



Fjármálaáætlun 2026-2030

Tillaga til þingsályktunar
um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030

PRENTMET ODDI

ISSN 1607-811X

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal 296 — 264. mál.
Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2026–2030. Þingsályktunin byggir á fyrirliggjandi fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030 og skilyrðum hennar samkvæmt eftirfarandi yfirlitum um markmið fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild og fyrir opinbera aðila og um áætlanir um þróun tekna og gjalda þeirra næstu fimm árin. Þannig fylgi stjórnvöld stefnumörkun sem stuðli að stöðugleika og sjálfbærni í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál með því að draga jafnt og þétt úr afkomuhalla og stöðvi hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu. Alþingi telur að fjármálaáætlunin sé í samræmi við markmið fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030.

Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila

ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Hið opinbera (A1-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)					
Rekstrarafkoma	61	97	106	118	136
Heildarafkoma	-31	-1	9	16	29
Hrein eign ¹	748	756	779	808	859
Nafnvirði heildarútgjalda	2.196	2.276	2.382	2.491	2.601
Heildarskuldir, ² % af VLF	70	69	67	65	62
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, ³ % af VLF ...	39	39	38	38	37
Opinber fyrirtæki:					
Rekstrarafkoma	70	71	72	77	79
Heildarafkoma	-22	-18	12	33	55
Hrein eign ¹	1.209	1.271	1.333	1.398	1.466
Opinberir aðilar í heild:					
Rekstrarafkoma	130	168	178	195	215
Heildarafkoma	-53	-19	21	49	84
Hrein eign ¹	1.957	2.028	2.112	2.206	2.325

¹ Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að fráðregnum brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, þ.e. heildarskuldum.

² Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

³ Heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera árin 2026–2030

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildartekjur	2.165,3	2.274,8	2.391,2	2.507,2	2.630,0
Skatttekjur	1.746,8	1.843,8	1.940,7	2.036,2	2.140,1
Skattar á tekjur og hagnað	959,0	1.005,9	1.055,2	1.108,2	1.166,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	13,6	14,3	15,0	15,7	16,5
Eignarskattar	109,1	116,7	124,8	131,9	139,1
Skattar á vöru og þjónustu	638,6	679,1	716,8	750,1	785,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	7,3	7,6	8,0	8,4	8,8
Aðrir skattar	19,2	20,1	20,9	22,0	23,2
Tryggingagjöld	157,8	166,4	175,1	183,9	193,1
Fjárframlög	4,5	4,9	5,0	5,2	5,4
Aðrar tekjur	256,1	259,8	270,4	281,8	291,4
Eignatekjur	143,1	142,5	148,9	155,9	161,1
þ.a. vaxtatekjur	43,2	43,7	46,6	49,7	52,0
þ.a. arðgreiðslur	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Sala á vöru og þjónustu	104,8	108,7	112,4	116,4	120,4
Ýmsar aðrar tekjur	8,3	8,6	9,1	9,5	9,9
Heildargjöld	2.196,0	2.275,9	2.382,1	2.491,2	2.601,0
Rekstrarútgjöld	2.104,7	2.177,8	2.285,7	2.388,9	2.493,9
Laun	726,1	761,3	796,9	830,4	867,5
Kaup á vöru og þjónustu	567,8	583,6	617,1	648,9	681,2
Afskriftir	106,4	109,1	111,9	114,6	117,5
Vaxtagjöld	133,1	134,4	143,8	149,8	151,7
Framleiðslustyrkir	72,2	71,8	74,7	77,9	82,3
Fjárframlög	18,8	21,0	25,0	26,6	28,3
Félagslegar tilfærslur til heimila	385,1	404,1	423,1	444,7	467,2
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	95,2	92,5	93,2	95,9	98,3
Fastafjárútgjöld	91,3	98,2	96,4	102,3	107,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	197,7	207,3	208,2	216,9	224,6
Afskriftir (-)	-106,4	-109,1	-111,9	-114,6	-117,5
Frumjöfnuður	59,2	89,6	106,4	116,1	128,7
Heildarafkoma	-30,7	-1,1	9,1	15,9	29,0
Peningalegar eignir, hreyfingar	30,6	57,2	51,8	49,7	45,6
Handbært fé, nettó	-8,8	-6,5	1,1	1,1	1,2
Lánveitingar	23,4	45,0	25,4	22,4	16,5
Hlutfé og stofnfjárframlög	-12,0	-6,6	-1,7	-1,7	-2,0
Viðskiptakröfur	27,8	25,4	27,1	27,8	29,9
Skuldir, hreyfingar	61,3	58,3	42,7	33,8	16,5
Lántökur	74,3	84,8	68,1	64,8	48,4
Lífeyrisskuldbindingar	-5,8	-10,3	-12,7	-14,9	-2,7
Viðskiptaskuldir	-7,1	-16,2	-12,7	-16,1	-29,1

Rekstraryfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) árin 2026–2030

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildartekjur	1.550,7	1.626,4	1.707,9	1.789,4	1.875,9
Skatttekjur	1.215,0	1.281,2	1.346,7	1.411,4	1.482,7
Skattar á tekjur og hagnað	536,2	559,5	585,1	613,4	645,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	13,6	14,3	15,0	15,7	16,5
Eignarskattar	14,2	14,9	15,7	16,7	17,6
Skattar á vöru og þjónustu	624,5	664,8	702,0	735,2	770,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	7,3	7,6	8,0	8,4	8,8
Aðrir skattar	19,2	20,1	20,9	22,0	23,2
Tryggingagjöld	157,8	166,4	175,1	183,9	193,1
Fjárframlög	8,0	8,5	8,8	9,2	9,5
Aðrar tekjur	169,9	170,3	177,3	184,9	190,6
Eignatekjur	116,6	114,8	120,0	125,7	129,6
þ.a. vaxtatekjur	36,9	37,2	40,0	42,9	45,0
þ.a. arðgreiðslur	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Sala á vöru og þjónustu	46,2	48,1	49,5	51,1	52,6
Ýmsar aðrar tekjur	7,1	7,4	7,8	8,1	8,4
Heildargjöld	1.570,5	1.624,4	1.701,4	1.774,6	1.849,8
Rekstrarútgjöld	1.537,5	1.585,8	1.666,1	1.736,9	1.808,5
Laun	343,8	359,4	374,6	386,8	401,3
Kaup á vöru og þjónustu	246,3	251,2	268,1	281,2	294,5
Afskriftir	77,6	79,6	81,6	83,6	85,7
Vaxtagjöld	116,4	118,0	127,3	133,0	134,6
þ.a. gjaldfærðir vextir	79,2	84,3	94,3	100,7	104,7
þ.a. verðbætur	18,3	15,1	14,7	14,4	12,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga	18,9	18,6	18,3	17,9	17,7
Framleiðslustyrkir	71,4	71,0	73,8	77,0	81,3
Fjárframlög	570,6	598,3	632,2	664,6	698,7
Félagslegar tilfærslur til heimila	34,3	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	77,1	73,5	73,3	75,0	76,3
Fastafjárútgjöld	33,0	38,6	35,3	37,7	41,3
Fjárfesting í efnislegum eignum	110,6	118,2	116,9	121,3	127,0
Afskriftir (-)	-77,6	-79,6	-81,6	-83,6	-85,7
Frumjöfnuður	59,7	82,8	93,8	104,9	115,7
Heildarafkoma	-19,8	2,0	6,5	14,8	26,1
Peningalegar eignir, hreyfingar	24,5	51,5	46,0	43,8	39,5
Handbært fé, nettó	-9,9	-7,5	0,0	0,0	0,0
Lánveitingar	22,2	43,8	24,2	21,2	15,3
Hlutfé og stofnfjárframlög	-9,2	-4,3	0,7	0,6	0,5
Viðskiptakröfur	21,4	19,5	21,2	21,9	23,7
Skuldir, hreyfingar	44,3	49,5	39,5	29,0	13,4
Lántökur	62,2	80,7	69,7	64,8	50,2
Lífeyrisskuldbindingar	-10,4	-14,7	-17,0	-19,6	-7,6
Viðskiptaskuldir	-7,5	-16,4	-13,2	-16,3	-29,2

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2026–2030

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildartekjur	689,8	727,1	765,2	803,1	843,1
Skatttekjur	531,8	562,6	594,0	624,8	657,4
Skattar á tekjur og hagnað	422,8	446,4	470,1	494,8	521,0
Eignarskattar	94,9	101,8	109,1	115,2	121,5
Skattar á vöru og þjónustu	14,1	14,3	14,8	14,9	14,9
Fjárframlög	72,2	75,4	78,5	81,8	85,3
Aðrar tekjur	85,8	89,1	92,7	96,5	100,4
Eignatekjur	26,5	27,7	28,9	30,2	31,5
þ.a. vaxtatekjur	6,3	6,5	6,6	6,8	7,0
Sala á vöru og þjónustu	58,2	60,2	62,5	64,9	67,4
Ýmsar aðrar tekjur	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
Heildarútgjöld	700,8	730,2	762,6	802,0	840,2
Rekstrarútgjöld	642,5	670,6	701,5	737,4	774,4
Laun	330,1	347,3	365,4	384,8	405,2
Kaup á vöru og þjónustu	229,8	238,9	249,2	263,0	277,0
Afskriftir	28,8	29,5	30,3	31,0	31,8
Vaxtagjöld	16,6	16,3	16,4	16,7	17,0
Framleiðslustyrkir	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9
Fjárframlög	3,5	3,6	3,8	4,0	4,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	15,3	15,7	16,1	16,5	16,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	17,7	18,6	19,5	20,5	21,6
Fastafrjárútgjöld	58,3	59,6	61,1	64,6	65,8
Fjárfesting í efnislegum eignum	87,1	89,1	91,3	95,6	97,6
Afskriftir (-)	-28,8	-29,5	-30,3	-31,0	-31,8
Frumjöfnuður	-0,7	6,8	12,5	11,1	12,9
Heildarafkoma	-11,0	-3,0	2,7	1,1	3,0
Peningalegar eignir, hreyfingar	6,1	5,7	5,8	6,0	6,1
Handbært fé, nettó	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Lánveitingar	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Hlutfé og stofnfjárframlög	-2,8	-2,3	-2,4	-2,3	-2,5
Viðskiptakröfur	6,5	5,8	5,9	5,9	6,2
Skuldir, hreyfingar	17,0	8,8	3,1	4,8	3,1
Lántökur	12,1	4,1	-1,6	0,0	-1,8
Lífeyrisskuldbindingar	4,6	4,5	4,3	4,7	4,8
Viðskiptaskuldir	0,3	0,2	0,5	0,1	0,1

Heildarútgjöld málefna sviða árin 2026–2030

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2025	2026	2027	2028	2029	2030
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.646	6.584	6.816	6.770	6.723
02 Dómstólar	4.260	4.232	4.224	4.185	4.165
03 Æðsta stjórnarsýsla	3.026	3.832	3.037	3.028	2.768
04 Utanríkisráðuneytið	22.488	23.411	22.051	21.958	21.878
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	28.890	28.485	28.514	28.407	28.298
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.259	3.220	3.193	3.163	3.132
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	37.297	34.919	37.600	39.689	42.775
08 Sveitarfélög og byggðamál	37.879	38.817	39.690	40.505	41.367
09 Almanna- og réttaröryggi	47.098	48.908	49.088	42.987	42.884
10 Rétt. einstakl. trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	22.531	20.846	21.210	19.913	19.774
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	71.911	74.691	74.076	74.243	73.907
12 Landbúnaður	24.401	24.320	24.247	24.203	24.159
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.588	8.350	8.296	8.085	7.742
14 Ferðaþjónusta	2.386	2.360	2.336	2.311	2.286
15 Orkumál	11.558	9.145	9.135	9.124	9.114
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.601	4.642	4.727	4.732	4.831
17 Umhverfismál	40.312	38.311	39.136	39.809	40.511
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	24.978	24.991	24.547	22.138	21.830
19 Fjölmöðun	7.451	7.523	7.785	8.227	8.718
20 Framhaldsskólastig	48.469	48.158	47.516	46.938	46.639
21 Háskólastig	70.172	70.189	69.983	69.226	68.932
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála	6.053	5.733	5.680	5.632	5.583
23 Sjúkrahúsþjónusta	187.042	185.645	188.093	198.522	202.594
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	98.874	99.992	101.751	102.689	103.629
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráætlun	89.718	91.693	99.011	101.635	104.262
26 Lyf og lækningavörur	46.456	47.333	48.228	49.141	50.062
27 Órorka og málefni fatlaðs fólks	127.838	128.653	129.682	131.525	133.398
28 Málefni aldraðra	122.425	127.017	133.717	137.528	141.452
29 Fjölskyldumál	80.392	79.379	80.331	80.600	81.627
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	44.441	41.039	41.895	41.930	41.965
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	24.911	26.877	21.010	21.005	20.999
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	12.284	12.158	12.086	11.984	11.882
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	178.538	177.586	184.092	186.983	185.507
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	27.959	32.077	35.676	42.557	47.510
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	16.373	17.775	20.674	22.076	23.540
Heildargjöld á verðlagi ársins 2025	1.591.503	1.598.892	1.629.128	1.653.447	1.676.442
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2025	43.495	87.426	131.645	177.724	226.708
Heildargjöld á verðlagi hvers árs	1.634.998	1.686.318	1.760.773	1.831.171	1.903.150
Heildargjöld aðlögðu að GFS-staðli ¹	-64.538	-61.881	-59.380	-56.599	-53.393
Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs	1.570.460	1.624.437	1.701.393	1.774.572	1.849.758

¹ Hér er meðal annars um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Þá eru einnig gerðar aðlaganir á meðferð lífeyrisskuldbindinga og vaxtagjalda.

Útgjaldarammar málefna sviða árin 2026–2030

Málefna svið án liða utan ramma ¹ í m.kr. á verðlagi 2025	2026	2027	2028	2029	2030
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.646	6.584	6.816	6.770	6.723
02 Dómstólar	4.260	4.232	4.224	4.185	4.165
03 Æðsta stjómsýsla	3.026	3.832	3.037	3.028	2.768
04 Utanríkisráðuneytið	22.488	23.411	22.051	21.958	21.878
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	28.890	28.485	28.514	28.407	28.298
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.259	3.220	3.193	3.163	3.132
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	37.297	34.919	37.600	39.689	42.775
08 Sveitarfélög og byggðamál	4.242	4.134	4.092	4.049	4.005
09 Almanna- og réttaröryggi	47.098	48.908	49.088	42.987	42.884
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjómsýsla dómsmála	22.531	20.846	21.210	19.913	19.774
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	71.911	74.691	74.076	74.243	73.907
12 Landbúnaður	24.401	24.320	24.247	24.203	24.159
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.588	8.350	8.296	8.085	7.742
14 Ferðaþjónusta	2.386	2.360	2.336	2.311	2.286
15 Orkumál	11.558	9.145	9.135	9.124	9.114
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.601	4.642	4.727	4.732	4.831
17 Umhverfismál	40.312	38.311	39.136	39.809	40.511
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	24.978	24.991	24.547	22.138	21.830
19 Fjölmíðlun	7.451	7.523	7.785	8.227	8.718
20 Framhaldsskólastig	48.469	48.158	47.516	46.938	46.639
21 Háskólastig	70.172	70.189	69.983	69.226	68.932
22 Önnur skólastig og stjómsýsla mennta- og barnamála	6.053	5.733	5.680	5.632	5.583
23 Sjúkrahúspjónusta	187.042	185.645	188.093	198.522	202.594
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	98.874	99.992	101.751	102.689	103.629
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráttækt	89.718	91.693	99.011	101.635	104.262
26 Lyf og lækningavörur	46.456	47.333	48.228	49.141	50.062
27 Órorka og málefni fatlaðs fólks	127.838	128.653	129.682	131.525	133.398
28 Málefni aldraðra	122.425	127.017	133.717	137.528	141.452
29 Fjölskyldumál	80.392	79.379	80.331	80.600	81.627
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	7.748	7.732	8.202	8.205	8.208
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	24.911	26.877	21.010	21.005	20.999
32 Lýðheilsa og stjómsýsla velferðarmála	12.284	12.158	12.086	11.984	11.882
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	21.129	24.877	28.096	34.607	39.560
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	16.373	17.775	20.674	22.076	23.540
Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2025	1.335.805	1.346.115	1.368.166	1.388.333	1.411.866
Liðir utan ramma ¹	158.169	153.360	151.946	150.048	147.655
Aðlögun frumgjalda að GFS staðli ²	-83.409	-80.500	-77.682	-74.536	-71.058
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2025	1.410.565	1.418.975	1.442.429	1.463.845	1.488.463
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2025	43.495	87.426	131.645	177.724	226.708
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	1.454.061	1.506.401	1.574.075	1.641.569	1.715.172
Vaxtagjöld	97.529	99.417	109.016	115.066	116.921
Aðlögun vaxtagjalda að GFS staðli	18.871	18.619	18.302	17.937	17.665
Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	1.570.460	1.624.437	1.701.393	1.774.572	1.849.758

¹ Liðir sem falla utan ramma málefna sviða að frátöldum vaxtagjöldum eru eftirfarandi: ríkisábyrgðir, afskriftir skattkrafna, lífeyrisskuldbindingar, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

² Hér er m.a. um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Þá er einnig um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

Stöðugleikaregla ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2026–2030

Stöðugleikaregla, ma.kr. á verðlagi 2025	Fjárlög 2025	Aætlun 2026	Aætlun 2027	Aætlun 2028	Aætlun 2029	Aætlun 2030
Heildarútgjöld málefna sviða	1.545,6	1.591,5	1.598,9	1.629,1	1.653,4	1.676,4
<i>Undanskildir liðir</i>						
Vaxtagjöld	101,6	97,5	99,4	109,0	115,1	116,9
Lífeyrisskuldbindingar	79,1	80,9	78,1	75,0	71,8	68,5
Fjárfestingarframlög	70,0	83,4	89,3	86,3	89,1	93,0
Atvinnuleysisbætur	35,6	36,7	33,3	33,7	33,7	33,8
Jöfnunarsjóður, lögbundin framlög	32,2	33,6	34,7	35,6	36,5	37,4
Afskriftir skattkrafna	6,5	6,8	7,2	7,6	8,0	8,0
Tapaðar kröfur og tjónabætur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Útgjaldagrunnur stöðugleikareglu	1.220,6	1.252,4	1.256,8	1.281,8	1.299,3	1.318,8
Raunvöxtur útgjalda milli ára, %		2,6%	0,4%	2,0%	1,4%	1,5%
Raunvöxtur útgjalda milli ára, ma.kr.		31,8	4,4	25,0	17,4	19,6
Raunvöxtur tekjuráðstafana milli ára		20,2	12,7	8,7	4,3	4,9
Útgjaldavöxtur að frádregnum tekjuráðstöfunum		11,6	-8,3	16,4	13,1	14,7
Stöðugleikaregla, % br. frá fyrra ári		0,9%	-0,7%	1,3%	1,0%	1,1%

Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2026–2030

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Handbært fé frá rekstri	-19,3	-0,2	0,1	3,5	15,3
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Fjárfesting	-85,3	-91,5	-88,8	-91,8	-95,9
Sala eigna	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1
Veitt löng lán	-28,9	-51,3	-33,6	-31,8	-27,1
Innheimtar afborganir af veittum lánum	6,7	7,5	9,3	10,5	11,7
Móttækinn arður	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Fyrirframgreiðsla til LSR	-10,7	-10,9	-11,2	-11,5	-11,8
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	8,4	3,5	-1,6	-1,6	-1,6
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-52,8	-88,0	-69,8	-68,3	-65,4
Hreinn lánsfjárjöfnuður	-72,1	-88,2	-69,7	-64,8	-50,2
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin langtímalán	382,5	194,8	324,8	90,2	227,6
Afborganir af teknum lánum	-320,3	-114,1	-255,1	-25,4	-177,4
Fjármögnunarhreyfingar samtals	62,2	80,7	69,7	64,8	50,2
Breyting á handbæru fé	-9,9	-7,5	0,0	0,0	0,0

Greinargerð.

Efnisyfirlit

Inngangur.....	16
1. Áherslur og stefnumið.....	19
2. Efnahagsstefnan.....	24
2.1 Efnahagssumsvif í jafnvægi en nú þarf að tryggja stöðugleika.....	24
2.2 Efnahagshorfur næstu árin.....	26
2.2.1 Þjóðhagsspá 2025–2029.....	26
2.2.2 Efnahagsleg viðfangsefni og áskoranir.....	28
2.3 Aðhaldsstig opinberra fjármála.....	32
2.4 Frávikssviðsmyndir.....	34
2.4.1 Bjartsýn sviðsmynd.....	34
2.4.2 Svartsýn sviðsmynd.....	35
3. Stefna í fjármálum hins opinbera.....	37
3.1 Fjármál hins opinbera.....	37
3.1.1 Fjármálaáætlunin er í samræmi við framlagða fjármálastefnu.....	39
3.1.2 Stöðugleikaregla og skilyrði fjármálareglna.....	40
3.2 Fjármál ríkissjóðs.....	44
3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs.....	48
3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun.....	50
3.2.3 Útgjaldastefna og útgjaldaþróun.....	54
3.2.4 Skuldaþróun, skuldastýring og lánsfjáröflun.....	64
3.2.5 Fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs.....	68
3.3 Fjármál sveitarfélaga.....	69
3.3.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.....	69
3.3.2 Fjármál sveitarfélaga.....	69
3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild.....	73
3.4.1 Fjármál opinberra fyrirtækja.....	73
3.4.2 Fjármál opinberra aðila í heild.....	74
3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera.....	75
4. Áhættuþættir.....	80
4.1 Markaðsáhætta.....	80
4.4.1 Aukin skuldsetning, hækkandi fjármagnskostnaður og láns hæfism.....	80
4.4.2 Verðbólguáhætta.....	81
4.4.3 Gjaldeyrissáhætta.....	81

4.2 Endurfjármögnunar- og lausafjárahætta	82
4.3 Áhætta ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða og endurlána	82
4.4 Lífeyrisskuldbindingar.....	85
4.5 Eignarhald á viðskiptabönkum	85
4.6 Seðlabanki Íslands	86

Viðaukar:

Viðauki 1: Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála	87
Viðauki 2: Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta)	94
Viðauki 3: Samanburður á fjárheimildum málefnasviða og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta).....	96
Töfluviðauki	98
Greinargerðir málefnasviða	111

Rammagreinar:

Nr. 1: Stöðugleikaregla – útfærsla og áhrif.....	42
Nr. 2: Um samhengi heildarafkomu ríkissjóðs og skuldaþróunar	47
Nr. 3: Nýjar leiðir í fjármögnun til að flýta samgönguframkvæmdum	61
Nr. 4: Forgangsráðað og hagrætt í ríkisrekstri.....	78
Nr. 5: ÍL-sjóður	84
Nr. 6: Breytingar á framsetningu stefnumótunar málefnasviða – gagnvirkt mælaborð með upplýsingum um árangur.....	113

Mynda- og töfluyfirlit

Myndir

Mynd 2.1 Kaupmáttur tekna og heildarlauna	25
Mynd 2.2 Hagvöxtur eftir ársfjórðungum.....	26
Mynd 2.3 Sam- og einkaneysla í hlutfalli við VLF	27
Mynd 2.4 Væntingavísitala Gallup	29
Mynd 2.5 Skuldahlutfall ríkissjóðs eftir árum	30
Mynd 2.6 Fólksfjölgun og aðflutningur fólks eftir árum.....	31
Mynd 2.7 Aðhaldsstig opinberra fjármála	33
Mynd 2.8 Aðhaldsstig ríkisfjármála.....	34
Mynd 2.9 Áhrif aukins aðflutnings fólks á heildarafkomu hins opinbera	35
Mynd 2.10 Sviðsmyndir um þróun landsframleiðslu 2024-2030	36
Mynd 3.1 Afkoma hins opinbera 2024-2030	38
Mynd 3.2 Skuldir hins opinbera 2024-2030	39
Mynd 3.3 Afkoma ríkissjóðs 2024-2030	45
Mynd 3.4 Skuldir ríkissjóðs 2024-2030.....	45
Mynd 3.5 Lánsfjárfjöfnuður og heildarafkoma.....	46
Mynd 3.6 Stefnumörkun um að halda aftur af útgjaldavexti skilar bættri afkomu ríkissjóðs.....	46
Mynd 3.7 Skatttekjur og tryggingagjöld.....	52
Mynd 3.8 Hlutfallsleg breyting heildarútgjalda 2025-2030	55
Mynd 3.9 Umfang tilfærslna samneyslu og fjárfestinga.....	63
Mynd 3.10 Vaxtagjöld ríkissjóðs	64
Mynd 3.11 Skuldir hins opinbera í samanburði við Maastricht-viðmið	65
Mynd 3.12 Áhrif greiðsluafkomu á lánsfjárfjöfnuð	65
Mynd 3.13 Skuldahlutfall ríkissjóðs 2019-2030.....	66
Mynd 3.14 Framlag liða til breytinga í skuldahlutfalli ríkissjóðs.....	67
Mynd 3.15 Afkoma sveitarfélaga, hlutfall af VLF 2024-2030	70
Mynd 3.16 Skuldir sveitarfélaga 2020-2030	73
Mynd 3.17 Fjárfesting opinberra aðila.....	75
Mynd 3.18 Heildaránægja með þjónustu ríkisins	76
Mynd 3.19 Hlutfall vöru- og þjónustukaupa af útgjöldum ríkisins	77
Mynd 4.1 Veittar ríkisábyrgðir.....	83

Töflur

Tafla 2.1 Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands	28
Tafla 3.1 Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu	40
Tafla 3.2 Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu	41
Tafla 3.3 Áætluð afkoma ríkissjóðs 2025-2030	49
Tafla 3.4 Afkoma: Breytingar frá fjármálaáætlun 2025-2029.....	50
Tafla 3.5 Tekjuáætlun á þjóðhagsgrunni	53
Tafla 3.6 Stöðugleikaregla ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2026-2030.....	57
Tafla 3.7 Fjárheimildir: Breytingar frá fjármálaáætlun 2025-2029	58
Tafla 3.8 Aðhaldsráðstafanir	59
Tafla 3.9 Fjárfestingarframlög 2025-2030	60
Tafla 3.10 Hagræn skipting útgjalda	62
Tafla 3.11 Afkoma A2- og A3 hluta ríkissjóðs.....	68
Tafla 3.12 Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2024-2030.....	71
Tafla 3.13 Sveitarfélög: Breytingar frá fjármálaáætlun 2025-2029	72
Tafla 3.14 Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera.....	74
Tafla 3.15 Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild.....	74

Inngangur

Samkvæmt lögum um opinber fjármál á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun til fimm ára fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 byggist á þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030 sem lögð var fram á Alþingi 25. mars sl. Fjármálaáætlunin felur í sér ítarlegri útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar og á stefnumörkun um þróun tekna og gjalda og efnahag opinberra aðila, þ.e. ríkis (A1-hluta), sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Í þessu felst að markmið um afkomu- og skuldaþróun í fjármálaáætlun skulu vera innan þeirra marka sem fram koma í fjármálastefnu. Á sama hátt og á við um fjármálastefnu skal fjármálaáætlun uppfylla skilyrði laganna um tölulegar fjármálaeðglur varðandi afkomu og skuldir hins opinbera og byggjast á fimm grunngildum: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögum skal leggja fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Í fjármálaáætluninni er sett fram sundurliðuð tekjuáætlun fyrir hið opinbera en einnig sérstaklega fyrir ríkissjóð (A1-hluta) annars vegar og sveitarfélög hins vegar. Í áætluninni er jafnframt settur útgjaldarammi fyrir hvert málefnasvið í starfsemi ríkissjóðs (A1-hluta) ásamt því að stefna málefnasviðanna er kynnt en með því móti er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefnasviða.

Fjármálastefna og fjármálaáætlun taka til opinberra aðila í heild, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja hins opinbera. Þótt ríkisreksturinn sé mun umfangsmeiri er það sameiginleg ábyrgð ríkis og sveitarfélaga að tryggja að ákvarðanir séu í samræmi við markmið hagstjórnarinnar.

Efnisskipan fjármálaáætlunar.

Í tillögugrein þingsályktunarinnar eru átta yfirlit um lykiltölur og markmið um afkomu og efnahag hins opinbera og opinberra aðila í heild næstu fimm árin.

Efni yfirlitanna er sem hér segir:

- **Í yfirliti 1** er gerð grein fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag á tímabilinu. Jafnframt er þar gerð grein fyrir markmiðum um nafnverðsaukningu heildarútgjalda ásamt markmiðum um þróun heildarskulda, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, og skuldum samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál.
- **Í yfirliti 2** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir hið opinbera í heild á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta hins opinbera á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir hið opinbera í heild.
- **Í yfirliti 3** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta ríkissjóðs (A1-hluta) á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir ríkissjóð (A1-hluta).
- **Í yfirliti 4** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta A-hluta sveitarfélaga á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 5** er gerð grein fyrir heildarútgjöldum málefnasviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2025.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefnasviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2025. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 7** er gerð grein fyrir því hvernig útgjöld ríkissjóðs uppfylla skilyrði stöðugleikareglu.
- **Í yfirliti 8** er birt sjóðstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð á greiðslugrunni.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er fjallað um framvindu efnahagsmála og opinberra fjármála ásamt áherslum ríkisstjórnarinnar en efnisskipan er sem hér segir:

- **Í kafla 1** er fjallað um meginstefnumið, áherslur og úrlausnarefni á tímabili fjármálaáætlunarinnar í stórum dráttum.
- **Í kafla 2** er fjallað um efnahagsforsendur áætlunarinnar ásamt framvindu og horfum. Gerð er grein fyrir þeirri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem forsendur fjármálaáætlunarinnar byggjast á. Þá er farið yfir þróun og horfur í efnahagsmálum og efnahagsleg viðfangsefni.
- **Í kafla 3** er fjallað um stefnu í fjármálum hins opinbera sem skipta má í fimm þætti. Þar er í fyrsta lagi gerð grein fyrir fjármálum hins opinbera, s.s. stefnumörkun, afkomu og efnahag. Í öðru lagi er farið yfir fjármál ríkissjóðs, fjallað um afkomuhorfur ríkissjóðs og

gerður samanburður við gildandi fjármálaáætlun. Farið er yfir tekjuþróun og skattastefnu ríkissjóðs. Enn fremur er farið yfir stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs ásamt hagrænni skiptingu þeirra. Þá er fjallað um heildarútgjaldaramma ríkissjóðs, skiptingu hans eftir málefnasviðum og gerð grein fyrir helstu útgjaldamálum og breytingum og hvaða áhrif þær hafa á jafnrétti kynjanna. Að auki er farið yfir skulda- og lánsfjármál og fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs. Í þriðja lagi er gerð grein fyrir fjármálum sveitarfélaga. Þar á meðal er farið yfir samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál, fjármál A-hluta þeirra, fjármálaáætlun 2026–2030 og samanburður gerður við gildandi fjármálaáætlun. Í fjórða lagi er farið yfir fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila. Í fimmta lagi er svo fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera.

- **Í kafla 4** er fjallað um efnahagslega áhættuþætti og beinar og óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs.
- **Í sérstökkum viðaukum** er í fyrsta lagi fjallað um reikningshaldslega framsetningu og helstu viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar. Í öðru lagi er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2026–2030. Í þriðja lagi er gerður samanburður á rammasettum útgjöldum málefnasviða skv. IPSAS-reikningsskilastaðli og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta) skv. GFS-staðli. Í fjórða lagi er töfluviðauki með helstu hagstærðum. Að lokum er viðauki þar sem er kynning á stefnumótun málefnasviða. Í þeirri umfjöllun eru helstu áherslur á málefnasviðinu dregnar fram, framtíðarsýn og meginmarkmið.

1 Áherslur og stefnumið

Stöðugleiki í efnahagslífi og markviss lækkun vaxta með styrkri stjórn á fjármálum ríkisins er forgangsverkefni ríkisstjórnarinnar. Þessi markmið koma fram í fyrstu málsgrein stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og endurspeglast í þessari fjármálaáætlun. Stjórn ríkisfjármála undanfarin ár hefur leitt til þess að staða ríkissjóðs er ósjálfbær vegna of mikils útgjaldavaxtar, ekki síst gríðarhárra vaxtagreiðslna.

Fjármálaáætlunin tryggir sjálfbær ríkisfjármál á ný og markar leiðina að hallalausum fjárlögum árið 2027. Hún eflir áfallapol og viðbragðsgetu ríkissjóðs. Um leið er lögð áhersla á að styrkja öryggi, innviði og varnir landsins með skýrri forgangsröðun í samræmi við stefnu nýrrar ríkisstjórnar.

Örugg hagstjórn og sjálfbær ríkisfjármál stuðla að minni verðbólgu og lægri vöxtum til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulíf. Tryggt verður að lífeyrisgreiðslur ríkisins til öryrkja og eldra fólks fylgi þróun launa í landinu og þann 1. september 2025 tekur gildi nýtt örorkulífeyriskerfi sem mun bæta til muna kjör öryrkja. Á tímabili fjármálaáætlunar verða framlög til heilbrigðismála aukin um 57 milljarða að raunvirði. Þá verða framlög til samgöngumála aukin úr 66 ma.kr. í 74 ma.kr. á tímabilinu. Þar af fara 7 milljarðar til vegabóta, viðhalds og þjónustu strax á árinu 2026.

Til viðbótar má nefna að gert hefur verið ráð fyrir að ríkið fjármagni þjónustu við börn með fjölþættan vanda, úrræði til öryggisvistunar, byggingu á nýju öryggisfangelsi, fjölgun lögreglumanna, styrkingu Landhelgisgæslu ásamt auknum framlögum til öryggis- og varnarmála. Þá verður fjárfestingarstigi ríkisins haldið við langtímaeðaltal sem er ríflega 2% af vergri landsframleiðslu (VLF). Framlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina fara jafnframt vaxandi á tímabilinu.

Lærum af reynslunni

Þegar fyrsta fjármálaáætlun nýrrar ríkisstjórnar er lögð fram er við hæfi að byrja á því að líta um öxl og skoða hvernig fjármálaáætlanir síðustu ára hafa reynst. Hvort meginmarkmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um bættu afkomu hins opinbera og sjálfbæra lækkun skuldahlutfalla hafi staðist og hversu raunhæfar þær hafa verið frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi fyrir hartnær áratug.

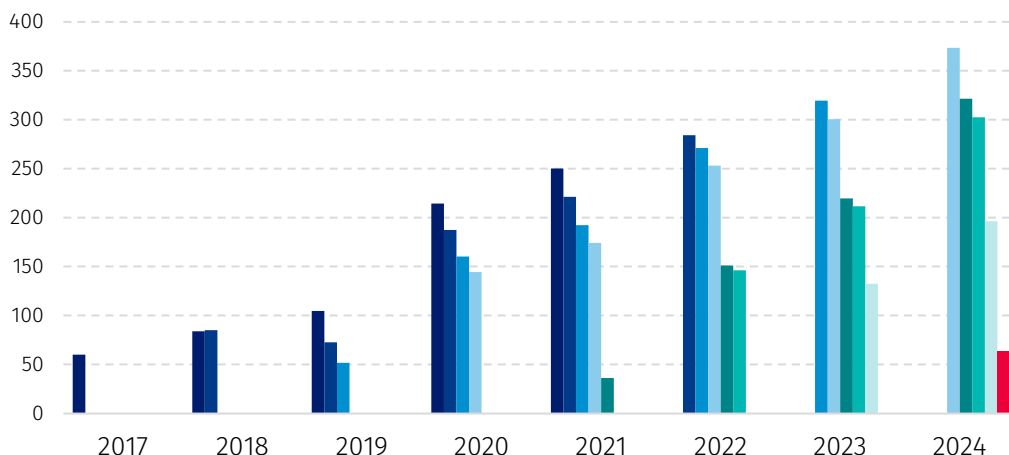
Staðreyndin er sú að allar götur frá því að fyrsta fjármálaáætlunin var lögð fram hafa ríkisútgjöld reynst miklu meiri en áætlun hvers tíma gerði ráð fyrir. Þetta sýnir mynd 1 glögg.

Í hvert einasta skipti hafa ríkisútgjöld reynst meiri en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun

Útgjöld A1-hluta ríkissjóðs umfram það sem gert var ráð fyrir í fjármálaáætlunum fyrir

árin: ■ 2017-21 ■ 2018-22 ■ 2019-23 ■ 2020-24 ■ 2021-25 ■ 2022-26 ■ 2023-27 ■ 2024-28

ma. kr.



Það ber auðvitað að taka með í reikninginn að ríkið hefur þurft að glíma við þung áföll á undanförunum árum eins og Covid-19 og náttúruhamfarir á Reykjanesi. Þau kostuðu veruleg útgjöld sem eðli málsins samkvæmt urðu til þess að áætlanir stóðust ekki. Engu að síður má draga þá ályktun að hvorki hafi þess verið gætt að útgjöld færu ekki fram úr tekjum né að því að leggja til hliðar til að geta tekist á við óvænt áföll sem alltaf verða.

Þessi reynslusaga segir okkur afar skýrt að það er nauðsynlegt að breyta vinnubrögðum til betri vegar. Það vill ný ríkisstjórn gera í fyrstu fjármálaáætlun sinni.

Stöðugleikaregla og sjálfbær ríkisfjármál

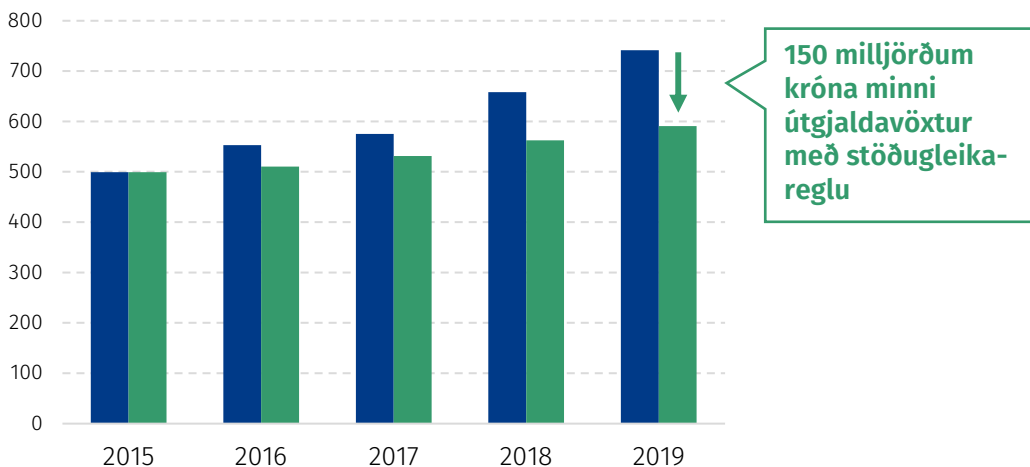
Fjármálastefna og fjármálaáætlun styðjast nú í fyrsta sinn við stöðugleikareglu. Hún felur í sér að ríkisútgjöld vaxi ekki til lengdar umfram vöxt verðmætasköpunar í hagkerfinu. Þannig stuðlar reglan að stöðugleika með því að koma í veg fyrir að stjórnvöld eyði um efni fram í uppsveiflum en skapar jafnframt svigrúm til að standa með hagkerfinu í niðursveiflum. Aherslan er færð frá afkomureglu til stöðugleikareglu.

Ríkisútgjöld hefðu verið 150 milljörðum minni árið 2019 en raunin varð ef stöðugleikareglu hefði verið beitt á árunum 2016–2019, árin fyrir heimsfaraldurinn. Ekki þarf að hafa mörg orð um það hve gott hefði verið að hafa það borð fyrir báru í ríkissjóði þegar heimsfaraldur dundi yfir og beita þurfti ríkissjóði og svo aftur vegna jarðhræringa og eldgosa á Reykjanesi.

Stöðugleikareglu hefði stuðlað að sjálfbærum vexti ríkisútgjalda á árunum fyrir heimsfaraldurinn

Ríkisútgjöld, ma. kr.

■ Raunveruleg þróun fjárheimilda* ■ Með stöðugleikareglu



*Rammasett útgjöld án fjárfestingarframlaga. Fjárlög hvers árs.

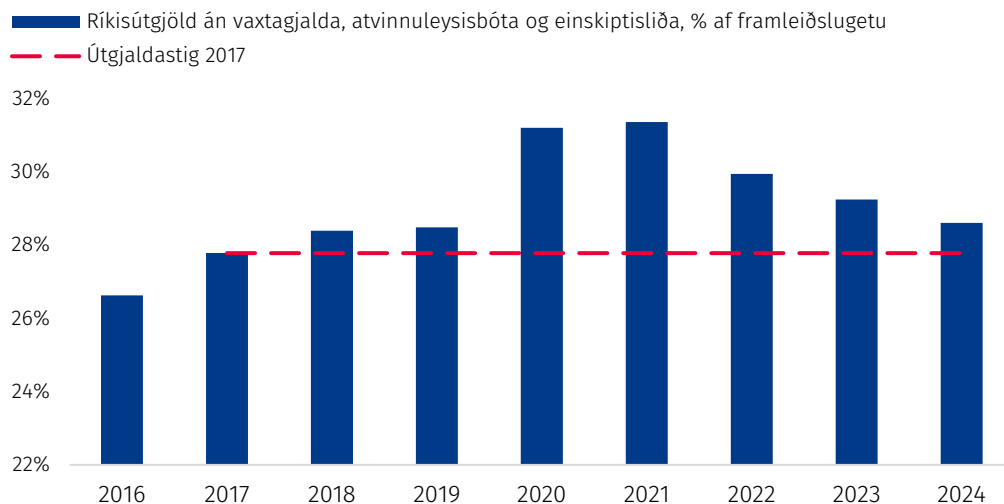
Með stöðugleikareglu er markmiðið að efla samspil ríkisfjármála og umsvifa í efnahagslífinu og styrkja enn frekar stefnumörkun í opinberum fjármálum þannig að stjórn þeirra styðji við efnahagslegan stöðugleika. Í grunninn felst í stöðugleikareglu að skilyrt verði að útgjöld ríkissjóðs (A-1 hluta) megi vaxa að hámarki um 2,0% að raunvirði á ári. Skilyrðið nær ekki til útgjalda á borð við fjárfestingar, vexti og lífeyrisskuldbindingar.

Hagsýni og framsýni

Styrk stjórn á fjármálum ríkisins er forgangsverkefni til þess að ná stöðugleika í efnahagslífi, lækka vexti, rjúfa kyrrstöðu og auka verðmætasköpun í samfélaginu. Samstaða um þetta forgangsverkefni mun varða leiðina að bætum lífskjörum og úrlausn margra brýnna verkefna. Fjármálaáætlun 2026–2030 hefur ofangreint að stefnumiði. Ríkisstjórnin ætlar sér að strax í fjárlögum ársins 2027 verði A1-hluti ríkissjóðs hallalaus og sama gildi um opinber fjármál frá og með árinu 2028.

Ríkisútgjöld verður að hemja og halda þeim innan þess svigrúms sem stöðugleikareglan setur. Mynd 3 dregur fram að ríkisútgjöldin eru nú stærri hluti þjóðarkökunnar en að jafnaði á árunum fyrir heimsfaraldurinn. Þessari óheillaþróun verður að snúa við.

Ríkisútgjöld voru stærri hluti þjóðarkökkunnar í fyrra en 2017



Ný vinnubrögð

Ríkisstjórnin beitir nýjum vinnubrögðum við gerð þessarar fjármálaáætlunar. Nú er gengið mun lengra í gerð hreinna rammafjárlaga en áður hefur verið gert og er það í samræmi við meginhugsun laganna um opinber fjármál. Áætlunin er byggð þannig upp að fyrst kemur ríkisstjórnin sér saman um almennan útgjaldaramma sem er til ráðstöfunar. Því næst er ákveðið hvernig honum verður skipt á milli einstakra málefna sviða. Ráðherrar málefna sviðanna ákveða síðan hvernig þeir skipta fjármunum innan málefna sviðanna og niðurstaðan birtist svo í fjárlögum að hausti. Með þessu móti er einstökum ráðherrum fengið aukið svigrúm til þess að ráðstafa fjármunum til þeirra verkefna sem þeir telja brýnust innan þess ramma sem fjármálaáætlun mælir fyrir um og að sama skapi að draga úr eða hætta öðrum verkefnum. Breytt vinnubrögð tryggja að festa í fjármálastjórn hins opinbera er aukin til muna.

Hagræðing og afkomubætandi aðgerðir

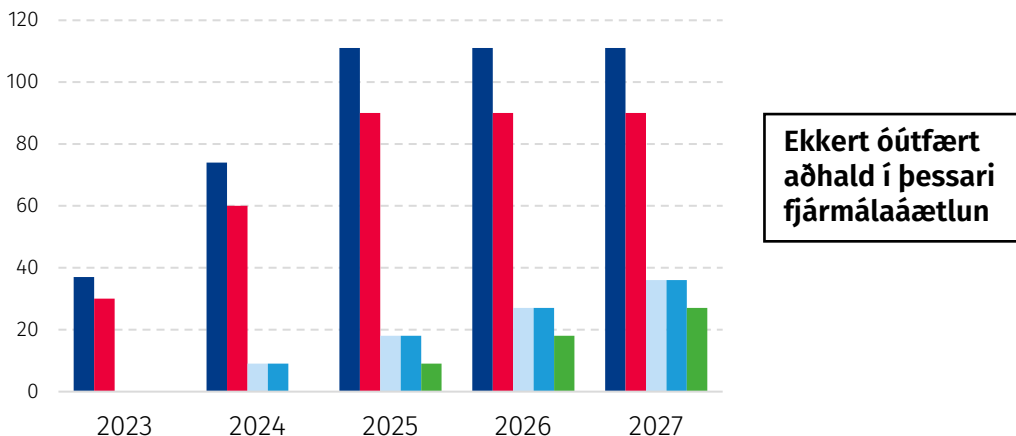
Almenningur á Íslandi hefur með skýrum hætti sýnt að hann lætur afkomu og fjármál ríkisins sér ekki í léttu rúmi liggja. Fjölmargar tillögur frá almenningi, atvinnulífi og hinu opinbera hafa borist um umbætur og hagræðingu í rekstri ríkisins. Það er krefjandi verkefni að útfæra þær og koma til framkvæmda. Haggræðingartillögur munu sjást strax á útgjaldahlíð fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar.

Við gerð fyrri fjármálaáætlana hefur reglulega verið fjallað um fyrirhugaðar en óskilgreindar afkomubætandi aðgerðir. Til dæmis var gert ráð fyrir 9 ma.kr. óútfærðum afkomubætandi ráðstöfunum í síðustu fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 án þess að nánari útfærsla lægi fyrir. Frá þessu verklagi hverfur núverandi ríkisstjórn.

Undanfarnar fjármálaáætlanir hafa gert ráð fyrir umtalsverðu óútfærðu aðhaldi

Óútfærðar afkomubætandi ráðstafanir, ma. kr. uppsafnað, fjármálaáætlun fyrir árin:

■ 2021-25 ■ 2022-26 ■ 2023-27 ■ 2024-28 ■ 2025-29



Raunsæi í stað óskhyggju

Aðhald í rekstri ríkisins, umbætur og hagræðing eru verkefni án enda. Þess vegna verða þau verkefni á dagskrá ríkisstjórnarinnar allt kjörtímabilið. Með ábyrgð, ráðdeild og stöðugleikareglu að leiðarljósi tryggir þessi fjármálaáætlun að rekstur ríkissjóðs vænkast, hann kemst í jafnvægi og tekur að skila afgangi.

Samhliða því að þessi árangur næst er hægt að snúa sér af krafti að því að hrinda í framkvæmd mikilvægum verkefnum sem gefin hafa verið fyrirheit um í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

Gert er ráð fyrir verulegri fjárfestingu í innviðum, ekki síst á sviði samgangna. Samtímis er lögð rík áhersla á að verja grunnstoðir samfélagsins og styðja við markmið um velsæld og efnahagslegan stöðugleika.

Þrenningin fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárlög eru stjórnþæki ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum. Til þess að þessi þrenning þjóni tilgangi sínum verður að vanda til verka og umfram allt skapa traust og trúverðugleika á því að um raunverulegar áætlanir sé að ræða en ekki skýjaborgir eða óskhyggju. Það er best fyrir alla og fyrir verða ríkisfjármálin ekki sjálfbær.

2 Efnahagsstefnan

Stöðugleiki með stöðvun hallareksturs

Fjármálaáætlun styður við
hjöðnun verðbólgu og
lækkun vaxta

Staða efnahagsmála kallar á
markviss skref að afgangi
í ríkisfjármálum

Traust ríkisfjármál gera
samfélagið betur búið til
að mæta áföllum

Helsta forgangsmál ríkisstjórnarinnar er að stöðva hallarekstur ríkissjóðs til þess að ná efnahagslegum stöðugleika og lækka verðbólgu og vexti. Samkvæmt þessari fjármálaáætlun mun það markmið nást árið 2027, í fyrsta sinn síðan 2018. Markviss skref í átt að afgangi í ríkisfjármálum eru stigin í trausti þess að íslenskt efnahagslíf standi sterkt að vígi. Atvinnustig er gott og töluverður þróttur í efnahagssumsvifum. Við þær aðstæður styður aðhaldssöm hagstjórn við heimilin og atvinnustarfsemi með því að liðka fyrir lækkun vaxta.

Óvissa og óveðursský í alþjóðamálum gera það enn meira aðkallandi að endurreisa styrk opinberra fjármála. Til þess að ríkissjóður geti tekið á sig miklar byrðar í þágu samfélagsins, gerist þess þörf, þarf fyrst að koma ríkisfjármálunum á réttan kjöl og stuðla að verðstöðugleika. Horfur í okkar ytra umhverfi gera það að verkum að undirbúningi fyrir næsta áfall má ekki slá á frest.

2.1 Efnahagssumsvif í jafnvægi en nú þarf að tryggja stöðugleika

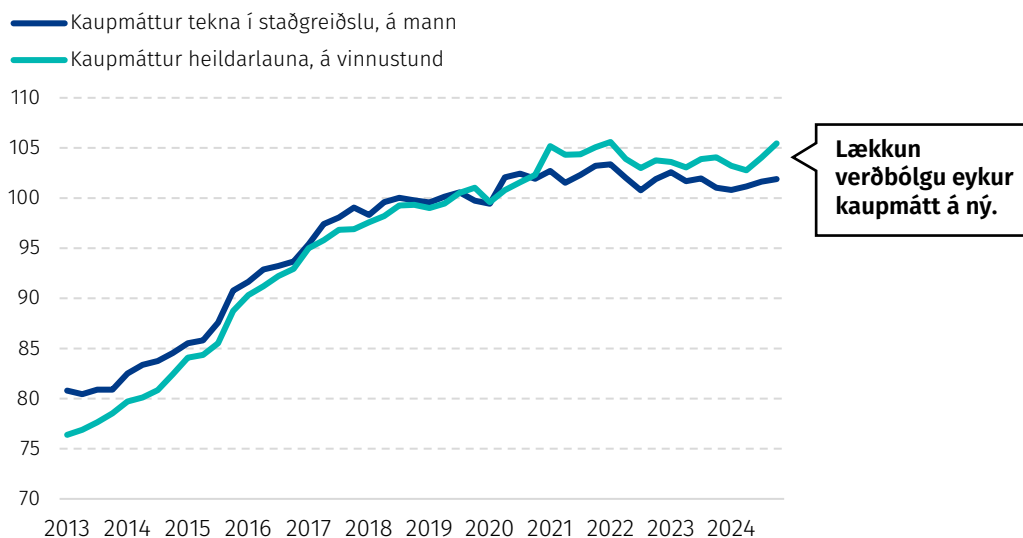
Nýjustu vísbendingar benda til þess að hagkerfið starfi nú nálægt jafnvægi. Eftir hægan vöxt í fyrra eru vísbendingar um að innlend eftirspurn sé tekin að vaxa hraðar, en þó ekki fjarri jafnvægisvexti. Minnkandi vöxtur efnahagssumsvifa eftir afar skjótan bata í kjölfar heimsfaraldursins hefur ekki leitt til vaxandi atvinnuleysis eða kjararýrnunar. Þvert á móti hefur aðlögun vinnumarkaðarins að minni verðbólgu og minnkandi vexti efnahagssumsvifa nánast alfarið farið fram með hægari fjölgun starfa og minni aðflutningi fólks. Verðbólga er aftur á móti enn nokkuð yfir markmiði og of snemmt er að lýsa yfir fullnaðarsigri á henni þótt jákvæð teikn séu á lofti í þeim efnunum.

Hagvöxturinn eftir faraldurinn var fyrst um sinn drifinn af mun kraftmeiri bata í ferðaþjónustu en búist var við. Aðrar greinar hagkerfisins lögðu einnig mikið af mörkum. Fjárfesting var kraftmikil, ekki síst í íbúðarhúsnæði og í upprennandi atvinnugreinum. Hagvaxtartímabilið einkenndist af mikilli fólksfjölgun drifinni af aðflutningi fólks sem var mun meiri, hlutfallslega, en í nágrannaríkjum okkar. Landsframléiðsla ársins 2024 var 13% meiri en árið 2019 en vöxtur landsframléiðslu á mann á tímabilinu var þó ekki nema 3%. Lítill vöxtur landsframléiðslu á mann endurspeglast í litlum vexti kaupmáttar undanfarin ár.

Verðbólga jókst langt umfram spár árin 2022 og 2023. Launahækkningar voru framan af töluvert meiri en samrýmast verðbólgu markmiði og framleiðnivexti. Stýrivexti þurfti að hækka mikið til þess að hemja eftirspurn og verðbólgu. Minni halli ríkissjóðs hjálpaði einnig til við að draga úr verðbólguþrýstingi. Aðhaldssöm efnahagsstefna skapaði skilyrði fyrir langtímakjarasamninga á almennum vinnumarkaði vorið 2024 sem studdu við höðnun verðbólgu.

Mynd 2.1**Þrátt fyrir mikinn hagvöxt hefur kaupmáttur staðgreiðsluskyldra tekna verið í járnnum síðan 2021**

Vísitölur, 2019 = 100



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið. Árstíðaleiðrétt.

Hagvöxtur ársins 2024 var innan við 1% samkvæmt bráðabirgðatölum og landsframleiðsla á mann dróst saman á árinu. Dræmur hagvöxtur skýrist að verulegu leyti af röð skammvinnra áfalla, en undirliggjandi þróttur efnahagslífsins var heilt yfir ágætur. Loðnubrestur í upphafi árs olli samdrætti í útflutningi sjávarafurða. Raforkuskerðing Landsvirkjunar til stórnotenda setti svip sinn á álframleiðslu á fyrri helmingi ársins. Þá ollu eldsumbrotin við Grindavík tímabundnum samdrætti í ferðaþjónustu í upphafi síðasta árs en umsvif í greininni tóku verulega við sér á seinni hluta ársins. Rýming Grindavíkur og kaup Þórkötlu á húsnæði í bænum lögðust á sveif með örru fólksfjölgun og varð til þess að verð á húsnæði hækkaði nokkuð. Tilfærsla heimila frá óverðtryggðum lánunum í verðtryggð og væntingar um vaxtalækkunar höfðu líka sín áhrif. Mikið framboð nýrra íbúða vó á móti og samkvæmt nýjustu tölum er íbúðamarkaður í ágætu jafnvægi.

Fjárfesting var áfram kraftmikil í fyrra og raunar var hlutdeild hennar í landsframleiðslu sú mesta síðan 2007. Vöxtur fjárfestingar í fyrra var drifinn af fyrirtækjum í upplýsingatækni, ekki síst gagnaverum. Hátt vaxtastig hafði sýnu meiri neikvæð áhrif á einkaneyslu sem tók þó við sér eftir því sem leið á árið og verðbólgu- og vaxtahorfur glæddust. Ef lítið er fram hjá bílakaupum, sem drógust saman um helming, jókst einkaneysla um 3% í fyrra, í takt við áætlaðan langtímavöxt þjóðarþúsins. Kaupmáttur reglubundinna tekna, sem hafði verið í járnnum allt frá 2021, tók að vaxa hraðar í upphafi þessa árs samhliða minnkandi verðbólgu.

Stýrivextir byrjuðu að lækka í október 2024 en þeir eru enn töluvert hærra en fyrir heimsfaraldurinn. Þrátt fyrir að almennt sé talið að áhrif stýrivaxtabreytinga komi ekki að fullu fram fyrr en að 12–18 mánuðum liðnum virðist lækkun vaxta þegar farin að hafa áhrif. Eftirspurn tók við sér í upphafi nýs árs og væntingavísitala Gallup hækkaði meira en nokkru sinni fyrr í kjölfar stýrivaxtalækkunar í október. Það er líklega til marks um að heimili og fyrirtæki búast við vænkandi hag með hjöðnun verðbólgu og lækkun vaxta.

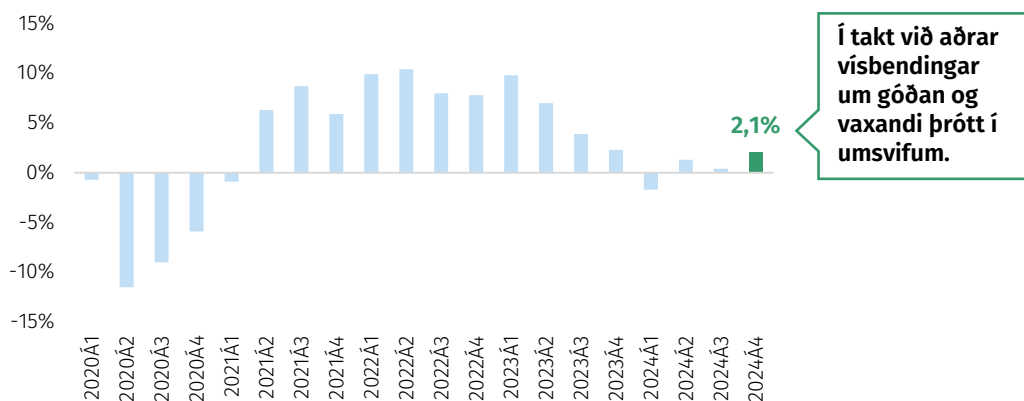
Óljóst er hvort verðbólguþéttun geti náðst við eins lágt vaxtastig og áður. Óvissa í alþjóðastjórnsmálum, aukin áhersla á verndarstefnu og viðskiptahindranir og mikill og kerfisbundinn hallarekstur í stærstu hagkerfum, s.s. vegna hratt vaxandi hernaðarútgjalda, eru meðal þeirra þátta sem hafa þrýst upp alþjóðlegum langtímavöxtum. Íslenska hagkerfið mun ekki fara varhluta af þeirri þróun, haldi hún áfram.

Markverður árangur er að nást við að koma verðbólgu í markmið. Það má ráða af hjöðnun verðbólgu, lækkun stýrivaxta og langtímakjarasamningum. Ekki má þó gleyma að langt tímabil verðbólgu yfir markmiði veikti nokkuð tiltrú á verðbólguþéttun. Þá tiltrú er mikilvægt að efla svo að beita megi hagstjórninni til að bregðast við ytri áföllum. Þar skiptir traust og trúverðug stefna í ríkisfjármálum höfuðmáli.

Mynd 2.2

Hagvöxtur tók við sér á síðasta ársfjórðungi 2024

Hagvöxtur frá sama ársfjórðungi fyrra árs



Heimild: Hagstofa Íslands. Bráðabirgðatölur frá 2023.

2.2 Efnahagshorfur næstu árin

Hlutverk opinberra fjármála við að skapa efnahagslegan stöðugleika er margþætt. Ríkisfjármálin verða að stuðla að stöðugleika í hagkerfinu. Í þeim tilgangi er tekin upp stöðugleikaregla í fyrsta sinn í fjármálaáætlun. Mikilvæg forsenda stöðugleika er að enginn vafi ríki um sjálfbærni opinberra fjármála. Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar, sem þessi fjármálaáætlun er byggð á, hefur það að meginmarkmiði. Hagstjórnin þarf að vera afdráttarlaus um forgangsroðun í þágu efnahagslegs stöðugleika.

Umgjörð sem stjórnvöld móta atvinnulífinu á að styðja við verðmætasköpun. Ekki er síst mikilvægt að fjárfesting í innviðum af hálfu opinberra aðila sé viðunandi og má þar nefna fjárfestingu opinberra fyrirtækja í raforkuframleiðslu og flutningskerfi raforku á næstu árum.

2.2.1 Þjóðhagsspá 2025–2030

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, sem liggur til grundvallar þessari fjármálaáætlun, er í meginráttum samhljóða öðrum opinberum hagspám. Samkvæmt henni heldur verðbólga áfram að hjaðna og verður rúmlega 3% í lok þessa árs. Smávægilegur slaki einkennir þjóðarþróun á þessu ári en umsvif taka þó við sér eftir lítinn hagvöxt í fyrra.

Að baki spánni liggur sú forsenda að aðhaldsstig hagstjórnar nægi nú til þess að lækka verðbólgu alla leið í 2,5% markmið og að það náist á næstu misserum. Spáin gerir að vanda ekki ráð fyrir ófyrirséðum ytri áföllum.

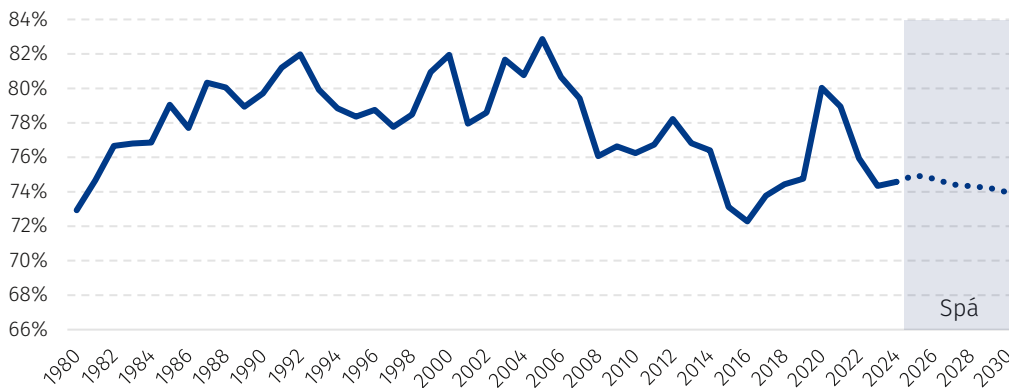
Samhliða lækkanði verðbólgu og vöxtum tekur einkaneysla við sér á þessu ári og vex síðan nokkuð umfram jafnvægisvöxt sinn næstu ár. Fjárfesting atvinnuvega vex einnig kröftuglega í ár, m.a. vegna stórra verkefna sem tengjast orku- og gagnaverum. Eftir ýmis áföll í fyrra er gert ráð fyrir að útflutningsgreinar standi sterkum fótum í ár. Gert er ráð fyrir að útflutt ferðaþjónusta vaxi nú í takt við jafnvægisvöxt þjóðarþúsins, en ferðamönnum hefur fækkað á fyrstu mánuðum þessa árs.

Gert er ráð fyrir nokkrum halla á viðskiptum við útlönd í ár, rétt eins og í fyrra, en að hann minnki síðan. Minnkandi halli á rekstri hins opinbera styður við sparnað þjóðarþúsins og stuðlar að betra jafnvægi í viðskiptum við útlönd. Viðskiptahallinn er þó ekki verulegur í sögulegu samhengi og endurspeglar fyrst og fremst hátt fjárfestingarstig annars vegar, sem getur stutt við verðmætasköpun hagkerfisins til framtíðar, en hins vegar hagnað ál- og lyfjafyrirtækja í eigu erlendra aðila. Viðskiptahallinn þýðir ekki að hagkerfið sé að eyða um efni fram, líkt og sögulega hefur oft verið raunin, enda er neysla hagkerfisins í hlutfalli við verðmætasköpun nálægt sögulegu lágmarki. Erlend staða þjóðarþúsins er auk þess sterk.

Mynd 2.3

Sá hluti verðmætasköpunar sem varið er í neyslu er nálægt sögulegum lágildum

Samtala einkaneyslu og samneyslu í hlutfalli við VLF



Heimild: Hagstofa Íslands.

Tafla 2.1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands

Magnbreyting, %	2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	ma.kr.								
Einkaneysla	2.140	0,5	0,6	2,4	2,9	2,8	2,8	2,7	2,5
Samneysla	1.085	1,8	2,5	1,4	1,2	0,8	1,1	1,1	1,1
Fjármunamyndun	1.077	4,3	7,5	4,6	-4,0	2,9	2,8	2,2	2,8
Atvinnuvegir	708	7,8	6,7	8,7	-7,4	2,7	2,6	2,0	2,7
Íbúðarhúsnæði	196	-2,2	18,0	-3,8	1,6	5,2	4,6	4,2	4,2
Opinber fjárfesting	173	-1,2	-1,4	-2,7	5,1	0,8	1,1	0,4	1,6
Útflutningur	1.885	6,3	-1,2	4,0	2,5	3,0	2,6	2,3	2,1
Innflutningur	1.878	-1,0	2,7	6,4	-2,4	1,9	2,1	1,9	1,6
Verg landsframleiðsla	4.339	5,6	0,5	1,8	2,7	2,8	2,6	2,3	2,4
Þjóðarútgjöld	4.332	2,3	2,3	2,8	0,6	2,3	2,4	2,2	2,2
Vöru- og þjónustujöfnuður % VLF ...		0,2	-1,1	-2,1	0,0	0,3	0,5	0,7	1,0
Viðskiptajöfnuður % VLF		0,8	-2,5	-3,0	-0,9	-0,6	-0,4	-0,2	0,1
Vísitala neysluverðs		8,7	5,9	3,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi		3,2	3,5	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
Heildarlaun á ársverk		8,3	3,4	7,2	4,8	4,4	4,3	4,1	4,1

Heimild: Hagstofa Íslands

2.2.2 Efnahagsleg viðfangsefni og áskoranir

Meginverkefni fjármálaáætlunar er að styðja við hjöðnun verðbólgu að markmiði, lækkun vaxta og að styrkja stöðu ríkissjóðs. Aðstæður eru þannig að með því að stöðva hallarekstur getur fjármálastefnan í senn stuðlað að efnahagslegum stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála. Samlegð þessara markmiða, sem mun ekki vara til allrar framtíðar, þýðir að dýrmæt tækifæri felast í því að stefna að stöðvun hallarekstrar sem fyrst.

Kostnaður samfélagsins af viðvarandi hallarekstri ríkissjóðs felst í fyrsta lagi í hærra vaxtastigi. Sá kostnaður er nokkuð augljós, enda blasir hann í hverjum mánuði við fyrirtækjum og heimilum sem skulda. Í öðru lagi, sem er minna augljóst, felst kostnaður í því að sú efnahagslega trygging gagnvart áföllum sem við gerum ráð fyrir að ríkissjóður veiti er ekki eins örugg og þegar afkoma ríkissjóðs er sterk. Sá kostnaður verður ekki augljós fyrr en áfall ríður yfir. Í þriðja lagi eru ruðningsáhrif hallareksturs ríkissjóðs meiri þegar hagkerfið starfar við full afköst og vextir eru háir en þegar vaxtastig er lágt og eftirspurn veik. Kerfisbundið há vaxtagjöld í hlutfalli við tekjur ríkissjóðs bitna til lengdar á opinberri þjónustu og skattar til að fjármagna vextina hafa almennt neikvæð áhrif á verðmætasköpun. Í fjórða lagi er hátt vaxtastig í samanburði við helstu viðskiptalönd til þess fallið að styrkja raungengi krónunnar, sem er nú þegar hátt í sögulegu samhengi. Það er áskorun fyrir útflutningsgreinar landsins. Hátt raungengi krónunnar hefur iðulega leitt til lækkunar í kjölfarið, stundum samhliða veikingu krónunnar og verðbólgu. Ríkisfjármálastefnan þarf að stuðla að því að aðlögun hagkerfisins að jafnvægi verði með betri hætti. Stöðvun hallareksturs styður ekki aðeins við stöðugleika innlendar eftirspurnar, heldur einnig aukið jafnvægi á ytri hlið þjóðarbúsins. Þannig má ná jafnvægi án kollstepu.

Opinber fjármál þurfa enn að styðja lækkun verðbólgu og vaxta

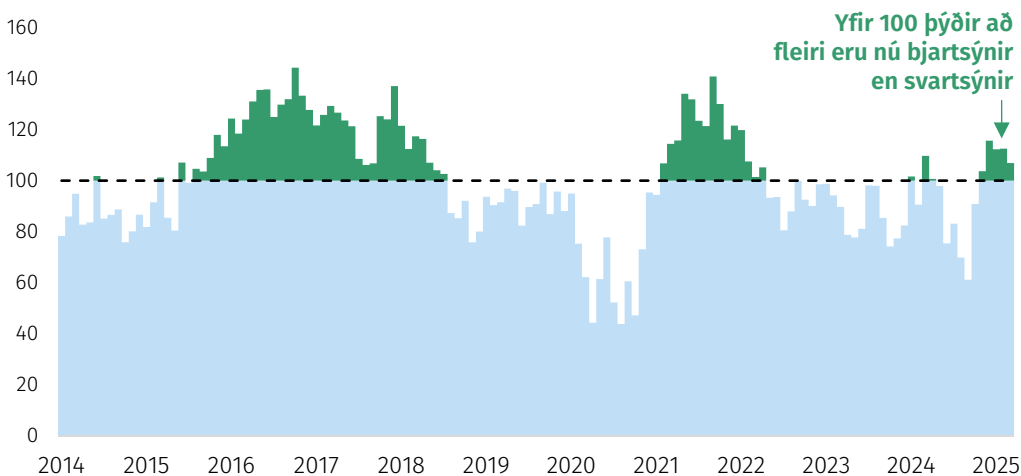
Það er skýr stefna ríkisstjórnarinnar að beita styrkri stjórn á fjármálum ríkisins í því skyni að ná stöðugleika í efnahagslífi og stuðla að lækkun vaxta. Þróun verðbólgu og nýjustu vísbendingar um þróun efnahagssumsvifa bendir til þess að fullt tilefni sé enn til að stöðva hallarekstur ríkissjóðs, eins og boðað var í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

Seðlabankanum er falið að stuðla að því að verðbólga sé að jafnaði sem næst 2,5%. Opinber fjármál hafa óhjákvæmilega áhrif á að það markmið náist. Markviss skref að bættri afkomu og lækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs gerir hagstjórninni kleift að ná verðbólgu markmiðinu við lægra vaxtastig en ella. Jafnvel þótt stýrivextir lækki áfram getur áframhaldandi hallarekstur haldið vöxtum háum á ríkisskuldabréfum til lengri tíma sem hefur svo áhrif á vexti til heimila og fyrirtækja. Vísendingar eru um að minna þurfi til að vafi skapist um sjálfbærni ríkisfjármála með tilheyrandi skyndilegri hækkun vaxta en á lágvaxtaskeiði árána fyrir faraldur. Við slíkar aðstæður eru ábyrgar fjármálaáætlanir og eftirfylgni við þær enn mikilvægari.

Mynd 2.4

Aukin bjartsýni á efnahagshorfur er til marks um aukna eftirspurn

Væntingavísitala Gallup



Heimild: Gallup.

Hjöðnun verðbólgu undanfarin misseri varð vegna aðhalds sem dró úr umsvifum og eftirspurn. Efnahagsumsvif virðast nú vera svo gott sem í jafnvægi en vísendingar eru um að eftirspurn hafi aukist nokkuð í vetur. Samkvæmt bráðabirgðatölum jókst hagvöxtur nokkuð á fjórða ársfjórðungi síðasta árs. Líkt og áður var rakið hefur væntingavísitala Gallup aldrei hækkað eins mikið milli mánaða og í október sl. og áform heimila um stórkaup hafa aukist töluvert í vetur. Kortaveltugögn benda til vaxandi neyslu og áform fyrirtækja um ráðningar hafa einnig tekið við sér. Á sama tíma er sparnaðarstig heimilanna mjög hátt í sögulegu samhengi og svigrúm til aukinnar neyslu umtalsvert. Verði það raunin gætu vextir þurft að vera háir lengur en nú er útlit fyrir til að koma verðbólgu í markmið.

Í nýjstu yfirlýsingu peningastefnufndar Seðlabankans kemur fram að taumhald peningastefnunnar þurfi áfram að vera þétt og að gæta þurfi varkárni við ákvarðanir um næstu skref nefndarinnar. Ríkisfjármálastefna sem temprar eftirspurn og tryggir sjálfbærni opinberra fjármála með stöðvun hallareksturs skapar aukið svigrúm fyrir lækkun vaxta.

Hætta á áföllum kallar á sterkari stöðu opinberra fjármála

Þegar áföll ríða yfir samfélagið getur það haft mjög mikil áhrif á opinber fjármál. Í þeim tveimur risaáföllum sem riðið hafa yfir þjóðarþúið það sem af er 21. öldinni –

fjármálakreppunni og heimsfaraldrinum – versnaði afkoma ríkissjóðs um annars vegar 16% og hins vegar 7% af landsframleiðslu. Áhrif fjármálakreppunnar á afkomu eru þannig umfram það sem nam öllum tekjum þjóðarbúsins af erlendum ferðamönnum 2024 sem hlutfall af landsframleiðslu, svo umfangið sé sett í samhengi. Það er ekki sjálfgefið að ríkissjóður geti tekið sér á hendur svo miklar byrðar. Í heimsfaraldrinum hjálpaði mjög lágt vaxtastig. Í báðum þeim áföllum sem hér hefur verið minnst á reið það baggamuninn að staða opinberra fjármála á Íslandi var í grundvallaratriðum sterk í aðdraganda áfallanna.

Staða opinberra fjármála nú er heilt á litið ekki eins sterk og í aðdraganda þessara áfalla. Skuldir ríkissjóðs eru töluvert meiri en fyrir fjármálakreppuna og heimsfaraldurinn. Afkoma ríkissjóðs er lakari en fyrir fjármálakreppuna en afkoman er ekki fjarri því sem hún var fyrir faraldurinn. Á móti vegur að innlendir og alþjóðlegir vextir eru mun hærrí nú en þá; ef ríkissjóður hefði þurft að fjármagna alla nýja lántöku síðan 2020 á núverandi vaxtakjörum væri vaxtajöfnuður ríkissjóðs í ár rúmlega 20 ma.kr. lakari en hann er. Engar forsendur eru til þess að gera ráð fyrir að alþjóðlegir raunvextir lækki að fyrri stigi í fyrirsjáanlegri framtíð.

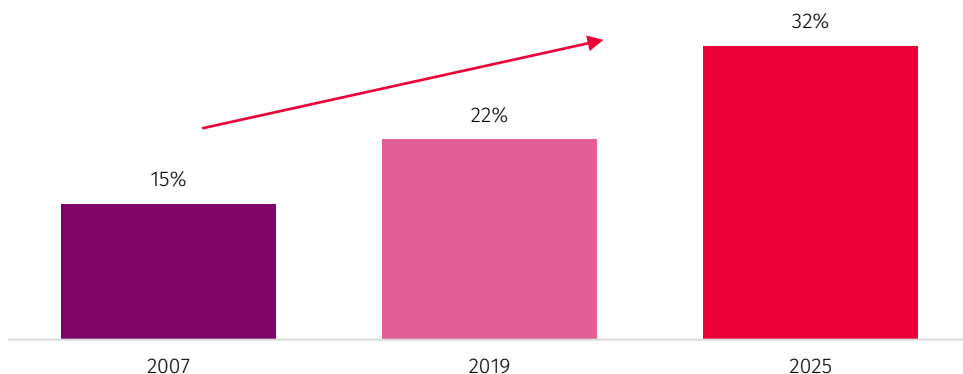
Áföllin geta riðið yfir skyndilega og af ýmsum orsökum, t.d. af völdum náttúruhamfara, loftslagsbreytinga eða heimsfaraldra. Fjallað er um slíka efnahagslega áhættuþætti í kafla 2.2 í nýlegri skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum. Fjallað er um fjárhagsáhættu ríkissjóðs í kafla 4 í þessari fjármálaáætlun.

Þau óveðursský sem nú hrannast upp í alþjóðamálum hafa sérstaklega mikla þýðingu. Deilur í alþjóðaviðskiptum og nýir tollmúrar geta skaðað íslenskar útflutningsgreinar. Áföll af þeim toga blikna auðvitað í samanburði við það ef stríðsátök skyldu breiðast út. Þróunin þýðir einnig að íslensk stjórnvöld geta síður reitt sig á að fjármögnunarkjör ríkissjóðs og aðrar ytri forsendur verði hagstæðar, hvort heldur áfall yrði innan lands eða kæmi að utan. Raunvextir í Evrópu hafa hækkað skarpt undanfarnar vikur vegna þróunar í alþjóðamálum.

Mynd 2.5

Skuldahlutfall ríkissjóðs er umtalsvert hærra en fyrir bæði fjármálahrúnið og heimsfaraldurinn

Skuldir skv. lögum um opinber fjármál, % af VLF



Hömlur á frjáls viðskipti eru til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á efnahagssumsvif víða um heim. Um umfang áhrifanna er erfitt að fullyrða, enda óljóst hver endanleg tollastefna Bandaríkjastjórnar verður og hvernig aðrar þjóðir bregðast við henni. Rannsókn Peterson Institute bendir til þess að neikvæð áhrif hækkandi tolla í Bandaríkjunum hafi einkum neikvæð

áhrif á umsvif í Bandaríkjunum, Mexíkó og Kanada. Áhrif á önnur ríki eru óveruleg í þjóðhagslegum skilningi, þótt áhrif á einstakar atvinnugreinar geti verið nokkur.

Stigmögnun viðskiptadeilna getur hins vegar haft neikvæð áhrif á efnahagsumsvif bæði hér á landi og annars staðar. Hraður vöxtur vöruútflutnings á vegum tæknifyrirtækja hér á landi, þ.m.t. sumra af stærstu fyrirtækjum landsins, hefur ekki síst grundvallast á aðgengi að Bandaríkjamarkaði. Útflutningur sjávarafurða og sérstaklega áls er ekki eins háður Bandaríkjunum en útbreiðsla tollmúra getur engu að síður hratt haft áhrif á þessar greinar. Hækkun tolla minnkar hagvöxt í viðskiptalöndum okkar og getur dregið úr eftirspurn eftir íslenskum vörum og þjónustu, þar á meðal ferðaþjónustu.

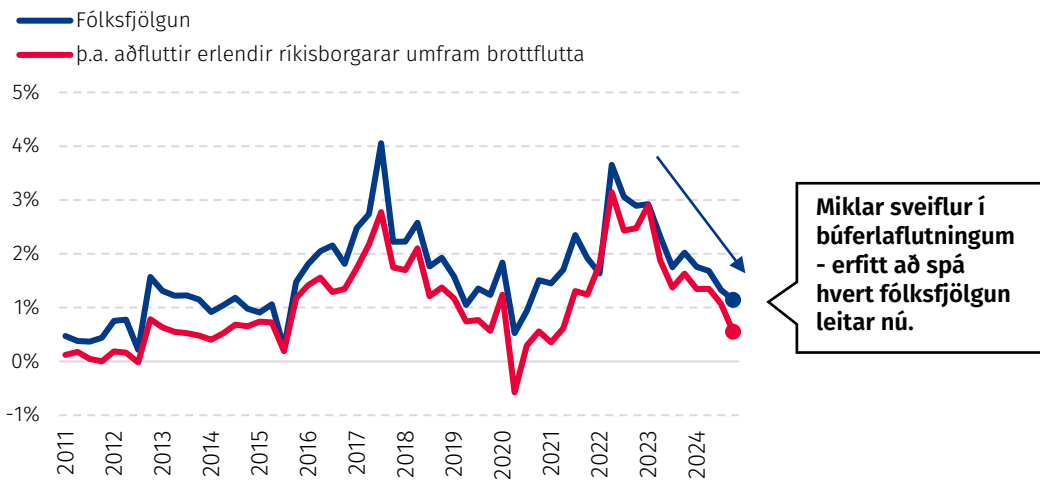
Ísland er um margt í sterkri stöðu til þess að mæta áföllum. Ytri staða þjóðarbúsins er sterk, gjaldeyrisforði Seðlabankans er stór og skuldir hins opinbera eru ekki á hættusvæði, þótt þær þyrftu að vera minni. Staða heimila og fyrirtækja er mjög sterk. Í ljósi þess sem að framan greinir er það aftur á móti nauðsynlegur liður í viðbúnaði stjórnvalda að efla styrk ríkissjóðs. Það hversu hratt er rétt að byggja upp styrk ríkissjóðs ræðst m.a. af stöðu hagsveiflunnar. Stöðvun hallareksturs árið 2027 tryggir að það gerist á ásættanlegum tíma.

Efnahagslegur stöðugleiki stuðlar að jafnvægi í búferlaflutningum

Mikil óvissa er um búferlaflutninga og þar með fólksfjölgun á næstu árum. Töluvert hæðði á fólksfjölgun árið 2024 eftir mjög mikla fjölgun árin 2022–2023. Erfitt er að spá fyrir um hve miklir búferlaflutningar verða á komandi árum. Þjóðhagsspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir mun minni fólksfjölgun en mannfjöldaspá sömu stofnunar. Óvissa um þetta hefur töluverða þýðingu fyrir efnahagsmál og opinber fjármál á tímabili fjármálaáætlunar eins og fjallað er um í frávíkssviðsmynd í kafla 2.4.1.

Mynd 2.6

Mjög hæðði á aðflutningi fólks til landsins þegar þensla minnkaði



Heimild: Hagstofa Íslands. Ársfjórðungslegar tölur á ársgrunni, árstíðaleiðrétt.

Áhrif innflytjenda á íslenskt samfélag eru margbrotin. Fjölgun vinnandi fólks örvar hagvöxt og dregur úr íþyngjandi áhrifum sem öldrun þjóðarinnar hefur á afkomu hins opinbera. Erlendar rannsóknir benda til þess að innflytjendur auki framleiðni þeirra fyrirtækja þar sem þeir starfa, sérstaklega innflytjendur með mikla hæfni og þeir sem setjast að til langs tíma. Ef til vill á það sérstaklega við í fámennu og dreifbýlu samfélagi eins og Íslandi þar sem atvinnuþátttaka innflytjenda er jafnframt ein sú mesta meðal OECD-ríkjanna. Þótt ýmiss konar ávinningur sé af stærra og fjölbreyttara samfélagi hafa sveiflur í búferlaflutningum einnig í för með sér ýmsar áskoranir fyrir íslenskt samfélag, s.s. á húsnæðismarkaði. Seðlabankinn metur sem svo að af 22% raunverðshækkun húsnæðis árána 2019–2023 megi rekja verulegan hluta til fólksfjölgunar.

Rjúfa þarf kyrrstöðu í orkuöflun og styrkja opinbera innviði

Fjárfesting er grundvöllur aukinna lífsgæða og opinberir innviðir eru forsenda verðmætasköpunar. Opinber fyrirtæki bera ábyrgð á mörgum af mikilvægustu innviðum samfélagsins til viðbótar við þá sem heyra beint undir ríkissjóð. Staða þessara innviða er misjöfn. Miklar fjárfestingar standa yfir á vegum opinberra aðila, ekki síst í nýjum Landspítala, og stórir áfangar hafa náðst undanfarið, t.d. í stækkun flugstöðvarinnar á Keflavíkurflugvelli. Á mörgum sviðum er innviðaskuld þó farin að hamla verðmætasköpun.

Orkuöflun og orkudreifing hefur sérstaklega mikla þýðingu í þessu samhengi. Kyrrstaða hefur verið í uppbyggingu virkjana undanfarinn áratug á sama tíma og orkuþörf hefur vaxið. Aukin eftirspurn eftir orku er að hluta til vegna orkuskipta og orkufrekrar starfsemi en fyrst og fremst sökum eðlilegs vaxtar samfélagsins. Raforkuverð hefur hækkað töluvert undanfarin ár og heildsöluverð raforku er ekki lengur lægra að jafnaði en annars staðar í Norður-Evrópu. Í óhagstæðu veðurfari undanfarin misseri hefur litlu mátt muna að mjög þröng staða skapaðist á raforkumarkaði þar sem raforkuverð hefði að óbreyttu getað hækkað mikið. Á meðan þetta ástand varir er vaxandi atvinnugreinum þröngur stakkur sniðinn. Þar er ekki eingöngu átt við orkufreka starfsemi heldur einnig venjuleg fyrirtæki. Meðal annars er frekari uppbygging landeldis mjög háð auknu framboði orku.

Ríkisstjórnin hyggst tryggja aukið framboð raforku og hraðari uppbyggingu flutningskerfis, m.a. með einföldun leyfisveitinga. Þar endurspeglast forgangsöröðun ríkisstjórnarinnar í þágu efnahagslegs stöðugleika og aukinnar verðmætasköpunar í atvinnulífinu. Fleiri opinberir innviðir þarfnast styrkingar og endurnýjunar. Með því að undanskilja fjárfestingarútgjöld í nýrri stöðugleikareglu fyrir ríkisfjármálin skapast aukið svigrúm til þess að ráðast í mikilvæg fjárfestingarverkefni. Nánar er fjallað um fjárfestingu ríkissjóðs í kafla 3.2.3 og fjárfestingu opinberra aðila í heild í kafla 3.4.

2.3 Aðhaldsstig opinberra fjármála

Aðhald er í ríkisfjármálum og opinberum fjármálum yfir tímabil fjármálaáætlunar á alla þá mælikvarða sem eru birtir hér að neðan. Aðhaldið endurspeglar ráðstafanir stjórnvalda til að styrkja afkomu ríkissjóðs og hins opinbera, sem eykur sjálfbærni opinberra fjármála og styður við lækkan verðbólgu og vaxtastigs. Nánar er fjallað um stefnumörkun í opinberum fjármálum í kafla 3. Þeim mælikvörðum á aðhaldsstig sem eru birtir hér er lýst í kafla 2 í greinargerð frumvarps til fjárlaga 2025 og í kafla 2.2.4 í greinargerð fjármálaáætlunar 2025–2029.

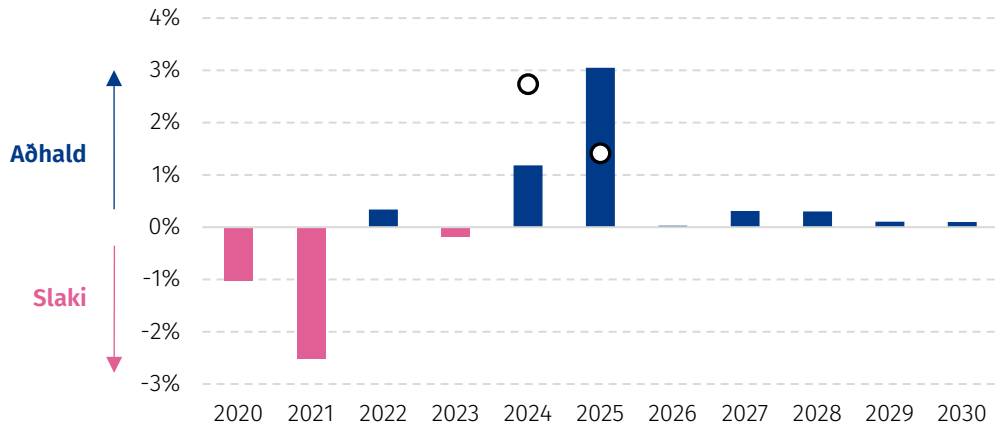
Eftir umtalsverðan slaka í heimsfaraldrinum er aðhaldsstig opinberra fjármála nú talið hafa verið nánast hlutlaust að meðaltali árin 2022–2023 á sama tíma og hækka þurfti stýrivexti hratt. Aðhaldið jókst 2024 en var þó minna en ella sökum útgjalda vegna Grindavíkur og kaupa á húsnæði í bænum. Töluvert aðhald ríkisfjármála og opinberra fjármála 2025 á þá mælikvarða sem hér eru birtir endurspeglar fyrst og fremst tvennt. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að útgjöld

vegna Grindavíkur minnki verulega milli ára í ár, sem birtist í aðhaldi í ríkisfjármálum. Í öðru lagi mun halli ríkissjóðs minnka nokkuð 2025, jafnvel þótt útgjöld tengd Grindavík séu undanskilin. Á sama tíma gerir þjóðhagsspá ráð fyrir að framleiðsluspenna í hagkerfinu minnki, jafnvel þótt hagvöxtur taki við sér.

Mynd 2.7

Aðhaldsstig opinberra fjármála

- Bati á hagsveifluleiðréttri frumafkomu A1-hluta hins opinbera, % af VLF*
- Án ráðstafana A1-hluta ríkissjóðs og Þórkötlu vegna Grindavíkur



*Kaup Fasteignafélagsins Þórkötlu á húsnæði í Grindavík eru meðtalin þótt félagið sé utan A1-hluta.

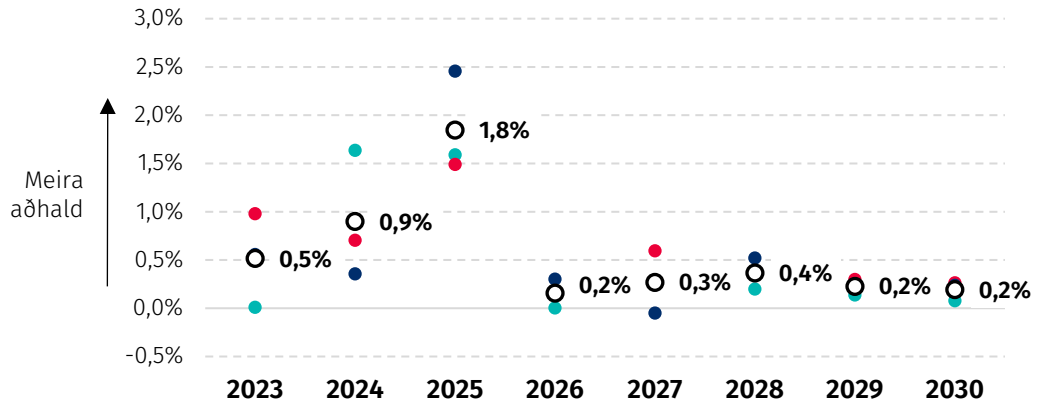
Gildistaka stöðugleikareglu þýðir að útgjöld ríkissjóðs vaxa jafnar en áður. Aðhaldsstig ríkisfjármála verður til framtíðar litið fyrirsjáanlegra og að jafnaði hlutlausara. Á tímabili fjármálaáætlunar vex útgjaldagrunnur stöðugleikareglu þó nokkru hægar en sem nemur hámarki reglunnar með tilheyrandi aðhaldi. Miðað við meðaltal þeirra þriggja mælikvarða á aðhaldsstig ríkisfjármála sem birtir eru á mynd 2.8 er aðhald í ríkisfjármálum öll ár fjármálaáætlunar. Metið aðhald samsvarar nokkurn veginn afkomubata ríkissjóðs.

Mynd 2.8

Aðhaldsstig ríkisfjármála

% af VLF

- Bati á hagsveifluleiðréttri frumafkomu A1-hluta ríkissjóðs (á rekstrargrunni)
- Breytingar á skattkerfi og vöxtur framleiðslugetu umfram ríkisútgjöld
- Aðhald á greiðslugrunni að meðtöldum framlögum til A2- og A3-hluta
- Meðaltal mælikvarða



2.4 Frávikssviðsmyndir

Umtalsverð óvissa er um framvindu í efnahagslífinu. Bjartsýn efnahagssviðsmynd sem fjallað verður um hér á eftir byggir á því að fólksfjöldgun verði meiri en hagspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir og nær því sem mannfjöldaspá sömu stofnunar reiknar með. Það leiðir til meiri umsvifa í hagkerfinu og hagvaxtar en ella. Svartsýn sviðsmynd byggir hins vegar á því að verðbólga verði þrálátari og taumhald hagstjórnar þurfi því að vera meira og lengur en nú er reiknað með.

2.4.1 Bjartsýn sviðsmynd

Hagspá Hagstofu Íslands gerir ráð fyrir hóflegri fjölgun einstaklinga á vinnufærum aldri allan spátímann. Bjartsýna sviðsmyndin gerir ráð fyrir að einstaklingum á vinnufærum aldri fjölgi í takt við meðaltal árána 2013–2023. Meiri fjölgun íbúa leiðir til aukinnar einkaneyslu, samneyslu og fjárfestingar í húsnæði. Að auki gerir sviðsmyndin ráð fyrir að útflutningur vaxtargreina með góða framleiðni verði 10% meiri á ársgrundvelli en grunnspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir á árunum 2025–2027. Uppgangur í þessum greinum leiðir síðan til þess að framleiðniaukning vinnuafis verður einu prósentustigi meiri á hverju ári. Meiri framleiðni og ábyrg hagstjórn nær síðan að koma verðbólgu niður í verðbólguþröngumarkmið árið 2026. Sökum aukins mannfjölda og aukins útflutnings vaxtargreina með góða framleiðni er landsframleiðsla 3,2% hærrí að raunvirði í lok spátímans en í grunnspánni.

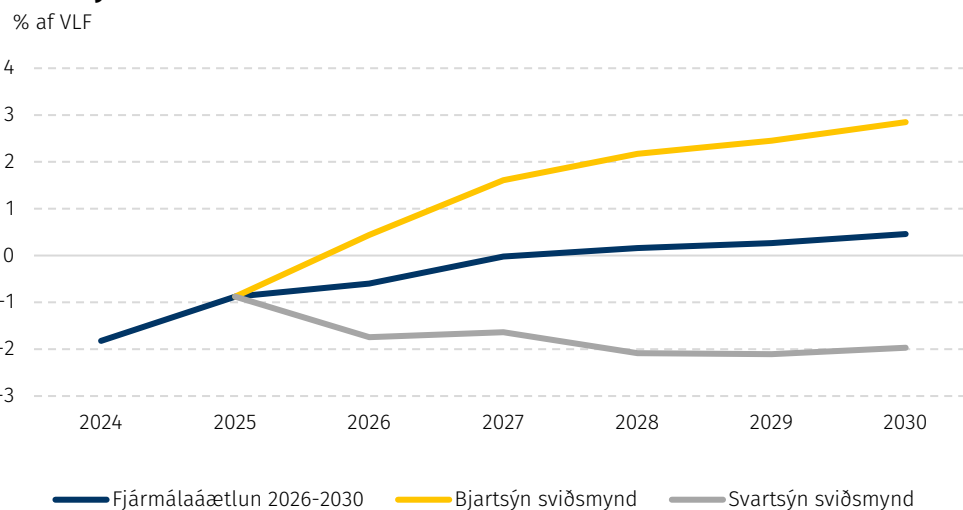
Miðað við þessar forsendur gæti afkoma hins opinbera orðið umtalsvert betri en niðurstöður þessarar fjármálaáætlunar sem fjallað er um í kafla 3.1. Heildarafkoma hins opinbera yrði þá jákvæð strax á næsta ári um rúmlega 20 ma.kr. eða 0,4% af VLF og um 150 ma.kr. eða tæplega 3% af VLF undir lok tímabilsins. Breytingin frá niðurstöðum fjármálaáætlunarinnar skýrist nær alfarið af hækkan tekjuáætlunar sem leiðir af hærri launastofni, þá einkum vegna aukinna tekna af tekjuskatti einstaklinga og tryggingagjaldi. Tekjur hins opinbera verða þá yfir 100

ma.kr. meiri í lok tímabilsins en gert er ráð fyrir í fjármálaáætluninni. Stórbættur frumjöfnuður samkvæmt sviðsmyndinni myndi jafnframt draga verulega úr vaxtakostnaði og hefði afgerandi áhrif á skuldaþróun þannig að skuldahlutfall hins opinbera færi niður fyrir 30% af VLF hámark laga um opinber fjármál á tímabilinu.

Rétt er að vekja athygli á því að þessar niðurstöður fela aðeins í sér sjálfvirk áhrif og miða við óbreytta útgjaldaþróun ef frá eru taldar breytingar á vaxtagjöldum, útgjöldum vegna atvinnuleysis og forsendum verðlagsbreytinga. Ef gert er ráð fyrir að frumgjöld ríkissjóðs haldist óbreytt sem hlutfall af VLF miðað við fjármálaáætlunina yrði afkoma hins opinbera um 1,2% af VLF lakari á síðasta ári tímabilsins en hér er sett fram. Þrátt fyrir slíkan útgjaldauka yrði heildarafkoma hins opinbera jákvæð um rúmlega 1,5% af VLF í lok tímabilsins og er það umfram forsendur fjármálaáætlunar.

Mynd 2.9

Aukinn aðflutningur fólks umfram forsendur fjármálaáætlunar hefði mikil áhrif á heildarafkomu hins opinbera skv. bjartsýnu sviðsmyndinni



2.4.2 Svartsýn sviðsmynd

Svartsýna sviðsmyndin gerir ráð fyrir því að erfiðar gangi að ná verðbólgu alla leið niður að 2,5% markmiði. Stýrivextir þurfa því að vera háir lengur til þess að stemma stigu við þrautseigum verðbólguvæntingum og atvinnuleysi verður meira á spátímanum. Aðstæður á alþjóðavettvangi valda herra áhættuálagi sem eykur fjármögnunarkostnað fyrirtækja og dregur úr fjárfestingu. Hærri stýrivextir og erfiðari fjármögnunarskilyrði koma niður á einkaneyslu, fjárfestingu og þar með landsframleiðslu sem verður um 4,9% lægri en í grunnspánni undir lok spátímans. Að auki tekur lengri tíma að ná verðbólgu niður í markmið.

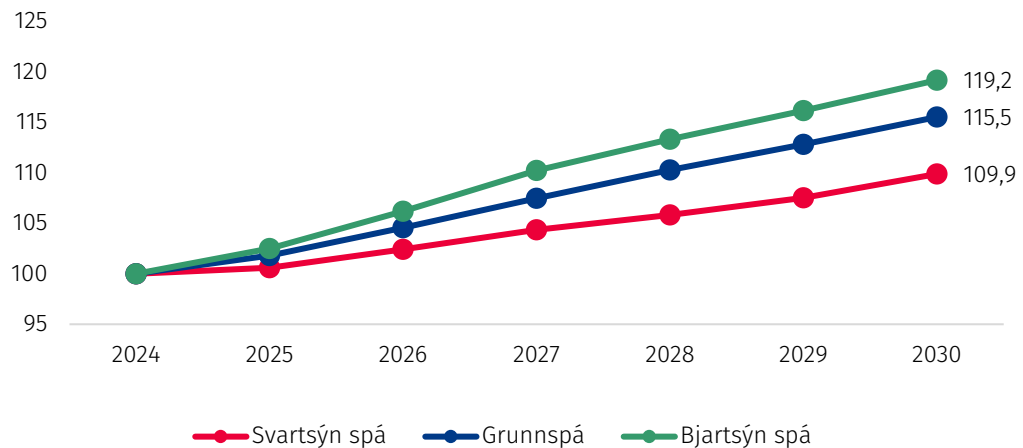
Ein alvarlegustu áhrif þess að sviðsmyndin gangi eftir felast í því að skorti hagstjórnina trúverðugleika er hún síður í færum til að milda efnahagsleg áhrif ytri áfalla. Í fjármálaáætlun 2025–2029 er yfirlit yfir helstu efnahagsáfall og náttúruhamfarir frá árinu 1969 þegar síldin hvarf. Af því yfirliti að dæma og þeim blikum sem eru á lofti í alþjóðamálum verður að teljast líklegt að slík ytri áföll gætu orðið á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

Raungerist forsendur sviðsmyndarinnar verður heildarafkoma hins opinbera neikvæð um tæplega 90 ma.kr. eða 1,7% af VLF á næsta ári samanborið við halla upp á 0,6% af VLF samkvæmt fjármálaáætluninni. Þessi munur eykst yfir tímabilið og yrði afkoma hins opinbera samkvæmt sviðsmyndinni neikvæð um 2% af VLF undir lok tímabilsins. Um helming af afkomubreytingunni má rekja til lægri tekna, einkum vegna minni álagningar tekjuskatts á lögaðila og lægri tekna af VSK. Um fjórðung af afkomulækkuninni má rekja til aukinna vaxtagjalda, vegna hærri vaxta og skuldastigs, og annar fjórðungur skýrist af auknum útgjöldum vegna verðlagsbreytinga og greiðslu atvinnuleysisbóta. Skuldir hins opinbera myndu þá aukast á tímabilinu og yrðu að endingu yfir 45% af VLF.

Mynd 2.10

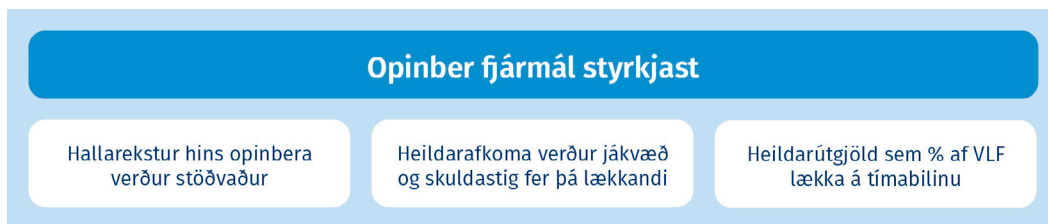
Landsframleiðsla er 8,5% hærrí í bjartsýnu heldur en svartsýnu sviðsmyndinni undir lok spátímans

Vísitala vergrar landsframleiðslu á föstu verðlagi, 2024 = 100



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Hagstofa Íslands

3 Stefna í fjármálum hins opinbera



3.1 Fjármál hins opinbera

Fjármálaáætlunin byggist á þeim ásetningi stjórnvalda að halda áfram að bæta afkomu hins opinbera, þannig að hún stuðli að lækkun skuldahlutfalls og tryggi sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma. Er það í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál, sem eru leiðarstef í allri opinberri áætlanagerð, og nýframlagða fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar sem miðar að því að draga úr verðbólguþrýstingi og skapa forsendur fyrir frekari lækkun vaxta. Þá er ekki síður mikilvægt að tryggja hinu opinbera borð fyrir báru svo það hafi bolmagn til að geta brugðist við óvæntum aðstæðum, t.d. vegna náttúruhamfara eða annarra áfalla.

Fjármál hins opinbera hafa einkennst af þrálátum hallarekstri allt frá árinu 2019 og er svo komið að hlutfall skulda hins opinbera af VLF hefur ekki verið hærra í áratug. Þótt unnið hafi verið að því að bæta afkomu hins opinbera frá lokum heimfaraldurs kórónuveirunnar er hið opinbera enn rekið með halla. Á þessu ári er gert ráð fyrir að halli á rekstri hins opinbera verði innan við 1% af VLF en hann varð mestur rúmlega 8% af VLF árin 2020 og 2021. Gangi þær áætlanir eftir hefur tekist að stöðva vöxt skuldahlutfalls hins opinbera sem áætlað er að verði tæplega 39% af VLF í árslok 2025. Þrátt fyrir bættu afkomu hins opinbera, samhliða kröftugum hagvexti, er hún ekki nægjanleg til að drífa lækkun skuldahlutfallsins að lögbundnu hámarki, 30% af VLF. Meira þarf að koma til og grípa verður til frekari aðgerða til að bæta afkomu hins opinbera.

Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar tekur mið af þessari stöðu. Þar segir að ná skuli stjórn á fjármálum ríkisins, stöðva hallarekstur og skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta, m.a. með því að taka upp stöðugleikareglu. Í þeim orðum liggur skýr ásetningur um að kapp verði lagt á að ná þeim markmiðum um stöðugleika og sjálfbærni sem felast í grunngildum laga um opinber fjármál. Sá ásetningur er skýr í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2026–2030, sem nú er í meðförum þingsins, og varðar hún leiðina fyrir þróun afkomu og skulda ríkissjóðs og annarra opinberra aðila.

Fjármálastefnan byggir á þremur lykilmarkmiðum: Í fyrsta lagi að binda enda á hallarekstur hins opinbera þegar á árinu 2028 og snúa honum í jákvæðan rekstur. Í öðru lagi að tryggja lækkun skuldahlutfalls að 30% af VLF svo það skilyrði laga verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma. Í þriðja lagi að fylgja aðhaldssamri fjármálastefnu þar sem raunvöxtur útgjalda verður minni en vöxtur landsframleiðslunnar svo að útgjöld fari lækkandi í hlutfalli af VLF. Nánari útfærslu á þessum stefnumiðum má finna í þessari fjármálaáætlun.

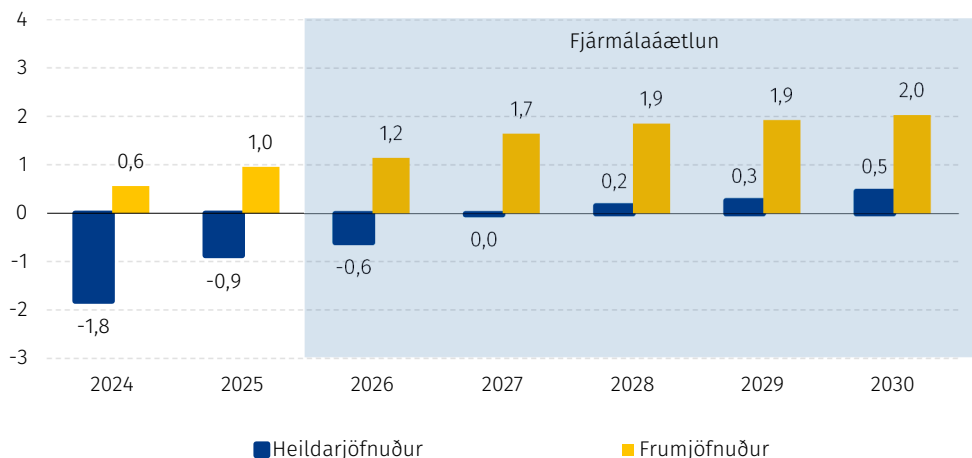
Þótt lög um opinber fjármál móti ramma fjármálaáætlunar er inntak hennar stefnumörkun stjórnvalda til næstu fimm ára. Þau forgangsmál sem hér hefur verið fjallað um leggja grunninn að stefnu sem er bæði hagfelld opinberum fjármálum og skynsamleg hagstjórn við þær aðstæður sem nú eru uppi. Hófstilltur vöxtur opinberra útgjalda er til þess fallinn að skapa skilyrði til frekari vaxtalækkana, fólki og fyrirtækjum til heilla. Lífskjarabattinn sem almenningur nýtur af stöðugra verðlagi og lægra vaxtastigi hefur sína birtingarmynd í

opinberum rekstri með auknum fyrirsjáanleika, minni sveiflum og betri opinberri þjónustu til lengri tíma.

Mynd 3.1

Afkoma hins opinbera batnar og heildarjöfnuður verður jákvæður

Afkoma hins opinbera, % af VLF



Frumjöfnuður hins opinbera, þ.e. heildarafkoma að fráðregnum vaxtajöfnuði, batnar markvert gangi áætlanir eftir. Verður hann jákvæður um 1,0% af VLF á þessu ári en um 2,0% af VLF undir lok tímabilsins. Batnandi frumjöfnuður er forsenda sterkari stöðu opinberra fjármála og að staðið verði við markmið um skuldaþróun.

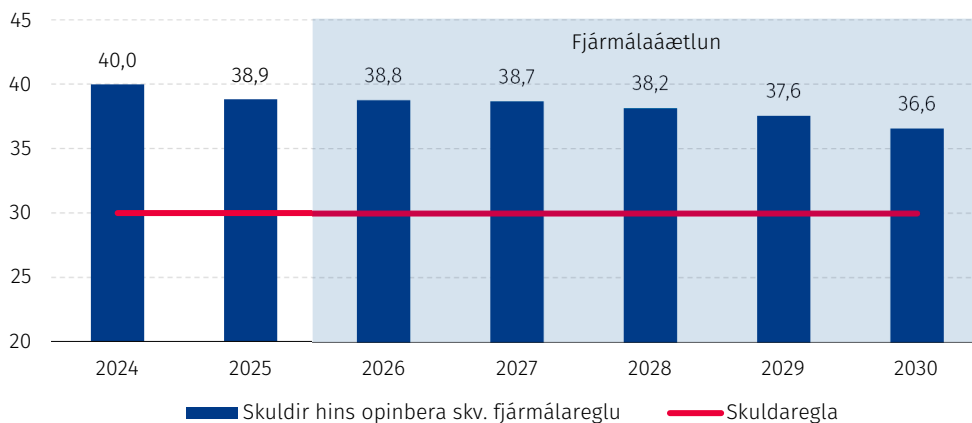
Frumjöfnuður segir þó ekki alla söguna enda vegur fjármagnskostnaður þungt í rekstri hins opinbera. Gert er ráð fyrir að halli á heildarafkomu hins opinbera nemi 0,9% af VLF á yfirstandandi ári þegar neikvæður vaxtajöfnuður bætist við. Afkoman fer batnandi og næst jafnvægi milli tekna og gjalda innan tveggja til þriggja ára. Áætlanir gera ráð fyrir áframhaldandi jöfnuði í rekstri sveitarfélaga út tímabilið, en að afkoma ríkissjóðs verði að endingu orðin jákvæð um 0,5% af VLF á síðasta ári tímabilsins. Í samræmi við markmið fjármálastefnunnar verður þessi afkomubati tryggður með hóflegum raunvexti útgjalda þannig að útgjöld hins opinbera lækki úr rúmlega 43% af VLF á yfirstandandi ári og verði rúmlega 41% af VLF á árinu 2030. Þá er gert ráð fyrir að tekjur hins opinbera dragist saman um hálf prósentustig af VLF á tímabilinu en haldist nálægt 42% af VLF.

Skuldir hins opinbera, skv. skilgreiningu skuldareglu laga um opinber fjármál, verða tæplega 39% af VLF í lok þessa árs en áætlað er að hlutfallið fari niður fyrir 37% af VLF árið 2030.¹ Lækkun skuldahlutfallsins mun nema heilu prósentustigi á síðasta ári tímabilsins og verður afkoma hins opinbera þá orðin nægjanleg til að stefna skuldahlutfalli undir lögbundið hámark á ásættanlegum tíma.

¹ Heildarskuldir, að fráöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Mynd 3.2**Skuldir hins opinbera lækka á tímabilinu**

% af VLF

**3.1.1 Fjármálaáætlunin er í samræmi við framlagða fjármálastefnu**

Afkomu- og skuldaferill fjármálaáætlunar samræmist framlagðri fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030, enda grundvöllur beggja sama hagspá og sömu undirliggjandi forsendur. Vakin er athygli á því að töluleg markmið framlagðrar fjármálastefnu innihalda vikið svo mæta megi lágmarksóvissu í áætlanagerð. Því til viðbótar eru markmið um skuldaþróun sett fram í heilum og hálfum prósentustigum af VLF í stefnunni og getur það skýrt lítils háttar frávik.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi um breytingar á lögum um opinber fjármál til innleiðingar á stöðugleikareglu er gert ráð fyrir sveigjanleika við útfærslu markmiða fjármálastefnunnar á kjörtímabilinu, þannig að heimilt verður að taka tillit til beinna og óhjákvæmilegra áhrifa breyttra efnahagsforsendna á afkomu og skuldahlutfall.² Nánar tiltekið verður unnt að aðlaga stefnuferla að breyttum efnahagsaðstæðum áður en lagt er mat á það hvort fjármálaáætlun sé í samræmi við upphaflega stefnu. Þessi aðlögun tekur til þriggja meginþátta sem hafa bein og óhjákvæmileg áhrif á tekjur og gjöld hins opinbera, í fyrsta lagi áhrifa breyttra forsendna um landsframleiðslu og breytinga á skattstofnum á tekjur A1-hluta hins opinbera, í öðru lagi þeirra áhrifa sem breyttar forsendur um atvinnuleysi, vaxtastig, verðbólgu og aðrar þjóðhagsstærðir hafa á útgjöldin og í þriðja lagi afleiddra áhrifa á skuldir og skuldahlutfall.

Heimild til að hliðra stefnuferlum vegna áhrifa hagsveiflu er nauðsynleg til að tryggja virkni nýrrar stöðugleikareglu sem nánar er fjallað um í kaflanum hér á eftir. Reglan heimilar aukinn afkomuhalla á tímum niðursveiflu í hagkerfinu en tryggir að vaxandi tekjur, þegar betur árar, séu lagðar til hliðar fremur en að stofnað sé til varanlegra útgjalda á grunni þeirra.

² 171. mál á 156. löggjafarþingi.

Tafla 3.1 Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Afkoma, ma.kr.	2026	2027	2028	2029	2030
I. Hið opinbera					
Heildartekjur	2.165	2.275	2.391	2.507	2.630
Heildargjöld	2.196	2.276	2.382	2.491	2.601
Afkoma	-31	-1	9	16	29
% af VLF	-0,6	0,0	0,2	0,3	0,5
Fjármálastefna % af VLF	-0,8	-0,2	0,1	0,2	0,3
Frávik % af VLF	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
II. Ríkissjóður					
Heildartekjur	1.551	1.626	1.708	1.789	1.876
Heildargjöld	1.571	1.624	1.701	1.775	1.850
Afkoma	-20	2	7	15	26
% af VLF	-0,4	0,0	0,1	0,2	0,4
Fjármálastefna % af VLF	-0,5	0,0	0,1	0,2	0,3
Frávik % af VLF	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
III. Sveitarfélög					
Heildartekjur	690	727	765	803	843
Heildargjöld	701	730	763	802	840
Afkoma	-11	-3	3	1	3
% af VLF	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Fjármálastefna % af VLF	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
Frávik % af VLF	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

3.1.2 Stöðugleikaregla og skilyrði fjármálareglana

Til viðbótar því að gera grein fyrir markmiðum og stefnu stjórnvalda þarf fjármálaáætlunin að uppfylla reglur laga um opinber fjármál. Reglurnar skiptast í grunnildi, sem er ætlað að vera undirstaða allrar stefnumörkunar í opinberum fjármálum, og tölulegar reglur um þróun útgjalda og skulda. Grunnildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi og eru þau nánar skilgreind í lögnum.

Fjármálaáætlun tekur nú í fyrsta sinn mið af fyrirhuguðum breytingum á tölulegum skilyrðum laga um opinber fjármál, sem nú liggja fyrir Alþingi. Breytingarnar hafa talsverð áhrif á mótun áætlunarinnar en auk þess að stuðla að bættri hagstjórn auka þær formfestu og aga við mótun útgjaldaramma ríkissjóðs. Ný stöðugleikaregla takmarkar útgjaldavöxt við það sem samrýmist langtímaavaxargetu landsframleiðslunnar og stuðlar með því að auknum rekstrarafgangi á uppgangstímum og svigrúmi á samdráttarskeiðum. Miðað er við að útgjöld ríkissjóðs skv. skilgreiningu laganna vaxi að hámarki um 2,0% að raunvirði milli ára. Reglan heimilar þó frekari útgjaldavöxt að því marki sem hann er sérstaklega fjármagnaður með ráðstöfunum til tekjuöflunar og gerir á hinn bóginn kröfu um minni útgjaldavöxt ef ráðstafanir draga úr tekjum. Er það hugsað til þess að tryggja getu stjórnvalda til þess að hafa áhrif á umfang hins opinbera í hagkerfinu í samræmi við pólitískar áherslur. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um stöðugleikareglu geta aðstæður verið með þeim hætti að stjórnvöld setji sér þrengri skorður fyrir raunvöxt útgjalda en leiðir af reglunni, t.d. þegar bæta þarf afkomu ríkissjóðs. Er það raunin í þessari fjármálaáætlun, en nánar er fjallað um útgjöld ríkissjóðs í samhengi stöðugleikareglu í kafla 3.2.3 Útgjaldastefna og útgjaldaþróun.

Tafla 3.2 Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Skuldir, ma.kr.	2026	2027	2028	2029	2030
I. Hið opinbera					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	1.992	2.099	2.180	2.257	2.314
% af VLF	38,8	38,7	38,2	37,6	36,6
Stefna, % af VLF	39,5	39,5	39,0	38,5	37,5
Frávik % af VLF	-0,7	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9
II. Ríkissjóður					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	1.638	1.742	1.825	1.904	1.963
% af VLF	31,9	32,1	31,9	31,7	31,0
Stefna, % af VLF	32,5	32,5	32,5	32,0	31,5
Frávik % af VLF	-0,6	-0,4	-0,6	-0,3	-0,5
III. Sveitarfélög					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	354	357	355	353	350
% af VLF	6,9	6,6	6,2	5,9	5,5
Stefna, % af VLF	7,0	7,0	6,5	6,5	6,0
Frávik % af VLF	-0,1	-0,4	-0,3	-0,6	-0,5

¹ Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Tölulegu reglurnar fjalla einnig um skuldaþróun. Reglurnar kveða m.a. á um að skuldahlutfall hins opinbera verði að hámarki 30% af VLF og skilgreina viðbrögð ef hlutfallið reynist hærra. Önnur breyting sem gerð var á lögnum rýmkar þann tímaramma sem stjórnvöld hafa til að koma skuldahlutfalli niður fyrir leyfilegt hámark. Er nú kveðið á um að stjórnvöld setji fram í fjármálastefnu áætlun um hvernig skuldahámarki verði náð innan ásættanlegs tíma verði því ekki viðkomið á tímabili stefnunnar. Skuldahlutfall hins opinbera, skv. þeirri skilgreiningu sem tilgreind er í lögum um opinber fjármál, er nú tæplega 9 prósentustigum yfir leyfilegu hámarki en gert er ráð fyrir að hlutfallið verði um 39% af VLF við lok yfirstandandi árs. Sá galli var á fyrri skuldalækkunarreglu að við vissar aðstæður geta of brattar áætlanir um niðurskurð opinberra útgjalda eða verulega aukna skattheimtu, til þess að uppfylla skilyrði laganna, unnið gegn markmiði sínu og dregið úr efnahagslegum stöðugleika og verðmætasköpun. Ný skuldalækkunarregla leggur áfram þá skyldu á herðar stjórnvöldum að birta skýra og rökstudda skuldaþróunaráætlun á grundvelli greiningar á því hvernig skuldahlutfall hins opinbera stefnir niður fyrir hámarkið sem skuldareglan setur, og kemur slík greining fram í fjármálastefnu. Samkvæmt þeim forsendum sem þar eru tilgreindar er gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF á næstu 10–15 árum.

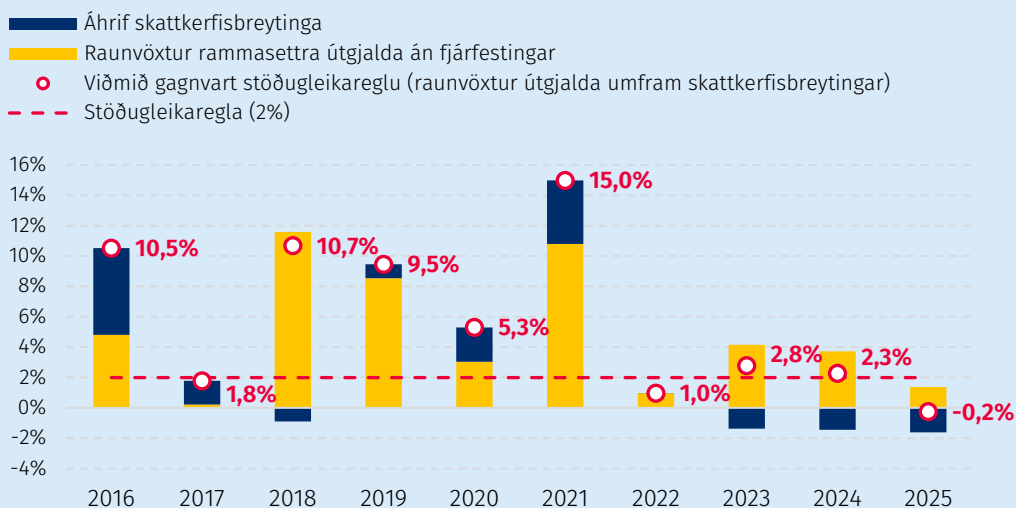
Rammagrein 1: Stöðugleikaregla – útfærsla og áhrif

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem stöðugleikaregla verður ein af fjármálareglum laganna í stað afkomureglu (171. mál á 156. löggjafarþingi).

Hefði stöðugleikaregla, eins og henni er lýst hér að neðan, verið í gildi á árunum fyrir heimsfaraldurinn hefði hún stuðlað að minni útgjaldavexti. Ófjármagnaður raunvöxtur þeirra útgjalda sem telja gagnvart áformaðri stöðugleikareglu var um 10% bæði árin 2018 og 2019. Minni útgjaldavöxtur á þessum árum hefði að öðru óbreyttu leitt til minni hallareksturs í heimsfaraldurinum og sterkari stöðu opinberra fjármála nú.

Í fjárlögum fyrir árin 2022–2025 hefur útgjaldavöxtur, eins og hann telur gagnvart stöðugleikareglunni, verið mun minni og undir viðmiði stöðugleikareglunnar, eða um 1,5% á ári að jafnaði, en þó yfir viðmiðinu bæði árin 2023 og 2024.

Ófjármagnaður útgjaldavöxtur var mjög mikill 2018-2021



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Heimildir í fjárlögum hvers árs, fjárukalög ekki meðtalin.

Markmið stöðugleikareglu eru þrjú og tengjast innbyrðis. Í fyrsta lagi er reglunni ætlað að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Hingað til hafa tölulegar fjármálareglur um opinber fjármál nánast eingöngu miðað að því að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála. Það er mikilvægt markmið, en reynsla undanfarins áratugar sýnir hversu mikilvægt það er að opinber fjármál stuðli samhliða að stöðugleika. Í öðru lagi felur innleiðing stöðugleikareglu í sér að útgangspunktur ákvarðana í ríkisfjármálum verður stærð sem stjórnvöld hafa beina stjórn á, þ.e. útgjöldin. Afkoma ríkissjóðs ræðst af samspili tekna og gjalda en tekjur ríkissjóðs eru að verulegu leyti háðar hagsveiflunni og þannig utan áhrifasviðs stjórnvalda. Stöðugleikareglan dregur úr tilhneigingu til að verja hagsveiflutengdum tekjum í varanleg útgjöld en skapar að sama skapi auknið svigrúm til að styðja við hagkerfið í gegnum efnahagslegar niðursveiflur. Í þriðja lagi styður stöðugleikaregla við bætt verklag og meiri fyrirsjáanleika í stefnumörkun. Framkvæmd stöðugleikareglu er í minna mæli háð hagspám en afkomuregla gildandi laga. Mat á því hvað telst sjálfbær útgjaldavöxtur krefst þess að lagt sé mat á langtíma vöxt framléiðslugetunnar. Þótt sú stærð sé vitaskuld óþekkt er hún mun meira seigfljótandi en þær efnahagsstærðir sem ráða afkomu ríkissjóðs.

Stöðugleikareglan er útfærð þannig að undirliggjandi útgjöld A1-hluta ríkissjóðs mega vaxa að hámarki um 2,0% að raunvirði á ári áður en tekið er tillit til breytinga í tekjuöflun ríkissjóðs. Hámarkið sem lagt er til með reglunni byggist á mati á horfum um vöxt framleiðslugetu þjóðarbúsins að jafnaði til lengri tíma lítið, eins og það birtist í þjóðhagsspá. Í einföldu máli má segja að þetta sé mat á þeim vexti ríkisútgjalda sem vöxtur hagkerfisins getur fjármagnað af sjálfu sér yfir langt tímabil. Langtímavöxtur hagkerfisins í framreikningi þjóðhagsspár Hagstofunnar er lítillega meiri en nýjasta mat Seðlabankans á hagvaxtargetu þjóðarbúsins en nálægt langtímaspá OECD fyrir Ísland.

Við mat á því hvað langtímahagvöxtur þýðir fyrir svigrúm til ríkisútgjalda er leiðrétt fyrir því að verðlag ríkisútgjalda hækkar að jafnaði nokkuð hraðar en verðlag landsframleiðslunnar, m.a. vegna þess að launakostnaður og gjöld tengd launakostnaði vega fremur þungt í ríkisútgjöldum. Með tilliti til þess geta ríkisútgjöld vaxið um u.þ.b. 2,0% á ári að raunvirði til að útgjöldin haldist óbreytt í hlutfalli við verga landsframleiðslu til lengri tíma lítið. Gert er ráð fyrir að endurskoða viðmið fyrir hámarki útgjaldavaxtar á fimm ára fresti, ef tilefni er til þess, á grundvelli opinberrar spár um meðalvöxt framleiðslugetu þjóðarbúsins til lengri tíma lítið.

Vöxturinn getur þó verið umfram þetta að því marki sem ráðstafanir í tekjuöflun ríkissjóðs leiða til aukinna tekna. Á sama hátt felst það í reglunni að ef ráðstafanir draga úr tekjuöflun A1-hluta ríkissjóðs verði svigrúm til útgjaldavaxtar samsvarandi minna. Er það til þess að tryggja getu stjórnvalda til þess að hafa áhrif á umfang hins opinbera í hagkerfinu í samræmi við pólitískar áherslur.

Reglan nær til útgjalda A1-hluta ríkissjóðs, að undanskildum fjárfestingum, vaxtagjöldum, lífeyrisskuldbindingum, afskriftum skattkrafna og annarra tapaðra krafna, tjónabótum, útgjöldum vegna meiri háttar náttúruhamfara, ríkisábyrgðum, framlögum til Atvinnuleysis-tryggingasjóðs og framlögum í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Miðað við fjárlög fyrir árið 2025 myndi stöðugleikareglan ná til tæplega 80% af heildarútgjöldum ríkissjóðs.

Fjárlög 2025	ma.kr.
Heildarútgjöld málefnasviða	1545,6
<i>Undanskildir liðir</i>	
<i>Vaxtagjöld</i>	<i>101,6</i>
<i>Lífeyrisskuldbindingar</i>	<i>79,1</i>
<i>Fjárfestingarframlög</i>	<i>70,0</i>
<i>Atvinnuleysisbætur</i>	<i>35,6</i>
<i>Jöfnunarsjóður, lögbundin framlög</i>	<i>32,2</i>
<i>Afskriftir skattkrafna</i>	<i>6,5</i>
<i>Tapaðar kröfur og tjónabætur</i>	<i>0,1</i>
Stöðugleikaregla	1220,6
Hlutfall	79%

Markmið þess að undanskilja fjárfestingar mati á undirliggjandi útgjaldavexti er að verja opinbera fjárfestingu sem getur stutt við verðmætasköpun og bætt lífskjör til lengdar. Reynslan sýnir að tilhneiging ríkja er að draga hlutfallslega mikið úr fjárfestingarútgjöldum þegar þörf er á að bæta afkomu hins opinbera. Þótt fjárfestingarútgjöld liggja oft vel við niðurskurðarhnífnum geta slíkar ákvarðanir magnað hagsveiflur og haft langvarandi neikvæð áhrif á hagsæld, enda er arðbær fjárfesting grundvöllur framleiðni- og lífskjaravaxtar. Með því að

undanskilja fjárfestingu þeim útgjaldavexti sem stöðugleikareglan nær til er komist hjá slíki skammsýni.

Ástæða þess að undanskilja atvinnuleysisbætur og vaxtagjöld er að þessir liðir sveiflast sérstaklega mikið með efnahagsforsendum og í þágu sveiflujöfnunar er nauðsynlegt að veita svigrúm til þess. Framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru einnig háð efnahagsforsendum, þeim sömu og ráða skatttekjum ríkissjóðs og útsvarsstofni sveitarfélaga, og útgjöld vegna lífeyrisskuldbindinga eru að sama skapi háð forsendum s.s. líflíkum sem eru utan áhrifasviðs stjórnvalda. Ástæða þess að aðrir liðir eru undanskildir er að um er að ræða sveiflukennar, tilfallandi og/eða reiknaðar reikningshaldslegar stærðir.

Breytingarnar eiga sér nokkurn aðdraganda. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn telur að það að skipta út afkomureglu fyrir reglu sem einblínir á útgjaldavöxt styðji við efnahagslegan stöðugleika. Fjármálaráð beindi því til stjórnvalda í álitgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 að kanna kosti þess að taka upp útgjaldareglu. Seðlabankinn hefur einnig talað fyrir upptöku útgjaldaviðmiðs. Þá hafa lánshæfismatsfyrirtæki sagt að upptaka útgjaldareglu í stað afkomureglu sé til þess fallin að hafa jákvæð áhrif á lánshæfismat ríkissjóðs.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjármálaráð rýni og veiti álit á tilteknum þáttum sem tengjast stöðugleikareglu og tengdum breytingum í framangreindu frumvarpi: i) hvort áætlanir samræmist stöðugleikareglu, þ.m.t. tekjuráðstafanir vegna útgjalda umfram regluna, ii) hvort forsundur fyrir hámarki raunvaxtar útgjalda í stöðugleikareglunni skv. mati á langtíma-vaxtargetu þjóðarbúsins séu raunhæfar, iii) hvort útgjaldaliðir sem undanskildir eru séu viðeigandi, og iv) hvort áætlun stjórnvalda um skuldaþróun virðist geta uppfyllt skilyrði um 30% hámark innan ásættanlegs tíma þegar skuldir eru umfram hámarkið.

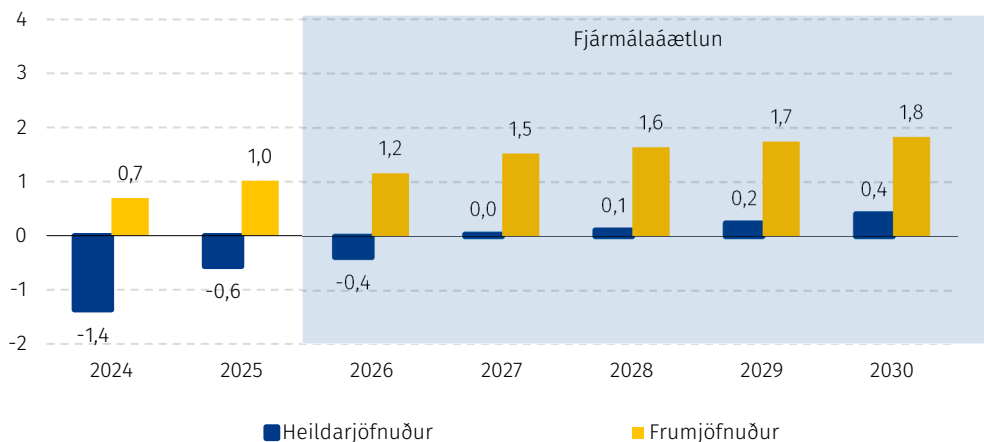
3.2 Fjármál ríkissjóðs

Meginverkefnið á vettvangi ríkisfjármála er að binda enda á hallarekstur ríkissjóðs og tryggja skuldalækkun í samræmi við nýja fjármálastefnu og tölulegar fjármálaeignir laga um opinber fjármál. Þeim markmiðum verður náð með auknum aga á útgjaldahlið ríkisfjármála, bættri nýtingu opinbers fjár og skýrri forgangsröðun fjármuna til þeirra verkefna sem stjórnvöld telja brýnust. Breytingar á tekjuhlið ríkissjóðs stuðla einnig að bættri afkomu en ná má fram markvissari tekjuöflun með sanngjarnari gjaldheimtu á þær greinar sem nýta auðlindir landsins, án þess að leggja auknar byrðar á almenning, um leið og girt er fyrir glufur í skattkerfinu og undanþágum fækkað. Það er ábyrgðarluti að þegar staða hagkerfisins er sterk sé hún nýtt til að búa í haginn fyrir viðsjárverðari tíma og tryggja að ríkissjóður hafi burði til að bregðast við þegar gefur á bátinn. Ríkissjóður verður þegar árið 2027 rekinn án halla og verður afgangur af rekstri hans stigvaxandi út tímabil fjármálaáætlunar. Með aðhaldssamri fjármálastefnu verður sjálfbærni ríkisfjármála tryggð og um leið skapað svigrúm fyrir frekari lækkun vaxta og hjöðnun verðbólgu til hagsbóta fyrir heimili og fyrirtæki.

Bætt afkoma ríkissjóðs er öðru fremur drifin áfram af bættum undirliggjandi rekstri með vaxandi afgangi af frumjöfnuði ríkissjóðs, þ.e. heildarafkomu að frádregnum vaxtajöfnuði. Hann verður jákvæður um 1% af VLF á yfirstandandi ári en um 1,8% af VLF árið 2030. Að viðbættum vaxtajöfnuði gerir áætlunin ráð fyrir að halli á heildarafkomu nemi 0,6% af VLF á þessu ári en að hann verði orðinn lítillaga jákvæður árið 2027. Á lokaári tímabilsins, árið 2030, er áætlað að afgangur af heildarjöfnuði muni nema 0,4% af VLF.

Mynd 3.3**Afkoman batnar ár frá ári og ríkissjóður verður hallalaus árið 2027**

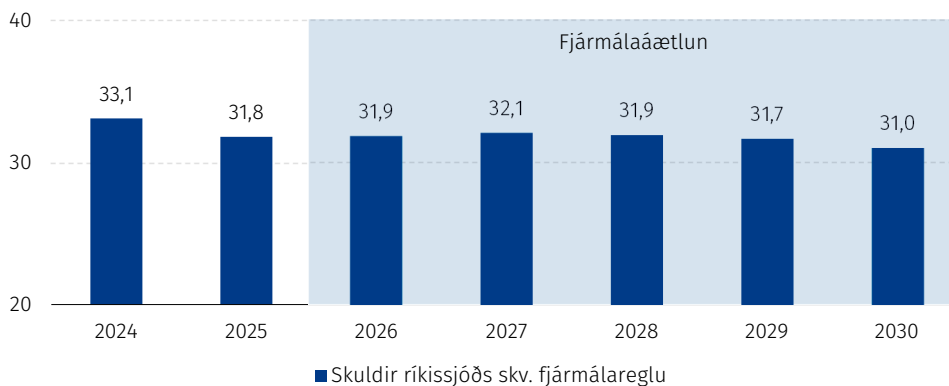
Afkoma ríkissjóðs, % af VLF



Meginmarkmið stjórnvalda er að lækka skuldahlutfall ríkissjóðs. Jákvæð afkomuþróun ríkissjóðs samhlíða aukinni verðmætasköpun og vaxandi landsframleiðslu mun varða þá leið á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál verða skuldir við lok yfirstandandi árs 31,8% af VLF og er áætlað að þær lækki um nærri heilt prósentustig fram til ársins 2030 þegar skuldahlutfallið mun standa í 31% af VLF.

Mynd 3.4**Skuldir ríkissjóðs eru stöðugar sem hlutfall af VLF og fara lækkandi undir lok tímabilsins**

% af VLF

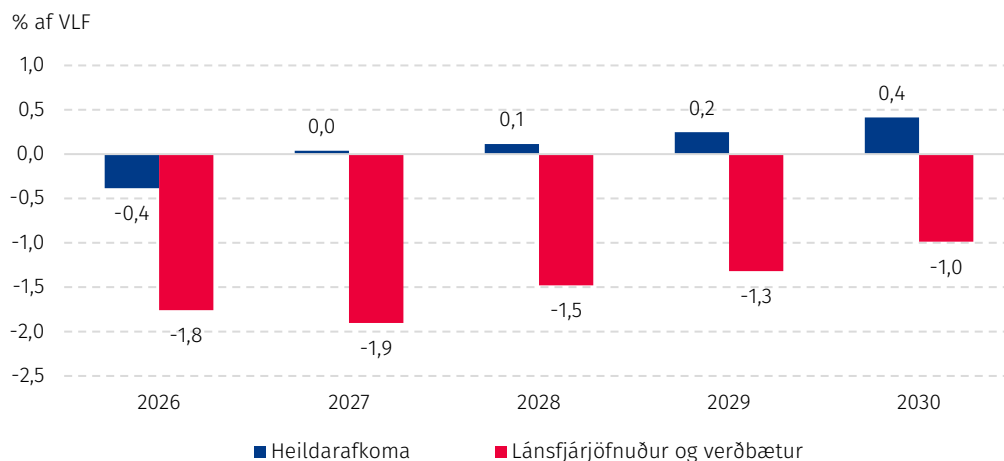


Þrátt fyrir bættu afkomu ríkissjóðs mun skuldahlutfallið ekki lækka að ráði fyrr en á síðari hluta tímabilsins. Stafar það af því að lánsfjárfjöfnuður ríkissjóðs að viðbættum verðbótum, sem er ráðandi þáttur í skuldaþróun, er talsvert lakari en heildarafkoma á rekstrargrunni, eins og skýrt er nánar í rammagrein 2. Lánsfjárfjöfnuðurinn, að viðbættum verðbótum, verður neikvæður um 90 ma.kr., eða 1,8% af VLF, á næsta ári, en 62 ma.kr. eða 1,0% af VLF, undir

lok tímabilsins, sem mun hafa bein áhrif á þróun skuldahlutfallsins. Nánari umfjöllun um skuldaþróun ríkissjóðs er að finna í kafla 3.2.4 *Skuldaþróun, skuldastýring og lánsfjáröflun*.

Mynd 3.5

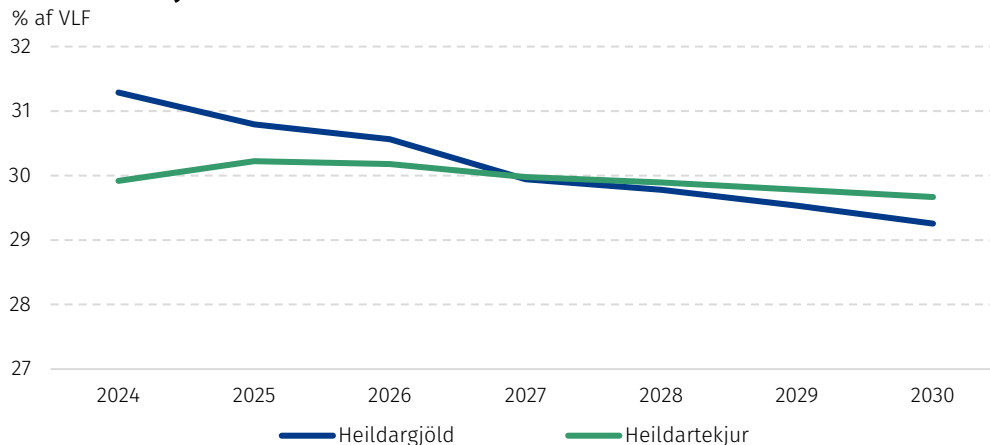
Skuldaþróun ræðst af lánsfjárjöfnuði ásamt verðbótum sem batnar en er enn talsvert neikvæð á tímabilinu



Leiðarstef ríkisfjármála á komandi árum verður að halda aftur af útgjaldavexti. Í forsendum áætlunarinnar er að jafnaði gert ráð fyrir um 4% nafnaukningu heildarútgjalda milli ára. Með þessu móti verður vöxtur útgjalda minni en vöxtur landsframleiðslunnar á tímabilinu og þannig unnið að markmiðum um sjálfbærni ríkisfjármála og stöðugleika í samræmi við grunnreglu laga um opinber fjármál. Heildarútgjöld ríkissjóðs fara úr því að vera tæplega 31% af VLF á þessu ári í rúmlega 29% af VLF undir lok tímabilsins. Nánar er fjallað um breytingar á útgjöldum ríkissjóðs í kafla 3.2.3 *Útgjaldaþróun og útgjaldastefna*.

Mynd 3.6

Stefnumörkun um að halda aftur af útgjaldavexti skilar bættri afkomu ríkissjóðs



Áætlað er að heildartekjur ríkissjóðs lækki lítillega á tímabilinu sem hlutfall af VLF. Verða þær rúmlega 30% af VLF í ár en tæplega 30% af VLF undir lok tímabilsins. Lögð verður áhersla á að styrkja grunnstoðir skattkerfisins með því að fækka ívilnandi úrræðum og draga úr hvötum til skattasniðgöngu. Auk þess mun ríkisstjórnin endurskoða gjaldtöku vegna nýtingar á auðlindum landsins og tryggja að hún byggist á sjálfbærum og réttlátum auðlinda-gjöldum. Grunnstef fyrirhugaðra breytinga er að efla tekjuhlíð ríkissjóðs án þess að auka álögur á almenning í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Nánar er fjallað um breytingar á tekjuhlíð ríkissjóðs í kafla 3.2.2 *Tekjuþróun og skattastefna*.

Rammagrein 2: Um samhengi heildarafkomu ríkissjóðs og skuldaþróunar

Hreinar lántökur ríkissjóðs á hverju ári eru umtalsvert meiri en sem nemur hallarekstri hans. Því geta skuldir ríkissjóðs haldið áfram að aukast að nafnvirði, jafnvel þótt hallarekstur verði stöðvaður. Munurinn milli afkomu og lánsfjárfafnaðar er hátt í 100 ma.kr. á hverju ári fjármála-áætlunar, eða sem samsvarar 1,5–2% af VLF. Til þess að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála er mikilvægt að setja markmið sem stuðla að ásættanlegri lækkun skuldahlutfalls, ekki síður en að stöðva hallarekstur.

Þegar rætt er um halla ríkissjóðs er iðulega átt við halla á heildarafkomu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Í stuttu máli felur heildarafkoma í sér mismuninn á öllum álögðum sköttum og öðrum tekjum annars vegar og öllum áföllnum útgjöldum og skuldbindingum fjárlagaársins hins vegar, óháð því hvort greiðslur eigi sér stað á sama ári. Almennt má segja að bati í heildarafkomu leiði til minni skuldasöfnunar. Aðrir þættir, sem eru óháðir heildarafkomu, hafa einnig veruleg áhrif á skuldaþróun eins og hér verður fjallað um.

Annar mælikvarði á rekstur ríkissjóðs er greiðsluafkoma, en hún mælir innflæði greiðslna í ríkissjóð á móti útflæði greiðslna úr ríkissjóði sem fram koma í sjóðstreymi. Greiðsluafkoman er lykilstærð þegar kemur að því að meta lánsfjárför og hefur því bein áhrif á skuldaþróun. Hún gefur einnig skýrar til kynna samtímaáhrif ríkisfjármálanna á efnahagssumsvif heldur en heildarafkoma á rekstrargrunni vegna liða sem eru færðir til gjalda á árinu en koma ekki til greiðslu. Undanfarin ár hefur greiðsluafkoma ríkissjóðs reynst lakari en heildarafkoma m.a. vegna greiðslu lífeyrisskuldbindinga, sem eru gjaldfærðar með öðrum hætti á þjóðhagsgrunni í samræmi við alþjóðlega staðla. Þá eru árlegar tekjur ríkissjóðs almennt lægri á greiðslugrunni þar sem þær innheimtast með tímatöf, auk þess sem álagðir skattar innheimtast ekki allir. Þegar tafir í skilum fara yfir áramót lendir álagning og innheimta hvor á sínu árinu. Þegar allt er eðlilegt í hagkerfinu hækka hagstærðir jafnt og þétt yfir árið og þannig verður innheimta ársins lægri tala en álagning ársins, jafnvel þótt engin vanskil séu til staðar.

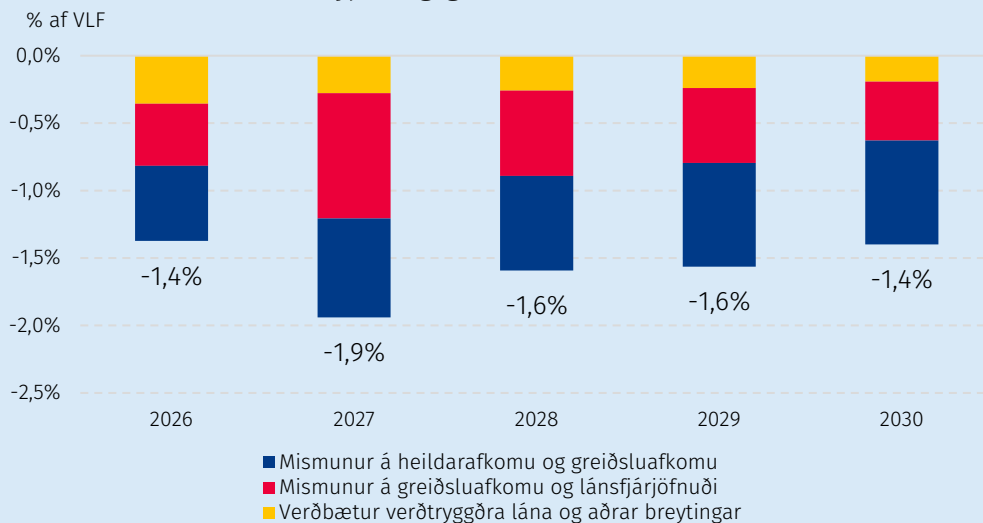
Út frá greiðsluafkomu og öðrum inn- og útflæðisliðum sem teljast til svonefndra fjárfestingarhreyfinga í sjóðstreymi má svo leiða fram lánsfjárfjöfnuð sem segir til um lánsfjárför ríkissjóðs. Sem dæmi um útstreymi í fjárfestingarhreyfingum má nefna endurlán ríkissjóðs til ríkisaðila í A2- og A3-hluta, t.d. til Húsnæðissjóðs og Menntasjóðs námsmanna, og árlegar bakábyrgðargreiðslur ríkisins inn á lífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR. Á móti getur stundum komið tilfallandi innflæði þegar efnt er til sölu á eignum ríkisins. Almennt gildir að lánsfjárfjöfnuður ríkissjóðs er lakari en greiðsluafkoma vegna þessara fjárfestingarhreyfinga.

Til þess að rekja öll áhrif á nafnvirði skulda ríkissjóðs þarf einnig að taka tillit til verðbóta verðtryggðra lána sem leggjast á höfuðstól sem og áhrif af gengisbreytingum krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum á höfuðstól erlendra skulda.

Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar eru framangreindar stærðir sem ráða skuldaþróun um 1,5–2% af VLF lakari en heildarafkoma ríkissjóðs. Þannig mætti, með nokkurri einföldun, segja að afkoma ríkissjóðs yrði að vera jákvæð um 1,5–2% af VLF til þess að nafnverð skulda

haldist óbreytt milli ára. Rétt er þó að taka fram að þegar skuldir ríkissjóðs eru settar fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) myndi slíkur afgangur á heildarafkomu leiða til hratt lækkandi skuldahlutfalls vegna áhrifa af vaxandi landsframleiðslu í nefnara hlutfallsins.

Stærðir sem drífa skuldaþróun ríkissjóðs eru um 1,5-2,0% af VLF lakari en heildarafkoma á þjóðhagsgrunni



Mismunur á heildarafkomu og greiðsluafkomu (blár kassi):

- Greiddar lífeyrisskuldbindingar eru hærri en það sem er gjaldfært á þjóðhagsgrunni.
- Tekjur ríkissjóðs eru lægri á greiðslugrunni, m.a. vegna tímatafar í innheimtu.
- Á móti vegur að hluta að gjaldfærð vaxtagjöld eru jafnan hærri en greidd vaxtagjöld, m.a. vegna verðbóta og reiknaðra vaxta vegna lífeyrisskuldbindinga.

Mismunur á greiðsluafkomu og lánsfjárfjöfnum (rauður kassi):

- Veitt endurlán ríkissjóðs til annarra ríkisaðila eru hærri en innheimtar afborganir slíkra lána á tímabilinu.
- Greiðsla vegna bakábyrgðar ríkisins á skuldbindingum B-deildar LSR.
- Sala eigna og eiginfjárframlög hafa áhrif á þessa stærð til hækkunar eða lækkunar.

Verðbætur verðtryggðra lána og aðrar breytingar (gulur kassi):

- Verðbætur verðtryggðra lána leggjast á höfuðstól.
- Áhrif gengisbreytinga krónunnar á höfuðstól erlendra skulda.

3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs

Afkomuhorfur ársins 2025 hafa batnað markvert frá því að fjárlög voru samþykkt í nóvember á síðasta ári. Í uppfærðri áætlun er gert ráð fyrir að heildarafkoma ríkissjóðs verði

neikvæð um tæplega 28 ma.kr., eða 0,6% af VLF, en áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir halla um 63 ma.kr., eða 1,3% af VLF.

Bætta afkomu má að stærstum hluta rekja til aukinna tekna í uppfærðu mati samanborið við tekjuáætlun fjárlaga. Gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs verði 1.471 ma.kr. og nemur aukningin um 50 ma.kr. frá áætlun fjárlaga. Tekjuaukann má einkum rekja til áætlaðra tekna af fjármagnstekjuskatti og virðisaukaskatti, en uppgjör á síðasta ársfjórðungi ársins 2024 reyndist betra en gert var ráð fyrir. Þá er gert ráð fyrir rúmlega 11 ma.kr. aukningu arðgreiðslna frá fjármálafyrirtækjum og Landsvirkjun.

Á móti vegur að hluta að gert er ráð fyrir að útgjöld aukist um 15 ma.kr. frá áætlun fjárlaga og verði um 1.498 ma.kr. Þrjár ástæður eru fyrir þeirri aukningu. Í fyrsta lagi er útlit fyrir að gjaldfæra þurfi í rekstrarreikning ríkissjóðs skuldbindingu vegna svonefnds varúðarsjóðs fyrir lífeyrisaukasjóð A-deildar LSR miðað við áætlaða stöðu. Varúðarsjóðurinn var liður í lögfestu samkomulagi árið 2016 um uppgjör deildarinnar við umbreytingu hennar í sama horf lífeyrisréttinda og gildir hjá almennum lífeyrissjóðum. Um er að ræða flokk skuldabréfa sem ríkissjóður gaf út og afhenti LSR til varðveislu á þeim tíma. Varúðarsjóðnum var ætlað að vera baktrygging upp að ákveðnu marki fyrir skuldbindingum ríkissjóðs gagnvart tilgreindum skilyrðum í lögnum um tryggingafræðilegri stöðu lífeyrisaukasjóðs A-deildarinnar. Í samræmi við ákvæði laganna hefur sérstakur matshópur þessa stöðu til umfjöllunar. Verði niðurstaðan sú að talið sé að umrædd skilyrði hafi nú virkjast er gert ráð fyrir að gjaldfæra þurfi þá ábyrgðarskuldbindingu sem fólst í skuldabréfum varúðarsjóðsins, í hluta eða heild, með sama hætti og áður hefur verið gert vegna annarra fjármuna sem ríkissjóður hefur lagt til lífeyrisaukasjóðs LSR. Staða varúðarsjóðs í lok árs 2024 var 16 ma.kr. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að veittur verði viðbótarstuðningur til Úkraínu í samræmi við stefnu þar um sem samþykkt var með þingsályktun árið 2024. Í þriðja lagi hefur áætlun um vaxtagjöld verið uppfærð með hliðsjón af bættri afkomu og leiðir það til lítils háttar lækkunar vaxtagjalda samanborið við áætlun fjárlaga.

Tafla 3.3 Áætlun af afkoma ríkissjóðs 2025-2030

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Frumtekjur	1.429,6	1.513,8	1.589,2	1.667,9	1.746,5	1.830,9
Frumgjöld	1.380,2	1.454,1	1.506,4	1.574,1	1.641,6	1.715,2
Frumjöfnuður	49,4	59,7	82,8	93,8	104,9	115,7
% af VLF	1,0	1,2	1,5	1,6	1,7	1,8
Vaxtatekjur	41,0	36,9	37,2	40,0	42,9	45,0
Vaxtagjöld	118,1	116,4	118,0	127,3	133,0	134,6
þar af gjaldfærðir vextir	73,2	79,2	84,3	94,3	100,7	104,7
þar af verðbætur	25,9	18,3	15,1	14,7	14,4	12,2
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb.	19,0	18,9	18,6	18,3	17,9	17,7
Fjármagnsjöfnuður	-77,1	-79,5	-80,8	-87,3	-90,1	-89,6
% af VLF	-1,6	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,4
Heildartekjur	1.470,6	1.550,7	1.626,4	1.707,9	1.789,4	1.875,9
Heildarútgjöld	1.498,3	1.570,5	1.624,4	1.701,4	1.774,6	1.849,8
Heildarjöfnuður	-27,7	-19,8	2,0	6,5	14,8	26,1
% af VLF	-0,6	-0,4	0,0	0,1	0,2	0,4

Gert er ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs batni enn frekar á næsta ári og verður frumjöfnuður ríkissjóðs þá orðinn jákvæður um tæplega 60 ma.kr., eða 1,2% af VLF. Munar þar meira en 10 ma.kr. milli ára. Að teknu tilliti til vaxtafajnaðar er þó gert ráð fyrir að heildarafkoma ríkissjóðs verði áfram neikvæð á árinu 2026 um tæplega 20 ma.kr., eða 0,4% af VLF.

Hallalaus fjárlög árið 2027

Stjórnvöld hafa sett sér það einarða markmið að jöfnuður náist í rekstri ríkissjóðs árið 2027 og litar sú ákvörðun alla stefnumörkun þessarar fjármálaáætlunar. Gangi það eftir verður þeim mikilvæga áfanga náð ári fyrir en gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun og er sú breyting til marks um vilja stjórnvalda til að sporna gegn þenslu og skapa rými fyrir lækkun vaxta.

Eftir árið 2027 er gert ráð fyrir áframhaldandi bata á frumjöfnuði ríkissjóðs um rúmlega 10 ma.kr. á ári. Þannig er stefnt að því að heildarafkoma verði orðin jákvæð um 0,4% af VLF undir lok tímabilsins árið 2030.

Samanburður við gildandi fjármálaáætlun 2025–2029

Samanborið við gildandi fjármálaáætlun eykst afgangur af frumjöfnuði að jafnaði um 10 ma.kr. á ári hverju yfir tímabilið þrátt fyrir aukningu frumútgjalda þar sem aukning frumtekna er meiri. Frumtekjur eru að jafnaði um 0,4% af VLF meiri en gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun, en frumgjöld aukast að jafnaði um 0,2% af VLF. Frumjöfnuður batnar því sem nemur þeim mismun. Bættur frumjöfnuður vegur á móti lakari fjármagnsjöfnuði vegna aukinna vaxtagjalda, einkum hærri verðbóta verðtryggðra lána. Þessa aukningu verðbóta má rekja til lítils háttar hærri skuldastöðu í árslok 2024 en gert var ráð fyrir í fyrri áætlun. Samanlagt helst heildarafkoma ríkissjóðs því að jafnaði nánast óbreytt frá fyrri áætlun þótt heildartekjur og heildargjöld séu nokkru meiri.

Tafla 3.4 Samanburður við fjármálaáætlun (br. frá gildandi áætlun)

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Frumtekjur	23,1	34,7	31,4	39,6	40,0
Frumgjöld	13,5	25,9	15,1	28,0	36,1
Frumjöfnuður	9,6	8,8	16,3	11,6	3,9
% af VLF	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1
Vaxtatekjur	1,5	1,7	1,4	0,6	1,7
Vaxtagjöld	13,3	8,4	5,9	7,5	10,2
Fjármagnsjöfnuður	-11,8	-6,7	-4,5	-6,9	-8,5
% af VLF	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Heildartekjur	24,6	36,4	32,8	40,2	41,7
Heildarútgjöld	26,8	34,3	21,0	35,5	46,3
Heildarjöfnuður	-2,2	2,1	11,8	4,7	-4,6
% af VLF	0,0	0,0	0,2	0,1	-0,1

3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun

Skattastefna stjórnvalda mótast af pólitískum áherslum sem koma fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og eru undirliggjandi í fjármálaáætluninni. Hún er mikilvægur þáttur í hagstjórninni og verður að vera sveigjanleg gagnvart efnahagslegum veruleika sem blasir við hverju sinni, hvort heldur er til lengri eða skemmri tíma. Á árinu 2025 fær ríkið tekjur af tímabundinni eins prósentustígs hækkun á tekjuskatti lögaðila vegna hagnaðar ársins 2024. Var sú hækkun hluti af þeirri vegferð stjórnvalda að beita ríkisfjármálunum til að draga úr þenslu í hagkerfinu. Í þessari fjármálaáætlun er áhersla lögð á að styrkja grunnstoðir skattkerfisins með því að fækka ívilnandi úrræðum og koma í veg fyrir skattasniðgöngu fremur en að auka álögur á einstaklinga. Umbylting í þróun gervigreindar og hliðstæðrar tækni styður og flýtir fyrir sjálfvirknivæðingu í skatta- og tollakerfum sem opnar tækifæri á öflugt rauntímaeftirlit og

viðnám við skattundanskotum og peningabætti. Grunnstoðir skattkerfisins verða því nútímavæddar og verður kerfið þannig betur í stakk búið til að takast á við samfélagslegar breytingar sem aftur stuðlar að sjálfbærari og sanngjarnari tekjuöflun fyrir ríkissjóð til framtíðar. Fyrirhugaðar skattbreytingar hafa að hluta verið kynntar í síðustu fjármálaáætlun og er fjallað um þær hér á eftir ásamt nýjum breytingum. Gert er ráð fyrir að nýjar áherslur og breytingar muni skila hærri tekjum sem hlutfall af VLF en tekjuáætlun fyrri fjármálaáætlunar gerði ráð fyrir.

Eitt af markmiðum nýrrar ríkisstjórnar er að **bæta skattskil, loka glufum og fækka undanþágum í skattkerfinu**. Í þessari aðgerð geta falist ýmis verkefni sem þarf að vinna áfram, greina frekar og áhrifameta. Má hér helst nefna aðlögun skattkerfisins að áskorunum í orkuskiptum og stafrænum viðskiptum, nútímalegri og einfaldari skattframkvæmd og skilvirkari innheimtu. Undir þessa aðgerð heyrja einnig áform um niðurfellingu samsköttunar milli skattþrepa í tilviki hjóna og sambýlisfólks, brottfall heimildar til að ráðstafa ónýttum persónuafslætti til greiðslu fjármagnstekjuskatts, bætt eftirlit vegna styrkveitinga til rannsóknar og þróunar og endurskoðun viðmiðunarreglna um reiknuð laun í atvinnurekstri. Vinnu við þessi verkefni verður fram haldið á tíma áætlunarinnar og verða þau kynnt nánar eftir því sem þeirri vinnu vindur fram.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar er kveðið á um að ríkisstjórnin hyggist taka upp **auðlindagjald fyrir aðgang ferðamanna** að náttúruperlum Íslands. Horft er til þess að gjaldið greiðist af þeim sem heimsækja ferðamannastaði í eigu ríkisins. Gildir það jafnt um erlenda ferðamenn sem hingað koma og þá sem hér eru búsettir. Unnið er að útfærslu á gjaldinu, en stefnt er að gildistöku um mitt ár 2026. Tekjurnar af gjaldinu hjálpa til við að byggja upp og vernda ferðamannastaði. Þá hyggst ríkisstjórnin gera breytingar á **lögum um veiðigjald** til að tryggja að útreiknað aflaverðmæti tiltekinna nytjastofna endurspegli betur raunverulegt aflaverðmæti þessara sömu stofna. Um er að ræða nokkrar breytingar sem beinast að því að leiðrétta aflaverðmæti í reiknistofni veiðigjalds ásamt mótvægisáðgerðum. Er horft til þess að aflaverðmæti þorsks og ýsu miðist við meðalverð á fiskmarkaði og að aflaverðmæti ákveðinna uppsjávarstofna taki mið af meðalverði skv. Fiskistofu Noregs þar sem ekki er virkur markaður með þær sjávarafurðir hér á landi. Er jafnframt áformuð hækkun á frítekjumarki til að koma til móts við litlar og meðalstórar útgerðir. Saman verka þessir þættir til að auka tekjur ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar.

Jafnframt er gert ráð fyrir hækkun **fiskeldisgjalds** þar sem gjaldhlutfall efsta þreps hækkar í 5% af meðaltali alþjóðlegs markaðsverðs á Atlantshafslaxi. Sú breyting er í samræmi við skýrslu Boston Consulting Group um framtíðarmöguleika í lagareldi og stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar um framkvæmd laga um fiskeldi.

Fjölgun vistvænna og sparneytinna ökutækja hefur leitt til umtalsverðrar lækkunar á tekjum ríkissjóðs og er að óbreyttu útlit fyrir að sú þróun haldi áfram. Á árunum eftir aldamót voru tekjur af ökutækjum og eldsneyti um 2–3% af VLF. Í forsendum fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2026–2030 er gert ráð fyrir að tekjur af ökutækjum og eldsneyti verði um 1,7% af VLF líkt og þær voru að meðaltali á árunum 2010–2017. Á sama tíma og tekjur af ökutækjum og eldsneyti hafa lækkað hefur ekki dregið úr útgjaldaþörf vegna uppbyggingar og viðhalds á samgönguinnviðum landsins. Stjórnvöld eru með áform um uppbyggingu samgönguinnviða um allt land. Þá eru orkuskipti í samgöngum jafnframt mikilvægur hlekkur í loftslagsmarkmiðum ríkisstjórnarinnar. Um nokkurt skeið hefur verið unnið að nýju **framtíðartekjuöflunarkerfi vegna ökutækja og eldsneytis**. Fyrsta skrefið í upptöku nýs kílómetragjalds var stigið í ársbyrjun 2024 með upptöku kílómetragjalds á rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbifreiðar. Fyrirhugað er að stíga síðara skrefið um mitt ár 2025 sem mun styðja við tekjuöflun ríkissjóðs yfir tíma fjármálaáætlunarinnar. Kílómetragjaldið felur í sér að greitt er gjald eftir fjölda ekinna kílómetra með það að markmiði að gjaldtaka vegna aksturs ökutækja

endurspegli betur en núverandi kerfi raunverulega notkun á vegasamgöngum. Samhliða er kolefnisgjald hækkað til að fanga neikvæð ytri áhrif af brennslu kolefnis. Við kerfisbreytinguna falla niður núverandi gjöld á ökutæki, s.s. bensíngjald og olúugjald.

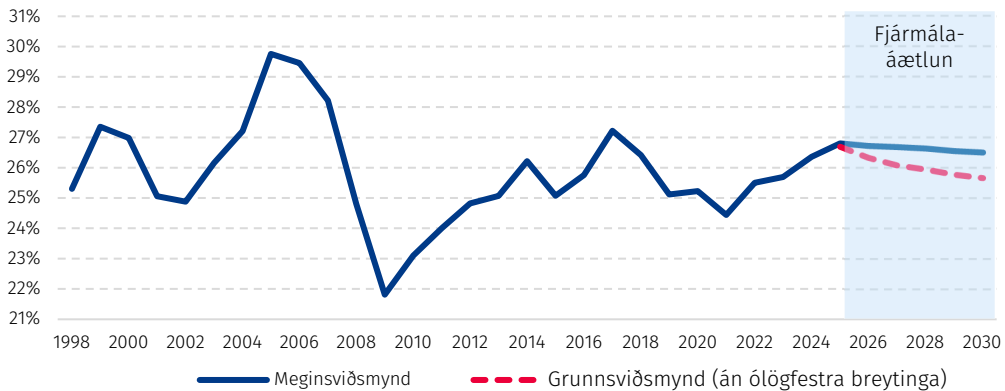
Tekjuáætlun tímabilsins

Tekjuáætlun næstu fimm ára mótast helst af þróun efnahagsmála í undirliggjandi þjóðhagsspá Hagstofu Íslands ásamt fyrirhuguðum skattkerfisbreytingum og öðrum tekjuráðstöfunum. Jafnframt eru horfur fyrir árið 2025 endurmetnar út frá þjóðhagsspánni og fyrirbyggjandi gögnum um tekjuþróun frá ársbyrjun. Skatttekjur og tryggingagjöld standa undir tæplega 90% af heildartekjum ríkissjóðs. Á mynd 3.7 má með skýrum hætti sjá hvernig skatttekjur og tryggingagjöld sveiflast með hagsveiflunni. Á tímabilinu frá 1998 hafa þessar tekjur lægst farið í um 21,8% af VLF en hæst í 29,8%. Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að þær verði nokkuð stöðugar á bilinu 26,7% af VLF í upphafi til 26,5% undir lok áætlunartímabilsins. Hér eru meðtaldar fyrirhugaðar ólögfestar skattkerfisbreytingar. Án slíkra skattkerfisbreytinga eru skatttekjur og tryggingagjöld áætluð 26,3% af VLF í upphafi en lækka í 25,7% í lok áætlunartímabilsins. Sú lækkun er aðallega vegna lækkandi tekna af óbreyttu fyrirkomulagi á skattlagningu ökutækja og eldsneytis.

Mynd 3.7

Skatttekjur og tryggingagjöld án óreglulegra liða

Hlutfall af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2026-2030.

Án óreglulegra liða. Leiðrétt fyrir áhrifum flutnings málefna fatlaðs fólks til sveitarfélaga árið 2011.

Þróun skattstofna ríkissjóðs ræðst af framvindu ýmissa undirliggjandi þátta í efnahagsmálum, s.s. þróun launastofns og einkaneyslu. Tekjuskattur einstaklinga og tryggingagjald fylgir að stórum hluta spá Hagstofu Íslands um launastofninn og er í áþekku hlutfalli af VLF yfir tímabil fjármálaáætlunar. Árið 2025 kemur til tekna tímabundin eins prósentustigs hækkun á tekjuskatt lögaðila sem var í gildi á rekstrarárinu 2024. Þróun tekjuskatts lögaðila fylgir hagvexti á áætlunartímabilinu og er gert ráð fyrir að tekjur af honum nemi 2,9% af VLF út tímabilið. Tekjur af fjármagnstekjuskatti munu lækka lítillega sem hlutfall af VLF á áætlunartímabilinu sem má m.a. rekja til lækkandi vaxtastigs á fyrri hluta tímabilsins. Dregið hefur verið úr umfangi ívilnana í VSK-kerfinu í formi undanþágna og endurgreiðsna og mun það styrkja VSK-stofninn til framtíðar. Á næstu árum er gert ráð fyrir að erlendum ferðamönnum fjölgi um einungis 1,2% að jafnaði á ári en neysla meðalferðamanns aukist að hluta á móti. Þá

verður samsetning hagvaxtar, með vaxandi framlagi utanríkisviðskipta, lítilla óhagstæðari VSK. Tekjur af VSK verða að jafnaði 8,8% af VLF næstu fimm ár sem er hærra hlutfall en verið hefur að jafnaði síðan skattþrepum VSK var breytt fyrir einum áratug.

Áhrif fyrirhugaðra skattbreytinga eru vaxandi yfir tímabil fjármálaáætlunarinnar úr um 29 ma.kr. á árinu 2026 í um 67 ma.kr. árið 2030. Gert er ráð fyrir að tekjuáhrif þeirra nemi um 0,6% af VLF á árinu 2026 og verði svo um 1,1% af VLF undir lok tímabilsins. Þrátt fyrir þær fyrirætlanir er gert ráð fyrir að heildartekjur ríkissjóðs lækki sem hlutfall af VLF yfir áætlunartímabilið. Veigamesta tekjuráðstöfunin felst í framhaldi þeirrar stefnu að bregðast við lækkingu skatttekna af ökutækjum og eldsneyti. Fyrirhugað er að þær nemi 1,7% af VLF árið 2027 til samræmis við meðaltal árána 2010–2017. Sú breyting er til að mæta lækkingu tekjum að óbreyttu vegna fjölgunar vistvænna og sparneytinna bifreiða eins og fjallað er um hér frammar. Fyrirhugaðar breytingar á veiðigjaldi og gjaldtöku í ferðaþjónustu setja einnig sitt mark á tekjuferil næstu ára. Auk þess er gert ráð fyrir að tekjur aukist vegna innleiðingar alheimslágmargsskatts á fyrirtæki frá og með árinu 2026.

Tekjuáætlunin hefur hækkað frá síðustu fjármálaáætlun fyrir ári síðan, bæði í krónum talið og sem hlutfall af VLF. Áætlað er að heildartekjur ríkissjóðs á árinu 2026 verði 30,2% af VLF og lækki í 29,7% árið 2030. Skatttekjur og tryggingagjöld eru þar veigamest, tæplega 90%. Arðgreiðslur eru áætlaðar um 56 ma.kr. á árinu 2026. Þar veiga þýngst arðgreiðslur frá Landsvirkjun og Landsbankanum en gert er ráð fyrir lækkingu vegna sölu eftirstandandi eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka.

Tafla 3.5 Tekjuáætlun á þjóðhagsgrunni

	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	1.373	1.448	1.522	1.595	1.676
þ.a. tekjuskattur einstaklinga	299	316	333	351	369
þ.a. tekjuskattur lögaðila	147	156	166	174	183
þ.a. virðisaukaskattur	453	477	501	526	552
þ.a. tryggingagjöld	158	166	175	184	193
Aðrar tekjur	178	179	186	194	200
þ.a. vaxtatekjur	37	37	40	43	45
þ.a. arðgreiðslur	56	54	55	57	58
Heildartekjur	1.551	1.626	1.708	1.789	1.876
Frumtekjur	1.514	1.589	1.668	1.746	1.831
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	26,7	26,7	26,6	26,5	26,5
þ.a. tekjuskattur einstaklinga	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
þ.a. tekjuskattur lögaðila	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
þ.a. virðisaukaskattur	8,8	8,8	8,8	8,8	8,7
þ.a. tryggingagjöld	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Aðrar tekjur	3,5	3,3	3,3	3,2	3,2
þ.a. vaxtatekjur	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
þ.a. arðgreiðslur	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
Heildartekjur	30,2	30,0	29,9	29,8	29,7
Frumtekjur	29,5	29,3	29,2	29,1	29,0

3.2.3 Útgjaldapróun og útgjaldastefna

Útgjaldastefna ríkissjóðs í fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2026–2030 grundvallast á markmiðum fjármálastefnu nýrrar ríkisstjórnar og skilyrðum laga um opinber fjármál. Í fyrsta sinn er fjármálaáætlun mótuð með hliðsjón af nýrri stöðugleikareglu sem takmarkar útgjalda-vöxtinn. Hóflægur raunvöxtur útgjalda verður til þess að hlutfall ríkisútgjalda af verðmætastöðun hagkerfisins fer lækkandi á tímabilinu og heildarútgjöld ríkissjóðs fara úr tæpum 31% af vergri landsframleiðslu á þessu ári í rúmlega 29% af VLF árið 2030. Svo lágt hefur útgjaldastigið ekki verið síðan 2006.

Fjármálaáætlunin er sett fram á grunni stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og endurspeglar forgangsröðun og stefnumótandi áherslur hennar. Sérstök áhersla er lögð á að stöðva hallarekstur ríkissjóðs árið 2027 og skapa skilyrði fyrir lækun vaxta. Uppfærsla á útgjaldaáætlun ríkissjóðs grundvallast jafnframt á ákvörðunum sem teknar voru í fyrri fjármálaáætlunum og fjárlögum fyrir árið 2025. Þá er áætlunin unnin með hliðsjón af uppfærðri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, lýðfræðilegum forsendum og breyttum útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta.

Til að mæta auknum útgjöldum og styrkja sjálfbærni ríkisfjármála verður gripið til aðhalds með hagræðingu í ríkisrekstri, breyttri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna innan gildandi útgjaldaramma, ásamt aukinni tekjuöflun. Slíkar ráðstafanir eru nauðsynlegar til að tryggja að rekstur ríkissjóðs uppfylli hagstjórnarmarkmið stjórnvalda og ná markmiðum um bætta afkomu ríkissjóðs.

Hóflægur vöxtur heildarútgjalda 2026–2030³

Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir 8,5% uppsöfnuðum raunvexti heildarútgjalda frá fjárlögum 2025, eða sem nemur 131 ma.kr. Á fyrsta árinu er gert ráð fyrir að útgjöld aukist um tæplega 46 ma.kr. og vega þar þyngst aukin útgjöld til félags- og tryggingamála, fyrst og fremst vegna nýs örorkukerfis, og til heilbrigðis- og samgöngumála. Á öðru árinu aukast útgjöld mun minna eða um 7 ma.kr. sem skýrist að mestu af því að aðhaldsráðstafanir fara þá að vega þyngra en á því fyrsta, auk þess sem ýmis tímabundin framlög falla niður árið 2027. Á tímabilinu öllu er lögð áhersla á aukin fjárfestingarframlög og fjármagnstilfærslur sem hækka um 16 ma.kr. strax á næsta ári og rúmlega 7 ma.kr. til viðbótar milli árána 2026 og 2027. Er það í samræmi við markmið stjórnvalda um fjárfestingu í innviðum. Með því að halda aftur af vexti rekstrar- og tilfærsluútgjalda á öðru ári skapast svigrúm til aukinna fjárfestingarframlaga án þess að raska markmiðum um aðhald og sjálfbærni í opinberum fjármálum.

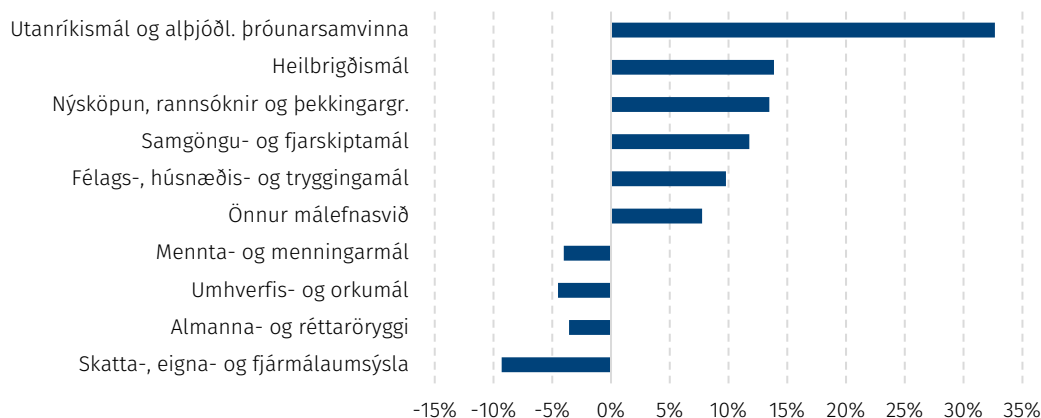
Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar kveður á um mikilvægi þess að tryggja jafnvægi milli aðhalds í opinberum fjármálum og nauðsynlegrar uppbyggingar. Í því skyni er lögð áhersla á að verja grunnstoðir samfélagsins og styðja við markmið um velsæld og efnahagslegan stöðugleika. Forgangsröðun útgjalda tekur mið af þessum áherslum og beinist fyrst og fremst að félags- og tryggingamálum, heilbrigðismálum og samgöngumálum en framlög til þessara málaflokka aukast mest í krónum talið. Framlög til utanríkismála aukast hins vegar hlutfallslega mest, eins og fram kemur á mynd 3.8. Framlög til þessara málaflokka aukast yfir tímabilið í takt við fjölgun íbúa, aukna eftirspurn eftir þjónustu og stefnumörkun stjórnvalda um að efla velferðarþjónustu auk þess sem brugðist er við stöðu heimsmála. Þá er gert ráð fyrir verulegri fjárfestingu í innviðum, ekki síst á sviði samgangna, m.a. með það að markmiði að

³ Vakinn er athygli á því að í þessum kafla er umfjöllun um heildarútgjöld ríkissjóðs 2026–2030 og breytingar frá gildandi áætlun skv. IPSAS reikningsskilastaðli en umfjöllun eftir hagrænni skiptingu er skv. alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS). Í viðauka 1 og 3 er fjallað nánar um staðlanna.

styðja við atvinnusköpun og stuðla að jöfnun búsetuskilyrða. Með þessari skiptingu útgjalda-ramma er stuðlað að markvissri framkvæmd stefnu stjórnvalda á helstu málefnasviðum.

Mynd 3.8

Hlutfallsleg breyting samandreginna málefnasviða 2025-2030



Um helmingur útgjalda ríkissjóðs rennur til heilbrigðis- og félags-, húsnæðis- og tryggingamála. Framlög til **heilbrigðismála**⁴ nema tæplega þriðjungur af heildarútgjöldum ríkissjóðs og aukast um 57 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að heilbrigðiskerfið verði eflt og að aðgengi að þjónustu verði tryggt um land allt, með áherslu á jafnræði, velferð og fagmennsku. Gert er ráð fyrir að stöðir heilbrigðis- og öldrunarþjónustu verði styrktar í takt við fjölgun og öldrun þjóðarinnar, m.a. með fjölgun hjúkrunnarrýma og aukinni heimahjúkrun. Þá er áhersla lögð á að stytta biðlista barna, auka aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu og efla meðferðarúrræði vegna fíknivanda. Auk þess er gert ráð fyrir hagræðingu og markvissari nýtingu fjármuna í heilbrigðiskerfinu til að skapa svigrúm til nýrra og aukinna verkefna.

Framlög til **félags-, húsnæðis- og tryggingamála**⁵ aukast um 38 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Kostnaður vegna nýs örorkulífeyriskerfis vegur þar þyngst eða um 18 ma.kr. á ársgrundvelli. Þá eykst kostnaður vegna fjölgunar endurhæfingarlífeyrisþega en þeim hefur fjölgað um 20% á milli ára ásamt því að þeir eru nú að jafnaði um einum og hálfum mánuði lengur í endurhæfingu en áður. Þessar breytingar leiða til tæplega 5 ma.kr. kostnaðarauka á fyrsta ári áætlunarinnar með áframhaldandi áhrifum á seinni árum tímabilsins. Þessu til viðbótar hafa áform um að lögbinda tengingu lífeyrisgreiðslna við launavísitölu í för með sér uppsafnaðan kostnað sem nemur um 9 ma.kr. yfir tímabilið 2026–2030. Frítekjumark elli-lífeyrisþega verður hækkað í 60 þús.kr. á mánuði í þrepum en kostnaður vegna þess nemur 5 ma.kr. á ári þegar breytingin er að fullu komin til framkvæmda. Allt endurspeglar þetta áherslu

⁴ Til heilbrigðismála heyra málefnasvið 23-26 og málaflokkar 32.10 og 32.30

⁵ Til félags-, húsnæðis- og tryggingamála heyra málefnasvið 27–31 og málaflokkur 32.40.

stjórnvalda á að bæta afkomu viðkvæmra hópa samfélagsins.

Framlög til **mennta- og menningarmála**⁶ nema um 10% af heildarútgjöldum ríkissjóðs og endurspeгла áherslu stjórnvalda á þessi sviði þrátt fyrir að útgjöld lækki um 4% á tímabilinu og nemi 151 ma.kr. árið 2030. Lækkunin skýrist einkum af minni rekstrarþörf vegna tíma-bundinna framkvæmda og verkefna úr fyrri áætlunum auk þess sem hagræðingaráform, s.s. um sameiningu skóla annars vegar og menningarstofnana hins vegar, draga úr útgjaldaþrýstingi. Á sama tíma er leitast við að stöðugleiki verði tryggður í fjármögnun skólustarfs og gert ráð fyrir útgjaldasvigrúmi til að efla aðgengi landsmanna að menningu óháð efnahag og búsetu. Þá verður unnið áfram að því að styðja við starfsemi háskóla á landsvísu með áherslu á menntun, nýsköpun og aðgengi. Jafnframt er gert ráð fyrir áframhaldandi framkvæmdum við Þjóðarhöllina og að hún verði tekin í notkun undir lok árs 2028 með tilheyrandi lækkun á fjárheimildum þegar framkvæmdinni er lokið.

Framlög til **samgöngu- og fjarskiptamála**⁷ hækka um tæpa 8 ma.kr. frá fjárlögum 2025 til 2030. Áherslan beinist sérstaklega að því að bæta öryggi og þjónustu í vegasamgöngum og efla viðhald vegakerfisins. Undanfarin 10 ár hefur umferð á þjóðvegum aukist um 70–100% sem hefur aukið álag á slitlag, brýr og burðarlag. Um 40% þjóðvega eru metnir í slæmu eða mjög slæmu ástandi og 30% vegakerfisins er með slakt burðarlag. Þessi viðhaldsskuld sem hefur safnast upp um langt skeið krefst markvissrar fjárfestingar og forgangsroðunar til að efla innviði og bæta búsetuskilyrði á landinu öllu.

Framlag til **nýsköpunar-, rannsóknar- og þekkingarmála**⁸ eykst um 5,1 ma.kr. á tímabilinu vegna aukins stuðnings við hugverkaiðnað, nýsköpun og tækni. Ísland stendur vel að vígi í alþjóðlegum samanburði og árið 2023 voru styrkir til nýsköpunarfyrirtækja vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar með því hæsta sem gerist meðal aðildarríkja OECD. Lög um styrki til nýsköpunarfyrirtækja og lög um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar verða endurskoðuð með það í huga að breytingar hafi áhrif frá árinu 2027.

Af öðrum málaflokkum má nefna að árleg framlög til **utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu**⁹ aukast jafnt og þétt yfir tímabilið, eða um ríflega 11 ma.kr. milli 2025 og 2030. Sú þróun endurspeglar breyttar aðstæður í alþjóðamálum og vaxandi mikilvægi öryggis- og varnarmála. Stríðsástand í Úkraínu og afleiðingar þess fyrir öryggi í Evrópu leiðir til aukinna framlaga til varnarviðbúnaðar og alþjóðlegrar mannúðaraðstoðar. Framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu aukast um 8,5 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar í takt við vöxt þjóðartekna.

Framlög til **umhverfis- og orkumála**¹⁰ lækka lítillega, mest milli 2026 og 2027 en sú lækkun skýrist að mestu af endurmati á fjárheimildum Orkusjóðs og því að ýmis tímabundin framlög, svo sem ráðstöfun losunarheimilda til flugfélaga, falla niður frá og með árinu 2027. Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á öryggi almennings, verndun náttúru og viðbúnað við afleiðingum loftslagsbreytinga. Framlög til vöktunar og varna gegn náttúruvá, s.s. til ofanflóðavarna, verða aukin á tímabilinu.

Framlög til **almanna- og réttaröryggismála**¹¹ dragast saman um 1,6 ma.kr. milli áranna 2025 og 2030. Þrátt fyrir þessa lækkun hækka framlög á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar um

⁶ Til mennta- og menningarmála heyrir málefnasvið 18–22.

⁷ Til samgöngu- og fjarskiptamála heyrir málefnasvið 11.

⁸ Til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina heyrir málefnasvið 7.

⁹ Til utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu heyrir málefnasvið 4 og 35.

¹⁰ Til umhverfis-, orku- og loftslagsmála heyrir málefnasvið 15 og 17.

¹¹ Til almanna- og réttaröryggismála heyrir málefnasvið 9.

alls 4,4 ma.kr. en fara síðan lækkandi yfir tímabilið. Meginskýringin á þessu er að á fyrri hluta tímabilsins er gert ráð fyrir aukinni fjárveitingu vegna byggingar nýs fangelsis sem kemur í stað Litla-Hrauns. Áætlað er að fangelsið verði tilbúið árið 2029 og að framlög vegna framkvæmdanna falli þá niður eða alls um 6 ma.kr. Lögð er áhersla á að efla öryggi almennings m.a. með fjölgun lögreglumanna og framlög til að styrkja rekstur Landhelgisgæslu Íslands verða aukin.

Framlög til **annarra málefna**sviða¹² hækka um alls 25,2 ma.kr. á tímabili fjármála-áætlunarinnar. Þar vega þyngst hækkun vaxtagjalda í samræmi við uppfærða þjóðhagsspá, forsendur um afkomuþróun, upplýsingar um þróun lánsfjármála og loks breytingar á lögbundnu framlagi í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þá lækka útgjöld vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd en á móti kemur að fjárheimild fyrir almennan varasjóð fjárlaga fer hækkandi til að stemma stigu við óvissu þegar fram í sækir. Til að fylgja eftir aðgerðum sem ríkisstjórnin sammæltist um vegna öryggisvistunar ósakhæfra einstaklinga er fjárveiting almenns varasjóðs aukin um alls 2 ma.kr. Gert er ráð fyrir að þeirri fjárheimild verði skipt niður á viðeigandi málaflokka við gerð fjárlagafrumvarps ársins 2026. Fjárveitingar vegna lífeyrisskuldbindinga, sem ráðast helst af spá um launaþróun hjá starfsmönnum ríkisins, lækka á áætlunartímabilinu m.a. vegna fækkunar lífeyrisþega. Gert er ráð fyrir að framlag vegna þeirra nemi um 79 ma.kr. árið 2025 en á lokaári áætlunarinnar verði framlagið 68,5 ma.kr.

Sjá nánari umfjöllun um útgjöld málefna sviða í greinargerðum málefna sviða.

Tafla 3.6 Stöðugleikaregla ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2026-2030

Stöðugleikaregla, ma.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildarútgjöld málefna sviða	1.545,6	1.591,5	1.598,9	1.629,1	1.653,4	1.676,4
<i>Undanskildir liðir</i>						
Vaxtagjöld	101,6	97,5	99,4	109,0	115,1	116,9
Lífeyrisskuldbindingar	79,1	80,9	78,1	75,0	71,8	68,5
Fjárfestingarframlög	70,0	83,4	89,3	86,3	89,1	93,0
Atvinnuleysisbætur	35,6	36,7	33,3	33,7	33,7	33,8
Jöfnunarsjóður, lögbundin framlög	32,2	33,6	34,7	35,6	36,5	37,4
Afskriftir skattkrafna	6,5	6,8	7,2	7,6	8,0	8,0
Tapaðar kröfur og tjónabætur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Útgjaldagrunnur stöðugleikareglu	1.220,6	1.252,4	1.256,8	1.281,8	1.299,3	1.318,8
Raunvöxtur útgjalda milli ára, %		2,6%	0,4%	2,0%	1,4%	1,5%
Raunvöxtur útgjalda milli ára, ma.kr.		31,8	4,4	25,0	17,4	19,6
Raunvöxtur tekjuráðstafana milli ára		20,2	12,7	8,7	4,3	4,9
Útgjaldavöxtur að fráregnum tekjuráðstöfunum ..		11,6	-8,3	16,4	13,1	14,7
Stöðugleikaregla, % br. frá fyrra ári		0,9%	-0,7%	1,3%	1,0%	1,1%

Stöðugleikaregla

Fjármálaáætlun er nú lögð fram í kjölfar breytinga á fjármálareglum laga um opinber fjármál og tekur í fyrsta sinn mið af svonefndri stöðugleikareglu. Kveður reglan á um að raunvöxtur útgjalda ríkissjóðs, að fráöldum tilteknum sveiflukenndum þáttum og að teknu tilliti til nýrra tekjuráðstafana, skuli að hámarki nema 2,0% árlega. Markmið þessara breytinga er að auka vægi markmiða um vöxt útgjalda við stefnumörkun um afkomuþróun og tryggja að

¹²Til annarra málefna sviða heyrna málefna svið 1-3, 5, 6, 8, 10, 12-14, 16 og 32-34

ríkisfjármál stuðli betur að efnahagslegum stöðugleika. Nánar er fjallað um breytingar á fjármálareglum í rammagrein 1.

Útgjaldavöxtur ríkissjóðs samkvæmt viðmiði stöðugleikareglu er töluvert hægari í fjármálaáætluninni en það hámark sem lögin setja. Þær áætlanir endurspeglu ásetning stjórnvalda um að ná jafnvægi í ríkisfjármálum eins fljótt og kostur er og hefja skuldalækkunarferli. Raunvöxtur reglubundinna útgjalda nemur að jafnaði 1,6% á tímabilinu en að teknu tilliti til tekjuráðstafana er vöxturinn að jafnaði aðeins 0,7% og því langan veg frá leyfilegu 2,0% hámarki. Nánari útlistun á viðmiði stöðugleikareglunnar má sjá í töflu 3.6.

Breytingar frá fjármálaáætlun 2025–2029

Í töflu 3.7 er yfirlit yfir fjárheimildir samandreginna málefna sviða á tímabili áætlunarinnar auk breytinga frá fyrri áætlun. Þær skýrast annars vegar af breytingum sem gerðar voru í fjárlögum ársins 2025, s.s. vegna mála sem lágu ekki fyrir við gerð fjármálaáætlunar 2025–2029, eða af breyttum forsendum eins og fjallað er um í inngangi kaflans. Á milli fjármálaáætlana koma inn áherslumál ríkisstjórnarinnar sem útskýra að stórum hluta til aukningu á málefna sviðunum, s.s. vegna aukinna framlaga til heilbrigðismála og samgöngumála eins og áður hefur verið fjallað um. Þá dregur töluvert úr útgjöldum undir Önnur málefna svið sem skýrist einna helst af breyttu umfangi almenns varasjóðs sem áður hafði að geyma fjárheimildir vegna kjarasamninga sem nú hafa verið færð á videigandi málefna svið. Þá skýrist breytingin einnig af endurmati á fjölda umsókna um alþjóðlega vernd og aukinnar skilvirkni í afgreiðslu þeirra.

Tafla 3.7 Samanburður útgjalda við fjármálaáætlun 2025–2029

ma.kr.	Heildarútgjöld á verðlagi 2025						Breytingar frá gildandi áætlun			
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2026	2027	2028	2029
Heilbrigðismál	411,0	429,8	432,3	444,7	459,5	468,0	11,0	6,2	9,3	19,1
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál	385,7	404,2	407,1	410,7	416,6	423,5	3,7	0,8	3,8	2,8
Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	180,8	178,5	177,6	184,1	187,0	185,5	6,3	3,8	5,1	7,9
Mennta- og menningarmál	158,0	157,1	156,6	155,5	152,2	151,7	-0,2	-2,8	1,3	-2,7
Samgöngu- og fjarskiptamál	66,1	71,9	74,7	74,1	74,2	73,9	7,7	9,5	9,6	10,1
Umhverfismál og orkumál	52,0	51,9	47,5	48,3	48,9	49,6	1,6	-1,2	-0,7	-0,1
Almanna- og réttaröryggi	44,5	47,1	48,9	49,1	43,0	42,9	3,2	4,4	5,2	3,9
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	37,7	37,3	34,9	37,6	39,7	42,8	3,1	-1,9	-2,2	-3,5
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	31,2	28,9	28,5	28,5	28,4	28,3	-1,5	-1,8	-1,8	-1,8
Utanríkismál og alþjóðl. þróunarsamvinna	34,2	38,9	41,2	42,7	44,0	45,4	1,7	2,6	3,1	3,6
Önnur málefna svið	144,4	145,9	149,7	153,8	159,8	164,8	-21,7	-22,6	-23,6	-21,8
Samtals	1.545,6	1.591,5	1.598,9	1.629,1	1.653,4	1.676,4	14,9	-3,0	9,0	17,5
br. milli ára		45,9	7,4	30,2	24,3	23,0				
br. milli ára, %		3,0	0,5	1,9	1,5	1,4				

Aðhaldsráðstafanir skapa svigrúm fyrir ný og aukin verkefni

Jafnan er gert ráð fyrir almennu aðhaldsmarkmiði á málefna sviðum ráðuneyta í fjármálaáætlun sem útfært er í frumvarpi til fjárlaga. Nú er markmiðið um 2,3 ma.kr. á ári. Þessum ráðstöfunum er m.a. ætlað að tryggja að ráðuneyti og stofnanir nýti þá takmörkuðu

fjármuni sem til ráðstöfunar eru á sem hagkvæmastan hátt. Almenn aðhaldskrafa verður 1% á ári út tímabilið en löggæsla, heilbrigðis- og öldrunarstofnanir og skólar eru undanskilin þessari kröfu.

Auk almenns aðhaldsmarkmiðs hefur verið gripið til sértækra aðhaldsráðstafana til að hægja á útgjaldavexti og skapa svigrúm til nýrra verkefna í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Þær sértæku ráðstafanir sem gert er ráð fyrir í þessari fjármálaáætlun eiga uppruna sinn ýmist í tillögum frá almenningi, ráðuneytum eða ríkisstofnunum. Ráðstafanirnar felast m.a. í frestun eða niðurfellingu verkefna, endurskoðun á forsendum fjárveitinga, endurskoðun fyrirkomulags eða hagræðingu í rekstri, s.s. með sameiningu stofnana. Alls nemur uppsafnað aðhald vegna þessara sértækra ráðstafana ríflega 100 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar, fyrst rúmlega 10 ma.kr. á árinu 2026 en árlegt aðhald fer svo hækkandi eftir því sem líður á tímabilið, eins og sjá má í töflu 3.8.

Tafla 3.8 Aðhaldsráðstafanir

Aðhaldsráðstafanir, ma.kr.	2026	2027	2028	2029	2030
Sameining og hagræðing í rekstri	-4,2	-8,7	-10,2	-12,6	-13,3
Endurskoðun fjárheimilda og forsendna	-2,9	-7,2	-6,5	-7,5	-7,5
Kerfisbreyting og breytt fyrirkomulag þjónustu	-2,2	-5,4	-5,4	-5,4	-5,4
Tæknivæðing og stafvæðing	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Frestun eða niðurfelling verkefna	-0,9	-0,1	0,2	0,2	0,0
Samtals	-10,5	-21,8	-22,3	-25,7	-26,6

Mikil tækifæri felast í aukinni yfirsýn og greiningu á innkaupum ríkisins, m.a. með markvissari nýtingu rammisamninga og endurskoðun á eldri samningum um kaup á vöru og þjónustu. Gert er ráð fyrir að bætt stýring opinberra innkaupa skili hvað mestri hagræðingu eða 27 ma.kr. uppsafnað á tímabili fjármálaáætlunar, þar af 3 ma.kr. á árinu 2026 og svo 6 ma.kr. árlega eftir það. Af öðrum veigameiri ráðstöfunum má nefna bætta forgangsroðun í heilbrigðis-kerfinu og er gert ráð fyrir stofnun sérstaks fagráðs sem mun leiða þá vinnu. Þá eru ýmsar sameiningar eða aukið samstarf ríkisstofnana til skoðunar og má þar m.a. nefna héraðsdómstóla, sýslumannsembætti, lögregluembætti, menningarstofnanir, framhalds- og háskóla. Fyrirhugað er að stytta tímabilið sem hægt er að vera samfleytt á framfærslu atvinnuleysistrygginga til samræmis við það sem gerist í nágrannalöndunum og má gera ráð fyrir að áhrifanna byrji að gæta frá árinu 2027. Þá er til skoðunar að draga úr framlögum til Orkusjóðs frá árinu 2027 til samræmis við nýtingu sjóðsins. Loks má nefna að fyrirkomulag endurgreiðslna til kvikmyndagerðar verður endurskoðað með það að markmiði að draga úr ófyrirséðum útgjaldavexti ríkissjóðs.

Áhrif á jafnrétti kynjanna

Þar sem ráðstafanir á gjaldahlið hafa ekki verið útfærðar hafa þær eingöngu verið gróflaga metnar með tilliti til áhrifa á jafnrétti. Gert er ráð fyrir ítarlegra mati við nánari útfærslu þeirra í frumvarpi til fjárlaga. Hér er gerð grein fyrir áhrifum veigamestu breytinganna en mikilvægt er að kynja- og jafnréttissjónarmið verði almennt höfð í huga í við útfærslu ráðstafana á gjaldahlið.

Auknar fjárheimildir til nýrra eða aukinna verkefna eru í flestum tilfellum ýmist taldar hafa lítil bein áhrif á jafnrétti eða til þess fallnar að stuðla að jafnrétti. Þar vega þyngst ráðstafanir á sviði félags- og tryggingamála sem almennt eru taldar stuðla að jafnrétti kynjanna auk þess að bæta stöðu tekjulágra, fatlaðs fólks og fólks með skerta starfsgetu. Sama má segja um útgjöld til heilbrigðismála, sér í lagi fjölgun hjúkrunarrýma sem getur dregið úr ólaunaðri umönnun

fjölskyldumeðlima, en konur eru t.d. líklegri en karlar til að sinna aðhlyningu maka sem glímir við heilsubrest heima við. Þrátt fyrir að hafa minni bein áhrif á jafnrétti hafa greiningar á samgöngum á landi m.a. sýnt fram á kynbundinn mun á ferðavenjum, aksturshegðun og öryggisupplifun í umferðinni. Það er því talið tilefni til að taka mið af kynja- og jafnréttis-sjónarmiðum við forgangsröðun samgönguverkefna líkt og gert er ráð fyrir í gildandi samgönguáætlun fyrir árin 2020–2034. Aukin útgjöld til þróunarsamvinnu eru talin stuðla að jafnrétti enda eru mannréttindi lögð til grundvallar í allri alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands, ásamt jafnrétti kynjanna, réttindum barna og stuðningi við berskjaldaða hópa.

Af hagræðingaræðgerðum vega tækifæri í opinberum innkaupum þyngst en betri nýting ramma-samninga og bætt samningsstjórnun eru til þess fallin að auka samkeppni sem kann að hafa jákvæð áhrif á jafnrétti. Mikilvægt er að litið verði til kynja- og jafnréttis-sjónarmiða við forgangsröðun í heilbrigðiskerfinu en í ljósi þess að konur eru líklegri en karlar til að lifa við heilsubrest í daglegu lífi nýta þær heilbrigðisþjónustu meira. Þá er ríkt tilefni til að við sameiningar stofnana sé hugað sérstaklega að starfsfólki sem hefur hvað viðkvæmasta stöðu á vinnumarkaði, t.d. þeim sem sinna stoðþjónustu og hafa mögulega stutta skólagöngu. Stytting bótatímabils atvinnuleysistrygginga er ekki talin hafa ólík áhrif á kynin en kynjahlutfall þeirra sem hafa verið lengi á atvinnuleysisskrá er í samræmi við kynjahlutfall starfandi, þar sem karlar eru ívið fleiri. Meiri hluti þeirra sem hafa verið lengi á atvinnuleysisskrá eru erlendir ríkisborgarar, langt umfram hlutfall þeirra á vinnumarkaði. Óljóst er hve stór hluti þessa hóps hefur fasta búsetu á landinu og því vert að fylgjast vel með áhrifum af styttingu tímabils atvinnubóta á atvinnuleitendur með erlent ríkisfang.

Tafla 3.9 Fjárfestingarframlög

Fjárfestingarframlög, ma.kr.	Fjárlög 2025	2026	2027	2028	2029	2030	Uppsafnað yfir tímabil FÁ
Samgöngu- og fjarskiptamál							
Vegagerðin	26,8	33,8	37,3	36,8	37,3	37,3	182,7
Betri samgöngur	6,7	6,8	6,8	6,9	6,9	6,9	34,2
Heilbrigðismál							
Nýi Landspítalinn	16,4	22,6	20,0	19,9	30,2	32,4	125,1
Legudeild við sjúkrahúsið á Akureyri		3,0	3,1	3,5	1,7		11,3
Almanna- og réttaröryggi							
Uppbygging nýs fangelsis	1,4	2,7	6,0	5,9			14,6
Mennta- og menningarmál							
Þjóðarhöllin	1,5	2,1	2,9	2,5	0,1		7,6
Félags- og tryggingamál							
Húsnæði vegna öryggisvistar fullorðinna		0,5	1,3	0,8			2,6
Aðrar framkvæmdir							
Nýbygging við Stjórnarráðið		0,5	1,3				1,8
Annað	17,1	11,3	10,6	10,0	12,8	16,4	61,1
Heildar fjárfestingarframlög ríkissjóðs	70,0	83,4	89,3	86,3	89,1	93,0	441,9
árleg breyting, ma.kr.		13,4	5,9	-3,0	2,8	3,9	

Fjárfestingarframlög haldast há út tímabil áætlunarinnar

Í töflu 3.9 má sjá yfirlit yfir helstu fjárfestingarverkefni á vegum ríkisins. Fjárfestingarframlög eru aukin ríflega á fyrsta ári áætlunarinnar og haldast há út tímabilið. Breytt forgangsröðun skýrir hluta aukningarinnar ásamt uppfærslu á áætlunum vegna fyrirliggjandi framkvæmda.

Verulega er aukið við fjárfestingar í samgönguinnviðum í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Framlög til Vegagerðarinnar hækka um samtals 10,5 ma.kr. fyrstu tvö árin

og nema 37,3 ma.kr. árið 2030. Framlag til Betri samgangna á höfuðborgarsvæðinu verður óbreytt og nemur uppsöfnuð heimild 34,2 ma.kr. á tímabilinu. Stærsta einstaka fjárfestingarverkefnið er uppbygging nýs Landspítala. Fjárheimildir hafa verið uppfærðar í samræmi við framkvæmdáætlun en fyrstu árin er gengið á ónýttar heimildir fyrri ára sem skýrir aukin framlög á síðari hluta. Nemur uppsöfnuð fjárfestingarheimild 125 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Gert er ráð fyrir að tvær nýjar framkvæmdir hefjist á árinu 2026, uppbygging húsnæðis vegna öryggisvistunar fullorðinna einstaklinga og nýbygging við Stjórnarráðið. Þá hafa áætlanir verið uppfærðar vegna byggingar nýs fangelsis og Þjóðarhallar.

Rammagrein 3: Nýjar leiðir í fjármögnun til að flýta samgönguframkvæmdum

Í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2024–2038 sem hlaut ekki afgreiðslu þingsins voru kynnt áform um jarðgangaf framkvæmdir fyrir allt að 185 ma.kr. yfir 15 ára tímabil. Jarðgangaaætlunin var sett fram utan ramma fjármálaáætlunar og því óljóst er hvernig staðið verði að fjármögnun jarðgangna og annarra flýtiframkvæmda. Vegna þröngrar stöðu ríkisfjármála liggur fyrir að afar takmarkað svigrúm verður til að ráðast í slíkar stórf framkvæmdir á næstu árum á grundvelli beinna framlaga úr ríkissjóði samkvæmt samgönguáætlun.

Ef rjúfa á þá kyrrstöðu sem ríkt hefur í jarðgangagerð hér á landi, eins og fram kemur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, er því mikilvægt að leita nýrra leiða til að fjármögnunar sem einnig gætu nýst til að flýta öðrum mikilvægum samgönguverkefnum. Í því samhengi má horfa til reynslu nágrannaríkja með áherslu á þjóðhagslega arðsamar flýtiframkvæmdir. Talsverður ávinningur fylgir því fyrir þjóðarbúið að ráðist verði í auknar framkvæmdir á sviði samgangna, m.a. til að auka umferðaröryggi, stytta umferðarleiðir og bæta tengingar milli byggða og atvinnusvæða.

Til greina kæmi að fylgja fyrirmynd nágrannalandsanna sem sum hafa stofnað sérstakt innviðafélag eða ríkisaðila sem sér um fjármögnun stærri samgönguframkvæmda, s.s. vegna jarðgangna og sambærilegra flýtiframkvæmda. Umgjörð um fjármögnun, framkvæmd og rekstur umferðarmannvirkja sem falla undir fyrirkomulag af þessu tagi þarf að skilgreina vel með fjárhagslega sjálfbærni að leiðarljósi enda yrði fjármögnun utan A1-hluta fjárlaga.

Slíkum aðila mætti leggja til eigið fé frá ríkinu, t.a.m. í formi fyrirbyggjandi samgönguinnviða til að búa til tekjustreymi sem nýtt yrði til að ráðast í arðsamar nýframkvæmdir og uppfærslu á eldri innviðum. Mögulegt væri að veita slíkum aðila heimildir til lántöku, þar sem framtíðartekjustreymi af samgönguinnviðum yrði veðsett til að fjármagna arðbærar fjárfestingar í nýjum samgönguinnviðum en þó þannig að það valdi ekki óásættanlegri áhættu fyrir ríkissjóð. Þannig mætti t.a.m. hvetja til aukinnar aðkomu lífeyrissjóða og annarra fjárfestingarsjóða að innviðafjárfestingum. Þar sem um ríkisaðila væri að ræða myndi þó áhætta af afkomu verkefna slíks innviðafélags liggja hjá ríkissjóði. Samhliða þessu þyrfti að ráðast í endurskoðun á lögum um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir til að mögulegt verði að koma á árangursríku samstarfi milli ríkis, lífeyrissjóða og einkaaðila við innviðaupbyggingu. Meginmarkmiðið með samvinnuverkefnum er að flýta fjárhagslega sjálfbærum framkvæmdum með aðkomu einkaaðila ásamt því að yfirfæra áhættu af byggingu og rekstri slíkra fjárfestinga frá ríkinu. Stærstu óvissuþættirnir við mat á því hvort verkefni teljist sjálfbært lúta að umferðarmagni og greiðsluvilja auk óvissu um endanlegan kostnað, einkum þegar kemur að jarðgangagerð. Í þeim tilvikum þar sem mikil óvissa er um tekjur af veggjöldum, eða ljóst að slíkar tekjur standa ekki með beinum hætti undir fjárfestingunni, er nauðsynlegt að meta hvort bjóða eigi blandaða fjármögnunarleið með „skuggagjöldum“ frá ríkinu sem miðast við tiltekna lágmarksútfærð eða fastar reiðugreiðslur

til að einkaaðili sé reiðubúinn að taka þá áhættu sem felst í því að byggja og reka mannvirkið yfir tiltekinn tíma.

Væri ráðist í stofnun félags um stærri samgönguframkvæmdir er um að ræða mikla breytingu á utanumhaldi um slíkar framkvæmdir. Mikilvægt er að víðtæk umræða eigi sér stað um þessar hugmyndir með samráði á vettvangi stjórnmalanna.

Hagræn skipting útgjalda

Með hagrænni skiptingu útgjalda¹³ eru greind hagræn áhrif ríkisfjármála á atvinnulíf og fjárhag heimilanna, fjárfestingu í efnislegum eignum og áhrif á fjármálamarkaði í gegnum breytingar á peningalegum eignum og skuldum. Tafla 3.10 sýnir heildarútgjöld ríkissjóðs eftir hagrænum þáttum.

Tafla 3.10 Hagræn skipting útgjalda

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2026	2027	2028	2029	2030
Rekstrarútgjöld	1.537,5	1.585,8	1.666,1	1.736,9	1.808,5
Laun	343,8	359,4	374,6	386,8	401,3
Kaup á vöru og þjónustu	246,3	251,2	268,1	281,2	294,5
Afskriftir	77,6	79,6	81,6	83,6	85,7
Vaxtagjöld	116,4	118,0	127,3	133,0	134,6
Framleiðslustyrkir	71,4	71,0	73,8	77,0	81,3
Fjárframlög	570,6	598,3	632,2	664,6	698,7
Félagslegar tilfærslur til heimila	34,3	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	77,1	73,5	73,3	75,0	76,3
Fastafjárútgjöld	33,0	38,6	35,3	37,7	41,3
Fjárfesting í efnislegum eignum	110,6	118,2	116,9	121,3	127,0
Afskriftir (-)	-77,6	-79,6	-81,6	-83,6	-85,7
Frumútgjöld	1.454,1	1.506,4	1.574,1	1.641,6	1.715,2
Frumútgjöld sem % af VLF	28,3	27,8	27,6	27,3	27,1
Heildarútgjöld	1.570,5	1.624,4	1.701,4	1.774,6	1.849,8
Heildarútgjöld sem % af VLF	30,6	29,9	29,8	29,5	29,3

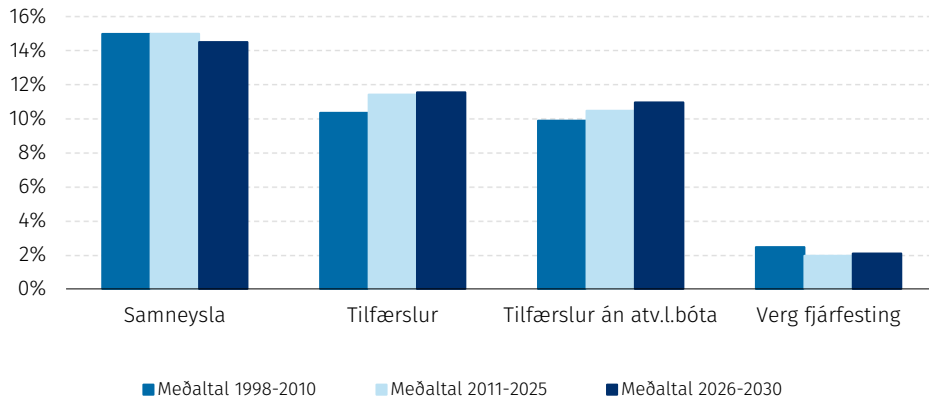
* Sjá töflu í viðauka 3 um vörpun útgjalda frá IPSAS staðli yfir á GFS staðal

Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs eða um 36% af heildargjöldum þegar horft er til hagrænnar skiptingar útgjalda á árinu 2026. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga eða sem nemur um 30,5% af heildargjöldum samkvæmt áætlun. Samanlagt vega laun og kaup á vöru og þjónustu 37,6% af heildargjöldum ríkissjóðs, þar af nema laun um 22% og kaup á vöru og þjónustu 15,7%. Aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals 21,2%.

¹³ Í samræmi við lög um opinber fjármál er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS-staðal, við sundurlíðun gjalda eftir hagrænni skiptingu. Samkvæmt þeirri framsetningu eru gjöld flokkuð eftir launum, kaupum á vöru og þjónustu, vaxtagjöldum, framleiðslustyrkjum til atvinnulífsins, fjárframlögum til almannatrygginga, alþjóðastofnana og sveitarfélaga, félagslegum tilfærslum til heimila og rekstrar- og fjármagnstilfærslum ásamt hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum.

Mynd 3.9**Tilfærslur yfir meðaltali á tímabili áætlunarinnar**

% af VLF



Undanfarin ár hefur varanlegur vöxtur útgjalda ríkissjóðs verið mestur í tilfærslukerfum ríkisins. Þegar horft er yfir tímabilið frá árinu 1998 sést að tilfærslur hafa tekið til sín sífellt stærri hluta af útgjöldum ríkissjóðs, bæði þegar atvinnuleysisbætur eru taldar með og án þeirra, og heldur sú þróun áfram. Þróunin á næstu árum skýrist fyrst og fremst að því að kostnaður vegna nýs örorkulífeyriskerfis kemur að fullu fram á árinu 2026 sem eykur útgjöld vegna almannatrygginga um 14 ma.kr. milli ára. Þá eykst kostnaður vegna greiðslu endurhæfingarlífeyris og hækkunar frítekjumarks ellilífeyrisþega. Samneysla lækkar hins vegar sem hlutfall af VLF. Áætlað er að samneysla verði við lok tímabilsins um 14% af VLF sem er lægra en það var að meðaltali frá 2011–2025. Þessa þróun má að einhverju leyti rekja til þess að áætlað er að kostnaður við tiltekin verkefni sem hafa verið fyrirferðarmikil síðastliðin ár, s.s. móttaka og aðstoð við flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd, heldur áfram að lækka.

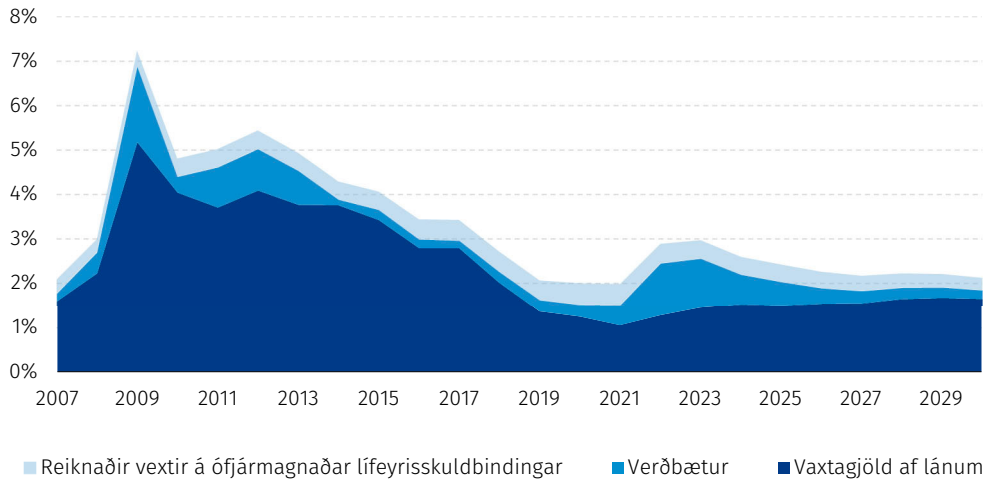
Fjárfestingarstig verður yfir meðaltali samanborið við tímabilið frá 2011–2025 eða ríflega 2% af VLF. Stærsta einstaka fjárfestingaverkefnið er bygging nýs Landspítala en einnig hefjast framkvæmdir við nýtt fangelsi og húsnæði vegna öryggisvistunar, svo dæmi séu tekin.

Vaxtagjöld ríkissjóðs lækka í hlutfalli af VLF á síðustu tveimur árum áætlunarinnar en hækka þó lítillega frá fjármálaáætlun 2025–2029. Árið 2026 vegast á annars vegar lækkun verðbóta þar sem bæði gert er ráð fyrir lækkandi verðbólgu og að verðtryggðar skuldir lækki vegna gjalddaga verðtryggða ríkisbréfaflokksins RIKS 26 og afborgunar af láni frá ÍL-sjóði fyrir samtals um 150 ma.kr. Hins vegar verður endurfjármögnun mikil á árinu 2026 og gert er ráð fyrir að ný lán verði á hærri vöxtum en þau eldri og að skuldir aukist á milli ára. Hækkun vaxtagjalda frá síðustu áætlun má að mestu leyti rekja til þess að horfur eru á hærri vaxtastigi en fyrir ári síðan en einnig til meiri skulda. Áætluð verðbólga er með svipuðu móti og í fjármálaáætlun 2025–2029. Þótt flestir spáaðilar geri ráð fyrir að verðbólga haldi áfram að lækka er útlit fyrir að vextir og verðbólga haldist enn um sinn nokkuð há sem þrýstir fjármagnskostnaði upp, sérstaklega á skammtíamfjármögnun, og verðbætur sem eru gjaldfærðar í rekstrarreikningi ríkissjóðs.

Mynd 3.10

Vaxtagjöld ríkissjóðs í hlutfalli af VLF ná jafnvægi á tímabili fjármálaáætlunar

% af VLF



3.2.4 Skuldapróun, skuldastýring og lánsfjáröflun

Eitt mikilvægasta markmið gildandi fjármálastefnu, sem byggt er á við gerð fjármálaáætlunar, er að bæta og viðhalda afkomu sem tryggir lækkun skuldahlutfalls hins opinbera undir 30% af VLF og innan ásætlanlegs tíma. Skuldahlutfallið hefur þegar náð hámarki í 40% af VLF á árinu 2024 og lækkar niður í 36,6% af VLF undir lok áætlunarinnar gangi hún eftir. Eftirfylgni við markmiðið tryggir bæði sjálfbærni og getu opinberra fjármála til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Þá er skuldasöfnun dýr í núverandi vaxtaumhverfi sem hefur neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs. Sjálfbærni opinberra skulda er ein af lykilforsendum heilbrigðra opinberra fjármála. Séu þær ósjálfbærar leiðir það fljótlega til hærri fjármagnskostnaðar og getur jafnvel haft ruðningsáhrif á einkageirann sem getur komið niður á verðmætasköpun. Til lengri tíma leiðir ósjálfbærni opinberra fjármála einnig til óeðlilegs flutnings gæða á milli kynslóða ef núlifandi kynslóðir stofna til of mikilla skuldbindinga sem kemur í hlut framtíðarkynslóða að standa skil á.

Í flestum löndum Evrópu lækkuðu skuldir hins opinbera í hlutfalli af landsframleiðslu á árunum 2021–2023 eftir mikla hækkun á árinu 2020 vegna viðbragða við heimsfaraldri kórónuveirunnar. Sú þróun snérist við árið 2024 þegar skuldahlutföll aðeins 9 landa af 29 lækkuðu, þ.m.t. Íslands. Meðfylgjandi mynd sýnir skuldir nokkurra landa í Evrópu miðað við svonefnda Maastricht-skilgreiningu á skuldum hins opinbera sem miðast við heildarskuldir án þess að draga frá sjóði og innstæður eins og gert er ráð fyrir í skuldareglu laga um opinber fjármál. Skuldahlutfall Íslands á þennan mælikvarða var 59,1% af VLF í lok árs 2024 samkvæmt bráðabirgðatölum. Það er í fyrsta sinn síðan árið 1998 sem það mælist undir viðmiði Maastricht um 60% skuldahlutfall og er 22,5 prósentustigum undir Evrópusambandinu og um 6 prósentustigum undir meðaltali allra ríkja Evrópu.

Sjóðstreymi A1-hluta ríkissjóðs – vextir og endurlán vega þungt

Áætlað er að handbært fé frá rekstri verði neikvætt um 19,3 ma.kr. árið 2026 en að það batni á næstu árum á eftir og verði orðið jákvætt um 15,3 ma.kr. árið 2030. Þá er áætlað að fjárfestingarhreyfingar verði neikvæðar um 52,8 ma.kr. árið 2026 en verði svo neikvæðar um 65,4 ma.kr. árið 2030. Þessi þróun er að mestu leyti vegna áætlana um meiri fjárfestingar á seinni hluta áætlunarinnar. Fjárfestingarhreyfingar innihalda einnig endurlán sem gert er ráð fyrir að nái tímabundnu hámarki árið 2027 og aðra liði sem breytast minna á milli ára. Lánsfjárfjöfnuður leiðir beint af handbæru fé frá rekstri og fjárfestingahreyfingum en samtala lánsfjárfafnaðar og afborgana af innlendum lánum jafngildir fjárförf ríkissjóðs. Lánsfjárfjöfnuður jafngildir því hreinni fjárförf eða lántökum umfram afborganir sem endurspeglar einna best umsvif ríkissjóðs á skuldabréfamarkaði sem fjallað er um hér á eftir. Lánsfjárfjöfnuður er neikvæðastur árið 2027 þegar áætlað er að endurlán nái hámarki en lækki á ný eftir það og nær lágmarki árið 2030 í 50,2 ma.kr.

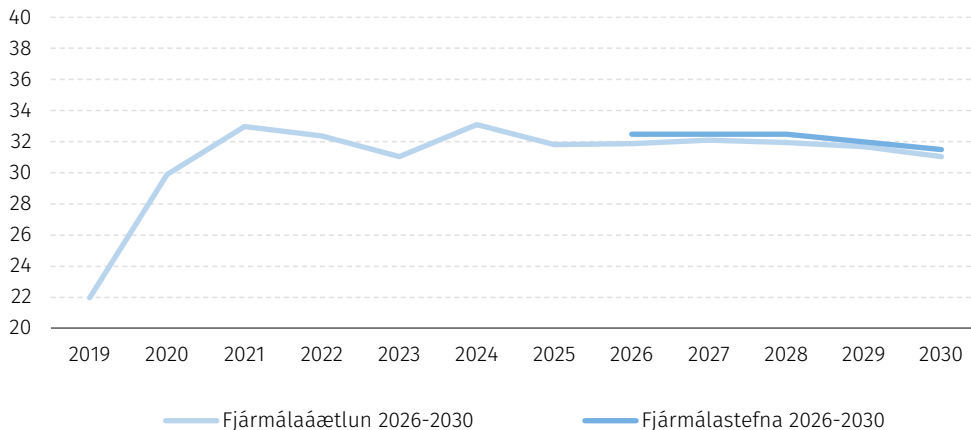
Fjárförf og fjármögnun til næstu ára – Nær hámarki árið 2026 en fer svo lækkandi

Fjárförf ríkissjóðs er áætluð hæst árið 2026 þegar tveir flokkar ríkisbréfa eru á gjalddaga, annar í febrúar og hinn í október en þeir standa nú í samtals 192 ma.kr. að nafnvirði. Þá er lánsfjárfjöfnuður áætlaður neikvæður um 72 ma.kr. á árinu. Með öðrum afborgunum upp á 44 ma.kr. er fjárförf ársins áætluð 308 ma.kr. Þar sem tveir flokkar ríkisbréfa eru á gjalddaga á árinu má gera ráð fyrir að umfang skuldabréfaskipta verði meira en í meðalári. Fjárförf ríkissjóðs umfram endurfjármögnun nær hámarki árið 2027 þegar fjárfestingar og endurlán ná tímabundnu hámarki. Lánsfjármögnun ríkissjóðs á næstu árum fer að mestu leyti fram á innlendum skuldabréfamarkaði. Innlend skuldabréfaútgáfa mætir því að mestu leyti bæði endurfjármögnun ríkisbréfa og þörf á nýju fjármagni sem verður til bæði vegna neikvæðrar greiðsluafkomu og vegna veittra lána úr ríkissjóði sem fjallað er um síðar í þessum kafla og 4. kafla um helstu áhættuþætti ríkissjóðs. Áætlað er að evrubréf á gjalddaga árin 2026 og 2028 verði endurfjármögnuð en andvirði þeirra telst til gjaldeyrisforða landsins.

Mynd 3.13

Skuldahlutfall ríkissjóðs lækkar undir lok fjármálaáætlunar

Skuldir ríkissjóðs, % af VLF



Samsetning skulda ríkissjóðs – Skuldahlutfall ríkissjóðs lækkar á komandi árum

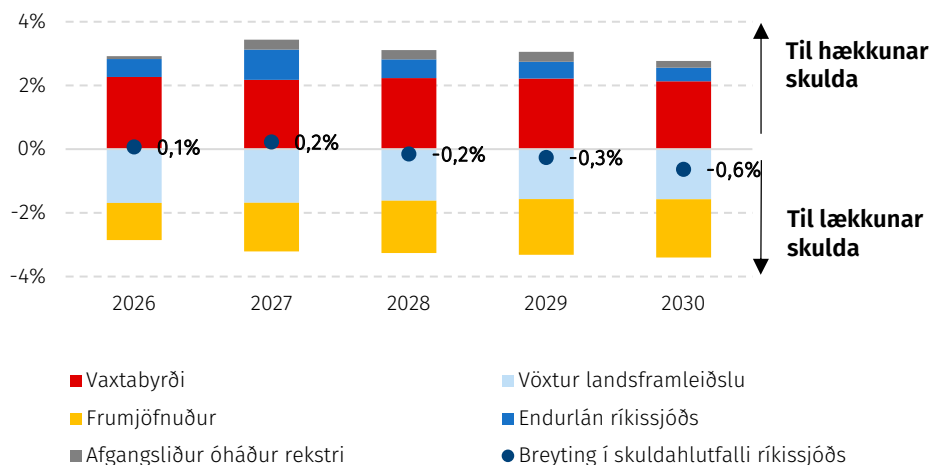
Í árslok 2024 voru um 82% skulda ríkissjóðs innlendar. Þar af nema ríkisskuldabréf á innlendum markaði 58%, ríkisvixlar 10% og aðrar skuldir 14% en meirihluti þeirra eru til komnar vegna lána frá ÍL-sjóði árin 2020 og 2021. Erlendar skuldir voru um 18% af heildarskuldum ríkissjóðs.

Myndin hér að framan sýnir áætlaða þróun skuldahlutfalls ríkissjóðs m.v. skuldareglu. Fyrstu tvö ár áætlunarinnar hækka hlutfallið lítillega á meðan betri tókum er náð á rekstri og afkomu ríkissjóðs. Eins og áður var rakið þá hækka skuldahlutfallið 2027 þrátt fyrir jákvæða afkomu ekki síst vegna endurlána og annarra hreyfinga í sjóðstreymi sem ekki hafa áhrif á afkomu. Þar kemur í ljós sá mismunur sem getur verið á afkomu og lánsfjárfjöfnuði, þ.e.a.s. að skuldahlutfall getur hækkað þrátt fyrir jákvæða afkomu og hagvöxt. Frá og með árinu 2028 lækkar skuldahlutfallið fyrst og fremst vegna batnandi afkomu.

Mynd 3.14

Frumjöfnuður fer batnandi en vaxtabyrði verður áfram íþyngjandi

Framlag liða til breytinga í skuldahlutfalli ríkissjóðs milli ára, í VLF prósentustigum



Hækkun skuldahlutfallsins árin 2026 og 2027 er að miklu leyti hægt að rekja til meiri fjárfestingar en árin á undan. Árið 2027 er reiknað með að veitt lán á árinu aukist um 80% frá árinu á undan vegna endurlána til Betri samgangna og til byggingar Ölfusárbrúar en umfang endurlána hefur almennt farið vaxandi frá árunum á undan. Hagvöxtur og afgangur af frumjöfnuði, sem reiknað er með að fari vaxandi, hafa áhrif til lækkunar skuldahlutfallsins árin á eftir. Á hinn bóginn togar þung vaxtabyrði skuldir upp á við en þau áhrif fara þó dvinandi með árunum þrátt fyrir hærri vexti á nýjum skuldum en þær eldri bera sem greiddar verða upp á næstu árum. Af þróun verðbólguálags á skuldabréfamarkaði og verðbólguvæntinga má greina að markaðsaðilar efist um að verðbólga verði aftur jafn lág og árin fyrir heimsfaraldurinn. Markaðsskuldabréf ríkissjóðs, ýmist til skemmri eða lengri tíma, bera öll fasta vexti. Það eru því miklir hagsmunir fölgirnir í því fyrir ríkissjóð að halda skuldavexti í lágmarki. Vaxtaferill ríkisbréfa er niðurrhallandi sem þýðir að skammtímafjármögnun er dýr í samanburði við lengri

fjármögnun en erfiðara er að grípa til hennar með skömmum fyrirvara. Frávik í afkomu eða sjóðstreymi ríkissjóðs sem leiðir til meiri fjárþarfar ríkissjóðs verður því sérstaklega kostnaðarsöm og getur jafnvel dregið úr getu Seðlabankans til að lækka stýrivexti.

Það er mikilvægt að hafa í huga að hluti af hækkingun skulda á næstu árum skýrist af endurlánum ríkissjóðs til lánasjóða og fjárfestinga. Endurlán til félaga sem eru í fjárfestingum eru ekki gjaldfærðar hjá A1-hluta ríkissjóðs og hafa því ekki nema afleidd áhrif á afkomu. Áhrif endurlána koma hins vegar að fullu fram í skuldum ríkissjóðs. Samtals nema endurlán ríkissjóðs 173 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar og skýra rúmlega 40% af hækkingun á nafnvirði skulda ríkissjóðs á sama tímabili. Nánar er fjallað um endurlán ríkissjóðs í kafla 4.

3.2.5 Fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs og samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild

Áætlanir um heildarjöfnuð A2- og A3-hluta ríkissjóðs gera ráð fyrir að halli fari lækkanði á tímabili fjármálaáætlunar og verði 0,2% af VLF síðustu tvö ár tímabilsins samanborið við 0,5% af VLF árið 2025. Viðvarandi halli á A2- og A3-hluta ríkissjóðs á tímabilinu skýrist m.a. af tapi ÍL-sjóðs, miðað við áframhaldandi rekstur hans, sem áætlað er að verði um 13–18 ma.kr. á ári. Fjallað er um flokkun ríkisaðila í A1-, A2- og A3-hluta í viðauka 1 en A1-hlutinn er einkanlega fjármagnaður með skattfé.

Tafla 3.11 Afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs og áhrif þeirra ríkisaðila á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild

ma.kr.	2025	2026	2027	2028	2029	2030
I. Áætluð afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs						
Frumtekjur	76,3	92,7	98,0	104,0	86,9	89,5
Frumgjöld	84,1	94,5	99,1	104,4	86,5	86,2
Frumjöfnuður	-7,7	-1,7	-1,1	-0,4	0,4	3,3
Vaxtatekjur	52,8	44,1	40,8	40,9	39,4	37,7
Vaxtagjöld	66,9	57,7	53,8	52,0	49,8	46,7
Fjármagnsjöfnuður	-14,0	-13,6	-13,0	-11,1	-10,4	-9,1
Heildartekjur	129,2	136,8	138,8	144,9	126,3	127,2
Heildargjöld	150,9	152,2	152,9	156,4	136,3	132,9
Heildarjöfnuður	-21,7	-15,4	-14,1	-11,5	-9,9	-5,7
II. Innbyrðis færslur gagnvart A1-hluta ríkissjóðs						
Frumtekjur	-35,1	-46,1	-49,4	-52,8	-33,7	-38,9
Frumgjöld	-35,1	-46,1	-49,4	-52,8	-33,7	-38,9
Frumjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaxtatekjur	-39,6	-36,8	-36,2	-35,5	-36,2	-37,5
Vaxtagjöld	-39,6	-36,8	-36,2	-35,5	-36,2	-37,5
Fjármagnsjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heildartekjur	-74,6	-82,9	-85,6	-88,3	-69,9	-76,4
Heildargjöld	-74,6	-82,9	-85,6	-88,3	-69,9	-76,4
Heildarjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Áhrif á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild						
Frumtekjur	41,3	46,6	48,6	51,2	53,2	50,6
Frumgjöld	49,0	48,3	49,7	51,6	52,8	47,3
Frumjöfnuður	-7,7	-1,7	-1,1	-0,4	0,4	3,3
Vaxtatekjur	13,3	7,3	4,5	5,4	3,2	0,1
Vaxtagjöld	27,3	21,0	17,6	16,5	13,6	9,2
Fjármagnsjöfnuður	-14,0	-13,6	-13,0	-11,1	-10,4	-9,1
Heildartekjur	54,6	54,0	53,2	56,6	56,5	50,8
Heildargjöld	76,3	69,3	67,3	68,1	66,4	56,5
Heildarjöfnuður	-21,7	-15,4	-14,1	-11,5	-9,9	-5,7

Afkoma A-hluta ríkissjóðs í heild er lakari en afkoma A1-hluta ríkissjóðs

Samstæðuyfirlit yfir rekstur A-hluta ríkissjóðs í heild má sjá í töflu 11 í töfluviðauka. Samstæðuyfirlitið sýnir yfirlit yfir rekstur A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs þar sem tekið hefur verið tillit til innbyrðis viðskipta og umfang þeirra dregið frá. Til innbyrðis viðskipta teljast m.a. framlög úr A1-hluta til reksturs aðila í A2- og A3-hluta en slík framlög eru skráð sem gjöld hjá A1-hluta en tekjur hjá A2- og A3-hluta. Til innbyrðis viðskipta teljast einnig vaxtagreiðslur til A1-hluta vegna veittra lána til aðila í A2- og A3-hluta. Umfang þessara viðskipta er verulegt á áætlunartímabilinu, eða á bilinu 75–90 ma.kr. á ári, og skýrist að mestu af framlögum og lánaviðskiptum. Þegar leiðrétt er fyrir innbyrðis viðskiptum er tekju- og gjaldahlíð samstæðunnar lækkuð í jöfnum hlutum og er leiðréttingin því hlutlaus gagnvart afkomunni. Þannig verður samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild að fullu samanburðarhæft við framsetningu þjóðhagsreikninga og gögn um opinber fjármál sem birt eru á vef Hagstofunnar. Áhrif aðila í A2- og A3-hluta ríkissjóðs á tekjur og gjöld samstæðunnar má sjá í meðfylgjandi töflu sem sýnir heildarafkomu samstæðunnar. Verður hún nokkuð lakari á tímabilinu 2026–2030 en sem nemur heildarafkomu A1-hluta ríkissjóðs og munar þar 6–15 ma.kr. á ári.

3.3 Fjármál sveitarfélaga

3.3.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga

Ríki og sveitarfélög hafa í aðdraganda fjármálaáætlunarinnar gert með sér samkomulag um efnahagslegar forsendur og hagstjórnarleg markmið á gildistíma áætlunarinnar, eins og kveðið er á um í lögum um opinber fjármál.

Samkomulagið endurspeglar að hagkerfið er nú því sem næst í jafnvægi en verðbólga er þó enn þá yfir markmiði Seðlabankans og vextir háir. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að hún hyggist skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta. Það er mikilvæg forsenda efnahagslegs stöðugleika að umsvif sveitarfélaga, rétt eins og ríkisins, verði ekki umfram það svigrúm sem er til vaxtar opinberra útgjalda til lengri tíma lítið. Því mun Samband íslenskra sveitarfélaga hvetja sveitarfélög til að:

- Vinna að markmiðum kjarasamninga til að stuðla að lækkun verðbólgu og vaxta.
- Stuðla að jöfnu og nægu framboði lóða sem endurspegli eftirspurn og styðji við markmið um uppbyggingu húsnæðis í takt við langtímaþrótt samfélagsins.
- Haga fjárfestingum sínum þannig að þær stuðli að því að fjármagnsstofn þeirra á hvern íbúa vaxi á tímabilinu, með áherslu á arðbærar fjárfestingar.

3.3.2 Fjármál sveitarfélaga

Sveitarfélögin fara með um 30% af opinberum útgjöldum

Sveitarfélög landsins voru 62 talsins í byrjun árs 2025. Í þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028, sem samþykkt var í desember 2023, er sett markmið um að sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær. Í því skyni skuli m.a. lítið til hlutfalls íbúa í sveitarfélögum með yfir 1.000 íbúa og hlutfalls íbúa með skuldahlutfall A-hluta undir 100% til samanburðar við heildarfjölda á landinu öllu. Í ársbyrjun 2025 voru átta sveitarfélög með færri en 250 íbúa og 19 sveitarfélög voru með 250–999 íbúa. Samtals voru því 27 sveitarfélög, eða 44% þeirra, með færri en 1.000 íbúa í ársbyrjun 2025 og hafði fækkað um tvö frá fyrra ári. Þá var

skuldahlutfall um 40% sveitarfélaga yfir 100% árið 2023. Færa má rök fyrir því að tækifæri séu til að sveitarfélög nái því markmiði að verða öflugri og sjálfbærari.

Sveitarfélögin mynda annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með um 30% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttða nærþjónustu sem er fjármögnuð að mestu með eigin skatttekjum þeirra (77%), auk fjárframlaga frá opinberum aðilum (10%) og öðrum tekjum, s.s. eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (13%). Í ársbyrjun 2025 bjuggu um 64% landsmanna á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. í samfelldri byggð frá Hafnarfirði til Mosfellsbæjar, alls 248.753 íbúar. Næststærsta þéttbýlið var í Reykjanesbæ, þar sem bjuggu 22.499 íbúar, og þá voru 20.050 íbúar á Akureyri í ársbyrjun 2025.

Sögulega hefur verið halli á afkomu A-hluta sveitarfélaga

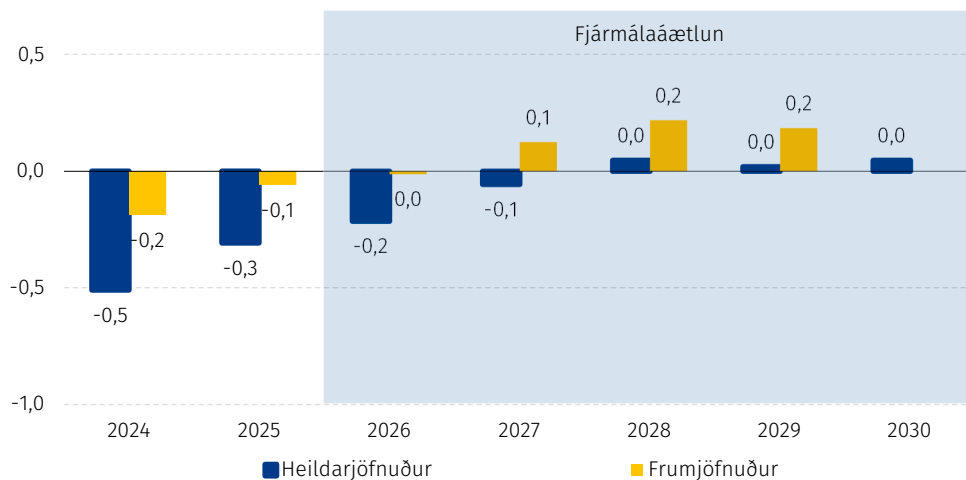
Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands er áætlað að heildarafkoma sveitarfélaga hafi verið neikvæð um hálfpt prósentustig af vergri landsframleiðslu árið 2024 sem svarar til 23,5 ma.kr. halla. Til samanburðar var afkoman neikvæð um 0,9% af VLF árið 2023. Það sem af er þessari öld hefur heildarafkoma sveitarfélaga verið neikvæð, að jafnaði um 0,6% af VLF. Undanskilið er þriggja ára tímabil, árin 2005–2007 þegar afkoman var jákvæð um allt að 0,6% af VLF. Hallinn var einna mestur á tímum kórónuveirufaraldursins árin 2020–2022 eða á bilinu 1–1,4% af VLF. Launakostnaður, sem er stærsti útgjaldaliður sveitarfélaga, var 46% af heildarútgjöldum þeirra árið 2024 sem er samsvarandi meðaltali áranna 2014–2023. Annar stærsti útgjaldaliðurinn er kaup á vöru og þjónustu sem telja um þriðjung af heildarútgjöldum sveitarfélaga.

Afkoma sveitarfélaga árið 2024, líkt og hún birtist í bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands, var 7,2 ma.kr. betri en forsendur í gildandi fjármálaáætlun gerðu ráð fyrir. Bætt afkoma frá fjármálaáætlun skýrist af því að heildartekjur reyndust um 24 ma.kr. hærri en gert hafði verið ráð fyrir en heildarútgjöld voru um 17 ma.kr. hærri.

Mynd 3.15

Afkoma sveitarfélaga vænkast á tímabili fjármálaáætlunarinnar

Afkoma sveitarfélaga, % af VLF



Afkoma sveitarfélaga nær jöfnuði á tímabili fjármálaáætlunar

Reikniverk um fjármál sveitarfélaga er notað til að áætla afkomu sveitarfélaga árin 2026–2030. Grunn gögn líkansins eru bráðabirgðatölur frá Hagstofu Íslands um afkomu sveitarfélaga á árinu 2023 en nýrri gögn voru ekki tiltæk við vinnslu fjármálaáætlunarinnar. Við framreikning er stuðst, ásamt öðru, við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga fyrir árin 2025–2028, einkum um launakostnað, fjárfestingar og lífeyrisskuldbindingar. Einnig er stuðst við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

Tafla 3.12 sýnir yfirlit yfir áætlaða afkomu og helstu útgjalda- og tekjuliði sveitarfélaga árin 2024–2030.

Gert er ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga í upphafi tímabils fjármálaáætlunar verði neikvæð um 0,2% af VLF en fari batnandi og að jöfnuður náist árið 2028 og haldist þannig út tímabilið. Helsta skýring betri afkomu er að gert er ráð fyrir að skattar á tekjur og hagnað og eignarskattar aukist umfram hækkun rekstrargjalda.

Tafla 3.12 Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2024–2030

ma.kr.	Brb. 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Skatttekjur.....	463,3	501,8	531,8	562,6	594,0	624,8	657,4
Fjárframlög.....	69,1	64,1	72,2	75,4	78,5	81,8	85,3
Aðrar tekjur.....	77,9	82,5	85,8	89,1	92,7	96,5	100,4
Heildartekjur.....	610,3	648,5	689,8	727,1	765,2	803,1	843,1
% af VLF.....	13,2	13,3	13,4	13,4	13,4	13,4	13,3
Rekstrarútgjöld....	583,6	615,4	642,5	670,6	701,5	737,4	774,4
Fastafjárútgjöld....	50,3	48,0	58,3	59,6	61,1	64,6	65,8
Heildarútgjöld....	633,9	663,4	700,8	730,2	762,6	802,0	840,2
% af VLF.....	13,7	13,6	13,6	13,5	13,3	13,3	13,3
Frumafkoma.....	-8,7	-2,9	-0,7	6,8	12,5	11,1	12,9
% af VLF.....	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Vaxtjöfnuður.....	-14,9	-12,1	-10,3	-9,8	-9,8	-10,0	-10,0
% af VLF.....	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Heildarafkoma....	-23,6	-15,0	-11,0	-3,0	2,7	1,1	3,0
% af VLF.....	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0

Fjárfesting sveitarfélaga í efnislegum eignum var um 76 ma.kr. árið 2023, sem er 1,8% af vergri landsframleiðslu. Í forsendum reikniverksins er gert ráð fyrir að árið 2026 verði fjárfestingar 1,7% af VLF og dragi lítillega úr þeim og þau verði 1,6% af VLF við lok tímabilsins árið 2030. Hundraðshlutinn er í samræmi við fjárfestingarhlutfall árána 2018–2023 sem var að meðaltali 1,6%.

Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2025–2029

Í töflu 3.12 má sjá samanburð á áætlunum sveitarfélaga skv. þessari fjármálaáætlun og gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029.

Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands var minni halli á heildarafkomu sveitarfélaga árið 2024 en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun, einkum vegna meiri aukningar tekna en gert hafði verið ráð fyrir.

Skuldahlutfall sveitarfélaga fer lækkandi á tímabili fjármálaáætlunarinnar

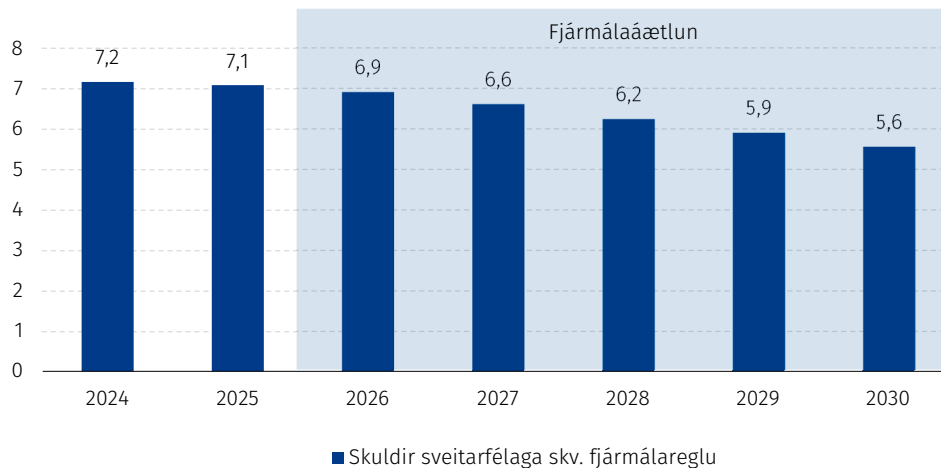
Skuldaviðmið laga um opinber fjármál, sem notuð eru við markmiðssetningu stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ná til heildarskulda að frádregnum lífeyris-skuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Skuldir sveitarfélaga, samkvæmt skuldaviðmiði laga um opinber fjármál, hafa farið hækkandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu síðastliðin ár. Nú er hins vegar útlit fyrir að skuldahlutfallið fari lækkandi á áætlunartímabilinu samhliða bættri afkomu. Bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands gerir ráð fyrir að skuldahlutfallið hafi verið 7,2% árið 2024 en áætlað er að hlutfallið fari lækkandi jafnt og þétt á tímabilinu og verði 5,6% af VLF árið 2030 sem er það lægsta síðan árið 2019.

Tafla 3.13 Samanburður við fjármálaáætlun 2025–2029 (breyting frá gildandi áætlun)

ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Skatttekjur.....	12,0	13,6	15,5	18,5	19,3
Fjárframlög.....	9,5	14,9	15,6	16,1	16,7
Aðrar tekjur.....	5,5	5,8	6,1	6,5	6,9
Heildartekjur.....	27,1	34,4	37,2	41,1	42,9
% af VLF.....	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Rekstrarútgjöld.....	17,3	18,7	19,6	17,6	18,8
þar af laun.....	7,7	9,0	9,6	6,6	3,7
þar af vaxtagjöld.....	2,0	1,0	0,8	0,5	0,2
Fastafjárútgjöld.....	5,5	16,6	13,1	11,5	11,7
Heildarútgjöld	22,8	35,2	32,7	29,1	30,4
% af VLF.....	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5
Frumafkoma.....	4,2	-2,1	3,0	10,2	10,3
% af VLF.....	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
Vaxtajöfnuður.....	0,1	1,2	1,5	1,8	2,1
% af VLF.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heildarafkoma.....	4,3	-0,9	4,5	12,0	12,4
% af VLF.....	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2

Mynd 3.16**Skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af VLF fara lækkandi á tímabili fjármálaáætlunar**

% af VLF

**3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild**

Opinberir aðilar í heild samanstanda af ríki og sveitarfélögum ásamt fyrirtækjum þeirra. Í eftirfarandi umfjöllun er farið yfir þróun í afkomu og efnahag fyrirtækja hins opinbera annars vegar og opinberra aðila í heild hins vegar. Nánari upplýsingar um flokkun ríkisaðila og skilgreiningu þeirra er að finna í viðauka 1, *Framsetning og flokkun ríkisaðila*.

3.4.1 Fjármál opinberra fyrirtækja

Til opinberra fyrirtækja teljast fyrirtæki og rekstraraðilar sem eru að hálfu leyti eða meiri hluta í eigu hins opinbera en það eru aðilar sem teljast til A3-hluta, B-hluta eða C-hluta ríkissjóðs eða B-hluta sveitarfélaga, sbr. 50. gr. laga um opinber fjármál. Afkoma og skuldir fjármálafyrirtækja og sjóða sem skilgreind eru innan A2-hluta ríkissjóðs eru, eins og verið hefur, ekki meðtalin hér. Nánar er fjallað um flokkun ríkisaðila í viðauka 1 um reikningshaldslega framsetningu opinberra fjármála.

Áætluð heildarafkoma fyrirtækja hins opinbera bendir til þess að hún verði jákvæð um 0,1% af VLF á yfirstandandi ári. Gert er ráð fyrir að heildarafkoma verði neikvæð á fyrstu tveimur árum fjármálaáætlunar vegna fyrirhugaðra fjárfestinga Landsvirkjunar, 95 MW vatnsaflsvirkjunar við Þjórsá, Hvammsvirkjunar, og 120 MW vindorkuvers við Vaðöldu, Vaðölduvers. Áætlað er að heildarafkoma batni á síðustu þremur árum áætlunar og verði jákvæð um 0,9% af VLF árið 2030.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra fyrirtækja gera ráð fyrir að hrein eign þeirra í hlutfalli af landsframleiðslu haldist óbreytt á tímabilinu en skuldir aukist lítillega.

Tafla 3.14 Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildartekjur	456	481	503	526	532	560
Rekstrargjöld	395	412	431	453	455	482
Rekstrarafkoma	61	70	71	72	77	79
Fjárfesting	58	92	89	60	44	24
Heildarafkoma	3	-22	-18	12	33	55
Staða í árslok:						
Efnislegar eignir	2.014	2.169	2.333	2.462	2.593	2.699
Peningalegar eignir	151	131	131	128	137	132
Heildarskuldir ¹	1.022	1.092	1.192	1.258	1.332	1.366
Hrein eign	1.143	1.209	1.271	1.333	1.398	1.466
Hrein eign % af VLF	23	24	23	23	23	23
Heildarskuldir % af VLF	21	21	22	22	22	22
Heildarafkoma % af VLF	0,1	-0,4	-0,3	0,2	0,6	0,9

¹ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

3.4.2 Fjármál opinberra aðila í heild

Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila í heild, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra, verði í halla sem nemur 0,8% af VLF á þessu ári en að afkoman batni á tímabilinu og verði orðin jákvæð um 1,3% af VLF árið 2030. Þá er áætlað að heildarskuldir lækki nokkuð sem hlutfall af VLF á tímabilinu en gangi áætlanir eftir mun þetta hlutfall fara úr 93% af VLF árið 2025 og verður 84% af VLF árið 2030.

Áætlað er að fjárfesting opinberra aðila í heild umfram afskriftir, þ.e. fastafjárútgjöld, fari vaxandi á næstu tveimur árum, m.a. vegna fyrirhugaðra fjárfestinga Landsvirkjunar í Hvammsvirkjun og Vaðölduveri.

Tafla 3.15 Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild

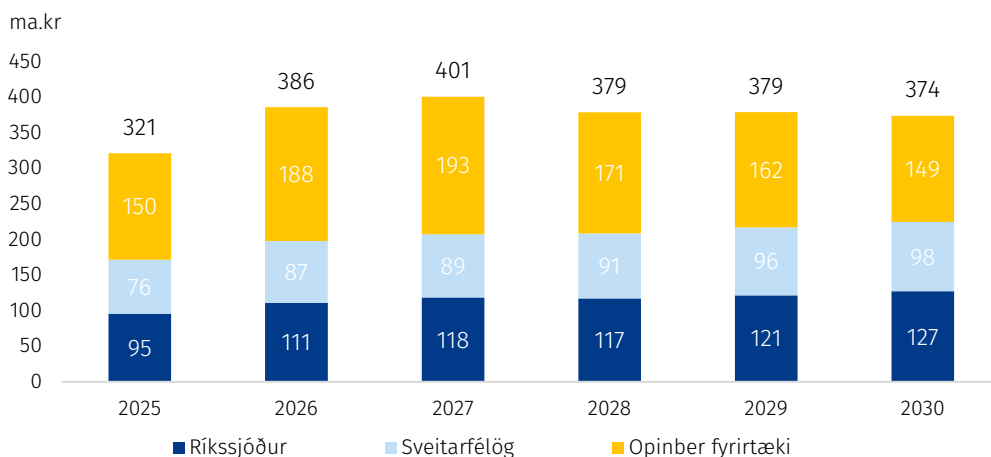
<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildartekjur	2.508	2.647	2.777	2.917	3.039	3.190
Rekstrargjöld	2.422	2.516	2.609	2.739	2.844	2.975
Rekstrarafkoma	87	130	168	178	195	215
Fjárfesting	126	183	188	157	146	131
Heildarafkoma	-40	-53	-19	21	49	84
Staða í árslok:						
Efnislegar eignir	4.907	5.140	5.379	5.584	5.793	5.979
Peningalegar eignir	1.542	1.523	1.562	1.589	1.626	1.657
Heildarskuldir ¹	4.538	4.706	4.913	5.061	5.212	5.311
Hrein eign	1.910	1.957	2.028	2.112	2.206	2.325
Hrein eign % af VLF	39	38	37	37	37	37
Heildarskuldir % af VLF	93	92	91	89	87	84
Heildarafkoma % af VLF	-0,8	-1,0	-0,4	0,4	0,8	1,3

¹ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Fjárfesting opinberra aðila í heild, að meðtöldum fyrirtækjum í B-hluta, er áætluð um 321 ma.kr. á yfirstandandi ári. Gert er ráð fyrir að fjárfesting á þennan mælikvarða vaxi talsvert á næstu tveimur árum, einkum vegna fjárfestinga Landsvirkjunar sem fjallað var um að ofan en af rúmlega 380 ma.kr. fjárfestingu opinberra fyrirtækja á þessum árum er hlutur hennar 110 ma.kr. eða ríflega fjórðungur. Á síðari hluta tímabilsins dregur úr fjárfestingu opinberra fyrirtækja. Mikill vöxtur er í fjárfestingu ríkissjóðs milli árána 2025 og 2026 vegna fjárfestingar í viðhaldi vega og annarra samgönguverkefna. Vöxtur fjárfestinga ríkissjóðs og sveitarfélaga er heilt yfir nokkuð stöðugur á tímabilinu.

Mynd 3.17

Fjárfesting opinberra aðila



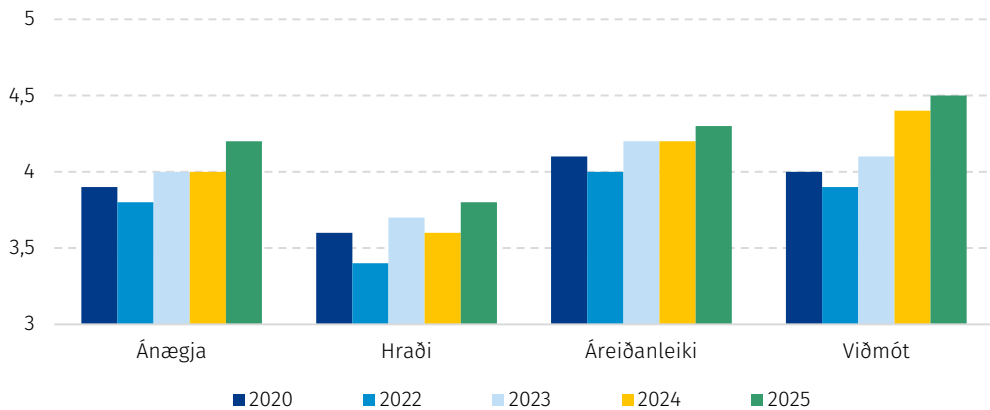
3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á stöðugleika í efnahagslífi og hagræðingu í ríkisrekstri. Ríkisstjórnin hefur m.a. lagt áherslu á sameiningar stofnana, einföldun stjórnáslu og kallað eftir hagræðingartillögum frá almenningi, ráðuneytum og stofnunum hins opinbera. Í framhaldi af því hafa verið gefnar út tillögur starfshóps forsætisráðherra um hagræðingu í ríkisrekstri. Unnið er að viðamiklum umbótum og hagræðingarverkefnum á grunni þessara tillagna. Hér eru dregin fram verkefni sem styðja við þessar áherslur til næstu fimm ára. Umbætur og hagsýni eiga alltaf að vera leiðarljós við forgangsriðun og ráðstöfun opinberra fjármuna.

Opinber þjónusta sem skilar auknu virði

Til þess að opinber þjónusta skapi virði fyrir samfélagið þarf gott skipulag og skilvirka samvinnu þeirra sem að henni standa. Gögn og upplýsingar þurfa að berast greiðlega milli þeirra sem veita þjónustu og tryggja þarf hæfni og þekkingu starfsfólks.

Ánægja almennings með opinbera þjónustu fer vaxandi samkvæmt þjónustukönnun ríkisins. Fleiri mælikvarðar um árangur verða innleiddir um starfsemi og rekstur stofnana svo auka megi gagnsæi, bæta ákvarðanir og auka skilvirkni í ríkisrekstrinum.

Mynd 3.18**Heildaránægja með þjónustu ríkisins fer vaxandi****Stafræn vegferð einfaldar líf fólks**

Stafrænning hins opinbera hefur skilað miklum árangri og henni verður haldið áfram. Ísland er þegar komið í fremstu röð hvað varðar stafræna opinbera þjónustu og er í 5. sæti á heimslista Sameinuðu þjóðanna á því sviði. Með meiri stafrænni þjónustu næst fram mikil hagræðing, hraðari og skilvirkari þjónusta.

Rúmlega 50 opinberir aðilar hafa flutt vefi sína á sameiginlegu þjónustugáttina Ísland.is og markvisst er unnið að því að öll opinber stafræn þjónusta verði þar. Markmiðið er að borgarar geti gengið að opinberri þjónustu hvaðan og hvenær sem er.

Áherslur næstu ára snúa að því að innleiða kjarnaþjónustu og að einfalda líf fólks, samræma og staðla tækniinnviði ríkisins, styrkja hæfni starfsfólks, bæta rekstur og hagnýtingu gagna ríkisins.

Upplýsingatækni og bætt nýting gagna er grundvöllur frekari árangurs

Öflugir, hagkvæmir og öruggir tækniinnviðir eru forsenda frekari árangurs, góðrar þjónustu og nauðsynlegrar innsýnar og aðhalds í rekstri ríkisins. Gagnadrifin stjórnendasýn á rekstur, efnahag og sjóðstreymi er ekki síður mikilvæg. Tækniskuld ríkisins er umtalsverð og þarfnast mörg eldri upplýsingakerfi (arfleifðarkerfi) endurnýjunar.

Skipan upplýsingatækni í rekstri ríkisins þarf að byggjast á tæknilegum viðmiðum, áhættu-stýringu og forgangsröðun fjárfestinga. Meiri og betri hagnýting gagna er forgangsmál. Frumvarp um skipan upplýsingatækni í rekstri ríkisins, sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði nýlega fram á Alþingi, er mikilvægur áfangi í átt að betra samræmi og öryggi upplýsinga-tæknikerfa. Nýta á stærðarhagkvæmni og tryggja að upplýsingakerfi og gögn sem þau geyma séu í samræmi við bestu tæknilegu staðla.

Rétt færni og þekking

Starfsfólk ríkisins er í lykilhlutverki við að veita góða opinbera þjónustu. Mikilvægt er að ríkið laði að og haldi í fjölbreyttan hóp starfsfólks sem býr yfir mismunandi reynslu og færni og sem beitir skapandi hugsun við lausn flókinnna viðfangsefna ríkisins á hverjum tíma. Könnun á stafrænni færni starfsfólks ríkisins, sem lögð var fyrir tæplega 2000 einstaklinga hjá 35 ríkisstofnunum, sýnir að nauðsynlegt er að auka stafræna færni og hæfni í meðhöndlun gagna.

Stefnu ríkisins í mannauðsmálum, sem verður gefin út á árinu, er ætlað að leggja grunn að markvissri mannauðsstjórnun.

Á tímabili fjármálaáætlunarinnar verður einnig ráðist í endurskoðun lagaramma um mannauðsmál ríkisins í samráði við helstu hagsmunaaðila. Er það gert til að bæta mannauðsstjórnun, búa starfsfólki betra starfsumhverfi og auka árangur.

Skoða þarf núverandi fyrirkomulag launasetningar í stofnanasamningum og hvernig virðismat starfa geti, að einhverju eða öllu leyti, leyst þá af hólmi enda náist um það samkomulag í kjarasamningum. Skoða þarf áhrif alþjóðlegra skuldbindinga á launasetningu hjá ríkinu, launajafnrétti, gæði opinberrar þjónustu og stefnumiðaða mannauðsstjórnun.

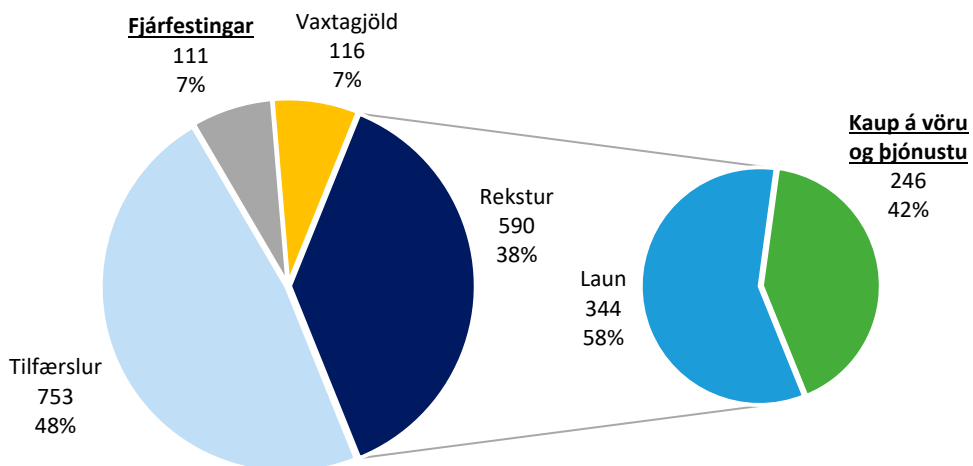
Innkaup styðji við hagkvæman og nýskapandi rekstur

Hið opinbera leysir ekki öll sín viðfangsefni sjálft. Leita þarf til fjölmargra aðila á einkamarkaði um verklegar framkvæmdir, vöru- og þjónustukaup. Í þessi verkefni fer stór hluti útgjalda ríkisins. Það skiptir miklu máli hvernig að kaupum ríkisins er staðið og stöðugt þarf að rýna þau, gæta að hagkvæmni, gæðum, verði og að þau skili þeim árangri sem að er stefnt. Nauðsynlegt er að raunveruleg samkeppni ríki um þessi viðskipti, hvort sem þau eru til fjárfestingar eða rekstrar.

Gögnum ríkisins verður beitt markvisst til að rýna eldri samninga og bæta almenna upplýsingagjöf til almennings og þeirra sem sýsla með útboð og innkaup. Efnt verður til sameiginlegra innkaupa, útboða og endurútboða þar sem þess er þörf. Fjárfesting í upplýsingatækni felur í sér tækifæri í að hætta notkun eldri kerfa og við sameiningar stofnana er hægt að endurskoða og sameina samninga og spara.

Mynd 3.19

Fjárfestingar og vöru- og þjónustukaup er verulegur þáttur útgjalda hvers árs - útgjöld 2026 í ma.kr.



Eftirlit með opinberum innkaupum verður endurskoðað. Hagræðingarhópur forsætisráðherra lagði til að stofnun, sem sér um samkeppnis- og neytendamál, verði falið eftirlitslutverk með opinberum innkaupum líkt og sambærilegar stofnanir á hinum Norðurlöndunum.

Tilgangurinn er að tryggja eðlilega samkeppni um opinbera samninga og að opinberir aðilar fari að lögum.

Innkaupagögn verða rýnd sérstaklega til að greina samkeppnisumgjörð og viðeigandi aðgerðir mótaðar til að lækka kostnað. Stefnt er að því að stærri stofnanir sem hafa til þess burði og þekkingu geti séð um eigin innkaup innan ramma sameiginlegra samninga og kerfa. Innkaupaþjónusta og rammisamningsgerð Fjársýslunnar sér til þess að stefnu ríkisins í sjálfbærum innkaupum sé beitt og til að auka aga og hagkvæmni í ríkisrekstri.

Öflugri stofnanir með sameiningum

Öflugar stofnanir eru lykill að góðri og hagkvæmri opinberri þjónustu. Sameiningar sem eru vel heppnaðar efla stjórnun, bæta þjónustu og geta haft jákvæð byggðáhrif.

Sett verður fram fimm ára sýn um endurskipulagningu stofnanakerfisins. Verkefnið verður unnið með aðkomu allra ráðuneyta og í góðri samvinnu við hagaðila. Lögð verður áhersla á að sameina stofnanir sem hafa sambærileg viðfangsefni og að sameining bæti þjónustu. Í forgangi verða þær stofnanir sem þarf að styrkja og verður sérstaklega horft til stofnana með færri en 50 stöðugildi en þær eru rúmlega 60 talsins.

Samhliða þessari vinnu verður nefndum, ráðum, sjóðum og stjórnnum hjá ríkinu fækkað verulega á tímabili fjármálaáætlunar og mun árangur af þeirri fækkun verða sýnilegur strax á árinu 2025. Starfsemi stjórnarsýslunefnda hjá ríkinu, einkum kærú- og úrskurðarnefnda, verður komið fyrir á einum stað, Nefndahúsi, og þannig dregið úr kostnaði en skilvirkni aukin. Til þess að bæta upplýsingagjöf um starfsemina verður opnað mælaborð um nefndarstarf þar sem hægt verður að sjá fjölda nefnda, nefndarmenn og kostnað við störf þeirra. Með þessum hætti er almenningi haldið betur upplýstum um þessa starfsemi og tækifæri til að veita aðhald bætt.

Til mikils að vinna

Eitt stærsta hagsmunamál almennings er að opinber þjónusta sé hagkvæm og reksturinn sé gagnsær. Með því að vinna stöðugt að framgangi umbótamála hjá hinu opinbera má ná fram einfaldari rekstri og bættri þjónustu. Það er verkefni stjórnvalda að ná þessum markmiðum með góðri samvinnu við almenning, stofnanakerfið sjálft og helstu hagsmunaaðila.

Rammagrein 4: Forgangsraðað og hagrætt í ríkisrekstri

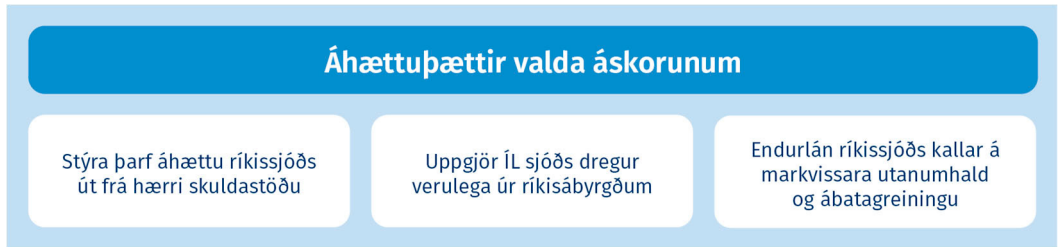
Eitt af forgangsverkefnum nýrrar ríkisstjórnar er að hagræða, einfalda stjórnarsýslu og sameina stofnanir sem er liður í því að ná stjórn á fjármálum ríkisins og skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta. Í því skyni efndi ríkisstjórnin í upphafi árs til samráðs við þjóðina undir yfirskriftinni *Verum hagsýn í rekstri ríkisins*. Jafnframt var óskað eftir tillögum til hagræðingar, einföldunar og umbóta frá ráðuneytum og öllum stofnunum ríkisins. Alls bárust tæplega 4.000 tillögur, langflestar frá einstaklingum. Starfshópur um hagræðingu í ríkisrekstri vann úr tillögnum og skilaði tillögum sínum til ríkisstjórnar í byrjun mars.

Tillögurnar sem bárust endurspegla áherslu almennings á skilvirkari og gagnsærri opinbera þjónustu og varpa ljósi á ákveðna þætti sem almenningur telur brýnt að endurskoða. Helstu hugðarefnin snúa að sameiningu og fækkun opinberra stofnana, skýrari ábyrgðarskiptingu og samræmingu hlutverka þeirra. Sérstaklega var vísað til fámennra eininga og stoðþjónustu sem gæti notið samrekssturs og samnýtingar, t.d. í upplýsingatækni, mannauðsmálum og innkaupum. Þá kom fram fjöldi tillagna um einföldun sjóðaumhverfis, m.a. með sameiningu sjóða, og umbætur í rekstri hins opinbera með minni skjalaumsýslu og aukinni stafvæðingu. Þá var sérstaklega bent á tækifæri til að bæta innkaupastarfsemi ríkisins með aukinni gagnadrifinni greiningu, samræmingu útboða og skýrari samningum við birgja. Af tillögnum má ráða að almenningur telji mikilvægt að draga úr umfangi og tvíverknaði innan stjórnarsýslunnar, m.a.

með því að sameina stofnanir sem sinna sambærilegum verkefnum og samræma stjórnsýsluhlutverk.

Umbætur og hagræðing í rekstri ríkisins er mikilvægur liður í breyttri forgangsriðun fjármuna sem þessi fyrsta fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar ber vitni um. Nú þegar er hafin vinna við innleiðingu einstakra hagræðingartillagna og lögð verður áhersla á samráð og gagnsæi í þeirri vinnu. Þá hefur hluti tillagna frá fyrrnefndum starfshópi og ráðuneytum verið tekinn inn í áætlunina og þannig skapað svigrúm fyrir forgangsmál ríkisstjórnarinnar. Ráðstafanirnar felast m.a. í frestun eða niðurfellingu verkefna, endurskoðun á forsendum fjárveitinga, endurskoðun fyrirkomulags eða hagræðingu í rekstri. Umfangsmikil vinna mun fara fram á árinu 2025 við frekari úrvinnslu og útfærslu þeirra fjölmörgu tillagna til hagræðingar og einföldunar stjórnsýslu sem aflað hefur verið á fyrstu mánuðum kjörtímabilsins. Allt kjörtímabilið er undir í þessari vinnu, fyrstu áætlanir birtast í þessari fjármálaáætlun en gert er ráð fyrir að í desember 2025 liggi fyrir nákvæmar áætlanir hjá öllum ráðuneytum fyrir kjörtímabilið.

4 Áhættuþættir



Fjárhagsáhættan sem ríkissjóður stendur frammi fyrir hverju sinni er margvísleg. Fall viðskiptabankanna, heimsfaraldur kórónuveiru og jarðhræringar á Reykjanesi eru skýr dæmi um ófyrirséða áhættu sem hefur afdrifarík neikvæð áhrif á efnahag þjóðarbúsins. Til þess að verja afkomu fólks, og í einhverjum tilfellum einnig fyrirtæki, hefur ríkissjóður tekið á sig miklar byrðar. Oft reynist erfitt að tímasetja og ákvarða umfang mótvægisáðgerða. Of mikil eða lítil inngríp geta verið neikvæð fyrir ríkissjóð og samfélagið í heild. Þróun verðbólgu og vaxta á síðustu árum bendir til þess að mótvægisáðgerðir stjórnvalda í kjölfar heimsfaraldursins hafi verið of miklar og/eða of langvarandi. Ekki hafi verið brugðist nógu hratt við merkjum um þenslu eftir að faraldrinum linnu, þá með auknu aðhaldi. Ef tekist hefði að laga mótvægisáðgerðir hraðar að viðsnúningnum hefði mátt vinna gegn þeirri hækkun skulda sem fylgdi í kjölfarið. Afleiðingin er sú að nú þarf að stýra áhættu ríkissjóðs til framtíðar út frá hærri skuldastöðu. Í Stefnu í lánamálum 2025–2029 er fjallað með almennum hætti um helstu áhættuþætti sem geta haft neikvæð áhrif á afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs og er hér vísað til þeirrar umfjöllunar. Í þessum kafla er markmiðið að draga fram þá áhættuþætti sem sérstaklega þarf að hafa í huga. Í kafla 2.2.2 *Efnahagsleg viðfangsefni og áskoranir* er fjallað um áhættu ríkissjóðs af því að hagþróun verði önnur en nú er spáð.

4.1 Markaðsáhætta

Í ljósi skuldasetningar undanfarinna ára er hér lögð sérstök áhersla á markaðsáhættu. Skuldir hins opinbera, þ.e. ríkissjóðs og sveitarfélaga, samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál hafa verið vel yfir lögbundnu viðmiði, sem er 30% af VLF, allt frá 2020 þegar fjármálaireglunum var vikið til hliðar tímabundið í faraldrinum. Markaðsáhættan felst m.a. í þeirri áhættu sem leiðir af breytingum í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu og áhrifum á afkomu og skuldir ríkissjóðs. Í kaflanum er einnig fjallað um aðra áhættuþætti sem snúa að ríkissjóði. Þar ber í fyrsta lagi að nefna endurfjármögnunaráhættu. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa sem fjármagna þarf að mestu leyti með nýrri útgáfu verða á gjalddaga á næstu árum á sama tíma og lánsfjárföfnuður ríkissjóðs er neikvæður. Þar sem vextir hafa farið hækkandi hefur endurfjármögnun haft neikvæð áhrif á vaxtakostnað ríkissjóðs. Aðrir áhættuþættir sem fjallað er um eru ríkisábyrgðir, endurlán, lífeyrisskuldbindingar, eignarhald á bönkum og Seðlabanki Íslands.

4.1.1 Aukin skuldasetning, neikvæður lánsfjárföfnuður og óvissa um fjármagnskostnað

Hækkun skulda hins opinbera endurspeglar einnig í skuldahlutföllum A1 hluta ríkissjóðs sem hækkðu úr 22% af VLF á árinu 2019 í 33% á árinu 2021 og voru í lok árs 2024 33,1%. Lánsfjárföfnuður ríkissjóðs hefur einnig verið neikvæður á hverju ári á þessu tímabili og ríkissjóður því þurft að fjármagna bæði nýjar skuldir og endurfjármagna eldri á hækkandi vöxtum. Hækkun markaðsvaxta til skemmri og lengri tíma hefur því aukið

fjármögnunarkostnað ríkissjóðs með sambærilegum hætti og annarra aðila í hagkerfinu. Verðbólga leiðir einnig til hækkunar á höfuðstól þegar útgefinna verðtryggðra skulda vegna verðbóta sem eru gjaldfærðar í rekstrarreikningi ríkissjóðs. Þannig hefur markaðsáhætta vegna breytinga á vöxtum og verðbólgu raungerst og leitt af sér versnandi fjárhag ríkissjóðs sem endurspeglast í hærri skuldastöðu og hækkandi virkum vöxtum skuldafölsins.

Raunvextir Seðlabankans eru 6–8 prósentustigum hærri en árið 2021. Fátítt er að raunvextir breytist svo mikið á jafn skömmum tíma, en breytingin einskorðast síður en svo við Ísland. Hækkun alþjóðlegs vaxtastigs er ein stærsta efnahagslega breytingin sem orðið hefur á sl. fimm árum. Dæmi erlendis frá sýna að við skilyrði hárra vaxta er fjármögnun hallareksturs snúnari en á lágvaxtaskeiði árána fyrir faraldur og vísbendingar eru um að minna þurfi til að vafi skapist um sjálfbærni ríkisfjármála, með tilheyrandi skyndilegri hækkun markaðsvaxta. Brýnt er því að fjármálastefnu og -áætlun sé fylgt eftir af festu.

Gert er ráð fyrir að verðbólga hjaðni og nái verðbólgu markmiði Seðlabankans á árinu 2027. Að sama skapi má gera ráð fyrir að stýrivextir fari lækkandi. Gangi spáin eftir má gera ráð fyrir að fjármögnunarkjör ríkissjóðs fari batnandi og að meðalkostnaður skuldafölsins taki að lækka í hægum skrefum. Slík þróun er fjarri því sjálfsögð. Mikill hallarekstur stórra ríkja og metnaðarfullar áætlanir um aukin útgjöld til varnarmála hafa á undanförunum vikum þrýst upp vöxtum um alla Evrópu. Lánsfjárförnuður ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar er nokkuð neikvæður þrátt fyrir að hallarekstur snúist senn í afgang og í því felst áhætta fyrir ríkissjóð þar sem áætlanir gera ráð fyrir umtalsverðri útgáfu ríkisskuldabréfa.

Fjármögnunarkjör ríkissjóðs á alþjóðamörkuðum ráðast af vaxtastigi og vaxtaálagi sem tekur mið af kjörum á útistandandi skuldabréfum ríkissjóðs á eftirmarkaði, kjörum samanburðarríkja og láns hæfismati. Mikil spennan er í alþjóðastjórn málum sem veldur óvissu og titringi á fjármálamörkuðum. Slíkar aðstæður geta haft neikvæð áhrif á aðgang að fjármagni á erlendum mörkuðum og fjármögnunarkjör. Kjör ríkissjóðs hafa áhrif á kjör annarra íslenskra aðila sem sækja fjármögnun á erlenda markaði. Væntingar eru um lækkandi stýrivexti í Evrópu en dregið hefur úr væntingum um vaxtalækkanir í Bandaríkjunum til skemmri tíma. Framangreind óvissa hefur að svo stöddu ekki haft neikvæð áhrif á aðgang ríkissjóðs að fjármagni á ásættanlegum kjörum.

4.1.2 Verðbólguáhætta

Vaxtaáhætta og verðbólguáhætta eru nátengdar. Í mikilli verðbólgu hækkar höfuðstóll skulda ríkissjóðs sem leiðir til hærri fjármögnunarkostnaðar. Við þær aðstæður hækka nafnvextir oftast einnig, þ.m.t. vextir á nýjum óverðtryggðum skuldum. Verðbólga hefur verið yfir 2,5% markmiði Seðlabanka Íslands frá því um mitt árið 2020 og hefur reynst langvinnari en væntingar hafa staðið til. Hefur það leitt til gjaldfærðs kostnaðar ríkissjóðs umfram áætlanir. Verðbólga hefur hjaðnað markvisst sl. tvö ár en bæði verðbólga og verðbólguvæntingar eru enn nokkuð yfir markmiði Seðlabankans. Líkurnar á því að verðbólga reynist þrálátari en spár ráðgera virðast þannig meiri en að verðbólga hjaðni og vextir lækki hraðar en reiknað er með.

Í árslok 2024 námu verðtryggðar skuldir ríkissjóðs 735 ma.kr. sem eru um 39% af skuldum ríkissjóðs. Þetta hlutfall var í lok árs 2023 43% en í lok ársins 2019 var hlutfallið 31%. Á móti kemur að ríkissjóður á verðtryggðar eignir fyrir rúmlega 100 ma.kr., s.s. endurlán til lánsjóða. Verðtryggðar eignir draga þannig úr verðbólguáhættu en verðtryggingarjöfnuður ríkissjóðs í lok árs 2024 var engu að síður neikvæður um 634 ma.kr. Sé tekið tillit til skulda ÍL-sjóðs er sá munur enn meiri.

4.1.3 Gjaldeyrissáhætta

Gengisbreytingar krónunnar hafa áhrif á stöðu erlendra lána en að sama skapi hafa þær áhrif á gjaldeyriseignir. Bein gjaldeyrissáhætta ríkissjóðs hefur til þessa verið takmörkuð þar sem

innstæður ríkissjóðs í erlendri mynt og endurlán ríkissjóðs í erlendum gjaldeyri standa á móti erlendum skuldum ríkissjóðs. Um þessar mundir er gjaldeyrisjöfnuður neikvæður um 70 ma.kr.

4.2 Endurfjármögnunar- og lausafjáráhætta

Endurfjármögnun er einn stærsti áhættuþáttur sem ríkissjóður stendur frammi fyrir í kjölfar mikillar skuldaaukningar. Endurfjármögnunaráhætta leiðir af því að ríkissjóður gæti átt í erfiðleikum með að fá nýtt lán á viðunandi kjörum til þess að fjármagna gjalddaga á eldri skuldum. Hún eykst eftir því sem skuldir vaxa og meðaltími skulda er styttri, enda leiðir það til tíðari endurfjármögnunar. Í árslok 2024 nam veginn lánstími skulda ríkissjóðs 5 árum og hefur farið lækandi jafnt og þétt síðustu ár. Samkvæmt stefnu í lánamálum er gert ráð fyrir að lánstíminn sé á bilinu 5-7 ár. Til að draga úr endurfjármögnunaráhættunni er stefnt að sem jöfnustum endurgreiðsluferli ríkisverðbréfa og að hann sé ekki of framhlaðinn. Eftir því sem einstakir flokkar ríkisbréfa stækka eykst endurfjármögnunaráhætta þeirra. Á næstu árum eru stórir flokkar ríkisskuldabréfa á gjalddaga, tveir flokkar á árinu 2026, auk þess sem útgáfa ríkisvíxla hefur aukist. Þá mun þurfa að fjármagna samhliða neikvæðri greiðsluafkomu ríkissjóðs.

Lausafjáráhætta er hættan á því að ríkissjóður geti ekki staðið við eða lendi í erfiðleikum með að mæta fjárskuldbindingum sínum eftir því sem þær gjaldfalla. Markmið ríkissjóðs er að stýra lausafé þannig að tryggt sé að alltaf sé nægt laust fé til að mæta skuldbindingum á gjalddaga.

4.3 Áhætta ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða og endurlána

Ríkisábyrgðum fylgir áhætta fyrir ríkissjóð þar sem fjárhagslegar skuldbindingar gætu fallið á ríkissjóð. Í grundvallaratriðum eru ríkisábyrgðir tvenns konar. Annars vegar getur ríkissjóður, á grundvelli sérstakrar lagaheimildar, veitt aðilum ábyrgð sem bundin er við tiltekið lán þeirra. Hins vegar getur ríkissjóður verið í ábyrgð fyrir lánaskuldbindingum ríkisstofnana eða ríkisfyrirtækja með beinum lánnum í gegnum endurlán ríkissjóðs.

Afdrif ÍL-sjóðs eru nærtækt dæmi um áhættu sem fylgir ábyrgð ríkissjóðs en sjóðurinn er eins og sjá má með um 88% af öllum ábyrgðum. Þau mistök sem gerð voru við fjármögnun sjóðsins í upphafi aldarinnar munu kosta ríkissjóð verulega fjármuni. Metin staða sjóðsins um síðustu áramót gerir ráð fyrir að ef sjóðnum verða lagðir til fjármunir til að gera honum kleift að greiða af skuldum út líftíma þeirra árið 2044 muni það kosta ríkissjóð um 200 ma.kr. að núvirði. Ef sjóðnum væri hins vegar slitið nú, eignir seldar og þeim ráðstafað til greiðslu skulda væri neikvæð staða m.v. lok árs 2024 metin um 137 ma.kr. Í ljósi þeirrar óvissu sem enn ríkir um uppgjörið er ekki gert ráð fyrir þeim kostnaði í þessari fjármálaáætlun. Fjallað er sérstaklega um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs í rammagrein 5.

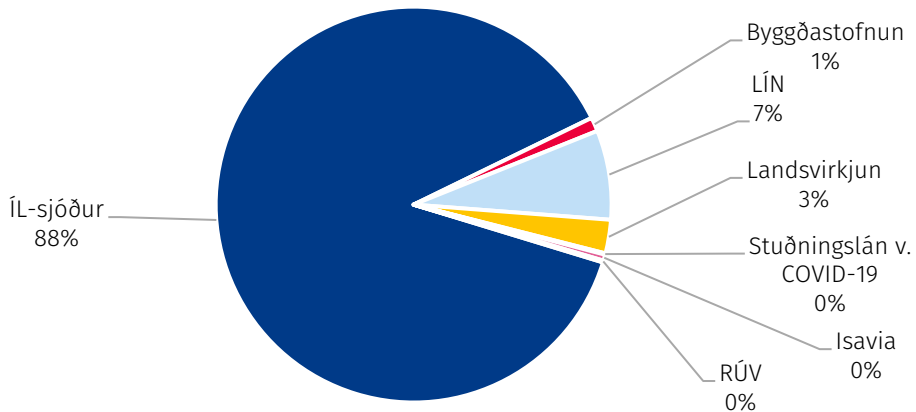
Ríkissjóður hefur stefnt að því að draga úr umfangi ríkisábyrgða. Hefur það gengið eftir og ekki er gert ráð fyrir frekari ríkisábyrgðum á tímabili áætlunarinnar. Ábyrgðirnar nema í lok árs 2024 samtals um 789 ma.kr., eða tæplega 17% af VLF. Ef tekið er tillit til eigin bréfa ÍL-sjóðs væru ríkisábyrgðir 714 ma.kr., eða 15% af VLF. Ríkisábyrgðir náðu hámarki í lok árs 2012 er þær námu 74% af VLF.

Endurlán hafa hins vegar aukist á undanförunum árum og gert er ráð fyrir að sú þróun haldi áfram. Stefna stjórnvalda er að fjármagna stuðningskerfi lánasjóða með endurlánnum, í stað þess að þeir gefi sjálfir út skuldabréf. Auk þess er gert ráð fyrir endurlánnum til fjármögnunar ákveðinna framkvæmdaverkefna. Meginþorri núverandi endurlána er til Húsnæðissjóðs, Menntasjóðs námsmanna, Vaðlaheiðarganga, Bygðastofnunar og Betri samgangna. Einnig er í áætlunum gert ráð fyrir að á árinu 2027, þegar byggingu Ölfusárbrúar verði lokið, muni

ríkissjóður fjármagna kaup á brúnni með endurláni til ríkiseiningar sem hafi tekjur af umferð um brúna.

Mynd 4.1

Veittar ríkisábyrgðir



Tækifæri geta falist í að nýta endurlán til að fjármagna fjárfestingar ríkisaðila þegar um er að ræða fjárhagslega arðbær verkefni sem líklegt er að skili ásættanlegri ávöxtun. Þessi verkefni eiga það þó flest sameiginlegt að þeim fylgir margvísleg áhætta. Fjárfestingar- eða framkvæmdaverkefni byggja t.a.m. á áætlunum sem geta breyst á framkvæmdatíma og hefur framkvæmdakostnaður ítrekað farið fram úr áætlunum. Gera verður kröfu til þess að undirbúningur slíkra framkvæmda, líkt og annarra, sé vandaður og fjárhagsleg sjálfbærni verkefna metin áður en gengist er við skuldbindingum. Sem dæmi má nefna að unnið hefur verið að umbótum í áætlanagerð og undirbúningi verkefna sem rata inn á samgönguáætlun. Er þar nú gerð grein fyrir stigi undirbúnings hverrar framkvæmdar ásamt mati á óvissu og stefnt að því að verkefni verði arðsemismetin.

Útlánakjör þurfa einnig að endurspeglar markaðsþróun og áhættu framkvæmdaverkefna. Sömu þættir eiga einnig við þegar kemur að endurlánum til lánasjóða. Skipulag þeirra gengur út á að lánasjóðirnir sjálfir meti útlánaáhættu verkefna og útlánakjör sjóðanna endurspeglar þá áhættu. Önnur áhætta sem tengist fjármögnuninni ætti að mestu að liggja hjá ríkissjóði sem verðleggur hana í lánakjörum endurlánsins. Áhætta ríkissjóðs felst í því að þessir áhættuþættir séu rétt metnir og að útlánakjörin endurspeglar þá áhættu, enda ber ríkið ábyrgð á lánasjóðum á sínum vegum og þeim fjármunum sem þar eru bundnir. Því er einkar mikilvægt að gætt sé að virkri áhættustýringu og eftirliti með endurlánum líkt og öðrum skuldbindingum ríkissjóðs.

Aukið umfang endurlána er sérstaklega varhugavert í umhverfi hallareksturs ríkissjóðs, þenslu og verðbólgu. Hátt vaxtastig birtist í hárrí ávöxtunarkröfu fjárfestingarverkefna og eykur kostnað þeirra. Horfa verður til efnahagslegra áhrifa endurlána og þeirra verkefna sem þau fjármagna samhliða áhrifum þeirra á fjármögnunarkostnað ríkissjóðs. Heildarfjármögnunarförf ríkissjóðs, ekki aðeins vegna hallareksturs heldur einnig endurlána, getur rutt frá fjármagni sem annars hefði leitt til arðbærra fjárfestinga einkaaðila. Slíkt dregur úr verðmætasköpun. Fjallað var um endurlán í rammagrein 10 í fjármálaáætlun 2025–2029.

Rammagrein 5: ÍL-sjóður

Unnið hefur verið að úrvinnslu á eignum og skuldum ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs) um nokkurra ára skeið. Skýrsla um stöðu sjóðsins var lögð fyrir Alþingi í október 2022 þar sem farið var yfir sögu sjóðsins og helstu þætti sem leiddu til þess að sjóðurinn komst í þau fjárhagsvandræði sem nú er glímt við. Einföld ríkisábyrgð er á skuldum sjóðsins en markmið úrvinnslunnar er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna ábyrgðarinnar. Í skýrslunni er farið yfir mögulegar leiðir en áhersla lögð á að ná samkomulagi við kröfuhafa sjóðsins um uppgjör á skuldum sjóðsins og ríkisábyrgðinni.

Þann 23. febrúar 2024 var tilkynnt að fjármála- og efnahagsráðherra, fyrir hönd ÍL-sjóðs og íslenska ríkisins, og fulltrúar 18 lífeyrissjóða, sem saman fara með stærstan hluta skuldabréfa sem ÍL-sjóður er útgefandi að, myndu hefja viðræður um uppgjör á skuldabréfum sjóðsins. Markmið viðræðnanna væri að ná samkomulagi sem fæli í sér að skuldabréfin yrðu gerð upp að fullu og skilyrði sköpuð fyrir slitum ÍL-sjóðs.

Þann 10. mars 2025 birti viðræðunefnd fjármála- og efnahagsráðherra og ráðgjafar lífeyrissjóða sameiginlegar tillögur um uppgjör HFF-bréfa sem greiða muni fyrir slitum ÍL-sjóðs. Verkefnisstjórn ÍL-sjóðs hafði áður lagt til við fjármálaráðherra að unnið yrði að framgangi tillögunnar.

Tillagan felur í sér að í tengslum við uppgjörið gefur ríkissjóður út ný ríkisskuldabréf að fjárhæð 540 ma.kr. Sú útgáfa felur í sér uppgjör á bæði lántöku ríkissjóðs hjá ÍL-sjóði á síðustu árum að fjárhæð 238 ma.kr. og á ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum ÍL-sjóðs.

Virði HFF-bréfanna í uppgjörinu er metið á 651 ma.kr. Í uppgjörstillögunum felst að ÍL-sjóður og íslenska ríkið afhendi kröfuhöfum áður nefnd ríkisskuldabréf að andvirði 540 ma.kr., önnur verðbréf í eigu ÍL-sjóðs að andvirði 38 ma.kr. gjaldeyri og reiðufé að andvirði 73 ma.kr. Ríkissjóður mun taka við hluta af vaxtaberandi eignum ÍL-sjóðs, samtals að fjárhæð um 222 ma.kr. en þar er um að ræða húsnæðislánasafn ÍL-sjóðs auk annarra verðbréfa.

Tillaga viðræðuhópsins verður lögð fyrir fund kröfuhafa þann 10. apríl nk. en samþykki 75% atkvæða eftir kröfufjárhæð þarf til að tillagan að uppgjöri teljist bindandi fyrir alla kröfuhafa. Verði tillagan samþykkt mun fjármála- og efnahagsráðherra óska eftir heimild Alþingis til að ljúka uppgjöri í samræmi við tillöguna. Þá verður öðrum kröfuhöfum ÍL-sjóðs boðið uppgjör krafna sinna. Við uppgjör krafna og slit ÍL-sjóðs verður gætt að gagnsæi og jafnræði meðal kröfuhafa.

Áætlað er að verði tillagan samþykkt muni uppgjörið skila jákvæðu greiðsluflæði til ríkissjóðs á næstu árum m.a. þar sem í núgildandi áætlunum er gert ráð fyrir að ríkissjóður endurgreiði lánið til ÍL-sjóðs að mestu á tímabili fjármálaáætlunar. Verði tillagan samþykkt verður lánið endurfjármagnað með nýjum ríkisskuldabréfum til langs tíma. Að auki er jákvætt greiðsluflæði af þeim eignum sem ríkissjóður tekur við í uppgjörinu þar sem að mestu er um að ræða húsnæðislán sem skila vöxtum og afborgunum. Þá er gert ráð fyrir að skuldahlutföll A-hluta ríkissjóðs, eins og Hagstofan færir þau á þjóðhagsreikningagrunni, lækki um a.m.k. 5% af vergri landsframleiðslu að uppgjöri loknu. Ástæða lækkunarinnar er tvíþætt. Í fyrsta lagi færði Hagstofan skuldir ÍL-sjóðs á gangvirði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs 2019 en síðan þá á bókfærðu virði í samræmi við uppgjör sjóðsins. Það er hærri fjárhæð en samkomulag um uppgjörið tekur til. Í öðru lagi lækkar skuldahlutfallið þar sem um brúttóskuldahlutfall er að ræða, þ.e. eignir koma ekki til frádráttar skuldum. Hluti uppgjörsins er greitt með eignum ÍL-sjóðs, sem koma þá til frádráttar skuldum og lækkar skuldahlutfallið. Ríkisábyrgðir munu jafnframt lækka um 88% miðað við stöðu í árslok 2024.

Með uppgjörinu væri gert upp að fullu við eigendur bréfanna sem í flestum tilfellum eru lífeyrissjóðir og bundinn endir á óvissu tengdri ríkisábyrgð á skuldum ÍL-sjóðs með hagfelldum hætti fyrir alla hagsmunaaðila. Þar með yrði leyst úr flóknu og erfiðu viðfangsefni.

4.4 Lífeyrisskuldbindingar

Ríkissjóður er skuldbundinn til greiðslu lífeyris til þeirra starfsmanna sem hafa greitt í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR), auk skuldbindinga vegna hluta starfsmanna sem greitt hafa í Brú lífeyrissjóð. Jafnframt er ríkissjóður ábyrgur fyrir skuldbindingum lífeyrissjóðs alþingismanna og ráðherra, auk eftirlauna tiltekinna fyrirverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands og Landsbanka Íslands.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 1.168 ma.kr. í árslok 2023 en eignir til greiðslu lífeyris (í B-deild LSR) námu 239 ma.kr. Eftir stendur 929 ma.kr. hrein skuldbinding sem getur tekið nokkrum breytingum á milli ára. Lögum samkvæmt endurgreiðir ríkissjóður B-deildinni allar hækkningar sem verða á lífeyri sjóðfélaga eftir að þeir hefja töku lífeyris. Því til viðbótar hefur ríkissjóður forgreitt árlega og einnig óreglubundið inn á skuldbindingar B-deildarinnar. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir að árlegar forinnngreiðslur upp í bakábyrgð ríkissjóðs nemi 11–12 ma.kr. Þessar greiðslur eru ekki gjaldfærðar og koma því ekki fram í afkomu ríkissjóðs. Áhætta ríkissjóðs vegna þessara lífeyrisskuldbindinga snýr að miklu leyti að launahækkunum opinberra starfsmanna og ávöxtun undir viðmiði um 3,5% raunávöxtun í framtíðinni.

Í tengslum við samkomulag um breytingu á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna árið 2016 lagði ríkissjóður 107 ma.kr. í svokallaðan lífeyrisaukasjóð A-deildar LSR. Var það gert til að tryggja verðmæti réttinda sjóðfélaga sem þegar greiddu í sjóðinn eftir að lífeyrisréttindi voru samræmd á almennum og opinberum vinnumarkaði. Við ákvörðun framlagsins var litið til forsendna um lífslíkur, örorkulíkur, raunlaunahækkningar og brottfall framangreindra sjóðfélaga úr sjóðnum. Þar sem óhjákvæmilega ríkti óvissa um forsendur fjárhagslegs styrks lífeyrisaukasjóðs voru auk þess lagðar fram 8,4 ma.kr. í sérstakan varúðarsjóð. Við tilteknar aðstæður, sem leiða af tryggingafræðilegri stöðu lífeyrisaukasjóðs, skal leggja höfuðstól varúðarsjóðs við eignir lífeyrisaukasjóðs. Uppreiknuð staða varúðarsjóðs í árslok 2024 var 16 ma.kr.

4.5 Eignarhald á viðskiptabönkum

Eignarhlutur ríkissjóðs í viðskiptabönkum felur í sér áhættu fyrir ríkissjóð þar sem um er að ræða eign í hlutafé banka hvers verð sveiflast eftir aðstæðum á mörkuðum og gengi félaganna í samkeppni við aðra á markaði. Þá geta áföll á fjármálamarkaði eða breytt landslag vegna annarra ytri þátta leitt til þess að verðmæti eignarhlutanna rýrnar. Ríkissjóður var með um 415 ma.kr. bundna í eignarhlutum í viðskiptabankakerfinu árið 2024.

Aformað er að selja eftirstandandi hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka á þessu ári að því gefnu að Alþingi samþykki framlagt frumvarp um breytingu á lögum um ráðstöfun eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka og ef markaðsaðstæður leyfa. Sérstök áhætta felst í því að í áætlanagerð ríkissjóðs á undanförunum árum hefur verið gert ráð fyrir sölu á hlutum. Það felur í sér áhættu í lausafjárstýringu ríkissjóðs sem ásamt fleiri óvæntum þáttum, eins og útgjöldum tengdum eldsumbrotum á Reykjanesi o.fl., hefur leitt til hærri lánsfjárþarfar hjá ríkissjóði. Hefur þurft að bregðast við því með aukinni útgáfu ríkisvíxla en staða útgefna víxla hefur aldrei verið að jafnaði eins há og á síðasta ári. Núgildandi fjárlög gera ráð fyrir að allur hluturinn verði seldur á árinu 2025.

Á undanförnum árum hafa verið gerðar umtalsverðar breytingar á lagaumgjörð og eftirliti með fjármálakerfinu. Þær breytingar stuðla að því að mjög verulega hefur dregið úr líkum á því að reyni á aðkomu ríkisins vegna áfalla í rekstri fjármálafyrirtækja og að kostnaður af áföllum, þegar af þeim verður, lendi á ríkissjóði umfram það sem leiðir af eignarhlut hans í bönkunum.

Áframhaldandi sala á eignarhlutum ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum dregur verulega úr áhættu ríkissjóðs því að þrátt fyrir að ýmislegt hafi verið gert til að takmarka hana verður hún áfram til staðar á meðan eignarhaldið varir. Þá myndi áframhaldandi sala jafnframt skapa svigrúm til að nýta þá fjármuni sem nú eru bundnir í fjármálafyrirtækjum til annarra fjárfestinga eða niðurgreiðslu skulda.

4.6 Seðlabanki Íslands

Ríkissjóður stendur frammi fyrir áhættu vegna afkomu Seðlabanka Íslands. Á grundvelli 40. gr. laga um Seðlabanka Íslands getur bankinn kallað eftir því að ríkissjóður leggi honum til aukið eigið fé ef það fer undir ákveðið viðmið sem stjórn bankans ákveður og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eigin fjár. Eiginfjárframlagið getur orðið allt að 75 ma.kr. á núverandi verðlagi. Síðastliðin 10 ár hefur eigið fé Seðlabankans sveiflast nokkuð en 10 ára meðaltal eigin fjár er um 84 ma.kr. samanborið við 90 ma.kr. eigið fé í lok árs 2024. Á þessu tímabili hefur Seðlabankinn einungis einu sinni greitt arðgreiðslu til ríkissjóðs sem nam 800 m.kr., árið 2021. Nánar er fjallað um áhættu ríkissjóðs vegna reksturs Seðlabanka Íslands í fjármálaáætlun 2023–2027.

Viðauki 1

Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála

Lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, kveða á um að framsetning ríkisfjármála og reikningsskil skuli byggð á alþjóðlegum stöðlum. Lögin gera ráð fyrir að reikningsskil fyrir A-hluta ríkisins og ríkisaðila í A1- og A2-hluta skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn, IPSAS (e. *International Public Sector Accounting Standard*). Þá gera lögin ráð fyrir að framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkisins, sem og um fjármál ríkissjóðs (A1-hluta), skuli vera samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svokölluðum GFS-staðli (e. *Government Finance Statistics Manual*) sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur umsjón með.

Ein meginástæða fyrir innleiðingu framangreindra staðla var að auka samræmi og gagnsæi við framsetningu upplýsinga um opinber fjármál sem er mikilvægt, m.a. til að meta áhrif ákvarðana í opinberum fjármálum á aðra geira hagkerfisins, og er í samræmi við það sem tíðkast hjá öðrum þjóðum og alþjóðastofnanir leggja áherslu á. Íslenskum stjórnvöldum ber að fylgja stöðlunum í hvívetna en þar til bærir aðilar leggja mat á með hvaða hætti upplýsingarnar eru settar fram samkvæmt stöðlunum. Hagstofa Íslands ber ábyrgð á gerð þjóðhagsreikninga og hagskýrslna um opinber fjármál sem m.a. felur í sér ábyrgð á túlkun og innleiðingu þeirra staðla og reglna sem um gerð þeirra gilda. Þá er það hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins að taka ákvarðanir um innleiðingu reikningsskilastaðla og álitaefni sem þá varða.

Reikningsskil ríkissjóðs eru gerð á grundvelli IPSAS-staðlanna með frávikum þar sem reikningsskilaráð hefur heimilað frestun á innleiðingu tiltekinnna kafla staðalsins í samræmi við heimildir 52. gr. laga um opinber fjármál um gerð og framsetningu reikningsskila. Áfram er unnið að því að þróa áætlanir og reikningsskil ríkisins að kröfum GFS- og IPSAS-staðlanna í samráði við Fjársýslu ríkisins og Hagstofu Íslands með það að markmiði að tryggja samræmi gagna og upplýsinga og gagnsæi um frávik milli staðlanna tveggja.

Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

Með lögum um opinber fjármál voru gerðar talsverðar breytingar varðandi framsetningu og meðferð tekna og gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs. Meginyfirlit fjármálaáætlunarinnar sem og fjárstreymisýfirlit í 1. gr. fjárlaga er sett fram samkvæmt GFS-staðli en þar er lögð áhersla á að gefa heildarmynd af tekjum, gjöldum og efnahagshreyfingum hjá ríkissjóði (A1-hluta) gagnvart öðrum aðilum hagkerfisins og auðvelda mat á áhrifum opinberrar fjármálastefnu á hagkerfið. Yfirlitið felur í sér veigamiklar breytingar samanborið við framsetningu ríkisfjármálanna samkvæmt eldri lögum en í aðalatriðum eru þær eftirfarandi:

- a. **rekstrartekjur ríkisstofnana** eru innifaldar meðal tekna í stað þess að koma til frádráttar á gjaldahlíð samkvæmt eldri framsetningu. Rekstrartekjurnar eru þó lækkaðar sem nemur innbyrðis viðskiptum milli ríkisstofnana í A1-hluta en það var ekki gert í eldri framsetningu;
- b. **afskriftir skattkrafna** koma til lækkunar á viðeigandi sköttum í stað þess að teljast meðal gjalda;
- c. **tekjur af fjármagnstekjuskatti** eru lækkaðar sem nemur eigin greiðslum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti en þær færðust áður meðal gjalda;
- d. **verðbætur af innlendum bankainnstæðum, verðtryggðum innlendum veittum og teknum lánnum** færast um rekstrarreikning meðal vaxtatekna og vaxtagjalda. Hins vegar færast allur gengismunur af gengisbundnum bankainnstæðum, veittum

og teknum lánnum um endurmatsreikning yfir á efnahag. Samkvæmt fyrri uppgjörsaðferðum voru allar verðbætur færðar utan rekstrarreiknings, þ.e. um endurmatsreikning yfir á efnahag. Áhrif þessa á rekstrarafkomu ríkissjóðs geta verið umtalsverð, einkum við verðbólguaðstæður;

- e. **meðferð á breytingu lífeyrisskuldbindinga innan ársins** breytist nokkuð m.t.t. þess hvað færist um rekstrarreikning eða um endurmat yfir á efnahagsreikning. Þessi breyting á reikningsskilaaðferð hefur ekki áhrif á stöðu lífeyrisskuldbindinga í árslok. Samkvæmt GFS-staðli færast einungis breytingar á lífeyrisskuldbindingum vegna ávinnslu réttinda á árinu og reiknaðs vaxtakostnaðar af útistandandi lífeyrisskuldbindingu um rekstrarreikning. Aðrar breytingar á lífeyrisskuldbindingum, s.s. vegna launabreytinga, breytinga á ávöxtunarprósentu, lífslíkum eða lífeyrisaldri, færast um endurmat yfir á efnahag. Samkvæmt eldri uppgjörsaðferðum voru breytingar á lífeyrisskuldbindingum, sem mátti rekja til launabreytinga ársins, færðar um endurmatsreikning á efnahag en aðrar breytingar færðar um rekstrarreikning;
- f. **endurgreiðslur á virðisaukaskatti til opinberra aðila** færast ekki til lækkunar á virðisaukaskatti heldur sem tilfærslur til viðkomandi aðila á gjaldahlið;
- g. **varanlegir rekstrarfjármunir** teljast meðal eigna og afskrifast í samræmi við líftíma sinn. Í þessu felst að kaup og sala slíkra eigna færast ekki um rekstrarreikning eins og í fyrri reikningsskilum;
- h. **gert er ráð fyrir að hlutdeildaraðferð verði beitt við mat á eignarhluta ríkissjóðs í félögum og stofnunum.** Er það töluverð breyting frá fyrri uppgjörsaðferðum sem almennt breyttu ekki eignamati á slíkum fyrirtækjum í efnahagsreikningi ríkissjóðs nema þegar hætt var við ofmati á virði eignarhlutar eða við sérstakar aðstæður.

Helstu frávik á framsetningu ríkisfjármála samkvæmt GFS- og IPSAS-staðli

Báðum stöðlunum er ætlað að tryggja samkvæmni og alþjóðlega samanburðarhæfni en áherslur þeirra eru ólíkar. Í aðalatriðum sýna niðurstöður samkvæmt stöðlunum tveimur, GFS og IPSAS, sömu niðurstöður í efnahagsreikningi á hreinni eign í árslok. Hins vegar er í ákveðnum tilvikum mismunandi færslumeðferð m.t.t. þess hvað færist um rekstrarreikning eða um endurmat á efnahagsreikningi. Ræðst það einkum af ólíkum markmiðum staðlanna þar sem GFS-staðlinum er ætlað að draga fram efnahagsleg áhrif viðkomandi einingar á hagkerfið á meðan IPSAS-staðallinn miðast við að sýna fjárhagslega afkomu og stöðu viðkomandi rekstraraðila. Frávik á milli staðlanna eru í aðalatriðum eftirfarandi:

- a. **allur gengismunur** færist um endurmatsreikning yfir á efnahag samkvæmt GFS-staðli en samkvæmt IPSAS-staðli færist hann um rekstrarreikning;
- b. IPSAS-staðallinn gerir almennt ráð fyrir að allar **breytingar á lífeyrisskuldbindingum** ársins færist um rekstrarreikning, s.s. vegna áhrifa af ávinnslu nýrra réttinda á árinu, launabreytinga og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum. Færslumeðferð samkvæmt GFS-staðli er lýst undir lið e) hér að framan en stærstu frávikin eru þau að þar eru áhrif launabreytinga á skuldbindingarnar færðar um endurmatsreikning yfir á efnahag. Staða lífeyrisskuldbindinga í efnahagsreikningi í árslok er hins vegar sú sama samkvæmt stöðlunum báðum;
- c. **samkvæmt báðum stöðlunum er gerð krafa um eignfærslu á varanlegum rekstrarfjármunum.** Eignamat á öllum eignum, skuldum og varanlegum rekstrarfjármunum ríkissjóðs, þ.m.t. mannvirkjum á borð við vegakerfið, er umfangsmikið verkefni sem unnið er að en er ekki lokið að fullu. Innleiðing fyrrgreindra staðla

felur í sér breytingar á framsetningu og innihaldi efnahagsreikninga hjá einstökum ríkisaðilum og þá sérstaklega er varðar meðferð varanlegra rekstrarfjármuna. Í stað þess að þessir fjármunir gjaldfærast við kaup eru þeir eignfærðir eins og vikið var að hér á undan. Það felur í sér að á móti eignfærslunni færast eignamyndunarframlag í skuldahlið sem fyrirframgreitt framlag. Yfir líftíma eignarinnar er hún síðan afskrifuð árlega og á móti þeirri gjaldfærslu er jafnan tekjufærður sambærilegur hluti af eignamyndunarframlaginu. Í árlegum reikningsskilum fyrir þessar eignir er því lögð áhersla á að jafna saman gjöldum og tekjum í rekstrarreikningi og eignum og skuldum í efnahagsreikningi yfir líftíma viðkomandi eignar;

- d. samkvæmt IPSAS-staðlinum eru **afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna** gjaldfærðar og hafa þannig áhrif á heildarafkomu en samkvæmt GFS-staðlinum eru afskriftir færðar til gjalda á meðal rekstrarútgjalda en til lækkunar á fastafjárútgjöldum í sama mæli. Samkvæmt GFS-staðlinum hafa afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna þannig ekki áhrif á heildarafkomu;
- e. IPSAS-staðallinn gerir ráð fyrir því að **fjárfesting** fari aðeins um efnahagsreikning en GFS-staðallinn gerir auk þess ráð fyrir gjaldfærslu. Þannig hafa fjárfestingar áhrif á heildarafkomu samkvæmt GFS-staðlinum en ekki samkvæmt IPSAS-staðlinum;
- f. samkvæmt GFS-staðlinum er **sala fastafjármuna** dregin frá fjárfestingu ársins á gjaldahlið;
- g. samkvæmt IPSAS-staðlinum er **afskrift óinnheimtra skattkrafna og annarra tekna** færð sem útgjöld. Samkvæmt GFS-staðlinum er hún færð til lækkunar á viðkomandi tekjum. Í báðum tilvikum er um að ræða færslu um rekstrarreikning og áhrif á afkomu eru því hin sömu, óháð því hvorum staðlinum er fylgt;
- h. samkvæmt IPSAS-staðli er **endurgreiðsla virðisaukaskatts til opinberra aðila** færð til lækkunar á tekjum af virðisaukaskatti. Samkvæmt GFS-staðli er slík endurgreiðsla færð sem gjöld. Í báðum tilvikum er um að ræða færslu um rekstrarreikning og áhrif á afkomu eru því hin sömu, óháð því hvorum staðlinum er fylgt;
- i. **báðir staðlarnir gera almennt ráð fyrir að hlutdeildaraðferð sé beitt við mat á eignarhlutum í félögum og stofnunum.** Niðurstöðutölur í árslok í efnahagsreikningi eru hinar sömu en frávik er á milli þess hvernig staðlarnir fara með breytingar ársins m.t.t. þess hvað færast um rekstrarreikning eða endurmatsreikning yfir á efnahag. IPSAS-staðallinn gerir kröfu um að öll breytingin færast um rekstrarreikning. GFS-staðallinn gerir hins vegar ráð fyrir að sá hluti breytingarinnar, sem rekja má til viðskipta ársins, s.s. arðgreiðslur, færast um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar, s.s. matsbreytingar, færast um endurmatsreikning yfir á efnahag.

Framsetning og flokkun ríkisaðila

Lög um opinber fjármál kveða á um að flokkun á starfsemi ríkisins sé gerð á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals um opinber fjármál. Líkt og kemur fram í inngangi kaflans er það Hagstofa Íslands sem ber ábyrgð á túlkun og innleiðingu þeirra staðla og reglna sem gilda um hagskýrslugerð þjóðhagsreikninga og gerð hagskýrslna um opinber fjármál.

Í lok árs 2020 fór Hagstofa Íslands í heildarendurskoðun tímaraða í samræmi við samþykktu stefnu og leiðbeiningar Hagstofu Evrópusambandsins (e. Eurostat) um reglulegar heildarendurskoðanir þjóðhagsreikninga og samræmda tímasetningu þeirra. Meginbreyting endurskoðunarinnar fólst í breyttri flokkun hagaðila og voru alls 24 stofnanir, þar af 23 hjá

ríkissjóði, sem áður voru flokkaðar utan hins opinbera endurflokkaðar og teljast nú innan þess. Rekstur og efnahagur þessara aðila telst nú með hefðbundnum rekstri ríkis og sveitarfélaga og kemur fram í opinberum hagtölum um Ísland. Þessi breytta flokkun er í samræmi við álitssgerðir Eurostat sem og álit reikningsskilaráðs ríkisins.

Til að bregðast við endurflokkun Hagstofunnar voru gerðar breytingar á ýmsum laga-ákvæðum í lögum um opinber fjármál í árslok 2021, auk þess sem verulegar breytingar voru gerðar á flokkun ríkisaðila í fjárlögum ársins 2022. Nánar er fjallað um breytingarnar og aðdraganda þeirra í greinargerð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2022.¹

Með breytingunum í fjárlögum 2022 voru ríkisaðilar, sem ýmist höfðu verið flokkaðir sem B- eða C-hluta fyrirtæki eða sjóðir og þar með utan hins opinbera, endurflokkaðir þannig að þeir tilheyra nú hinu opinbera. Munurinn á milli B- og C-hluta aðila er sá að einingar innan B-hluta starfa á ábyrgð ríkissjóðs og þurfa heimild til að taka og veita lán í fjárlögum líkt og á við um aðila í A-hluta, auk þess sem upplýsingar um fjárreiður þeirra skulu koma fram í fjárlögum. C-hluta aðilar eru sjálfstæðir lögaðilar með stjórnir sem bera ábyrgð á rekstri þeirra og njóta því meira sjálfstæðis en B-hluta aðilar. Þessar forsendur um B- og C-hluta eiga nú einnig við um tiltekna aðila sem tilheyra A-hluta með lagabreytingunni sem gerð var á lögum um opinber fjármál.

Endurflokkun Hagstofunnar fól í sér umtalsverð áhrif á umfang reksturs og efnahag ríkissjóðs og hins opinbera. Umfang flestra þessara aðila var þó óverulegur hluti af umfangi hins opinbera en það voru fyrst og fremst lánasjóðir sem höfðu teljandi áhrif, ÍL-sjóður, Húsnæðissjóður, Byggingastofnun og Menntasjóður námsmanna. Að auki var umfang Náttúruhamfaratrygginga einnig verulegt þegar horft var til stærðar efnahagsreiknings. Heildarafkoma hins opinbera tók óverulegum breytingum en á hinn bóginn tók t.d. umfang vaxtatekna og vaxtagjalda ríkissjóðs stakkaskiptum við það að þessir lánasjóðir færðust inn í A-hlutann en þar sem vaxtatekjur þeirra eru áþekkar vaxtagjöldum er vaxtajöfnudurinn í heild nær óbreyttur. Stærstu og veigamestu breytingarnar voru á efnahagshlið ríkissjóðs þar sem umfang eigna og skulda jókst verulega frá því sem áður var.

Framangreindar breytingar hefðu að óbreyttu haft veruleg áhrif á skuldir ríkisins (og þar með hins opinbera) eins og þær eru metnar í skuldareglu laga um opinber fjármál. Þá er afkomuþróun þeirra lánasjóða sem færast yfir í A-hlutann sveiflukennnd og háð þróun á mörkuðum, t.d. breytingum á ávöxtunarkröfum, fremur en pólitískri stefnumörkun eða ákvarðanatöku. Þannig eru áhrif þeirra á afkomumarkmið hins opinbera ófyrirsjáanleg og án beinnar tengingar við stefnumörkun og ákvarðanir stjórnvalda á sama máta og hefðbundinn rekstur hins opinbera. Því falla fjárreiður þessara aðila ekki vel að því fyrirkomulagi á stefnumörkun stjórnvalda um afkomu- og skuldaþróun, fjármálaeignum sem um það gilda og eftirfylgni sem gert er ráð fyrir í regluverki laga um opinber fjármál. Af þessum sökum var gerð breyting á lögum um opinber fjármál í árslok 2021 til að samhæfa breytta framsetningu við fyrirkomulag stefnumörkunar opinberra fjármála. Tilgangurinn með því er einnig sá að umfjöllun stjórnvalda og Alþingis um opinber fjármál geti að þessu leyti verið með sama hætti og átt hefur við um A-hluta ríkissjóðs um árábil þannig að inntaki og verklagi fjárlagagerðarinnar verði ekki raskað vegna þessa.

Breytt flokkun fól í sér að sjálfstæðir lögaðilar eru nú hluti af A-hluta ríkissjóðs, þ.m.t. ákveðin hlutafélög í eigu ríkissjóðs. Einnig voru eftir þessa endurflokkun ýmsar einingar sem áður heyrðu til B- og C-hluta flokkaðar með A-hluta.

¹ Sjá umfjöllun í köflum 6–8 á bls. 139–148 í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2022.

Við breytinguna reyndist nauðsynlegt að skipta A-hluta ríkisins upp þar sem um hann gilda mismunandi forsendur eftir eðli og tilgangi starfseminnar. Því mun A-hluti eftirleiðis skiptast í þrjá hluta: Í A1-hluta er starfsemi sem fallið hefur undir ríkissjóð og er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum úr ríkissjóði, í A2-hluta er starfsemi sem samanstendur af starfsemi fyrirtækja, lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir beinni stjórn ríkisins en stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi, í A3-hluta er starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Eftir sem áður verða flokkar B og C áfram til og undir þá falla aðrar fullgildar hageiningar samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Hluti	Lýsing
A1-hluti	Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum.
A2-hluti	Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi.
A3-hluti	Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.
B-hluti	Önnur fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs og ekki teljast til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja.
C-hluti	Sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands.

Tilfærsla lánastofnana í A-hluta fjárlaga kallaði einnig á aðgreiningu þeirra innan A-hluta frá annarri starfsemi m.t.t. regluverks og framsetningar í fjárlögum. Því voru þessir aðilar flokkaðir í A2-hluta. Um þá aðila gilda sérreglur þannig að þeir eru undanþegnir skilyrðum 7. gr. laga um opinber fjármál við mat á markmiðum fjármálaáætlunar og fjármálastefnu þar sem fjármögnun þeirra var undanskilin þegar fjármálaáætlunin í lögnum var sett á. Jafnframt njóta þessir aðilar ákveðins sjálfstæðis umfram hefðbundna ríkisaðila í A1-hluta og eru undanþegnir ýmsum öðrum ákvæðum laganna, s.s. varðandi framsetningu í fjárlögum, lánareglur, framkvæmd fjárlaga o.fl., en þess í stað gilda ákvæði líkt og gilda nú um B- og C-hluta aðila.

Ríkisaðili	Flokkun
Bygðastofnun	
Eignasafn ríkiseigna	
Húsnæðissjóður	
ÍL-sjóður	A-2
Menntasjóður námsmanna	
Náttúruhamfaratrygging Íslands	
Betri samgöngur ohf.	
Eignahlutir ehf.	
Fasteignir Háskóla Íslands ehf.	
Fjárföng ehf.	
Harpa ohf.	
Keilir, miðstöð vísinda fræða og atvinnulífs	
Landskerfi bókasafna	
Leigufélagið Bríet ehf.	
Lindarhvoll ehf.	
Minjavernd hf.	
Neyðarlínan ohf.	
Nýr landspítali ohf.	
Rannsókn- og háskólanet Ísl.	
Ríkisútvarpið ohf.	A-3
Sítus ehf.	
Storð ehf.	
Tæknigarður ehf.	
Tæknisetur ehf.	
Vaðlaheiðargöng hf.	
Vísindagarðar HÍ ehf.	
Vísindagarðurinn ehf.	
Fasteignafélagið Þórkatla ehf.	
Þjóðarhöll ehf.	
Þjóðarteikvangur ehf.	
Þróunarfélag Keflflugv.ehf.	
Öryggisfjarskipti ehf.	
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	
Happdrætti Háskóla Íslands	
Hvanneyrarbúið ehf.	B
Íslenskar orkurannsóknir	
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	
Vigdísarholt ehf.	
Auðkenni ehf.	
Eignarhaldsfélag Suðurnesja hf.	
Farice ehf.	
Icelandic Trademark holding ehf.	
Isavia ohf.	
Íslandspóstur ohf.	
Landsbankinn hf.	C
Landsnet hf.	
Landsvirkjun	
Matís ohf.	
Orkubú Vestfjarða ohf.	
Rarik ohf.	
Seðlabanki Íslands	

Almennt leiddi breytt flokkun í fjárlögum 2022 til þess að aðilar sem fram að þeim tíma höfðu verið færðir í B-hluta færðust í A2-hluta og þeir sem höfðu verið í C-hluta færðust í A3-hluta. Á þessu voru þó örfáar undantekningar þar sem flokkun nokkurra aðila hafði ekki verið sem skyldi. Orkusjóður og Bjargráðasjóður höfðu verið flokkaðir sem B-hluta aðilar en eru nú taldir með A1-hluta, Náttúruhamfaratryggingar Íslands voru í C-hluta en eru nú í A2-hluta og þá mun Hugverkasjóður Íslands sem var í C-hluta flokkast með öðrum eignum í ríkisreikningi.

Í yfirlitinu hér að framan má sjá með hvaða hætti fyrirtæki og sjóðir ríkisins eru nú flokkaðir á grundvelli 50. gr. laga um opinber fjármál. Líkt og áður hefur komið fram ná fjármálaeðglur laga um opinber fjármál yfir A1-hluta ríkisins og A-hluta sveitarfélaga. Fjármálastefna og fjármálaáætlun taka á hinn bóginn einnig tillit til umfangs opinberra fyrirtækja sem nú falla ýmist undir A3-, B- og C-hluta ríkissjóðs. Í þeirri umfjöllun, sbr. áætlanir um fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild í kafla 3.4, er þó einungis horft til áhrifa framleiðslufyrirtækja. Umfang fyrirtækja sem teljast til fjármálastofnana, s.s. innlánsstofnana og útlánasjóða, er ekki meðtalið í þeim áætlunum þar sem þau falla ekki undir hagræn áhrif hins opinbera í þjóðhagsreikningum.

Viðauki 2

Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta)

Í þessum viðauka er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2026–2030. Áætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefna sviða ráðuneyta, s.s. hvað varðar reiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti. Hún inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem og breytingar vegna framlaga sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar og spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá mars 2025, forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og forsendum um aðhaldsmarkmið.

Í meðfylgjandi töflum eru helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunarinnar birtar og er þeim skipt upp í þrjá hluta. Í fyrsta lagi er yfirlit yfir launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar. Í öðru lagi eru birtar forsendur um vöxt útgjaldaahlíðar en í fjármálaáætlun er áætlað fyrir hagrænum breytingum með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og kerfislægum vexti. Í þriðja lagi eru forsendur um aðhald. Í áætluninni er gert ráð fyrir að draga úr útgjaldavexti málefna sviða ráðuneyta með árlegum aðhaldsmarkmiðum. Þar eru frátaldir liðir sem tíðkast hefur að undanskilja aðhaldskröfu, s.s. almannatryggingar, búvörusamningar og óreglulegir liðir á borð við lífeyrisskuldbindingar.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar

Vísitala neysluverðs	Spáin gerir ráð fyrir að verðbólga verði 2,7% á árinu 2026 og 2,5% á ári eftir það.
Laun opinberra starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar gengur út frá þeirri forsendu að launabætur í launa- og verðlagsútreikningi fylgi forsendum kjarasamninga á gildistíma þeirra en svo taki við almenn forsenda þar sem hækkun nemi 1% árlegri kaupmáttaraukningu.
Bætur almanna-trygginga	Áætluð útgjöld vegna almannatrygginga eru framreiknuð með hliðsjón af launa- og verðlagsforsendum áætlunarinnar. Gert er ráð fyrir að örorku- og ellilífeyrisbætur taki mið af þróun launavísitölu.
Önnur rekstrargjöld	Flest önnur rekstrargjöld og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka í takt við verðlag samkvæmt spá um þróun vísitölu neysluverðs.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um skráð atvinnuleysi hjá Vinnumálastofnun yfir tímabilið sem gert er ráð fyrir að verði um 4% að jafnaði.

Forsendur um kerfislægan vöxt

Kerfislægur vöxtur	<p>Í nokkrum málaflokkum er gert ráð fyrir vexti sem tekur mið af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti. Þar er fyrst og fremst um að ræða 3% vöxt í málefnum aldraðra sem tekur mið af spá um fjölgun ellilífeyrisþega og að teknu tilliti til fjölda þeirra sem fá greiðslur úr almannatryggingakerfinu. Auk þess er gert ráð fyrir 1,5% fjölgun örorkulífeyrisþega sem tekur mið af fjölgun í aldurshópnum 18–66 ára og þróun undanfarinna ára og markmiðum stjórnvalda um að draga úr nýgengi örorku.</p> <p>Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema í kringum 5–6 ma.kr. á ári eða um 27 ma.kr. uppsafnaðri hækkun á árinu 2030.</p>
---------------------------	--

Almennt aðhaldsmarkmið útgjaldahliðar ríkissjóðs

Aðhalds- markmið

Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða og að ráðuneyti ákvarði hvernig því markmiði verði mætt í fjárlagagerðinni, s.s. með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum eða með jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangs röðun.

Gert er ráð fyrir að almenn aðhaldsmarkmið skili um 2,3 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,2% af veltu frumgjalda ársins 2025. Gert er ráð fyrir að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi um 12 ma.kr. í lok tímabilsins. Undanskilin almennri aðhaldskröfu eru heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skólar, dómstólar og löggæsla.

Viðauki 3

Samanburður á rammasettum útgjöldum málefna sviða samkvæmt IPSAS-reikningsskilastaðli og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta) samkvæmt GFS-staðli

Í viðauka 1 er farið yfir mismunandi framsetningu ríkisfjármála eftir annars vegar IPSAS-reikningsskilastaðli og hins vegar alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svokölluðum GFS-staðli. Í þessum viðauka er sýnd brú á milli rammasettra fjárheimilda málefna sviða samkvæmt IPSAS- og yfir á heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli. Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um árabíl við fjárlagagerðina en það þýðir að hluti útgjaldaliða ríkissjóðs er fyrir utan heildarútgjaldaramma málefna sviða. Um er að ræða nokkra útgjaldaliði sem geta sveiflast mikið milli ára, s.s. vegna hagþróunar eða samkvæmt mati við reikningshaldslegt uppgjör sem stjórnvöld geta ekki haft mikil áhrif á, a.m.k. ekki til skamms tíma. Þeir liðir sem teljast ekki til rammasettra útgjalda eru **auk vaxtagjalda**:

- **Lífeyrisskuldbindingar** eru stærsti óreglulegi liðurinn sem er undanskilinn í heildarútgjaldarammanum fram í tímann. Þær myndast þar sem iðgjöld sjóðfélaga og framlög vinnuveitenda eru lægri en réttindi sjóðfélaga og ræðst þróun þeirra helst af launabreytingum sjóðfélaga, breytingum á tryggingafræðilegum forsendum og fjölda sjóðfélaga.
- **Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur** falla einnig utan rammans en um er að ræða tilfallandi útgjöld sem ekki er hægt að spá fyrir um í áætlanagerðinni, þ.e. hvorki liggur fyrir vissa um hvort þau muni falla til á tímabilinu né hversu umfangsmikil þau verða.
- **Afskriftir skattkrafna** eru skattkröfur á hendur einstaklingum og lögaðilum sem ekki hefur náðst að innheimta og geta náð yfir nokkurra ára tímabil.
- **Atvinnuleysistryggingasjóður**, en framlög til hans geta sveiflast með atvinnustigi.
- **Jöfnunarsjóður sveitarfélaga**, en lögboðið framlag ræðst af umfangi skatttekna ríkisins og stærð útsvarsstofns.

Taflan hér á eftir er brú á milli fyrrgreindra staðla sem veita mismunandi sýn á útgjaldahlíð ríkisins. Þannig sýnir efri hluti töflunnar rammasett útgjöld samkvæmt reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS) sem er sá hluti sem Alþingi veitir fjárheimildir fyrir á fjárlögum ár hvert. Því næst eru útgjöld vegna undanskilinna liða og þar á eftir aðlaganir til að sýna útgjalda-áætlunina á þjóðhagsgrunni (GFS-staðli). Þær aðlaganir eru einkum vegna innbyrðis viðskipta milli ríkisaðila innan A1-hluta ríkissjóðs og eru gerðar til að koma í veg fyrir tvítalningu útgjalda þegar horft er á heildarútgjöld ríkissjóðs. Slík tvítalning gefur villandi mynd af raunverulegu umfangi ríkisstarfseminnar í hagstjórnarlegu tilliti. Þá er leiðrétt fyrir mismunandi meðferð staðlanna á ýmsum útgjaldaliðum sem rakin er ítarlega í viðauka 1. Að teknu tilliti til þessara aðlagana er gert ráð fyrir að frumgjöld samkvæmt GFS-staðli, en það eru heildargjöld að vaxtagjöldum undanskildum, verði á bilinu 1.410–1.490 ma.kr. á verðlagi ársins 2025 á tímabili áætlunarinnar.

Á árinu 2026 er gengið út frá því að rammasett útgjöld verði um 1.336 ma.kr. og má áætla að þau hækki um 45 ma.kr. á föstu verðlagi frá árinu 2025 eða sem nemur 3,5% raunhækkun frá gildandi fjárlögum. Þá aukast rammasett útgjöld öll árin eftir það á verðlagi fjárlaga 2025 um samtals 76 ma.kr., eða rétt um 1,4% að meðaltali á ári. Samanlagt er gert ráð fyrir að liðir sem standa utan útgjaldarammans, að vaxtagjöldum frátöldum, verði á bilinu 148–158 ma.kr. á ári og nái hámarki á næsta ári en lækki svo eftir það.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Rammasett útgjöld á verðlagi 2025.....	1.335,8	1.346,1	1.368,2	1.388,3	1.411,9
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	1.192,8	1.195,8	1.223,1	1.237,6	1.253,6
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	143,0	150,3	145,1	150,7	158,2
Liðir utan ramma á verðlagi 2025					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	80,9	78,1	75,0	71,8	68,5
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	33,6	34,7	35,6	36,5	37,4
Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs.....	36,7	33,3	33,7	33,7	33,8
Afskriftir skattkrafna, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	6,9	7,3	7,7	8,1	8,1
Alls liðir utan ramma.....	158,2	153,4	151,9	150,0	147,7
Frumgjöld	1.494,0	1.499,5	1.520,1	1.538,3	1.559,6
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli ¹	-83,4	-80,5	-77,7	-74,5	-71,1
Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2025.....	1.410,6	1.419,0	1.442,4	1.463,8	1.488,5
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar.....	43,5	87,4	131,6	177,7	226,7
Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.....	1.454,1	1.506,4	1.574,1	1.641,5	1.715,2
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	116,4	118,0	127,3	133,0	134,6
Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....	1.570,5	1.624,4	1.701,4	1.774,5	1.849,8

¹ Hér er einkum um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Einnig er um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

Viðauki
Töfluviðauki

Efnisyfirlit

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera.....	99
2. Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta).....	100
3. Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta).....	101
4. Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta).....	102
5. Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málefnasviðum.....	103
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða.....	104
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða.....	105
8. Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta).....	106
9. Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta).....	107
10. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga.....	108
11. Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild.....	109
12. Þjóðhagsspá 2026–2030.....	110

Tafla 1

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera¹

	Brb. 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Þjódhagsgrunnur, ma.kr.							
Heildartekjur	1.922,7	2.052,2	2.165,3	2.274,8	2.391,2	2.507,2	2.630,0
Skatttekjur	1.543,4	1.656,3	1.746,8	1.843,8	1.940,7	2.036,2	2.140,1
Skattar á tekjur og hagnað	848,2	919,4	959,0	1.005,9	1.055,2	1.108,2	1.166,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	11,9	12,8	13,6	14,3	15,0	15,7	16,5
Eignarskattar	95,1	103,3	109,1	116,7	124,8	131,9	139,1
Skattar á vöru og þjónustu	565,2	595,7	638,6	679,1	716,8	750,1	785,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,5	6,9	7,3	7,6	8,0	8,4	8,8
Aðrir skattar	16,5	18,3	19,2	20,1	20,9	22,0	23,2
Tryggingagjöld	136,8	149,7	157,8	166,4	175,1	183,9	193,1
Fjárframlög	7,2	4,5	4,5	4,9	5,0	5,2	5,4
Aðrar tekjur	235,3	241,7	256,1	259,8	270,4	281,8	291,4
Eignatekjur	115,7	132,9	143,1	142,5	148,9	155,9	161,1
þ.a. vaxtatekjur	33,7	47,1	43,2	43,7	46,6	49,7	52,0
þ.a. arðgreiðslur	60,8	53,8	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Sala á vöru og þjónustu	111,4	101,0	104,8	108,7	112,4	116,4	120,4
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	8,2	7,8	8,3	8,6	9,1	9,5	9,9
Heildargjöld	2.006,8	2.094,9	2.196,0	2.275,9	2.382,1	2.491,2	2.601,0
Rekstrarútgjöld	1.933,9	2.027,1	2.104,7	2.177,8	2.285,7	2.388,9	2.493,9
Laun	646,1	688,2	726,1	761,3	796,9	830,4	867,5
Kaup á vöru og þjónustu	539,6	544,0	567,8	583,6	617,1	648,9	681,2
Afskriftir	102,9	103,6	106,4	109,1	111,9	114,6	117,5
Vaxtagjöld	143,8	136,4	133,1	134,4	143,8	149,8	151,7
Framleiðslustyrkir	64,9	72,7	72,2	71,8	74,7	77,9	82,3
Fjárframlög	16,1	18,5	18,8	21,0	25,0	26,6	28,3
Félagslegar tilfærslur til heimila	324,3	351,7	385,1	404,1	423,1	444,7	467,2
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	96,2	112,0	95,2	92,5	93,2	95,9	98,3
Fastafjárútgjöld	72,9	67,8	91,3	98,2	96,4	102,3	107,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	175,8	171,5	197,7	207,3	208,2	216,9	224,6
Afskriftir (-)	-102,9	-103,6	-106,4	-109,1	-111,9	-114,6	-117,5
Frumjöfnuður	26,0	46,6	59,2	89,6	106,4	116,1	128,7
Vaxtajöfnuður	-110,1	-89,3	-89,9	-90,7	-97,2	-100,2	-99,7
Heildarjöfnuður	-84,1	-42,7	-30,7	-1,1	9,1	15,9	29,0
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	40,9	41,2	41,3	41,1	41,0	40,9	40,8
Frumgjöld	40,4	40,3	40,1	39,5	39,2	39,0	38,7
Frumjöfnuður	0,6	1,0	1,2	1,7	1,9	1,9	2,0
Vaxtatekjur	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Vaxtagjöld	3,1	2,8	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4
Vaxtajöfnuður	-2,4	-1,8	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6
Heildartekjur	41,6	42,2	42,1	41,9	41,9	41,7	41,6
Heildargjöld	43,5	43,1	42,7	42,0	41,7	41,5	41,1
Heildarjöfnuður	-1,8	-0,9	-0,6	0,0	0,2	0,3	0,5

¹ A1-hluti ríkissjóðs og A-hluti sveitarfélaga.

Tafla 2

Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta)

	Brb. 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Þjódhagsgrunnur ¹ , ma.kr.							
Heildartekjur	1.381,2	1.470,6	1.550,7	1.626,4	1.707,9	1.789,4	1.875,9
Skatttekjur	1.080,0	1.154,5	1.215,0	1.281,2	1.346,7	1.411,4	1.482,7
Skattar á tekjur og hagnað	477,7	519,8	536,2	559,5	585,1	613,4	645,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	11,9	12,8	13,6	14,3	15,0	15,7	16,5
Eignarskattar	15,5	15,4	14,2	14,9	15,7	16,7	17,6
Skattar á vöru og þjónustu	551,9	581,3	624,5	664,8	702,0	735,2	770,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,5	6,9	7,3	7,6	8,0	8,4	8,8
Aðrir skattar	16,5	18,3	19,2	20,1	20,9	22,0	23,2
Tryggingagjöld	136,8	149,7	157,8	166,4	175,1	183,9	193,1
Fjárframlög	10,4	7,6	8,0	8,5	8,8	9,2	9,5
Aðrar tekjur	154,0	158,8	169,9	170,3	177,3	184,9	190,6
Eignatekjur	93,4	107,6	116,6	114,8	120,0	125,7	129,6
þ.a. vaxtatekjur	28,5	41,0	36,9	37,2	40,0	42,9	45,0
þ.a. arðgreiðslur	53,7	53,8	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Sala á vöru og þjónustu	53,6	44,5	46,2	48,1	49,5	51,1	52,6
Ýmsar aðrar tekjur	7,0	6,7	7,1	7,4	7,8	8,1	8,4
Heildargjöld	1.444,4	1.498,3	1.570,5	1.624,4	1.701,4	1.774,6	1.849,8
Rekstrarútgjöld	1.421,8	1.478,5	1.537,5	1.585,8	1.666,1	1.736,9	1.808,5
Laun	308,8	325,8	343,8	359,4	374,6	386,8	401,3
Kaup á vöru og þjónustu	239,5	235,5	246,3	251,2	268,1	281,2	294,5
Afskriftir	75,1	75,6	77,6	79,6	81,6	83,6	85,7
Vaxtagjöld	123,8	118,1	116,4	118,0	127,3	133,0	134,6
þ.a. gjaldfærðir vextir	0,0	73,2	79,2	84,3	94,3	100,7	104,7
þ.a. verðbætur	0,0	25,9	18,3	15,1	14,7	14,4	12,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbinding	0,0	19,0	18,9	18,6	18,3	17,9	17,7
Framleiðslustyrkir	64,1	71,9	71,4	71,0	73,8	77,0	81,3
Fjárframlög	493,4	520,3	570,6	598,3	632,2	664,6	698,7
Félagslegar tilfærslur til heimila	37,6	36,5	34,3	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	79,5	94,8	77,1	73,5	73,3	75,0	76,3
Fastafjárútgjöld	22,6	19,8	33,0	38,6	35,3	37,7	41,3
Fjárfesting í efnislegum eignum	97,7	95,4	110,6	118,2	116,9	121,3	127,0
Afskriftir (-)	-75,1	-75,6	-77,6	-79,6	-81,6	-83,6	-85,7
Frumjöfnuður	32,1	49,4	59,7	82,8	93,8	104,9	115,7
Vaxtajöfnuður	-95,3	-77,1	-79,5	-80,8	-87,3	-90,1	-89,6
Heildarjöfnuður	-63,2	-27,7	-19,8	2,0	6,5	14,8	26,1
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	29,3	29,4	29,5	29,3	29,2	29,1	29,0
Frumgjöld	28,6	28,4	28,3	27,8	27,6	27,3	27,1
Frumjöfnuður	0,7	1,0	1,2	1,5	1,6	1,7	1,8
Vaxtatekjur	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Vaxtagjöld ²	2,7	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
Vaxtajöfnuður	-2,1	-1,6	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,4
Heildartekjur	29,9	30,2	30,2	30,0	29,9	29,8	29,7
Heildargjöld	31,3	30,8	30,6	29,9	29,8	29,5	29,3
Heildarjöfnuður	-1,4	-0,6	-0,4	0,0	0,1	0,2	0,4

¹ Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

Tafla 3

Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	Brb. 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildartekjur	1.381,2	1.470,6	1.550,7	1.626,4	1.707,9	1.789,4	1.875,9
Skatttekjur	1.080,0	1.154,5	1.215,0	1.281,2	1.346,7	1.411,4	1.482,7
Skattar á tekjur og hagnað	477,7	519,8	536,2	559,5	585,1	613,4	645,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	11,9	12,8	13,6	14,3	15,0	15,7	16,5
Eignarskattar	15,5	15,4	14,2	14,9	15,7	16,7	17,6
Skattar á vöru og þjónustu	551,9	581,3	624,5	664,8	702,0	735,2	770,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,5	6,9	7,3	7,6	8,0	8,4	8,8
Aðrir skattar	16,5	18,3	19,2	20,1	20,9	22,0	23,2
Tryggingagjöld	136,8	149,7	157,8	166,4	175,1	183,9	193,1
Fjárframlög	10,4	7,6	8,0	8,5	8,8	9,2	9,5
Aðrar tekjur	154,0	158,8	169,9	170,3	177,3	184,9	190,6
Eignatekjur	93,4	107,6	116,6	114,8	120,0	125,7	129,6
þ.a. vaxtatekjur	28,5	41,0	36,9	37,2	40,0	42,9	45,0
þ.a. arðgreiðslur	53,7	53,8	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Sala á vöru og þjónustu	53,6	44,5	46,2	48,1	49,5	51,1	52,6
Ýmsar aðrar tekjur	7,0	6,7	7,1	7,4	7,8	8,1	8,4
<i>% af VLF</i>							
Heildartekjur	29,9	30,2	30,2	30,0	29,9	29,8	29,7
Skatttekjur	23,4	23,7	23,6	23,6	23,6	23,5	23,4
Skattar á tekjur og hagnað	10,3	10,7	10,4	10,3	10,2	10,2	10,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Skattar á vöru og þjónustu	12,0	11,9	12,2	12,3	12,3	12,2	12,2
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Tryggingagjöld	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Fjárframlög	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Aðrar tekjur	3,3	3,3	3,3	3,1	3,1	3,1	3,0
Eignatekjur	2,0	2,2	2,3	2,1	2,1	2,1	2,0
þ.a. vaxtatekjur	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
þ.a. arðgreiðslur	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
Sala á vöru og þjónustu	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Ýmsar aðrar tekjur	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

¹ Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

Tafla 4

Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	Brb. 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildargjöld	1.444,4	1.498,3	1.570,5	1.624,4	1.701,4	1.774,6	1.849,8
Rekstrarútgjöld	1.421,8	1.478,5	1.537,5	1.585,8	1.666,1	1.736,9	1.808,5
Laun	308,8	325,8	343,8	359,4	374,6	386,8	401,3
Kaup á vöru og þjónustu	239,5	235,5	246,3	251,2	268,1	281,2	294,5
Afskriftir	75,1	75,6	77,6	79,6	81,6	83,6	85,7
Vaxtagjöld	123,8	118,1	116,4	118,0	127,3	133,0	134,6
þ.a. gjaldfærðir vextir	0,0	73,2	79,2	84,3	94,3	100,7	104,7
þ.a. verðbætur	0,0	25,9	18,3	15,1	14,7	14,4	12,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga	0,0	19,0	18,9	18,6	18,3	17,9	17,7
Framleiðslustyrkir	64,1	71,9	71,4	71,0	73,8	77,0	81,3
Fjárframlög	493,4	520,3	570,6	598,3	632,2	664,6	698,7
Til erlendra stjórnvalda	16,1	18,5	18,8	21,0	25,0	26,6	28,3
Til almennatrygginga	408,2	437,7	479,6	501,9	528,7	556,2	585,1
Til sveitarfélaga	69,1	64,1	72,2	75,4	78,5	81,8	85,3
Félagslegar tilfærslur til heimila	37,6	36,5	34,3	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	79,5	94,8	77,1	73,5	73,3	75,0	76,3
Fastafjárútgjöld	22,6	19,8	33,0	38,6	35,3	37,7	41,3
Fjárfesting í efnislegum eignum	97,7	95,4	110,6	118,2	116,9	121,3	127,0
Afskriftir (-)	-75,1	-75,6	-77,6	-79,6	-81,6	-83,6	-85,7

% af VLF

Heildargjöld	31,3	30,8	30,6	29,9	29,8	29,5	29,3
Rekstrarútgjöld	30,8	30,4	29,9	29,2	29,2	28,9	28,6
Laun	6,7	6,7	6,7	6,6	6,6	6,4	6,3
Kaup á vöru og þjónustu	5,2	4,8	4,8	4,6	4,7	4,7	4,7
Afskriftir	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
Vaxtagjöld	2,7	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
þ.a. gjaldfærðir vextir	0,0	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7
þ.a. verðbætur	0,0	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga	0,0	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Framleiðslustyrkir	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Fjárframlög	10,7	10,7	11,1	11,0	11,1	11,1	11,1
Til erlendra stjórnvalda	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Til almennatrygginga	8,8	9,0	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Til sveitarfélaga	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
Félagslegar tilfærslur til heimila	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	1,7	1,9	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2
Fastafjárútgjöld	0,5	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	2,1	2,0	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0
Afskriftir (-)	-1,6	-1,6	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4	-1,4

¹ Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

Tafla 5 Útgjaldaframar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málafasvörðum¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2025	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.918	6.646	6.584	6.816	6.770	6.723
02 Dómstólar	4.273	4.260	4.232	4.224	4.185	4.165
03 Æðsta stjórnýsla	3.098	3.026	3.832	3.037	3.028	2.768
04 Utanríkisráð	19.226	22.488	23.411	22.051	21.958	21.878
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	31.200	28.890	28.485	28.514	28.407	28.298
06 Hagskýslugerð og grunnskrár	3.361	3.259	3.220	3.193	3.163	3.132
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	37.697	37.297	34.919	37.600	39.689	42.775
08 Sveitarfélög og byggðamál	4.596	4.242	4.134	4.092	4.049	4.005
09 Almanna- og réttarýggi	44.468	47.098	48.908	49.088	42.987	42.884
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	26.161	22.531	20.846	21.210	19.913	19.774
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	66.128	71.911	74.691	74.076	74.243	73.907
12 Landbúnaður	24.420	24.401	24.320	24.247	24.203	24.159
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.290	8.588	8.350	8.296	8.085	7.742
14 Ferðaþjónusta	2.417	2.386	2.360	2.336	2.311	2.286
15 Orkumál	13.821	11.558	9.145	9.135	9.124	9.114
16 Markaðsefirlit og neytendamál	4.217	4.601	4.642	4.727	4.732	4.831
17 Umhverfismál	38.148	40.312	38.311	39.136	39.809	40.511
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	25.283	24.978	24.991	24.547	22.138	21.830
19 Fjölmöðun	7.149	7.451	7.523	7.785	8.227	8.718
20 Framhaldsskólastig	49.119	48.469	48.158	47.516	46.938	46.639
21 Háskólastig	69.454	70.172	70.189	69.983	69.226	68.932
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	7.035	6.053	5.733	5.680	5.632	5.583
23 Sjúkrahúþjónusta	174.323	187.042	185.645	188.093	198.522	202.594
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	97.068	98.874	99.992	101.751	102.689	103.629
25 Hjúkrunar- og endurhæfingjaþjónusta	87.562	89.718	91.693	99.011	101.635	104.262
26 Lyf og tækningavörur	44.147	46.456	47.333	48.228	49.141	50.062
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	112.523	127.838	128.653	129.682	131.525	133.398
28 Málefni aldraðra	121.570	122.425	127.017	133.717	137.528	141.452
29 Fjölskyldumál	75.711	80.392	79.379	80.331	80.600	81.627
30 Vinnuþátttöku og atvinnuleysi	8.282	7.748	7.732	8.202	8.205	8.208
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	27.851	24.911	26.877	21.010	21.005	20.999
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	12.521	12.284	12.158	12.086	11.984	11.882
33 Fjármagnskosnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varisjóður og sértekar fjárfðastafanir	17.523	21.129	24.877	28.096	34.607	39.560
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	15.010	16.373	17.775	20.674	22.076	23.540
Samtals	1.290.568	1.335.805	1.346.115	1.368.166	1.388.333	1.411.866

¹ Útgöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskiptastöðli í samræmi við framsetningu fjárheimilda í fjárlögum. Í rekstrarfréttir í áætluninni eru útgöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í viðaukum 1 og 3.

Tafla 6 Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2025	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
01 Alþingi og efitilstoðfarnir þess	6.710	6.515	6.454	6.687	6.641	6.596
02 Dómsstólar	4.201	4.188	4.160	4.152	4.113	4.093
03 Æðsta stjórnarsýsla	3.000	2.413	2.420	2.940	2.931	2.672
04 Utanríkisráð	18.840	22.123	23.050	21.694	21.605	21.528
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	27.565	25.292	24.924	24.989	24.920	24.848
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.287	3.185	3.148	3.121	3.092	3.062
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	8.023	6.068	4.457	3.946	3.434	3.422
08 Sveitarfélög og bygðamál	4.596	4.242	4.134	4.092	4.049	4.005
09 Almanna- og réttaröryggi	41.963	43.497	42.672	42.951	42.750	42.647
10 Rétt, einstakl., trúnað og stjórnarsýsla dómsmála	25.336	21.827	20.151	20.521	19.232	19.100
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	28.442	27.240	26.756	26.684	26.446	26.206
12 Landbúnaður	24.346	24.327	24.248	24.175	24.132	24.089
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.462	7.911	7.680	7.633	7.429	7.093
14 Ferðþjónusta	1.921	1.894	1.873	1.854	1.834	1.814
15 Orkumál	6.117	6.504	4.091	4.081	4.071	4.060
16 Markaðsefirlit og neytendamál	4.210	4.594	4.636	4.720	4.725	4.824
17 Umhverfismál	32.470	34.524	32.264	32.850	33.395	33.868
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	22.878	22.063	21.354	21.313	21.248	21.092
19 Fjölmöðun	7.148	7.450	7.522	7.784	8.226	8.717
20 Framhaldsskólastig	48.024	47.883	47.382	46.749	46.181	45.891
21 Háskólastig	68.399	69.077	69.053	69.156	68.410	68.125
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála	7.021	6.040	5.720	5.667	5.619	5.571
23 Sjúkrahúspjónusta	154.696	158.823	160.001	162.120	164.048	166.821
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	96.899	98.706	99.824	101.583	102.521	103.461
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta	85.045	87.021	88.856	96.044	98.468	100.886
26 Lyf og lækningavörur	44.147	46.456	47.333	48.228	49.141	50.062
27 Övorka og málefni fátalaðs fólks	112.523	127.838	128.653	129.681	131.525	133.398
28 Málefni aldraðra	121.570	122.425	127.017	133.717	137.528	141.452
29 Fjölskyldumál	75.483	79.667	77.855	79.315	80.386	81.415
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	8.254	7.721	7.705	8.175	8.178	8.181
31 Húsæðis- og skipulagsmál	18.855	15.760	15.728	15.727	15.724	15.721
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	12.463	12.233	12.113	12.042	11.941	11.839
34 Almennur varasjóbúur og sérþækar fjárraðstafanir	16.781	20.911	24.783	28.038	31.584	33.538
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	15.010	16.373	17.775	20.674	22.076	23.540
Samtals	1.163.684	1.192.788	1.195.790	1.223.102	1.237.602	1.253.635

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastaðli í samræmi við framsetningu fjárhæmilda í fjárlögum. Í rekstrarfréttir í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staði Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í viðaukum 1 og 3.

Tafla 7 Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi hvers árs ²	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
01 Aþingi og eflirlisstofnanir þess	208	131	130	129	128	127
02 Dómsstólar	72	72	72	72	72	72
03 Æðsta stjórnýsla	98	613	1.413	97	97	97
04 Utanríkisráð	386	365	361	357	353	350
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	3.634	3.598	3.562	3.525	3.487	3.450
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	74	73	73	72	71	70
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	29.674	31.229	30.462	33.654	36.255	39.353
09 Almanna- og réttarþyggi	2.505	3.602	6.237	6.137	237	237
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	825	704	696	689	682	674
11 Samgöngu- og ferðskiptamál	37.686	44.671	47.935	47.392	47.797	47.701
12 Landbúnaður	74	73	72	72	71	70
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	828	677	670	663	656	649
14 Ferðþjónusta	497	492	487	482	477	472
15 Orkumál	7.704	5.054	5.054	5.054	5.054	5.054
16 Markaðseftirlit og neytendamál	7	7	7	7	7	7
17 Umhverfismál	5.679	5.788	6.047	6.286	6.414	6.642
18 Menning, listr., íþróttar- og æskulýðsmál	2.406	2.915	3.637	3.234	891	738
19 Fjölmíðlun	1	1	1	1	1	1
20 Framhaldsskólastig	1.095	585	776	767	758	748
21 Háskólastig	1.055	1.095	1.136	826	817	808
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	14	13	13	13	13	13
23 Sjúkrahúspjónusta	19.627	28.219	25.643	25.973	34.473	35.773
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkráhusa	168	168	168	168	168	168
25 Hjúkrunar- og endurhæfingþjónusta	2.517	2.697	2.837	2.967	3.167	3.377
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks	0	0	0	0	0	0
29 Fjölskyldumál	228	726	1.524	1.016	214	211
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	28	28	27	27	27	26
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	8.996	9.152	11.149	5.283	5.280	5.278
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	58	52	45	44	43	43
34 A Innennur varasjóður og sértaekar fjárráðstafanir	742	218	93	58	3.023	6.023
Samtals	126.885	143.017	150.325	145.064	150.731	158.231

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskiðastöðli í samræmi við framsetningu fjárhæmilda í fjárlögum. Fjárstreymisfrétt ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins sun framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um minnir á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í viðaukum 1 og 3. Vakin er athygli á því að áætluð framlög til fjárfestinga hér eru annars vegar fjármagnstilfærslur og hins vegar heimildir í formi fjárfestingarframlaga. Fjárfestingarframlög í útgjaldarömmum málefna sviða eru ekki gjaldferðir í ríkisreikningi heldur verða þau eigniferðir og afskrifað yfir líflíma viðkomandi eigna.

² Framlög til fjárfestinga eru almennt ekki verðbætt í launa- og verðlagsútreikningi fjárlaga. Því eru fjárhæmildir vegna fjárfestinga settar fram á verðlagi hvers árs en framlög til rekstrar- og tilfærsla á fösðu verðlagi.

Tafla 8 Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta)

Stöðutölur í m.kr. á verðlagi í lok hvers árs (áætlun)	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Skuldir ríkissjóðs	1.910.286	1.902.327	1.985.390	2.089.805	2.177.949	2.263.031	2.323.480
Ríkisbréf, ríkisvixlar og spariskírteini	1.533.946	1.526.564	1.628.336	1.738.309	1.821.878	1.900.325	1.959.627
Erlend lán	329.369	331.144	309.703	295.635	295.691	295.691	295.691
Áfálnir ógjaldfálnir vextir	46.971	44.618	47.351	55.861	60.380	67.015	68.162
Kröfur ríkissjóðs	326.860	369.443	387.955	438.267	465.281	492.640	526.247
Veit lán	275.775	322.196	354.621	408.036	442.997	476.017	504.042
Viðskiptareikningur, nettó	51.085	47.248	33.334	30.232	22.285	16.622	22.205
Hreinar lántökur ríkissjóðs	1.583.426	1.532.883	1.597.435	1.651.538	1.712.668	1.770.392	1.797.233
Handbært fé vegna gjaldveyrissvaraförða	260.158	259.567	259.700	252.200	252.200	252.200	252.200
Handbært fé, annað, nettó	74.278	50.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Hrein staða ríkissjóðs	-1.248.990	-1.223.316	-1.297.735	-1.359.338	-1.420.468	-1.478.192	-1.505.033
Hlutfé, eignarhlutir og stofnfé	779.224	671.530	662.336	658.042	658.748	659.354	659.860
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	-469.766	-551.786	-635.399	-701.296	-761.720	-818.838	-845.173
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	1.528.879	1.548.141	1.638.339	1.741.744	1.825.369	1.903.816	1.963.118
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
Skuldir ríkissjóðs	41,4	39,1	38,6	38,5	38,1	37,7	36,7
Kröfur ríkissjóðs	7,1	7,6	7,5	8,1	8,1	8,2	8,3
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	-10,2	-11,3	-12,4	-12,9	-13,3	-13,6	-13,4
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	33,1	31,8	31,9	32,1	31,9	31,7	31,0

Tafla 9

Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta)

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Handbært fé frá rekstri	-31,1	-19,3	-0,2	0,1	3,5	15,3
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>						
Fjárfesting	-71,4	-85,3	-91,5	-88,8	-91,8	-95,9
Sala eigna	99,3	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1
Veitt löng lán	-39,6	-28,9	-51,3	-33,6	-31,8	-27,1
Innheimtar afborganir af veittum lánum	6,4	6,7	7,5	9,3	10,5	11,7
Mótttekinn arður	53,8	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Fyrirframgreiðsla til LSR	-10,4	-10,7	-10,9	-11,2	-11,5	-11,8
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	8,4	8,4	3,5	-1,6	-1,6	-1,6
Fjárfestingarhreyfingar samtals	46,5	-52,8	-88,0	-69,8	-68,3	-65,4
Hreinn lánsfjárjöfnuður	15,5	-72,1	-88,2	-69,7	-64,8	-50,2
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>						
Tekin langtímalán	134,2	382,5	194,8	324,8	90,2	227,6
Afborganir af teknum lánnum	-174,0	-320,3	-114,1	-255,1	-25,4	-177,4
Fjármögnunarhreyfingar samtals	-39,8	62,2	80,7	69,7	64,8	50,2
Breyting á handbæru fé	-24,3	-9,9	-7,5	0,0	0,0	0,0

Tafla 10

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Brb. 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Heildartekjur	610,3	648,5	689,8	727,1	765,2	803,1	843,1
Skatttekjur	463,3	501,8	531,8	562,6	594,0	624,8	657,4
Skattar á tekjur og hagnað	370,5	399,6	422,8	446,4	470,1	494,8	521,0
Eignarskattar	79,5	87,9	94,9	101,8	109,1	115,2	121,5
Skattar á vöru og þjónustu	13,3	14,4	14,1	14,3	14,8	14,9	14,9
Tryggingagjöld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjárframlög	69,1	64,1	72,2	75,4	78,5	81,8	85,3
Aðrar tekjur	77,9	82,5	85,8	89,1	92,7	96,5	100,4
Eignatekjur	22,3	25,3	26,5	27,7	28,9	30,2	31,5
þ.a. vaxtatekjur	5,1	6,1	6,3	6,5	6,6	6,8	7,0
Sala á vöru og þjónustu	54,5	56,1	58,2	60,2	62,5	64,9	67,4
Ýmsar aðrar tekjur	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
Heildargjöld	633,9	663,4	700,8	730,2	762,6	802,0	840,2
Rekstrarútgjöld	583,6	615,4	642,5	670,6	701,5	737,4	774,4
Laun	290,4	312,9	330,1	347,3	365,4	384,8	405,2
Kaup á vöru og þjónustu	210,9	220,8	229,8	238,9	249,2	263,0	277,0
Afskriftir	27,8	28,0	28,8	29,5	30,3	31,0	31,8
Vaxtagjöld	20,0	18,2	16,6	16,3	16,4	16,7	17,0
Framleiðslustyrkir	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9
Fjárframlög	3,2	3,1	3,5	3,6	3,8	4,0	4,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	14,1	14,9	15,3	15,7	16,1	16,5	16,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	16,6	16,8	17,7	18,6	19,5	20,5	21,6
Fastaframlög	50,3	48,0	58,3	59,6	61,1	64,6	65,8
Fjárfesting í efnislegum eignum	78,1	76,1	87,1	89,1	91,3	95,6	97,6
Afskriftir (-)	-27,8	-28,0	-28,8	-29,5	-30,3	-31,0	-31,8
Frumjöfnuður	-8,7	-2,9	-0,7	6,8	12,5	11,1	12,9
Vaxtajöfnuður	-14,9	-12,1	-10,3	-9,8	-9,8	-10,0	-10,0
Heildarjöfnuður	-23,6	-15,0	-11,0	-3,0	2,7	1,1	3,0
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	13,1	13,2	13,3	13,3	13,3	13,3	13,2
Frumgjöld	13,3	13,3	13,3	13,2	13,1	13,1	13,0
Frumjöfnuður	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Vaxtatekjur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Vaxtajöfnuður	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Heildartekjur	13,2	13,3	13,4	13,4	13,4	13,4	13,3
Heildargjöld	13,7	13,6	13,6	13,5	13,3	13,3	13,3
Heildarjöfnuður	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0

Tafla 11

Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild¹

	Brb. 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Þjóðhagsgrunnur ² , ma.kr.							
Heildartekjur	1.432,9	1.525,2	1.604,7	1.679,6	1.764,5	1.845,9	1.926,7
Skatttekjur	1.080,0	1.154,5	1.215,0	1.281,2	1.346,7	1.411,4	1.482,7
Skattar á tekjur og hagnað	477,7	519,8	536,2	559,5	585,1	613,4	645,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	11,9	12,8	13,6	14,3	15,0	15,7	16,5
Eignarskattar	15,5	15,4	14,2	14,9	15,7	16,7	17,6
Skattar á vöru og þjónustu	551,9	581,3	624,5	664,8	702,0	735,2	770,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,5	6,9	7,3	7,6	8,0	8,4	8,8
Aðrir skattar	16,5	18,3	19,2	20,1	20,9	22,0	23,2
Tryggingagjöld	136,8	149,7	157,8	166,4	175,1	183,9	193,1
Fjárframlög	10,4	7,6	8,0	8,5	8,8	9,2	9,5
Aðrar tekjur	205,7	213,4	223,9	223,5	233,9	241,4	241,4
Eignatekjur	130,6	120,9	123,9	119,3	125,4	128,9	129,7
þ.a. vaxtatekjur	65,7	54,3	44,2	41,7	45,4	46,1	45,1
þ.a. arðgreiðslur	53,7	53,8	56,2	53,9	55,2	56,8	58,1
Sala á vöru og þjónustu	59,9	66,6	71,2	74,2	76,9	79,6	79,7
Ýmsar aðrar tekjur	15,2	25,9	28,7	30,0	31,6	32,8	31,9
Heildargjöld	1.572,8	1.574,6	1.639,8	1.691,7	1.769,5	1.841,0	1.906,3
Rekstrarútgjöld	1.543,5	1.548,9	1.600,5	1.646,6	1.727,3	1.796,8	1.858,9
Laun	312,1	347,0	366,0	382,5	398,8	410,0	423,1
Kaup á vöru og þjónustu	241,6	263,1	273,1	278,7	296,5	312,1	321,8
Afskriftir	75,1	75,6	77,6	79,6	81,6	83,6	85,7
Vaxtagjöld ³	166,6	145,4	137,4	135,6	143,8	146,6	143,8
Framleiðslustyrkir	64,1	73,4	72,8	72,4	75,3	78,7	82,8
Fjárframlög	493,4	518,7	568,3	595,8	629,5	662,6	696,4
Félagslegar tilfærslur til heimila	37,6	36,5	34,3	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	153,0	89,2	71,0	67,2	66,7	67,4	69,2
Fastafjárútgjöld	29,3	25,7	39,3	45,1	42,1	44,2	47,4
Fjárfesting í efnislegum eignum	104,4	101,3	116,9	124,7	123,7	127,8	133,1
Afskriftir (-)	-75,1	-75,6	-77,6	-79,6	-81,6	-83,6	-85,7
Frumjöfnuður	-39,0	41,7	58,0	81,7	93,4	105,3	119,0
Vaxtajöfnuður	-100,9	-91,1	-93,1	-93,8	-98,4	-100,5	-98,7
Heildarjöfnuður	-139,9	-49,4	-35,2	-12,1	-5,0	4,9	20,4

% af VLF

Frumtekjur	29,6	30,2	30,4	30,2	30,1	30,0	29,8
Frumgjöld	30,5	29,4	29,2	28,7	28,5	28,2	27,9
Frumjöfnuður	-0,8	0,9	1,1	1,5	1,6	1,8	1,9
Vaxtatekjur	1,4	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7
Vaxtagjöld ³	3,6	3,0	2,7	2,5	2,5	2,4	2,3
Vaxtajöfnuður	-2,2	-1,9	-1,8	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6
Heildartekjur	31,0	31,3	31,2	31,0	30,9	30,7	30,5
Heildargjöld	34,1	32,4	31,9	31,2	31,0	30,6	30,1
Heildarjöfnuður	-3,0	-1,0	-0,7	-0,2	-0,1	0,1	0,3

¹ Nánar er fjallað um samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild í kafla 3.2.5.² Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.³ Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 19 ma.kr. í áætlun ársins 2025.

Tafla 12

Þjóðhagsspá 2025-2030¹

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Einkaneysla	2,4	2,9	2,8	2,8	2,7	2,5
Samneysla	1,4	1,2	0,8	1,1	1,1	1,1
Fjármunamyndun	4,6	-4,0	2,9	2,8	2,2	2,8
Atvinnuvegafjárfesting	8,7	-7,4	2,7	2,6	2,0	2,7
Íbúðarhúsnæði	-3,8	1,6	5,2	4,6	4,2	4,2
Opinber fjárfesting	-2,7	5,1	0,8	1,1	0,4	1,6
Þjóðarútgjöld	2,8	0,6	2,3	2,4	2,2	2,2
Útflutningur	4,0	2,5	3,0	2,6	2,3	2,1
Innflutningur	6,4	-2,4	1,9	2,1	1,9	1,6
Verg landsframleiðsla	1,8	2,7	2,8	2,6	2,3	2,4
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ..	-2,1	0,0	0,3	0,5	0,7	1,0
Viðskiptajöfnuður % af VLF	-3,0	-0,9	-0,6	-0,4	-0,2	0,1
VLF, nafnvirði í ma.kr.	4.866	5.139	5.425	5.713	6.009	6.323
Neysluverðsvísitala	3,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
Laun	6,3	4,4	4,1	4,1	4,1	4,1

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars 2025

Greinargerðir málefna sviða

Efnisyfirlit

Inngangur	112
01. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	114
02. Dómstólar	117
03. Æðsta stjórnýsla	119
04. Utanríkismál	122
05. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	125
06. Hagskýrslugerð og grunnskrár	127
07. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	130
08. Sveitarfélög og byggðamál	133
09. Almanna- og réttaröryggi	135
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála	137
11. Samgöngu- og fjarskiptamál	139
12. Landbúnaður	141
13. Sjávarútvegur og fiskeldi	144
14. Ferðaþjónusta	146
15. Orkumál	148
16. Markaðseftirlit og neytendamál	150
17. Umhverfismál	152
18. Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	155
19. Fjölmiðlun	157
20. Framhaldsskólastig	159
21. Háskólastig	161
22. Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	164
23. Sjúkrahúsþjónusta	166
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	168
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	170
26. Lyf og lækningarvörur	172
27. Örorða og málefni fatlaðs fólks	174
28. Málefni aldraðra	176
29. Fjölskyldumál	178
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi	180
31. Húsnæðis- og skipulagsmál	182
32. Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	184
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	186
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	188
35. Alþjóðleg þróunarsamvinna	189

Greinargerðir málefnasviða

Fjárheimildum ríkissjóðs er skipt niður á 35 málefnasvið sem svo skiptast í 105 málaflokka. Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Sífelld er unnið að skýrari framsetningu stefnu málefnasviða í greinargerð með fjármálaáætlun.

Enn eitt skrefið í skýrari framsetningu stefnu málefnasviða er tekið í greinargerð með þessari fjármálaáætlun. Í stað ítarlegrar umfjöllunar um stefnu málefnasviða og málaflokka er samandregin kynning á stefnu hvers málefnasviðs. Með þessari breytingu er horft til þess að greinargerðirnar séu hnitmiðaðar og dregnar fram helstu áherslur, framtíðarsýn og meginmarkmið ásamt áformum stjórnvalda um hvernig verður brugðist við áskorunum á málefnasviðinu. Heildstæðari umfjöllun um stefnumótun málefnasviða og málaflokka, þ.m.t. markmið og mælikvarða, verður birt síðar á þessu ári á sérstöku vefsvæði Stjórnarráðsins, www.fjarlog.is, ásamt upplýsingum um ávinning af ráðstöfun fjárveitinga m.t.t. settra markmiða og aðgerða.

Í samræmi við lög um opinber fjármál og í anda rammafjárlagagerðar eru heildarfjárheimildir ríkissjóðs settar fram í fjármálaáætlun með sundurliðun niður á málefnasvið. Sá útgjaldarammi sem Alþingi ályktar um fyrir hvert málefnasvið er svo nánar útfærður á málaflokka og einstök verkefni í fjárlagafrumvarpi hvers árs og fylgiriti með því. Til að gæta samræmis milli útfærslu fjárheimilda annars vegar og stefnumótunar hins vegar er sett fram stefna fyrir hvert málefnasvið í heild sinni. Útfærsla ítarlegri stefnu niður á málaflokka verður betur tengd uppgjöri á árangri í ársskýrslum ráðherra og nánari skiptingu fjárheimilda niður á málaflokka í tengslum við vinnslu frumvarps til fjárlaga. Þannig er gert ráð fyrir að þessar upplýsingar um árangur birtist framvegis allar á sameiginlegu vefsvæði á vef Stjórnarráðsins (sjá nánari umfjöllun í meðfylgjandi rammagein).

Grundvöllur umfjöllunar um málefnasvið og mótun stefnu fyrir þau eru þær aðgerðir sem gerð er grein fyrir í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar, Viðreisnar og Flokks fólksins. Þær endurspeglast í helstu áherslum hvers málefnasviðs og í markmiðum og mælikvörðum hvers málaflokks þegar þar að kemur.

Uppbygging á kynningu stefnumótunar málefnasviða

Hér á eftir er kynnt stefna málefnasviða ríkissjóðs. Þar eru dregin fram eftirfarandi atriði:

- **Helstu áherslur** lýsa forgangsmálum á málefnasviðinu.
- **Framtíðarsýn** lýsir þeim framförum sem ætlað er að ná til lengri tíma, sem dæmi um aukið virði fyrir samfélagið.
- **Meginmarkmið** lýsir tilætluðum áhrifum af starfsemi stjórnvalda, ráðuneyta og ríkisaðila fyrir samfélagið, sem dæmi um hag fyrir borgara og skattgreiðendur – og styður jafnframt við framtíðarsýn.
- **Stefna málefnasviðs** dregur fram lykiláskoranir við að ná framtíðarsýn og meginmarkmiðum og hvernig ríkisstjórnin hyggst bregðast við þeim.
- **Fjármögnun** dregur fram helstu lykilatriði eða breytingar á fimm ára fjárhagsramma málefnasviðs ásamt fjárheimildum málefnasviðsins.

Rammagrein 6: Breytingar á framsetningu stefnumótunar málefnasviða – gagnvirkt mælaborð með upplýsingum um árangur.

Með lögum um opinber fjármál var árangursmiðuð áætlanagerð innleidd og lengi vel hafa þær upplýsingar um árangur sem lögin gera ráð fyrir verið birtar í þremur ólíkum ritum; markmið og mælikvarðar í fjármálaáætlun, verkefni og aðgerðir í fjárlagafrumvarpi og staða markmiða og aðgerða í ársskýrslu ráðherra. Til að samhæfa betur þessar upplýsingar, bæta aðgengi að þeim og auka gagnsæi er unnið að þróun gagnvirkis mælaborðs.

Gert er ráð fyrir að á mælaborðinu verði birt markmið og mælikvarðar í hverjum mála-flokki ásamt viðmiðum um þann árangur sem lagt er upp með að ná á tilgreindu tímabili. Jafnframt verði birtar upplýsingar um verkefni og aðgerðir sem miða að skilgreindum markmiðum og loks uppgjör á stöðu mælikvarða og aðgerða að ári liðnu. Þannig verði á einum stað auðveldlega hægt að átta sig á árangri af ráðstöfun fjárveitinga í hverjum mála-flokki fyrir sig og þróun yfir tíma.

Með mælaborðinu næst betri yfirsýn yfir árangur og unnt að nýta með markvissari hætti upplýsingar um ávinning af fyrri ráðstöfunum við mótun stefnu og aðgerða. Til að nýta þessi tækifæri sem best verða tímasetningar stefnumótunar og stöðutöku stillt betur af við fjárlagaferlið líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd.



01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

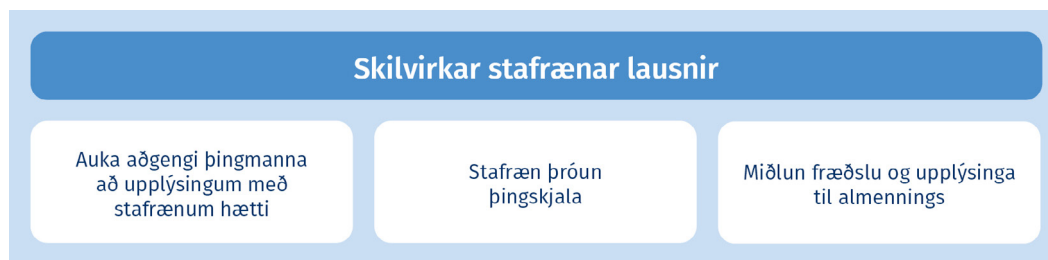
Starfsemi á þessu málefnaviði er á ábyrgð forseta Alþingis. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnaviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	8.912	6.772	6.918
01.10 Alþingi	7.646	5.502	5.362
01.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	1.266	1.270	1.556

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnaviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginverkefni Alþingis er lagasetning en þingið fer einnig með viðamiklým eftirlitshlutverk. Starfshættir Alþingis eru ákvarðaðir í stjórnarskrá og þingsköpum.

Alþingi hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu og á vegum þess starfa þrjár sjálfstæðar stofnanir, umboðsmaður Alþingis, ríkisendurskoðandi og Mannréttindastofnun Íslands. Umboðsmaður hefur eftirlit með stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga. Til hans getur hver sá leitað sem telur að stjórnvöld hafi beitt sig rangleitni. Umboðsmaður lýkur athugun sinni á máli með bréfi eða álitum hvort leyst hafi verið úr máli í samræmi við lög. Með þessu er réttaröryggi borgaranna styrkt og Alþingi fær innsýn í starfshætti stjórnvalda. Ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja og að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og þeim ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis. Markmið embættis ríkisendurskoðanda miða að betri nýtingu ríkisfjármuna og bættri opinberri þjónustu. Mannréttindastofnun hefur það meginhlutverk að efla og vernda mannréttindi á Íslandi eins og þau eru skilgreind í stjórnarskrá, lögum, alþjóðasamningum og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum.

Stefna málefnaviðsins

Helstu áskoranir skrifstofu Alþingis snúa að því að tryggja framsækni og fagmennsku í þróun starfsumhverfis þingmanna og starfsfólks og halda uppi ásættanlegu þjónustustigi á meðan gætt er fyllsta aðhalds í rekstri. Skipulagsbreytingar hafa minnkað yfirbyggingu og aukið samstarf þvert á einingar. Áhersla hefur verið lögð á að nýta og þróa tæknilausnir á mörgum sviðum.

Mikil áhersla er áfram lögð á að þróa stafrænar lausnir á öllum sviðum í starfsemi Alþingis til að auka skilvirkni, minnka sóun, auka hagkvæmni, öryggi og aðgang að upplýsingum en jafnframt stuðla að umhverfi sem hvetur til vandaðra vinnubragða. Mikil tækifæri felast til dæmis í snjallvæðingu þingskjala og lagasafns en það verkefni er langt á veg komið, Alþingi, Stjórnarráðinu, öðrum hagaðilum og almenningi öllum til gagns. Vonast er til að því verkefni ljúki árið 2026. Þá hefur verið góður gangur í þróun þingmannagáttar, sem má segja að sé komin í fulla notkun, sem og nefndagáttar en áætlað er að hún verði fullkláruð árið 2026. Opíð og aðgengilegt Alþingi er einnig áherslumál, bæði hvað varðar heimsóknir til Alþingis og fræðslu út á við. Fræðslustarfið er í stöðugri þróun, einkum gagnvart yngri kynslóðinni, enda mikilvægt að efla lýðræðisvitund. Boðið er upp á fjölbreyttar fræðsluleiðir sem byggðar eru á hæfniviðmiðum aðalnámskrár fyrir öll skólastig. Aukin áhersla er á að auka aðgengi ungs fólks á landsbyggðinni að fræðslu. Þá er vefur Alþingis í endurskoðun með það að markmiði að bæta aðgengi að upplýsingum og þjónustu.

Umboðsmanni berast á milli 500 og 600 kvartanir á hverju ári frá einstaklingum og lögaðilum. Að auki stofnar umboðsmaður töluvert af frumkvæðismálum á ári hverju og sinnir OPCAT-eftirliti. Það felur í sér nokkurn fjölda heimsókna á staði þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir og í framhaldinu útgáfu á skýrslum um þær. Helstu áskoranir embættisins eru að viðhalda núverandi starfsmannafjölda til að sinna fyrrnefndum verkefnum sem eru umfangsmikil og fjölbreytt, tryggja málshraða við umfjöllun þessara mála, þ.e. jafnt um kvartanir, frumkvæðismál og eftirlitsheimsóknir OPCAT-eftirlitsins án þess að slakað sé á faglegum kröfum. Í því sambandi ber að hafa í huga að frumkvæðis- og OPCAT-eftirlit umboðsmanns gegnir veigamiklu hlutverki við að tryggja réttindi ýmissa minnihlutahópa. Þá gegnir frumkvæðiseftirlit mikilvægu hlutverki við að greiða úr upplýsingaóreiðu hjá opinberum aðilum.

Áhersla verður lögð á að leita leiða til að gera málsmeðferð kvartana- og frumkvæðismála skilvirkari með endurskoðun á verkferlum og skipulagi. Unnið verður áfram að umbótum í upplýsingatækni á skrifstofu UA. Þá verður lögð áhersla á að auka fræðslu fyrir stjórnvöld, m.a. með sérstökum leiðbeiningum á heimasíðu ætluðum þeim og fræðafundum sem starfsmenn umboðsmanns munu sinna. Að sama skapi verður unnið að því að bæta leiðbeiningar og upplýsingar á heimasíðu til þeirra sem hyggjast kvarta til umboðsmanns. Þá verður leitað leiða til að tryggja virkt OPCAT-eftirlit um allt land. Að auki verður lögð áhersla á forvarnar- og kynningarhlutverk OPCAT-eftirlitsins með upplýsingum og fræðsluefni á heimasíðu, á prentuðu formi og með kynningarfundum og heimsóknum starfsmanna umboðsmanns.

Ríkisendurskoðun sinnir eftirliti með því hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í meðferð á opinberu fé, svo og hvort fjárframlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Hefur sú stefna verið mörkuð að leggja höfuðáherslu á stjórnsýslu mikilvægari málaflokka og fjárhag stærri ríkisaðila. Þetta leiðir til þess að úttektir verða færri en að sama skapi árangursríkari fyrir opinber fjármál og stjórnsýslu.

Staða ríkisfjármála er enn traust eftir veigamiklar áskoranir heimsfaraldurs og náttúruhamfara en ýmsir aðrir þættir, s.s. viðhald og uppbygging innviða og öldrun þjóðarinnar, munu fyrirsjáanlega halda áfram að valda þrýstingi á ríkisfjármálin. Þetta mun gefa verkefnum Ríkisendurskoðunar aukið vægi á komandi árum er ríkisreksturinn leitar aukinnar hagkvæmni og jafnvægis.

Miklu skiptir að upplýsingagjöf um stöðu og horfur ríkisfjármála sé glögg og tímanleg. Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum lagt ríka áherslu á aga og festu við gerð og endurskoðun ríkisreiknings og fylgni við markmið laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Ríkisreikningur 2023 var fyrsti samstæðureikningur fyrir ríkið í heild (A-, B- og C- hluta).

Tækifæri eru til umbóta hvað varðar innleiðingu og fylgni við reikningsskilastaðla og að endurskoðaður ríkisreikningur liggi fyrir fyrir. Stefnt er að þessu frá og með ríkisreikningi 2024.

Stjórnsýsluúttektir embættisins hafa á undanförunum árum bent á fjölmörg tækifæri til umbóta í opinberum rekstri og stjórnsýslu, þ.m.t. hvað varðar hagræðingu, aukna skilvirkni og sameiningu stofnana.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Kosið verður til Alþingis 2028 og því fylgir kostnaður vegna biðlauna og ýmiss búnaðar fyrir þingmenn. Árið 2030 verða 1100 ár frá stofnun Alþingis og verður þeirra tímamóta minnst með veglegum hætti auk þess sem það ár verður Alþingi gestgjafi Norðurlandaráðsþings.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.918	6.646	6.584	6.816	6.770	6.723
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.710	6.515	6.454	6.687	6.641	6.596
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	208	131	130	129	128	127

02 Dómstólar

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fjóra mála-flokka, sem sjá má í eftirfarandi töflu, ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
02 Dómstólar	4.128	4.045	4.273
02.10 Hæstiréttur	528	528	559
02.20 Héraðsdómstólar	2.327	2.186	2.312
02.30 Landsréttur	902	907	956
02.40 Dómstólasýslan	371	424	447

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginmarkmið málefnasviðsins og framtíðarsýn er að traust ríki til dómstóla, m.a. með því að tryggja greiðan aðgang að dómstólum og upplýsingum um þá. Sömuleiðis er það markmið að tryggja skilvirka málsmeðferð og bæta þjónustuna. Þá er mikilvægt að tryggja öryggi almennings og þeirra er starfa hjá dómstólum, ásamt áreiðanleika gagna og upplýsinga.

Stefna málefnasviðsins

Stefnt er að því að nýta stafrænar leiðir við meðferð mála fyrir dómstólum að því marki sem það samræmist réttaröryggi og meginreglum réttarfars um m.a. opinbera og milliliðalaus málsmeðferð. Í því felst að gögn og upplýsingar fari með rafrænum hætti til og frá dómstólum og á milli dómstiga og annarra stofnana réttarvörslukerfisins sem og að málsmeðferð verði rafræn fram að aðalmeðferð. Þannig sparast tími við vinnslu mála með fækkun ferða til og frá dómstólum sem og minni kostnaður verður við prentun á pappír. Helstu áskoranir tengjast kostnaði við þróun á kerfum og óvissu varðandi þann tíma sem hún tekur, þjálfun starfsfólks og innleiðingu á breyttu verklagi og ferlum. Einnig þarf að tryggja öryggi við rekstur og notkun slíkra kerfa. Markmiðið er að ná fram aukinni skilvirkni við rekstur dómsmála, greiðari og styttri málsmeðferð, dreifingu álags og auknum afköstum og hagkvæmni með betri nýtingu tíma og fjármagns, bættu aðgengi að dómstólum og upplýsingum og umhverfisábatu upplýsingatæknikerfa. Á tímabili áætlunarinnar verður leitað leiða til að veita betri þjónustu með hagkvæmari hætti en áður.

Bætt öflun upplýsinga, greining þeirra, þar á meðal tölfraði, og miðlun til þeirra sem nýta þjónustu dómstóla og almennings er mikilvægur þáttur í að auka traust til dómskerfisins og stuðla að opinni og ígrundaðri umræðu um starfsemi þeirra. Upplýsingarnar eru einnig mikilvægar við mat á skilvirkni, dreifingu álags og umbótataækifærum. Helstu áskoranir við að bæta upplýsingagjöf varða þróun málaskrár og samræmda og rétta skráningu upplýsinga í gagnagrunna málaskrárkerfisins. Þá þarf að vera unnt að sækja upplýsingarnar á einfaldan og hagkvæman hátt. Gera þarf breytingar á málaskrá og unnið er að því að samræma verklag við skráningu.

Öryggi starfsfólks og þeirra sem koma í húsnæði dómstóla er mikilvægt. Húsnæði margra dómstóla uppfylla ekki öryggiskröfur fyllilega. Móta þarf framtíðarsýn um húsnæði og búnað dómstóla og öryggi starfsfólks, almennings, upplýsinga og gagna. Unnið verður að þessu á tímabili áætlunarinnar.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Fjárheimildir málefnasviðsins lækka um 108,4 m.kr. á tímabilinu, einkum vegna hagræðingar í rekstri héraðsdómstóla.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
02 Dómstólar	4.273	4.260	4.232	4.224	4.185	4.165
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	4.201	4.188	4.160	4.152	4.113	4.093
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	72	72	72	72	72	72

03 Æðsta stjórnýsla

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
03 Æðsta stjórnýsla	3.139	2.879	3.098
03.10 Embætti forseta Íslands	359	423	408
03.20 Ríkisstjórn	873	828	883
03.30 Forsætisráðuneyti	1.907	1.628	1.808

* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn er að æðsta stjórnýsla ríkisins vinni samhent í þágu allra landsmanna og hlúi að grunnildum lýðræðislegs velferðarsamfélags.

Meginmarkmið æðstu stjórnýslu ríkisins er að styðja forsætisráðherra til að sinna forystu- og samhæfingarhlutverki sínu í samfélaginu, á vettvangi ríkisstjórnar og innan Stjórnarráðs Íslands.

Stefna málefnasviðsins

Forsætisráðherra stýrir störfum ríkisstjórnarinnar og samhafir þau, er helsti málsvari hennar og ber höfuðábyrgð á því að stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar sé innleidd. Forsætisráðuneytið styður við þetta hlutverk forsætisráðherra og tryggir að starfsemi ríkisstjórnarinnar sé í samræmi við lög. Í tengslum við ríkisstjórn starfa ráðherranefndir að samráði og samhafingu stjórnarmálefna þvert á ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er stefnt að nýbyggingu við Stjórnarráðshúsið sem mun hýsa starfsemi forsætisráðuneytisins og gerbreyta starfsaðstöðu æðstu stjórnýslu ríkisins.

Meðal forgangsverkefna ríkisstjórnar Samfylkingarinnar, Viðreisnar og Flokks fólksins er að hagræða í ríkisrekstri, einfalda stjórnýslu og sameina stofnanir. Á sama tíma vill ríkisstjórnin vinna að aukinni verðmætasköpun í atvinnulífi, fjárfesta í innviðum til að auka verðmætasköpun og efla heilbrigðis- og velferðarþjónustu um land allt. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar mun forsætisráðuneytið fara með forystu í stefnumótun og samhafingu verkefna sem hafa að meginmarkmiði að stuðla að hagkvæmni og skilvirkni í ríkisrekstri til frambúðar, sjálfbærum vexti atvinnugreina og aukinni framleiðni í atvinnulífi. Forsætis-

ráðuneytið mun fylgja þessum áherslum eftir og m.a. leiða vinnu um fækkun ýmissa stjórnsýslunefnda og sameiningu starfsstöðva nefnda, smærri stofnana og verkefna.

Þróun stjórnskipunar, endurskoðun stjórnarskrár, aðgerðir til að efla traust almennings til stjórnvalda og treysta lýðræðislega stjórnarhætti eru viðvarandi verkefni á málefna sviði ædstu stjórnsýslu. Tækifæri eru til að efla enn frekar almenningsráð við opinbera stefnumótun, ekki síst til að treysta tiltrú almennings á opinberri stjórnsýslu. Þau felast ekki síst í auknum stafrænum lausnum og leiðum til þess að ná betur til íbúa landsins. Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar verður unnið áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar með sérstakri áherslu á ákvæði um auðlindir í þjóðareign í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Einnig verður í samstarfi við sveitarfélög unnið að umsýslu með þjóðlendum með sjálfbæra nýtingu í þágu allra landsmanna að leiðarljósi.

Forsætisráðuneytið fer með verkstjórn og samhæfingu á vettvangi Stjórnarráðsins. Ýmis tækifæri felast í forystu- og samhæfingarhlutverki forsætisráðuneytisins og birtast m.a. í reglulegu samráði ædstu stjórnenda Stjórnarráðsins og samhæfingu á vettvangi ráðherranefnda en einnig í umsjón með ýmsu samstarfi ráðuneyta, t.d. upplýsingafulltrúa, mannaússtjóra og skjalastjóra. Tækifæri eru falin í því að vinna áfram að því að styrkja skipulag og getu ædstu stjórnsýslu til samhæfingar og verkefnastjórnunar þvert á ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands. Samhent stjórnsýsla auðveldar miðlægu framkvæmdarvaldi að vinna að ýmsum pólitískum áhersluverkefnum og mæta samfélagslegum áskorunum sem krefjast samstarfs þvert á stjórnarmálefni. Slíkar áskoranir birtast m.a. í breyttri samsetningu þjóðarinnar og lýðræðilegum breytingum, viðbrögðum og réttlátum umskiptum vegna loftslagsbreytinga, örri tækniþróun og þróun gervigreindar. Samhæfing aðgerða og ákvarðanatöku stjórnvalda vegna yfirstandandi jarðhræringa á Reykjanesskaga og framtíðarfyrirkomulag aðgerða vegna langvarandi óvissu ástands á svæðinu eru áfram meðal helstu áskorana ráðuneytisins. Þessum áskorunum verður mætt með vinnu sem miðar að því að styrkja áfallaþol innviða og samfélagsins og stöðugri rýni á fyrirkomulagi, ákvarðanatöku og stjórnun þegar hættu- og óvissuástand varir um lengri tíma.

Aðkoma forsætisráðuneytisins að alþjóðamálum hefur aukist á undanförunum árum, ekki síst vegna breyttra aðstæðna í öryggis- og varnarmálum. Reglubundin samskipti og samráð milli norrænu forsætisráðuneytanna í aðdraganda mikilvægra funda og í samhengi við stærri mál sem upp koma á alþjóðavettvangi hafa vaxið í mikilvægi í skugga árásarstríðs Rússa í Úkraínu. Þá er styrking tengsla við Bandaríkjastjórn með helstu hagsmunamál að leiðarljósi viðvarandi verkefni sem og samráð við önnur bandalagsríki vegna leiðtogavíddar Atlantshafsbandalagsins. Mikilvæg eru einnig árvekni og viðbúnaður vegna ógna á Norður-Atlantshafi og málafylgju Íslands um helstu hagsmunamál á Norðurslóðum. Viðhald og styrking tengsla við framkvæmdastjórn og leiðtogaráð ESB með helstu hagsmunamál Íslands á vettvangi EES-samstarfsins að leiðarljósi er einnig áherslumál, ásamt stuðningi við hagsmunagæslu gagnvart einstökum ríkjum og alþjóðastofnunum.

Breytt öryggisumhverfi hefur áhrif á Ísland og krefst viðtæks samráðs og samhæfingar innan stjórnsýslunnar hérlendis og á alþjóðavettvangi. Til að vinna að markmiðum þjóðaröryggisstefnu íslenskra stjórnvalda er lykilmál á vettvangi þjóðaröryggisráðs að styrkja áfallaþol og grunnstoðir samfélagsins. Í þeim efnum þarf að líta til margvíslegra áskorana sem tengjast með fjölbreytilegum hætti og varða flest svið samfélagsins. Áfallaþol samfélagsins er mjög háð samfelldri virkni mikilvægra innviða. Ljóst er að ný staða í öryggismálum gerir kröfur til íslenskra stjórnvalda um yfirvegaðar, skilvirkar og skýrar aðgerðir til þess að tryggja öryggi samfélagsins.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Nýjar fjárveitingar hækka útgjaldaramma málefнасviðsins um 1.499 m.kr. en á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda um 2.079 m.kr. Breyting fjárheimilda málefнасviðsins nemur því 580 m.kr. til lækkunar. Hækkun og lækkun skýrist að stærstum hluta að tímabundnu framlagi til viðbyggingar Stjórnarráðshússins.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
03 Æðsta stjórnsýsla	3.098	3.026	3.832	3.037	3.028	2.768
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	3.000	2.413	2.420	2.940	2.931	2.672
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	98	613	1.413	97	97	97

04 Utanríkismál

Starfsemi á þessu málefna­sviði er á ábyrgð utanríkisráðherra. Það skiptist í fjóra mála­flokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefna­sviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
04 Utanríkismál	19.559	17.341	19.226
04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála	8.440	7.060	7.547
04.20 Utanríkisviðskipti	1.032	1.164	1.214
04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál	5.281	6.562	6.821
04.50 Samningsbundin fram­lög vegna fjölþjóðasamstarfs	4.806	2.556	3.644

* Fjárlög að viðbættum fjá­raukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefna­sviða eða mála­flokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Velsæld og frelsi

Öflugt alþjóðasamstarf til að hlúa að kjarna­hagsmunum Íslands, virðingu fyrir alþjóðalögum, friði, öryggi, lýðræði, frelsi og mannréttindum

Vernd viðskiptahagsmuna með frjálsum viðskiptum og viðleitni til að tryggja efnahagslegt öryggi með auknu alþjóðlegu samstarfi

Virkt varnarsamstarf á grundvelli aðildar að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningsins við Bandaríkin, og efling viðbúnaðar og getu innanlands til að treysta varnir Íslands

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn utanríkisþjónustunnar er að hagsmunir lands og þjóðar séu tryggðir á grundvelli alþjóðalaga með virku fjölþjóðakerfi sem sátt ríkir um. Ísland leggi sitt af mörkum í alþjóðlegu samstarfi til að stuðla að framgangi lýðræðis, mannréttinda, kynjajafnréttis og réttarríkisins, sjálfbærri þróun og friðsamlegum lausnum deilumála á grundvelli þjóðaréttar. Á sama tíma séu varnir landsins tryggðar með virku samstarfi við helstu bandalagsríki á grundvelli varnarsamningsins við Bandaríkin frá 1951, aðildarinnar að Atlantshafsbandalaginu og svæðisbundins samstarfs samhliða eflingu innlendrar viðbúnaðargetu. Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna eru vegvisir í alþjóðasamstarfi til ársins 2030.

Meginmarkmið utanríkisþjónustunnar er að gæta í hvítetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum samkvæmt lögbundnu hlutverki, einkum er snertir stjórn­mál, öryggis- og varnarmál, utanríkisviðskipti og menningarmál. Ísland fái aukna hlutdeild í alþjóðaviðskiptum, varnir landsins séu tryggðar og ríkisborgarar njóti verndar og aðstoðar gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum og að í öllu alþjóðlegu samstarfi verði tryggð réttindi Íslands yfir hafsvæðum sínum og auðlindum.

Stefna málefna­sviðsins

Í ljósi breytts öryggisumhverfis í Evrópu og aukinna áskorana í alþjóðaviðskiptum leggur Ísland áherslu á öfluga varnarsamvinnu, stöðuga hagsmunagæslu í viðskiptum og nánari tengsl

við Norðurlönd og Eystrasaltsríkin, önnur Evrópuríki og Evrópusambandið, Atlantshafsbandalagið, bandalagsríki og önnur líkt þenkjandi ríki.

Varnir Íslands, öryggi og fullveldi verða einungis tryggð með virku samstarfi og samningum við önnur ríki og innan alþjóðastofnana. Þar eru aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og tvíhliða varnarsamningurinn við Bandaríkin grunnstoðir en svæðisbundið varnarsamstarf skipar einnig mikilvægan og vaxandi sess, einkum norrænt varnarsamstarf. Með virkri þátttöku í varnarsamstarfi er hagsmuna Íslands gætt og sameiginlegar varnarskuldbindingar áréttáðar sem er mikilvægasti liðurinn í fælingar- og varnarstefnu Íslands. Gert er ráð fyrir að ný öryggis- og varnarmálastefna verði innleidd á tímabilinu og áhersla lögð á að tryggja varnir innviða, netöryggi og aukna þátttöku í sameiginlegum varnaraðgerðum. Innrás Rússlands í Úkraínu og sú breytta heimsmynd sem af því leiðir er alvarlegasta öryggisógn sem Evrópa hefur staðið frammi fyrir í langan tíma. Bregðast þarf við þessum veruleika með auknum varnarviðbúnaði og áframhaldandi öflugum stuðningi við Úkraínu. Í samræmi við samning Íslands og Úkraínu um öryggissamstarf og langtímastuðning verður stutt við Úkraínu í formi varnartengds stuðnings í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Gera má ráð fyrir að þörf fyrir aðstoð taki breytingum eftir því sem stríðinu vindur fram og að skipting stuðnings niður á málaflokka verði til sífelldrar endurskoðunar.

Ísland situr í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna næstu þrjú árin, til ársloka 2027. Framboð Íslands til mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna var hluti af langtímastefnu íslenskra stjórnvalda til að vernda og efla mannréttindi um allan heim. Í ráðinu leggur Ísland áherslu á að efla samstöðu um grundvallarmannréttindi, kynjajafnrétti, hinsegin réttindi, réttindi barna og tengsl mannréttinda og umhverfismála.

Eitt af lögbundnum hlutverkum utanríkisþjónustunnar er að vernda hagsmuni Íslands í alþjóðaviðskiptum og stuðla að efnahagslegri hagsæld þjóðarinnar með greiðum aðgangi útflutnings að erlendum mörkuðum. Stuðst er við langtímastefnumótun atvinnulífs, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda, varðandi markaðssetningu og útflutning á íslenskum vörum, þjónustu og menningu. Að sama skapi þarf að tryggja stöðugt framboð á innfluttum vörum og þjónustu. Þetta er sérstaklega mikilvægt fyrir opið hagkerfi eins og það íslenska sem byggir afkomu sína á stöðugum og traustum viðskiptasamböndum við önnur ríki. Ísland vinnur því áfram að gerð fríverslunarsamninga og annarra viðskiptasamninga. Við núverandi aðstæður þarf að tryggja að utanríkisviðskipti styðji við efnahagslegt öryggi, ekki síst þar sem Evrópusambandið beitir innri markaðnum æ oftar fyrir sig í þeim tilgangi. Þjóðaratkvæðagreiðsla um framhald viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu verður haldin eigi síðar en árið 2027.

Vegna stöðu heimsmála er ljóst að verkefnum utanríkisráðuneytisins hefur fjölgað og ekki von til að dragi úr umfangi þeirra á næstu árum, hvort sem horft er til hagsmunagæslu á pólitíska sviðinu, varnar- eða viðskiptamála. Þá hefur eftirspurn eftir borgarþjónustu aukist til muna og afkastageta við útgáfu Schengen-vegabréfsáritana til landsins verið efl. Í fjárlögum fyrir 2025 var fjárheimild til áritanamála aukin með það að markmiði að mæta mikilli eftirspurn. Árið 2024 fjölgaði innlögðum umsóknum um 55% frá fyrra ári og áætlað er að aukning verði sambærileg í ár. Áætlað er að aukning ríkistekna sem af þessu leiðir verði umtalsvert meiri en sem nemur aukinni fjárheimild. Hlúa þarf að mannauði utanríkisþjónustunnar og efla þekkingu og reynslu starfsfólks. Umbætur í starfi munu byggjast á árangursmiðaðri sýn og að nýta þau tækifæri sem felast í stafrænni utanríkisþjónustu til að bæta þjónustu og upplýsingamiðlun.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna­sviðsins

Gert er ráð fyrir að framlög til varnartengdra verkefna verði aukin um 4 ma.kr. á tímabilinu fram til ársins 2028. Drjúgum hluta þessarar aukningar verður varið í aukinn varnartengdan stuðning við Úkraínu. Árið 2028 er gert ráð fyrir að um 1,5 ma.kr. komi til lækkunar í varnartengdan stuðning við Úkraínu á móti sambærilegri hækkun á alþjóðlegri þróunarsamvinnu til mannúðarstuðnings og uppbyggingar í Úkraínu, með fyrirvara um framvindu átaka í Úkraínu. Aðrar breytingar eru fyrst og fremst lækkun framlaga vegna aðhaldsáforma og niðurfelling framlaga til tímabundinna verkefna.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna­sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
04 Utanríkismál	19.226	22.488	23.411	22.051	21.958	21.878
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	18.840	22.123	23.050	21.694	21.605	21.528
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	386	365	361	357	353	350

05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	44.707	28.828	31.200
05.10 Skattar og innheimta	10.838	10.008	10.553
05.20 Eignaumsýsla ríkisins	16.483	3.054	3.322
05.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	6.360	6.305	6.754
05.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála	11.026	9.461	10.571

* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Betri og hagkvæmari ríkisrekstur

Stöðugleiki í efnahagslífi með styrkri stjórn á fjármálum ríkisins

Einföld stjórnsýsla og hagræðing í ríkisrekstri

Bætt skattskil og færri undanþágur í skattkerfinu

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að styrk stjórn fjármála stuðli að stöðugleika og styðji við skilvirka þjónustu og bætt lífskjör á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að rekstur og þjónusta ríkisins stuðli að verðmæta-sköpun og sé samræmd, gagnsæ og hagkvæm.

Stefna málefnasviðsins

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að fyrsta verk hennar verði að ná stöðugleika í efnahagslífi og lækkun vaxta, með styrkri stjórn á fjármálum ríkisins. Til að ná þeim markmiðum þarf stjórn ríkisfjármála að skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta sem verður unnið að með innleiðingu á stöðugleikareglu, auk þess sem stöðva þarf hallarekstur. Tækifæri felast í upptöku á verklagsreglum um rammafjárlagagerð ásamt bættri nálgun við vinnslu fjármálaáætlunar, öflugri rýni á útgjaldaáættu og útgjaldaþróun innan ársins. Jafnframt eru tækifæri til að stýra efnahagsreikningi ríkisins með markvissari hætti til að ná fram meiri arðsemi, auknum arðgreiðslum og öðrum ábata af eignum ríkisins, m.a. með bættri umgjörð um undirbúning og ákvarðanir um stærri framkvæmdir og fjárfestingar ríkisins.

Á sama tíma hyggst ríkisstjórnin bæta skattskil, loka glufum og fækka undanþágum í skattkerfinu. Styrkja þarf tekjustofna og sjálfbæra tekjuöflun ríkisins til að tryggja fjármögnun opinberrar þjónustu og innviða. Þróun gervigreindar og tengdrar tækni hefur leitt til mikilla breytinga á sviði stafrænna viðskipta. Tækifæri felast í aukinni áherslu á stöðlun gagna og aukinni sjálfvirknivæðingu í skatta- og tollakerfum. Þá er mikilvægt að geta brugðist með markvissum hætti við skattundanskotum með öflugri skatt- og tollefirliti í rauntíma með

áherslu á áhættugreiningu og að uppræta peningabætti. Í því skyni verður sjónum beint að því að styðja við kerfislægar stafrænar umbreytingar þar sem þróun regluverks og samtímaeftirlits gegnir m.a. mikilvægu hlutverki.

Stofnanakerfið einkennist af mörgum smærri rekstrareiningum og er því skilvirkni og stærðarhagkvæmni mikil áskorun. Eitt af forgangsmálum ríkisstjórnarinnar verður að hagræða, einfalda stjórnarsýslu og sameina stofnanir. Með því verða til öflugri einingar sem geta skilað bættri þjónustu og meira virði fyrir samfélagið. Tækifæri felast í betri nýtingu gagna og upplýsinga um ríkisfjármál, innkaup og mannauð sem og skýrari framsetningu helstu frammistöðumælikvarða. Helsti ávinningurinn er bætt ákvarðanatata, eftirfylgni og aukid gagnsæi. Unnið verður að því að auka framboð stafrænnar þjónustu sem er skipulögð út frá lífsviðburðum, auk þess að auka samræmingu í upplýsingatækni og gagnahögun ríkisins. Margvíslegar áskoranir felast í samfélagsbreytingum nútímans, s.s. auknum fjölbreytileika, aukinni tæknivæðingu og kröfum í starfsumhverfi. Einn þriðji hluti ríkisstarfsfólks er eldri en 55 ára og mikilvægt er að ekki eingöngu yfirfærsla þekkingar sé tryggð heldur einnig að viðeigandi þekking sé til staðar svo þjóna megi betur kröfum samfélagsins. Því er nauðsynlegt að huga að auknum sveigjanleika í kerfinu til að mæta þessum breytingum. Nánar er fjallað um fyrirhugaðar umbætur í starfsemi ríkisins í kafla 3.5 í almennri greinargerð fjármálaáætlunar.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Gert er ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda um 1.455 m.kr. frá fjárlögum ársins 2025 til ársins 2030. Jafnframt er gert ráð fyrir 1.558 m.kr. lækkun á rekstrarumfangi málefnasviðsins sem fjármagnað er með sértekjum en þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlið. Auk þess er gert ráð fyrir 100 m.kr. útgjaldasvigrúmi á málefnasviðinu. Breyting fjárheimilda málefnasviðsins nemur því 2,9 ma.kr. til lækkunar á tímabilinu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	31.200	28.890	28.485	28.514	28.407	28.298
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	27.565	25.292	24.924	24.989	24.920	24.848
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.634	3.598	3.562	3.525	3.487	3.450

06 Hagskýrslugerð og grunnskrár

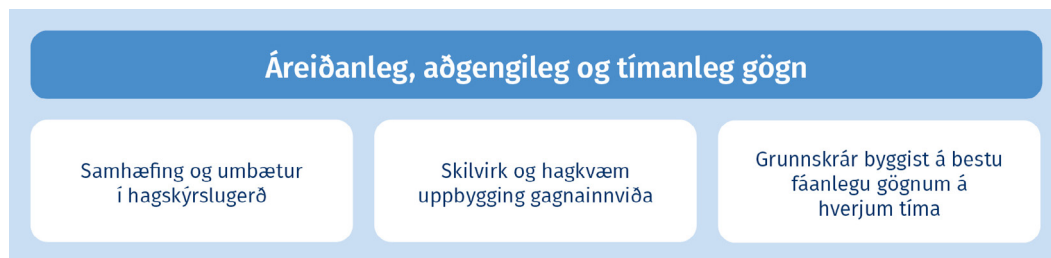
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, innviðaráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur sem ber sama heiti og sviðið. Í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.643	3.337	3.361
06.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.643	3.337	3.361

* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að tryggð verði í hvívetna gæði opinberrar hagskýrslugerðar og samræmi verði tryggt í vinnubrögðum og aðferðum innan hagskýrslugerðisins. Enn fremur að tryggja gæði, áreiðanleika og hagkvæmni við rekstur grunnskráa ríkisins og bæta samvirkni milli þeirra. Ísland verði leiðandi í gagnadrifinni nýsköpun og þjónustu á alþjóðavísu með öflugum tæknilegum innviðum, samkeppnishæfu regluverki sem styður við tækniþróun og verðmætasköpun byggða á gögnum.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að stuðla að góðu aðgengi að áreiðanlegum og tímanlegum gögnum um íslenskt samfélag og tryggja að grunnskrár byggist á bestu fáanlegu upplýsingum, viðföng þeirra séu aðeins skráð einu sinni og að skrárnar séu varðar með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

Stefna málefnasviðsins

Vandaðar og áreiðanlegar opinberar tölfræðiupplýsingar eru mikilvægar undirstöður í upplýsingakerfi sérhvers lýðræðisþjóðfélags. Þær eru í senn nauðsynleg forsenda lýðræðislegrar umræðu og grundvöllur vandaðra ákvarðana meðal stjórnvalda, fyrirtækja og einstaklinga.

Hagstofa Íslands og aðrir framleiðendur opinberra tölfræðiupplýsinga standa frammi fyrir margvíslegum áskorunum við að mæta vaxandi og fjölbreyttri upplýsingaþörf samfélagsins. Á sama tíma og eftirspurn eftir gögnum vex, og kröfur um tímanlegar hágæða hagtölur sömuleiðis, reynist erfiðara en áður að afla þeirra með úrtaksrannsóknunum. Þá hefur framboð af margvíslegum tölfræðiupplýsingum að misjöfnum gæðum aukist mikið samfara tækni- og samfélagsbreytingum.

Mikil tækifæri eru fyrir hendi til að efla Hagstofu Íslands sem miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar og treysta samhæfingarhlutverk hennar innan hagskýrslukerfisins. Unnið verður að margvíslegum umbótum með þessi markmið að leiðarljósi á næstu árum. Þá verður jafnframt unnið að því að finna Hagstofunni skýrara hlutverk í íslensku gagnahagkerfi og þannig styðja við innleiðingu á gagnastefnu ríkisins sem nú er í smíðum. Til viðbótar liggja margvísleg tækifæri í notkun gervigreindar við hagskýrslugerð. Meðal forsendna hagnýtingar gervigreindar við hagskýrslugerð og aukinnar sjálfvirkni er samræmd gagnahögun og bættri gagnainviðir. Þá verður unnið að bættri högun stjórnsýslugagna til að auka hagkvæmni og efla getu Hagstofunnar til að bregðast við brýnum þörfum notenda hagtalna, ekki síst stjórnvalda. Enn fremur er stefnt að því að tryggja markvissari innleiðingu þeirra tölfræðigerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn.

Að störfum er hagtalanefnd sem falið er að fjalla um áskoranir við opinbera hagskýrslugerð og gera tillögur til úrbóta sem stuðlað geta að bættu aðgengi greinenda og almennings að gögnum og tryggja áreiðanlegri og fyrirsjáanlegri birtingu mikilvægra opinberra tölfræðiupplýsinga. Nefndin mun skila tillögum sínum til ráðherra um mitt ár 2025. Á grunni þeirra tillagna er stefnt að því að vinna að ofangreindum umbótum við hagskýrslugerð og styrkja samhæfingar- og forystuhlutverk Hagstofunnar í opinberri hagskýrslugerð.

Áreiðanlegar og öruggar grunnskrár ríkisins sem byggjast á bestu fánlegu gögnum hverju sinni eru forsenda yfirsýnar yfir þegna ríkisins og aðra sem búa í landinu, undirstaða allrar skattheimtu, almannatryggingakerfisins, þegar vá ber að höndum, auk hagskýrslugerðar. Megingrunnskrá þjóðarinnar er þjóðskrá sem er í raun miðlægt safn upplýsinga, stór gagnagrunnur, um tiltekinn hóp einstaklinga. Af þjóðskrá eru leiddar svokallaðar tengdar skrár, stundum nefndar hliðsettar skrár, svo sem lögheimilisskrá, íbúaskrá o.fl. Þjóðskrá Íslands er miðstöð almannaskráningar á Íslandi. Komið hefur í ljós að tölulegar upplýsingar um fjölda einstaklinga sem skráðir eru í þjóðskrá með búsetu á Íslandi eru ekki nákvæmar. Röng skráning getur m.a. haft í för með sér að bótaréttur úr almannatryggingakerfinu er ekki rétt metinn. Lokið hefur verið við greiningu af hálfu Þjóðskrár Íslands og Tryggingastofnunar hvernig mætti leiðrétta þessar upplýsingar hjá stofnunum og á tíma fjármálaáætlunarinnar er fyrirhugað að vinna að nauðsynlegum lagabreytingum sem munu opna á flæði upplýsingar milli stofnana. Þá gegnir Þjóðskrá hlutverki í aukinni stafrænni þjónustu þvert á landmæri, en í norrænu og evrópsku samstarfi er markvisst unnið að því að hægt sé að nýta rafræn skilríki í heimalandi til að fá aðgang að þjónustu í öðru landi.

Skortur á stöðlun og samhæfingu á gögnum þýðir að gögn sem ein stofnun safnar geta ekki auðveldlega verið notuð af annarri. Þetta leiðir til tvíverknaðar og sóunar á auðlindum. Að meðhöndla gögn í opinbera geiranum sem stefnumiðaða eign, með viðeigandi stjórnun, mun spara tíma og fjármuni og skila betri árangri fyrir samfélagið í heild. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun ráða gagnastjóra sem hefur það hlutverk að vera leiðbeinandi um stjórnskipulag gagna ríkisins og yfirsýn, móta tæknileg og rekstrarleg viðmið opinberra aðila fyrir bættu hagnýtingu gagna í þjónustuveitingu og ákvarðanatöku í ríkisrekstrinum. Þá mun fjármála- og efnahagsráðherra mæla fyrir frumvarpi á Alþingi um skipan upplýsingatækni í rekstri ríkisins hvar eitt þriggja markmiða er að skylda ríkisaðila til að miðla gögnum sín á milli.

Opin gögn skapa jákvæð samfélagsleg, efnahagsleg og pólitísk áhrif, t.d. í formi bættrar þjónustu og ákvarðanatöku, gagnsæis og nýsköpunar hjá hinu opinbera og á einkamarkaði. Nýsköpunarmöguleikar hafa aukist enn frekar með aðgengilegri gervigreind en áreiðanleg gögn eru forsenda fyrir hagnýtingu hennar. Lagt verður fram frumvarp um stjórnskipulag gagna þar sem settur er rammi fyrir endurnotum tiltekinna flokka verndaðra gagna sem eru í vörslu opinberra aðila. Vegna viðkvæmni slíkra gagna þarf að uppfylla tilteknar tæknilegar og

lagalegar kröfur áður en þau eru gerð aðgengileg. Þá verður sett reglugerð sem kveður á um frumkvæðisbirtingu mikilvægra gagnasetta á notendavænan hátt og án endurgjalds.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Útgjaldarammi málefнасviðsins lækkar um 228,2 m.kr. vegna hagræðingar og leiðréttingar á sértekjum. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.361	3.259	3.220	3.193	3.163	3.132
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	3.287	3.185	3.148	3.121	3.092	3.062
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	74	73	73	72	71	70

07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð menningar-, nýsköpunar-, og háskólaráðherra, fyrir utan ráðherranefnd um vísindi og nýsköpun sem heyrir undir forsætisráðherra og málefni Matvælasjóðs og faggildingarsviðs Hugverkastofu sem heyrir undir atvinnuvegaráðherra.

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	31.835	33.903	37.697
07.10 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum	12.891	12.146	12.777
07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar	18.944	21.757	24.921

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026-2030

Aukin samkeppnishæfni og velsæld byggð á rannsóknum og nýsköpun

Útflutningur og
verðmætasköpun í
skapandi greinum

Fjárfesting í vísindum,
nýsköpun og gervigreind í
þágu samfélagslegra lausna

Sterkara, notendamiðaðra
og skilvirkara
stuðningssumhverfi

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Lykillinn að velsæld, verðmætasköpun og samkeppnishæfu íslensku atvinnulífi felst í langtímafjárfestingu í nýsköpun, rannsóknum og þekkingargreinum. Þekkingargreinar, á breiðum grundvelli, eru fjórða stoð íslensks efnahagslífs og mikilvægt að hlúa vel að þessum greinum á öllum sviðum, allt frá fyrstu skólastigum. Íslenskt nýsköpunar- og vísindaumhverfi er fámennt og nýta verður þá styrkleika sem fyrir eru hér á landi, byggja upp öflugt stuðningssumhverfi sem stenst alþjóðlegan samanburð og tryggja virka þátttöku á alþjóðavettvangi.

Stefna málefnasviðsins

Málefnasvið rannsóknna, nýsköpunar og þekkingargreina er síbreytilegt þar sem tækniþytingar, jarðhræringar og faraldrar geta kollvarpað fyrri skilningi og kallað fram skyndilegar breytingar á áherslum og forgangsröðun stjórnvalda. Því verða grunninnviðir rannsóknna og nýsköpunar að vera hvort tveggja í senn, sveigjanlegir og sterkir.

Stefna stjórnvalda felur í sér að vísindi, tækniþróun og nýsköpun verði helstu drifkraftar sterks samfélags og samkeppnishæfs hagkerfis sem sé í fremstu röð í alþjóðlegum samanburði. Fjármagn sem varið er í rannsóknir og þróun nemi á árinu 2035 3,5% af vergri landsframleiðslu og nýsköpunardrifið þekkingarsamfélag – með stuðningi við grunnrannsóknir á öllum fræðasviðum, markvissum hagnýtum rannsóknum á lykilsviðum og öflugum frumkvöðla- og sprotastarfi – stuðli að því að bæta heilsu, lífsgæði, hagsæld og verndun umhverfis. Horft verður til þess að styrkja stuðningskerfi rannsókna og nýsköpunar um allt land, ásamt því að

efla alþjóðlegt samstarf og þátttöku í evrópskum samstarfsáætlanum, með áherslu á heilbrigðisþjónustu, loftslagsmál, matvælaframleiðslu og gervigreind.

Áskoranir málefnasviðsins snúa m.a. að brotakenndu og flóknu stuðningsumhverfi og því verður unnið að uppbyggingu heildstæðs stuðningsumhverfis með skilvirkri, opinberri þátttöku þar sem mest er þörf hverju sinni. Fjölmargir sjóðir fjármagna rannsókna- og nýsköpunarverkefni og tækifæri felast í sameiningu opinberra sjóða og sameiginlegri sjóðagátt til að ná fram heildstæðari nálgun, betri þjónustu og meiri yfirsýn yfir fjárveitingar stjórnvalda, bæði innanlands og í alþjóðlegu samstarfi. Smæð vísinda- og nýsköpunarumhverfisins er einnig áskorun en samtímis felast mikil tækifæri í aukinni samnýtingu rannsókna- og tækniinnviða og samnýtingu gagna, þvert á stofnanir og fyrirtæki. Frjálst flæði þekkingar og alþjóðlegt samstarf á sviði vísinda og nýsköpunar ýta undir vöxt þekkingarsamfélagsins og veita íslenskum aðilum aukna möguleika til vaxtar, óháð staðsetningu.

Ýmsar áskoranir eru enn til staðar hvað varðar kynjahlutfall í nýsköpun og þekkingargreinum. Því er mikilvægt að gera opinberan stuðning aðlaðandi fyrir alla og auka þátttöku kvenna með fjölbreyttari hvatningu til umsækjenda. Sama á við um þátttöku stofnana, fyrirtækja og félagasamtaka á landsbyggðinni.

Stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar skilar miklu til samfélagsins og eykur samkeppnishæfni fyrirtækja í nýsköpun. Á tímabilinu verður unnin heildarendurskoðun á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki en mikilvægt er að þessi stuðningur nýtist sem best þeim fyrirtækjum sem sinna rannsóknum og þróun og að regluverk og framkvæmd þessa stuðnings sé skýr. Þá er mikilvægt að Nýsköpunarsjóðurinn Kríá nýtist með sveigjanlegum hætti sem opinber stuðningur við fjárfestingu í sprotafyrirtækjum á fyrstu stigum, ekki sist á þeim sviðum nýsköpunar sem kalla á langt þróunartímabil.

Örar tæknibreytingar og stafræn umbreyting, m.a. á sviði gervigreindar, fela í sér tækifæri til framfara en eru jafnframt áskorun fyrir atvinnulíf og samfélag. Innleidd verður heildstæð löggjöf um gervigreind, ásamt aðgerðaáætlun, byggð á reglugerð ESB um sama málefni sem tekur þó tillit til íslenskra aðstæðna og gilda. Stutt verður við þær stofnanir og fyrirtæki sem ryðja brautina í innleiðingu gervigreindar á ólíkum sviðum um allt land, með aukna skilvirkni að leiðarljósi. Unnið verður sérstaklega að innleiðingu og þróun gervigreindar á heilbrigðissviði og áfram verður stutt við þróun mállíkana til að auka hlut íslensku í notkun og þróun gervigreindar. Mótuð verður gagnastefna og unnið að uppbyggingu gagnainnviða til að undirbyggja markvissa og ábyrga nýtingu gervigreindar og stuðlað verður að því að auka reiknigetu hjá íslenskum stofnunum og fyrirtækjum til að efla samkeppnishæfni þeirra í alþjóðlegum samanburði.

Auka þarf útflutning og verðmætasköpun í skapandi greinum og unnið verður að umbótum á starfs- og rekstrarumhverfi atvinnulífs skapandi greina. Í því felst m.a. aukin samhæfing stuðnings- og sjóðakerfa með bætt aðgengi og skilvirkni að leiðarljósi. Stefnumótun mismunandi listgreina miðar einnig að aukinni gagnaöflun, greiningum og kortlagningu á samfélagslegu mikilvægi og áhrifum menningar og skapandi greina hér á landi.

Vöxtur hefur verið í kvikmyndaiðnaði á Íslandi á undanförunum árum með mælanlegum jákvæðum efnahags- og samfélagslegum áhrifum. Unnið verður að endurskoðun á lögum um endurgreiðslukerfi kvikmyndagerðar. Áhersla verður á að kerfið nýtist íslenskri kvikmyndagerð sem best, fyrirsjáanleika fjármögnunar, samkeppnishæfni og skilvirkni. Sama gildir um endurgreiðslukerfi vegna hljóðritana á Íslandi þar sem einnig hefur verið vöxtur á undanförunum árum.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Útgjaldarammi málefnasviðsins hækkar um 5,1 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Hækkunin skýrist helst af styrkjum til nýsköpunarfyrirtækja sem byggja á endurmati á útgjaldaþróun ásamt nýjum fjárveitingum vegna aðgerða í nýsköpun. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda ásamt endurskoðunar styrkjaumhverfis.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	37.697	37.297	34.919	37.600	39.689	42.775
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	8.023	6.068	4.457	3.946	3.434	3.422
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	29.674	31.229	30.462	33.654	36.255	39.353

08 Sveitarfélög og byggðamál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
08 Sveitarfélög og byggðamál	31.794	33.945	36.803
08.10 Framlög til sveitarfélaga	29.673	31.783	34.589
08.20 Byggðamál	2.121	2.162	2.214

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn sé í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum samfélagsins. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að treysta stoðir hinna dreifðu byggða og jafna búsetuskilyrði á landsbyggðinni. Byggða- og sveitarstjórnarmál verði samhæfð við aðra málaflokka eftir því sem við á. Í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin.

Stefna málefnasviðsins

Í gildi er langtímastefnumótun fyrir byggða- og sveitarstjórnarmál. Þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028 var samþykkt á Alþingi í desember 2023. Stefnunótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, auk aðgerðaáætlunar fyrir árin 2022–2026, var samþykkt á Alþingi í júní 2022. Stefnurnar eru samhæfðar við aðrar opinberar áætlanir eftir því sem við á, ekki hvað síst áætlanir í málaflokkum ráðuneytisins.

Helstu áskoranir á málefnasviðinu eru fjöldi fámennra sveitarfélaga og aukin krafa um þjónustu, að takast á við fækkun/fjölgun íbúa og breytta íbúasamsetningu, einhæft atvinnulíf, tækniþróun, samspil þéttbýlis og dreifbýlis, uppbyggingu innviða, umhverfis- og loftslagsmál og samkeppnishæfni.

Íslenska sveitarstjórnarstigið einkennist af fjölda fámennra sveitarfélaga. Af 62 sveitarfélögum eru 28 með íbúafjölda innan við 1.000 og níu undir 250. Mikilvægt er að efla sveitarfélögin til að gera þau fær um að tryggja íbúum sínum jöfn réttindi, aðgengi að þjónustu

og sambærileg búsetuskilyrði. Grundvöllurinn að því markmiði er að stuðla að fjárhagslegri, samfélagslegri og umhverfislegri sjálfbærni þeirra. Aðgerðir á borð við úrlausn áskorana á sviði fjármála og regluverks sveitarfélaga miða að því að treysta fjárhag sveitarfélaganna til langs tíma í samræmi við markmið laga um opinber fjármál.

Í sveitarstjórnarlögum er að finna ákvæði sem segir að stefnt skuli að því að lágmarks-íbúafjöldi sveitarfélags sé ekki undir 1.000. Stuðlað er að sameiningum sveitarfélaga með fjárhagslegum stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en í frumvarpi til laga um heildarlög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er m.a. það markmið að regluverk sjóðsins dragi úr neikvæðum hvötum til sameininga sveitarfélaga. Með sameiningu sveitarfélaga skapast tækifæri til að byggja upp hagkvæmari og öflugri stjórnábyrgð sem væri þar með færari um að standa að veitingu þjónustu innan sveitarfélagsins. Lagður er grunnur að því að efla þjónustu, lækka útsvar og/eða byggja upp innviði í sveitarfélaginu. Jafnframt verður til frekari grundvöllur fyrir því að endurskoða ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga til að efla nærþjónustu og eyða gráum svæðum þar sem valdsvið og ábyrgð skarast. Með eflingu sveitarstjórnarstigsins er jafnframt stutt við sjálfstjórn sveitarfélaga. Ljóst er að aðgerðir stjórnvalda, faglegur stuðningur og fjárstuðningur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru mikilvægur þáttur í því að styrkja sveitarfélög í gegnum sameiningar á næstu árum.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Heildarframlög til málefna sviðsins á tímabili áætlunarinnar nema um 198,3 ma.kr. Helstu breytingar á tímabilinu skýrast fyrst og fremst af auknu lögboðnu framlagi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í samræmi við tekjuspá. Auk þess falla niður tímabundin framlög í byggðamálum árið 2026. Jafnframt falla niður framlög til framkvæmdanefndar um málefni Grindavíkurbæjar árin 2026 og 2027 en nefndin var skipuð tímabundið vegna afleiðinga jarðhræringa í sveitarfélaginu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
08 Sveitarfélög og byggðamál	36.803	37.879	38.817	39.690	40.505	41.367
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	36.803	37.879	38.817	39.690	40.505	41.367

09 Almanna- og réttaröryggi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra og forsætisráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
09 Almanna- og réttaröryggi	50.198	41.220	44.468
09.10 Löggæsla	29.113	25.040	26.345
09.20 Landhelgi	11.000	7.405	8.189
09.30 Ákærvald og réttarvarsla	2.535	2.314	2.456
09.40 Réttaraðstoð og bætur	4.131	3.059	2.689
09.50 Fullnustumál	3.419	3.402	4.789

* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Borgarar landsins upplifi öryggi í daglegu lífi sínu. Löggæsla og landamæraeftirlit, bæði á sjó og landi, verði öflug. Rannsóknir og málsmeðferð hjá lögreglu, ákærvaldi og dómstólum verði réttlát, markviss og skilvirk. Löggæsla verði eflað til muna með fjölgun lögreglumanna og tekið verði á skipulagðri brotastarfsemi, netbrotum, mansali og kynbundnu ofbeldi af festu. Þá verði lögð áhersla á forvarnir og samfélagslöggæslu til að koma í veg fyrir afbrot ungmenna.

Stefna málefnasviðsins

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar er lögð áhersla á að efla löggæslu og landamæraeftirlit til að tryggja öryggi almennings. Megináhersla er að tryggja almannaöryggi með öflugri löggæslu og landamæraeftirliti og sporna við skipulagðri brotastarfsemi. Brýnt er einnig að efla netöryggi og berjast gegn hvers kyns stafrænum ógnum. Megináherslur endurspeglar að sama skapi áskoranir sem lögregla stendur frammi. Lögregluþyriföld þurfa að vera í stakk búin til að mæta þeim áskorunum sem m.a. leiðir af skipulagðri brotastarfsemi, netbrotum og auknum vopnaburði, auk þess að sinna hefðbundinni útkallsþjónustu og rannsóknum sakamála. Ofbeldi hefur farið vaxandi í íslensku samfélagi en ýmis teikn eru á lofti um að ofbeldi meðal barna og ungmenna hafi jafnframt aukist. Á næstu árum hyggst dómsmálaráðherra fjölga lögreglumönnum og taka á skipulagðri brotastarfsemi og kynbundnu ofbeldi. Með fjölgun lögreglumanna verði jafnframt forsendur fyrir því að leggja aukna áherslu á forvarnir og samfélagslöggæslu og koma þannig í veg fyrir afbrot meðal ungmenna. Þá stendur til að endurnýja löggæsluáætlun, m.a. með hliðsjón af framangreindum áskorunum. Á næstu árum

verður lykilverkefni að vinna að styttingu málsmeðferðartíma innan réttarvörslukerfisins. Þá er stefnt að því að meta þörfina á auknum heimildum til löggæslu, m.a. vegna framangreindra brotaflokka.

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægar fyrir trúverðugleika fjármálakerfisins sem og að sporna við skipulagðri brotastarfsemi. Ísland verður áfram virkur þátttakandi í hinum alþjóðlega fjármálaaðgerðahópi Financial Action Task Force (FATF) þar sem fimmta úttekt hér á landi verður gerð 2025–2027.

Unnið er að heildstæðri stefnumótun fullnustumála. Fullnustukerfið stendur frammi fyrir miklum áskorunum, m.a. hefur lengd boðunarlista verið verulegt vandamál sem hefur leitt til þess að refsingar hafa verið að fyrnast. Þá þarf að efla stuðning við fanga á meðan afplánun í fangelsum stendur. Taka þarf til skoðunar hvort frekari afplánun utan fangelsa geti komið til greina, auk þess að taka ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag þegar kemur að afplánun með ökklaböndum eða samfélagsþjónustu. Undirbúningur að byggingu nýs fangelsis í stað fangelsisins Litla-Hrauns stendur yfir og gert er ráð fyrir að nýtt fangelsi taki til starfa í lok árs 2028.

Mikilvægt er að innviðir samfélagsins, þ.m.t. lögregla, almannavarnir og Landhelgisgæsla, séu í stakk búnir til að mæta hvers kyns hættum. Staða alþjóðamála kallar á eflingu borgaralegra innviða. Ein stærsta áskorun Landhelgisgæslunnar um þessar mundir er að tryggja björgunar- og eftirlitsgetu á leitar- og björgunarsvæði Íslands og standa undir kröfum sem Ísland hefur undirgengist með alþjóðlegum samningum. Aukin áhersla er nú á viðnámsþol ríkja, m.a. hjá Evrópusambandinu og NATO. Vinna er hafin við að greina viðnámsþol á ýmsum sviðum samfélagsins og munu niðurstöður úr þeirri vinnu að öllum líkindum kalla á ýmsar breytingar á núgildandi löggjöf. Stefnt er að því að leggja fram frumvarp til nýrra laga um almannavarnir á haustþingi 2025.

Slysavarnafélagið Landsbjörg gegnir ómetanlegu hlutverki hér á landi í því að koma í veg fyrir slys og bjarga mannlífum og verðmætum. Björgunarsveitir hafa jafnframt gegnt lykिलhlutverki við þær áskoranir sem tengjast jarðhræringum á Reykjanesskaga. Fyrir liggur að taka þarf á tímabilinu til skoðunar umgjörð og hlutverk björgunarsveita.

Framtíðarsýn öryggisfjárskipta er umfangsmikið verkefni sem mikilvægt er að hefjast handa við þar sem undirbyggja þarf hvaða leið eigi að velja til framtíðar og vinna grunn að verkefnisáætlun ásamt kostnaðarmati.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnaáriðsins

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnaáriðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Nýjar fjárveitingar hækka útgjaldaramma málefnaáriðsins um 2,8 ma.kr. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar og tímabundinna framlaga sem falla niður. Tímabundin framlög til byggingar nýs fangelsis aukast á tímabilinu um 3,4 ma.kr. og falla niður 2029 er fangelsið verður tekið í notkun. Breyting fjárheimilda málefnaáriðsins nemur því 1,6 ma.kr. til lækkunar

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
09 Almanna- og réttaröryggi	44.468	47.098	48.908	49.088	42.987	42.884
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	41.963	43.497	42.672	42.951	42.750	42.647
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	2.505	3.602	6.237	6.137	237	237

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnarsýsla dómsmála

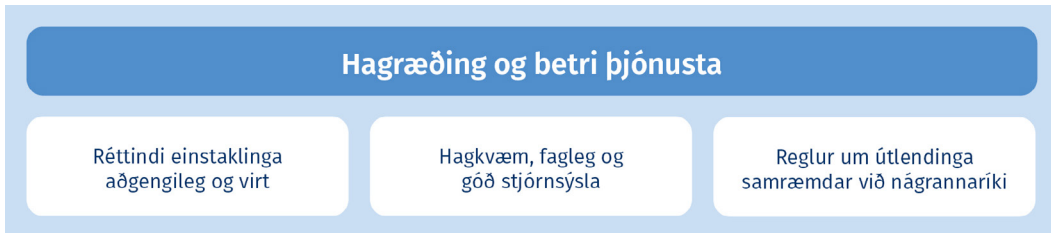
Málefнасviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefнасviðsins er á ábyrgð dómismálaráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra og skiptist það í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	30.254	26.962	26.161
10.10 Persónuvernd	381	361	380
10.20 Trúmál	8.941	9.215	9.587
10.30 Sýslumenn	3.811	4.062	4.124
10.40 Stjórnarsýsla dómismálaráðuneytis	2.589	2.861	2.564
10.50 Útlendingamál	14.532	10.463	9.506

* Fjárlög að viðbættum fjárhagsgögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginmarkmið málefнасviðsins eru þrjú. Í fyrsta lagi að réttindi einstaklinga séu virt og gerð aðgengileg með greinargóðri upplýsingagiöf stjórnvalda. Í öðru lagi að stjórnarsýsla málefнасviðsins sé hagkvæm, fagleg og góð, þannig stefnt sé að hámarksnýtingu þess fjármagns sem til ráðstöfunar er. Í þriðja lagi að reglur um útlendinga séu til samræmis við nágrennaríki þar sem m.a. verður lögð áhersla á mannúðlegt og skilvirkt kerfi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar.

Stefna málefнасviðsins

Eitt af forgangsverkefnum ríkisstjórnarinnar er að hagræða, einfalda stjórnarsýslu og sameina stofnanir. Í því skyni hefur verið lagt til frumvarp sem sameinar sýslumannsembættin níu í eitt, með það að meginmarkmiði að bæta þjónustu hins opinbera á öllu landinu með einfaldari stjórnarsýslu og jöfnu aðgengi að opinberri þjónustu óháð búsetu. Sameining hefur í för með sér sparnað í tíma og útgjöldum sem þykir betur varið til að bæta þjónustu embættanna og styrkja stoðir hinna dreifðu byggða. Með auknu framboði stafrænna lausna undanfarin ár er ljóst að frekari tækifæri eru fyrir hendi til að bæta þjónustuna og þykir ljóst að sameinað embætti sé í betri stöðu til að gera það en níu jafnsett embætti. Á tímabili áætlunarinnar verður leitað leiða til að veita betri þjónustu með hagkvæmari hætti en áður.

Málefni útlendinga hafa verið vaxandi málaflokkur síðustu ár. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að draga úr séríslenskum reglum og að samræmis skuli gætt við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála. Eins er lögð áhersla á að stjórnsýslan verði styrkt til að tryggja mannúðlegt og skilvirkt móttökukerfi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Jafnframt þarf að uppfylla skuldbindingar Íslands sem aðildarríkis Schengen-samstarfsins. Liður í því er innleiðing á verndarsamkomulagi ESB (e. The Pact on migration and asylum), sem felur m.a. í sér að koma á fót greiningarmiðstöð og búsetuúrræði í grennd við flugvöll fyrir einstaklinga sem dvelja ólöglega í landinu og neita samvinnu við stjórnvöld. Frumvarp þess efnis hyggst ráðherra leggja fram á haustþingi 2025.

Umsóknum um dvalarleyfi og ríkisborgararétt hefur fjölgað undanfarin ár en á sama tíma hafa umsóknir um alþjóðlega vernd dregist saman. Ein helsta áskorun útlendingamála snýr að óvissu um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd á ári hverju. Niðurstaðan ræðst af ytri þáttum sem ómögulegt er að hafa stjórn eða áhrif á. Óvissuþátturinn er einnig áskorun þegar kemur að þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og eins breytileg samsetning hópsins hverju sinni, þröngur húsnæðismarkaður og að búsetuúrræði fyrir umsækjendur eru ekki skilgreind í lögum líkt og áþekkt úrræði fyrir aðra hópa. Tækifæri eru til aukinnar hagræðingar.

Vernd persónuupplýsinga heyrir til grundvallarréttinda sem gæta þarf í uppbyggingu stafrænnar þróunar. Vinnsla persónuupplýsinga eykst stöðugt í takt við stafrænar umbætur og óteljandi möguleikar myndast á aukinni dreifingu, miðlun og vinnslu þeirra. Samhliða hraðri tæknipróun sækjast bæði einstaklingar almennt og þeir sem vinna með persónuupplýsingar í auknum mæli eftir ráðgjöf og leiðbeiningum frá Persónuvernd.

Áskoranir eru í málefnum er varða bálstofur og líkgeymslur. Endurnýja þarf einu bálstofu landsins sem hefur verið rekin frá 1948 í Fossvogi, m.a. vegna mengunarvarnakrafna. Til að mæta rekstrarvanda líkhúsa stendur til að heimila kirkjugörðum að innheimta gjald til að standa undir rekstri þeirra. Jafnframt þarf að vinna að áframhaldandi stefnumótun í málaflokknum ásamt því að endurskoða gildandi kirkjugarðasamkomulag sem tryggir kirkjugörðunum fjárheimildir fyrir lögbundna þjónustu.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Fjárveitingar lækka útgjaldaramma málefna sviðsins um 6,4 ma.kr. Í þeirri fjárhæð er gert ráð fyrir lökkun útgjalda um 5 ma.kr. vegna þjónustu og málmeðferðar vegna umsækjanda um alþjóðlega vernd.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	26.161	22.531	20.846	21.210	19.913	19.774
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	25.336	21.827	20.151	20.521	19.232	19.100
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	825	704	696	689	682	674

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

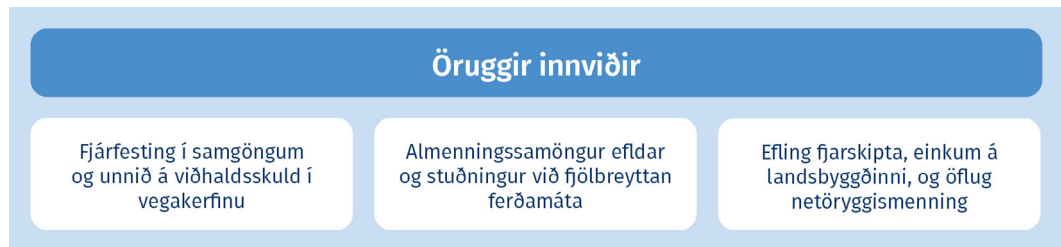
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	57.957	60.015	66.128
11.10 Samgöngur	54.745	56.586	62.344
11.20 Fjarskipti	2.019	2.323	2.529
11.30 Stjórnýsla innviðaráðuneytis	1.193	1.107	1.254

* Fjárlög að viðbættum fjáraukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengir byggðir landsins og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmiðin eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og sjálfbæra þróun byggða og sveitarfélaga um land allt. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að auka fjárfestingu í samgöngum og hefja kraftmiklar framkvæmdir um land allt.

Stefna málefnasviðsins

Meginmarkmið í samgöngustefnu landsins eru að samgöngur séu greiðar, öruggar, hagkvæmar, umhverfislega sjálfbærar og að þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun. Markmiðin eiga við um alla samgöngumáta en stefna fyrir hvern þeirra birtist í samgönguáætlun á hverjum tíma. Samgönguáætlun fyrir árin 2020–2034 er í gildi en unnið er að tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2026–2040 sem gert er ráð fyrir að lögð verði fram á haustþingi 2025.

Helstu áskoranir á málefnasviðinu eru að tryggja að samgöngur, sem eru lífæð íslensks samfélags, stuðli að bættu aðgengi og öryggi landsmanna og hafi jákvæðan hvata fyrir atvinnulíf á landinu. Af því leiðir að unnið verði að því að auka öryggi, stytta vegalengdir og ferðatíma, tengja byggðir og draga úr umhverfisáhrifum samgangna. Mjög stór áskorun til næstu ára verður að bregðast við alvarlegu ástandi samgönguinnviða á Íslandi sem hefur hrakað verulega síðustu ár.

Gera má ráð fyrir að umsvif og umferð haldi áfram að aukast á næstu árum þar sem álag á vegi hefur ekki aðeins magnast vegna fjölda ökutækja heldur einnig vegna þyngdar þeirra. Þá hefur umferð vöruflutningabifreiða aukist samhliða þróun útflutningsgreina en vöruflutningar á landi hafa farið stigvaxandi jafnt og þétt síðustu ár. Samhliða vaxandi umferð hefur meðalþyngd nýskráðra ökutækja farið hækkandi. Allt eru þetta auknar áskoranir og álag sem veldur meira sliti vega og hefur mikil áhrif á viðhaldsþörfina sem þarf að bregðast við.

Í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar um að vinna á viðhaldsskuld verður bætt í framlag til viðhalds og þjónustu á vegakerfinu til að styrkja vegakerfið, en það er grunnstoð íslensks samfélags, unnið að auknu öryggi og fækkun slysa og greiðar samgöngur milli byggða tryggðar allt árið um kring.

Ráðist verður í mikilvægar úrbætur í samræmi við samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins til að greiða fyrir umferð á stofnvegum, efla almenningsamgöngur og styðja við fjölbreyttan ferðamáta. Þá verður áfram unnið að undirbúningi við Sundabraut og frekari jarðgangagerðar. Starfshópur fjármála- og efnahagsráðuneytisins, innviðaráðuneytisins og Vegagerðarinnar er nú að störfum og skoðar alla valkosti varðandi fjármögnun Sundabrautar. Þá er enn fremur stefnt að því í samvinnu innviðaráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins að greina valkosti við fjármögnun stærri verkefna. Stefnt er að því að ljúka þeirri vinnu eins fljótt og kostur er svo rjúfa megi þá kyrrstöðu sem verið hefur í jarðgangagerð á undanförunum árum. Nánar er fjallað um nýjar leiðir til að flýta samgönguframkvæmdum í rammagrein 3.

Lokið verður við ljósleiðaravæðingu alls þéttbýlis með eftirfylgni samninga við sveitarfélög um styrkta uppbyggingu í þéttbýli. Stefnt er að því að ljúka þeirri vinnu fyrir árslok 2026 en ljósleiðaravæðingu dreifbýlis lauk 2022. Unnið verður að áframhaldandi uppbyggingu á samfelldu tal- og háhraðafarnetssambandi á öllum stofnvegum á láglandi með það að markmiði að ljúka framkvæmdum á kjörtímabilinu.

Áfram verður stutt við netöryggi í samræmi við netöryggisstefnu og aðgerðaáætlun stjórnvalda. Framkvæmd fjölda aðgerða hefur nú þegar sýnt fram á árangur og skilað sér í verulegri hækkun Íslands í netöryggisvísi Alþjóðafjarskiptasambandsins árið 2024. Gildandi netöryggisstefna verður endurskoðuð á árinu í samræmi við þróun samfélagsins og alþjóðlegra skuldbindinga. Árangur af framkvæmd gildandi laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða hefur verið metinn og fyrir liggur að framkvæmd eftirlitsins er skammt á veg komin hjá flestum eftirlitsstjórnvöldum.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Heildarframlög til málefna sviðsins á tímabili áætlunarinnar nema 368,8 ma.kr. Framlög aukast um 5,8 ma.kr. á árinu 2026 sem skýrist fyrst og fremst af auknum framlögum til viðhalds og þjónustu á vegakerfinu. Árin 2027–2030 vegast á hækkanir og lækkunir, s.s. aukning til viðhalds á vegum og niðurfelling á tímabundnum framlögum. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	66.128	71.911	74.691	74.076	74.243	73.907
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	28.442	27.240	26.756	26.684	26.446	26.206
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	37.686	44.671	47.935	47.392	47.797	47.701

12 Landbúnaður

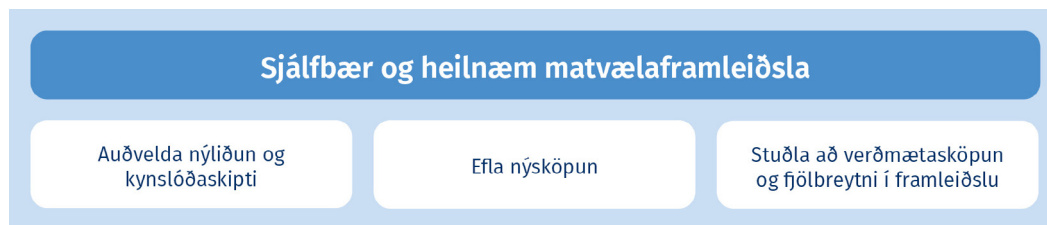
Starfsemi á málefнасviðinu er á ábyrgð atvinnuvegaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu, ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
12 Landbúnaður	22.512	23.440	24.420
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála	20.601	21.625	22.446
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum	900	794	881
12.60 Stjórnsýsla matvælaráðuneytis	1.011	1.021	1.093

* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Landbúnaður á Íslandi byggir á verðmætasköpun, traustum rekstrargrundvelli og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Nýliðun og kynslóðaskipti eru auðveldari í framkvæmd. Landbúnaður hefur dregið úr losun gróðurhúsalofttegunda og hefur aðlögunarhæfni gagnvart loftslagsbreytingum. Öflugt umhverfi nýsköpunar og rannsókna stuðlar að framþróun í framleiðslu. Matvæla- og fæðuöryggi byggir á traustum undirstöðum og framleiðsla miðar að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla er fjölbreytt og þörfum neytenda mætt.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að efla íslenskan landbúnað og matvælaframleiðslu, ýta undir vöxt og verðmætasköpun og styrkja stöðir til framtíðar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Tryggja skal matvæla- og fæðuöryggi í þágu *einnar heilsu* (e. one health) og hámarka velferð dýra.

Stefna málefnasviðsins

Helstu verkefni sem falla undir málefнасviðið eru: stjórnun landbúnaðarmála og framkvæmd búvörusamninga, stjórnsýsla Matvælastofnunar, nýting auðlinda lands, vöktun og eftirlit stjórnvalda. Matvælastefna og landbúnaðarstefna til ársins 2040 voru samþykktar á Alþingi í júní 2023 og er horft til þeirra sem leiðarvísir til næstu ára. Aðgerðaáætlanir matvælastefnu og landbúnaðarstefnu voru gefnar út í september 2024 og eru til fimm ára. Jafnframt móta búvörusamningar að miklu leyti regluverk og stuðningsaðgerðir stjórnvalda í þágu landbúnaðar og hafa þar með talsverð áhrif á starfsskilyrði greinarinnar.

Framleiðsla landbúnaðarafurða varðar samfélagið allt og felast tækifæri í eflingu atvinnugreinarinnar með hliðsjón af fæðu- og matvælaöryggi. Ein helsta áskorun í landbúnaði er fjárhags- og afkomuvandi bænda og hefur íslenska ríkið ítrekað gripið til sértækra aðgerða til að stuðla að bættri afkomu innan greinarinnar. Síðustu ár hefur vandinn einkum verið

tvíþættur, annars vegar bráðavandi innan ákveðins hluta atvinnugreininnar sem rekja má til hækkunar fjármagnskostnaðar og hins vegar vandi til lengri tíma sem tengist framleiðni og veikleikum í stuðningskerfi landbúnaðarins. Mikill munur er í rekstri innan landbúnaðarins, bæði á milli búgreina og innan þeirra, og búgreinar því misvel í stakk búnaðar að takast á við áskoranir. Nýliðun og kynslóðaskipti hafa verið erfið fyrir atvinnugreinina. Þá fela áhrif loftslagsbreytinga á matvælaframleiðslu og aðlögun að þeim í sér mikla áskorun fyrir atvinnugreinina.

Til að bregðast við áskorunum í landbúnaði þarf að horfa á starfsumhverfi landbúnaðar í heild sinni til framtíðar. Núgildandi búvörusamningar renna út árið 2026 og er vinna hafin við mótun nýs stuðningskerfis fyrir landbúnað sem tekur mið af samþykktri landbúnaðarstefnu til ársins 2040. Áhersla verður lögð á að stuðningur við landbúnað skapi stöðugan og traustan grundvöll fyrir innlenda framleiðslu og til að efla stoðir landbúnaðar verður sérstaklega hugað að því að auðvelda kynslóðaskipti og nýliðun. Jafnframt er gert ráð fyrir að stuðningur hins opinbera verði samhæfur með það að markmiði að styrkja og fjölga stoðum landbúnaðar á grunni sjálfbærrar nýtingar í þágu loftslagsmála, umhverfis- og náttúruverndar og fjölbreytni í ræktun. Stuðlað verði að aðlögunarhæfni til að mæta þörfum neytenda á hverjum tíma.

Til að bregðast við áskorunum vegna loftslagsbreytinga verður unnið eftir aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum á tímabili áætlunarinnar en nokkrar af þeim 150 aðgerðum sem þar eru skilgreindar tengjast losun í landbúnaði. Jafnframt verður stuðningskerfi landbúnaðar þróað í þá átt að það hvetji til aukins samdráttar í losun í samræmi við landbúnaðarstefnuna.

Matvælaöryggi verður tryggt með skilvirku eftirliti og skýrri löggjöf þar sem eftirlit er samræmt um land allt. Ráðist verður í heildstæða endurskoðun á fyrirkomulagi matvæla- og heilbrigðiseftirlits til að tryggja samræmt, einfalt og skilvirkt eftirlit í þágu atvinnulífs og almennings og jafnframt bregðast við athugasemdum ESA um skipulag eftirlits. Tryggja þarf að bæði innlend matvæli og innflutt séu örugg til neyslu.

Til þess að Ísland geti orðið leiðandi í framleiðslu á heilnæmum afurðum þarf að stuðla að vernd og sjálfbærni búfjárstofna og dýraheilsu. Það tengist jafnframt lýðheilsu þar sem heilsa manna verður ekki aðskilin frá heilbrigði dýra og heilnæmu umhverfi. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin og Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunin hafa hvatt þjóðir til að nálgast umfjöllun og aðgerðir í þessum efnum út frá hugtaki „ein heilsa“ (e. one health). Landsáætlun um útrýmingu á sauðfjárríðu var gefin út í júlí 2024, unnið er markvisst að þeim aðgerðum sem skilgreindar eru þar og gengur ræktun gegn sjúkdómnum vonum fram. Stefnt er að því að innan 20 ára hafi riðuveiki verið útrýmt, að árið 2032 séu hverfandi líkur á að upp komi riðuveiki og að árið 2028 séu litlar líkur á að upp komi riðuveiki hér á landi. Jafnframt þarf að viðhalda góðri stöðu Íslands í baráttunni við sýklalyfjaónæmi og tryggja að framleiðsluhættir séu á þann veg að velferð dýra sé höfð að leiðarljósi. Aðgerðaáætlun gegn útbreiðslu sýklalyfjaónæmis var gefin út af heilbrigðisráðuneytinu í júlí 2024 og er hún í gildi 2025–2029. Þá er unnið að stöðumati og mótun stefnu fyrir dýravelferð og dýraheilbrigði en löggjöf um þessi málefni þarfnast heildarendurskoðunar. Í þeirri vinnu er áhersla lögð á „eina heilsu“ og því unnið með hugtakið dýraheilsu.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefna sviðsins lækki um 261 m.kr. frá fjárlögum 2025 til ársins 2030. Helstu breytingar á fjárheimildum á tímabilinu snúa í fyrsta lagi að auknum framlögum í tengslum við aðgerðir til að innleiða verndandi arfgerðir í íslenska sauðfjárstofninn og er gert ráð fyrir að framlagið verði komið í 177,5 m.kr. á árinu 2026. Í öðru lagi er gert ráð fyrir sammagnsbundinni lækkun á framlögum til búvörusamninga á árinu 2026 en samningarnir renna út það ár. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir 100 m.kr. hækkun á árinu 2026 til að stuðla að aukinni innlendri framleiðslu á korni til fòðurs og til mannelis og verður þá

framlag til verkefnisins komið í 478 m.kr. Aðrar helstu breytingar á fjárheimildum málefнасviðsins snúa að almennri og sértækri aðhaldskröfu, niðurfellingu á tímabundnum framlögum og breytingum á tekjuáætlun ríkisaðila sem samtals nema um 266 m.kr. til lækkunar á tímabilinu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
12 Landbúnaður	24.420	24.401	24.320	24.247	24.203	24.159
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	24.346	24.327	24.248	24.175	24.132	24.089
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	74	73	72	72	71	70

13 Sjávarútvegur og fiskeldi

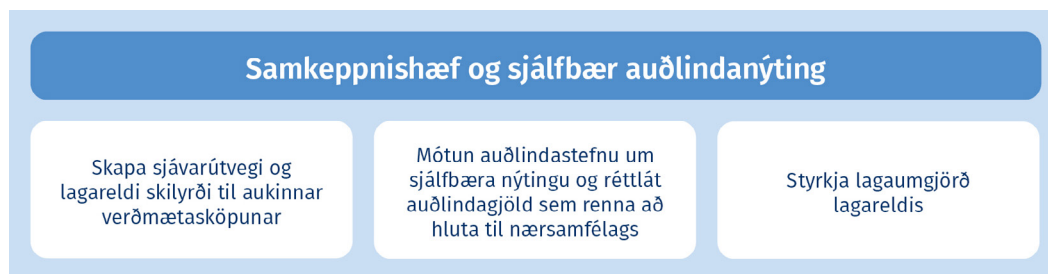
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð atvinnuvegaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	9.174	8.102	8.290
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	1.929	1.960	2.052
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi	7.246	6.142	6.238

* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Sjávarútvegur og lagareldi á Íslandi eru í fremstu röð og eru samkeppnishæf á alþjóðavettvangi. Framleiðsla byggist á sjálfbærri auðlindanýtingu, hámarksnýtingu afurða, aukinni framleiðni og hefur vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Atvinnugreinarnar styðja við byggð í landinu og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu. Gjöld af nýtingu auðlinda renna að hluta til þeirra samfélaga þar sem verðmætin eru sköpuð.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að efla framleiðni greinanna á sjálfbæran hátt sem eykur samkeppnishæfni þeirra á alþjóðamarkaði og skapar verðmæt störf um land allt.

Stefna málefnasviðsins

Á undanförunum árum hefur verið unnið að víðtækri greiningu á helstu tækifærum, áskorunum og framtíð lagareldis á Íslandi. Í því samhengi fól ráðuneytið greiningarfyrirtækinu Boston Consulting Group (BCG) að vinna úttekt á vaxtartækifærum greinarinnar. Jafnframt var Ríkisendurskoðun falið að vinna stjórnsluúttekt á regluverki fiskeldis á Íslandi.

Skýrsla BCG lagði áherslu á þau miklu tækifæri sem felast í lagareldi, bæði hvað varðar efnahagsleg áhrif og sjálfbæra þróun. Þar var dregið fram hvernig greinin gæti orðið ein af meginefnahagsstöðum þjóðarinnar með markvissri stefnumótun og skýrum lagaramma. Með aukinni áherslu á sjálfbært eldi, tækniþróun og bætta dýravelferð gæti Ísland skipað sér í fremstu röð. Stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar varpar hins vegar ljósi á helstu áskoranir sem greinin stendur frammi fyrir. Þar kemur m.a. fram að styrkja þurfi eftirlit með sjókvíaelði þar sem greinin hafi vaxið hraðar en stjórnslan hafi ráðið við.

Í ljósi þessa er stefnt að því að leggja fram heildstætt frumvarp til laga um lagareldi. Markmið frumvarpsins er að skapa lagareldi á Íslandi skýran lagaramma og ýta undir vöxt og verðmætasköpun greinarinnar með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Verður í þeim efnum m.a. litið til innleiðingar á hvötum til eldis á ófrjóum laxi og eldis í lokuðum kvíum til að sporna við neikvæðum áhrifum á lífríki.

Sjávarútvegur býr við mikla alþjóðlega samkeppni og því þarf að búa greininni samkeppnishæft umhverfi og stuðla þar með að vexti íslensks atvinnulífs og samfélags. Öflugar hafrannsóknir og eftirlit með sjávarauðlindinni eru þar lykilatriði. Fylgjast þarf vel með markaðsaðstæðum og fylgja eftir vottunum íslenskra sjávarafurða til að tryggja samkeppnishæfni á alþjóðavettvangi. Íslensk stjórnvöld eru virk í alþjóðasamstarfi þar sem reglur um nýtingu auðlinda hafsins eru mótaðar hjá alþjóðastofnunum. Breytingar í hafi vegna loftslagsbreytinga eru háðar verulegri óvissu, m.a. hvað varðar áhrif súrnunar á vistkerfi og þar með lífríki. Mikilvægt er að vöktun í hafi beinist að því að fylgjast með þessum breytingum. Greina þarf helstu áhættu vegna þessara breytinga og móta aðlögunaráætlun vegna haftengdrar starfsemi.

Í ljósi framangreindra áskorana verður lögð áhersla á að viðhalda stuðningi við sjávarútveg með öflugum rannsóknnum, eftirliti og þátttöku í erlendu samstarfi. Þá verður ýtt undir orkuskipti og stutt við nýsköpun til að styðja við samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda vegna sjávarútvegs og aukna framleiðni. Jafnframt verður unnið að sátt um íslenskan sjávarútveg með auknu gagnsæi í eignarhaldi. Þá verður strandveiðum veittur sterkari grunnur í því skyni að styðja við byggð í landinu.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 548 m.kr. frá fjárlögum 2025 til ársins 2030. Helstu breytingar á fjárheimildum á tímabilinu snúa í fyrsta lagi að auknum framlögum til eflingar hafrannsókna. Í áætluninni er gert ráð fyrir 220 m.kr. hækkun á árinu 2026 og verður þá viðbótarframlag til verkefnisins komið í 630 m.kr. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir auknum framlögum til að styrkja stjórnslu og eftirlit með fiskeldi en útfærsla verkefnisins hefur fallið til bæði á málefнасviði 12 og 13. Í áætluninni er gert ráð fyrir að framlagið hækki um 100 m.kr. á árinu 2026 og verði þá komið í 452 m.kr. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir áframhaldandi aukningu framlaga í Fiskeldissjóð og er miðað við að framlagið verði komið í 649 m.kr. frá og með 2028. Aðrar helstu breytingar á fjárheimildum málefнасviðsins snúa að almennri og sértækri aðhaldskröfu, niðurfellingu á tímabundnum framlögum og breytingum á tekjuáætlun ríkisaðila sem samtals nema um 1.036 m.kr. til lækkunar á tímabilinu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.290	8.588	8.350	8.296	8.085	7.742
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.462	7.911	7.680	7.633	7.429	7.093
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	828	677	670	663	656	649

14 Ferðamál

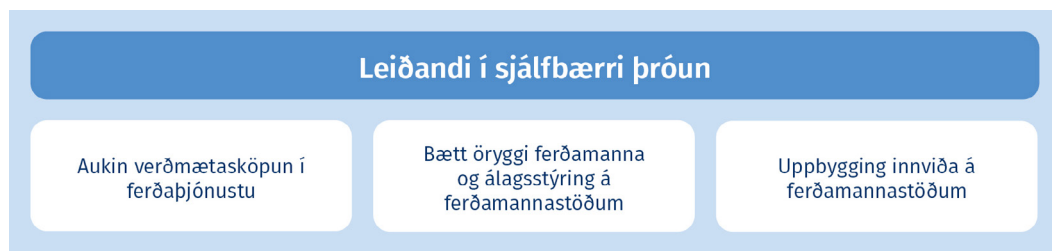
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð atvinnuvegaráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2026–2030.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
14 Ferðapjónusta	1.952	2.168	2.417
14.10 Ferðapjónusta	1.952	2.168	2.417

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn íslenskrar ferðapjónustu til 2030 er að vera leiðandi í sjálfbærri þróun á grunni jafnvægis á milli efnahags-, umhverfis- og samfélagslegra þátta. Í því felst að ferðapjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf og starfi í sátt við bæði land og þjóð. Framtíðarsýnin innifelur að íslensk ferðapjónusta stuðli að bættum lífskjörum og hagsæld, að hún sé þekkt fyrir gæði og einstaka upplifun og sé fest í sessi sem ein af grundvallarstöðum íslensks efnahagslífs.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem fela m.a. í sér að ferðapjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum, aukinni velmegun og byggi á ábyrgri nýtingu auðlinda.

Stefna málefnasviðsins

Ferðamálastefna og aðgerðaáætlun til 2030 var samþykkt á Alþingi í júní árið 2024. Samkvæmt stefnunni verður áhersla lögð á jafnvægi og samþættingu á milli fjögurra lykilstoða: efnahags, samfélags, umhverfis og gesta. Undir efnahagslegum þætti verður m.a. lögð áhersla á að auka framleiðni í ferðapjónustu, verðmætasköpun og samkeppnishæfni um land allt. Undir samfélagslegum þætti verður m.a. lögð áhersla á jákvæð áhrif ferðapjónustu á nærsamfélög, mannauð og aukin lífsgæði um land allt. Undir umhverfislegum þætti verður m.a. lögð áhersla á minnkandi kolefnisspor ferðapjónustu og forystuhlutverk í orkuskiptum, með nýtingu vistvænna orkugjafa og jafnvægi milli hagnýtingar og verndar náttúru. Undir þeim þætti sem snýr að gestinum verður m.a. lögð áhersla á einstaka upplifun, gæði og öryggi.

Ferðapjónusta er ein stærsta útflutningsgrein landsins og mikilvægur drifkraftur hagvaxtar. Gangi spár eftir eru horfur góðar fyrir ferðapjónustu og þá verðmætasköpun sem á henni byggir. Tekjur af erlendum ferðamönnum á þriðja ársfjórðungi 2024 námu tæplega 241 ma.kr. samanborið við 235 ma.kr. á þriðja ársfjórðungi 2023. Samkvæmt Alþjóðaferðamála-

stofnuninni (UNWTO) mun ferðamönnum á heimsvísu halda áfram að fjölga, um að meðaltali 3,3% milli ára til ársins 2030. Innlendar spár gera ráð fyrir hóflegum vexti í komum erlendra ferðamanna til landsins á næstu árum. Árið 2025 verði svipaður fjöldi og árið 2024 eða 2,3 milljónir brottfara erlendra farþega, árið 2026 2,5 milljónir og árið 2027 2,6 milljónir.

Árið 2024 kom metfjöldi farþega með skemmtiferðaskipum til landsins eða um 322.000 farþegar. Flest skipin komu á tímabilinu júní til september. Gera má ráð fyrir að hvert skip hafi að meðaltali viðkomu í þremur til fjórum höfnum í ferð sinni um Ísland. Farþegaspár gera ráð fyrir svipuðum fjölda farþega árið 2025.

Þrátt fyrir jákvæðar horfur stendur íslensk ferðaþjónusta frammi fyrir margvíslegum áskorunum sem geta haft áhrif á samkeppnishæfni og rekstrarumhverfi greinarinnar. Sem dæmi má nefna hátt vaxtastig, verðbólgu, sterkt gengi krónunnar, óstöðugleika á heimsvísu og jarðhræringar á Reykjanesi. Áframhaldandi fjölgun ferðamanna felur einnig í sér áskoranir, t.d. varðandi álag á náttúru, samfélag og afkastagetu innviða í víðum skilningi.

Til að mæta þessum áskorunum leggja stjórnvöld áherslu á að ná stöðugleika í efnahagslífi, auka verðmætasköpun og fjárfesta í innviðum. Ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til 2030 mun verða fylgt eftir en fjöldi aðgerða endurspeglar brýna áframhaldandi þörf fyrir endurbætur á ýmsum sviðum. Þar má t.d. nefna þörf fyrir bætt öryggi, álagstýringu, rannsóknir, náttúruvernd, innviðauppbyggingu og aðgerðir til þess að stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna. Í samræmi við áherslur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar verður tekið til skoðunar auðlindagjald fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum Íslands sem og breyttar reglur um skammtímaleigu, með það að markmiði að fleiri íbúðir nýtist sem heimili fólks.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 131 m.kr. frá fjárlögum 2025 til ársins 2030. Þessi lækkun á fjárheimildum málefнасviðsins snýr að almennri og sértækri aðhaldskröfu, uppfærslu á tekjuáætlun ríkisaðila og niðurfellingu á tímabundnu framlagi.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
14 Ferðaþjónusta	2.417	2.386	2.360	2.336	2.311	2.286
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	1.921	1.894	1.873	1.854	1.834	1.814
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	497	492	487	482	477	472

15 Orkumál

Starfsemi á málefnasviði orkumála er á ábyrgð ráðherra umhverfis-, orku- og loftslagsmála. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun hans á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
15 Orkumál	8.905	14.671	13.821
15.10 Stjórnun og þróun orkumála	8.905	14.671	13.821

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026-2030

Sjálfbært, réttlátt og öruggt orkuumhverfi

Aukið orkuöryggi Orkuskipti Jöfnun kostnaðar

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn er að Ísland sé land hreinnar orku þar sem öll orkuframleiðsla er af endurnýjanlegum uppruna og samfélagslegur ábati af orkuauðlindum er hámarkaður, almenningi til hagsbóta og í sátt við umhverfi og náttúru. Landsmönnum verði tryggður jafn aðgangur að orku óháð fjárhag og búsetu.

Meginmarkmið er styður við framtíðarsýn er að orkuöryggi verði tryggt með auknu framboði fjölbreyttra endurnýjanlegra orkukosta á samkeppnishæfu og viðráðanlegu verði og traustum innviðum. Orkuskipti hafi réttlát umskipti að leiðarljósi og miði að því að draga úr verulega úr eða hætta notkun jarðefnaeldsneytis.

Stefna málefnasviðsins

Undanfarin ár hefur eftirspurn eftir grænni endurnýjanlegri orku farið vaxandi og framboð hefur ekki haldið í við aukna eftirspurn. Samhliða hefur nauðsynleg uppbygging flutningskerfis raforku ekki gengið eftir. Til að mæta þessum áskorunum er lögð áhersla á að aðgerðir til að auka við orkuframleiðslu og liðka fyrir framkvæmdum á sviði innviða-uppbyggingar, s.s. styrkingu flutningskerfis raforku. Samhliða verða lagðar til lagabreytingar sem miða að einföldun og aukinni skilvirkni leyfisferla í orkumálum, s.s. breytingar sem miða að því að fækka viðkomustöðum og gagnaskilum, sameina mismunandi tegundir leyfa í eitt leyfi, stytta afgreiðslutíma, byggja upp stafrænar lausnir sem nýtast þvert á stofnanir og skýra röð stjórnvaldsákvæðana gagnvart umsækjendum. Umbætur verða gerðar á regluverki til að tryggja skilvirkan orkumarkað með ríka áherslu á að setja í forgang hagsmuni almennings. Áhersla verður einnig á að tryggja að landsmenn búi við jafnan orkukostnað og þar verður gangskör gerð í að tryggja enn meiri jöfnun á flutnings- og dreifikostnaði. Að auki verður lögð áhersla á aukna íblöndun, bættu orkunýtni og fjölbreyttari orkukosti er miða að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis. Án skilvirkra aðgerða eru líkur til þess að skortur verði á orku og að raforkuverð fari hækkandi sem og að raforka strandi eða tapist í fulllestuðu raforkuverfi.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins er eiga uppruna úr fyrri fjármálaáætlunum felast í 2,5 ma.kr. niðurfellingu fjárheimilda til beinna styrkveitinga til orkuskipta.

Í fjármálaáætlun 2026–2030 er gert ráð fyrir 2 ma.kr. lækkun fjárheimilda til Loftslags- og orkusjóðs í samræmi við nýtingu. Einnig er gert ráð fyrir aukinni 400 m.kr. fjárheimild árið 2026 í eitt skipti til nýrra og aukinna verkefna til að mæta fyrirséðum halla á niðurgreiðslum til hitunar á íbúðarhúsnæði frá 2025.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
15 Orkumál	13.821	11.558	9.145	9.135	9.124	9.114
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.117	6.504	4.091	4.081	4.071	4.060
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	7.704	5.054	5.054	5.054	5.054	5.054

16 Markaðseftirlit og neytendamál

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð atvinnuvegaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
16 Markaðseftirlit og neytendamál	3.677	3.969	4.217
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	3.677	3.969	4.217

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn stjórnvalda er skilvirk efnahagsstarfsemi og velferð á grunni stöðugleika, virkrar samkeppni, gagnsæis og heilbrigðra viðskiptahátta. Meginmarkmið málefнасviðsins er alþjóðleg samkeppnishæfni atvinnulífs sem byggist á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins felast í virku markaðseftirliti sem styður við markmið um góða atvinnu og hagvöxt, ábyrga neyslu og framleiðslu, nýsköpun og uppbyggingu, jöfnuð og framþróun á sviði umhverfis- og loftslagsmála. Þau styðja jafnframt við heimsmarkmið um að reglusetning og eftirlit með alþjóðlegum fjármálamörkuðum og fjármálastofnunum verði bætt og beiting slíkra reglna efla og um að þróaðar verði skilvirkar og ábyrgar stofnanir á öllum sviðum sem hafi gagnsæi að leiðarljósi.

Stefna málefнасviðsins

Í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar verður lögð áhersla á sterkt samkeppniseftirlit, öfluga neytendavernd og hagstæð rekstrarskiilyrði fyrirtækja. Ríkisstjórnin hyggst jafnframt auka skilvirkni í samskiptum fyrirtækja og hins opinbera.

Skilvirkni í eftirliti með samkeppni og starfsháttum fyrirtækja og traust umgjörð samkeppnismála er mikilvægur þáttur í að tryggja að ábati samkeppninnar skili sér til neytenda.

Á sviði neytendamála er unnið að því að mæta ýmsum áskorunum í málaflokknum með heildarstefnumótun. Snýr sú vinna að nokkrum þáttum sem kemur fram í tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda í neytendamálum til 2030 sem lögð hefur verið fram á Alþingi. Þar er mörkuð sú framtíðarsýn að á Íslandi verði traust umgjörð neytendamála sem stuðli að virkri samkeppni og veiti neytendum vernd og nauðsynlegar upplýsingar til að geta

tekið upplýstar ákvarðanir um leið og óréttmætum viðskiptaháttum er mætt af festu. Þessari framtíðarsýn verður fylgt eftir með ýmsum aðgerðum sem koma fram í þingsályktunartillögunni.

Á sviði fjármálaeftirlits verður lögð áhersla á bættu upplýsingagjöf til eftirlitsskyldra aðila í því skyni að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika í störfum Fjármálaeftirlitsins. Þá verður áfram stefnt að því að auka fræðslu um gildandi rétt og bæta aðgengi að upplýsingum um lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um eftirlitsskylda aðila á fjármálamarkaði.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins hækki um 614 m.kr. frá fjárlögum 2025 til ársins 2030. Helstu breytingar á fjárheimildum á tímabilinu snúa að 200 m.kr. hækkun á árinu 2026 vegna áherslumála ríkisstjórnarinnar á málefнасviðinu en gert er ráð fyrir að framlagið lækki í 100 m.kr. frá og með árinu 2028. Þá er gert ráð fyrir 663 m.kr. hækkun á tímabilinu sem skýrist af áætluðum breytingum á fjárheimildum vegna rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands. Hækkunin tekur mið af rekstraráætlun Seðlabanka Íslands fyrir Fjármálaeftirlitið vegna ársins 2026 og langtímaáætlun til ársins 2030 sem gerir ráð fyrir hækkun rekstrarkostnaðar í takt við verðbólguþá. Fjárheimild til Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands er jafn há eftirlitsgjaldi sem Seðlabankinn innheimtir af eftirlitsskyldum aðilum og rennur í ríkissjóð. Aðrar helstu breytingar á fjárheimildum málefнасviðsins snúa að almennri og sértækri aðhaldskröfu sem m.a. tengist skoðun á mögulegri sameiningu eða samrekstri á sviði samkeppnis- og neytendamála og breytingum á tekjuáætlun ríkisaðila sem samtals nema um 142 m.kr. til lækkunar á tímabilinu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.217	4.601	4.642	4.727	4.732	4.831
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.210	4.594	4.636	4.720	4.725	4.824
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	7	7	7	7	7	7

17 Umhverfismál

Starfsemi á málefnasviði umhverfismála er á ábyrgð umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og skiptist í fimm málaflokka. Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
17 Umhverfismál	33.259	38.799	38.148
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	7.525	7.395	8.813
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	5.085	5.310	5.863
17.30 Meðhöndlun úrgangs	8.258	10.225	10.971
17.40 Varnir vegna náttúruvá	5.110	8.731	3.962
17.50 Stjórnýsla umhverfismála	7.280	7.139	8.540

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Til þess að sporna við og draga úr áhrifum loftslagsbreytinga og auka aðlögunarhæfni íslensks samfélags að breyttum heimi uppfyllir Ísland alþjóðlegar skuldbindingar sínar í loftslagsmálum skv. Parísarsamkomulagi og vinnur að markmiði um kolefnishlutleysi sem hefur verið lögfest fyrir árið 2040. Ísland er í fremstu röð loftslags- og umhverfisvænna samfélaga og byggir á réttlátum umskiptum við framkvæmd og eftirfylgni markvissra aðgerða sem miða að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda, bindingu kolefnis og aðlögun að loftslagsbreytingum.

Öryggi almennings, eigna og mikilvægra innviða gagnvart náttúruvá er eins og best er á kosið. Þetta er tryggt með framkvæmd hættumats, uppbyggingu varnavirkja, vöktun og rannsóknum á náttúruvá, menntun sérfræðinga í málaflokknum og aðlögun að loftslagsbreytingum.

Verndun náttúruvæðra verðmæta er í fyrirrúmi og Ísland stendur við alþjóðlegar skuldbindingar sínar um vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Lögð er áhersla á viðhald og eflingu líffræðilegrar fjölbreytni, vernd óbyggðra víðerna, virkar stjórnunar- og verndaraðgerðir og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Vatn, þessi undirstöðuauðlind þjóðarinnar, er vaktað og verndað og nýtt með sjálfbærum og ábyrgum hætti.

Ísland uppfyllir alþjóðlegar skuldbindingar sínar um minni myndun og urðun úrgangs og aukna endurnýtingu. Hringrásarhagkerfi með vörur og þjónustu er fest í sessi til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans.

Stefna málefnasviðsins

Til að ná þeim markmiðum, sem hafa verið sett bæði innan lands og alþjóðlega í loftslagsmálum, þarf að tryggja framkvæmd og eftirfylgni loftslagsaðgerða sem fram koma í aðgerðaáætlun stjórnvalda gagnvart losun frá samgöngum, sjávarútvegi, landbúnaði og ferðaþjónustu en einnig vegna landnotkunar. Ráðast þarf í forgangsriðun aðgerða á grunni kostnaðar- og ábatamats til að tryggja að sem mestur árangur náist á sem hagkvæmasta hátt sem allra fyrst. Samdráttur í losun frá landi er mikil áskorun en mestum árangri má ná með því að endurheimta framræst votlendi ásamt markvissum aðgerðum í landgræðslu og skógrækt.

Við stöndum frammi fyrir miklum áskorunum er kemur að vörnum, vöktun og viðbrögðum gagnvart náttúruvá. Tíðni eldgosa hefur margfaldast síðan Reykjaneseldar hófust. Loftslagsbreytingar valda auknum öfgum í veðurfari og vegna þeirra er búist við tíðari vatnsflóðum í ám, hækkuð sjávarstöðu og auknum ágangi sjávar inn á strandsvæði og fleiri og stærri skriðuföllum. Þessi þróun hefur aukið álag á þá starfsemi sem lýtur að náttúruvá. Brugðist hefur verið við, einkum með aukinni uppbyggingu varnarmannvirkja gegn snjóflóðum og landbroti, átaki í framkvæmd hættumats, einkum á Reykjanesi, og uppsetningu sérhæfðra mælitækja um allt land. Fyrirhugað er að ljúka eins fljótt og kostur er uppbyggingu snjóflóðavarna fyrir byggð í samræmi við skýrslu um þörf fyrir snjóflóðavarnarvirki á Íslandi frá árinu 1996. Einnig að flýta hættumatsvinnu vegna eldgosa, vatns- og sjávarflóða og kortleggja skriðuhættu í óstöðugum hliðum í því skyni að koma í veg fyrir að byggð þróist inn á skilgreind hættusvæði. Hættumat og kortlagning er forsenda þess að meta þörf á uppbyggingu varna og efla viðbragð. Aukið umfang og viðvarandi álag kallar á enn þéttara net mælitækja fyrir veðurfar, eldvirk svæði, ofanflóð, til mælinga á sjávarhæð og til mælinga á vatnsföllum til að tryggja öryggi íbúa, ferðamanna og mikilvægra innviða, líkt og fram kemur í skýrslu starfshóps um náttúruvá.

Þegar kemur að verndun náttúruvafarslegra verðmæta og líffræðilegri fjölbreytni er áskorun að sífellt er lengra gengið í breytingum á náttúrulegu umhverfi og vistkerfum sem leiðir til breytinga á búsvæðum lífvera, landslagi og jarðmyndunum. Hér á landi einkenna hnignuð vistkerfi víðáttumikil landsvæði þar sem vinna þarf að stöðvun hnignunar og endurheimt vistkerfa. Ísland hefur undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar um vernd líffræðilegrar fjölbreytni sem gera auknar kröfur til verndunar og endurheimtar vistkerfa á landi og í hafi. Forsendan fyrir vernd náttúruvafarslegra verðmæta og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda er að fyrir liggja fullnægjandi gögn og rannsóknir til að undirbyggja ákvarðanir og að víðeigandi stjórnækjum sé beitt með markvissum hætti. Lögð verður áhersla á gerð þolmarkarannsóknna þar sem álag er mikið, byggðir upp innviðir á friðlýstum svæðum að teknu tilliti til verndarhagsmuna og farið verður í stjórnunar- og verndaraðgerðir, m.a. gerð stjórnunar- og verndaráætlana, til að tryggja að náttúran sé nýtt á sjálfbæran hátt. Gildandi lagaákvæði um skilgreiningu á óbyggðum víðernum er óskýrt sem torveldar kortlagningu og hindrar þar með aukna vernd þeirra. Unnið er að reglugerð um hvaða viðmið og forsendur skuli liggja til grundvallar kortlagningu óbyggðra víðerna. Stór svæði á landi njóta verndar vegna náttúruvafarslegra verðmæta en það gildir hins vegar um afar lítinn hluta hafsvæða við Ísland. Fyrir liggja tillögur um fleiri svæði á landi sem þarfnast frekari verndunar en þekking á vistkerfum í hafi er hins vegar minni og stefnt er að aukinni verndun viðkvæmra tegunda, vistkerfa og vistgerða í hafi. Til að aukið umfang loftslagsaðgerða í landnotkun hafi ekki neikvæðar afleiðingar á líffræðilega fjölbreytni og aðra þætti náttúruverndar verða innleidd skýr markmið um val á landi til slíkra aðgerða. Sama máli gegnir um aðgerðir í hafi sem verða að byggja á ítarlegum rannsóknum á mögulegum hliðaráhrifum á lífríki.

Atvinnulíf í landinu og lífsgæði fólks byggjast að miklu leyti á tryggju aðgengi að vatni. Þar blasir við sú áskorun að eftirspurn eftir vatni er sífellt að aukast og því er mikilvægt að tryggja framboð og gæði vatns og að nýting þess sé sjálfbær ásamt því að viðhalda bæði líffræðilegri

fjölbreytni og náttúrulegu ástandi vistkerfa ferskvatns og strandsjávar. Heilnæmt vatn er jafnframt til marks um hreina náttúru og styrkir ímynd Íslands út á við. Unnið er skv. stefnu sem birtist í vatnaáætlun sem jafnframt felur í sér aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun. Yfir stendur úttekt á framkvæmd gildandi áætlunar og fyrirhugað er að hefja undirbúning að næstu endurskoðun vatnaáætlunar sem lið í því að tryggja fullnægjandi vöktun og aðgerðir í vatnamálum svo öll okkar áform um nýtingu vatnsauðlindar geti náð fram að ganga.

Einn lykilþátta í að hægt verði að standa við alþjóðlegar skuldbindingar varðandi loftslagsmál og líffræðilega fjölbreytni er að virkt hringrásarhagkerfi komist á hér á landi. Undanfarin ár hefur verið unnið að margvíslegum aðgerðum er snúa m.a. að betri nýtingu hráefnis, aukinni endurvinnslu úrgangs og minni urðun. Samdráttur í urðun úrgangs hefur bersýnilega skilað árangri við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda innan samfélagslosunar. Afram verður haldið á sömu vegferð og miðað að því að beita eins markvissum aðgerðum og unnt er. Í tengslum við þetta er í mótun ný stefna um úrgangsförvarnir en þær miða einkum að því að draga úr magni úrgangs, neikvæðum áhrifum vegna úrgangs sem hefur myndast og innihaldi skaðlegra efna í vörum og úrgangi.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefna sviðsins er eiga uppruna úr fyrri fjármálaáætlunum felast í 600 m.kr. niðurfellingu fjárheimilda til grænna fjárfestinga í loftslagsmálum árið 2026 og alls 400 m.kr. niðurfellingu fjárheimilda vegna eldgosa á Reykjanesi. Á móti kemur alls 900 m.kr. aukin fjárheimild til styrkingar mannvirkjagerðar vegna ofanflóðavarna. Auk þess koma til 900 m.kr. breytingar á fjárheimildum í tengslum við losunarheimildir til flugfélaga.

Í fjármálaáætlun 2026–2030 er gert ráð fyrir alls 2 ma.kr. til nýrra og aukinna verkefna vegna náttúruvár til fjárfestinga og reksturs í tengslum við uppbyggingu ofanflóðavarna og aukna vöktun og viðbragðsgetu. Auk þess kemur hækkun á sértekjuáætlunum Úrvinnslusjóðs og Endurvinnslunnar, alls 2 ma.kr.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
17 Umhverfismál	38.148	40.312	38.311	39.136	39.809	40.511
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	32.470	34.524	32.264	32.850	33.395	33.868
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	5.679	5.788	6.047	6.286	6.414	6.642

18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra, mennta- og barnamálaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	22.297	22.069	25.283
18.10 Safnamál	6.095	5.832	6.223
18.20 Menningarstofnanir	7.774	8.249	8.776
18.30 Menningarsjóðir	5.710	5.471	5.597
18.40 Íþróttar- og æskulýðsmál	1.536	1.525	3.618
18.50 Stjórnsýsla menningar og viðskipta	1.182	992	1.070

* Fjárlög að viðbættum fjárhagsgögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Aukið aðgengi að menningu, listum, íþróttum og frístundastarfi óháð efnahag og búsetu

Betri nýting fjármagns með aukinni samvinnu og sameiningu

Hlúa að íslenskri tungu og menningararfi þjóðarinnar

Þjóðarleikvangar í íþróttum

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Allir landsmenn eiga að geta aukið lífsgæði sín með þátttöku í öflugum og fjölbreyttu starfi á sviðum lista, menningar, íþróttar- og frístundastarfs. Stefnt er að því að auka enn frekar útflutning og verðmætasköpun í skapandi greinum. Mannréttindi, tjáningarfrelsi og virðing fyrir fjölbreytileika verði leiðarstef í málafnum menningar og lista og minjum og menningararfi verði vel sinnt.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista eru m.a. að jafna og bæta tækifæri til ný- og atvinnusköpunar í menningarstarfi, listum og skapandi greinum. Áhersla er lögð á aðgengi landsmanna að menningarlífi og íþróttar- og frístundastarfi óháð efnahag og búsetu. Mikilvægt er að hlúa að varðveislu, aðgengi, miðlun og skráningu menningararfs þjóðarinnar. Styrkja skal stöðu íslensku og íslensks tákn máls sem eru opinber mál á Íslandi. Sérstaklega skal efla aðgengi barna og ungmenna að íþróttum, listum og frístundastarfi. Meginmarkmið stjórnvalda á sviði íþróttar- og frístundastarfs er að auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt íþróttar- og frístundastarf.

Stefna málefnasviðsins

Nauðsynlegt er að efla innviði málefnasviðsins, einkum sem snýr að aðstöðu og húsnæði. Kanna þarf fýsileika á auknu samstarfi eða sameiningu safna í eigu hins opinbera til að styrkja faglegt starf, samlegð í varðveislu safnkosts og betri nýtingu fjármuna. Verið er að stíga fyrsta

skrefið í átt að sameinuðum sviðslistastofnunum ríkisins með fyrirkomulagi óperunnar innan Þjóðleikhússins og er áformað að Íslenski dansflokkurinn verði þar þriðji stólpinn. Áfram verður unnið að skráningu og viðbragðsáætlunum vegna menningarverðmæta og þeirrar hættu sem steðjar að safnkosti og menningarminjum um land allt vegna loftslags- eða náttúruvár og annarra hamfara.

Þróun og framtíð íslenskrar tungu á tímum örrar alþjóðavæðingar og tæknibyltinga er mikilvæg til að styrkja stöðu þjóðtungunnar. Í þingsályktun um málstefnu íslensks táknmáls og meðfylgjandi aðgerðaáætlun er lögð áhersla á meginstöðir sem munu efla, varðveita og stuðla að þróun íslensks táknmáls. Íslenskt táknmál er eina opinbera minnihlutamálið á Íslandi en á sama tíma í útrýmingarhættu.

Almennt skortir greinargóðar tölfræðilegar upplýsingar um menningarmál og skapandi greinar. Til að stefnumótun á þeim sviðum geti þróast þarf að halda áfram að efla söfnun og miðlun tölfræðiupplýsinga, t.a.m. með hliðsjón af kynja-, byggða- og jafnréttissjónarmiðum. Hagræn og samfélagsleg áhrif lista og menningar eru veruleg í samspili við atvinnulífið, s.s. í bókmenntum, hönnun, kvikmyndagerð, myndlist, sviðslistum, tónlist, tölvuleikjagerð og öðrum skapandi greinum.

Menningarsamningar og stuðningur við menningarhús á landsbyggðinni eru liður í að jafna tækifæri landsmanna til að njóta og taka þátt í menningu og listum um land allt. Áfram verður unnið á grunni þeirra stefna og aðgerðaáætlana sem mótaðar hafa verið á sviði menningar, lista og ípróttá- og æskulýðsmála á tímabili áætlunarinnar.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði ípróttá- og frístundastarfs er að efla innviði, auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt ípróttá- og frístundastarf. Liður í því er endurskoðun laga í málaflöknum sem styður við nauðsynlegar breytingar sem eru í takt við samfélagslega þróun. Innleitt verður nýtt fyrirkomulag afreksípróttastarfs og unnið er að undirbúningi þjóðarleikvanga. Stefnt er að því að þjóðarhöll verði tekin í notkun síðla árs 2028. Unnið verður að því að efla nýjar svæðisstöðvar ípróttahreyfingarinnar sem vinna að því að efla faglegt starf innan ípróttafélaga um allt land með áherslu á jöfn tækifæri til þátttöku í ípróttastarfi, stuðning við þjálfara, farsæld barna, lýðheilsu og sjálfbærniáætlunastarf.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Gert er ráð fyrir 1,2 ma.kr. hækkun á útgjaldaramma málefna sviðsins vegna reksturs þjóðarhallar og áherslumála ríkisstjórnar í menningu. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda. Heildarbreyting fjárheimilda málefna sviðsins nemur 3,5 ma.kr. til lækkunar á tímabili fjármálaáætlunar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
18 Menning, listir, ípróttá- og æskulýðsmál	25.283	24.978	24.991	24.547	22.138	21.830
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	22.878	22.063	21.354	21.313	21.248	21.092
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	2.406	2.915	3.637	3.234	891	738

19 Fjölmiðlun

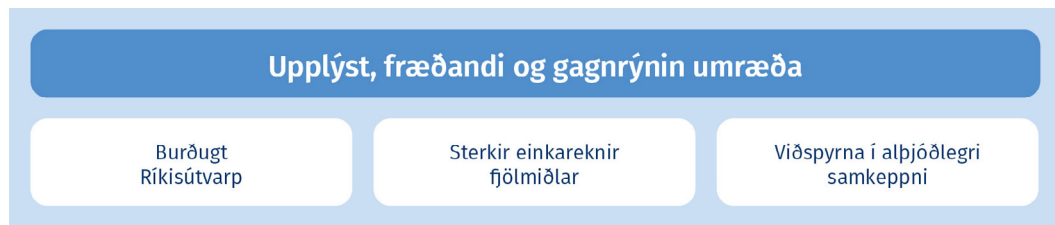
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
19 Fjölmiðlun	6.305	6.946	7.149
19.10 Fjölmiðlun	6.305	6.946	7.149

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir fjölmiðlun er að fólk hafi greiðan aðgang að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum sem miðla fréttum, samfélagsumræðu og menningu og efla lýðræðislega umræðu. Öll hafi jafna möguleika á þátttöku í lýðræðislegri umræðu þar sem tjáningarfrelsi er virt.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði fjölmiðlunar er að stuðla að lýðræðislegri umræðu og lýðræðisþátttöku fólks með því að auka fjölbreytni, fagmennsku og fjölræði í fjölmiðlum. Einnig er markmið að skapa starfsumhverfi sem stuðlar að öflugri fjölmiðlun fyrir almenning með virkri þátttöku ólíkra og fjölbreyttra fjölmiðla. Brugðist verði við áskorunum samtímans á sviði tækni og stafrænna miðla, m.a. með því að efla upplýsinga- og miðlalæsi á Íslandi. Stjórnsýsluefirlit með fjölmiðlum taki einkum mið af vernd barna gegn skaðlegu efni.

Stefna málefnasviðsins

Áskorun stjórnvalda felst í því að stuðla að fjölbreyttu fjölmiðlaumhverfi og starfsumhverfi sem styður við fjölbreytileika og fagmennsku í fjölmiðlun. Upplýst, fræðandi og gagnrýnin umræða er nauðsynleg. Frjálsir fjölmiðlar eru forsenda lýðræðislegar umræðu og veita valdhöfum, atvinnulífi og lykilstofnunum samfélagsins aðhald. Til þess þarf fjölbreytta flóru fjölmiðla, bæði einkarekna fjölmiðla og burðugt almannaútvarp.

Ein helsta áskorun íslenskra fjölmiðla um þessar mundir er erfitt rekstrarumhverfi sem stafar m.a. af alþjóðlegri samkeppni og örri tækniþróun sem felur bæði í sér tækifæri og áskoranir. Til að fjölmiðlar geti sinnt lýðræðis- og aðhaldshlutverki sínu og náð eyrum og augum almennings þarf starfsemi þeirra að taka mið af tækniþróun og nýsköpun. Innleiða þarf nýja þekkingu á fjölmiðlum og styðja við nýsköpun og þróun til að unnt sé að koma nýjungum í framkvæmd, m.a. stafrænum lausnum sem byggja á gervigreind.

Helstu áskoranir fjölmiðla, þar á meðal Ríkisútvarpsins, næstu árin snúa að því að viðhalda samfélagslegu trausti á tímum djúpfalsana og annars konar upplýsingaóreiðu á samfélagsmiðlum. Traust til Ríkisútvarpsins hefur mælst hátt, sbr. árlegar mælingar þar að lútandi. Þá stendur Ríkisútvarpið enn frammi fyrir því að lækka þarf skuldir félagsins.

Stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla verður fest í sessi á tímabilinu. Ljóst er að stuðningur til einkarekinna fjölmiðla hefur haft mikla þýðingu fyrir rekstur þeirra. Einkareknir fjölmiðlar gegna mikilvægu lýðræðishlutverki í íslensku samfélagi og eru ein meginforsenda þess að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttum og faglega unnum fréttum. Rekstrarstuðningur stjórnvalda að norrænni fyrirmynd hefur í sumum tilfellum verið grundvöllur þess að fjölmiðlar geti starfað áfram í óbreyttri mynd og sótt fram.

Lögð verður fram heildarstefna í málefnum fjölmiðla í fyrsta sinn á Íslandi. Fjölmiðlastefnan tekur til einkarekinna fjölmiðla og fjölmiðlaþjónustu í almannabágu. Í stefnunni birtast skýr áform um að styðja við starfsemi einkarekinna fjölmiðla og tryggja greiðan aðgang að vandaðri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu. Fjölmiðlastefnu er ætlað að stuðla að umbótum sem styrkir fjölbreytni á íslenskum fjölmiðlamarkaði og styðja við starfsemi íslenskra fjölmiðla sem sinna mikilvægu lýðræðislegu og menningarlegu hlutverki.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnaviðsins

Ný tekjuáætlun hækkar útgjaldaramma málefnaviðsins um 1,8 ma.kr. en á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda um 240,9 m.kr. yfir tímabil fjármálaáætlunar. Breyting fjárheimilda málefnaviðsins nemur því 1,6 ma.kr. til hækkunar á tímabili fjármálaáætlunar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnaviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
19 Fjölmiðlun	7.149	7.451	7.523	7.785	8.227	8.718
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.148	7.450	7.522	7.784	8.226	8.717
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1	1

20 Framhaldsskólastig

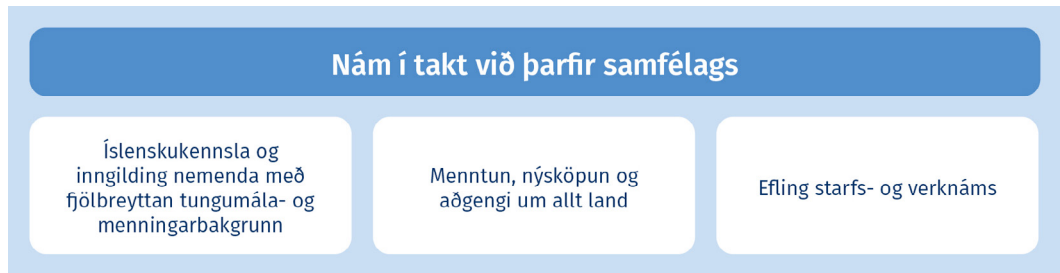
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
20 Framhaldsskólastig	45.060	45.826	49.119
20.10 Framhaldsskólár	43.456	44.026	47.246
20.20 Tónlistarfræðsla	716	730	776
20.30 Vinnustaðanáam og styrkir	246	393	393
20.40 Jöfnun námskostnaðar	642	677	704

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir málefnasviðið er að fleiri einstaklingar verði virkir og skapandi þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði, tæknibreytingar og fræðilegt og/eða starfstengt framhaldsnám. Veita á framúrskarandi menntun um allt land með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur í umhverfi sem hlúir að öllum nemendum. Markmiðið er að mæta fjölbreyttum námsþörfum einstaklinga og gera öllum kleift að ljúka námi sem stenst alþjóðlegan samanburð.

Stefna málefnasviðsins

Menntastefna til ársins 2030 byggir á þeirri sýn að veitt skuli framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem öll geta lært. Framhaldsskólakerfið hefur tekið miklum breytingum undanfarin ár. Börnum í viðkvæmri stöðu hefur fjölgað og stórefla þarf stuðning við framhaldsskólanemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn til að auka möguleika þessa hóps til að stunda nám við framhaldsskóla með það að markmiði að efla stöðu á vinnumarkaði eða fara í áframhaldandi nám. Ýmsar áskoranir eru fram undan varðandi stafrænt umhverfi og brýnt er að styðja við námsgagnagerð á framhaldsskólastigi en það er mikilvægur þáttur í að tryggja gæði náms og kennslu og að efla íslenska tungu.

Á málefnasviðinu er lögð áhersla á sókn í menntamálum, bæta umhverfi nemenda og kennara og styðja við skólakerfið. Þá verður sérstaklega lögð áhersla á íslenskukennslu og iðn- og verknám. Á málefnasviðinu er áfram lögð áhersla á að fjölga þeim sem innritast í starfsnám

að loknum grunnskóla og fjölga þeim sem útskrifast. Mikilvægur liður í því er að vinna náði með aðilum vinnumarkaðar og ráðast í aðgerðir sem miða að því að jafna þá miklu kynjagslasiðu sem er í flestum starfsmenntagreinum en illa hefur gengið að ná fram breytingum þar á undanfarin ár. Nemendum í starfsnámi fjölgaði um 8% frá 2016–2023. Fjölgunin var nær eingöngu meðal karla en þeir voru rúmlega tvöfalt fleiri en konur í starfsnámi árið 2023.

Ríkisstjórnin leggur áherslu á íslenskukennslu, læsi og aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum en unnið er að nýjum heildarlögum um námsgögn. Þá er einnig lögð áhersla á stuðning við skólakerfið til að mæta áskorunum og tryggja inngilding barna sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Stefnt er að því að stórefla stuðning við framhaldsskólanemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn en unnið hefur verið að því að auka námsframboð fyrir þennan nemendahóp undanfarin ár. Þá verður áfram stutt við MEMM-verkefnið – menntun, móttaka og menning, en stofnað hefur verið fagteymi fyrir framhaldsskóla sem ætlað er að styðja við nýjar íslenskubrautir og teikna upp verklag um móttöku og menntun barna og ungmenna á framhaldsskólaaldri.

Þá er brýnt að greina breytingar á náms- og þjónustupörfum nemenda á framhaldsskólastigi og styðjast við slíka greiningu við gerð úthlutunarlikans. Taka þarf mið af fjölda nemenda en einnig af kerfislægum þáttum, s.s. tegund náms, uppruna og þjónustupörfum nemenda. Nýta þarf fjármagn betur samhliða því sem mæta þarf auknum fjölbreytileika í skólakerfinu og skoða þarf möguleika á sameiningu rekstrar framhaldsskóla til að mæta betur þeim miklu áskorunum sem framhaldsskólakerfið stendur frammi fyrir.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 2,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Helstu breytingar til hækkunar eru þær að auka aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum. Þá eru helstu breytingar til lækkunar tilkomnar vegna aðhaldstillagna frá hagræðingarhópi. Jafnframt falla niður tímabundnar fjárheimildir. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
20 Framhaldsskólastig	49.119	48.469	48.158	47.516	46.938	46.639
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	48.024	47.883	47.382	46.749	46.181	45.891
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.095	585	776	767	758	748

21 Háskólastig

Starfsemi á þessu málefnasviði heyrir undir menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra. Málefnasviðið skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
21 Háskólastig	71.166	65.403	69.454
21.10 Háskólar og rannsóknastarfsemi	64.518	57.520	62.739
21.30 Stuðningur við námsmenn	4.595	6.020	4.713
21.40 Stjórnssýsla háskóla, iðnaðar og nýsköpunar	2.053	1.863	2.002

* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026-2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýnin er að á Íslandi starfi háskólar sem séu alþjóðlega samkeppnishæfir hvað varðar gæði kennslu, rannsóknavirkni og samfélagslega þátttöku. Farsæld Íslands byggist á öflugum háskólastarfi og háskólarnir eru vettvangur nýrrar þekkingar og lausna við samfélagslegum áskorunum, hvort sem er í þjóðfélagslegu eða hnattrænu samhengi. Fjölbreytt menntun styrkir grunnstoðir samfélagsins í nútíð og framtíð og háskólaumhverfið myndar frjóan jarðveg fyrir nýja þekkingu og nýjar lausnir. Ur háskólum útskrifast einstaklingar með færni til að mæta fjölbreyttum þörfum samfélagsins, fá störf við hæfi og skapa áhugaverð tækifæri byggð á þekkingu, hugviti og skapandi hugsun. Menntasjóður námsmanna styður við nemendur með fjölbreyttan bakgrunn og jafnar tækifæri til náms óháð búsetu og efnahag.

Stefna málefnasviðsins

Örar samfélagslegar breytingar kalla á trausta menntun og öflugar rannsóknir og gegnir háskólastarf þannig lykilhlutverki við að efla grunnstoðir samfélagsins og mæta áskorunum framtíðar. Innan háskóla og rannsóknastofnana skapast þekking og færni sem styður við fjölbreytt atvinnulíf, tækniþróun og nýsköpun. Vísindaleg þekking gegnir lykilhlutverki í því að þróa nýjar lausnir gagnvart samfélagslegum áskorunum, s.s. loftslagsbreytingum og náttúruvá, og traust þekking á umhverfi og aðstæðum hér á landi er mikilvæg til að tryggja innviði og örugga búsetu um allt land. Upplýstar ákvarðanir um nýtingu auðlinda, með hagsmuni þjóðarinnar og lífríkis að leiðarljósi, byggjast sömuleiðis á traustri þekkingu og rannsóknum.

Íslenskt samfélag er fámennnt og því er áskorun að nýta vel þann mannauð sem hér býr og hvetja fólk til náms. Mönnun mikilvægra starfsstétta, s.s. í löggæslu, heilbrigðiskerfi og menntakerfi, er áskorun í íslensku samfélagi. Starfsvettvangur allra þessara stétta kallar á vel menntað fagfólk, framsækna rannsóknir, trausta innviði og aðlaðandi starfsumhverfi og háskólar gegna lykilhlutverki við að tryggja þær þarfir.

Mikilvægt er að háskólar stuðli að auknu aðgengi ólíkra þjóðfélagshópa að færniþróun með sveigjanlegu námsframboði, raunfærnimati og öfluglu örnámi á fjölbreyttum sviðum. Breytingar hafa verið gerðar á regluverki háskóla svo heimild háskóla til að bjóða upp á örnám er lögfest. Á tímabilinu verða gerðar leiðbeiningar fyrir háskólana til að styðja þá við innleiðingu örnáms og stuðla að frekari þróun þess. Raunfærnimat á háskólastigi er í þróun innan háskólanna og heldur áfram á tímabilinu með það að markmiði að gæði raunfærnimatsins og stöðlun þess til námseininga sé tryggð. Háskólar styðja þannig við samfélagslegar þarfir og þróun og eru grundvöllur þess að fjölbreyttum hópi fólks sé tryggð menntun og símenntun í hæsta gæðaflokki byggð á sterkum vísindalegum grunni.

Hraðvaxandi notkun gervigreindartækni í samfélaginu felur í sér bæði tækifæri og áskoranir sem kalla á endurmenntun og nýja færni og skarpa siðferðislega umræðu, jafnt innan háskólasamfélagsins sem meðal almennings. Mikilvægt er að kenna gagnrýna hugsun og þjálfna færni til að bregðast við upplýsingaóreiðu, á sama tíma og háskólar tileinki sér þau tækifæri sem felast í nýtingu tækninnar.

Grunngildi háskólasamfélagsins, akademískt frelsi; sjálfstæði stofnana; heilindi í rannsóknum; menntun til lýðræðis, hafa aldrei staðið frammi fyrir eins miklum alþjóðlegum áskorunum og nú. Auðvelda þarf háskólum, stjórnvöldum og almennungi að hafa þessi gildi að leiðarljósi með skýrri stefnu, m.a. um opin og ábyrg vísindi og ábyrgt vísindasamstarf, auk þess að efla lýðræðisvitund og miðlun vísinda til almennings. Unnið verður að stefnu um opin og ábyrg vísindi á tímabilinu, auk þess sem stefna Vísinda- og nýsköpunarráðs til ársins 2035 kveður nánar á um með hvaða hætti unnið verði að ofangreindum markmiðum.

Talsverð skörun er á málefna sviðum 7 og 21 þegar kemur að rannsóknum og nýsköpun og unnið verður að því að festa enn betur í sessi hlutverk háskólasamfélagsins sem vöggju rannsókna og nýsköpunar í landinu og áhersla lögð á yfirfærslu rannsókna og vísindalegra lausna frá háskólum til atvinnulífs og samfélags.

Hagkvæmni í rekstri og betri nýting opinbers fjár er áhersla stjórnvalda á tímabilinu. Það er áskorun fyrir litla háskóla að viðhalda þeim slagkrafti sem þörf er á til að standast alþjóðlegar gæðakröfur og samkeppnishæfni. Í því skyni verða áfram kannaðir fýsileikar aukins samstarfs og sameiningar háskóla í nánú samstarfi við hagaðila og nærsamfélag skólanna hér á landi. Lögð verður áhersla á að styðja við þátttöku íslenskra háskóla í alþjóðlegu samstarfi, þar á meðal evrópskum háskólanetum, í því skyni að auka tækifæri til nútímavæðingar og uppbyggingar í takti við örar tæknibreytingar.

Lögum um Menntasjóð námsmanna verður breytt til að tryggja jöfn tækifæri til náms án tillits til búsetu eða efnahags. Markmið breytinganna er m.a. að auka svigrúm námsmanna til þess að hljóta námsstyrk að norskri fyrirmynd. Auk þess er stefnt að því að auka fyrirsjáanleika lánþega við afborganir námslána. Þá er unnið að frekari breytingum og heildarendurskoðun laganna hjá ráðuneytinu til að tryggja enn frekar markmið sjóðsins um að vera félagslegur jöfnunarsjóður.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Nýjar fjárveitingar hækka útgjaldaramma málefna sviðsins um 2,2 ma.kr. einkum vegna fjölgunar nemenda og styrkingar háskólastigsins. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda. Breyting fjárheimilda málefna sviðsins nemur því 522 m.kr. til lækkunar yfir tímabil fjármálaáætlunar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
21 Háskólastig	69.454	70.172	70.189	69.983	69.226	68.932
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	68.399	69.077	69.053	69.156	68.410	68.125
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.055	1.095	1.136	826	817	808

22 Önnur skólastig og stjórnsýsla menntamála

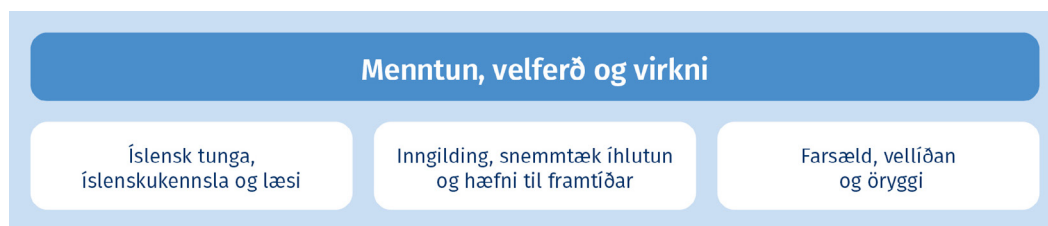
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra. Hún skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	5.992	5.868	7.035
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	944	917	1.685
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	2.302	2.397	2.721
22.30 Stjórnsýsla mennta- og barnamála	2.747	2.554	2.629

* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir málefnasviðið er að Ísland hafi ávallt á að skipa framúrskarandi menntakerfi sem sé í stakk búið að bregðast við breytingum og áskorunum, til skemmri og lengri tíma. Menntun og mannaúður er grundvöllur farsældar til framtíðar. Með því að hlúa að íslenskri tungu og táknmáli, læsi, skapandi hugsun, þekkingu, virkri þátttöku og farsæld eru lífsgæði fólks í landinu aukin til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að menntun, bæði formleg og óformleg, sem og náms- og vinnuumhverfi nemenda og kennara styðji við inngildingu, jöfnuð og farsæld og standist alþjóðlegan samanburð.

Stefna málefnasviðsins

Ríkisstjórnin setur málefni barna og ungmenna í öndvegi og hefur boðað sókn í menntamálum með áherslu á bætt umhverfi nemenda og kennara, íslenskukennslu, læsi og aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum, stuðning við menntakerfið, inngildingu, snemmtæka íhlutun, sí- og endurmenntun og raunfærnimat. Stefna málefnasviðs 22 endurspeglar þær áherslur.

Til að mæta áskorunum málefnasviðsins verður ráðist í fjölbreyttar aðgerðir, m.a. innan aðgerðaáætlana menntastefnu til ársins 2030, til að bæta námsárangur grunnskólanemenda, þ.m.t. lestrarfærni, stuðlað að betri líðan allra nemenda, kennurum í skólum fjölgað, grundvallarbreytingum verður komið á í málafnum námsgagna með því að gera námsgögn gjaldfrjáls að 18 ára aldri, nýtt verða markvisst tækifæri sem fylgja möguleikum á nýtingu gervigreindar í skólastarfi og unnið verður að því að koma á heildstæðri löggjöf um inngildandi menntun og skólabjónustu þvert á skólastig með jafnrétti til menntunar að leiðarljósi.

Framhaldsfræðslan verður eflid til að tryggja fullorðnu fólki mikilvæga grunnleikni til náms og starfa, tækifærum innflytjenda til að auka íslenskufærni sína fjölgað, auk þess sem þjónusta við táknumálstalandi fólk til að gera því kleift að taka virkari þátt í samfélaginu verður aukin. Fullorðnu fólki í viðkvæmri stöðu eða í hættu á félagslegri einangrun þarf að standa til boða að fá raunfærni sína eða kunnáttu metna og mæta þarf ólíkum þörfum þeirra og hlutverkum með sveigjanlegu fyrirkomulagi náms og einstaklingsmiðuðum stuðningi.

Til að meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga þarf að tryggja að samþætt þjónusta þvert á kerfi, markviss innleiðing umbótaáðgerða næstu ára, uppbygging innviða menntakerfisins og mat, eftirlit, tölfraði og greiningargeta sé ávallt fullnægjandi svo framtíðarsýn um menntun, velferð og virkni fólks verði að veruleika.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðs lækki um 1,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Helstu breytingar málaflokksins eru vegna niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda, t.d. vegna áðgerða í málefnum útlandinga, og lækkunar vegna aðhaldstillagna frá hagræðingarhópi.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála	7.035	6.053	5.733	5.680	5.632	5.583
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.021	6.040	5.720	5.667	5.619	5.571
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	14	13	13	13	13	13

23 Sjúkrahúsjónusta

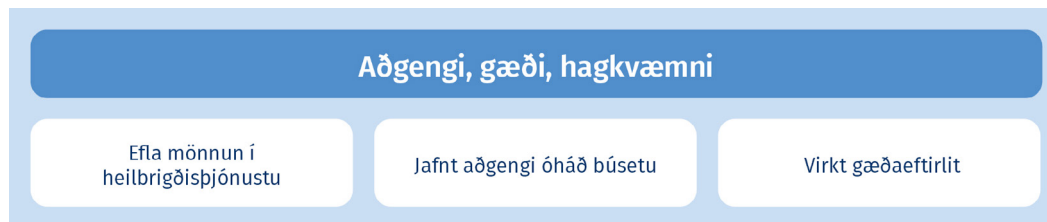
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá mála-flokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
23 Sjúkrahúsjónusta	163.887	162.031	174.323
23.10 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta	142.688	141.101	151.272
23.20 Almenn sjúkrahúsjónusta	16.507	16.734	18.669
23.30 Erlend sjúkrahúsjónusta	4.692	4.196	4.382

* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er hin sama og á öðrum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðal og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu. Árangur heilbrigðisþjónustunnar er metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar. Framtíðarsýn um stafræna þróun í heilbrigðisþjónustu lýsir því að íslenskur almenningur hafi tækifæri til að styrkja og viðhalda eigin heilbrigði með stafrænum lausnum í öruggu og samtengdu upplýsingaumhverfi. Fjárfesting miðar að því að styrkja stöðir heilbrigðisþjónustu um land allt.

Meginmarkmiðið er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Markmiðið er að setja þarfir einstaklingsins í forgrunn og einfalda dagleg störf heilbrigðisstarfsfólks með því að styrkja stafræna upplýsingagrunna sem ganga þvert á heilbrigðiskerfið ásamt því að tryggja öryggi og gæði.

Stefna málefnasviðsins

Meginviðfangsefni málefnasviðsins er að standa vörð um sérhæfða þjónustu Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri og tryggja tímanlegt aðgengi að mikilvægri heilbrigðisþjónustu. Unnið er að nánari skilgreiningu og hlutverki Sjúkrahússins á Akureyri sem varasjúkrahúss af starfshópi sem skipaður var af heilbrigðisráðherra.

Að mæta aukinni eftirspurn og þörf fyrir sérhæfða þjónustu er áskorun sem orsakast af öldrun þjóðarinnar, aukningu á geðrænum áskorunum óháð aldri, aukningu í lífstílstengdum sjúkdómum, fólksfjölgun og fleiri ytri áhrifaþáttum. Mönnun í heilbrigðisþjónustunni er hér sem annars staðar ein af stærstu áskorunum málefnasviðsins því samkeppni er um vel menntað

heilbrigðisstarfsfólk. Áfram verður fylgst með mælikvörðum sem tengjast mönnun og álagi sem hefur áhrif á öryggi heilbrigðisþjónustu. Tækifærin til að tryggja viðunandi fagmönnun felast helst í því að finna leiðir til að halda í núverandi starfsfólk, laða að nýtt starfsfólk og nýta sem best sérhæfingu hvernar starfstéttar og horfa til færslu verkefna milli starfsstétta í því sambandi.

Stefnt verður að því að nýta tækifæri og möguleika þjónustutengdrar fjármögnunar í auknum mæli til að tryggja afköst, hagkvæmni og gæði sjúkráhusþjónustu í gegnum samning um þjónustutengda fjármögnun við Sjúkratryggingar. Á næstu misserum verður unnið að því að bæta sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni við þessa tegund fjármögnunar sem tryggir gagnsæi hennar og endurspeglar raunverulegt umfang sjúkráhusþjónustu. Miðlæg mælaborð sem sýna bið eftir þjónustu eru aðgengileg fyrir öll. Unnið verður að því að bæta sjúkraskrárkerfi á þann hátt að þau auki skilvirkni og minnki skriffræði, eins og fram kemur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar, með hagnýtingu tækni og nýsköpunar.

Áfram verður unnið að því að gera nám heilbrigðisstétta aðgengilegt óháð búsetu og aðstæðum enda eykur það líkur á því að sérhæft starfsfólk nýti sína sérþekkingu í heimabyggð. Á landsbyggðinni er mönnun einnig sérstök áskorun og snýr hún helst að því að tryggja viðeigandi lækniþjónustu og aðgengi að heilbrigðisþjónustu. Til að tryggja sem best aðgengi, gæði, öryggi og hagkvæmni þjónustunnar er áfram horft til samvinnu milli sjúkrahúsa, heilbrigðisstofnana, heilsugæslu, sveitarfélaga og annarra þjónustuveitenda ásamt því að samnýta þekkingu og hæfni heilbrigðisstarfsmanna milli stofnana. Til að jafna aðgengi að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu verða möguleikar fjarheilbrigðisþjónustu nýttir til að færa þjónustuna nær íbúum svæðisins og áfram verður stutt við vöxt hugverkaiðnaðar, nýsköpunar og tækni innan heilbrigðisþjónustu í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar.

Önnur áskorun felst í að tryggja aðgengi að viðeigandi þjónustuúrræðum fyrir þá einstaklinga sem lokið hafa meðferð á stofnunum og mæta þörfum einstaklinga á viðeigandi þjónustustigi. Verulega hefur verið bætt í þá þjónustu, sjá nánari umfjöllun í köflum um málefнасvið 24 *Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa* og 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta*.

Í ákveðnum aðgerðaflokkum, eins og t.d. efnaskiptaaðgerðum, hefur verið töluverð aukning á því að sjúklingar fari erlendis til aðgerða og fái til þess greiðsluþátttöku frá Sjúkratryggingum Íslands vegna biðtímareglugerðar. Ef til staðar er geta innanlands til að framkvæma aðgerðirnar felast tækifærin helst í því að ná hagkvæmum samningum við aðila sem tryggt geta örugga og árangursríka meðferð á Íslandi.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Fjárveitingar málefнасviðsins hækka um 28,3 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar, þar af er 1,5 ma.kr. vegna áherslumála ríkisstjórnarinnar og 10,8 ma.kr. vegna byggingar Nýs Landspítala við Hringbraut. Einnig er rekstur nýrra öryggisvistunarrýma tryggður. Þá hefur verið gert ráð fyrir hagræðingu á málefнасviðinu en fyrirhuguð er stofnun fagráðs um forgangsröðun í heilbrigðiskerfinu í heild sinni sem ætlað er að koma með tillögur um aðgerðir til hagræðingar og taka fjárveitingar tímabilsins mið af þeirri vinnu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
23 Sjúkráhusþjónusta	174.323	187.042	185.645	188.093	198.522	202.594
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	154.696	158.823	160.001	162.120	164.048	166.821
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	19.627	28.219	25.643	25.973	34.473	35.773

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í fjóra mála-flokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	86.334	89.010	97.068
24.10 Heilsugæsla	48.822	42.327	46.251
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	25.939	32.553	35.901
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjubjálfun og talþjálfun	7.341	9.568	10.019
24.40 Sjúkraflutningar	4.231	4.563	4.896

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða mála-flokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Rétt þjónusta á réttum stað og tíma

Stytta biðlista barna

Bæta aðgengi að
geðheilbrigðisþjónustu

Hagnýta tækni til nýsköpunar

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmaelikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, að árangur heilbrigðisþjónustu sé metinn með því að mæla gæði, öryggi og aðgengi en ásamt því verði lögð áhersla á skilvirk þjónustukaup í allri heilbrigðisþjónustu. Framtíðarsýn bráðþjónustu og sjúkraflutninga er að á Íslandi sé vel samhæft viðbragðs- og flutningsnet sem hefur á að skipa hæfu starfsfólki.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Öruggir og skilvirkir sjúkraflutningar er mikilvægur þáttur í að tryggja markmið um jafnt aðgengi allra landsmanna að heilbrigðisþjónustunni.

Stefna málefnasviðsins

Þar sem öldruðum fjölgar hlutfallslega hraðar en öðrum aldurshópum er mikilvægt að í boði séu fjölbreytt stuðningsúrræði til að styðja við að einstaklingar geti búið sem lengst í sjálfstæðri búsetu og draga úr færnitapi. Efling heimahjúkrunar og innleiðing velferðartæknilausna eru því mikilvægar aðgerðir til að auka skilvirkni og yfirsýn í þjónustunni. Mönnun heilbrigðisþjónustu er stór áskorun, nýting sérþekkingar heilbrigðisstétta með þverfaglega teymisvinnu, fjarheilbrigðisþjónustu og vegvísun í heilbrigðiskerfinu svo sem 1700 númerið, netspjall Heilsuveru og notkun myndstrauma eru tækifæri sem er ætlað að bæta þjónustu í heilsugæslu.

Undanfarin ár hefur biðtími eftir ákveðnum skurðaðgerðum lengst og fleiri aðgerðir og aðgerðarflokkar nú framkvæmdir utan sjúkrahúsa. Unnið er að því að hafa breytileika á tegundum og magni biðlistaaðgerða í takt við hvernig bið þróast. Jafnframt er unnið að aukinni skilvirkni þess kerfis sem heldur miðlægt utan um bið eftir völdum skurðaðgerðum. Í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar verður aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu aukið, óháð aldri og meðferðarúrræði vegna vímuefnavanda eflid.

Heilsugæslan verður leiðandi þátttakandi eflingu lýðheilsu og forvarna. Sérstök áhersla verður á að efla almenna og sérhæfða heimahjúkrun, fjölbreytta geðheilbrigðisþjónustu og nýsköpun þar sem hún getur stuðlað að betri meðferð, þjónustu og nýtingu mannafla. Til stendur að nýta tækifæri til afmörkunar á hlutverki heilsugæslunnar en með því næst fram hagræðing og aðgengi notenda verður betra. Þá eru til staðar tækifæri til að auka þverfaglegt samstarf sjálfstætt starfandi þjálfunaraðila og bjóða þannig einstaklingum sem hafa þörf fyrir þverfaglega endurhæfingarþjónustu en eru ekki með alvarlegan eða flókinn vanda upp á þverfaglega endurhæfingu utan stofnana. Þannig má draga úr þörf fyrir innlagnir á endurhæfingarstofnanir og mögulega seinka flutningi eldra fólks á hjúkrunarheimili. Fjölgun fagstétta í heilsugæslunni og aukinn fjöldi heilsugæslutengdra endurhæfingarúrræða eru liðir í að tryggja skilvirka og rétta þjónustu við vanda einstaklinga sem þurfa á þjónustu endurhæfingarstétta að halda.

Helstu áskoranir varðandi sjúkraflutninga/utan spítalaþjónustu eru vaxandi þörf fyrir þjónustuna vegna breytinga á skipulagi heilbrigðisþjónustu og fjölgunar ferðamanna hér á landi. Þá eru gerðar auknar kröfur um færni og þekkingu sjúkraflutningamanna sem oft sinna fyrstu þjónustu við veika og slasaða. Tækifærin felast m.a. í aðgengilegri grunnmenntun sjúkraflutningamanna og uppfærðum klínískum vinnuferlum. Stefnt er að því að faglegur stuðningur og skilvirkir ferlar styðji við afgreiðslu fleiri mála án þess að sjúklingur sé fluttur með sjúkraflutningum á heilbrigðisstofnun.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Fjárveitingar málefнасviðsins hækka um 6,6 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Þar af er um 2,3 ma.kr. vegna áherslumála ríkisstjórnarinnar svo sem í geðheilbrigðismálum og til styrkingar heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	97.068	98.874	99.992	101.751	102.689	103.629
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	96.899	98.706	99.824	101.583	102.521	103.461
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	168	168	168	168	168	168

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra og félags- og húsnæðisráðherra.

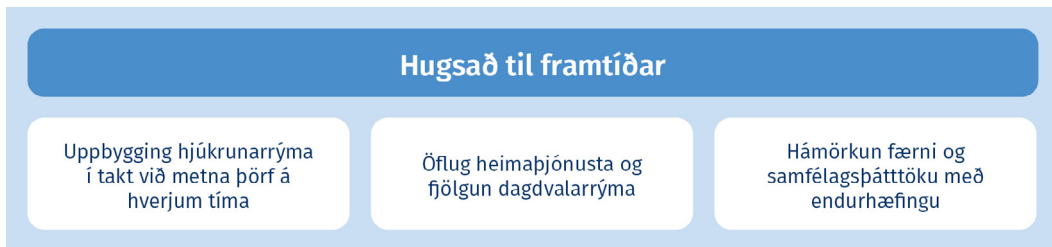
Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	72.320	79.931	87.562
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	65.026	72.284	79.138
25.20 Endurhæfingarþjónusta	7.294	7.648	8.424

* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að einstaklingar í þörf fyrir hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu njóti öruggrar, aðgengilegrar og hagkvæmrar þjónustu. Einstaklingum verði gert kleift að búa sem lengst á eigin heimili, með þjónustu á réttu þjónustustigi á hverjum tíma. Endurhæfingarþjónusta grundvallast á þörfum notenda og kröfum um gæði, skilvirkni og árangur.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að tryggja stigskiptingu þjónustunnar og þjónustuþarfir eru metnar á viðeigandi hátt. Markmið endurhæfingarþjónustu er að veita þeim þverfaglega endurhæfingu sem hana þurfa, óháð aldri, vegna færniskerðingar af völdum veikinda, slysa eða af öðrum ástæðum.

Stefna málefnasviðsins

Undir málefnasviðið fellur m.a. uppbygging og starfsemi hjúkrunar- og dvalarrýma á hjúkrunarheimilum og á heilbrigðisstofnunum. Einnig dagdvöl, almenn og sérhæfð og Framkvæmdasjóður aldraðra ásamt endurhæfingu.

Helstu áskoranir málefnasviðsins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda var 13,5% árið 2024 og reiknað er með að það verði 15,3% árið 2040. Þá verða einstaklingar 67 ára og eldri orðnir um 78.000 í stað tæplega 52.000 árið 2024. Með hækkandi aldri og betri lifun vegna alvarlegra sjúkdóma má gera ráð fyrir fjölgun í hópi þeirra sem glíma við langvinna sjúkdóma af einhverju tagi sem skapar áskoranir fyrir bæði hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu framtíðarinnar. Mikilvægt er að þjónustan hverju sinni taki mið af því markmiði að fólk sé stutt til sjálfsbjargar, vinnufærni

og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er kveðið á um þjóðaráttak í umönnun eldra fólks og að fjárfest verði í styrkari stöðum heilbrigðis- og öldrunarþjónustu um land allt.

Í lok árs 2024 voru hjúkrunar- og dvalarrými á landinu öllu alls 3.108. Í *framkvæmdaáætlun um byggingu hjúkrunarrýma 2024–2028* er gert ráð fyrir að alls 934 hjúkrunarrými verði tekin í notkun. Þar er fjölgun um 724 ný rými og 210 endurbætt rými. Áætluð þörf fyrir byggingu hjúkrunarrýma, miðað við núverandi notkun meðal einstaklinga 67 ára og eldri, er að opna þurfi um 100 ný rými á ári. Gangi framkvæmdaáætlunin eftir verður þeirri þörf mætt.

Meginaðgerðin í verkefninu *Gott að eldast* (heildarendurskoðun á þjónustu við aldraða) er samþætting heilbrigðis- og félagsþjónustu með það að markmiði að auka skilvirkni og hagkvæmni þjónustunnar. Þá er lögð áhersla á endurskoðun á mati á þörf eftir þjónustu og að stafvæða allar upplýsingar og umsóknir, til að tryggja samræmingu og skjóta afgreiðslu.

Mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks í þjónustunni er og mun verða mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um sérhæfðan mannafla en konur eru í meiri hluta þeirra sem starfa við umönnun og endurhæfingu á meðan karlar eru hlutfallslega fleiri í stjórnunarstöðum. Lögð er áhersla á aukna nýtingu velferðartækni og fjarheilbrigðislausna í þjónustu á málefnasviðinu.

Ákvarðanir varðandi hjúkrunar-, dvalar-, dagdvalar- og endurhæfingarrými hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif og á það við um þau sem nýta eða eiga rétt á þjónustunni og aðstandendur þeirra. Karlar eru almennt yngri þegar þeir flytja inn á hjúkrunarheimili og hjúkrunarþyngd þeirra er metin meiri samhliða því að konur eru í meiri hluta endurhæfingarþega ásamt því að mælast með meiri skerðingu lífsgæða vegna færnitaps. Taka þarf mið af þessum kynjamismun við skipulag heimaþjónustu. Nánast enginn munur er á biðtíma kynjanna eftir hjúkrunarrými eða endurhæfingu.

Helstu tækifærin á málefnasviðinu miða að því að tryggja snemmtæka íhlutun með heilsueflingu, heimaþjónustu, heimahjúkrun og nægu framboði af dagdvalarrýmum. Aðgerðaáætlunin *Gott að eldast* miðar að því að stuðla að heilbrigðri öldrun þannig að hlutfallslega færri þurfi á þjónustu að halda. Samþætting heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu er einn af lykilþáttum til að ná því markmiði. Lágþröskuldarúrræði í endurhæfingu eru einnig þáttur í snemmtækri íhlutun til að sporna við færnitapi á öllum lífsskeiðum. Með aukinni samhæfingu og samþættingu við veitingu þjónustunnar, samhliða vel skilgreindum þjónustubörfum notenda hennar, má ná fram betri forgangsstöðun í þau úrræði sem eru í boði og betri nýtingu mannafla og fjármagns.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Fjárveitingar málefnasviðsins hækka um 16,7 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar vegna mikillar fjölgunar hjúkrunarrýma á tímabilinu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	87.562	89.718	91.693	99.011	101.635	104.262
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	85.045	87.021	88.856	96.044	98.468	100.886
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.517	2.697	2.837	2.967	3.167	3.377

26 Lyf og lækningavörur

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
26 Lyf og lækningavörur***	40.157	41.950	44.147
26.10 Lyf	32.900	33.857	35.586
26.30 Hjálpartæki	7.257	8.093	8.562

* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

***Málaflokkur 26.20 Lækningatæki hefur engar fjárheimildir

Helstu áherslur 2026–2030

Bætt lyfjafræðileg þjónusta og skilvirk notkun hjálpartækja

Gagnsæ og fagleg ákvarðanataka

Örugg og hagkvæm notkun lyfja með bættri upplýsingagjöf

Skilvirk og notendavæn stjórnsýsla með stafrænum lausnum

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt. Íslensk heilbrigðisþjónusta verði á heimsmælikvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir verði hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur innan heilbrigðisþjónustunnar verði metinn með því að mæla gæði hennar, öryggi, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að taka þátt í kostnaði einstaklinga við kaup á tilteknum lyfjum, lækningatækjum og hjálpartækjum og tryggja aðgengi að nýjum og/eða kostnaðarsömum lyfjameðferðum samkvæmt lögbundinni ákvarðanatöku.

Sameiginlegt markmið lyfja, lækningatækja og hjálpartækja er að bæta heilsu og lífsgæði einstaklinga með áherslu á stafræna þróun.

Stefna málefnasviðsins

Ein helsta áskorun málefnasviðsins er öldrun þjóðarinnar en lyfjanotkun vex hratt frá miðjum aldri. Þetta felur í sér aukna eftirspurn eftir lyfjafræðilegri þjónustu og þörf fyrir kostnaðarsama og sérhæfða lyfjameðferð. Við bætist ör framþróun líftæknilyfja og genalyfjameðferða, aukning í lífsstílstengdum sjúkdómum, s.s. offitu, fólksfjölgun og fleiri ytri áhrifaþættir. Þessir þættir kalla á kostnaðaraðhald og forgangsroðun sem byggt sé á heilsuhagfræðilegu mati án þess að sjúklingum eða sjúkdómaflokkum sé mismunað. Tækifæri felast í aukinni lyfjafræðilegri þjónustu, sbr. niðurstöðu hvítbókar um aukna lyfjafræðilega þjónustu, sem felur í sér gagnreyndar aðferðir til að auka gæði og öryggi lyfjameðferða, með kostnaðarhagkvæmni

að leiðarljósi. Leitað verður leiða til að bæta samningsstöðu við opinber innkaup á lyfjum og lækningatækjum og tryggja aðkomu Íslands að sameiginlegum innkaupum með öðrum löndum.

Mikilvægt er að ákvarðanataka varðandi greiðsluþátttöku í lyfjakostnaði sé gagnsæ, byggja á hlutlægum og faglegum forsendum og að jafnræði sé tryggt. Tækifæri til að ná því markmiði liggja í innleiðingu heilbrigðistæknimats við ákvarðanatöku um greiðsluþátttöku. Slíkt mat felur í sér að ákvarðanir byggja á kostnaðarhagkvæmni og mati á gagnreyndu notagildi en einnig að hugað sé að kostnaðaráhrifum ákvarðana til lengri tíma og þær séu endurmetnar reglulega. Samstarf við hin Norðurlöndin um framkvæmd heilbrigðistæknimats er mikilvægur liður í innleiðingu slíks mats hér á landi, sbr. framtíðaráherslur í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 en Ísland er hluti að sameiginlegu samstarfi norrænna HTA-stofnana (e. JNHB).

Önnur áskorun er flókin stjórnýsla lyfjamála sem er á höndum margra stofnana. Tækifærin felast í einföldun á stjórnýslunni og ferlum innan hennar til hagsbóta fyrir ríkið, hagsmunaaðila, heilbrigðisstarfsfólk og almenning. Samlegðaráhrif innan stjórnýslu lyfjamála verða metin sem og notkun rafrænna lausna til að bæta upplýsingagjöf og skilvirkni enda mikilvægir þættir við að einfalda stjórnýsluna. Er það í samræmi við áherslur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um einföldun á stjórnýslu og hagnýtingu á tækni til að draga úr skriffinnsku í heilbrigðiskerfinu.

Lyfjaskortur og takmarkað framboð lyfja hér á landi er mikil áskorun. Tækifæri eru til að endurskoða regluverk lyfjamála með það að markmiði að hvetja til skráningar fleiri lyfja hér á landi. Jafnframt þarf að skoða aukna lyfjanotkun hér á landi, með tilheyrandi kostnaðarauka, og ástæður sem liggja þar að baki, með sparnað og bættan ávinning sjúklinga að leiðarljósi. Mikilvægt er að upplýsingar um lyfjanotkun, áhrif hennar og árangur séu aðgengilegar, bæði fyrir almenning og heilbrigðisstarfsfólk sem kemur að lyfjameðferðum einstaklinga.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Fjárveitingar málefнасviðsins hækka um 5,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Þar af eru 1,7 ma.kr. vegna áherslumála ríkisstjórnarinnar og til að styrkja þjónustu vegna lyfja og lækningatækja.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
26 Lyf og lækningavörur	44.147	46.456	47.333	48.228	49.141	50.062
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	44.147	46.456	47.333	48.228	49.141	50.062

27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks	100.089	108.783	112.523
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir	57.535	61.181	68.375
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka	33.686	37.513	39.126
27.30 Málefni fatlaðs fólks	1.374	1.750	136
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristrygg.)	709	1.152	379
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	6.785	7.186	4.507

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Samfélag fyrir okkur öll

Samningur Sp um réttindi fatlaðs fólks lögfestur

Dregið úr fátækt með bættum kjörum örorkulífeyrisþega

Fatlað fólk metið að verðleikum

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Fatlað fólk, örorkulífeyrisþegar og fólk með mismikla starfsgetu er óaðskiljanlegur hluti af samfélaginu okkar, samfélagi sem á að tryggja mannréttindi fólks og vera fyrir okkur öll. Hvert og eitt okkar ætti að fá tækifæri til að blómstra og geta lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum.

Til þess að svo megi verða þarf stórhuga aðgerðir og skýra sýn, sýn sem byggir á því að við séum öll jafn mikils virði, sýn sem tryggir að við styðjum þau sem hafa litla eða enga aðra framfærslu en örorkulífeyrisgreiðslur og komum í veg fyrir að þau festist í fátæktargildru.

Á sama tíma er brýnt að þau sem geta og vilja taka þátt á vinnumarkaði fái til þess tækifæri og stuðning. Samfélagið verður miklu ríkara þegar við fáum öll að tilheyra og taka þátt.

Stefna málefnasviðsins

Ríkisstjórn Íslands ætlar að skapa samfélag fyrir okkur öll. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verður lögfestur sem er lykilatriði til að tryggja að fatlað fólk njóti mannréttinda og grundvallarfrelsis til fulls og til jafns á við aðra. Með því metum við fatlað fólk jafnframt að verðleikum.

Kjaragliðnun launa og lífeyris verður stöðvuð og stór skref þar með stigin til að draga úr fátækt og bæta kjör þeirra sem hafa litla eða enga aðra framfærslu en örorkulífeyrisgreiðslur með því að tengja þróun lífeyris við þróun launavísitölu. Með þessu má segja að örorkulífeyrisþegar fái í fyrsta sinn ígildi sætis við kjaraborðið. Bundið verður í lög að aldursviðbót

á lífeyri öryrkja haldist ævilangt og áhersla lögð á að bæta grunnframfærslu tekjulágra lífeyrisþega og tryggja afkomuöryggi fólks.

Askoranirnar eru fjölmargar. Fátækt er margslungin og erfið viðureignar. Að tryggja að fatlað fólk, örorkulífeyrisþegar og allt litróf mannlífsins sem hér er undir geti lifað sjálfstæðu og mannsæmandi lífi á eigin forsendum er langtímaverkefni. Það tekur tíma að breyta viðhorfum. Fatlaðir einstaklingar eru í viðkvæmari stöðu gagnvart mismunun, fordómum og ofbeldi en ófatlaðir, auk þess sem þeir geta orðið fyrir margþættri mismunun, s.s. á grundvelli kyns, kynhneigðar og uppruna, til viðbótar við fötlun sína. Hafa verður viðkvæma stöðu fatlaðs fólks í forgrunni við stefnumörkun og útfærslu aðgerða í málaflökknum.

Fólki sem fær endurhæfingarlífeyri fjölgaði á árunum 2023 og 2024 og gert er ráð fyrir áframhaldandi fjölgun árið 2025. Auk þess hefur meðallengd þess tímabils fólks í endurhæfingu verið að lengjast. Þessum hópi verður veitt þjónusta í samræmi við þarfir hans og markmið stjórnvalda um aukna virkni. Fylgjast þarf vel með þróuninni en hún gæti skýrst af áhrifum heimsfaraldurs Covid-19. Á síðustu árum hafa verið að renna út atvinnutengd réttindi sem nýttust til framfærslu þeirra sem misstu vinnuna í því mikla atvinnuleysi sem fylgdi heimsfaraldrinum.

Fjölmörg tækifæri eru hins vegar fólgin í fyrrnefndum breytingum og innleiðingu nýs örorkulífeyriskerfis sem tekur gildi í september 2025. Leiðarljósið er einfaldara greiðslukerfi sem styður við virkni fólks, samfelldar greiðslur í endurhæfingu, samvinna þjónustukerfa og stuðningur til aukinnar atvinnuþátttöku. Með farsælli innleiðingu og öflugum aðgerðum tókum við betur utan um fólk en áður og setjum fólkid fyrst.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Nýjar fjárveitingar hækka útgjaldaramma málefнасviðsins um 19,1 ma.kr. en á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda um 6,8 ma.kr. Breyting fjárheimilda málefнасviðsins nemur því 12,3 ma.kr. til hækkunar auk 8,6 ma.kr. vegna 1,5% kerfislægs vaxtar sem miðar við mannfjöldaspá. Samtals hækka fjárheimildir um 20,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar. Helstu breytingar eru þær að nýtt greiðslukerfi örorku er nú að fullu komið til framkvæmda og aukast fjárveitingar um 14,3 ma.kr. á árinu 2026 vegna þess. Þá er um að ræða 4,3 ma.kr. hækkun 2026 vegna fjölgunar einstaklinga í endurhæfingu en gert er ráð fyrir að dragi úr þeirri aukningu á tímabilinu og hún verði komin niður í 3 ma.kr. á árinu 2028. Einnig falla niður 4,5 ma.kr. framlög til jöfnunar örorkubyrði almennra lífeyrissjóða árið 2026

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	112.523	127.838	128.653	129.682	131.525	133.398
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	112.523	127.838	128.653	129.681	131.525	133.398

28 Málefni aldraðra

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
28 Málefni aldraðra	107.388	118.003	121.570
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra	99.119	107.488	110.467
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	7.852	9.847	10.528
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	417	668	575

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Áhyggjulaust ævikvöld

Bættur hagur eldra fólks

Minni fátækt

Virði en ekki byrði

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Á Íslandi á að vera gott að eldast. Eldra fólk á að líða vel, búa við afkomuöryggi og njóta framúrskarandi velferðarþjónustu.

Eldra fólk á að geta framfleytt sér með tekjum sínum. Geti það ekki gert það á öflugt velferðarkerfi að grípa það. Allar greiðslur, þjónusta og stuðningur eiga að tryggja að öldruðum sé gert kleift að lifa með reisu.

Eldra fólk er ekki byrði á samfélaginu. Þvert á móti eru aldraðir mikils virði. Umfram allt á eldra fólk að búa við öryggi og eiga áhyggjulaust ævikvöld.

Stefna málefnasviðsins

Ríkisstjórn Íslands ætlar að taka þétt utan um eldra fólk. Stefna ríkisstjórnarinnar í málefnum aldraðra nær vítt og breitt um stjórnkerfið og fellur undir nokkur málefnasvið. Stoðir öldrunarþjónustu um land allt verða styrktar, ráðist í þjóðaráttak í umönnun eldra fólks, stöðu hagsmunafulltrúa eldra fólks komið á fót og hjúkrunarrýmum fjölgað. Undir þetta málefnasvið, *Málefni aldraðra*, heyra greiðslur til eldra fólks og þar er stefnan skýr.

Kjaragliðnun launa og ellilífeyris verður stöðvuð. Ellilífeyrir mun frá og með árinu 2026 fylgja þróun launavísitölu í stað þess að taka mið af almennri launaþróun. Þannig er tryggt að greiðslur almannatrygginga dragist ekki aftur úr í samanburði við almenna þróun lífskjara. Hækki verðlag meira en launavísitala mun ellilífeyrir hækka til samræmis við verðlag. Gera á breytingar sem bæta hag þeirra sem fara á ellilífeyri og voru ung metin með örorku og eiga engin eða mjög takmörkuð atvinnutengd réttindi til ellilífeyris. Það er gert með því að tryggja að aldursviðbót þeirra sem bætist ofan á greiðslur vegna örorku falli ekki niður þegar þau ná

ellilífeyrisaldri. Þessar aðgerðir, ásamt áherslum um að draga úr vægi tekjutenginga, vegna þungt í baráttunni gegn fátækt og fyrir betri kjörum eldra fólks.

Þjóðin er að eldast og það eitt og sér felur í sér margvíslegar áskoranir, bæði þegar kemur að því að tryggja öllum framfærslu og heilbrigðisþjónustu. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins *Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum* er að finna ítarlegri umfjöllun en þar segir að fólki sem er 80 ára og eldra muni fjölga úr 15.000 í 39.000 næstu þrjá áratugi. Askorun er falin í því að ná að stuðla að heilbrigðri öldrun hjá hópi sem stækkar stöðugt. Tækifærin eru hins vegar fjölmörg. Eldra fólk er almennt virkara og hraustara en nokkru sinni fyrr. Stórar breytingar eru í farvatninu sem bæta munu hag eldra fólks hér á landi. Sóknarfæri eru fölgin í því að tryggja að eldra fólk geti framfleytt sér, fengið samþætta og góða þjónustu, búið sem lengst á eigin heimili og lifað sjálfstæðu lífi. Og þá verður gott að eldast á Íslandi.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Nýjar fjárveitingar hækka útgjaldaramma málefнасviðsins um 5,3 ma.kr. en á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda um 4 ma.kr. Breyting fjárheimilda málefнасviðsins nemur því 1,3 ma.kr. til hækkunar auk 18,6 ma.kr. vegna 3% kerfislægs vaxtar vegna fjölgunar aldraðra. Samtals hækka fjárheimildir um 19,9 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar. Gert er ráð fyrir samtals 5 ma.kr. hækkun á árunum 2026–2028 til að hækka almennt frítekjumark ellilífeyrisþega í þrepum og eins er gert ráð fyrir 300 m.kr. árlegum viðbótarframlögum til að aldursviðbót vegna örorku verði greidd með ellilífeyri.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
28 Málefni aldraðra	121.570	122.425	127.017	133.717	137.528	141.452
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	121.570	122.425	127.017	133.717	137.528	141.452

29 Fjölskyldumál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra, heilbrigðisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, mennta- og barnamálaráðherra, forsætisráðherra og dómsmálaráðherra.

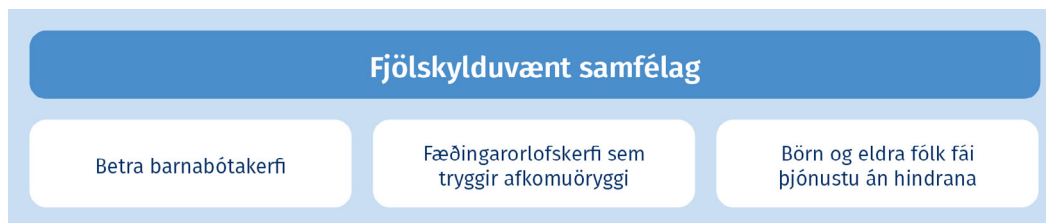
Málefnasviðið skiptist í sjö málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
29 Fjölskyldumál	60.774	69.918	75.711
29.10 Barnabætur	14.661	19.000	21.000
29.20 Fæðingarorlof	22.747	25.011	26.445
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur	481	612	638
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	14.496	17.114	18.973
29.50 Bætur til eftirlifenda	472	566	591
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	1.953	2.881	3.000
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	5.964	4.735	5.064

* Fjárlög að viðbættum fjáraukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Á Íslandi á að vera gott að búa, gott að eignast og ala upp börn, gott að vaxa úr grasi, eldast og tilheyra.

Gott samfélag byggir á samkennd og virðingu og þar er hlúð vel að fólki. Þar fær fólk jöfn tækifæri og þar er fjárfest í fólki og fjölskyldum. Fjárfestingin skilar sér í velsæld íbúanna og sterku og samheldnu samfélagi.

Markmiðið er skýrt: Að skapa samfélag sem styður við fólk og fjölskyldur á ólíkum ávískeiðum og stendur með þeim. Fólkið fyrst.

Stefna málefnasviðsins

Ríkisstjórnin setur málefni fjölskyldna á oddinn og sú stefna kvíslast um stjórnkerfið og heyrir undir nokkur málefnasvið. Á málefnasviði 29 *Fjölskyldumál* er fjöldi málaflokka þar sem stefnan miðar öll að því að bæta hag einstaklinga, barna og fjölskyldna á Íslandi.

Ríkisstjórnin ætlar að styrkja afkomuöryggi fólks í fæðingarorlofi og bæta þar sérstaklega hag tekjulægri foreldra. Fæðingarstyrkir námsmanna og fólks utan vinnumarkaðar verða hækkaðir og stuðlað að því að hækkanir í fæðingarorlofskerfinu gangi til allra foreldra í fæðingarorlofi, óháð fæðingardegi barns. Hagur fjölburaforeldra verður bættur og þeirra sem veikjast í kjölfar fæðingar eða á meðgöngu. Bæta á hag foreldra sem missa maka með því að tryggja þeim rétt til sorgarleyfis. Þróun barnabóta verður komið í fastar skorður svo fjöldi þeirra sem fá bætur haldist stöðugur og fjárhæðir haldi verðgildi sínu.

Stuðlað verður að því að innflytjendur fái tækifæri til að taka virkan þátt í samfélaginu og áfram stuðlað að farsæld allra barna með því að efla þjónustu við börn og leita leiða til að tryggja að börn og foreldrar hafi án hindrana aðgang að samþættri þjónustu. Kapp er síðan lagt á að samþætta heimaþjónustu fyrir eldra fólk þannig að ólíkir þættir þjónustunnar séu vandlega fléttaðir saman. Unnið er að endurskoðun á dagpeningagreiðslum Sjúkratrygginga til einstaklinga sem verða óvinnufærir vegna veikinda eða slysa. Markmið vinnunnar er að einfalda fyrirkomulag og ná fram meiri samlegð með aukinni aðkomu Tryggingastofnunar í stað Sjúkratrygginga.

Aðkallandi er að gera úrbætur í málefnum barna og ungmenna með fjölþættan vanda og málefnum fullorðinna einstaklinga sem dæmdir hafa verið til öryggisráðstafana. Þjónusta við þessa hópa hefur hingað til verið ómarkviss og brotakennd og skortur verið á sérhæfðum búsetuúrræðum, en með markvissri uppbyggingu úrræða, samhliða nauðsynlegum laga-breytingum, má tryggja betri og öruggari þjónustu og betri nýtingu fjármuna.

Allt miðar þetta að því að gera Ísland að góðu og fjölskylduvænu samfélagi sem setur fólkið fyrst. Verkefnið er risavaxið og þannig fullt af áskorunum. Að samþætta þjónustu krefst samtals margra aðila. Að bæta fæðingarorlofskerfið er stöðugt verkefni sem snýr að því að tryggja barninu samveru með foreldrum sínum á fyrstu mánuðum lífsins. Að stuðla að því að fólk sem flytur hingað til lands fái tækifæri til að tilheyra er flókið verkefni sem felur í sér samstillt átak alls samfélagsins. Ótal tækifæri liggja hins vegar í þeirri skýru stefnu ríkisstjórnarinnar sem hér birtist.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins hækki um 5,9 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Helstu breytingar eru þær að byggja á nýtt húsnæði vegna öryggisvistunar. Áætlaður kostnaður við byggingu víðeigandi húsnæðis á tímabili fjármálaáætlunar er 2,6 ma.kr. og er áætlað að framkvæmdum verði lokið árið 2028. Gert er ráð fyrir að framlög vegna reksturs öryggisvistunar aukist um 600 m.kr. árið 2027 og aftur um 600 m.kr. árið 2028, en þá verður um 1,8 ma.kr. varið árlega í rekstur öryggisúrræða.

Frá árinu 2026 mun fjárheimild málefнасviðsins hækka um 3 ma.kr. þegar ríkið tekur yfir ábyrgð og kostnað á búsetu barna með fjölþættan vanda utan heimilis samkvæmt samkomulagi við Samband íslenskra sveitarfélaga. Framlög til Fæðingarorlofsjódís vaxa á hverju ári á tímabili áætlunarinnar og verða framlög árið 2030 í lok áætlunarinnar um 6,5 ma.kr. hærrí en árið 2025. Breytingarnar skýrast af hækkun hámarksgreiðslna og spá um fæðingartíðni og launaþróun. Framlög vegna sorgarleyfis aukast um 340 m.kr. á tímabili áætlunarinnar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
29 Fjölskyldumál	75.711	80.392	79.379	80.331	80.600	81.627
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	75.483	79.667	77.855	79.315	80.386	81.415
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	228	726	1.524	1.016	214	211

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

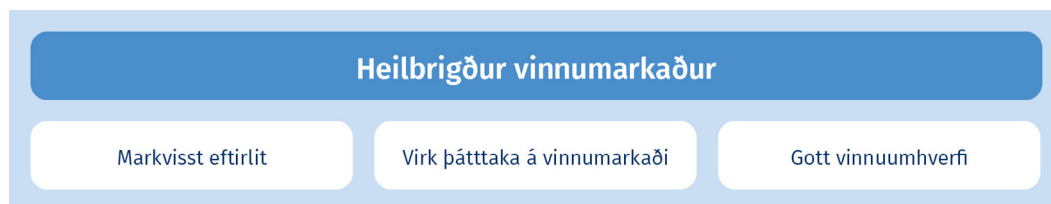
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög
	2023	2024	2025
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	37.538	54.832	43.863
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	35.806	53.083	41.989
30.20 Vinnumarkaður	1.732	1.750	1.874

* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Heilbrigður vinnumarkaður er undirstaða þess að á Íslandi ríki velferð og fólk búi við afkomuöryggi. Á heilbrigðum vinnumarkaði er virkt eftirlit og þar líðast hvorki félagsleg undirboð né skipulögð glæpastarfsemi og vinnumansal. Á slíkum vinnumarkaði er vinnuumhverfi öruggt og heilsusamlegt.

Á heilbrigðum vinnumarkaði er pláss fyrir alla, óháð kyni, aldri, búsetu, uppruna eða fötlun. Þar er enginn útilokaður, enginn vanmetinn. Fólk fær aðstoð við að fá vinnu ef þörf er á og markvisst er unnið að virkri þátttöku sem flestra enda er almenn þátttaka á vinnumarkaði talin ein þýðingarmesta leiðin til að koma í veg fyrir félagslega einangrun, vanlíðan og fátækt.

Heilbrigður vinnumarkaður snýst ekki bara um vinnu – hann snýst um lífsgæði, samheldni og samtakamátt. Með heilbrigðum vinnumarkaði tryggjum við velsæld til framtíðar og þangað liggur leiðin.

Stefna málefnasviðsins

Ríkisstjórn Íslands ætlar að taka fast á félagslegum undirboðum, m.a. með því að herða eftirlit með starfsmannaleigum, innleiða keðjuábyrgð í stærri verklegum framkvæmdum, efla heimildir til vinnustaðaeftirlits og lögfesta skýrari refsiakvæði vegna vinnumansals.

Markvisst verður unnið að því að sem flestir séu virkir þátttakendur á vinnumarkaði og ráðist í margvíslegar aðgerðir til að auka atvinnuþátttöku fólks með mismikla starfsgetu. Með því sköpum við vinnumarkað sem er fyrir okkur öll, hvort sem við höfum fulla eða skerta starfsgetu. Um leið er áhersla lögð á gott og heilbriggt vinnuumhverfi.

Helstu áskoranir felast í flóknari og opnari vinnumarkaði þar sem ný tegund ráðningarforma hefur í för með sér að vandasamt getur verið að tryggja eftirlit. Enn fremur tekur tíma að breyta vinnustaðamenningu þannig að fólk með skerta starfsgetu fái aukna möguleika á að taka þátt

og tilheyrja. Tækifæri liggja á hinn bóginn í því að á Íslandi eru aðilar vinnumarkaðarins öflugir og vinnumarkaðurinn vel skipulagður. Með samhentun átaki náum við árangri og stuðlum að heilbrigðum vinnumarkaði.

Mikilvægt þykir að sem flestir séu þátttakendur á vinnumarkaði og er Vinnumálastofnun með fjölmörg úrræði til að aðstoða fólk í þeim efnum. Aðgerðir til að draga úr langtíma-atvinnuleysi hafa skilað miklum árangri og reynslan sýnt að snemmtæk ihlutun skiptir þar sköpum. Því lengur sem fjarvera einstaklings frá vinnumarkaði varir þeim mun ólíkleggra er viðkomandi snúi til baka á vinnumarkað. Brýnt er þannig að fjarveran sé ekki of löng. Í ljósi þess er lagt til að stytta tímabil sem fólk getur verið samfleytt á framfærslu atvinnuleysistrygginga. Nú er tímabilið tvö og hálf ár sem er það lengsta á Norðurlöndunum. Samhliða styttingu bótatímabilsins verður aukin áhersla lögð á úrræði sem ætlað er að hjálpa fólki aftur á vinnumarkað sem hefur verið lengi án atvinnu sem og fólki sem hefur fullnýtt rétt sinn hjá Atvinnuleysistryggingasjóði.

Sömu áherslu eru að finna í úrræðum sem tengjast nýju örorkulífeyriskerfi sem tekur gildi 1. september 2025 þar sem áhersla er lögð á að aðstoða fólk með skerta starfsgetu við að fá störf á vinnumarkaði. Í nýju kerfi getur fólk í fyrsta sinn fengið svokallaðan hlutaörorkulífeyri þar sem frítekjumörk eru hærri en í öðrum bótaflokkum sem býr til sterkari hvata en áður fyrir fólk með mismikla starfsgetu til að taka þátt á vinnumarkaði. Í nýju örorkulífeyriskerfi er líka rík áhersla á endurhæfingu en í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að framlög vegna endurhæfingarlífeyris aukist verulega. Frekari umfjöllun um nýtt örorkukerfi er að finna í umfjöllun um málefнасvið 27.

Það er ekki svo að flestir sem rekast í þak atvinnuleysisbótatímabilsins þurfi að sækja í önnur úrræði því gögn Vinnumálastofnunar benda til þess að meirihluti fólks sem fullnýtir rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins fari aftur á vinnumarkað. Gera á fleiri breytingar á Atvinnuleysistryggingasjóði og snúa þær að auknu eftirliti með greiðslum úr sjóðnum til að draga úr bótasvikum og breytingum á ávinnslutímabili atvinnuleysistrygginga.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 1,9 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Stærstu breytingarnar snúa að útgjöldum vegna atvinnuleysistrygginga en áætlað er að framlögin aukist um 930 m.kr. árið 2026. Ári síðar er áætlað að útgjöld dragist saman um 3.500 m.kr. vegna minna atvinnuleysis og breytinga á reglum og rekstri Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	43.863	44.441	41.039	41.895	41.930	41.965
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	43.835	44.413	41.012	41.868	41.903	41.938
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	28	28	27	27	27	26

31 Húsnæðis- og skipulagsmál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	20.875	34.226	27.851
31.10 Húsnæðismál	19.876	33.516	27.037
31.20 Skipulagsmál	999	711	814

* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026-2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Stöðugleiki ríki á húsnæðismarkaði þar sem fjölbreytt framboð íbúða mæti þörf í jafnvægi við umhverfið. Öllum sé tryggt öruggt og gott húsnæði í blandaðri byggð og húsnæðis-kostnaður þeirra sé viðuráðanlegur. Hugað er að velsæld samfélags og gæðum í hinu byggða umhverfi og landnýting og skipulag byggða landsins hvetji til sjálfbærni í daglegu lífi og tryggi aðgengi að grunnþjónustu og fjölbreyttum atvinnutækifærum.

Stefna málefnasviðsins

Í gildi er langtímastefnumótun fyrir húsnæðis- og skipulagsmál. Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um húsnæðisstefnu fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028. Þá hefur þingið samþykkt landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024–2038, auk aðgerðaáætlunar fyrir árin 2024–2028. Stefnurnar eru samhæfðar við aðrar opinberar áætlanir eftir því sem við á.

Stærsta áskorun samfélagsins í húsnæðismálum á komandi árum snýr að því að tryggja nægt framboð af fjölbreyttu húsnæði í jafnvægi við umhverfið til að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði. Til að koma til móts við þetta mun ríkisstjórnin ráðast í þjóðaráttak í húsnæðisuppbyggingu þar sem áhersla verður lögð á að fjölga íbúðum með viðuráðanlegum húsnæðiskostnaði og auka húsnæðisöryggi fólks. Í því sambandi er bæði horft til bráðaáðgerða og aðgerða til lengri tíma. Má þar nefna aðgerðir til að tryggja að fleiri íbúðir nýtist sem heimili fólks, m.a. með breyttum reglum um skammtímaleigu íbúða, auk þess að liðka fyrir uppbyggingu á færanlegum einingarhúsum og umbreytingu atvinnuhúsnæðis í íbúðir. Enn fremur verða ríkislóðir nýttar til uppbyggingar auk þess sem ríkisstjórnin mun hvetja til aðkomu lífeyrissjóða að húsnæðismarkaði og til byggingar á nýjum íbúðahverfum, s.s. með

heildstæðum samningum við sveitarfélög um lóðaframboð og innviðaupbyggingu. Huga þarf sérstaklega að áskorunum á landsbyggðinni með sérhæfðum lausnum.

Samhliða þarf að auka húsnæðisöryggi og jafnrétti landsmanna í húsnæðismálum með félagslegum jöfnuði og blöndun byggðar. Helstu verkfæri stjórnvalda í þeim efnum eru húsnæðisstuðningur hins opinbera og skýr stefna í húsnæðismálum. Í þessu skyni þarf með sérstökum aðgerðum að styðja við þau sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði, þ.e. tekju- og eignalægri einstaklinga og fjölskyldur, fyrstu kaupendur, heimili með þunga framfærslu- byrði og þau sem búa við markaðsbrest á húsnæðismarkaði. Með því má skapa skilyrði til að allir hafi aðgengi að góðu og öruggu húsnæði með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði sem hentar mismunandi þörfum.

Ríkisstjórnin mun gera húsnæðisstuðning hins opinbera markvissari, m.a. með því að styðja við almenna íbúðakerfið og húsnæðisfélög án hagnaðarsjónarmiða. Á sama tíma og staða leigjenda verður styrkt með fjölgun almennra íbúða verður stutt við fyrstu kaupendur og þau sem hafa verið í fimm ár eða lengur á leigumarkaði með því að festa hlutdeildarlán í sessi og gera framkvæmd þeirra skilvirkari. Þá verða enn fremur stigin skref til að minnka vægi verðtryggingar.

Ríkisstjórnin ætlar einnig að ráðast í kerfisbreytingar til að einfalda regluverk og stjórnsýsluferla, tryggja greinargóðar upplýsingar um húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsmál og vinna áfram að gæðum, öryggi og rekjanleika í mannvirkjagerð. Enn fremur verður ráðist í mikilvægar kerfisbreytingar til að auka réttarvernd neytenda vegna fasteignagalla.

Helstu áskoranir á sviði skipulagsmála snúa að tveimur meginþáttum. Í fyrsta lagi er þörf fyrir aukna skilvirkni við undirbúning skipulags og húsnæðisupbyggingar. Í öðru lagi er þörf á betri og samræmdari upplýsingum um stöðu og þróun skipulagsmála, uppbyggingarheimilda á grunni skipulags, landnýtingar í dreifbýli og á miðhálandi Íslands og árangri við innleiðingu áherslna landsskipulagsstefnu 2024–2038. Fjöldmörg tækifæri felast hins vegar í að setja í forgang upplýsingagjöf um stöðu skipulagsheimilda og þróun þeirra á hverjum tíma. Má þar nefna að skýra og skilvirka stjórnsýslu ákvarðanatöku um nýtingu hafsvæða, uppbyggingu og viðhald þjóðhagslega mikilvægra innviða, kortlagningu góðs ræktunarlands á landsvísi og að uppbygging ferðaþjónustumannvirkja verði innan þolmarka hálandisins.

Allt miðar ofangreint að því að tryggja að uppbygging húsnæðis og skipulag framtíðarinnar byggist á þörfum fólks og sé þannig að manngert umhverfi og umhverfið í kring mætist á ábyrgan hátt.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Helstu breytingar á útgjaldaramma á tímabilinu 2026–2030 er tímabundin aukning á stofnframlögum í 7,5 ma.kr. árið 2026 og 9,5 ma.kr. árið 2027. Að því loknu falla tímabundnar hækkunar niður og gert er ráð fyrir að stofnframlög til uppbyggingar almennra íbúða nemi 3,6 ma.kr. árin 2028–2030 með fyrirvara um endurskoðun verði þörfin þá metin hærrí.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	27.851	24.911	26.877	21.010	21.005	20.999
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	18.855	15.760	15.728	15.727	15.724	15.721
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	8.996	9.152	11.149	5.283	5.280	5.278

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	13.268	12.347	12.521
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	4.497	3.583	3.443
32.20 Jafnréttismál	447	383	395
32.30 Stjórnsýsla heilbrigðismála	4.215	4.274	4.491
32.40 Stjórnsýsla félagsmála	4.109	4.107	4.193

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýnin er velferð fyrir alla þar sem þjónustan er framúrskarandi og að landsmenn eigi kost á bestu mögulegu heilsu og vellíðan og búi við velferð þar sem jafnrétti og mannréttindi eru virt. Jöfn staða og jöfn réttindi allra skal höfð að leiðarljósi við allar opinberar ákvarðanatökur jafnframt því að standa með jaðarsettum hópum og uppræta rótgróna fordóma í samfélaginu.

Meginmarkmið er að efla heilbrigðisþjónustu um allt land með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sem verði ríkur hluti af allri þjónustu, sér í lagi þjónustu heilsugæslunnar, með nýsköpun og hagnýtingu stafrænna lausna. Þá eiga allar manneskjur að hafa jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína, óháð kyni, kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötun, aldri, kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu og stuðla á að virkri þátttöku allra hópa í samfélaginu.

Stefna málefnasviðsins

Lykiláskoranir felast í hækkanði aldri þjóðar, vanlíðan barna og fjölgun þeirra sem þurfa á heilbrigðis- og velferðarþjónustu að halda. Mikilvægt er að styrkja stoðir heilbrigðis- og öldrunarþjónustu, efla forvarnir og heilsueflingu með áherslu á alla hópa samfélagsins, sér í lagi börn og ungmenni, til að fyrirbyggja heilsubrest og bæta heilsu og velferð þjóðarinnar til framtíðar. Auka þarf heilsufarslegan jöfnuð og tryggja aðgengi að hvers konar heilbrigðis- og velferðarþjónustu. Þá er mönnum í bæði heilbrigðis- og félagsþjónustu einnig stór áskorun. Unnið er að styrkingu þverfaglegrar teymisvinnu og að stöðugum umbótum og framþróun

starfa innan heilbrigðis- og félagsþjónustu. Horft er til nýliðunar einstakra stétta, m.a. til aldurssamsetningar þeirra. Þá er horft til sértækra aðgerða til að jafna aðgengi að ýmiss konar sérfræðiþjónustu óháð búsetu, s.s. með tímabundnum ívilnunum. Áskoranir eru víða í húsnæðismálum og aðstöðu, þar sem sér í lagi skal huga að aðgengi fatlaðs fólks. Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar verður lögð áhersla á að jafna stöðu og réttindi allra og uppræta rótgróna fordóma í samfélaginu, m.a. með jafnréttis- og hinseginfræðslu. Gert er ráð fyrir áframhaldandi vinnu við virðismat starfa í þágu launajafnréttis.

Forvarnir verða eflar til að bæta heilsu og unnið verður að því að draga skipulega úr skriffinnsku í heilbrigðis- og velferðarkerfinu og hagnýta betur tæknilausnir og nýsköpun á sviði heilbrigðis- og velferðarmála til hagsbóta fyrir landsmenn alla óháð búsetu. Þetta mun fela í sér aukið aðgengi, gæði og skilvirkni í allri þjónustu og þannig eykst svigrúm til að veita rétta þjónustu á réttum stað og innan ásættanlegra tímamarka, þvert á stöðir samfélagsins.

Þingsályktunartillaga um framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum sem tekur til árána 2025–2029 verður lögð fram á Alþingi vorið 2025. Í þingsályktunartillögunni sem tekur við af fyrri áætlun er stefna stjórnvalda skilgreind og aðgerðir í þágu kynjajafnréttis eru settar fram.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	12.521	12.284	12.158	12.086	11.984	11.882
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	12.463	12.233	12.113	12.042	11.941	11.839
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	58	52	45	44	43	43

33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi	200.914	193.770	180.773
33.10 Fjármagnskostnaður	103.803	113.681	101.596
33.20 Ríkisábyrgðir	181	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	96.931	79.978	79.067

* Fjárlög að viðbættum fjárákaldögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Treysta sjálfbærni ríkisfjármála

Sjálfbær og hagstæð fjármögnun ríkissjóðs sem stuðlar að stöðugum og skilvirkum skuldabréfamarkaði

Leggja grunn að góðu lánshæfismati og tryggja aðgengi að alþjóða-fjármagnsmörkuðum

Bætt áhættustýring og eftirlit með lánveitingum og ríkisábyrgðum. Nýjar ríkisábyrgðir ekki veittar

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásýnd Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er hagkvæm nýting á fjármagni ríkissjóðs til þess að bæta afkomu og skapa útgjaldasvigrúm til annarra málaflokka.

Stefna málefnasviðsins

Skuldir A1-hluta ríkissjóðs að frádregnum innstæðum stóðu í 1.529 ma.kr. (33,1% af VLF) í árslok 2024 og hafa hækkað um 182 ma.kr. frá árslokum 2023. Á næstu fimm árum er útlit fyrir að fjármagnskostnaður ríkissjóðs verði í kringum 7,4% af útgjöldum. Það eru því mikilvægir hagsmunir ríkissjóðs að lágmarka fjármagnskostnað til lengri tíma m.t.t. áhættu og rýma fyrir öðrum útgjöldum, lækkun skatta eða skuldaniðurgreiðslu.

Útistandandi ríkisábyrgðir stóðu í 789 ma.kr. (17% af VLF) í árslok 2024. Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er næstu árin og veita hvorki nýjar né endurnýja eldri ábyrgðir sem eru komnar á gjalddaga. Með bættu eftirliti með ríkisábyrgðum og endurlánum og eflingu áhættustýringar ríkissjóðs er unnt að draga úr áhættu ríkissjóðs til framtíðar.

Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar hækkuðu um 58 ma.kr. á milli árána 2022 og 2023, úr 870 ma.kr. í 929 ma.kr. Gjaldfærsla vegna lífeyrisskuldbindinga er háð mörgum breytum, t.d. launahækkunum, verðlagsbreytingum, ávöxtun eigna og tryggingafræðilegum forsendum.

Stefnt er að lágmarkun ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs með lágmarkskostnaði a.t.t. til áætlana um niðurgreiðslu skulda.

Með nýtingu eigna til uppgreiðslu skuldbindinga og skulda ríkissjóðs er efnahagur ríkissjóðs minnkaður og dregið úr áhættu ríkissjóðs. Það er líklegt til að hafa jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs til langs tíma og lánshæfismat ríkissjóðs og þar með lánskjör.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	180.773	178.538	177.586	184.092	186.983	185.507
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	180.663	178.428	177.476	183.982	186.873	185.397
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	110	110	110	110	110	110

34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	2.291	62.732	24.033
34.10 Almennur varasjóður		37.443	17.042
34.20 Sértækar fjárráðstafanir		609	481
34.30 Afskriftir skattkrafna	2.291	24.680	6.510

* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins er að hægt sé að mæta tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum án þess að breyta útgjaldaramma fjárlaga.

Stefna málefnasviðsins

Megintilgangur málefnasviðsins er að tryggja að í fjárlögum sé gert ráð fyrir svigrúmi til að bregðast við launa- og verðlagsþróun umfram forsendur fjárlaga, s.s. vegna nýrra kjarasamninga á árinu og að mæta öðrum ófyrirséðum útgjöldum sem til falla og ekki verður mætt með öðrum hætti. Almennum varasjóði er ætlað að styðja við að rekstur málefnasviða og málaflokka verði í samræmi við fjárheimildir ársins, jafnvel þótt til nýrra útgjalda gæti komið sem ekki voru fyrirséð við ákvörðun fjárlaga. Undir málefnasviðið falla líka sértækar fjárráðstafanir sem hafa tvíþætt hlutverk, annars vegar að fjármagna útgjöld sem fjármála- og efnahagsráðherra ákveður að efna til á grundvelli heimildargreinar fjárlaga, s.s. vegna kaupa á landareignum og fasteignum, og hins vegar að fjármagna eða styðja fjárhagslega við einstaka atburði og verkefni sem upp koma á fjárlagaárinu skv. ákvörðun ríkisstjórnarinnar hverju sinni.

Jafnframt falla afskriftir skattkrafna undir málefnasviðið. Fjárheimildir vegna afskrifaðra skattkrafna hafa ekki í för með sér greiðslur úr ríkissjóði og hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni en eru færðar til gjalda í ríkisreikningi samkvæmt IPSAS-reikningsskilastöðlinum.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	24.033	27.959	32.077	35.676	42.557	47.510
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	23.291	27.741	31.983	35.618	39.534	41.488
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	742	218	93	58	3.023	6.023

35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

Starfsemi á málefнасviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er á ábyrgð utanríkisráðherra. Verkefnum er sinnt af aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins, sendiskrifstofum í Afríku og fastanefndum Íslands í New York, Genf, París og Róm. Unnið er samkvæmt stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2024–2028 sem samþykkt var af Alþingi 15. desember 2023. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2023	Heimildir* 2024	Fjárlög 2025
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	13.201	13.107	15.010
35.10 Þróunarsamvinna	13.201	13.107	15.010

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

** Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

Helstu áherslur 2026–2030

Velsæld og sjálfbær þróun

Öflugt alþjóðasamstarf.
Virkt málefnastarf og forysta
innan fjölþjóðastofnana

Græn framtíð. Lausnamiðuð
þróunarsamvinna í loftslags-,
umhverfis- og orkumálum og
málefnum hafsins sem stuðlar
að sjálfbærri þróun

Mannréttindi í forgrunni.
Rétturinn til lífs, frelsis og
mannhelgi, réttindi barna og
kvenna í þróunarlöndum í
öndvegi

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Ísland deilir framtíðarsýn heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld þar sem hungri og sáráfatækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi eru virt og öll eru jöfn fyrir lögum og lífa við frið og öryggi í daglegu lífi. Meginmarkmið alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands eru útrýming fátæktar, virðing fyrir mannréttindum og bætt lífsskilyrði.

Stefna málefнасviðsins

Alþingi samþykkti stefnu stjórnvalda um markmið og áherslur Íslands í þróunarsamvinnu 2024–2028 og veita aðgerðaáætlun og stefnumið frekari ramma um starfið. Lögð er áhersla á fjóra málaflokka: mannréttindi og jafnrétti kynjanna, mannauð og grunnstoðir samfélaga, loftslagsmál og náttúruauðlindir, og mannúðaraðstoð og störf í þágu stöðugleika og friðar, en þess má geta að mannréttindi og jafnrétti kynjanna og umhverfis- og loftslagsmál eru einnig þverlæg markmið sem þýðir að þau eru lögð til grundvallar í öllu starfi. Aðild að Sameinuðu þjóðunum, heimsmarkmið SP, Parísarsamkomulagið um aðgerðir til að takast á við og bregðast við loftslagsbreytingum og aðrir alþjóðlegir sáttmálar sem Ísland er aðili að varða veginn í stefnu stjórnvalda. Á sama tíma er tekið mið af þeim áskorunum sem fátækari ríki heims standa frammi fyrir, styrkleikum og sérþekkingu Íslands og þeim gildum sem íslenskt samfélag hefur í heiðri, t.a.m. mannréttindum, kynjajafnrétti og réttindum hinsegin fólks.

Fjölmargar áskoranir standa í vegi fyrir því að heimsmarkmið SP nái fram að ganga. Vaxandi ófriður og óstöðugleiki, þar á meðal í Evrópu, hefur kallað á aukinn stuðning framlagsríkja, t.d. við Úkraínu, og komið illa niður á fátækum þjóðum. Afleiðingar loftslagsbreytinga og umhverfistengd áföll eru tíðari þar sem hamfarir, flóð og þurrkar valda efnahagsþrengingum og fæðuóryggi en viðkvæmstu samfélögin búa ekki yfir viðnámsþrótti til að takast á við slíkt. Þessar áskoranir koma til viðbótar þeim víðtæku vandamálum sem fátækustu ríkin glíma við. Yfir milljarður býr nú við fátækt og skort, þar af er stærstur hluti börn, og í Afríku búa um 600 milljónir við orkufátækt. Veikir innviðir og takmörkuð atvinnutækifæri hafa aukið hættu á uppgangi öfgahópa og átaka og leitt til aukins fólksflóttá. Allt þetta eykur þörf á neyðar- og mannúðaraðstoð og kallar á sársaukafullar ákvarðanir um forgangsröðun. Þá hefur orðið bakslag í mannréttindabaráttu víðs vegar í heiminum, þar á meðal réttindum kvenna og stúlkna og hinsegin fólks. Framlög til fátækustu ríkjanna hafa á sama tíma ekki aukist en stuðningur við Úkraínu og kostnaður innan framlagsríkja vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd þess í stað farið vaxandi. Þá verður að teljast líklegt að stefna bandarískra stjórnvalda, sem hafa nú dregið seglin verulega saman í þróunarsamvinnu, muni hafa víðtækar afleiðingar en Bandaríkin eru stærsta framlagsríki heims.

Íslensk stjórnvöld taka virkan þátt í alþjóðasamstarfi og beina fjárframlögum markvisst til verkefna, sjóða og stofnana sem miða að því að koma stefnu stjórnvalda til framkvæmdar. Þannig styður Ísland við uppbyggingu mannaúðs og innviða í samstarfsríkjunum Malaví, Úganda og Síerra Leóne þar sem sérstök áhersla er lögð á aðgang að grunnmenntun, heilbrigðisþjónustu, hreinu vatni og hreinlætisaðstoðu. Þá munu stjórnvöld leggja enn þyngri áherslu á mannréttindi, jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna á komandi árum þótt jafnréttismálin hafi ávallt skipað stóran sess í þróunarsamvinnu Íslands. Er það bæði í ljósi þess að mannréttindi og jafnrétti kynjanna eru forsenda framfara á öllum sviðum og þess bakslags er hefur gætt á þessu sviði á undanförunum árum. Loftslagsmálin hafa jafnframt lengi verið mikilvægur þáttur í starfinu, en stefnt er að því að gefa enn frekar í á þeim vettvangi, styðja við bættá mótvægis- og aðlögunarhæfni samfélaga og taka virkan þátt í alþjóðlegri samvinnu þar að lútandi. Í ljósi vaxandi átaka og óstöðugleika verður mannúðaraðstoð áfram lykilþáttur í starfinu og Mið-Austurlönd og Afríka sunnan Sahara skilgreind sem áherslusvæði til að leitast við að auka skilvirkni og áhrif stuðnings Íslands. Samstarf íslenskra stjórnvalda við fjölbjóðlegar stofnanir hefur verið eftt enda mikilvægt að standa vörð um það fjölbjóðlega kerfi sem við höfum komið okkur upp. Lögð er áhersla á sveigjanleg og fyrirsjáanleg framlög sem nýtast samstarfsaðilum best til að laga sig að stöðugt meira krefjandi aðstæðum og beina aðstoðinni þangað sem þörfin er mest. Nánar má lesa um stefnu Íslands á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu 2024–2028 á vef Alþingis ásamt frekari útlistun á verkefnum í aðgerðaáætlun 2024–2025.

Þar sem framlög Íslands til mannúðar- og efnahagsaðstoðar við Úkraínu teljast til opinberrar þróunaraðstoðar falla þau innan málefna sviðs 35. Í stuðningi Íslands við Úkraínu er fyrst og fremst unnið með fjölbjóðlegum stofnunum og samtökum þar sem áhersla er lögð á þarfir úkraínsku þjóðarinnar og þau svið sem íslensk stjórnvöld leggja áherslu á í alþjóðlegri þróunarsamvinnu, s.s. uppbyggingu orkuinnviða.

Með hækkun framlaga má gera ráð fyrir auknum umsvifum í tvíhliða samstarfslöndum og verður samstarf við önnur ríki tekið til skoðunar á tímabili fjármálaáætlunar. Þá verður samstarf við fjölbjóðlegar áherslustofnanir eftt en t.a.m. munu framlög til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA) aukast í kjölfar 21. endurfjármögnunar stofnunarinnar. Þá er sömuleiðis gert ráð fyrir auknum framlögum til verkefna sem ætlað er að mæta bakslagi í mannréttindamálum. Aukið verkefnaumfang felur í sér þörf á fjölgun starfsfólks til að sinna umsýslu og viðhafa virkt eftirlit með tvíhliða og fjölbjóða starfi sem fjármagnað er af íslenska

ríkinu, ásamt áframhaldandi uppbyggingu á sérfræðiþekkingu á sviði þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Framlög til þróunarsamvinnu hækka á tímabili áætlunarinnar úr 16,4 ma.kr. í 23,5 ma.kr. Það jafngildir því að framlög Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu hækki á tímabilinu úr 0,34% af vergum þjóðartekjum (VPT) í 0,39%. Drjúgum hluta aukningarinnar verður varið til mannúðar- og efnahagsaðstoðar við Úkraínu, enda er gert ráð fyrir að fjárheimildir sem nema 1,5 ma.kr. færist frá varnartengdum verkefnum árið 2028 yfir á alþjóðlega þróunarsamvinnu. Áætlunin er sett fram að teknu tilliti til útgjalda sem falla undir önnur málefнасvið en teljast jafnframt til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og felur í sér vöxt á tímabilinu en gert er ráð fyrir að hann verði nokkru hægari en stefnt var að í stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2024–2028.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	15.010	16.373	17.775	20.674	22.076	23.540
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	15.010	16.373	17.775	20.674	22.076	23.540

