40/2014 um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar á útvarstekjur borgarinnar. Fyrstu vísbendingar benda til að áhrifin gætu orðið minni en gert er ráð fyrir í fjárhagsáætlun, en þar sem ekki hafa fengist gögn til frekari greiningar er hér miðað við mat úr greinargerð með tilvarandi frumvarpi sbr. umfjöllun að framan.
- Í áætlun 2015 er gert ráð fyrir að áhrifin af sérstakri úttekt séreignarsparnaðar verði óveruleg en þau geta engu að síður reynst einhver eins og nefnt hefur verið.

### Fasteignagjöld

- Í áætlun 2015 er gert ráð fyrir að byggingamagn í Reykjavík aukist um 0,8% milli ára. Töluverð óvissa er um þennan þátt, en metin áhrif hans á tekjur af fasteignagjöldum eru um **120 mkr.**

### Fjárhagsaðstoð

- Mikil óvissa er um hlutfall einstaklinga sem fær framfærslustyrk árið 2015 af þeim sem klára rétt til atvinnuleysisbóta. Hækki hlutfallið t.d. úr 45% í 75% má reikna með að útgjöld aukist um **100 mkr.**
- Einnig er mikil óvissa um fjölda mánaða sem þessir einstaklingar nýta sér framfærslu árið 2015. Aukist fjöldinn til dæmis um 2 mánuði á ársgrundvelli eru metin áhrif um **40 mkr.**

### Húsaleigubætur

- Verði tekjur Jöfnunarsjóðs af bankaskatti skildar frá öðrum tekjum sjóðsins minnkar fjárheimild sjóðsins til húsaleigubóta miðað við áætlun að öðru óbreyttu. Það gæti skert greiðslur sjóðsins vegna húsaleigubóta og þar með aukið útgjöld borgarinnar, sem er háð því hvernig fjöldi notenda húsaleigubóta þróast í Reykjavík og í öðrum sveitarfélögum. Miðað við hlutdeild Reykjavíkurborgar í greiðslu húsaleigubóta gætu neikvæð áhrif vegna þessa verið allt að **50 mkr.**

## 5. Meginniðurstöður

### FRAMSETNING OG VINNSLA

Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar er sett fram í samræmi við 62. og 63. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og reglur Reykjavíkurborgar um gerð fjárhagsáætlunar sem samþykktar voru af borgarráði 7. febrúar 2013. Áætlunin samanstendur af samstæðuáætlun A og B hluta, sbr. 60. gr. laganna. Reikningsskil Félagsbústaða og Orkuveitu Reykjavíkur (OR) byggja á IFRS uppgjörstöðlum en uppgjör A-hluta og annara B-hluta fyrirtækja byggja á kostnaðarverðsaðferð. Uppgjör A-hluta og annarra B-hluta fyrirtækja byggja á kostnaðarverðsaðferð. Framsetning samstæðuáætlunar byggir á ofangreindum reikningsskilaaðferðum. Bílastæðasjóður hefur nú verið færður undir A-hluta Reykjavíkurborgar í samræmi við ákvörðun borgarráðs frá 18. apríl 2013 um breytingu á stjórnskipulegri stöðu sjóðsins, en hann hefur áður talist til B-hluta samstæðunnar.

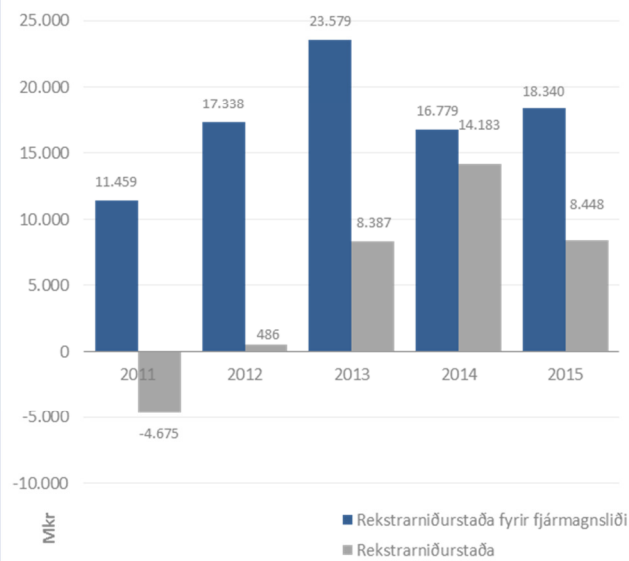
#### Skilgreiningar á A- og B-hluta

A-hluti samanstendur af Aðalsjóði, Eignasjóði og Bílastæðasjóði Reykjavíkurborgar.

Í Aðalsjóði birtist rekstur málaflokka og þjónusta við íbúa borgarinnar sem fjármagnaður er með skatttekjum og þjónustutekjum. Í Eignasjóði er haldið utan um rekstur, viðhald og stofnframkvæmdir fasteigna og gatna, auk sérstakra skipulagsverkefna. Í Bílastæðasjóði er haldið utanum rekstur bílastæða og bílahúsa fyrir almenning. Í áætlun A-hluta er milliviðskiptum, s.s. vegna innri leigu og fasteignaskatta, jafnað út á milli A-hluta stofnana.

Til B-hluta teljast fjárhagslega sjálfstæð fyrirtæki og rekstrareiningar sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu borgarinnar. Fyrirtæki og rekstrareiningar sem falla undir B-hluta eru: Faxaflóahafnir, Félagsbústaðir hf., Íprótta- og sýningarhöllin hf., Jörundur ehf., Malbikunarstöðin Höfði hf., Orkuveita Reykjavíkur, Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs., Sorpa bs. og Strætó bs. Rekstur Slökkviliðs og Strætó er að mestu leyti fjármagnaður með framlögum frá eignaraðilum og er hlutur Reykjavíkurborgar gjaldfærður hjá Aðalsjóði. Hluti af þjónustutekjum Íprótta- og sýningahallar og Sorpu er hluti af gjöldum málaflokka innan Aðalsjóðs. Að öðru leyti eru fyrirtækin fjármögnuð með þjónustutekjum. Í áætlun samstæðu er milliviðskiptum jafnað út milli A-hluta og B-hluta.

## Rekstrarniðurstaða samstæðu A-og B-hluta



## SAMSTÆÐA

**Rekstrarniðurstaða** fyrir samstæðu Reykjavíkurborgar árið 2015 er áætluð **8,4 milljarðar**. Samkvæmt útkomuspá 2014 nemur rekstrarniðurstaða um 14,1 milljarði. Áætlað er að rekstrarniðurstaða fyrir fjármagnsliði verði 18,3 milljarðar, en útkomuspá gerir ráð fyrir 16,8 milljörðum. **Fjármagnsliðir** verða neikvæðir um 8,3 milljarða árið 2015 en þeir verða jákvæðir um 1,9 milljarða skv. útkomuspá ársins 2014. Hagstæð þróun fjármagnsliðar samstæðu 2014 má einkum rekja til styrkingar á gengi krónunnar og hækkunar álverðs frá áramótum. Þessi þróun hefur haft jákvæð áhrif á fjármagnslið OR sem er áætlaður jákvæður um 2,3 milljarða árið 2014 samanborið við 6,9 milljarða króna gjaldfærslu í áætlun 2015. Þá eru gangvirðisbreytingar á fasteignum Félagsbústaða hærri en verðlagsbreytingar á skuldum félagsins sem leiðir til tekjufærslu í fjármagnslið upp á tæplega 1,4 milljarða í útkomuspá 2014 samanborið við um 0,8 milljarða króna tekjufærslu 2015.

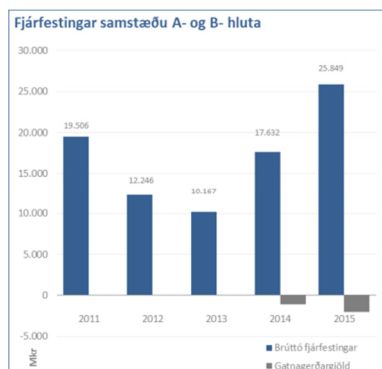
í mkr	Raun 2013	Útk.spá 2014	Áætlun 2015
Rekstrarniðurstaða f. fjármagnsli.	23.579	16.779	18.340
Rekstrarniðurstaða	8.387	14.183	8.448
Rekstrartekjur	129.580	132.074	141.577
Rekstrargjöld	106.001	115.296	123.237
Fjármagnsliðir	-7.130	1.891	-8.355
Eignir	478.350	482.027	493.292
Skuldir og skuldbindingar	286.332	274.313	277.004
Eigið fé	192.018	207.209	217.317
Handbært fé frá rekstri	29.747	26.814	24.675
Fjárfestingahreyfingar	-4.570	-12.878	-21.418
Fjármögnunarahreyfingar	-23.669	-15.004	-4.402
Handbært fé í árslok	21.142	20.075	18.929

**Rekstrartekjur** aukast um 9,5 milljarða árið 2015 eða um 6,7% frá árinu áður miðað við útkomuspá. Áætlað er að rekstrargjöld aukist um 7,9 milljarða eða 6,4%.

**Eigið fé** samstæðu eykst um 10,1 milljarð, **eignir** hækka um 2,3% en **skuldir og skuldbindingar** aukast

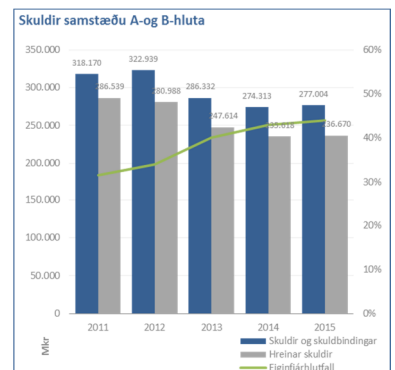
um 2,6%. **Skuldahlutfall** samstæðu árið 2015 er um 196%, en skv. sveitastjórnarlögum er hámarkshlutfallið 150%.

**Fjárfestingahreyfingar** árið 2015 eru 21,4 milljarðar. Fjárfestingar í varanlegum



rekstrarfjármunum eru 23,8 milljarðar, þar af 8,5 milljarðar hjá Eignasjóði. Áætlað er að gatnagerðargjöld sem falla til hjá Eignasjóði nemi 1,8 milljarði. Að þeim frádregnum nema nettó fjárfestingar samstæðu 19,6 milljörðum. Áætlað er að fjárfestingar Faxaflóahafna nemi 1,2 milljörðum, Malbikunarstöðvarinnar Höfða 30 mkr, Orkuveitu Reykjavíkur um 10,3 milljörðum, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins 0,1 milljörðum, Sorpu tæpum 2 milljörðum og Strætó 0,4 milljörðum. Til samanburðar gerir útkomuspá ráð fyrir að fjárfestingar nemi um 16,1 milljarði og gatnagerðargjöld nemi 1,1 milljarði, sem þýðir að nettó fjárfestingar samstæðu nema 15 milljörðum að þeim frádregnum.

**Fjármögnunarahreyfingar** eru neikvæðar um 4,4 milljarða árið 2015. Lántökur nema alls 14,5 milljörðum en til samanburðar verða þær um 9,1 milljarður árið 2014 skv. útkomuspá. Stærstum hluta lántöku er áætlað að styrkja handbært fé OR og fjármagna fjárfestingu í orkuframleiðsluferfum, veitukerfum og fráveitu á milli ára. **Handbært fé frá rekstri** er 24,9 milljarður árið 2015 og lækkar um 1,9 milljarða miðað við útkomuspá 2014. Gert er ráð fyrir að **afborganir langtímalána** nemi 21 milljarði árið 2015 en samkvæmt útkomuspá 2014 nema þær 23,4 milljörðum. **Greiðslugeta samstæðunnar** styrkist lítillega milli ára þar sem afborganir langtímalána lækka meira en sem nemur lækkun á handbæru fé frá rekstri. Þess ber að geta að greiðslugeta samstæðunnar er næm fyrir verðlags- og gengissveiflum.



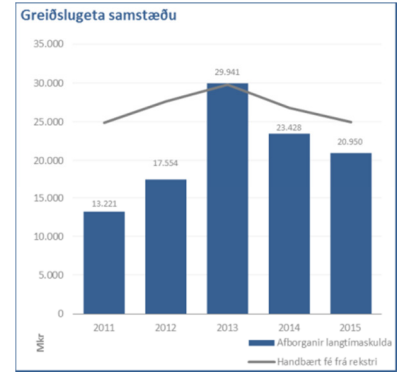
**Handbært fé** er 19 milljarðar hjá samstæðu Reykjavíkurborgar í árslok 2015.

Áætlun 2015 gerir ráð fyrir að **kennitölur** fyrir samstæðu Reykjavíkurborgar breytist lítið milli ára. Eiginfjárlutfall styrkist örlítið og fer í 44% en veltufjárlutfall lækkar

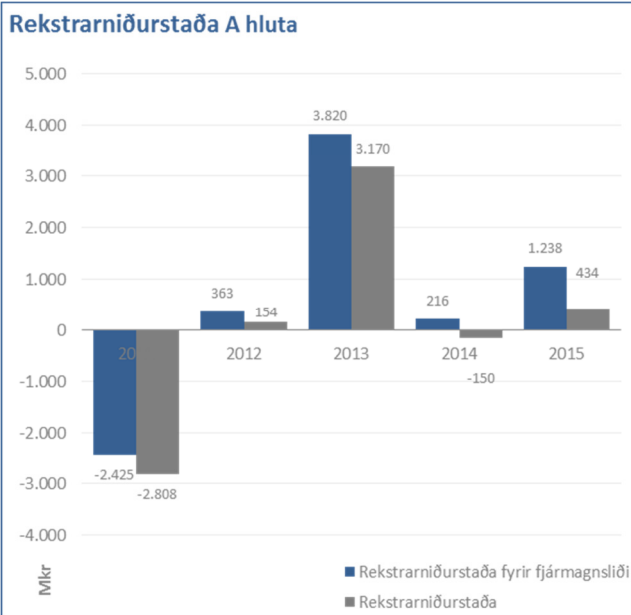
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eiginfjárlutfall	28,6%	30,8%	31,5%	34,0%	40,1%	43,0%	44,1%
Arðsemi eigin fjár	-1,3%	9,8%	-3,2%	0,3%	4,4%	6,8%	3,9%
Veltufjárlutfall	1,02	1,05	0,91	0,87	0,92	1,04	1,02
Skuldsetningarhlutfall	44,8%	49,9%	51,7%	60,5%	78,7%	87,4%	91,5%

lítillaga og er það áætlað 1,03. Skuldsetningar

hlutfall, mælt sem hlutfall langtímaskulda á móti eigið fé, er viðvarandi hátt.



## A HLUTI



**Rekstrarniðurstaða A-hluta** árið 2015 er áætluð jákvæð um **434 mkr**. Til samanburðar gerir útkomuspá fyrir árið 2014 ráð fyrir um 150 mkr halla. Í útkomuspá A-hluta er að mestu tekið mið af endurskoðaðri áætlun tekna og gjalda, en forsendum Hagstofu Íslands um gengis- og verðlagsþróun vegna fjármagnsliða frá júlí 2014. **Afkoma fyrir fjármagnsliði** er áætluð 1,2 milljarðar eða um 1 milljarði betri en útkomuspá gerir ráð fyrir.

**Rekstrartekjur** eru um 88,9 milljarðar árið 2015 en verða skv. útkomuspá 83,1 milljarðar árið 2014. Aukningin nemur 5,7 milljörðum. **Útsvarstekjur** eru 61,8 milljarðar og þar af greiðir Reykjavíkurborg 7,3 milljarða til Jöfnunarsjóðs vegna grunnskóla og málefna fatlaðs fólks. Nettó útsvarstekjur nema því 54,5 milljarði og hækka um 2,7 milljarða m.v. útkomuspá 2014.

**Tekjur vegna fasteignagjalda** eru áætlaðar 13,3 milljarðar þegar tekið hefur verið tillit til milliviðskipta innan A-hluta og nemur hækkanum þeirra um 707 mkr milli ára.

**Þjónustutekjur** og ýmsar aðrar tekjur aukast um 1,6 milljarða árið 2015. Þar af er gert ráð fyrir að hagnaður vegna sölu byggingaréttar verði 1,7 milljarðar og aukist um 1,1 milljarð og ýmsar aðrar þjónustutekjur aukist um 700 mkr. Hér er um að ræða sambland af hækkanum á gjaldskrá, magnbreytingum og auknum þjónustutekjum frá ríkinu.

í mkr	Raun 2013	Útk.spá 2014	Áætlun 2015
Rekstrarniðurstaða f. fjármagnsli.	3.820	216	1.238
Rekstrarniðurstaða	3.170	-150	434
Rekstrartekjur	80.694	83.187	88.914
Rekstrargjöld	76.873	82.971	87.676
Fjármagnsliðir	-651	-366	-804
Eignir	149.031	150.075	152.712
Skuldir og skuldbindingar	62.094	63.288	65.491
Eigið fé	86.936	86.787	87.220
Handbært fé frá rekstri	7.016	4.509	4.055
Fjárfestingahreyfingar	-8.550	-6.439	-5.474
Fjármögnunarahreyfingar	-458	-616	254
Handbært fé í árslok	9.772	7.226	6.062

**Tekjur frá Jöfnunarsjóði** eru 5.979 mkr árið 2015, þar af 1.085 mkr vegna sérskólanna, 349 mkr vegna tónlistarskólanna og 4.165 mkr vegna málefna fatlaðs fólks. Ekki liggur fyrir áætlun Jöfnunarsjóðs vegna málefna fatlaðs fólks, en tekið er mið af tekjuþróun útsvarstekna og áætlun Jöfnunarsjóðs árið 2014.

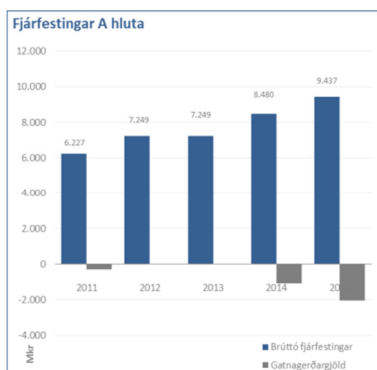
**Rekstrarútgjöld** eru 87,7 milljarðar árið 2015 og aukast um 4,7 milljarða. **Laun og launatengd gjöld** eru 2,5 milljörðum hærri en útkomuspá. Þar af nema kostnaðaráhrif kjarasamninga um 1,6 milljarði en magnbreytingar og önnur áhrif nemi um 1,4 milljörðum. **Annar rekstrarkostnaður** eykst um 2,5 milljarða og afskriftir um 202 mkr.

**Fjármagnsliðir** eru neikvæðir um 804 mkr en eru til samanburðar neikvæðir um 366 mkr skv. útkomuspá 2014.

**Eigið fé** A hluta eykst um 434 mkr, **eignir** aukast um 1,7% og **skuldir og skuldbindingar** aukast um 3,4%.



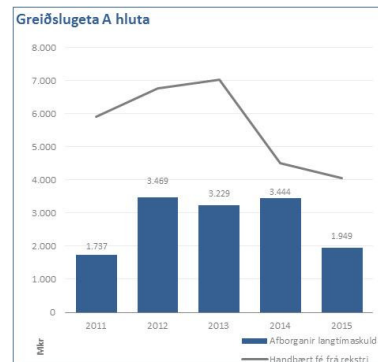
**Skuldahlutfall** A-hluta árið 2015 er um 73,7%.



**Fjárfestingar** í varanlegum rekstrarfjármunum eru um 8,7 milljarðar, þar af vegna fasteigna og stofnbúnaðar 4,4 milljarðar, gatnaframkvæmda 3,3 milljarðar, endurbóta og meiriháttar viðhalds 1,1 milljarður og kaupa á lóðum og skipulagseignum 120 mkr. Á móti fjárfestingum í götum er gert ráð fyrir tekjum af gatnagerðargjöldum sem nemur 2 milljörðum.

Gert er ráð fyrir að **lántaka A-hluta** nemi um 30% af nettó fjárfestingum og að 70% verði fjármögnuð með handbæru fé frá rekstri. A-hluti Reykjavíkurborgar áætlað að greiða niður skuldir að fjárhæð 1,9 milljarðar en á móti er gert ráð fyrir 2,1 milljarða lántöku vegna nýfjárfestinga.

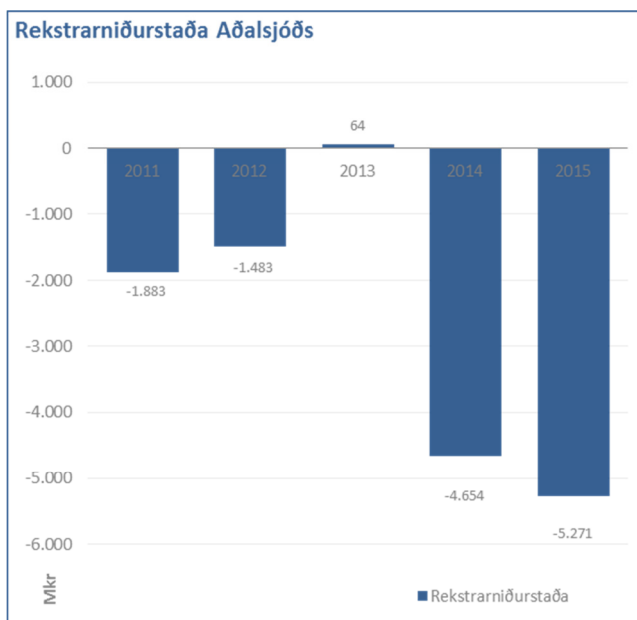
**Greiðslugeta A hluta** styrkist þar sem handbært fé frá rekstri er áætlað um 2,4 milljarðar umfram afborganir langtímaskulda sem að öðru óbreyttu dregur úr lántökupörf vegna fjárfestinga.



**Handbært fé** í árslok er um 6,1 milljarður, samanborið við 7,2 milljarða í útkomuspá 2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eiginfjárhlutfall	62,3%	62,7%	58,4%	57,9%	58,3%	57,8%	57,1%
Arðsemi eigin fjár	4,3%	1,8%	-3,5%	0,2%	3,6%	-0,2%	0,5%
Veltufjárhlutfall	2,04	2,42	1,87	1,88	1,43	1,40	1,33
Skuldsetningarhlutfall	46,2%	46,7%	56,4%	59,0%	55,6%	58,7%	60,8%
Uppgreiðslutími	5	6	7	7	7	8	9

Veltufjárhlutfall er 1,33 í árslok 2015 og skuldsetningarhlutfall, mælt sem langtímaskuldir á móti eigið fé, er áætlað 60,6%. Efnahagur A-hluta ber vott um mikinn fjárhagslegan styrk.



## AÐALSJÓÐUR

**Rekstrarniðurstaða** Aðalsjóðs er neikvæð um 5,3 milljarða árið 2015 og **rekstrarniðurstaða fyrir fjármagnsliði** er neikvæð um 10,2 milljarða.

**Rekstrartekjur** Aðalsjóðs eru 89,3 milljarðar árið 2015 en eru 84,5 milljarðar skv. útkomuspá og aukast því um 4,8 milljarða. Skatttekjur aukast um 3,6 milljarða að frádregnum greiðslum í Jöfnunarsjóð og þjónustutekjur aukast um 725 mkr.

**Rekstrarútgjöld** eru 99,6 milljarður og aukast um 5,6 milljarða milli ára.

**Fjármagnsliðir** Aðalsjóðs eru jákvæðir um 5,0 milljarða árið 2015 sem er um 197 mkr hækkun miðað við útkomuspá.

**Eignir** dragast saman um 6,3% árið 2015, **skuldir og skuldbindingar** aukast um 1% og eigið fé dregst saman um

9,7%.

**Handbært fé í árslok** er 3,1 milljarður.



## EIGNASJÓÐUR

**Rekstrarniðurstaða** Eignasjóðs 2015 er jákvæð um 5,6 milljarða en er 4,4 milljarðar skv. útkomuspá 2014. Rekstrarniðurstaða fyrir fjármagnsliði er jákvæð um 11,4 milljarða en er skv. útkomuspá jákvæð um 9,5 milljarða.

**Rekstrartekjur** Eignasjóðs eru 22,3 milljarðar en eru samkvæmt útkomuspá um 19,8 milljarðar. Meginþorri tekna Eignasjóðs kemur frá málaflokkum Aðalsjóðs vegna leigu og rekstrar á húsnæði og götum. Söluhagnaður vegna byggingarréttar er 1,7 milljarðar. **Rekstrarútgjöld** eru 10,9 milljarðar og aukast um 6,2% m.v. útkomuspá 2014.

**Fjármagnsliðir** Eignasjóðs eru neikvæðir um 5,8 milljarða og eru um 636 mkr neikvæðari en skv. útkomuspá 2014. **Eignir** aukast um 4,6%, **skuldir og skuldbindingar** standa að

mestu í stað og eigið fé eykst um 17,6%.

**Handbært fé í árslok** 2015 er 3 milljarðar.

## FJÁRFESTINGAR

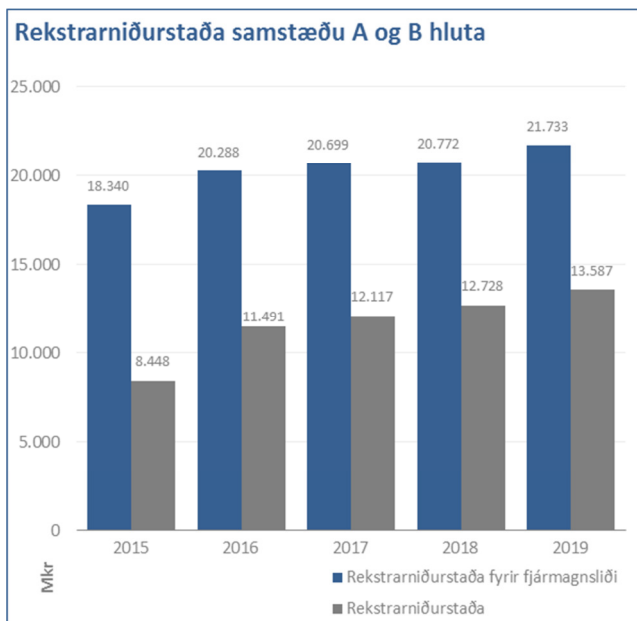
Fjárfestingar- og framkvæmdaáætlun ársins 2015 gerir ráð fyrir að 8,5 milljörðum króna verði varið til fjárfestinga hjá Eignasjóði og 0,7 milljörðum hjá Bílastæðasjóði. Þar af er gert ráð fyrir að 2 milljarðar séu fjármagnaðar með tekjum af gatnagerðargjöldum.

Nánari umfjöllun um helstu fjárfestingar vegna einstakra málaflokka má finna í greinargerð skrifstofu eigna- og atvinnuþróunar.

Fjárfesting (fjárhæðir í þús.kr)	Áætlun 2015
<b>Byggingaframkvæmdir</b>	
Menningar- og ferðamálasvið	280.000
Skóla- og frístundasvið	1.859.000
Íþróttá- og tómsundasvið	650.000
Velferðarsvið	100.000
Ýmsar fasteignir	115.000
<b>Byggingaframkvæmdir samtals</b>	<b>3.004.000</b>
<b>Gatna- og umhverfisframkvæmdir</b>	<b>3.118.000</b>
Lóðir, lönd og skipulagseignir	120.000
Áhöld, tæki og hugbúnaður	1.130.000
Sérstök átaksverkefni	1.125.000
<b>Fjárfestingar samtals:</b>	<b>8.497.000</b>
Gatnagerðargjöld	1800000
<b>Fjárfestingar nettó:</b>	<b>6.697.000</b>

## FIMM ÁRA ÁÆTLUN 2015-2019

Hér er farið yfir meginniðurstöður fimm ára áætlununar fyrir samstæðu og A-hluta en leggja ber fram áætlunina á föstu verðlagi til þess að sýna áformaðar magnbreytingar í rekstri og efnahag samstæðu og A-hluta. Með mikilli skuldsetningu í verðtryggðum lánum og lánum í erlendum gjaldeyri skiptir þróun verðlags og gengis miklu máli til þess að fá megi raunhæfa mynd af rekstri, efnahag og sjóðsstreymi. Því er í næsta kafla fjallað um niðurstöður áætlunar á breytilegu verðlagi. Til að greina fylgni Reykjavíkurborgar við aðlögunaráætlun gagnvart fjármálareglum sveitarfélaga er horft til ársins 2022 og jafnframt eru settar fram tvær sviðsmyndir sem lýsa raunhæfum frávikum frá forsendum áætlunar.



### SAMSTÆÐA

**Rekstrarniðurstaða** samstæðu er á bilinu 8,5 til 13,6 milljarðar á tímabilinu 2015-2019. **Rekstrarniðurstaða fyrir fjármagnsliði** er á bilinu 18,4 til 21,7 milljarðar.

**Fjármagnsliðir** eru neikvæðir um 8,4 milljarða í upphafi tímabils og 6,1 milljarð í lok tímabils, sem skýrist fyrst og fremst af niðurgreiðslu skulda í samstæðu og að áætlun er á föstu verðlagi þannig að ekki kemur til verðbreytingarfærslna á skuldir á tímabilinu 2016-2019.

**Rekstrartekjur** aukast um 9,6 milljarða á tímabilinu og **rekstrargjöld** aukast um 6,2 milljarða.

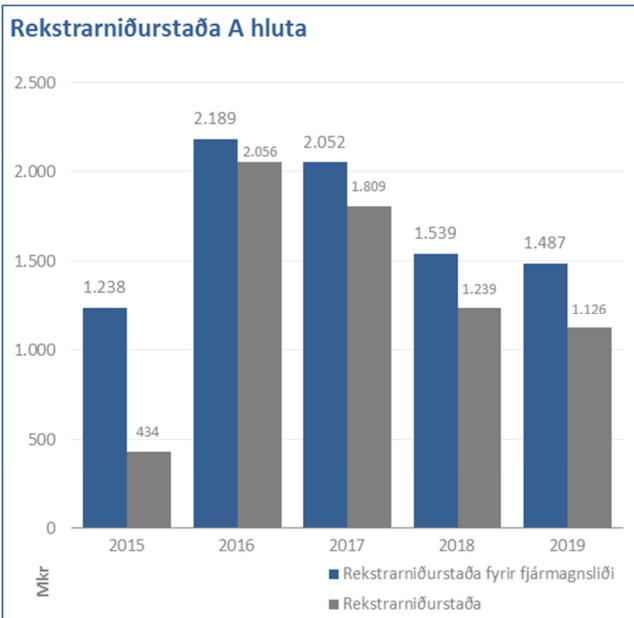
**Eignir** aukast á tímabilinu 2015 til 2019 um 8,2 milljarða og eru í lok tímabils 501,5 milljarðar. **Skuldir og skuldbindingar**

dragast hins vegar saman um 41 milljarð eða 14,9% og nema 236 milljörðum við lok tímabils. **Eigið fé** eykst um 55,3 milljarða og verður 272,6 milljarðar í lok tímabils.

**Fjárfestingar** eru áætlaðar samtals um 86,6 milljarðar, þar af hjá Eignasjóði (A-hluta) 27 milljarðar og Orkuveitu Reykjavíkur um 45,6 milljarðar. **Lántökur** nema rúmlega 42,5 milljörðum á árunum 2015 til 2019. **Afborganir langtímalána** nema 97,3 milljörðum á tímabilinu og þar af greiðir Orkuveita Reykjavíkur niður skuldir að fjárhæð 81 milljarði á tímabilinu í samræmi við aðgerðaáætlun OR og eigenda. **Fjármögnunarahreyfingar** eru neikvæðar um 47,8 milljarða á tímabilinu 2015 til 2019, sem endurspeglar umfangsmikla niðurgreiðslu skulda.

**Handbært fé frá rekstri** er 24,9 milljarðar árið 2015 og hækkar í 31,2 milljarða árið 2019.

**Handbært fé** er 31,7 milljarðar hjá samstæðu Reykjavíkurborgar í árslok árið 2019.



## A HLU TI

**Rekstrarniðurstaða** A-hluta er á bilinu 433 til 2.056 mkr á árunum 2015-2019. **Rekstrarniðurstaða fyrir fjármagnsliði** er á bilinu 1,2 til 2,2 milljarður.

**Fjármagnsliðir** eru neikvæðir um 804 mkr árið 2015 og 361 mkr árið 2019, sem skýrist fyrst og fremst af því að áætlun er á föstu verðlagi og ekki kemur til verðbreytingafærslna á skuldir frá og með árinu 2016.

**Rekstrartekjur** aukast um 4,1 milljarð á tímabilinu 2015-2019 og að **rekstrargjöld** aukast um 3,8 milljarða.

**Skatttekjur** aukast um 2,8 milljarða frá 2015 til 2019 þegar tekið hefur verið tillit til greiðslna í Jöfnunarsjóð. **Tekjur frá Jöfnunarsjóði** dragast saman um 230 mkr vegna þess að í

áætlun 2015 er gert ráð fyrir tekjum frá Jöfnunarsjóði af bankaskatti sem falla út árið 2018.

**Aðrar tekjur** aukast um rúmlega 1,7 milljarða á milli árunna 2015 og 2019. Þar af er gert ráð fyrir að sala byggingaréttar verði um 80 mkr hærri en árið 2015. Tekjur af sölu byggingarréttar nema samtals 7,2 milljörðum á tímabilinu 2015 til 2019.

**Eignir** aukast á tímabilinu 2015 til 2019 um 5,2 milljarða og verða 157,9 milljarðar. **Skuldir og skuldbindingar** lækka um 1,1 milljarð eða 1,6% og nema 64,5 milljörðum við lok tímabils. **Eigið fé** eykst um 6,2 milljarða og verður 93,5 milljarðar í lok tímabils.

**Fjárfestingar** Eignasjóðs í varanlegum rekstrarfjármunum eru 36,4 milljarður brúttó á tímabilinu. **Tekjur af gatnagerðargjöldum** eru 9,3 milljarðar og koma þær á móti fjárfestingum í samgöngumannvirkjum. Nettó fjárfestingar nema þannig 27 milljörðum. **Lántökur** nema 9,7 milljörðum og eru 40% af áætlaðri nettó fjárfestingu árin 2016 en 30% önnur ár tímabilsins. **Afborganir langtímalána** nema samtals 10,7 milljörðum á tímabilinu. **Fjármögnunarhreyfingar** eru áætlaðar samtals um 1 milljarður á tímabilinu 2015 til 2019.

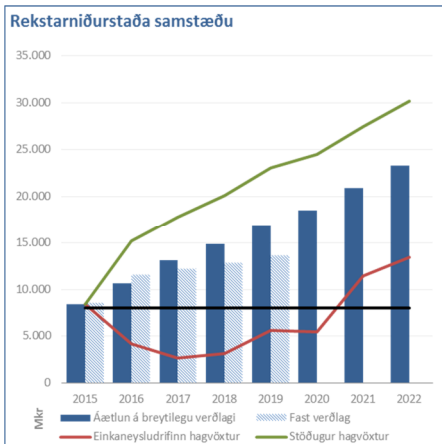
**Handbært fé frá rekstri** lækkar um 405 mkr á tímabilinu og verður 3,9 milljarðar árið 2019.

**Handbært fé** verður 11,4 milljarðar hjá A-hluta í árslok 2019.

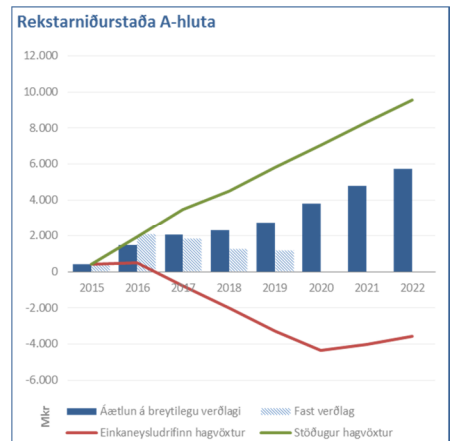
# ÁÆTLUN TIL 2022 OG SVIÐSMYNDIR

Í þessum kafla er fjallað um niðurstöður áætlunar á breytilegu verðlagi. Til að greina fylgni Reykjavíkurborgar við aðlögunaráætlun gagnvart fjármálareglum sveitarfélaga er horft til ársins 2022. Jafnframt eru settar fram tvær sviðsmyndir til að varpa ljósi á næmni A-hluta og samstæðu Reykjavíkurborgar fyrir mismunandi þróun í efnahagsumhverfi borgarinnar. Í lakari sviðsmyndinni um einkaneysludrifinn hagvöxt er gert ráð fyrir víxlverkunum launa og verðlags. Forsendan er um hóflegar víxlverkanir og er alls ekki óraunhæf í sögulegu samhengi. Í hagfelldari sviðsmyndinni um stöðugan hagvöxt er gert ráð fyrir ábyrgri efnahagsstjórn, miklum fjárfestingum og stöðugu gengi og verðlagi. Nánari umfjöllun um forsendur sviðsmýnda má finna fremst í forsendukafla.

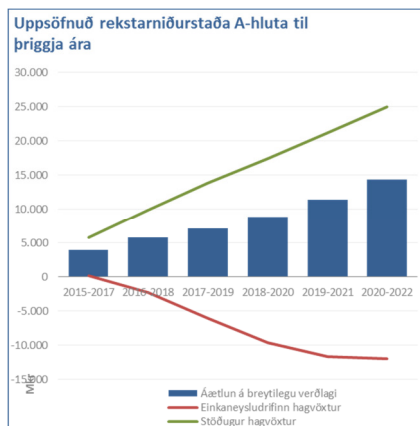
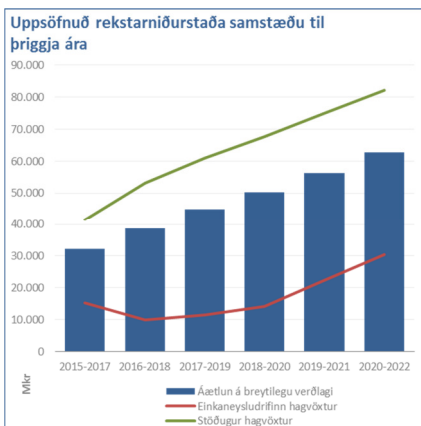
**Rekstrarniðurstaða** samstæðu á breytilegu verðlagi styrkist stöðugt til 2022. Í báðum sviðsmýndum skilar samstæða



afgangi allt tímabilið. Í lakari sviðsmýnd um einkaneysludrifinn hagvöxt verður hagnaður samstæðu mun lakari og lægstur 2,7 milljarðar 2017, sem skýrist að hluta af skörpum 6,7 milljarða viðsnúningi hjá OR árið 2016 vegna forsenda um veikara gengi, lægra álverð og minni sölu. Aukin verðbólga og lækandi raunverð fasteigna leiðir enn fremur til um 1,6 milljarða lakari rekstrarniðurstöðu hjá Félagsbústöðum að jafnaði.

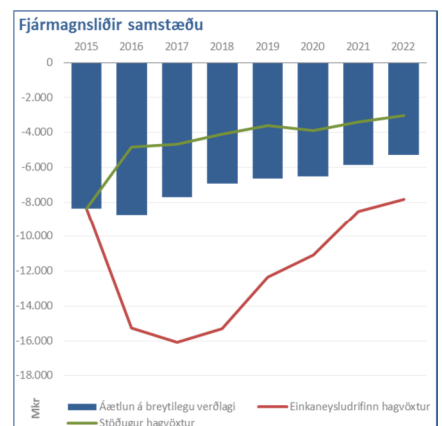


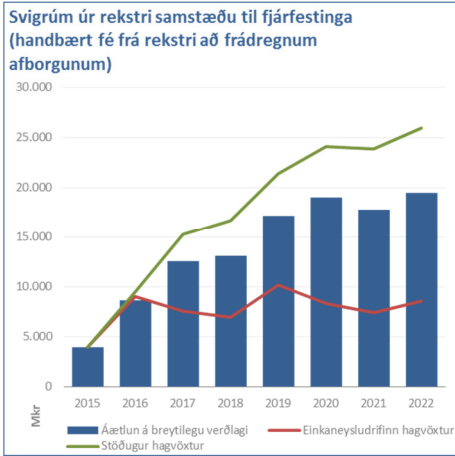
Rekstrarniðurstaða A-hluta er talsvert önnur í lakari sviðsmýndinni þar sem hún er neikvæð allt frá árinu 2017 og mestur verður hallinn um 4,3 milljarðar árið 2020. Það er áhyggjuefni að rekstrarniðurstaða A-hluta verði svo lök í þessari sviðsmýnd þar sem þróun gengis, verðlags og launa í þeirri sviðsmýnd er í raun tiltölulega hófleg í sögulegu samhengi. Þessar niðurstöður sýna hversu viðkvæmur A-hluti er gagnvart víxlverkun launa og verðlags og undirstrikar áhættuna sem A-hluta stafar af þessari þróun.



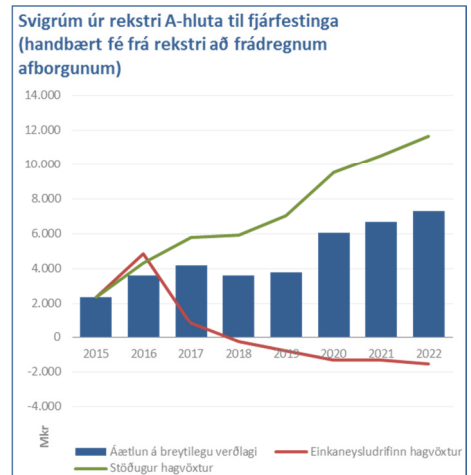
Samstæðan uppfyllir jafnvægisreglu fjármálareglna sveitarfélaga allt tímabilið eins og sést á **uppsafnaðri rekstrarniðurstöðu til þriggja ára**. Hins vegar er vakin athygli á að A-hluti uppfyllir ekki jafnvægisregluna frá árinu 2016 í lakari sviðsmýndinni.

Neikvæð áhrif af **fjármagnsliðum** samstæðu á breytilegu verðlagi fara minnkandi frá árinu 2017 og frá árinu 2016 í sviðsmýnd um stöðugan hagvöxt. Í sviðsmýnd um einkaneysludrifinn hagvöxt hefur fjármagnsliðurinn neikvæð áhrif á rekstrarniðurstöðu sem nemur 14-16 milljörðum árin 2016-2018, en á þessu tímabili veikist gengi um u.þ.b. 20%, verðlag hækkar um 17% og meðalálverð er að jafnaði um 10% lægra en í áætlun. Um 7,3 milljarða viðsnúningur verður á fjármagnslið OR 2016 eða um 5,3 milljarða að jafnaði árin 2016-2018. Einnig er gert ráð fyrir í forsendum lakari sviðsmýndar að fasteignaverð lækki að raunvirði árin 2017-2018 sem leiðir til þess að fjármagnsliður Félagsbústaða versnar um 3,4 milljarða árin 2017-2018 og um 1,5 milljarða að jafnaði á ári út tímabilið.





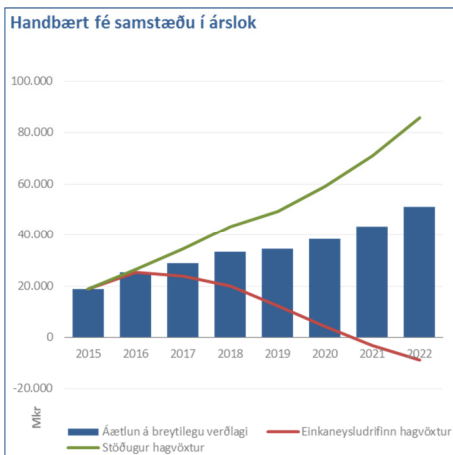
**Svigrúm úr rekstri samstæðu til fjárfestinga** (þ.e. handbært fé frá rekstri að frádregnum afborgunum langtímaskuldbindinga) fer vaxandi tímabilið 2015-2020 í áætlun á breytilegu verðlagi. Í lakari sviðsmynd er svigrúmið töluvert minna allt tímabilið, á bilinu 7-10 milljarðar á meðan meðalfjárfesting er rúmlega 19 milljarðar árin 2015-2019. Þetta knýr á um töluverðar lántökur að óbreyttum fjárfestingum.



**Svigrúm úr rekstri A-hluta til fjárfestinga** er tiltölulega stöðugt

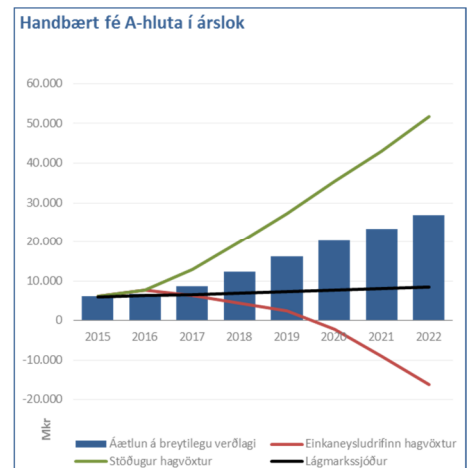
árin 2016-2019 en fer vaxandi eftir það í áætlun á breytilegu verðlagi. Í sviðsmynd um einkaneysludrifinn hagvöxt getur A-hluti ekki fjármagnað afborganir langtímaskulda að fullu með handbæru fé frá rekstri á árunum 2018-2022.

**Handbært fé samstæðu í árslok** eykst á hverju ári á breytilegu verðlagi og verður rúmir 52 milljarðar í lok tímabilsins.



Þess ber að geta að verulega dregur úr fjárfestingum á seinni hluta tímabilsins sem skýrir að hluta mikla sjóðsöfnun. Í lakari sviðsmyndinni rýrnar sjóðsstaðan samfelld frá 2017 og er orðin neikvæð frá árinu 2021. Í þessari framsetningu er ekki tekið tillit til aukins fjármagnskostnaðar vegna neikvæðrar sjóðsstöðu. Jafnframt er gert ráð fyrir sömu fjárfestingum í báðum sviðsmyndum og í frumvarpi á breytilegu verðlagi en væntanlega kæmi fjárfestingaáætlun til endurskoðunar í lakari sviðsmyndinni.

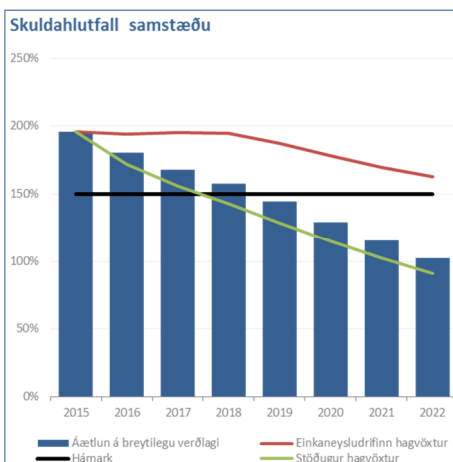
**Handbært fé A-hluta í árslok** eykst sömuleiðis í áætlun á breytilegu



verðlagi og verður 28 milljarðar í lok tímabils. Lágmarkssjóðstaða A-hluta miðað við magn og verðlag 2015 er 6

milljarðar samkvæmt forsendum. Í lakari sviðsmyndinni er sjóðsstaðan lægri en forsendur gera ráð fyrir frá árinu 2017 og í lok tímabilsins er hún orðin neikvæð um 15 milljarða, sem er um 23 milljarða frávik frá forsendum á verðlagi þess árs. Minnt er á að gert er ráð fyrir sömu fjárfestingum í báðum sviðsmyndum og í áætlun á breytilegu verðlagi en væntanlega kæmi fjárfestingaáætlun til endurskoðunar í lakari sviðsmyndinni.

**Skuldahlutfall** samstæðu er nálægt 150% marki árið 2018 á breytilegu verðlagi og fer undir 150% árið 2019 í samræmi við samþykpta áætlun



borgarstjórnar frá 2012 um aðlögun að fjármálareglum sveitarfélaga. Skuldahlutfallið lækkar síðan í rúm 100% árið 2022.

Í sviðsmynd um einkaneysludrifinn hagvöxt helst hlutfallið í kringum 195% árin 2015-2018 en sígur síðan hægfara að rúmlega 160% árið 2022. Í lakari sviðsmyndinni nær samstæðan því ekki að komast undir 150% fyrir árið 2022 eins og kveðið er á um í lögum um fjármál sveitarfélaga. Aftur er það áhyggjuefni í því ljósi að sviðsmynd um einkaneysludrifinn hagvöxt lýsir ástandi sem vel gæti orðið að veruleika á næstu árum.

Ofangreint sýnir að til þess að samstæða Reykjavíkurborgar nái markmiðinu að uppfylla skuldareglu sveitarfélaga á árinu 2018 þarf ábyrga fjármálastjórn og gæta enn frekari aðhaldssemi í fjárfestingum og lántökum ef forsendur lakari sviðsmyndar rætast.

# Viðauki 1: Reglur um gerð fjárhagsáætlunar

---

## 1. Markmið

- Markmið fjármálastjórnunar er að öll svið og stofnanir gæti ýrustu kostnaðarhagkvæmni í rekstri og ástundi árangursmiðaða fjármálastjórn. Stefnt er að því að hefja innleiðingu árangursmiðaðrar fjármálastjórnar hjá Reykjavíkurborg. Í fyrsta áfanga er lögð áhersla á að fagsviðin vinni að gerð samræmdra lykiltalna. Þá tekur við undirbúningur að gerð þjónustumarkmiðna og árangursmælikvarða.
- Fjárhagsáætlanagerð skal byggjast á aðferðafræði árangursstjórnunar og aðferðafræði kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar.
- Fjárhagsáætlunir skulu gefa glögga mynd af rekstri borgarsjóðs og fyrirtækja borgarinnar, efnahag og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir. Við gerð fjárhagsáætlana skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu borgarsjóðs og stofnana og fyrirtækja borgarinnar við upphaf áætlunartímabilsins.
- Fimm ára áætlun felur í sér samþykktu stefnumótun borgarstjórnar í hverjum málaflakki.
- Fimm ára áætlun, fjárhagsáætlun og starfsáætlun eru mikilvægustu stjórnæki borgarstjórnar til að ná fram markmiðum sínum.
- Fjárhagsáætlun skal unnin þannig að ekki þurfi að breyta henni á rekstrarárinu nema að ófyrirséð atvik kalli sérstaklega á slíka ákvörðun. Þannig nýtist fjárhagsáætlunin sem öflugt stjórnæki við rekstur borgarinnar.

## 2. Ábyrgð og verkaskipting

- Borgarstjórn fer með æðstu yfirstjórn á fjármálum borgarinnar, stofnana hennar og fyrirtækja. Borgarstjórn felur borgarráði og borgarstjóra ábyrgð á daglegum rekstri borgarinnar.
- Borgarráð staðfestir tekjuforsendur og úthlutar fjárhagsrömmum.
- Fagráð hafa það meginhlutverk að undirbúa stefnumótun og helstu áherslur borgarstjórnar í málaflaknum. Fagráð hefur eftirlit með að rekstur sviðsins sé innan fjárhagsáætlunar og í samræmi við markaða stefnu og starfsáætlun.
- Borgarstjóri ber ábyrgð á gerð frumvarps að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun í samræmi við lög og samþykktir Reykjavíkurborgar. Borgarstjóri leggur fram frumvörp að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun í borgarráði.
- Fjármálastjóri fer með undirbúning frumvarpa að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun og hefur yfirumsjón með fjármálastjórnun Reykjavíkurborgar, þ.m.t. fjárhagsáætlunargerð. Fjármálastjóri hefur eftirlit með að rekstur sviða sé í samræmi við samþykktu fjárhagsáætlun og starfsáætlun og tekur saman og kynnir fyrir borgarstjóra og borgarráði rekstrarupplýsingar og frávikagreiningar með reglubundnum hætti.
- Fagsvið og miðlægar fagskrifstofur gera drög að fjárhagsáætlun og starfsáætlun sem rúmast innan fjárhagsgramma og eru í samræmi við stefnumótun borgarstjórnar og áherslur fagráðs í viðkomandi málaflakki.

## 3. Vinnuferli við gerð fjárhagsáætlunar

### Janúar

- Samráðsfundur formanna fagráða og lykilstjórnenda vegna greiningar- og undirbúningsvinnu.
  - Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar fer yfir gildandi áætlun um stofnframkvæmdir fasteigna, lausafjármuna, gatna og umferðamannvirkja og stöðu hennar.
  - Fjármálaskrifstofa tekur saman yfirlit yfir efnahagshorfur samkvæmt þjóðhagsforsendum Hagstofu Íslands miðað við gildandi fimm ára áætlun.
  - Kynnt er tíma og verkáætlun fjárhagsáætlunar.
- Borgarráð felur sviðum og fagráðum að hefja undirbúning að vinnu við fjárhagsáætlun og fjárfestingaáætlun næsta árs og til næstu fimm ára á grundvelli gildandi fimm ára áætlunar.
- Tíma og verkáætlun ársins lögð fram í borgarráði.
- Svið og fagráð hefja vinnu við að rýna og leggja mat á a.m.k. einn þjónustupátt út frá aðferðafræði kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar.

## Febrúar

- Fjármálaskrifstofa skilar formi fyrir greinargerð fagsviða um tækifæri til sparnaðar/hagræðingar, skuldbindingar, áhættur og tækifæri í málaflokkum ásamt formi fyrir tillögur fagráða um áherslur og forgangsröðun.
- Vinnufundur fagráða:
  - Formenn fagráða og sviðsstjórar undirbúa og skipuleggja vinnufundi fagráða. M.a. undirbúa umræðu um tækifæri til sparnaðar/hagræðingar, skuldbindingar, tækifæri og áhættur og gögn fyrir þarfagreiningu sviðsins vegna fjárfestinga í mannvirkjum, götum, opnum svæðum, áhöldum, tækjum og búnaði.
  - Fagrád yfirfara áherslur og forgangsröðun í málaflokknum á grunni gildandi stefnumörkunar og fimm ára áætlunar.
- Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar hefur vinnu við fjárfestingaáætlun, sem felur í sér þarfagreiningu vegna þjónustu borgarinnar, greiningu á valkostum og mati á hagkvæmni þeirra.

## Mars

- Fagrád afgreiða tillögu að áherslum og forgangsröðun í málaflokknum til næstu fimm ára.
- Sviðsstjórar skila til Fjármálaskrifstofu greinargerð um tækifæri til sparnaðar/hagræðingar, skuldbindingar, áhættur og tækifæri í málaflokknum ásamt tillögum fagráða um áherslur og forgangsröðun.
- Sviðsstjórar og skrifstofustjórar skila til Fjármálaskrifstofu samantekt yfir allar gjaldskrár sem notaðar eru, þ.m.t. viðmiðunargjaldskrár.

## Apríl

- Fjármálaskrifstofa skilar launalíkönnum til vinnslu á sviðum.
- Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar skilar til Fjármálaskrifstofu drögum að fjárfestingaáætlun og valkostum til næstu fimm ára.
  - Fjárfestingaáætlun skal fela í sér þarfagreiningu vegna þjónustu borgarinnar til næstu fimm ára, valkostum til að mæta þeirri þörf og mati á þeim.
  - Áætlun um fjárfestingu í mannvirkjum (stofnframkvæmd) og búnaði skal innihalda greiningu á áhrifum á árlegan rekstrarkostnað þegar mannvirki hefur verið tekið í notkun. Kostnaðaráhrif vegna fjárfestinga skulu reiknuð að fullu í fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun.
  - Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar og Fjármálaskrifstofa skulu í tengslum við gerð fjárfestingaáætlana gera nákvæma og tímasetta áætlun um fjárþörf vegna fjárfestinga.
  - Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar leggur fram lista fyrir hvert svið yfir allar eignir og innri leigu Eignasjóðs
  - Skrifstofa þjónustu og rekstrar leggur fram yfirlit yfir þjónustu og gjaldskrá fyrir hvert svið sundurliðað eftir kostnaðarstöðum.
- Samráðsfundur Fjármálaskrifstofu og sviðsstjóra vegna undirbúnings fyrir rammaúthlutun og til að skoða fjárfestingaáætlun og rekstur með tilliti til tækifæra til samstarfs og hagræðingar.
- Sviðsstjórar kynna fyrir fagráðum niðurstöður á rýningu á þjónustuþáttum út frá aðferðafræði kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar og tillögur um aðgerðir.
- Sviðsstjórar skila Fjármálaskrifstofu samræmdum lykiltölum til að auðvelda ákvarðanatöku pólitískra fulltrúa um forgangsröðun.

## Mái

- Borgarráð staðfestir tekjuforsendur og aðrar forsendur fjárhagsáætlunar næsta árs og næstu fimm ára. Lagðar eru línur um meðhöndlun innri og ytri gjaldskráa vegna vinnslu fjárhagsáætlunar.
- Fjármálaskrifstofa leggur fram mat á útgjaldaþoli A-hluta til næsta árs og næstu fimm ára.
- Borgarráð ákveður innri gjaldskrár.
- Borgarráð úthlutar fjárhagsrömmum til sviða og skrifstofa og felur þeim að útfæra fjárhagsáætlun næsta árs og næstu fimm ára á forsendum rammaúthlutunar.
- Borgarráð felur fagsviðum og skrifstofum hefja vinnu við gerð fjárhagsáætlunar næsta árs og næstu fimm ára.
- Höfðafundur um markmið og leiðir:
  - Fjármálaskrifstofa tekur saman yfirlit yfir efnahagshorfur samkvæmt þjóðhagsforsendum Hagstofu Íslands og áhrif þeirra á tekjuspá borgarinnar og kynnir drög að fjárhagsáætlun næsta árs og fimm ára áætlun miðað við ytri og innri forsendur (sviðsmyndir).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Við úthlutun ramma er byggt á tilgreindum forsendum um hækkun ytri gjaldskráa. Við gerð fjárhagsáætlunar ár hvert skal innri leiga vegna borgarmannvirkja og framleiga reiknuð upp miðað við forsendur fjárhagsáætlunar um breytingu vísitölu neysluverðs á milli ára. Fjárheimildum fagsviða verði breytt í samræmi við eftirfarandi:

- Hækkun/lækkun sem nemur breytingu vísitölu neysluverðs til verðtryggingar á milli ára.  
- Hækkun/lækkun sem nemur mismun áætlaðrar leigu liðins árs og raun.

- Starfsdagar fagráða vegna forgangsröðunar.
  - Gögn og niðurstaða Höfðafundar lögð til grundvallar ásamt fjárhagsrömmum.
  - Fagrád fjalla um og afgreiða sérstaklega tillögur um aðgerðir vegna kynjasjónarmiða.
- Sviðsstjórar halda áfram vinnu við útfærslu á starfs- og fjárhagsáætlunar næsta árs og næstu fimm ára.
  - Byggt skal á gildandi reglum og samningum Reykjavíkurborgar.<sup>34</sup>
  - Byggt skal á forsendum Fjármálaskrifstofu um þróun kjara skv. kjarasamningum.
  - Byggt skal á forsendum Fjármálaskrifstofu varðandi gildandi rammasamninga um innkaup á vörum og þjónustu.
  - Byggt skal á gjaldskráum vegna innri viðskipta.

## Ágúst

- Sviðsstjórar kynna lokadrög að fjárhagsáætlun næsta árs og fimm ára áætlun ásamt starfsáætlun með þjónustumarkmiðum og árangursmælikvörðum ásamt tillögum að gjaldskrá og greinargerð fyrir fagráðum. Fagrád staðfestir að drög að starfs- og fjárhagsáætlun séu í samræmi við ákvarðanir fagráðs um áherslur og forgangsröðun og markaða stefnu í málaflokknum. Afgreiðsla fagráðs þarf að liggja fyrir fyrir skilafrest sviðsstjóra á drögum að fjárhagsáætlun næsta árs og fimm ára áætlun.

## September

- Sviðsstjórar skila Fjármálaskrifstofu lokadrögum að starfs- og fjárhagsáætlun næsta árs og til næstu fimm ára með þjónustumarkmiðum og árangursmælikvörðum ásamt tillögum að gjaldskrá og greinargerð.
- Fjármálaskrifstofa tekur saman áætlun næsta árs og fimm ára áætlun sviða og skrifstofa og skilar samantekt til borgarstjóra og borgarráðs.
- Fjármálaskrifstofa leggur fjárhagslegt mat á útgjöld miðað við samantekin drög sviða að fjárhagsáætlun og mismunandi forsendur um gjaldskrár og ytri forsendur (sviðsmyndagreining).

## Október

- Fjármálaskrifstofa undirbýr frumvarp að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun ásamt greinargerð.
- Borgarstjóri leggur fram frumvarp að fjárhagsáætlun næsta árs með starfsáætlun og fimm ára áætlun fyrir borgarráð ásamt tillögum að gjaldskrá, fasteignagjöldum og útsvari.
- Borgarráð vísar frumvarpi að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun til fyrri umræðu borgarstjórnar.
- Formenn fagráða og sviðsstjórar kynna starfs- og fjárhagsáætlun næsta árs og til næstu fimm ára í borgarráði.
- Fyrri umræða í borgarstjórn um frumvarp að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun.
- Borgarstjórn afgreiðir tillögur að gjaldskrá, fasteignagjöldum og útsvari.

## Nóvember

- Borgarstjórn fjallar um frumvarp að fjárhagsáætlun, starfsáætlun og fimm ára áætlun.
- Fjármálaskrifstofa rýnir forsendur fjárhagsáætlunar m.v. þjóðhagsspá, frumvarp að fjárlögum og áform um skattalagabreytingar.
- Borgarráð metur hvort tilefni er til að endurskoða frumvarp að fjárhagsáætlun vegna breyttra forsenda þjóðhagsspár eða annarra atvika.

## Desember

- Borgarstjórn afgreiðir frumvarp að fjárhagsáætlun, starfsáætlun og fimm ára áætlun.

## 4. Framkvæmd fjárhagsáætlunar

### 4.1 Árangursmiðuð fjármálastjórn

- Sviðsstjóri ber ábyrgð á rekstri sviðsins og leitar hagkvæmstu leiða við rekstur þess innan marka fjárheimilda, starfsáætlunar og stefnumórkunar fagráðs um þjónustu á sviðinu. Í umboði sviðsstjóra felst sjálfstæði til að skipuleggja reksturinn sem best innan fjárheimilda fjárhags- og starfsáætlunar.
- Sviðsstjóri skal fylgjast með tækifærum til umbóta í rekstri og hafa frumkvæði að því að innleiða þau til að bæta þjónustu, auka skilvirkni, stuðla að jafnræði og lækka kostnað. Sviðsstjóri skal skilgreina þjónustumarkmið og árangursmælikvarða fjármálastjórnunar á sínu sviði í starfsáætlun.

<sup>34</sup> Hér er vísað m.a. í innkaupareglur, kjarasamninga, vinnurétt og reikningsskilareglur.

#### 4.2 Breyttar rekstarforsendur innan rekstarársins

- Verði verulegar breytingar á rekstrarforsendum innan ársins skal fjármálastjóri meta heildaráhrif á rekstarniðurstöðu borgarinnar á grundvelli kostnaðarmats sviða eða sérfræðiskrifstofa og kynna borgarstjóra.
- Borgarstjóri getur falið sviðsstjórum og sérfræðingum að gera tillögur til sín um hvernig hægt er að bregðast við breyttum rekstrarforsendum. Borgarstjóri leggur fram í borgarráði tillögu um breytingu á fjárhagsáætlun ef þurfa þykir.
- Borgarráð getur heimilað sviðsstjóra að færa fjárheimildir milli kostnaðarstaða innan sama málflokks eins og hann er skilgreindur í reikningssskilareglum sveitarfélaga enda samræmist það stefnumörkun í málaflokknum og lögum. Frekari tilfærslur fjárheimilda þarf að bera undir borgarstjórn.
- Sviðsstjóra er heimilt í samráði við fjármálastjóra að færa fjárheimildir skilgreindra safnliða (endurúthlutun) til undirstofnana, enda samræmist það stefnumörkun í málaflokknum og lögum. Þessi ráðstöfun skal kynnt í hlutaðeigandi fagráði og borgarráði.

#### 4.3 Færsla fjárheimilda á milli ára

- Almennt færast rekstrarafgangur á sviði/stofnun á milli ára ef rekja má rekstrarafgang með skýrum hætti til góðrar fjármálastjórnunar en ekki ytri áhrifavalda, frestunar verkefna, manneklu eða þjónustufalls. Sviðsstjóri gerir tillögur til borgarstjóra um færslu afgang til ráðsstöfunar í tiltekið skilgreint verkefni. Borgarstjóri leggur fyrir borgarráð tillögu um ráðstöfun afgang ef verkefnið er í samræmi við stefnumörkun borgarinnar um þjónustu við borgarbúa og ekki komi til að sérstakar fjárhagsástæður borgarsjóðs kalli á annað. Samþykktum afgangi skal ráðstafað innan næstu tveggja rekstrarára og skal áætlað fyrir ráðstöfun afgang.
- Rekstrarhalli á sviði/stofnun færast sömuleiðis milli ára ef rekja má hann til lakrar fjármálastjórnunar eða ef sviðsstjóri hefur ekki gert borgarráði tímanlega grein fyrir aðstæðum og gert viðeigandi ráðstafanir. Borgarstjóri leggur fyrir borgarráð tillögu um að slíkur halli verði fluttur á milli ára. Almennt skal miða við að svið/stofnun endurgreiði slíkan halla á tveimur árum og skal áætlað fyrir því hvernig honum skuli mætt.
- Ef rekja má rekstrarhalla til ytri áhrifavalda sem sviðsstjóri hefur gert borgarráði tímanlega grein fyrir og ekki var talin ástæða til eða mögulegt að draga á móti úr kostnaði við starfsemina, færast hann ekki á milli ára
- Sviðsstjóri setur nánari reglur á sínu sviði um færslu afgang/halla á grundvelli ofangreindra reglna og gerir grein fyrir þeim í starfsáætlun sviðsins.

#### 4.1 Eftirlit og árangursmiðuð fjármálastjórn

- Borgarstjóri og aðrir stjórnendur í umboði hans bera ábyrgð á daglegum rekstri borgarinnar.
- Borgarráð hefur eftirlit með rekstri borgarsjóðs.
- Fjármálastjóri skal fylgja eftir fjárhagsáætlun með reglubundnum reikningssskilum og frávikagreiningu. Fjármálastjóri hefur eftirlit með að rekstur sviða sé í samræmi við samþykktu fjárhagsáætlun og starfsáætlun og tekur saman og kynnir fyrir borgarstjóra og borgarráði rekstrarupplýsingar og frávikagreiningar með reglubundnum hætti Fjármálastjóri kynnir borgarstjóra og borgarráði mánaðarlega rekstraryfirlit. Þegar árshlutauppgjör og rekstarniðurstaða ársins liggja fyrir gerir fjármálastjóri borgarráði grein fyrir rekstri, fjárfestingum og frávikum frá áætlun.
- Fagráð hefur eftirlit með að rekstur sviðsins sé innan fjárhagsáætlunar og í samræmi við markaða stefnu og starfsáætlun. Formenn fagráða og sviðsstjórar kynna 6 mánaða uppgjör og ársuppgjör ásamt helstu lykiltölum og hvernig til tókst að ná þeim árangri sem stefnt var að í starfsáætlun.
- Sviðsstjóri skal a.m.k. einu sinni á ári fara yfir lykiltölugreiningu á rekstri og ræða tækifæri til umbóta á rekstri við stjórnendur á sviðinu, með það að markmiði að bæta þjónustu, auka skilvirkni, stuðla að jafnræði og lækka kostnað. Sviðsstjóri gerir borgarstjóra reglubundið grein fyrir hvernig þjónustumarkmiðum er náð innan ársins og ytri og innri áhrifavöldum á rekstur sviðsins.
- Sviðsstjóri skal reglubundið (mánaðarlega) fylgjast með rekstri sviðsins. Sviðsstjóra ber að bregðast við frávikum sem birtast í mánaðarlegum skýrslum með viðeigandi hætti með það að markmiði að halda rekstrinum innan samþykkrar fjárhagsáætlunar og í samræmi við markmið og áherslur í starfsáætlun ársins.
- Innri endurskoðun leggur mat á virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttanna með áherslu á úrbætur á vinnuferlum og breytingar sem til framfara horfa. Greinargerð Innri endurskoðunar skal lögð fram eigi síðar en við framlagningu ársreiknings.

## Samþykkt í borgarráði 7. febrúar 2013

## Viðauki: Verk- og tímaáætlun fjárhagsáætlunarferlis

	VERK OG TÍMAÁÆTLUN FJÁRHAGSÁÆTLUNARFERLIS											
	Dagsetningar miða við hvenær verkþætti skuli lokið											
	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	AUG	SEP	OCT	NOV	DEC
Samráðsfundur formanna fagráða og lykilstjórnenda vegna greiningar- og undirbúningsvinnu.	18.jan											
Borgarráð felur sviðum og fagráðum að hefja undirbúning að vinnu við fjárhagsáætlun og fjárfestingaáætlun næsta árs og til næstu fimm ára á grundvelli gildandi fimm ára áætlunar	31.jan											
Tíma og verkaáætlun ársins lögð fram í borgarráði	31.jan											
Svið og fagráð hefja vinnu við að rýna og leggja mat á a.m.k. einn þjónustuþátt út frá aðferðafræði kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar	31.jan											
Fjármálaskrifstofa skilar formi fyrir greinargerð fagsviða um tækifæri til sparnaðar/hagræðingar, skuldbindingar, áhættur og tækifæri og tillögur fagráða um áherslur og forgangsröðun		febrúar										
Starfsdagur fagráða		febrúar										
SEA hefur vinnu við fjárfestingaáætlun, sem felur í sér þarfagreiningu vegna þjónustu borgarinnar, greiningu á valkostum og mati á hagkvæmni þeirra		febrúar										
Fagráð afgreiða tillögu að áherslum og forgangsröðun í málaflöknum til næstu fimm ára			mars									
Sviðsstjórar skila til FMS greinargerð um tækifæri til sparnaðar/hagræðingar, skuldbindingar, áhættur og tækifæri í málaflöknum ásamt tillögum fagráða um áherslur og forgangsröðun.			31.mar									
Sviðsstjórar skila til FMS samantekt yfir allar gjaldskrár												
FMS skilar launaliðönun				24.apr								
SEA skilar til FMS drögum að fjárfestingaáætlun og valkostum til næstu fimm ára				15.apr								
Samráðsfundur FMS og sviðsstjóra vegna undirbúnings fyrir rammaúthlutun				30.apr								
Sviðsstjórar kynna fyrir fagráðum niðurstöður á rýningu á þjónustuþáttum út frá aðferðafræði kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar og tillögur um aðgerðir.				30.apr								
Sviðsstjórar skila Fjármálaskrifstofu samræmdum lykiltölum til að auðvelda ákvarðanatöku pólitískra fulltrúa um forgangsröðun				30.apr								
Borgarráð staðfestir tekjuforsendur og aðrar forsendur fjárhagsáætlunar næsta árs og næstu fimm ára. Lagðar eru línur um meðhöndlun innri og ytri gjaldskráa vegna vinnslu fjárhagsáætlunar					16.mai							
FMS leggur fram mat á útgjaldapóli A-hluta til næsta árs og næstu fimm ára.					16.mai							
Borgarráð ákveður innri gjaldskrár og úthlutar fjárhagsrómmum til sviða og skrifstofa og felur þeim að útfæra fjárhagsáætlun næsta árs og næstu fimm ára á forsendum þeirra					23.mai							
HÓFÐAFUNDUR um markmið og leiðir					31.mai							
STARFS DAGAR FAGRÁÐA vegna forgangsröðunar. Fagráð fjalla um og afgreiða tillögur um aðgerðir vegna kynjasjónarmiða					maí							
Sviðsstjórar hefja vinnu við útfærslu á starfs- og fjárhagsáætlunar næsta árs og næstu fimm ára					maí							
Sviðsstjórar kynna lokadrög að fjárhagsáætlun næsta árs og fimm ára áætlun ásamt starfsáætlun með þjónustumarkmiðum og árangursmælikvörðum og greinargerð fyrir fagráðum. Fagráð staðfestir að drög að starfs- og fjárhagsáætlun séu í samræmi við ákvarðanir fagráðs um áherslur og forgangsröðun og markaða stefnu í málaflöknum.								31.ágú				
Sviðsstjórar skila FMS lokadrögum að starfs- og fjárhagsáætlun næsta árs og til næstu fimm ára ásamt þjónustumarkmiðum og árangursmælikvörðum og tillögum að gjaldskrár vegna þjónustu									13.sep			
FMS tekur saman áætlun næsta árs og fimm ára áætlun sviða og skrifstofa og skilar samantekt til borgarstjóra og borgarráðs									20.sep			
FMS leggur fjárhagslegt mat á útgjöld m.v. samantekin drög sviða að fjárhagsáætlun og mismunandi forsendur um gjaldskrár og ytri forsendur (sviðsmyndagreining)									30.sep			
Fomenn fagráða og sviðsstjórar kynna starfs- og fjárhagsáætlun næsta árs og til næstu fimm ára í borgarráði										10.okt		
Borgarstjóri leggur fram frumvarp að fjárhagsáætlun næsta árs og fimm ára áætlun fyrir borgarráð ásamt starfsáætlun										10.okt		
Fyri umræða í borgarstjórn um frumvarp að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun										15.okt		
Borgarstjórn afgreiðir frumvarp að fjárhagsáætlun, starfsáætlun og fimm ára áætlun												5.des

## Viðauki: Nánar um ábyrgð og verkaskiptingu

### Borgarstjórn

- Ræðir frumvarp að fjárhags- og starfsáætlun við tvær umræður og afgreiðir.
- Ræðir frumvarp að fimm ára áætlun við tvær umræður og afgreiðir.
- Afgreiðir tillögur frá borgarráði um ákveðnar gjaldskrárbreytingar ss. sorphirðu- og hundaeftirlitsgjöld.

### Borgarráð

- Afgreiðir reglur um fjárhagsáætlun.
- Ræðir og vísar frumvarpi að fjárhagsáætlun til fyrri umræðu í borgarstjórn og fjallar um breytingartillögur við það milli umræðna í borgarstjórn.
- Ræðir og vísar frumvarpi að fimm ára áætlun til fyrri umræðu í borgarstjórn og fjallar um breytingartillögur við það milli umræðna í borgarstjórn.
- Afgreiðir tillögur um gjaldskrár og breytingar á þjónustu með fjárhagsáætlun.
- Afgreiðir starfsáætlanir.

### Borgarstjóri

- Ber stjórnarsýslulega ábyrgð á undirbúningi fjárhagsáætlunar.
- Ber stjórnarsýslulega ábyrgð á undirbúningi fimm ára áætlunar um rekstur, framkvæmdir og fjármál.
- Leggur fyrir borgarráð tillögur að reglum um fjárhagsáætlun.
- Leggur fyrir borgarráð frumvarp að fjárhagsáætlun.
- Leggur fyrir borgarráð frumvarp að fimm ára áætlun.
- Leggur fyrir borgarráð tillögur að gjaldskrár, fasteignagjöldum og útsvari.

### Fagráð

- Hefur það meginhlutverk að undirbúa stefnumótun og helstu áherslur borgarstjórnar í málaflokknum.
- Fagráð staðfestir að drög að starfs- og fjárhagsáætlun séu í samræmi við ákvarðanir fagráðs um áherslur og forgangsröðun og markaða stefnu í málaflokknum.
- Fagráð hefur eftirlit með því að rekstur sviðsins sé í samræmi við markaða stefnu, fjárhags- og starfsáætlun. Sviðsstjóri leggur reglubundið fyrir fagráð upplýsingar um rekstur sviðsins. Fagráð getur kallað eftir viðbótarupplýsingum eftir því sem með þarf.

### Sviðsstjóri

- Skoðar rekstrarforsendur næsta árs á grundvelli fimm ára áætlunar og metur hvort tilefni sé til að gera tillögur til borgarstjóra um breytingar.
- Gerir drög að fjárhagsáætlun m.v. forsendur fjármálaskrifstofu um áætlað verðlag, launakjör, gjaldskrár og stefnumótun fagráða í samstarfi við fjármálaskrifstofu.
- Kynnir fyrir fagráði tillögur að drögum að frumvarpi að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun, ásamt starfsáætlun.
- Kynnir frumvarp að fjárhagsáætlun sviðs og starfsáætlun sviðsins í borgarráði ásamt formanni fagráðs.
- Ber ábyrgð á að rekstur sviðsins sé innan fjárheimilda og í samræmi við markaða stefnu og samþykka starfsáætlun og gerir grein fyrir rekstrarstöðu sviðsins eftir árshlutauppgjör í fagráði og borgarráði.

### Fjármálastjóri

- Fjármálastjóri fer með undirbúningi frumvarpa að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun.
- Hefur yfirumsjón með fjármálastjórnun, fjárhagsáætlunargerð, bókhaldi, fjárreiðum, innheimtum, lánamálum og reikningsskilum Reykjavíkurborgar.
- Hefur eftirlit með að rekstur sviða sé í samræmi við samþykka fjárhagsáætlun og starfsáætlun.
- Ber ábyrgð á að taka saman og kynna með reglubundnum hætti rekstrarupplýsingar og frávikagreiningar.

